

avenir suisse

# Weissbuch Schweiz

## *Sechs Skizzen der Zukunft*

*Herausgeber*

*Peter Grünenfelder und Patrik Schellenbauer*

*Co-Autorinnen und -Autoren*

*Patrick Dümmler, Jennifer Langenegger,  
Verena Parzer-Epp, Marco Salvi, Jakob Schaad,  
Fabian Schnell, Urs Steiner*

*Epilog*

*Kaspar Villiger*

Das Mögliche ist beinahe unendlich, das Wirkliche streng begrenzt, weil doch nur eine von allen Möglichkeiten zur Wirklichkeit werden kann. Das Wirkliche ist nur ein Sonderfall des Möglichen und deshalb auch anders denkbar. Daraus folgt, dass wir das Wirkliche umzudenken haben, um ins Mögliche vorzustossen.

*Friedrich Dürrenmatt, Justiz (1985)*

Vorwort

Zum 170. Mal jährt sich 2018 die bedeutendste Wegmarke der modernen Schweiz. Im Jahr 1848 wandelte sich die Schweizerische Eidgenossenschaft durch die Annahme einer liberal-progressiven Bundesverfassung in den bis heute existierenden Bundesstaat. Seither ist unser Land, unbeschadet von zwei Weltkriegen, zu einer der wohlhabendsten Nationen der Welt aufgestiegen. Das erfüllt die meisten der mittlerweile 8,4 Millionen Einwohner mit Stolz, im Ausland weckt es Bewunderung, zuweilen auch Argwohn. Der erreichte Wohlstand, an dem die meisten Bewohner der Schweiz teilhaben, basiert auf zahlreichen Bausteinen: unternehmerische Innovationskraft, hoher Arbeitsethos, liberale Rahmenbedingungen wie der flexible Arbeitsmarkt, das im internationalen Vergleich führende Bildungswesen, föderalistischer Wettbewerb und politische Stabilität. Die direktdemokratische Mitsprache in Sachfragen wirkt darüber hinaus identitätsstiftend. Weniger im allgemeinen Bewusstsein verankert ist, wie sehr die ausgeprägte Verflechtung, die Integration in die europäische und globale Wirtschaft, als entscheidendes Kontinuum bis heute wesentlich zur Schweizer Prosperität beitragen. Ohne Offenheit gegenüber der Welt wäre die Schweiz nicht zu dem geworden, was sie heute ist.

Doch seit dem Fall des Eisernen Vorhangs ist die Welt dynamischer, komplexer, aber auch unberechenbarer geworden – und unser Land ist unmittelbar davon betroffen. Die supranationale Europäische Union befindet sich in einem Wandlungsprozess. Das Schweizer Steuersystem wird durch die OECD, die USA, aber auch durch die EU unter Druck gesetzt. Weltweit sind geostrategische Machtverschiebungen im Gang, weg von den westlichen Demokratien liberalen Zuschnitts hin zu den aufstrebenden, teilweise autokratisch regierten Ländern Asiens oder auch nach Indien. Die multipolare Welt ist Realität, ihre Unübersichtlichkeit löst Abwehrreflexe aus. Deshalb erscheint der mentale Rückzug in die geordneten Verhältnisse des Kleinstaats vielen als attraktiv. Mit dem Megatrend der Digitalisierung gehen Ängste vor Arbeitsplatzverlust und sozialem

Herausgeber	Peter Grünenfelder, Patrik Schellenbauer Avenir Suisse, <a href="http://www.avenir-suisse.ch">www.avenir-suisse.ch</a>
Autorinnen und Autoren	Patrick Dümmler, Peter Grünenfelder, Jennifer Langenegger, Verena Parzer-Epp, Marco Salvi, Jakob Schaad, Patrik Schellenbauer, Fabian Schnell, Urs Steiner
Epilog	Kaspar Villiger
Internes Lektorat	Verena Parzer-Epp, Urs Steiner
Internes Korrektorat	Elena Gerbershagen
Externes Korrektorat	nc ag, <a href="http://www.ncag.ch">www.ncag.ch</a>
Konzept und Gestaltung	Carmen Sopi
Bildrecherche	Daniel Müller-Jentsch
Bildbearbeitung	Jochen Starz, <a href="http://www.lombardostarz.com">www.lombardostarz.com</a>
Druck	gdz AG, <a href="http://www.gdz.ch">www.gdz.ch</a>

© Mai 2018 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	<a href="mailto:assistent@avenir-suisse.ch">assistent@avenir-suisse.ch</a> , Tel. 044 445 90 00
Download	<a href="http://www.avenir-suisse.ch/publication/weissbuch-schweiz/">www.avenir-suisse.ch/publication/weissbuch-schweiz/</a>

Abstieg einher. Gleichzeitig ist die Schweiz von der grössten gesellschaftlichen Herausforderung, der alternden Gesellschaft, besonders betroffen, erreicht die Lebenserwartung hierzulande doch Rekordwerte. Die individuell so begrüßenswerte Tatsache einer immer längeren aktiven Lebensspanne wird politisch immer mehr zum Problem, solange Reformen zur nachhaltigen Sicherung der Altersvorsorge ausbleiben.

Wie soll unser Land auf diese epochalen Veränderungen reagieren? Reicht der stolze Blick zurück auf unsere Errungenschaften oder ist nicht vielmehr der Blick nach vorne notwendig, um den Wohlstand für die Zukunft zu sichern?

Dem «Weissbuch Schweiz» liegt die tiefe Überzeugung zugrunde, dass die Schweiz gerade heute eine neue Vorstellung ihrer Zukunft entwickeln muss. Trotz der spürbaren Verunsicherung ist das bequeme Verharren im Altbekanntem der falsche Ansatz. Das Verwalten des Erreichten verstellt den Blick auf die Notwendigkeiten, auch wenn sie manchmal unbequem sind, auf die Risiken, aber auch auf die Chancen der Zukunft. Dieser Einsicht folgend werden mit sechs unterschiedlichen Zukunftsentwürfen der Schweiz die grundsätzlichen Fragen aufgeworfen, die sich dem Land heute stellen. Fragestellungen, die eine breite Debatte auslösen sollen, aber auch Fragen, die der Klärung bedürfen. Entsprechend richtet sich diese Publikation nicht an einen geschlossenen Kreis, sondern an ein breites Publikum.

Damit reiht sich das «Weissbuch Schweiz» in die Tradition klassischer Weissbücher ein. Es soll Orientierung und Übersicht über politische und wirtschaftliche Grundsatzfragen bieten. In einem historischen Rückblick wird der wirtschaftliche Weg der Schweiz filigran nachgezeichnet. Auf Basis von historischen Daten werden Perioden und Kausalitäten der Schweizer Prosperität dargelegt. Transparent werden Zeitabschnitte des Reformstillstands beschrieben und es wird auf den heutigen Modernisierungsbedarf hingewiesen. Und mit den sechs Szenarien werden mögliche «Zukünfte» der Schweiz skizziert.

Das Entstehen des «Weissbuchs Schweiz» ist einer aussergewöhnlichen Teamleistung zu verdanken, die im Sommer 2017 in einem alten Bauernhaus auf dem

Zürcher Hirzel ihren Anfang nahm. Die Ideenfindung erfolgte nicht dogmatisch oder gar ideologisch, sondern war vom gemeinsamen Ideal getragen, Grundlagen zu erarbeiten, die zu einem konstruktiven Diskurs über die Zukunft der Schweiz beitragen sollen. In unzähligen Gesprächsrunden mit Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft wurde das Angedachte einer kritischen Prüfung unterzogen, wurden die Szenarien validiert, präzisiert oder auch verworfen. Für diese Bereitschaft zum Mitdenken sind wir allen Beteiligten zu grossem Dank verpflichtet. Unser Dank geht namentlich an alt Bundesrat Kaspar Villiger, für die anregenden Diskussionen und die spontane Bereitschaft, den Epilog zum «Weissbuch Schweiz» zu verfassen. Dem Vorsitzenden der Programmkommission von Avenir Suisse, Marius Brühlhart, gebührt Dank für die wissenschaftliche Betreuung und die konstruktiven Rückmeldungen, ebenso Aymo Brunetti als Mitglied der Programmkommission. Matthias Oesch von der Universität Zürich danken wir für das Einbringen seiner staatsrechtlichen Expertise und Thomas Held für den offenen Austausch. Auch wenn die Entstehung dieser Publikation zahlreichen Teammitgliedern von Avenir Suisse zu verdanken ist, möchten wir doch eine Kollegin besonders erwähnen. Carmen Sopi, Editorial Designerin bei unserem Think-Tank, hat in präziser und über Wochen hinweg unermüdlicher Arbeit das Weissbuch zum erfolgreichen Abschluss gebracht und uns in unserer liberalen Überzeugung bestätigt, dass die geltende wöchentliche Höchstarbeitszeit durch eine Jahresarbeitszeitregelung baldmöglichst zu ersetzen ist.

Nicht von ungefähr finden sich in der Präambel der Bundesverfassung von 1999, die auf die erste Bundesverfassung von 1848 zurückgeht, Begriffe wie «erneuern», «Errungenschaften» und «Verantwortung gegenüber künftigen Generationen». Davon lässt sich auch diese Publikation leiten.

Die Herausgeber

*Peter Grünenfelder und Patrik Schellenbauer*

Inhalt

<b>– Vorwort</b>	<b>– 07</b>		
<b>01 – Die Schweiz zwischen Gründungsmythos und Aufbruch</b>	<b>– 15</b>		
Erste Staatskonturen ab dem 15. Jahrhundert	16		
Migrationsbewegungen in der alten Schweiz	17		
Weitreichende internationale Verflechtungen	18		
Geografie und Grossmächte als Motoren der Staatsbildung	19		
Die wirtschaftliche Erfolgsgeschichte ab 1848	23		
Die Phase bis zum Ersten Weltkrieg	23		
Wirtschaftliche Entwicklung im Zeitalter der Weltkriege	26		
Durchgezogene Erfolgsbilanz von 1945 bis in die 1990er Jahre	27		
Die Entwicklung der Exportindustrie	28		
Im internationalen Vergleich langsames Wirtschaftswachstum	29		
Stagnation und Reformdruck in den 1990er Jahren	31		
<b>02 – Erfolgsjahre am Anfang des 21. Jahrhunderts</b>	<b>– 37</b>		
Annäherung an die EU in Etappen	39		
Zahlreiche Freihandelsabkommen	42		
Immer grössere Bedeutung des Aussenhandels	46		
Keine parallele Entwicklung zur EU	48		
<b>03 – Selbstgefälligkeit und Reformstillstand</b>	<b>– 51</b>		
Zunahme wirtschaftskritischer Initiativen und Referenden	52		
Status-quo-Denken	56		
Zehn Milliarden Franken pro Jahr für Regulierungen	58		
<b>04 – Am Scheideweg</b>	<b>– 61</b>		
Zwei starke Wachstumsphasen seit 1848	62		
Relatives Zurückfallen seit 1990	63		
Strategie des steigenden Ressourceneinsatzes unter Druck	63		
Die Schweiz am Scheideweg	65		
<b>05 – Weiterentwicklung der EU und der Welt(handels)ordnung</b>	<b>– 69</b>		
Struktur in ständigem Wandel	70		
Reformoptionen der Europäischen Union	71		
Diskussion über Personenfreizügigkeit in der EU	72		
Bewertung einzelner EU-Szenarien	74		
Status quo plus als realistisches Szenario	79		
Steiniger multilateraler Weg	80		
<b>06 – Skizzen der Zukunft: Denkbare Wege der Schweiz</b>	<b>– 83</b>		
1_Selbstbestimmter Rückzug	95		
2_Globale Oase	107		
3_Club Schweiz	117		
4_Trugfähige Partnerschaft	131		
5_Europäische Normalität	145		
6_Skandinavischer Weg	161		
<b>07 – Einordnung der Szenarien</b>	<b>– 173</b>		
Entscheidende Faktoren der Prosperität	174		
Sechs Eidgenossenschaften – sechs Ökonomien	176		
<b>08 – Streiten wir! Ein Weckruf zur Debatte</b>	<b>– 185</b>		
Konkurrierende Ziele	186		
Rückzug war noch nie ein Fortschritt	187		
Der Leuchtturm wirft auch Schatten	188		
Prosperitätsentwicklung als Leitgedanke	188		
Die Schweiz liegt in Europa	189		
Eine Debatte für alle – nicht für wenige	190		
Verteilkämpfe statt Fortschritt	191		
Reden wir über Produktivität	192		
Denkverbote sind unschweizerisch	193		
<b>– Epilog (von Kaspar Villiger)</b>	<b>– 195</b>		
Abkürzungsverzeichnis	– 211		
Literaturverzeichnis	– 215		
Autorenverzeichnis	– 221		
Bildnachweis	– 222		



Demokratische Verfassungen geben zu tun.  
Auch die Schweiz hat zu tun gegeben.  
Sie ist nicht gewachsen, sie wurde gemacht.  
Die Rede vom angeblich organischen  
Wachstum der politischen Schweiz über  
die Jahrhunderte hin ist blauer Dunst.

*Peter von Matt, Das Kalb vor der Gotthardpost, 2011*

# 01 Die Schweiz zwischen Gründungsmythos und Aufbruch

– Erste Staatskonturen ab dem 15. Jahrhundert	_ 16
– Migrationsbewegungen in der alten Schweiz	_ 17
– Weitreichende internationale Verflechtungen	_ 18
– Geografie und Grossmächte als Motoren der Staatsbildung	_ 19
– Die wirtschaftliche Erfolgsgeschichte ab 1848	_ 23
– Die Phase bis zum Ersten Weltkrieg	_ 23
– Wirtschaftliche Entwicklung im Zeitalter der Weltkriege	_ 26
– Durchgezogene Erfolgsbilanz von 1945 bis Anfang der 1990er Jahre	_ 27
– Die Entwicklung der Exportindustrie	_ 28
– Im internationalen Vergleich langsames Wirtschaftswachstum	_ 29
– Wirtschaftliche Stagnation und hoher Reformdruck in den 1990er Jahren	_ 31

Die Schweiz gehörte während des gesamten 20. Jahrhunderts ebenso wie zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu den wohlhabendsten Ländern der Welt (Veyrassat 2012). Vor dem Hintergrund rasanter globaler Umbrüche zeigt sich unser Land in den letzten Jahren aber tief verunsichert über seine zukünftige Ausrichtung. Die globale Selbstverortung der Schweiz ist unklar, ihre Rolle in einem zusammenwachsenden Europa unbestimmt. Der politische und mediale Diskurs der Gegenwart ist geprägt von erheblichen Differenzen darüber, was den Wohlstand und das Gemeinwesen der Schweiz bis zum heutigen Tag ausmacht. Gestritten wird nicht zuletzt über das Verhältnis zwischen Staat und Markt. Um diesen Fragestellungen nachzugehen, erweist sich ein wirtschaftshistorischer Rückblick als hilfreich. Er bildet die Basis für die möglichen aussenwirtschaftspolitischen und institutionellen Konsequenzen, die aus den nachfolgend dargelegten Szenarien abgeleitet werden können. Anstatt den historischen Fokus nur aus nationaler Warte zu beschreiben, wird aufgrund der wirtschaftlichen Vernetzung unseres Landes mit Europa und der Welt eine transnationale Perspektive<sup>1</sup> eingenommen, wie man sie von den Historikern André Holenstein (2015) und Jean-François Bergier kennt. Schliesslich sind die Eckpfeiler der Schweizer Geschichte mit Föderalismus, Solidarität und Neutralität keine alleinigen Errungenschaften der Eidgenossen.

### Erste Staatskonturen ab dem 15. Jahrhundert

Auch wenn die Gründung der Eidgenossenschaft im kollektiven Bewusstsein auf den 1. August 1291 datiert wird, hat sich die historische Forschung schon lange von dieser Vorstellung verabschiedet. Die eigentliche Gründungszeit der Eidgenossenschaft liegt im 15. Jahrhundert. In dieser Epoche bildete sich erstmals eine eigenständige eidgenössische Identität. Es waren vorab die Städte Bern, Luzern und Zürich, die sich erfolgreich gegen den Adel und Österreich-Habsburg mit seinen territorialen Ansprüchen durchzusetzen vermochten. Aus der Eroberung des Aargaus, des eigentlichen habsburgischen Stammlandes, resultierte 1415 erstmals die Konzentration eidgenössischer Herrschaft.<sup>2</sup> Es brauchte also die grossen, zusammenhängenden Territorien der Kantone Bern und Zürich, damit die Eidgenossenschaft sich als europäischer Kleinstaat auf Dauer behaupten konnte. Die eidgenössische Identität fusste in der Folge einerseits auf der militärischen Behauptung gegenüber den herrschaftspolitischen Ansprüchen

von Österreich-Habsburg (und später auch Burgund), andererseits auf der Selbstdarstellung als tugendhafte, gottesfürchtige Bauern, die sich gegen den ausbeuterischen, tyrannischen Adel wehrten (Holenstein 2015). Trotz diesem Selbstbild, das bis zum heutigen Tag identitätsstiftend für die Schweizer Nation ist, verlief die (wirtschaftliche) Entwicklung von der alten Schweiz bis zum 21. Jahrhundert wesentlich differenzierter.

### Migrationsbewegungen in der alten Schweiz

Bei der Verflechtung der alten Schweiz mit dem übrigen Europa waren die Migrationsbewegungen elementar. Ursprünglich bestanden diese vor allem aus eidgenössischen Offizieren und Soldaten, die für ausländische Mächte militärische Dienste leisteten. Dazu kam die zivile Arbeitsmigration von Handwerkern, Gewerbetreibenden, Gelehrten und Pädagogen. Diese verliessen die Schweiz zwischen dem 16. und 19. Jahrhundert in grosser Zahl (Head-König 2010).

Anfang des 18. Jahrhunderts standen allein 24 700 Mann in fremden Diensten für Frankreich im Einsatz. Im Jahr 1789 umfasste der eidgenössische Truppenbestand in den Niederlanden 9800 Offiziere und Soldaten. Die Standespensionen an die Orte, die von den ausländischen Mächten als Entgelt für die Anwerbung von Söldnern in einem Hoheitsgebiet ausgerichtet wurden, erwiesen sich als einträgliche Quelle und machten teilweise über 50 % des Staatshaushalts aus. Mit der Französischen Revolution endete die Ära der fremden Dienste für Versailles, während sie in den Niederlanden bis 1829 andauerte und in Neapel (mit Tausenden Schweizern) bis 1859 anhielt (Holenstein 2015). Es brauchte die liberalradikalen Kräfte in der Schweiz, die den Solddienst für fremde Mächte ablehnten. Mit der Bundesverfassung 1848 und per Gesetz 1859 wurden die einschlägigen Verbote erlassen.

Vielfach unbemerkt vom öffentlichen Bewusstsein weist die Schweiz aber auch eine stolze zivile Arbeitsmigrationsgeschichte aus. Als Spezialisten im angestammten Metier war den Schweizer Emigranten dank ihren Fertigkeiten und Talenten ein Auskommen in fremden Ländern möglich. Als weltläufig und anpassungsfähig erwiesen sich vom 17. bis ins 19. Jahrhundert beispielsweise die Bündner Zuckerbäcker, die ihre Tätigkeit von Marseille über Süditalien bis nach

St. Petersburg ausübten. Dazu kamen Handwerker und Gewerbetreibende aus den südalpinen Tälern des Tessins und aus Graubünden, wie etwa die Kaminfeiger aus dem Misox, die sich in der entstehenden Metropole Wien des 17. und 18. Jahrhunderts zu behaupten vermochten. Doch auch Baumeister, Maler oder Bildhauer schweizerischer Provenienz waren erfolgreich: Ihre frühen Wirkungsstätten waren die Kathedralen im nördlichen Italien. Nicht zu vergessen sind die Schweizer Pädagogen und Wissenschaftler, die sich mit ihren Forschungen und Publikationen in ganz Europa im 16. bis ins 18. Jahrhundert einen Namen machten. Ihr berühmtester Vertreter war Albrecht von Haller, ein Botaniker und Mediziner von europäischem Rang. Neben der Emigration in europäische Länder setzte im 18. Jahrhundert eine permanente Auswanderungswelle nach Nordamerika ein. Den Höhepunkt der Massenauswanderung erreichte die Schweiz im 19. Jahrhundert, als Zehntausende dem Land aus wirtschaftlicher Not den Rücken kehrten (Müller und Woitek 2012).

Im Gegensatz dazu blieb die Einwanderung in die Schweiz bis zur industriellen Revolution im 19. Jahrhundert die Ausnahme, wenn man von den reformierten Glaubensflüchtlingen absieht, die in den zwinglianischen und calvinistischen Orten der Schweiz Zuflucht fanden. Die grösste derartige Einwanderungswelle fand mit den französischen Hugenotten statt, die gegen Ende des 17. und zu Beginn des 18. Jahrhunderts mit ca. 20000 Personen in die Schweiz kamen (Heiniger 2006). Die wirtschaftliche, aber auch kulturelle und politische Profilbildung der grossen Schweizer Städte wie Genf, Lausanne, Basel und Zürich wurde wesentlich von diesen Glaubensflüchtlingen (mit-)geprägt, die die urbane Entwicklung als Magistraten, Kaufleute und Händler, Gelehrte und Banquiers vorantrieben (Villiger 2018).

### Weitreichende internationale Verflechtungen

Analysiert man die Entwicklung des Wirtschaftsraumes in der alten Schweiz, ist zu konstatieren, dass der eigentliche nationale Wirtschaftsraum, wie wir ihn heute kennen, erst mit der Errichtung des Bundesstaates 1848 Konturen annahm. Zuvor koordinierte ab dem 16. Jahrhundert die Tagsatzung die wirtschaftspolitischen Angelegenheiten der Orte. Es war zu diesem Zeitpunkt gerade die Schweizer Landwirtschaft (vornehmlich aus dem Gebiet der heutigen Kantone Bern

und Freiburg sowie der Zentral- und Ostschweiz), die den Handel mit Vieh und Käse erfolgreich betrieb. Exportschlager war insbesondere der Greyerzer Käse. Zur wirtschaftlichen Verflechtung der alten Schweiz trug ebenso die starke Verlags- und Heimindustrie bei. Zahlreiche Regionen verarbeiteten Rohstoffe und stellten Waren und Konsumgüter her, deren Markt im 17. und 18. Jahrhundert zunehmend internationaler wurde. Dank dem Know-how der hugenottischen Migranten wurde die Schweiz eines der führenden Länder in der Indienne-Druckerei und damit Vorreiterin im Baumwollhandel und in der Textilbearbeitung. Die Westschweiz, allen voran die Stadt Genf, profilierte sich in der Herstellung und im Export von Uhren und Schmuck.

Der Handel mit Rohstoffen und hochwertigen Gütern, sowie der reichhaltige Zufluss von Gold- und Silbergeld aus dem Söldnerwesen, dem Vieh- und Käsehandel sowie dem Handel mit Textilien, Uhren und Schmuck führten zu einem Kapitalüberhang, der nicht mehr vom innerschweizerischen Kreditmarkt aufgefangen werden konnte. Dies wiederum ermöglichte die Entstehung des internationalen Banken- und Finanzgeschäfts, das bis heute die Schweizer Wirtschaft entscheidend prägt.

### Geografie und Grossmächte als Motoren der Staatsbildung

Bis ins 19. Jahrhundert hinein bildete das staatlich-institutionelle Fundament der Schweiz primär die kantonale Ebene; die Schweiz gab das Bild eines losen Verbundes ab. Dabei war die politische und wirtschaftliche Verflechtung der Kantone mit dem Ausland prägend für die Formierung des Schweizer Staatswesens im 17. und 18. Jahrhundert. Die Kantone standen abseits der europäischen Mächtepolitik, lieferten jedoch Söldner an die ausländischen Staaten und befriedigten deren Kapitalhunger durch den Kauf von Staatsanleihen. Das Kapital erwirtschafteten die souveränen Orte durch Zölle. Da die Militärausgaben mit dem Söldnerwesen weitestgehend ausgelagert werden konnten, gelang es den Orten, einen erklecklichen Staatsschatz zu äufnen.

Die Orte und später die Kantone waren weitestgehend autonom und agierten als souveräne Kleinstaaten, oft widersprüchlich in ihren Interessen und in vielen Sachfragen zerstritten. Es brauchte den französischen Ersten Konsul Bona-



parte, der die auseinanderbrechende (künstliche) Helvetische Republik durch die Mediationsakte auf eine neue konstitutionelle Grundlage als Staatenföderation stellte. Geografisch im Zentrum Europas verortet, sollte sich die Schweiz fortan mit einer bescheidenen Rolle zwischen den europäischen Grossmächten begnügen.

Doch nach der militärischen Niederlage Napoleons 1813 erhielten reaktionäre Strömungen in Bern und Zürich Auftrieb, und die aus der Mediationsakte hervorgegangenen Kantone Aargau, Waadt, Thurgau, St. Gallen, Graubünden und Tessin sollten wieder zu Untertanengebieten werden. Allein die Garantie der Grossmächte gegenüber den neuen Kantonen verhinderte einen kriegerischen Übergriff der reaktionären Kräfte und einen schweizerischen Bürgerkrieg. Und es waren auch die Grossmächte, die am Wiener Kongress 1815 der Schweiz eine völkerrechtliche Garantie für ein abgegrenztes Staatsgebiet zusicherten und sie zur immerwährenden bewaffneten Neutralität verpflichteten. Mit dem Bundesvertrag von 1815 wurde die Schweiz als neutralisierte Pufferzone zu einem stabilisierenden Faktor für den Kontinent (Riklin 2010).

Dass die eigentliche Geburtsstunde der Schweizer Neutralität und Unabhängigkeit 1815 im Wiener Kongress ihren Ursprung hatte, an dem ausländische Staaten wesentlich dazu beitrugen, die zerstrittenen Kantone in einem einzigen Verfassungswerk für die Schweiz zu vereinen, wird in der innerschweizerischen historischen Rückschau bis heute tunlichst verschwiegen (Maissen 2015).

Doch erst gut 30 Jahre später, nach erheblichen innerschweizerischen Konflikten – den Freischarenzügen von 1844/45 und dem Bürgerkrieg (Sonderbundeskrieg) 1847 zwischen den katholisch-konservativen Kantonen und den radikal-liberalen Kräften – wurde 1848 in einem revolutionären Akt die erste Bundesverfassung geschrieben. Politisch-institutionell wurde der Gegensatz zwischen den konservativen Föderalisten und den liberal gesinnten Verfechtern eines Bundesstaates mit einem Ständerat für Erstere und einem Nationalrat für Letztere gelöst.

### Die wirtschaftliche Erfolgsgeschichte ab 1848

Die eigentliche wirtschaftliche Erfolgsgeschichte der Schweiz, die bis heute andauert und viel Wohlstand für breite Kreise der Bevölkerung hervorgebracht hat, begann nicht vor der Mitte des 19. Jahrhunderts. Bereits kurz nach der Gründung des Bundesstaates 1848 war das Umfeld durch einen raschen wirtschaftlichen Wandel charakterisiert. Im Jahr 1852 führte der Bundesstaat den Schweizer Franken als Einheitswährung ein und vereinheitlichte allmählich Masse und Gewichte (Baltensberger 2016). Es folgte die Annahme der total revidierten Bundesverfassung im Jahr 1874, die unter anderem die Voraussetzungen für die direkte Demokratie<sup>13</sup> schuf. Diese Zeit war der Startpunkt einer beschleunigten Internationalisierung, die von den meisten Historikern als erste, durch den Ersten Weltkrieg jäh unterbrochene Globalisierungswelle verstanden wird (Veyrassat 2012). Der Schweiz gelang es damals, ihre politischen und institutionellen Rahmenbedingungen derart zu gestalten, dass ein Fundament für eine nachhaltige Entwicklung gegeben war. Seit 1892 bis zur Gegenwart ist das reale BIP pro Kopf inflationsbereinigt um 1,6 % pro Jahr gewachsen. Ab den 1870er Jahren bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges erlebte die Schweiz einen regelrechten Wachstumsboom: Das Pro-Kopf-Einkommen hat sich während dieser Zeit mehr als verdoppelt (vgl. Abbildung 1).

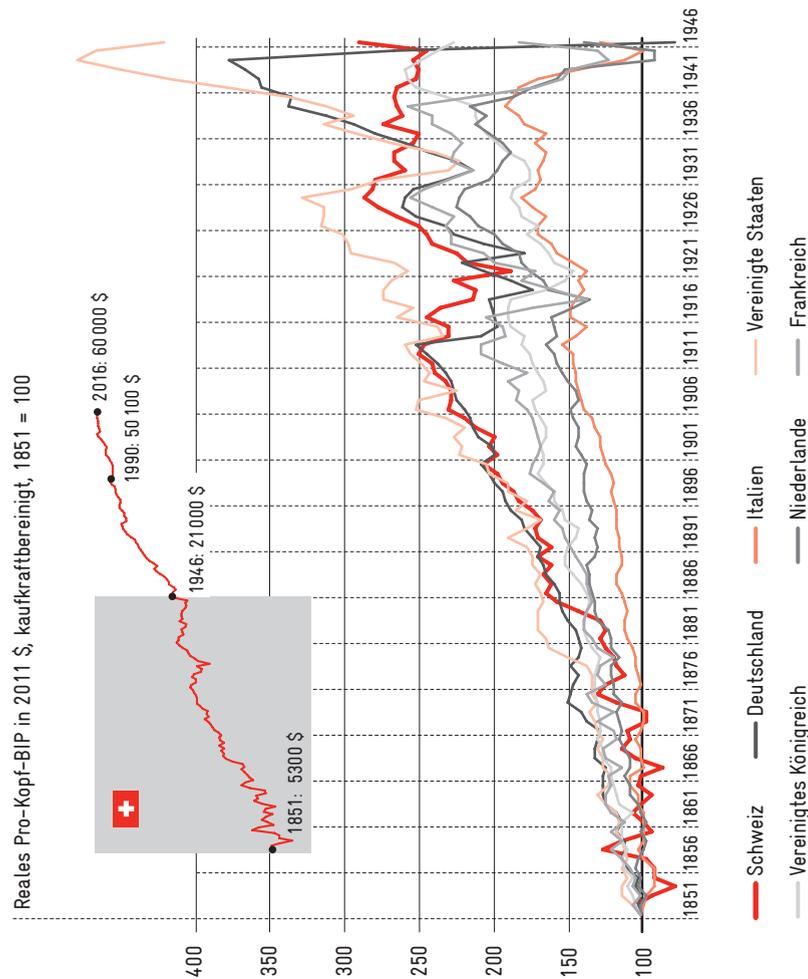
Am Vorabend des Ersten Weltkrieges gehörte die Schweiz gemessen am BIP pro Kopf zu den leistungsfähigsten Volkswirtschaften Europas. Einer der bedeutendsten wohlstandsgenerierenden Faktoren nach Gründung des Bundesstaates 1848 war die Schaffung eines Schweizer Binnenmarkts durch Aufhebung der kantonalen Zollschränken – das im 19. Jahrhundert weitgehend geltende Freihandelsprinzip im Warenverkehr. Hinzu kamen der Bau eines dichten Eisenbahn- und Strassennetzes, der 1903 im Ankauf der bisher privat betriebenen Bahnlinien durch die Etablierung der Schweizerischen Bundesbahnen kulminierte, sowie insbesondere die Errichtung des Bankensystems und das starke Wachstum der Exportindustrie.

### Die Phase bis zum Ersten Weltkrieg

Das rasant steigende Wohlstandsniveau in der Schweiz Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts war im Wesentlichen zurückzuführen auf ihre ausgeprägte

### Abb. 1\_ Verdoppelung des Schweizer Pro-Kopf-Einkommens in dreissig Jahren

Von den 1880er Jahren bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges konnte die Schweiz hohe Wohlstandsgewinne verbuchen. Sie ist in diesen Jahren deutlich schneller gewachsen als die meisten Vergleichsländer – mit Ausnahme von Deutschland und den USA.



Quelle: Maddison Project Database 2018, eigene Darstellung

Weltoffenheit. Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges wies die Schweiz, gemessen an den Aussenhandelsquoten, nach den Niederlanden die höchste Exportorientierung in Europa aus; dies ist aus wirtschaftshistorischer Sicht ein Beleg für die frühe Fähigkeit des Landes, seinen begrenzten Binnenmarkt mit der Expansion ins Ausland zu kompensieren. Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts nahmen die wirtschaftlichen, finanziellen und diplomatischen Aussenbeziehungen in einem bis dahin nie dagewesenen Ausmass zu. Der Aussenhandel orientierte sich verstärkt in Richtung Europa. Dieser Schwerpunkt blieb während des gesamten 20. Jahrhunderts bestehen. Zwischen 1891 und 1913 machte der Anteil der Ein- und Ausfuhren von Gütern bereits 70 % des BIP aus, was sich allerdings im Verlauf des Ersten Weltkrieges und in der Zwischenkriegszeit erheblich reduzierte (Veyrassat 2012). Erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts erlangte die Aussenhandelsquote wieder das ursprüngliche Niveau.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts zählte die Schweiz zu den am meisten industrialisierten Gesellschaften Europas (Müller und Woitek 2012), nicht zuletzt dank der Exportspezialisierung in der Textil- und Uhrenindustrie. Auch zukunftsgerichtete und forschungsintensive Branchen wie Chemie, Maschinenbau oder Elektrotechnik entwickelten sich sehr dynamisch. Aufgrund neuer Bildungsinstitutionen wie der ETH Zürich (gegründet 1855 durch den Bund als Eidgenössisches Polytechnikum) und ihrer direkten Verbindung mit der Industrie konnte die Schweiz überall dort Wettbewerbsvorteile erzielen, wo eine hohe technische Kompetenz gefragt war. Um die Handelsschranken und die inländischen Produktionskosten zu umgehen, investierten exportorientierte Schweizer Unternehmen frühzeitig in Produktionsanlagen im Ausland. Dies verschaffte der Schweizer Wirtschaft bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein internationales Profil.

In dieser Periode war ebenfalls eine starke Zunahme und Diversifizierung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor zu verzeichnen, der das Wachstum kräftig ankurbelte. Anfang des 20. Jahrhunderts war der Beitrag dieses Sektors, bedingt durch das Wachstum in den Bereichen Tourismus und Finanzdienstleistungen, höher als jener des Industriesektors. Damals veränderte sich auch die Bankenlandschaft grundlegend. Es gelang der Aufstieg jener Akteure, die später

als Universalbanken operierten und heute als Grossbanken bezeichnet werden. Im Jahr 1905 wurde die Schweizerische Nationalbank geschaffen, deren Gründung im Vergleich zu den ausländischen Zentralbanken relativ spät erfolgte. Damit wurde nicht nur das dezentrale Banknotenwesen beendet, sondern die neue Nationalbank war verantwortlich für die Regulierung der Kreditversorgung sowie des Geldumlaufs und erlöste die Schweiz dadurch aus ihrer geldpolitischen Abhängigkeit vom Ausland.

Bereits aus der ersten Globalisierungswelle erwuchs eine Opposition, was zur Ergreifung von protektionistischen Massnahmen führte. Der Import von kostengünstigem Getreide aus Übersee Ende des 19. Jahrhunderts führte zu einer Krise in der Schweizer Landwirtschaft, die zu dieser Zeitperiode keinen Zollschatz kannte. Die rückläufige Agrarproduktion verursachte einen starken Emigrationsschub, aber auch die Abwanderung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften in die Industrie und in den Dienstleistungssektor. Diese Dynamik bewirkte bis zur Einführung des Zollschatzes einen gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel. Doch mit Ergreifung tarifärer Massnahmen wurde die Schweiz bei den Landwirtschaftsprodukten zu einem äusserst stark abgeschotteten Land. Die liberale Ordnung wurde überdies durch eine breite Kommunalisierung und Kantonalisierung der Infrastrukturen, begleitet von einer intensiven politischen Einflussnahme auf die Energiewirtschaft, durchbrochen. Die Schweizer Eigenart einer zweigeteilten Ökonomie mit einer höchst wettbewerbsfähigen Exportwirtschaft und einem eher trägen Binnenmarkt mit staatlichen Eingriffen ins Unternehmertum ist also beileibe nicht neu.

### **Wirtschaftliche Entwicklung im Zeitalter der Weltkriege**

Nach dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges verlief das Wirtschaftswachstum wesentlich unsteter als vor 1914. Doch nach Überwindung der inflationären Nachkriegsdepression und der im Landesstreik von 1918 gipfelnden Klassengegensätze wies die Schweizer Wirtschaft ein überdurchschnittliches Wachstum aus, da das Land nach Kriegsende rasch zur monetären und sozialen Stabilität zurückfand. Das starke Wirtschaftswachstum der 1920er Jahre bewahrte die Schweiz während der Grossen Depression ab 1929 vor grösseren Problemen und

ihre wirtschaftliche Position wurde trotz internationalen Verwerfungen innerhalb Europas nicht nachhaltig geschwächt (Halbeisen und Straumann 2012).

Mit der Wiederherstellung der Konvertibilität, der Fixierung des Schweizer Frankens auf die Vorkriegsparität und der Sanierung des Staatshaushaltes nach hohen, kriegsbedingten Verteidigungsausgaben wurden wesentliche Grundlagen für die Gesundung der Volkswirtschaft nach dem Ersten Weltkrieg geschaffen. Der Schweizer Franken etablierte sich als eine der stärksten Währungen der Welt. Dagegen wurden die Rückkehr zu einer auf Freihandel verpflichteten Zollpolitik und der Abbau der kriegsbedingten Regulierungen nur teilweise umgesetzt. Vielmehr konnte sich auch hierzulande ein selektiver Protektionismus durchsetzen. Die wachsende Steuerquote, der Ausbau der Sozialpolitik und die Stützung der Exportindustrie waren mit der liberalen Ordnung kaum mehr zu vereinbaren. Dieses Reaktionsmuster wurde auch in späteren Fällen beibehalten: Nach Krisen wurde die Währungs- und Finanzpolitik weitgehend unverändert fortgesetzt, wohingegen man negative Folgen für die Aussen- und Binnenwirtschaft mit protektionistischen Massnahmen sowie direkten Unterstützungsleistungen für betroffene Branchen abfederte. Dazu etablierten sich im Binnenmarkt zunehmend kartellistische Praktiken und Strukturen. Nach den hohen Wachstumsraten in den 1890er und 1920er Jahren und den niedrigen in den 1930er Jahren erlitt die wirtschaftliche Dynamik der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges negative Werte, wenn auch weniger dramatische als im westeuropäischen Durchschnitt (Müller und Woitek 2012).

### **Durchzogene Erfolgsbilanz von 1945 bis Anfang der 1990er Jahre**

Von 1945 bis 1990 waren der zweite und dritte Sektor die Treiber des wachsenden Wirtschaftswachstums, während der Agrarsektor stagnierte. Zugleich nahm der Strukturwandel nach dem Zweiten Weltkrieg rasant Fahrt auf. Einen markanten Rückgang verzeichnete die reale Bruttowertschöpfung im ersten Sektor, die von knapp 15 % in den 1940er Jahren auf weniger als 3 % in den 1990er Jahren einbrach und seither auf diesem tiefen Niveau verharrt.

Demgegenüber blieb der Wertschöpfungsanteil des zweiten Sektors bis 1970 mit rund 40 % weitestgehend stabil, schrumpfte aber bis zu Beginn der 1990er Jahre auf knapp 30 %. Schon Anfang der 1970er Jahre setzte eine Deindustrialisierungswelle ein, deren Vehemenz auf die strukturerhaltende Politik der 1960er Jahre und die abrupte Frankenaufwertung nach dem Ende des Systems fixer Wechselkurse unter den Bretton-Woods-Institutionen 1973 zurückzuführen ist. Die hohen Wachstumsbeiträge des industriellen Sektors bis 1973 mit mehrjährigen Wachstumsraten von über 2 % sanken zwischen 1980 und 1990 auf gerade noch 0,5 %.

Nach der Erdölkrise wurde das gesamtwirtschaftliche Wachstum durch den dritten Sektor generiert. Der Wachstumsbeitrag der exportorientierten Dienstleistungen stieg dabei von einem Viertel auf annähernd die Hälfte und wurde wesentlich vom Schweizer Finanzsektor getragen, der von der Liberalisierung der Kapitalmärkte profitierte. Diese verschaffte dem international bedeutenden Finanzplatz Schweiz mit dem traditionell offenen Kapitalmarkt starke Wachstumsimpulse und er wurde zum eigentlichen Motor der Schweizer Wirtschaft.

### Die Entwicklung der Exportindustrie

In allen Perioden seit 1890 lieferte die exportorientierte Wirtschaft stärkere Wachstumsimpulse im Verhältnis zu ihrem Anteil am BIP als die binnenorientierte. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts betrug der Beitrag des exportorientierten Sektors mit knapp 25 % BIP-Anteil rund 40 % des gesamtwirtschaftlichen Wachstums. Der Exportanteil betrug in den 1920er Jahren nur noch 23 % des BIP und schrumpfte nach dem Zweiten Weltkrieg weiter, sodass die Aussenwirtschaft nur noch einen Viertel zum Wachstum beitrug. In der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre und der Rezession der Binnenwirtschaft erreichte der Wachstumsbeitrag der Exportwirtschaft zum gesamten BIP-Wachstum 70 % (Müller und Woitek 2012).

Die Handelsbeziehungen mit den europäischen Ländern verliefen in relativen Zahlen auf der Zeitachse rückwärts, hielten aber ein hohes Niveau. Während im Jahr 1900 der relative Anteil Europas am gesamten Schweizer Exportvolumen noch fast 80 % betrug, waren es 1987 noch knapp 67 % (Veyrassat 2012). In absoluten Zahlen stieg dagegen das Exportvolumen inflationsbereinigt von rund

6 Mrd. Fr. (1900) auf 45 Mrd. Fr. (1987). Im gleichen Zeitraum ging der relative Anteil der USA von 12 % auf rund 9 % zurück, während Asien als Exportdestination für die Schweizer Wirtschaft erheblich an Bedeutung gewann und seinen Anteil von weniger als 5 % im Jahr 1900 bis zum Beginn der 1990er Jahre fast vervierfachte (Veyrassat 2012).

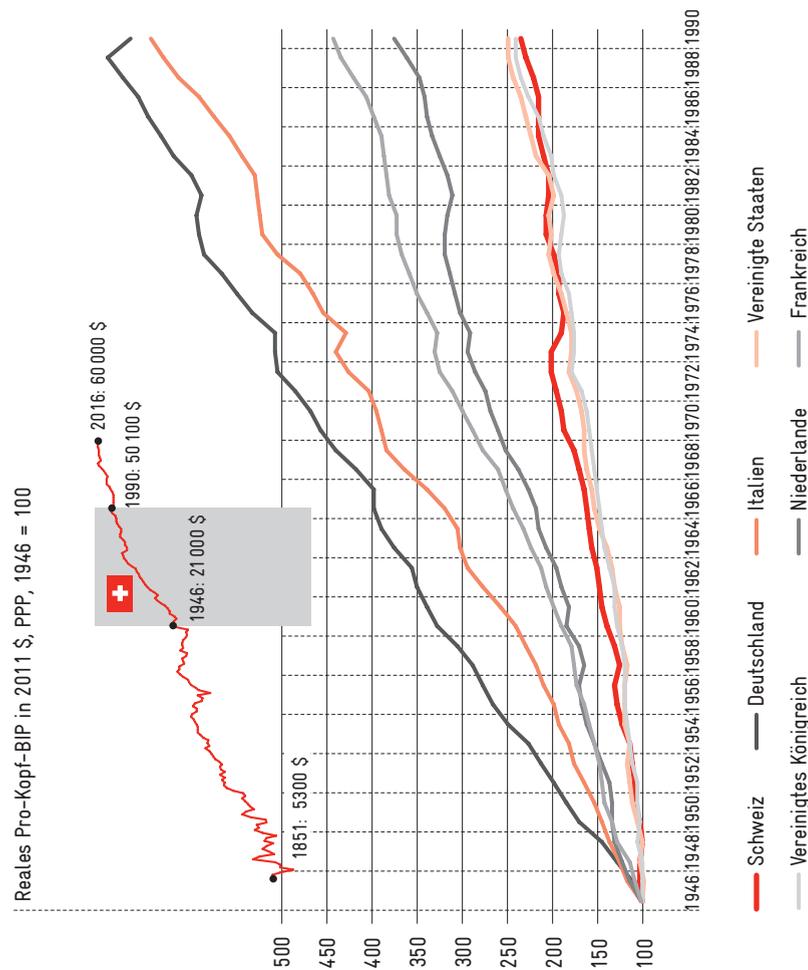
### Im internationalen Vergleich langsames Wirtschaftswachstum

Entgegen der weit verbreiteten öffentlichen Wahrnehmung waren die Wachstumsraten in den Nachkriegsjahren und in der darauffolgenden Periode keine Schweizer Besonderheit. Das Schweizer BIP wuchs von 1950 bis 1990 durchgehend langsamer als in anderen westeuropäischen Ländern (vgl. Abbildung 2). Für die 1950er Jahre ist dieser Unterschied noch durch den Aufholeffekt in den kriegsversehrten Ländern zu erklären. Trotzdem geht der Wachstumsschwäche der Schweiz in den 1990er Jahren eine bedeutend längere Phase eines noch schwächeren Wachstums voraus (Müller und Woitek 2012).

Das leicht schwächere Wachstum der Schweiz in den 1960er Jahren im Vergleich zu ihren wichtigsten Handelspartnern und kleinen europäischen Ländern ist wohl primär auf die vom Arbeitsmarkt herrührenden Wachstumsbeschränkungen, die mit der massiven Immigration von Südeuropäern nur im Bereich der tiefen Qualifikationen beseitigt werden konnten, zurückzuführen. Diese inner-schweizerischen Standortnachteile führten zu einer Expansion der Schweizer Unternehmen ins Ausland. Ab 1973 (bis 2005) weitete sich die Wachstumsdifferenz der Schweizer Volkswirtschaft gemessen am BIP wie auch am BIP pro Kopf gegenüber Westeuropa, Skandinavien oder den USA nochmals aus. Dies betraf insbesondere die Krisenjahre 1973 bis 1980. Infolge des konjunkturellen Einbruchs in den 1970er Jahren wurde der strukturelle Reformbedarf breit diskutiert, doch blieb seine Umsetzung aus. Die geteilte, duale Wirtschaft mit dem geschützten, vielfach kartellierten Binnenmarkt und dem breit aufgestellten Service public bei Eisenbahn, Post und Strommarkt konnte sich der Einführung von umfassenden Liberalisierungen weiterhin erfolgreich widersetzen, und die Landwirtschaft entwickelte sich zum neuen Service public für Ernährungssicherheit.

## Abb. 2\_ Wirtschaftliche Wunderjahre nach dem Zweiten Weltkrieg

Nach 1945 fanden die Länder, die unter den Kriegszerstörungen litten, schnell zu ihren Vorkriegsniveaus zurück. Sie wuchsen von 1946–1990 wesentlich schneller als die Schweiz. Die Periode 1950–1974 war die bisher letzte lange Wachstumsphase der Schweiz.



Quelle: Maddison Project Database 2018, eigene Darstellung

Zwar wurden die Reformen zur Revision des Gesellschaftsrechts und zur Neuausrichtung der Regionalpolitik eingeleitet, jedoch fand deren Umsetzung erst im Stagnationsjahrzehnt der 1990er Jahre statt. Auch die in den 1970er Jahren vorbereitete Revision der Bundesverfassung scheiterte und wurde erst in der Volksabstimmung 1999 angenommen.

Ende der 1980er Jahre bahnten sich aussenwirtschaftspolitische Reformen an, welche die innenpolitische Diskussion in der Schweiz massgeblich beeinflussen. Im Jahr 1986 startete in Uruguay eine neue Gatt-Runde. Neben der Absicht zum weltweiten Abbau der Industriezölle sollten auch Dienstleistungen und die Landwirtschaft für den internationalen Wettbewerb geöffnet werden. Dazu waren die Mitgliedstaaten gefordert, ihre Märkte weiter zu liberalisieren und das Gatt als internationale Organisation zu stärken.

