



Schweiz: Das Grenzerweiterungsdefizit

Wenn interne Exzellenz auf globale Interdependenz trifft

Die Schweiz leidet nicht an mangelnder Governance-Kapazität, sondern an unzureichender Grenzüngigkeit, um ihre interne Exzellenz mit globaler Interdependenz in Einklang zu bringen. Dieser Bericht diagnostiziert das Grenzerweiterungsdefizit und schlägt ein Global-Footprint-Dashboard, ein kantonales Pilotprogramm und eine Bürgerversammlung zur globalen Rolle der Schweiz vor.

Björn Kenneth Holmström

Juni 2026

Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International

Länderbericht · Schweiz

<https://bjorkennethholmstrom.org/reports/switzerland-boundary-expansion-deficit>

Zusammenfassung

Dieser Bericht handelt nicht davon, was die Schweiz falsch macht. Gemessen an den diagnostischen Kriterien, die in der Reihe «Governance as Engineering» anhand von fünfzehn Länderberichten entwickelt wurden, macht die Schweiz fast alles richtig. Ihre föderale Struktur verteilt Autorität auf sechszwanzig Kantone und über zweitausend Gemeinden und schafft so einen Beobachtungskanal mit ausserordentlich hoher lokaler Auflösung. Ihre direkte Demokratie stellt den Bürgern einen Rückkopplungsmechanismus von unerreichter Treffsicherheit zur Verfügung – mehrmals jährlich stimmt die Bevölkerung direkt über konkrete Sachfragen ab und umgeht damit jene Repräsentationsketten, die in jeder anderen Demokratie die Präferenzsignale der Bürger verzerren. Ihre konsensorientierte Regierung verhindert «The Winner-Takes-It-All»-Dynamiken, die andernorts Polarisierung erzeugen. Ihre verfassungsrechtliche Architektur integriert vier Sprachgemeinschaften, katholische und protestantische Traditionen, städtische und ländliche Wirtschaftsräume, ohne deren Vielfalt zu nivellieren. Das System hält seit 1848, ohne Bürgerkrieg. Die Schweiz ist einer der stärksten Existenzbeweise für die Gestaltungsprinzipien des Rahmens – sie demonstriert, dass verteilte Autorität, kurze Rückkopplungsschleifen und Integration ohne Kompression genau jene Stabilität, jenen Wohlstand und jene Anpassungsfähigkeit hervorbringen, die der Rahmen vorhersagt.

Dieser Bericht stellt eine andere Frage: Was geschieht, wenn eine nahezu optimale Governance-Architektur auf Störungen trifft, die ausserhalb jener Grenze entstehen, für die sie entworfen wurde?

Die Kerndiagnose: das Grenzerweiterungsdefizit. Die Governance-Architektur der Schweiz ist auf das schweizerische *Binnenland* kalibriert – den inneren Raum der schweizerischen Demokratie, des schweizerischen Wohlstands, der schweizerischen Stabilität. Die globalen Dimensionen, die diesen Wohlstand tragen und von ihm beeinflusst werden – Klima, Finanzansteckung, Migration, Unterbrüche in Lieferketten, geopolitische Instabilität, die fiskalischen und ökologischen Externalitäten des schweizerischen Wirtschaftens –, werden systematisch aus der Zielfunktion der Governance ausgeschlossen. Die Varietätslücke ist nicht interner Art. Intern weist die Schweiz eine der schmalsten Varietätslücken der ganzen Reihe auf. Die Varietätslücke ist extern. Die Systemgrenze stimmt nicht mehr mit der Störungsumwelt überein.

Die zentrale Unterscheidung: asymmetrische Beobachtung. Die Schweiz nimmt globale Externalitäten nicht einfach nicht wahr. Sie nimmt sie gut genug wahr, um von ihnen zu profitieren. Der Rohstoffhandelsplatz erfordert hoch entwickelte globale Informationsverarbeitung. Der Bankensektor erforderte detaillierte Kenntnisse internationaler Kapitalflüsse. Die Steuerwettbewerbsstrategie setzt das Wissen um die fiskalischen Architekturen anderer Nationen voraus. Der Beobachtungskanal ist vorhanden. Was fehlt, ist die Integration in die Governance-Zielfunktion. Globale Dimensionen werden instrumentell wahrgenommen – als kommerzielle Chancen –, nicht aber konsequent als Kosten, für die die Schweiz Verantwortung trägt, oder als Störungen, die über schweizerische Ergebnisse entscheiden werden. Der Sensor

existiert; die Verkabelung zum Regler ist selektiv unterbrochen. Dies ist eine schärfere Version der Goodhart-Ashby-Synthese als die simple Blindheit, die in den meisten anderen Länderberichten diagnostiziert wird. Die Information ist verfügbar. Die Governance-Architektur schliesst sie planmässig aus.

Das charakteristische Muster: die Schleife aus interner Optimierung – externem Schock – reaktivem Flickern. Die Schweiz optimiert brillant innerhalb ihres definierten Rahmens. Externe Schocks treffen über globale Systeme ein, die die Architektur nicht mit derselben Auflösung verfolgt wie interne Vorgänge. Der Schweizer Pragmatismus produziert ein Flickwerk – eine inkrementelle Anpassung, die den unmittelbaren Druck mildert und dabei die Kernarchitektur bewahrt. Das System kehrt zur internen Optimierung zurück, nun von einer etwas eingeschränkteren Position aus. Die Schleife ist stabil und arm an Dramatik. Die Schweiz explodiert selten, aber sie transformiert sich auch selten proaktiv. Jeder Zyklus verengt den Korridor souveränen Handelns geringfügig. Die Erosion des Bankgeheimnisses unter dem Druck der USA und der EU ist der paradigmatische Fall; die bilateralen Beziehungen zur EU – von der EWR-Ablehnung von 1992 über das Scheitern des institutionellen Rahmenabkommens 2021 bis zur Unterzeichnung der Bilateralen III im Jahr 2026 – sind der fortdauernde.

Die Dynamik der Souveränitätserosion. Der Versagensmodus ist nicht der innere Kollaps. Es ist der fortschreitende Verlust an äusserem Handlungsspielraum durch erzwungene reaktive Anpassung. Jedes von aussen erzwungene Flickwerk wird mit weniger Verhandlungsmacht ausgehandelt als das vorangegangene. Jeder Zyklus überträgt mehr faktische Autorität von schweizerischen demokratischen Institutionen an externe Akteure, deren Prioritäten nicht Gegenstand schweizerischer Deliberation sind. Die strukturelle Ironie ist präzise: Souveränität zu verteidigen, indem man die Grenze verteidigt, produziert letztlich mehr Souveränitätsverlust, als eine proaktive Erweiterung es getan hätte. Ein proaktives, von der Schweiz selbst gestaltetes Transparenzregime in den 1990er-Jahren hätte weit mehr souveräne Kontrolle bewahrt als die von FATCA getriebenen, von der OECD auferlegten Reformen, die zwei Jahrzehnte später unter Druck übernommen wurden.

Sieben strukturelle Mechanismen erzeugen und erhalten das Defizit. Asymmetrische Beobachtung trennt kommerzielle Sensoren von den Governance-Rückkopplungsschleifen. Die Neutralität wirkt wie ein kybernetischer Faraday-Käfig, der externe Signale nicht nach ihrer informatorischen Relevanz, sondern nach ihrer institutionellen Herkunft dämpft. Die direkte Demokratie bietet eine extrem hohe Treffsicherheit bei extrem hoher Latenz – perfekt geeignet für langsame strukturelle Grössen, gefährlich ungeeignet für schnelle globale Störungen. Die Hypermodularität schafft Resilienz durch Fehlereingrenzung, aber auch eine Vetosättigung bei systemweiten Anpassungen. Die Wohlstands-Externalisierungs-Rückkopplungsschleife verstärkt jene Architektur, deren Erfolg auf Kosten beruht, die andernorts getragen werden. Der *Sonderfall* – die schweizerische Besonderheit – fungiert als ein Immunsystem, das jede Grenzerweiterung als Bedrohung der Identität einstuft. Und das kulturelle Betriebssystem – die sich selbst verstärkende Trias aus *Sonderfall*, *Konkordanz* und pragmatischer Neutralität – macht Grenzerweiterung nicht nur schwer umsetzbar, sondern innerhalb der Begriffe des schweizerischen politischen Diskurses bereits schwer denkbar.

Der kulturelle Anker: *Sonderfall* + *Konkordanz* + pragmatische Neutralität. Das schweizerische Selbstverständnis als einzigartiges, erfolgreiches Modell verstärkt die Grenzverteidigung. Die *Konkordanz* ermöglicht interne Exzellenz, kann jedoch zu einem Durchsatzengpass für Grenzerweiterung werden. Die pragmatische Neutralität wirkt sowohl als Überlebensstrategie wie als WahrnehmungsfILTER. Die Trias erzeugt legendäre Stabilität innerhalb festgelegter Grenzen – und einen strukturellen Widerstand dagegen, diese Grenzen neu zu definieren.

Die Spiral-Dynamics-Position: intern Gelb, extern Blau-Orange. Die Schweiz hat intern die Stufe Gelb erreicht – Systemdenken, institutionalisierter Pluralismus, auf Komplexität abgestimmte verteilte Autorität. Ihre äussere Haltung fällt auf einen Blau-Orange-Transaktionalismus zurück – regelbasiert, vertraglich, kommerziell eigeninteressierte Neutralität. Die entwicklungstechnische Herausforderung besteht darin, das gelbe Denken über die nationalen Grenzen hinaus auszudehnen, ohne die innere Kohärenz zu destabilisieren, die die Schweiz erhaltenswert macht.

Die Governance-Problem-Hierarchie. Die Schweiz erweitert die Reihe um eine neue logische Stufe und macht eine Progression sichtbar, die sich durch die gesamte Berichtsreihe zieht: (1) Beobachtungskapazität aufbauen; (2) Rückkopplungsschleifen schliessen und Autorität verteilen; (3) integrieren, ohne zu verdichten; (4) die Systemgrenze so erweitern, dass sie mit der tatsächlichen Störungsumwelt übereinstimmt. Die Schweiz hat die ersten drei Stufen weitgehend gelöst. Sie ist der deutlichste Fall in der Reihe für das Governance-Problem der Stufe 4 – was geschieht, nachdem man die interne Architektur richtig hingekriegt hat.

Die Position in der Reihe. Die Schweiz steht am hochfunktionalen Ende des Spektrums, zusammen mit Finnland. Während Finnlands Problem der Durchsatz ist – es kann die Herausforderungen sehen, aber nicht schnell genug umsetzen –, ist das Problem der Schweiz die Grenze – sie kann innerhalb ihres definierten Rahmens brillant umsetzen, aber nicht sehen, was ausserhalb liegt. Gemeinsam sind sie komplementäre Prototypen jener Herausforderungen, die auf den Erfolg erster Ordnung in der Governance folgen, und sie senden ein hoffnungsvolles Signal: Die Probleme, die entstehen, wenn man Governance weitgehend richtig macht, sind bessere Probleme als jene, die entstehen, wenn man sie falsch macht.

Die Übergangsarchitektur erfordert keinen radikalen inneren Umbau. Sie erfordert eine Neukalibrierung der Grenze – eine Erweiterung des Perimeters, innerhalb dessen die bestehenden Institutionen der Schweiz wahrnehmen, deliberieren und Verantwortung übernehmen. Drei parallele Innovationen zielen auf die informationelle, die institutionelle und die kulturelle Schicht des Defizits: ein «Global-Footprint-Dashboard», das die vorhandenen kommerziellen Sensoren wieder mit der Governance-Rückkopplungsschleife verbindet und globale Externalitäten in die schweizerische demokratische Deliberation sichtbar macht; kantonale Grenzerweiterungspilotprojekte, die die bestehende föderalistische Architektur der Schweiz nutzen, um internationales Engagement auf jener Ebene zu erproben, wo das Immunsystem am schwächsten und die Rückkopplungsschleifen am kürzesten sind; und eine Bürger:innen-Versammlung zur globalen Rolle der Schweiz, die einen deliberativen Raum für jene Identitätsarbeit schafft,

die der *Sonderfall* benötigt, bevor er der Grenzerweiterung erlaubt, sich zu akkumulieren. Jede Intervention bedient sich der bestehenden institutionellen Maschinerie der Schweiz. Jede verändert die Bedingungen, unter denen das Immunsystem arbeitet, anstatt es direkt zu konfrontieren.

Der schwierigste Schritt ist kultureller Art. Die Entwicklung vom *Sonderfall* zum *Vorbild* – von «wir sind einzigartig und in unserer Besonderheit gerechtfertigt» hin zu «wir sind in der einzigartigen Lage zu demonstrieren, wie interne Exzellenz auf globale Verantwortung ausgeweitet werden kann» – kann nicht von oben verordnet werden. Sie muss aus denselben Konsensprozessen hervorgehen, die gegenwärtig die Grenze verteidigen. Das Argument, jetzt damit zu beginnen, lautet, dass die reaktive Flickschleife nicht wartet. Jeder Zyklus verengt den Korridor für eine von der Schweiz gestaltete, im schweizerischen Tempo verlaufende, schweizerisch kontrollierte Grenzerweiterung. Der Fall des Bankgeheimnisses zeigt, was geschieht, wenn sich dieser Korridor schliesst.

Die Schweiz hat eine der wirkungsvollsten Governance-Architekturen der Menschheit aufgebaut – ein System, das Vielfalt integriert, ohne sie zu erdrücken, das den Bürgerinnen und Bürgern jene Entscheidungen anvertraut, die ihre Zukunft gestalten, und das seit fast zwei Jahrhunderten Stabilität und Wohlstand bewahrt hat. Die Frage ist nicht mehr, ob diese Architektur funktioniert. Das tut sie. Die Frage ist, ob der Rahmen, in dem sie operiert, gross genug ist für die Welt, in der sie sich heute befindet.

1. Das Grenzerweiterungsdefizit

1.1 Die Nation, die das Regieren gelöst hat

An einem Sonntag Ende November stimmen die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz ab. Nicht über Vertreter, nicht über Delegierte, nicht über Mittelsmänner, die ihre Präferenzen über eine vierjährige Amtsperiode aggregieren und eine plattformartige Annäherung an das Gewünschte zurückgeben. Sie stimmen direkt ab, über konkrete Fragen, mit verbindlichen Folgen. Heute stehen drei Vorlagen auf dem Stimmzettel: eine Anpassung der Klimapolitik, eine Revision der Einwanderungsquoten und die Ratifizierung eines internationalen Vertrags. Die Beteiligung ist moderat – die Schweizer Stimmbürgerschaft ist es gewohnt, mehrmals im Jahr Entscheidungen zu treffen, die in anderen Demokratien an Parlamente, Minister und Berufsbeamte delegiert werden. Der Beobachtungskanal zwischen der Bevölkerung und der Regierungsarchitektur ist kurz. Die Rückkopplung erfolgt unmittelbar. Das System funktioniert.

Doch die Klimapolitik, über die heute abgestimmt wird, wird von Emissionen geprägt, die auf anderen Kontinenten entstehen. Die Einwanderungsdrücke, die sie zu bewältigen versucht, werden von Konflikten, wirtschaftlichen Ungleichgewichten und demografischen Verschiebungen angetrieben, deren Ursprung weit ausserhalb der Schweizer Grenzen liegt – und an deren finanzieller Architektur die Schweiz in manchen Fällen mitgewirkt hat. Der internationale Vertrag, der zur Ratifizierung ansteht, wurde mit Partnern ausgehandelt, deren Prioritäten von einem globalen System geprägt sind, in dem die Schweiz eine strukturell vorteilhafte Rolle spielt, zu deren Überprüfung sie wenig Anreiz hat. Die Stimmzettel sind präzise. Die Fragen sind gut formuliert. Die Bürgerinnen und Bürger sind informiert. Und die Dimensionen, die tatsächlich über die Ergebnisse dieser drei Politiken entscheiden werden – die globalen Kausalketten, von denen der schweizerische Wohlstand und die schweizerische Stabilität zunehmend abhängen –, stehen nicht auf dem Stimmzettel, denn die Regierungsarchitektur wurde nicht dafür entworfen, sie wahrzunehmen.

Das Dashboard zeigt eine gut funktionierende Demokratie. Die ausgeschlossenen Dimensionen sammeln sich ausserhalb des Bildausschnitts an.

Dieser Bericht handelt nicht davon, was die Schweiz falsch macht. Gemessen an den meisten diagnostischen Kriterien, die in der Reihe «Governance as Engineering» über fünfzehn Länderberichte hinweg entwickelt wurden, macht die Schweiz fast alles richtig. Ihre interne Regierungsarchitektur ist in mehreren entscheidenden Punkten die derzeit beste Annäherung an die Gestaltungsprinzipien, die die Reihe spezifiziert. Die Frage, die dieser Bericht stellt, ist eine andere und für die Reihe als Ganzes folgenreicher: Was geschieht, wenn eine nahezu optimale Regierungsarchitektur auf Störungen trifft, die ausserhalb jener Grenze entstehen, für die sie entworfen wurde?

Die Antwort, wie die Schweiz mit ungewöhnlicher Klarheit zeigt, lautet: Interne Exzellenz erstreckt sich nicht automatisch auf externe Adäquanz. Ein System kann die Probleme erster Ordnung – Beobachtung, Rückkopplung, Integration, verteilte Autorität – lösen und dennoch an einer höheren Ordnung scheitern: der Adäquanz der Grenze, die es um das zieht, was als seine Umwelt zählt.

1.2 Die Kerndiagnose

Die Regierungsarchitektur der Schweiz ist auf das schweizerische *Binnenland* kalibriert – den inneren Raum der schweizerischen Demokratie, des schweizerischen Wohlstands, der schweizerischen Stabilität. Die föderale Struktur verteilt Autorität auf sechsundzwanzig Kantone und über zweitausend Gemeinden und schafft so einen Beobachtungskanal mit ausserordentlicher lokaler Auflösung. Die direkte Demokratie stellt den Bürgerinnen und Bürgern einen Rückkopplungsmechanismus von bemerkenswerter Treffsicherheit zur Verfügung: Mehrmals im Jahr stimmt die Bevölkerung direkt über konkrete Sachfragen ab und umgeht damit jene Repräsentationsketten, die in jeder anderen Demokratie die Präferenzsignale verzerren. Die konsensorientierte Regierung – der Bundesrat aus sieben gleichberechtigten Mitgliedern, besetzt nach der seit 1959 geltenden *Zauberformel* aus vier grossen Parteien – verhindert jene «The Winner-Takes-It-All»-Dynamiken, die andernorts Polarisierung erzeugen. Das verfassungsmässige Erfordernis, dass wichtige Entscheide von einem doppelten Mehr – von Volk und Ständen – getragen werden müssen, verhindert die Tyrannei des Zentrums über die Peripherie. Das System funktioniert brillant darin, die Präferenzen der Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die Gegebenheiten des Schweizer Territoriums und die Herausforderungen, die innerhalb der Schweizer Grenzen entstehen, wahrzunehmen und darauf zu reagieren.

Die globalen Dimensionen, die diesen Wohlstand tragen und von ihm beeinflusst werden, sind eine andere Sache.

Die Kerndiagnose ist ein **Grenzerweiterungsdefizit**: die Lücke zwischen der internen Beobachtungsgrenze des Systems – innerhalb derer es mit ausserordentlicher Wirksamkeit wahrnimmt, reagiert und Verantwortung übernimmt – und der tatsächlichen Grenze des Störungsumfeldes, das über die schweizerischen Ergebnisse entscheidet. Die Varietätslücke ist nicht interner Art. Intern weist die Schweiz eine der schmalsten Varietätslücken aller Nationen der Erde auf. Die Varietätslücke ist extern. Das System kann die globalen Dimensionen, von denen sein eigener Erfolg abhängt und die seine eigene Architektur beeinflusst, nicht sehen – oder, genauer gesagt, hat sich entschieden, sie nicht in seine Governance-Zielfunktion zu integrieren.

Die zentrale Unterscheidung: asymmetrische Beobachtung. Es wäre ungenau zu sagen, die Schweiz nehme globale Externalitäten nicht wahr. Sie nimmt sie gut genug wahr, um von ihnen zu profitieren. Der Rohstoffhandelsplatz, der die globalen Märkte für Öl, Metalle und Agrarprodukte dominiert, erfordert hochentwickelte globale Informationsverarbeitung. Der Bankensektor, der jahrzehntelang das Vermögen der Welt verwaltete – und in manchen Fällen verschleierte –, erforderte detaillierte Kenntnisse internationaler Kapitalflüsse. Der kantonale Steuerwettbewerb, der multinationale Konzernzentralen anzog, setzte ein scharfes Bewusstsein für die fiskalischen Architekturen anderer Nationen voraus. Der Beobachtungskanal ist

vorhanden. Die Sensoren sind in Betrieb. Was fehlt, ist die *Integration in die Governance-Zielfunktion*. Globale Dimensionen werden instrumentell wahrgenommen – als Chancen für Abschöpfung, Vorteil und Wettbewerbspositionierung –, nicht jedoch konsequent als Kosten, für die die Schweiz Verantwortung trägt, oder als Störungen, deren Entwicklung früher oder später unabhängig von schweizerischen Präferenzen über schweizerische Ergebnisse entscheiden wird.

Der Sensor existiert. Die Verkabelung zum Regler ist selektiv unterbrochen.

Dies ist eine schärfere Version der Goodhart-Ashby-Synthese als die simple Blindheit, die in den meisten anderen Länderberichten diagnostiziert wird. In Russland ist die Beobachtungsarchitektur tatsächlich beschädigt – die Sensoren selbst wurden zerstört oder vereinnahmt. In Nigeria funktioniert das informationelle Substrat, von dem die Beobachtung abhängt, kaum. Die Schweiz ist anders. Die Information ist verfügbar. Die wirtschaftliche Architektur verarbeitet sie mit hoher Genauigkeit. Aber die Regierungsarchitektur behandelt sie als Input für kommerzielle Strategie und nicht für demokratische Deliberation. Bestimmte Dimensionen der Realität werden beobachtet, aber bewusst aus der Rückkopplungsschleife ausgeschlossen, die Wahrnehmung mit Politik verbindet. Dies ist kein Versagen der Sensoren. Es ist ein Versagen der Verkabelung – und Verkabelungsfehler sind schwerer zu diagnostizieren als Sensorfehler, denn das System scheint normal zu funktionieren, bis die ausgeschlossene Dimension sich durch eine Krise, die die Architektur nicht verarbeiten kann, in die Sichtbarkeit zwingt.

Die Allgemeingültigkeit des Musters. Externalisierung ist keine schweizerische Besonderheit. Sie ist das, was alle nationalstaatlich begrenzten Regierungssysteme tun. Die Niederlande kanalisieren den Welthandel über Fiskalstrukturen, die anderswo Steuerbasen aushöhlen. Der Wohlstand Singapurs hängt von einer regionalen Wirtschaftsarchitektur ab, deren Kosten auf Südostasien verteilt werden. Das irische Körperschaftssteuerregime transferiert fiskalische Kapazität von grösseren Nachbarn. Luxemburg, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten, Deutschland – jede Nation, die am globalen wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt, externalisiert gewisse Kosten auf andere Hoheitsgebiete. Die schweizerische Variante ist architektonisch nicht deshalb interessant, weil sie einzigartig schuldig wäre, sondern wegen des *Kontrasts* zu ihrer internen Exzellenz. Ein System, das Integration, Rückkopplung und verteilte Autorität in einem andernorts unerreichten Mass gelöst hat, greift immer noch auf Kostenexternalisierung zurück, wenn die betreffende Dimension ausserhalb seiner definierten Grenze liegt. Die Implikation für die Reihe ist ernüchternd: Wenn die Schweiz mit ihrer aussergewöhnlichen internen Anpassungsfähigkeit diese Fähigkeit nicht automatisch auf die globalen Dimensionen ausdehnen kann, von denen ihr Wohlstand abhängt, dann werden weniger intern kohärente Systeme es wohl auch nicht schaffen. Das Problem der Grenzerweiterung könnte das schwierigste Governance-Problem von allen sein.

1.3 Der Existenzbeweis

Bevor das Defizit weiter ausgeführt wird, lohnt es sich festzuhalten, was die Schweiz erreicht hat – nicht aus Höflichkeit, sondern weil die Glaubwürdigkeit des Rahmens davon abhängt, sowohl Erfolg als auch Misserfolg vorherzusagen.

Die Reihe hat mittlerweile fünfzehn Fälle von Governance-Dysfunktion dokumentiert: Beobachtungsversagen, Rückkopplungsverschlechterung, Integrationsprobleme, Legitimitätsdefizite, Kontinuitätsfallen, Substratschwäche. Der kumulative Effekt könnte nahelegen, dass der Rahmen nur Probleme diagnostiziert – dass er eine für Pathologien kalibrierte Linse ist. Die Schweiz ist das Korrektiv. Sie demonstriert, dass die von der Reihe spezifizierten Gestaltungsprinzipien tatsächlich die Ergebnisse hervorbringen, die der Rahmen vorhersagt, wenn sie mit genügender Tiefe und Beharrlichkeit umgesetzt werden.

Beobachtung auf mehreren Ebenen. Die kantonale und kommunale Struktur schafft ein Beobachtungsnetz von ungewöhnlicher Dichte. Eine in Zürich getestete Wohnbaupolitik generiert lokale Daten, die von Entscheidungsträgern beobachtet werden, die ihren Konsequenzen nahe stehen. Eine in Bern pilotierte Drogenpolitik produziert Informationen, die in die kantonale und eidgenössische Deliberation zurückfliessen. Eine im Tessin erprobte Bildungsreform erzeugt ein natürliches Experiment, dessen Ergebnisse für andere Kantone lesbar sind. Dies ist nicht nur administrative Dezentralisierung – es ist eine verteilte Sensorarchitektur, in der jeder Knoten echte Autorität, echte Fiskalkapazität und einen echten Anreiz besitzt, den lokalen Gegebenheiten Aufmerksamkeit zu schenken. Die Latenz von lokaler Beobachtung zu lokalem Handeln bemisst sich in Wochen oder Monaten, nicht in Jahren.

Kurze Rückkopplungsschleifen. Die direkte Demokratie bietet einen Rückkopplungsmechanismus, dessen Treffsicherheit unübertroffen ist. Die Regierung muss die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger nicht aus Wahlergebnissen ableiten, die durch Parteiprogramme und Koalitionsverhandlungen gefiltert sind. Sie empfängt direkte Signale zu konkreten Fragen, mehrmals im Jahr. Das Instrument der Volksinitiative stellt sicher, dass Themen, die das politische Establishment lieber ignorieren würde, auf die nationale Agenda gezwungen werden können. Das Referendumsinstrument stellt sicher, dass vom Parlament verabschiedete Gesetze eine direkte Prüfung überstehen müssen, wenn genügend Bürgerinnen und Bürger Einspruch erheben. Die Repräsentationskette – die Abfolge von Aggregationsschritten zwischen der Präferenz einer Bürgerin und einer Regierungsentscheidung – ist in der Schweiz kürzer als in jeder anderen entwickelten Demokratie.

Integration ohne Kompression. Dies ist vielleicht die bemerkenswerteste Errungenschaft der Schweiz. Vier offizielle Sprachen. Katholische und protestantische Kantone, deren Religionskriege real waren und deren Erinnerungen lang sind. Städtische Finanzzentren und ländliche Berggemeinden. Industrielle Kraftzentren und landwirtschaftliche Täler. Ein Land, das nach jeder konventionellen politikwissenschaftlichen Prognose entlang sprachlicher, religiöser oder wirtschaftlicher Linien hätte zersplittern müssen – und es nicht tat. Die institutionelle Architektur toleriert diese Vielfalt nicht nur; sie erfordert sie. Die *Zauberformel* garantiert die Vertretung der grossen Parteien in der Exekutive. Das doppelte Mehr stellt sicher, dass weder die bevölkerungsreichen deutschsprachigen Kantone noch die kleineren französisch- und italienischsprachigen Kantone den anderen ihre Präferenzen aufzwingen können. Das System ist darauf ausgelegt, Vielfalt zu bewahren, anstatt sie zu komprimieren – und es hat dies seit der verfassungsrechtlichen Regelung von 1848 kontinuierlich getan.

Die historische Evidenz ist konkret. Auf den letzten Bürgerkrieg – den Sonderbundskrieg von 1847 zwischen katholischen und protestantischen Kantonen – folgte nicht die Unterdrückung der Verlierer, sondern eine verfassungsrechtliche Neugestaltung, die die strukturellen Ursachen des Konflikts adressierte. Die Bundesverfassung von 1848 schuf eine Regierungsarchitektur, deren ausdrücklicher Zweck es war, das Wiederauftreten eines solchen Konflikts strukturell unmöglich zu machen. Sie hat fast zwei Jahrhunderte gehalten. Die Finanzkrise von 2008, die die Fähigkeit der Konkordanzarchitektur zur schnellen Reaktion hätte testen können, wurde mit einer koordinierten UBS-Rettung beantwortet, die innerhalb von Wochen vollzogen wurde – die Schweizerische Nationalbank und der Bundesrat handelten mit einer Geschwindigkeit, die das Konkordanzsystem eigentlich nicht zulassen sollte, und demonstrierten damit, dass die Architektur schnell handeln kann, wenn die Störung als intern und existenziell wahrgenommen wird. Die COVID-19-Pandemie brachte kantonale Unterschiede bei Einschränkungen, Impfstrategie und öffentlicher Gesundheitskommunikation hervor – die verteilte Sensorarchitektur erzeugte vielfältige lokale Daten, die in die Bundespolitik einfließen, genau wie das Design es vorsieht. Und das Instrument der Volksinitiative hat wiederholt Themen auf die nationale Agenda gezwungen, die die Eliten lieber ignoriert hätten: Kernenergie, Managervergütungen, Einwanderung. Das Immunsystem ist durchlässig genug, um neue Signale zuzulassen, wenn sie von genügend demokratischer Energie getragen werden.

