

Von Krisenresistenz, Führungsrenitenz und Stillständern

Herbsttagung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften. 9. November 2023 in Bern.

Einführung von Bundeskanzler Walter Thurnherr

Anrede

Natürlich gibt es keine krisenresistenten Staaten. Und auch keine Resistenzen gegen Erschütterungen, die zwar als Krisen bezeichnet werden, sich jedoch bei genauerer oder späterer Betrachtung eher wie eine gesuchte Aufregung oder eine übertriebene Aufwallung ausnehmen: Eine Krise für das Land ist nicht immer dasselbe wie die Überforderung jener Verantwortlichen, die ein Problem nicht lösen können. Und ein Problem ist nicht immer eine Landeskrise, nur weil einige Politiker damit Politik machen.

Meines Erachtens sollte auch der Begriff der «Zeitenwende» mit etwas mehr Vorsicht verwendet werden. Es gibt sonst zu viele. Die 68er Unruhen wurden schon als Zeitenwende bezeichnet. Die Mondlandung war eine Zeitenwende. Die Watergate-Affäre. Die Erdölkrise von 1973. Die Öffnung Chinas durch Deng Xiao Peng war eine Zeitenwende. Tschernobyl 1986. Der Mauerfall 1989. Das Ende der Sowjetunion 1991. 9/11 war eine Zeitenwende. Die Finanzkrise 2007/2008. Die Einführung des Internets,

später des iPhones und der sozialen Medien. Die Pandemie von 2020 und zwei Jahre später der Krieg Russlands gegen die Ukraine. Da wurden in den letzten 50 Jahren von Journalisten und Politikern schon derart viele Zeitenwenden entdeckt, so viele Kapitel der Geschichte geschlossen und neue geöffnet, so oft gedreht, gekehrt und gewendet, dass man etwas aufpassen muss – sonst wird es einem «trümlig». Die meisten Dinge fangen viel früher an, als man denkt.

Aber es stimmt, mit der Beschaulichkeit ist es vorbei. Das Unerwartete hat dem Dahinwursteln in den letzten Jahren einige Lektionen erteilt. Und insofern stellt sich die Frage tatsächlich, und eigentlich schon seit Längerem, welche Lektionen können wir bei der Vorbereitung und der Abwicklung von Krisen lernen. Nicht um krisenresistent, sondern um krisenfähig zu werden.

Und die Frage ist nicht beantwortet, wenn man einmal einträchtig am Tisch einen Abend lang die Schweiz bedauert hat, ihren Hang, absehbare Probleme zu verdrängen, ihren Bundesrat, der keine charismatische Führungsfiguren hervorzubringen vermöge, und das Parlament, das aus immer mehr «noise makers» statt «law makers» bestehe, wie Senator Mitt Romney kürzlich über sein eigenes Parlament sagte.

Denn so schlecht vorbereitet sind wir nicht, und ich denke jetzt nicht, bzw. nicht nur an die Pflichtlager, die 370'000 Zivilschutzanlagen und an die über 1200 Feuerwehrorganisationen. Ich denke vor allem an die vielen Hilfestellungen, Auffangnetze und Ausgleichszahlungen, die wir in den letzten hundertfünfzig Jahren aufgebaut haben. An das Versicherungswesen, die Gebäudeversicherungen und die Sozialversicherungen, an das Gesundheitswesen, den Finanzausgleich,

die Stabilisatoren für den Arbeitsmarkt, an die Bundesunterstützung im Fall von Katastrophen etc... Hier sind wir ziemlich Weltmeister. Und bei vielen Krisen sind genau diese Voraussetzungen ausschlaggebend, damit die Opfer schnell wieder auf die Beine kommen, wenn irgendwo ein Unwetter passiert oder ein Lawinenunglück. Es stimmt schon, viele Krisen, vor allem, wenn sie scheinbar weit weg im Ausland entstehen, hätten wir früher kommen sehen können. Die unmittelbaren, konkreten Gegenmassnahmen werden dann relativ spät oder sogar zu spät ergriffen, und alles wirkt etwas chaotisch. Aber das dem Ganzen zugrundeliegende Netz an Auffangmassnahmen ist, insbesondere im internationalen Vergleich, geradezu vorbildlich für eine resiliente Krisenvorbereitung.

