

«Jede anständige Grafik zeigt von unten links nach oben rechts. Unsere Systeme sind auf ununterbrochenes Wachstum ausgerichtet: die Altersvorsorge, die Staatsschuldenfinanzierung, die Zuwanderung. Was aber wäre, wenn wir einmal eine längere Durststrecke, ja einen Rückgang des Wohlstands zu verkraften hätten? Wären Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, ja wären wir als verwöhnte mitteleuropäische Individuen in der Lage, damit umzugehen? Würden wir zu Räubern oder zu genügsamen Verzichtern? Was wäre vorzukehren, dass die Angelegenheit nicht aus dem Ruder läuft? Vielleicht befinden wir uns schon auf der schiefen Ebene des unmerklichen, aber stetigen Verlierens.»

Konrad Hummler
Präsident Verein Zivilgesellschaft

Die Schweiz im Zenit

Über die schöne Aussicht vor dem drohenden Abstieg.

Nein, die Schweiz ist nicht in allen Disziplinen Weltklasse, doch sie gehört in vielen vitalen Bereichen dazu. Ihr System mit Föderalismus, Milizprinzip, direkter Demokratie und einer Regierung, in der nicht ein einziger Kopf, sondern ein Kollegium das Sagen hat, bietet dem Bürger Chancen, sich am politischen Entscheidungsprozess zu beteiligen, und sorgt für eine hohe Identifikation und Zufriedenheit mit dem Staat.

Die Wirtschaft ist dank breiter Diversifikation – sowohl in bezug auf Branchen als auch auf Absatzmärkte – widerstandsfähig gegen Krisen aller Art. Die Unternehmen – von den unzähligen vifen, auf Nischen spezialisierten KMU bis hin zu den für die Landesgrösse ungewöhnlich vielen in ihrem Markt international führenden Schwergewichten – sind Wohlstandsmaschinen für die ganze Gesellschaft, nicht nur die Eigentümer. So lassen sich auch ein leistungsfähiges Gesundheitswesen und ein solides Bildungssystem finanzieren. Kein Wunder, dass die Zuwanderung seit Jahren auf hohem Niveau liegt.

Insgesamt betrachtet funktioniert die Schweiz schon lange sehr gut – verständlich, dass sich immer mehr Selbstzufriedenheit breitmacht. Wäre es denn wirklich so schlimm, wenn wir auf ein bisschen Wohlstand verzichten und uns damit dem europäischen Niveau annähern würden? Wer für einen solchen Weg plädiert, unterschätzt zum einen die Tücken eines Abstiegs vom Gipfel und blendet zum anderen die Raison d'être unseres Landes aus. Es geht nicht darum, es à tout prix immer anders zu machen als die anderen, sondern langfristig besser.

Dieses Dossier wirft ein Schlaglicht auf die gefährlichen Tendenzen hin zu einer Schweiz, die nicht mehr daran glaubt, dass sie exzellent sein muss, und zeigt auf, was heute zu tun ist, damit unser Land in den relevanten Ranglisten auch morgen an der Spitze steht.

Eine stolperfreie Lektüre wünscht
die Redaktion

*Für die Unterstützung dieses Dossiers danken wir dem Verein Zivilgesellschaft.
Redaktionell verantwortlich ist der «Schweizer Monat».*

Eigenständigkeit durch Verantwortung

Der Weg nach vorne gelingt nur mit dem Mut zum Unterschied. Die Idee der Willensnation gibt uns diese Möglichkeit – wenn wir denn wollen. Ansonsten bleibt nur die Angleichung.

von Zeno Staub

Die schöne Aussicht vor dem Abstieg – eine Frage der Zeit, schlicht die faktische Macht der Geografie oder ein freier Entscheid? Der Titel des Dossiers verwendet eine Metapher, die wohl zeitlich gemeint ist. Sie erinnert aber auch an die Macht der Geografie. An ihre Zwänge, an ihre ungeheure Gravitation für die politischen Entwicklungen und damit für die Ideen, Konzepte, Vergleiche, die unser Handeln bestimmen. Und somit an die Notwendigkeit zur freien Willensbildung, so man auf dem Grat weiterwandern und nicht ins Tal absteigen möchte.

Die Schweiz liegt im Herzen Europas, durch die Alpen in unzählige Talschaften und Regionen zerteilt, von Seen umgeben, arm an Naturschätzen, reich an Wasser und Alpenübergängen. Hier entstand im langen 19. Jahrhundert der politische Sonderfall Schweiz: ein Bundesstaat mit vielen föderalen Kompetenzen, weltweit einzigartig ausgebauter direkter Demokratie, Subsidiarität, einem fein austarierten Proporz- und Majorzwahlrecht, das sachlichen Konsens in den Exekutiven befördert; eine diverse Willensnation, weder sprachlich noch konfessionell geschlossen, offen für Immigranten, die zu Konvertiten wurden. Dieser Sonderfall bestätigte sich auch in den Schlüsseljahren rund um 1848, als nur in der Schweiz die reaktionäre Gegenrevolution erfolglos blieb. Diese Institutionen beförderten die Entwicklung zu einer freiheitlichen, erfolgreichen Industrie- und Dienstleistungswirtschaft, die auf offene Märkte und Recht vor Macht angewiesen ist.


Um uns herum überzog sich unser Kontinent über dieselbe Zeit zuerst mit furchtbaren Kriegen, dann offenbar geläutert mit einer Wirtschafts- und Friedensunion, die nun aber im Korsett des Euros und einer wieder zunehmenden globalen Blockbildung protektionistisch und regulatorisch fordernd agiert. Die Welt um Europa herum

wurde grösser, der Eurozentrismus des 19. Jahrhunderts ging über in die Pax Americana, mutierte dann zum Kalten Krieg, und heute stehen wir im asiatischen Jahrhundert – das wiederum die USA als ebenfalls pazifische Macht prägen werden. Wir entgingen den Kriegen – in welchem Ausmass Weisheit, Tapferkeit, Schlaumeierei und Zufall dazu beitrugen, steht hier nicht zur Debatte – und waren als kleiner, merkantiler und neutraler Staat meist wohlgehalten. So sahen und sehen wir uns selber gerne und verhalten uns entsprechend.

Es ist nicht alles gratis zu haben

Was uns auf den angesprochenen Aussichtspunkt gebracht hat, wissen wir also wohl, was aber gefährdet denn nun unsere Fähigkeit, von Grat zu Grat weiterzugehen? Eines. Es ist auch die Macht der Geografie: das Angleichen und Vergleichen mit den Nachbarn. Die Unart der öffentlichen ökonomischen Diskussion, fast ausschliesslich in Aggregaten auf der Ebene von Nationalstaaten zu argumentieren und nur selten Veränderungen nach (Metropolitan-)Regionen oder pro Kopf nachzugehen. Und es ist die Logik der betrieblich-wirtschaftlichen Optimierung, an immer kürzere Zyklen gebunden, rational optimiert von global fungiblem Kapital.

Gefährdet ist unsere Position an der Spitze aber auch durch die Verwerfungen der Jahre 1989 bis 2022: das vermeintliche Ende der Geschichte; Staaten, die im Verbund mit ihren Zentralbanken jede Krise mit noch mehr Geld beantworteten; eine wachsende Expertokratie, von Klimawandel und Pandemie befeuert; die leere Illusion, dass für uns Europäer Sicherheit, Geld und Energie umsonst zu haben seien. Und zuletzt das gerade von zu vielen rechten, wirtschaftsfreundlichen Kräften immer noch negierte Faktum,

A black and white portrait of Zeno Staub, a middle-aged man with short, light-colored hair, wearing glasses and a light-colored collared shirt. He is smiling slightly and looking directly at the camera. The background is a neutral, slightly textured grey.

«Wir müssen in unsere Fähigkeit zur Autonomie, in eine Position der Stärke investieren. Dazu gehört das Bewahren einer wertemässig geschlossenen Willensnation.»

Zeno Staub

Zeno Staub, fotografiert von Daniel Jung.

dass im Anthropozän heutiger Ausprägung aus den Unvollkommenheiten globaler Märkte massive Risiken entstehen: Umweltschäden, Gefährdung der Biodiversität, Klimawandel und marktbeherrschende Geschäftsmodelle dank fast oder gar nicht mehr abnehmender Grenznutzen und der Erschliessung natürlicher Monopole durch Technologie.

So rutschen wir also langsam ins Tal. Wir wissen, dass Europa unser grösster Kunde ist, der Marktzugang an Regangleichung knüpft. Für den Zugang zu den für uns wichtigsten *Economies of Scale* (Grössenvorteilen) wird die Angleichung der Produktionsbedingungen gefordert. In den Entscheidungszyklen der Wirtschaft ist der Rat oft ein einfacher: Marktzugang. Skalen scheinen wichtiger als der

eine oder andere Standortvorteil. Im Horizont des über Generationen denkenden Nationalstaates und insbesondere des Sonderfalles Schweiz ist die Logik aber genau umgekehrt. Nichts ist wichtiger als das Aufrechterhalten eigener Handlungsfähigkeit. Denn nur so können wir langfristig Differenzierung und Wettbewerbsvorteile herstellen. Oftmals sehen dies langfristig denkende Unternehmen, beispielsweise solche mit starken Familienaktionären, identisch.

Eigenverantwortung auf dem Rückzug

Wir vergleichen unsere Wertschöpfung selbstzufrieden mit dem globalen oder europäischen Durchschnitt statt

mit der Lombardei, Bayern, der Île-de-France, London, Singapur und New York. Wir sonnen uns auf einem hohen Niveau und vergessen wie der Frosch im Wasser, die langsame Veränderung im Auge zu behalten.

Überdies haben wir die Friedensdividende mehr als nur verfrühstückt und uns einer Energiewende ohne realistische Planungsgrundlage hingegeben. Zu meinen, der politische Sonderfall inklusive einer mythisch überhöhten Neutralität würde im Ausland viele Freunde finden, wenn man weder Sicherheit noch Energieversorgung eigenverantwortlich angeht, ist naiv.

Auch bei uns feiert der sorgende, sich kümmernde Staat Urständ. Eigenverantwortung und vorausschauendes Handeln für Generationen scheinen auch bei uns auf dem Rückzug zu sein. Die nicht enden wollenden Wehen um die scheinbar Sanierung unserer Sozialsysteme sind das beste Beispiel dafür. Ein Schelm, wer dahinter politische Kräfte vermutet, welche die Einheitskassen mit noch mehr Umverteilung erzwingen wollen.

Auch wir getrauen uns nicht, die realen Umweltprobleme mit Preiswahrheit zu beantworten, sondern verzeteln uns in Subventionen und Verboten. Ein Preis für CO₂, der über eine Reduktion anderer Abgaben und Steuern an die Bevölkerung zurückgeführt wird, würde den unschlagbaren Entdeckungsmechanismus des Marktes erhalten und vieles an Regulierung und Eingriffen unnötig machen.

Auf dieser Rutschpartie wird eines Tages eine durch Angleichung geschwächte Wirtschaft den ungehinderten Zugang zu grossen Wirtschaftsblocken fordern, um zu überleben und um über einige Jahre nochmals die Prämie des Einäugigen ernten zu können.

Wettbewerbsvorteile durch Differenzierung

Was also ist das Rezept, um wieder Tritt zu fassen und die Höhenwanderung fortzusetzen? Es ist der Wechsel der Perspektive – weg von *Economies of Scale* durch Angleichung, hin zu Wettbewerbsvorteilen durch Differenzierung. Damit ist die Notwendigkeit verbunden, selbstbestimmt handeln zu müssen, zu wollen und zu können. Wer anders sein will, muss besser sein, muss global gegen die

Besten bestehen. Darauf ist unser Tun und Lassen auszurichten.

Wir müssen auf Qualität, Differenzierung und Leistungsfähigkeit setzen. Unsere Produkte und Dienstleistungen müssen so gut sein, dass sie in allen relevanten Weltmärkten gekauft werden wollen. Dazu müssen wir in erst-

klassige Rahmenbedingungen und Standortfaktoren investieren und uns über diese differenzieren: duales Bildungssystem, verlässliche Eigentumsrechte und Anreizsysteme, flexible Arbeitsmärkte, robuste Infrastruktur, glaubwürdige Energieversorgung, effizienter Service public, liberale Ordnungspolitik. Damit wir dies tun können, müssen wir zu unseren Institutionen Sorge tragen und sie behutsam weiterentwickeln. Damit unsere politische Andersartigkeit akzeptiert wird, müssen wir ein glaubwürdiger Partner sein, der auch einen Beitrag zu einer Welt leistet, in der Recht vor Macht weiterhin gilt.

Wir müssen in unsere Fähigkeit zur Autonomie, in eine Position der Stärke investieren. Dazu gehört das Bewahren einer wertemässig geschlossenen

Willensnation. Wir müssen als Bürger Verantwortung übernehmen; der Staat ist kein durch eine herbeigeredete *Classe politique* ferngesteuertes Monstrum, in unserem System sind wir der Staat. Wir sind frei, zu handeln. ◀

«Zu meinen, der Sonderfall Schweiz würde im Ausland viele Freunde finden, wenn man weder Sicherheit noch Energieversorgung eigenverantwortlich angeht, ist naiv.»

Zeno Staub

Zeno Staub

ist CEO der Bank Vontobel und kandidiert als Nationalrat für Die Mitte im Kanton Zürich.

Rezepte für eine bessere Gesundheitsversorgung

Die Akteure im Gesundheitswesen haben wenig Anreize, die Kosten tief zu halten. Abhilfe schaffen können Qualitätsvergleiche, verstärkte Koordination und das Labor des Föderalismus.

von *Melanie Häner*

Der Herbst ist jeweils die Jahreszeit, in der Herr und Frau Schweizer mit bangem Blick auf die Medienmitteilungen des Gesundheitsministers schielen. Im kommenden Jahr werden die Krankenkassenprämien um mehr als sechs Prozent steigen. Gleichzeitig stehen wir vor politischen Weichenstellungen: Ende Oktober konstituiert sich das neue Parlament, und nach der Bundesratswahl im Dezember wird auch der neue Gesundheitsminister beziehungsweise die neue Gesundheitsministerin erkoren. Ein idealer Zeitpunkt also, um sich Gedanken zur Zukunft des Schweizer Gesundheitswesens zu machen. So ist es wohl kein Zufall, dass kürzlich grundlegende Debatten über das Obligatorium der Krankenpflegeversicherung, einkommensabhängige Prämien oder die Einführung einer Einheitskasse entflamten.