Die Schweiz müsste eines der am wenigsten dysfunktionalen Länder der Erde sein.

Und sie ist es.

Dies ist für die Reihe von Bedeutung. Es bedeutet, dass die Gestaltungsprinzipien nicht nur diagnostische Werkzeuge zur Identifizierung von Fehlern sind. Sie sind prädiktiv für Erfolg. Eine Regierungsarchitektur, die Autorität verteilt, Rückkopplungsschleifen verkürzt, ohne zu komprimieren integriert und ein durchlässiges Immunsystem unterhält, wird – mit genügender Tiefe und Beharrlichkeit umgesetzt – jene Stabilität, jenen Wohlstand und jene Anpassungsfähigkeit hervorbringen, die die Schweiz demonstriert. Der Rahmen funktioniert in beide Richtungen.

Was die Schweiz dann offenbart, ist die Grenze: der Punkt, an dem selbst eine nahezu optimale interne Architektur auf ein Problem stösst, für dessen Lösung sie nicht entworfen wurde.

1.4 Das charakteristische Muster

Das Grenzerweiterungsdefizit erzeugt keine Krise. Es erzeugt eine Schleife.

Interne Optimierung bringt aussergewöhnliche Stabilität, Wohlstand und Reaktionsfähigkeit innerhalb der Schweizer Grenzen hervor. Die direkte Demokratie macht Bürgerpräferenzen mit hoher Genauigkeit sichtbar. Das kantonale System verteilt Autorität auf die Ebene, auf der die relevanten Informationen leben. Die konsensorientierte Exekutive integriert grosse politische Kräfte, ohne sie zu unterdrücken. Die Wirtschaft läuft. Die Institutionen funktionieren. Das Vertrauen ist hoch. Die Rückkopplungsschleifen sind kurz. Das System optimiert.

Externer Schock tritt über globale Systeme ein, die die Schweiz nicht vollständig kontrollieren kann und deren Dynamik die Regierungsarchitektur nicht mit derselben Auflösung verfolgt wie interne Vorgänge. US-amerikanischer und europäischer Druck auf das Bankgeheimnis. Störungen auf den Energiemärkten, die sich über die europäischen Netze ausbreiten. Migrationsdruck, der von Konflikten und wirtschaftlichen Ungleichgewichten in Regionen angetrieben wird, auf die die Schweiz diplomatisch keinen Einfluss hat. Klimafolgen, die keine nationale Grenze respektieren. Eine von der OECD angeführte Unternehmenssteuerreform, die das Modell des kantonalen Steuerwettbewerbs bedroht. Jeder Schock entspringt ausserhalb der Systemgrenze. Jeder zeigt, dass die Grenze nicht mehr zum Störungsumfeld passt.

Reaktives Flickern. Der schweizerische Pragmatismus – das tiefe kulturelle Bekenntnis, Dinge zum Funktionieren zu bringen, jenen Kompromiss zu finden, der genügend Akteure zufriedenstellt, um die Stabilität zu wahren – produziert eine Anpassung. Die Anpassung lindert den unmittelbaren Druck. Sie ist inkrementell, gezielt und sorgfältig darauf ausgelegt, die Kernarchitektur zu bewahren. Das Bankgeheimnis wird teilweise erodiert – genug, um die USA und die EU zufriedenzustellen, aber nicht genug, um die Rolle der Schweiz als Finanzplatz grundlegend zu verändern. Bilaterale Abkommen mit der EU werden eines nach dem anderen ausgehandelt – genug, um den Marktzugang zu wahren, aber nicht genug, um jene systematische Grenzerweiterung darzustellen, die eine EU-Mitgliedschaft oder die Teilnahme am EWR erfordern würde. Einwanderung wird über Quoten und bilaterale Protokolle gesteuert – genug, um die sichtbarsten Drücke zu adressieren, aber nicht genug, um den zugrundeliegenden Widerspruch zwischen der wirtschaftlichen Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften und dem kulturellen Bekenntnis zur schweizerischen Identität aufzulösen.

Rückkehr zur internen Optimierung, nun von einer etwas eingeschränkteren Position aus. Der Handlungsspielraum ist schmaler als vor dem Schock. Die Bedingungen für die nächste erzwungene Anpassung werden weniger günstig sein. Aber die Architektur ist intakt. Der Konsens hält. Der Wohlstand setzt sich fort. Die Schleife setzt sich zurück.

Dies ist ein stabiles Muster. Es ist verglichen mit den explosiven Zyklen, die in anderen Berichten diagnostiziert wurden – Frankreichs Reform-Explosion-Rückzug, Brasiliens Durchbruch-Vereinnahmung, Russlands Kontrolle-Blindheit-Schock – arm an Dramatik. Die Schweiz explodiert selten. Aber sie transformiert sich auch selten proaktiv. Jeder Durchlauf der Schleife verengt den Korridor souveränen Handelns ein wenig. Jedes reaktive Flickwerk wird von einer schwächeren Position aus ausgehandelt als das vorherige, denn die externen Akteure, die den Druck ausüben, haben gelernt, dass die Schweiz sich anpassen wird, wenn nur genügend Druck ausgeübt wird – und haben ihre Erwartungen entsprechend angepasst.

Die Aushöhlung des Bankgeheimnisses ist der paradigmatische Fall. Ein proaktives, von der Schweiz selbst gestaltetes Transparenzregime, in den 1990er- oder frühen 2000er-Jahren eingeführt, als die Schweiz noch über erheblichen Einfluss verfügte, hätte weit mehr souveräne Kontrolle über die Bedingungen und das Tempo des Wandels bewahrt. Stattdessen kam die Anpassung reaktiv, unter Druck, weitgehend diktiert von den Vereinigten Staaten über FATCA und Drohungen, Schweizer Banken vom US-Finanzsystem

abzuschneiden, sowie von der Europäischen Union über den Druck von Schwarzen Listen und den politischen Hebel des Marktzugangs. Die Architektur veränderte sich. Aber sie veränderte sich zu den Bedingungen anderer, im Tempo anderer und nur so weit, wie der Druck anderer es erforderte.

Der Rohstoffhandelsplatz, die Unternehmenssteuerstruktur und die Vermögensverwaltungsindustrie bleiben – vorerst – intakt. Sie sind die nächste Iteration der Schleife und warten auf den externen Druck, der das nächste Flickwerk erzwingen wird.

1.5 Die Varietätslücke – eine geteilte Schätzung

Die Reihe «Governance as Engineering» hat einen parametrischen Rahmen zur Schätzung der Varietätslücke entwickelt – des Missverhältnisses zwischen der effektiven Dimensionalität des Beobachtungskanals einer Regierungsarchitektur und der effektiven Dimensionalität des Störungsumfelds, das sie zu beherrschen hat. Für die meisten Fälle der Reihe ist eine einzige Gesamtschätzung angemessen: Das System hat eine Architektur, sieht sich einem Störungsumfeld gegenüber, und die Lücke zwischen beiden kann durch einen einzigen Wert charakterisiert werden.

Die Schweiz erfordert etwas anderes. Die Kluft zwischen interner und externer Governance-Fähigkeit ist so ausgeprägt, dass eine einzige Gesamtzahl mehr verschleiert als offenbart.

Interne Varietätslücke. Die interne Beobachtungsarchitektur der Schweiz verfolgt ein vielfältiges, mehrdimensionales Set von Indikatoren mit hoher Signaltreue. Das kantonale System bietet echte verteilte Sensorik. Die direkte Demokratie stellt sicher, dass Bürgerpräferenzen ohne jene Degradation registriert werden, die lange Repräsentationsketten mit sich bringen. Die konsensorientierte Exekutive verhindert die Vereinnahmung der Politik durch eine einzelne Fraktion. Die Signaltreue gehört zu den höchsten der ganzen Reihe – Pressefreiheit, statistische Integrität, Transparenz der Regierungstätigkeit und Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung erreichen alle Spitzenwerte in internationalen Indizes. Die Durchlässigkeit des Immunsystems ist hoch: Volksinitiativen können Strukturreformen erzwingen, wie wiederholt demonstriert. Die Antwortlatenz für interne Störungen ist gering: Die UBS-Rettung von 2008 hat gezeigt, dass die Architektur ihre charakteristische Konkordanz-Zeitskala verkürzen kann, wenn die wahrgenommene Bedrohung hinreichend akut ist. Die interne Varietätslücke – grob $G \approx 1,0$ – platziert die Schweiz zusammen mit oder knapp vor Finnland an der Spitze der Reihe.

Externe Varietätslücke. Das Bild kehrt sich um. Die effektive Dimensionalität der Beobachtungsarchitektur fällt stark ab, wenn sich die relevanten Dimensionen über die Schweizer Grenze hinaus erstrecken. Globale Externalitäten der schweizerischen Wirtschaftstätigkeit – die fiskalischen Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf Partnerländer, die ökologischen und sozialen Kosten der Rohstoff-Lieferketten, die systemischen Effekte der Schweizer Finanzflüsse – werden von der wirtschaftlichen Architektur wahrgenommen, aber aus der Governance-Rückkopplungsschleife ausgeschlossen. Die Antwortlatenz für externe Störungen ist hoch, denn die Konkordanzarchitektur behandelt Grenzerweiterung als Bedrohung und nicht als Anpassung. Die Durchlässigkeit des Immunsystems für von aussen kommenden Reformdruck ist

gering – die *Sonderfall*-Identität und die Konkordanzmaschinerie verteidigen gemeinsam die bestehende Grenze. Die externe Varietätslücke – grob $G \approx 2,5\text{--}3,0$ mit beträchtlicher Unsicherheit – platziert die Schweiz im Band «sich der Schwelle nähernd», vergleichbar mit Japan oder Spanien in der Hauptkalibrierungstabelle.

Zusammengesetzter Wert. Der gewichtete Gesamtwert – grob $G \approx 1,8$ [1,2–2,5] – würde die Schweiz ins Band «sich der Schwelle nähernd» setzen, was technisch korrekt, aber irreführend ist. Er suggeriert ein System unter mässigem, verteiltem Stress. Die Realität ist ein System unter fast keinem internen Stress und signifikantem, wachsendem externen Stress. Der zusammengesetzte Durchschnitt verbirgt die strukturelle Asymmetrie, die die eigentliche Diagnose ausmacht.

Wie eine Schwellenüberschreitung aussieht. Falls die externe Varietätslücke sich weiter ausweitet – und die Entwicklung der globalen Interdependenz legt nahe, dass sie es tun wird –, wird der Versagensmodus keinem der anderswo in der Reihe dokumentierten Kollapsmuster ähneln. Die Schweiz wird nicht fragmentieren wie Indien, nicht oszillieren wie Brasilien, nicht an Lesbarkeit verlieren wie Russland. Der schweizerische Versagensmodus ist **fortschreitende Souveränitätserosion durch erzwungene reaktive Anpassung**. Jedes von aussen erzwungene Flickwerk wird mit weniger Einfluss ausgehandelt als das letzte. Jeder Durchlauf der reaktiven Flickschleife überträgt mehr faktische Autorität von den schweizerischen demokratischen Institutionen an externe Akteure – die Vereinigten Staaten, die Europäische Union, die OECD, die internationale Finanzregulierungsarchitektur –, deren Prioritäten nicht Gegenstand schweizerischer demokratischer Deliberation sind. Die Ironie ist strukturell und präzise: Souveränität durch Grenzverteidigung zu verteidigen, produziert letztlich *mehr* Souveränitätsverlust, als eine proaktive Grenzerweiterung es getan hätte. Ein System, das sich weigert, seine Governance-Grenze freiwillig so zu erweitern, dass sie die globalen Dimensionen einschliesst, von denen sein Wohlstand abhängt, wird feststellen, dass diese Grenze unfreiwillig durchbrochen wird, zu schlechteren Bedingungen, durch Akteure, die keine Verpflichtung haben, jene interne Exzellenz zu erhalten, die die Schweiz regierenswert macht.

Dies ist keine spekulative Zukunft. Es ist das bereits im Fall des Bankgeheimnisses sichtbare Muster, und es ist im Begriff, sich in den bilateralen EU-Verhandlungen zu wiederholen.

1.6 Die eigentliche Frage

Die Frage, die dieser Bericht stellt, lautet nicht: «Wie kann die Schweiz reparieren, was kaputt ist?» Es ist sehr wenig kaputt. Die interne Architektur funktioniert mit einer Präzision und Legitimität, die andere Nationen nur mit Neid studieren können.

Die Frage lautet: Wie kann die Schweiz ihre Governance-Grenze so erweitern, dass sie dem tatsächlichen Störungsumfeld entspricht, ohne die innere Exzellenz zu verlieren, die sie erhaltenswert macht?

Dies ist eine andere Art von Governance-Problem, als die Reihe sie bisher diagnostiziert hat. Es geht nicht darum, Beobachtungskapazität aufzubauen, wo keine existiert. Es geht nicht darum, Rückkopplungsschleifen zu schliessen, die durch Korruption oder institutionellen Verfall zerstört wurden. Es geht nicht darum,

Vielfalt zu integrieren, die durch Zentralisierung erdrückt wird. Es geht darum, eine Regierungsarchitektur, die bereits funktioniert, zu erweitern – sie in Dimensionen auszudehnen, die wahrzunehmen sie nicht entworfen wurde, mit einer Geschwindigkeit, die das Konkordanzsystem aufrechtzuerhalten nicht gebaut wurde, gegen den Widerstand eines Immunsystems, das die Erweiterung korrekt als grundlegende Veränderung im Charakter des Systems identifiziert.

Die Reihe hat über fünfzehn Länderberichte hinweg eine Abfolge von Governance-Problemen dokumentiert:

Stufe 1: Beobachtungskapazität aufbauen. Das System kann die Störungen, die es zu beherrschen braucht, nicht wahrnehmen. Die Sensoren fehlen, sind vereinnahmt oder beschädigt. Russland, Nigeria und Brasilien stehen auf ihre je eigene Weise vor dieser grundlegenden Herausforderung.

Stufe 2: Rückkopplungsschleifen schliessen und Autorität verteilen. Das System kann wahrnehmen, aber nicht reagieren – oder reagiert auf der falschen Ebene, über die falschen Kanäle, mit der falschen Latenz. Indiens Synchronisationsdefizit und das Integrationsdefizit der Vereinigten Staaten sind Stufe-2-Probleme.

Stufe 3: Integrieren, ohne zu komprimieren. Das System kann wahrnehmen und reagieren, zerstört aber die Vielfalt, die es zu erhalten braucht. Japans Kontinuitätsfalle und Frankreichs Integrationsstörigkeit sind Stufe-3-Probleme – Systeme, die Anpassungsfähigkeit gegen Kohärenz eingetauscht haben.

Stufe 4: Die Systemgrenze erweitern. Das System hat die interne Architektur gelöst, aber seine Grenze entspricht nicht mehr dem Störungsumfeld. Die ersten drei Stufen sind Voraussetzungen; sie zu lösen beseitigt nicht die Notwendigkeit architektonischer Evolution, sondern hebt das nächste Problem auf eine höhere Ordnung.

Die Schweiz hat die Stufen 1 bis 3 weitgehend gelöst. Sie ist der klarste Fall eines Stufe-4-Governance-Problems in der ganzen Reihe. Was sie als Nächstes tut – ob sie ihre Governance-Grenze proaktiv erweitern kann oder ob diese Grenze weiterhin reaktiv, zu von anderen gesetzten Bedingungen, für sie erweitert wird – wird bestimmen, was für jedes andere System möglich ist, das diese Stufe erreicht.

Die folgenden Abschnitte untersuchen die strukturellen Mechanismen, die das Grenzerweiterungsdefizit erzeugen, die empirischen Fälle, die es in Aktion zeigen, und die architektonischen Prinzipien, denen eine bewusste Grenzerweiterung folgen müsste.

2. Strukturelle Mechanismen: Warum eine nahezu optimale interne Architektur global externalisiert

Abschnitt 1 hat die Diagnose gestellt: Die Regierungsarchitektur der Schweiz ist auf eine interne Grenze kalibriert, die nicht mehr mit dem Störungsumfeld übereinstimmt. Dieser Abschnitt untersucht die strukturellen Mechanismen, die dieses Missverhältnis erzeugen und aufrechterhalten. Es sind sieben, und sie interagieren. Jeder für sich ist verständlich, doch das Grenzerweiterungsdefizit ist eine Eigenschaft ihres Zusammenspiels – kein einzelner Mechanismus würde es allein hervorbringen, und keinen isoliert anzugehen, würde es beheben.

2.1 Asymmetrische Beobachtung: Der Sensor existiert; die Verkabelung ist unterbrochen

Die einleitende Diagnose hat die asymmetrische Beobachtung als den entscheidenden Unterschied zwischen dem schweizerischen Grenzerweiterungsdefizit und der simpleren Blindheit identifiziert, die in anderen Länderberichten diagnostiziert wurde. Dieser Abschnitt entwickelt den Mechanismus in drei Bereichen, in denen seine Funktionsweise architektonisch präzise ist.

Bankwesen. Während Jahrzehnten stellte das schweizerische Recht die Preisgabe von Informationen über Kundenkonten durch Bankangestellte unter Strafe. Das war nicht bloss eine Datenschutzbestimmung. Es war der bewusste Aufbau eines Beobachtungskanals, der die Herkunft von Vermögen von der Wahrnehmung ausschloss. Ein Schweizer Banker konnte nicht sehen – war rechtlich daran gehindert zu sehen –, ob die von ihm verwalteten Gelder aus Steuerhinterziehung, Korruption oder Schlimmerem stammten. Die Architektur war nicht blind gegenüber internationalen Kapitalflüssen; sie verfolgte diese mit einer Raffinesse, die nur wenige andere Finanzplätze erreichten. Sie war, planmässig, blind gegenüber der *Herkunft* dieser Flüsse. Die beobachtete Dimension: Wie viel Geld fliesst herein, aus welchen Jurisdiktionen, über welche Instrumente, mit welcher Rendite. Die ausgeschlossene Dimension: Wessen Steuerbasis wurde ausgehöhlt, wessen öffentliche Dienste wurden unterfinanziert, wessen Regierungsfähigkeit wurde durch jene Kapitalflucht untergraben, die das Schweizer Bankwesen effizient, zuverlässig und geheim machte.

Die globalen Kosten waren beträchtlich – die Aushöhlung der Fiskalkapazität in Entwicklungs- wie in Industrieländern, die Erleichterung von Kapitalflucht aus Ländern, deren Bürger jene öffentlichen Dienstleistungen benötigt hätten, die durch die fehlenden Steuereinnahmen hätten finanziert werden können. Der schweizerische Beobachtungskanal registrierte nichts davon. Nicht, weil die Information nicht verfügbar gewesen wäre, sondern weil die Regierungsarchitektur keine Verwendung dafür hatte. Die kommerzielle Beobachtung des Bankensektors war global und präzise. Die demokratische Beobachtung der Regierungsarchitektur endete an der Grenze.

Rohstoffhandel. Die Schweiz beheimatet einige der weltweit grössten Rohstoffhandelsfirmen – Vitol, Glencore, Trafigura, Mercuria, Gunvor. Diese Firmen beherrschen die globalen Märkte für Öl, Metalle, Getreide und andere Ressourcen. Sie haben ihren Hauptsitz in der Schweiz, profitieren von der schweizerischen Infrastruktur und Stabilität und unterstehen der schweizerischen Regulierung – die planmässig leichter ist als jene, der sie in den Ländern unterlägen, in denen die Ressourcen gefördert oder verbraucht werden. Die kommerzielle Beobachtung der Firmen ist notwendigerweise global: Ein Rohstoffhändler, der die Bedingungen im Nigerdelta, im kongolesischen Kupfergürtel oder an der brasilianischen Sojafront nicht wahrnehmen kann, bleibt nicht lange Rohstoffhändler. Die Informationen über Umweltzerstörung, Arbeitsbedingungen, Korruption bei der Konzessionsvergabe und die sozialen Kosten der Rohstoffwirtschaft sind dem System nicht abwesend. Sie sind im kommerziellen Beobachtungskanal vorhanden – als Risikofaktoren, Preissignale und logistische Überlegungen – und fehlen im Governance-Beobachtungskanal, der die schweizerische Dimension des Handels registriert (BIP-Beitrag, Beschäftigung, Steuerertrag) und sonst nichts.

Die Architektur muss die externen Dimensionen nicht aktiv unterdrücken. Sie hat schlicht keinen Sensor, der auf sie gerichtet ist. Das Dashboard zeigt schweizerischen Wohlstand. Die globalen Kosten sind für die Händler, die davon profitieren, lesbar und für die demokratischen Institutionen unsichtbar, die, könnten sie sie wahrnehmen, womöglich eine andere Rechnung verlangen würden.

Steuerwettbewerb. Der kantonale Steuerwettbewerb der Schweiz hat einige der tiefsten effektiven Unternehmenssteuersätze der entwickelten Welt hervorgebracht. Multinationale Konzerne mit Sitz in der Schweiz zahlen Steuern, die einen Bruchteil dessen ausmachen, was sie in jenen Ländern entrichten müssten, in denen ihre Einnahmen generiert werden, ihre Angestellten arbeiten und ihre Umweltauswirkungen zu spüren sind. Die schweizerische Regierungsarchitektur nimmt die Vorteile mit hoher Genauigkeit wahr: die in Zug und Genf geschaffenen Arbeitsplätze, die kantonalen Steuereinnahmen, das Prestige, globale Konzernzentralen zu beherbergen. Die Kosten – die in Frankreich nicht gebauten Schulen, die in Deutschland unterfinanzierten Spitäler, die in Italien aufgeschobene Infrastruktur, weil die Unternehmenssteuerbasis durch einen von der Schweiz angeführten Wettbewerb ausgehöhlt wurde – werden von Bevölkerungen getragen, die im schweizerischen politischen System keine Vertretung haben und auf keinem schweizerischen Dashboard erscheinen.

Der Mechanismus ist über alle drei Bereiche hinweg derselbe. Die Wirtschaftsarchitektur beobachtet die globale Dimension, weil das Geschäft dies erfordert. Die Regierungsarchitektur schliesst dieselbe Dimension aus, weil die Systemgrenze – jener Perimeter, innerhalb dessen demokratische Deliberation, Politik-Feedback und Rechenschaftspflicht wirken – sich nicht auf sie erstreckt. Der Sensor existiert. Die Verkabelung zum Regler ist unterbrochen. Und weil die ausgeschlossene Dimension Gewinne generiert und keine sichtbaren inländischen Kosten verursacht, gibt es keinen internen Druck, sie wieder anzuschliessen.

2.2 Neutralität als kybernetischer Faraday-Käfig

Ashbys Gesetz der erforderlichen Varietät besagt, dass ein Regler mindestens so viel Varietät aufweisen muss wie das Störungsumfeld, das er zu beherrschen sucht. Es gibt zwei Wege, diese Anforderung zu erfüllen: die Varietät des Reglers erhöhen oder die Varietät des eingehenden Signals verringern. Die schweizerische Neutralität erreicht Letzteres.

Indem sie die Teilnahme an supranationalen politischen Blöcken, geopolitischen Bündnissen und kollektiven Sicherheitsvorkehrungen verweigert, unterdrückt die Schweiz künstlich die Dimensionalität der diplomatischen und militärischen Signale, die sie verarbeiten muss. Ein NATO-Mitglied muss das gesamte Spektrum an Bündnisverpflichtungen, kollektiven Verteidigungszusagen, Interoperabilitätsanforderungen, Lastenteilungsstreitigkeiten und die kaskadierenden strategischen Implikationen der ausserpolitischen Entscheidungen jedes Mitglieds wahrnehmen und darauf reagieren. Ein EU-Mitgliedstaat muss einen enormen Strom an regulatorischer Harmonisierung, Anpassungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, Zuweisungen aus den Strukturfonds, gemeinsame aussen- und sicherheitspolitische Positionen sowie institutionelle Dynamiken über siebenundzwanzig Mitgliedstaaten hinweg verfolgen und einbeziehen. Die Schweiz hat sich beidem entzogen, und die informatorische Konsequenz ist bedeutsam: Die Regierungsarchitektur braucht keine Sensoren für diese Dimensionen zu unterhalten, braucht die von ihnen erzeugten Signale nicht zu verarbeiten und braucht keine Reaktionsfähigkeit für die Störungen zu entwickeln, die sie übertragen.

Historisch war dies adaptiv – auf brillante Weise. Eine kleine, binnenschlossene, vielsprachige Nation, umgeben von Mächten, die jahrhundertlang Krieg führten, hätte nicht überleben können, indem sie Partei ergriff. Die Neutralität reduzierte die Dimensionalität des externen Störungsumfelds auf ein Mass, das die schweizerische Regierungsarchitektur bewältigen konnte. Der Faraday-Käfig funktionierte. Die Signale, die er blockierte, waren echtes Rauschen – die diplomatischen Verstrickungen, militärischen Verpflichtungen und Bündnispolitiken, die die Souveränität grösserer und mächtigerer Nationen zerstörten. Das Rauschen wurde gefiltert. Die Autonomie blieb bewahrt. Die Architektur gedieh innerhalb des geschützten Raumes.

Das Problem ist, dass die Welt sich verändert hat und der Faraday-Käfig nicht.

In einem hypervernetzten einundzwanzigsten Jahrhundert sind die Signale, die die Neutralität dämpft, nicht mehr ausschliesslich Rauschen. Wirtschaftssanktionen breiten sich über Finanznetzwerke aus, in die Schweizer Banken ungeachtet der schweizerischen diplomatischen Präferenzen eingebettet sind. Störungen auf den Energiemärkten pflanzen sich über europäische Netze fort, von denen Schweizer Verbraucher abhängen, ungeachtet der schweizerischen Mitgliedschaft in der europäischen Energie-Governance. Cyberkriegsführung zielt auf kritische Infrastrukturen, ohne den Bündnisstatus des Ziels zu konsultieren. Die Waffeeisierung von Lieferketten, Informationskriegsführung und hybride Konflikte respektieren den Perimeter nicht, den die Neutralität definiert. Der Klimawandel ist ihm gegenüber gleichgültig.

Der Faraday-Käfig, der einst schützte, isoliert nun. Er dämpft weiterhin eingehende Signale, doch die Signale, die er blockiert, sind zunehmend jene, die die Regierungsarchitektur benötigt, um sich anzupassen. Der Käfig unterscheidet nicht zwischen Rauschen und Signal – er dämpft beide gleichermassen, basierend auf dem Kriterium der institutionellen Herkunft statt der informatorischen Relevanz. Ein Signal, das über einen EU-Institutionenkanal eingeht, wird blockiert. Ein Signal, das über eine strategische Einschätzung der NATO eingeht, wird blockiert. Ob diese Signale Informationen enthalten, die für die schweizerische Anpassung entscheidend sind, ist nicht Teil der Filterlogik.

Das Ergebnis ist eine Regierungsarchitektur, die strukturell dazu neigt, das Störungsumfeld genau in jenen Momenten zu untererfassen, in denen dieses Umfeld die grössten Konsequenzen hat. Die Energiekrise nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine hat dies demonstriert: Die Schweiz, die rund 75 Prozent ihrer Energie importiert, sah sich mit einer Versorgungsstörung konfrontiert, deren Dynamik von EU-Solidarverfahren, strategischen NATO-Kalkülen und kollektiven Sanktionsregimen geprägt war, in denen sie keinen institutionellen Sitz und nur begrenzten informatorischen Zugang hatte. Der Faraday-Käfig hat nicht verhindert, dass die Störung eintrifft. Er hat die Schweiz daran gehindert, sie früh genug und in genügender Dimensionalität wahrzunehmen, um zu ihren eigenen Bedingungen zu reagieren.

2.3 Das Paradox der direkten Demokratie: Hohe Treffsicherheit, hohe Latenz

Die schweizerische direkte Demokratie ist, an jedem Massstab gemessen, der treffsicherste Mechanismus zur Übersetzung von Bürgerpräferenzen in Regierungsentscheide, den eine entwickelte Demokratie hervorgebracht hat. Das Signal der Bevölkerung wird nicht durch jene Schichten repräsentativer Bürokratie verschlechtert, die anderswo Präferenzsignale dämpfen. Es gibt keinen vierjährigen Aggregationszyklus, in dem Dutzende von Politikpräferenzen in eine einzige Parteistimme gepresst werden. Es gibt keine Koalitionsverhandlung, in der die Präferenzen, die die Wahl gewonnen haben, gegen jene Präferenzen eingetauscht werden, die der Koalitionspartner verlangt. Die Regierung weiss, was das Volk will, zu konkreten Fragen, mit einer Präzision, an die andere Demokratien nicht heranreichen.

Der Preis ist Zeit.

Der Prozess der Lancierung einer Volksinitiative – das Sammeln von 100'000 Unterschriften innerhalb von achtzehn Monaten –, des Kampagnenführens, Debattierens und der Durchführung einer Volksabstimmung dauert Jahre. Eine 2020 eingereichte Volksinitiative mag 2024 an die Urne kommen. Ein Gegenentwurf des Bundesrates benötigt zusätzliche Monate. Die Umsetzung des Ergebnisses kann noch einmal Jahre in Anspruch nehmen. Die gesamte Latenz vom Erkennen eines Problems bis zur Umsetzung einer demokratisch legitimierten Antwort kann über den Grossteil eines Jahrzehnts bemessen werden.

