

Alfred Defago:

LAGE HOFFNUNGSLOS – ABER NICHT ERNST

Gedanken zur Krisen- und Führungstauglichkeit des schweizerischen Regierungssystems

Ich lebe und arbeite seit Jahren in den USA, verfolge aber täglich via Internet die schweizerische Presse und elektronischen Medien ziemlich aufmerksam. Dabei kann ich seit einiger Zeit höchst interessante Beobachtungen machen. Und diese Beobachtungen bestätigen sich im Grossen und Ganzen auch, wenn ich gelegentlich selbst in die alte Heimat zurückkehre und mich mit Freunden und Bekannten unterhalte: Die Schweiz, im Ausland immer noch erstaunlich oft als Insel der Glückseligen gesehen, sieht sich selbst zunehmend in einer Krise. Manche sprechen sogar von einer schweren Krise. Wenn ich davon amerikanischen Freunden berichte - auch solchen, die die Schweiz kennen – bekunden sie oft Mühe, diesen Befund für bare Münze zu nehmen. „Unter einer schweren Krise stelle ich mir etwas anderes vor“, sagte mir ein renommierter US-Politologe vor zwei Wochen, kurz vor meinem Abflug in die Schweiz.

Anflüge von Selbstzweifeln, das permanente Hinterfragen der eigenen Politik und auch das in der Schweiz besonders beliebte Nörgeln gehörten zwar seit jeher zum helvetischen Alltag. Und von Krise hat man auch schon früher gesprochen. Die Älteren unter uns erinnern sich vielleicht noch an Max Imbodens Diagnose der „helvetischen Malaise“ in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts.

Doch seit den neunziger Jahren hat das Zweifeln, Jammern und Kritisieren zweifellos so etwas wie eine neue Qualität angenommen. Angebliche und wirkliche Pannen im politischen Betrieb, vor allem auf dem internationalen Parkett, haben eine eigentliche Diskussion über die

Führungsstärke und Krisentauglichkeit des schweizerischen Regierungssystems ausgelöst. Der Ruf nach einer führungs- und handlungsstarken Regierung gehört heute zum Grundvokabular des politischen Diskurses. In Reden, Pressekommentaren und Paneldiskussionen werden Reformrezepte und neue grosszügige Staatsleitungsmodelle gleich im Dutzend angeboten.

Doch wie schlimm steht es tatsächlich um die Schweiz und ihr Regierungssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts?

Erlauben Sie mir, in den kommenden 20 Minuten eine Sicht dieses Problems zu skizzieren, die zugleich eine Innen- wie Aussensicht darstellt. Ich habe den politischen Betrieb dieses Landes, vor allem die Bundespolitik, während Jahren als Journalist, Inlandchef und Chefredaktor von Radio DRS von aussen verfolgt. Anschliessend wechselte für mich die Optik: als Direktor des Bundesamtes für Kultur, als Generalsekretär des EDA und Diplomat in New York und Washington erlebte ich die bundespolitischen Abläufe von innen. Und seit nunmehr fast einem Jahrzehnt schliesslich arbeite ich in den USA in einem rein amerikanischen Kontext und erlebe damit die schweizerische politische Szene erneut – aber diesmal im doppelten Sinne – von „ausser“. Die zusätzliche geografische Distanz ermöglicht mir dabei – wie ich meine – manche tagespolitischen Aufgeregtheiten in der alten Heimat mit einer gewissen Gelassenheit zu konstatieren.

Doch allein mit der Gelassenheit eines Beobachters aus der Ferne ist dem Thema zweifellos nicht beizukommen. Die offizielle Schweiz und ihr Regierungssystem bekunden seit den neunziger Jahren tatsächlich zunehmend Mühe, vor allem auf dem internationalen Parkett in Krisensituationen adäquat zu reagieren.

Es begann mit der schweren Krise um die nachrichtenlosen Vermögen von Holocaust-Überlebenden und die damit ausgelöste Diskussion über die Rolle der Schweiz im 2. Weltkrieg. Im Nachhinein muss man

eingestehen, dass diese Turbulenzen zwar nicht allzu lange dauerten: im Sommer 1996 machte das Thema international zum ersten Mal fette Schlagzeilen, bereits zwei Jahre später, im August 1998, war unser Land die unangenehmen Headlines wieder los. Doch das reichte, um das Selbstbewusstsein, das Selbstvertrauen und die Gelassenheit des Landes recht kräftig zu erschüttern.