Auch die Bewältigung der Krisen, mindestens bei einem Teil der Krisen, funktioniert gut – zum Beispiel, wenn ein halber Kanton unter Wasser steht, oder wenn ein Sturm über das Land hinwegfegt. In geographisch begrenzten Schadensgebieten hilft der Föderalismus. Die Verantwortlichen sind vor Ort, sie kennen die spezifischen Begebenheiten und die Personen, die dort wohnen. Es ist zwar richtig, was Georg Lichtenberg einmal schrieb, vor allem in der Schweiz: «Im Deutschen reimt sich Welt auf Geld; es ist kaum möglich, dass es einen vernünftigeren Reim gibt». Aber bei Katastrophen erleben wir eine eindruckliche Solidarität, man spendet und hilft, schickt Armeeangehörige oder Löschhelikopter ins Brandgebiet, zumindest wenn das vor Ort keinen Krach auslöst. Das Problem bei der Krisenbewältigung liegt meines Erachtens anderswo:

Erstens in der Ausgangslage: Man kann sich nicht auf alle Krisen genügend vorbereiten, und wir können auch nicht für jedes Produkt, das wir dringend brauchen und fast ausschliesslich im Ausland hergestellt

wird, ein Pflichtlager aufbauen und bewirtschaften. Die Resilienzfrage lautet dann natürlich, ob wir die Risiken im Handel, bzw. in der Beschaffung dieser Produkte genügend diversifizieren, und ob wir international genügend vernetzt sind, um allfällige Ausfälle anderswo zu kompensieren. Es geht jedoch nicht nur um die Landesversorgung. Vielleicht geht es auch um einen Cyberangriff und um die damit verknüpfte internationale Verteidigungszusammenarbeit, oder es geht um gemeinsame Impfstoffherstellung, oder um eine europäisch koordinierte Flüchtlingspolitik. Im Gegensatz zu anderen, vertrete ich die Auffassung, dass internationale Vernetzung der Schweiz nicht schaden, sondern nützen wird.

Zweitens, wir haben ein Problem mit dem Notrecht. Nicht weil es der Bundesrat zu schnell ergreift oder zu lange ausübt, oder weil er Notrecht widerrechtlich anwendet, bzw. angewendet habe. Sondern weil unser politisches System Notrecht als Element der Krisenbewältigung auf die Dauer nur schwer erträgt. Letzteres ist nämlich nicht darauf ausgerichtet, sieben Genies aus dem Parlament in eine Regierung zu wählen, die die Schweiz durch jeden Sturm führt – vor allem, wenn, wie in dieser Legislatur ein Gewitter dem anderen folgt. Die politische Schweiz ist eine einzige grosse und relativ langsam drehende Konsultationsmaschine, die nach mehreren «Waschgängen» einen Gesetzes- oder Verordnungsentwurf rausspuckt, bei dem die grössten Fehler rausgewaschen wurden. Notrecht, auch wenn es den Eindruck von Entschlossenheit, Tempo und Führung vermittelt, ersetzt diese «Konsultationsmaschine», etwas überspitzt formuliert, durch eine «Verwaltungsschnellbleiche». Wir müssen in länger anhaltenden Krisensituationen trotz Zeitdruck Möglichkeiten des Einbezugs, der Konsultation und der Bereinigung schaffen, vielleicht mit den Mitteln der

Digitalisierung, vielleicht mit Konsultationen zu vorbehaltenen Entschlüssen, vielleicht mit bewussten Entschleunigungen, aber auf jeden Fall mit Rücksicht auf jene, die den Entscheid umsetzen und mittragen müssen.

Drittens, der Föderalismus hat seinen Preis in der nationalen Krisenbewältigung. Trifft eine Krise die ganze Schweiz und nicht nur Bundesbern oder einzelne Landesteile, dann stellt sich sofort die Frage der Gleichbehandlung durch Bern, des Flickenteppichs ohne Bern und der Kompetenzaufteilung zwischen Bern und den Kantonen. Meines Erachtens lohnt es sich, zum Beispiel im Epidemiengesetz die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Insbesondere beim Impfen, beim Testen, bei der Bildung und bei der Koordination hatten wir das letzte Mal mit weniger Reibungsverlusten arbeiten können. Allerdings ist auch nicht jeder Unterschied im kantonalen Vollzug ein nationales Problem. Wer Unterschiede aus grundsätzlichen Gründen nicht aushält, muss eine Verfassungsinitiative ergreifen, denn die Verfassung lässt das zu.