Für die Governance langsamer struktureller Grössen – Verfassungsrechte, Fiskalarchitektur, Infrastrukturplanung, institutionelles Design – ist diese Latenz akzeptabel und mag sogar vorteilhaft sein. Der deliberative Prozess bringt wohlüberlegte Ergebnisse mit hoher demokratischer Legitimität hervor. Das System ist auf dieses Tempo ausgelegt und funktioniert innerhalb seiner Grenzen gut.

Für die Governance schneller, exponentieller oder emergenter Störungen ist die Latenz lähmend. Eine Pandemie, deren Fallzahlen sich jede Woche verdoppeln, kann nicht auf einen Abstimmungszyklus warten. Eine algorithmische Finanzkaskade, die sich in Millisekunden über Märkte ausbreitet, ist nicht durch ein System beherrschbar, das drei Jahre Konsensbildung benötigt, um ein Gesetz zu ändern. Eine KI-Einführung, die Arbeitsmärkte innerhalb von Monaten umgestaltet, oder ein Cyberangriff, der kritische Infrastruktur innerhalb von Stunden kompromittiert, wird seine Wirkung längst entfaltet haben, bevor die schweizerische demokratische Architektur ihre Antwort fertig deliberiert hat.

Das Paradox ist präzise: Der Mechanismus, der das bürgernächste und treffsicherste Signal erzeugt, produziert auch die höchste Antwortlatenz. Treffsicherheit und Geschwindigkeit stehen in architektonischer Spannung, und die Schweiz hat diese Spannung – konsequent, bewusst und mit gutem historischem Grund – zugunsten der Treffsicherheit aufgelöst. Das Ergebnis ist ein System, das langsame Störungen besser bewältigt als jede andere Demokratie und schnelle Störungen schlechter als die meisten.

Die UBS-Rettung von 2008 zeigt, dass die Architektur ihre charakteristische Zeitskala

komprimieren kann

, wenn die Bedrohung als akut und intern wahrgenommen wird. Aber diese Episode ist die Ausnahme, welche die Regel beleuchtet: Die Geschwindigkeit war möglich, weil der Bundesrat und die Schweizerische Nationalbank über exekutive Mechanismen handelten, die den direktdemokratischen Deliberationsprozess umgingen. Geregelt wurde die Krise von jenem Teil der Architektur, der keinen Bürgerentscheid zu konkreten Fragen erfordert. Der demokratische Teil – jener, der die Schweiz auszeichnet – war nicht schnell genug, und alle Beteiligten begriffen dies, ohne es aussprechen zu müssen.

2.4 Hypermodularität und die Veto-Topologie

Die Schweiz funktioniert weniger wie ein einheitlicher Nationalstaat und mehr wie ein lose gekoppeltes Netzwerk hochgradig autonomer Module. Jeder Kanton hat seine eigene Verfassung, sein eigenes Parlament, seine eigenen Gerichte, seine eigenen Steuersätze, sein eigenes Bildungssystem und seine eigene Polizei. Die Gemeinden innerhalb jedes Kantons geniessen eine weitere Schicht an Autonomie. Die Kompetenzen des Bundes sind formal auf die Bereiche beschränkt, die ihm von den Kantonen ausdrücklich übertragen wurden – Verteidigung, Aussenbeziehungen, Zoll und eine Handvoll weiterer Funktionen, die sich im Laufe der Zeit ausgeweitet haben, aber schmaler bleiben als in jeder anderen europäischen Demokratie.

Diese Modularität ist die Quelle der aussergewöhnlichen Resilienz der Schweiz. Ein Politikversagen in einem Kanton pflanzt sich nicht auf die anderen fort. Ein wirtschaftlicher Schock, der in einer Region konzentriert ist, wird lokal absorbiert, anstatt systemisch übertragen zu werden. Eine politische Kontroverse in Zürich destabilisiert die Governance im Tessin nicht. Die Architektur ist darauf ausgelegt, Fehler einzugrenzen, und sie tut es – mit einer Verlässlichkeit, die stärker zentralisierte Systeme, deren Fehler sich entlang genau jener Kanäle ausbreiten, die eigentlich Koordination ermöglichen sollten, regelmässig nicht erreichen.

Doch Modularität hat einen strukturellen Preis, und im schweizerischen Fall wird dieser in einer spezifischen architektonischen Eigenschaft sichtbar: der **Veto-Topologie**.

Da die Autorität derart verteilt ist, kann jedes hinreichend motivierte Modul – ein bestimmter Kanton, ein Branchenverband, ein Gewerkschaftsbund, eine politische Partei mit starker regionaler Basis – als Vetopunkt bei systemweiten Anpassungen wirken. Das Erfordernis des doppelten Mehrs bedeutet, dass eine von einer Mehrheit der Stimmbürgerschaft unterstützte Reform durch eine Mehrheit der Kantone blockiert werden kann. Der Referendumsmechanismus bedeutet, dass ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz von einer relativ kleinen, gut organisierten Opposition gekippt werden kann (50'000 Unterschriften für ein fakultatives Referendum). Die Konsenskultur bedeutet, dass selbst formal nicht blockierte Reformen im vorparlamentarischen Verfahren (Vernehmlassung) oft so weit verdünnt werden, dass sie den strukturellen Wandel, den sie herbeiführen sollten, nicht mehr bewirken.

Für die interne Governance ist diese Veto-Topologie ein Merkmal, kein Fehler. Sie verhindert übereilte Zentralisierung, schützt Minderheitsinteressen und stellt sicher, dass Reformen vor der Umsetzung breite Legitimität geniessen. Die sprichwörtliche Stabilität des Systems ist ein unmittelbares Produkt seiner Vetodichte: Wandel geschieht langsam, aber wenn er geschieht, dann hält er.

Für die Grenzerweiterung ist die Veto-Topologie eine Falle. Eine Reform, die globale Dimensionen bedeutsam in die schweizerische Regierungsarchitektur integrieren würde – systematische Angleichung an regulatorische EU-Standards, verbindliche Teilnahme an internationalen Steuertransparenz-Regimen, durchsetzbare Umweltstandards für in der Schweiz ansässige Rohstoffhandelsfirmen – muss einen Spiessrutenlauf von Vetopunkten überstehen, von denen jeder von einem Akteur kontrolliert wird, dessen Interessen von der gegenwärtigen Grenze bedient werden. Der Finanzsektor legt sein Veto gegen Steuertransparenz ein. Die Landwirtschaftslobby legt ihr Veto gegen Freihandelsabkommen ein. Die SVP legt ihr Veto gegen alles ein, was sich als Souveränitätsverlust darstellen lässt. Die Gewerkschaften legen ihr Veto gegen arbeitsmarktbezogene Bestimmungen ein, die eine EU-Annäherung begleiten könnten. Jedes Veto ist individuell rational. Kollektiv erzeugen sie ein System, das so perfekt gegen Tyrannei konstruiert ist, dass es gelegentlich auch überlebensnotwendige Koordination verhindert.

Die Abgrenzung zum Latenzproblem (§2.3) ist struktureller Natur. Latenz betrifft die Geschwindigkeit – das System verarbeitet zu langsam für schnelle Störungen. Die Veto-Topologie betrifft die Topologie – die Architektur der Entscheidungsautorität schafft lokale Optima, aus denen das System selbst mit unbegrenzter Zeit nicht entkommen kann. Ein System mit unendlicher Geduld, aber derselben Vetostruktur, bliebe dennoch gefangen. Die erforderlichen Interventionen sind entsprechend unterschiedlich: Das Latenzproblem verlangt nach delegierten Schnellreaktionsmechanismen; das Vetoproblem verlangt nach Änderungen der Entscheidungsschwellen, unter denen grenzerweiternde Reformen bewertet werden.

2.5 Der Konsens-Durchsatzengpass: Zwei verschiedene Mechanismen

Die beiden vorangegangenen Unterabschnitte beschreiben Mechanismen, die häufig miteinander vermengt werden – in der politikwissenschaftlichen Literatur, im schweizerischen öffentlichen Diskurs und in den Analysen, die diesen Bericht gespeist haben. Die Vermengung ist von Belang, weil sie Interventionen hervorbringt, die zwar die Geschwindigkeit, nicht aber die Struktur, oder zwar die Struktur, nicht aber die Geschwindigkeit adressieren – und daher an dem Problem scheitern, zu dessen Lösung sie entworfen wurden.

Die **zeitliche Diskrepanz** (§2.3) ist ein Frequenzproblem. Die charakteristische Antwortfrequenz der Regierungsarchitektur ist niedriger als die Frequenz der Störungen, die sie beherrschen muss. Der Lösungsraum umfasst delegierte Autorität: exekutive Mechanismen für schnelllebige Bereiche, mit demokratischer Aufsicht über Grundsätze und nachträglicher Rechenschaftspflicht statt vorgängiger Deliberation zu Einzelfragen. Die Schweiz praktiziert dies bereits für die Geldpolitik (die Schweizerische Nationalbank) und für gewisse Aspekte der Aussenpolitik (die exekutive Kompetenz des Bundesrates). Die Frage ist, ob das Delegationsmodell auf Bereiche ausgeweitet werden kann – KI-Regulierung, Cybersicherheit, Pandemiebekämpfung, Finanzstabilität –, in denen die Störungsfrequenz die demokratische Deliberationsfrequenz übersteigt.

Die **Veto-Topologie** (§2.4) ist ein strukturelles Problem. Die Architektur der Entscheidungsautorität gibt verteilten Akteuren Blockademacht bei systemweiten Phasenübergängen, unabhängig von der für Deliberation verfügbaren Zeit. Der Lösungsraum umfasst Änderungen der Entscheidungsregeln – modifizierte Mehrheitserfordernisse für grenzerweiternde Reformen, Verfallsklauseln, die eine Neubeurteilung erzwingen, anstatt Vetos auf unbestimmte Zeit fortbestehen zu lassen, oder neue institutionelle Pfade, die grenzerweiternde Vorhaben durch andere Entscheidungsarchitekturen leiten als jene, die rein interne Angelegenheiten regeln.

Die Vermengung dieser Mechanismen führt zu einem charakteristischen Politikfehler: schnellere Konsensverfahren vorzuschlagen (um die zeitliche Diskrepanz zu adressieren) für Probleme, die tatsächlich durch eine Vetosättigung verursacht sind (eine strukturelle Falle, aus der keine noch so grosse Geschwindigkeit entkommt). Die Verhandlungen zum institutionellen Rahmenabkommen mit der EU sind der paradigmatische Fall. Das Scheitern lag nicht primär darin, dass die Schweiz zu langsam delibериerte – die Verhandlungen dauerten Jahre, mit reichlich Zeit für Deliberation. Das Scheitern lag darin, dass die Veto-Topologie mehreren Akteuren erlaubte, das Abkommen aus Gründen zu blockieren, die, obschon einzeln vertretbar, kollektiv mit keiner Form systematischer Grenzerweiterung vereinbar waren.

2.6 Die Wohlstands-Externalisierungs-Rückkopplungsschleife

Die bisher beschriebenen Mechanismen – asymmetrische Beobachtung, der Faraday-Käfig, hochlatente Rückkopplung, Veto-Topologie – sind strukturelle Merkmale der Regierungsarchitektur. Dieser Unterabschnitt beschreibt die

Dynamik

, die sie zu einem sich selbst verstärkenden System verbindet.

Der schweizerische Wohlstand hängt teilweise von globalen Rollen ab, deren Kosten externalisiert werden. Das Bankgeheimnis zog globales Kapital an, indem es eine Vertraulichkeit bot, die andere Jurisdiktionen nicht erreichen konnten – auf Kosten fiskalischer Erosion anderswo. Der Rohstoffhandelsplatz generiert Einnahmen, indem er globale Ressourcenströme intermediert – auf Kosten von Umwelt- und sozialen Schäden in den Förderregionen. Der Unternehmenssteuerwettbewerb zieht multinationale Konzernzentralen an – auf Kosten der Fiskalkapazität in jenen Ländern, in denen diese multinationalen Konzerne ihre Einnahmen erwirtschaften. Jede dieser Rollen ist für sich genommen bedeutsam. Zusammen bilden sie ein Wohlstandsmodell, in dem der interne Erfolg teilweise durch externe Kosten subventioniert wird, die die Regierungsarchitektur nicht wahrnimmt.

Die Rückkopplungsschleife funktioniert wie folgt: Der interne Erfolg – hohes BIP pro Kopf, niedrige Arbeitslosigkeit, exzellente öffentliche Dienstleistungen, hohes Vertrauen, stabile Institutionen – validiert die bestehende Architektur. Die Architektur, die diesen Erfolg hervorgebracht hat, wird als funktionierend angesehen, und die natürliche Schlussfolgerung lautet, sie sei zu bewahren. Doch die Architektur, die diesen Erfolg hervorgebracht hat, enthält die Externalisierungsmechanismen. Die Architektur bewahren heisst die Externalisierung bewahren. Und je erfolgreicher die internen Ergebnisse, desto schwieriger wird es zu argumentieren, dass die Architektur geändert werden müsse.

Dies ist eine sich verstärkende Schleife im systemdynamischen Sinne. Der Erfolg stärkt die Architektur. Die Architektur stärkt die Externalisierung. Die Externalisierung trägt zum Erfolg bei. Jeder Durchlauf der Schleife macht die nächste Grenzerweiterung innenpolitisch schwerer rechtfertigbar, weil die interne Evidenz sagt, das System funktioniere. Die Evidenz ist nicht falsch – das System

funktioniert

, intern. Aber die Evidenz ist unvollständig, denn die Dimensionen, welche die globalen Kosten zeigen würden, sind durch eben jene Architektur, deren Erfolg die Evidenz misst, aus dem Governance-Beobachtungskanal ausgeschlossen.

Die Schleife ist nicht in herkömmlichem Sinne bösartig – sie erzeugt keine interne Verschlechterung. Sie erzeugt ein wachsendes Missverhältnis zwischen interner Leistungsfähigkeit und externer Nachhaltigkeit, unsichtbar von innerhalb des Systems, sichtbar nur von ausserhalb. Der externe Druck, der schliesslich eine Anpassung erzwingt – US-Sanktionsdrohungen, EU-Schwarze-Listen, OECD-Reforminitiativen – trifft als exogener Schock ein, weil die interne Rückkopplungsschleife kein endogenes Signal liefert, dass etwas sich ändern müsse.

2.7 Der

Sonderfall

als Immunsystem-Antwort

Die Reihe «Governance as Engineering» hat in jedem Länderbericht politische Immunsysteme identifiziert – den

Centrão

in Brasilien, das Eiserne Dreieck in Japan, den Kontrollerhaltungsimperativ in China, den Veto-Industriekomplex in den Vereinigten Staaten. In jedem Fall ist das Immunsystem kein äusseres Hindernis, sondern ein architektonisches Produkt: das vorhersagbare Verhalten rationaler Akteure, die auf die Anreize reagieren, welche die Regierungsarchitektur bereitstellt.

Das Immunsystem der Schweiz ist der *Sonderfall* – die tief verwurzelte, breit geteilte, institutionell verstärkte Überzeugung, die Schweiz sei ein Spezialfall, dessen Erfolg davon abhängt, klare Grenzen zwischen interner Governance und externen Verstrickungen aufrechtzuerhalten. Der *Sonderfall* ist nicht bloss ein kulturelles Gefühl. Er ist ein Governance-Mechanismus. Er liefert den Deutungsrahmen, durch den Vorschläge zur Grenzerweiterung bewertet werden, und dieser Rahmen stuft sie als Bedrohungen ein.

Der Mechanismus wirkt auf jeder Ebene des Systems. Auf der Bevölkerungsebene erzeugt der

Sonderfall

Abstimmungsmehrheiten gegen grenzerweiternde Vorlagen – die EWR-Ablehnung 1992, die Masseneinwanderungsinitiative 2014, der wiederholte Widerstand gegen eine EU-Annäherung. Auf der institutionellen Ebene prägt er die Vernehmlassung, indem er ein legitimes Vokabular liefert, um gegen jeden Vorschlag Einspruch zu erheben, der schweizerische Governance-Verpflichtungen über die gegenwärtige Grenze hinaus ausdehnen würde. Auf der Elitenebene bietet er politischen Schutz für Akteure, deren materielle Interessen von der Grenzverteidigung bedient werden – den Finanzsektor, die Rohstoffhandelsfirmen, die multinationalen Konzerne, deren Rentabilität von der gegenwärtigen globalen Rolle der Schweiz abhängt –, und erlaubt ihnen, ihren Widerstand in Begriffen von Souveränität statt Profit zu formulieren.

Wer profitiert – ehrlich benannt. Das Immunsystem schützt spezifische Interessen: Den Finanzsektor, dessen Wettbewerbsvorteil auf regulatorischer Arbitrage beruht, die eine Grenzerweiterung schmälern würde. Die Rohstoffhandelsbranche, deren leichtes regulatorisches Umfeld durch eine Angleichung an EU- oder internationale Standards gefährdet würde. Die multinationalen Konzerne, die aus steuerlichen Gründen ihren Sitz in der Schweiz haben und deren Standortentscheid überdacht würde, wenn die Steuervorteile erodierten. Die politischen Parteien – allen voran die SVP, aber nicht nur sie –, deren Wahlerfolg auf der Verteidigung des schweizerischen Sonderfalls beruht. Die Kantone, deren fiskalische Autonomie durch stärkere internationale Verpflichtungen auf Bundesebene eingeschränkt würde. Und die Bürgerinnen und Bürger, die die Vorzüge des schweizerischen Wohlstands erfahren – exzellente öffentliche Dienste, tiefe Kriminalität, hohe Löhne, schöne Infrastruktur –, ohne die globalen Kosten wahrzunehmen, die sie teilweise subventionieren.

Das soll nicht heissen, der *Sonderfall* sei zynisch. Er ist es nicht. Die kulturelle Verbundenheit mit der schweizerischen Eigenart ist echt, historisch fundiert und in vielerlei Hinsicht bewundernswert. Die institutionellen Innovationen, die der *Sonderfall* feiert – direkte Demokratie, Föderalismus, Konkordanzregierung, Integration ohne Kompression –, sind echte Errungenschaften. Die Wirksamkeit des Immunsystems rührt gerade daher, dass es etwas wirklich Wertvolles verteidigt. Die Frage ist nicht, ob die schweizerische interne Governance bewahrenswert ist – sie ist es. Die Frage ist, ob das Immunsystem zwischen Bedrohungen der Kernprinzipien des Regierungsmodells und Bedrohungen der Grenze, die gegenwärtig dessen Geltungsbereich definiert, unterscheiden kann. Gegenwärtig kann es das nicht. Es behandelt jede Grenzerweiterung als eine einzige Kategorie von Bedrohung, unabhängig davon, ob die vorgeschlagene Erweiterung die interne Kohärenz untergraben oder erweitern würde.

2.8 Das kulturelle Betriebssystem: *Sonderfall* + *Konkordanz* + pragmatische Neutralität

Die oben beschriebenen sieben Mechanismen sind strukturelle Merkmale der Regierungsarchitektur. Sie wirken über Institutionen, Entscheidungsregeln und Rückkopplungsschleifen. Doch sie sind in ein kulturelles Betriebssystem eingebettet und werden von ihm verstärkt – ein Set gemeinsamer Orientierungen, das prägt, wie Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie Schweizer Institutionen die Welt interpretieren und Vorschläge für Veränderungen bewerten. Das Betriebssystem hat drei Komponenten, und deren Zusammenspiel ist folgenreicher als jede einzelne für sich.

Sonderfall liefert den Deutungsrahmen. Die Schweiz ist einzigartig. Ihr Erfolg ist das Produkt besonderer Institutionen, besonderer Geografie und besonderer Geschichte. Was anderswo funktioniert, mag hier nicht funktionieren, und was hier funktioniert, muss nicht exportiert werden. Dieser Rahmen erzeugt eine grundsätzliche Skepsis gegenüber internationalen Normen, Harmonisierungsbestrebungen und institutioneller Konvergenz. Die Skepsis ist nicht unvernünftig – die Schweiz *ist* besonders, und ihre Institutionen *sind* ungewöhnlich wirksam. Doch der Rahmen unterscheidet nicht zwischen einer Konvergenz, die die schweizerische Eigenart untergraben, und einer, die sie erweitern würde. Beide werden durch dieselbe Linse des Misstrauens gelesen.

Konkordanz

liefert die Entscheidungslogik. Wichtige Entscheide verlangen breite Zustimmung. Keine einzelne Fraktion kann ihre Präferenzen durchsetzen. Alle wichtigen Akteure müssen zufriedengestellt oder zumindest nicht so unzufrieden sein, dass sie ein Veto aktivieren. Diese Logik ist der Motor der inneren Stabilität der Schweiz – sie stellt sicher, dass Entscheide breite Legitimität geniessen und Minderheiten nicht überrollt werden. Sie ist zugleich der Mechanismus, über den Grenzerweiterung verdünnt wird. Ein Vorschlag, EU-konforme Umweltstandards für Rohstoffhandelsfirmen zu übernehmen, muss die Rohstoffhandelsfirmen zufriedenstellen, die Standortkantone, die sie beherbergen, die Gewerkschaften, die um Arbeitsplatzeffekte besorgt sind, die Parteien, die jede dieser Anspruchsgruppen vertreten, und die breitere Öffentlichkeit, die

letztlich darüber abstimmen wird, falls ein Referendum ergriffen wird. Bis der Konkordanzprozess eine Version des Vorschlags hervorgebracht hat, die alle Beteiligten akzeptieren können, ist der strukturelle Wandel, den der Vorschlag erreichen sollte, typischerweise wegverhandelt.

Pragmatische Neutralität liefert die äussere Haltung. Die Schweiz interagiert mit der Welt zu ihren eigenen Bedingungen, selektiv, bilateral und mit sorgfältiger Aufmerksamkeit darauf, ihre Handlungsfreiheit zu bewahren. Das ist kein Isolationismus – die Schweiz ist tief in globale Wirtschaftsnetzwerke eingebettet und beherbergt bedeutende internationale Organisationen. Es ist eine spezifische Form des Engagements, die auf die Aufrechterhaltung der Grenze optimiert ist: mitwirken, wo Mitwirkung profitabel oder notwendig ist; widerstehen, wo Mitwirkung institutionelle Verpflichtungen verlangen würde, die künftiges souveränes Handeln einschränken.

Die drei Komponenten bilden ein System. Der *Sonderfall* definiert die Identität, die geschützt werden muss. Die *Konkordanz* stellt den Mechanismus bereit, über den dieser Schutz umgesetzt wird. Die pragmatische Neutralität definiert die äussere Haltung, durch die die geschützte Identität mit der Welt interagiert. Zusammen erzeugen sie ein kulturelles Betriebssystem, das ausserordentlich wirksam darin ist, interne Kohärenz aufrechtzuerhalten, und ausserordentlich widerständig gegen Grenzerweiterung.

Das System ist selbstverstärkend. Der *Sonderfall* erzeugt die Überzeugung, die schweizerischen Institutionen seien einzigartig erfolgreich. Die *Konkordanz* stellt sicher, dass Infragestellungen dieser Überzeugung einen Konsensprozess überstehen müssen, der von Akteuren beherrscht wird, die von der gegenwärtigen Ordnung profitieren. Die pragmatische Neutralität filtert externe Signale durch eine Linse souveränen Eigeninteresses, welche Informationen über globale Kosten systematisch abwertet. Jede Komponente verstärkt die anderen. Das Betriebssystem widersteht der Grenzerweiterung nicht bloss – es macht Grenzerweiterung schwer *denkbar* innerhalb der Begriffe des schweizerischen politischen Diskurses, denn der Diskurs selbst ist durch das Betriebssystem strukturiert.

Dies ist der tiefste Mechanismus, und er ist auch derjenige, der am schwersten zu adressieren ist. Die in den §§2.1–2.6 beschriebenen strukturellen Mechanismen können prinzipiell durch institutionelle Reformen verändert werden – Sensoren wieder anschliessen, Autorität delegieren, Vetoschwellen anpassen. Das kulturelle Betriebssystem kann nicht allein durch institutionelle Reformen verändert werden. Es muss

evolviert

werden – und zwar durch eben jene Konsensprozesse, die es gegenwärtig so einstellt, dass sie die bestehende Grenze verteidigen. Der Frage, wie dies bewerkstelligt werden könnte, wird in Abschnitt 4 nachgegangen.

3. Empirische Fälle: Das Grenzerweiterungsdefizit in Aktion

Die in Abschnitt 2 beschriebenen Mechanismen sind architektonische Abstraktionen. Dieser Abschnitt verankert sie in drei Fällen, in denen sich das Grenzerweiterungsdefizit in dokumentiertem Detail abgespielt hat. Die Fälle sind so ausgewählt, dass jeder eine andere Kombination von Mechanismen aktiviert und eine andere Facette des Defizits beleuchtet – und dass sie zusammengenommen zeigen, dass die reaktive Flickschleife keine historische Kuriosität ist, sondern ein fortdauerndes, strukturell reproduziertes Muster.

3.1 Das Verhältnis zur EU: Wo alle Mechanismen aufeinanderprallen

Das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Europäischen Union ist der folgenreichste Test für das Grenzerweiterungsdefizit, denn es ist die Arena, in der alle sieben Mechanismen gleichzeitig wirken und in der die Dynamik der Souveränitätserosion über die Zeit hinweg am deutlichsten sichtbar ist. Die EU ist die grösste Handelspartnerin der Schweiz, die Quelle des Grossteils ihrer Einwanderung, das regulatorische Umfeld, an das sich die meisten ihrer Exporte halten müssen, und die institutionelle Architektur, deren Regeln zunehmend die Bedingungen bestimmen, unter denen die schweizerische Wirtschaftstätigkeit erfolgt. Wenn die Schweiz ihre Governance-Grenze irgendwo erweitern kann, dann hier. Die Geschichte dieses Versuchs ist lehrreich.

Der bilaterale Weg. Am 6. Dezember 1992 lehnten die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum mit einem Ergebnis von 50,3 zu 49,7 Prozent ab – eines der knappsten und folgenreichsten Referendumsergebnisse der Schweizer Geschichte. Der EWR hätte der Schweiz Zugang zum EU-Binnenmarkt über einen umfassenden institutionellen Rahmen verschafft, mit systematischer Übernahme des einschlägigen EU-Rechts und einem multilateralen Streitbeilegungsverfahren. Die Ablehnung – angetrieben von der *Sonderfall*-Identität, Souveränitätssorgen und der sich herausbildenden Rolle der SVP als Partei der Grenzverteidigung – verunmöglichte den umfassenden Ansatz und begründete den sogenannten bilateralen Weg.

Der bilaterale Weg ist die institutionalisierte reaktive Flickschleife. Statt eines einzigen umfassenden Abkommens, das das Verhältnis der Schweiz zu ihrer wichtigsten externen Umwelt definiert hätte, wurde das Verhältnis durch ein Flickwerk aus über 120 bilateralen Abkommen aufgebaut, von denen jedes einen bestimmten Bereich abdeckt – Personenfreizügigkeit, Luftverkehr, Landverkehr, Landwirtschaft, technische Handelshemmnisse, Forschungszusammenarbeit und Dutzende mehr. Jedes Abkommen wurde einzeln ausgehandelt, einzeln ratifiziert und konnte prinzipiell einzeln beendet werden (obwohl eine «Guillotine-Klausel» die Hauptabkommen der Bilateralen I verknüpfte, so dass die Kündigung eines Abkommens die Kündigung aller auslösen würde). Die Architektur war bewusst modular. Sie erlaubte der Schweiz die Teilnahme an bestimmten Dimensionen des EU-Binnenmarkts, ohne den umfassenden institutionellen Rahmen akzeptieren zu müssen, den eine volle Teilnahme erfordern würde.

Das ist das Grenzerweiterungsdefizit in seinem reinsten architektonischen Ausdruck. Die schweizerische Governance-Grenze wurde schrittweise ausgeweitet, Bereich für Bereich, Abkommen für Abkommen – weit genug, um den Marktzugang zu wahren, nie weit genug, um eine echte Grenzerweiterung darzustellen. Jedes bilaterale Abkommen war ein Flickwerk: Es linderte den spezifischen Druckpunkt (Marktzugang für Waren, Forschungszusammenarbeit, Personenfreizügigkeit), ohne die strukturelle Frage anzugehen, wie sich die Governance-Architektur der Schweiz zu jenem regulatorischen Umfeld verhält, das zunehmend die wirtschaftlichen Ergebnisse der Schweiz bestimmt.

Das institutionelle Rahmenabkommen und sein Scheitern. Mitte der 2010er-Jahre zeigte das Flickwerk Risse. Die bilateralen Abkommen waren statisch – sie spiegelten das zum Zeitpunkt ihrer Aushandlung geltende EU-Recht wider und aktualisierten sich nicht automatisch mit dessen Weiterentwicklung. Die Kluft zwischen den Regeln für die für die Schweiz zugänglichen Teile des Binnenmarkts und den Regeln für den Rest des Markts wurde grösser. Die EU, die den bilateralen Ansatz zwei Jahrzehnte lang toleriert hatte, signalisierte zunehmend deutlicher, dass sie keine neuen Abkommen aushandeln oder bestehende aktualisieren würde ohne einen institutionellen Rahmen, der eine dynamische Angleichung sicherstellt – einen Mechanismus, durch den das schweizerische Recht in den abgedeckten Bereichen im Gleichschritt mit dem EU-Recht weiterentwickelt würde, mit einem Streitbeilegungsverfahren zur Handhabung von Meinungsverschiedenheiten.

