

## **Gedanken zum Krisenmanagement des Bundesrates**

**Forum Lyss lebt**

**Lyss, 21.10.2009**

**Dr. Thomas Borer-Fielding**

### **Einleitung**

Die Schweiz scheint bei Krisen immer wieder falsch zu reagieren oder eine schlechte Figur auf dem internationalen Parkett zu machen. Ob es die Auseinandersetzung Schweiz – Zweiter Weltkrieg betrifft, das Swissair-Grounding, die Herausgabe von Kundendaten der UBS, die Aufweichung des Bankgeheimnisses, der Disput mit Libyen oder die Auslieferung von Polanski um nur einige Beispiele zu nennen – wir scheinen Entwicklungen zu verschlafen, keine Prävention zu treffen und unsere Interessen nicht nachhaltig international durchsetzen zu können.

Zudem kann man zur Zeit allerorten lesen, die Schweiz verliere im Ausland Reputation wegen den Ereignissen der letzten Monate. In ausländischen Medien macht man sich sogar lustig über uns. „Braucht die Welt die Schweiz noch?“ Wofür steht die Schweiz heute noch?

Ich möchte die einzelnen Ereignisse nicht im Detail Revue passieren lassen. Ich gehe davon aus, dass Sie als interessierte Staatsbürger dies über die Medien mitverfolgt haben. Lassen Sie mich jedoch die Führungsschwäche des Schweizer Regierungssystems am Beispiel der Auseinandersetzung mit den USA und Deutschland bezüglich des Bankgeheimnisses erläutern.

### **Auseinandersetzung um den Finanzplatz**

- Es ist seit Jahren offensichtlich, dass ausländische Regierungen und andere Finanzplätze den Finanzplatz Schweiz argwöhnisch verfolgen und kritisieren. Mitunter erfolgten auch eigentliche Angriffe. Einige Mahner haben immer wieder darauf hingewiesen, dass diese Attacken auch massiver und koordinierter erfolgen werden. Ich selber gehörte zu diesen Mahnern (1999, 2001, 2005, 2008).
- 2001 schrieb ich in einem publizierten Aufsatz „Ich vermag nach wie vor kein ausreichendes Gesamtkonzept des Schweizer Finanzplatzes zu erkennen, das auch die dem Problem und den in Frage stehenden Ländern angemessenen personellen und finanziellen Ressourcen vorsieht. Ich sehe nicht, die charismatischen Persönlichkeiten, die dem Finanzplatz international

das saubere Gesicht geben; die US-Finanzminister O'Neill treffen, die auf CNN und im deutschen Fernsehen an wichtigen Sendungen auftreten usw. Ich sehe nicht, dass schnell genug ausreichend viel getan wird. Was wir tun, ist rührig und nett. Aber es entspricht nicht modernen Anforderungen der Public Affairs und Public Relation. Es ist zu wenig und zu punktuell. Es verteidigt die Interessen des Finanzplatzes Schweiz nicht genügend. Und daher – so meine These – besteht die Gefahr, dass er in den nächsten Jahren Schaden nehmen wird - es sei denn es gelinge uns, schnell und umfassend entsprechende Konzepte umzusetzen.“