Die Förderung des Wettbewerbs und die Öffnung der Landwirtschaft standen aufgrund des geschützten Schweizer Binnenmarktes im krassen Widerspruch zur damaligen Schweizer Wirtschaftspolitik. Daneben verstärkte die EG als Vorläuferin der EU ihre Anstrengungen zur Vertiefung des Binnenmarktes. Die Efta-Staaten wie die Schweiz waren eingeladen, sich an einem gemeinsamen Wirtschaftsraum zu beteiligen. Im Laufe der Verhandlungen mit der EG wurden innerhalb der Schweiz immer lauter Souveränitätsfragen thematisiert. Weil die Schweizer Wirtschaftspolitik Ende der 1980er Jahre primär auf den Binnenmarkt fokussiert war, wurde ihre bisherige Ausrichtung nicht nur durch die Gatt-, sondern auch durch die EWR-Verhandlungen grundlegend in Frage gestellt. Während des innerschweizerisch erbittert geführten Abstimmungskampfes über einen EWR-Beitritt der Schweiz reichte der Chef der Schweizer Mission am 26. Mai 1992 das Beitrittsge such der Schweiz bei der EG in Brüssel ein.

### Wirtschaftliche Stagnation und hoher Reformdruck in den 1990er Jahren

In den 1990er Jahren war die Wachstumsschwäche der Schweizer Wirtschaft besonders stark ausgeprägt (vgl. Abbildung 3), während die Handelsbeschränkungen im internationalen Warenverkehr weiter abgebaut wurden und die Globalisierung zunehmend an Fahrt gewann: Nach der Auflösung der Sowjetunion im Jahr

1991 folgte ein wirtschaftlicher Integrationsprozess zwischen West- und Osteuropa, ausserdem führten weitreichende Reformen in China und das hohe Wachstum asiatischer Staaten zu starken Impulsen.

Dagegen hatte die Schweiz zur gleichen Zeit die geplatzte Immobilienblase zu bewältigen, und die Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank (SNB) erwies sich im Nachhinein als zu restriktiv. Rückläufige Immobilienpreise in Kombination mit hohen Belehnungen hatten viele Bankbilanzen in eine Schieflage gebracht. Deren Sanierung dauerte mehrere Jahre und führte zu einer zurückhaltenden Kreditpolitik. So verharrten die Schweizer Wachstumsraten während mehrerer Jahre um die Nulllinie. In den 1990er Jahren war der exportorientierte Dienstleistungssektor zu fast 100 % für das gesamtwirtschaftliche Wachstum verantwortlich (Müller und Woitek 2012). Zum Abschwung der 1990er Jahre hatte wohl auch die umstrittene restriktive SNB-Geldpolitik ihren Anteil beigetragen.

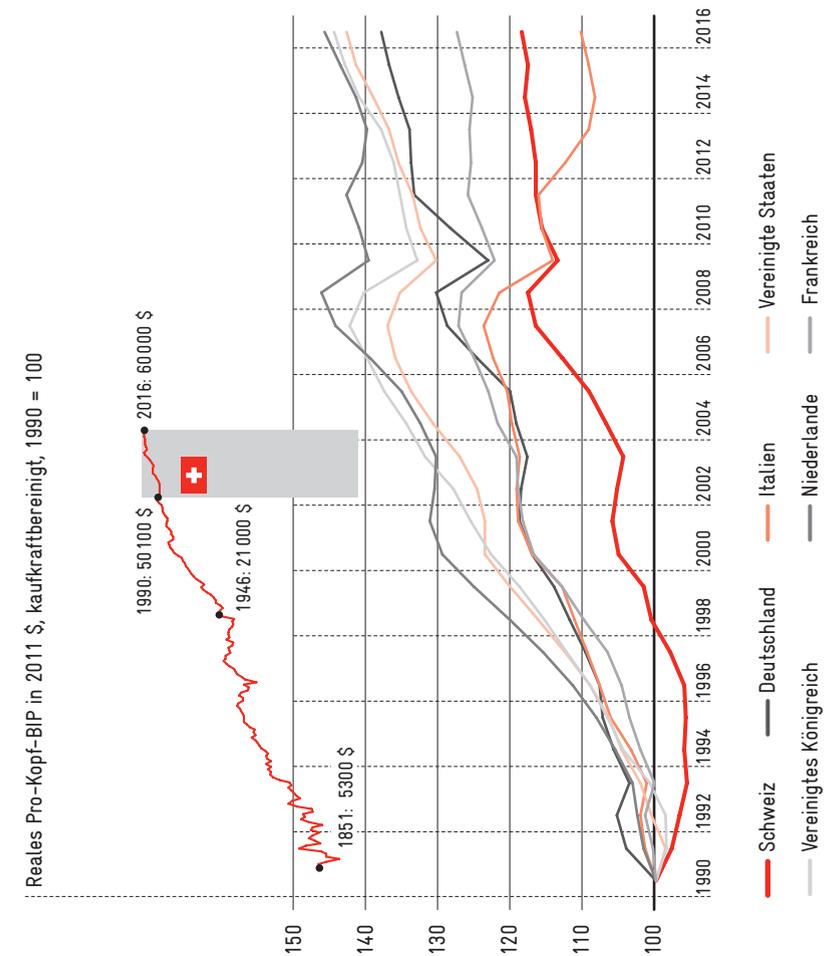
Bei den öffentlichen Finanzen war eine dramatische Zunahme der Defizitwirtschaft festzustellen. Die Defizite erreichten 1993 rund 5 % des BIP. Zugleich stiegen die Bruttoschulden der öffentlichen Hand von 28,6 % im Jahre 1990 bis zur Jahrtausendwende auf 48,3 % des BIP.

Am 6. Dezember 1992 lehnte der Schweizer Souverän mit einem Anteil von 50,3 % der Stimmen, einem klaren Ständemehr von 16 gegenüber 7 Kantonen und einer aussergewöhnlich hohen Stimmbeteiligung von 78,7 % einen Beitritt zum EWR ab. Nach diesem Nein verstärkte sich die strategische Orientierungslosigkeit über die zukünftige aussenwirtschaftspolitische Ausrichtung unseres Landes. Unsicherheit und Uneinigkeit bestanden hinsichtlich künftiger Ausgestaltung der Beziehungen zu Europa. Während die Schweiz darauf verzichtete, sich am EWR umfassend zu beteiligen, unternahm die EG vertiefte Integrationsanstrengungen. Die Schweiz sah sich dadurch vor zusätzliche Herausforderungen gestellt.

Die Schweizer Firmen reagierten auf die fehlende Verlässlichkeit von stabilen politischen Rahmenbedingungen mit massiven Direktinvestitionen im Ausland. Während sie 1986 rund 680 000 Personen im Ausland beschäftigten, waren es im Jahr 2000 bereits 1,46 Mio. Personen (Müller und Woitek 2012).

### Abb. 3\_ Anhaltende Wachstumsschwäche in der Schweiz

Nach der langen Stagnation der 1990er Jahre fand die Schweiz infolge der Einführung der Bilateralen mit der EU kurzzeitig auf einen steileren Wachstumspfad zurück, ist aber seit der Finanzkrise wieder mit einer anhaltenden Wachstumsschwäche konfrontiert.



Quelle: Maddison Project Database 2018, eigene Darstellung

Im Industriesektor verantwortete der chemisch-pharmazeutische Zweig, gefolgt von der Maschinenindustrie, den grössten Teil der Direktinvestitionen. Entsprechend sank der Anteil der in der Schweiz Beschäftigten in der Chemiebranche von 22 % (1990) auf 15 % (2000) und in der Maschinenindustrie von 19 % (1990) auf 11 % (2000). Europa blieb aber der wichtigste Standort für die Auslandsgesellschaften beider Branchen.

Gleichzeitig gewannen die Standorte in Asien an Bedeutung. Nicht nur der zweite Sektor, sondern auch das Dienstleistungsgewerbe wurden von einer neuen Welle der Multinationalisierung erfasst. Allein der Gesamtbestand der Direktinvestitionen des Bankensektors und der Versicherungen im Ausland verdreifachte sich von 1986 bis 2000. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts waren Lockerungen der unternehmerischen Bindungen an den Standort Schweiz verstärkt zu beobachten (Arvanitis et al. 2011). Der Anteil von Schweizer Unternehmen mit Auslandsaktivitäten verdoppelte sich von 1989 bis 1997. Die Zunahme lag bei den KMU sogar leicht über dem Durchschnitt.

Die wirtschaftliche Stagnation der 1990er Jahre erhöhte den Reformdruck im Innern massiv. Man wollte die ausbleibenden Wachstumsimpulse und die wirtschaftspolitischen Unsicherheiten nach dem EWR-Nein zumindest teilweise ausgleichen, weshalb der Bundesrat am 24. Februar 1993 ein Programm zur marktwirtschaftlichen Erneuerung vorlegte. Mit der Einführung der Binnenmarktgesetzgebung sollten die noch immer bestehenden Hürden beim gegenseitigen Marktzutritt zwischen den Kantonen abgebaut werden. Jeder Person sollte das Recht eingeräumt werden, Dienst- und Arbeitsleistungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anzubieten. Anfang 1996 wurde das revidierte Kartellgesetz in Kraft gesetzt, das die Saldomethode abschaffte, eine Fusionskontrolle einführte und die Wettbewerbskommission (Weko) als neue Behörde installierte. Die Verfahren in der Raumplanung wurden vereinfacht und beschleunigt, und die Vorbereitungen zur Realisierung der Fachhochschullandschaft Schweiz durch die Aufwertung der höheren Fachschulen an die Hand genommen. Ende 1993 stimmte die Schweizer Stimmbevölkerung dem Übergang von der Warenumsatz- zur Mehrwertsteuer zu.

In diesen Zeitraum fiel auch eine umfassende Reform des Finanzausgleichs sowie der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die nach 15 Jahren intensiver Arbeit am 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt wurde. Hauptziele dieses von vielen als Jahrhundertreform bezeichneten Erneuerungsvorhabens waren der Ausgleich kantonaler Unterschiede und die Verbesserung der Effizienz. Mit diesem Reformprojekt sollte der Schweizer Föderalismus modernisiert und wiederbelebt werden.

Gleichzeitig wurden 1994 die Anstrengungen zur Sanierung des Bundeshaushaltes verstärkt, die schliesslich zur Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 führten. Von dem Zeitpunkt an konnten die Bundesschulden kontinuierlich konsolidiert und reduziert werden.

- 
- 1 Die transnationale Sichtweise bildet die Basis der nachfolgenden Ausführungen (North et al. 2011).
  - 2 Die offizielle Anerkennung der Staatlichkeit der Eidgenossenschaft kam allerdings erst mit dem Westfälischen Frieden von 1648 (Acemoglu und Robinson 2012).
  - 3 Einführung des Referendums 1874 und der Initiative 1891.

## 02 Erfolgsjahre am Anfang des 21. Jahrhunderts

- Annäherung an die EU in Etappen \_ 39
- Zahlreiche Freihandelsabkommen \_ 42
- Immer grössere Bedeutung des Aussenhandels \_ 46
- Keine parallele Entwicklung zur EU \_ 48

Neben den Binnenmarktreformen in den Krisenjahren der 1990er ging die Schweizer Politik trotz der Ablehnung des EWR-Beitritts nicht den Weg in die Isolation. Auch Gegner des EWR-Beitritts sprachen sich nicht gegen jegliche Abmachung mit dem bedeutendsten Wirtschaftspartner, der Europäischen Union (wie sie sich fortan nannte), aus. Sachbereich um Sachbereich wurde in der Folge ausgehandelt. Wo aus der Sicht der Schweiz, aber auch der EU ein gegenseitiger diskriminierungsfreier Marktzugang als vorteilhaft beurteilt wurde, prüfte man sektorale Abmachungen – es war die Geburtsstunde des «Bilateralismus»<sup>4</sup> (von Tschärner 2017). Die Verantwortlichen, die 1992 das EU-Beitrittsgesuch eingereicht hatten, argumentierten im Rückblick, dass die Strategie der Bilateralen nur möglich war, weil die EU davon ausging, dass die Schweiz über kurz oder lang EU-Mitglied werden würde.

### Annäherung an die EU in Etappen

Mit den wechselseitigen sektoriellen Marktzugängen gingen auch Liberalisierungen einher. Diese erwiesen sich für die Schweiz als vorteilhaft, war doch die wirtschaftliche Paralyse der 1990er Jahre mit innenpolitischen Reformen alleine nicht zu überwinden. Nach langwierigen Verhandlungen unterzeichneten die Schweiz und die EU-Mitgliedstaaten am 21. Juni 1999 ein Paket von sieben bilateralen Abkommen (vgl. Box 1).

Box 1

#### Die sieben Dossiers der bilateralen Abkommen I

- **Personenfreizügigkeit:** das Recht für Staatsangehörige der Schweiz, der EU-Staaten und ihre Familienmitglieder, auf dem Territorium der Vertragsstaaten Wohnsitz zu nehmen. Bedingung ist ein gültiger Arbeitsvertrag bzw. die Aussicht auf einen Arbeitsvertrag innerhalb dreier Monate. Die Gültigkeit erstreckt sich auf selbstständig Erwerbende, Kurzmandatare und nicht erwerbstätige Personen, sofern sie über genügend Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen und krankenversichert sind.
- **Technische Handelshemmnisse:** gegenseitige Anerkennung der Prüf- und Konformitätsbewertungen für die meisten Industrieprodukte (engl. MRA).
- **Öffentliches Einkaufswesen:** gegenseitiger Zugang zum Beschaffungswesen der öffentlichen Hand, dehnt den Anwendungsbereich des WTO-Übereinkommens u.a. auf Gemeinden aus.

- **Landwirtschaftliche Erzeugnisse:** Erleichterungen beim Handel einzelner Produktsegmente, u.a. Käse, Früchte und Gemüse. Gegenseitige Anerkennung der geschützten Ursprungsbezeichnungen und der geschützten geografischen Angaben.
- **Landverkehr:** Öffnung des Strassen- und Schienenverkehrsmarktes für den Transport von Personen und Gütern. Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene und Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA).
- **Luftverkehr:** freier Zugang der Fluggesellschaften zu den Luftverkehrsmärkten der Partnerländer, keine Diskriminierung bei der Erteilung von Landerechten.
- **Wissenschaftliche Forschung:** uneingeschränkte Einbindung der Schweiz in die EU-Forschungsrahmenprogramme.

Auch wenn die oben dargestellten sieben Abkommen unterschiedliche Inhalte betrafen, wurden sie mit einer «Guillotine-Klausel» untereinander verknüpft. Dies bedeutet, dass im Falle der Kündigung eines einzelnen Abkommens alle anderen Abkommen ebenfalls hinfällig würden. Damit wollte die EU die «Rosinenpickerei» der Schweiz vermeiden. In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 fanden die dem Souverän als Paket vorgelegten Bilateralen I eine Zustimmungsrate von 67,2%. Sie traten am 1. Juni 2002 in Kraft.

Mit der Zustimmung zu den Bilateralen I wurden nach den Krisenjahren der 1990er die liberalen Rahmenbedingungen festgelegt, die der Schweiz zu Beginn des 21. Jahrhunderts einen breiten wirtschaftlichen Aufbruch und ein nachhaltiges Pro-Kopf-Wachstum bescherten.

Als ökonomisch besonders vorteilhaft erwies sich die heute stark umstrittene Personenfreizügigkeit, denn mit ihr weitete sich insbesondere für Schweizer Unternehmen die Rekrutierungsbasis massiv aus. Neu erhielten die Arbeitgeber, deren Nachfrage nach Fachkräften das inländische Arbeitsangebot nur ungenügend abzudecken vermochte, die Chance, im gesamten europäischen Raum zu rekrutieren. Die Personenfreizügigkeit verbreiterte die Basis für den Wettbewerb um die besten Köpfe, einen traditionell ökonomischen Nährboden des international erfolgreichen Schweizer Unternehmertums<sup>5</sup>.

Seit Inkrafttreten der Bilateralen I hat sich das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in der Schweiz – dank der durch die Personenfreizügigkeit induzierten

Migration – jedes Jahr zwischen 0,5 % und 1 % erhöht (Minsch et al. 2016). Das BIP pro Kopf betrug 2002 64 000 Fr. Unter der Annahme, dass das Pro-Kopf-Einkommen jährlich um zusätzliche 0,56 % gestiegen ist, ergibt dies seit Inkrafttreten der Bilateralen I und der Personenfreizügigkeit 2002 einen kumulierten Wohlstandszuwachs von über 50 000 Fr. pro Kopf («Freizügigkeitsdividende»). Dies entspricht fast vier Fünfteln eines Schweizer Jahresgehalts. Bis ins Jahr 2019 wird kumuliert ein ganzer Jahreslohn mehr erwirtschaftet worden sein (Grünenfelder 2016).

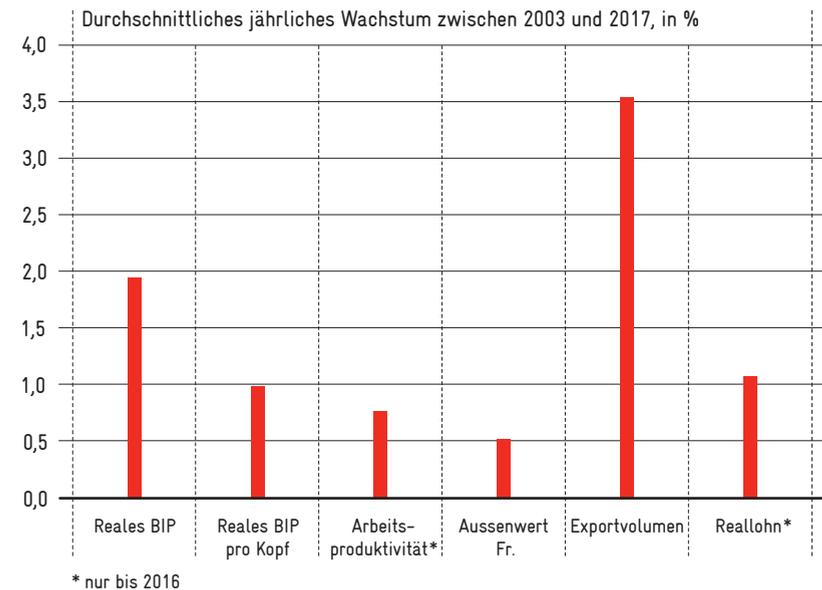
Neben der Personenfreizügigkeit trug auch der Rest der Bilateralen I zur neuen wirtschaftlichen Dynamik bei (vgl. Abbildung 4): Mit der Eliminierung der technischen Handelshemmnisse im Warenverkehr glich die Schweiz ihre Reglemente zur Beschaffenheit und Sicherheit von Erzeugnissen und Geräten weitgehend denen der EU an. Mit dem Beschaffungswesen (öffentliches Einkaufswesen) erhielten die Unternehmen Zugang zu einem 2400 Mrd. Fr. grossen Markt. Und von der Liberalisierung im Flugverkehr profitierten im Jahr 2017 täglich rund 1000 (993) Flugverbindungen (BAZL 2018), die aus der Schweiz einen EU-Flughafen anfliegen.

Im Agrardossier wurden wenig Fortschritte gemacht, aber immerhin war die Liberalisierung des Käsemarktes für die einheimischen Produzenten eine Erfolgsgeschichte (vgl. Abbildung 5).

Nach der Realisierung der Bilateralen I, die primär den Marktzugang bzw. die Teilnahme am Binnenmarkt ermöglichten und der stark exportorientierten Schweizer Wirtschaft neue Geschäftsmöglichkeiten verschafften, wurden zwischen der Schweiz und der EU ab 2002 weitere Verhandlungen geführt. Mit den sogenannten Bilateralen II konnte bei weiteren neun Dossiers eine Übereinkunft erzielt werden. Sie unterstehen, im Gegensatz zu den Bilateralen I, nicht der Guillotine-Klausel.

#### Abb. 4\_ Wirtschaftliche Entwicklung in der Ära der Bilateralen

Die konjunkturelle Entwicklung in der Ära der Bilateralen war positiv. So konnte das reale BIP pro Kopf dank boomenden Exporten um durchschnittlich 1 % pro Jahr gesteigert werden, was sich auch in einer erfreulichen Reallohnentwicklung (+1,1 % p.a.) niederschlug.



Quelle: BFS 2017, SNB 2017, Swissex 2018, eigene Berechnung

#### Box 2

##### Die bilateralen Abkommen II

- **Schengen (2008):** erleichterter Reiseverkehr durch Aufhebung der Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen mit intensivierter Kooperation von Polizei und Justiz.
- **Dublin (2008):** Koordination der Asylverfahren mit Regelung der Zuständigkeit bei der Prüfung eines Asylgesuchs.
- **Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (2005):** Revision/Ergänzung des Freihandelsabkommens von 1972 bezüglich Handel mit Verarbeitungsprodukten.

- **Zinsbesteuerung (2005):** Bekämpfung der grenzüberschreitenden Steuerhinterziehung und gegenseitiger Verzicht auf Quellenbesteuerung von Dividenden, Zinsen, Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen. Das am 27. Mai 2017 zwischen der Schweiz und der EU unterzeichnete Abkommen über den automatischen Informationsaustausch (AIA) hat diese Abmachung weitgehend obsolet gemacht.
- **Schutz der Umwelt (2006):** Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur.
- **Ruhegehälter (2005):** Beseitigung der Doppelbesteuerung von Pensionen ehemaliger EU-Beamter mit Wohnsitz in der Schweiz.
- **Statistik (2007):** Anpassung der schweizerischen Datenerhebung an EU-Standards und Zugang zur europaweiten Datenbasis.
- **Betrugsbekämpfung (vorläufige Anwendung seit 2009):** erleichterte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schmuggel und anderen Delikten, bei den indirekten Steuern sowie bei Betrügereien.
- **Media (2006–2013):** Teilnahme am EU-Filmförderungsprogramm; keine Neuverhandlung des Programms 2014–2020 («Kreatives Europa») seitens der EU nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014.

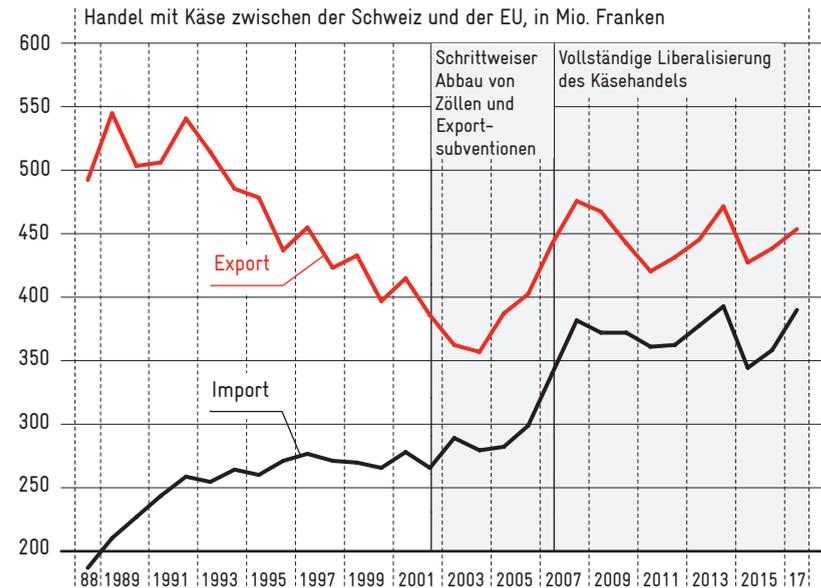
Zusätzlich stärkten sektorielle Abkommen und Absichtserklärungen die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Besonders zu nennen sind hier die Dossiers zu Bildung, Berufsbildung, Jugend, dazu Europol, Eurojust, die Vereinbarung mit der Europäischen Verteidigungsagentur über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rüstung, die Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden, die Kooperation in der Satellitennavigation (Programm Galileo) und die Teilnahme am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen.

### Zahlreiche Freihandelsabkommen

Parallel zur verstärkten Marktintegration und facettenreichen Kooperation mit der EU, dem Heimmarkt vor der Haustüre, hat sich die Schweizer Volkswirtschaft auch mit aussereuropäischen Märkten zusehends verflochten. Insgesamt betreibt die Schweiz Freihandel mit 70 Staaten (aktualisiert, basierend auf Dümmler 2016). Die überwiegende Zahl sind Abkommen der Efta, der die Schweiz zusammen mit Island, Liechtenstein und Norwegen angehört. Dieses Portfolio ergänzen bilaterale Freihandelsabkommen (FHA) mit der EU, China, Japan und den Färöer-Inseln. Mit neun Handelspartnern sind aktive Verhandlungen im Gang (u.a. Mercosur-Länder, Indien und Indonesien), mit sechs Ländern (u.a. Russ-

### Abb. 5\_ Liberalisierung wendet Abwärtstrend im Käseexport ab

Ab dem Anfang der 1990er Jahre erfuhr der Käseexport einen starken Rückgang. Diesem Abwärtstrend konnte mit der Käseliberalisierung entgegengewirkt werden. Der Import, und damit der Konsument, hat sehr deutlich vom Abkommen profitiert.



Quelle: Swissimpex 2018

land, Thailand und Algerien) sind die Diskussionen aus politischen Gründen zurzeit sistiert. Zusammenarbeitserklärungen und ein institutionalisierter Dialog über die Ausweitung der wirtschaftlichen Beziehungen bestehen mit sechs weiteren Staaten (Efta 2018). Die Zusammenarbeit dient oft als Vorstufe für die Aufnahme formeller Verhandlungen über ein FHA.

Generell intensivierte sich die Schweizer Handelsdiplomatie in den 1990er Jahren, nicht zuletzt als Konsequenz der EWR-Abstimmung 1992. Neben der Regelung des Verhältnisses zur EU wollte man in Sachen Freihandel auch mit



anderen Ländern nicht ins Hintertreffen geraten. Dieses Vorgehen hat sich bewährt. Obwohl allein schon aus Gründen der Risikodiversifizierung der Exportnation Schweiz eine Ausweitung des Aussenhandels über die EU hinaus zu begrüssen ist, bleiben die EU-Mitgliedstaaten bis heute weitaus die bedeutendsten Handelspartner der Schweiz (Dümmler 2016). Der Schweizer Aussenhandel kennt drei Schwerpunktdestinationen mit einer klaren Rangfolge: An erster Stelle des Schweizer Aussenhandels finden sich die Mitgliedsländer der EU (62%). An zweiter Stelle rangiert Asien (16%), mit China und Japan als wichtigsten Handelspartnern. An dritter Stelle folgt Nordamerika (12%), mit den Schwerpunkten USA, Kanada und Mexiko.

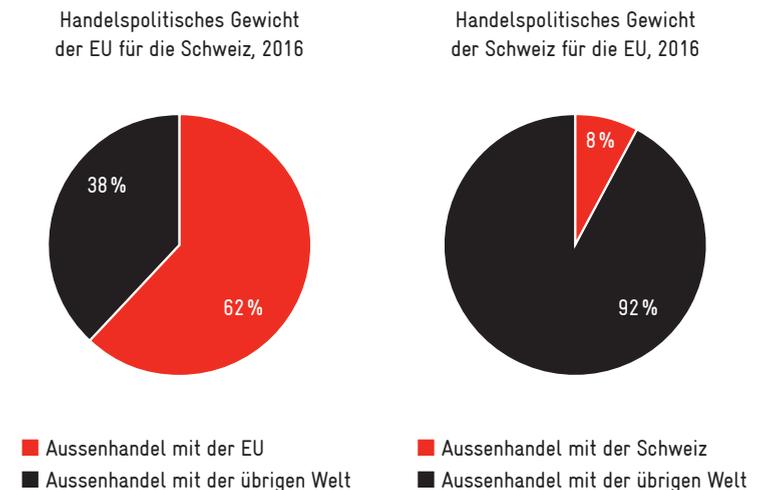
Alleine mit der EU stieg zwischen 1996 und 2015 der Handel kumuliert um zusätzliche 95 Mrd. Fr. Im gleichen Zeitraum verzeichnete der Schweizer Aussenhandel mit den USA und China ein Wachstum von «nur» 24,6 Mrd. bzw. 23,3 Mrd. Fr. Doch trotz der tiefgehenden wirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz mit der EU bleibt die wechselseitige Abhängigkeit stark asymmetrisch. Während das handelspolitische Gewicht der EU für die Schweiz fast zwei Drittel aller Handelsbeziehungen ausmacht, beträgt der Anteil des Aussenhandels aller EU-Mitgliedstaaten mit der Schweiz weniger als 10%, obwohl im Jahr 2016 die Gesamtexporte in die Schweiz den Wert von eindrucklichen 142 Mrd. € betragen (Dümmler 2016, vgl. Abbildung 6). Die Bilanz fällt deutlich zugunsten der EU aus, figuriert doch die Schweiz unter den Top-3-Destinationen für EU-Exporte. Die Beziehungen der Schweiz zur EU sind für unser Land wirtschaftlich essenziell, doch ist die Schweiz auch für die EU als Handelspartnerin sehr attraktiv.

### Immer grössere Bedeutung des Aussenhandels

Gegen Ende des zweiten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts hat sich die Schweiz in einem bisher nicht gekannten Ausmass wirtschaftlich mit dem Ausland verwohen. Die Schweizer Aussenwirtschaft ist zum wichtigsten Wohlstandstreiber avanciert, weshalb nun auch der Wohlstand immer stärker vom Zugang der inländischen Unternehmen zu ausländischen Märkten abhängt. Zutrittschürden würden deshalb unmittelbar oder zumindest mittelbar zu einem für breite Bevölkerungskreise spürbaren Wohlstandsverlust führen (Villiger 2018).

### Abb. 6\_ Asymmetrisches Kräfteverhältnis im Aussenhandel

*Während die Schweiz fast zwei Drittel ihres Aussenhandels mit EU-Ländern betreibt, fällt sie für die EU mit 8% Handelsanteil nur wenig ins Gewicht. Dieses asymmetrische Kräfteverhältnis führt zu ungleichen Abhängigkeiten zwischen der Schweiz und der EU.*



Quelle: EDA 2017

Der Aussenhandel, definiert als die Summe der Importe und Exporte von Waren und Dienstleistungen, stieg in den letzten 35 Jahren von 61% auf über 120% des Bruttoinlandprodukts (BIP). Erstmals «verdiente» die Schweiz im Jahr 1999 jeden zweiten Franken im Ausland, d.h., die Summe der Exporte (Waren und Dienstleistungen) entsprach 50% des BIP. Zuletzt lag dieser Anteil (2015) bei 70%. Davon generieren 50 Prozentpunkte unmittelbar Wertschöpfung im Inland, 20 Prozentpunkte sind auf Vorleistungen aus dem Ausland zurückzuführen. Die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit dem EU-Raum ist einzigartig – auch im Vergleich mit den EU-Mitgliedstaaten. So liegt unser Land,

gemäss dem «EU-Index» zur Messung der ökonomischen Integration in die EU, punkto Binnenmarktverflechtung zusammen mit Belgien und Irland an der Spitze, und zwar mit grossem Abstand vor den übrigen EU-Ländern. Aus wirtschaftlicher Perspektive ist die Schweiz also europäischer als die EU selbst (Schellenbauer und Schwarz 2015). Die Jahre des Wachstums und des (primär aussen-)wirtschaftlichen Erfolgs nach 2002 machten die Schweiz in der Wahrnehmung vieler zu einer «Insel der Glückseligen» (Villiger 2018).

### Keine parallele Entwicklung zur EU

Obwohl äusserst stark in den Binnenmarkt auf dem alten Kontinent integriert, verlief die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz aber nicht parallel zu jener der EU. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts hob sie sich beim Wachstum und der Schuldenlast positiv, bei den Lohnstückkosten negativ von der EU ab. Insgesamt fuhr unser Land aber vor allem während und nach der «Grossen Rezession» im Zuge der Finanzkrise 2009 besser. Dies war nicht zuletzt der Zuwanderung zu verdanken, die auch in der schweren Krise nicht abbrach und die Binnenkonjunktur massgeblich stützte, wozu besonders der Konsum und die Bauwirtschaft beitrugen.

Zwar ist die Schweiz in einigem anders gestaltet als die EU-Länder, insbesondere im Hinblick auf den föderalen Staatsaufbau und das direktdemokratisch geprägte Staatsverständnis. Doch auf politischer Ebene erfolgte ein weitgehend pragmatischer Umgang mit der EU und ihren Mitgliedstaaten.

Während die Integrations- und Kooperationsbemühungen mit der EU erfolgreich verliefen (Stichwort Bilaterale II und weitere sektorielle Abkommen), erlitten die aussereuropäischen Bemühungen 2006 einen herben Rückschlag. In diesem Jahr hat es die Schweiz verpasst, mit den USA ein Freihandelsabkommen auszuarbeiten. Damals führte der politische Druck der Interessenvertreter der Schweizer Landwirtschaft zu einem Abbruch der explorativen Gespräche. Heute muss man konstatieren, dass vor zwölf Jahren eine historische Chance leichtfertig verspielt wurde. Dennoch war der Abbruch der explorativen Gespräche keinesfalls mit einer grundsätzlichen Absage an die Globalisierungsbemühungen gleichzusetzen, sondern er basierte primär auf Schutzüberlegungen für die

einheimische Landwirtschaft. Erst im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts akzentuieren sich die aussen(wirtschafts)politischen Herausforderungen spürbar.

- 
- 4 Erst im Jahr 2016 zog der Bundesrat auf Beschluss der Eidgenössischen Räte das Beitritts-gesuch offiziell zurück.
  - 5 Bis heute stammen viele Unternehmensgründer, die in der Schweiz ihre Geschäftsideen entwickelten und umsetzten, aus dem Ausland, von Franz Saurer (1806–1882, Deutschland) über Nicolas Hayek (1928–2010, Libanon) bis zu Jean-Paul Clozel (Actelion; \* 1955, Frankreich) (Kahneman 2012).

## 03 Selbstgefälligkeit und Reformstillstand

- Zunahme wirtschaftskritischer Initiativen und Referenden \_ 52
- Status-quo-Denken \_ 56
- Zehn Milliarden Franken pro Jahr für Regulierungen \_ 58

Eigentlich sprechen die Fakten eine deutliche Sprache: Seit 1990 hat sich der weltweite Warenhandel auf ein jährliches Volumen von 16 Bio. \$ (2016) beinahe verfünffacht (WTO 2018). Die Erschliessung neuer Produktions- und Absatzmärkte liess das Weltsozialprodukt um knapp 60 % wachsen und hat den Lebensstandard Hunderter Millionen von Menschen erhöht. Die Schweiz hebt sich dabei zusammen mit Norwegen und den USA deutlich von allen anderen Ländern ab. Diese drei Länder weisen ein Pro-Kopf-BIP zwischen 50 000 und 100 000 \$ aus. Zugleich gelingt es ihr zusammen mit Norwegen und Luxemburg, den Wohlstand so gleichmässig<sup>6</sup> wie kaum ein anderes Land auf der Welt zu verteilen (Rother 2017). Heute ist jede Schweizer Generation wohlstandsmässig besser gestellt als die vorhergehende – die Medianeinkommen sind in vergangenen Jahren gestiegen. Die Einkommen der Altersgruppe der 18- bis 35-Jährigen waren z.B. 2015 rund 6 % höher als neun Jahre zuvor. Bei den Rentnerinnen und Rentnern verlief die Entwicklung noch akzentuierter: Die Gruppe der 65- bis 75-Jährigen verzeichnete 2015 rund 11 % höhere Einkommen als jene, die 2007 in diesem Alter waren (Rother 2017).

### Zunahme wirtschaftskritischer Initiativen und Referenden

Trotz dieser eindeutigen Faktenlage geraten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Aussenwirtschaftsbeziehungen der Schweiz zunehmend in die Kritik. Dies zeigt sich exemplarisch an der Zahl der Initiativen und Referenden, die indirekt oder direkt eine Abkehr von der liberalen Wirtschaftsordnung und der seit der Jahrtausendwende zunehmenden Integration in den europäischen, aber auch in den globalen Markt fordern. Alleine von 2013 bis 2017 stimmte der Schweizer Souverän über insgesamt 18 Vorlagen ab, die die marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen stark tangierten (vgl. Box 3).

Sichtbar werden Verlangsamungen, wenn nicht gar Symptome von Paralyse, bei notwendigen strukturellen Erneuerungen. Dass die Schweiz bis zu einem gewissen Grade in einem Reformstau feststeckt, zeigte sich im Jahr 2017 bei zwei gewichtigen Abstimmungen. Zum einen fand die Unternehmenssteuerreform III keine Mehrheit an der Urne, obwohl mittlerweile zahlreiche Staaten (unsere direkten Mitbewerber) die Steuerbelastung für Unternehmen verringern bzw. namhafte Reduktionen in Aussicht stellen. Dies betrifft beileibe nicht nur

die USA, die auf den 1. Januar 2018 die Unternehmenssteuern von 35 % auf 21 % senkten. Auch in unmittelbarer Nachbarschaft zur Schweiz stehen Steuersenkungen an.<sup>7</sup>

Box 3

### Auswahl wirtschaftsrelevanter Vorlagen 2013–2017

- 2013** – *Volksinitiative «1:12 – Für gerechte Löhne»*  
+ *Volksinitiative «Gegen die Abzockerei» («Minder-Initiative»)*
- 2014** – *Volksinitiative «Schluss mit der MuSt-Diskriminierung des Gastgewerbes»*  
– *Volksinitiative «Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)»*  
– *Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)»*  
– *Volksinitiative «Rettet unser Schweizer Gold (Gold-Initiative)»*  
– *Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen»*  
+ *Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»*
- 2015** – *Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)»*  
– *Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer»*
- 2016** – *Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen»*  
– *Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft»*  
– *Volksinitiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!»*  
– *Volksinitiative «Pro Service public»*
- 2017** – *Referendum «Unternehmenssteuerreform III»*  
+ *Referendum «Energiestrategie 2050»*  
+ *Bundesbeschluss über die Ernährungssicherheit (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit»)*  
– *Referendum «AHV 2020»*

– abgelehnt      + angenommen

Das zweite Schlüsselmoment aus dem Jahr 2017 war die Rentenreform: Wegen rapider demografischer Veränderungen ursprünglich als Vorlage zur Sicherung der Altersvorsorge angekündigt, erwies sich die von einer knappen Mitte-



Expo 1964, Lausanne

links-Mehrheit in den Eidgenössischen Räten vorgelegte Vorlage schliesslich als Ausbaupaket und wurde vom Stimmvolk verworfen.

Es ist augenfällig, dass wichtige Reformen in der Schweizer Gesellschaft einen zunehmend schweren Stand haben. Verteilkämpfe dominieren den öffentlichen Diskurs, für die allgemeine Wohlstandsentwicklung entscheidende Zukunftsfragen werden vielfach tabuisiert. Die Tendenzen zur Selbstgefälligkeit sind offenkundig, und die «complacent class», die Tyler Cowen den USA attestiert, ist auch hierzulande anzutreffen (Cowen 2017).

Einzelne Lichtblicke gibt es: Die baldige Öffnung des Strommarktes wurde im Herbst 2017 (einmal mehr) in Aussicht gestellt, ausserdem plant der Bundesrat die Öffnung des überreglementierten und stark subventionierten Agrarmarktes: Doch aus Sicht der Agrarlobby darf die am 24. September 2017 vom Souverän angenommene Vorlage zur Ernährungssouveränität nicht als Freipass für mehr Freihandel und internationale Nahrungsmittel-Wertschöpfungsketten verstanden werden, sondern soll die einheimische Produktion stärken und damit den bisherigen Agrarprotektionismus aufrechterhalten. Der Graben zwischen den primär binnenmarktorientierten Branchen mit ihrer relativ geringen Wertschöpfungskraft und der exportorientierten Wirtschaft mit den multinational tätigen Unternehmen verbreitert sich zusehends und zeigt sich heute, zum Zeitpunkt des Erscheinens der Publikation, in aller Schärfe an der Diskussion um den Abschluss eines Freihandelsabkommens mit den Mercosur-Staaten.

### Status-quo-Denken

Auch in Bezug auf die Gestaltung des Verhältnisses zu unserem wichtigsten Handelspartner, der Europäischen Union, präsentiert sich die Schweiz als stark polarisiertes Land. Vielfach dominiert ein Status-quo-Denken, während sich der Europäische Binnenmarkt dynamisch weiterentwickelt. Im bis heute praktizierten «autonomen Nachvollzug» zeigt sich terminologisch die Widersprüchlichkeit der Schweizer Europapolitik. Mit der am 9. Februar 2014 vom Souverän gutgeheissenen Masseneinwanderungsinitiative wurden die Bilateralen I mit ihrem Eckpfeiler Personenfreizügigkeit indirekt in Frage gestellt. Der Schattenwurf der ungelösten Frage, wie die Schweiz ihr zukünftiges Verhältnis zu ihrem

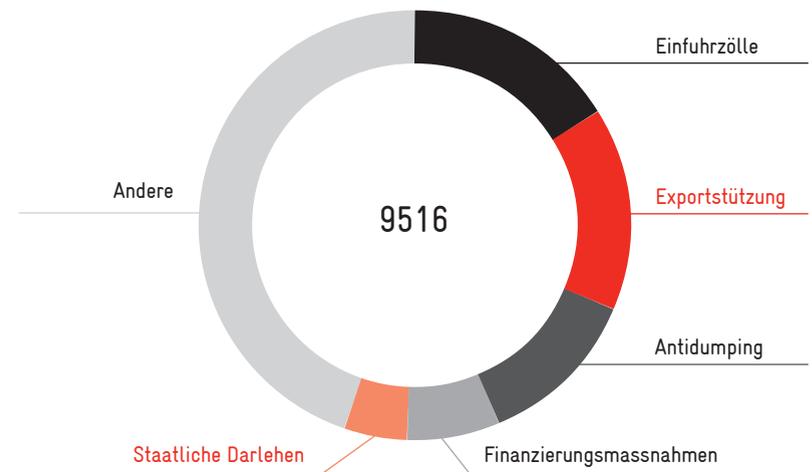
wichtigsten Wirtschaftspartner, der Europäischen Union, ausgestalten will, dominiert die Bundespolitik seit Jahren.

Ein stabiles rechtliches Fundament in Gestalt eines Marktzugangsabkommens, das den faktischen wirtschaftlichen Verflechtungen mit den europäischen und ausserkontinentalen Handelspartnern gebührend Rechnung trüge, harrt bis auf Weiteres seiner Vollendung, auch wenn der Bundesrat zu Beginn des Jahres 2018 einen (erneuten) Anlauf zur Problemlösung unternahm.

### Abb. 7\_ Hürden im Welthandel

*In den letzten zehn Jahren wurden weltweit fast 10 000 protektionistische Massnahmen eingeführt, die die Hürden im Welthandel erhöhen. Die häufigsten Massnahmen waren Einfuhrzölle, Exportstützung sowie das Vorgehen gegen Dumping.*

Anzahl protektionistischer Massnahmen nach Kategorie, 2008–2017



Quelle: Global Trade Alert 2018

Generell ist zu konstatieren, dass der Ruf nach einem Schutzwall gegen alles, was von aussen kommt, gegen Ende des zweiten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts lauter wird. Globalisierungskritische Stimmen werden zahlreicher und protektionistische Strömungen nehmen zu (vgl. Abbildung 7). Diese Entwicklung beschränkt sich freilich nicht auf die Schweiz. Innerhalb der Schweiz werden Innovation und unternehmerische Erneuerungskraft durch immer mehr Vorschriften erschwert. In den letzten neun Legislaturperioden, inkl. laufender Periode, kamen rund 3900 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).

### Zehn Milliarden Franken pro Jahr für Regulierungen

Der Bundesrat veranschlagt die Kosten der bedeutendsten Regulierungen auf 10 Mrd. Fr. pro Jahr (Bundesrat 2013). Sie belasten nicht nur die Unternehmen erheblich, sondern schränken sie auch in ihrer Wettbewerbsfähigkeit ein. Einer der primären Wettbewerbsvorteile unseres Landes, der liberale Arbeitsmarkt, wird immer mehr zurückgebunden: Die zum Ausgleich der Personenfreizügigkeit eingeführten flankierenden Massnahmen wurden seit 2004 in sieben Etappen verschärft. Und den allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen (GAV), die die traditionelle Absprache zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften durchbrechen, ist eine rasant wachsende Anzahl an Arbeitnehmern unterstellt: Zwischen 2003 und 2014 stieg diese von 376 000 auf 992 000 (Schlegel 2017).

Hier zeigt sich ein helvetisches Paradoxon: Obwohl die Zahl der gewerkschaftlich organisierten im Verhältnis zu jener der Arbeitnehmer abnimmt, steigt die regulatorische Einengung des Arbeitsmarktes. Zugleich ist eine Vermengung der Arbeitsmigrationsthematik mit aussenwirtschaftspolitischen Fragen festzustellen.

Ausgeblendet wird in der Diskussion, dass sich der Fachkräftemangel mit der Pensionierung der Babyboomer in den nächsten Jahren empfindlich verschärfen wird. Im Jahr 2016 sind erstmals mehr inländische Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden als nachgerückt, und fast ein Fünftel der Schweizer Unternehmen bekundete Schwierigkeiten bei der Einstellung von Fachkräften.

Die Folge: Die Unternehmen müssen länger nach Arbeitskräften suchen und haben höhere Kosten.

Der Ruf nach immer umfassenderem Schutz des einheimischen Arbeitsmarktes vor Konkurrenz geht einher mit verschiedenen globalisierungskritischen Abschottungstendenzen. Immer wieder werden Initiativen lanciert, die die Einbettung der Schweiz in ein stabiles internationales Regelwerk empfindlich tangieren, sei es die Unternehmensverantwortungs-Initiative, die Fair-Food-Initiative oder auch die Initiative zur Kündigung der Personenfreizügigkeit, die die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union grundsätzlich in Frage stellt.

Im Jahr 2018 ist in der weiteren aussenwirtschaftspolitischen Ausrichtung der Schweiz kein klarer Kompass erkennbar. Vorherrschend ist das Status-quo-Denken mit einer Tendenz zum Stillstand, was der unternehmerischen Dynamik kaum Rechnung trägt. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Beziehungen zur Europäischen Union und deren institutioneller Ausgestaltung dominiert die Thematik der «fremden Richter» den öffentlichen Diskurs. Verkannt wird, dass das hierzulande von zahlreichen Kreisen kritisierte Anliegen von «Brüssel», die bilateralen Beziehungen institutionell abzusichern, einem Eingeständnis, wenn nicht gar einem «Kniefall», der EU gleichkommt, das komplexe Vertrags-Patchwork mit über hundert Abkommen anzuerkennen und die Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen nicht von einem Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union abhängig zu machen.

Während die Schweizer Politik den ungehinderten Zugang zu fast allen Märkten begehrt, werden jene übergeordneten Rechts- und Kontrollmechanismen abgelehnt, die für deren Funktionieren unerlässlich sind. Getrieben von einem bisweilen überhöhten Souveränitätsanspruch wandeln die Eidgenossen auf dem schmalen Grat zwischen Selbstgefälligkeit und Selbstüberschätzung.

6 Gemessen am Gini-Index.

7 Im Dezember 2017 gelangte die Schweiz auf die «graue Liste» der EU aufgrund der (im Referendum) gescheiterten Abschaffung der international verpönten Steuerprivilegien für Holding-Gesellschaften.

## 04 Am Scheideweg

– Zwei starke Wachstumsphasen seit 1848	_ 62
– Relatives Zurückfallen seit 1990	_ 63
– Strategie des steigenden Ressourceneinsatzes unter Druck	_ 63
– Die Schweiz am Scheideweg	_ 65

Die Migrationsgeschichte und die internationale Verflechtung der Schweiz sind – wie aus Kapitel 1 hervorgeht – viel älter als die Erinnerung der heute lebenden Schweizerinnen und Schweizer. Waren es von der frühen Neuzeit bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts die Schweizer, die fremde Dienste leisteten oder das Land endgültig verliessen, wendete sich das Blatt gegen Ende des 19. Jahrhunderts. Schon um 1900 war die Schweiz das europäische Land mit dem höchsten Ausländeranteil und somit Teil eines grösseren Ganzen. Politisch in Bewegung geriet die Eidgenossenschaft vornehmlich durch die Einwirkung von aussen. Das gilt für die napoleonische Zeit mit der Helvetik, der Mediationsakte und schliesslich dem Wiener Kongress. Es gilt auch für den Landesstreik, der – als indirekte Folge des Ersten Weltkrieges – zum Ausgangspunkt des modernen Sozialstaats wurde. Eine Ausnahme stellt das Jahr 1848 dar, als sich die Schweiz nach einem kurzen Bürgerkrieg vom Staatenbund souveräner Kantone in einen liberalen Bundesstaat verwandelte. Sie war damit das einzige Land Europas, in dem die liberalen Bewegungen und Aufstände von 1848 in eine demokratische Entwicklung mündeten. Allerdings brauchte es auch dazu die stillschweigende Duldung der europäischen Mächte.