Fakt ist: Die Gesundheitskosten und die daraus resultierenden Prämien belasten den Durchschnittsschweizer. Gemäss den Haushaltsbudgetbefragungen machen die Gesundheitsausgaben über 9 Prozent der totalen Ausgaben aus.¹ Mehr als ein Viertel der obligatorisch Krankenversicherten beziehen individuelle Prämienverbilligungen.² Was sind die Gründe für das Kostenwachstum, und was ist zu tun?

Zum einen führt der demografische Wandel dazu, dass die Gesellschaft altert, und mit zunehmendem Alter nimmt der Bedarf an Gesundheitsleistungen zu. Zum anderen steigert der technologische Fortschritt die Kosten.³ Das klingt kontraintuitiv, ermöglichen doch in den meisten Märkten technologische Innovationen günstigere Produkte. Nicht so aber im Gesundheitswesen: Der medizinisch-technologische Fortschritt schafft zwar neue Behandlungsmöglichkeiten, erhöht aber auch die Kosten. In anderen Branchen hingegen führen zusätzliche Forschungs- und Entwicklungsausgaben oft zu kostensenkenden Prozessinnovationen, d.h. das Produkt kann bei gleicher Qualität günstiger hergestellt werden. Im Gesundheitsmarkt sind die Produktinnovationen jedoch meist kostentreibend. Das ist nicht in jedem Fall Ausdruck von

Ineffizienz. Gewisse Produktinnovationen sind effizient, weil die neuen Produkte zwar teuer, aber auch besser sind. Andere wiederum sind ineffizient, weil die Verbesserung die Kosten nicht aufzuwiegen vermag. Auf einem durch vollständigen Wettbewerb geprägten Markt würden solch ineffiziente Produktinnovationen aussortiert. Im Gesundheitsmarkt, wo die Nachfrager nicht die wahren Kosten tragen, ist das aber oft nicht so.⁴

Schliesslich ist die Kostenzunahme auch auf ein Mengenwachstum (also einen Mehrkonsum von Leistungen) zurückzuführen, das sich medizinisch nur bedingt erklären lässt und v.a. auf Fehlanreize der Akteure zurückzuführen ist. Eine vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) in Auftrag gegebene Studie beziffert solche Ineffizienzen auf satte 16 bis 19 Prozent.⁵

Die Akteure des regulierten Wettbewerbs und ihre Anreize
Eine grosse Herausforderung im Gesundheitswesen ist die Informationsasymmetrie. Die Patienten können kaum einschätzen, ob und in welchem Ausmass eine Behandlung notwendig ist. Dies hat zur Folge, dass die Ärzte die Behandlungen beinahe beliebig ausweiten können. Man spricht dabei von der «angebotsinduzierten Nachfrage». Studien belegen denn auch, dass eine höhere Ärztedichte zu wachsenden Gesundheitskosten führt.⁶

Nicht nur die Leistungserbringer, sondern auch die Patienten haben wenig Anreize, die Gesundheitskosten niedrig zu halten. Wer nicht mehr die vollen Kosten seiner Behandlung tragen muss, hat einerseits weniger Anreize, vorzubeugen, und ist andererseits eher versucht, eine zusätzliche Leistung in Anspruch zu nehmen, nach dem Motto: «Nützt's nüt, so schadt's nüt.» Die obligatorische Krankenversicherung bringt einen solchen Fehlanreiz mit sich, den Ökonomen als «moralisches Risiko» bezeichnen.

Schliesslich können die Krankenversicherer nicht als Pfortner fungieren, um das Kostenwachstum zu hemmen. Aufgrund des Kontrahierungszwangs sind sie verpflichtet, die Leistungen von jedem zugelassenen Leistungserbringer

zu vergüten. Ferner haben sie keinen Anreiz, dass Leistungen ambulant statt stationär erbracht werden, was aus einer Gesamtsicht die Kosten senken würde. Denn die Kantone finanzieren nur die stationären Leistungen im Spital mit.

Der steckbriefartige Überblick macht deutlich: Trotz und teilweise aufgrund der zahlreichen Regulierungen bestehen für alle Akteure gewisse Fehlanreize, die zum weiteren Kostenanstieg beitragen.

Bestimmte Herausforderungen, wie der demografische Wandel, betreffen jedes Gesundheitswesen, andere sind abhängig von dessen Ausgestaltung. Deshalb lohnt sich ein kurzer Ländervergleich. Wie Grafik 1 zeigt, zeichnet sich die Schweiz durch einen geringen Anteil an Bedarf an medizinischen Leistungen aus, die nicht erfüllt werden – und dies in allen Einkommensklassen. Berücksichtigt werden dabei Hinderungsgründe wie Wartezeiten, geografische Gegebenheiten sowie finanzielle Möglichkeiten.

Allerdings leistet sich die Schweiz eines der teuersten Gesundheitssysteme. Wie aus Grafik 2 hervorgeht, belaufen sich unsere Gesundheitsausgaben auf knapp 12 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die Deutschen und Franzosen lassen sich ihr Gesundheitswesen gar über 12 Prozent kosten. Obwohl die Österreicher und Niederländer bezüglich Qualität ähnlich abschneiden, geben sie verhältnismässig weniger aus als die Schweiz.

Über die letzten Jahrzehnte wurden etliche Massnahmen ergriffen mit dem Ziel, die Kosten einzudämmen: von Zulassungsstopps bei den Ärzten über Managed-Care-Modelle bis hin zur Einführung der freien Spitalwahl. Auch

die aktuelle Übersicht zu den Kostendämpfungsmassnahmen⁷ zeugt davon, dass es nicht an Versuchen fehlt, eine weitere Kostenexplosion zu verhindern.

Eines ist klar: Das Ei des Kolumbus scheint es nicht zu geben, dafür sind die Herausforderungen im Gesundheitswesen zu vielfältig. Radikale Ideen wie die Abschaffung des Obligatoriums, die Einführung einer Einheitskasse oder der Systemwechsel zu einkommensabhängigen Prämien mögen zwar die Diskussion befruchten, doch dürfte es lohnender sein, die Energie dafür einzusetzen, das bestehende System effizienter auszugestalten. Aus politökonomischer Perspektive gibt es drei wegweisende Ansätze, um das Gesundheitswesen zu therapieren.

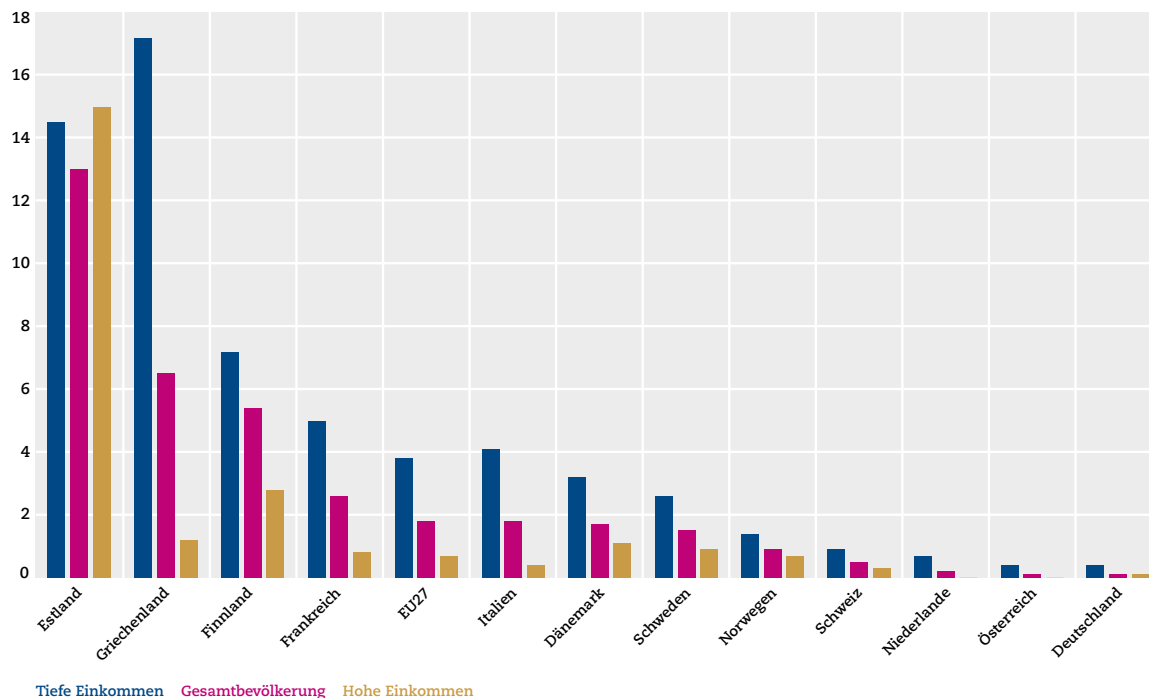
Therapieformen für das Schweizer Gesundheitswesen

Erstens braucht es klare Qualitätsindikatoren und entsprechende Transparenz. «Value-Based Healthcare» gilt als Schlagwort der Stunde. Die Idee ist aber bereits über 15 Jahre alt. 2006 entwarfen der Managementtheoretiker Michael E. Porter und die Gesundheitsökonomin Elizabeth O. Teisberg einen Vorschlag für einen verstärkten Qualitätswettbewerb im Gesundheitswesen.⁸ Viele der Daten, die für solche Vergleiche notwendig wären, werden bereits erfasst, so dass sich der zusätzliche Bürokratieaufwand in Grenzen halten liesse. Dies würde einerseits die Informationsasymmetrie zwischen den Leistungserbringern und den Patienten reduzieren. Andererseits böten die Qualitätsindikatoren die Möglichkeit, die sogenannten WZW-Kriterien des Leistungskatalogs der obligatorischen Kran-

Grafik 1

Schweizer Gesundheitswesen deckt die Nachfrage nach Leistungen gut ab

Anteil des unerfüllten Bedarfs an medizinischen Leistungen in Prozent (2020)



Quelle: OECD, «Health at a Glance: Europe 2022», Figure 7.1

«Chronisch kranke Patienten werden oft redundant von mehreren Leistungserbringern behandelt, was bestenfalls unnötig und schlimmstenfalls schädlich ist.»

Melanie Häner



Melanie Häner, fotografiert von Daniel Jung.

kenversicherung besser zu evaluieren. Gemäss diesen Kriterien muss jede Behandlung, die über die Krankenkassen abgerechnet wird, wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich (WZW) sein.

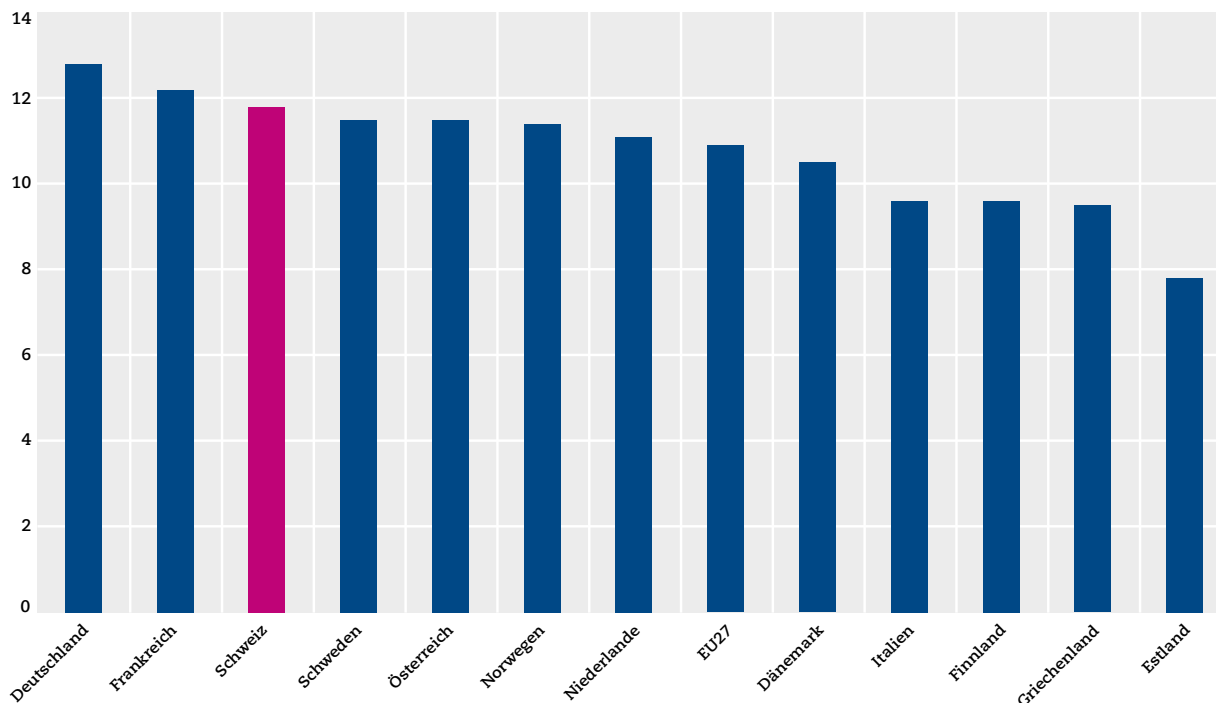
Eine solche Überprüfung ist bei mehr Transparenz und Qualitätsindikatoren einfacher und kann damit weiter zur Kostensenkung beitragen, ohne Qualitätseinbusse. Schliesslich würde dadurch auch das moralische Risiko der Patienten verringert, wären doch unnötige Überbehandlungen nicht mehr leicht zu erhalten, weil die Leistungserbringer in einem transparenten Qualitätswettbewerb miteinander stünden und die WZW-Kriterien fortlaufend bei den Leistungen im Katalog geprüft würden. Um die Eigenverantwortung der Versicherten zusätzlich zu stärken, könnten auch günstigere Modelle mit höheren Franchisen angeboten werden. Da die Versicherten in einem solchen Modell (freiwillig) mehr aus der eigenen Tasche bezahlen, würden Qualitätsindikatoren noch eine grössere Rolle spielen.