Schon damals sprach man im Gefolge der Krise von der Notwendigkeit struktureller Reformen im Regierungsbereich. Die Vorwürfe, vor allem an die Adresse des Bundesrates, waren happig. Er habe sich vor seiner Führungsverantwortung gedrückt, hiess es, sei gegenüber den Amerikanern zu schwach aufgetreten, hätte auf taktisch notwendige Gegenangriffe verzichtet und sei schliesslich kläglich in die Knie gegangen. So lese ich es noch und noch in kritischen Lagebeurteilungen von damals und auch in heutigen kritischen Rückblicken auf das Dossier Schweiz - 2. Weltkrieg.

Vieles davon ist zwar nicht unbedingt richtig, manches bestenfalls halbwahr. Und einige von den Vorwürfen sind schlichtweg falsch. Der Bundesrat ging vor den USA 1998 nicht in die Knie. Es waren vielmehr die Banken, die die Sache an die Hand nahmen. Sie, und nur sie (ohne Beteiligung des Bundes und übrigens auch der US-Regierung) handelten mit Hilfe des zuständigen Richters in New York ein förmliches Settlement mit den Anwälten der Kläger und Vertretern der jüdischen Organisationen aus.

Völlig richtig ist aber die Vermutung, dass der Bundesrat damals heilfroh war, in dieses hochexplosive, heikle Geschäft nicht direkt involviert zu sein. Es war in der Tat geradezu auffällig, dass die Regierung in Bern nicht darauf erpicht war, über die vertraulichen Verhandlungen in New York überhaupt informiert zu werden. Die Stimmung im Lande war ja alles andere als gut. Alle redeten bereits vor dem Settlement andauernd von

der Gefahr eines Gesichtsverlustes, von Erpressung und einem demütigenden Kniefall.

Aber wie gesagt, in diesem Fall nichts oder nichts Genaues zu wissen, war für die Regierung eine politisch-taktisch sichere Position. Zwar nicht unbedingt mutig, aber politisch geschickt. Falls etwas beim Settlement in letzter Minute daneben ging, konnte man – wahrheitsgemäss – verkünden, man sei in die Sache nicht eingebunden gewesen. Falls es doch zustande kam, konnte man – ebenfalls ohne zu lügen – seine Überraschung zeigen. Und überrascht waren sie – die meisten unserer Bundesräte. Die erste bundesrätliche Stellungnahme nach Bekanntwerden des Vergleichs in New York aber zeigte nicht nur Überraschung, sondern auch Verlegenheit. Wie sollte man auf die Meldung aus dem Big Apple reagieren? Sollte man das Settlement loben? Sollte man es kritisieren? Nach langen Beratungen entschied man sich für keines von beiden. Das Communiqué der Landesregierung war ausweichend und in den zentralen Fragen nichtssagend. Man wollte abwarten und – wie immer in solchen delikatsten Fällen – die Details zunächst genau prüfen. Doch – und auch das ist nicht ganz untypisch – bereits einen Tag danach begann der erste der sieben per Interview eine positive Stellungnahme zum Vergleich abzugeben. Sehr vorsichtig zwar, aber immerhin. Bereits am Wochenende folgte ein zweiter und dann ein dritter, die mit allerlei verbalen Absicherungen dem Deal von New York verhaltenes Lob spendeten. Schliesslich, nach einigen Monaten, war es so weit: an einem schweizerisch-amerikanischen Treffen zwischen der damaligen Bundespräsidentin Ruth Dreifuss und Vizepräsident Al Gore in Davos wurde auch formell ein Schlussstrich unter die Geschichte gezogen.

Ob allerdings auch „Lehren“ aus der leidigen Angelegenheit gezogen wurden, ist eine andere Frage. Wenn man sieht, wie mehrheitlich andere Bundesräte zehn Jahre später auf die sogenannte UBS-Krise und die internationale Diskussion über das unter Druck geratene Bankgeheimnis

reagierten, darf man bezweifeln, ob sich auf schweizerischer Seite wirklich viel verändert hat. Die beiden Krisen sind in vielen Punkten nur sehr bedingt zu vergleichen. Doch in beiden Fällen lässt sich unschwer feststellen, dass in entscheidenden Situationen kaum verständlich, konfus oder gar nicht reagiert wurde.