### Zwei starke Wachstumsphasen seit 1848

Die Folge des liberalen Wirtschaftsklimas und des Pioniergeistes nach der Gründung des Bundesstaates 1848 war ein enormer ökonomischer Aufschwung. Allein in der Zeit von 1877 bis 1913 nahm das Pro-Kopf-Einkommen beinahe um den Faktor 2,5 zu und die Schweiz stieg, allen sozialen Ungleichheiten zum Trotz, in den Kreis der wohlhabendsten Nationen der Welt auf (vgl. Abbildung 1). Von dieser Basis zehrt das Land bis heute. Zudem blieb unser Land zweimal von den verheerenden Zerstörungen der Weltkriege verschont, was ihm zwar zum Vorteil gereichte, auf lange Sicht aber nicht entscheidend war. Die kurze Phase der goldenen 1920er Jahre machte den Einbruch des Ersten Weltkrieges schnell vergessen und die Grosse Depression verlief in der Schweiz vergleichsweise mild. Die Wirtschaftswunderzeit der 1950er und 1960er Jahre war die zweite Phase starken Wachstums, die mit dem Erdölschock von 1973 jäh endete (vgl. Abbildung 2). Die Periode von 1950 bis 1973 brachte zwar nochmals eine Verdoppelung der Pro-Kopf-Einkommen, doch im Unterschied zu den Boomjahren des 19. Jahrhunderts lag die Schweiz nicht mehr an der Wachstumsspitze, sondern befand

sich im Schlepptau der kriegsversehrten Nachbarländer, die schon um 1955 das Einkommensniveau der Vorkriegszeit wieder erreichten und auch danach weiterhin schneller wuchsen als die Schweiz. Die schwere Wirtschaftskrise von 1974/75 traf die Schweiz härter als die Grosse Depression der frühen 1930er Jahre und erwies sich als Zäsur. Die typischen Wachstumsraten der 1950er und 1960er Jahre wurden seither nicht mehr erreicht.

### Relatives Zurückfallen seit 1990

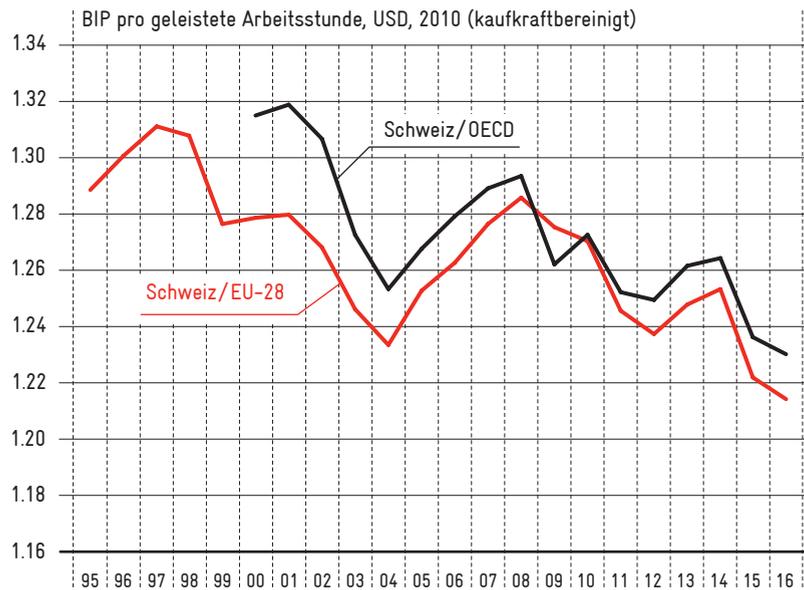
Die Periode von 1990 bis 2017 muss insgesamt als wachstumsschwache Zeit eingestuft werden (vgl. Abbildung 3). In diesen 27 Jahren stiegen die Pro-Kopf-Einkommen nur mehr um knapp 20%. Zwei Drittel (13 Prozentpunkte) dieser Wohlstandszunahme gehen auf die kurze Frühphase der bilateralen Verträge mit der EU zurück (2003–2008). Die 1990er waren hingegen eine Zeit lähmender Stagnation, und auch die jüngste Vergangenheit (2010–2017) brachte den Schweizerinnen und Schweizern nur wenig zusätzlichen Wohlstand. Das zugespitzte Fazit lautet, dass die Schweiz zwar auch nach dem Zweiten Weltkrieg immer wohlhabender wurde, ihren Vorsprung gegenüber den anderen Ländern aber nicht halten konnte. Relativ gesehen ist das Land zurückgefallen. Diese Diagnose überrascht, ja sie irritiert sogar, denn sie entspricht weder dem Selbst- noch dem Fremdbild der Schweiz als einer wohlhabenden «Insel der Glückseligen» (Villiger 2018). Schliesslich suchen Einkommensniveau und Lebensstandard weltweit ihresgleichen, wir sind (immer noch) als Einwanderungsland begehrt und der Exporterfolg sowie die vielen Konzernzentralen sind Spiegel des ökonomischen Erfolgs.

### Strategie des steigenden Ressourceneinsatzes unter Druck

In diesem Punkt unterliegt das Land aber einer gewissen Selbsttäuschung. Der Erhalt und Ausbau des Schweizer Wohlstandsniveaus wurde in den letzten 30 Jahren vor allem dadurch bewerkstelligt, dass wir immer mehr Ressourcen in die Produktion von Gütern und Dienstleistungen stecken. Wir arbeiten im internationalen Vergleich sehr viel – sowohl im Hinblick auf die Erwerbspartizipation als auch die Arbeitsstunden, und wir sind dank hoher Sparquote und Kapitalzufluss aus dem Ausland grosszügig mit Produktionskapital ausgestattet. Sichtbares Zeichen des Kapitalüberflusses sind die tiefen Realzinsen und der

### Abb. 8\_ Sinkende relative Arbeitsproduktivität in der Schweiz

Seit 1995 entwickelt sich die Arbeitsproduktivität (BIP pro Arbeitsstunde, kaufkraftbereinigt) der Schweiz relativ zum Ausland klar rückläufig. Das gilt sowohl gegenüber der OECD als auch der EU-28. Der Vorsprung der Schweiz wird laufend kleiner.



Quelle: OECD 2018

Kapitalexport ins Ausland. Beim Produktivitätswachstum hinkt die Schweiz vergleichbaren Ländern schon seit Längerem hinterher (vgl. Abbildung 8). Pointiert ausgedrückt: Die Schweiz von heute arbeitet und spart viel für ihren hohen Wohlstand, setzt diese Ressourcen unter den herrschenden technologischen Möglichkeiten aber nicht sonderlich effizient ein.

Diese Strategie des steigenden Ressourceneinsatzes (oder des Wachstums in die Breite) wird mit der nun einsetzenden massiven Alterung der Bevölkerung in Frage gestellt. Bis 2035 wird der Schweizer Arbeitsmarkt ohne weitere Zuwan-

derung um eine halbe Million Menschen schrumpfen (vgl. Abbildung, S. 101). Dadurch werden die über die gesamte Bevölkerung gerechnete Erwerbsquote sinken und die Pro-Kopf-Einkommen tendenziell unter Druck kommen. Mit der im Vergleich zum Ausland schwächeren Produktivitätsentwicklung wird es schwieriger werden, Arbeitskräfte ins Land zu holen, weil dadurch gleichzeitig der Lohnvorsprung schmilzt. Dazu kommt, dass die Sparquote ebenfalls eher sinken wird, denn die zahlreicher werdenden Rentner werden ihr Vermögen einsetzen, um ihren Konsum zu finanzieren, und somit «entsparen».

### Die Schweiz am Scheideweg

Auf einen kurzen Nenner gebracht bedeutet dies, dass die Schweiz nur mittels eines verbesserten Produktivitätswachstums ihr ausserordentliches Wohlstandsniveau auf Dauer wird halten oder ausbauen können. Der beschriebene Reformstillstand und das ungeklärte Verhältnis zur EU hemmen jedoch die Produktivität. Zurzeit verwaltet die Schweiz eher die erfolgreiche Vergangenheit, als dass sie ihre Zukunft gestaltet. Nicht nur politisch, auch ökonomisch betrachtet, steht das Land im Jahr 2018 an einem Scheideweg. Es muss sich Klarheit darüber verschaffen, welchen Stellenwert es künftiger Prosperität und künftigem Wohlstand im Verhältnis zu anderen Anliegen beimessen will. Die Schweiz muss sich – diesmal ohne direkte Einwirkung von aussen – entscheiden, welchen Weg sie beschreiten will. Dieses Buch zeigt mögliche Wege auf und schätzt deren Konsequenzen ab.



Expo 1964, Lausanne

# 05 Weiterentwicklung der EU und der Welt(handels)ordnung

– Struktur in ständigem Wandel	_ 70
– Reformoptionen der Europäischen Union	_ 71
– Diskussion über Personenfreizügigkeit in der EU	_ 72
– Bewertung einzelner EU-Szenarien	_ 74
– Status quo plus als realistisches Szenario	_ 79
– Steiniger multilateraler Weg	_ 80

Der weitere Weg der Schweiz hängt – ob wir es mögen oder nicht – aufs Engste mit der Entwicklung Europas und damit der Europäischen Union zusammen. Dies ist nicht weiter erklärungsbedürftig, schon allein die geografische Lage im Herzen des Kontinents und die enge ökonomische Verflechtung legen diesen Schluss nahe, genauso wie die vielgestaltigen kulturellen und persönlichen Beziehungen. Es ist deshalb nachgerade undenkbar, Szenarien für die Entwicklung der Schweiz zu formulieren, ohne gleichzeitig eine Vorstellung über die möglichen Entwicklungspfade der EU herzuleiten.

### Struktur in ständigem Wandel

Die Europäische Union in ihrer heutigen Form wird in der Schweiz von vielen als starrer, fast monolithischer Block gesehen. Diese Wahrnehmung entsteht vornehmlich aus einer spezifisch schweizerischen Befindlichkeit. Dem fortschreitenden Prozess der europäischen Einigung – so holprig und mühsam er auch sein mag – steht die Schweiz bis heute oft ratlos, manchmal auch argwöhnisch gegenüber. Als Folge dieser Ratlosigkeit hofften und hoffen nicht wenige in unserem Land insgeheim auf ein Scheitern oder zumindest auf eine Redimensionierung des «europäischen Projekts». Diese Hoffnungen wurden auf dem Höhepunkt der Euro-Schuldenkrise auch explizit geäußert, in Verkennung der Tatsache, dass die ökonomisch hoch integrierte Schweiz bei einem unkontrollierten Auseinanderbrechen der EU mehr Kollateralschaden erlitten hätte als manches EU-Land.

Trotzdem ist die EU heute in der Schweiz so unbeliebt wie kaum je zuvor. EU-kritische Kreise hoffen, das unerwartete Ausscheiden Grossbritanniens könnte die Position der Schweiz gegenüber der EU stärken. Mindestens was den Binnenmarkt betrifft, hat der Brexit eher zu einem Zusammenrücken der verbleibenden 27 EU-Mitglieder geführt. So ringt die Schweiz weiter um die Klärung des Verhältnisses zur EU und den Grad der Einbindung in den Binnenmarkt.

Tatsache ist: Die EU hat sich immer wieder bewegt und verändert, von den Anfängen der Montanunion von 1951 bis zu den heutigen Strukturen, die zuletzt von den Lissabonner Verträgen geprägt wurden. Gegenüber der Schweiz hat sie sich – auch aus Eigeninteresse – wiederholt flexibel gezeigt und ihr Möglichkei-

ten einer Teilintegration in den Binnenmarkt eingeräumt, die anderen Drittländern verwehrt blieb. Und sie diskutiert über ihre Zukunft, im Wissen darum, dass die Position Europas als Hort von Frieden und Freiheit keineswegs in Stein gemeißelt ist. Nachdem die Euro-Schuldenkrise (vorerst) überwunden scheint und die süd- und westeuropäischen Länder zum ersten Mal seit zehn Jahren wieder spürbar wachsen, konnte sie den über zehn Jahre währenden Krisenmodus wieder verlassen. Vielleicht öffnet sich gerade ein Zeitfenster für Reformen.

### Reformoptionen der Europäischen Union

Formalisiert wurde die Reformdiskussion mit dem 2017 erschienenen Papier der Europäischen Kommission «White Paper on the Future of Europe» (vgl. Box 4), mit dem eine Debatte um mittelfristige, das heisst bis 2025 umsetzbare Reformoptionen angestossen wurde (Europäische Kommission 2017). Durchaus selbstkritisch konstatieren die Autoren des EU-internen Think-Tanks (European Political Strategy Centre, EPSC) in der Ausgangslage, dass die Unterstützung des europäischen Projekts nicht mehr vorbehaltlos sei. Mehr noch als die nationalen Regierungen würden die Union und ihre Eliten für Probleme verantwortlich gemacht, die ausserhalb ihrer Einflussphäre entstünden. Eine zentrale Anforderung für alle weiteren Reformen sei darum, die entstandene Lücke zwischen Versprechen («promise») und Leistung («delivery») zu schliessen.

Box 4

#### «White Paper on the Future of Europe»

*Das Papier stellt fünf Szenarien zur Diskussion:*

- 01\_ **Weiter wie bisher** («*Carrying on*»): Die EU konzentriert sich auf die Umsetzung und Verbesserung der geltenden Agenda: Wachstum, Jobs, digitale Dienstleistungen, Energie- und Kapitalmarktunion, Institutionen des Euroraums, innere Sicherheit und Verteidigung.
- 02\_ **Schwerpunkt Binnenmarkt** («*Nothing but the single market*»): Die EU konzentriert sich auf den Binnenmarkt. Die politische Integration wird auf die für den Binnenmarkt unerlässlichen Bereiche beschränkt. Politische Kooperation geschieht hingegen bilateral. Keine weitergehenden Kooperationen bei Migration, innerer Sicherheit und Verteidigung.

- 03\_ Wer mehr will, tut mehr** («*Those who want more do more*»): In einem Europa der variablen Geometrie ermöglicht die EU einer «Koalition von Willigen», die politische Integration und Koordination auf spezifischen Gebieten voranzutreiben. Zu denken ist unter anderem an Verteidigung, den gemeinsamen Rechtsraum, innere Sicherheit, Steuer- und Sozialpolitik.
- 04\_ Weniger, aber effizienter** («*Doing less more efficiently*»): Die EU konzentriert sich darauf, in einigen Feldern schneller Ergebnisse zu erzielen, und gibt andere Bereiche an die Mitgliedstaaten zurück. Sie fokussiert ihre Tätigkeit auf die Vertiefung des Binnenmarktes, auf Migrationssteuerung, exzellente Forschung und Verteidigung. Sie reduziert oder beendet die Zusammenarbeit in den Bereichen Regionalentwicklung, Beschäftigungs- und Sozialpolitik und Gesundheit. Die Standards beim Verbraucher- und Arbeitsschutz werden nicht mehr harmonisiert.
- 05\_ Viel mehr zusammen tun** («*Doing much more together*»): Die EU-Mitglieder teilen mehr Befugnisse und Ressourcen und finden schneller zu gemeinsamen Entscheidungen. Die vertiefte und beschleunigte Integration umfasst die Erweiterung des Euro-Raums, eine gemeinsame Aussenpolitik, die Europäische Verteidigungsunion und den Grenzschutz und ein erheblich erweitertes EU-Budget im Rahmen einer Fiskalunion.

### Diskussion über Personenfreizügigkeit in der EU

Eine weitere Reformoption wurde nicht von der EU selbst, sondern von der EU-nahen Brüsseler Denkfabrik Bruegel ins Spiel gebracht. Sie soll hier ebenfalls erwähnt werden. Ausgangspunkt bildet die Feststellung, dass die Verbindung der vier Grundfreiheiten der EU (freier Verkehr für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräfte) in erster Linie einer politischen Logik folgt und nicht einer ökonomischen. Ökonomisch gesehen könnte eine tiefe Integration auch ohne vollständige Personenfreizügigkeit (PFZ) hergestellt werden.

Zumindest in der ökonomischen Theorie kann ein ungehinderter Güter- und Dienstleistungshandel, kombiniert mit freiem Kapitalverkehr, aber ohne Personenfreizügigkeit die gleichen ökonomischen Resultate im Sinne der Güterversorgung erzeugen.

Grund für diese überraschende Aussage ist, dass sich die Länder gemäss ihren unterschiedlichen Ausstattungen mit Kapital und Arbeit auf die Produktion von kapital- bzw. arbeitsintensiven Gütern spezialisieren und sie auf dem gemeinsa-

men Markt verkaufen. Länder mit einem grossen Reservoir an Arbeitskräften und eher tiefen Löhnen werden arbeitsintensive Güter produzieren und exportieren. Die Arbeitskräfte selbst müssten darum nicht auswandern. Die Personenfreizügigkeit sei, so Bruegel, vor allem politisch gewollt und diene der Bewegungsfreiheit der Menschen und damit dem Zusammenwachsen Europas.

#### Box 5

#### Ökonomische Vorteile der Personenfreizügigkeit für die Schweiz

*Das starke Wachstum der Schweiz zwischen 2003 und 2008 wurde von der weltwirtschaftlichen Entwicklung angetrieben, wobei die Bilateralen mit der PFZ wachstumsunterstützend wirkten. Das jährliche reale BIP-Wachstum pro Kopf war von 2003–2008 mit 2,4% um 0,9 Prozentpunkte höher als in der Phase vor Einführung der PFZ (1997–2002). In den Jahren nach der «Grossen Rezession» (2011–2017) lag das jährliche Pro-Kopf-Wachstum der Schweiz mit 0,4% wesentlich tiefer. Die Schweiz folgte allerdings einem weltweiten Trend zu schwächerem Produktivitätswachstum, man diskutierte deswegen über die «Säkulare Stagnation» (Teulings und Baldwin 2014). Im OECD-Vergleich schnitt die Schweiz beim Pro-Kopf-Einkommen hingegen immer noch überdurchschnittlich ab. Die PFZ dürfte somit auch in dieser Periode stützend gewirkt haben (Schellenbauer und Schwarz 2015). Der Grund dürfte in der Art und Weise der Migrationssteuerung liegen. Im Unterschied zum früheren Kontingentsregime wurde eine regional motivierte Strukturpolitik via Migration verumöglicht. Da die PFZ-Migration qualitativ auf die Bedürfnisse der Unternehmen abgestimmt ist, profitierten in erster Linie innovative Firmen in Wachstumsbranchen. So gesehen förderte die PFZ den Strukturwandel. Aus der Tatsache, dass sie weder generellen Lohndruck noch steigende Arbeitslosigkeit verursachte, lässt sich schliessen, dass die zugewanderten Arbeitskräfte überwiegend komplementär zu den ansässigen waren. Vielmehr bescherte die PFZ, dank dem Aufbau neuer und dem Wachstum bestehender Firmen, auch den Inländern neue Chancen auf dem Arbeitsmarkt, vor allem für Arbeitskräfte mit mittleren Qualifikationen. Und da sich die Erwerbsquote der Gesamtbevölkerung durch die Zuwanderung erhöhte, verzögerte sich der altersbedingte Rückgang der im Arbeitsmarkt aktiven Bevölkerung, was sich wiederum positiv auf die Finanzierung der Sozialversicherungen auswirkte.*

Ausgehend von diesem Gedanken wird ein differenziertes Modell der europäischen Einigung entworfen. Sie besteht aus einem politisch und ökonomisch tief

integrierten inneren Kreis der EU und einer (nicht ausschliesslich räumlich zu denkenden) Peripherie von Staaten, die die Personenfreizügigkeit nicht vollständig übernehmen, ansonsten aber vollständig in den EU-Binnenmarkt eingebunden werden, mit frei zirkulierenden Waren, Dienstleistungen und Kapital sowie temporärer Arbeitsmigration. Dazu gehört auch eine neue Form der gemeinsamen Entscheidungsfindung und Durchsetzung der Binnenmarktregeln, an der sowohl die EU als auch die Partnerländer beteiligt wären. Was die EU betrifft, hätten die Partnerländer ein Mitspracherecht, aber kein Mitentscheidungsrecht.

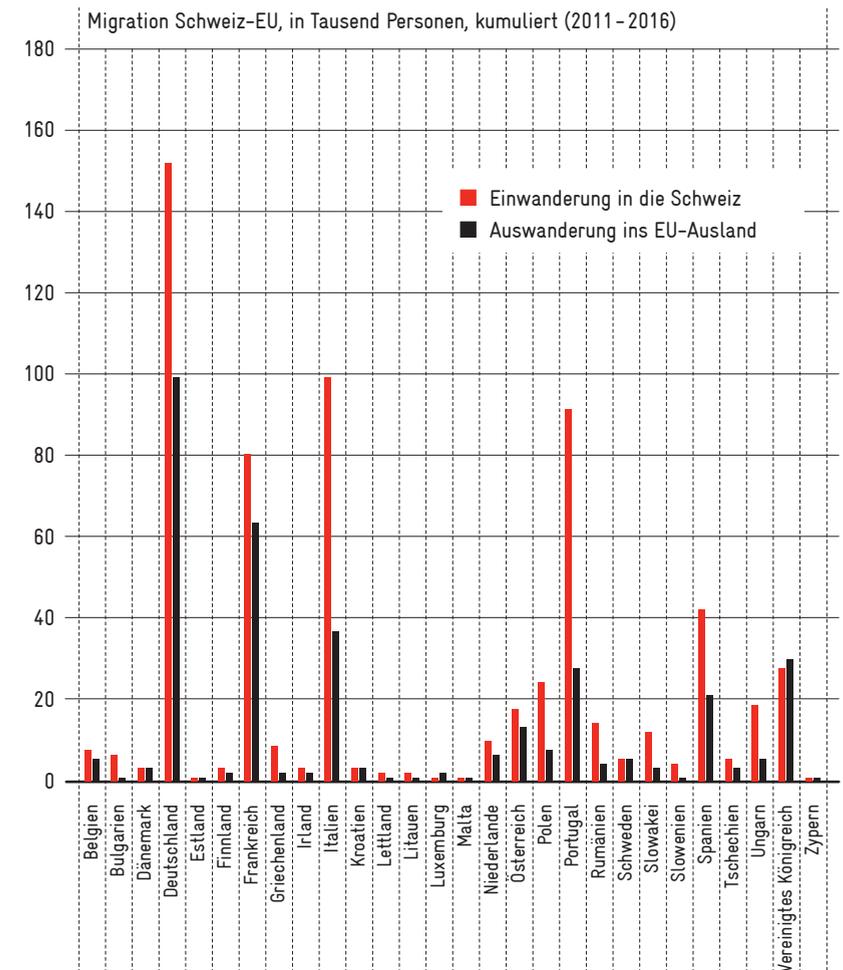
Offensichtlich wurde die Idee einer «Kontinentalen Partnerschaft» vor dem Hintergrund des Brexit-Votums und der migrationskritischen politischen Vorgänge in einigen EU-Ländern entwickelt, auch die Schweizer Annahme der Initiative Gegen Masseneinwanderung dürfte mitgespielt haben (vgl. Abbildung 9). Den Anliegen Grossbritanniens käme sie gewiss entgegen. Eine «Kontinentale Partnerschaft» könnte etwa auch die Anbindung der Ukraine an die EU, längerfristig vielleicht auch der Türkei auf ein stabiles Fundament stellen. Auch wenn es im ökonomischen Eigeninteresse der Schweiz liegt, die Personenfreizügigkeit gegenüber den EU-Ländern aufrechtzuerhalten, schaffte es nicht von ungefähr der mit der EU nicht abgestimmte Bruegel-Vorschlag auf die Titelseiten der Schweizer Presse (NZZ 2016, Tages-Anzeiger 2016). Auf Seiten der EU-Kommission wurde die «Kontinentale Partnerschaft» hingegen als nicht hilfreich bezeichnet. Eine vertiefte Diskussion über dieses Modell fand in Brüssel nicht statt, wohl aus Sorge über den Zusammenhalt der bestehenden Union.

### Bewertung einzelner EU-Szenarien

Für die Schweiz stellt sich die Frage, welche Szenarien der EU die wahrscheinlichsten sind. Die Reduktion der EU auf den Binnenmarkt («*Nothing but the single market*») dürfte als Option wegfallen. Auch wenn der gemeinsame Binnenmarkt das ökonomische Vorzeigeprojekt darstellt, ist das Selbstverständnis der EU gleichermaßen ein politisches wie ein ökonomisches. Dahinter steht letztlich die Idee der europäischen Einigung als kontinentales Friedensprojekt, die in der Schweiz aufgrund ihrer abweichenden historischen Erfahrung wenig wahrgenommen wird. Auch das abnehmende weltwirtschaftliche und geopolitische Gewicht Europas, verbunden mit dem Aufschwung autoritärer Staatsmo-

### Abb. 9\_ Positive Wanderungssalden mit fast allen EU-Ländern

Aus allen EU-Ländern – mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, Luxemburgs und Maltas – wandern mehr Menschen in die Schweiz ein, als Schweizer in diese Länder auswandern. Der Überschuss ist besonders hoch gegenüber Deutschland, Italien und Portugal.



Quelle: BFS 2017



delle, spricht gegen einen Rückzug auf das rein Ökonomische. Diese Option wurde sogar von den Autoren ausgeschlossen (NZZ 2018).

Umgekehrt erscheint auch eine beschleunigte Vertiefung der Union nach dem Prinzip «*Doing much more together*» auf absehbare Zeit unrealistisch. Zum einen, weil die Interessen und Haltungen der Mitgliedsländer stärker divergieren als vor 15 Jahren, zum anderen, weil Deutschland heftigen Widerstand gegen eine verstärkte Umverteilung von Geldern leisten würde. Nicht zu erwarten, wenn auch weniger unwahrscheinlich, ist auch der Rückzug auf einige wenige Gebiete, um Effizienz zu gewinnen («*Doing less more efficiently*»). Grossbritannien als wichtigste Verfechterin dieser Idee wird die Union verlassen, was, wie bereits erwähnt, bei den verbleibenden Mitgliedstaaten den Reflex des näheren Zusammenrückens auslöste.

Schon eher denkbar wäre ein Europa der variablen Geometrie («*Those who want more do more*»), denn von dieser Möglichkeit wird schon heute Gebrauch gemacht. So gibt es gewichtige Opt-outs beim Euro (Dänemark) oder dem Schengen-Abkommen (Dänemark, Grossbritannien, Irland) und Opt-ins in Form erweiterter Kooperationen ausgewählter Länder beim Scheidungsrecht oder dem Patentrecht. Doch insgesamt ist die variable Geometrie in der EU eher auf dem Rückzug und stösst bei einigen Mitgliedern, vorab bei den zentraleuropäischen Staaten auf grossen Widerstand. Diese befürchten nämlich, als Mitglieder zweiter Klasse behandelt zu werden. Auch käme diese Option dem Eingeständnis gleich, dass zentrifugale Kräfte auf dem Vormarsch sind. Das würde die Homogenität des Rechtsraums, auf den Brüssel traditionell starken Wert legt, tangieren. Die gewonnene Flexibilität und die schnelleren Entscheidungswege könnten diese Nachteile aus der Sicht der EU wohl nur teilweise aufwiegen.

Aus Brüsseler Perspektive wäre das Modell einer «Kontinentalen Partnerschaft» der klarste Rückschritt, weshalb diese Variante gar nicht unter den offiziellen Szenarien figuriert. Die Unteilbarkeit der vier Grundfreiheiten gilt weiterhin als Basis des weiteren Integrationsweges und wird auch mit dem Brexit nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Im Gegenteil, die EU-Kommission wie auch die Mitgliedstaaten pochen auf die Unteilbarkeit der vier Grundfreiheiten. Die

«Kontinentale Partnerschaft» brächte das Risiko einer deutlich verkleinerten EU mit sich und könnte darum das europäische Projekt in globo in Frage stellen. Es kann darum nicht damit gerechnet werden, dass die EU auf ein solches Modell einschwenken wird, auch wenn dies aus der Schweizer Sicht vorteilhaft erschiene.

### Status quo plus als realistisches Szenario

Am realistischsten erscheint damit das Status-quo-Szenario «Carrying on», allerdings mit drei bedeutenden Erweiterungen: Erstens wird der Binnenmarkt weiter vertieft (für digitale Dienstleistungen, Kapitalmarkt und Energie). Die zweite Priorität gilt dem Finanzsystem: Die in der Finanzkrise geschaffenen Auffangeinrichtungen wie der Europäische Stabilitätsmechanismus müssen in reguläre Institutionen (z.B. in einen Europäischen Währungsfonds) übergeführt werden, die Bankenunion vertieft und auf alle Institute ausgedehnt und die fiskalische Koordination zwischen den Euroländern verstärkt werden. Die EZB wird mit allen Mitteln, vor allem einer expansiven Geldpolitik, gegen eine Erstarbung der Gemeinschaftswährung arbeiten, weil dies eine erneute Krise im strukturschwachen Südeuropa heraufbeschwören könnte. Drittens wird die Entscheidungsfindung in wichtigen aussen- und sicherheitspolitischen Fragen (allen voran der Sicherung der Aussengrenzen und der humanitären Migration) vom Einstimmigkeitsprinzip – und damit dem faktischen Veto jedes Mitglieds – zum Mehrheitsprinzip übergeführt werden.

Zusammengefasst ist also mit einem Status quo plus zu rechnen, und einer Europäischen Union, die von Interessensgegensätzen geprägt bleibt. Eine ökonomische Bruchlinie wird weiter den Norden vom Süden trennen und die Gemeinschaftswährung wird tendenziell dazu führen, dass Wertschöpfung in Richtung Norden abfließt. Politisch zeigt sich hingegen, dass die Auffassungen von Rechtsstaatlichkeit und Weltoffenheit im Osten des Kontinents andere sind als im Westen. Angesichts der innenpolitischen Verhältnisse wären für die Schweiz zwei Szenarien einfacher zu handhaben als die wahrscheinlichste Option des Status quo plus, nämlich der Rückzug der EU auf den Binnenmarkt («*Nothing but the single market*») und das Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten («*Those who want more do more*»). Gerade letzteres Szenario mit der Möglichkeit

zu Opt-outs könnte originären Schweizer Interessen wie dem Erhalt der eigenen Währung entgegenkommen.

### **Steiniger multilateraler Weg**

Neben den wirtschaftlichen Verflechtungen mit der Europäischen Union bietet der multilaterale Ansatz der Handelsliberalisierung einem insgesamt gesehen eher kleinen Handelspartner wie der Schweiz entscheidende Vorteile. Kleinere Länder sind in Fragen des Welthandels auf verlässliche Regeln angewiesen, denn im Gegensatz zu grösseren Volkswirtschaften können sie ihre handelspolitischen Interessen nicht mit wirtschaftlicher oder politischer Macht durchsetzen.

Die Welthandelsorganisation (WTO) bietet den globalen Rahmen für über 80 % der Länder, in den sie gleichberechtigt ihre Interessen einbringen können. Doch der multilaterale Ansatz harzt: Die bereits 2001 gestartete Doha-Runde sollte ursprünglich bis Ende 2004 abgeschlossen sein, dauert aber immer noch an. Ausserdem droht das WTO-Berufungsgericht handlungsunfähig zu werden, da die USA die Ernennung der neuen Richter von Zugeständnissen bei der Reform des Streitbeilegungsverfahrens abhängig machen. Das Interesse der USA daran ist sehr gross, denn gegen kein anderes Land wurden seit dem Bestehen der WTO mehr Klagen erhoben. Es gilt hier anzumerken, dass protektionistische Tendenzen – insbesondere in kleinen Volkswirtschaften wie der Schweiz – signifikante Wohlstandseinbussen zur Folge haben können.

Als Konsequenz der WTO-Schwierigkeiten werden immer mehr plurilaterale Abkommen verhandelt. Für den Abschluss dieser Verträge ist das Einstimmigkeitsprinzip der WTO nicht anwendbar. Es reicht, wenn die beteiligten Länder eine Übereinkunft erzielen. Rund ein Dutzend wirtschaftlich bedeutender Abkommen sind in Kraft (z.B. Nafta, EWR und Mercosur), weitere in – teilweise unterbrochener – Verhandlung: Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Trans-Pacific Partnership (TPP) und die Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) im südostasiatischen Raum. Neben diesen plurilateralen Übereinkünften existieren rund 200 bilaterale Handelsabkommen.

Es besteht eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass die WTO mit ihren heutigen Entscheidungsmechanismen und ihrer geringen Kraft zum Agenda-Setting an Legitimation verliert. Jedes weitere, mehrere Länder umfassende, regionale Handelsabkommen schwächt letztlich ihren Führungsanspruch. Trotzdem muss die Zukunft der WTO deswegen nicht düster sein. Die Bedeutung plurilateraler Abkommen könnte ab einem bestimmten Grad der Integration auch dazu führen, dass am Ende nur noch wenige, grössere Handelsbündnisse zusammengeführt werden müssten, um weitere multilaterale Handelserleichterungen zu erreichen. Dies ist ferne Zukunftsmusik, könnte aber dannzumal zu einer Reaktivierung der WTO führen.

Die Schweiz muss insgesamt davon ausgehen, dass die Welthandelsordnung in den nächsten 15 Jahren von regionalen Wirtschaftsabkommen und -blöcken dominiert bleiben wird. Der Multilateralismus kann nicht substanziell weiterentwickelt werden.



# Kapitel 6

# Skizzen der Zukunft: Denkbare Wege der Schweiz



Es ist kein einfaches Unterfangen, sich eine Schweiz auszumalen und sie konkret zu beschreiben, die ganz anders ist als die reale Schweiz, die wir heute kennen, denn wir alle unterliegen der Macht des Faktischen. Die Verhältnisse, Regeln und Möglichkeiten, die unseren Alltag bestimmen und die wir als gegeben erachten, erscheinen so schnell als alternativlos. Der politische Prozess, der in der auf Machtteilung bedachten föderalen Schweiz oft nur in Kleinstschritten vorangeht, tut das Seinige. Das oft mühsame und langwierige Ringen um Kompromisse lenkt den Blick weg vom grossen Ganzen hin zu Kleinigkeiten, um die leidenschaftlich gestritten wird. Grosse Würfe und schnelle Veränderungen waren und sind nicht die Sache der Schweiz und der Schweizer. Wenn es sie gab, wurden sie dem Land von aussen aufgezwungen oder durch gravierende Ereignisse angetrieben. Sachte, evolutionäre Entwicklungen sind wesentlicher Teil der Charakteristik des Schweizer Staatsgebildes, revolutionäre Umbrüche – Stand 2018 – realitätsferne Utopien. Natürlich hat diese nüchtern-pragmatische Eigenart der Schweiz auch ihr Gutes, gehört doch gerade die institutionelle Stabilität und Berechenbarkeit zu den Erfolgsfaktoren des Standortes.

### **Mehr Zukunft in der Gegenwart**

Und trotzdem: Es gibt immer Optionen, auch für die Schweiz. In einer Zeit, in der sich wenig bewegt und der Status quo angesichts der realpolitischen Verhältnisse als einzig möglicher Kompromiss erscheint, ist es wichtig, die Alternativen zu kennen. Das wirksamste Rezept gegen das Verharren in der Komfortzone ist das Aufzeigen von greifbaren und verständlichen Alternativen für die Zukunft. Die Angst vor der elektoralen Abstrafung darf nicht davon abhalten, tradierte Denkmuster und gängige Mehrheitsmeinungen in Frage zu stellen. Der öffentliche Diskurs sollte wieder mehr als bisher Zukunftsdiskurs sein, ein Diskurs, in dem Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft sich sachlich und bisweilen wohl auch emotional darüber austauschen, welchen Weg unser Land die nächsten zehn bis zwanzig Jahre gehen will. Erst durch diesen Wettstreit der Meinungen um die verschiedenen «Zukünfte» der Schweiz wird es möglich, den wohligen, vertrauten Ist-Zustand zu verlassen und Ergebnisse zu verbessern, die bislang bestenfalls nur zu befriedigen vermochten.

### **Szenarien sind keine Wunschkonzerte**

Doch wie leitet man aus der kaum überblickbaren Masse von Einzelpolitiken und deren Kombinationen sinnvolle Szenarien her, über die es sich zu diskutieren lohnt? Wie sind die Skizzen der Zukunft zu formulieren? Zuerst einmal müssen die alternativen Szenarien in sich konsistent und schlüssig sein. In diesem Sinn dürfen Szenarien keine Wunschschlösser sein, die eine ideale Welt für alle vorgaukeln. Man kann nicht gleichzeitig von einem Ausbau des Sozialstaats und einer tieferen Steuerlast ausgehen. Vielmehr sind die ökonomischen und die gesellschaftlichen Zielkonflikte und Spannungsfelder sowie die Vor- und Nachteile, aber auch die Grenzen des Gestaltungsspielraums eines Kleinstaats ohne Vorbehalte und aufrichtig einzubeziehen.

Ferner müssen sich die skizzierten Alternativen hinreichend voneinander unterscheiden. Sie müssen also eine bestimmte Distanz zueinander aufweisen, damit sie sinnvoll gegeneinander abgewogen werden können. Dies erfordert Konsequenz, wenn nicht sogar eine gewisse Radikalität in der Konzeption. Damit geht einher, dass die Möglichkeit der Umsetzung unter den heutigen politischen Realitäten kein

Kriterium sein darf, zumindest nicht in der kurzen Frist. Mittel- bis langfristig muss aber die Machbarkeit im Bereich des Möglichen sein. Aus diesem Grund wird auf den folgenden Seiten jedem Szenario ein Umsetzungsschema beigefügt, das die wichtigsten institutionellen Schritte zu dessen Realisierung aufzeigt.

### **Übersicht durch Komplexitätsreduktion**

Auch unter diesen Vorbedingungen verbleibt der Schweiz eine Vielzahl möglicher Wege. Wirtschaftspolitisch ist zu entscheiden, ob wir – wie bisher – offene Märkte und damit dezentrale Entscheidungen vieler einzelner Akteure bevorzugen oder einen neuen Korporatismus. Unter Letzterem werden die Forderungen der wirtschaftlichen Anspruchsgruppen (z.B. Arbeitnehmende, Firmen, Branchen, Sparer, Grundeigentümer und Mieter) in zentralen Verhandlungen unter den Interessenvertretern ausgemacht. Sodann ist über den Grad der Marktregulierung zu entscheiden, sowohl auf den Güter- als auch den Faktormärkten (für Arbeit, Kapital und Boden). Staatspolitisch gesehen dreht sich die entscheidende Frage um den Begriff der Souveränität: Betonen wir eine Art von Souveränität (oder Selbstbestimmung), unter der

wir unsere Geschicke – zumindest formell – eigenständig lenken können? Oder bevorzugen wir eine pragmatische Auslegung von Souveränität, unter der wir klar umrahmte Kompetenzen an supranationale Instanzen delegieren, dafür aber das Recht zur Mitbestimmung erhalten – dies immer mit der Möglichkeit, die Abtretung von Kompetenzen auch widerrufen zu können?

Auch der Grad der Offenheit für Menschen, Arbeitskräfte, Ideen und Kapital muss festgelegt werden. Gleichzeitig stellen sich gesellschaftspolitische Fragen. Hier reicht das Spektrum von einer urban-liberalen Haltung bis zur wertkonservativen Weltanschauung, aber auch darüber hinaus. Eng damit verknüpft – aber nicht deckungsgleich – ist die Frage, ob Staat und Gesellschaft individualistisch funktionieren sollen (der Einzelne bestimmt, was für ihn oder sie gut ist) oder kommunitaristisch (die Gemeinschaft bestimmt, was für den Einzelnen gut ist). Diese kleine Auswahl zeigt die Vielschichtigkeit und die hohe Komplexität der Frage danach, wie sich das Schweizer Staatswesen zukünftig positionieren und ausrichten kann.

Die Komplexität entsteht nicht zuletzt dadurch, dass die genannten Dimensionen nicht unabhängig voneinander sind, sondern teilweise gleichgerichtet. So wird ein Land, das offenen Märkten und damit dem wirtschaftlichen Individualismus zuneigt, in der Regel eine tiefere Regulierungsdichte aufweisen. Es sind jedoch auch Mischformen vorstellbar. Daraus wird klar, dass eine zielführende Auswahl und die konzise Beschreibung von Zukunftsszenarien eine massive Reduktion der Komplexität erfordert. Die nachfolgend beschriebenen sechs Szenarien sind das Ergebnis der Reduktion auf zwei Dimensionen:

- Die erste Dimension ist der Grad der Integration in supranationale Institutionen. Die Möglichkeiten reichen von einer möglichst umfassenden Eingliederung auf der einen Seite bis zur grösstmöglichen staatlichen Eigenständigkeit auf der anderen. Man könnte diese Dimension auch die Souveränitätsachse nennen, mit einem maximalen Grad an (formeller) Eigenständigkeit an einem Ende und der Delegation von Souveränitätsrechten am anderen Ende.
- Die zweite Dimension bildet den Zentralisierungsgrad wirtschaftlicher Entscheidung ab. Dieser bewegt sich

zwischen vollkommen offenen Märkten mit freier Preisbildung (und damit dezentralen Entscheidungen aller Wirtschaftsakteure) und einem ausgebauten Korporatismus, in dem die Preisbildung der wichtigen wirtschaftlichen Grössen kollektiv ausgehandelt oder staatlich gesteuert wird. Man könnte diese Dimension auch die «Liberalismusachse» nennen.

Im resultierenden Koordinatensystem gibt es somit vier Quadranten, die jeweils unterschiedliche Kombinationen dieser beiden Dimensionen beinhalten (vgl. **Abbildung S.88**). Im nordöstlichen Quadranten befinden sich zwei Szenarien, die sich durch eine verstärkte Integration und offenere Märkte auszeichnen: «Tragfähige Partnerschaft» und «Europäische Normalität». Der nordwestliche Quadrant enthält das Szenario «Skandinavischer Weg», das mehr Integration mit mehr kollektiven wirtschaftlichen Entscheidungen verbindet. Das Szenario «Selbstbestimmter Rückzug» steht im südwestlichen Quadranten. Es kombiniert höhere Grade an Autonomie und Korporatismus bzw. staatliche Lenkung. Der Quadrant im Südosten enthält zwei weitere Szenarien, nämlich «Club Schweiz» und «Globale Oase». Hier werden – in unterschiedlicher Ausprägung – staat-

liche Autonomie und Marktoffenheit betont. Bei der «Globalen Oase» stehen auch gesellschaftliche Freiheiten im Vordergrund.

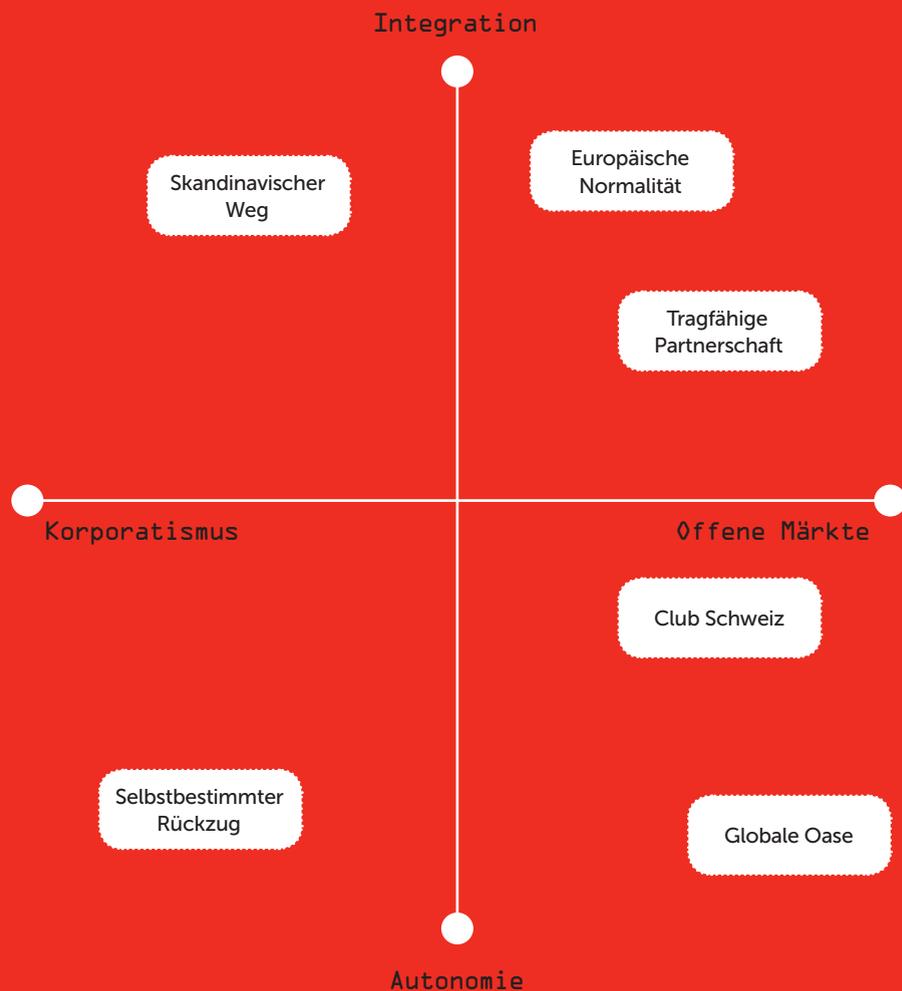
Die Szenarien selber sind, auch wenn sie mögliche Zukunftswege der Schweiz aufzeigen, aus dem fiktiven Blickwinkel eines Betrachters im Jahr 2030 verfasst. Durch diesen «Blick in die Vergangenheit» zurück ins Jahr 2018 wird es möglich, die einzelnen Szenarien mit ihrer Abfolge an angenommenen Ereignissen atmosphärisch dicht zu fassen.

### **Der Status quo ist kein Szenario**

Der Status quo – die heutige Situation der Schweiz – befindet sich im Ursprung des Koordinatensystems (Schweizerkreuz). Aus zwei Gründen bildet er kein eigenes Szenario: Zum einen soll diese Publikation die Debatte über die Alternativen der Schweiz neu beleben und nicht den Status quo verteidigen. Zum anderen ist der Status quo mittel- bis längerfristig kein gangbarer Weg, denn das Verhältnis zwischen politischen Körperschaften – gleich wie die unternehmerische Entwicklung – ist stets dynamisch. Ein Beharren auf dem Ist-Zustand würde gleich wie beim Verharren auf der un-

# Zukunftsszenarien für die Schweiz

Die sechs Zukunftsszenarien lassen sich anhand von zwei Dimensionen einordnen: dem Grad der Integration und dem Grad der Marktoffenheit. Im Zentrum des Koordinatensystems befindet sich der Status quo der Schweiz.



Quelle: eigene Darstellung

ternehmerischen Produktpalette mittelfristig zu schmerzlichen Wettbewerbsnachteilen führen (NZZ 2017a). Dazu muss die Aufrechterhaltung und Vertiefung des bilateralen Wegs institutionell abgestützt werden. Neue Marktzugänge mit neuen sektoralen Abkommen könnten Wachstumskräfte freisetzen und Liberalisierungsimpulse im Landesinnern auslösen. Das Verharren im Gegenwärtigen würde demgegenüber dazu führen, dass hausgemachte innenpolitische Herausforderungen wie etwa die nachhaltige Finanzierung der Sozialwerke und ein international wettbewerbsfähiges Unternehmenssteuerrecht nicht angegangen bzw. auf die lange Bank geschoben werden.

Die Strahlkraft unseres gelobten Landes in der Mitte des Kontinents ist denn auch nicht in Stein gemeisselt (NZZ 2017b). Der Status quo bedeutet letztlich Reformstillstand und bestenfalls Wohlstandserhalt. Der Druck zu weiterer Umverteilung würde steigen. Genau dies gilt es zu vermeiden. Leider hat sich die Schweiz aber in den letzten 15 Jahren von offenen Märkten wegbewegt, in Richtung mehr korporatistischer Entscheidungen und staatlicher Regulierung sowie Einflussnahme. Der Dialog darüber, wie der Weg zu einer tragfähigen Einbindung in den Euro-

päischen Binnenmarkt und in globale Märkte auf Dauer zu beschreiten ist, muss erst geführt werden.