Die daraus resultierende Verhandlung dauerte sieben Jahre. Das institutionelle Rahmenabkommen, im November 2018 im Entwurf finalisiert, hätte genau diesen Mechanismus geschaffen: dynamische Übernahme des einschlägigen EU-Rechts in den von den bilateralen Abkommen erfassten Bereichen, ein Streitbeilegungsverfahren unter Einbezug des Europäischen Gerichtshofs und Bestimmungen zu staatlichen Beihilfen. Es war, in den Begriffen des Rahmens, eine echte Grenzerweiterung – eine strukturelle Veränderung der Governance-Architektur, die die regulatorische Dynamik der EU als dauerhaftes Merkmal und nicht als gelegentlichen externen Schock in die schweizerische demokratische Deliberation integriert hätte.

Am 26. Mai 2021 gab der Bundesrat bekannt, dass er das Abkommen nicht unterzeichnen werde.

Die Gründe für das Scheitern sind eine Fallstudie im Zusammenspiel der Mechanismen. Die Gewerkschaften wandten sich gegen Bestimmungen, die ihrer Auffassung nach den schweizerischen Lohnschutz schwächen würden – die *flankierenden Massnahmen*, die Schweizer Arbeitnehmende davor schützen, von entsandten Arbeitskräften aus Niedriglohn-EU-Mitgliedstaaten unterboten zu werden. Die SVP wandte sich gegen die Souveränitätsimplikationen der dynamischen Rechtsübernahme und der Beteiligung des EuGH. Kantone und Wirtschaftsverbände wandten sich gegen die Bestimmungen über staatliche Beihilfen, die den kantonalen Steuerwettbewerb eingeschränkt hätten. Jeder dieser Einwände gründete für sich genommen in legitimen Bedenken. Jeder wurde von einem anderen strukturellen Mechanismus verstärkt: Die Gewerkschaften aktivierten die Veto-Topologie (§2.4) und blockierten das Abkommen über die Vernehmlassung; die SVP aktivierte die *Sonderfall*-Immunantwort (§2.7) und stellte das Abkommen als existenzielle Bedrohung der schweizerischen Souveränität dar; die Kantone aktivierten die Modularitätsverteidigung und schützten ihre

Steuerautonomie gegen internationale Verpflichtungen auf Bundesebene. Der Faraday-Käfig (§2.2) wirkte im Hintergrund: Die Signale der EU über die Konsequenzen einer Ablehnung – Erosion des Marktzugangs, Verlust der Forschungszusammenarbeit, schleichende Marginalisierung – wurden durch die strukturelle Neigung der Neutralitätshaltung abgeschwächt, externen Druck eher als handhabbar denn als bestimmend zu behandeln.

Das Scheitern war, in den Begriffen dieses Berichts, ein Fall, in dem mehrere Vetopunkte unabhängig und gleichzeitig eine Grenzerweiterung blockierten, die kein einzelner Vetopunkt allein hätte blockieren können. Die Veto-Topologie verlangsamte den Prozess nicht nur. Sie machte das Ergebnis strukturell unvermeidbar. Keine Version des Abkommens konnte gleichzeitig die Gewerkschaften beim Lohnschutz, die SVP bei der Souveränität und die Kantone bei den staatlichen Beihilfen zufriedenstellen – denn die Vetomacht jedes Akteurs war in seinem Bereich absolut, und die Bereiche waren innerhalb der von der EU gesetzten Parameter nicht miteinander vereinbar.

Die unmittelbaren Konsequenzen demonstrierten die Dynamik der Souveränitätserosion. Am selben Tag, an dem die Schweiz ihren Rückzug aus den Verhandlungen bekanntgab, liess die EU das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Medizinprodukten auslaufen. Schweizer Medizintechnikfirmen – ein Sektor mit Milliardenumsätzen im Export jährlich – wurden als Drittstaatsproduzenten neu eingestuft und sahen sich neuen regulatorischen Hürden gegenüber, die das MRA beseitigt hatte. Die Kosten wurden auf über 100 Millionen Schweizer Franken jährlich geschätzt. Die Grenze, die die Schweiz durch die Ablehnung des Rahmenabkommens verteidigt hatte, wurde trotzdem durchbrochen – nicht durch institutionelle Angleichung, sondern durch Marktausschluss.

Bilaterale III: der nächste Zyklus der Schleife. Die Zeit nach dem Scheitern bestätigte das Muster des reaktiven Flickwerks. Im März 2022 begannen Sondierungsgespräche. Formelle Verhandlungen über einen neuen «Paketansatz» – Bilaterale III – wurden im März 2024 aufgenommen. Die Verhandlungen wurden im Dezember 2024 abgeschlossen, im Mai 2025 paraphiert und im März 2026 unterzeichnet. Die Botschaft ans Parlament wurde im März 2026 mit einem fakultativen Referendum verabschiedet. Mitte 2026 läuft die parlamentarische Debatte.

Bilaterale III ist ein umfassenderes Paket als jede bisherige bilaterale Vereinbarung. Es enthält neue Abkommen über Strom, Lebensmittelsicherheit und grenzüberschreitende Gesundheitszusammenarbeit. Es schafft einen Mechanismus zur dynamischen Angleichung des schweizerischen Rechts an das EU-Recht in den abgedeckten Bereichen. Es enthält einen Streitbeilegungsrahmen. Es verlangt von der Schweiz einen Beitrag zum EU-Kohäsionsfonds. Es ändert sechsunddreissig Schweizer Gesetze. Es integriert vierundneunzig EU-Rechtsakte ins schweizerische Recht. Es ist strukturell näher an jener Grenzerweiterung, die das institutionelle Rahmenabkommen erreicht hätte, als alles, was die Schweiz bisher akzeptiert hat.

Es wurde zudem von einer schwächeren Position aus ausgehandelt. Die 2024 verfügbaren Bedingungen waren weniger günstig als jene von 2018. Die Geduld der EU war dünner geworden. Der Ausschluss von Medizinprodukten hatte gezeigt, dass die EU bereit war, Kosten aufzuerlegen. Der geopolitische Kontext –

der Krieg in der Ukraine, Energieunsicherheit, Unterbrüche in Lieferketten – hatte die Kalkulation für beide Seiten verschoben, doch die Abhängigkeit der Schweiz von stabilen europäischen Beziehungen war stärker gestiegen als die Abhängigkeit Europas von der Schweiz. Die reaktive Flickschleife schloss ihren Zyklus: den umfassenden Rahmen ablehnen, die Konsequenzen absorbieren, unter grösserem Druck einen Ersatz aushandeln, Bedingungen akzeptieren, die nicht nötig gewesen wären, wenn die ursprüngliche Erweiterung angenommen worden wäre.

Die These der Souveränitätserosion könnte kaum deutlicher illustriert werden. Der Mechanismus zur dynamischen Rechtsangleichung in den Bilateralen III – das Erfordernis, dass das schweizerische Recht in den abgedeckten Bereichen im Gleichschritt mit dem EU-Recht weiterentwickelt wird – ist wohl ein tieferer Souveränitätseingriff, als das institutionelle Rahmenabkommen ihn verlangt hätte, denn er ist in ein breiteres Paket eingebettet, dessen Scheitern nun nicht nur die neuen Abkommen, sondern den gesamten bilateralen Rahmen gefährden würde. Die Grenze, die 2021 verteidigt wurde, wurde 2026 ausgeweitet – zu schlechteren Bedingungen, unter grösserem Druck, mit weniger Verhandlungsmacht.

Und die Schleife ist nicht zu Ende. Die SVP bleibt kategorisch dagegen. Ein obligatorisches Referendum – das ein doppeltes Mehr von Volk und Ständen erfordert – wird sowohl über parlamentarische Kanäle als auch über eine Volksinitiative verfolgt (die «Kompass»-Initiative, unterstützt von drei Milliardenärztern, die für jedes künftige Abkommen mit Brüssel ein doppeltes Mehr verlangen würde). Die Initiative «Keine 10-Millionen-Schweiz», deren Abstimmung auf den 14. Juni 2026 angesetzt ist, würde die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz begrenzen und könnte die Kündigung des Freizügigkeitsabkommens auslösen – was wiederum über die Guillotine-Klausel den gesamten bilateralen Rahmen, einschliesslich der Bilateralen III, zu Fall bringen würde. Das Immunsystem ist weiterhin aktiv. Die Veto-Topologie ist weiterhin im Spiel. Die nächste Iteration der Flickschleife könnte sich bereits bilden.

3.2 Einwanderung: Wenn die interne Architektur die externe Störung wahrnimmt

Die Einwanderung ist der theoretisch lehrreichste Fall in der schweizerischen Diagnose, denn es ist der Bereich, in dem die direktdemokratische Architektur genau das tut, was der Rahmen von einem gut gestalteten Governance-System verlangt – sie nimmt die Störung wahr, legt die Spannung offen und erzeugt ein klares demokratisches Signal – und das Ergebnis ist dennoch ein reaktives Flickwerk. Der Fall zeigt, dass Wahrnehmung ohne Kontrolle einen spezifischen Versagensmodus erzeugt, der sich von Blindheit unterscheidet, und dass das Grenzerweiterungsdefizit selbst dann wirkt, wenn der Beobachtungskanal wie vorgesehen funktioniert.

Die Masseneinwanderungsinitiative von 2014. Am 9. Februar 2014 nahmen die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» mit einem Ergebnis von 50,3 zu 49,7 Prozent an. Die von der SVP lancierte Initiative verlangte vom Bundesrat, jährliche Einwanderungskontingente festzulegen und das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU neu zu

verhandeln. Die Abstimmung war die genau wie vorgesehen funktionierende direktdemokratische Architektur: Ein Teil der Bevölkerung nahm eine Störung wahr (schnelle Einwanderung, Druck auf den Wohnungsmarkt, kulturelle Ängste, Arbeitsmarktwettbewerb), sammelte 100'000 Unterschriften, brachte das Thema an die Urne und gewann.

Das Problem war strukturell. Die Störung, die die Initiative zu regieren suchte – von wirtschaftlichen Ungleichgewichten, EU-Freizügigkeitsprinzipien und globalen Migrationsdynamiken angetriebene Einwanderungsströme –, entstand ausserhalb der schweizerischen Governance-Grenze. Die Initiative schrieb Kontingente vor. Das Freizügigkeitsabkommen verbot sie. Die Guillotine-Klausel des bilateralen Rahmens bedeutete, dass die Einführung von Kontingenten die Kündigung aller Abkommen der Bilateralen I ausgelöst hätte. Das demokratische Signal war klar. Die Fähigkeit der Governance-Architektur, darauf zu handeln, wurde durch die Systemgrenze eingeschränkt.

Das Ergebnis war das paradigmatische reaktive Flickwerk. Das 2016 verabschiedete Umsetzungsgesetz ersetzte das Quotenmandat der Initiative durch einen abgeschwächten «Inländervorrang light»-Mechanismus – eine Pflicht für Arbeitgebende in Branchen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, offene Stellen bei den öffentlichen Arbeitsvermittlungen zu melden und bei Vorstellungsgesprächen bereits angemeldeten Stellensuchenden Vorrang zu geben. Keine festen Kontingente. Keine Neuverhandlung der Personenfreizügigkeit. Keine Beendigung des bilateralen Rahmens. Das demokratische Signal wurde zur Kenntnis genommen, durch die Konkordanzmaschinerie verarbeitet und brachte ein Ergebnis hervor, das weder die Befürworter der Initiative (die harte Zuwanderungsgrenzen wollten) noch die EU (die selbst den Inländervorrang-Mechanismus mit Argwohn betrachtete) zufriedenstellte.

Das Muster wiederholte sich. Im September 2020 wurde die «Kündigungsinitiative» der SVP – die das Freizügigkeitsabkommen direkt gekündigt hätte – von 61,7 Prozent der Stimmenden abgelehnt. Das Ergebnis legt nahe, dass die breitere Bevölkerung sich für die Beibehaltung der bestehenden Ordnung entschied, als sie mit den konkreten Konsequenzen der Grenzverteidigung (Verlust des bilateralen Rahmens) konfrontiert wurde. Doch die zugrundeliegende Spannung wurde nicht gelöst. Sie wurde aufgeschoben.

Im Juni 2026 kommt sie erneut an die Oberfläche. Die ebenfalls von der SVP vorangetriebene Initiative «Keine 10-Millionen-Schweiz» würde verfassungsrechtlich festschreiben, dass die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz unter zehn Millionen bleibt, mit Notfallmassnahmen ab 9,5 Millionen. Eine Umsetzung im Falle einer Annahme der Initiative würde mit ziemlicher Sicherheit Einschränkungen der Personenfreizügigkeit erfordern, die mit dem bilateralen Rahmen – und damit mit den Bilateralen III – unvereinbar wären. Umfragen Ende 2025 zeigten eine nahezu gleichmässig gesplante Wählerschaft.

Die architektonische Signatur. Was den Einwanderungsfall lehrreich macht, ist nicht der politische Inhalt, sondern das strukturelle Muster. Die direktdemokratische Architektur nimmt die Störung wahr. Die Bürgerinnen und Bürger stimmen direkt, wiederholt, mit hohem Engagement und klaren Präferenzen darüber ab. Das System ist nicht blind. Es ist nicht langsam – die Initiativen durchlaufen den demokratischen Prozess im charakteristischen Tempo der Architektur. Das Problem ist, dass die Störungsquelle ausserhalb der

Systemgrenze liegt. Schweizer Wählerinnen und Wähler können eine Präferenz zur Einwanderung äussern, aber sie können die wirtschaftlichen Ungleichheiten, die institutionelle EU-Dynamik und den globalen Migrationsdruck, die die Ströme erzeugen, nicht kontrollieren. Die Governance-Architektur kann die Störung mit hoher Treffsicherheit *beobachten* und mit demokratischer Legitimität auf die Beobachtung *reagieren* – aber sie kann die Störung nicht *lösen*, denn eine Lösung würde eine Governance-Kapazität erfordern, die über die von der Architektur definierte Grenze hinausreicht.

Das Ergebnis ist ein sich wiederholender Zyklus: wahrnehmen → ausdrücken → flicken → verschieben. Jede Iteration legt die Spannung offen, demonstriert die Fähigkeit der Architektur zur demokratischen Beobachtung und dann ihre Unfähigkeit zur grenzüberschreitenden Auflösung. Die Spannung wird nicht unterdrückt – dafür ist das schweizerische System zu demokratisch. Sie wird verwaltet, schrittweise, reaktiv, durch Flickwerke, die das Signal anerkennen, ohne die Quelle anzugehen.

Der Einwanderungsfall offenbart auch das *Sonderfall*-Immunsystem in seiner explizitesten Form. Die Rahmung der SVP – Schweizer Identität bedroht durch ausländischen Zustrom, Schweizer Souveränität bedroht durch EU-Regeln, Schweizer Kultur bedroht durch demografischen Wandel – ist eine direkte Aktivierung der grenzverteidigenden Identität. Die Referenden zur Einwanderung sind nicht nur politische Abstimmungen. Es sind Identitätsabstimmungen – Momente, in denen die Wählerschaft faktisch gefragt wird, ob die *Sonderfall*-Grenze halten oder nachgeben soll. Diese Rahmung macht jede Einwanderungsabstimmung zu einem Immunsystemtest: Wird die Grenze ausgeweitet oder verteidigt? Bislang hat das Immunsystem gehalten – aber um den Preis zunehmend überdehnter Flickwerke, die weder die Verteidiger noch die Kritiker der bestehenden Grenze zufriedenstellen.

3.3 Das Bankgeheimnis: Das paradigmatische reaktive Flickwerk

Wenn der EU-Fall die volle Komplexität des Grenzerweiterungsdefizits illustriert und der Einwanderungsfall die Wahrnehmung ohne Kontrolle zeigt, dann illustriert der Fall des Bankgeheimnisses die reaktive Flickschleife in ihrer reinsten Form – ein einzelner, nachvollziehbarer Bogen von der Grenzverteidigung über externen Druck bis zur erzwungenen Anpassung zu ungünstigen Bedingungen.

Die Architektur der absichtlichen Blindheit. Das schweizerische Bankgeheimnis war kein Unfall, keine Tradition und keine Nachlässigkeit. Es war eine architektonische Entscheidung, gesetzlich kodifiziert und mit strafrechtlichen Sanktionen bewehrt. Artikel 47 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen von 1934 stellte es für Bankangestellte unter Strafe, Kundeninformationen an Dritte, einschliesslich ausländischer Regierungen, weiterzugeben. Die rechtliche Architektur war explizit: Das schweizerische Governance-System würde die Herkunft von bei Schweizer Banken eingelegtem Vermögen nicht wahrnehmen. Der Beobachtungskanal wurde so konstruiert, dass er in der Dimension «Woher stammt das Geld und wurden die Steuern darauf bezahlt?» den Wert «null» anzeigte.

Jahrzehntlang funktionierte das. Die Architektur zog Kapital aus der ganzen Welt an – teils legitimes Vermögen auf der Suche nach Stabilität und Diskretion, teils Erträge aus Steuerhinterziehung, Korruption und Schlimmerem. Der Schweizer Bankensektor wuchs und verwaltete schliesslich Vermögenswerte in der Grössenordnung eines Mehrfachen des Schweizer BIP. Der Wohlstand war real. Die Externalitäten – die fiskalische Erosion in den Ländern, deren Bürger ihr Vermögen in der Schweiz versteckten, der Governance-Schaden in Entwicklungsländern, deren Eliten gestohlene Gelder in Zürich und Genf parkierten – wurden von Bevölkerungen getragen, die im schweizerischen politischen System keine Stimme hatten und auf keinem Schweizer Dashboard erschienen.

Der Mechanismus der asymmetrischen Beobachtung funktionierte mit Lehrbuchpräzision. Der Bankensektor verfügte über ausgeklügelte globale Informationen über Kapitalflüsse – er musste es, aus geschäftlichen Gründen. Die Governance-Architektur verfügte über keine davon – planmässig, kraft Gesetz, unter Strafandrohung.

Der externe Schock. Das Gleichgewicht brach 2007–2008, als das US-Justizministerium begann, gegen die UBS zu ermitteln, weil sie amerikanischen Bürgern bei der Steuerhinterziehung half. Die Ermittlungen offenbarten das Ausmass der Operation: schätzungsweise 52'000 Konten von US-Steuerpflichtigen mit Milliarden an nicht deklarierten Vermögenswerten. 2009 willigte die UBS ein, 780 Millionen Dollar an Bussen zu zahlen und Daten zu etwa 4'450 Konten offenzulegen – ein direkter Bruch der Geheimhaltungsarchitektur, erzwungen durch die US-amerikanische Gerichtsbarkeit über die amerikanischen Geschäfte der UBS und die Drohung, der UBS die US-Banklizenz zu entziehen.

Der Mechanismus der erzwungenen Anpassung ist wichtig. Die Vereinigten Staaten überzeugten die Schweiz nicht durch diplomatische Argumente, moralische Überzeugung oder multilaterale Verhandlungen zur Aufgabe des Bankgeheimnisses. Sie nutzten strukturellen Hebel – den Zugang zum US-Finanzsystem, ohne den die UBS als globale Bank nicht funktionieren konnte –, um die Kosten der Geheimhaltungsverteidigung über die Kosten der Offenlegung steigen zu lassen. Die schweizerische Governance-Architektur entschied sich nicht, ihre Grenze zu erweitern. Sie wurde von einem externen Akteur mit genügend Macht, die Grenzverteidigung unhaltbar zu machen, dazu gezwungen.

Die Kaskade. Der UBS-Fall öffnete die Schleusen. Zwischen 2013 und 2015 traten über achtzig Schweizer Banken in das Programm des US-Justizministeriums zur Beilegung von Steuerhinterziehungsermittlungen ein, zahlten erhebliche Bussen und legten Kundendaten offen. Parallel dazu entwickelte die OECD den Gemeinsamen Meldestandard für den automatischen Informationsaustausch, und die EU verstärkte den Druck durch eigene Transparenzinitiativen und die Drohung mit der Aufnahme auf schwarze Listen. 2015 stimmte das Schweizer Parlament der Übernahme des AIA-Standards zu. Die Datenerhebung begann 2017. Die ersten automatischen Austausche – Schweizer Banken übermittelten Kontoinformationen an ausländische Steuerbehörden zu rund 100 Partnerstaaten – fanden 2018 statt.

Die Transformation war nach jedem Massstab dramatisch. Ein Land, das die Weitergabe von Bankinformationen unter Strafe gestellt hatte, übermittelte sie nun automatisch an Dutzende ausländischer Regierungen. Die Architektur, die auf Blindheit hin konstruiert worden war, wurde auf Transparenz umverkabelt – nicht durch demokratische Wahl der Schweiz, sondern durch äusseren Zwang.

Die Evidenz für die Souveränitätserosion. Der Fall des Bankgeheimnisses liefert den klarsten Beleg für die in §1.5 vorgebrachte These der Souveränitätserosion. In jedem Stadium wurden die Bedingungen der Anpassung in erster Linie von externen Akteuren gesetzt:

Die USA diktierten die Bedingungen der UBS-Vereinbarung und des darauf folgenden DOJ-Programms. FATCA – der Foreign Account Tax Compliance Act – war ein einseitiges US-Gesetz, das ausländische Finanzinstitute weltweit verpflichtete, über US-Kontoinhaber zu berichten, oder mit Strafquellensteuern konfrontiert zu werden. Das anfängliche FATCA-Abkommen der Schweiz (2014) übernahm das «Modell-2»-Rahmenwerk, unter dem Schweizer Banken direkt an die IRS und nicht über Schweizer Behörden berichteten – eine Struktur, die US-Präferenzen widerspiegelte, nicht schweizerische. Der Wechsel zu einem gegenseitigen «Modell-1»-Abkommen, das im Juni 2024 unterzeichnet wurde und voraussichtlich 2027 in Kraft treten wird, war selbst eine jahrzehntelang verzögerte Anpassung an einen Standard, den die meisten anderen Länder Jahre zuvor übernommen hatten.

Die OECD setzte die Bedingungen des AIA-Standards. Die Schweiz übernahm ihn, doch das Design, der Zeitplan und die Reichweite des Standards wurden durch einen internationalen Prozess bestimmt, in dem die Schweiz eine Teilnehmerin unter vielen war.

Der Druck der EU mittels schwarzer Listen prägte das Tempo und den Umfang der Schweizer Transparenzreformen. Die Drohung, als nicht-kooperative Jurisdiktion eingestuft zu werden – mit den Reputations- und Marktzugangsfolgen, die eine solche Einstufung mit sich bringt – lieferte den strukturellen Anreiz, den die Schweizer Innenpolitik allein nicht hervorgebracht hatte.

Ein kontrafaktisches Szenario ist lehrreich. Hätte die Schweiz in den 1990er- oder frühen 2000er-Jahren proaktiv ihr eigenes Transparenzregime entworfen – als der internationale Konsens zum automatischen Austausch noch im Entstehen war und die Schweiz noch erheblichen Einfluss als weltweit führendes Private-Banking-Zentrum besass –, hätte sie die Bedingungen mitgestalten können. Sie hätte das Tempo bestimmen können. Sie hätte ein System gestalten können, das schweizerische institutionelle Präferenzen widerspiegelt (vielleicht ein Modell, das Informationen von Anfang an über die Schweizer Behörden leitete, mit von der Schweiz gestalteten Datenschutzvorkehrungen, nach einem von der Schweiz bestimmten Zeitplan). Stattdessen verteidigte sie die Grenze, bis die Grenze zu von anderen gesetzten Bedingungen durchbrochen wurde.

Die reaktive Flickschleife durchlief ihren gesamten Bogen. Die Architektur wurde verteidigt → der externe Druck nahm zu → der Druck überstieg die Verteidigung → die Anpassung erfolgte unter Zwang, zu von externen Akteuren diktierten Bedingungen → das System kehrte zu einem neuen Gleichgewicht zurück, mit

einer stärker ausgeweiteten Grenze, als eine proaktive Anpassung es erfordert hätte, und mit weniger souveräner Kontrolle über das Ergebnis, als eine proaktive Gestaltung bewahrt hätte.

Was bleibt. Die Architektur des Bankgeheimnisses ist weitgehend demontiert. Aber das breitere Muster der Externalisierung besteht fort. Der Rohstoffhandelsplatz – Vitol, Glencore, Trafigura, Mercuria – bleibt nach Schweizer Massstäben leicht reguliert. Die Unternehmenssteuerkonkurrenz ist zwar durch das globale Mindeststeuerabkommen der OECD eingeschränkt, zieht aber weiterhin multinationale Konzernzentralen zu Bedingungen an, die die Fiskalkapazität anderswo aushöhlen. Die Vermögensverwaltungsbranche hat sich an das Umfeld nach dem Ende des Bankgeheimnisses angepasst und floriert weiterhin, indem sie nun mit Schweizer Stabilität, Rechtsstaatlichkeit und Diskretion wirbt und nicht mehr mit Undurchsichtigkeit.

Der Fall des Bankgeheimnisses ist nicht das Ende der Externalisierungsgeschichte. Er ist die erste abgeschlossene Iteration – der Machbarkeitsnachweis für die reaktive Flickschleife, der sowohl ihre Mechanik als auch ihre Kosten demonstriert. Die nächsten Iterationen – Regulierung des Rohstoffhandels, Angleichung der Unternehmensbesteuerung, klimabezogene Finanzoffenlegung – sind bereits am Horizont sichtbar. Die Frage ist, ob die Schweiz das Muster rechtzeitig erkennt, um es zu durchbrechen, oder ob jeder Bereich demselben Bogen folgt: Verteidigung, externer Druck, erzwungene Anpassung, Souveränitätserosion, neues Gleichgewicht, nächster Bereich.

4. Wie der Aufbau von Grenzüberschreitung aussehen würde

Die Reihe hat über fünfzehn Länderberichte hinweg gelernt, dass präskriptive Abschnitte ein strukturelles Risiko bergen: Sie können den Eindruck erwecken, die richtige, korrekt gestaltete Intervention werde die architektonischen Beschränkungen überwinden, die das Problem hervorgebracht haben. Die Evidenz spricht dagegen. Immunsysteme absorbieren Reformen. Umgehungsstrategien entlasten das Substrat, das sie doch transformieren sollten. Das Lesbarkeitsproblem bedeutet, dass die Akteure, die am besten positioniert sind, Veränderungen umzusetzen, am wenigsten in der Lage sind, deren Notwendigkeit zu erkennen. Die in dieser Reihe vorgeschlagenen Übergangsarchitekturen werden nicht als Lösungen angeboten, sondern als Entwürfe – architektonisch fundiert, auf Mechanismen ausgerichtet und ehrlich, was die Bedingungen angeht, unter denen sie sich kumulieren statt verflüchtigen könnten.

Der Fall der Schweiz ist in einer entscheidenden Hinsicht ungewöhnlich. In jedem anderen Länderbericht muss die Übergangsarchitektur gegen ein dysfunktionales internes Governance-System arbeiten. In der Schweiz muss sie

mit

einem funktionierenden arbeiten. Die interne Architektur ist nicht das Hindernis. Die interne Architektur ist das Kapital. Die gestalterische Herausforderung besteht darin, die aussergewöhnliche institutionelle Maschinerie der Schweiz – direkte Demokratie, kantonales Experimentieren, Konsensprozesse, hohes Vertrauen, verteilte Autorität – für etwas einzusetzen, wofür diese Maschinerie nicht gebaut wurde: die Erweiterung der Governance-Grenze um Dimensionen, die auszuschliessen die Architektur entworfen wurde.

Das ist schwieriger, als es klingt. Eine Architektur umzuwidmen ist schwerer, als eine neue zu bauen, denn die bestehende Architektur besitzt ein Immunsystem, das auf ihre gegenwärtige Funktion kalibriert ist, und jede Umwidmung wird als Bedrohung dieser Funktion wahrgenommen – selbst dann, wenn die Umwidmung die langfristige Lebensfähigkeit des Systems stärken würde. Die nachfolgend vorgeschlagenen Interventionen sind mit dieser Beschränkung im Hinterkopf entworfen. Jede zielt auf einen in Abschnitt 2 identifizierten spezifischen Mechanismus, nutzt die bestehende schweizerische institutionelle Infrastruktur, anstatt fremde Modelle zu importieren, und ist darauf ausgelegt, die Anreize zu verändern, auf die das Immunsystem reagiert, anstatt das Immunsystem direkt zu überwältigen.

4.1 Das Prinzip: Grenzneukalibrierung ohne Destabilisierung

Die Schweiz braucht keinen radikalen inneren Umbau. Sie braucht keine neuen Institutionen. Sie braucht keine Verfassungsrevolution. Was sie braucht, ist eine Neukalibrierung der Grenze, innerhalb derer ihre bestehenden Institutionen operieren – eine Erweiterung des Perimeters demokratischer Deliberation, politischer Rückkopplung und Rechenschaftspflicht, um die globalen Dimensionen einzuschliessen, die die gegenwärtige Grenze ausschliesst.