- Im Juni 2008 habe ich in einem Interview und in einem Auftritt in der Arena, das einiges Aufsehen erregte, davor gewarnt, dass „eine Lawine auf uns zukomme“. Und die Gewitterwolken am nahen Horizont waren ja besonders sichtbar (OECD, G 20, Minister Steinbrück,
  - Einschub zu Steinbrück: Schade, dass er nicht mehr wiedergewählt wurde. Ich halte alt Finanzminister Steinbrück für einen aufrechten Mann im Kampf gegen Bürokratie. Er wollte nach der Wiederwahl die deutsche Steuererklärung drastisch vereinfachen. Es hätte ein Fragebogen mit nur noch zwei Punkten eingeführt werden sollen:
    1. Wie hoch war im Vorjahr der Betrag Ihres Einkommens?
    2. Überweisen Sie uns diesen Betrag!
 Das ist Effizienz
- Mögliche Wahl des Kandidaten Obama, Obama-Levin-Gesetzesvorschlag gegen Steueroasen, Untersuchungen gegen die UBS in den USA). Andere und ich haben angeregt, zeitgerecht in Verhandlungen einzutreten und proaktiv Vorschläge zu machen (Ausweitung der Zinsertragsrichtlinie – Ball zurück ins Lager der EU, Abgeltungssteuer, Amnestie für Schwarzes Geld).
- Die Mehrheit von Regierung und Bankiers antizipierte die internationale Entwicklung nicht. Man verpasste viele Möglichkeiten, durch geschickte Vorschläge den Gegner den Wind aus den Segeln zu nehmen, unvermeidbare Entwicklungen mitzuprägen, auf neue Umstände einzugehen. Der Bundesrat diskutierte wohl die Situation, einige Beamte und Diplomaten warnten, vielleicht wurde eine interne Kommission gebildet, man reiste mal zu einem netten Besuch ins Ausland...was weiss ich.
- Vieles war allerdings bekannt. Sogar ich wusste, dass die OECD vertraulich zuhanden der G20 eine Liste von Steueroasen vorbereitet hat. Und die Absichten von Präsident Obama waren klar.
- Die Auseinandersetzung mit den USA begann denn auch – kurz nach der Wahl von Präsident Obama. Die unentschuld bare Beihilfe von UBS-Angestellten zur Steuerhinterziehung war eine goldige Gelegenheit für ausländische Regierungen, die schon lange den Finanzplatz Schweiz im Visier hatten. Und die Schweiz war schlichtweg nicht vorbereitet.
- Im März 2008 erklärte Finanzminister Merz noch, das Ausland werde sich am Bankgeheimnis die Zähne ausbeissen.
- Anfangs 2009 kam es zur Zeitenwende, Grundfesten des Finanzplatzes fielen. Das Bankgeheimnis wurde relativiert. Daten wurden per Notrecht und Umgehung des Rechtsstaates ausgeliefert.
- Bundesrat Merz: kein Komödienstadel, BR Sitzungen sind an einem Mittwoch, ein Bundesrat sagt dies, eine andere das...
- Aufgescheucht werden in rascher Folge Konzessionen gemacht, die man vorher während Jahren abgelehnt hatte (Neuverhandlung von

Doppelbesteuerungsabkommen). Verzweifelt versuchte man von einer schwarzen Liste wegzukommen, die nicht mal völkerrechtlich verbindlich wäre.

Vereinfacht kann man die Strategie wie folgt um in der ersten Phase: Vogel Strauss  
In der zweiten Phase: Kaninchen vor der Schlange

Natürlich trifft auch die Banken, vor allem die Bankiervereinigung Mitschuld an diesem Krisenmanagement. Die Privatwirtschaft kann sich ihrer Mitverantwortung nicht entziehen. Sie hat auch während Jahren nicht die richtige Strategie gefunden.

Dies ist umso unverständlicher, als schon seit Jahren Politiker zum Beispiel in den USA oder Deutschland öffentlich klar gemacht haben, dass man der Flexibilität von Individuen und Kapital in der Globalisierung eine weltweite Regulierung entgegensetzen müsste. Auch die Taktik mit einer Kombination rechtlicher und medialer Waffen die Schweiz unter Druck zu setzen war bereits in der Auseinandersetzung „Schweiz - Zweiten Weltkrieg“ vor über zehn Jahren vorexerziert worden. Das Ganze war keine geheime Kommandoaktion des Auslands, es war öffentlich oft und wiederholt angekündigt.