## 1 Selbstbestimmter Rückzug:

Traditionell, heimatverbunden und ökologisch

Seite 95

## 2 Globale Oase:

Wenn sich der Kreis zwischen den Extremen  
schliesst

Seite 107

## 3 Club Schweiz:

Kontrollierte Offenheit im Zeichen nationaler  
Souveränität

Seite 117

## 4 Tragfähige Partnerschaft:

Die Schweiz im wirtschaftlichen Pragmatismus

Seite 131

## 5 Europäische Normalität:

Die Schweiz als Teil des politischen Europa

Seite 145

## 6 Skandinavischer Weg:

Auf der Suche nach dem kollektiven Glück

Seite 161

	<b>Selbstbestimmter Rückzug</b>	<b>Globale Oase</b>	<b>Club Schweiz</b>
<b>Verhältnis Schweiz–EU</b>	Drittstaatenbeziehung auf Basis von Freihandel	Drittstaatenbeziehung auf Basis von Freihandel	tiefgehendes Freihandelsabkommen und einzelne sektorielle Abkommen (Land- und Luftverkehr, Zollsicherheit) mit der EU
<b>Migrationspolitik</b>	restriktive Kontingente und strikter Inländervorrang	unilaterale Personenfreizügigkeit mit vielen Staaten der Welt	versteigerte Kontingente als Eintrittspreis
<b>Einbindung in den Welthandel</b>	WTO-basiert, einfache Freihandelsverträge	WTO-basiert, unilaterale Öffnung gegenüber vielen Staaten	bilaterale tiefe Freihandelsabkommen mit vielen Ländern und Efta-Freihandelsabkommen
<b>Geld- und Währungspolitik</b>	eigenständig und expansiv	eigenständig	eher restriktiv, phasenweise Ausrichtung an der EZB
<b>Sozialpolitik und Umverteilung</b>	ausgebaut zugunsten vieler Anspruchsgruppen	reduziert auf ein Minimum	zurückhaltend
<b>Arbeitsmarktpolitik</b>	stärker reguliert, Arbeitnehmerschutz	weitgehend dereguliert, Förderung der digitalen Arbeitsformen	weitgehend dereguliert
<b>Regulierung des Binnenmarktes</b>	konsequenter Schutz der einheimischen Infrastruktur (Lex Koller für zahlreiche Branchen), Ausbau des Agrarprotektionismus, hoher Selbstversorgungsgrad, schwacher Wettbewerb	konsequente Deregulierung und Privatisierung des Service public	teilweise Liberalisierung des Service public über Ausschreibungen, redimensioniertes Versorgungsniveau, tiefere Agrarzölle werden mit ökologischen Direktzahlungen ausgeglichen
<b>Souveränität</b>	starke Betonung der formellen Souveränität und der nationalen Eigenständigkeit	Betonung der formellen Souveränität und gleichzeitig eigenständige unilaterale Öffnung	grösstmögliche formelle Souveränität unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Erfordernisse
<b>Föderalismus</b>	ausgeprägt föderal und kleinteilig, starke Umverteilung in die Peripherie	föderal, stärkt urbanen Raum und erhöht räumliche Disparitäten	ausgeprägt föderal
<b>Gesellschaftspolitik</b>	konservativ-traditionell	progressiv-individualistisch, starke Betonung der Privatsphäre, obligatorischer Bürgerdienst	liberal-konservativ, Förderung der Zivilgesellschaft und des Milizprinzips

92

93

	<b>Tragfähige Partnerschaft</b>	<b>Europäische Normalität</b>	<b>Skandinavischer Weg</b>
	Rahmenabkommen, weitgehende Einbindung in den Binnenmarkt über sektorielle Abkommen inkl. Dienstleistungen und Energie	EU-Mitgliedschaft	EU-Mitgliedschaft
	Personenfreizügigkeit mit EU, Drittstaatenkontingente	Personenfreizügigkeit mit EU, Drittstaatenkontingente	Personenfreizügigkeit mit EU, Drittstaatenkontingente, starke Flüchtlingsmigration
	bilaterale tiefe Freihandelsabkommen mit vielen Ländern und Efta-Freihandelsabkommen	EU-Freihandelsverträge (Zollunion)	EU-Freihandelsverträge (Zollunion)
	Ausrichtung der Geld- und Währungspolitik an der EZB	Übernahme des Euro	Schweizer Franken, starke Ausrichtung der Geld- und Währungspolitik an der EZB
	wie heute	wie heute	starker Ausbau, Versorgungsstaat
	wie heute (FlaM)	EU-kompatible Anpassung der FlaM (Einschränkung der Entsenderichtlinie), verstärkter Arbeitnehmerschutz	EU-kompatible Anpassung der FlaM, Ausbau der zentralen Lohnbildung (GAV), Mindestlöhne, Geschlechterquoten
	punktueller Deregulierung, wo es die EU-Binnenmarkteinbindung erfordert: Abschaffung der Staatsgarantie von Kantonalbanken, Verbot von Beihilfen, Strommarktliberalisierung	punktueller Deregulierung, wo es der EU-Binnenmarkt erfordert: Abschaffung der Staatsgarantie von Kantonalbanken, Verbot von Beihilfen, EU-Agrarpolitik, Strommarktliberalisierung	weitgehende Liberalisierung des Service public und der Gütermärkte: Abschaffung der Staatsgarantie von Kantonalbanken, Verbot von Beihilfen, EU-Agrarpolitik, Strommarktliberalisierung
	pragmatische Abwägung zwischen wirtschaftlichen Integrationsvorteilen und formeller Souveränität	Betonung der materiellen Souveränität, Neudefinition des formellen Souveränitätsbegriffs im Sinne der Mitbestimmung auf supranationaler Ebene	Betonung der materiellen Souveränität, Neudefinition des formellen Souveränitätsbegriffs im Sinne der Mitbestimmung auf supranationaler Ebene
	wie heute	wie heute	Zentralisierung von Kompetenzen
	tendenziell progressiv	tendenziell progressiv	progressiv-paternalistisch, Fokus auf Gleichstellung und sozialem Wohlergehen



## Szenario 1

### Selbstbestimmter Rückzug

### Traditionell, heimatverbunden und ökologisch

«Aues i auem hani nüt z chlage.  
Das heisst, eigetlech hätti e Huufe  
z chlage, vor auem, weni a d Zuekunft  
dänke. Was wottme? Für öppis hetme  
jo no ne Vergangeheit.»

*Pedro Lenz, «Der Goalie bin ig» (2010)*

Das **Szenario 1** beschreibt eine Schweiz des Alleingangs. Das Land sucht sein Glück in einer Kombination aus konsequent gelebter Ökologie und traditioneller Identität – inklusive einer gestärkten Armee. Die mit dem ökonomischen und mentalen Rückzug einhergehenden Wohlstandsverluste werden wettgemacht durch hohe Lebensqualität in bescheidenen, aber gesunden Verhältnissen.

Ein Unmensch, wer ob der wunderschönen Schweizer Landschaft noch nie im Leben fast in Ehrfurcht erstarrt ist. Ein einzigartiges Land mit seinen vier Sprachregionen, dem reichen Brauchtum, einem stolzen Bauernstand und den freundlichen Menschen: Diese kulturelle Identität schien bedroht, und die Schweiz lief Gefahr, ein Opfer der Globalisierung zu werden.

Zum Glück entschloss sich das Land Ende der 2010er Jahre, die eigene Identität und das Heimatgefühl unbedingt und konsequent zu bewahren. Dem Schutz der Landschafts- und der Ortsbilder kommt heute eine wichtige Bedeutung zu – das Land soll in seiner Schönheit für die Nachwelt erhalten werden. Der politische Fokus wurde nach innen verlegt – «Die Schweiz zuerst», wenn man so will.

Eine zentrale Errungenschaft war die Kontrolle des Bevölkerungswachstums. Das Wort «Dichtestress» verschwand mit den Jahren aus der Alltagssprache, auch wenn Strassen und Züge – wie bereits früher zu Spitzenzeiten – immer noch gut ausgelastet sind. Neuerdings schrumpft die Bevölkerung, was einerseits mit der Demografie, andererseits mit der Abwanderung zahlreicher junger Köpfe erklärt werden kann.

Der Bevölkerung bereitet dieser Trend kein Kopfzerbrechen. Es wird als politische Errungenschaft angesehen, dass dem ökonomischen Wachstum in der Wirtschaftspolitik keine so grosse Bedeutung mehr beigemessen wird. Zwar ist man gemäss den klassischen internationalen Wohlstandsmessungen relativ zurückgefallen, aber es ist weitgehend unbestritten, dass diese Einbusse durch die in vielen Bereichen gewonnene Lebensqualität aufgewogen wird. «Wir müssen nicht jedes Jahr ein neues Smartphone haben, solange wir Schweiz sein können», lautet eine bekannte Parole aus dem Munde eines Bundesratskandidaten. Heutzutage kümmert sich die Politik mit Nachdruck um den Schutz lokaler Arbeitsplätze. Die Verflechtung von Staat und Wirtschaft ist in den letzten Jahren konti-

nuiertlich gewachsen. Besonders die KMU und die Genossenschaften dürfen sich über Unterstützungen freuen. Schweizerinnen und Schweizer genießen eine hohe Arbeitsplatzsicherheit. Ab dem 50. Lebensjahr – und in diese Gruppe gehört aufgrund der demografischen Entwicklung ein Grossteil der arbeitenden Bevölkerung – darf man sogar von einem verstärkten Kündigungsschutz profitieren.

Natürlich war die neue Sicherheit nicht ganz billig: Das Lohnwachstum ist niedriger als früher, die strukturelle Arbeitslosigkeit hält sich hartnäckig und entsprechend gross sind die finanziellen Lasten der Arbeitslosenversicherung. Man nahm und nimmt es gerne in Kauf. Trotz weiter steigender Lebenserwartung kommt eine Erhöhung des Rentenalters nicht in Frage. Der Renteneintritt erfolgt für Frauen und Männer ab dem 65. Lebensjahr. Jeder soll seinen dritten Lebensabschnitt würdig genießen können, so die politische Losung.

Die Landwirtschaft spielt wieder eine zentrale Rolle. Schon früh konnte das «Bauernsterben» gestoppt werden – ein wichtiger Beitrag zur rustikalen Identität der Schweiz. Das Landschaftsbild profitiert bis heute fundamental von dieser Entwicklung. Der starke

Grenzschutz schirmt das einheimische Agrarwesen ab und sorgt für Lebensmittel ohne Gentechnologie sowie eine Produktion mit hohen Umwelt- und Tierschutzstandards. Die private Einfuhr von Nahrungsmitteln wird rigoros unterbunden – in der Politik ist man sich einig, dass Konsumentinnen und Konsumenten die höheren Preise für gesündere Produkte und zum Wohle der Schweiz gerne bezahlen. Ähnliches Denken gilt für «strategisch wichtige» Bereiche der Wirtschaft wie den Energiesektor. Es herrscht die Überzeugung, dass damit eine Versorgungssicherheit des Landes sichergestellt werden kann, welche die hohen Kosten rechtfertigt. Die Schweiz baut deswegen keine Mauern, aber sie soll vor den schlimmsten Auswüchsen der Globalisierung verschont bleiben.

### **Der Wendepunkt: die Kündigung der Bilateralen**

Wie kam es zu dieser Entwicklung? Auslöser war die Neudefinition des Verhältnisses zur Europäischen Union, als sich die Schweiz vom Prinzip der Personenfreizügigkeit verabschiedete und das entsprechende Abkommen kündigte. Die Preisgabe des restlichen bilateralen Vertragswerks nahm man bewusst in Kauf, sie wurde sogar von einer Mehrheit des Souveräns begrüsst. Selbstre-

dend ist dies keine Abschottung, denn als kleines Land bleibt die Schweiz auf internationale Handelsbeziehungen angewiesen. Allerdings setzte der Rückfall auf das Freihandelsabkommen von 1972 dem Austausch von Waren hohe Hürden. Der Verzicht auf die gegenseitige Anerkennung der technischen Standards und Normen, wovon früher besonders die Importgüter profitiert hatten, erschwerte den grenzüberschreitenden Handel enorm und führte zum Anstieg der Preise, der bis heute andauert. Der Schweizer Aussenhandel wurde eingebremst und entwickelt sich seit einiger Zeit sogar rückläufig. Einzig im Austausch mit asiatischen Märkten sind immer noch Zuwächse zu verzeichnen.

Natürlich ging diese Entwicklung auch am Schweizer Franken nicht spurlos vorbei. Nach Jahrzehnten der Auf- und Überbewertung wendete sich das Blatt deutlich. Abwanderungen von internationalen Unternehmen, zunehmende Staatsverschuldung und vor allem der rückläufige Handel verstärkten den Abwertungsdruck. Was den Tourismus und Teile der Industrie freute, belastete die reisefreudigen Schweizer umso mehr. Die Nationalbank stemmte sich gemäss ihrem Mandat der Abwertung und dem drohenden Inflationsdruck

entgegen. Zwischenzeitlich waren dafür empfindliche Zinserhöhungen notwendig, was sich vorübergehend negativ auf die Konjunktur und besonders auf die Häuserpreise auswirkte. Auch wenn es nicht direkt zu einer Immobilienkrise kam, belastete das neue Zinsregime die Wohneigentümer enorm.

### **Stabile Rütli-Brücke**

Für die Schweiz anno 2030 gilt: Handelsabkommen, die über die reine Senkung von Zöllen hinausgehen, finden trotz absehbaren Nachteilen und Kostenfolgen keine Mehrheiten mehr (Bundesrat 2015), institutionelle Verflechtungen mit supranationalen Organisationen werden ohnehin abgelehnt.

Grund hierfür ist eine Mehrheit über politische Gräben hinweg (die Medien sprechen von der sogenannten Rütli-Brücke): Die eine Seite betont die Souveränität des Nationalstaats in seiner Gesetzgebung, die nicht beeinträchtigt werden dürfe, die andere Seite kämpft gegen eine Verwässerung in Bereichen wie Arbeitnehmerschutz, Umweltstandards usw. Damit geht eine Gesetzgebung einher, die es ausländischen Staatsangehörigen erschwert oder sogar verunmöglicht, Immobilien oder Mehrheitsbeteiligungen an den Schweizer Firmen zu erwerben, denn

die inländischen Arbeitsplätze und das Schweizer Know-how sollen geschützt werden. In der Konsequenz konnte beobachtet werden, dass die ausländischen Investitionen in der Schweiz zurückgingen, aber auch das Investitionsvolumen in die Gegenrichtung.

Dies bedeutet keineswegs, dass die Schweiz nicht vereinzelte Kooperationen mit anderen Staaten oder der EU eingeht. Im Bereich des Verkehrs (Stichwort: Neat oder Luftfahrt) ist nach wie vor grosser Koordinationsbedarf gegeben – besonders mit den Nachbarstaaten. Auch in vielen beratenden und koordinierenden Gremien wie beispielsweise bei der Hochschulbildung bleibt die Schweiz vertreten.

### **Vom autonomen Nachvollzug zum Vollzugsautomatismus**

Die formell gestiegene Eigenständigkeit kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Politik und Verwaltung in vielen Bereichen gezwungen bleiben, sich an internationale Rechtsnormen anzupassen. Sprach man früher vom autonomen Nachvollzug, hat sich mittlerweile das Bürokratiekürzel «Va» für Vollzugsautomatismus im Schweizer Sprachgebrauch eingenistet. Einerseits handelt es sich hier um die üblichen Regulierungsstandards im

Bereich der Finanzregulierung (Stichwort: Basel III und Folgeregulierungen), die vor allem von den USA diktiert werden, andererseits um internationale Steuerrichtlinien oder um Vorgaben im Bereich der Sicherheit. Aus pragmatischen Gründen übernimmt die Schweiz relativ viele Regulierungsstandards aus der EU. Dies ist auch ein Zugeständnis an diverse weiterhin exportierende KMU (auch wenn sie an der doppelten Konformitätsprüfung nicht vorbeikommen). Allerdings sind die bestehenden Differenzen nicht zu vernachlässigen: Seit der Kündigung der Bilateralen sitzt die Schweiz aus Souveränitätsgründen in diversen Extrazügen.

Die wohl fundamentalste Änderung erfuhr unser Land im Bereich Migration. Die Nettozuwanderung hat sich in den vergangenen Jahren massiv verringert. Genau genommen handelt es sich sogar um eine Nettoabwanderung, die vor allem von jungen, vielfach an den Schweizer Hochschulen ausgebildeten Fachkräften getrieben wird. Gesteuert wird die neue Migrationspolitik über Kontingente und einen strikt angewandten Inländervorrang. Zugewanderte Ausländer müssen darüber hinaus mindestens eine C-Bewilligung besitzen, um in den Genuss von Leis-

tungen des Sozialsystems (AHV, IV, Sozialhilfe) zu kommen.<sup>1</sup>

Das Kontingentsystem orientiert sich an den Mechanismen aus der Zeit vor der Personenfreizügigkeit mit der EU. Die Kontingentshöhe wird zentral bestimmt und dann von den Kantonen gemäss einem Branchenschlüssel an die nachfragenden Firmen verteilt. Die Unterscheidung zwischen Personen aus der EU und Personen aus anderen Ländern gibt es nicht mehr. Dazu kommt ein harter Inländervorrang mit ausführlicher Begründungspflicht für die Unternehmen, der vor allem mit dem Schutz der einheimischen Arbeitnehmerschaft begründet wird.

### Brain-Drain und Firmen-Drain

Neu aufgetaucht ist ein aus dem letzten Jahrhundert bekanntes Problem: Unternehmen mit guten Kontakten zur Verwaltung kommen rascher zu Kontingenten als ihre Konkurrenten. Da aufgrund der demografischen Entwicklung immer weniger inländische Arbeitskräfte zur Verfügung stehen (vgl. **Abbildung S. 101**) und gut ausgebildete Personen immer öfter ihr Glück im

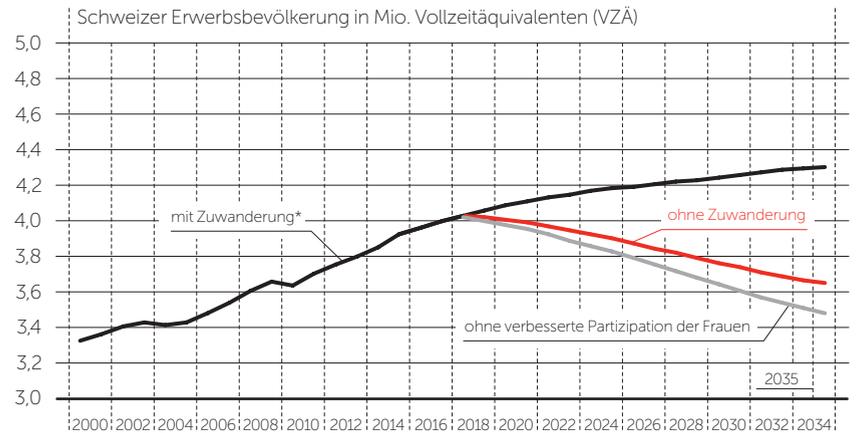
Ausland versuchen, verschärft sich der Kampf um die knappen Kontingente. Diverse Unternehmen reagierten in den letzten Jahren darauf mit Verlagerungen oder gar Abwanderung. Dies birgt für sie den zusätzlichen Vorteil, dass sie weniger bzw. überhaupt nicht mehr in Konflikt mit unterschiedlichen Normen kommen.

Mit der Aufhebung der bilateralen Verträge trat die Schweiz auch aus dem Abkommen von Schengen aus, und an Grenzen und Flughäfen wurden wieder reguläre Kontrollen eingeführt. Die Wartezeiten für Grenzübertritte sind entsprechend hoch, besonders für Grenzgänger, obwohl sich deren Zahl in den letzten Jahren reduzierte. Das blieb notabene nicht ohne Konsequenzen: Bedeutende Teile der Forschungseinrichtungen der Basler Pharmaindustrie wurden nach Baden-Württemberg und ins Elsass, teilweise sogar bis nach Boston/USA ausgelagert. Nachteilig wirkte sich der Austritt aus dem Schengen-Abkommen auch für die einheimische Tourismusindustrie aus, und zwar schwergewichtig beim Gruppentourismus. Viele Touristen aus China und Indien entscheiden sich gegen einen Ab-

<sup>1</sup> Die Idee, Sozialleistungen nur im Heimatland beziehen zu können, ist nicht neu. (Bommes und Geddes 2000)

## Entwicklung des Schweizer Arbeitsmarktes bis 2035

Demografisch bedingt wird der Schweizer Arbeitsmarkt von 2018 bis 2035 ohne weitere Zuwanderung und unter Annahme einer höheren Erwerbspartizipation der Frauen um fast 400 000 VZÄ schrumpfen. Ohne die Frauen läge dieser Rückgang bei 550 000 VZÄ.



Quelle: BFS 2017, eigene Berechnung

\* gemäss Referenzszenario BFS

stecher in die Schweiz, wenn sie neben dem Schengen-Visum noch ein zusätzliches Gesuch für ein Schweizer Visum stellen müssen.

### Schutz des Binnenmarktes und Staatsfonds

Die Lage an den Grenzen war mitverantwortlich für eine strenge Gesetzgebung zur Eindämmung des Einkaufstourismus: Die Zollstationen sollten damit entlastet werden. Da der relativ schwache Franken dem «Problem» aber ohnehin den Garaus gemacht hätte, spielte wohl eher der Schutz der

einheimischen Wirtschaft bzw. der «Schweizer Produktionsbedingungen» eine entscheidende Rolle hierfür. Besonders im Bereich der Landwirtschaft wurden aus diesen Gründen die Vorgaben im Tier- und Umweltschutz verschärft und der Grenzschutz verstärkt. Die Preisunterschiede für landwirtschaftliche Produkte relativ zum Ausland werden als Konsequenz immer grösser und mit ihnen die Anzahl der Strafverfahren wegen Schmuggels. Politisch wird dies jedoch in Kauf genommen, auch weil eine kleinbäuerlich, produzierende Landwirtschaft als un-

abdingbar für den Erhalt des Landschaftsbildes angesehen wird.

Mit den veränderten Aussenhandelsbeziehungen gingen viele Anpassungen im Binnenmarkt einher. Konsequenterweise wurde in der Gesetzgebung der höhere Schutz einheimischer Produktion und die Unterstützung beteiligter Unternehmen (insbesondere der KMU und der Genossenschaften) entwickelt. Bei staatlichen Aufträgen werden Schweizer Leistungserbringer bevorzugt, indem verschiedene Vorgaben (z.B. Ausbildungsquoten für Lehrlinge) an deren Vergabe gebunden werden. Trotz Konflikten mit den WTO-Regeln hält die Schweiz daran fest, ein Austritt aus der Welthandelsorganisation steht jedoch nicht zur Diskussion.

Die Stützung der einheimischen Wirtschaft erfolgt auch über andere Gefässe, beispielsweise über einen Staatsfonds, der sich aus Geldern der Nationalbank speist.<sup>2</sup> Die SNB betreibt zwar weiterhin offiziell eine auf Preisstabilität ausgerichtete Geldpolitik mit flexiblen Wechselkursen, doch der politische Druck steigt, möglichst hohe Gewinne zuhanden des Fonds (neben

der Ausschüttung an Bund und Kantone) zu generieren. Da die Gewinne im neuen Umfeld nicht mehr so üppig ausfallen, fliessen immer mehr reguläre Bundesmittel (ursprünglich als befristete temporäre Massnahme konzipiert, in der Zwischenzeit jedoch dauerhaft) in den Fonds.

Die Unterstützung der Volkswirtschaft durch den Fonds ist vielseitig, aber prinzipiell industriepolitisch Natur und zielt nicht zuletzt darauf ab, die weitere Abwanderung von Unternehmen zu verhindern. Wie erfolgreich der Fonds in dieser Hinsicht arbeitet, bleibt umstritten. In jedem Fall wirkte die nachlassende Wettbewerbsintensität des Binnenmarktes preistreibend auf diverse Güter und Dienstleistungen. Gleichzeitig verringerte sich die Exportquote drastisch. Obwohl sie oft heruntergespielt oder gegen andere Phänomene (z.B. weniger Verdichtung und Landschaftsverbrauch) aufgewogen wird, bedeutet diese Entwicklung über den schwächeren Franken hinaus einen realen Kaufkraftverlust für die Schweizer Bevölkerung.

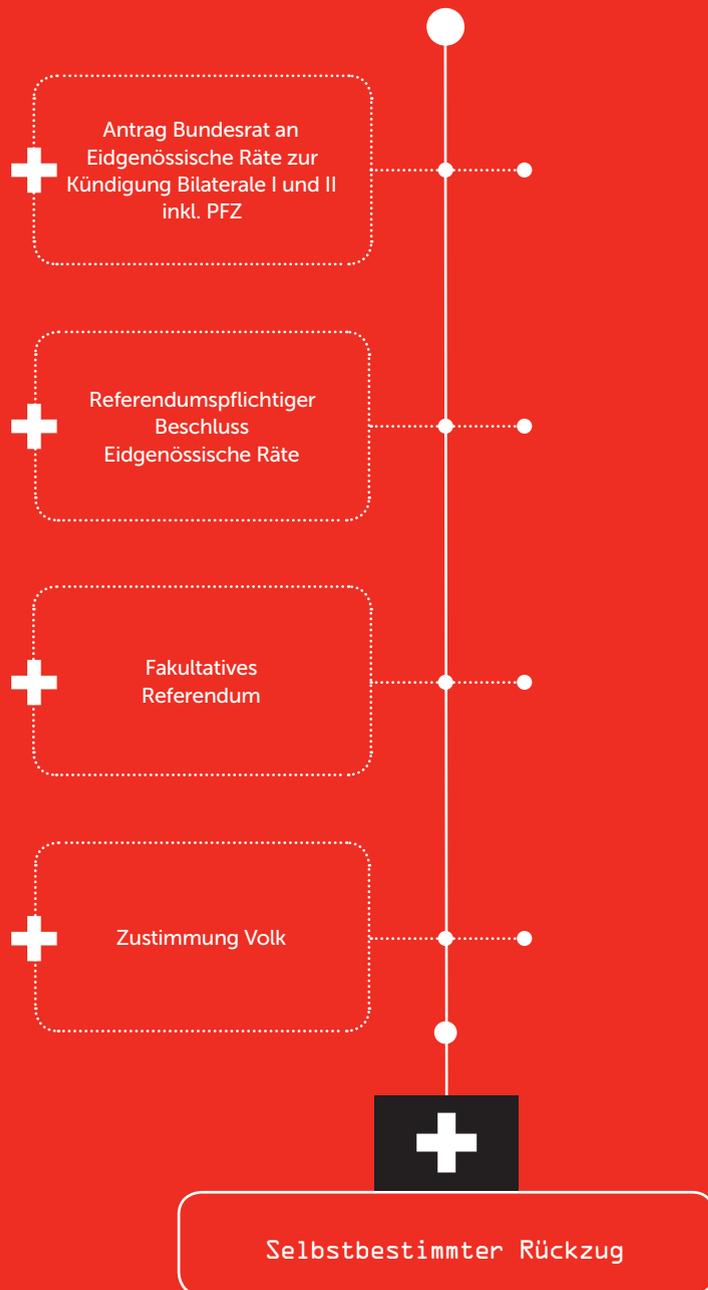
<sup>2</sup> Ähnliche Ideen gab es bereits im Zuge der Frankenaufwertung (*Leutenegger Oberholzer: Motion 17.3614*)

## Sonderfall abseits der Globalisierung

Auch im Sicherheitsbereich erschwert das Politumfeld das Zustandekommen von internationalen Kooperationen. Infolgedessen hat die Schweiz beschlossen, auf eine Stärkung der eigenen Armee zu setzen und ihre Truppenstärke markant auszubauen. Auch soll der Militärdienst wieder vermehrt der Kohäsion zwischen den Landesteilen dienen. Einsätze ausserhalb der Schweizer Grenzen werden jedoch keine mehr getätigt, die Teilnahme am Sicherheitsprogramm «Partnership for Peace» wurde mit einem deutlichen parlamentarischen Mehrheitsbeschluss eingestellt. Dennoch: Faktisch profitiert die Schweiz weiterhin vom Sicherheitsschirm der Nato. Nur mässig aufgestockt wurden allerdings die Mittel des Verteidigungsbudgets. Dies ist eine unmittelbare Konsequenz der aus dem Gleichgewicht geratenen Staatsfinanzen mit regelmässigen Defiziten und Verletzungen der Schuldenbremse. Hauptgrund hierfür sind vor allem demografiebedingte Belastungen aufgrund von Mehrkosten im Bereich der sozialen Wohlfahrt, aber auch tiefere Einnahmen durch die Abwanderung von Unternehmen und gut ausgebildeten jungen Leuten. Dass die Ansprüche an den Staat im neuen Umfeld generell

eher wachsen (wie das erwähnte Beispiel des Staatsfonds zeigt), macht die Finanzsituation für Bund, Kantone und Gemeinden nicht einfacher. Besonders in Schieflage geraten ist die finanzielle Situation der AHV. Die politische Weigerung, das Rentensystem zu reformieren und insbesondere einer Anpassung des Referenzrentenalters zuzustimmen, hat dazu geführt, dass sich die Schulden im wichtigsten Sozialwerk in Milliardenhöhe türmen.

Die Schweiz hat mit all diesen Entwicklungen ihren Ruf als Sonderfall zementiert. Ausländische Beobachter beschreiben sie als ein Land, das sich so weit wie möglich der Globalisierung entzogen hat. Sie führt damit zwar nicht mehr die Rankings bezüglich Wohlstand, Innovationskraft, tiefer Staatsquote oder Wettbewerbsfähigkeit an, gilt aber manchen als Vorbild für einen alternativen Weg.



## Risiken

- **Aussenwirtschaftliche Isolation:** Das Szenario «Selbstbestimmter Rückzug» geht davon aus, dass die Schweiz zwar in den internationalen Handel eingebunden bleibt, aber in abnehmendem Umfang. Eine nach innen gerichtete, zunehmend protektionistisch agierende Schweiz trägt das Risiko der Ausgrenzung einzelner Handelspartner in sich. Der Innenfokus ist besonders nachteilig in einer multipolaren Weltordnung, in der sich der Welthandel vornehmlich zwischen den grossen Handelsblöcken abspielt und die WTO weiter an Bedeutung verliert.
- **Regulatorische Isolation:** Ein institutioneller Alleingang und eine offene Volkswirtschaft widersprechen sich inhaltlich, denn es bleibt ein grundlegender transnationaler Koordinationsbedarf in der Regulierung bestehen. Das Szenario geht aber davon aus, dass verschiedene international anerkannte Normen und Standards übernommen werden, etwa in Form des «autonomen Nachvollzugs».
- **Sinkende Standortattraktivität:** Die Schweiz verliert für internationale Unternehmen ihre bisherige Anziehungskraft: Mit dem Rückschritt auf das Freihandelsabkommen von 1972 infolge der Kündigung der Bilateralen reduziert sich der Dienstleistungshandel mit der EU und steigt der regulatorische Aufwand der Unternehmen. Eine restriktive, politisch gesteuerte Arbeitsmigration wird die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften aus dem Ausland nicht decken können und stark strukturerhaltend wirken.
- **Wachsende Verteilungskonflikte:** In einer schrumpfenden Volkswirtschaft werden die politischen Kräfte mehr für zusätzliche Umverteilung (Rent-Seeking) als für produktive Reformen eingesetzt. Die zu erwartenden Wachstumseinbussen führen gleichzeitig zu sinkenden Einnahmen in den öffentlichen Haushalten. Der politische Verteilungskampf erhöht deshalb die Gefahr der Defizitwirtschaft.
- **Neue Grenzen für Privatpersonen:** Die wieder eingeführten Personenkontrollen an den Grenzen nach dem Schengen-Austritt und die Abwertung des Frankens werden für die seit Generationen reisefreudigen Schweizerinnen und Schweizer negativ zu Buche schlagen.



## Szenario 2

### Globale Oase

#### Wenn sich der Kreis zwischen den Extremen schliesst

**«Eine Gesellschaft, die Gleichheit über Freiheit stellt, wird nichts von beidem erhalten. Eine Gesellschaft, die Freiheit vor Gleichheit stellt, wird viel von beidem bekommen.»**

*Milton Friedman, Nobelpreisträger (1912–2006)*

Das **Szenario 2** beschreibt die Schweiz als «globale Oase» der Freiheit. Umverteilung ist auf das Nötigste reduziert, Regulierungen sind radikal abgebaut. Die digitalen Überwachungsmöglichkeiten wurden stark eingeschränkt. Ehemalige staatliche Bastionen wie der Service public sind teil- oder vollprivatisiert, die Subventionen der Landwirtschaft auf das europäische Niveau zurückgeführt. Mit der unilateralen Öffnung des Arbeitsmarktes werden bewusst Talente aus dem Ausland angezogen.

Zwölf Jahre ist es her, seit mit der Ablehnung der Initiative zur Abschaffung der Gebührenfinanzierung der SRG letztmals eine eidgenössische Institution an der Urne bestätigt wurde: «No Billag» – ältere Leser erinnern sich vielleicht. Dass die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft inzwischen trotzdem verschwunden ist, ebenso wie die Kantonalbanken, die Post oder das Rauchverbot, ist das Resultat eines bis in die feinsten Verästelungen liberalisierten Staates.

### Verdampfende Freiheiten

In den 2020er Jahren erkannten die Schweizerinnen und Schweizer, dass ihre föderalistisch organisierte, auf Ausgleich bedachte soziale Marktwirt-

schaft ein Modell der Vergangenheit war. Lange war übersehen worden, wie die persönlichen Freiheiten in einer globalisierten, durch und durch digitalisierten Welt verdampften. Die Unzufriedenheit wuchs sowohl auf der linksprogressiven als auch auf der rechtskonservativen Seite des politischen Spektrums und führte schliesslich zu einer Marginalisierung der saturierten Mitte. Zermürbt von der zunehmenden Kontrolllust eines ausufernden, wenn auch wohlmeinenden Überwachungsstaates, verband sich eine Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer zu einer Allianz gegen die Bevormundung aller Art. Mit einengenden Regulierungen wurde radikal aufgeräumt. Der legendäre Schweizer Freiheitsdrang verschaffte sich einmal mehr sein Recht.

Zugegeben, es brauchte auch diesmal Anstösse aus dem Ausland, um die Schweiz aus der Komfortzone zu befördern, in der sie nach der Jahrtausendwende vor sich hingedämmert hatte. In erster Linie ist dabei die Digitalisierung zu nennen: Globale Unternehmen erschufen durch die Anhäufung, immer intelligenterer Verknüpfung und jederzeitigen Verfügbarkeit von Daten jene gläserne Bürgerin, vor der so lange gewarnt worden war. Re-

gierungen und Bürokratien erkannten weltweit das enorme Potenzial und begannen es zu nutzen. Auf Schritt und Tritt wurden die Menschen zur guten Lebensführung angehalten: sozialverträglich, nachhaltig, risikoarm. Ausgeklügeltes Nudging steuerte die Menschen subtil und oft unmerklich: Printer liessen sich nur noch sehr umständlich auf einseitigen Druck umstellen, preisgünstige Äpfel ohne aufgeklebtes Bio-Knospen-Symbol lagen in den unattraktivsten, dunkelsten Ecken der Supermärkte versteckt.

Die Höhe der Krankenkassenprämien orientierte sich an Gen-Analysen der Versicherten und am Nachweis gesunder Ernährung, ausreichender sportlicher Betätigung und eines mässigen Alkoholkonsums. Da Geschäfte die Einkommen ihrer Kunden ebenso kannten wie ihre Vorlieben und Schwächen, wurden unwiderstehliche Angebote ausgespielt und die Preise dafür individuell festgesetzt – mit verheerenden Folgen für all jene, die nicht über den eisernen Willen verfügten, den aufs Handy gepushten Verlockungen zu widerstehen. So kam es zur Abschaffung der Konsumentenrente, jenem einmaligen Vorzug der Marktwirtschaft, der früher einmal dafür gesorgt hatte, dass wir für eine Flugreise viel weniger zah-

len mussten, als das Glück wert ist, das sie uns bescherte.

Der Bargeldverkehr wurde weltweit eingedämmt, weil damit angeblich Kriminalität, Steuerbetrug und Schwarzarbeit verhindert werden konnten. Einige Länder schafften das Papiergeld sogar ganz ab. In Dänemark druckte die Zentralbank überhaupt kein Bargeld mehr, und die Pflicht von Tankstellen und Restaurants zur Annahme von Münzen und Banknoten wurde aufgehoben. Länder wie Griechenland, Italien oder Frankreich definierten Obergrenzen für Barzahlungen. Wer ein Auto, ein Haus oder eine Luxusuhr kaufen wollte, musste der Steuerbehörde die Herkunft des Geldes genau darlegen können. An die Stelle des Vertrauensprinzips war staatlicher Generalverdacht getreten. Ein von der Nationalbank herausgegebener Kryptofranken sollte zwar einen anonymisierten Zahlungsverkehr gewährleisten, aber so ganz sicher konnte sich niemand sein, wo die Daten seiner elektronischen Finanztransaktionen schliesslich landeten.

Solche Probleme hatten vor allem jene Schweizerinnen und Schweizer, die von der Digitalisierung profitierten. Und das war je länger desto mehr eine über-

durchschnittlich ausgebildete digitale Elite. Um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten, verschrieb man dem Arbeitsmarkt Therapien, die das Unheil nur noch verschlimmerten. Flankierende Massnahmen zum Schutz benachteiligter Arbeitnehmer vor ausländischer Konkurrenz wurden ausgebaut, Gesamtarbeitsverträge und Kollektivlöhne erschwerten zunehmend die Integration von Berufseinsteigern, tiefer Qualifizierten und älteren Arbeitnehmern, aber auch von Flüchtlingen.

### «La Suisse libre»

Erste Anzeichen von Unzufriedenheit mit den herrschenden Verhältnissen zeigten sich anlässlich der eidgenössischen Wahlen im Jahr 2023, bei denen nationalkonservative Kräfte und linksprogressive Kreise massive Sitzgewinne verzeichneten. Unter grossem medialem Getöse ereiferten sich beide Seiten für Freiheit und Unabhängigkeit. Sie setzten sich als Sprachrohr der Globalisierungsverlierer und all jener in Szene, die nicht sieben Tage die Woche während vierundzwanzig Stunden kontrolliert werden wollten. Mittels Stimmentausch sicherten sie sich, obwohl von unterschiedlichen Wählergruppen unterstützt, wechselseitige Unterstützung zu. Ihr gemeinsamer Slogan war «La Suisse libre» und der

praktisch von einem Tag auf den anderen in aller Munde. Dieser Bewegung schlossen sich in der Folge auch einzelne radikal-liberale Vertreter an.

In einem Backlash, über den sich ausländische Beobachter nur die Augenreiben konnten, fegte eine Welle von Deregulierungen durchs Land. Das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU – nach Ansicht der Suisse-libre Anhänger ein undurchschaubarer Vorschriftendschungel zur Gängelung der Menschen – war bald Makulatur. In der Folge kündigte die Schweiz einseitig die bilateralen Verträge. Der nationale Finanzausgleich durchlief eine radikale Reform und wich einem kleinräumigen Wettbewerbsföderalismus, die Verbundaufgaben von Bund und Kantonen wurden radikal entflochten. Mit der Realisierung der Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze wurde sichergestellt, dass die Einhaltung föderalistischer Grundsätze auch gerichtlich überprüfbar wird. Somit werden öffentliche Aufgaben heute grundsätzlich auf der tiefstmöglichen Staatsstufe wahrgenommen, was nicht nur den Wettbewerb zwischen den Kantonen und Gemeinden stärkt, sondern auch Kosteneffizienz und Bürgernähe fördert.

### Domino-Effekt im Service public

Alte Tabus fielen dem neuen Freiheitsgedanken reihenweise zum Opfer: Subventionen an die Landwirtschaft wurden zwar nicht ganz gestrichen, aber immerhin auf europäisches Niveau zurückgeführt, wodurch jährlich 2,5 Mrd. Fr. eingespart werden. Der öffentliche Verkehr ist vollumfänglich privatisiert und wird über Leistungsaufträge durch private Firmen abgewickelt, genauso wie die Wasserversorgung und die Post. Die Kantonalbanken und die Elektrizitätswirtschaft sind dem freien Markt überlassen. Im Grossen und Ganzen darf man heute feststellen: «Amazon@Home» funktioniert zufriedenstellend, wenn man davon absieht, dass ein Brief von Zürich nach Zinal 14 Fr. kostet.

Erwartungsgemäss orchestrierten die Medien, die Kulturschaffenden und teilweise die sozialdemokratische Intelligenzija die Neuorientierung anfangs mit lautem Wehklagen und Weltuntergangphantasien. Die Opposition verstummte allerdings rasch angesichts des wirtschaftlichen Booms, den die neuen Freiheiten auslösten. So wurde der Strompreis pulverisiert: Unsere nördlichen Nachbarn liefern Elektrizität aus hochsubventionierten Wind- und

Solkraftwerken praktisch zum Nulltarif. Dank dem liberalisierten Strommarkt werden die tiefen Preise grösstenteils an die Kunden weitergereicht. Die Kantone haben ausserdem von der Privatisierung der Kantonalbanken profitiert: Durch den Verkauf sind sie nicht nur an zusätzliche Mittel gekommen, sondern auf elegante Weise das Risiko einer Bankenpleite losgeworden.

### Kostenwahrheit ist der beste Lehrer

Die Schweizer Hochschulen, nun vielfach finanziert in einer Private-public-Partnership, fokussieren auf ihre Kernkompetenzen, fördern Exzellenz und verpflichten ausländische Talente: Doktoranden aus China, den USA und auch aus europäischen Ländern schätzen die Schweizer Universitäten, die in vielen Bereichen auf Augenhöhe mit Harvard, Stanford oder dem MIT operieren. Dass die Studiengebühren durchschnittlich auf 6000 Fr. pro Semester angestiegen sind, stärkt die Motivation der Studierenden zum raschen Abschluss – auch und besonders derjenigen, die ein Darlehen für ihre Ausbildung aufgenommen haben.

Ein konsequent umgesetztes Mobility Pricing hat nicht nur zur Kostenwahrheit im Verkehr, sondern auch zu einer

gleichmässigeren Auslastung der Infrastruktur geführt – sowohl im Bereich der Bahn als auch der Strasse. Teure Investitionen in Tunneln und Brücken wurden obsolet. Von «UberPostcar» streicht die Eidgenossenschaft als Minderheitsaktionärin Dividenden ein, der Break-even der teilprivatisierten SBB ist dank der Glättung der Verkehrsspitzen in greifbare Nähe gerückt. Zu dieser positiven Entwicklung hat die Abschaffung des General- und des Halbtax-Abonnements ebenso beigetragen wie die Durchsetzung der Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs auf die Schiene.

Die Entschärfung städtischer Verkehrsprobleme ist ebenfalls privater Initiative zu verdanken: «GoogleMobility» (GoMo) unterhält in allen Schweizer Metropolen Flotten von selbstfahrenden Elektromobilen, die ihre Fahrgäste abholen, sobald man sie über eine App anfordert. Ein rigoroses Datenschutzgesetz stellt sicher, dass die zivilgesellschaftliche Freiheit von Überwachung trotzdem gewährleistet ist. Und so zirkulieren heute GoMo-Cabs auf den ehemaligen Trassen der Trams, die mangels Nachfrage stillgelegt werden konnten. GoMos verfügen serienmässig über Sitzheizung, Spielkonsolen, Internet-TV und W-Lan.

Apropos Medien: Die Marktanteile von «TVitter» und «WhatsRadio» liegen bei weit über 40%, die ehemalige SRG konzentriert sich unter den Labels «TELEvision» und «EigerEcho» auf Nachrichten on demand aus der Schweiz.

### Rückschritte

Etwas weniger erfolgreich war die «Globale Oase Schweiz», wie unser Land von der Zeitung 上海日报 (Shanghai Daily) kürzlich tituliert wurde, im Bereich der Raumplanung. Aufgrund des Booms lässt sich der Bodenverschleiss nicht wunschgemäss eindämmen, die Zersiedelung scheint unaufhaltsam. Im Mittelland entwickelt sich die Schweiz faktisch zu einem Stadtstaat, worüber auch die ausgedehnten Pärke nicht hinwegtäuschen können, mit denen alte Heimatbilder mehr schlecht als recht inszeniert werden. Gleichzeitig geht die Entvölkerung der Berggebiete weiter. Die 12 Millionen Einwohner der Schweiz drängen sich im Siedlungsbrei zwischen Lac Léman und Bodensee – und dies trotz allen Bemühungen der Städte zur Verdichtung: Die einst rigiden Bau- und Zonenordnungen in den Metropolen sind Geschichte. Trotz einer Mehrwertabschöpfung von 60% zugunsten der kommunalen Infrastrukturen erleben die Städte heute einen wuchernden

Skylines von Zürich-West und -Nord, in Altstetten und neuerdings gar im Seefeld brauchen sich vor Hongkong nicht mehr lange zu verstecken, und in den obersten Geschossen der Zürcher Wolkenkratzer befindet man sich auf Augenhöhe mit dem Uto Kulm. Bezahlbare Wohnungen gibt es durch das breite Angebot im Überfluss, und wer in der Lage ist, ein paar Franken draufzulegen, erhält dazu ein Inhouse-Gym mit Hallenbad und Concierge-Service rund um die Uhr.

Grosse Fortschritte konnten auch im Bereich der Gleichstellung gemacht werden, was insbesondere ein Anliegen der linksprogressiven Kräfte war. Obwohl ausländische Arbeitskräfte mit offenen Armen willkommen geheissen werden, absorbiert der boomende Arbeitsmarkt die gut ausgebildeten Frauen – selbstverständlich zum gleichen Lohn wie ihre männlichen Kollegen. Tagesschulen und Individualbesteuerung eröffnen Karriereöglichkeiten und geben Anreize zur Berufstätigkeit, was sich positiv auf die Lohnentwicklung der Frauen ausgewirkt hat. Von Quoten und Lohnpolizei spricht heute niemand mehr. Hochqualifizierte Mitarbeitende sind so händeringend gesucht, dass der Bund eine Liste von Ländern führt, mit denen eine unilaterale Personenfreizü-

gigkeit besteht. Freiheitsliebende Talente aus aller Welt, die staatlicher und digitaler Gängelung entfliehen möchten, erhalten gegen den Nachweis einer Anstellung und einer Bürgerschaft des Arbeitgebers für den Krankheitsfall oder Jobverlust unbürokratisch eine Arbeitsbewilligung in der Schweiz.

### Das Milizsystem wiederbelebt

Neu ist auch, dass niedergelassene Ausländer über ein Stimm- und Wahlrecht auf kommunaler, in einigen Westschweizer Kantonen sogar auf kantonaler Ebene verfügen. Im Gegenzug wird von den ausländischen Gästen erwartet, dass sie sich am schweizerischen Milizsystem beteiligen. Diese urschweizerische Institution, die von allen ein politisches oder zivilgesellschaftliches Engagement zugunsten des Gemeinwesens verlangt, hatte mit der verstärkten Zuwanderung aus aller Welt nämlich bedenklich gelitten. Die allgemeine Wehrpflicht, der früher nur männliche Schweizer unterstanden, wurde deshalb durch einen obligatorischen Bürgerdienst ersetzt, der auch Frauen und niedergelassene Ausländer einschliesst. Jeder und jede leistet so einen Dienst an der Gemeinschaft.

Die Zuwanderung hat sich – zusammen mit der ausgebauten Kinderbetreuung – positiv auf die demografische Entwicklung ausgewirkt. Seit der Anhebung des ordentlichen Rentenalters für Mann und Frau auf 67 Jahre gilt die AHV als saniert – wobei der Renteneintritt flexibel gehandhabt wird. Darüber hinaus konnte die Kostenexplosion im Gesundheitswesen dank einer umfassenden Liberalisierung der Krankenkassen und der Teilprivatisierung der Spitäler eingedämmt werden. Dem voraus ging die Abschaffung der kantonalen Spitalisten, um die strukturerhaltende und kostenintensive Regionalpolitik der Kantone im Gesundheitswesen zu durchbrechen. Die Grundversicherung basiert auf individuell zusammengestellten Bausteinen («Gesund à la carte»), die privaten Spitäler werben mit hervorragenden Leistungen um Patienten und mit günstigen Preisen um gute Ratings bei den Krankenkassen.