Mit der Qualitätstransparenz in Verbindung steht der zweite Grundsatz, den es bei künftigen Lösungen zu beachten gilt: die verbesserte Koordination zwischen den Akteuren. In der erwähnten Auftragsstudie des BAG werden 8 bis 11 Prozent des gesamten Effizienzpotenzials in der mangelnden Koordination in der Versorgung geortet. Insbesondere chronisch kranke Patienten werden oft redundant von mehreren Leistungserbringern behandelt, was bestenfalls unnötig und schlimmstenfalls schädlich ist. Durch die verbesserte Koordination liessen sich ohne Qualitätseinbusse erhebliche Kosten einsparen.⁹ Ein möglicher Bestandteil wäre ein elektronisches Patientendossier, aus dem für die verschiedenen Spezialisten die bisherige Krankheits- und Behandlungsgeschichte ersichtlich wird. Damit liessen sich Doppelspurigkeiten ausmerzen, was die Kosten senken und die Behandlungsqualität für die Patienten erhöhen würde. Ein anderes Element wäre die seit langem diskutierte und bereits erwähnte einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären (Spital-)Leistungen.

Grafik 2

Auch relativ betrachtet lässt sich die Schweiz die Gesundheit viel kosten

Gesundheitsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2020)



Quelle: OECD, «Health at a Glance: Europe 2022», Figure 5.3

Und drittens gilt es, die föderalen Zuständigkeiten im Gesundheitswesen nicht auszuhebeln. Im Labor der Kantone lassen sich verschiedene Ansätze für den effizienteren Mitteleinsatz testen und miteinander vergleichen. Das geschah bereits bei der integrierten Versorgung, welche die verbesserte Koordination zwischen den Akteuren zum Ziel hat. Die Bestrebungen zur integrierten Versorgung in den Kantonen gehen auf die 1990er-Jahre zurück und zielen auf die verstärkte Vernetzung und Koordination von Leistungserbringer, Patient und Kostenträger ab, um Qualität, Sicherheit und Effizienz der Versorgung zu steigern.¹⁰ Eine Evaluation der verschiedenen Initiativen zeigte, dass es je nach Kanton unterschiedliche Ansätze zur verstärkten Integration gab, die als Vorbilder für andere Gebiete fungieren.¹¹

Bevor im Blindflug weitere Kostendämpfungspakete geschnürt werden, lohnt sich die Priorisierung der drei Grundsätze: verbesserte Qualitätsvergleiche, verstärkte Koordination zwischen den Akteuren und Wahrung des föderalen Labors. Dadurch können die bestehenden Informationsasymmetrien sowie das moralische Risiko der Versicherten reduziert werden, ohne Verzicht auf die Vorteile des bestehenden Systems der obligatorischen Krankenversicherung. So lässt sich eine gravierende Erkrankung unseres qualitativ hochstehenden Gesundheitssystems vermeiden. ◀

¹ Bundesamt für Statistik (BFS): «Detaillierte Haushaltsausgaben sämtlicher Haushalte nach Jahren», 2022. www.bfs.admin.ch/asset/de/je-d-20.02.01.02.01

² BFS: «Obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKPV): Kennzahlen zur Prämienverbilligung», 2023.

³ Siehe dazu auch Peter Werder: In der Medizin führt Innovation zu Mehrkosten. In: Schweizer Monat 1104, März 2023, S. 24–27.

⁴ Konstantin Beck (Hrsg.): «Risiko Krankenversicherung. Risikomanagement in einem regulierten Krankenversicherungsmarkt. 3., teilweise überarbeitete Auflage», 2013.

⁵ Beatrice Brunner et al.: «Effizienzpotenzial bei den KVG-pflichtigen Leistungen. Eine Studie im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit», 2019.

⁶ Oliver Reich, Cornelia Weins, Claudia Schusterschitz, Magdalena Thöni: «Exploring the Disparities of Regional Health Care Expenditures in Switzerland: Some Empirical Evidence». *European Journal of Health Economics*, 13, 2012, S. 193–202.

⁷ Bundesamt für Gesundheit (BAG): «Übersicht Kostendämpfungsmassnahmen», 6. April 2023.

⁸ Michael E. Porter, Elizabeth O. Teisberg: «Redefining Health Care: Creating Value-Based Competition on Results». Boston: Harvard Business School Press, 2006.

⁹ Z.B. Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB): «Stärkung der (Ergebnis-)Qualität, der Koordination und der Interprofessionalität in bestehenden Abgeltungssystemen», 2017.

¹⁰ Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren: «Integrierte Versorgung in den Kantonen». www.gdk-cds.ch/de/gesundheitsversorgung/integrierte-versorgung.

¹¹ Schweizerisches Gesundheitsobservatorium Obsan: «Soins intégrés en Suisse. Résultats de la 1^{re} enquête (2015–2016)». *Obsan Dossiers* 57, 2017.

Melanie Häner

leitet den Bereich Sozialpolitik am Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern.

Bürokraten haben die Schweiz verteidigungsunfähig gemacht

Die Stimmbürger haben sich immer wieder für die Schweizer Armee ausgesprochen; dennoch ist sie vom Verteidigungsdepartement krankgeschrumpft worden.

von *Christoph Hürlimann*

Die Welt staunt über den Wehrwillen der Ukraine. Zur Überraschung aller verteidigt sich das Land seit über einem Jahr gegen den russischen Angriff. Obwohl die russische Armee keine grösseren Geländegewinne mehr erzielt, tut sich die Ukraine schwer mit der Rückeroberung der besetzten Gebiete. Als die Ukraine im Februar 2022 angegriffen wurde, zählte ihre Armee etwa 260 000 Soldaten, die in mehreren Mobilisierungswellen auf mindestens 500 000 erhöht wurden. Die Ukraine verpflichtet Männer zwischen 18 und 60 Jahren zum Militärdienst und verbietet ihnen, das Land zu verlassen. Die westliche Welt hat sie erst nach monatelangem Zögern logistisch unterstützt. Ein Jahr nach Kriegsausbruch wollte auch der Schweizer Bundesrat über Umwege 25 Panzer beisteuern.

Das beweist mehrere Dinge: Erstens, dass es möglich ist, sich als kleines Land gegen einen überlegenen Aggressor zu verteidigen. Zweitens, dass nur demjenigen geholfen wird, der nicht sofort überrannt wird. Drittens, dass ein Verteidigungskampf über einen längeren Zeitraum geführt werden muss. Viertens beweist die Ukraine, welche Kraft in Milizarmeen steckt, und fünftens, dass die Verteidigung nicht freiwillig sein kann. Übrigens unterstreichen auch die russischen Truppen mit ihrer zähen Verteidigung der besetzten Gebiete die vorteilhafte Ausgangslage für einen vorbereiteten Verteidiger auch gegen einen inzwischen mit modernsten westlichen Waffen ausgerüsteten Angreifer.

Stetige Abrüstung seit 1989

Wie steht es um die Verteidigungsbereitschaft der Schweiz? Leider schlecht. Schon in den 1980er-Jahren kamen Teile der Linken zur Auffassung, eine militärische Landesverteidigung sei sogar im Erfolgsfall so zerstörerisch, dass eine Fremdbesetzung das kleinere Übel wäre. Nach dem Ende des Kalten Krieges verbreitete sich zudem in Teilen der bürgerlichen Politik die Vorstellung, dass Kriege der Vergangenheit angehörten. Seither ist die

Schweizer Armee in einem stetigen Abrüstungsprozess. Die Armeeausgaben und die Dauer der Dienstpflicht wurden zurückgefahren. Truppenbestände, Bewaffnung, Ausrüstung und Geländeverstärkungen wurden abgebaut.

Noch 1994 verfügte die Armee über einen Sollbestand von 625 000 Mann, der auf heute 100 000 gesenkt wurde. Ähnlich dramatisch ist die Reduktion der verfügbaren Kampfmittel. Die Anzahl Kampfpanzer verringerte sich von 860 auf 230 (davon sind 96 ohne Kampfwertsteigerung eingelagert). Ähnlich sieht es aus bei den Artilleriegeschützen (von 473 auf 133) oder den Kampfflugzeugen (von 272 auf 86 Kampfflugzeuge, wovon nur die 30 F/A-18-Modelle von 1997 kampffähig sind). Nur Wochen vor dem russischen Angriff auf die Ukraine wurden hierzulande aus Kostengründen Panzerhaubitzen verschrottet!

Aktuell besteht das sogenannte Heer nur noch aus drei mechanisierten Brigaden, von denen lediglich zwei Kampfpanzer haben. Die Infanterie gehört seit 2003 nicht mehr zum Heer und besteht aus aktuell noch 17 Bataillonen. Sie sind in vier Territorialdivisionen ohne Panzer und Artillerie eingeteilt, deren Hauptauftrag die Unterstützung der Behörden in ihrer Region ist. Insgesamt hat die Armee also nur knapp 30 000 Mann im Sollbestand, die am Boden kämpfen könnten. Genügend Ausrüstung ist aber nur für die Hälfte vorhanden, es mangelt auch an Munitionsvorräten.

Doktrinäre Verwirrung und Verzettelung der Kräfte

Aufgrund der faktischen Wahlfreiheit zwischen Militär- und Zivildienst seit 2009 leistet pro Jahrgang ein Viertel der wehrfähigen Männer keinen Militärdienst. Auch gediente Soldaten und Offiziere können sich vom Militärdienst befreien, indem sie ein Zivildienstgesuch stellen. Nehmen wir den Kriegsfall an – wer würde denn kein Zivildienstgesuch stellen? Im Militär zeigt sich als Resultat eine zunehmende Überkaderung der Verbände in den Wiederholungskursen, denn auf Stufe der Soldaten fehlt bis zur Hälfte des Sollbestandes.



Christoph Hürlimann, zvg.

**«Sicherheitspolitik
ist heute mehr ein
Primat der zivilen
Verwaltung als der
Politik.»**

Christoph Hürlimann

Zudem werden der Armee immer mehr Aufträge zur Bewältigung von nichtkriegerischen Bedrohungen aufgebürdet: von der Unterstützung der Polizei bei zivilen Unruhen, der Abwehr von Cyberangriffen bis hin zur Unterstützung ziviler Grossanlässe. Selbstverständlich muss die Armee für alle diese Aufgaben Ausbildung betreiben, Richtlinien und Reglemente verfassen, Spezialmaterial anschaffen und Wehrpflichtige dafür ausheben.

Teilweise sind die Einsätze auch widersprüchlich. So liegt bei der Unterstützung der Polizei die Einsatzverantwortung bei der Polizei und die Truppen haben möglichst keine Gewalt anzuwenden – was der Situation im Kampfeinsatz diametral widerspricht. Das Resultat ist eine dok-

trinäre Verwirrung und eine Verzettelung der ohnehin immer knapper werdenden Mittel und der Ausbildungszeit.

Die intellektuelle Legitimation dieses Abbaus der Verteidigungsfähigkeit liefern die sogenannten «Sicherheitspolitischen Berichte», die dem Parlament seit Ende der 1990er-Jahre im Mehrjahresabstand vorgelegt werden. In diesen Berichten sollten jeweils die sicherheitspolitischen Risiken analysiert und dann in Empfehlungen umgemünzt werden. Sie orientieren sich aber leider eher an den finanziellen Sparzielen als an der zu erzielenden Sicherheitswirkung. Seit dem Bericht Brunner 1998 geht die ideologische Tendenz dahin, dass eine militärische Bedrohung unwahrscheinlich und eine autonome Verteidigung unmöglich sei.

Ausschluss von militärischen Positionen aus der Sicherheitspolitik

In letzter Instanz werden diese Berichte von einem Stab im Generalsekretariat des Verteidigungsdepartements (VBS) orchestriert, dem sogenannten «Bereich Sicherheitspolitik» (SIPOL), der als höchster Berater des Bundesrats in Fragen der Sicherheitspolitik gilt. Diese SIPOL besteht aus gut 20 zivilen Mitarbeitern und agiert losgelöst von der Armeeführung. Aktuell ist vorgesehen, diesen Bereich aufzuwerten und in den Rang eines Staatssekretariats zu heben. Womit die militärischen Positionen noch mehr unter administrativ-ideologische Räder zu kommen drohen.

Weder im Stab der SIPOL noch in den Kommissionen, die jeweils zur Herausgabe eines sicherheitspolitischen Berichts ernannt werden, scheinen sich Befürworter einer Gesamtverteidigung zu finden. Dies, obwohl sich das Stimmvolk in Volksabstimmungen immer wieder grossmehrheitlich für die Armee ausgesprochen hat. An den SIPOL-Berichten sind erstaunlicherweise auch die sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlaments nicht beteiligt. Sicherheitspolitik ist heute mehr ein Primat der zivilen Verwaltung als der Politik.

Die Armeeführung ihrerseits verfasst immer wieder Berichte zur aktuellen Einschätzung der Schweizer Verteidigungsmöglichkeiten, so etwa zur «Zukunft der Bodentruppen»; auch auf diese Schriften nimmt die nichtmilitärische VBS-Führung massiv Einfluss. Es wird darin wortreich behauptet, dass eine kleinere, billigere, weniger gepanzerte und weniger auf Kampf ausgerichtete Armee in der aktuellen Situation ausreiche – begründet je nachdem mit Schlagworten wie «Konstabulisierung», «hybride Kriegsführung» oder «dynamische Raumverteidigung».