Man hat gerade im Falle UBS und erst recht jüngst im Zusammenhang mit der sogenannten Libyen-Krise markige Worte gehört. Selbstredend nicht von den Bundesräten. Dafür umso mehr von Medienleuten und gelegentlich auch Parlamentariern. Und wer die Blogs und Leserbriefspalten unserer Tages- und Wochenzeitungen regelmässig durchsieht, stösst noch und noch auf resolute Rücktrittsforderungen. Starke Persönlichkeiten müssten nun endlich her. Das klägliche Häufchen von sieben mehr oder weniger Aufrechten müsse endlich durch einen wirklich führungsstarken Bundesrat ersetzt werden. Selbst eine bekannte Politologin sieht das Problem vorwiegend als eine personelle Frage.

Doch damit macht man sich die Sache zu einfach. Selbstverständlich fördert das schweizerische Polit-System gerade in der Exekutive das solide Mittelmaß und nicht ausgesprochene Führungspersönlichkeiten. Das ist übrigens per se nicht nur als Negativum zu werten. Solidität und Mittelmaß ermöglichen zwar selten Aussergewöhnliches, kühne Würfe und Spitzenleistungen. Und sie verbreiten überdies eine tüchtige Portion Langeweile. Und zugegeben: Es kann vorkommen, dass ein Bundesrat, eine Bundesrätin, ja selbst das ganze Kollegium in einer konkreten Frage sogar unter dem Mittelmaß bleiben. Unter dem Titel „Wie der Bundesrat sein Formtief zelebriert“ hat sich der neue Inlandchef der NZZ in einem scharfen Kommentar kürzlich über „Ränkespiele“ und eine geradezu „haarsträubende Kommunikation“ der Landesregierung ausgelassen. Dabei brachte er alles auf den Tisch, was in den letzten Monaten in den Augen vieler schief gelaufen ist: Vom Fall Polanski über das Libyen-Debakel bis hin zum öffentlichen Zerwürfnis der Bundesräte über ihr eigenes Sparprogramm.

Doch das alles lässt sich in einem als Kollegialmodell konzipierten Regierungssystem letztlich kaum vermeiden. Man kann zwar erwarten, dass die Divergenzen innerhalb der Kollegialbehörde nicht immer derart manifest werden, wie das in den letzten Jahren zunehmend der Fall war. Aber die auffallende Häufigkeit von Differenzen innerhalb des siebenköpfigen Führungsteams hat nur zu einem kleinen Teil mit persönlichen Unverträglichkeiten und Reibereien zu tun. Das Problem ist hier vielmehr das zunehmende Fehlen eines *inhaltlichen* Konsenses innerhalb der parteipolitisch nach wie vor äusserst breit abgestützten Regierungsformel. *Formell* operiert das schweizerische Regierungssystem immer noch als Konsensmodell. (Und dieses wurde auch anlässlich der letzten Bundesratswahl von allen Seiten immer wieder von neuem beschworen.) Doch in der Praxis zeigt es sich von Jahr zu Jahr deutlicher, dass dieses Modell eben keinen inhaltlichen Konsens mehr einschliesst. Dass damit das praktische Regieren gerade in Krisensituationen äusserst schwierig und pannen anfällig wird, liegt auf der Hand. Koordinationsspannen, Leaks und gezielte Indiskretionen werden unter diesen Umständen zum festen Bestandteil des politischen Alltags und sind – trotz aller Schwüre und Beteuerungen – kaum zu vermeiden.

Dass nun in Zeiten eines schwindenden inhaltlichen Konsenses nach starker Führung gerufen wird, ist nicht weiter verwunderlich. Der Ruf ist verständlich. Wer wollte denn schon etwas gegen eine kohärente Politik einer führungsstarken Regierung haben? Doch das System einer auf Konsens und Kompromiss angelegten Kollegialbehörde ist nun einmal darauf aufgebaut, dass es den politischen Alltag unter sogenannten normalen Umständen bewältigt. Es arbeitet zweifellos gut, ja optimal, solange es in einer Grosswetterlage operiert, in der keine grösseren Stürme und Gewitter zu erwarten sind. Sobald allerdings solche am Horizont auftauchen, wird die mangelnde Tauglichkeit des Systems offenkundig.