So ist das in den Medien kolportierte Bild einer Schweiz als globale, freiheitliche Oase in der europäischen Regulierungswüste vielleicht nicht ganz falsch. Die helvetische Gesellschaft ist geprägt von Eigenverantwortung auf allen Stufen: Die Bürgerinnen und Bürger können sich frei entfalten, solange

sie andere in ihren Freiheiten nicht tanzen – Raucher, Fleischesser und Schleckmäuler inklusive. Wie lange dies allerdings so bleiben wird, ist fraglich. Denn schon regt sich Widerstand gegen wachsende Ungleichheit, gegen eine klaffende Lohnschere und gegen volle Aschenbecher im Gartenrestaurant. Politische Kräfte, die auf eine gerechtere, auf Ausgleich bedachte soziale Marktwirtschaft zielen, befinden sich im Vormarsch.

Die politische Mitte ist aufgewacht und beginnt sich zu artikulieren. Mag sein, dass demnächst in der Oase sogar wieder Blitzer installiert werden.

## Risiken

- **Ungleichmässige Einkommensverteilung:** Eine Schweiz als «Globale Oase» bringt ökonomische Vorteile, die aber innerhalb der Gesellschaft ungleich verteilt werden. Trotz tiefer Arbeitslosigkeit ist damit zu rechnen, dass sich die Lohnschere öffnet und die Verteilung der Einkommen ungleichmässiger verläuft. Dies unterminiert den Konsens über die liberalen Reformen – auch wenn die Zivilgesellschaft mit einem obligatorischen Bürgerdienst gestärkt wird.
- **Konfliktbeladene Stadt-Land-Beziehungen:** Letzteres gilt auch für die Beziehung zwischen den Kantonen, wenn sich die Disparitäten zwischen den prosperierenden Metropolregionen und den Bergkantonen verschärfen. Das austarierte, föderale Gleichgewicht innerhalb der eidgenössischen Stände kann aus der Balance geraten – und über kurz oder lang ist mit politischen Umverteilungsreflexen zu rechnen.
- **Schwierige Übergangsphase:** Infolge der hohen Auslandabhängigkeit sind negative Folgen für die Schweizer Wirtschaft nicht auszuschliessen, wenn sie plötzlich ohne direkten EU-Marktzugang im Rahmen der bilateralen Verträge auskommen muss. Die «reine Lehre» der globalen Oase lässt sich kaum umsetzen, Kompromisse bei den Verhandlungen mit anderen Staaten sind unvermeidlich.
- **Langsame Digitalisierung:** Schliesslich lässt sich der innere Widerspruch zwischen vollkommenem Schutz der Privatsphäre und möglichen Produktivitätsgewinnen durch die Digitalisierung nicht auflösen. In der globalisierten digitalen Welt kann ein Alleingang im Bereich Datenschutz beträchtliche Wohlfahrtsverluste nach sich ziehen.

# Prozessablauf

116



## Szenario 3

### Club Schweiz

### Kontrollierte Offenheit im Zeichen nationaler Souveränität

«Biologisch gesehen, liegt das starke Gefühl der Zusammengehörigkeit mit den Eigenen und des Nichtzusammengehörens mit den Andern aller Staatenbildung und aller politischen Arbeit zugrunde. Das ist ein Factum brutum, das nicht aus der Welt zu reden ist.»

*Peter von Matt, «Das Kalb vor der Gotthardpost» (2012)*



Das **Szenario 3** beschreibt eine «Schweiz als Club», die zur politischen Steuerung der Migration zurückkehrt und die wirtschaftliche Integrationslogik durch das Prinzip des Freihandels ersetzt. Nach der Ablehnung eines Rahmenabkommens mit der EU und der Kündigung der Personenfreizügigkeit fallen die Bilateralen I infolge der Guillotine-Klausel. Im Innern werden marktwirtschaftliche Reformen eingeleitet, die den Verlust des hürdenlosen Zugangs in den EU-Binnenmarkt abfedern. Freihandelsverträge mit aller Welt werden forciert. Dem Gewinn an nationaler Souveränität steht allerdings die Tatsache gegenüber, dass der Wachstumspfad nur knapp gehalten werden kann.

Die Ära der bilateralen Verträge mit der EU ist Geschichte, die Personenfreizügigkeit (PFZ) im EU-Binnenmarkt nicht mehr als eine weitere Episode der Schweizer Zuwanderungspolitik (vgl. **Abbildung S.127**). Nach langem Ringen und heftigen Debatten, die das Land in zwei unversöhnliche Lager gespalten hatten, kündigte der Bundesrat das Abkommen zur Personenfreizügigkeit. Infolge der Guillotine-Klausel fielen auch die restlichen Abkommen der Bilateralen I weg. Seit drei Jahren ist der Alleingang der Schweiz Tatsache. Streitge-

genstand war nicht alleine die Personenfreizügigkeit, obwohl die Migration in unser Land seit längerem rückläufig war, sondern das grundsätzliche Verhältnis der Schweiz zur EU. Da der Binnenmarkt trotz der heftigen innerschweizerischen Diskussion zur Frage der Personenfreizügigkeit mit überraschendem Elan weiterentwickelt wurde, drängte die EU immer stärker auf den Abschluss eines Rahmenabkommens, das die bestehenden bilateralen Abkommen dynamisch weiterentwickeln und den Abschluss neuer Vereinbarungen ermöglichen sollte. Sie argumentierte, dass die Substanz der bestehenden Vereinbarungen immer mehr ausgehöhlt würde, weil deren statische Mechanik mit der neu entfachten Dynamik des *Acquis communautaire* überfordert wäre.

#### **Unterwerfung oder Formalie?**

Neben der Personenfreizügigkeit bzw. dem immer heftiger verfochtenen Anliegen der Schweiz nach einer selbstständigen Migrationssteuerung durch die Wiedereinführung von Kontingenten war der eigentliche Stein des Anstosses die Debatte um «fremde Richter», in die sich unser Land verbissen hatte. Die EU ihrerseits schärfte ihre Position, wonach die dem Drittland Schweiz exklusiv zugestandene Teil-

nahme am wichtigsten EU-Projekt – dem Binnenmarkt – zwingend erforderlich, dass sich das Land den gleichen Regeln unterziehe, die für die Mitgliedstaaten gälten. Im Streitfall sollte der Europäische Gerichtshof in letzter Instanz über Recht oder Unrecht entscheiden, mit bindenden Urteilen auch für die Schweiz, sofern der Streitgegenstand die EU-Binnenmarktgesetze betrifft.

Nationalkonservative, später auch gemässigte Kreise, geisselten die EU-Forderung als eine Art Unterwerfung, die eines souveränen Staates unwürdig sei. Auch die Möglichkeit eines dazwischengeschalteten paritätischen Schiedsgerichts vermochte die Kritiker nicht zufriedenzustellen. Für die Pragmatiker und die Europafreunde handelte es sich hingegen bloss um die logische Folge einer vertieften Binnenmarktintegration. Die Auseinandersetzung absorbierte über Jahre die politischen Kräfte des Landes und führte zu einer fast vollständigen Reformblockade auch in anderen Bereichen, die den sprichwörtlichen helvetischen Pragmatismus fast vergessen machte.

### **Der «Swixit» als Ausweg aus der Sackgasse**

Schliesslich drohte die EU mit der faktischen Sistierung der auf der Rechtsharmonisierung basierenden Marktzugangsabkommen<sup>1</sup>, sollte innert nützlicher Frist kein Rahmenabkommen zustande kommen. Innenpolitisch brachte dieser Druckversuch das brodelnde Fass zum Überlaufen – die Personenfreizügigkeit mit der EU war nicht mehr zu halten. Erst recht erwies es sich nun als unmöglich, eine Mehrheit für ein derartiges Rahmenabkommen zu finden. Die Mehrheit war vielmehr bereit, für den Erhalt von Eigenständigkeit und formeller Souveränität wirtschaftliche Nachteile in Kauf zu nehmen. Als Ausweg aus der verfahrenen Situation blieb nur die Kündigung des PFZ-Abkommens. Der zerstrittene Bundesrat entschied sich in einer knappen Abstimmung für die Flucht nach vorne und beantragte beim Parlament die Kündigung des PFZ-Abkommens, im Wissen darum, dass aufgrund der Guillotine-Klausel damit auch die bilateralen Verträge I von 1999 obsolet wurden. In den Annalen wird dieser denkwürdige Bundesratsbeschluss denn auch als «Swixit» bezeichnet. Die

<sup>1</sup> Abkommen zu Landverkehr, Luftverkehr, PFZ, technischen Handelshemmnissen und Teile des Agrarabkommens (landwirtschaftliche Erzeugnisse).

Räte folgten dem Bundesrat in denkbar engen Ausmarchungen mit einer Stimme Mehrheit, das mit Unterstützung namhafter Wirtschaftskreise ergriffene Referendum gegen den «Swixit» scheiterte ebenfalls äusserst knapp.

### **Ökonomische Vernunft verhindert noch Schlimmeres**

Der Verlust der Bilateralen I führte die Schweiz – entgegen den Prophezeiungen der Befürworter einer EU-Annäherung – zwar nicht in die wirtschaftliche Katastrophe, aber vorerst durchlief das Land eine Phase ökonomischer Stagnation, die an die lähmenden 1990er Jahre erinnerte. Die lange Phase der Unsicherheit hatte deutliche Spuren hinterlassen, denn dringend nötige Investitionen in digitale Technologien wurden auf die lange Bank geschoben, der Kapitalzufluss aus dem Ausland litt nachweisbar, vereinzelt kam es zum Wegzug grösserer Firmen, und exportorientierte KMU erlitten empfindliche Umsatzeinbussen. Direktinvestitionen von Schweizer Unternehmen im Ausland erreichten umgekehrt Rekordwerte. Immerhin konnte man noch Schlimmeres verhindern. Dem Gebot ökonomischer Vernunft folgend vereinbarten die Schweiz und die EU nach komplizierten Verhandlungen, einige zentrale und unbestrittene Verträge

von gegenseitigem Interesse bestehen zu lassen, namentlich das Zollabkommen sowie die beiden Verkehrsabkommen (Land- und Luftverkehr). Ein von der Schweiz angestrebter Abschluss eines erneuerten Abkommens über technische Handelshemmnisse wurde von der EU aber abgelehnt. Sie trat trotz wiederholten Bemühungen des Bundesrates nicht in Verhandlungen ein.

### **Freihandel statt Bilaterale**

Der Bundesrat ergriff erstmals seit Langem wieder die politische Führung und unterbreitete eine Reformagenda zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen des Alleingangs. Überhaupt ging nach der Kündigung der Bilateralen ein Ruck durch die Eidgenossenschaft. Das Ende des Stillstands, der das Land jahrelang gelähmt hatte, und die drohende wirtschaftliche Stagnation setzten Reformkräfte frei. Aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung – ökonomisch gesehen ist die Schweiz nach wie vor eines der am stärksten in den Binnenmarkt integrierten Länder auf dem europäischen Kontinent – konnte nach langwierigen Verhandlungen das alte Freihandelsabkommen mit der EU von 1972 wesentlich erweitert werden. Dass dieses in seiner Substanz zu einem gewissen Teil den Bilateralen ent-

sprach, der Unterschied zu früher mit- hin eher semantischer Natur war, war keine Debatte mehr wert.

### **Exportierende KMU unter Druck**

Das Dahinfallen des Abkommens über die technischen Handelshemmnisse hat im Güterhandel mit dem EU-Raum aber einen Regimewechsel gebracht. Die Philosophie des heute gültigen Freihandelsabkommens liegt nicht in der Harmonisierung von Produktnormen, um die Teilnahme am EU-Binnenmarkt zu ermöglichen, sondern lediglich in Erleichterungen beim Marktzugang. Da der Freihandelsvertrag keine gegenseitige Anerkennung der Normen umfasst, bemüht sich die Schweiz, ihre Normen möglichst den EU-Standards anzupassen. Trotzdem geraten die Schweizer KMU-Exporteure unter zusätzlichen Kostendruck, da sie wieder doppelte Konformitätsbewertungen für ihre Produkte durchführen müssen: eine für den EU-Binnenmarkt und eine für den kleinen Schweizer Markt. Mittlere Industriefirmen lagern die Endmontage in die EU aus, etliche kleine Firmen haben die Exporttätigkeit aufgegeben. Auch für Konsumenten ist die neue Situation nachteilig, da die Importe verteuert werden.

### **Das Ende der Freizügigkeit**

Die gravierendste Veränderung aber ist das Ende der Personenfreizügigkeit. Wegen der Guillotine-Klausel fielen auch die weiteren Abkommen der Bilateralen I automatisch dahin. Im Hinblick auf die Nachfolgelösung der PFZ vereinbarten die Schweiz und die EU gegenseitig die volle Besitzstandswahrung für die bisherigen Migranten. Im Jahr 2016 zählten rund 1,4 Millionen EU-Bürger zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz. Umgekehrt lebten fast eine halbe Million Schweizerinnen und Schweizer in einem EU-Land (EDA 2017). Für die unter der PFZ zugewanderten EU-Bürger in der Schweiz bedeutet dies, dass sie nach wie vor frei die Stelle wechseln können und ihre Sozialversicherungsansprüche gewahrt bleiben.

Als Nachfolgeregelung führte die Schweiz wieder Kontingente ein. Im Rahmen der Verhandlungen zum Freihandelsabkommen kam sie der EU aber doppelt entgegen. Zum einen gibt es ein separates EU/Efta-Kontingent, und die Obergrenze wird grosszügig und nach nachvollziehbaren Kriterien bemessen. Zum anderen wird den EU/Efta-Bürgern ein formeller Vorrang gegenüber allen anderen Arbeitsmigranten eingeräumt. Die Dienstleis-

tungsfreiheit im Rahmen der 90-Tage-Regel bleibt als Teil des Freihandelsabkommens bestehen.

Dem Clubgedanken konsequent folgend gelten heute tiefere Hürden für die Einbürgerung, denn – so wird argumentiert – wer in den «Club Schweiz» aufgenommen wird, soll dies in der Regel auch mit der Staatsbürgerschaft bekunden. Der Bund senkte darum die Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz von zehn auf fünf Jahre und schaffte die Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahre im einbürgern den Kanton ab. Ausserdem wurden die zulässigen Gebühren zum Erwerb des Bürgerrechts reduziert, was eine Einbürgerungswelle auslöste und den statistischen Ausländeranteil erheblich verkleinerte. Regelmässige Befragungen der neuen «Clubmitglieder» ergeben jedoch, dass diese sich für eher restriktive Zuwanderungskontingente aussprechen, was die alte Dichtestress-Debatte (wirtschaftliche Erfordernisse contra Bevölkerungsdruck) immer wieder aufflammen lässt.

### **Öffnung des Agrarmarktes**

Zugleich wurde die weltweite Handelsdiplomatie verstärkt mit dem Ziel, Freihandelsverträge mit den USA, aber auch mit den schnell wachsenden

Schwellenländern abzuschliessen. Weil die jahrelange Konfrontation um das EU-Verhältnis die einst mächtige Agrarlobby schwächte, wurde nun möglich, was lange undenkbar war: Der fast lückenlose Grenzschutz zugunsten der einheimischen Landwirtschaft wurde Stück um Stück gelockert und auf das mittlere OECD-Niveau gesenkt. Der Einbezug des Agrarfreihandels brachte die Abkommen mit Indonesien, Malaysia, Argentinien und Brasilien zu einem schnellen Abschluss. Als Ausgleich für den wegfallenden Grenzschutz verlangte der Bauernverband höhere Direktzahlungen. Angesichts chronischer Defizite des Bundes liefen diese Forderungen aber ins Leere. Vielmehr wurden die reinen Produktionsbeihilfen gestutzt und durch Zahlungen für ökologische Leistungen ersetzt.

### **Staus behindern die Grenzgänger**

Die Desintegration bringt allerdings auch gravierende Probleme mit sich. Im Unterschied zu den Verkehrsabkommen konnte das Schengen-Dublin-Vertragswerk ohne Personenfreizügigkeit nicht gehalten werden. So kam es, dass an den Grenzen wieder systematische Personenkontrollen eingeführt wurden. Vor allem in Basel und Genf mussten die Grenzgänger auf

dem Arbeits- und Nachhauseweg lange Staus in Kauf nehmen, auch der Ausbau der Grenzübergänge brachte nur wenig Linderung. In der Folge verlagerten die multinational tätigen Pharmaunternehmen im Raum Basel einen Teil ihrer Forschungsaktivitäten und der Administration in den süddeutschen Raum, nach Baden-Württemberg und ins Elsass. Betroffen war auch der Tourismus: Viele asiatische Reisegruppen mit dem Ziel Europa machten fortan einen Bogen um die Schweiz, denn der Besuch des Jungfraujochs erforderte nun wieder ein eigenes Schweizer Touristenvisum. Dies war vielen Anbietern zu aufwändig und zu teuer. Auf Betreiben von Schweiz Tourismus griff der Bund zu einer ungewöhnlichen Lösung und erkannte das Schengen-Visa unilateral für das Hoheitsgebiet der Schweiz an. Der Wegfall der Dublin-Vereinbarung erhöhte hingegen schlagartig die Attraktivität der Schweiz als Zielland der humanitären Migration, und wegen der zahlreichen Asylanträge mussten neue Auffangzentren sowie Infrastrukturen für die Betreuung gebaut werden.

### **Forschungs- und Bildungsplatz Schweiz im Hintertreffen**

Auch das Forschungsabkommen Horizon gehört der Vergangenheit an. Zwar ist der Verlust von Forschungsgeldern der EU-Förderagenturen verkräftbar, zumal grosse, suprastaatlich orchestrierte Forschungsvorhaben im Rahmen des Horizon-Programms der EU in der Schweiz immer umstritten waren. Doch den Schweizer Hochschulen (Ammann et al. 2018) gehen zusehends die europäischen Netzwerke verloren, was dazu führt, dass der begabte wissenschaftliche Nachwuchs einen Bogen um die helvetische Hochschullandschaft macht oder abwandert. Das abgesetzte Erasmus-Programm wurde durch die bilateralen Vereinbarungen zwischen den Universitäten ersetzt und der Bund leistet grosszügige finanzielle Unterstützung, trotzdem leidet die internationale Mobilität einheimischer Studierender. Insgesamt wird der Hochschulraum Schweiz im internationalen Wettbewerb um die besten Forscher deutlich zurückgebunden. Über kurz oder lang gefährdet dies das Innovationspotenzial des Landes und damit den entscheidenden Treiber des zukünftigen Wachstums.

### **Reformstau im Innern abgebaut**

Immer stärker setzten in den 2020er Jahren die offensichtlichen Lasten der demografischen Alterung und das stotternde Wirtschaftswachstum die Finanzen von Bund und Kantonen unter Druck. Angesichts wachsender Defizite musste der Bund handeln. Die Swisscom-Beteiligung wurde verkauft, die SBB teilprivatisiert und in eine reguläre Aktiengesellschaft übergeführt. Mittlerweile führt der Bund die SBB via langfristigen Leistungsauftrag und hält als Minderheitsaktionär eine Sperrminorität. Um den Infrastrukturausbau zu begrenzen, werden Schiene und Strasse mittels digitaler Technologie, kombiniert mit Mobility Pricing, bewirtschaftet. Die Post wiederum setzte nach ihrer Privatisierung und dem Verlust des Briefmonopols voll auf Digitalisierung. Einzig im Energiebereich bleibt der Bund engagiert, um die Selbstversorgung mit erneuerbaren Energien zu erhöhen.

### **Finanzplatz ohne Marktzugang**

Einer der wichtigsten Leidtragenden ist im Jahr 2030 der Schweizer Finanzplatz. Von der EU nun explizit als Banken und Versicherungen eines normalen Drittlandes eingestuft, bleibt den

Schweizer Finanzinstituten der gleichberechtigte Marktzugang in die EU-Länder weitgehend verwehrt. Die Anerkennung einer äquivalenten Schweizer Finanzmarktregulierung wird in der EU politisch blockiert. Grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen für Privatpersonen in den meisten EU-Ländern werden dadurch weitgehend verunmöglicht. Die Finanzinstitute reagieren mit weiteren Auslagerungen in den EU-Raum. Das Asiangeschäft aus der Schweiz verzeichnet zwar Wachstum, kann das ausbleibende Europageschäft aber nicht wettmachen. Wertschöpfung und Beschäftigung des Finanzplatzes schrumpfen weiter, Zürich und Genf werden in der globalen Hierarchie der Finanzzentren zurückgestuft.

### **Endloser Zwist um ausländische Arbeitskräfte**

Um frühere Fehler im Umgang mit den Zuwanderungskontingenten zu vermeiden, kommt erstmals ein ökonomischer Mechanismus zum Zug: Die vom Bundesrat auf Empfehlung einer paritätisch besetzten Expertenkommission periodisch festgesetzten Kontingente werden an die Meistbietenden versteigert. Der entstehende Preis für ein Kontingent wird als Eintrittspreis in den «Club Schweiz» kommuniziert. Die Auktionierung soll sicherstellen,

dass die Zuwanderung in die Sektoren mit der höchsten Wertschöpfung fließt, und darüber hinaus verhindern, dass der Zufluss von ausländischen Arbeitskräften zur Stützung struktur-schwacher Branchen oder für Regionalpolitik eingesetzt werden kann.

Dieses Ziel wird allerdings bis heute verfehlt, denn wichtige Binnenbranchen wie Bau, Detailhandel und Landwirtschaft, aber auch der Tourismus argumentieren, auf diese Weise würden sie von ausländischen Arbeitskräften faktisch abgeschnitten. Ähnlich argumentieren die KMU und Start-ups. Die Kantone ihrerseits pochen auf ihre eigenen Unterkontingente von früher – und das Buhlen um die wertvollen Arbeitskräfte startet von Neuem. Es gibt zwar eine zentrale Kontingentsbörse, aber rund hundert separate Teilmärkte und Preise für die begehrten Bewilligungen, die sich teilweise um den Faktor zehn unterscheiden.

Entgegen den Erwartungen liegt der Anteil hochqualifizierter Einwanderer heute tiefer als in Zeiten der Personenfreizügigkeit. Das hat auch damit zu tun, dass die Schweiz als Arbeitsort für gut ausgebildete Europäer an Strahlkraft verloren hat, ging doch seit dem Ende der Bilateralen auch ein Teil des helve-

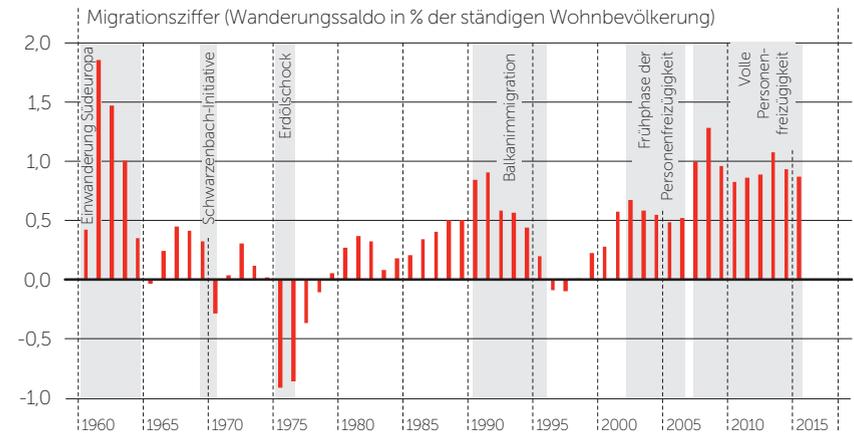
tischen Lohnvorsprungs gegenüber den nord- und westeuropäischen Ländern verloren. Eine Überwälzung des Kontingentspreises auf die Löhne der Zuwanderer erweist sich unter diesen Umständen oft als illusorisch.

### Am Ende eine rote Null

Aufs Ganze gesehen kann das Wirtschaftswachstum im Szenario «Club Schweiz» knapp gehalten werden. Vor allem die aussenwirtschaftliche Dynamik schwächt sich fühlbar ab, während die Schweizer Binnenwirtschaft an ökonomischem Gewicht zulegt. Zu verdanken ist Letzteres den Liberalisierungen beim Service public und der Reduktion der Staatsquote. Mit dem gestärkten Binnenwettbewerb und der Öffnung der Agrarmärkte wird die Hochpreisinsel etwas abgetragen. Nach der Lösung des Schengen-Visum-Problems erlebt der Tourismus einen Aufschwung. Eine restriktivere Geldpolitik orientiert sich wieder mehr am klassischen Inflationsziel und weniger am Aussenwert des Frankens sowie den Exportchancen des Werkplatzes. Die «Produktivitätspeitsche» des harten Frankens zwingt die Industrie zu forcierter Rationalisierung und Verlagerung ins Ausland. Dies begrenzt das Beschäftigungswachstum, und von der steigenden Produktivität profitieren in

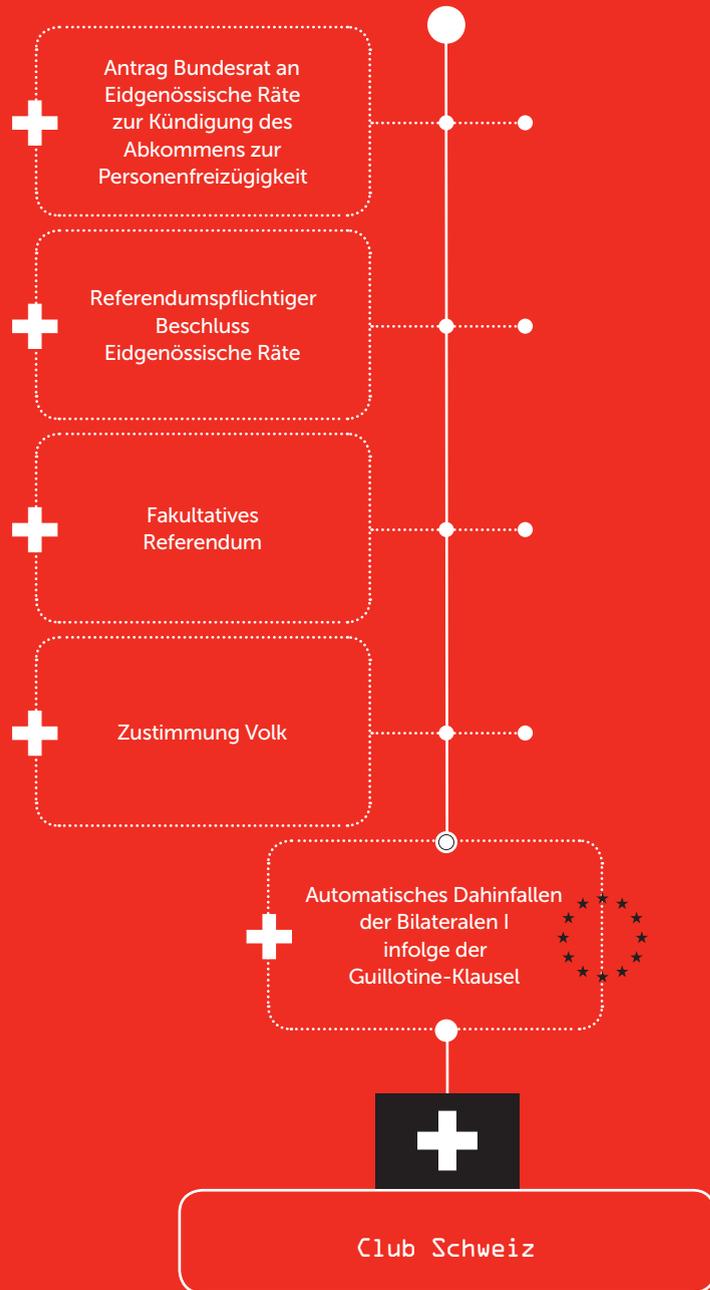
## 50 Jahre Migrationsgeschichte der Schweiz

Die Schweizer Migrationsgeschichte ist von diversen Ein- und Auswanderungswellen geprägt. Am stärksten war die Einwanderung in den 1960ern, als vor allem Südeuropäer zuwanderten. Die Aus- bzw. Rückwanderung infolge des ersten Erdölshocks war sehr hoch.



Quelle: BFS 2017, eigene Berechnung

erster Linie qualifizierte Erwerbstätige. Die ökonomischen Anpassungskosten des Alleingangs als «Club Schweiz» werden in der Folge überwiegend von den weniger qualifizierten Arbeitskräften getragen. Auch politisch ist der «Club» nicht frei von Spannungen, denn vor allem seine neuen Mitglieder agieren politisch mehr für die Schliessung als für Offenheit. Die wirtschaftliche Liberalisierung wird immer wieder hinterfragt, weil der äussere Anpassungsdruck schwach ist und korporatistische Kräfte im Innern erstarken.



## Risiken

- **Abkoppelung von einer starken EU:** Das Hauptrisiko des Szenarios «Club Schweiz» besteht darin, dass die EU eine unerwartet starke Dynamik entwickelt, sowohl politisch als auch ökonomisch, und gleichzeitig als globaler Handelsblock in einer multipolaren Welt protektionistisch agiert. Die konsequente Vertiefung des Binnenmarkts (z.B. Kapitalmarktunion, digitale Dienstleistungen, Energieunion) sowie eine engere politische Zusammenarbeit (innere und äussere Sicherheit, Justiz) drohen die Schweiz in der Mitte des Kontinents zu isolieren. Als Drittland kann sie nur noch in jenen Bereichen auf ein Entgegenkommen der EU zählen, in denen gewachsene Strukturen (Zollabfertigung für Wertschöpfungsketten) oder die geografische Lage (Verkehr) ein gegenseitiges Interesse begründen.
- **TTIP und andere Handelsblöcke:** Eine weitere Gefahr ist die Diskriminierung der Schweiz, sollte das zurzeit blockierte TTIP-Abkommen zwischen der EU und den USA wider Erwarten zustande kommen. Ohne die sektorielle Einbindung in den EU-Binnenmarkt steigt das Diskriminierungspotenzial substantiell. Ein zentraler Punkt ist der räumliche Geltungsbereich der Ursprungsregeln. So ist völlig offen, ob Zulieferteile aus dem Drittland Schweiz als EU-Ursprung (oder unter einem Freihandelsabkommen Schweiz-USA als US-Ursprung) qualifiziert würden. Im Negativfall können Schweizer Zulieferer massiv benachteiligt werden.
- **Kleiner Handlungsspielraum:** Ein weiteres Risiko ist eine generelle Zunahme des globalen Regulierungsdrucks (vor allem im Finanzmarkt- und Steuerbereich), der die Schweiz des gewonnenen Spielraums berauben würde. Einer solchen globalen Tendenz kann sich eine kleine Exportnation nicht entziehen, denn sie ist auf Gedeih und Verderb auf einen möglichst guten Marktzugang angewiesen.
- **Verteilkampf um Arbeitskräfte:** In starkem Kontrast zum Bild einer weltoffenen Wirtschaft steht der kontingentierte Zugang zum Arbeitsmarkt. Ziemlich wahrscheinlich entsteht in diesem Szenario ein politischer Verteilkampf um begehrte ausländische Arbeitskräfte, sowohl zwischen Branchen als auch zwischen Kantonen. Falls die wertschöpfungsstarken Wirtschaftszweige am längeren Hebel sitzen, verschärft sich die Fachkräfteknappheit im Gesundheitswesen, in der Bauwirtschaft und im Tourismus.
- **Schleichende Abschottung:** Die liberalen Reformen im Innern sind im «Club» unter latentem politischem Druck, weil die neu dazukommenden Clubmitglieder sich tendenziell für seine Schliessung einsetzen.



## Szenario 4

### Tragfähige Partnerschaft

#### Die Schweiz im wirtschaftlichen Pragmatismus

«Denn keine Begeisterung sollte grösser sein als die nüchterne Leidenschaft zur praktischen Vernunft.»

*Helmut Schmidt*

*(Abschiedsrede im Bundestag am 10. September 1986)*

Das **Szenario 4** beschreibt eine Schweiz, die über ein DACH-Abkommen wirtschaftlich mit der Europäischen Union in einer Partnerschaft assoziiert ist. Dieses Abkommen umfasst die Weiterführung der bilateralen Verträge mit der EU auf dynamischer Basis. Politisch ist die Schweiz weiterhin unabhängig.

Die emotionsgeladenen Diskussionen pro und contra EU haben einem am Wirtschaftsleben orientierten, aussenpolitisch pragmatischen Kurs Platz gemacht. Irgendwann wurde es die Bevölkerung müde, im ewigen Strom des Gezeters über die Beziehung mit dem wichtigsten Handelspartner keine Bewegung mehr festzustellen.

#### **Knacknuss technische Handelshemmnisse**

Der eigentliche Anstoss zur Klärung des Verhältnisses mit der EU rührte daher, dass die Normen der Schweiz und der EU immer mehr auseinander drifteten. Für rote Köpfe sorgte über viele Jahre hinweg das Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse, ein Teil der Bilateralen I, das die notwendigen Zertifizierungs- oder Zulassungsprozesse bei der Markteinführung von Produkten regelt und den Schweizer Unternehmen in 20 Berei-

chen Zugang zum Europäischen Binnenmarkt ermöglichen soll.

Die Schwierigkeit bestand darin, dass die Normen regelmässig aufdatiert werden mussten, damit sie vergleichbar blieben. Dieser Prozess stockte zuerst und kam schliesslich ganz zum Erliegen. Da halfen auch wiederholte Ankündigungen diverser Bundesrätinnen und Bundesräte einer baldigen «Aufhebung der Blockade» wenig. Eine nach der anderen mussten die Produktgruppen wiederholt nach unterschiedlichen Gesichtspunkten geprüft werden. Der Aussenhandel der Schweiz mit der EU wurde derart verkompliziert, dass die Rechtssicherheit bedenklich zu leiden begann.

#### **KMU besonders unter Druck**

Plötzlich poppten längst vergessene Handelshürden wieder auf und trafen vor allem die kleinen und mittleren Unternehmen. Es war ein harter Schlag, nachdem sie mehr als zwei Jahrzehnte lang ihre Produkte bzw. deren Bestandteile unbürokratisch aus allen Ländern der EU importieren und das Endprodukt ebenso einfach wieder dorthin ausführen konnten. Ohne dynamische Anpassungen wichen immer mehr ihrer Produkte von den EU-Normen ab. Das Resultat waren aufwändi-

ge, kostentreibende Prozesse im Mikrobereich – und dies ausgerechnet im Austausch mit dem wichtigsten Handelspartner.

Das Rückgrat der schweizerischen Wirtschaft begann zu schwächeln: Unternehmerisch denkende Patrons schlossen sich zu einer Interessengemeinschaft ausserhalb ihrer angestammten Wirtschaftsverbände zusammen, weil sich Letztere aus ihrer Sicht entweder zu sehr auf ideologische und unpraktische Positionen versteiften oder schwammig blieben. Die Medien titulierten diese lockere Weggemeinschaft der Patrons, die primär von der Sorge um den Standort Schweiz motiviert war, als «Aufstand der Schweizer Unternehmer».

#### **Einlenken der Opposition**

Irgendwann konnte auch die Politik den Stimmungsumschwung nicht mehr ignorieren. Angesichts steigender Arbeitslosenzahlen, sinkender Löhne, der Auslagerungen ins benachbarte Ausland und des wachsenden Kapitalexports fanden sich die Parteien an den Polen des politischen Spektrums in der Defensive. Vormalige Slogans wie «Keine fremden Richter» oder «Ausgebaute FlaM gegen Lohndrückerei» lösten im besten Fall nur noch ein

Kopfschütteln aus. Es kristallisierte sich ein Konsens heraus, dass eine tragfähige Lösung erarbeitet werden musste – je schneller, desto besser.

Heute ist die Schweizerische Eidgenossenschaft im Wesentlichen mit der Europäischen Union assoziiert – zumindest in wirtschaftlichen Belangen. Politisch geht sie ihren eigenen Weg. Dies wurde möglich, weil die Schweiz zusammen mit der EU das bilaterale Vertragswerk erweiterte und damit Teil des Europäischen Binnenmarktes wurde, ohne die Vision eines immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Nationen teilen zu müssen.

#### **Institutionen der Schweiz und der EU unter einem Dach**

Zwischen der EU und der Schweiz besteht heute ein Gesamtabkommen – das sogenannte DACH-Abkommen –, das einen gemeinsamen Rahmen für alle bestehenden und alle zukünftigen bilateralen Abkommen bietet. DACH-Abkommen heisst es deshalb, weil sein politisches Fundament in einer gemeinsamen Kraftanstrengung des Schweizer Bundesrats zusammen mit der deutschen und der österreichischen Bundesregierung gelegt wurde. Das DACH-Abkommen basiert auf folgenden Eckpunkten:

- Damit die bestehenden Abkommen an die Rechtsentwicklungen der Vertragspartner reibungslos angepasst werden können, orten deren Gemischte Ausschüsse laufend den Aktualisierungsbedarf und stossen auf beiden Seiten die Anpassung gemäss den jeweiligen politischen Prozessen an. Im Gegenzug wird der Schweiz das Recht eingeräumt, sich bei der Vorbereitung von neuem, abkommensrelevantem EU-Recht einzubringen («decision shaping»). In der Schweiz verläuft dieser Prozess entlang gewohnter Pfade: Der Bundesrat schlägt die Änderungen vor, die dem Parlament zur Beratung vorgelegt werden, und anschliessend besteht die Möglichkeit zur Abstimmung im Rahmen eines Referendums.
- Die Überwachung der Abkommen wurde so gelöst, dass jede Partei auf ihrem Gebiet für die Umsetzung der Abkommen zuständig ist. Die entsprechenden Gemischten Ausschüsse sind dabei die Berührungspunkte und übernehmen die allgemeine Aufsicht über die Anwendung der Abkommen.
- Die einheitliche Auslegung des EU-Rechts, das Teil eines bilateralen Abkommens ist, erfolgt nach völkerrechtlichen Grundsätzen und ge-

mäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Hier gibt es materiell keine Änderung im Vergleich zu den «statischen» Bilateralen. Gemäss den Präambeln einiger der letztgenannten Verträge der letzts genannten Verträge visualisierte man im Fall Schweiz auch schon vorher eine parallele Rechtslage an, weshalb das Bundesgericht schon damals betonte, dass es sich grundsätzlich an der Rechtsprechung des EuGH orientiere (Epiney 2015).

- Die Streitbeilegung erfolgt grundsätzlich im Gemischten Ausschuss des jeweiligen bilateralen Vertrages. Lässt sich keine einvernehmliche Lösung finden – was zu Beginn der Implementierung des DACH-Abkommens oft der Fall war –, können die Parteien sich an ein Schiedsgericht wenden. Es entscheidet endgültig und rechtlich bindend für beide Parteien. Hält sich eine der Parteien nicht an den Schiedsspruch, kann die andere Partei Gegenmassnahmen ergreifen, deren Verhältnismässigkeit wiederum das Schiedsgericht beurteilen kann. Geht es bei der Streitigkeit um eine Frage betreffend die Auslegung des EU-Rechts, muss das Schiedsgericht die Frage dem EuGH zur Entscheidung vorlegen.

Anno 2030 kann man sagen: Die Mühsal der laufenden Anpassungsprozesse wurde während der Verhandlungen über die Partnerschaft seitens der Schweiz massiv überschätzt. Dabei hätte man es besser wissen können: Vor den Regelungen des DACH-Abkommens wurden etwa schon im Rahmen des Schengen-Dublin-Vertragswerks seit 2009 jedes Jahr zahlreiche Änderungen vorgenommen. Nur fiel das schon nach kurzer Zeit niemandem mehr auf.

An den Schweizer Institutionen musste nichts geändert werden, auch die im Vergleich zu den EU-Mitgliedsländern sehr weitgehenden direktdemokratischen Rechte blieben bestehen. Das Parlament und das Volk via sein Verfassungsinitiativrecht können weiterhin Recht setzen, selbst wenn es möglicherweise nicht mit den bilateralen Verträgen vereinbar ist. Bei Unstimmigkeiten befasst sich der Gemischte Ausschuss mit der Angelegenheit. Kann keine Lösung gefunden werden, haben beide Seiten die Möglichkeit, an das Schiedsgericht zu gelangen. Seit dem aufwändigen Umbau, aus dem eine neue Regelung der Beziehung mit der EU hervorging, kam es schliesslich nur in einem einzigen Fall zu einer politischen Auseinandersetzung. Das vom

Parlament beschlossene Gesetz zur Änderung der Einlagenversicherung kam per Referendum zu Fall. Der neue Pragmatismus ermöglichte es allerdings, eine leicht angepasste Lösung zu finden, die auf keinen nennenswerten Widerstand mehr stiess – diesmal ohne die epischen Diskussionen wie bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative.

### Gelebte Eigenständigkeit

In ihrer Souveränität wird die Schweiz faktisch äusserst wenig berührt. Die neuen Verträge führten lediglich zu einer besseren Übereinstimmung der materiellen, effektiv gelebten Eigenständigkeit mit der formalen Souveränität. Im Hinblick auf das Verhältnis zur EU hatte die Schweiz nämlich schon früher selbständig und systematisch EU-Recht nachvollzogen. Der Begriff des «autonomen Nachvollzugs» ist aber mittlerweile aus dem politischen Vokabular verschwunden. Während die Schweiz bereits in der Vergangenheit darum bemüht war, die Rechtsunterschiede im Interesse des Marktzugangs so klein wie möglich zu halten, ist die legislative Souveränität im neuen DACH-Abkommen explizit festgehalten. Man könnte argumentieren, dass die Eidgenossenschaft ihre Eigenständigkeit mit den Abkommen sogar er-

höhte. Bei Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung der Abkommen besteht die Möglichkeit, das Schiedsgericht anzurufen – eine Instanz, deren Entscheidungen sich nicht nur die Schweiz, sondern allenfalls auch das politische Brüssel beugen muss. Die Interessenvertretung der Schweiz ist somit auf eine höhere Ebene gerückt <sup>1</sup>.

Die früher oftmals vorgebrachte Befürchtung, die Eidgenossenschaft hätte sich im Streitfall «fremden Richtern» zu beugen, ist heute kaum mehr nachvollziehbar – im Gegenteil: Weil sie an die «Betonzeit» erinnert (wie man heute die einstige Blockade der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU nennt), ist sie höchst unpopulär. Dies umso mehr, seit sich nicht nur die Schiedsrichter, sondern auch die Richter in Luxemburg überraschend oft gegen die politischen Positionen der Kommission in Brüssel wenden. In der Folge profitierte vor allem die Schweiz von den Entscheidungen des Schiedsgerichts, da die EU-Länder häufiger eine fragwürdige Auslegung der bilate-

ralen Verträge vornahmen als unser Land (als Musterschüler).

Fremd oder nicht fremd: Die Richter scheinen unabhängig zu urteilen. Bisweilen erhält man sogar den Eindruck, es gehöre zu den vordringlichsten Anliegen der EuGH-Richter, ihre Unabhängigkeit von der Brüsseler Politik zu demonstrieren.

Mit der EU als wichtigstem Partner baute die Schweiz unter dem DACH-Abkommen ihre Handelsmöglichkeiten weiter aus. Es folgten Abkommen in den Bereichen Elektrizität (dieses lag bereits vor dem DACH-Abkommen grösstenteils fertig in der Schublade), Zusammenarbeit im öffentlichen Gesundheitswesen, Landwirtschaft und Lebensmittel sowie «Kabotage» im Luft- und Landverkehr <sup>2</sup>.

### **Folgenreiches Dienstleistungsabkommen**

Im Dienstleistungsbereich strebte die Schweiz zunächst ein auf «sophistizierte Investoren» eingegrenztes Finanzdienstleistungsabkommen an. Dieses

hätte gezielt die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung für gut situierte Kunden ermöglicht – ein Kerngeschäft der Schweizer Finanzdienstleister. Politisch hielt man dies damals auf Schweizer Seite für einfacher. Nicht zuletzt auf Drängen der EU wurde am Ende der umfassendere Ansatz eines Abkommens für alle Dienstleistungen realisiert, der beiden Volkswirtschaften Vorteile auf breiterer Basis ermöglichte. Man griff dabei auf Mandate zurück, die im Rahmen der bilateralen Verhandlungen nach der Jahrtausendwende verabschiedet worden waren.

Das Dienstleistungsabkommen blieb innerhalb der Schweiz lange umstritten und wurde anfänglich von den inlandsorientierten Instituten der Finanzbranche vehement kritisiert. Dennoch stimmte schliesslich eine, wenn auch knappe, Mehrheit der Eidgenössischen Räte dem Abkommen zu. Die Annahme führte letztlich nicht nur zu einer Ausweitung der Tätigkeit der Schweizer Banken in Italien (die vor dem Abkommen vom italienischen Staat mit allen möglichen Wettbewerbsnachteilen behindert wurden), sondern auch zu einer Liberalisierungswelle bei den Kantonalbanken, die ihre Staatsgarantien infolge des Abkommens verloren. Rückblickend ist es äusserst schwer zu begrei-

fen, wie die dienstleistungsorientierte Schweizer Wirtschaft dermassen lange ohne den ungehinderten grenzüberschreitenden Austausch mit der EU leben konnte.

Das Abkommen sichert der Schweiz den Zugang zum EU-Binnenmarkt in einem Bereich, in dem sie besonders stark ist, doch das ist nicht sein einziger Vorteil. Vom erweiterten Wettbewerb im Inland profitieren auch die Konsumenten: Die Autofahrer freuen sich beispielsweise über eine viel grössere – und insgesamt günstigere – Auswahl an Versicherungen. Höchst populär war auch die Übernahme der EU-Roaming-Vorschriften, denn die reisefreudigen Schweizer hatten sich jahrelang über hohe Handyrechnungen ihrer Telefonanbieter geärgert. Heutzutage kann man in den Ferien am Strand nicht nur im Meer, sondern auch mit seinem Smartphone auf den Wogen des digitalen Netzes unbeschwert surfen, ohne dabei den finanziellen Ruin fürchten zu müssen.

### **Zahlreiche Freihandelsabkommen**

Im Unterschied zu den EU-Mitgliedstaaten ist die Schweiz weiterhin in der Lage, selbständig (unabhängig vom Willen Dritter) Freihandelsabkommen

<sup>1</sup> Als «souverän» kann [...] bezeichnet werden, wer auf verschiedenen Ebenen seine Interessen vertreten und damit selbst (mit)bestimmen kann (*Gentinetta 2010, S. 279*).

<sup>2</sup> Freiheit für ausländische Gesellschaften, auch im Inland Flüge und Fahrten durchzuführen; z.B. Zürich-Paris-Lyon und Paris-Lyon für Schweizer Unternehmen, sowie Paris-Genf-Zürich und Genf-Zürich für EU-Gesellschaften.

abzuschliessen, und macht von dieser Freiheit ausgiebig Gebrauch. Sie baute ihr Freihandelsnetz sowohl zusammen mit der Efta als auch eigenständig kräftig aus. Die Möglichkeit, ihre Interessen auf diese Weise zu vertreten, konnte die Schweiz gegenüber der EU trotz des DACH-Abkommens bewahren. Der Aussenhandel stieg nicht nur wegen der erfolgreich abgeschlossenen Freihandelsabkommen mit Indonesien, Indien, Thailand, Malaysia und Vietnam an. Zum kräftigen Wachstum führten auch die neuen Abkommen mit Brasilien, Argentinien, Australien und Taiwan sowie ein umfassendes, die Finanzdienstleistungen einschliessendes Freihandelsabkommen mit Grossbritannien.

### **Näheres Zusammenleben mit EU-Bürgern**

Durch die Vernetzung mit dem Ausland pflegen die Schweizerinnen und Schweizer in ihrem Berufsleben einen engen internationalen Austausch. Ihre Kunden und Arbeitskollegen stammen zum grossen Teil aus Frankreich, Deutschland, Italien und Österreich. Zwar hat sich der Anteil der Erwerbstätigen aus dem europäischen Ausland seit den Zeiten der Bilateralen I und II mit knapp 30% nur unwesentlich erhöht, seine Zusammensetzung hat

sich jedoch zugunsten der Hochqualifizierten verändert. Am Arbeitsplatz trifft man oft Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die von Firmen mit Sitz in der EU zwecks Ausführung eines Auftrages in die Schweiz entsandt werden. Es sind meist Bürger der Anrainerstaaten, die eine der Landessprachen beherrschen und mit der Schweiz samt ihren Eigenarten vertraut sind. Diese Annäherung schlug sich auch in den politischen Strukturen nieder: Die meisten Kantone erlauben ihren Gemeinden, den niedergelassenen Ausländern das kommunale Stimm- und Wahlrecht zu verleihen. Viele Gemeinden machen davon Gebrauch, was die Integration nochmals wesentlich verbesserte.