Dieser Sturm, der über den Finanzplatz fegte, ist kurzfristig abgeflaut, aber er ist noch lange nicht vorbei. Er wird wieder an Stärke gewinnen. Die andere Seite ist mit dem Erreichten nicht zufrieden. Sie zielt höher und weiter. Sie will unter anderem den Steuerwettbewerb ausschalten und den Fluss von Arbeitsplätzen und Kapital zu Standorten mit tiefen Steuern stoppen. Und sie will das „eigene“ Geld wieder ins Heimatland zurückholen. Schauen Sie die Entwicklungen in Italien und Frankreich an.

Was für **Fehler** wurden unter anderem begangen:

1. Die Früherkennung des Bundesrates hat völlig versagt. Bekanntlich findet die am besten gemanagte Krise gar nicht statt! Prävention, langfristiges Reputationsmanagement, proaktives Issues-Management und Früherkennung bilden die Grundpfeiler erfolgreicher Krisenpolitik. Ein Frühwarnsystem muss relevante Signale rechtzeitig erkennen, positive von negativen Entwicklungen unterscheiden und letztere ausfiltern. Die Antizipation heikler Themen gehört zu den vordringlichen Aufgaben strategischer Führung.
2. Es wurde keine offensive Abwehrstrategie konzipiert und umgesetzt (Aufbau eine „goodwill reservoirs“, Public Affairs und Lobbying, Bilden von Allianzen, rechtzeitige Gegenmassnahmen). Zudem müssen Kriseneinsatzkräfte vorbereitet und trainiert werden. Es reicht nicht, erst bei Gefahr einen Feuerwehrhauptmann zu ernennen und die Feuerwehr zu trainieren, dann ist es zu spät. Zu allen denkbaren Problemfeldern sind zudem Factsheets, Hintergrundpapiere, Unternehmenspositionen und Sprachregelungen vorzubereiten.
3. Bei Ausbruch einer Krise muss die Führungsverantwortung feststehen und Führung übernommen werden. Dabei ist Kommunikation eine zentrale Aufgabe. Wenn jeder in Interviews plappern darf, wie ihm der Schnabel gewachsen ist, entsteht nur Kakophonie. Gerade im Umgang mit anglo-amerikanischen Medien gilt darüber hinaus, dass Geschwindigkeit Genauigkeit sticht. Bis die präzise, aber langsame Wahrheit zutage getreten ist, haben Klischeeschlagzeilen und schnelle TV-Bilder sie längst überholt. Das Publikum interessiert sich nicht für Präzision, sondern für prompte

Stellungnahmen. Auf zu Unrecht geäußerte Kritik darf man nicht mit vorschnellen Zugeständnissen reagieren. Reputation verschafft man sich mit Rückgrat und Standfestigkeit, nicht mit Opportunismus. Dabei kommt es nicht allein auf Fakten an, sondern auch auf deren Wahrnehmung. Sie lässt sich professionell beeinflussen. Was ich für wahr nehme“ ist manchmal entscheidender als das, was sich dahinter verbirgt.

## Reform der Regierung

Das „Handling“ oder besser gesagt „Nicht-Handling“ der Auseinandersetzung um den Finanzplatz Schweiz hat es einmal mehr gezeigt. Wir brauchen eine Reform der Staatsleitung. Ein Krisenmanagement nach den Prinzipien von „Vogel Strauss“ und „Kaninchen vor der Schlange“ wird uns immer wieder Schaden zufügen.

Unser Regierungssystem mit sieben gleichberechtigten Bundesräten und einem schwachen Bundespräsidenten ist nicht zur politischen Führung oder zur Bewältigung von Krisen geeignet.<sup>1</sup> Dieses System ist 1848 eingeführt worden. Wir haben damals das US System weitgehend kopiert. Aber an der Stelle des Präsidenten haben wir sieben Bundesräte gesetzt. Bei einem alljährlich rotierenden Bundespräsidenten und einem – angeblichen – Kollegialsystem kann sich eine Führung nicht entwickeln. „Ähnlich wie die Neutralität in der Aussenpolitik wurde durch alle Jahrzehnte hindurch die Regierungsform des kollegialen Direktoriums, das auf die Stadtverfassungen des patrizischen Ancien Régime und auf die Helvetik zurückgeht, als unumstössliches und gleichsam sakrosanktes Grundprinzip verteidigt.“<sup>2</sup> Dieses System wurde für den gemächlichen Gesetzgebungsalltag der Schweiz des 19. Jahrhunderts geschaffen und ist nurmehr schönwettertauglich. Es ist in einer zunehmend komplexer und schneller werdenden Welt ein sperriges Artefakt und eine Belastung für die Schweiz.