Dem massiven Abbau zum Trotz wurde die aktuelle Armee regelmässig als einsatztauglich angepriesen; es wurde gar behauptet, die Abbauschritte seien militärisch von Vorteil und die Armee dadurch besser einsatzbereit. So wurden die reichlich vorhandenen Bunkerstellungen und Festungsminenwerfer als militärisch unnötig deklariert, da sie leichte Ziele für Präzisionswaffen seien. Dass sie auch Feuerkraft hatten, die jetzt fehlt, blieb unerwähnt. Noch am 2. Juni dieses Jahres lobte sich das VBS selbst im bundesrätlichen Bericht zur «Weiterentwicklung der Armee» (WEA). Das Reorganisationsprojekt habe seine Ziele erreicht, die Armee «modern und flexibel auf die Zukunft

auszurichten, die Bereitschaft zu erhöhen, (...) die Ausrüstung zu verbessern». Milizoffiziere waren irritiert.

Böses Erwachen

Unter Verteidigungsministerin Viola Amherd haben die Beziehungen zwischen VBS und Armee einen neuen Tiefpunkt erreicht. Über Amherds mangelndes Interesse an der Armee wurde in den Medien schon vielfach berichtet: Ausser zum Chef der Armee Thomas Süssli habe sie keinen Kontakt mit der Armeeführung. Sie sei auch der letztjährigen Grossübung «Pilum», mit 5000 Mann im Einsatz die grösste Übung seit 1989, ferngeblieben. Interesse an der Armee zeige sie nur, wo es um Frauenförderung oder Umweltschutz gehe.

Doch nun, seit dem russischen Angriff auf die Ukraine, gesteht sogar VBS-Vorsteherin Amherd ein, dass die Schweizer Armee nicht ernstfalltauglich sei. An der Delegiertenversammlung der Schweizerischen Offiziersgesellschaft (SOG) in Brugg Windisch im März 2023 sagte sie:

«Wir müssen die Verteidigungsfähigkeit der Armee verbessern (...) Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde die Armee auf Einsätze zur Unterstützung ziviler Behörden ausgerichtet. Für den unwahrscheinlichen Verteidigungsfall ging man von längeren Vorwarnzeiten aus. Budget und Bestände wurden gesenkt, die Verteidigung auf Kernkompetenzen reduziert.»

Auch Armeechef Süssli hat in einem Referat in Glarus die spärlich vorhandene Ausrüstung beklagt. So gebe es nur genügend Material, Waffen und

Fahrzeuge, um 8 Infanterie- und 2 Panzerbataillone vollständig auszurüsten. Bei Kampfhandlungen dürften die Munitionsvorräte nur für ein paar Tage ausreichen, denn seit Jahren wurde Munition nur noch für die Ausbildung beschafft. Ziemlich klar scheint, dass die Armee für den Ernstfall massiv ausgebaut und reorganisiert werden müsste. Unklar ist, wie dies geschehen würde.

Ende August verkündete Süssli in der Kaserne Bülach vor hochrangigen Offizieren eine neue Ausrichtung der Armeepanung unter dem Titel «Die Verteidigungsfähigkeit stärken». Auch hier glänzte Bundesrätin Amherd durch Abwesenheit. Leider bleibt auch dieser Bericht im Bereich der Lippenbekenntnisse. Es ist nicht ersichtlich, wie man die zentralen Probleme zu lösen gedenkt. So sollen die bestehenden drei mechanisierten Brigaden zu zwei mechanisierten Divisionen mutieren, wobei die Anzahl

«Unter Viola Amherd haben die Beziehungen zwischen VBS und Armee einen neuen Tiefpunkt erreicht.»

Christoph Hürlimann

Kampfpanzer immerhin so weit erhöht würde, dass alle sechs Panzerbataillone genügend Kampfpanzer hätten. Die Infanterie bleibt Unterstützungstruppe der zivilen Behörden und ist weiterhin nicht Teil der Kampftruppen.

Viele Fragen bleiben offen: Wären die aktuellen Verbände die Mittel der ersten Wochen, um daneben den Aufwuchs in die Wege zu leiten? Würden mit dem Aufwuchs gefallene Soldaten in den bestehenden Verbänden ersetzt oder neue Verbände gebildet werden? Gäbe es dann immer noch die Möglichkeit, durch ein simples Gesuch in den Zivildienst zu wechseln?

Allzeit bereit – aber wozu?

Im grellen Kontrast zur desolaten Situation steht aktuell die sogenannte Bereitschaft. Gemäss den «Vorgaben zur Bereitschaft von Formationen» der Armeeführung will man ständig in der Lage sein, bis zu 35 000 Soldaten innert zehn Tagen in den Einsatz bringen zu können; die Armeeführung scheint hier innert Tagen höchste Bedrohungen der inneren Sicherheit zu erwarten. Wie die Bereitschaft mit den aktuellen Unterbeständen und dem Material- und Munitionsmangel sichergestellt sein soll, ist unklar. Diese ständige Bereitschaft, im Jargon der Armeeführung «Perlenkette» genannt, schränkt natürlich den Ausbildungsbetrieb ein und führt zu unnötigen Härten für die Wehrmänner. So müssen deswegen auch WKs während der Schulferien und über Feiertage stattfinden.

All diesen Missständen zum Trotz sind die Miliztruppen und -kader motiviert, die in den Schulen und Wiederholungskursen gestellten Anforderungen zu erfüllen. Auch sind die Berufsmilitärs an der Ausbildungsfront meist mit Herz und Seele bei der Sache. Immer wieder erlebt der Schreibende Miliz- und Berufssoldaten mit ausserordentlichem Engagement. Das Problem der Unterbestände wird durch Zusammenlegen von Zügen abgefedert. Doch leider hilft der gute Wille auf unterer Stufe nichts, wenn das Gesamtsystem nicht taugt.

Es ist vermutlich richtig, von einer mehrjährigen Vorwarnzeit vor einem kriegerischen Konflikt in unserem Land auszugehen. Die Hauptaufgabe unserer Armee ist auch in diesen Zeiten nicht etwa die jederzeitige Einsatzbereitschaft, sondern lediglich die militärische Ausbildung und dazu die logistische und konzeptionelle Vorbereitung eines Aufwuchses. Dazu müssen Ausrüstung, Bewaffnung und Munition für eine bei Bedarf stark vergrösserte Armee

existieren. Auch sind feste Waffenstellungen, Hindernisse und Anlagen vorzusehen.

Natürlich ist aktuell eine Entlastung der männlichen Bevölkerung durch eine Reduktion der Dienstdauer sinnvoll und die aktuell Eingeteilten könnten auch weniger als 100 000 umfassen. Jedoch sollte jeder fähige Mann Dienst leisten müssen und bei Eignung auch für eine Weiterausbildung verpflichtet werden. Dies erlaubt, das volle Potenzial der Miliz auszuschöpfen.

Es müsste auch bereits die gesetzliche Grundlage geschaffen sein, die im Ernstfall eine rasche Erhöhung der Bestände bis zu einer Truppenstärke von bis zu einer Million (80 Prozent der Männer zwischen 20 und 50 Jahren) erlauben würde. Die Armee sollte so organisiert sein, dass im Ernstfall mit dem Aufwuchs eine genügende Zahl an Kampfverbänden existiert. Von diesen wäre in Friedenszeiten jeweils nur ein kleiner Teil mit den aktiven Dienstleistenden zu bemannen, so dass diese aber in organisatorisch realisti-

schen Verhältnissen trainieren können und vielleicht sogar als Mittel der ersten Stunden bereitstünden. Es wäre ein grosser Schritt, wenn die aktuell im Auftrag des VBS tagende «Studienkommission Sicherheitspolitik» Kenntnis nehmen würde vom desolaten Zustand unserer Armee und zugleich die realen Möglichkeiten zur eigenständigen Verteidigung unseres Landes anerkennen und ausloten würde. ◀

«Die Armee sollte so organisiert sein, dass im Ernstfall mit dem Aufwuchs eine genügende Zahl an Kampfverbänden existieren.»

Christoph Hürlimann

Christoph Hürlimann

ist Unternehmer in Zürich, unter anderem Mitgründer von zahnarztzentrum.ch, Physiozentrum und Kinderarztthaus. Als Oberstleutnant kommandiert er das Infanteriebataillon 61.

Dolce Vita der Staatsangestellten

Sicherere Arbeitsplätze, höhere Löhne und weniger Wochenarbeitszeit als in der Privatwirtschaft: Stadt und Kanton Zürich lassen es sich gut gehen.

von Matthias Müller

Wie viel Verwaltung soll's denn sein? Die Antwort auf diese Frage hängt vom Staatsverständnis ab. Das klassisch liberale Ideal ist der Nachtwächterstaat, der sozialistische Traum hingegen ist der Staat als Rundumversorgungsanstalt. In der Realpolitik gilt es, Kompromisse zu finden. Doch das konfliktscheue politische System der Schweiz tendiert dazu, die Frage nach der «Verwaltungsquote» zu tabuisieren.

Meistens rütteln auch bürgerliche Politiker nicht am Besitzstand der Verwaltung und erwecken damit zumindest implizit den Eindruck, dass der staatliche Stellenetat hier und heute exakt korrekt dimensioniert sei. Ihr Ehrgeiz erschöpft sich im wesentlichen darin, das weitere Wachstum etwas bremsen zu wollen. Dass die Verwaltung auf Bundesebene riesig geworden ist, kann kaum bestritten werden: Mittlerweile arbeiten knapp 40 000 Menschen für den Bund. Doch auch bei den anderen beiden Staatsebenen ist die Entwicklung bedenklich. Herausgegriffen seien der Kanton und die Stadt Zürich.

«Die kantonale Verwaltung ist der grösste Arbeitgeber im Kanton Zürich.» Dieser Satz steht im Statistischen Jahrbuch des Kantons Zürich 2021 auf Seite 233. Seither wird das Jahrbuch nicht mehr publiziert – pikanterweise mit der Begründung, der Bestand an Behördendaten wachse ständig (was wiederum mit dem Personalbestand korrelieren dürfte). Am Befund hat sich aber nichts geändert: 2022 hat der Kanton über 1100 neue Stellen geschaffen. Für 2023 sind sogar 1370 zusätzliche Jobs geplant. Per Ende dieses Jahres werden rund 51 000 Personen beim Kanton Zürich beschäftigt sein.

Ähnlich präsentiert sich die Lage in der Stadt Zürich: Die Verwaltung zählt heute knapp 23 000 Beschäftigte. Das Wachstum der Stadtverwaltung war in den vergangenen zehn Jahren mit 14,6 Prozent grösser als dasjenige der Bevölkerung von 12 Prozent. Der Personalaufwand stieg gar

um 18,5 Prozent – von 2,5 Milliarden auf nahezu 3 Milliarden Franken jährlich. Bis Ende 2026 sind gemäss Finanz- und Aufgabenplan 2023 bis 2026 der Stadt Zürich rund 2000 neue Stellen geplant – obschon im Haushalt immer grössere Löcher klaffen.

Dass ob dieser Zahlen schnell einmal der Überblick über die tatsächliche Lage verlorengehen kann, beweist ein Lehrstück aus der Stadt Dietikon: Der betreffende Stadtrat wurde mittels Interpellation ersucht, aufzuzeigen, wie sich die Anzahl Mitarbeiter in der Stadtverwaltung in den vergangenen Jahren entwickelt habe und wie dieses Stellenwachstum im Verhältnis zu möglichen Aufwandstreibern stehe. Für die Beantwortung der Interpellation – es ging im wesentlichen um eine tabellarische Übersicht für den Zeitraum zwischen 2013 und 2022 – benötigte die Verwaltung rund 40 (!) Arbeitsstunden.

Höhere Löhne für weniger Arbeitszeit

Nicht nur das staatliche Stellenwachstum ist eklatant und mittlerweile unübersichtlich geworden. Die öffentliche Verwaltung ist den privaten Arbeitgebern auch in Sachen Löhnen voraus: Der Medianlohn in der Zürcher Gesamtwirtschaft (privater und öffentlicher Sektor) beträgt 7114 Franken pro Monat, eine Hälfte der Arbeitnehmer verdient also mehr, die andere weniger. Wer jedoch beim Staat oder in einem staatsnahen Betrieb arbeitet, verdient im Mittel rund tausend Franken mehr als in der Privatwirtschaft. In der Stadt Zürich sind die Löhne für Private wie für Staatsangestellte nochmals deutlich höher, wobei auch hier die öffentliche Hand vorn liegt. In der stadtzürcherischen Privatwirtschaft verdient man (Medianwert) knapp 7900 Franken, bei der Verwaltung sind es etwa 8300 Franken (Zahlen für 2020).

Trotz der höheren Entschädigung hält sich die Arbeitsbelastung im öffentlichen Sektor in Grenzen. Gemäss Zah-

«Meistens rütteln auch bürgerliche Politiker nicht am Besitzstand der Verwaltung und erwecken damit den Eindruck, dass der staatliche Stellenetat hier und heute exakt korrekt dimensioniert sei.»

Matthias Müller



Matthias Müller, fotografiert von Daniel Jung.

len des Bundesamtes für Statistik liegt (national betrachtet) die Wochenarbeitszeit in der Verwaltung seit Jahrzehnten leicht unter jener der gesamten Wirtschaft.

Die genannten Zahlen gelten freilich nicht *pars pro toto* für alle Berufe und öffentlichen Arbeitgeber. Nichtsdestotrotz offenbaren sie eine klare Tendenz: Beim Staat verdient man mehr und muss weniger hart arbeiten. Er ist für private Arbeitgeber zu einem grossen Konkurrenten geworden. Und es zeichnet sich auch keine rück- oder gar gegenläufige Entwicklung ab, im Gegenteil: Im Zürcher Kantonsrat ist ein linkes Postulat hängig, das vom Regierungsrat eine Studie zu den Auswirkungen einer Arbeitswoche verlangt, in der (maximal) 35 Stunden gearbeitet wird. In der Stadt Zürich hat die rot-grüne Ratsmehrheit bereits durchgesetzt, dass ein Pilotprojekt zur 35-Stunden-Woche für Angestellte im Schichtbetrieb durchgeführt

wird. Dabei würde eine entsprechende Kürzung der Wochenarbeitszeit den Fachkräftemangel massiv verschärfen. Der Stadtrat hat ausgerechnet, dass allein die Stadt Zürich in einem solchen Fall zwischen 1100 und 1500 neue (sehr gut bezahlte) Stellen schaffen müsste.