Also ruft man begreiflicherweise nach grundlegenden, strukturellen Reformen. Es fehlt nicht an konkreten Vorschlägen. „Die Schweiz braucht einen starken Bundespräsidenten, der auf vier Jahre vom Volk gewählt ist. Er soll sie auch aussenpolitisch vertreten und das Krisenmanagement übernehmen“, fordert ein publizitätsfreudiger Ex-Diplomat in Interviews und Vorträgen landauf, landab. Auch der Bundesrat redet in seinen Vorschlägen für eine Staatsleitungsreform von einer Stärkung der Rolle des Bundespräsidenten. Die Zusammenlegung von Aussenministerium und Bundespräsidium ist – auf dem Papier wenigstens – auch für die heutigen Bundesräte kein Tabu mehr.

Nun, das alles tönt nach Aufbruch, Reform, Neubeginn. Doch Skepsis scheint mir angezeigt oder, wie Goethe seinen Faust sagen lässt: „Die Botschaft hör‘ ich wohl, allein mir fehlt der Glaube“. Als ich in den 70er- und 80er-Jahren als Radiojournalist gleich mehrmals über die Diskussionen einer grundlegenden Regierungsreform zu berichten hatte, glaubte ich noch an grosse Würfe, kühne Änderungen. Selbst für eine Totalrevision der Bundesverfassung waren damals – wenigstens für kurze Zeit – führende Köpfe über (fast) alle Parteigrenzen hinweg zu haben. Aber ein Rückblick auf die Erfolgsbilanz all der kleineren und grösseren Reformprojekte fällt heute – im Oktober 2009 – ernüchternd aus. Fortschritte im technisch-organisatorischen Bereich sind in den letzten Jahrzehnten zweifellos eine ganze Reihe erzielt worden. Doch tiefgreifende Änderungen im strukturellen Bereich sind ausgeblieben. Wer die Reformpapiere der 70er-, 80er- und 90er-Jahre durchliest, ist erstaunt, wie viel bereits damals diskutiert wurde, was wir heute und erst recht ab Frühjahr 2010 abermals diskutieren.

Die Schweiz, so meine ich, ist nur dann zu einer wirklich grundlegenden, einschneidenden Reform ihres Regierungssystems bereit, wenn sie gewissermassen unter permanenten Druck kommt. Dass sie gerade auf dem internationalen Parkett auf Grund unserer zunehmenden globalen Verflechtung stärker und häufiger gefordert wird, ist zwar keine Frage.

Aber wie nach den schweren Turbulenzen der 90er-Jahre besteht auch am Ende dieses Jahrzehnts eine sehr grosse Wahrscheinlichkeit, dass es zwar technisch-organisatorische Verbesserungen im Verwaltungsbereich absetzen wird, grössere strukturelle Veränderungen hingegen ausbleiben. Dies vor allem dann, wenn die Reformvorschläge eine klare, straffe Führung und eine besondere Konzentration der Führung beim Bundespräsidenten (oder -Präsidentin) vorsehen.

Man mag es bedauern oder nicht: das schweizerische System ist bewusst auf der Idee einer relativ schwachen politischen Führung aufgebaut. Man will keine allzu starken Führungspersönlichkeiten, gerade auch im Bundesrat nicht. Zu viel Verantwortung und damit Macht in einer Hand ist in diesem Land suspekt. Verantwortung in diesem System wird vielmehr breit abgestützt und verteilt. Sehr oft sogar so, dass für Aussenstehende nicht einmal mehr erkennbar wird, wer sie tatsächlich ausübt.