Das Gestaltungsprinzip folgt unmittelbar aus der Diagnose. Das Grenzerweiterungsdefizit wird von sieben interagierenden Mechanismen hervorgebracht. Eine wirksame Übergangsarchitektur muss genügend dieser Mechanismen gleichzeitig adressieren, damit die eskalierende Dynamik ihre Richtung ändert – von der Verstärkung der gegenwärtigen Grenze hin zu ihrer schrittweisen Erweiterung. Doch sie muss dies tun, ohne die Immunantwort auszulösen, die jede Grenzerweiterung als existenzielle Bedrohung behandelt. Die architektonische Strategie besteht daher nicht darin, die Grenze direkt anzugreifen, sondern das informatorische Umfeld zu verändern, in dem die Grenze verteidigt wird – die Kosten der Grenzverteidigung innerhalb der bestehenden Governance-Rückkopplungsschleife sichtbar zu machen, sodass die Akteure, die gegenwärtig die Grenze verteidigen, beginnen, diese Verteidigung als zunehmend kostspielig für ihre eigenen Interessen wahrzunehmen.

Das ist dieselbe Logik, die die Reihe andernorts angewendet hat: die Anreize verändern, auf die das Immunsystem reagiert, sodass das rationale Verhalten des Immunsystems selbst in eine andere Richtung zu weisen beginnt. Im Fall der Schweiz ist der wirksamste Hebel die Information. Das Immunsystem verteidigt die Grenze unter anderem deshalb, weil die Governance-Architektur die Kosten dieser Verteidigung nicht wahrnimmt. Wenn die Kosten sichtbar werden – über dieselben hochauflösenden Beobachtungskanäle, die die interne schweizerische Governance so wirksam machen –, verschiebt sich die Kalkulation. Nicht sofort. Nicht dramatisch. Aber strukturell.

4.2 Von asymmetrischer zu symmetrischer Beobachtung

Zielmechanismus: Asymmetrische Beobachtung (§2.1) – die selektive Trennung zwischen kommerziellen Sensoren, die globale Dimensionen wahrnehmen, und Governance-Rückkopplungsschleifen, die sie ausschliessen.

Die Intervention: Ein «Global-Footprint-Dashboard». Ein öffentlich zugänglicher, unabhängig geführter, gesetzlich verankerter Satz von Kennzahlen, der die globalen Externalitäten der schweizerischen Wirtschaftstätigkeit verfolgt. Kein Forschungsprojekt. Kein NGO-Bericht. Eine dauerhafte institutionelle Einrichtung, eingebettet in die Governance-Architektur mit demselben rechtlichen Stellenwert wie die Finanzstabilitätsberichte der Schweizerischen Nationalbank oder die Wirtschaftsindikatoren des Bundesamts für Statistik.

Das Dashboard würde mindestens erfassen: die geschätzten fiskalischen Auswirkungen der schweizerischen Unternehmenssteuerstrukturen auf die Steuerbasen der Partnerländer; den ökologischen und sozialen Fussabdruck von Rohstofflieferketten, die mit in der Schweiz ansässigen Handelsfirmen verbunden sind; die Klimawirkung der schweizerischen Finanzflüsse (finanzierte Emissionen); sowie die Arbeitsbedingungen in jenen Produktionsnetzwerken, aus denen Schweizer Firmen Einnahmen erzielen. Die Kennzahlen würden von einer unabhängigen Stelle zusammengestellt – nach dem Vorbild der gesetzlichen Begutachtungsfunktion des britischen Climate Change Committee oder der Unabhängigkeit der

Eidgenössischen Finanzkontrolle – mit dem Auftrag, jährlich zu publizieren, einem Zugangsrecht zu den für die Schätzung notwendigen Daten und ohne Verpflichtung, für irgendeinen politischen Akteur genehme Ergebnisse zu liefern.

Die architektonische Logik ist präzise. Die Intervention verlangt von niemandem, sein Verhalten zu ändern. Sie reguliert nicht. Sie verbietet nicht. Sie schliesst einen bestehenden Sensor – den kommerziellen Beobachtungskanal, der bereits globale Dimensionen wahrnimmt – wieder an die Governance-Rückkopplungsschleife an, die sie gegenwärtig ausschliesst. Sie macht das Unsichtbare innerhalb derselben informatorischen Umgebung sichtbar, der die Schweizer Bürgerinnen und Bürger und die Schweizer Institutionen bereits vertrauen und auf die sie reagieren. Das

Sonderfall

-Immunsystem kann die Grenze gegen regulatorische Änderungen verteidigen. Gegen Information kann es sie kaum verteidigen – nicht in einem System, dessen Legitimität auf informierter demokratischer Deliberation beruht.

Obligatorische globale Wirkungsanalysen für bedeutende Gesetzgebungsvorhaben würden das Dashboard auf Politikebene ergänzen. Der Mechanismus ist prozedural, nicht materiell: Jeder bedeutende Gesetzesvorschlag müsste eine Bewertung seiner Auswirkungen auf Dimensionen jenseits der Schweizer Grenze – fiskalisch, ökologisch, sozial – enthalten, zusätzlich zu den bestehenden Bewertungen der inländischen Effekte. Die Bewertung wäre für den Entscheid nicht bindend. Die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowie die Schweizer Institutionen blieben frei, inländische Interessen zu priorisieren. Aber sie täten dies im Wissen darum, was diese Priorisierung kostet, und nicht in der bequemen Unwissenheit, die die gegenwärtige Architektur bereitstellt.

Die Kombination – eine dauerhafte institutionelle Quelle für Externalitätendaten und ein prozedurales Erfordernis, dass die Gesetzgebung diese zur Kenntnis nimmt – zielt auf den Mechanismus der asymmetrischen Beobachtung, ohne dass das Governance-System seine Entscheidungslogik ändern müsste. Sie verändert die *Informationen*, auf deren Grundlage Entscheidungen getroffen werden, nicht die *Autorität*, durch die sie getroffen werden. Diese Unterscheidung ist entscheidend für das Management des Immunsystems. Die *Sonderfall*-Verteidigung ist darauf kalibriert, institutionellen Übergriffen auf die schweizerische Souveränität zu widerstehen. Sie ist nicht darauf kalibriert, der Versorgung der Schweizer Bürgerinnen und Bürger mit korrekten Informationen zu widerstehen – denn korrekte Information für die Schweizer Bürgerinnen und Bürger ist das gesamte Fundament, auf dem die innere Legitimität des *Sonderfalls* ruht.

4.3 Strategische Vorausschau-Erweiterung

Zielmechanismus: Der Faraday-Käfig (§2.2) – die Dämpfung externer Signale durch neutralitätsbasierte institutionelle Filterung.

Der Faraday-Käfig blockiert Signale aufgrund ihrer institutionellen Herkunft und nicht aufgrund ihrer informatorischen Relevanz. Eine von der NATO erstellte strategische Einschätzung wird herausgefiltert, unabhängig davon, ob sie Informationen enthält, die für die schweizerische Energiesicherheit entscheidend sind. Eine EU-Folgenabschätzung wird abgewertet, unabhängig davon, ob sie eine Marktverschiebung prognostiziert, an die Schweizer Unternehmen sich werden anpassen müssen. Der Filter unterscheidet nicht zwischen Signal und Rauschen – er dämpft beides.

Die Intervention besteht darin, alternative Signalpfade zu bauen, die um den Faraday-Käfig herumführen, ohne dass die Schweiz den Institutionen beitreten muss, deren Signale blockiert werden. Die Schweiz tut dies teilweise bereits: Sie nimmt an der NATO-Partnerschaft für den Frieden teil, hat Beobachterstatus in verschiedenen EU-Arbeitsgruppen und beherbergt internationale Organisationen, zu deren Informationsflüssen sie ohne formelle Mitgliedschaft Zugang hat. Der Vorschlag ist, diesen Ansatz zu systematisieren und zu vertiefen.

Eine Eidgenössische Vorausschau-Einheit mit einem expliziten Auftrag, globale Störungsdimensionen zu überwachen – geopolitisches Risiko, Energiesystemtransformationen, Verwundbarkeiten von Lieferketten, Klimamigrationsszenarien, Technologie-Governance-Trajektorien – und sie in die strategische Planung des Bundesrates mit derselben Auflösung zu integrieren, die gegenwärtig inländischen Dimensionen vorbehalten ist. Die Einheit würde die bestehenden Vorausschau-Funktionen der Departemente nicht ersetzen. Sie würde sie überbrücken und eine departementsübergreifende Sicht bereitstellen, die globale Risiken als schweizerische Kernrisiken behandelt und nicht als externe Faktoren, die durch Neutralität zu bewältigen sind.

Das entscheidende Gestaltungsmerkmal ist die institutionelle Platzierung. Die Einheit muss nahe genug an der Entscheidungsautorität sein, um die strategische Orientierung zu beeinflussen, aber unabhängig genug, um der Filterlogik des Faraday-Käfigs zu widerstehen. Eine Platzierung bei der Bundeskanzlei – dem Stabsorgan des Bundesrates – und nicht beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten würde signalisieren, dass globale Vorausschau eine Governance-Funktion ist, nicht eine diplomatische.

4.4 Proaktive Schnittstellenmechanismen

Zielmechanismus: Die reaktive Flickschleife (§2.6 / §1.4) – das Muster, die Grenze so lange zu verteidigen, bis externer Druck eine Anpassung zu ungünstigen Bedingungen erzwingt.

Die reaktive Flickschleife erzeugt Souveränitätserosion, weil sie sicherstellt, dass Grenzanpassungen unter Zwang, im Tempo anderer und zu den Bedingungen anderer erfolgen. Das Gegenmittel ist proaktives Engagement – die Beteiligung an der Gestaltung internationaler Standards und regulatorischer Rahmenwerke, bevor diese auferlegt werden, sodass schweizerische Präferenzen in den Regeln abgebildet werden und nicht nachträglich berücksichtigt werden müssen.

Das ist kein neuer Gedanke. Die Schweiz beteiligt sich bereits an internationaler Standardsetzung über ein dichtes Netzwerk bilateraler und multilateraler Engagements. Der Vorschlag ist, die Haltung von *defensiver Partizipation* (Überwachung internationaler Entwicklungen, um schweizerische Interessen vor Beeinträchtigung zu schützen) zu *konstitutiver Partizipation* zu verschieben (aktive Mitgestaltung internationaler Rahmenwerke in Richtungen, die schweizerische Governance-Prinzipien widerspiegeln).

Die Unterscheidung ist mehr als rhetorisch. Defensive Partizipation ist eine Faraday-Käfig-Strategie: Sie zielt darauf ab, die Schnittstelle zwischen der Schweiz und der Welt zu managen, ohne die Governance-Grenze zu erweitern. Konstitutive Partizipation ist eine Strategie der Grenzerweiterung: Sie dehnt die schweizerische Governance-Fähigkeit in die internationale Arena aus und behandelt die Gestaltung globaler Regeln als eine Erweiterung der schweizerischen Selbstverwaltung und nicht als deren Einschränkung.

Konkrete Bereiche. Die Schweiz ist bereits für konstitutive Partizipation in mehreren Bereichen positioniert, in denen ihre inländische Expertise global relevant ist: Regulierung nachhaltiger Finanzen (als Gastgeberin der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und bedeutender Finanzplatz), Standards für den Rohstoffhandel (als Hauptsitz der weltweit grössten Rohstofffirmen), digitale Governance und KI-Regulierung (als Gastgeberin wichtiger internationaler Organisationen und Standort bedeutender Technologiebranchenkapazität) sowie multilaterales institutionelles Design (wo der schweizerische Föderalismus und die Konsensdemokratie wirklich nützliche architektonische Modelle bieten).

Die Neuausrichtung ist für das Management des Immunsystems entscheidend. Konstitutive Partizipation kann nicht als Preisgabe von Souveränität dargestellt werden, sondern als deren Projektion – derselbe Pragmatismus, der die weltweit wirksamste interne Governance-Architektur aufgebaut hat, nun angewandt auf die internationalen Systeme, die zunehmend über schweizerische Ergebnisse entscheiden. Neutralität neu gerahmt nicht als Abwesenheit von internationaler Regelsetzung, sondern als die Fähigkeit zur Partizipation ohne jene Bündnisverpflichtungen, die die Positionen anderer Nationen einschränken. Das ist keine Überdehnung – es ist wohl die natürliche Erweiterung der Rolle, die die Schweiz bereits durch die multilaterale Gastgeberfunktion Genfs spielt. Der Vorschlag ist, diese Erweiterung bewusst, strategisch und architektonisch mit dem inländischen Governance-System verbunden zu gestalten.

4.5 Trojanische Pferde: Das Nutzen spezifisch schweizerischer Stärken

Zielmechanismus: Die *Sonderfall*-Immunantwort (§2.7) – die Einstufung von Grenzerweiterung als Bedrohung der schweizerischen Identität.

Das Immunsystem verteidigt die Grenze, weil Grenzerweiterung als Bedrohung jener institutionellen Errungenschaften wahrgenommen wird, die die *Sonderfall*-Identität feiert. Die Strategie des Trojanischen Pferdes arbeitet mit dieser Wahrnehmung, anstatt gegen sie: Sie identifiziert Bereiche, in denen die besonderen Stärken der Schweiz nach aussen projiziert werden können, und zwar auf eine Weise, die das *Sonderfall*-Narrativ *verstärkt* statt untergräbt, während sie gleichzeitig eine faktische Grenzerweiterung als Nebenprodukt hervorbringt.

Schweizer Föderalismus als globaler Governance-Export. Die Herausforderung, ein vielfältiges Mehrebenensystem zu regieren, ohne die lokale Vielfalt zu komprimieren, ist eines der bestimmenden Probleme der globalen Governance des einundzwanzigsten Jahrhunderts. Die Schweiz hat es im Inland in einem Mass gelöst, das keine andere Nation erreicht. Das *Sonderfall*-Narrativ kann den Vorschlag aufnehmen – und vielleicht sogar begrüßen –, dass die schweizerische Governance-Architektur so erfolgreich ist, dass die Welt von ihr lernen sollte. Kantonale Autonomie als Modell für Subsidiarität in internationalen Institutionen. Konsensdemokratie als Modell für multilaterale Entscheidungsfindung. Direkte Demokratie als Modell für Bürgerbeteiligung an globalen Beratungen. Jeder dieser Vorschläge verstärkt die *Sonderfall*-Identität (die Schweiz ist besonders, die Schweiz ist darin die Beste) und dehnt gleichzeitig das schweizerische Governance-Denken über die nationale Grenze hinaus aus.

Schweizer Finanzexpertise als globale Standardsetzungs-Führerschaft. Die Schweiz beherbergt die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, ist Heimat einer der grössten Vermögensverwaltungsindustrien der Welt und sitzt im Zentrum der globalen Rohstofffinanzierung. Die Infrastruktur zur Festlegung globaler Finanzstandards ist physisch in der Schweiz vorhanden. Eine bewusste Strategie, die Entwicklung von Standards für nachhaltige Finanzen, klimabezogene Finanzberichterstattung und Transparenznormen im Rohstoffhandel anzuführen – und nicht nur zu befolgen –, würde den Wettbewerbsvorteil der Schweiz nutzen und gleichzeitig globale Dimensionen in die schweizerische Governance-Rückkopplungsschleife integrieren.

Direkte Demokratie als globale deliberative Infrastruktur. Die Schweiz verfügt über mehr Erfahrung mit gross angelegter Bürgerdeliberation zu komplexen Politikfragen als jedes andere Land. Diese Expertise auf globale Fragen auszudehnen – durch Bürger:innen-Versammlungen zur globalen Rolle der Schweiz, deliberative Panels zu Klimamigration oder referendumsgestützte Konsultationen zu internationalen Abkommen – würde die bestehende demokratische Maschinerie nutzen, um demokratische Legitimität für Grenzerweiterung aufzubauen. Der Mechanismus ist typisch schweizerisch, was ihn für das *Sonderfall*-Narrativ lesbar macht. Und er ist partizipativ, was ihn resistent macht gegen den Vorwurf – den die SVP andernfalls erheben würde –, dass Grenzerweiterung ein elitäres Projekt sei, das der Bevölkerung ohne demokratische Zustimmung aufgezwungen werde.

Die Begrenzung der Trojanisches-Pferd-Strategie liegt darin, dass sie langsam ist. Sie wirkt über narrative Evolution und nicht über institutionelle Reform, und narrative Evolution ist die langsamste Form architektonischen Wandels. Aber sie ist auch die dauerhafteste, denn sie verändert die Bedingungen, unter denen das Immunsystem Vorschläge zur Grenzerweiterung bewertet – sie verwandelt «Grenzerweiterung bedroht die schweizerische Identität» in «Grenzerweiterung bringt schweizerische Identität zum Ausdruck» –, anstatt zu versuchen, das Immunsystem mit institutioneller Gewalt zu überwältigen.

4.6 Kohärenz-Pilotprojekte zwischen Innen und Aussen

Zielmechanismus: Die Veto-Topologie (§2.4) und der Konsens-Durchsatzengpass (§2.5) – die strukturellen Barrieren für systemweite Grenzerweiterung.

Die Reihe hat in jedem Länderbericht festgestellt, dass der tragfähigste erste Schritt ein geschützter Experimentierraum ist: eine Jurisdiktion oder ein Bereich, in dem die normale Architektur ausgeklammert, echte Autorität gewährt, die Beobachtungskanäle verkürzt werden und die Evaluation darauf ausgelegt ist, lesbare Evidenz zu erzeugen. In den meisten Ländern erfordert dies den Bau von etwas Neuem. In der Schweiz erfordert es die Nutzung von etwas, das bereits existiert.

Kantonales Experimentieren ist der normale Modus schweizerischer Governance-Innovation. Die Drogenpolitik wurde in einzelnen Kantonen pilotiert, bevor sie Bundespolitik wurde. Bildungsreform wird routinemässig auf kantonaler Ebene getestet. Die Fiskalpolitik variiert planmässig stark zwischen den Kantonen. Die Architektur für geschützte Experimentierräume ist bereits gebaut, bereits legitimiert und wird von der Schweizer Bevölkerung bereits als vertrauenswürdig angesehen.

Der Vorschlag: Kantonale Grenzerweiterungspilotprojekte. Eine kleine Anzahl williger Kantone zu ermächtigen, eigene Strategien für internationales Engagement in Bereichen zu entwickeln, in denen sie über spezifische Expertise und institutionelle Kapazität verfügen. Basel – Heimat bedeutender Pharma- und Chemiefirmen, angrenzend an Frankreich und Deutschland, mit einer Tradition grenzüberschreitender Zusammenarbeit durch die Trinationale Metropolregion Oberrhein – könnte integrierte Umwelt- und Gesundheits-Governance mit seinen europäischen Nachbarn pilotieren. Genf – Gastgeberin der UNO, des Roten Kreuzes, der WHO und Dutzender internationaler Organisationen – könnte eine systematische Integration multilateraler Governance-Perspektiven in die kantonale Politik pilotieren. Zug – das Zentrum der schweizerischen Kryptowährungs- und Digital-Asset-Aktivitäten – könnte die internationale regulatorische Angleichung für digitale Finanzen pilotieren.

Die architektonische Logik ist der Umgehungsanalyse der Reihe entnommen, jedoch mit einer entscheidenden schweizerischen Anpassung. In den meisten Ländern müssen Umgehungen gegen den Widerstand der bestehenden Architektur errichtet werden. In der Schweiz ist das kantonale Pilotprojekt *konsistent* mit der bestehenden Architektur – es nutzt das föderalistische Prinzip, dass Governance-Innovation zuerst auf kantonaler Ebene stattfindet, bevor sie auf die Bundesebene skaliert wird. Das Immunsystem ist darauf kalibriert, Grenzerweiterung auf Bundesebene zu bekämpfen (die EWR-Ablehnung, das Scheitern des Rahmenabkommens). Auf kantonaler Ebene könnte es schwächer sein, wo die Einsätze kleiner, die Rückkopplungsschleifen enger und die *Sonderfall*-Verteidigung weniger leicht gegen eine spezifische kantonale Initiative zu aktivieren ist als gegen einen umfassenden Bundesvertrag.

Das Umgehungsfallen-Risiko. Die Reihe warnt, dass Umgehungen den Druck vom nicht reformierten Substrat nehmen und den Anreiz für breiteren Wandel verringern können. Im schweizerischen Fall besteht das Risiko darin, dass erfolgreiche kantonale Pilotprojekte als Beleg dafür gefeiert werden, dass der bestehende bilaterale Ansatz funktioniert und keine Grenzerweiterung auf Bundesebene nötig ist. Das Design muss daher explizite Mechanismen enthalten, um kantonales Lernen auf die Bundesebene zu übertragen – regelmässige Bundesberichte über die Pilotresultate, obligatorische Konsultation der Pilotkantone in aussenpolitischen Beratungen des Bundes sowie Verfallsklauseln, die eine Evaluation auf Bundesebene erzwingen, ob die Pilotansätze skaliert werden sollten.

4.7 Der schwierigste Schritt: Die Evolution der

Sonderfall

-Identität

Zielmechanismus: Das kulturelle Betriebssystem (§2.8) – die sich selbst verstärkende Trias aus *Sonderfall*, *Konkordanz* und pragmatischer Neutralität.

Die in Abschnitt 2 beschriebenen strukturellen Mechanismen können grundsätzlich durch institutionelle Reformen verändert werden. Der Beobachtungskanal kann wieder angeschlossen werden. Die Vorausschau-Funktion kann erweitert werden. Die Schnittstellenmechanismen können neu gestaltet werden. Die kantonalen Pilotprojekte können bewilligt werden. Jede dieser Massnahmen ist eine Politikänderung, die über die bestehenden schweizerischen Gesetzgebungs- und demokratischen Prozesse umgesetzt werden kann.

Doch sie werden sich nicht akkumulieren, wenn sich das kulturelle Betriebssystem nicht so weiterentwickelt, dass es sie aufnimmt. Die *Sonderfall*-Identität ist der tiefste Mechanismus im Grenzerweiterungsdefizit, nicht weil sie in jedem Einzelfall der mächtigste wäre – die Veto-Topologie und die Wohlstands-Externalisierungs-Schleife sind bei der Blockade spezifischer Reformen mindestens ebenso wirksam –, sondern weil sie den Deutungsrahmen prägt, durch den jeder Vorschlag zur Grenzerweiterung bewertet wird. Solange der *Sonderfall*-Rahmen Grenzerweiterung als Bedrohung der schweizerischen Identität einstuft, wird das Immunsystem gegen jeden Vorschlag aktiv, unabhängig von dessen konkretem Inhalt, und die kumulative Wirkung der strukturellen Interventionen wird begrenzt bleiben.

Die notwendige Evolution verläuft vom *Sonderfall* (Spezialfall) zum *Vorbild* – von «wir sind einzigartig und in unserer Besonderheit gerechtfertigt» zu «wir sind in der einzigartigen Lage zu demonstrieren, wie interne Exzellenz auf globale Verantwortung ausgeweitet werden kann». Dies ist keine Ablehnung der schweizerischen Besonderheit. Es ist eine Neuinterpretation dessen, was diese Besonderheit bedeutet. Derselbe Pragmatismus, der die weltweit anpassungsfähigste interne Governance-Architektur aufgebaut hat, kann auf das globale System angewandt werden. Derselbe Föderalismus, der die kantonale Vielfalt bewahrt, kann ein Modell für globale Governance sein. Dieselbe Konsenskultur, die vier Sprachgemeinschaften ohne Bürgerkrieg integriert, kann eine Ressource für eine Welt sein, die darum ringt, weit grössere Vielfalt ohne Katastrophe zu integrieren.

Dies kann nicht von oben verordnet werden. In jedem anderen Land könnte eine kulturelle Neuorientierung dieses Ausmasses durch Elitensignale, Medienkampagnen oder Bildungsreformen versucht werden. In der Schweiz muss sie aus denselben demokratischen Prozessen hervorgehen, die gegenwärtig die bestehende Identität verteidigen – denn das sind die einzigen Prozesse, denen die Schweizer Bevölkerung vertraut. Die deliberative Infrastruktur ist vorhanden. Die Frage ist, ob sie auf die richtige Frage gerichtet werden kann.

Eine Bürger:innen-Versammlung zur globalen Rolle der Schweiz – ein national repräsentatives, durch Losauswahl bestimmtes deliberatives Gremium mit dem Auftrag, Empfehlungen zu entwickeln, wie die Schweiz ihre Traditionen der Neutralität und Souveränität mit ihren Verantwortlichkeiten als Knotenpunkt des globalen Systems in Einklang bringen soll – ist der Mechanismus, der mit den schweizerischen Institutionentraditionen am konsistentesten ist. Das Modell ist bewährt: Die irischen Bürger:innen-Versammlungen brachten Empfehlungen zu Abtreibung und gleichgeschlechtlicher Ehe hervor, die das politische System über konventionelle Kanäle nicht hatte lösen können, weil die Versammlung einen deliberativen Raum ausserhalb der bestehenden politischen Architektur schuf, in dem schwierige Fragen ohne die Verzerrungen des Wahlwettbewerbs und des Drucks von Interessengruppen behandelt werden konnten. Eine schweizerische Version trüge zusätzliche Legitimität, denn losbasierte Deliberation ist mit der schweizerischen Tradition des direkten Bürgerengagements in der Governance vereinbar – eine Bürger:innen-Versammlung ist in gewisser Weise eine konzentrierte Version des Referendumsprozesses, mit der zusätzlichen Dimension der moderierten Deliberation unter einem repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung.

Die Empfehlungen der Versammlung wären nicht bindend. Sie trügen keine Rechtskraft. Aber sie trügen demokratische Legitimität, die das politische System nicht leicht abtun könnte – und sie schüfen eine öffentlich sichtbare, demokratisch fundierte Artikulation dessen, was der

Sonderfall

in einer global verflochtenen Welt bedeuten könnte. Das Immunsystem kann eine Empfehlung, die von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern durch schweizerische demokratische Prozesse hervorgebracht wurde, nicht als ausländische Zumutung angreifen. Es kann der Substanz widersprechen. Es kann für eine andere Interpretation argumentieren. Aber es kann die Souveränitätsverteidigung nicht gegen ein Produkt schweizerischer Volkssouveränität aktivieren.

Die narrative Strategie. Grenzerweiterung nicht als Kapitulation darzustellen, sondern als die natürliche Evolution schweizerischer Werte. Derselbe Pragmatismus. Dasselbe Konsensschaffen. Derselbe sorgfältige, geduldige, ingenieurmässige Zugang zum institutionellen Design, der die interne Architektur hervorgebracht hat. Der Unterschied liegt im Umfang, nicht im Charakter. Die Schweiz wurde nicht weniger schweizerisch, als sie vier Sprachgemeinschaften integrierte. Sie wurde nicht weniger schweizerisch, als sie die Verfassung von 1848 annahm, oder als sie das Frauenstimmrecht 1971 einführte (spät, und unter Druck, aber durch ihre eigenen demokratischen Prozesse). Sie wurde vollständiger, was sie bereits war. Der Vorschlag ist, dass die Ausdehnung des schweizerischen Governance-Denkens auf die globalen Dimensionen, von denen ihr Wohlstand abhängt, dieselbe Art von Evolution ist – eine Vertiefung des schweizerischen Modells, nicht seine Preisgabe.

Dies ist der schwierigste Schritt, und er ist der langsamste. Die Reihe hat gelernt, ehrlich zu sein, was die Zeitskala kultureller Evolution angeht: Sie wird in Jahrzehnten gemessen, nicht in Legislaturperioden. Die in den §§4.2–4.6 vorgeschlagenen strukturellen Interventionen können innerhalb bestehender institutioneller Zeitskalen umgesetzt werden. Die kulturelle Evolution, die sie voll wirksam machen würde, könnte eine

Generation dauern. Das Argument, jetzt zu beginnen, lautet, dass die reaktive Flickschleife nicht wartet – jeder Zyklus verengt den Korridor souveränen Handelns, jede erzwungene Anpassung untergräbt die Bedingungen, unter denen eine proaktive Grenzerweiterung möglich wäre. Das Fenster für eine von der Schweiz gestaltete, im schweizerischen Tempo verlaufende, schweizerisch kontrollierte Grenzerweiterung ist offen, aber nicht unbegrenzt. Der Fall des Bankgeheimnisses zeigt, was geschieht, wenn es sich schliesst.

5. Ein konkreter erster Schritt: Das Grenzerweiterungspilotprojekt

Die Reihe ist über fünfzehn Länderberichte hinweg auf eine gemeinsame Architektur für erste Schritte zusammengelaufen: ein geschützter Experimentierraum mit echter Autorität, verkürzten Beobachtungskanälen, einer auf Lernen statt auf Aussendarstellung ausgerichteten Evaluation und expliziten Mechanismen zur Übertragung der Ergebnisse auf das breitere System. Abschnitt 4 hat die architektonische Logik dessen entwickelt, was eine Grenzerweiterung erfordern würde und auf welche Mechanismen jede Intervention abzielt. Dieser Abschnitt konkretisiert die operative Form – was wird gebaut, von wem, in welchem Zeitrahmen und wie wird der Erfolg gemessen.

Der Vorschlag besteht aus drei parallelen Innovationen. Sie sind darauf ausgelegt, gemeinsam umgesetzt zu werden, denn jede adressiert einen anderen Mechanismus, und die Mechanismen interagieren. Ein Dashboard ohne die Pilotprojekte würde Informationen produzieren, auf die das Governance-System keinen neuen Kanal zum Handeln hat. Pilotprojekte ohne das Dashboard würden lokale Experimente ohne systematische Daten zu den globalen Dimensionen hervorbringen, die sie adressieren sollen. Beides ohne die Bürger:innen-Versammlung entbehrte jener demokratischen Legitimität, die das

Sonderfall

-Immunsystem verlangt, bevor es irgendeinen strukturellen Wandel akkumulieren lässt. Die drei verstärken sich gegenseitig, und ihre kombinierte Wirkung sollte die Summe ihrer Einzelbeiträge übersteigen.