Wie sind diese Entwicklungen zu erklären? Entscheidend für die Zunahme dürfte die Ausdehnung der staatlichen Tätigkeit auf die verschiedensten bisher zivil organisierten Gebiete sein sowie der Wandel vom schlanken Staat des 19. Jahrhunderts zu einer Wohlfahrtspflege, die sämtliche Bevölkerungsgruppen und Lebenslagen umfasst. All dies wäre freilich ohne die mit dem Wachstumsprozess der Wirtschaft verbundene Wohlstandssteigerung nicht möglich gewesen. Entsprechend der Maslow'schen Bedürfnishierarchie dürfte die Nachfrage nach dem sogenannten Existenzbedarf abgenommen haben, wohingegen die ge-

hobene Nachfrage nach Sicherung und Förderung der Gesundheit, nach exzellenter Aus- und Weiterbildung, Erholung und Befriedigung von Kulturbedürfnissen enorm zugenommen hat. Es ist jedoch zu beachten, dass die allgemeine Erhöhung des Wohlstands wohl eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die gestiegene Staatsquote beziehungsweise das ungebremsste Stellen- und Lohnwachstum ist.

Wie wirkt sich die überproportionale Zunahme der Stellen auf das Wirtschaftswachstum aus? Aus liberaler Sicht liegt die Annahme nahe, dass sich der Spielraum für privatwirtschaftliche Aktivitäten durch eine weitere, fortgesetzte Ausdehnung der Verwaltung verengt. Die bestehende Wirtschaftsordnung – schlanker, aber starker Staat –, die wir nicht nur um ihrer ideellen Werte, sondern auch um ihrer gesellschaftlichen Errungenschaften beziehungsweise kolossalen Wohlstandsgewinne willen zu bewahren wünschen, droht aus den Angeln gehoben zu werden. Der noch übriggebliebene Privatsektor wird, auch mit Blick auf stets steigende Staatsausgaben, am Ende noch dazu gut sein, die Steuern zur Finanzierung des Staatssektors zu erarbeiten. Schlimmer noch: Dadurch, dass der Staat in immer mehr Lebensbereiche eingreift, gewöhnen sich die Bürger an die Betreuung durch den Staat. Die vielgelobte Selbstverantwortung verkümmert sukzessive. Je grösser der Staatssektor wird, desto mehr werden Teile der Bevölkerung vom Staat abhängig, und es wird mehr umverteilt.

Der Staat muss loslassen können

Das Subsidiaritätsprinzip muss wieder zur Geltung kommen: Der Staat darf nur Aufgaben übernehmen, die Wirtschaft, Gesellschaft und einzelne nicht zu erfüllen vermögen. Ganz nach dem Motto «Small is beautiful»: Kleine Einheiten sind engagierter, effektiver, überschaubarer, leichter kontrollierbar. Eine staatliche Missbrauchskontrolle dürfte in aller Regel ausreichen. Die Entlastung des Staates von nicht wirklich dringenden Staatsaufgaben würde im übrigen eine Eindämmung der Gesetzesflut nach sich ziehen.

Leider können Politiker, zumal im Wahljahr, den Versuchungen des Geldausgebens – wie einst Odysseus dem Gesang der Sirenen – oftmals nicht widerstehen. Deshalb sollten sie sich – wie der griechische Held, der sich an den Mast binden liess – selbst überlisten. Hilfreich wäre die Schaffung (verfassungsrechtlicher) Obergrenzen, die sichtbar unter den heutigen Werten liegen; nicht nur für die Staatsverschuldung, sondern auch für die Staatsquote, für die steuerliche Belastung und vor allem für die «Verwaltungsquote». Was die Staatsverschuldung anbetrifft, so wäre beispielsweise eine kantonale Schuldenbremse einzuführen. Diese zwingt die Verwaltung und das Parla-

ment zum Masshalten und wirkt als Staatsquotenbremse. Es liegt dabei etwas Hoffnung in der Luft: Im Frühjahr 2023 haben die bürgerlichen Parteien im Kanton Zürich eine Motion eingereicht, die vom Regierungsrat verlangt, die hiesigen Investitionen mittelfristig aus eigenen Mitteln zu finanzieren und somit einen vernünftigen Selbstfinanzierungsgrad zu erreichen.

Was die «Verwaltungsquote» angeht, beschloss etwa das Eidgenössische Parlament im Jahr 2015 eine Obergrenze von 35 000 Bundesstellen. Diesen Plafond hob es aber kurze Zeit später wieder auf. Eine entsprechende Motion der Schweizerischen Volkspartei (SVP) wurde im Frühsommer 2023 verworfen. Eine Wende ist auf Bundesebene nicht in Sicht. Angebracht wäre ein entsprechender Versuch auf kantonaler Ebene aber allemal. In diesem Zusammenhang wäre ferner eine angemessene Deckelung der Verwaltungslöhne erwägenswert. Es geht nicht an, dass der Staat die hiesigen Arbeitskräfte mit Löhnen lockt, welche die Privatwirtschaft aus vielerlei Gründen nicht zu zahlen imstande ist. Denn eines darf nicht vergessen gehen: Jeder Franken, den der Staat ausgibt, muss vorher privat erwirtschaftet werden.

Es ist Aufgabe der bürgerlichen Parteien, Missstände zu beheben und die Grundlagen für den Wohlstand der künftigen Generationen zu legen – dazu gehört insbesondere ein schlanker Verwaltungsapparat. Die Bürgerlichen haben die Mehrheit in der Legislative und in der Exekutive – national wie auch im Kanton (nicht aber in der Stadt) Zürich. Einen Schulterchluss braucht es dazu nicht, aber eine Verständigung darauf, dass in Zeiten von Digitalisierung und Automatisierung der klassischen Büroberufe ein moderater Rückbau des staatlichen Personalbestandes (Zielgrösse: 25 Prozent) erforderlich und zumutbar ist. Sollte selbst dies nicht mehr möglich sein, droht unserem Land Rückschritt. ◀

Matthias Müller

ist seit Ende 2019 Präsident der Jungfreisinnigen Schweiz. Er arbeitet als Rechtsanwalt bei der Kanzlei Homburger in Zürich.

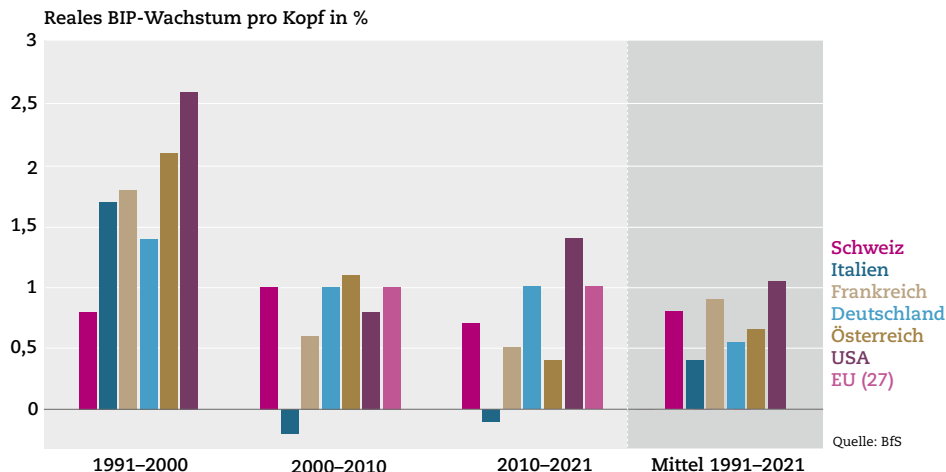
Schweiz steht vor Bewährungsproben

Internationale Ranglisten bestätigen: Die Unternehmen in der Schweiz sind nach wie vor innovativ und erfolgreich, der Staat ist relativ genügsam und funktioniert gut. Doch es gibt auch Indikatoren, die beunruhigen. Hier eine Auswahl davon.

von Peter Kuster

Pro-Kopf-Einkommen wächst kaum

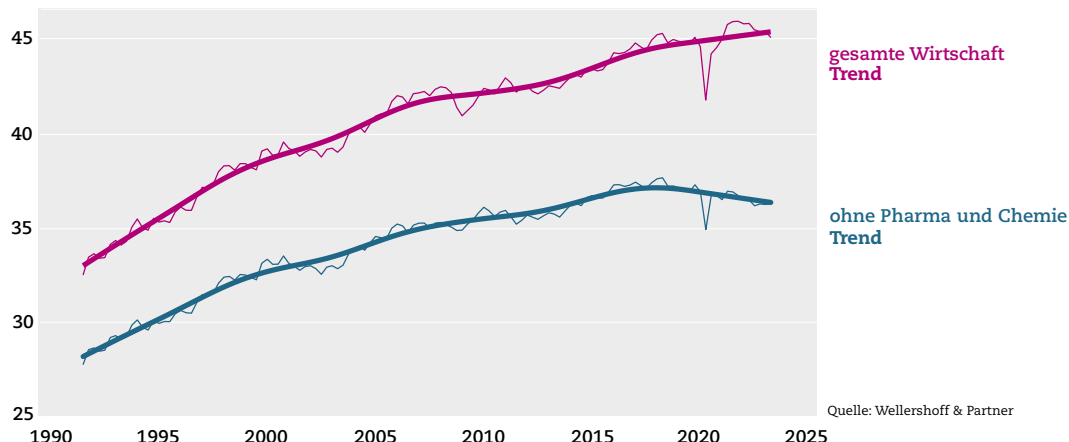
Die Schweizer Wirtschaft weist im internationalen Vergleich ansehnliche reale, d.h. um die Inflation bereinigte Wachstumsraten auf. Wird aber zusätzlich auch die markante Zunahme der Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten berücksichtigt, schneidet unser Land deutlich weniger gut ab. Noch wächst der Wohlstandskuchen zwar von Jahr zu Jahr insgesamt etwas rascher als die Anzahl der Menschen, die an der Tafel sitzen, aber der Trend weist klar nach unten.



Immer weniger produktiv

Steigende Arbeitsproduktivität heisst, dass der in einer Arbeitsstunde erzeugte Wert von Waren oder Dienstleistungen steigt. Dieser zusätzliche Gewinn kann zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern verteilt werden. Produktivitätsgewinne erhöhen also den Wohlstand. In der Schweiz ist die Arbeitsproduktivität (Volkseinkommen geteilt durch Vollzeitstellen) in den letzten Jahren nur noch schwach gewachsen. Ohne Einbezug der Chemie- und Pharmabranche, die bloss 2 Prozent der Arbeitnehmer beschäftigt, ist die Produktivität sogar rückläufig. Ökonom Klaus Wellershoff kritisiert, dass das Thema im öffentlichen Diskurs praktisch keine Rolle spiele.

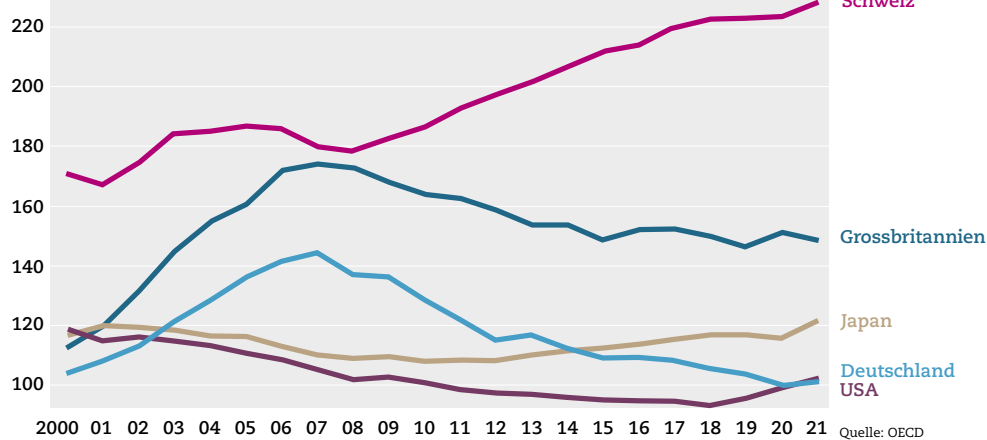
Arbeitsproduktivität pro Quartal in 1000 Franken



Schuldenland Schweiz

Dass die privaten Haushalte in der Schweiz im internationalen Vergleich hochverschuldet sind, liegt primär daran, dass die (steuerlichen) Anreize, Hypotheken zurückzuzahlen, gering sind. Solange die Vermögen wie in den vergangenen Jahren, speziell dank steigender Immobilienpreise, mehr zunehmen als die Schulden, ist das kein Problem. Eine Korrektur am Immobilienmarkt würde die Schweiz allerdings stark treffen, weil die Schulden im Verhältnis zu den verfügbaren Einkommen besonders schwer wiegen.

Schulden privater Haushalte in % der verfügbaren Einkommen



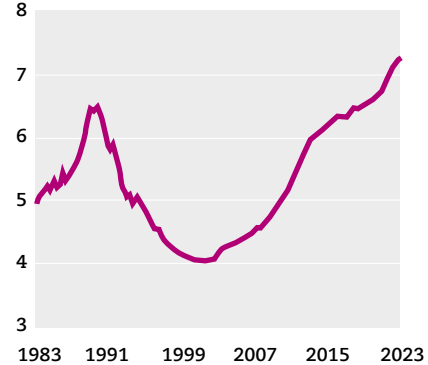
Staatwachstum auf Autopilot

Langfristige Prognosen wie die der Eidgenössischen Finanzverwaltung für die Schuldenquoten von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen sind naturgemäß unsicher. Nach dem Hoch aufgrund der Coronapolitik soll die staatliche Schuldenquote bis 2030 zwar leicht zurückgehen. Doch dann dürften sich insbesondere die mit der Alterung steigenden Gesundheits- und Pflegekosten in einem kräftigen Wachstum niederschlagen. Möglicherweise hat die Finanzverwaltung 2021 den Druck sogar unterschätzt, ging sie doch von einer deutlich späteren Zinswende aus und zählte länger auf die Gewinnausschüttung der Nationalbank.

Aus der Traum vom Eigenheim?