### **Wachsende Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt**

Die internationale Durchmischung der Arbeitnehmer wurde dadurch begünstigt, dass gewisse Elemente der flankierenden Massnahmen, die ursprünglich eine Begleitmassnahme zum Freizügigkeitsabkommen und später zum Dienstleistungsabkommen mit der EU darstellten, nach einem Streitschlichtungsverfahren mit der EU aufgegeben wurden. So erklärte das Schiedsgericht die sogenannte 8-Tage-Regelung für unvereinbar mit den Freizügigkeits- und Dienstleistungsabkommen. Nach

dieser Regelung mussten die Unternehmen mit Sitz im EU-Ausland eine Entsendung von Arbeitnehmern nach strikten Regeln acht Tage im Voraus anmelden. Des Weiteren erachtete das Schiedsgericht die damals erhobenen Kautionen und Gebühren der Unternehmen für die Teilnahme am Schweizer Markt als unverhältnismässig, weil sie die Dienstleistungsfreiheit in unzulässiger Weise einschränkten.

Diesen Entscheid hatten die Gewerkschaften stark kritisiert mit dem Argument, dass damit dem Lohndumping für Unternehmen aus Osteuropa Tür und Tor geöffnet werde sowie die Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz gefährdet sei. Heute ist das – selbst für Arbeitnehmervertreter – Schnee von gestern. Es geht der Bevölkerung nicht schlechter, und die Arbeitsbedingungen haben sich nicht in die heraufbeschworene negative Richtung entwickelt.

### **Weiterentwicklung des Finanzsektors**

Für den ungehinderten Fluss der Finanzdienstleistungen zwischen der Schweiz und der EU mussten allerdings hohe Hindernisse überwunden werden. Die Übernahme des relevanten EU-Acquis implizierte nämlich auch ei-

nen Übergang von einer prinzipien- zu einer regelbasierten Regulierung und die Übernahme der EU-Finanzmarktregulierung.

Die schweizerische Regulierung war vor der Inkraftsetzung des Dienstleistungsabkommens knapper gehalten als diejenige der EU, denn die Schweizer Gesetzgebung beinhaltete nur Prinzipien, die in Verordnungen lediglich soweit konkretisiert wurden, wie unbedingt nötig. Die Interpretation blieb den Akteuren überlassen. Diese Art der Regulierung fördert die Innovation, da sie im geringsten Mass in die geschäftlichen Entscheidungen der Unternehmen eingreift. Heute muss auch die Schweiz mehr Details regulieren – etwa im Bereich der Geldwäscherei.

Die Befürworter des Dienstleistungsabkommens – sie obsiegten schliesslich – argumentierten demgegenüber von Anfang an, dass gerade im Finanzbereich vieles bereits mit Fidleg und Finig vorweggenommen worden war. Schon vor den DACH-Abkommen hatte man in diesen beiden Werken zahlreiche Bestimmungen der EU-Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (Mifid I und II: Markets in Financial Instruments Directive) nachvollzogen. Abgesehen vom uneingeschränkten

Zugang zum EU-Binnenmarkt dank dem Dienstleistungsabkommen bot die Übernahme des gesamten EU-Acquis ohne Wenn und Aber zahlreiche weitere Vorteile: Finanzdienstleister, die sowohl in der EU als auch in der Schweiz tätig sind, brauchen nicht mehr zweierlei Regulierungen einzuhalten. Eine direkte Folge davon war, dass die in der Schweiz in der Vergangenheit vielfach kritisierte Finanzmarktaufsicht (Finma) ihren Ressourcenumfang erheblich reduzierte – wenn auch erst auf parlamentarischen Druck hin.

### Finanzmarkt in Pole-Position

Den grössten positiven Effekt zeitigen die neuen bilateralen Abkommen eindeutig im Finanzsektor. Während die Schweizer Banken früher die Arbeitsplätze aus der Schweiz in die EU verlegten, kehrte das Abkommen diesen Trend rasch ins Gegenteil um. Viele Finanzinstitute, die nach dem Brexit von London nach Frankfurt gezogen waren, stehen mittlerweile in der Schweiz. Die Schweiz ist mehr denn je der erste Vermögensverwalter der Welt – und überdies der (inoffizielle) Finanzplatz der EU – geworden. Der durch das Freihandelsabkommen mit Grossbritannien gesicherte Zugang zum Finanzplatz London trägt dazu ebenso bei wie der

freie Austausch mit dem immer noch wichtigen EU-Markt. Die Grösse des Finanzsektors wuchs in der Folge von einem 9%-Anteil am Bruttosozialprodukt vor den DACH-Abkommen auf nunmehr 15% (2029). Die Zahl der inländischen Banken und Versicherungen hat sich trotzdem verringert, weil die EU-Regulierung grösseren Instituten zugutekommt – vieles lässt sich automatisieren – oder im Jargon des Sektors: «industrialisieren». Dafür werden die Schweizer Konsumenten nun auch von den EU-Banken umworben, die ihrerseits den Zutritt zum Schweizer Markt geniessen.

Inzwischen hat sich die Schweiz zu einem bedeutsamen Hub für Fintech-Unternehmen entwickelt, und den von den Fintech-Unternehmen angebotenen Dienstleistungen sind im europaweiten Binnenmarkt keine Grenzen mehr gesetzt. Auch kleine und grosse Investoren aus der EU werden nicht mehr wie früher blockiert, wenn sie von innovativen Fintech-Produkten profitieren wollen. Von Zahlungs-Apps bis Robo-Advice auf dem Smartphone: Für den kombinierten Markt mit der EU kann alles zentral aus der Schweiz angeboten und bezogen werden.



## Risiken

- **Schwindender Spielraum für eigenständige Politik:** Die EU könnte für die dynamische Rechtsübernahme den massgebenden horizontalen Acquis immer breiter interpretieren, was auf Schweizer Seite die Möglichkeiten für eine eigenständige Wirtschaftspolitik einschränken würde.
- **Träger Arbeitsmarkt:** Ein Risiko liegt im weiteren Ausbau des Arbeitnehmerschutzes in der EU, mit einer damit einhergehenden Erklärung der Relevanz für die Schweiz. Wenn die EU für den gesamten Binnenmarkt einen minimalen Kündigungsschutz definiert, muss ihn die Schweiz allenfalls nachvollziehen. Ein Kündigungsschutz wirkt aber gleichzeitig als Anstellungsbremse und steigert das Risiko einer höheren Schweizer Erwerbslosenquote. Bereits Ende 2017 lag diese laut Definition der ILO (International Labour Organization) mit 4,5% höher als in neun EU-Ländern, darunter Polen und Deutschland. Der Formalismus des Kündigungsschutzes entspricht nicht dem Schweizer Verständnis des flexiblen Arbeitsmarktes.
- **Ausgleichsmassnahmen der EU:** Im Szenario «Tragfähige Partnerschaft» zieht ein an der Urne erfolgreiches Referendum gegen eine den Binnenmarkt betreffende EU-Regelung Ausgleichsmassnahmen durch die Europäische Union nach sich. Deren Umfang und Wirkung sind schwer abzuschätzen.
- **Brüssel als Ausrede:** Eine Klärung der institutionellen Beziehungen mit dem grössten Handelspartner ist ohne Zweifel von grosser Bedeutung. Sie kann aber dazu führen, dass der aufgestaute Reformbedarf im Innern auf die lange Bank geschoben wird.



## Szenario 5

### Europäische Normalität

### Die Schweiz als Teil des politischen Europa

«Wir haben europäisch gesprochen. Das ist eine neue Sprache, die man wird lernen müssen.»

Aristide Briand (1862–1932) |<sup>1</sup>  
Locarnorede vom 26. Februar 1926

<sup>1</sup> Der französische Aussenminister und frühere Premierminister erhielt 1926 gemeinsam mit dem deutschen Aussenminister und ehemaligen Reichskanzler Gustav Stresemann den Friedensnobelpreis für die Verträge von Locarno.

Das **Szenario 5** beschreibt eine Schweiz, die der Europäischen Union beigetreten, dabei aber neutral geblieben ist. Die Frage der nationalen Souveränität wird in der EU als Recht zur Mitentscheidung gedeutet. Die Übernahme der Einheitswährung, die schweren Herzens erfolgte, erweitert die Exportchancen von Gewerbe und Industrie, die Konsumenten profitieren von der vollständigen Öffnung der Güter- und Dienstleistungsmärkte. Als Teil eines nichtoptimalen Währungsraums muss die Schweiz allerdings das Risiko der Solidarhaftung mittragen. Entgegen ersten Befürchtungen hat die Zuwanderung nicht weiter zugenommen.

### Ein hitziger Abstimmungskampf

Passend zur wochenlangen Hochdrucklage war es ein heisser und langer Abstimmungskampf gewesen. Dennoch strömten an diesem Sonntag nur wenige Schweizer an die Urnen – die meisten hatten ihre Stimme schon längst elektronisch abgegeben. Von den Medien und den politischen Parteien war die Abstimmung zur Schicksalsfrage des Jahrhunderts hochstilisiert worden: Soll die Schweiz der EU beitreten? Mehr als eine Generation nach dem EWR-Nein ging es – laut

Gegnern der Vorlage – um «die Wurst», sprich die schiere Existenz der Schweiz. Bildgewaltig trat das Plakat des Nein-Lagers in Erscheinung: Gierige EU-Vögte mit Gesslerhut verspeisten das Symbol eidgenössischer Identität und helvetischen Wohlstandes in Form einer Olma-Bratwurst mit Schweizerkreuz. Doch auch die Befürworter waren nicht zimperlich und porträtierten die Schweiz als ein unwirtliches Ödland in einem Binnenmeer, umgeben vom florierenden Kontinent Europa. Die Meinungsbildung wurde auch kulinarisch vorangetrieben, aus dem traditionellen Buure-Zmorge wurde flugs der Schwiiz-Zmorge – die Gegenseite konterte mit der Einladung zu deutscher Weisswurst mit Dijon-Senf. In der emotionalen Erregung traten nüchterne Zahlen zurück auf den zweiten Rang. Dass die Schweiz als EU-Mitglied Nettozahlerin ins Brüsseler Budget sein würde, war wohl bekannt, und der zu erwartende Obolus – die Schätzungen beliefen sich auf einen Nettobeitrag von 3 Mrd. bis 4,5 Mrd. € – war am Schluss nicht entscheidend (Bundesrat 2006).

### Stillstand der aussenwirtschaftlichen Öffnung

Die Abstimmung war der Abschluss einer jahrzehntelangen Diskussion um

die aussenwirtschaftlichen Optionen der Schweiz, die die Zivilgesellschaft äusserst stark polarisierte und die Weiterentwicklung des Landes in vielen Bereichen paralyisierte. Waren die ersten Jahre des neuen Jahrtausends noch geprägt von Wirtschaftsabkommen mit immer mehr Staaten, bekundete die Schweizer Handelsdiplomatie ab 2020 zusehends Mühe, weitere Länder von einem Freihandelsvertrag zu überzeugen. Die Bedenken ausländischer Handelspartner entsprangen der Häufung von Volksinitiativen, die den Eindruck einer schwindenden Schweizer Rechtssicherheit hinterliessen, sowie der Weigerung der Schweiz, unabhängige ausländische Gerichte über internationale Streitigkeiten entscheiden zu lassen. Hinzu kam der innenpolitische Widerstand der Agrarlobby, den Markt für ausländische Landwirtschaftsprodukte zu öffnen – eine Grundvoraussetzung für viele aufstrebende Volkswirtschaften, um explorative Gespräche überhaupt erst aufnehmen zu können.

Auch die ehemals starke Efta – sie zählte zu den besten Zeiten in den 1970er und 1980er Jahren acht Mitglieder – bot der Schweiz keine Zukunftsperspektive mehr, denn ihr internationaler Glanz war längst verblasst. Die drei Efta-

Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein wurden durch die dynamische Rechtsentwicklung und die Harmonisierung von Standards über ihre Zugehörigkeit zum EWR faktisch immer enger an die EU angebunden. Auch das Vereinigte Königreich zeigte nach dem Brexit kein Interesse an einem Efta-Beitritt – zu unbedeutend war die Assoziation zu diesem Zeitpunkt geworden. Die Efta verkam in den 2020er Jahren zu einem Konstrukt aus dem vergangenen Jahrhundert, das einzig für die Schweiz noch eine gewisse emotionale Rolle zu spielen schien.

### Zerrieben zwischen Handelsblöcken

Die Schweiz drohte zusehends zwischen den grossen internationalen Handelsblöcken zerrieben zu werden. Nach dem faktischen Ende multilateraler Handelsliberalisierungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) – die Mitgliedstaaten blockierten sich gegenseitig – wuchsen plurilaterale, regionale Wirtschaftsräume zu mächtigen Akteuren der Weltwirtschaft heran. Die Abseitsposition der Schweizer Unternehmen führte zu Wettbewerbsnachteilen. Während die EU mit dem dominierenden Handelsblock «Asian Integrated Region» in den 2020er Jahren ein umfassendes

wirtschaftliches Abkommen abgeschlossen hatte, litten Schweizer Unternehmen unter Benachteiligungen, besonders infolge der Nichtanerkennung technischer Normen und Prüfungen.

Zusätzlich hatten sich in den letzten zehn Jahren die negativen Folgen der Nichtmitgliedschaft in der EU immer stärker bemerkbar gemacht. Nachdem die Schweiz aufgrund eines Referendums das institutionelle Abkommen zur dynamischen Weiterentwicklung der bilateralen Verträge nicht ratifizieren können, kam man überein, die weitere Entwicklung der bilateralen Verträge einzufrieren. Stillschweigend übernahm die Schweiz viele EU-Erlasse, um dennoch einigermaßen mit der europäischen Rechtsentwicklung Schritt zu halten. Immer häufiger blockierten jedoch Referenden von Interessengruppen deren Umsetzung. Zusätzlich nahm das Prozedere zur Feststellung der Äquivalenz von Schweizer und EU-Regeln viel Zeit in Anspruch und verursachte nicht zuletzt eine Rechtsunsicherheit für die Schweizer Wirtschaft.

Die Auswirkungen wurden deshalb erst mit der Zeit spürbar. Die EU entwickelte ihren Binnenmarkt in den folgenden Jahren stetig weiter, was den Abstand

zwischen Schweizer bzw. bilateralem und EU-Recht zunehmend vergrösserte. Ganze Bereiche wurden in die bilateralen Verträge erst gar nicht aufgenommen: Damit war die Schweiz vom gemeinsamen Energie-, Finanzdienstleistungs- und digitalen EU-Binnenmarkt komplett ausgeschlossen. Da auch das Freihandelsabkommen aus den 1970er Jahren nicht ausgeweitet und einem modernen Standard angepasst werden konnte (die EU hatte sich geweigert, auf die Wünsche der Schweiz einzugehen), blieb auch dieser politische Ausweg versperrt.

### **Schleichende wirtschaftliche Probleme**

Die Schweizer Unternehmen bekundeten vermehrt Mühe, ihre wichtigsten Absatzmärkte in Europa zu beliefern, so nahmen z.B. die Nachweise der Konformität Wochen in Anspruch. Einzelne Schweizer Hersteller reagierten darauf mit einer Umsiedlung in die EU. Andere Unternehmen produzierten zwar nach wie vor in der Schweiz, ihre Produkte waren aber für den hiesigen Markt nicht zugelassen, sondern nur für den EU-Binnenmarkt zertifiziert. Selbst heimatverbundene Konsumenten gingen deshalb immer öfter ins Ausland einkaufen. Die Einfuhr für Privatpersonen war grundsätzlich erlaubt, solange

die Schweizer Mehrwertsteuer ab einem Warenwert von 50 Fr. – der Freibetrag wurde ab 2021 von 300 Fr. auf diesen tieferen Warenwert gesenkt – entrichtet wurde. Der Einkaufstourismus wurde damit nur geringfügig gebremst, zu gross waren die Preisunterschiede für Nahrungsmittel, Kosmetika und Kleider zwischen den Nachbarstaaten und der Schweiz. Vorstösse in Bern verlangten deshalb zusätzlich eine pauschale Bearbeitungsgebühr von 10 Fr. pro Mehrwertsteuereinzug.

Das hohe inländische Kostenniveau und der aufgestaute Strukturwandel verschärften die Krise in der Tourismusbranche. Die Zahl der ausländischen Gäste befand sich im Sinkflug. Die Hoteliers und Restaurants klagten über die Marktabschottung im Agrarbereich, die grössere Einkäufe aus ausländischen Quellen praktisch verunmöglichte. Schrumpfende Einkommen aus dem Tourismus und gesunkene Wasserzinsen aus der Energiegewinnung führten in den Berggebieten zu geringeren Einnahmen – entsprechend stieg der politische Druck zugunsten einer eidgenössischen Reform des Finanzausgleichs (Müller-Jentsch 2017). Dagegen leisteten die Mittellandkantone einen erbitterten Widerstand, da ihre lokale Wirtschaft ebenfalls zu leiden hatte.

Zwar blieb die Personenfreizügigkeit mit der EU weiterhin bestehen – ein entsprechendes Volksbegehren zu deren Kündigung wurde abgelehnt –, doch aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung in vielen Schweizer Branchen nahm die Zahl der Arbeitssuchenden aus dem EU-Raum trotzdem rapide ab.

Es waren deshalb vor allem die wirtschaftlichen Argumente und erst in zweiter Linie Überlegungen zur aktiven Mitgestaltung auf europäischer Ebene, die an diesem heissen Sommertag schliesslich zu einem positiven, wenn auch äusserst knappen Ausgang der Abstimmung führten. Der Weg war nun freigelegt, sodass die Schweiz rund 18 Monate später der EU beitreten konnte.

Was hat sich seit dem Beitritt geändert? Die anfänglich geäusserten Befürchtungen, die Schweiz werde zu einem «Kanton» des politischen Europa, haben sich nicht bewahrheitet. Die an supranationale Instanzen abgetretenen Rechte gehen viel weniger weit als das, was die Kantone an Kompetenzen dem Bund abgeben. Im Alltag der Einwohner hat sich deshalb kaum etwas spürbar verändert: Sie fühlen sich noch immer als Schweizerin und Schweizer, auch wenn die EU-Flagge nun neben

dem Schweizerkreuz an vielen Verwaltungsgebäuden hängt. Durch die Unionsbürgerschaft wurden die politischen Rechte des Einzelnen sogar erweitert: Nun können auch beim Europäischen Parlament Petitionen eingereicht, Beschwerden dem Europäischen Bürgerbeauftragten (Ombudsmann) vorgelegt und Bürgerinitiativen zuhanden der Kommission gestartet und unterzeichnet werden. Hinzu kommen das Wahlrecht zum Europäischen Parlament sowie das Kommunalwahlrecht der Schweizer Auswanderer am neuen europäischen Wohnort.

Die Ausweitung der Bürgerrechte auf die europäische Ebene bedingte aber eine Reform der Schweizer Volksrechte. Für die Feststellung der Gültigkeit eines Volksbegehrens musste nämlich zusätzlich das Erfordernis der Konformität mit dem EU-Recht erfüllt sein. Dies war nicht etwas grundsätzlich Neues, denn seit 1988 wurde die Europaverträglichkeit des Schweizer Rechts als Rechtsetzungsmaxime faktisch fast immer berücksichtigt. Politisch sprach man vom «autonomen Nachvollzug», zeitweise waren in der Folge über 60% der Schweizer Gesetze bereits vollständig EU-konform.

Auch das Referendumsrecht wurde angepasst: Die Bundesversammlung kann nun ohne ein Referendum über zwingende Gesetzesanpassungen entscheiden, falls damit wieder die Vertragskonformität mit der EU hergestellt wird. Für alle anderen Anpassungen, die nicht gegen das EU-Recht verstossen oder die nationale Kompetenz sind, blieb das Referendumsrecht bestehen. Um die direkte Demokratie zu stärken, hat der Bundesrat beschlossen, die elektronische Sammlung von Unterschriften für Initiativen und Referenden zuzulassen. Ausserdem weist er regelmässig darauf hin, dass eine Unterschriftensammlung für eine Initiative über den Austritt aus der EU jederzeit gestartet werden könne. Dabei fehlt allerdings nie der Hinweis auf die schlechten wirtschaftlichen und politischen Erfahrungen des Vereinigten Königreichs mit dem Brexit.

### Neues Verständnis von Souveränität

Die Bewahrung der formellen staatlichen Souveränität war bis Ende der 2010er Jahre eine in der Schweiz weit verbreitete Haltung, die sich erst mit dem Einfrieren der bilateralen Verträge zu ändern begann. Das Ausmass der damals nicht mehr angeglichenen oder übernommenen Rechtserlasse

wurde ersichtlich, die Folgen im Verkehr mit den wichtigsten Handelspartnern wirtschaftlich fühlbar.

Der EU-Beitritt führte zu einer Einschränkung dieser formellen Souveränität. So musste der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) anerkannt werden, wobei aber das Argument der «fremden Richter» in der Abstimmungsdiskussion nur bedingt stichhaltig war: Denn der Gerichtshof setzt sich aus einem Richter je Mitgliedstaat zusammen, seine erste Instanz gar aus zwei Richtern pro Land. Damit arbeiten drei Richter aus der Schweiz in Luxemburg und fällen zusammen mit ihren Kolleginnen und Kollegen Urteile über andere Mitgliedstaaten.

Die Aufgabe des EuGH besteht jedoch nicht darin, alles und jedes in den Mitgliedsländern zu regeln: Er kommt nur zum Zug, wenn die EU-Verträge und das daraus abgeleitete Unionsrecht betroffen sind. So kann der EuGH erstens die Beschlüsse des EU-Rates und des Europäischen Parlaments annullieren. Zweitens kann er gegen Mitgliedstaaten vorgehen, sollten durch einen nationalen Beschluss die EU-Verträge verletzt werden, und drittens kann er mittels Vorabentscheidungsverfahren über die Auslegung des EU-Rechts sowie die

Gültigkeit von Verordnungen und Richtlinien entscheiden. Das Ziel des EuGH ist, zu gewährleisten, dass das gemeinschaftliche Recht in allen EU-Mitgliedsländern eingehalten wird, und dafür zu sorgen, dass das EU-Recht auch gleichermassen angewendet wird.

Die Schweiz erhielt damit zusätzlich zum System des Menschenrechtsschutzes nach Massgabe der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) eine übergeordnete Verfassungsgerichtsbarkeit. Mit dem EuGH gibt es nun eine neue Gerichtsinstanz, die den EU-Acquis abschliessend interpretiert. Insgesamt haben sich die Schweizer mit den neuen Rechten und Einschränkungen bei Initiativen und Referenden rasch zurechtgefunden. Sie gehören inzwischen – relativ zur Bevölkerungsgrösse – zu den intensivsten Nutzern der neu gewonnenen Souveränitätsrechte auf europäischer Ebene.

Der Einschränkung der formellen Souveränität stand die Ausweitung der faktischen Souveränität gegenüber. Bei der Rechtsanpassung und der Weiterentwicklung des Binnenmarktes kann die Schweiz nun – insbesondere in Koalition mit den anderen Mitgliedslän-

dern – mitbestimmen, statt nur «autonom» nachzuvollziehen. Die um sich greifende Erkenntnis, dass es besser ist, am Verhandlungstisch zu sitzen, als auf der Menükarte zu stehen, trug ihrerseits zum Stimmungsumschwung bei.

### **Sicherheit durch Kooperation unter Beibehaltung der Neutralität**

Die diplomatischen Vertretungen der Schweiz im Ausland sowie der Einsatz in internationalen Organisationen, wie der Uno, WTO oder der Weltbank, blieben bestehen. Die Position der Schweiz wird jedoch (im Vorfeld) mit den anderen EU-Ländern koordiniert: So konnte die Schweiz bei einigen Themen neue Mehrheiten finden, musste aber auch schon Zugeständnisse machen. Im Ausland kann die Schweiz zusätzlich zum eigenen Netzwerk auf die Hilfe des Europäischen Auswärtigen Dienstes zählen.

Die Neutralitätspolitik der Schweiz blieb im Grundsatz unangetastet, schliesslich sind bereits vier Mitgliedsländer der EU neutrale Staaten, darunter auch das Nachbarland Österreich. Als «Neutraler Block» beeinflussen die fünf Staaten die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (Gasp) der EU. Sie stellen sicher, dass für neutrale Staa-

ten genügend Opt-out-Möglichkeiten geschaffen werden. So müssen sich neutrale Staaten in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur an humanitären Einsätzen, Rettungseinsätzen oder friedensfördernden Massnahmen beteiligen. Die verpflichtende Teilnahme an den europäischen Kampftruppen, die als Krisenreaktionstruppen eingesetzt werden, beispielsweise um Uno-Missionen vorzubereiten, wurde wegbedungen.

### **Wachsender Handel mit Agrarprodukten und Dienstleistungen**

Der Warenaustausch mit der EU nimmt – nach einer längeren Phase des Rückgangs – wieder zu, da die Rechtsnormen vereinheitlicht sind und die Unternehmen frei importieren und exportieren können. Zur Produktgruppe mit dem höchsten Handelswachstum gehören die Lebensmittel. Mit dem Beitritt zum Binnenmarkt musste die Schweiz auch ihren Markt öffnen. Seither können alle Agrargüter mit den anderen Mitgliedstaaten frei gehandelt werden. Die Detailhandelsbranche erfuhr aufgrund dieser Öffnung massive Veränderungen: Neben deutschen Discountern drängten auch französische Ketten in die Schweiz und brachen das faktische Duopol von Coop

und Migros. Damit gab es zwar «weniger Schweiz» in den Regalen zwischen Boden- und Genfersee, dafür aber eine grössere europäische Produktvielfalt und massiv tiefere Preise. Der Einkaufstourismus in die Nachbarländer kam praktisch zum Erliegen, und die Schweizer Grenzorte eroberten einen Teil des einst verlorenen Geschäfts zurück. Entsprechend gross war das Wehklagen aus Orten wie Konstanz, Annemasse, Ponte Tresa oder Dornbirn.

Mehr Europa bei den Detailhändlern führte zu einem beschleunigten Strukturwandel der Schweizer Agrarwirtschaft. Da mehr als die Hälfte der Bauern zum Zeitpunkt des EU-Beitritts bereits über 55 Jahre alt waren, gewährte der Bund pensionierungswilligen Landwirten Überbrückungszuschüsse bis zum AHV-Bezug, was insgesamt vorteilhafter war, als die bisherige Agrarpolitik weiterzuführen. Andere, vor allem jüngere Bauern fanden neue Nischen: Sie spezialisierten sich auf regionale Qualitätsprodukte oder verkauften ihre Erzeugnisse unter dem neu geschaffenen Label «SAFE – Swiss Agricultural Farmers of Europe» in Bio-Qualität und mit Schweizerkreuz an die Konsumenten in ganz Europa. Andere investierten in ein Onlineportal mit ausschliesslich Schweizer Lebens-

mitteln, die direkt – auch in andere Länder – versandt werden können. Ebenso wurden viele Schweizer Produkte in den europaweiten Service «Amazon Pantry» aufgenommen.

Rasant gewachsen ist auch der Austausch von grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Insbesondere die jahrzehntelang geschützten, binnenwirtschaftlich und gewerblich orientierten Bereiche stehen seit der Marktöffnung im verstärkten Wettbewerb mit den ausländischen Anbietern. Dieser wird aber durch die Entsenderichtlinie der EU gebremst, laut der ein Kernbestand der lokalen Beschäftigungsbedingungen (z.B. Höchstarbeitszeit, allfällige Mindestlöhne) eingehalten werden muss. Das Preisniveau in der Schweiz geriet dadurch nur leicht unter Druck, und die Konsumenten profitieren von einer etwas höheren Kaufkraft. Dies führte in der Schweiz zu Strukturveränderungen, die durch einen temporären und gezielten Ausbau der Sozialleistungen abgefedert werden konnten.

Trotz fortwährenden Versuchen der Schweiz zur Erlangung einer Ausnahmeregelung während der Beitrittsverhandlungen war es nicht möglich, die eigenen Freihandelsverträge fortzu-

führen – dies galt auch für solche wichtigen Länder wie China, mit denen die EU selbst noch kein Abkommen abschliessen konnte. In den aufstrebenden Volkswirtschaften wie Brasilien, Argentinien und Indonesien – eine Phalanx aus Bauernvertretern hatte entsprechende Freihandelsabkommen der Schweiz in der Vergangenheit verhindert – erhielt die Schweizer Wirtschaft hingegen endlich gleich lange Spiesse. Dennoch wird es in den neuen Märkten wohl noch Jahre dauern, bis die verlorenen Marktanteile zurückerobert werden können; zu lange dauerten die Diskriminierungen gegenüber den europäischen Wettbewerbern an.

### Euro statt Franken

Nach der formellen Feststellung der Erfüllung der Euro-Beitrittskriterien übernahm die Schweiz auch die Gemeinschaftswährung. Der Abschied vom Schweizer Franken tat der Volksseele weh, doch wie beim einst stolzen Schweizerkreuz auf den Swissair-Flugzeugen war man – sehr schweren Herzens – auch bei der Geld gewordenen Helvetia pragmatisch und akzeptierte, dass die Kompetenz dafür nach Frankfurt abgegeben wurde.

Zwei Gründe waren für die Übernahme des Euro als einziges, legales Zahlungs-

mittel in der Schweiz ausschlaggebend: Erstens sass die Schweizer Nationalbank seit Mitte der 2010er Jahre auf Euro-Devisenreserven, die höher als das Schweizer BIP waren und seither nur langsam sanken. Dies war nach Meinung vieler Ökonomen kein auf Dauer tragbarer Zustand. Zweitens nahm die Relevanz des Euro für die Schweizer Wirtschaft in den letzten zehn Jahren massiv zu. Gingen im Jahr 2017 noch 44% aller Güterexporte in den Euro-Raum, ist der Anteil seit der Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten auf knapp 50% geklettert. Bei den Importen betrug der Anteil 2017 rund 63%, nun liegt er bei über 70%. Seit dem Beitritt zur Euro-Zone entfallen für viele Unternehmen die Kosten der Währungsabsicherung. Auch der Tourismus profitierte vom Euro, da viele europäische Touristen die Schweiz als Ferienland wiederentdeckt haben.

Allerdings muss sich die Schweiz als Teil des Euroraums an seinen Institutionen finanziell beteiligen. Zu nennen ist besonders der neu geschaffene Europäische Währungsfonds (EWF), der notleidende Euroländer mit Krediten unterstützen würde, sollte erneut eine Eurokrise aufflackern. Auch die Abwicklung konkursiter Banken fällt in den Aufgabenbereich des EWF.

Nicht als Folge der Übernahme des Euro, aber aufgrund des EU-Beitritts wurde der massgebende Mehrwertsteuersatz auf das europäische Minimum von 15% angehoben. Dies erwies sich als Knacknuss. Die annähernde Verdoppelung der Einnahmen aus der Mehrwertsteuer hätte eigentlich erfordert, die direkte Bundessteuer, wie von bürgerlicher Seite verlangt, komplett abzuschaffen. Doch selbst dann wären dem Bund noch Mehreinnahmen in Milliardenhöhe entstanden. Gegen die Abschaffung der direkten Bundessteuer sperrten sich aber grosse Teile der linken Ratshälfte kategorisch, denn – so argumentierten sie – der Tausch einer progressiven Einkommenssteuer mit einer linearen Konsumsteuer sei sozialpolitisch inakzeptabel. Der helvetische Kompromiss bestand am Ende darin, die direkte Bundessteuer nur stark zu senken. Mit den verbleibenden Mehreinnahmen wurden die steigenden finanziellen Lasten aufgrund der demografischen Entwicklung aufgefangen. Konkret werden heute zusätzliche Milliarden zugunsten der alternden Gesellschaft in die AHV umgeleitet, weitere Gelder flossen an die Kantone, um die Prämienverbilligungen der obligatorischen Krankenversicherung zu finanzieren.

### Die Personenfreizügigkeit ist nicht bedingungslos

Bereits vor dem EU-Beitritt galt aufgrund der bilateralen Verträge die Personenfreizügigkeit und führte anlässlich der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative in den 2010er Jahren zu heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen. Seither ging die Anzahl der Einwanderer aus den EU-Staaten stark zurück, weil einerseits die Wirtschaft in der Schweiz schwächelte und andererseits die Vertiefung des Binnenmarktes in vielen EU-Ländern zu einem wirtschaftlichen Aufschwung beitrug. Mit dem EU-Beitritt fasste die Wirtschaft wieder Tritt, das Beschäftigungswachstum blieb jedoch aufgrund der Strukturanpassungen im ehemaligen Binnensektor und in der Landwirtschaft vorerst gering. Die Zuwanderung stieg nur unmerklich an und erreichte nicht mehr die Höchststände der 2010er Jahre.

Nicht bewahrheitet hat sich die Befürchtung vieler Stimmbürger, dass bei einem Ja zur EU Massen von Einwanderern aus Europa kommen, um in der Schweiz Sozialleistungen zu beziehen. Zwar wurden von einzelnen Parteien und Medien immer wieder einmal Missbrauchsfälle aufgedeckt und pub-

lik gemacht, doch ein bedingungsloses Recht begründet die Freizügigkeit nicht: Um legal in einem anderen EU-Land zu wohnen, müssen EU-Bürger dort eine Arbeitsstelle haben oder über genügend finanzielle Mittel verfügen, um ohne Sozialhilfegelder auszukommen. Ausserdem hat die Schweiz – wie viele andere EU-Länder auch – weitere Bremsen eingebaut, die eine Einwanderung ins Sozialsystem erschweren. Um EU-kompatibel zu sein, wurden die bisherigen «Flankierenden Massnahmen» auf dem Arbeitsmarkt modifiziert und umbenannt. Auch wenn mit dem Beitritt z.B. die umstrittene 8-Tage-Voranmeldepflicht für ausländische Dienstleister fiel, schützt die Schweiz ihren Arbeitsmarkt weiterhin, indem die EU-Entsenderichtlinie sehr restriktiv umgesetzt wird.



## Risiken

- **Politische Rechte:** Die direktdemokratischen Rechte werden reformiert, eine Vorprüfung von Initiativen in Bezug auf die EU-Kompatibilität ist wahrscheinlich.
- **Vielfältige Rechtsanpassungen:** Der EU-Beitritt der Schweiz bringt in vielen Bereichen Rechtsanpassungen mit sich, die dem bisherigen Staatsverständnis der Schweiz nicht entsprechen. Dazu zählen z.B. die Umstellung auf mehr Arbeitnehmerschutz, der Wegfall der Flankierenden Massnahmen und der Ausbau der Konsumentenrechte bei Online-Geschäften.
- **Höhere Staatsquote:** Ein Ausbau der Staatsquote ist wahrscheinlich, denn die Mehrwertsteuer muss auf das europäische Niveau von mindestens 15% angehoben werden. Jede kompensatorische Senkung einer anderen Steuer (im Text: der direkten Bundessteuer) hat politisch einen schweren Stand.
- **Verlust der Währungssouveränität:** Mit der Übernahme des Euro fällt die Möglichkeit einer eigenständigen Geld- und Währungspolitik dahin, die wertvoll bleibt, solange die Schweizer Konjunktur nicht vollständig parallel zur europäischen verläuft. Im Fall des Wiederaufflammens der Krise in der Euro-Zone ist die Schweiz finanziell gefordert und muss mit Eventualverbindlichkeiten rechnen.
- **Kündigung der Freihandelsabkommen:** Beim Vollbeitritt muss die Schweiz aus der Efta austreten und ihre bestehenden Freihandelsabkommen kündigen. An ihre Stelle treten die Abkommen der EU. Zum heutigen Zeitpunkt liegt die wirtschaftlich bedeutendste Differenz im Freihandel mit China, den die Schweiz hat, nicht aber die EU.



## Szenario

### Skandinavischer Weg

#### Auf der Suche nach dem kollektiven Glück

«Zu diesem Zeitpunkt überkam Pomperipossa das Gefühl, sie habe es selber dringend nötig, kuriert zu werden, und zwar auf der Stelle. So schwer und schmerzhaft war es nämlich, an dem Staat zweifeln zu müssen, den sie bisher für den besten in der Welt gehalten hatte.»

Astrid Lindgren, «Pomperipossa in Monismanien» (1976)

Das **Szenario B** beschreibt eine Schweiz, die das skandinavische Modell übernommen hat: Beitritt zur EU unter Beibehaltung der eigenen Währung. Der Sozialstaat wurde massiv ausgebaut und die Abgabenlast auf Konsum und Einkommen ist deutlich gestiegen. Der Arbeitsmarkt wird stärker reguliert, die Lohnbildung erfolgt überwiegend kollektiv. In den Infrastruktur- und Gütermärkten wurden hingegen einschneidende Liberalisierungen vorgenommen, um die für Umverteilungszwecke notwendige Wirtschaftsleistung zu erbringen.

Schweden und die Schweiz wurden oft verwechselt. Unvergessen der Börsengang des schwedischen Tech-Unternehmens Spotify 2018, als an der Wall Street die Schweizer Flagge gehisst wurde. Schon früher hatten sich das schweizerische und das schwedische Konsulat in Shanghai dazu veranlasst gefühlt, gemeinsame Online-Kampagnen durchzuführen, um den Chinesen die feinen Unterschiede zwischen den zwei Ländern beizubringen. Solche Kampagnen wären heute, im Jahr 2030, je nach Blickwinkel, nötiger denn je – oder auch vollkommen überflüssig. Denn die Schweiz unterscheidet sich tatsächlich kaum noch von ihrer skandinavischen Schwesterrepublik:

Die fortlaufende Erweiterung des Sozialstaates und die Verdrängung des helvetischen Föderalismus durch eine stete Verlagerung von Kompetenzen auf Bundesebene führten über die Jahre zu einer schleichenden Annäherung an das skandinavische Modell.

### **Geschwister im Geiste**

Quasi als unbeabsichtigte Folge dieses Prozesses wurde der Beitritt unseres Landes zur EU in Gang gesetzt. Die progressive Sozialgesetzgebung, die kompromisslose Umweltregulierung, der Hang zu technokratischen Lösungen: Diese typischen Merkmale der nordischen Länder entsprechen auch ganz dem Geiste der Europäischen Union. Für Kopenhagen, Stockholm oder Brüssel und neuerdings auch für Bern gilt: «It's a feature, not a bug.» Nicht von ungefähr ist das Vertrauen gegenüber EU-Institutionen in den nordischen Mitgliedsländern seit Jahrzehnten überdurchschnittlich hoch. Man wähnt sich unter Gleichgesinnten.

Als reiches, friedliches und sozial fortschrittliches Land in Europas Mitte war die Schweiz eine attraktive Braut für die EU. Deshalb konnte sie sich beim Beitritt zur Union mehrere symbolische (einen Importzoll auf das vielzitierte «Bü-Bü-Bündnerfleisch!») und einige

substanzielle Ausnahmen sichern. Auch dem Franken hielt die Schweiz die Treue und blieb, wie bereits Schweden und Dänemark, der Euro-Zone fern. Ganz unabhängig ist die Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank (SNB) gleichwohl nicht mehr. Sie ist darauf ausgerichtet, den Euro-Franken-Kurs in engeren Bahnen zu halten, was sich in einer relativen Abschwächung der Schweizer Währung materialisierte – zum Vorteil von Industrie und Tourismus. Doch über den tatsächlichen Grad der Autonomie der SNB vor dem EU-Beitritt streiten sich die Ökonomen. Aufgrund der Offenheit der kleinen Volkswirtschaft war er wohl immer schon gering. Immerhin: Wie in der Euro-Zone ist heute der Bargeldverkehr auch in der Schweiz stark eingeschränkt.

### **Eifrige Nachzüglerin**

In allen anderen Belangen ist die Schweiz ein vollwertiges Mitglied der Union geworden. Als eifrige Nachzüglerin hat sie nicht bloss den Acquis communautaire übernommen, sondern pflegt auch den «Swiss finish». Sie arbeitet an der Weiterentwicklung der gemeinsamen Gesetzgebung und hat sich in den EU-Institutionen einen Namen als verlässlicher – böse Zungen meinen gar streberhafter – Partner ge-

macht. In Europa gehört sie zu den «sozial Fortschrittlichen», vor allem was die Altersvorsorge und das Gesundheitswesen anbelangt. Nach nordischem Muster wird die schweizerische Einheitskrankenkasse durch eine proportionale Prämie von rund 10% des Einkommens finanziert. Und nach der 13. Reform der AHV wurden die 1. und 2. Säule der Altersvorsorge zusammengelegt und das Rentenalter auf 66 Jahre erhöht – eine im europäischen Vergleich noch immer niedrige Schwelle; höhere wurden in Volksabstimmungen vom Souverän wiederholt und deutlich verworfen. Dank dem Ausbau des Rentensystems liegt das Durchschnittseinkommen der Rentner, die nun knapp ein Viertel der Bevölkerung und über 40% der Wählerinnen und Wähler ausmachen, über demjenigen der Erwerbsbevölkerung. Das Medianalter derjenigen, die an die Wahlurne gehen, liegt mittlerweile bei 57 Jahren. Auch darin äussert sich der Einfluss der direkten Demokratie, die für die Schweiz identitätsstiftend bleibt.

Die Eidgenossenschaft hat die bewaffnete Neutralität nicht aufgegeben. Dennoch ist sie sowohl in der DACH-Einsatztruppe, der Antiterror-Allianz der deutschsprachigen Länder, als auch in ihrem südeuropäischen Pen-

dant, der Alliance Latine, aktiv. Beide Organisationen wurden für die gemeinsame Hilfe im Falle von koordinierten, grossflächigen Terroranschlägen gebildet; eine paneuropäische Verteidigungsunion ist nach wie vor nicht in Sicht. Auch in diesem Bereich hat die Schweiz auf einen Teil ihrer nationalen Souveränität verzichtet.

### **Mehr Staat - dank Liberalisierungen**

Dafür wurde die Souveränität der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten deutlich ausgebaut. Für die Öffnung der Landwirtschaft gegenüber der europäischen Konkurrenz handelte die Schweiz zwar mehrjährige Übergangsfristen aus, doch immerhin sinken die Nahrungsmittelpreise langsam, aber stetig. Ganz allgemein konnte die Kaufkraft der Haushalte dank stärkerem Wettbewerb auf der Importseite verbessert werden.

Paradoxerweise hat der wachsende Finanzierungsbedarf des Sozialstaates (die Staatsquote liegt heute gut zehn Prozentpunkte höher als im Jahr 2018) zu einschneidenden Liberalisierungen der Gütermärkte gezwungen. Dies hat weniger mit dem ideologischen Bewusstsein der von einer Mitte-links-Mehrheit beherrschten Eidgenössi-

schen Räte und des Bundesrates zu tun als vielmehr mit harter Realpolitik: nur so kann die für Umverteilungszwecke notwendige Wirtschaftsleistung erbracht werden, zumal auch die steigenden Lasten der alternden Gesellschaft ihren Tribut fordern. Ausgerechnet die Zunahme der Steuer- und Fiskalquote verwies das Staatsunternehmertum von Bund und Kantonen ab 2025 – dem Höhepunkt der Pensionierungswelle der «Babyboomer» – in engere Schranken; dazu gehörten weitreichende Privatisierungen und eine Redimensionierung des Service public.

Der Schweizer Staat hat sich in einem gewissen Sinn auf seine Kernkompetenzen zurückbesonnen. In den Augen der Mitte-links-Mehrheit liegen diese in der Bereitstellung von sozialen Transfers, nicht im Verteilen von Briefen. Die Mehrheitsbeteiligungen des Bundes an Swisscom, Post und SBB wurden abgetreten, die Kantonalbanken privatisiert. Sogar im Bildungsbereich, der nun 20% des Bruttoinlandprodukts ausmacht, sind Public-private-Partnerships verbreitet. Drittmittel zur Mitfinanzierung universitärer Ausbildungsangebote sind nicht mehr verpönt, sondern die Regel. Mehrere Kantone

haben auf Primarstufe die freie Schulpflicht eingeführt.

### **Labile Balance zwischen Wachstum und Umverteilung**

Das Modell hat aber auch seine Schwächen. Die Balance zwischen wachstumsfreundlichen und umverteilenden Massnahmen bleibt labil. Auch die Steuerlast hat drastisch zugenommen. Der Mehrwertsteuersatz liegt bei 28% und damit sehr deutlich über dem EU-Mindestsatz. Hinzu kommt eine Mineralölsteuer von 5 Fr. pro Liter, um der E-Mobilität endlich zum Durchbruch zu verhelfen. Nach skandinavischem Vorbild werden die Löhne weitgehend proportional besteuert, und die Belastung der Kapitaleinkommen ist – dank sogenannter dualer Einkommenssteuer – für den Mittelstand vergleichsweise massvoll. Die klassische Einkommensbesteuerung spielt eine untergeordnete Rolle, was zu einer Abflachung der Progression führte. Der libertäre Traum der «Flat tax» ist Realität geworden – allerdings mit einem Steuersatz auf sehr hohem Niveau. Im helvetisch-skandinavischen Modell erhalten (fast) alle Menschen Leistungen vom Staat, doch es zahlen auch alle teuer dafür.

Um der hohen Abgabenlast zu entkommen, haben viele Vermögende die Flucht ergriffen, vorzugsweise nach London, der Stadt, die mittlerweile eine illustre Schweizer Diaspora beherbergt. Auch junge einheimische Talente suchen ihr Glück vermehrt im Ausland: Seit Jahren ist das Silicon Valley ihre beliebteste Destination. In der Schweiz hingegen bekunden Unternehmen Mühe, hochqualifiziertes Personal zu rekrutieren, und die Unternehmen kämpfen mit Abgängen.

Mit der fortschreitenden Digitalisierung nahm auch die Mobilität der steuerbaren Gewinne zu. Die Bestrebungen der EU, die Unternehmensbesteuerung weiter zu harmonisieren, wurden zwar dadurch etwas gebremst, doch die Schweiz musste sich ihren Nachbarn steuerlich annähern, mit einschneidenden Konsequenzen für die «Multis», die der Schweiz vermehrt den Rücken kehren. Während der Steuerwettbewerb global weiterhin gedeiht, muss ein grösserer Teil der Schweizer Steuereinnahmen durch Konsumsteuern gedeckt werden. Im Innern führte dies zu einer erheblichen Schwächung des interkantonalen Steuerwettbewerbs. Die kantonalen und kommunalen Steuerunterschiede sind im Ver-

gleich zur Last der Bundessteuern gering.

### **Kinderbetreuung rund um die Uhr**

Der Drang zu möglichst lückenloser Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials bleibt stark. Eine solche «Mobilmachung» liegt nicht nur im Interesse der hiesigen Wirtschaft: Auch der Staat profitiert, wenn unbezahlte Haushalts- und Familienarbeit durch bezahlte Stellen ersetzt wird – schliesslich generieren nur Letztere Steuereinnahmen. Auch deshalb wurde der Übergang zur Individualbesteuerung vollzogen. Sie eliminiert die Nachteile der gemeinsamen Veranlagung für Zweitverdienerinnen weitgehend und bewirkt eine merkliche Erhöhung des Anstellungsgrades hochqualifizierter Frauen.

Die Teilzeitarbeit ist anno 2030 fast eine Rarität, denn wer in der Schweiz in Vollzeit erwerbstätig ist, kommt automatisch in den Genuss einer breiten Palette an Sozialleistungen. So ist die Fremdbetreuung der Kinder rund um die Uhr gewährleistet. Grosszügige Aktivierungsmassnahmen und Weiterbildungskredite erleichtern Einstieg und Verbleib im Arbeitsmarkt.

Im Zuge dieser Reformen wurde die Sozialpartnerschaft sukzessiv ausgebaut. Der Abdeckungsgrad der Gesamtarbeitsverträge (GAV) liegt inzwischen bei 80%. Ein allgemeiner Mindestlohn, der für alle Angestellten gelten würde, wurde zwar wiederholt in Volksabstimmungen verworfen; die Lohnbildung wurde gleichwohl stark zentralisiert und vereinheitlicht. Auf Real-Time Big Data basierende Lohnmodelle sorgen dafür, dass Gehaltsdiskriminierungen zwischen den Geschlechtern sofort festgestellt und sanktioniert werden. Flächendeckende sektorale Mindest- und Tariflöhne, oft mit einer altersabhängigen Komponente, haben die Vertragsfreiheit von Arbeitnehmenden und Unternehmen deutlich eingeschränkt. Unter dem Druck hoher Lohnkosten trieben die Unternehmen die Robotisierung voran, auch im Dienstleistungssektor. Die Produktivität konnte in den ehemaligen Staatsunternehmen ebenfalls stark erhöht werden. Zudem stiegen die Löhne, allerdings ist die Einkommensverteilung der Haushalte – entgegen der politischen Absicht – ungleichmässiger geworden. Das hat zum einen mit dem Anstieg der Erwerbslosigkeit zu tun, die momentan 9% beträgt. Zum anderen legen die Einkommen der Hochquali-

166

167

fizierten schneller zu als mittlere Löhne, die meist von GAV abgedeckt sind.