Gestatten sie mir zum Schluss in diesem Zusammenhang eine kleine Geschichte, die dieses Phänomen trefflich illustriert. Im Jahr 1997 entschied sich der Präsident der angesehenen Appeal of Conscience Foundation, eine überkonfessionelle amerikanische Stiftung zur Förderung der Menschenrechte, der Toleranz und des Dialogs unter den Weltreligionen, eine hochkarätige Delegation in die Schweiz zu schicken. Ihr Ziel war, in einer Art Fact Finding and Bridge Building Mission zur Entkrampfung des zunehmend verhärteten Dialogs über die nachrichtenlosen Vermögen beizutragen. Die Delegation umfasste den Präsidenten der Stiftung, Rabbi Arthur Schneier, guter Kenner der Schweiz und seit vielen Jahren mit einer Schweizerin verheiratet, den damaligen Erzbischof von Newark und späteren Kardinal-Erzbischof von Washington, Msgr. McCarrey, sowie einen hochrangigen protestantischen Kirchenführer. Als sie nach einigen Tagen wieder nach New York zurückkehrten, berichteten sie mir von ihrer Mission umgehend. Auf meine Allerwärtsfrage, wie es denn so gewesen sei, kam die Antwort: „höchst interessant, aber sehr speziell“.

Sie seien überall sehr freundlich und höflich empfangen worden, auch auf höchster Ebene. In Zuerich, so berichteten sie mir, hätten sie zunächst die Spitzenvertreter der Bankenwelt getroffen. Doch schon nach einer Viertelstunde sei ihnen klar gemacht worden, dass es nicht die Banken seien, die in dieser Frage das Sagen hätten. Die Führung liege hier eindeutig bei den Politikern in Bern, dem Bundesrat, dem Parlament. Dorthin müssten sie gehen, um wirklich etwas zu erfahren, wie es weitergehen solle.

Was sie auch vorhatten und am nächsten Tag taten. Auch Bundesräte und Parlamentarier hätten ihnen bereitwillig Auskunft gegeben und ihnen aufmerksam zugehört. Doch auch hier – so die Delegation – hätte man sehr bald einmal den Eindruck gewonnen, dass die Politiker sich letztlich nicht zuständig fühlten. Die Federführung liege bei den Banken, nicht der Politik, wurde den Gästen aus Amerika gesagt. Und im Übrigen empfehle man ihnen, sich auch mit den geistlichen Führern in der Schweiz zu treffen, die über die angespannte Stimmung im Lande ebenfalls sehr besorgt seien.

In der Tat traf man sich tags darauf mit Vertretern der katholischen Bischofskonferenz, des evangelischen Kirchenbundes und der jüdischen Gemeinden in der Schweiz. Auch dieses Gespräch verlief sehr freundlich. Aber auch hier sei bald einmal klar geworden, dass man in der Frage nicht so recht weiterkomme: „Wir sind als geistliche Führer in der Schweiz über die Lage zwar sehr besorgt“, hörten sie, „doch unser Einfluss auf das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben in der sehr säkularisierten schweizerischen Öffentlichkeit ist äusserst bescheiden. Es ist nicht zu vergleichen mit dem Einfluss der Kirchen und Religionen in der amerikanischen Gesellschaft.“ Wenn die amerikanische Delegation wirklich etwas erfahren und bewegen wolle, müsse sie mit den Politikern und Bankiers in Bern und Zürich reden, nicht mit Kirchen- und Religionsvertretern. Und damit hatte sich für die ziemlich ratlosen Herren aus Amerika der Kreis geschlossen.

Die Drei waren von der Schweiz und ihren Gesprächspartnern durchaus angetan, kein Zweifel. Aber einer von Ihnen fasste das Problem am Schluss unseres Gesprächs treffend zusammen in dem er mir eine Frage stellte: „Mr. Ambassador, who is actually in charge in Switzerland? After four days in your country we honestly still don't know.“ Meine Schulbuchantwort war ebenso korrekt wie im konkreten Zusammenhang unbefriedigend: „It's the people. The people is in charge in our country!“ Das ist zwar richtig, aber lässt die Kernfrage offen, wer gerade in Krisensituationen die Ausführung des Volkswillens und damit die Führung übernehmen soll.

Meine Damen und Herren, das Problem ist offensichtlich und liegt auf dem Tisch. Aber ich fürchte, dass es noch eine ganze Reihe von weiteren Krisen braucht, um das Thema endlich aus dem Stadium unverbindlicher Theoriedebatten herauszuführen. Die Schweiz ist – so mein Eindruck von aussen – dazu nicht - noch nicht - bereit.