Übrigens ist auch die ursprüngliche Sinn der sieben eng zusammenarbeitenden Persönlichkeiten mittlerweile völlig abhanden gekommen. Diese gehören nicht mehr wie im 19. Jahrhundert alle einer Partei an. Mehr und mehr sucht der einzelne Bundesrat aus parteipolitischen Gründen seine Profilierung auf Kosten der anderen. Seit langem wird das so hochgehaltene Kollegialprinzip von den Bundesräten immer unterlaufen. Ferner ist jeder Bundesrat umgeben von Hundertschaften von Beratern und Beamten. Schliesslich führt die Wahl durch die Bundesversammlung in der Regel nicht zur Wahl von Profilierten und Überdurchschnittlichen. „Sofern ein Bundesrat durch seine Dynamik eine Führungsrolle anstrebte, stiess er rasch an die Grenzen des kollegialen Systems, das ihn zurückwies und disziplinierte.“<sup>3</sup>

Machtbrechung und Machtteilung und Abneigung gegen „Leadership“, diese typischen Symptome schweizerischen Denkens, gehen stets auf Kosten der

<sup>1</sup> Vgl. dazu Urs Altermatt (Hrsg.), Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, Zürich 1991; Urs Altermatt, Plädoyer für die Verstärkung des Präsidialprinzips im Bundesrat, in Festschrift für Bundesrat Arnold Koller, Seite 211 ff. Prof. Altermatt zeigt auch eindrücklich, die vielfältigen Reformbemühungen in den letzten dreissig Jahren, die jeweils vor allem am Widerstand des Bundesrates gescheitert sind. Ferner Daniel Thürer, Leadership in der direkten Demokratie, NZZ Nr. 123, 30./31. Mai 2009, Seite 17. „Worunter das Land indessen leidet, ist eine Schwäche der Steuerung, die besonders in Krisenzeiten deutlich in Erscheinung tritt.“

<sup>2</sup> Altermatt, in Festschrift Bundesrat Koller, Seite 213.

<sup>3</sup> Altermatt, Festschrift, Seite 213.

Handlungsfähigkeit und führen in angespannten Lagen zu verspäteten oder halbherzigen Entschlüssen. Keine Feuerwehr erscheint mit sieben gleichberechtigten Kommandanten am Brandherd, die sich als erstes zu einem längeren Palaver zurückziehen und dann auf einen Kompromiss einigen – nachdem das Haus abgebrannt ist!

Wir brauchen mehr „**Leadership**“. „Leadership bedeutet eine langfristige Sicht – also die Fähigkeit vorzuschauen und Imagination, um nicht in Zukunft unvorbereitet handlungsunfähig Opfer von Diktaten, Pressionen und Erpressungen sowie *Fait accomplis* zu werden, wie das in der Schweiz nun immer wieder geschieht...Aus Leadership kann, wie in Amerika Obama zeigt, ein Land Orientierung und Kräfte schöpfen. Und sie vermittelt Stärke und Vertrauen im internationalen Kräftespiel.“<sup>4</sup> Leadership heisst auch Krisenmanagement, Setzen von Prioritäten, politische Führung.

Wie kann man die Leadership der Schweizer Regierung verbessern?