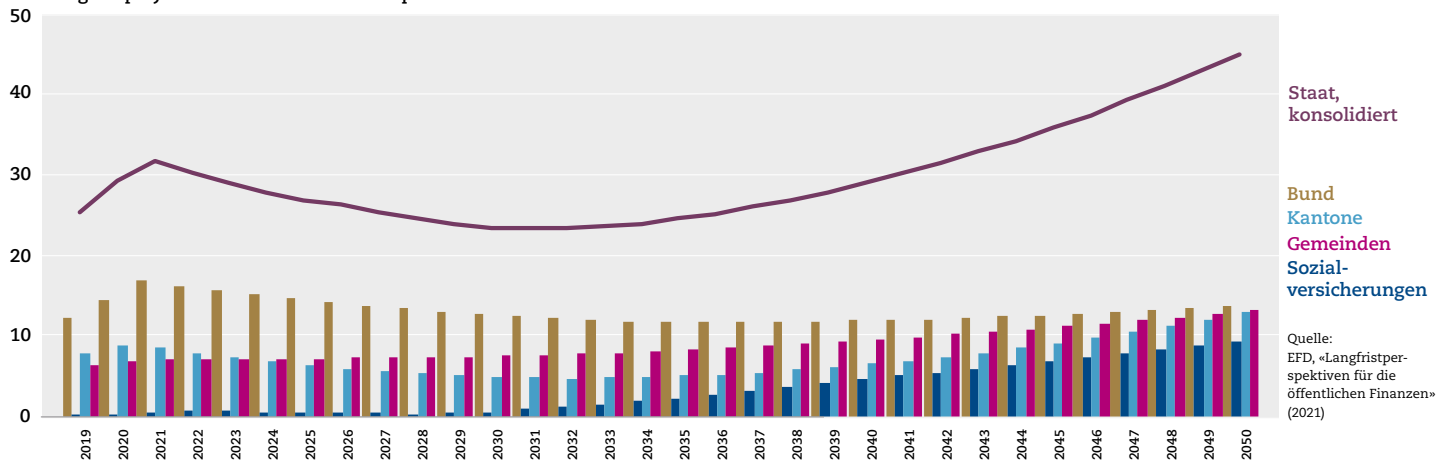
Für Familien wird es immer schwieriger, sich ein eigenes Haus zu leisten. Ein Grund dafür ist, dass sich das Verhältnis von Eigenheimpreisen zu Haushaltseinkommen in den letzten 20 Jahren verschlechtert hat. Nun könnte man einwenden, dass es kein Menschenrecht gebe, in den eigenen vier Wänden zu wohnen. Allerdings sieht die Bundesverfassung vor, dass der Bund den Wohnungsbau und den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, fördert. Versagt der Staat oder der Markt?

Verhältnis Eigenheimpreise zu Haushaltseinkommen (Niveau)



Quelle: Swiss Real Estate Bubble Index, 2. Quartal 2023

Langfristprojektionen für die Schuldenquote in % des BIP

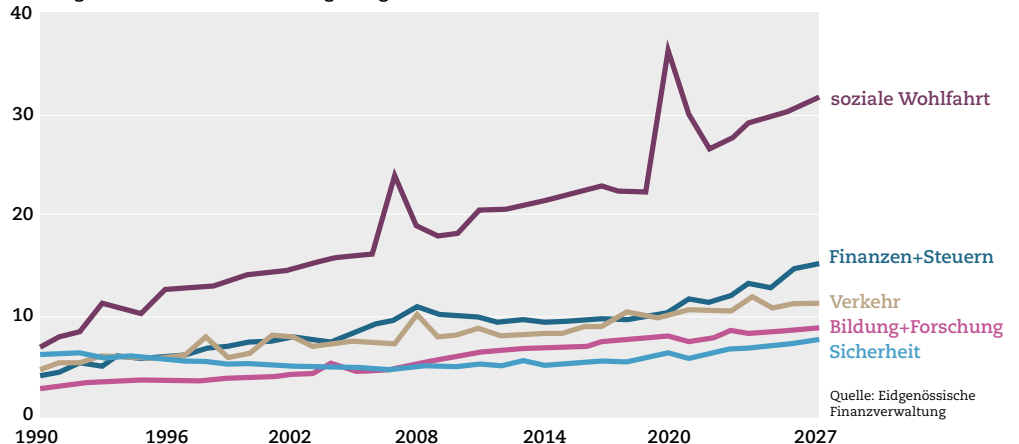


Quelle: EFD, «Langfristperspektiven für die öffentlichen Finanzen» (2021)

Bund gibt immer mehr für Soziales aus

Der Bund gibt immer mehr Geld aus. Am stärksten aber sind die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt gewachsen. Auch für anderes wie Verkehr und Sicherheit wendet der Bund immer mehr Mittel auf, aber das Wachstum zugunsten der Alten, Invaliden, Migranten und Kranken ist unerreichbar. Das stimmt nachdenklich: Erstens müsste der zunehmende Wohlstand den Bedarf an staatlichen Sozialausgaben dämpfen. Zweitens steht jeder Franken, der für Soziales verwendet wird, nicht mehr für andere (vielleicht noch wichtigere) Staatsausgaben zur Verfügung.

Ausgaben des Bundes nach Aufgabengebiet in Milliarden Franken

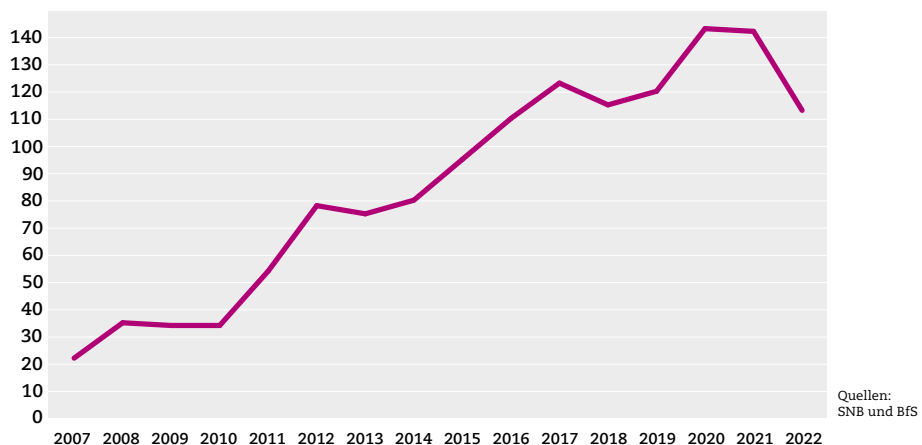


Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung

Geldpolitisch beschränkt handlungsfähig

Nach der Finanzkrise ist die Bilanzsumme der Schweizerischen Nationalbank (SNB) aufgrund von Devisenkäufen zur Schwächung des Frankens stark gestiegen – auch im Verhältnis zur Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft, dem Bruttoinlandsprodukt (BIP). Seit der Zinswende lässt die SNB einen stärkeren Franken zu und verkauft Devisen – die Bilanz schrumpft wieder. Sie bleibt allerdings im Verhältnis zum BIP übergewichtig. Dies und die Verluste, welche die SNB mit ihrem Kurs in Kauf nimmt, beschränken die Möglichkeiten der künftigen Geldpolitik.

Bilanzsumme der SNB in % des BIP



Quellen: SNB und BFS

La Suisse n'existe plus

**Zumindest nicht die Schweiz, wie wir sie uns vorstellen und sie schätzen.
Höchste Zeit, aus der Lethargie aufzuwachen und das Erfolgsmodell wiederzubeleben.**

von Nicolas Jutzet

Im Jahr 1992 löste der Künstler Ben Vautier am Schweizer Pavillon an der Weltausstellung in Sevilla eine Polemik mit seinem Gemälde aus, auf dem zu lesen war: «Suiza no existe» – «Die Schweiz existiert nicht». Die Frage, die sich heute stellt, ist nicht so sehr, ob die Schweiz existiert, sondern vielmehr, ob unsere Vorstellung von ihr noch der Realität entspricht. Gibt es die Schweiz wirklich noch, die wir schätzen und im Ausland gerne als Land des Föderalismus präsentieren, die auf dem Milizsystem basiert, mit Institutionen, die das Privateigentum schützen, die soziale Mobilität über ihr duales Ausbildungssystem fördern? Es kommen Zweifel auf, denn es hat sich eine Kluft aufgetan zwischen unseren Mythen und der Realität. Oberflächlich betrachtet deutet alles darauf hin, dass es uns gut geht. Doch schaut man genauer hin, wird schnell klar, dass sich die Schweiz seit Beginn des 21. Jahrhunderts auf ihren Errungenschaften ausruht und ihren Vorsprung einbüsst.

Es mag auf einen ersten Blick gewagt erscheinen, sich über die Situation eines Landes Sorgen zu machen, das in internationalen Rankings regelmässig die ersten Plätze belegt. Wir können feststellen: Der Schweiz geht es gut. Müssten wir eine Zeit wählen, in der wir geboren werden, würden wir uns sicher für die heutige entscheiden. Was zählt, ist jedoch nicht die Momentaufnahme, sondern die Dynamik. Befasst man sich genauer mit der Situation der Schweiz, bekommt das Bild eines Paradieses Risse und enthüllt eine andere Realität – die einer Schweiz, die ihren Vorsprung dahinschmelzen sieht, einer Schweiz, die Gefahr läuft, als Gegenmodell zum Rest der Welt zu verschwinden. Weil sie die Gründe für ihren Erfolg nicht zu schätzen weiss und nicht gewillt ist, diesen Erfolg fortzusetzen.

Reformen haben Seltenheitswert

Seit dem Ende des letzten Jahrhunderts sind politische Reformen eine Ausnahmeerscheinung. Sie gelingen, wenn der Druck, der meistens von aussen kommt, zu stark wird. Die Einführung der Schuldenbremse ist die einzige nennenswerte positive Reform. Ansonsten schwächen die «Reformen» in vielen Fällen das Schweizer Modell, anstatt es zu stärken. Dies galt beispielsweise für das Ende des Bankheimnisses 2009 oder die Abschaffung der attraktiven Steu-

erregelungen für grosse multinationale Unternehmen, welche die Schweiz 2023 auf Druck der OECD aufgegeben hat.

Dieser abwartende Ansatz hat konkrete Folgen. Das Schweizer Rentensystem, das auf drei sich ergänzenden Säulen beruht, galt zu Beginn des 21. Jahrhunderts als internationales Vorbild. Seither ist es im Global Pension Index von Mercer und dem CFA Institute, der unter anderem die langfristige Tragfähigkeit berücksichtigt, immer weiter zurückgefallen. Aufgrund fehlender Reformen ist die Schweiz von einem Vorzeigemodell zu einem nur noch knapp überdurchschnittlichen Land geworden.

Im Gesundheitssektor werden keine ernsthaften Reformen angepackt, obwohl die Ausgaben stetig ansteigen. 1970 machten die Gesundheitskosten 5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus, 1994 waren es schon über 8 und 2020 fast 12 Prozent. Auch wenn man glaubt, die Gesundheit habe keinen Preis, ist sie doch mit Kosten verbunden. Es ist höchste Zeit, dass wir uns daran gewöhnen, Massnahmen nach ihrer Umsetzung und nicht nach ihren «guten» Absichten zu beurteilen.

Schliesslich steht auch die Europapolitik still, nachdem das falsch konstruierte Rahmenabkommen gescheitert ist. Indirekt ist der Misserfolg dieses Dossiers ein perfektes Beispiel für unser generelles Problem, das uns bei der Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft begleiten wird, wenn wir sie nicht klar benennen: Wir wissen nicht, was wir wollen, und weigern uns zuzugeben, dass diese Unentschlossenheit mit Kosten verbunden ist. Während die Schweiz stagniert und sich damit zufrieden gibt, die Überschüsse ihres Wohlstands zu verteilen, bereiten sich andere Regionen akribisch auf die Zukunft vor. Unsere Unbeweglichkeit hat mehrere Quellen; die bedeutendste ist die naive und ahistorische Überzeugung, dass, da bisher immer alles gut für uns gelaufen ist, auch in Zukunft alles gut laufen werde. Und dass es in der Schweiz zwar kleine Verschlechterungen gibt, aber dass es anderswo noch viel schlimmer sei ...

Die grosse Entfremdung

Die Lethargie der Schweiz ist auch darauf zurückzuführen, dass sich Wirtschaft, Politik und Bevölkerung seit den 1990er-Jahren auseinanderentwickelt haben. Die Wirtschaft hat sich weitgehend internationalisiert. Vor allem in

grossen Unternehmen ist das Verständnis für die schweizerischen Eigenheiten weniger verbreitet. Die Politik ihrerseits hat sich professionalisiert und sich vom Milizsystem verabschiedet. Während sich 1975 nur 27 Prozent der Parlamentarier als professionelle Politiker bezeichneten, nähert sich diese Zahl heute zwei Dritteln. Als direkte Folge dieser Professionalisierung der Politik ist eine schleichende Zentralisierung der Aufgaben zu beobachten, die eine Ausdünnung des Föderalismus zur Folge hat. Um die Lücke zu füllen, die durch die Entfremdung zwischen Wirtschaft, Politik und Bevölkerung entstanden ist, nimmt der Staat mehr Raum ein. Infolgedessen explodieren Bürokratie und Staatsausgaben.

Die Erosion des Milizsystems betrifft nicht nur die nationale Politik, sondern generell die Bereitschaft, sich ehrenamtlich für das Gemeinschaftsleben einzusetzen. Zwar ist das Engagement im internationalen Vergleich immer noch hoch – fast jeder dritte Einwohner über 15 Jahren setzt einen Teil seiner Zeit für die Gemeinschaft ein –, aber es nimmt ab. Ende der 1990er-Jahre engagierten sich noch fast 50 Prozent der Bevölkerung. Diese Entwicklung ist in mehrfacher Hinsicht besorgniserregend. In Demokratien, die sich auf das Milizengagement der Bürger verlassen können, sind die Staatsquote und die Bürokratie geringer als in repräsentativen Systemen, und die Bürger sind zufriedener mit ihrem Leben. Der Rückgang des Milizengagements offenbart uns eine Freiheitsmüdigkeit, die den Wunsch hervorruft, Verantwortung abzugeben und auf andere zu übertragen.