5.1 Das Global-Footprint-Dashboard

Institutionelle Form. Eine unabhängige eidgenössische Kommission, durch Parlamentsbeschluss errichtet, mit einem gesetzlichen Auftrag, jährlich eine Beurteilung der globalen Externalitäten der schweizerischen Wirtschaftstätigkeit zu veröffentlichen. Hinsichtlich ihrer institutionellen Unabhängigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle und hinsichtlich ihrer öffentlichen Berichterstattungsfunktion dem britischen Climate Change Committee nachempfunden. Geleitet von einem durch den Bundesrat für feste, nicht verlängerbare Amtszeiten ernannten Fachgremium, in dem die Wissenschaft, die Zivilgesellschaft und internationale Organisationen vertreten sind – und das ausdrücklich *keine* Vertretung jener Branchen umfasst, deren Externalitäten es misst.

Geltungsbereich. Vier anfängliche Bereiche, durch Parlamentsentscheid erweiterbar: (1) fiskalische Auswirkungen – die geschätzte Wirkung der schweizerischen Unternehmenssteuerstrukturen und Vermögensverwaltungspraktiken auf die Steuerbasen der Partnerländer, gestützt auf OECD- und akademische Methoden; (2) Fussabdruck der Rohstofflieferketten – die ökologischen und sozialen Auswirkungen von Lieferketten, die mit in der Schweiz ansässigen Rohstoffhandelsfirmen verbunden sind, gestützt auf Satellitendaten, externe Audits und Lieferkettenoffenlegung; (3) finanzierte Emissionen – die

Klimawirkung der schweizerischen Finanzflüsse, unter Anwendung der PCAF-Methodik, die einige Schweizer Banken bereits freiwillig anwenden; (4) Arbeits- und Menschenrechtsbedingungen in den Produktionsnetzwerken, aus denen in der Schweiz ansässige Firmen bedeutende Einnahmen erzielen.

Ergebnisse. Ein jährlicher Bericht, publiziert in allen vier Landessprachen und auf Englisch, dem Parlament vorgelegt und begleitet von einer öffentlichen Anhörung, an der die Ergebnisse der Kommission debattiert werden. Der Bericht würde keine Politik empfehlen. Er würde beschreiben, quantifizieren und kontextualisieren. Die Entscheidung, was mit der Information zu geschehen hat, bleibt bei den schweizerischen demokratischen Institutionen.

Zeitplan. Ausarbeitung des Einführungsgesetzes innerhalb von zwei Jahren nach der parlamentarischen Ermächtigung. Erster Bericht innert achtzehn Monaten nach Einsetzung der Kommission veröffentlicht. Danach jährlicher Zyklus.

Management des Immunsystems. Das Design des Dashboards vermeidet bewusst jene Auslöser, welche die *Sonderfall*-Verteidigung aktivieren. Es reguliert nicht. Es bindet nicht. Es überträgt keiner internationalen Stelle Autorität. Es stellt den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern Information durch eine Schweizer Institution und unter Nutzung schweizerischer demokratischer Prozesse zur Verfügung. Widerstand wird von jenen Branchen kommen, deren Externalitäten quantifiziert werden – die Rohstoffhandelsfirmen, der Vermögensverwaltungssektor, die aus steuerlichen Gründen ansässigen multinationalen Konzerne. Die politische Verteidigung lautet, dass eine Demokratie, die auf informierter Bürgerdeliberation gründet, nicht glaubwürdig argumentieren kann, ihren Bürgerinnen und Bürgern sollten Informationen über die Konsequenzen ihres eigenen Wohlstands vorenthalten werden.

5.2 Die kantonalen Grenzerweiterungspilotprojekte

Institutionelle Form. Ein Bundesrahmengesetz, das willige Kantone ermächtigt, in Bereichen, in denen sie über spezifische Expertise verfügen, eigene Strategien für internationales Engagement zu entwickeln, mit echter Autorität, Abkommen mit ausländischen subnationalen Gebietskörperschaften, internationalen Organisationen und (unter bundesstaatlicher Koordination) souveränen Staaten auszuhandeln und umzusetzen.

Pilotkantone und -bereiche. Die Auswahl sollte die kantonale Kompetenz mit dem globalen Governance-Bedarf in Einklang bringen. Drei natürliche Kandidaten:

Basel – grenzüberschreitende Umwelt- und Gesundheits-Governance mit der Oberrheinregion, aufbauend auf der bestehenden Zusammenarbeit in der Trinationalen Metropolregion. Basel beheimatet bedeutende Pharma- und Chemiefirmen, deren Lieferketten einen globalen Fussabdruck haben. Der Pilotbereich: integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung und der Austausch von Gesundheitsdaten über die schweizerisch-französisch-deutsche Grenze hinweg – die Governance-Grenze auf jener subnationalen Ebene erweiternd, auf der die Rückkopplungsschleifen am kürzesten und das Immunsystem am schwächsten sind.

Genf – Integration multilateraler Governance, aufbauend auf der einzigartigen Stellung des Kantons als Gastgeber der UNO, des Roten Kreuzes, der WHO, der WTO und Dutzender weiterer internationaler Organisationen. Der Pilotbereich: systematische Integration multilateraler Governance-Perspektiven in die kantonale und eidgenössische Politikgestaltung – nicht als diplomatische Berichterstattung, sondern als Governance-Input, der die in Genf ansässigen internationalen Organisationen als Beobachtungskanal für globale Störungsdimensionen behandelt.

Zug – digitale Governance und Finanzregulierung, aufbauend auf der Stellung des Kantons als Zentrum für Kryptowährungen und digitale Vermögenswerte der Schweiz. Der Pilotbereich: proaktive internationale regulatorische Angleichung für digitale Finanzen, die Zug als Testfeld für eine schweizerische Beteiligung an entstehenden globalen Standards positioniert, statt als reaktiven Anpasser an anderswo gesetzte Standards.

Autorität und Grenzen. Die Pilotprojekte würden innerhalb eines Bundesrahmens operieren, der den Umfang des kantonalen internationalen Engagements definiert, die Koordination mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten in Belangen verlangt, die Bundeskompetenzen berühren, und eine regelmässige Berichterstattung ans Parlament vorschreibt. Die Autorität ist real, aber begrenzt – im Einklang mit dem föderalistischen Prinzip, dass kantonale Innovation innerhalb eines bundesstaatlichen Rahmens stattfindet.

Übertragungsmechanismen. Das Risiko der Umgehungsfaller – dass erfolgreiche kantonale Pilotprojekte den Druck für eine Veränderung auf Bundesebene mindern – wird durch drei Gestaltungsmerkmale adressiert: (1) eine obligatorische zweijährliche eidgenössische Beurteilung der Pilotresultate, dem Parlament mit Empfehlungen zur Skalierung vorgelegt; (2) das Erfordernis, dass die Pilotkantone in eidgenössischen aussenpolitischen Beratungen zu Angelegenheiten innerhalb ihres Pilotbereichs konsultiert werden; (3) Verfallsklauseln, die nach fünf Jahren eine parlamentarische Neubewilligung jedes Pilotprojekts verlangen und damit einen expliziten Entscheid auf Bundesebene erzwingen, ob das Pilotprojekt weitergeführt, skaliert oder in die Bundesarchitektur überführt wird.

Zeitplan. Bundesrahmengesetzgebung innert zwei Jahren. Erste Pilotbewilligungen innert eines Jahres nach Inkrafttreten des Rahmengesetzes. Fünfjährige Pilotzyklen mit zweijährlicher eidgenössischer Überprüfung.

5.3 Die Bürger:innen-Versammlung zur globalen Rolle der Schweiz

Institutionelle Form. Ein national repräsentatives deliberatives Gremium von 150–200 Mitgliedern, ausgewählt durch geschichtete Zufallsauswahl (Losverfahren), das die sprachliche, regionale, altersmässige und sozioökonomische Vielfalt der Schweiz widerspiegelt. Einberufen für einen festgelegten Zeitraum – sechs bis neun Monate mit Teilzeitengagement –, mit professioneller Moderation, fachlichem Input und ausreichenden Ressourcen, damit die Mitglieder ohne finanzielle Härten teilnehmen können.

Auftrag. Empfehlungen zu folgender Frage zu entwickeln: *Wie soll die Schweiz ihre Traditionen der Neutralität, der Souveränität und der demokratischen Selbstverwaltung mit ihren Verantwortlichkeiten und Interessen als Teilnehmerin eines vernetzten globalen Systems in Einklang bringen?* Der Auftrag ist bewusst breit gefasst. Die Versammlung wird nicht gebeten, ein bestimmtes politisches Problem zu lösen. Sie wird gebeten, die Grenzfrage selbst zu erörtern – jene Frage, die die bestehende politische Architektur, konfiguriert durch das *Sonderfall*-Immunsystem, über die herkömmlichen Kanäle nicht zu behandeln vermochte.

Verfahren. Die Versammlung erhalte strukturierten Input aus drei Kategorien von Expertise: Schweizer institutionelle Fachleute (zur Geschichte und Funktionsweise der schweizerischen Governance, der Neutralität und des Föderalismus); internationale Fachleute (zu den globalen Systemen, an denen die Schweiz teilnimmt, und zu den Externalitäten, die ihr Wirtschaftsmodell erzeugt – gestützt auf die Daten des Dashboards, sofern verfügbar); sowie Zeugnisse betroffener Parteien (von Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinschaften und Ländern, die von schweizerischen wirtschaftlichen Externalitäten betroffen sind – Erosion der Steuerbasis, Auswirkungen der Rohstoffgewinnung, Klimafinanzflüsse). Die Deliberation würde von professionellen Moderatorinnen und Moderatoren mit Erfahrung in der Methodik von Bürger:innen-Versammlungen begleitet, wobei etablierte Protokolle für eine ausgewogene Informationsversorgung und deliberative Qualität befolgt würden.

Ergebnis. Ein Satz von Empfehlungen, in allen vier Landessprachen veröffentlicht und dem Parlament sowie dem Bundesrat vorgelegt. Die Empfehlungen hätten keine Rechtskraft. Ihre Macht ist demokratische Legitimität: Sie repräsentieren das überlegte Urteil eines repräsentativen Querschnitts der Schweizer Bevölkerung, gewonnen in einem Prozess informierter Deliberation und nicht durch Interessengruppenwettbewerb oder wahlarithmetisches Kalkül.

Management des Immunsystems. Das Design der Versammlung neutralisiert die wirksamste Waffe der *Sonderfall*-Verteidigung: den Vorwurf, Grenzerweiterung sei ein elitäres Projekt, das der Bevölkerung ohne demokratische Zustimmung aufgezwungen werde. Eine durch Losauswahl bestimmte Versammlung, zusammengesetzt aus ganz normalen Bürgerinnen und Bürgern, die öffentlich deliberiert und Empfehlungen in einem transparenten Verfahren hervorbringt, ist das Gegenteil von elitärem Aufzwingen. Es ist schweizerische direkte Demokratie in einer konzentrierten, deliberativen Form. Das Immunsystem kann den Empfehlungen widersprechen. Es kann nicht glaubwürdig behaupten, sie seien undemokratisch.

Zeitplan. Ermächtigungsgesetzgebung innert eines Jahres. Auswahl und Einberufung der Mitglieder innert sechs Monaten nach der Ermächtigung. Deliberationsphase von sechs bis neun Monaten. Veröffentlichung der Empfehlungen innert zweier Jahre nach dem ersten Ermächtigungsentscheid.

5.4 Auswahllogik

Die drei Innovationen bilden ein integriertes System und kein Menü.

Das Dashboard zielt auf die *informativische* Dimension des Grenzerweiterungsdefizits – die asymmetrische Beobachtung, die es erlaubt, dass globale Externalitäten innerhalb der Governance-Rückkopplungsschleife unsichtbar bleiben. Es verändert, was die Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie die Institutionen *wissen*.

Die kantonalen Pilotprojekte zielen auf die

institutionelle

Dimension – die Veto-Topologie und den Konsens-Durchsatzengpass, die eine systemweite Grenzerweiterung blockieren. Sie testen, ob die bestehende Schweizer Architektur für eine Grenzerweiterung auf jener Ebene umgenutzt werden kann, auf der sie am wirksamsten und am wenigsten widerständig ist.

Die Bürger:innen-Versammlung zielt auf die *kulturelle* Dimension – die *Sonderfall*-Identität, die jede Grenzerweiterung als Bedrohung einstuft. Sie schafft einen deliberativen Raum, in dem die Grenzfrage nach ihren sachlichen Vorzügen erwogen werden kann, ausserhalb der Verzerrungen des Wahlwettbewerbs und der Mobilisierung von Interessengruppen.

Information. Institution. Identität. Jede adressiert eine andere Schicht des Defizits. Jede nutzt die bestehende schweizerische institutionelle Maschinerie. Jede ist darauf ausgelegt, die Bedingungen zu verändern, unter denen das Immunsystem operiert, anstatt es direkt zu konfrontieren. Zusammen bilden sie die minimale tragfähige Intervention für ein System, dessen interne Architektur intakt und dessen Grenze das Problem ist.

5.5 Messgrössen

Wie würde der Erfolg gemessen? Die folgenden Indikatoren sind darauf ausgelegt, zu verfolgen, ob die drei Innovationen jene informativischen, institutionellen und kulturellen Verschiebungen hervorbringen, die sie erreichen sollen. Es sind keine Zielvorgaben – es sind Beobachtungskanäle für die Transition selbst.

Dashboard-Messgrössen. Öffentliche Bekanntheit (Umfragedaten zur Wahrnehmung der globalen Externalitäten der Schweiz durch die Bürgerinnen und Bürger, jährlich erhoben). Medienberichterstattung über die Dashboard-Ergebnisse (Umfang und Framing-Analyse). Häufigkeit, mit der Dashboard-Daten in Parlamentsdebatten und in Stellungnahmen der Vernehmlassung zitiert werden. Der Indikator für strukturelle Wirkung: der Anteil bedeutender Gesetzesvorhaben, die eine auf Dashboard-Daten verweisende Global Impact Assessment enthalten, gemessen drei Jahre nach der ersten Dashboard-Veröffentlichung.

Pilot-Messgrössen. Anzahl der unter dem Pilotrahmen ausgehandelten und umgesetzten kantonalen internationalen Abkommen. Umfang und Tiefe dieser Abkommen im Vergleich zum kantonalen internationalen Engagement vor den Pilotprojekten. Qualität der Lernübertragung auf Bundesebene – gemessen an Häufigkeit und Substanz der eidgenössischen Beurteilungen, der Anzahl parlamentarischer Konsultationen unter Einbezug der Pilotkantone und dem Ergebnis der fünfjährigen Neubewilligungsentscheide (skaliert, weitergeführt, überführt oder beendet).

Versamlungs-Messgrössen. Repräsentativität der Versamlungsmitglieder im Verhältnis zur Schweizer Bevölkerung. Deliberationsqualität (beurteilt durch unabhängige Evaluatorinnen und Evaluatoren unter Verwendung etablierter Evaluationsprotokolle für Bürger:innen-Versamlungen). Öffentliches Engagement mit den Versamlungsverfahren und -empfehlungen (Medienberichterstattung, öffentliche Eingaben, Umfragedaten zur Wahrnehmung durch die Bürgerinnen und Bürger). Institutionelle Aufnahme: die Anzahl der Versamlungsempfehlungen, die innert dreier Jahre nach Veröffentlichung von kantonalen oder eidgenössischen Behörden übernommen, angepasst oder formell debattiert werden.

Der Indikator für Souveränitätserosion. Das Verhältnis proaktiver zu reaktiven Grenzanpassungen im Zeitverlauf – der Anteil der schweizerischen internationalen Verpflichtungen, die durch von der Schweiz gestaltete Prozesse zustande gekommen sind, gegenüber jenen, die unter externem Druck übernommen wurden. Ein steigendes Verhältnis würde anzeigen, dass die Schweiz die souveräne Kontrolle über das Tempo und die Bedingungen ihrer Grenzerweiterung zurückgewinnt. Ein sinkendes Verhältnis würde anzeigen, dass die reaktive Flickschleife weiterhin dominiert.

6. Koda: Der Prototyp an der Grenze

6.1 Die Governance-Problem-Hierarchie

Dieser Bericht begann mit der Behauptung, dass die Schweiz die Reihe um eine neue logische Stufe erweitert. Fünfzehn Länderberichte dokumentierten Governance-Versagen von zunehmender Raffinesse. Die Versagen waren in ihren Einzelheiten vielfältig – Deutschlands paralysierte Ausgaben, Brasiliens Durchbruch-Vereinnahmung-Zyklen, Russlands Kontrollblindheitsspiralen, Japans Kontinuitätsfalle –, aber die Reihe identifizierte eine gemeinsame Struktur unter der Vielfalt: Jedes System hatte einen Beobachtungskanal, der zu schmal, zu langsam, zu sehr verschlechtert oder zu stark komprimiert war, um der Komplexität des Störungsumfelds gerecht zu werden, das es zu beherrschen hatte.

Die Schweiz passt nicht in dieses Muster. Ihr Beobachtungskanal gehört zu den breitesten, schnellsten und am wenigsten verschlechterten der Reihe. Ihre interne Governance-Architektur entspricht der Komplexität ihres internen Umfelds mit einer Präzision, an die andere Nationen nicht heranreichen. Die Gestaltungsprinzipien des Rahmens – verteilte Autorität, kurze Rückkopplungsschleifen, Integration ohne Kompression, ein durchlässiges Immunsystem – sind in der Schweiz nicht nur vorhanden, sondern wurden in mehreren Fällen hier erfunden.

Was die Schweiz offenbart, ist das, was danach kommt.

Die Reihe, als Ganzes gelesen, zeichnet eine Progression von Governance-Problemen nach:

Stufe 1: Beobachtungskapazität aufbauen. Dem System fehlen die Sensoren, die institutionelle Infrastruktur oder das informationelle Substrat, um die Störungen wahrzunehmen, die es beherrschen muss. Russlands Lesbarkeitsdefizit, Nigerias Substratdefizit und Brasiliens Akkumulationsdefizit sind Stufe-1-Probleme – die Architektur kann nicht sehen, was sie sehen müsste.

Stufe 2: Rückkopplungsschleifen schliessen und Autorität verteilen. Das System kann wahrnehmen, aber nicht reagieren – die Repräsentationsketten sind zu lang, die Autorität ist auf der falschen Ebene konzentriert, die Rückkopplung kommt zu spät, um nützlich zu sein. Indiens Synchronisationsdefizit, das Integrationsdefizit der Vereinigten Staaten und das Kontroll-Durchführungs-Missverhältnis des Vereinigten Königreichs sind Stufe-2-Probleme – die Architektur kann sehen, aber nicht mit der richtigen Geschwindigkeit oder auf der richtigen Ebene handeln.

Stufe 3: Integrieren, ohne zu komprimieren. Das System kann wahrnehmen und reagieren, zerstört aber die Vielfalt, die es zu bewahren braucht – es zwingt Einheitlichkeit auf, wo Vielfalt erforderlich ist, und komprimiert lokales Wissen zu zentralen Abstraktionen, welche die entscheidenden Informationen verlieren.

Japans Kontinuitätsfalle, Frankreichs Integrationssprödigkeit und Chinas Kalibrierungsdefizit sind Stufe-3-Probleme – die Architektur kann handeln, zerstört jedoch die Vielfalt, die ihre Handlungen erst wirksam machen würde.

Stufe 4: Die Systemgrenze erweitern. Das System hat die interne Architektur gelöst – Beobachtung, Rückkopplung, Verteilung, Integration –, aber die Grenze, innerhalb derer es operiert, stimmt nicht mehr mit der Grenze des Störungsumfelds überein. Die interne Exzellenz ist real. Die externe Unzulänglichkeit wächst. Die Schweiz ist der klarste Stufe-4-Fall in der Reihe. Finnland, mit seiner Durchsatzbeschränkung, nähert sich dem aus einem anderen Winkel – ein System, das künftige Herausforderungen sehen, aber nicht schnell genug umsetzen kann, um sie zu erreichen. Israel, mit seinem Grenzdefizit, sieht sich einer akuterer Version gegenüber – ein System, dessen Grenze existenziell umkämpft ist, statt nur unzureichend für die globale Interdependenz.

Die Progression ist nicht strikt sequenziell. Die meisten Länder stehen gleichzeitig vor Herausforderungen auf mehreren Stufen. Aber die Schweiz demonstriert, dass das Lösen der früheren Stufen die Notwendigkeit architektonischer Evolution nicht beseitigt. Es erhöht die Ordnung des nächsten Problems. Der Lohn für den Aufbau einer nahezu optimalen internen Governance-Architektur ist nicht das Ende der Governance-Herausforderungen, sondern die Entdeckung einer neuen Klasse von Herausforderungen, auf die nur eine nahezu optimale Architektur stossen kann.

6.2 Der Existenzbeweis

Die Reihe brauchte diesen Fall. Fünfzehn Berichte, die Governance-Dysfunktion dokumentieren, bergen das Risiko, den Eindruck zu erwecken, der Rahmen sei eine für Pathologien kalibrierte Linse – dass er Versagen diagnostizieren, aber nicht Erfolg vorhersagen könne. Die Schweiz ist das Korrektiv. Sie demonstriert, dass die Gestaltungsprinzipien funktionieren. Verteilte Autorität erzeugt Stabilität. Kurze Rückkopplungsschleifen erzeugen Reaktionsfähigkeit. Integration ohne Kompression erzeugt Resilienz. Ein durchlässiges Immunsystem erzeugt Anpassungsfähigkeit. Die Vorhersagen halten in beide Richtungen.

Und dann demonstriert die Schweiz die Grenze. Selbst die beste interne Architektur stösst auf Probleme, die zu lösen sie nicht entworfen wurde. Selbst der ausgeklügeltste Beobachtungskanal hat eine Grenze, und jenseits dieser Grenze ist das System blind – oder, im präziseren Fall der Schweiz, selektiv blind, indem es globale Dimensionen instrumentell, aber nicht konsequentuell wahrnimmt. Der Rahmen sagt auch dies voraus: Ashbys Gesetz macht an der Grenze nicht halt. Ein System, das intern die erforderliche Varietät erreicht hat, wird schliesslich entdecken, dass die relevante Umwelt weiter reicht als seine Governance-Grenze, und die Varietätslücke wird sich auf einer höheren Ordnung wieder öffnen.

Die Schweiz bestätigt die Vorhersagen des Rahmens auf beiden Seiten. Sie ist gleichzeitig der stärkste Beleg dafür, dass die Gestaltungsprinzipien die von ihnen versprochenen Governance-Ergebnisse hervorbringen, und die klarste Illustration dafür, dass diese Ergebnisse keine dauerhafte Lösung darstellen – sondern nur eine Plattform, von der aus die nächste Problemklasse sichtbar wird.

6.3 Der Wandel

Von der internen Optimierung zur Grenzüberranz. Von der Neutralität als Rückzug zur Neutralität als Plattform globaler Mitgestaltung. Vom *Sonderfall* zum *Vorbild* – der Spezialfall, der zum Beispiel wurde.

Von einer Governance-Architektur, die fragt:

Wie bewahren wir, was wir aufgebaut haben?

Zu einer, die fragt:

Wie weiten wir das, was wir aufgebaut haben, auf jene Systeme aus, von denen unser Wohlstand abhängt und auf die er sich auswirkt?

6.4 Ein letztes Wort

Die Schweiz ist nicht in der Krise. Sie scheitert nicht. Sie ist nicht im Niedergang. Nach den meisten Massstäben der Governance-Forschung ist sie eine der am besten regierten Nationen der Erde, und dieser Bericht hat sich bemüht zu dokumentieren, warum.

Das Argument des Berichts lautet nicht, dass die Schweiz etwas falsch macht. Es lautet, dass die Schweiz einen Stand der Governance-Entwicklung erreicht hat, auf dem es nicht mehr genügt, intern alles richtig zu machen – wo das Störungsumfeld sich über jene Grenze hinaus ausgedehnt hat, zu deren Beherrschung die Architektur entworfen wurde, und wo die eigene Exzellenz der Architektur die benötigte Grenzerweiterung als Bedrohung und nicht als Chance erscheinen lässt.

Die reaktive Flickschleife wird weitergehen. Der äussere Druck wird zunehmen – beim Rohstoffhandel, bei der Unternehmensbesteuerung, bei der Klimafinanzierung, bei den Bedingungen der europäischen Integration. Der Schweizer Pragmatismus wird Anpassungen hervorbringen. Die Anpassungen werden den unmittelbaren Druck lindern. Die Grenze wird halten, jedes Mal ein wenig weniger fest.

Die Frage ist nicht, ob die Grenze sich schliesslich erweitern wird. Das wird sie. Das globale Störungsumfeld wartet nicht auf demokratische Deliberation, und die Dimensionen, welche die Schweiz gegenwärtig aus ihrer Governance-Architektur ausschliesst, sind jene Dimensionen, die zunehmend über die schweizerischen Ergebnisse entscheiden werden, ungeachtet schweizerischer Präferenzen.

Die Frage ist, ob die Erweiterung proaktiv oder reaktiv sein wird. Ob sie von Schweizer Institutionen durch schweizerische demokratische Prozesse gestaltet wird, um jene innere Exzellenz zu bewahren, die die Schweiz regierenswert macht – oder ob sie von externen Akteuren unter externem Druck auferlegt wird, zu Bedingungen, die externe Prioritäten widerspiegeln, in einem Tempo, das die Konkordanzarchitektur nicht ohne Schaden absorbieren kann.

Die Werkzeuge für eine proaktive Erweiterung sind vorhanden. Es sind in mehreren Fällen dieselben Werkzeuge, die auch die interne Architektur aufgebaut haben: Föderalismus, direkte Demokratie, kantonales Experimentieren, Konkordanz-Governance, informierte Bürgerdeliberation. Die Architektur ist anpassungsfähig. Das Vertrauen ist intakt. Die institutionelle Fähigkeit ist aussergewöhnlich.

Was bleibt, ist die Bereitschaft, neu zu definieren, wofür die Architektur da ist – anzuerkennen, dass die Grenze, zu deren Verteidigung sie gebaut wurde, nicht mehr die Grenze ist, auf die es ankommt, und dass ihre Erweiterung kein Verrat am Schweizer Modell ist, sondern dessen folgenreichste Bewährungsprobe.

Die Schweiz hat einen der klarsten Spiegel der Menschheit gebaut – ein Governance-System, das die Präferenzen seiner Bevölkerung mit aussergewöhnlicher Treue widerspiegelt. Die Frage ist nun, ob der Rahmen um diesen Spiegel gross genug ist für die Welt, die sie tatsächlich bewohnt. Den Rahmen zu weiten, wird verändern, was der Spiegel zeigt. Das ist der Punkt. Ein Governance-System, das nur sich selbst sehen kann, ist ein Governance-System, das schliesslich von dem regiert werden wird, was es nicht sehen kann.

Der Rahmen kann geweitet werden. Der Spiegel kann klar bleiben. Die tiefste Errungenschaft des Schweizer Modells – der Nachweis, dass eine vielfältige, mehrsprachige, historisch zerstrittene Bevölkerung sich selbst durch Institutionen regieren kann, die Vielfalt bewahren, statt sie zu unterdrücken – wird durch die Erweiterung nicht bedroht. Sie wird von ihr gebraucht. Die Welt hatte nie ein grösseres Bedürfnis nach Governance-Architekturen, die integrieren, ohne zu komprimieren, die Autorität auf jene Ebene verteilen, auf der die Information lebt, und die den Bürgerinnen und Bürgern die Entscheidungen anvertrauen, die ihre Zukunft gestalten.

Die Schweiz hat eine gebaut. Die Frage ist, ob sie sie nutzen wird.

Anhang A: Wertesysteme und politische Denkweisen – Ein Leitfaden für den Schweizer Kontext

Eine Anmerkung zu diesem Anhang

Der Hauptteil dieses Berichts spricht die Sprache der Governance-Architektur, der Beobachtungskanäle und der Systemgrenzen. Er verwendet die Terminologie der Spiral Dynamics nur sparsam – mit dem Hinweis, dass die Schweiz «intern auf Gelb, extern auf Blau-Orange» operiert –, ohne das Rahmenwerk im Detail zu entfalten. Dieser Anhang bietet das vollständigere Bild für Leserinnen und Leser, die die den Wertesystemen zugrunde liegende Dynamik des Grenzerweiterungsdefizits verstehen möchten. Er ist fakultativ, macht aber die Entwicklungslogik des Berichts vollständig transparent.

A.1 Die grundlegende Einsicht

Verschiedene Institutionen und politische Akteure operieren von unterschiedlichen Gravitationszentren aus, wenn es darum geht, wie sie über Governance, Legitimität und Wandel denken. Dies sind keine Parteizugehörigkeiten, auch wenn sie lose mit politischen Positionen korrelieren. Es handelt sich um zugrunde liegende Wertesysteme – Arten und Weisen, das zu konstruieren, was sich real, notwendig und verteidigungswert anfühlt.

Jedes Wertesystem stellt eine schlüssige Antwort auf bestimmte Bedingungen dar. Keines ist in einem absoluten Sinne «besser». Jedes hat unter bestimmten Bedingungen charakteristische Stärken und unter anderen charakteristische blinde Flecken. Die Herausforderung der Governance in einer komplexen Gesellschaft besteht darin, die legitimen Anliegen mehrerer Wertesysteme zu integrieren, ohne von einem einzigen vereinnahmt zu werden.