Wir brauchen einen starken **Bundespräsidenten** oder eine Bundespräsidentin, der oder die auf vier Jahre gewählt ist. Ihm oder ihr zu Seite steht ein auch auf vier Jahre gewählter Vizepräsident/in, zwingend aus einem anderen sprachlichen Landesteil. Die Wahl erfolgt durch das Volk – nicht durch die Vereinigte Bundesversammlung. Der Bundespräsident kann einmal wiedergewählt werden. Er ernennt die Minister, die vom Parlament bestätigt werden. Er hat eine erweiterte Präsidentialzuständigkeit und Richtlinienfunktion. Die Bundeskanzlei muss zu einem Präsidentialdepartement ausgebaut werden. Der Bundespräsident muss die politische Führung wahrnehmen und ist insbesondere auch für die Prävention und Bewältigung von Krisen verantwortlich. Und ihn trifft auch klar die politische Verantwortung dafür.<sup>5</sup> Wenn er versagt, werden wir ihn abwählen – und ihn nicht im Amte lassen.

Dieser Systemwechsel würde auch in der Aussenpolitik Vorteile bringen. Stabilität und Gewicht der Schweiz könnten dank einem langjährigen, charismatischen, einflussreichen Bundespräsidenten zunehmen. Denken wir doch an Premierminister Jean-Claude Juncker, der dank seinem Charisma und Gewicht Luxemburg zu weit grösserem Einfluss im Ausland verhilft, als diesem kleinen Land eigentlich zustehen würde.

Die politische Konstellation der Schweiz gefährdet heute diejenigen Werte, die sie schützen soll. Wer unsere Werte schützen will, muss auch Leadership zulassen.

Was wir übrigens ohne Aenderung der Verfassung einfach und kurzfristig einführen könnten, wäre eine **Krisenorganisation für aussenpolitische Herausforderungen**. Die heutige Welt wird durch häufige krisenhafte Ereignisse geprägt. Wir müssen Krisenstrukturen einrichten, die darauf vorbereitet sind. Analogie: Militär

- Die Task-Force, Modell einer interdisziplinären Feuerwehr mit Generalisten und Spezialisten, Profis und Milizionären hat sich auf ganzer Linie bewährt.
- Früherkennung und Training von Krisenstäben

<sup>4</sup> Thürer, ebd.

<sup>5</sup> Siehe auch Allematt, Festschrift, Seite 222, der wie Prof. Kurt Eichenberger und alt Ständerat René Rhinow seit langem dafür plädiert, dass dank einer Stärkung der Rolle des Bundespräsidenten in der Schweiz nach innen und nach aussen eine neue politische Leadership geschaffen werde.

Leider bin ich wenig zuversichtlich, dass diese Reformen rasch an die Hand genommen werden – obwohl wir vor grossen Herausforderungen stehen. Lassen Sie mich dies erläutern:

### **Der Sonderfall Schweiz und die ausländischen Druckversuche**

Die Schweiz ist nicht ein Land wie jedes andere – obwohl man uns immer versucht, dies einzureden. Die Schweiz war seit ihrer Entstehung ein Sonderfall. Je länger ich im Ausland gelebt habe, desto mehr wurde mir dies klar. Der Bürger ist hier freier als anderswo, er hat mehr Rechte. Nur wenige Staaten sind wie unser Land auch ein politisches und wirtschaftliches Symbol. Im Ausland wird diese Besonderheit durchaus wahrgenommen, oft bewundert, aber natürlich auch kritisiert (Auswirkungen auf die Reputation der Schweiz).

Auch wirtschaftlich ist die Schweiz ein sehr erfolgreiches Geschäftsmodell. Die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes in den letzten 150 Jahren ist eine eindruckliche Erfolgsgeschichte. Diese basiert vor allem auf dem Liberalismus und einem relativ schwachen Staat.

Die Schweiz ist weniger verschuldet und ihre Unternehmen werden in ihrer Mehrzahl die Grosse Rezession überleben und beim Aufschwung stark profitieren können. Dies bringt eine grosse Gefahr mit sich: Das Geschäftsmodell Schweiz wird in Zukunft wegen seinem Erfolg und seinen Sonderheiten, wegen seinem Steuersystem, wegen seinem Finanzplatz noch mehr unter Druck aus dem Ausland kommen. Oder weil es aktuelle Mode- und Zeitströmungen nicht mitmacht, weil es zeigt, dass es auch anders geht – und dabei wohl erfolgreicher ist als die anderen.