### **Wachsendes Gefälle zwischen In- und Outsidern**

Offen bleibt, wie robust sich das neue Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell bezüglich exogener Risikofaktoren – beispielsweise internationaler Krisen – erweisen wird. Die Migrantenwellen aus den chronisch instabilen Regionen der Ukraine, der Türkei, dem Nahen Osten und aus Subsahara-Afrika setzen das System laufend unter Druck. Die EU konnte sich bisher nicht auf eine gemeinsame Migrationspolitik für Einwanderer aus Drittländern einigen. Die Schweiz indessen blieb ihrer humanitären Tradition treu und nahm proportional zur Bevölkerung am meisten Flüchtlinge auf.

Allerdings erschweren die im internationalen Vergleich hohen Mindestlöhne und Anforderungen des Arbeitsmarktes die Integration der meist ungenügend qualifizierten Zuwanderer. Die Erwerbsquote der Flüchtlinge verharrt seit Jahren bei nur 20%. Wegen hoher Arbeitskosten lohnt es sich für die meisten Betriebe nicht, diese Arbeitskräfte anzustellen. Die meisten bleiben auf Sozialhilfe angewiesen – oder sind im wachsenden informellen

digitalen Sektor tätig: Auch dies trägt zur steigenden Einkommensungleichheit bei. Zwar stellen die von den Boulevardmedien immer wieder kolportierten Szenen von Bandenkriminalität in den Aussenquartieren Ausnahmen dar, doch daraus wird konkretes politisches Kapital geschlagen. Die Nauns (Neue Aktion für eine unabhängige neutrale Schweiz), die den EU-Austritt – den «Swixit» – propagiert, hat jüngst an Zuspruch gewonnen.

Nicht nur auf dem Arbeitsmarkt ist das Gefälle zwischen In- und Outsidern grösser geworden. Ähnliche Spannungen werden auch auf dem Wohnungsmarkt beobachtet. In den Grossstädten bildet der hohe Anteil an Genossenschaftswohnungen eine effektive Barriere für Mobilität. Wer beispielsweise in Zürich eine Wohnung sucht, muss sich vorerst in das Zentralregister der Wohnbaugenossenschaften (ZRWG) einschreiben. Die Wartezeiten für eine Wohnung betragen zwischen fünf und zehn Jahren. Deshalb wurde parallel zum ZRWG die direkte Verlosung von städtischen Neuwohnungen eingeführt. Mit Erfolg: Rund 47000 Personen pro Wohnung haben sich bei der letzten Lotterie angemeldet. Aus dem Kreis der Genossenschaftsmieter rekrutieren sich die stärksten Gegner einer

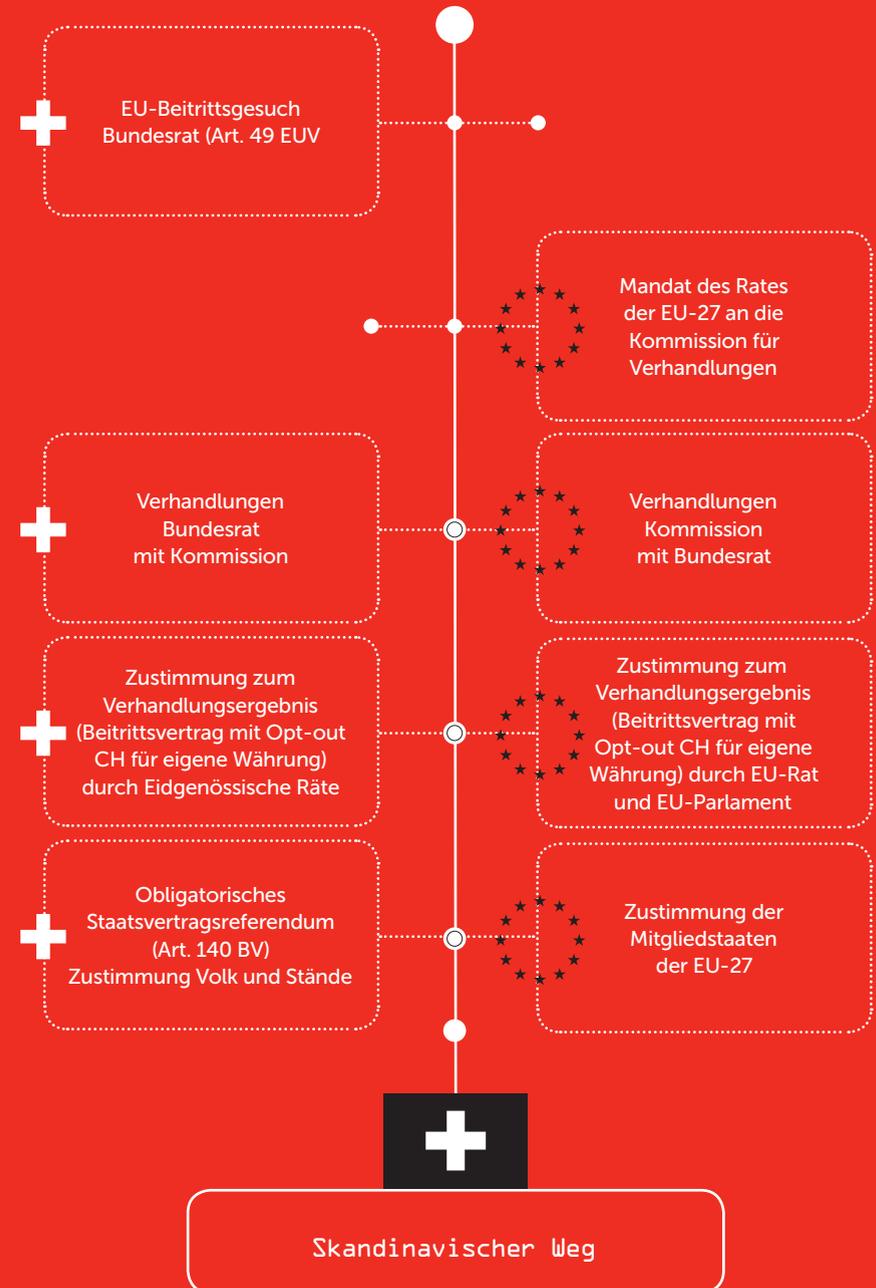
urbanen Verdichtung. Und in der Peripherie führten ein rigoroser Landschaftsschutz und die aus umweltpolitischen Gründen restriktive Raumplanungspolitik zu einem starken Anstieg der Immobilienpreise.

### Bröckelndes Vertrauen

Seit ihrem Beitritt zur EU hat die Schweiz, zumindest vordergründig, eine Phase relativer Prosperität durchlaufen. Die Deregulierung des Gütermarktes unterzog die Binnenwirtschaft einer Rosskur, aus der sie letztlich gestärkt hervorging. So viel hat die Politik gelernt: Wer eine tatkräftige Präsenz des Staates auf Dauer aufrechterhalten will, kann nicht weiter darüber hinwegsehen, wie die Wertschöpfung zustande kommt.

Doch: Die positiven Wachstums- und Lohneffekte lassen langsam, aber sicher nach. Und im Sozialstaat der Extraklasse wächst eine neue Kluft zwischen In- und Outsider: auf der einen Seite der vollbeschäftigte konforme Mittelstand und eine geschützte Rentnerschaft; auf der anderen Seite die Jungen, die Mobilen, die Singles, die Raucher, die Niedrigqualifizierten und, neuerdings, die Flüchtlinge. Während die Integrationskraft des Arbeitsmarktes schwindet, bröckelt das Vertrauen der Bevölkerung. Viele Schweizerinnen

und Schweizer fühlen sich nach wie vor einem Staatsverständnis verbunden, das mehr Raum für die individuelle Verantwortung lässt. Ein Wohlfahrtssystem, in dem Kinderkrippen nachts offen haben, Gefangene Skilanglauf betreiben und Heavy-Metal-Fans pauschal für «süchtig» und damit unterstützungswürdig befunden werden, wirkt befremdend. Es wird befürchtet, dass die Übermacht des Sozialstaates, seine zentralisierten Institutionen und der schwindende Föderalismus die Resilienz und Innovationsfähigkeit der Schweizer Gesellschaft untergraben. Das lässt die Zukunft unsicher erscheinen.



## Risiken

- **Trägheit des überregulierten Arbeitsmarktes:** Die Hauptrisiken des skandinavischen Modells liegen in seiner relativ tiefen Widerstandsfähigkeit bei Krisen, im inhärenten Gegensatz zwischen Insidern (Vollzeitbeschäftigte, Rentner) und Outsidern (Junge, Zuwanderer), im hohen Regulierungsgrad und – dadurch bedingt – in der geringeren Innovationsfähigkeit. So könnte eine unerwartet rasche technologische Entwicklung jene Arbeitsplätze bedrohen, die wegen der Regulierung Löhne zahlen, die nicht der Produktivität entsprechen.
- **Migrationsdruck und Schattenwirtschaft:** Mehr als in anderen Szenarien kann eine Flüchtlingskrise im skandinavischen Modell die Integrationsfähigkeit des Arbeitsmarktes strapazieren. Weil der Zugang zu Arbeit stark reguliert ist, wird die Bildung eines informellen Sektors begünstigt.
- **Sich öffnende Einkommensschere:** Konfliktpotenzial besteht auch am oberen Ende der Einkommensskala, wo eine rasche Digitalisierung der Wirtschaft die Einkommensungleichheit erhöht, wenn nur noch die nicht regulierten Einkommen der Hochqualifizierten schnell wachsen.
- **Erosion der Steuerbasis:** Der ausgebaute Sozialstaat setzt eine hohe Abgabenquote voraus. Gleichzeitig könnte die Digitalisierung eine Verschärfung des internationalen Steuerwettbewerbs bewirken, zur Erosion der nationalen Steuerbasis führen und dem Fiskus die nötigen Mittel entziehen.
- **Brain Drain:** Es droht eine Abwanderung von hochqualifizierten Gutverdienern, die nicht mehr bereit sind, die hohe Abgabenlast zu tragen.
- **Abrupter politischer Wertewandel:** Der föderalistische Staatsaufbau ist in der Schweiz tief verwurzelt. Es ist fraglich, inwiefern eine weitgehende Zentralisierung der Kompetenzen von der Bevölkerung angenommen würde.

# 07 Einordnung der Szenarien

– Entscheidende Faktoren der Prosperität	– 174
– Sechs Eidgenossenschaften – sechs Ökonomien	– 176

Für die Wirtschaft, zu der nicht nur die Unternehmen zu zählen sind, sondern wir alle als Konsumenten und Arbeitnehmer, zeitigen die präsentierten Szenarien höchst unterschiedliche Konsequenzen. Die Prosperität des Landes, und damit auch das individuelle Wohlergehen seiner Bewohnerinnen und Bewohner, hängt auf längere Sicht entscheidend davon ab, welchen Weg die Schweiz beschreitet. Das mag banal klingen. Da wir die gegenwärtigen ökonomischen Verhältnisse jedoch oft für gegeben halten, werden die wirtschaftlichen Konsequenzen wegweisender Entscheide (und Nichtentscheide) in der Regel unterschätzt. Im Folgenden sollen die sechs Szenarien einer ökonomischen Analyse und Bewertung unterzogen werden. Zu diesem Zweck definieren wir ein Set von Kerngrössen, anhand derer die ökonomische Situation in den Szenarien beschrieben wird. Sie sind in den beiden ersten Spalten der Tabelle «Ökonomische Einordnung der Szenarien» (vgl. S. 178 - 179) ersichtlich.

### Entscheidende Faktoren der Prosperität

Als zentralen Beurteilungsmaßstab erachten wir das Einkommenswachstum, gemessen mit dem realen Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf. Trotz allen Limiten des BIP zur Beschreibung des Wohlstands bildet es die Prosperität eines Landes im grossen Massstab noch immer zuverlässig ab. Das Pro-Kopf-Einkommen hängt seinerseits von zwei Faktoren ab: der Arbeitsproduktivität (wie viel Wert wird im Durchschnitt pro Arbeitsstunde geschaffen?) und dem aggregierten Arbeitseinsatz. Letzterer ergibt sich als Produkt der Erwerbsquote der aktiven Bevölkerung, der Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen, des Anteils der Arbeitslosen sowie des Anteils der aktiven Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung. Der Einfachheit halber werden hier nur das Beschäftigungswachstum (umgerechnet auf Vollzeitstellen) und die Arbeitslosigkeit dargestellt. Die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt aus dem Ausland agiert dann als Ventil in Situationen, in denen die Nachfrage nach Arbeitskräften das Angebot im Innern übersteigt. Doch welcher Faktor steht – abgesehen von den kurzfristigen Zyklen der Weltkonjunktur – hinter der Nachfrage nach Arbeitskräften? Für eine Nation, die 50 % ihrer ökonomischen Ressourcen für den Export einsetzt und 70 % ihres BIP exportiert, ist es der Aussenwert der Währung – sprich der Kurs des Frankens –, der über vieles entscheidet. Der jahrelange helvetische Krisenmodus angesichts des Euro-Einbruchs ab 2012 und die Reaktion der Schweizerischen National-

bank haben uns eindrücklich vor Augen geführt, dass der Frankenkurs die fast alles dominierende makroökonomische Variable der Schweiz ist. Das Zinsniveau hängt in der langen Frist eng mit dem Währungskurs zusammen. Für Währungen, die wie der Franken zur realen Aufwertung neigen, werden in aller Regel tiefere Zinsen bezahlt (Zinsparitäten-Theorie). Ein Wechsel in der (erwarteten) Wechselkursentwicklung wird darum von Veränderungen des Zinsniveaus im Schweizer Franken begleitet. Abweichende Inflationstendenzen entstehen dadurch, dass das makroökonomische und politische Umfeld in einigen Szenarien Anpassungen des geldpolitischen Regimes der Schweizerischen Nationalbank erfordert.

Daneben prägen auch strukturelle Aspekte das Bild der Schweizer Volkswirtschaft. Sie ist heute eine Art «gespaltene Ökonomie»: Einem hochproduktiven innovativen Exportsektor, der sich täglich auf kompetitiven Weltmärkten behaupten muss, steht eine Binnenwirtschaft gegenüber, die von tiefer Wettbewerbsintensität, staatlichem Unternehmertum und öffentlicher Einflussnahme sowie von lokalen Monopolen gekennzeichnet ist. Das entstehende Produktivitätsgefälle zwischen Binnen- und Exportwirtschaft ist – in Kombination mit der Abschottung der Agrarmärkte – die treibende Kraft hinter dem Phänomen der Hochpreisinsel. Dieses Ungleichgewicht schafft Anreize zu Ausweichreaktionen, die zu Effizienzverlusten führen, z.B. dem «Einkaufstourismus». Darum wird das Preisniveau im Inland im Verhältnis zum OECD-Niveau in die Analyse miteinbezogen.

Die weit angenehmere Kehrseite der «gespaltenen Ökonomie» ist die starke Kaufkraft der Schweizerinnen und Schweizer im Ausland. Sie entsteht im Zusammenspiel von hohem Pro-Kopf-Einkommen, dem harten Franken und den Preisniveau-Unterschieden zwischen der Schweiz und dem Ausland. Schliesslich soll auch die Verteilungsfrage angesprochen werden. In einem Land, das auf eine breite Verteilung des Wohlstands und der damit einhergehenden Chancen stark bedacht ist, spielt die Einkommensverteilung eine zentrale Rolle bei der politischen Akzeptanz jeder Wirtschaftspolitik. Das Ausmass staatlicher Umverteilungspolitik – zusammen mit öffentlich finanzierten Gütern (z.B. Bildung und Sicherheit) und obligatorischen Sozialversicherungen – bestimmt die Fiskalquote.

### Vorbemerkungen

Für das Verständnis und die Interpretation der nachfolgenden ökonomischen Einschätzung der sechs Szenarien sind folgende drei Bemerkungen zu beachten:

- \_ Wir vergleichen die heutige Lage erstens mit einer Situation, die sich in etwa 12–15 Jahren eingespield haben wird. Die ausgewiesenen Veränderungen (vgl. Tabelle «Ökonomische Einordnung der Szenarien») zum Status quo beschreiben also ein neues Gleichgewicht, in dem sich die Wirtschaft an die neuen Verhältnisse (z.B. Frankenkurs, Zuwanderungsregime, Exportmöglichkeiten) angepasst hat, und nicht den Anpassungsprozess selbst. Bei Szenarien, die eine grosse Distanz zu heute aufweisen, kann dieser Unterschied entscheidend sein.
- \_ Zweitens nehmen wir vereinfachend an, dass sich die Weltwirtschaft im Grossen und Ganzen stetig weiterentwickelt und der globale Konjunkturzyklus seinen gewohnten Lauf nimmt. Wir gehen in der Analyse nicht von gravierenden Strukturbrüchen aus. Solche könnten etwa von einer neuen globalen Finanzkrise, um sich greifendem Protektionismus, massiven politischen Verwerfungen oder einer stark disruptiven technologischen Entwicklung (Digitalisierung) ausgehen.
- \_ Drittens handelt es sich nicht um eigentliche Prognosen, sondern um die vermutete wahrscheinliche Wirkung auf die Volkswirtschaft der Schweiz.

### Sechs Eidgenossenschaften – sechs Ökonomien

**01\_** Der entscheidende ökonomische Treiber im «Selbstbestimmten Rückzug» ist die Schwächung der Exportindustrie, und dies gleich von zwei Seiten. Mit dem Verlust des direkten Marktzugangs in den EU-Binnenmarkt (oder zumindest der deutlichen Behinderung) wird es schwieriger, zu exportieren. Da die neuen Hürden Fixkostencharakter haben, trifft dies die exportierenden KMU härter als die grossen Firmen. Die Grossunternehmen leiden mehr daran, dass sie kaum mehr Zugang zu den gesuchten ausländischen Spezialisten haben, entweder weil Kontingente fehlen oder die Schweiz für mobile Talente nicht mehr attraktiv ist. Die Folge sind verstärkte Auslagerung von Wertschöpfungsstufen und Abwanderung von Firmen, kleinen wie grossen, ins nahe Ausland. Gleichzeitig senken die höheren Grenzhürden für Agrarprodukte und Dienstleistungen und der Schutz des lokalen Gewerbes die

Wettbewerbsintensität im Innern weiter, genauso wie die politische Betonung der föderalen Schweiz, die zum Ausbau des Service public führt. Unter der Gewichtsverschiebung in Richtung Binnenwirtschaft leidet die Produktivität deutlich; dies zieht über kurz oder lang die Lohnentwicklung und das Pro-Kopf-Einkommen in Mitleidenschaft. Das Wachstum geht deutlich zurück, mit Folgen für den Lebensstandard breiter Kreise der Bevölkerung. Der teilweise Rückzug der Schweiz aus der Globalisierung bleibt auch den Investoren nicht verborgen. Der Franken büsst viel von seiner Strahlkraft als Anlage- und Reservewährung ein, sein Aussenwert sinkt. Der damit verbundene Gewinn an Wettbewerbsfähigkeit ist aber nicht ausreichend, um die höheren Exporthürden auszugleichen. Auch die Hochpreinsel Schweiz verhärtet sich trotz weichem Franken, denn der schwache Binnenwettbewerb und zunehmender Korporatismus wirken preistreibend. In einem expansiveren geldpolitischen Regime steigen die Inflationsraten. Dadurch sinkt die Kaufkraft im Ausland, angetrieben von schwachem Franken und sinkenden Löhnen. Das ausbleibende Wachstum nährt Verteilungskämpfe zwischen den Anspruchsgruppen, die nur mit mehr Umverteilung seitens des Staates einigermaßen gelöst werden können. Dies, zusammen mit einer neuen Anspruchsmentalität der Randregionen, führt zu einem Anstieg der Fiskalquote.

**02\_** Die «Globale Oase» ist in vielerlei Hinsicht der radikale Gegenentwurf zum «Selbstbestimmten Rückzug». Gemeinsam ist den beiden Szenarien höchstens, dass die Schweiz eigenständig handelt und nicht am EU-Binnenmarkt teilnimmt. Sowohl die weitgehenden Liberalisierungen im Innern als auch die unilaterale Öffnung für Güter, Dienstleistungen und Arbeitskräfte aus aller Welt befeuern das Wachstum der Produktivität. Gebremst wird es allerdings dadurch, dass die Vorteile der Digitalisierung angesichts des rigorosen Datenschutzes nur halbherzig umgesetzt werden können. Das im Vergleich zum Rest der Welt sehr liberale Wirtschaftsklima zieht trotzdem Unternehmen, Kapitalien und Ideen ins Land, der wegfallende Grenzschutz und der intensivere Wettbewerb im Binnensektor schleifen die Hochpreinsel. Der Kapitalzufluss in die «Globale Oase» festigt den Ruf des Frankens als Hartwährung und baut den Zinsvorteil weiter aus. Entsprechend erreicht die Kaufkraft im Ausland Spitzenwerte. Die Nachfrage nach hochqualifizier-

## Ökonomische Einordnung der Szenarien

Wirtschaftliche Kernvariablen	Messgrösse	1990–2002	2003–2017	Tendenz 2013–2017	Selbstbestimmter Rückzug
Wachstum	Reales Wachstum des Pro-Kopf-BIP	0,4 %	1,0 %	abnehmend	--
Realer Ausssenwert der Währung	Veränderung des handelsgewichteten realen Wechselkurses des Francs	0,4 %	0,5 %	stabil	-
Arbeitsproduktivität (Löhne)	Reales Produktivitätswachstum	1,5 %	0,8 %	abnehmend	--
Inflation	Veränderung des Landesindex der Konsumentenpreise	1,8 %	0,3 %	stabil	+
Beschäftigung	Wachstum der Beschäftigung (Vollzeitäquivalente)	-0,2 %	1,2 %	steigend	-
Arbeitslosigkeit	Erwerbslosenquote nach ILO-Definition in %	3,7 %	4,7 %	steigend	+
Zuwanderung in den Arbeitsmarkt	Nettomigration in % der ständigen Wohnbevölkerung	0,4 %	0,9 %	abnehmend	--
Zinsen	Laufende Rendite 10-jährige Bundesobligationen (Durchschnitt)	4,5 %	1,5 %	abnehmend	+
Preisniveau im Inland	Preisniveau der Schweiz im Vergleich zur OECD (OECD=100)	-	140*	stabil	+
Kaufkraft im Ausland	Pro-Kopf-Einkommen zu laufenden Kaufkraftparitäten (OECD=100)	-	148*	steigend	-
Einkommensgleichheit	Gini-Index der Äquivalenzeinkommen der Haushalte nach Steuern und Transfers	0,28**	0,28**	stabil	0
Fiskalquote	Fiskalquote inkl. Krankenversicherung und BVG in % des BIP	35 %	37 %	steigend	+

\* Stand 2017 \*\* Zeitperioden 1998–2002 resp. 2003–2015 ++ Starke Zunahme + Zunahme

Zur Einordnung der Szenarien werden deren Auswirkungen auf ökonomische Schlüsselgrössen abgeschätzt. Zunahmen und Rückgänge sind relativ zum Status quo zu verstehen: 0 beim realen BIP-pro-Kopf bedeutet nicht, dass es kein weiteres Wachstum gibt, sondern dass es in etwa dem Status quo entspricht.

Globale Oase	Club Schweiz	Tragfähige Partnerschaft	Europäische Normalität	Skandinavischer Weg
+	0	+	+	0
+	+	0	- (€)	-
+	0/+	+	+	+
0	-	0	+(€)	+
+	0	+	+	0
-	0	0	0	+
++	-	0	0	-
-	-	0	++	+
-	0	-	-	0
++	+	+	-	-
--	-	0	0	+
--	-	0	+	++

0 unverändert - Rückgang -- Starker Rückgang

Quelle: eigene Darstellung

ten Arbeitskräften boomt. Angesichts des beschränkten einheimischen Arbeitskräftepotenzials steigt die Zuwanderung stark an. Der Rückbau des umverteilenden Sozialstaates zusammen mit Privatisierungen führt zu einem fühlbaren Rückgang der Fiskalquote. Kehrseite der Medaille ist allerdings die aufgehende Schere bei Löhnen und Einkommen. Soziale Ungleichheiten zeigen sich auch darin, dass sich Normalverdiener den exklusiven Wohnraum in den stark verdichteten Zentren der boomenden Grossstädte kaum mehr leisten können.

**03\_** Im Unterschied zum «Selbstbestimmten Rückzug» glaubt man im «Club Schweiz» daran, dass die Offenheit der Schweiz eines der Geheimrezepte hinter der ökonomischen Erfolgsgeschichte ist. Gleichzeitig wird die nationalstaatliche Souveränität gross geschrieben: Man will so weit wie möglich selbst über seine Statuten befinden und entscheiden, wer in den Club aufgenommen wird. Diese beiden Prärogative sind in einem sich integrierenden Europa und einer zusammenwachsenden Welt schwierig zu vereinen. Sie erfordern laufend neue und schwierige Güterabwägungen zwischen souveräner Eigenstaatlichkeit und dem Zugang zu Absatzmärkten. Das umfassende Freihandelsabkommen mit der EU, das als Ersatz der bilateralen Verträge ausgehandelt wird, kann den Verlust des direkten Zugangs in den EU-Gütermarkt nicht vollständig ausgleichen. Vor allem die Übergangszeit ist schwierig: Die durch die Kündigung der Bilateralen ausgelöste Unsicherheit über die künftigen Beziehungen zur EU hatte zu einem Investitionsstau geführt und die Exporte behindert, was das Wachstum spürbar zurückgehen liess. Der Verlust der Personenfreizügigkeit bringt die Rückkehr zu einem tendenziell strukturerhaltenden Migrationsregime und der Anteil von hochqualifizierten Zuwanderern geht zurück. Dies drückt auf das Produktivitätswachstum. Ein Ausgleich dazu wird allerdings durch die relativ weitgehenden Liberalisierungen und Privatisierungen der Infrastrukturen geschaffen. Dies trägt die Hochpreisinsel etwas ab, zusammen mit der Öffnung des Agrarmarktes. Weil sich die Geldpolitik weniger am Wechselkurs der Handelspartner orientiert als an der Preisstabilität, neigt der Franken aber zur Stärke. Eine noch konsequentere Fokussierung auf wertschöpfungsintensive und preisunempfindliche Produktionsteile, forcierte Rationalisierungen und

Auslagerungen ins Ausland sind die Folge, was das Beschäftigungswachstum verlangsamt. Der fehlende EU-Marktzugang lässt den Finanzplatz Schweiz weiter schrumpfen, denn die Banken bauen ihre Onshore-Präsenz im Ausland auf Kosten des heimischen Standorts weiter aus. Insgesamt befinden wir uns in einer Schweiz, in der das Wachstum trotz Verlust der Bilateralen einigermaßen gehalten werden kann, dies vor allem dank einer auf Effizienz und die konsequente Nutzung von Marktnischen getrimmten Wirtschaft. Das hohe Wachstum der Löhne verteilt sich allerdings auf weniger Köpfe. Auch die zurückhaltende Sozial- und Umverteilungspolitik bringt es mit sich, dass die Ungleichheit der Einkommen leicht zunimmt. Die Kaufkraft im Ausland steigt jedoch weiter.

**04\_** Von den sechs Szenarien weist die «Tragfähige Partnerschaft» die kleinste Entfernung zum Status quo auf. Die stabile und belastbare Einbindung in die Institutionen des EU-Binnenmarktes kommt einem «ökonomischen EU-Beitritt» nahe. Dies schafft Investitionsunsicherheiten aus der Welt und bildet die Grundlage für den Abschluss weiterer Abkommen. Gegenüber dem Rest der Welt bleibt die aussenhandelspolitische Handlungsfreiheit aber gewahrt, was einen nicht zu unterschätzenden Vorteil darstellt. Die Möglichkeit von grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen führt die Finanzplätze Zürich, Genf und Lugano in eine neue Blüte, auch die Versicherungen profitieren. Die mit dem Finanzdienstleistungsabkommen nötig gewordene Abschaffung der Staatsgarantien vieler Kantonalbanken wirkt sich positiv auf die Stabilität des Schweizer Finanzplatzes aus, was seine Attraktivität aus Investorensicht erhöht. Durch die noch tiefere Einbindung in die europäische Wirtschaft werden brachliegende Produktivitätspotenziale freigesetzt. So wird auch die Lohnentwicklung stimuliert. Mit dem verstärkten Import von Gütern und der Dienstleistungsfreiheit sinkt das hohe inländische Preisniveau im Vergleich zum EU-Raum. Entsprechend positiv sind die Wirkungen auf das Wachstum der realen Pro-Kopf-Einkommen. Auch die Kaufkraft von Herrn und Frau Schweizer im Ausland steigt weiter.

05. Der entscheidende Unterschied zwischen der «Tragfähigen Partnerschaft» und der «Europäischen Normalität» besteht darin, dass die Schweiz in letzterem Szenario der Europäischen Union beitrifft. Dies bringt eine weitergehende Delegation von Kompetenzen mit sich, vor allem im Bereich des einheitlichen Rechtsraums und der Kooperationen. Als reguläres EU-Mitglied kann die Schweiz im Gegenzug in Brüssel in allen Belangen mitentscheiden, also auch bei der Weiterentwicklung des Binnenmarktes. Die Einbusse an Souveränität hält sich in Grenzen, da die Schweiz viele Teile des Binnenmarkt-Acquis auch in der «Tragfähigen Partnerschaft» übernimmt, allerdings ohne Mitbestimmung. Ökonomisch gesehen spitzt sich der Unterschied zur «Tragfähigen Partnerschaft» in einem zentralen Punkt zu: der Übernahme des Euro. Da die Gemeinschaftswährung aufgrund ihres suboptimalen Geltungsraums tendenziell zur Schwäche neigt, tauscht die Schweiz den harten Franken gegen eine Währung, die – gemessen an ihrer ökonomischen Performance – eher schwach ist. Mit der weicheren Währung steigen Inflation und Zinsniveau. Der Einfluss auf die internationale Wettbewerbsposition hängt kurzfristig von der Parität ab, zu der die Eidgenossenschaft den Euro übernimmt. Längerfristig steigt hingegen die Wettbewerbsfähigkeit des Landes, was die Exportchancen erweitert und einen Beschäftigungsboom auslöst – vergleichbar mit der Entwicklung in Deutschland in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre. Die infolgedessen angefachte Zuwanderung wird allerdings dadurch gebremst, dass die Schweizer Eurolöhne nicht mehr so attraktiv sind wie die ehemaligen Frankentlöhne. Mit der vollständigen Binnenmarktintegration ist die Hochpreisinsel Schweiz bald Geschichte, denn mit verstärkten Importen und der Dienstleistungsfreiheit steigen Wettbewerbsintensität und Produktivität im Innern. Die verbesserte inländische Kaufkraft führt zusammen mit diesen Produktivitätsfortschritten zu einem höheren realen Pro-Kopf-Wachstum. Dieses wird aber – ohne die Hartwährung Schweizer Franken – mit einer Schwächung der Kaufkraft im Ausland erkauft. Weil die Schweiz EU-Nettozahlerin ist – also innerhalb des Euroraums Transferzahlungen nach Süd- und insbesondere Osteuropa leistet – und die Mehrwertsteueranhebung auf das wesentlich höhere EU-Niveau nicht vollständig durch tiefere Einkommenssteuern ausgeglichen wird, ist mit einer höheren Fiskalquote zu rechnen.

06. Auch im «Skandinavischen Weg» tritt die Schweiz der Europäischen Union bei, allerdings ohne den Euro zu übernehmen. Wegen der vollständigen Binnenmarktintegration orientiert sich der Frankenkurs mehr als heute am Euro und wird damit etwas schwächer. Dies ist mit leicht höheren Zinsen und Inflationsraten verbunden. Das Hauptmerkmal dieses Szenarios besteht aber darin, dass die Schweiz konsequent zu einem umfassenden Sozial- und Versorgerstaat nach skandinavischem Muster umgebaut wird. Dies ist nur mit einem deutlichen Produktivitätsschub der Wirtschaft und höheren Steuern finanziell zu stemmen. Zusätzlich zum höheren Wettbewerbsdruck im Binnenmarkt werden die Infrastrukturmonopole (Verkehr, Energie, Wasser usw.) umfassend beseitigt und teilweise privatisiert. Unnötige Staatsbeteiligungen werden generell verkauft. Die weiter verbesserte Erwerbsbeteiligung der Frauen infolge hoher Investitionen in die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gleicht die negativen Arbeitsanreize aus, die von der erhöhten Abgabenbelastung der Einkommen (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge) ausgehen. Klare Impulse auf die Beschäftigung bleiben per Saldo aus. Gleichzeitig steigt wegen der verloren gegangenen Flexibilität des Arbeitsmarktes (hohe Mindestlöhne, Lohnkontrollen, Elternurlaub, Arbeitszeitvorschriften) die Arbeitslosigkeit, besonders bei jungen und älteren Erwerbstätigen. Die Zuwanderung geht empfindlich zurück, weil sich die rigide Regulierung des Arbeits- und Wohnungsmarktes als sehr effektiver Schutz der Inländer und Insider erweist. Die Produktivität der Binnenwirtschaft nimmt zwar zu, ebenso jedoch die Arbeitskosten der Unternehmen. Das Preisniveau der lokalen Güter und Dienstleistungen kann aufs Ganze gesehen nicht wesentlich gesenkt werden, die Schweiz bleibt ein teures Pflaster. Insgesamt resultiert ein reales Pro-Kopf-Wachstum, das sich im Rahmen des Status quo bewegt, während die Kaufkraft im Ausland leicht sinkt. Die verstärkte Umverteilung wirkt auf zwei Ebenen. Sie lässt die Fiskalquote sehr deutlich ansteigen. Die zusätzlichen Steuern für Besserverdienende und die ausgebauten Sozialtransfers senken dafür die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen auf das für die skandinavischen Länder typische Niveau.

## 08 Streiten wir! Ein Weckruf zur Debatte

— Konkurrierende Ziele	_ 186
— Rückzug war noch nie ein Fortschritt	_ 187
— Der Leuchtturm wirft auch Schatten	_ 188
— Prosperitätsentwicklung als Leitgedanke	_ 188
— Die Schweiz liegt in Europa	_ 189
— Eine Debatte für alle – nicht für wenige	_ 190
— Verteilkämpfe statt Fortschritt	_ 191
— Reden wir über Produktivität	_ 192
— Denkverbote sind unschweizerisch	_ 193

Es kommt nicht darauf an, die Zukunft vorherzusagen, sondern auf die Zukunft vorbereitet zu sein.

*Perikles, Griechischer Feldherr (494–429 v.Chr.)*

Die Geschichte der Schweiz zeigt, dass sie bisher mit einer Strategie der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und liberal geprägten Offenheit sehr gut gefahren ist. Abschottung, Abgrenzung oder gar Rückzug ins Innere sind keine zukunftsfähigen Strategien für eine nachhaltige Wohlstandssicherung. Die Überzeugung der Autoren dieser Schrift ist, dass ein breit verteilter Wohlstand für die Schweizer Bevölkerung auf Basis einer marktwirtschaftlich-liberalen Ordnung das stärkste Fundament für die soziale Kohäsion unseres Landes bildet.

### Konkurrierende Ziele

Auf der globalen Bühne spielt die Schweiz virtuos auf den Klaviaturen von Neutralität, Kooperation und Vernetzung. Sie bekundet aber Mühe, sich in einem sich weiterentwickelnden Europa zu positionieren und zurechtzufinden. Warum fällt ihr gerade der Umgang mit den engsten Verwandten so schwer, die noch dazu ihre wichtigsten Handelspartner sind? Letztlich stehen hinter dieser unbefriedigenden Situation verschiedene Ziele, die im Spannungsverhältnis zueinanderstehen.

Erstens begehrt die Schweiz den direkten Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Dessen Schaffung und Vertiefung kommt einer exportorientierten Volkswirtschaft stark entgegen, denn er eröffnet gerade kleinen Ländern ungeahnte Wachstumschancen (Mayer et al. 2018). Die Schweiz hat darum alles Interesse an einer gleichberechtigten Teilnahme am Binnenmarkt in möglichst vielen Bereichen.

Gleichzeitig will man politisch eigenständig bleiben. Als föderalistische, direktdemokratische Alpenrepublik in der Mitte des europäischen Kontinents nimmt man für sich einen Sonderstatus in Anspruch. Aber hält sich nicht jede Nation für einzigartig und damit auch für einen Sonderfall? Fest steht immerhin, dass

eine umfassende politische Eigenständigkeit immer öfter mit der Realität einer zunehmend vernetzten Welt kollidiert.

Drittens legt die Schweiz Wert auf eine formell verstandene Souveränität. Sie möchte die für sie geltenden Regeln und Grundlagen des Zugangs zum europäischen Binnenmarkt, aber auch in der Streitbeilegung mit der EU, selbst aufstellen oder zumindest als gleichberechtigte Partnerin gegenüber der EU auftreten. Dass die Beziehung unseres Kleinstaates mit gut 8 Millionen Einwohnern gegenüber einer Gemeinschaft, die 27 Länder (nach dem Brexit) mit 440 Millionen Einwohnern umfasst, nicht «auf Augenhöhe» geführt werden kann, erscheint von aussen betrachtet als Selbstverständlichkeit. Auch wenn die Abhängigkeiten durchaus wechselseitig sind und die Schweiz wirtschaftlichen Mehrwert in den europäischen Ländern schafft, verlaufen sie eben auch hochgradig asymmetrisch.

Das Spannungsverhältnis innerhalb des aktuellen Schweizer Zielsystems entsteht dadurch, dass die Binnenmarktregeln in den politischen Organen der EU gesetzt werden, in denen die Schweiz wegen ihres Abseitsstehens nicht mitentscheidet (sondern allenfalls punktuell mitspricht). Die logische Konsequenz dieser Konstellation ist eine eingeschränkte Souveränität bei der Setzung und Durchsetzung der Regeln im EU-Binnenmarkt. Man kann die im Kapitel 6 beschriebenen Szenarien als unterschiedliche Strategien verstehen, dieses Spannungsverhältnis (bzw. die Zielkonflikte) zu lösen oder zumindest aufzuweichen.

### Rückzug war noch nie ein Fortschritt

Der «Selbstbestimmte Rückzug» verspricht eine radikale Lösung, indem das Ziel des direkten Zugangs zum EU-Binnenmarkt zugunsten von Eigenständigkeit und Souveränität aufgegeben wird. Unter dem Gesichtspunkt der Prosperität führt jedoch die Verengung oder gar der Abbruch der wirtschaftlichen Brücken zu den europäischen Handelspartnern in eine ökonomische Sackgasse. Die Bedeutung des ungehinderten Zugangs zu den europäischen Märkten wird angesichts der starken Exportausrichtung der Schweizer Wirtschaft massiv unterschätzt.

Auch der «Club Schweiz» gewichtet politische Eigenständigkeit und formelle Souveränität höher als den direkten Binnenmarktzugang, wenn auch weit weniger radikal als im Rückzugsszenario. Man versucht hier der EU im Rahmen einer Beziehung auf Augenhöhe Zugeständnisse und Kompromisse abzurufen, um die formelle Souveränität so weit wie möglich zu bewahren. Angesichts der allzu offensichtlichen Einseitigkeit des Verhältnisses ist diese Strategie allerdings unsicher und führt tendenziell zu Instabilität, weil sie die enorme internationale Verflechtung der Schweizer Wirtschaft, die auf Berechenbarkeit und Rechtssicherheit angewiesen ist, zu wenig berücksichtigt. Die eigenständige Migrationssteuerung würde letztlich wieder zu Strukturhaltung und Bürokratie führen. Auch wenn die Liberalisierungen im Innern und die weltweiten Freihandelsverträge ein Gegengewicht bilden, vermag der «Club Schweiz» unter Wohlstandsüberlegungen nicht richtig zu überzeugen.

### **Der Leuchtturm wirft auch Schatten**

Als «Globale Oase» setzt die Schweiz auf Eigenständigkeit und nationale Souveränität. Im Unterschied zum «Club Schweiz» wird die grössere Entfernung zur EU durch eine weitgehende unilaterale Öffnung und radikale Liberalisierungen ausgeglichen. Auf den ersten Blick erscheint dieses Szenario, in dem sich die Schweiz als weltweiter Hort der gesellschaftlichen und ökonomischen Freiheiten positioniert, attraktiv. Der Leuchtturm, frei von Vorschriften und wohlmeinender Gängelung der Bürgerinnen und Bürger durch den Staat, hat dennoch auch Schattenseiten: eine aufgehende Einkommensschere und ein rasanter Anstieg der Migration würden den gesellschaftlichen Zusammenhalt aufs Äusserste strapazieren. So attraktiv diese Skizze der Zukunft gerade aus liberaler Sicht scheint, so instabil ist sie realpolitisch. Nicht auszuschliessen ist nämlich, dass der Schweizer Souverän in seiner direktdemokratischen Mitsprache die Radikalität dieser Strategie nach einer Versuchsphase selbst wieder radikal verwerfen wird.

### **Prosperitätsentwicklung als Leitgedanke**

Lässt man sich vom Leitgedanken der Prosperitätsentwicklung führen, bleiben die drei Skizzen, die den Weg zu einer verstärkten Integration aufzeigen.

Die «Tragfähige Partnerschaft» löst den Zielkonflikt, indem sie eine begrenzte Einschränkung der formellen Souveränität bewusst und ehrlich in Kauf nimmt. Sie ist der Preis für den hürdenlosen Zugang zum Binnenmarkt, ohne EU-Mitglied zu sein. Der Erhalt der Unabhängigkeit ermöglicht insbesondere das selbständige Gestalten der Aussenhandelspolitik und – bis zu einem gewissen Grad – auch eine eigenständige Steuerpolitik, die die internationalen Normen dennoch nicht ausser Acht lassen kann. Anders die beiden Skizzen, die die Mitgliedschaft in der EU umfassen und den Souveränitätsbegriff neu definieren: Souveränität innerhalb der EU wird als Recht zur Mitentscheidung verstanden.

Aus liberaler Perspektive vermag der «Skandinavische Weg», ein EU-Beitritt unter Beibehaltung des Schweizer Frankens, nicht zu überzeugen. Er reduziert die Flexibilität des Arbeitsmarktes – eine traditionelle Stärke der Schweiz – über Gebühr und setzt auf noch mehr Umverteilung. Die zur Finanzierung des Versorgungsstaates notwendigen Effizienzgewinne vermögen den Verlust an Selbstbestimmung und individueller Freiheit jedoch nicht aufzuwiegen.

Die «Europäische Normalität», eine Vollmitgliedschaft in der EU und in der Euro-Zone, bietet eine vollständige Binnenmarkteinbindung und klärt die Beziehungen zum wichtigsten Haupthandelspartner auf einen Schlag. Sie erfordert keine vollständige Preisgabe der Eigenständigkeit, auch die Neutralität kann die Schweiz beibehalten. Der Beitritt geht allerdings einher mit punktuellen Anpassungen der politischen Rechte und dem Verzicht auf eine eigene Geld-, Währungs- und Aussenwirtschaftspolitik.

### **Die Schweiz liegt in Europa**

Mit der in diesem Buch präsentierten Auslegeordnung wird die Frage nach einer EU-Mitgliedschaft der Schweiz bewusst enttabuisiert, wenn nicht gar entdiabolisiert. Dass die Schweizer Wurzeln auf dem europäischen Kontinent verankert sind, ist eine geografische Realität: Geschichtlich, kulturell und aufgrund der engen wirtschaftlichen Bindungen ist die Schweiz ein europäisches Land – kein amerikanisches oder asiatisches.

Allein das Handelsvolumen der Schweiz mit Baden-Württemberg übertrifft jenes mit China um fast 30 % (Avenir Suisse 2015), mit der Lombardei wird um einen Drittel mehr Handel betrieben als mit Japan, und der Austausch mit Tirol ist gleich umfangreich wie jener mit Kanada (3,8 Mrd. Fr.). Im Jahr 2018 haben mehr als 1,4 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger ihren Wohnsitz in der Schweiz. Und von den über 750 000 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern leben über 62 % in Europa. Auch im nächsten Dezennium bleibt das Verhältnis zur EU und zu ihren Mitgliedsländern für uns entscheidend, sowohl für die Prosperität als auch für die gesellschaftliche Entwicklung.

Selbstverständlich sind die unterschiedlichen politischen Kulturen der Schweiz und der EU nicht zu vernachlässigen: Hier das schweizerische, von unten gewachsene, föderale und elitenskeptische Staatsverständnis, das alles, was aus «Brüssel» und «Bern» kommt, kritisch beäugt. Da das auf den Trümmern des Zweiten Weltkrieges geschaffene europäische Friedensprojekt, das durch seinen Binnenmarkt den europäischen Ländern inklusive der Schweiz einen einzigartigen Wohlstand verschafft hat, aber dessen immer weitergehende Anstrengungen zur Integration bei den Bürgerinnen und Bürgern zunehmend Skepsis hervorgerufen. Und dennoch: In einer Welt mit autokratischen Regimen, die das Modell der westlich-liberalen Demokratie herausfordern, wo das Recht des Stärkeren bisweilen die Oberhand gewinnt und das Völkerrecht oft nachrangig ist, könnte auch die Schweiz – jenseits aller ökonomischen Überlegungen – von einer stärkeren Einbindung in die europäische Wertegemeinschaft profitieren.

### **Eine Debatte für alle – nicht für wenige**

Getragen vom bisherigen wirtschaftlichen Erfolg neigt unser Land zu einer Diskurssträgheit, was seine künftige Rolle auf dem europäischen Kontinent betrifft. Die Debatte verläuft polarisierend, oft die historischen Fakten vernachlässigend und unter Ausblendung europäischer Realitäten sowie weltpolitischer Entwicklungen. Die helvetische Präferenz für den Status quo führt zu einem Verharren in Unentschlossenheit. Das Nicht-Entscheiden über die eigene Zukunft ist auch Ausdruck eines Spalts in der Gesellschaft, der nicht nur die Aussenbeziehungen, sondern auch das Verhältnis von kollektiv-staatlichem und individuellem Handeln im Innern betrifft.

Aber der Status quo wird nicht ewig zu halten sein, weder im Innen- noch im Aussenverhältnis. Wenn sich die Schweiz auf die Zukunft vorbereiten will, muss sie heute eine ehrliche Diskussion über den wirtschaftlichen und politischen Weg der nächsten Jahrzehnte führen – und nicht, wie das oft geschieht, Spiegel- fechterei um formelle Souveränitätsfragen betreiben. Zu diskutieren sind die Vor- und Nachteile der Alternativen, die Chancen und Risiken, die Widersprüche und Möglichkeiten – sachlich, engagiert und unvoreingenommen. Ein Weckruf tut Not.

### **Verteilkämpfe statt Fortschritt**

Stillstand herrscht aber auch im Innern. So hat es die Schweiz in mehreren Anläufen nicht geschafft, die Altersvorsorge auf eine nachhaltige finanzielle Basis zu stellen. Stattdessen hadert sie noch immer mit der demografischen Realität einer schnell alternden Bevölkerung und der unumstösslichen Tatsache, dass die Spanne der Erwerbstätigkeit in unseren Biografien verlängert werden muss. Ähnlich verhält es sich in der Gesundheitspolitik. Wir ärgern uns im Jahrestakt über stark steigende Krankenkassenprämien, finden aber keinen Weg, um das Gesundheitssystem auf eine tragfähige finanzielle Basis zu stellen und brachliegende Effizienzgewinne zu realisieren. Ebenso wenig haben hausgemachte Staus auf den Strassen und überfüllte Züge zu Stosszeiten dazu geführt, dass wir uns ernsthaft über Kostenwahrheit im Verkehr und über Mobility Pricing Gedanken machen. Lieber baut man die Verkehrskapazitäten aus, mit weiteren Kostenfolgen für die Zukunft. Auch in der Bildung bewegt sich wenig. International sind Schweizer Volksschulen bei der Vermittlung digitaler Kompetenzen in Rückstand geraten, aber der Widerstand gegen Informatik in der Schule bleibt gross. Solche Beispiele könnten fast beliebig vermehrt werden. Die Schweiz schiebt immer mehr Probleme vor sich her und vermittelt den Eindruck eines Landes, das sich kaum mehr bewegt und sich in Verteilkämpfen verliert. Wie sonst wäre zu erklären, dass man eine Erhöhung der Kinderzulagen vorschlägt, um die Chancen der (unvermeidlichen) Reform der Unternehmensbesteuerung zu verbessern?