Das hier verwendete Rahmenwerk stützt sich auf die integrale Theorie der Spiral Dynamics. Was folgt, ist eine vereinfachte Karte der Systeme, die für die gegenwärtige Schweizer Governance am relevantesten sind.

A.2 Die Wertesysteme in der Schweizer Arena

Ordnung, Regeln und Stabilität (Blau) – die Verfassungstradition. In der Schweiz drückt sich diese Denkweise durch die Verfassungsordnung von 1848, das tiefe Bekenntnis zu rechtlichen Verfahren, die Neutralitätstradition und die formale Architektur des Föderalismus aus. Das *Konkordanzprinzip* – dass Regieren im Konsens aller wichtigen Interessengruppen erfolgen soll – ist eine institutionelle Errungenschaft des Blauen von bemerkenswerter Raffinesse. Stärken: Verfahrensintegrität, institutionelle Kontinuität, rechtliche Gleichheit über sprachliche und konfessionelle Grenzen hinweg und eine Stabilität, die fast zwei Jahrhunderte ohne Bürgerkrieg Bestand hatte. Blinde Flecken: Rigidität angesichts neuartiger Herausforderungen, eine Tendenz, das Verfahren über die Anpassung zu stellen, und ein Instinkt, bestehende

Strukturen selbst dann zu bewahren, wenn die Umwelt, für die sie entworfen wurden, sich verändert hat. Die Verteidigung der Neutralität als fixe Identität und nicht als adaptive Strategie ist teilweise ein blaues Phänomen.

Leistung und Wettbewerb (Orange) – der Wirtschaftsmotor. Dies ist die Denkweise des schweizerischen wirtschaftlichen Erfolgs: die wettbewerbliche Raffinesse des Bankensektors, die globale Informationsverarbeitung des Rohstoffhandelsplatzes, der kantonale Steuerwettbewerb, der multinationale Konzernzentralen anzieht, sowie die Pharma- und Ingenieurindustrie, die an der globalen Spitze operieren. Stärken: Innovation, Effizienz, pragmatisches Problemlösen und ein ergebnisorientierter Ansatz, der die Schweiz zu einer der wohlhabendsten Nationen der Erde gemacht hat. Blinde Flecken: die Behandlung globaler Externalitäten als irrelevant für das schweizerische Dashboard, die Tendenz, Erfolg ausschliesslich in wirtschaftlichen Kategorien zu messen, und die instrumentelle Wahrnehmung globaler Dimensionen – als Chancen und nicht als Verantwortlichkeiten –, die der Bericht als asymmetrische Beobachtung identifiziert. Die Wohlstands-Externalisierungs-Rückkopplungsschleife ist eine orange Dynamik, die ohne genügende Integration durch andere Wertesysteme operiert.

Inklusion und Solidarität (Grün) – die Sozialpartnerschaft. Diese Denkweise drückt sich durch die schweizerische Sozialpartnerschaftstradition aus (das *Friedensabkommen* zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften von 1937), die Umweltbewegung, die humanitäre Tradition (das Rote Kreuz, die multilaterale Gastgeberrolle Genfs) und die zivilgesellschaftlichen Vereinigungen, die die schweizerische Bürgergesellschaft bilden. Stärken: sozialer Zusammenhalt, Umweltbewusstsein, Solidarität und das Bekenntnis, den Wohlstand innerhalb der Schweizer Grenzen breit zu teilen. Blinde Flecken: eine Tendenz zur Konsensabhängigkeit, die notwendige Anpassungen verlangsamen kann, und – entscheidend für diesen Bericht – eine Grenze der Solidarität, die typischerweise an der Schweizer Grenze endet. Schweizer grüne Werte sind intern stark entwickelt (Sozialpartnerschaft, Umweltschutz, Integration von Minderheiten), aber nur schwach auf die globalen Dimensionen ausgedehnt, die der Bericht diagnostiziert. Die humanitäre Tradition in Genf ist eine partielle Ausnahme, operiert jedoch weitgehend über internationale Organisationen und nicht über die schweizerische Governance-Architektur selbst.

Systemdenken und Integration (Gelb) – die Governance-Architektur. Dies ist die Denkweise, von der der Bericht argumentiert, dass die Schweiz sie intern in einem andernorts unerreichten Mass verwirklicht hat. Die Verteilung der Autorität auf die Ebene, auf der die Information lebt, durch das föderale System. Die kurzen Rückkopplungsschleifen der direkten Demokratie. Die Integration der grossen politischen Kräfte durch die *Zauberformel*, ohne sie zu unterdrücken. Der Schutz der Minderheitskantone durch das doppelte Mehr. Dies sind nicht nur pragmatische Kompromisse – sie sind institutionelle Ausdrucksformen einer systembewussten Werteorientierung, die Komplexität erkennt, Autorität entsprechend verteilt und Vielfalt integriert, anstatt sie zu komprimieren. Gelbe Governance ist in der Schweiz keine Theorie. Sie ist eine funktionierende Architektur mit fast zwei Jahrhunderten an nachgewiesenen Resultaten.

A.3 Das Grenzerweiterungsdefizit als Wertesystem-Asymmetrie

Die Kerndiagnose des Berichts – dass die Schweiz intern auf Gelb und extern auf Blau-Orange operiert – ist eine Wertesystem-Asymmetrie mit strukturellen Konsequenzen.

Intern integriert die Governance-Architektur blaue Verfahrensstabilität, orange Wettbewerbseffizienz und grüne soziale Solidarität in einen gelben Rahmen, der die legitimen Anliegen aller drei würdigt, ohne von einem von ihnen vereinnahmt zu werden. Das

Konkordanzsystem

ist der institutionelle Mechanismus für diese Integration: Jede bedeutende politische Kraft hat einen Sitz am Tisch, und Entscheidungen erwachsen aus einem Konsensprozess, der Vielfalt bewahrt, anstatt sie zu unterdrücken.

Extern fällt dasselbe System auf eine deutlich einfachere Operationslogik zurück. Das Verhältnis der Schweiz zum globalen System ist primär Blau-Orange: regelbasiert (Respekt vor dem Völkerrecht, vertragliche Verlässlichkeit, Verfahrenskorrektheit) und wettbewerbsorientiert (Steuervorteile, regulatorische Arbitrage, kommerziell eigeninteressierte Neutralität). Die grüne Dimension – Solidarität, Verantwortung für Konsequenzen, Einbezug betroffener Parteien – ist in der externen Haltung schwach entwickelt. Die gelbe Dimension – systemisches Bewusstsein, Anerkennung von Interdependenz, Integration globaler Komplexität – fehlt weitgehend.

Die entwicklungsbezogene Herausforderung, die der Bericht identifiziert, besteht nicht darin, dass die Schweiz gelbe Governance-Kapazität entwickeln müsste. Sie besitzt sie bereits. Die Herausforderung besteht darin, diese Kapazität über die nationale Grenze hinaus auszudehnen – dieselbe systembewusste, integrative, vielfaltsbewahrende Logik auf das Verhältnis der Schweiz zu jenen globalen Systemen anzuwenden, von denen ihr Wohlstand abhängt und auf die er sich auswirkt.

Dies ist keine Ablehnung der schweizerischen internen Errungenschaften. Es ist die Erkenntnis, dass diese Errungenschaften – der ausgefeilteste institutionelle Ausdruck gelber Governance in einem existierenden Nationalstaat – genau die Ressource sind, die die globale Governance-Herausforderung am dringendsten benötigt. Der Übergang vom *Sonderfall* zum *Vorbild* ist, in den Begriffen von Spiral Dynamics, der Übergang von gelber Governance innerhalb blau-orangener Grenzen zu gelber Governance, welche die Grenze selbst als Designvariable erkennt.

A.4 Die SVP und die

Sonderfall

-Verteidigung

Die Schweizerische Volkspartei (SVP) – die grösste Partei der Schweiz – operiert im externen Bereich primär von einem blau-orangenem Gravitationszentrum aus: Verteidigung der schweizerischen Souveränität (Blau), Schutz der schweizerischen wirtschaftlichen Vorteile (Orange) und Widerstand gegen institutionelle

Verflechtungen, welche die schweizerische Autonomie einschränken würden. Die konsequente Opposition der SVP gegen eine EU-Annäherung, gegen Einwanderung und gegen internationale regulatorische Harmonisierung ist nicht willkürlich. Sie ist der schlüssige Ausdruck eines Wertesystems, das Ordnung, Souveränität und Wettbewerbsvorteil innerhalb definierter Grenzen priorisiert.

Das Rahmenwerk dieses Berichts weist diese Perspektive nicht als falsch zurück. Es identifiziert sie als

partiell

– ein Wertesystem, das die Risiken der Grenzerweiterung korrekt wahrnimmt (Souveränitätsverlust, institutionelle Erschütterung, kultureller Wandel), während es die Risiken der Grenzverteidigung systematisch unterbewertet (fortschreitende Souveränitätserosion durch erzwungene reaktive Anpassung, wachsende externe Varietätslücke, schmaler werdender Korridor autonomen Handelns).

Die anderen grossen Parteien – die Sozialdemokraten, die Grünen, die FDP, die Mitte – bringen jeweils andere Wertesystem-Schwerpunkte in die Grenzfrage ein. Die Herausforderung besteht nicht darin, die Perspektive der SVP zu besiegen, sondern sie mit Perspektiven zu integrieren, die jene Dimensionen wahrnehmen, die sie ausschliesst – genau jene Art von Integration, die die schweizerische interne Governance-Architektur bereits durch die

Konkordanz

leistet. Die Herausforderung der Grenzerweiterung ist in diesem Sinne ein Test dafür, ob das schweizerische System seine eigene integrative Logik auf die Frage ausdehnen kann, wo die Grenzen des Systems liegen sollten.

Anhang B: Internationale Analogien und Präzedenzfälle

Die Vorschläge in diesem Bericht sind nicht ohne Präzedenz. Die folgenden Beispiele illustrieren bereits existierende Umsetzungen von Grenzerweiterungsmechanismen aus verschiedenen Governance-Traditionen, ergänzt um Vergleiche mit Ländern, die vor strukturell ähnlichen Herausforderungen stehen.

B.1 Länder mit vergleichbaren Grenzherausforderungen

Norwegen – Grenzerweiterung durch den EWR. Norwegen lehnte die EU-Mitgliedschaft in Referenden von 1972 und 1994 ab – ein Muster, das oberflächlich der Schweizer EWR-Ablehnung von 1992 ähnelt. Aber Norwegen trat dem Europäischen Wirtschaftsraum bei und übernahm den Grossteil der EU-Binnenmarktgesetzgebung gegen Marktzugang, während es die formelle Souveränität über Landwirtschaft, Fischerei und Aussenpolitik behielt. Norwegens Erfahrung zeigt, dass eine Grenzerweiterung unterhalb der Vollmitgliedschaft architektonisch machbar ist – und dass sie einen spezifischen Zielkonflikt hervorbringt: Marktzugang und regulatorische Angleichung gegen die Akzeptanz von Regeln, an deren Gestaltung Norwegen nur begrenzt mitwirken kann. Das norwegische Modell wird im Schweizer Diskurs oft als warnendes Beispiel zitiert («Faxdemokratie» – Regeln per Fax empfangen, ohne darüber abgestimmt zu haben). Es ist aber auch ein Beleg dafür, dass eine kleine, wohlhabende, handelsabhängige Nation sich substanziell in die EU integrieren und gleichzeitig zentrale Elemente der souveränen Selbstverwaltung bewahren kann.

Die Niederlande – Externalisierung mit partieller Integration. Die Niederlande teilen mehrere strukturelle Merkmale mit der Schweiz: eine kleine, wohlhabende, handelsabhängige Wirtschaft; eine Tradition pragmatischer Governance; eine bedeutende Rolle in den globalen Finanzströmen (die Niederlande sind ein wichtiger Kanal für Unternehmenssteuerplanung); und eine innenpolitische Governance-Kultur, die Konsens und Pluralismus schätzt. Der entscheidende Unterschied ist, dass die EU-Mitgliedschaft einen Grad an Grenzerweiterung erzwungen hat, dem sich die Schweiz widersetzt hat – niederländische Externalisierungspraktiken werden zunehmend durch EU-Regulierung eingeschränkt. Die niederländische Erfahrung zeigt, dass Grenzerweiterung durch supranationale Mitgliedschaft das Externalisierungsproblem nicht automatisch löst, aber institutionelle Kanäle schafft, über die das Problem angegangen werden kann – Kanäle, die dem bilateralen Ansatz der Schweiz fehlen.

Singapur – Begrenzte Exzellenz in anderem Massstab. Singapur ist das engste strukturelle Analogon zur Schweiz ausserhalb der entwickelten Welt: ein kleiner, wohlhabender, handelsabhängiger Stadtstaat mit aussergewöhnlicher interner Governance-Kapazität, bedeutendem globalem wirtschaftlichem Einfluss und einem Wohlstandsmodell, das teilweise von regulatorischer Arbitrage und Wettbewerbspositionierung gegenüber Nachbarn abhängt. Singapurs Grenzherausforderung ist in der Form anders (es operiert innerhalb von ASEAN und nicht angrenzend an die EU), aber in der Struktur identisch: interne Exzellenz, die sich nicht automatisch auf die externen Dimensionen erstrecken kann, von denen das System abhängt. Singapurs

Ansatz – pragmatisches Engagement mit regionalen Institutionen, kombiniert mit globaler Standardsetzungsführerschaft in spezifischen Bereichen (Finanzregulierung, Hafengovernance, Stadtplanung) – bietet ein Modell für die in Abschnitt 4.5 vorgeschlagene «Trojanisches-Pferd»-Strategie.

Irland – Bürger:innen-Versammlung als grenzerweiternder Mechanismus. Die irischen Bürger:innen-Versammlungen zu Abtreibung (2016–2018) und gleichgeschlechtlicher Ehe (2012–2014) sind der wichtigste Präzedenzfall für die in diesem Bericht vorgeschlagene Bürger:innen-Versammlung. Sie zeigten, dass ein losbasiertes deliberatives Gremium Fragen behandeln kann, die das konventionelle politische System nicht zu lösen vermochte – Fragen, bei denen Identität, Werte und institutionelle Trägheit eine Blockade erzeugen, die gewöhnliche Gesetzgebungsprozesse nicht durchbrechen können. Die irischen Versammlungen brachten Empfehlungen hervor, die anschliessend per Referendum angenommen wurden, und zeigten damit, dass deliberative und direktdemokratische Mechanismen einander verstärken können. Der schweizerische Kontext ist anders (ein höheres Grundvertrauen in die direkte Demokratie, eine komplexere vielsprachige Gesellschaft), aber die institutionelle Architektur ist übertragbar.

B.2 Präzedenzfälle für spezifische Vorschläge

Das britische Climate Change Committee – Präzedenzfall für das Global-Footprint-Dashboard. Das Committee on Climate Change, eingesetzt durch den Climate Change Act 2008, ist ein unabhängiges gesetzliches Gremium, das die Fortschritte des Vereinigten Königreichs auf dem Weg zu den Klimazielen bewertet und dem Parlament jährliche Berichte vorlegt. Es besitzt keine Regulierungsbefugnis – es kann keinen Politikwechsel erzwingen –, aber seine gesetzliche Unabhängigkeit, der Datenzugang und das öffentliche Berichterstattungsmandat haben es zu einem folgenreichen Einflussfaktor auf die britische Klimapolitik gemacht. Das in diesem Bericht vorgeschlagene Global-Footprint-Dashboard greift direkt auf dieses Modell zurück: gesetzliche Unabhängigkeit, ein definiertes Berichterstattungsmandat, öffentliche Rechenschaftspflicht und Einflussnahme durch Information statt durch Regulierung.

Die EU-Kohäsionspolitik – Präzedenzfall für strukturierte grenzüberschreitende Governance. Die Kohäsionsprogramme der EU – darunter INTERREG, das grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen benachbarten Regionen finanziert – bieten institutionelle Präzedenzfälle für die in Abschnitt 5.2 vorgeschlagenen kantonalen Grenzerweiterungspilotprojekte. Die bestehende Beteiligung Basels an der Trinationalen Metropolregion Oberrhein operiert bereits innerhalb dieses Rahmens. Der Vorschlag zielt darauf ab, das kantonale grenzüberschreitende Engagement als bewusste Governance-Strategie zu vertiefen und zu systematisieren, und nicht als Ad-hoc-Kooperationsmechanismus.

Das OECD Global Forum on Transparency and Exchange of Information – Präzedenzfall für proaktive Standardsetzung. Die reaktive Übernahme des AIA-Standards durch die Schweiz nach Jahren des Widerstands steht im Gegensatz zu der proaktiven Rolle, die sie bei der Gestaltung des Standards hätte spielen können. Der multilaterale Prozess des OECD Global Forum zeigt, dass Länder mit bedeutender

Finanzsektorexpertise internationale Standards von innen heraus mitgestalten können – wenn sie sich früh genug engagieren. Die in Abschnitt 4.4 vorgeschlagenen proaktiven Schnittstellenmechanismen ziehen die Lehre daraus: konstitutive Partizipation an der Standardsetzung, bevor der Standard auferlegt wird.

B.3 Querverweise innerhalb der Reihe

Die Begleitberichte in der Reihe «Governance as Engineering» identifizieren komplementäre Herausforderungen auf vergleichbaren Ebenen der Governance-Entwicklung.

Finnland – die Durchsatzbeschränkung. Finnlands Bericht diagnostiziert ein System, das Beobachtung, Rückkopplung und Integration weitgehend gelöst hat – und auf die Herausforderung zweiter Ordnung der Transformationstempos stösst. Finnland kann die bevorstehenden Herausforderungen sehen; es kann nicht schnell genug umsetzen, um sie zu erreichen. Die Grenzherausforderung der Schweiz ist strukturell komplementär: Die Schweiz kann innerhalb ihres definierten Rahmens brillant umsetzen, aber nicht sehen, was ausserhalb liegt. Zusammen definieren die beiden Fälle die Grenze der Governance nach dem Erfolg erster Ordnung: Das Stufe-4-Problem ist nicht singulär, sondern verzweigt sich in einen Durchsatz-Ast (Finnland) und einen Grenz-Ast (Schweiz).

Israel – das Grenzdefizit unter existenzieller Bedrohung. Israels Bericht diagnostiziert ein Grenzdefizit, das strukturell mit dem der Schweiz verwandt ist, aber unter radikal anderen Bedingungen operiert. Israels Grenzen sind existenziell umkämpft – der Governance-Bereich des Systems steht unter kontinuierlicher Sicherheitsbedrohung und verfassungsrechtlicher Ambiguität. Die Grenzen der Schweiz sind intern sicher, aber unzureichend für die globale Interdependenz. Der Vergleich ist lehrreich: Grenzprobleme nehmen unterschiedliche Formen an, je nachdem, ob der Druck militärisch-existenziell (Israel) oder wirtschaftlich-systemisch (Schweiz) ist, aber die zugrunde liegende architektonische Herausforderung – dass die Systemgrenze nicht mehr mit dem Störungsumfeld übereinstimmt – ist dieselbe.

Spanien – Integrativer Abschluss unter interner Vielfalt. Spaniens Bericht diagnostiziert ein System, das darum ringt, territoriale Vielfalt (Katalonien, das Baskenland) in einen kohärenten Governance-Rahmen zu integrieren. Die Schweiz hat dieses Problem 1848 gelöst und die Lösung seither aufrechterhalten. Der Vergleich ist ein Beleg für die prädiktive Validität des Rahmens: Die institutionelle Gestaltung der Schweiz zum Umgang mit innerer Vielfalt (Föderalismus, Konkordanz-Governance, Sprachenautonomie) bringt die vom Rahmen vorhergesagte Stabilität hervor, während Spaniens unvollständige Integration die vom Rahmen vorhergesagte Instabilität hervorbringt. Die Herausforderung der Schweiz ist das, was nach erfolgreicher interner Integration kommt – eine Herausforderung, die Spanien noch nicht erreicht hat.

Anhang C: Die Governance-as-Engineering-Verbindung

C.1 Das architektonische Fundament

Dieser Bericht stützt sich auf eine tiefergehende Arbeit: die Reihe «Governance as Engineering», eine Sammlung formaler Analysen, die Governance-Institutionen als Regelungssysteme unter Verwendung der Standardmathematik der Regelungstheorie, der Informationstheorie und der Kybernetik modelliert. Die Reihe ist technisch; dieser Anhang fasst ihre Kernbefunde in nichttechnischer Sprache zusammen und zeigt, wie sie der Diagnose des Grenzerweiterungsdefizits zugrunde liegen.

C.2 Die Arbeitspapiere in Kürze

Papier I – Governance Stability Simulator zeigt, dass zentralisierte Governance-Systeme, die mit aggregierten Signalen arbeiten, räumliche Information zerstören. Ein zentraler Regler, der nur den nationalen Durchschnitt beobachtet, kann nicht erkennen, welche Regionen in Not sind und welche stabil sind. Die kantonale Architektur der Schweiz vermeidet diese Falle intern – die Autorität ist auf die Ebene verteilt, auf der die relevante Information lebt, und lokale Regler reagieren auf lokale Gegebenheiten. Das Papier liefert die formale Grundlage dafür, die interne Architektur der Schweiz als nahezu optimal anzusehen: Sie erfüllt das Subsidiaritätserfordernis, das das Papier als eine ingenieurtechnische Notwendigkeit ableitet.

Papier II – Fractality as Stability zeigt, dass kein Regler auf einer einzigen Skala ein System stabilisieren kann, das gleichzeitigen Störungen auf mehreren Zeitskalen ausgesetzt ist. Die einzige stabile Architektur ist eine fraktale Hierarchie von Reglern, von denen jeder auf die Zeitskala seines Störungsbandes abgestimmt ist. Die verschachtelten Governance-Ebenen der Schweiz – Gemeinden, Kantone, Bundesregierung – nähern sich diesem fraktalen Erfordernis stärker an als jede andere existierende nationale Architektur. Das Papier liefert die formale Grundlage für den Existenzbeweis: Die Schweiz sollte stabil sein, und sie ist es.

Papier III – The Observability-Democracy Connection zeigt, dass Bürgerpräferenzen nicht verlässlich durch Repräsentationsketten übertragen werden können, die tiefer als zwei oder drei Schichten sind. Die Rauschvarianz übersteigt die überlebende Signalvarianz, und die Politikebene regiert ein Phantom-Signal. Die direkte Demokratie der Schweiz verkürzt die Repräsentationskette radikal – die Bürgerinnen und Bürger stimmen direkt über konkrete politische Fragen ab und umgehen die Aggregationsschichten, die anderswo Präferenzsignale verschlechtern. Dieses Papier liefert die formale Grundlage für das Verständnis, warum die schweizerische interne Governance so reaktionsfähig ist: Der Beobachtungskanal ist kürzer und weniger verschlechtert als in jeder anderen Demokratie.

Papier IV – Requisite Variety and the Commons zeigt, dass Governance-Systeme mit niedrigdimensionaler Beobachtung keine hochvariablen Ressourcensysteme stabilisieren können. Die Beobachtungsdimensionalität – die Anzahl unabhängiger Signaldimensionen, auf die das Governance-

System zugreifen kann – ist die primäre Determinante der Governance-Ergebnisse. Dieses Papier liefert die formale Grundlage für das Grenzerweiterungsdefizit: Die Beobachtungsdimensionalität der Schweiz ist intern hoch (viele unabhängige Signale von Kantonen, Gemeinden, direkter Demokratie, Zivilgesellschaft) und extern niedrig (globale Dimensionen werden kommerziell wahrgenommen, aber aus der Governance-Rückkopplungsschleife ausgeschlossen). Die Varietätslücke ist nicht gleichmässig – sie ist geteilt zwischen einem internen Bereich, in dem die Beobachtung adäquat ist, und einem externen Bereich, in dem sie es nicht ist.

Papier V – The Coordination Failure Tax zeigt, dass strukturelle Versagensmodi sich nicht addieren – sie multiplizieren sich. Ein Governance-System, das mehrere gleichzeitige architektonische Defizite aufweist, ist nicht proportional schlechter, sondern kategorisch unfähig. Dieses Papier liefert die formale Grundlage für eine optimistische Lesart der Schweiz: Weil die Schweiz die meisten internen Versagensmodi gelöst hat, die sich in anderen Ländern kumulieren, kann ihre verbleibende Herausforderung – das Grenzproblem – ohne die kumulierenden Dynamiken angegangen werden, die Reformen anderswo so schwierig machen. Das architektonische Substrat ist intakt. Die Erweiterung kann darauf aufbauen, anstatt dagegen anzukämpfen.

C.3 Das Variety-Gap-Framework, angewandt auf die Schweiz

Papier VI – What a Civilisation Must Value führt die Varietätslücke als einheitliches Diagnostikum ein: das Missverhältnis zwischen der effektiven Dimensionalität der Realität ($\dim(R)$) und der Dimensionalität der Wertefunktion, die das Governance-System optimiert ($\dim(V)$). Die Länderberichte der Reihe werden durch diese Linse neu interpretiert und zeigen, dass jeder nationale Versagensmodus ein spezifischer Fall des Überschreitens einer kritischen Varietätsschwelle ist.

Die Position der Schweiz in diesem Rahmen ist in der Reihe einzigartig. Die interne Varietätslücke – das Missverhältnis zwischen interner Beobachtungskapazität und interner Störungskomplexität – gehört zu den schmalsten, die gemessen wurden. Die externe Varietätslücke – das Missverhältnis zwischen der Grenze der Governance-Architektur und dem tatsächlichen Störungsumfeld – ist moderat und weitet sich aus. Die in diesem Bericht vorgeschlagene geteilte Schätzung (intern $G \approx 1,0$, extern $G \approx 2,5\text{--}3,0$, zusammengesetzt $G \approx 1,8$) erfasst eine strukturelle Asymmetrie, die ein einzelner Gesamtwert verschleiern würde.

Papier VIII – Measuring the Variety Gap entwickelt das parametrische Rahmenwerk zur Operationalisierung dieser Schätzungen. Die Parameter der Schweiz würden wie folgt abschneiden (illustrativ, vorbehaltlich einer formellen Schätzung): hohe Beobachtungsdimensionalität ($V_o \approx 6$, vergleichbar mit Finnland); moderate Dimensionalität des Störungsumfelds ($V_e \approx 7$, was die globalen Dimensionen widerspiegelt, die zunehmend über die schweizerischen Ergebnisse entscheiden); niedrige Antwortlatenz für interne Störungen ($\tau \approx 10$ Monate), aber hohe Latenz für externe Störungen ($\tau_{\text{extern}} \approx 36+$ Monate, was den Konsens-Durchsatzengpass bei der Grenzerweiterung widerspiegelt); hohe Signaltreue ($\sigma \approx 0,88$); hohe Immundurchlässigkeit für interne Reformen, aber geringe Durchlässigkeit für grenzerweiternde Reformen; niedrige Oszillationsamplitude ($\approx 0,06$); minimale Umgehungsichte ($\approx 0,05$);

und ein niedriges Verhältnis von symbolischen zu strukturellen Reformen im Inland ($\approx 0,30$), aber ein potenziell höheres Verhältnis für grenzbezogene Reformen, bei denen die reaktive Flickschleife Anpassungen hervorbringt, die Druck lindern, ohne strukturellen Wandel zu bewirken.

C.4 Die Goodhart-Ashby-Synthese und asymmetrische Beobachtung

Der zentrale theoretische Beitrag der Reihe ist die Goodhart-Ashby-Synthese: die Einsicht, dass niedrigdimensionale Optimierung systematisch die Information zerstört, die benötigt wird, um das Auseinanderlaufen von Stellvertreter und Ziel zu erkennen. Goodharts Gesetz – «Wenn ein Mass zu einem Ziel wird, hört es auf, ein gutes Mass zu sein» – erweist sich als ein Spezialfall eines tieferen kybernetischen Prinzips.

Die asymmetrische Beobachtung der Schweiz ist eine präzise Illustration dieser Synthese auf nationaler Ebene. Die Governance-Architektur optimiert auf schweizerischen Wohlstand, schweizerische Stabilität, schweizerische Bürgerzufriedenheit – eine Wertefunktion, die intern hochdimensional, extern aber niedrigdimensional ist. Die ausgeschlossenen externen Dimensionen (fiskalische Auswirkungen auf Partnerländer, Umweltkosten der Rohstofflieferketten, Klimawirkung der Finanzflüsse) sind nicht einfach nicht gemessen. Sie werden systematisch durch einen Optimierungsprozess unsichtbar gemacht, der ihren Ausschluss belohnt: Der schweizerische Wohlstand nimmt zu, wenn Externalitäten nicht wahrgenommen werden, denn ihre Wahrnehmung würde Druck erzeugen, Kosten zu internalisieren, die gegenwärtig den schweizerischen Erfolg subventionieren.

Die Goodhart-Ashby-Synthese sagt voraus, dass diese Optimierung schliesslich die Information zerstören wird, die benötigt wird, um ihr eigenes Scheitern zu erkennen – dass die ausgeschlossenen Dimensionen sich als latente Störungen akkumulieren werden, bis sie eine Abrechnung erzwingen, die das System nicht verarbeiten kann. Der Fall des Bankgeheimnisses ist eine abgeschlossene Instanz dieser Vorhersage. Die Bereiche Rohstoffhandel, Unternehmensbesteuerung und Klimafinanzierung sind noch laufende Instanzen. Die Vorschläge des Berichts – insbesondere das Global-Footprint-Dashboard – sind darauf ausgelegt, diese Dynamik zu unterbrechen, indem sie die Dimensionalität des Governance-Beobachtungskanal erweitern, bevor die ausgeschlossenen Dimensionen die Schwelle überschreiten, an der sie sich durch eine Krise in die Sichtbarkeit zwingen.