Denn der Kampf um Macht und um Wohlstand treiben weiterhin die nationalen Interessen anderer Staaten. Neid, Prestigedenken, Kampf um Wähler werden dabei hinter hehren Motiven versteckt. Viele Staaten haben leere Kassen und wachsende Schulden. Sie werden versuchen, den scharfen Konkurrenten Schweiz, den sie auf dem freien Markt kaum schlagen können auch durch regulatorische Massnahmen in die Knie zu zwingen.

Bestes Beispiel hierfür sind die gegenwärtigen Bemühungen der G20 Staaten. Zu diesem Club gehören übrigens Staaten, die ihren Bürgern nicht einmal grundlegende demokratische oder rechtsstaatliche Rechte gewähren. Und andere, die auf ihren Territorien bezüglich Bankgeheimnis und Steuern ähnliche Regeln dulden wie wir. Sollen wir uns dem Druck solcher Staaten einfach beugen? Sollen wir die Doppelmoral einfach hinnehmen? Inwiefern ist dieser Druck völkerrechtlich legitimiert? Soll in der modernen Welt nicht Recht Macht vorgehen? Hat dies nicht sogar Präsident Obama vor seiner Wahl versprochen?

Eine demokratische, rechtsstaatliche Schweiz darf sich blossen Machtansprüchen nicht ohne Gegenwehr beugen. Sie hat es in ihrer Geschichte selten getan und sie darf es auch in Zukunft nicht tun. Wir müssen diesen Macht- und Wirtschaftsräumen den Spiegel unserer Werte entgegenhalten. Dies ist nicht populär und dies ist nicht einfach. Dies braucht vor allem Mut.

Unsere Regierenden verstecken sich oft hinter der Ausrede, die Schweiz sei ein **Kleinstaat** und man könne daher dem Druck der grossen Mächte nicht standhalten. Wir hätten keine Alliierten... Nun, waren wir denn im 19. Jahrhundert eine Grossmacht oder zur Zeit des Zweiten Weltkrieges, als wir immer wieder Anfeindungen, Druck und Kritik der Mächtigen erfahren haben? Nein, sicher nicht.

Im übrigen sind wir vielleicht geographisch und von der Einwohnerzahl her ein Kleinstaat, sonst aber nicht. Die Stellung eines Staates bestimmt sich in der modernen Welt durch seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Finanzkraft, durch die Kreativität und Innovationsfähigkeit seiner Gesellschaft, durch die Qualität des Bildungssystems, die kulturelle Ausstrahlung, die „soft power“ und vieles mehr. Legen wir diese Messlatte an die Schweiz an, schneidet sie in aller Bescheidenheit sehr gut ab. Wir gehören wohl zu den zwanzig mächtigsten Ländern der Welt. Leider gelingt es unserer Regierung und Diplomatie nicht, dieses Potential in politischen Einfluss umzusetzen. Das ist unser Fehler. Uns fehlt das politische Selbstbewusstsein. Die Schweiz hat viele Mahner, Bedenkenträger, Bremser, Kritiker und zu wenig Visionäre, Beweger, Gestalter, Pioniere. Der Schweizer Schriftsteller und Nobelpreisträger von 1919 für Literatur Carl Spitteler hat festgehalten: „Wenn Schweizer die Alpen erschaffen hätten, wären diese weniger hoch.“

## **Schluss**

Wir brauchen eine krisenfähige Regierung, welche unsere Interessen im Ausland mutig und mit modernen Methoden vertritt. Daher mein Aufruf: Bleiben wir weiterhin mutig und zuversichtlich, denn die Zukunft hat viele Namen. Für die Schwachen ist sie das Unerreichbare. Für die Furchtsamen ist sie das Unbekannte. Für die Tapferen ist sie die Chance (Victor Hugo).