Zunehmende politische Verteilungskämpfe sind oft ein Symptom ausbleibenden Wachstums. Während zusätzlich erwirtschaftetes Wachstum über den Marktmechanismus quasi von selbst verteilt wird und – zum Beispiel über steigende Löhne – der aktiven Bevölkerung zugutekommt, entsteht in stagnierenden Wirtschaften der politische Anreiz, den bestehenden Wohlstand zugunsten der eigenen Anspruchsgruppe umzuverteilen. Zwar ist die Schweizer Wirtschaft in den vergangenen Jahren durchaus – wenn auch in bescheidenem Rahmen – noch gewachsen. Das heutige Wachstum entsteht aber überwiegend dadurch, dass wir immer mehr Ressourcen in die Produktion stecken – Arbeitszeit, Energie, Kapital, Boden. Anzustreben wäre hingegen ein Wachstum in die Tiefe, also mehr Wertschöpfung mit den bestehenden Ressourcen zu erwirtschaften.

### **Reden wir über Produktivität**

Dies zeigt die überragende Bedeutung der (zuweilen verpönten) Produktivität, also der erbrachten Leistung pro Arbeitsstunde oder pro eingesetztem Franken Kapital. Diese Grösse entwickelt sich in der Schweiz seit langem schwach – und vor allem noch schwächer als im Ausland. Es erfordert darum immer mehr Anstrengung und Verzicht, um unsere Wohlstandsposition zu verbessern. Möglicherweise liegt hier ein grundlegendes Missverständnis verborgen: Das Ziel liberaler Wirtschaftsreformen und eines effizienteren Staates ist nicht, den Werktätigen immer mehr Anstrengungen und neue Opfer abzuverlangen. Im Gegenteil: Gerade Produktivitätsfortschritte ermöglichen es, mit gleichem Einsatz mehr zu erreichen oder mit kleinerem Einsatz das Niveau zu halten. So gesehen ist Produktivität auch die Grundlage einer freiheitlichen, selbstbestimmten Lebensgestaltung. Die Wirtschaftsforschung ist sich weitgehend darin einig, dass Produktivitätswachstum aus zwei Schlüsselfaktoren entsteht: Innovation und Wettbewerb. Mit der Digitalisierung liegt eine riesige Chance vor uns, Innovationen und damit Produktivitätsfortschritte zu realisieren. Doch auch hier werden die Risiken (die es durchaus gibt) viel stärker betont als die Möglichkeiten. Die Folge sind Regulierungen, die im Sinne der Besitzstandswahrung versuchen, die Digitalisierung aufzuhalten. Auch die Vorteile des wirtschaftlichen Wettbewerbs verblasen in der öffentlichen Wahrnehmung zusehends. Wettbewerb ist keineswegs das sozialdarwinistische «Recht des Stärkeren», sondern vor allem ein Entdeckungsverfahren, das neue Ideen, Produkte und Prozesse her-

vorbringt – und damit eben Innovationen. Diese Zusammenhänge müssen diskutiert werden. Ein Weckruf tut auch hier Not.

### **Denkverbote sind unschweizerisch**

Die Schweizer Gesellschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten stark ausdifferenziert: in Milieus, Weltanschauungen, Werthaltungen. Dies ist in einer offenen Gesellschaft ein normaler und an sich begrüssenswerter Vorgang. Gleichzeitig ist uns bis zu einem gewissen Mass die Fähigkeit abhandengekommen, über weltanschauliche Grenzen hinweg miteinander offen zu kommunizieren, auf den Standpunkt der Gegenseite einzugehen, die eigene Haltung kritisch zu hinterfragen und zu schärfen. In unserer pluralistischen, direktdemokratischen Gesellschaft ist die Bereitschaft des gegenseitigen Sich-Verstehens aber die Grundlage jeder nachhaltig wirkenden politischen Entscheidungsfindung. Bewusst pflegen müssen wir die konstruktive Streitkultur, denn ohne diese Fähigkeit ist Bewegung kaum mehr möglich.

Mit den in diesem Weissbuch dargelegten sechs Skizzen der Zukunft sollen Denkverbote fallen, Diskussionen angeregt und das Udenkbare wieder denkbar werden. Es versteht sich von selbst, dass je nach Interessenslage, individueller Lebensbiografie, persönlicher Überzeugung und Herkunft die grundlegenden Fragen über das Wesen und Selbstverständnis der Schweiz anders beurteilt werden können. Doch genau diese Fragen sind in einem offenen, konstruktiven und demokratischen Streitdiskurs zu klären. Der Entscheid über den zukünftigen Weg des Landes betrifft uns alle.

# Epilog

*Kaspar Villiger*

I  
Wir in der Schweiz, wir sind die Besten! Alle makroökonomischen Kennziffern sind hervorragend. Wir haben pro Kopf am meisten Nobelpreisträger und Fortune-500-Unternehmen. Bei den Ratings über Innovation, Standortgunst und Patente marschieren wir in der globalen Spitzengruppe. Die Einkommensverteilung ist seit Jahren im Vergleich ausgeglichen. Die Zufriedenheit mit der Regierung erreicht Spitzenwerte. Das Sicherheitsniveau ist ausgezeichnet. Natürlich ist auch bei uns nicht alles perfekt. Demokratie ist immer holprig und unvollkommen. Aber die politischen Kräfte, die von der Bewirtschaftung echter oder herbeigeredeter Probleme leben, müssen beachtliche intellektuelle Anstrengungen unternehmen, um aus den objektiven Statistiken Fakten der Unerträglichkeit herauszulesen.

Nun zeigt leider die Geschichte, dass paradiesische Zustände selten von ewiger Dauer sind und dass sie die Menschen zu Selbstzufriedenheit, Selbstgefälligkeit und Überheblichkeit verleiten. Der Volksmund meint nicht von ungefähr, Hochmut komme vor dem Fall. Dem unvoreingenommenen Beobachter fallen denn auch Zeichen an der Wand auf, die zur Vorsicht und Besonnenheit raten. Politische Polarisierung und politische Sturheit hüben und drüben erschweren kluge Kompromisse. Dringliche Reformen sind seit längerer Zeit misslungen, etwa bei den Unternehmenssteuern, der Altersvorsorge oder dem Verhältnis zur EU. Eine Häufung wirtschaftsfeindlicher Volksinitiativen schafft für Investoren und Unternehmen ein Klima von Rechtsunsicherheit. Die Regulungsdichte wächst und wächst und schränkt die Freiräume der Menschen und Unternehmen zunehmend ein. Politisch und wirtschaftlich dominierende grosse Staaten versuchen, erfolgreichen kleinen Konkurrenten wie der Schweiz ihre komparativen Vorteile durch weiträumige Steuer- und Regulierungskartelle zu ersticken. Protektionistische Bestrebungen machen kleinen offenen Volkswirtschaften das Leben schwerer. Dem Föderalismus, einer unserer grossen Stärken, wird durch schleichende Zentralisierung und durch wachsende Aufgabenverflechtungen immer mehr Substanz entzogen.

Ob all dieser teils hausgemachten, teils vom Umfeld geschaffenen Probleme gehen die Meinungen darüber weit auseinander, welchen Weg die Schweiz

beschreiten soll, um ihre Erfolgsgeschichte fortschreiben zu können. Unversöhnliche Lager stehen sich gegenüber, etwa Abschotter gegen Globalisierer, Isolationisten gegen Weltoffene, Konservative gegen Progressive, Interventionisten gegen Wirtschaftsliberale oder Protektionisten gegen Freihändler. Dabei verlaufen die Fronten zwischen allen diesen Polaritäten oftmals kreuz und quer durch Stadt und Land, Alt und Jung, Deutsch und Welsch oder links und rechts. Eine schrille Kakophonie unterschiedlicher Meinungen ist indessen durchaus ein Charakteristikum lebhafter Demokratien. Nicht sie ist das eigentliche Problem. Es ist gerade eine Stärke der Demokratie, dass sie – wie Nobelpreisträger Douglass North gezeigt hat – im Widerstreit divergierender Meinungen und Interessen für neu auftauchende Probleme rascher tragfähige Lösungen findet als Autokratien (North et al. 2011). Das Problem liegt vielmehr darin, dass wir anscheinend verlernt haben, die Echokammern der eigenen Voreingenommenheiten zu durchbrechen und die Insassen der konkurrierenden Echokammern nicht zu beschimpfen, sondern uns mit ihnen auseinanderzusetzen; und dass wir offensichtlich verlernt haben, die Andersdenkenden als ebenfalls konstruktiv denkende Teilnehmer an einem Meinungswettbewerb zu betrachten und nicht als politische Feinde mit finsternen Absichten. Wer etwa politische Gegner, Regierung und Gerichte als Gaunerbande bezeichnet, sägt ebenso am Fundament unseres erfolgreichen Gemeinwesens wie jene, die alle Wirtschaftsführer pauschal als Abzocker und Ausbeuter diffamieren. Wie nun könnte der verbissene Grabenkampf in einen kreativen Streit zwischen sich respektierenden politischen Gegnern um die besten Wege in die Zukunft übergeführt werden?

II  
Es sind im Wesentlichen drei Fragen zu klären, wenn man den Weg eines Staates in die Zukunft definieren will. Was dürfen die Menschen von ihrem Staat in Zukunft erwarten? Wie sieht die Welt aus, in welcher der Staat diese Erwartungen erfüllen muss? Und was ist vorzukehren, damit der Staat die Erwartungen erfüllen kann? Dabei besteht das grosse Problem darin, dass niemand diese Zukunft kennt. Aber wir können erstens versuchen, uns darüber zu einigen, was wir vom Staat erwarten können und dürfen. Wir wissen zweitens aus Erfahrung und Wissenschaft bis zu einem gewissen Grade, wie Menschen und Wirtschaft auf politische Entscheide reagieren. Aber wir wissen nicht, wie die Welt in zehn,

zwanzig oder dreissig Jahren aussehen wird. Hier hilft drittens das Denken in Szenarien. Es ermöglicht, Varianten des politischen Handelns zu entwickeln und deren Folgen für den Staat und seine Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf mögliche und wahrscheinliche Zukünfte abzuschätzen. Daraus lassen sich alternative und vernünftige Strategien ableiten. Avenir Suisse legt mit dem «Weissbuch Schweiz» eine intellektuell anregende und zugleich taugliche Grundlage für eine Diskussion vor, die mit sechs plausiblen Szenarien einen strukturierten und ergebnisoffenen Dialog über Zukunftsfragen ermöglicht. Ich will nun kurz auf alle diese aufgeworfenen Fragen eingehen.

### III

Was können und dürfen wir also von einem Staat erwarten? Diese Frage ist alles andere als trivial. Ein Staat braucht, damit er funktioniert, die Zustimmung seiner Bürgerinnen und Bürger. Er braucht mit anderen Worten eine politische Legitimation. Diese Legitimation kann, wie in der Schweiz, von unten wachsen: Kleine Staaten schlossen sich zusammen und delegierten Schritt für Schritt jene Aufgaben an eine Zentrale, die gemeinsam besser lösbar waren. Autokratische Regierungen versuchen hingegen, Legitimation von oben zu schaffen: Für Putin ist Russland von Feinden umzingelt, und es ist seine Aufgabe, die Demütigung Russlands durch den Zerfall der Sowjetunion durch erfolgreichen Widerstand gegen diese Feinde und durch erfolgreiche Kriege in Syrien und der Ukraine wettzumachen. Diese als historisch deklarierte Mission hat Priorität vor dem Wohl des eigenen Volkes. Das scheint bisher zu funktionieren. Gottesstaaten beziehen Legitimation aus Religion. Erdogan bezieht seine Rechtfertigung aus vermeintlich notwendigem Widerstand gegen echte und künstlich geschaffene Feinde, genauso wie Iran und Saudi-Arabien durch die gegenseitige Feindschaft Legitimation suchen. «Wir gegen die anderen» ist ein uraltes Rezept zur Eini-gung eines Volkes. Es wird auch von Nationalisten und Populisten verwendet, die Legitimation in einheitlicher Ethnie, Sprache und Kultur suchen. Auch der Slogan «Make America Great Again» ist der Versuch, die zerfallende Legitimation infolge von Versagen des Staates mit neuem Nationalstolz zu reparieren. Auch die EU versucht, Legitimation von oben zu schaffen und die Bürger durch allerlei Wohltaten davon zu überzeugen, dass gerade sie das Leben für alle besser macht. Die Legitimationskraft der Friedensunion hat an Wirkung eingebüsst,

seit die Menschen den Frieden in Europa nicht mehr als stets intensiv zu pflegende Errungenschaft sehen, sondern als Selbstverständlichkeit.

Die künstliche Konstruktion eines Feindbildes EU durch nationalistische Rechte in der Schweiz ist ebenso ein Versuch, das eigene Land durch einen «Feind» zu einen, wie die Verteufelung der global tätigen Grosskonzerne und des Kapitalismus durch die Linke. Ich glaube indessen, dass der weltoffene und erfolgreiche Kleinstaat solcher künstlichen Legitimationskrücken nicht bedarf. Es genügt, einen Staat anzustreben, der mündigen Menschen ein Leben in Würde, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand ermöglicht. In diesem Staat können sich die Menschen entfalten und gemäss ihren Talenten und Neigungen leben. Es sind denn auch die vier Merkmale Wohlstand, Freiheit, Stabilität und Sicherheit, die ein Staat gewährleisten muss, damit diese Erwartungen erfüllt werden. Natürlich mögen es die Menschen, wenn sie sich als Angehörige eines Staates fühlen, der das Gefühl von «Grösse» oder «Überlegenheit» vermittelt. Aber das sind Qualitäten, die häufig nur dazu dienen sollen, gravierende Bereiche des staatlichen Versagens gegenüber dem eigenen Volk psychologisch zu kompensieren. Der Kleinstaat muss sich da bescheiden. Es muss ihm genügen, die vier Merkmale zu erarbeiten, und das gelingt ihm häufig besser als grossen Staaten mit weitergehenden Ambitionen. Dass eine klug strukturierte Demokratie in Verbindung mit institutionell abgesichertem Rechtsstaat am ehesten in der Lage ist, einen Staat dieser Qualität zu schaffen, darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben. Aber abgesehen von den Bedingungen Demokratie und Rechtsstaat gibt es immer unterschiedliche mögliche Wege, einen erfolgreichen Staat zu schaffen. Nichts ist in der Realität alternativlos. Norwegen hat Erfolg als Mitglied des EWR. Die Niederlande, Schweden und Deutschland beispielsweise sind erfolgreich innerhalb der EU. Südtirol ist mit seinem Autonomiestatut erstaunlich erfolgreich innerhalb Italiens, das sich immer wieder am Rande des Scheiterns zu bewegen scheint. Singapur als unabhängiger Staat wiederum hat trotz demokratischen Mängeln einen hervorragenden Leistungsausweis. Es ist also durchaus legitim, auch im erfolgreichen Staat immer wieder die Frage aufzuwerfen, ob das, was sich in der Vergangenheit bewährt hat, auch für die Zukunft richtig ist.

#### IV

Das «Weissbuch Schweiz» nutzt für die Beurteilung des künftigen Erfolgs unseres Landes die Entwicklung der Wirtschaftsleistung, gemessen mit dem Bruttoinlandprodukt. Meine vier Erfolgskriterien eines Staates zeigen allerdings, dass die qualitativen Kriterien Stabilität, Freiheit und Sicherheit ebenso von Bedeutung sind wie der Wohlstand als Sammelbegriff für wirtschaftliche Prosperität. Trotzdem ist es vertretbar, die Wirtschaftsleistung ins Zentrum zu stellen, denn Wohlstand ist eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für den Erfolg eines Staates. Doch ohne Wohlstand sind auch Stabilität und Freiheit für die Menschen nicht erreichbar.

Wenn nun aber ein Staat Wohlstand anstrebt, sind seine politischen Freiheitsgrade nicht unbegrenzt. Das Wissen aus der Wissenschaft und die Erfahrung darüber, wie Wohlstand entsteht oder eben nicht, ist beträchtlich. Deshalb gibt es durchaus brauchbare Kriterien, anhand derer beurteilt werden kann, wie sich ein wirtschaftspolitisches Szenario für die Entwicklung des Wohlstandes auswirken dürfte. Es ist ein Verdienst des «Weissbuches Schweiz», diese Beurteilung für sechs plausible Szenarien mit viel ökonomischem Sachverstand unternommen zu haben.

Ich will hier nur sehr skizzenhaft einige wesentliche ökonomische Erfordernisse für die Schaffung von Wohlstand herausgreifen. Wohlstand wird durch Menschen erarbeitet. Wir wissen heute, dass die Institutionen die entscheidenden Anreize dafür vermitteln, ob die Menschen motiviert sind, zu investieren, Risiken einzugehen, Überdurchschnittliches zu leisten und sich aus- und weiterzubilden, oder ob sie all das unterlassen (Acemoglu und Robinson 2012). Wenn die Institutionen die richtigen Anreize setzen, entsteht Südkorea, wenn nicht, Nordkorea. Diese wohlstandsschaffende Motivation von Menschen und Unternehmen entsteht nur in einer Marktwirtschaft, die über hinreichende Freiräume verfügt, und in einem institutionellen Umfeld, welches stete Erneuerung ermöglicht und in welchem sich Leistung lohnt. Das ist der Grund dafür, dass Staatswirtschaften und durch staatliche Interventionen denaturierte Marktwirtschaften keine oder zu wenig Prosperität erzeugen. Wir wissen aber auch, dass Menschen eine angeborene Fairnesspräferenz haben und zu grosse soziale Un-

gleichheiten nicht akzeptieren (Gintis et al. 2004). Weil aber Marktwirtschaft Ungleichheit schafft, muss der Staat durch angemessene Umverteilung über Steuern und Sozialwerke Ungleichheit glätten. Zugleich muss er für die Verlierer der notwendigen permanenten Erneuerung angemessen sorgen. Tut er das alles nicht, verliert die Marktwirtschaft die politische Unterstützung, was zu wohlstandsgefährdenden politischen Interventionen führt. Deshalb funktionieren die häufig propagierten libertären Modelle nicht. Weil beides, zu viel Umverteilung durch Erstickung der Motivation zur Leistung einerseits und zu wenig Umverteilung durch Zerstörung der Akzeptanz der Marktwirtschaft andererseits, wohlstandsmindernd wirkt, bedarf das richtige Mass an Umverteilung sorgsamer Ausbalancierung. Aber auch innerhalb dieser ökonomischen Zwänge gibt es durchaus unterschiedliche Optionen, die erfolgreich realisiert werden können. Dabei spielen bei der Bewertung kulturelle Kriterien ebenfalls eine Rolle. So gibt es beispielsweise hinsichtlich der Akzeptanz höherer Steuern zwischen der Schweiz und den skandinavischen Staaten bemerkenswerte Unterschiede, die sich wirtschaftspolitisch auswirken.

#### V

Nun zur wichtigen Frage nach dem Denken in Szenarien! Politik und Wirtschaft finden immer unter einem Schleier der Ungewissheit über künftiges Geschehen statt. Weder wissen wir, wie das künftige Umfeld aussehen wird, noch wie sich heutige Massnahmen auf unseren künftigen Zustand genau auswirken werden. Weltpolitik und Weltwirtschaft sind komplex verflochtene Systeme mit zahlreichen unübersichtlichen Rückkoppelungsschleifen. Solche Systeme reagieren auf Schocks häufig auf unvorhersehbare Weise. Dabei spielen Zufälle eine von unserem Gehirn unterschätzte bedeutende Rolle. Deshalb sind die meisten Prognosen auch von Experten falsch (Kahneman 2012). Die wenigsten der Entwicklungen, die uns heute umtreiben und welche die politische Agenda dominieren, wurden vor zehn Jahren vorausgesehen: weder die Tiefe und Dauer der Finanzkrise noch die auf Europa brandende Massenmigration, die Eroberung der Krim durch Russland, die atomare Bedrohung aus Nordkorea, die systematische Geringschätzung internationaler Regeln, Gepflogenheiten und Organisationen durch einen neuen amerikanischen Präsidenten noch der Rückfall der damals aufstrebenden Türkei in ein autoritär-religiöses Korsett. Wir müssen mithin

davon ausgehen, dass die Welt in zehn Jahren anders aussehen wird, als wir heute denken. Deshalb müssen wir der Versuchung widerstehen, die heute gefühlten Trends unkritisch fortzuschreiben oder dem Status-quo-Bias zu verfallen. Aber wir dürfen Trends und Status quo auch nicht einfach ignorieren. Einiges wird sich so entwickeln, wie es sich heute abzeichnet, anderes aber gerade nicht. Und das eine vom anderen zu unterscheiden, ist reine Spekulation. Wir dürfen aber trotzdem unsere Vorstellungskraft nicht unterschätzen. Wir sind in der Lage, uns verschiedene mögliche Zukünfte vorzustellen, und wir sind fähig abzuschätzen, welche Strategie für uns in welcher Zukunft welche Folgen haben könnte. Weil das aber ins Uferlose führen kann, muss man dieses Vorgehen durch vereinfachte, aber möglichst plausible Szenarien systematisieren. Natürlich wird sich kein noch so intelligent konstruiertes Szenario in Wirklichkeit dann auch einstellen. Aber der Zwang zum Denken in Szenarien verändert unser Verhalten. Denkverbote werden überwunden. Vorgefasste Meinungen geraten in Gefahr. Neue Lösungsansätze werden plötzlich sichtbar. Tabus können durchbrochen werden. Chaotische Diskussionen erhalten Richtung und Struktur. Schwachstellen in der Beurteilung kommen an die Oberfläche. Wir sind auf das Unerwartete besser vorbereitet, was dessen Bewältigung erleichtert.

## VI

Die Diskussion der sechs klug konstruierten Szenarien des «Weissbuches Schweiz» und der ökonomisch sauber begründeten Folgeabschätzungen erlaubt es, die wichtigen Fragen herauszuarbeiten, die die Schweiz politisch beantworten muss, sei es im nationalen Konsens oder sei es durch demokratische Ausmehrung im Dissens.

Wenn ich versuche, die Vereinfachungen der sechs Szenarien noch weiter zu treiben und auf den sozusagen letzten Kern zu verdichten, komme ich auf fünf einfache Fragen, die letztlich zu beantworten sind, und auf eine unter allen Umständen einzuhaltende Randbedingung. Ich beginne mit der Randbedingung: Die Motivation der Menschen, Wohlstand zu erarbeiten, muss um jeden Preis erhalten bleiben. Ohne leistungsfähige Wirtschaft sind alle jene staatlichen Leistungen nicht finanzierbar, die wir erwarten und an die wir uns gewöhnt haben: solides soziales Auffangnetz, solide Altersvorsorge, leistungsfähiges Bildungs-

wesen, leistungsfähige Infrastrukturen, leistungsfähiges Gesundheitswesen, saubere Gewässer, saubere Luft usw. Wenn diese Randbedingung nicht mehr erfüllt werden kann, werden die politischen Auseinandersetzungen und die Verteilungskämpfe ganz andere und für die Schweiz ungeahnte Dimensionen annehmen. Diese Randbedingung setzt indessen vielen anderen Wunschvorstellungen klare ökonomische Grenzen. Aber sie hat nicht zur Folge – und das «Weissbuch Schweiz» veranschaulicht das recht geschickt –, dass es nur eine alternativlose politische Variante gibt.

### Die fünf Kernfragen sind die folgenden:

- 01\_ Wie viel Öffnung gegenüber der Globalisierung brauchen wir, oder umgekehrt, wie viel Abschottung von der Globalisierung können und wollen wir uns leisten?
- 02\_ Wie viel Umverteilung brauchen und ertragen wir?
- 03\_ Wo setzen wir die Grenze zwischen Eigenverantwortung und Betreuung oder zwischen Freiheit und Regulierung?
- 04\_ Was bedeutet Souveränität heute und wie viel davon benötigen wir?
- 05\_ Wie viel Zuwanderung brauchen wir und wie viel davon ertragen wir?

Ich will zu jeder dieser Fragen einige wenige Bemerkungen machen und mich dabei bemühen, meine eigenen Präferenzen nicht allzu sehr durchschimmern zu lassen. Es ist für mich klar, dass die Schweiz ohne Integration in die globale Arbeitsteilung ein Entwicklungsland geblieben wäre. Globalisierung und Welthandel sind unser eigentliches wirtschaftliches Lebenselixier. Damit ist im Grunde die erste Frage schon beantwortet. Agrarschutz, ökologische und soziale Sonderansprüche an Importe, unverhältnismässige Regulierung von Exportfirmen zur Durchsetzung schweizerischer Gerechtigkeitsvorstellungen auf Exportmärkten, protektionistische Sonderzüge und dergleichen können die Attraktivität der Schweiz als Exportstandort signifikant beeinträchtigen und damit die Randbedingung verletzen. Hier müssen die Grenzen ausgelotet werden. Aber das Prinzip Freihandel bleibt zentral.

Die zweite Frage ist schwieriger zu beantworten. Ich habe begründet, dass nicht nur hinreichende wirtschaftliche Freiräume, sondern auch angemessene Um-

verteilung Voraussetzung von Marktwirtschaft sind. Denn erst diese Umverteilung macht Marktwirtschaft politisch akzeptabel. Aber was bedeutet angemessen? Die Ausbalancierung von Wohlstandsausgleich und Leistungsanreizen ist ein permanenter politischer Prozess. Letztlich liegt es auch im wohlverstandenen Interesse der weniger begüterten Empfänger des Ausgleichs, die Leistungsanreize nicht versiegen zu lassen, weil sonst das umverteilbare Substrat erodiert. Alle gleich arm zu machen, kann nicht das Ziel von Umverteilung sein.

Auch bei der dritten Frage geht es um eine grundsätzliche Ausmarchung. Der Erfolg der Schweiz beruht auf viel Freiraum für Märkte und viel Raum für Selbstverantwortung, was sich in einer vergleichsweise moderaten Staatsquote äussert. Beide Trümpfe sind durch rasch zunehmende regulatorische Einschränkungen der marktwirtschaftlichen Freiräume und Bestrebungen zur Ablösung der Selbstverantwortung durch staatliche Betreuung unter Druck. Die skandinavischen Staaten machen vor, dass auch das funktionieren kann. Allerdings hat man den Eindruck, dass das skandinavische Modell an Grenzen stösst. Nach dem unter Ökonomen bekannten (aber auch umstrittenen) Wagnerschen Gesetz steigt die Staatsquote mit zunehmendem Wohlstand, weil vermehrt öffentliche Leistungen nachgefragt werden. Es liegt aber auf der Hand, dass mit einer Staatsquote von 100% überdurchschnittlicher Wohlstand nicht erreicht werden kann. Nordkorea und die DDR lassen grüssen. Also muss es einen Punkt geben, ab welchem eine wachsende Staatsquote mit abnehmendem Wachstum zu korrelieren beginnt. Die politischen Kräfte der Schweiz werden aushandeln müssen, ob dieser Punkt überschritten werden soll.

Die vierte Frage betrifft die Diskussion über nationale Souveränität, die bei uns Züge ideologischer Verhärtung angenommen hat. Sie ist zur Schwarz-Weiss-Alternative zwischen Souveränität und Satellitisierung oder Patriotismus und Landesverrat entartet. Dabei ist in dieser vernetzten Welt, in welcher viele Probleme nur von Staaten gemeinsam gelöst werden können und gewisse Regeln des wirtschaftlichen Austausches übernational festgelegt werden müssen, kein Land mehr absolut souverän. Auch die Schweiz war in ihrer Geschichte praktisch nie so vollständig souverän, wie uns das moderne Exklusivpatrioten gerne glauben machen wollen. Dass die Schweiz heute so gut dasteht, hat auch nichts damit

zu tun, dass sie seinerzeit den EWR-Beitritt abgelehnt hat. Es hat im Gegenteil sehr viel damit zu tun, dass die Schweiz nach dem EWR-Nein im Wesentlichen dreierlei getan hat: Sie hat erstens in einem eindrücklichen Effort unter dem Titel «Swisslex» autonom Liberalisierungen durchgesetzt, die ihr bei Zustimmung zum EWR aufgezwungen worden wären. Sie hat zweitens der EU in einem aufwändigen und mehrfach absturzgefährdeten Verhandlungsprozess bilaterale Verträge abgerungen, deren einige für unser Wachstum unverzichtbare und zu Unrecht kleingeredete Vorteile gebracht haben. Drittens hat sie bei Bedarf immer wieder EU-Recht freiwillig nachvollzogen, um Handelshemmnisse oder andere Nachteile zu vermeiden. Es wäre reizvoll zu untersuchen, was in der Schweiz heute konkret anders wäre, wenn wir dem EWR beigetreten wären, und ob das, was anders wäre, wirklich den Kern unserer politischen Identität, auf die wir zu Recht stolz sind, beschädigt hätte. Man kann durchaus die Meinung vertreten, dass es pragmatisch definierter Souveränität keinen Abbruch tut, Bindungen wie etwa ein klug strukturiertes Rahmenabkommen mit der EU einzugehen, sofern ein solches Abkommen den für unseren Wohlstand entscheidend wichtigen Zugang zum mit Abstand bedeutendsten Exportmarkt sichert. Dass aus Souveränitätsgründen ein solches Abkommen kündbar sein müsste, versteht sich von selbst, auch wenn eine Kündigung schwerwiegende Folgen haben könnte.

Es ist zu begrüssen, dass das «Weissbuch Schweiz» auch das Szenario EU-Beitritt enthält, weil diese Option je nach möglichen Entwicklungen der Zukunft zweckmässig oder gar notwendig werden könnte. Ich sage das bewusst als einer, der bisher ein klarer Beitrittsgegner war und noch immer ist. In einer denkbaren Welt, die aus wenigen grossen, aber sich gegenseitig abschottenden Freihandelsblöcken besteht, könnte ein auf offene Märkte angewiesener exportabhängiger Kleinstaat, der keinem dieser Blöcke angehört, sehr rasch unter die Räder kommen und seine Fähigkeit verlieren, für seine Bewohner hinreichenden Wohlstand zu generieren. In einer Schweiz mit jahrelanger wirtschaftlicher Stagnation und 15% Arbeitslosigkeit könnte die politische Stimmung sehr rasch kippen. Ein kleiner Vorgeschmack einer solchen Welt könnte sich realisieren, wenn die EU mit den USA ein Freihandelsabkommen abschliesse und die Schweiz ohne ein solches Abkommen unberücksichtigt bliebe. Das müsste viele Schweizer Ex-

portfirmen zwingen, Arbeitsplätze in die EU zu verlegen, um den riesigen US-Markt nicht zu verlieren.

Die fünfte Frage betrifft ein Dilemma, das nur schwer aufzulösen ist. Unsere im Verhältnis zur Landesgrösse enorm starke Wirtschaft ist, wenn sie an der Spitze der technologischen Entwicklung mitmarschieren will, auf ausländische Spitzentalente angewiesen. Mit dem Eintritt der Babyboomer ins Rentenalter wird sich dieses Problem massiv verschärfen. Die Schweiz bleibt damit auf Zuwanderung angewiesen. Aber es darf gleichzeitig nicht verniedlicht werden, dass massive Zuwanderung auch Probleme bringt. Hier einen politisch akzeptablen Weg zu finden, wird uns intensiv beschäftigen müssen.

## VII

Welche Schweiz wollen wir im Jahre 2030 sein? Es ist das Verdienst des «Weissbuches Schweiz», mögliche «Schweizen» plakativ darzustellen und deren Vor- und Nachteile auf der Basis plausibler und ökonomisch schlüssiger Kriterien darzulegen. Damit wird eine Diskussionsgrundlage geschaffen, die versucht, jenseits verfestigter Überzeugungen und Vorurteile aufzuzeigen, welche Entscheide unser Land in den nächsten Jahren fällen muss und was deren Folgen sein könnten. Das bietet die Chance, einen politischen Gärungsprozess einzuleiten, der sich nicht nur in verbissenen Kämpfen für und gegen ein Rentenalter 65 für Frauen, für und gegen ein Rahmenabkommen mit der EU oder für und gegen die Beschaffung eines Kampfflugzeuges erschöpft, sondern der nach strategischen Wegen sucht, wie die Erfolgsgeschichte der Schweiz in turbulenter Zeit fortgesetzt werden könnte. Es ist zu hoffen, dass daraus keine «dialogues des sourds», sondern Gespräche zwischen Menschen unterschiedlichster Überzeugungen entstehen, die nicht nur überreden, sondern auch zuhören wollen.



Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AIA	Automatischer Informationsaustausch
APK-N	Aussenpolitische Kommission des Nationalrats
APK-S	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
BIP	Bruttoinlandprodukt
BV	Bundesverfassung
BVG	Berufliche Vorsorge
DACH	Deutschland, Österreich und die Schweiz
Efta	European Free Trade Association Europäische Freihandelszone
EG	Europäische Gemeinschaft
EL	Ergänzungsleistungen
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPSC	European Political Strategy Centre
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	EU-Vertrag
EWF	Europäischer Währungsfonds
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
FHA	Freihandelsabkommen
Fidleg	Finanzdienstleistungsgesetz
Finig	Finanzinstitutsgesetz
Finma	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FlaM	Flankierende Massnahmen

<b>Gasp</b>	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik		
<b>Gatt</b>	General Agreement on Tariffs and Trade Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen		
<b>GAV</b>	Gesamtarbeitsverträge		
<b>ILO</b>	International Labor Organization Internationale Arbeitsorganisation		
<b>IV</b>	Invalidenversicherung		
<b>KMU</b>	Kleine und mittlere Unternehmen		
<b>LSVA</b>	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe		
<b>Mifid</b>	Markets in Financial Instruments Directive Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente		
<b>MIT</b>	Massachusetts Institute of Technology		
<b>MRA</b>	Mutual Recognition Agreement Staatsvertragliche Vereinbarung		
<b>MwSt</b>	Mehrwertsteuer	<b>TTIP</b>	Transatlantic Trade and Investment Partnership Transatlantisches Freihandelsabkommen
<b>Nafta</b>	North American Free Trade Agreement Nordamerikanisches Freihandelsabkommen	<b>TTP</b>	Trans-Pacific Partnership Transpazifische Partnerschaft
<b>Neat</b>	Neue Eisenbahn-Alpentransversale	<b>Uno</b>	United Nations Organization Organisation der Vereinten Nationen
<b>NFA</b>	Nationaler Finanzausgleich	<b>USA</b>	United States of America Vereinigte Staaten
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	<b>VZÄ</b>	Vollzeitäquivalente
<b>PFZ</b>	Personenfreizügigkeit	<b>Weko</b>	Wettbewerbskommission
<b>RCEP</b>	Regional Comprehensive Economic Partnership	<b>WTO</b>	World Trade Organization Welthandelsorganisation
<b>SBB</b>	Schweizerische Bundesbahnen	<b>ZRWG</b>	Zentralregister der Wohnbaugenossenschaften
<b>SNB</b>	Schweizerische Nationalbank		
<b>SRG</b>	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft		

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, Daron und Robinson, James A. (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- Arvanitis, Spyros; Hollenstein, Heinz; Ley, Markus und Stucki, Tobias (2011): *Die Internationalisierung des Dienstleistungssektors und der Industrie der Schweizer Wirtschaft*. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/54706/1/668940972.pdf>. Zugriff: 22.03.2018.
- Ammann, Matthias; Schellenbauer, Patrik und Grünenfelder, Peter (2018): *Exzellenz statt Regionalpolitik im Hochschulraum Schweiz. Ein 10-Punkte-Programm für wettbewerbsfähige Hochschulen*. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/hochschulraum-schweiz/>. Zugriff: 22.03.2018.
- Baltensberger, Ernst (2016): *Der Schweizer Franken. Eine Erfolgsgeschichte*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- BAZL, Bundesamt für Zivilluftfahrt (2018): *Bewegungen detailliert nach EU-Flughäfen bzw. Nicht-EU-Flughäfen. Persönliche Auskunft*.
- Bommes, Michael und Geddes, Andrew (2000): *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State*. London und New York: Routledge.
- Bundeskanzlei (2015): *Anzahl Seiten Systematische Rechtssammlung. Unveröffentlichte Rohdaten*.
- Bundesrat (2015): *Bericht in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter 13.4022 «Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen»*. Bern: Juni 2015.
- Bundesrat (2013): *Bericht über die Regulierungskosten*. Bern: Dezember 2013.
- Bundesrat (2006): *Europabericht 2006*. Bern: Juni 2006.
- Buomberger, Peter und Schlegel, Tobias (2016): *Auswege aus dem Regulierungsdickicht II. Lernen von ausländischen Erfahrungen*. Zürich: Avenir Suisse.
- Cowen, Tyler (2017): *The Complacent Class: The Self-Defeating Quest for the American Dream*. New York: St. Martin's Press.
- Dümmler, Patrick (2016): *Handel statt Heimatschutz. Eine 3-Säulen-Strategie für die Aussenwirtschaft der Schweiz*. Zürich: Avenir Suisse.

- Europäische Kommission (2017): White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf). Zugriff: 12.04.2018.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2017): Schweiz – EU in Zahlen. <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/dienstleistungen-publikationen/schweiz-eu-in-zahlen.html>. Zugriff: 28.03.2018.
- Efta, European Free Trade Association (2018): Free Trade Agreements and Trade Relations by Country. <http://www.efla.int/free-trade/free-trade-agreements>. Zugriff: 10.04.2018.
- Epiney, Astrid (2015): Beziehungen Schweiz – EU: Status quo und Perspektiven. In: Schellenbauer, Patrik und Schwarz, Gerhard (Hrsg.): Bilateralismus – was sonst? Eigenständigkeit und Abhängigkeit. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Gentinetta, Katja (2010): Souveräne Schweiz: Heute und in Zukunft. In: Gentinetta, Katja und Kohler, Georg (Hrsg.): Souveränität im Härtesten. Zürich: Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Gintis, Herbert; Bowles, Samuel; Boyd, Robert und Fehr, Ernst (2004): Moral Sentiments and Material Interests. The Foundations of Cooperation in Economic Life. Cambridge und London: The MIT Press.
- Grünenfelder, Peter (2016): Der Lohn der Personenfreizügigkeit. Avenir Suisse Blog, 19.09.2016. <https://www.avenir-suisse.ch/der-lohn-der-personenfreizuegigkeit/>. Zugriff: 22.03.2018.
- Halbeisen, Patrick und Straumann, Tobias (2012): Die Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext. In: Halbeisen Patrick, Müller Margrit und Veyrassat Béatrice (Hrsg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel: Schwabe.
- Head-König, Anne-Lise (2010): Historisches Lexikon der Schweiz: Auswanderung. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7988.php>. Zugriff: 19.04.2018.
- Heiniger, Marcel (2006): Historisches Lexikon der Schweiz: Einwanderung. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7991.php>. Zugriff: 19.04.2018.
- Holenstein, André (2015): Mitten in Europa – Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte. Baden: Hier und Jetzt Verlag.
- Kahneman, Daniel (2012): Schnelles Denken, langsames Denken. München: Siedler Verlag.
- Maissen, Thomas (2015): Schweizer Heldengeschichten und was dahintersteckt. Baden: Hier und Jetzt Verlag.
- Mayer, Thierry; Vicard, Vincent und Zignago, Soledad (2018): The Cost of Non-Europe, Revisited. In: Banque de France Working Papers, Nr. 673. Banque de France.
- Minsch, Rudolf; Schnell, Fabian und Elbel, Roman (2016): Entwicklung des BIP pro Kopf. Das Wachstum der Schweiz ist besser als sein Ruf. <https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/publications/Entwicklung%20des%20BIP%20pro%20Kopf.pdf>. Zugriff: 22.03.2018.
- Müller, Margrit und Woitek, Ulrich (2012): Wohlstand, Wachstum und Konjunktur. In: Halbeisen Patrick, Müller Margrit und Veyrassat Béatrice (Hrsg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel: Schwabe.
- Müller-Jentsch, Daniel (2017): Strukturwandel im Schweizer Berggebiet. Strategien zur Erschliessung neuer Wertschöpfungsquellen. Zürich: Avenir Suisse.
- North, Douglass C.; Wallis, John J. und Weingast, Barry R. (2011): Gewalt und Gesellschaftsordnungen. Tübingen: Mohr Siebeck.
- NZZ (2018): «Brüssel will nicht Macht an sich reißen, sondern die EU für die Zukunft rüsten», Interview mit Pawel Swieboda. Von: Peter Rásonyi und Ivo Mijnsen. 05.02.2018. <https://www.nzz.ch/international/bruessel-will-nicht-macht-an-sich-reissen-sondern-die-eu-fuer-die-zukunft-ruetenoder-wir-koennen-nicht-endlos-diskutieren-ld.1354201>. Zugriff: 05.03.2018.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2017a): Absage an die Selbstgefälligkeit. Von: Peter Grünenfelder. 21.08.2017. <https://www.nzz.ch/meinung/switzerland-first-absage-an-die-selbstgefelligkeit-ld.1311337>. Zugriff: 18.03.2018.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2017b): Die überschätzte Attraktivität der Schweiz. Von: Patrik Schellenbauer. 22.09.2017. <https://www.nzz.ch/meinung/die-ueberschaetzte-attraktivitaet-der-schweiz-ld.1317760>. Zugriff: 18.10.2017.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2016): Studie bricht EU-Tabu. Von: René Höltschi. 29.08.2016. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/wie-weiter-nach-dem-brexist-studie-bricht-ein-eu-tabu-ld.113650>. Zugriff: 06.04.2018.
- Parlamentsbibliothek (2017): Erlasse der Bundesversammlung. <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/fakten-und-zahlen>. Zugriff: 28.03.2018.
- Riklin, Alois (2010): Historisches Lexikon der Schweiz: Neutralität. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16572.php>. Zugriff: 19.04.2018.
- Rother, Natanael (2017): Wie gut geht es uns? <https://www.avenir-suisse.ch/microsite/verteilung/>. Zugriff: 22.03.2018.

- Rühli, Lukas; Hauri, Dominik; Schlegel, Tobias; Salvi Marco; Adler, Tibère und Schellenbauer, Patrik (2016): CH 1995–2035. Globale Trends, nationale Herausforderungen, liberale Lösungen. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/1995-2035/>. Zugriff: 22.03.2018.
- Schellenbauer, Patrik und Schwarz, Gerhard (2015): Bilateralismus – was sonst? Eigenständigkeit und Abhängigkeit. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Schlegel, Tobias (2017): Risiken und Nebenwirkungen der Flankierenden – Entschlackung statt Placebo für den Arbeitsmarkt. Zürich: Avenir Suisse.
- Tages-Anzeiger (2016): Brisanter Plan für Nach-Brexit-Europa. Von: Vincenzo Capodici. 30.08.2016. <https://www.tagesanzeiger.ch/ausland/europa/Brisanter-Plan-fuer-Nach-Brexit-Europa/story/12287729>. Zugriff: 06.04.2018.
- Teulings, Coen und Baldwin, Richard (2014): Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures. London: CEPR Press.
- Veyrassat, Béatrice (2012): Wirtschaft und Gesellschaft an der Wende zum 20. Jahrhundert. In: Halbeisen Patrick, Müller Margrit und Veyrassat Béatrice (Hrsg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel: Schwabe.
- Villiger, Kaspar (2018): Demokratie – Jetzt erst recht! Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- von Tscharnier, Benedikt (2017): Schweizer Europa-Brevier. Wieviel Europa braucht die Schweiz? Genf: Selbstverlag.
- WTO, World Trade Organization (2018): Time Series on International Trade. Total Merchandise Trade. [http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=.](http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=) Zugriff: 28.03.2018.

## Autorenverzeichnis

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

*Patrick Schellenbauer, Dr. oec. publ., Chefökonom und stellvertretender Direktor von Avenir Suisse*

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

*Jennifer Langenegger, MA UZH in Volkswirtschaften, Researcher von Avenir Suisse*

*Verena Parzer-Epp, Dr. oec., Leiterin Kommunikation und Produktion von Avenir Suisse*

*Marco Salvi, Dr. sc. EPFL et lic. oec. publ., Senior Fellow und Forschungsleiter «Chancengesellschaft» von Avenir Suisse*

*Jakob Schaad, Dr. oec. publ., Vizedirektor und Forschungsleiter «Leistungsfähige Infrastrukturen und Märkte» von Avenir Suisse*

*Fabian Schnell, Dr. oec. HSG, Senior Fellow und Forschungsleiter «Smart Government» von Avenir Suisse*

*Urs Steiner, Dr. phil., Stv. Leiter Kommunikation von Avenir Suisse*

## Epilog

*Kaspar Villiger, dipl. ing. ETH, ehemaliger Unternehmer, Bundesrat (zuerst Verteidigungs-, dann Finanzminister) und Verwaltungsratspräsident der UBS*

**Bildnachweis**

- S. 12–13: Steg zum «Blur Building», Wolkeninstallation auf der Arteplogge von Yverdon-les-Bains an der Expo.02. Architektur Diller & Scofidio, New York. Gaëtan Bally, Bild 10708610 Keystone, Yverdon-les-Bains, 2002.
- S. 20–21: Wandmalerei «Die Schweiz, das Ferienland der Völker» am Touristikpavillon der Schweizerischen Landesausstellung 1939. Gemälde: Hans Erni (SWB, Pro litteris). Jean Gaberell. ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv. Zürich 1939.
- S. 44–45: Stand «Höhenstrasse: Import und Export» an der Schweizerischen Landesausstellung 1939 in Zürich. Architekt Hans Hofmann, BSA, Zürich. Grafiker: Honneger & Lavater, Zürich. Fotograf unbekannt, ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv. Zürich 1939.
- S. 54–55: Ausstellungsgelände der Expo 1964 in Lausanne. Comet Photo AG, ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv, Lausanne 1964.
- S. 66–67: Monorail an der Expo 1964 in Lausanne. Comet Photo AG, ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv, Lausanne 1964.
- S. 76–77: Das künstliche Schilffeld auf der Arteplogge von Neuchâtel an der Expo.02. Design: Atelier Oï, La Neuveville. Water Bieri, Bild 9826490 Keystone, Neuchâtel, 2002.
- S. 82: «Kristianiaspuren am Hühnersädel». Sammlung Daniel Müller-Jentsch. Gyger/Klopfenstein. Adelboden, ca. 1930.
- S. 90–91: Abfahrt im Pulverschnee bei St. Moritz. Sammlung Daniel Müller-Jentsch. Walter Amstutz, © Yvonne Gozon, Adligenswil. ca. 1935.
- S. 94: Abstieg über den Biancograt am Piz Bernina. Sammlung Daniel Müller-Jentsch. Johannes Götte, Pontresina, 1943.
- S. 106: «Die Skispur. Gummiflüh und Rüblihorn». Sammlung Daniel Müller-Jentsch. Gyger/Klopfenstein. Adelboden, ca. 1930.
- S. 118: Weissflühgipfel. Sammlung Daniel Müller-Jentsch. M. Rudolf, Davos-Wolfgang, 1939.
- S. 130: «Massif du Mont Blanc, les arcanes du glacier, Vallée blanche, 1958». Pierre Tairraz, Chamonix, 1958.
- S. 144: «Glücksfahrt im Schnee», Winterfilm von Adelboden. Sammlung Daniel Müller-Jentsch. Gyger/Klopfenstein, Adelboden, ca. 1930.
- S. 160: «Massif du Mont Blanc, Glacier du Géant, 1960» (alpiniste: Gaston Rebuffat). Pierre Tairraz, Chamonix, 1960.
- S. 208–209: Rast vor einer Gletschergrotte im Jungfrau-Gebiet. Sammlung Daniel Müller-Jentsch. Fotograf unbekannt, Ansichtskarten-Verlag Sommer, Samedan, 1930er Jahre.

In einigen Fällen konnten die Urheber- und Abdruckrechte trotz umfangreicher Recherche nicht ermittelt werden. Berechtigte Ansprüche werden bei entsprechendem Nachweis im Rahmen der üblichen Honorarvereinbarungen abgegolten.