Falsche Selbstwahrnehmung

Diese verschiedenen Elemente zeigen uns, dass die Schweiz, von der wir in vielerlei Hinsicht schwärmen, in Wirklichkeit nicht mehr existiert. Unsere Selbstwahrnehmung stimmt nicht mit der Realität überein. Was auf individueller Ebene problematisch ist, ist es auch auf nationaler. Unsere Mythen werden kontraproduktiv, da sie dem notwendigen Aufschwung im Weg stehen. Nur wenn wir diese Diskrepanz zur Realität thematisieren, können wir Gegenmittel für unsere Lethargie finden.

Eine erste konkrete Massnahme wäre, die Ursachen der Zentralisierung anzupacken. In vielen Gemeinden sind 80 Prozent der Ausgaben oder mehr gebunden. Um dem Desinteresse an der kommunalen und kantonalen Politik entgegenzuwirken, muss es wieder möglich werden, auf diesen Ebenen mehr Einfluss zu haben. Dazu sollten Kom-

petenzen vom Bund auf die Kantone und Gemeinden übertragen und die Konkurrenz zwischen den Kantonen gestärkt werden. Der Finanzausgleich in seiner derzeitigen Form verfehlt sein Ziel, da er verantwortungsbewusste Kantone nicht dazu anregt, ihre Attraktivität weiter zu verbessern, und die schlechten Schüler zur Stagnation verleitet.

Das über die Subventionen zwischen den Kantonen zu erreichende Umverteilungsziel muss daher nach unten korrigiert werden.

Ein zweites Element, das einen Paradigmenwechsel herbeiführen könnte, ist die Wiedereinführung des Losverfahrens im politischen Prozess. Das Losverfahren hat eine lange Tradition in der Schweizer Politik. Es wurde bis ins 19. Jahrhundert häufig eingesetzt, um die Macht

besser zu verteilen. Heute wäre der Vorteil des Losverfahrens im Wahlprozess auf Bundesebene, jede Aussicht auf eine Karriere in der nationalen Politik zu verunmöglichen und damit die Professionalisierung zurückzudrehen. Mit einer Dosis Losverfahren würde der Wahlprozess mehrheitlich weiterhin so ablaufen wie bisher: Parteien stellen Listen auf und entscheiden, welche Kandidaten darauf stehen. Aber sobald gewählt wurde und feststeht, wie viele Sitze eine Liste erhält, würde neu innerhalb der Liste ausgelost, wer die Sitze erhält. Auf diese Weise würde das politische Personal regelmässig erneuert. Die Politik wäre somit wieder ein Abschnitt im Leben und keine Karriere. Dadurch würde der Anreiz für Wahlgeschenke in Form von Subventionen entfallen, da eine Wiederwahl nicht planbar wäre.

Massnahmen wie diese würden den Kantonen wieder mehr Macht verleihen und der Dynamik der Zentralisierung entgegenwirken. Halten wir die Erosion unseres Erfolgsmodells nicht auf, werden wir den Anschluss verlieren und die Schweiz wird zu einem banalen Land unter vielen anderen. ◀



Nicolas Jutzet

ist Mitbegründer des YouTube-Kanals Liber-thé, der sich mit Themen rund um die Freiheit befasst. Neu von ihm erschienen: «La Suisse n'existe plus» (Editions Slatkine, 2023).

«Der Rückgang des Milizengagements offenbart uns eine Freiheitsmüdigkeit.»

Nicolas Jutzet

Die Schweiz sollte dem Subventionswettlauf fernbleiben

Industriepolitik ist ökonomisch und ökologisch ineffizient, und doch feiert sie weltweit ein Revival. Wir sollten eine prinzipienorientierte Wirtschaftspolitik verfolgen, nicht Standortdoping für einzelne Branchen betreiben.

von Reto Föllmi

Nach dem Ende des Ostblocks war Industriepolitik, also direkte staatliche Eingriffe zur Förderung einzelner Branchen, eher verpönt. Seit einigen Jahren erlebt sie aber weltweit ein kraftvolles Comeback. Die USA mit dem Chips and Science Act, dem Inflation Reduction Act, aber auch die EU mit dem European Green Deal, einem eigenen Chips Act und dem Global Gateway geben hier den Takt vor, von direkt staatlich gesteuerten Volkswirtschaften wie China ganz zu schweigen.


Die grundlegenden Schwierigkeiten dieser Stützungsmaßnahmen einzelner Branchen liegen aus ökonomischer Sicht auf der Hand. Die Unterstützung einzelner geht nur auf Kosten vieler. Jemand muss die Subventionen oder Steuergeschenke ja bezahlen. So verfehlen diese Industrieunterstützungen zumeist das vorgebliche Ziel, die Wirtschaft, Arbeitsplätze und die Kaufkraft zu stärken. Geschichte der Aufbau der Halbleiterindustrie nur mit Subventionen, entstehen zwar dort Arbeitsplätze, allerdings auf Kosten anderer Branchen, welche die Subventionen über die Steuerrechnung bezahlen mussten. Industriepolitik ist letztlich Planwirtschaft: Der Staat gibt vor, welche Branche förderungswürdig ist. In einer funktionierenden Marktwirtschaft herrscht dagegen das freie Zusammenspiel von ambitionierten Unternehmern, bei dem sich die beste Idee durchsetzt. Die Entwicklung hin zu Industriepolitik ist also gefährlich für die Wirtschaftsentwicklung, denn welche Ideen zukunftsfähig sind, ist definitionsgemäss unsicher. Die Experimentierfunktion des Wettbewerbs schlägt die zentrale Planung, die immer Gefahr läuft, aufs falsche Pferd zu setzen.

Handelspolitischer Teufelskreis

Das Risiko der Fehlplanung ist gerade darum erhöht, weil ein zentrales Komitee aufgrund mangelnder Informationen eine leichte Beute von Lobbyisten einzelner Branchen wird. Oftmals werden nämlich nicht die Zukunftsbranchen unterstützt, sondern der Strukturwandel verzögert. Deutschland brauchte sehr lange, um aus der Braunkohleförderung auszustiegen. Auch die Schweiz hat mit dem Bonny-Beschluss, also Steuererleichterungen für Firmen in Randregionen, im besten Falle sehr gemischte Erfahrungen gemacht.

Auch eine bewusste «Auswahl» von Zukunftsbranchen führt nicht immer zum Erfolg. Japan konnte in den 1990er-Jahren trotz staatlicher Förderung nicht den Standard im globalen Konsumelektronikmarkt etablieren. Die lateinamerikanischen Staaten scheiterten mit ihrer Politik der Förderung heimischer Industrien. Die exportorientierte Politik Südkoreas, die oft als erfolgreiche Industriepolitik beschrieben wird, war nicht auf Einzelbranchen konzentriert.

Fast noch schlimmer sind die Zweitwirkungen der Industriepolitik. Einzelne Initiativen verletzen elementare Prinzipien der freien Handelsordnung. So hängen die Subventionen für Elektroautos im amerikanischen Inflation Reduction Act davon ab, ob ein bedeutender Anteil der Produktion in Nordamerika stattfindet. Wenn die Handelspartner der USA nachziehen und ähnliche Klauseln festschreiben, ergibt sich ein Teufelskreis mit abnehmendem Handel, was gerade für kleinere Länder zu immensen Wohlstandsverlusten führt. Vielleicht am verheerendsten sind aber die Signale, die Industriepolitik an junge Talente aussendet. Unter Umständen lohnt es sich mehr, sich aufs

A black and white portrait of Reto Föllmi, a man with short, dark, wavy hair, wearing a dark suit jacket over a light-colored shirt. He is smiling slightly and looking towards the camera. The background is out of focus.

«Die Gefahr besteht, dass die Politik unter dem Einfluss von Lobbyisten Branchen vermehrt als sicherheitsrelevant deklariert.»

Reto Föllmi

Reto Föllmi, zvg.

«Rent-Seeking» und Lobbying für staatliche Fördertöpfe zu verlegen, statt mit unternehmerischem Gespür neue Geschäftsideen auszuprobieren.

Technologieneutrale Förderung

Die Argumente für eine aktive Wirtschaftspolitik sind eng begrenzt. Überall, wo ein Marktversagen vorliegt, sind zielgerichtete staatliche Interventionen gerechtfertigt. Diese sind aber recht genau in drei Argumenten abgrenzbar: zu hohe Monopolrenten, Externalitäten und positive Spillovers der (Grundlagen-)Forschung. Bei Monopolrenten ist die wirtschaftspolitische Antwort klar: Zu hohe Preisaufschläge durch geschützte Monopole sind durch die Wettbewerbspolitik zu adressieren. Gewisse Monopolrenten als Entschädigung des Innovators sind aber erwünscht, wofür ja auch Patente stehen.

Dem zweiten Problem, dem Vorliegen von Externalitäten, wenn Umweltschäden nicht eingepreist sind, kann durch eine entsprechende Steuer oder Regulation begeg-

net werden. Das gilt sowohl für regionale Probleme wie Luft- und Gewässerverschmutzung als auch für das globale Problem des Klimawandels – auch wenn dort die Umsetzung der ökonomisch korrekten Lösung, eine Steuer auf Emissionen beziehungsweise ein Emissionshandelssystem, komplexer ist und koordiniertes Handeln vieler Staaten erfordert. Das hat aber nichts mit einer weitergehenden Industriepolitik zu tun, denn diese löst das globale Problem auch nicht oder verschärft es sogar, wenn aufgrund weniger Handel und ineffizienterer globaler Arbeitsteilung mehr Ressourcen verbraucht werden.

Eine wichtige Rolle darf die Industriepolitik in der Innovationspolitik spielen. Forschung und Entwicklung besitzen positive Spillovers, weil das generierte Wissen die Chancen für technologische Durchbrüche in der Zukunft erhöht, wovon der Innovator heute aber monetär nicht profitiert. Ganz besonders gilt das selbstverständlich für die Grundlagenforschung. Darum ist letztere zu einem grossen Teil staatlich durch Universitäten oder durch den Nationalfonds fi-

nanziert. Aber auch Forschung in Firmen hat positive externe Effekte und eine teilweise öffentliche Finanzierung ist darum angebracht. Die Schweiz kennt dafür Instrumente wie Innosuisse oder die Patentbox bei den Unternehmenssteuern. Gemeinsam ist all diesen Förderinstrumenten, dass sie technologieneutral sind. Sie sind offen und legen nicht ex ante fest, in welche Richtung die Innovation gehen soll.

Die Wichtigkeit der drei obigen Argumente hat sich über die Zeit nicht wesentlich geändert. Das wirft berechtigterweise die Frage auf, warum wir gerade jetzt ein Wiedererleben der Industriepolitik mit partikulärer Förderung einzelner Branchen oder heimischer Produktion beobachten. Vielleicht ist die Erinnerung an die verfehlte Planwirtschaft der sozialistischen Staaten am Verblässen und Politiker wollen sich wieder vermehrt als «Macher» präsentieren.

Geopolitische Gründe

Meines Erachtens ist der Hauptgrund in der veränderten sicherheitspolitischen Lage zu suchen. Die Sicherheitspolitik und die Verteidigung sind naturgemäss eine Domäne des Staates. Die wachsenden Spannungen zwischen China, Russland und dem Westen stellen die internationale Handelsarchitektur vor grosse Herausforderungen. Ausserdem sind China und der Westen wirtschaftlich weit enger verflochten, als dies der Westen und der Warschauer Pakt waren. Der Welthandelsanteil von Autokratien ist höher als zu Zeiten des (ersten) Kalten Krieges. Aus sicherheitspolitischen Erwägungen sind dadurch Überwachung des Technologietransfers, Investitionskontrollen und auch der Aufbau einer entsprechenden heimischen Industrie für sicherheitsrelevante Güter verständlich.

Die Gefahr besteht, dass die Politik unter dem Einfluss von Lobbyisten Branchen vermehrt als sicherheitsrelevant deklariert. Wie erwähnt haben sowohl die USA als auch Europa ihren eigenen Chips Act, es ist aber kaum effizient, überall eine Halbleiterindustrie aufzubauen. Investitionskontrollen sind nur dort angebracht, wo durch die Übernahme einer Firma strategisches Know-how verlorengehen könnte. Wenn es um die Gefahr der Marktmacht geht, ist die gewöhnliche Wettbewerbspolitik zuständig. Wenn im Kern valide sicherheitspolitische Argumente auf immer mehr Bereiche angewendet werden, hat dies enorme Folgen. Die Verpflichtung zu mehr heimischer Produktion lässt die Welt in einzelne Blöcke zerfallen. Die Handelsgewinne gehen zurück, die Herstellung von Gütern wird ökonomisch und ökologisch ineffizienter und der Handel kann seine Risikoteilungsfunktion nicht mehr wahrnehmen, was die Weltwirtschaft instabiler macht. Eine ähnliche Desintegration hat die Weltwirtschaft in der Zwischenkriegszeit gesehen, mit den bekannten Konsequenzen.

Aber auch die drei Argumente für eine gute «zivile» Industriepolitik dürfen nicht missbraucht werden. Gerade

die Schweiz hat einen funktionierenden Markt für Risikokapital und lahmt auch nicht in ihrer Innovationstätigkeit; über etablierte Gefässe wie Innosuisse hinaus müssen darum kaum Steuergelder eingesetzt werden, um Start-ups zu fördern. Es gibt auch wenige Gründe, dass der Staat noch mehr Nachhaltigkeit von den Unternehmen einfordert. Es wird oft vergessen, dass Marktkräfte bereits in diese Richtung gehen. Nachhaltigkeit wird häufig von den Konsumenten selbst verlangt oder ist aus Kostengründen im ureigenen Interesse der Firmen.