C.5 Von der ingenieurtechnischen Analyse zum institutionellen Design

Die Reihe «Governance as Engineering» liefert die formale Grundlage für die Behauptungen, die dieser Bericht über die architektonischen Stärken und das strukturelle Defizit der Schweiz aufstellt. Die Reihe schreibt keine spezifischen institutionellen Designs vor; sie identifiziert die Parameter, die jedes tragfähige Design erfüllen muss.

Dieser Bericht übersetzt diese Parameter in einen konkreten Vorschlag für die Schweiz: den Beobachtungskanal durch das Global-Footprint-Dashboard wieder mit den globalen Dimensionen verbinden, die Grenzerweiterung durch die kantonalen Pilotprojekte auf kantonaler Ebene testen und durch die Bürger:innen-Versammlung demokratische Legitimität für die Neudefinition der Grenze aufbauen. Die Vorschläge sind nicht die einzig möglichen Designs, aber es sind Designs, die den von der formalen Analyse identifizierten Beschränkungen genügen – und sie nutzen die bestehende institutionelle Maschinerie der Schweiz, die, wie die formale Analyse bestätigt, zu den architektonisch solidesten der Welt gehört.

Anhang D: Erwartete Einwände

D.1 «Die Schweiz ist nicht kaputt. Warum sie diagnostizieren?»

Der Bericht stimmt zu. Die Schweiz ist nicht kaputt. Sie ist eine der am besten regierten Nationen der Erde, und der Bericht verwendet beträchtlichen Raum darauf, zu dokumentieren, warum. Die Diagnose gilt nicht einer Dysfunktion, sondern einer strukturellen Grenze – dem Punkt, an dem selbst eine nahezu optimale interne Governance auf Probleme stösst, die zu lösen sie nicht entworfen wurde. Das Grenzerweiterungsdefizit ist eine durch Erfolg hervorgerufene Herausforderung: Es entsteht genau deshalb, weil die Schweiz die Governance-Probleme erster Ordnung gelöst hat, mit denen andere Länder noch kämpfen. Ein Stufe-4-Problem zu diagnostizieren, ist keine Kritik an der Leistung des Systems auf den Stufen 1 bis 3. Es ist die Erkenntnis, dass das Lösen früherer Stufen spätere sichtbar macht.

D.2 «Externalisierung ist universell. Warum die Schweiz herausgreifen?»

Der Bericht behandelt dies direkt in Abschnitt 1.2. Externalisierung ist das, was alle nationalstaatlich begrenzten Governance-Systeme tun. Die Niederlande, Singapur, Irland, Luxemburg, die Vereinigten Staaten – jedes Land, das am globalen wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt, externalisiert gewisse Kosten. Die schweizerische Variante ist architektonisch nicht deshalb interessant, weil sie einzigartig schuldig wäre, sondern wegen des Kontrasts zu ihrer internen Exzellenz. Wenn das intern kohärenteste Governance-System der Welt diese Kohärenz nicht automatisch auf globale Dimensionen ausdehnen kann, ist die Implikation für die breitere Governance-Herausforderung bedeutsam. Die Schweiz wird nicht als schlechtester Fall herausgegriffen, sondern als bester – das System, das sowohl zeigt, was Governance erreichen kann, als auch, was sie ohne bewusste Grenzerweiterung nicht erreichen kann.

D.3 «Grenzerweiterung würde zerstören, was die Schweiz funktionieren lässt.»

Dies ist der stärkste Einwand, und er verdient die sorgfältigste Antwort. Das

Sonderfall

-Immunsystem hat recht, dass Grenzerweiterung den Charakter des Systems verändert. EU-Annäherung schränkt die kantonale Fiskalautonomie ein. Dynamische Rechtsübernahme begrenzt die legislative Souveränität. Die Akzeptanz externer regulatorischer Standards verringert die Wettbewerbsvorteile, die der Schweizer Pragmatismus sorgfältig kultiviert hat.

Die Antwort des Berichts lautet nicht, dass diese Kosten illusorisch seien. Sie sind real. Die Antwort lautet, dass die Alternative – die Grenze so lange zu verteidigen, bis externer Druck eine Anpassung zu ungünstigen Bedingungen erzwingt – höhere Kosten auferlegt. Der Fall des Bankgeheimnisses hat dies gezeigt: Eine proaktive, von der Schweiz gestaltete Reform hätte mehr souveräne Kontrolle bewahrt als die von FATCA

getriebenen, von der OECD auferlegten Reformen, die auf Jahrzehnte der Grenzverteidigung folgten. Das 2026 unterzeichnete Paket der Bilateralen III enthält Souveränitätszugeständnisse, die nicht nötig gewesen wären, wenn das institutionelle Rahmenabkommen 2018 angenommen worden wäre.

Die gestalterische Herausforderung besteht nicht darin, zwischen interner Exzellenz und Grenzerweiterung zu wählen. Sie besteht darin, die Grenze so zu erweitern, dass die Kerneigenschaften der internen Architektur – verteilte Autorität, direkte Demokratie, Konkordanz-Governance, Integration ohne Kompression – bewahrt und gleichzeitig ihre Reichweite ausgedehnt werden. Die Vorschläge in diesem Bericht sind genau zu diesem Zweck entworfen: Sie nutzen die bestehende schweizerische institutionelle Maschinerie, anstatt fremde Modelle zu importieren, und sie sind darauf kalibriert, die Bedingungen an der Grenze zu verändern, anstatt das Innere umzustrukturieren.

D.4 «Das Verhältnis zur EU wird bereits gehandhabt. Die Bilateralen III zeigen, dass das System funktioniert.»

Die Bilateralen III sind eine Errungenschaft. Sie stabilisieren die bilateralen Beziehungen, eröffnen neue Kooperationsbereiche und adressieren mehrere der Drücke, die das Scheitern des Rahmenabkommens von 2021 ungelöst liess. Der Bericht weist dies nicht zurück.

Aber die Bilateralen III sind auch die jüngste Iteration der reaktiven Flickschleife. Sie wurden nach dem Scheitern des Rahmenabkommens ausgehandelt, unter Zeitdruck, mit weniger Verhandlungsmacht, als die Schweiz 2018 besass. Ihre Bestimmungen – dynamische Rechtsübernahme, ein Streitbeilegungsrahmen unter Einbezug des Europäischen Gerichtshofs, eine Kohäsionszahlung, Änderungen an sechsunddreissig Schweizer Gesetzen – sind wohl tiefere Souveränitätseingriffe, als das Rahmenabkommen sie verlangt hätte. Das System «funktionierte» in dem Sinne, dass eine pragmatische Anpassung hervorgebracht wurde. Es funktionierte nicht in dem Sinne, dass die Schweiz ihr Verhältnis zur EU proaktiv, zu ihren eigenen Bedingungen und nach ihrem eigenen Zeitplan gestaltet hätte.

Die Frage ist nicht, ob das nächste Flickwerk hervorgebracht werden wird – der Schweizer Pragmatismus garantiert dies praktisch –, sondern ob das Muster des reaktiven Flickens, jedes Mal von einer schwächeren Position aus, über die kommenden Jahrzehnte hinweg nachhaltig ist. Der Bericht argumentiert, dass es das nicht ist, und dass der Unterschied zwischen proaktiver Grenzerweiterung und reaktivem Grenzdurchbruch sich über die Zeit hinweg kumulieren wird.

D.5 «Dieses Rahmenwerk ist zu abstrakt, um für Schweizer Politikverantwortliche nützlich zu sein.»

Die Abstraktionen des Rahmenwerks – Varietätslücken, Beobachtungskanäle, Immunsysteme – sind Übersetzungen konkreter institutioneller Dynamiken in ein Vokabular, das länderübergreifende Vergleiche ermöglicht. Jede Abstraktion in diesem Bericht bildet sich auf eine spezifische Schweizer Institution, eine

spezifische politische Dynamik oder einen spezifischen empirischen Fall ab.

«Asymmetrische Beobachtung» bedeutet, dass die UBS globale Kapitalflussdaten mit weltweit führender Raffinesse verarbeitet, während die schweizerische Governance-Architektur diese Information nicht in die demokratische Deliberation über die globale Rolle der Schweiz integriert. «Der Faraday-Käfig» bedeutet, dass die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der EU und der NATO die diplomatischen und regulatorischen Signale reduziert, die das Governance-System verarbeiten muss – auf Kosten auch jener Signale, die es für die Anpassung benötigt. «Veto-Topologie» bedeutet, dass Gewerkschaften, die SVP, kantonale Regierungen und Branchenverbände jeweils unabhängig Reformen blockieren können, die einer von ihnen als bedrohlich empfindet – selbst dann, wenn eine Mehrheit der Bevölkerung sie unterstützt.

Die Abstraktionen sind kein Ersatz für Politikdetails. Sie sind eine diagnostische Schicht, die aufzeigt, warum Politikdetails wiederholt nicht in der Lage sind, strukturellen Wandel herbeizuführen – und welche Art von architektonischen Bedingungen gegeben sein müssten, damit Politikdetails sich akkumulieren, anstatt sich zu verflüchtigen. Die Vorschläge in den Abschnitten 4 und 5 sind bewusst konkret: eine spezifische institutionelle Form für das Dashboard, spezifische Kantone für die Pilotprojekte, ein spezifisches deliberatives Verfahren für die Bürger:innen-Versammlung. Die Abstraktionen diagnostizieren. Die Vorschläge gestalten.

D.6 «Die Neutralität der Schweiz hat ihr jahrhundertlang gut gedient. Warum sie jetzt aufgeben?»

Der Bericht schlägt nicht vor, die Neutralität aufzugeben. Er schlägt vor, sie neu zu interpretieren.

Neutralität als Nichtteilnahme an Militärbündnissen und geopolitischen Blöcken – der historische Kern der schweizerischen Neutralität – wird durch nichts in diesem Bericht infrage gestellt. Neutralität als WahrnehmungsfILTER, der jene Signale dämpft, die das Governance-System für seine Anpassung benötigt – die Faraday-Käfig-Funktion –, ist das, was der Bericht als zunehmend maladaptiv identifiziert.

Der Vorschlag ist, diese beiden Funktionen zu entkoppeln. Die Schweiz kann militärisch neutral bleiben und gleichzeitig ihre Governance-Grenze so erweitern, dass sie die globalen Dimensionen einschliesst, von denen ihr Wohlstand abhängt. Sie kann ausserhalb der NATO bleiben und gleichzeitig Signalpfade aufbauen, die die informatorische Dämpfung kompensieren, welche die Nichtmitgliedschaft erzeugt. Sie kann ausserhalb der EU bleiben und sich gleichzeitig konstitutiv – und nicht nur defensiv – an der Gestaltung internationaler Standards beteiligen, die die schweizerischen Ergebnisse ungeachtet des schweizerischen Mitgliedschaftsstatus beeinflussen werden.

Die Neuinterpretation verläuft von der Neutralität als Rückzug hin zur Neutralität als Plattform globaler Mitgestaltung – von «wir ergreifen nicht Partei» zu «wir sind einzigartig positioniert, um einzuberufen, zu vermitteln und zu führen, gerade weil wir nicht Partei ergreifen.» Genf verkörpert diese Neuinterpretation in

der Praxis bereits. Der Vorschlag ist, sie bewusst, strategisch und architektonisch mit dem inländischen Governance-System verbunden zu gestalten.

Anhang E: Über den Autor und die Methode

Der Autor

Dieser Bericht wurde von Björn Kenneth Holmström verfasst, einem unabhängigen Forscher und Autor der Reihe «Governance as Engineering», welche Systemtheorie, Kybernetik und Informationstheorie auf institutionelles Design anwendet. Die Reihe umfasst derzeit acht formale Arbeitspapiere und über fünfzehn Länder- und Organisationsberichte, die im Verlauf von 2024–2026 entstanden sind. Der Autor studierte Regelungstechnik an der Universität Uppsala – ein Hintergrund, der die ingenieurwissenschaftliche Linse prägt, die in der gesamten Reihe zur Anwendung kommt – und hat in den Bereichen Technologie, Nachhaltigkeit und Governance-Design gearbeitet.

Der Autor ist kein Schweizer, lebt nicht in der Schweiz und erhebt nicht den Anspruch auf die Autorität gelebter Erfahrung innerhalb der schweizerischen Governance. Der Bericht beansprucht nicht das letzte Wort. Er beansprucht, eine kohärente Linse anzubieten – fundiert in formaler Analyse und vergleichender Diagnose über viele Governance-Systeme hinweg –, die sich für jene als nützlich erweisen mag, die innerhalb schweizerischer Institutionen tätig sind und nach Rahmenwerken suchen, die dem, was sie beobachten, Sinn verleihen. Die Argumentation stützt sich auf die umfangreiche Forschung zur schweizerischen Governance durch schweizerische und internationale Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie auf die vergleichende Evidenz, die durch die gesamte Reihe der Länderberichte erzeugt wurde. Sie wird im Geiste gemeinschaftlicher Sinnstiftung angeboten, nicht als autoritative Verkündigung.

Eine Anmerkung zur Methode

Dieser Bericht wurde durch einen strukturierten, multimodalen Syntheseprozess entwickelt. Sechs grosse Sprachmodelle – Claude, DeepSeek, ChatGPT, Gemini, Grok und Mistral – wurden jeweils damit beauftragt, die Schweiz durch die Linse von «Governance as Engineering» zu analysieren, wobei sie auf ihre unterschiedlichen Trainingsdaten und analytischen Tendenzen zurückgriffen. Ihre Beiträge wurden anschliessend kritisch bewertet, synthetisiert und vom Autor mit seinem eigenen Rahmenwerk zur endgültigen Argumentation geformt. Wo die Modelle konvergierten (wie sie es bei der Kerndiagnose der internen Exzellenz in Kombination mit externer Grenzunzulänglichkeit taten), stärkte die Konvergenz das Vertrauen in den Befund. Wo sie divergierten (wie sie es beim relativen Gewicht von moralischer Kritik gegenüber architektonischer Diagnose taten), war die Divergenz selbst informativ und half, die analytischen Unterscheidungen des Berichts zu schärfen.

Die KI-Modelle dienten als Forschungspartner und Perspektivenmotoren – sie generierten Hypothesen, testeten Rahmungen, identifizierten Mechanismen und unterzogen das Argument einem Stresstest aus mehreren Blickwinkeln. Das redaktionelle Urteil, die intellektuelle Verantwortung, die endgültige Stimme

und die Entscheidung darüber, was aufgenommen, was verworfen und wie das Argument gerahmt wird, sind vollständig menschlich. Dies ist dieselbe Methode, die in der gesamten Reihe verwendet und über mehr als ein Jahr der multimodalen Zusammenarbeit verfeinert wurde.

Die Reihe «Governance as Engineering»

Dieser Bericht ist Teil der «Country Reports for Systemic Change», einer Komponente der umfassenderen Reihe «Governance as Engineering». Die formalen Arbeitspapiere der Reihe legen die mathematischen Grundlagen fest: warum zentralisierte Governance räumliche Information zerstört (Papier I), warum fraktale Architekturen die stabilitätsoptimale Lösung sind (Papier II), warum Repräsentationsketten von mehr als zwei oder drei Schichten verfassungsmässig unbeobachtbar werden (Papier III), warum niedrigdimensionale Beobachtung hochvarietäre Ressourcensysteme nicht stabilisieren kann (Papier IV) und warum strukturelle Versagensmodi sich multiplikativ und nicht additiv kumulieren (Papier V). Die Papiere VI bis VIII entwickeln das Variety-Gap-Rahmenwerk, die Schlusssteinsynthese und die parametrische Messmethodik.

Die Länderberichte wenden dieses Rahmenwerk auf spezifische Governance-Architekturen an: Deutschland (Ausführungsdefizit), Frankreich (Integrationsdefizit), Schweden (Rückkopplungsdefizit), Indien (Synchronisationsdefizit), die Europäische Union (Kohärenzdefizit), das Vereinigte Königreich (Kontroll-Durchführungs-Missverhältnis), Brasilien (Akkumulationsdefizit), Russland (Lesbarkeitsdefizit), die Vereinigten Staaten (Integrationsdefizit), Finnland (Durchsatzbeschränkung), China (Kalibrierungsdefizit), Japan (Kontinuitätsfalle), Nigeria (Substratdefizit), Israel (Grenzdefizit) und Spanien (integratives Abschlussdefizit). Die Schweiz ist der sechzehnte Länderbericht und der erste, der ein System diagnostiziert, das die Probleme, welche die anderen Berichte identifizieren, weitgehend gelöst hat – und das infolgedessen auf eine Herausforderung höherer Ordnung stösst, die nur eine nahezu optimale interne Governance offenbaren kann.

Anerkennung intellektueller Schuld

Dieser Bericht steht in der Schuld der kybernetischen Tradition – W. Ross Ashby, Stafford Beer, Norbert Wiener – und der zeitgenössischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die deren Arbeit in die Governance-Gestaltung weitergeführt haben. Das Rahmenwerk stützt sich auch auf Elinor Ostroms Arbeit zu polyzentrischer Governance, auf Jay Forresters Systemdynamik-Tradition, auf Donella Meadows' Analyse von Eingriffspunkten sowie auf die Entwicklungsmodelle von Clare Graves und Don Beck (Spiral Dynamics). Die vergleichende Governance-Diagnose verdankt Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern etwas, die zu zahlreich sind, um sie einzeln aufzuführen, deren Arbeit zum schweizerischen Föderalismus, zur direkten Demokratie, zur Konkordanz-Governance und zum Verhältnis Schweiz–EU die Argumentation jedoch durchgehend geprägt hat.

Die Inspiration zu diesem spezifischen Bericht stammt aus einem Gespräch mit dem Vater des Autors – Kenneth Holmström, dessen Empfehlung, Regelungstechnik zu studieren, die gesamte Reihe in Gang setzte. Die Verantwortung für allfällige Anwendungsfehler liegt allein beim Autor.



Anhang F: Glossar

Dieses Glossar umfasst zwei Kategorien von im Bericht verwendeten Begriffen: Ausdrücke aus dem Rahmenwerk «Governance as Engineering» (gekennzeichnet mit **GaE**) sowie schweizerische politische und institutionelle Begriffe (gekennzeichnet mit **CH**). Die Einträge sind alphabetisch nach deutscher Schreibweise geordnet.

Ashbys Gesetz der erforderlichen Varietät (GaE) — Das kybernetische Prinzip, wonach ein Regler mindestens so viel Varietät (Bandbreite möglicher Reaktionen) aufweisen muss wie das Störumfeld, das er zu regulieren sucht. Ein Governance-System, das weniger Dimensionen beobachtet, als sein Umfeld enthält, wird jene Dimensionen, die es nicht sehen kann, nicht stabilisieren können. Das Grundprinzip der Reihe «Governance as Engineering».

Asymmetrische Beobachtung (GaE) — Ein Zustand, in dem ein Governance-System bestimmte Dimensionen seines Umfelds instrumentell (als kommerzielle Chancen) wahrnimmt, aber nicht konsequentiell (als Kosten oder Verantwortlichkeiten, die in die Governance-Rückkopplungsschleife integriert werden). Abzugrenzen von einfacher Blindheit: Der Sensor existiert, doch die Verkabelung zum Regler ist selektiv unterbrochen. Der zentrale Mechanismus des schweizerischen Grenzerweiterungsdefizits.

Bilaterale I / II / III (CH) — Die drei Pakete bilateraler Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Die Bilateralen I (1999) umfassten Personenfreizügigkeit, Luft- und Landverkehr, Landwirtschaft, technische Handelshemmnisse, Forschungszusammenarbeit und öffentliches Beschaffungswesen. Die Bilateralen II (2004) weiteten die Zusammenarbeit auf Bereiche wie Schengen/Dublin, die Besteuerung von Zinserträgen und Massnahmen zur Betrugsbekämpfung aus. Die Bilateralen III (unterzeichnet 2026) stabilisieren und erweitern die bilateralen Beziehungen mit neuen Abkommen zu Strom, Lebensmittelsicherheit, Gesundheitszusammenarbeit sowie institutionellen Mechanismen zur dynamischen Rechtsübernahme und Streitbeilegung.

Binnenland

(CH) — Wörtlich das Innere des Landes. In diesem Bericht verwendet, um den inneren Raum der schweizerischen Demokratie, des Wohlstands und der Stabilität zu bezeichnen – jenen umgrenzten Bereich, innerhalb dessen die schweizerische Governance-Architektur mit nahezu optimaler Wirksamkeit operiert.

Faraday-Käfig (GaE, metaphorisch) — In diesem Bericht die Signaldämpfungsfunktion der schweizerischen Neutralität. Indem die Schweiz die Mitgliedschaft in supranationalen Blöcken (EU, NATO) ablehnt, reduziert sie die Dimensionalität der externen Signale, die ihr Governance-System verarbeiten muss – historisch adaptiv, zunehmend maladaptiv, da die blockierten Signale auch Informationen enthalten, die für die Anpassung notwendig sind.

Frequenzdiskrepanz (GaE) — Ein Zustand, in dem die charakteristische Antwortfrequenz des Governance-Systems niedriger ist als die Frequenz der Störungen, die es zu beherrschen hat. In der Schweiz erzeugt die hohe deliberative Latenz der direktdemokratischen Architektur eine Frequenzdiskrepanz gegenüber schnelllebigen globalen Störungen (Pandemien, Finanzkaskaden, KI-Einführung).

Goodhart-Ashby-Synthese (GaE) — Der zentrale theoretische Beitrag der Reihe «Governance as Engineering». Goodharts Gesetz („Wenn ein Mass zu einem Ziel wird, hört es auf, ein gutes Mass zu sein“) erweist sich als Spezialfall eines tieferen kybernetischen Prinzips: Niedrigdimensionale Optimierung zerstört systematisch die Information, die benötigt wird, um das Auseinanderlaufen von Stellvertreter und Ziel zu erkennen. Im Fall der Schweiz zerstört die Optimierung auf schweizerischen Wohlstand unter Ausschluss globaler Externalitäten die Information, die die Kosten dieser Optimierung offenlegen würde.

Governance-Problem-Hierarchie (GaE) — Die in der gesamten Reihe identifizierte vierstufige Progression von Governance-Herausforderungen: (1) Beobachtungskapazität aufbauen; (2) Rückkopplungsschleifen schliessen und Autorität verteilen; (3) integrieren, ohne zu komprimieren; (4) die Systemgrenze erweitern. Die Schweiz hat die Stufen 1 bis 3 weitgehend gelöst und begegnet nun Stufe 4.

Grenzerweiterungsdefizit (GaE) — Die Lücke zwischen der internen Beobachtungsgrenze eines Governance-Systems und der tatsächlichen Grenze des Störungsumfelds, das über seine Ergebnisse entscheidet. Die Kerndiagnose für die Schweiz: Das System regiert brillant innerhalb seines definierten Rahmens, kann aber die globalen Dimensionen, von denen sein Wohlstand abhängt und auf die es sich auswirkt, weder sehen noch Verantwortung dafür übernehmen.

Guillotine-Klausel (CH) — Eine Bestimmung in den Bilateralen I, welche die sieben Abkommen so miteinander verknüpft, dass die Kündigung eines einzelnen die Kündigung aller auslöst. Die Klausel verleiht dem bilateralen Rahmen eine systemische Fragilität: Ein Referendumsergebnis, das mit einem Abkommen (z. B. Personenfreizügigkeit) kollidiert, gefährdet das gesamte Paket.

Immunsystem (GaE) — In der Reihe keine Metapher für politischen Widerstand, sondern eine strukturelle Eigenschaft einer Governance-Architektur: das vorhersagbare Verhalten rationaler Akteure, deren Interessen durch die gegenwärtige Ordnung bedient werden. In der Schweiz fungiert die *Sonderfall*-Identität als Immunsystem, das die Governance-Grenze gegen Erweiterung verteidigt.

Konkordanz (CH) — Das schweizerische Konsensprinzip. Wichtige Governance-Entscheide werden durch breite Übereinkunft aller bedeutenden politischen Kräfte getroffen, nicht durch Mehrheitsentscheid. Institutionalisiert in der *Zauberformel* (der Zusammensetzungsformel für den Bundesrat) und in der *Vernehmlassung* (der vorparlamentarischen Konsultation). Hervorragend für die interne Integration; kann zu einem Durchsatzengpass für die Grenzerweiterung werden.

Masseneinwanderungsinitiative

(CH) — Die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», angenommen von den Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern am 9. Februar 2014 mit 50,3 Prozent Zustimmung. Sie verpflichtete den Bundesrat, jährliche Einwanderungskontingente festzulegen und das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU neu zu verhandeln. Die Umsetzung wurde zu einem «Inländervorrang»-Mechanismus ohne feste Kontingente abgeschwächt, was das Muster des reaktiven Flickwerks illustriert.

Reaktive Flickschleife (GaE) — Das charakteristische Muster des Grenzerweiterungsdefizits: interne Optimierung → externer Schock → pragmatische, schrittweise Anpassung, die den unmittelbaren Druck lindert und gleichzeitig die Kernarchitektur bewahrt → Rückkehr zur internen Optimierung von einer etwas eingeschränkteren Position aus. Jeder Zyklus verengt den Korridor souveränen Handelns.

Sonderfall

(CH) — Die tief verwurzelte, breit geteilte Überzeugung, dass die Schweiz einzigartig ist, dass ihr Erfolg von der Aufrechterhaltung klarer Grenzen zwischen interner Governance und externen Verstrickungen abhängt und dass ihr Modell bewahrt statt ausgeweitet werden sollte. Fungiert im Rahmenwerk dieses Berichts als Immunsystem, das die Governance-Grenze gegen Erweiterung verteidigt.

Souveränitätserosion (GaE) — Der fortschreitende Verlust faktischer Governance-Autonomie durch erzwungene reaktive Anpassung an externen Druck. Jeder Zyklus der reaktiven Flickschleife überträgt Autorität von schweizerischen demokratischen Institutionen an externe Akteure (USA, EU, OECD), deren Bedingungen die Schweiz akzeptieren muss, weil sie über weniger Verhandlungsmacht verfügt, als sie es bei einer proaktiven Grenzerweiterung getan hätte. Die strukturelle Ironie: Grenzverteidigung produziert mehr Souveränitätsverlust, als eine Grenzerweiterung es getan hätte.

Umgehungsfall (GaE) — Das Paradox, bei dem eine Reform, die ein dysfunktionales Element der Governance-Architektur umgeht, den Druck auf dieses Element verringert und damit dessen Anreiz zur Reform senkt. Die Umgehung ist lokal erfolgreich, während das nicht reformierte Substrat fortbesteht. In der gesamten Reihe identifiziert (Indiens digitale Infrastruktur, Brasiliens algorithmischer Bypass) und auf die kantonalen Pilotprojekte der Schweiz anwendbar.

Varietätslücke (GaE) — Das Missverhältnis zwischen der effektiven Dimensionalität des Störungsumfelds ($\dim(R)$) und der Dimensionalität des Beobachtungs- und Wertefunktionsraums der Governance-Architektur ($\dim(V)$). Wenn die Lücke einen kritischen Schwellenwert (G_{krit}) überschreitet, kann das System die Quellen seiner eigenen Instabilität nicht mehr wahrnehmen. Die Varietätslücke der Schweiz ist geteilt: sehr niedrig im Innern, moderat bis hoch im Äusseren.

Vernehmlassung

(CH) — Das formelle vorparlamentarische Konsultationsverfahren, bei dem politische Parteien, Kantone, Branchenverbände, Gewerkschaften und weitere interessierte Kreise eingeladen werden, zu Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen, bevor diese ins Parlament gelangen. Fungiert sowohl als Mechanismus zur Legitimitätsbildung als auch als Vetofilter: Vorlagen, die die Vernehmlassung nicht überstehen, werden in der Regel überarbeitet oder zurückgezogen.

Veto-Topologie (GaE) — Die strukturelle Eigenschaft einer Governance-Architektur, bei der verteilte Akteure über Blockademacht bei systemweiten Anpassungen verfügen. Abzugrenzen von der Latenz (die sich auf Geschwindigkeit bezieht): Ein System mit unendlich viel Zeit, aber derselben Vetostruktur wäre weiterhin nicht in der Lage, dem lokalen Optimum, das die Vetos erzeugen, zu entkommen. In der Schweiz schaffen das Erfordernis des doppelten Mehrs, der Referendumsmechanismus und das Vernehmlassungsverfahren eine dichte Veto-Topologie, die vor innerer Tyrannei schützt, aber die Grenzerweiterung erschwert.

Vorbild (CH/GaE) — In diesem Bericht die vorgeschlagene Weiterentwicklung der *Sonderfall*-Identität: von «wir sind einzigartig und in unserer Besonderheit gerechtfertigt» hin zu «wir sind in der einzigartigen Lage zu demonstrieren, wie interne Exzellenz auf globale Verantwortung ausgeweitet werden kann». Der kulturelle Übergang, den der Bericht als den schwierigsten und folgenreichsten Schritt bezeichnet.

Zauberformel (CH) — Die informelle, aber dauerhafte Machtteilungsvereinbarung, die seit 1959 die Zusammensetzung des Bundesrates (der siebenköpfigen Kollegialregierung der Schweiz) regelt. Stellt sicher, dass die grossen politischen Parteien etwa entsprechend ihrer Wählerstärke in der Exekutive vertreten sind, verhindert «The-Winner-Takes-It-All»-Dynamiken und institutionalisiert die *Konkordanz* auf höchster Regierungsebene.