Wir profitieren von den Subventionen anderer

Wie soll nun eine Wirtschaftspolitik für die Schweiz in diesem Kontext aussehen? Ein kleines Land wie die Schweiz kann den Subventionswettbewerb der anderen Länder nicht gewinnen, darum wäre eine Teilnahme daran besonders schädlich. Die Schweiz ist kein Unschuldslamm, wenn es um Subventionen geht. Subventionen sind beliebt, weil die Nutzniesser gut sichtbar sind, aber die Kosten intransparent über die Allgemeinheit verteilt werden. Das jüngst beschlossene Klimaschutzgesetz hat zwar löbliche Ziele, steht jedoch mit seinem Fokus auf Subventionen in einer Reihe mit den entsprechenden Gesetzen der EU und der USA, wenn auch der Umfang deutlich begrenzter ist.

Die vom weltweiten Subventionswettbewerb betroffenen Branchen werden natürlich vorbringen, dass sie gleich lange Spiesse wie ihre ausländischen Konkurrenten bräuchten. Wenn aber unsere Handelspartner eine Branche subventionieren, können wir nur gewinnen – weil wir so die Importgüter verbilligt kaufen können. Wenn Österreich seine Skigebiete subventioniert, wird bei uns vielleicht die Nachfrage dafür etwas schwächer ausfallen. Dies setzt aber in Zeiten des Fachkräftemangels Ressourcen frei, die in anderen Branchen benötigt werden. Und es zwingt die Schweizer Tourismusindustrie, in neue Segmente vorzustoßen. Ohnehin sind verbilligte Importprodukte oft auch Vorleistungen für andere Firmen, was deren Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Markt stärkt. Die Schweiz darf daher kein Standortdoping für einzelne Firmen betreiben, denn dies geht immer auf Kosten der ansässigen Bevölkerung. Entscheidend wird sein, dass die Schweiz für ambitionierte Immigrantinnen und Immigranten sowie innovative Firmen attraktiv bleibt. Eine prinzipienorientierte Wirtschafts- und Industriepolitik muss gute Rahmenbedingungen für alle bieten und insbesondere technologieoffen sein. Nur so können wir als kleines Land dazu beitragen, die drängenden Probleme der Welt zu lösen. ◀

Reto Föllmi

ist Professor für internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität St. Gallen.

«Der Zukunftsoptimismus der Schweiz scheint aufgebraucht»

Die Politik sei im Klein-Klein gefangen und blockiere sich mit Partikularinteressen, sagt der Politologe Claude Longchamp. Er erklärt, weshalb er nach dem EWR-Nein auswandern wollte und wieso heute in der Europafrage Stillstand herrscht.

Interview von Lukas Leuzinger

Claude Longchamp, du bist der bekannteste Politologe der Schweiz, du kannst es uns ja sagen: Wer gewinnt die Wahlen am 22. Oktober?

Claude Longchamp: Das kann ich leider nicht sagen. Ich kann lediglich zwei aus meiner Sicht ziemlich zuverlässige Beobachtungen und eine Überraschung nennen. Meiner Erfahrung nach folgt auf eine volatile Wahl meistens eine stabile Wahl. 2019 war die volatilste Wahl seit 100 Jahren. Gemäss meiner kleinen Gesetzmässigkeit wird die nächste Wahl also eine stabile sein.

Es wird also keine grösseren Verschiebungen geben?

Genau. Die zweite Beobachtung: Eine Partei, die sehr viele Wähleranteile gewonnen hat bei einer Wahl – sagen wir 4 Prozentpunkte und mehr –, verliert bei der darauffolgenden Wahl fast sicher. Nicht so viel, wie sie zuvor gewonnen hat; der Trend aber dreht sich um. Umgekehrt wird eine Partei, die bei der letzten Wahl sehr viel verloren hat, fast sicher gewinnen.

Das sind schlechte Nachrichten für die Grünen.

Genau. Die Chance, dass den Grünen die Supermobilisierung von 2019 noch einmal gelingt, ist relativ gering. Umgekehrt dürfte die SVP wieder zulegen. Sie hat die Lehren aus der letzten Wahl gezogen, als die innere Mobilisierung schlecht war. Nun spricht sie ihre Kernwählerschaft direkter an. Bei den Zürcher Wahlen hat sie diese Strategie mit Erfolg durchexerziert, daher dürfte sie auch bei den nationalen Wahlen wieder zulegen.

Und was ist die Überraschung?

Bei den Gesetzmässigkeiten, die ich genannt habe, gibt es eine einzige Ausnahme: wenn zwei Parteien fusionieren wie nun die CVP und die BDP, die sich zur Mitte-Partei zu-

sammengeschlossen haben. Wenn diese beiden zusammen gewinnen sollten, wäre das eine kleine Überraschung. Bis jetzt bin ich wirklich überrascht, dass es der Mitte gelungen ist, ihr Thema Gesundheitspolitik, das 2019 nicht funktionierte, auf der Agenda zu platzieren.

Ein Thema, das im Wahlkampf seltsam abwesend ist, ist Europa. Warum?

Das ist nicht seltsam – ich war mir sicher, dass die Europapolitik im Wahlkampf keine Rolle spielen wird, denn alle Parteien, vielleicht mit Ausnahme der SVP, sind in dieser Frage gespalten. Am ehesten noch hätte man von den Grünliberalen etwas dazu erwarten können. Die Partei hat sich das Thema auf die Fahne geschrieben, aber sie ist letztlich zu schwach, um es auf die Agenda zu bringen.

Vielleicht ist die Flughöhe des Themas auch ein bisschen zu hoch. Der Problemdruck ist nicht wirklich sichtbar.

Die vorherrschende Einschätzung ist, dass wir bisher mit unserem pragmatischen «Durchwursteln» gut gefahren sind und dass die EU zwar immer mit dem Säbel rasselt, aber am Schluss doch zu einem Kompromiss Hand bietet. Auch wirtschaftlich haben wir nicht wirklich Einbrüche erlebt. Die kulturelle Frage der Identität spaltet stark und zieht vor allem auf der konservativen Seite. Das Sprengpotenzial des Themas ist somit klein. Erst recht, wenn der Problemdruck in der Migrations- oder der Umweltfrage gross ist.

Du hast die EWR-Abstimmung 1992 als die «spannendste Abstimmung» deines Lebens bezeichnet. Was hat dieser Entscheid verändert?

Es gibt in der Politikwissenschaft die Theorie des «Backlash». Damit bezeichnet man ein Momentum in der Geschichte eines Landes, in dem grundsätzliche Fragen der



«Die Debattenkultur
in der Schweiz hat
sich in den letzten
zehn Jahren wieder
verbessert.»

Claude Longchamp

Claude Longchamp, fotografiert von Selina Seiler.

Werte und der Machtverteilung gestellt werden. 1992 war ein solcher Moment. Die FDP und die CVP distanzieren sich von der SVP und bogen zusammen mit der SP auf einen proeuropäischen Kurs ein. Das war ein Tabubruch mit den traditionellen Werten der Unabhängigkeit, der Neutralität und der Eigenständigkeit. Eine solche Veränderung löst gemäss Theorie eher einen «Backlash» aus als eine neuerliche Radikalisierung.

Worin bestand dieser «Backlash»?

Es entstand eine neue Partei – sie trug zwar keinen neuen Namen, aber sie war neu strukturiert: die SVP. Sie wurde nun zum Sammelbecken für Nationalkonservative. In einem zweiten Schritt schaffte sie es, dass vor allem im Gewerbe die Gegner weiterer Öffnungsschritte, die mit der Personenfreizügigkeit kamen, sich ihr immer mehr anschlossen. Die bürgerlichen Parteien, die zuvor ziemlich gemischt waren, spalteten sich auf in eine eindeutig anti-

europäische und zwei mehr oder weniger proeuropäische Parteien.

Es gab also eine Sortierung.

Das war eine klassische Sortierung. In den 2000er-Jahren rückten dann andere Fragen in den Vordergrund. Insbesondere, ob die pragmatische Öffnung mit den bilateralen Verträgen der Schweiz einen dauerhaften ökonomischen Vorteil bringe. Kritiker wie Reiner Eichenberger monierten, dass es vor allem ein Wachstum in die Breite gebe. Diese Kritik fand überraschend viele Anhänger in der FDP. Hinzu kam im Zusammenhang mit dem Rahmenabkommen die Angst, dass die europäischen Regulierungen die Finanzmärkte in der Schweiz betreffen würden. Als Folge davon präsentierten sich die FDP und die Mitte in dieser Frage ziemlich unentschieden. Bei den Gewerkschaften kam das Umdenken 2018, als sie zusammen mit der SP erklärten, die rote Linie bei den flankierenden Massnahmen

sei überschritten worden. Somit waren die Erfolgsaussichten für das Abkommen schlecht. Eine Öffnung gegenüber der EU braucht in der Schweiz eine Mehrheit der Parteien, eine Mehrheit der Sozialpartner und eine Mehrheit der Kantone. Alle drei Mehrheiten waren nicht oder nur noch teilweise gegeben, so dass das Ergebnis – ich nenne es jetzt mal: ratloser Stillstand – nicht wirklich überraschend ist.

Das Thema Europapolitik beschäftigt dich auch persönlich.

Du hast dir nach dem EWR-Nein überlegt, auszuwandern.

Stimmt, ich bin bis Saint-Ursanne an der französischen Grenze gekommen (*lacht*). Das war eine emotionale Reaktion. Ich gebe zu, dass ich klar für den EWR war. Nach dem Nein dachte ich: Das ist nun wirklich die Höhe! Meine Partnerin und ich sind dann Richtung Frankreich gefahren und in dem schönen jurassischen Städtchen Saint-Ursanne abgestiegen. Dort war es aber so kalt, dass wir irgendwann sagten: Wir müssen zurück nach Bern in die Sauna. Als ich wieder aufgewärmt war, entschied ich: Ich bleibe in der Schweiz und kämpfe ein bisschen weiter.

Wie siehst du die Zukunft der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU? Was muss passieren, um diese Beziehungen auf eine stabile und nachhaltige Basis zu stellen?

In der Schweiz ist die Skepsis gegenüber einem institutionell klar ausformulierten Gefüge mit Konsequenzen für das politische System zu gross. Das wird nie eine Mehrheit finden. Dass die Pattsituation, die wir uns jetzt eingehandelt haben, langfristig trägt, glaube ich aber auch nicht. Wir brauchen also wahrscheinlich etwas unterhalb des Niveaus des Rahmenabkommens, jedoch über dem Niveau, das wir jetzt haben, bei dem wir nicht sicher sind, wie lange wir auf den Goodwill der EU zählen können und ob die Probleme nicht irgendwann zu einem Eklat führen werden.

Ob in der Europapolitik, bei der Energie oder der Altersvorsorge: Man hat das Gefühl, die Schweizer Politik sei in verschiedenen Bereichen blockiert, agiere ideenlos und planlos. Was steckt dahinter?

Mit dem erwähnten Umbruch der Parteienlandschaft hat sich auch die politische Kultur gewandelt. Der Zukunftsoptimismus, der die Schweiz immer geprägt hat, scheint aufgebraucht zu sein. Bundesrat Berset sagte es jüngst an der Feier zum 175-Jahr-Jubiläum der Bundesverfassung: Es fehlt uns an den grossen Ideen. Das ist vielleicht nicht so schlimm, aber es fehlt uns auch am Mut, diese überhaupt zu denken. Wir sind im Klein-Klein gefangen und blockieren uns zunehmend mit Partikularinteressen.

Welche Rolle spielt die Polarisierung?

Es gibt viele Bereiche, in denen es keine klaren Mehrheiten mehr gibt. Nun kann man sagen, das liege an der Polarisie-

rung; die Polparteien kämen leichter auf die politische Agenda und würden in den Medien gehört, während die Mitte geschwächt sei. Diese Analyse teile ich nur zur Hälfte. Dass das politische Zentrum in der Schweiz nicht mehr den Ton angibt, hat zunächst damit zu tun, dass FDP und CVP, welche die Geschicke der Schweiz über viele Jahre bestimmt haben, seit den 1980er-Jahren im Nationalrat und inzwischen auch im Bundesrat keine Mehrheit mehr haben. Die Klagen über die Polarisierung sind mir etwas zu oberflächlich. Es fehlt die Gestaltungskraft aus dem politischen Zentrum heraus. Natürlich bringt die Polarisierung auch negative Erscheinungen mit sich. Dabei ist sie aber zunächst einmal etwas Gutes.

Warum?

Wenn es um Sachfragen geht, müssen Pro und Kontra herausgearbeitet werden, die Gegensätze klar werden. Das ist für die direkte Demokratie essenziell. Die Polarisierung hat jedoch auch zu einer weltanschaulichen Aufladung geführt. In der Gesellschaftspolitik sind wir noch einigermaßen beweglich, da hat sich einiges geändert in den letzten Jahren. Im Links-rechts-Spektrum dagegen hat sich fast nichts verändert. Wir sind in eine weltanschauliche Blockade geraten. Es gibt aber zwei weitere Entwicklungen.

Nämlich?

Zum einen würde ich sagen, dass sich die Debattenkultur in der Schweiz in den letzten zehn Jahren wieder verbessert hat. Es ist eine positive Entwicklung, dass man versucht, die weltanschauliche Polarisierung nicht zu negieren, sie aber auch nicht einfach als Blockade zu verstehen, sondern als Fight um die bessere Vision. Was mich hingegen beängstigt, ist das neue Phänomen der affektiven Polarisierung.

Was bedeutet das?

Bei der affektiven Polarisierung geht es nicht um das bessere Argument oder die bessere Vision, sondern um Feindbilder und Feindgruppen. Man pflegt die Distanz zur Feindgruppe – nicht weil diese schlechte Argumente hätte, sondern weil sie gar nicht mehr politikfähig sei. Die Linke wirft das der Rechten vor, die Rechte der neuen Linken. Dann kommen die Trigger-Themen wie Klimakleber oder der Wolf dazu. Das sind die typischen affektiven Aufladungen: schlechte Debatten, kaum Argumente und Feindbilder. ◀

Claude Longchamp

ist Historiker, Politikwissenschaftler und Gründer des Forschungsinstituts GfS Bern.

Lukas Leuzinger

ist stellvertretender Chefredaktor dieser Zeitschrift.