Viertens, wer Krisen erfolgreich bewältigen will, muss improvisieren dürfen. Er muss sich am Ziel orientieren, statt starrsinnig verbohrt nur jene Prozeduren abwickeln, die bei schönem Wetter für schönes Wetter redigiert worden sind. Wie Sie wissen, lässt das unsere Fehlerkultur, die wir nicht haben, in der Regel gar nicht zu. Im 19. Jahrhundert gab es in der evangelisch-reformierten Landeskirche das Amt des «Stillständers». Der Stillständler hatte über den Kirchenbesuch zu wachen, sorgte für Ruhe und Ordnung während des Gottesdienstes, hatte über Ehen und Kinder ein wachsames Auge zu halten und versuchte, Müssiggänger, Trinker und Spieler wieder auf den rechten Weg zu bringen. Wir haben in der Schweiz

inzwischen sehr viele Stillständer. Sie riskieren wenig, aber reklamieren viel. In Krisen stehen sie herum und nach den Krisen verteilen sie Noten. Zur Resilienz gehört aber auch die Bereitschaft zu lernen. Lernen kann man nur, wenn man auch neue Wege gehen kann. Das ist keine Empfehlung, Gesetz und Verordnung zu verletzen, sondern eine Empfehlung, Gesetz und Verordnung so zu formulieren, dass sie Handlungsspielräume offenlassen und ein Vorschlag, neue Schritte und Versuche zuzulassen, selbst wenn sie zwischendurch scheitern.

Meine Damen und Herren, die Schweizerinnen und Schweizer sind in der Vergangenheit vielleicht mehr durch Führungsrenitenz als durch Krisenresistenz aufgefallen. Die Historiker im Publikum, und insbesondere Professor Sacha Zala, der später sprechen wird, wissen das besser als ich, aber einzelne grosse Krisen haben wir in der Vergangenheit auch überstanden, indem wir so taten, als hätten wir keine. Mitten im Zweiten Weltkrieg, als die meisten Politiker auf die Zunge bissen, um nichts zu sagen, was Nazi-Deutschland reizen könnte, kam es in jenem Freiämter Dorf, in dem ich aufgewachsen bin, zu einem Zwischenfall, mit dem sich der Bundesrat beschäftigen musste. Im Protokoll der fraglichen Bundesratssitzung ist wortwörtlich und auf Schweizerdeutsch nachzulesen, wie Bäcker Josef Seeholzer im Mai 1942 im Restaurant «Zur frohen Aussicht» in Anwesenheit eines Reichsdeutschen gesagt haben soll: «Me nimmt's nome wonder, dass sie de Halunk vo Hitler ned scho lang ufghänkt händ». Und in der damit ausgelösten, offenbar heftigen Diskussion mit dem Nazifreundlichen Deutschen soll dann noch Gusti Weber, Hilfsarbeiter, ebenfalls aus Wohlen, schon fast beruhigend und im Sinne einer abschliessenden Feststellung gemeint haben: «Moll so eine (gemeint war Hitler) isch en Halunk». Gemäss Art. 296 StGB war eine Beleidigung eines fremden Staates in der Person des Oberhauptes oder

seiner Regierung strafbar. Der Fall war ziemlich eindeutig, und trotzdem ist bei der Lektüre des Protokolls bis heute die Unlust des Bundesrates zu spüren, einer solchen Sache wegen ein grosses Aufheben zu machen, wahrscheinlich nur schon deshalb, weil er sich immer wieder mit ähnlichen Fällen auseinandersetzen musste. Die Regierung hatte die offiziellen Verlautbarungen, der Bevölkerung war das egal. Sie machte einfach weiter. Und ich bin sicher, im Bundesrat hat der eine oder andere über den Vorfall geschmunzelt. Die ganze Angelegenheit wurde dem Kanton Aargau zur Erledigung übermittelt – auch dafür eignet sich der Föderalismus. Eine Krise ist, was man als Krise wahrnimmt. Und insofern geht es nicht nur um politische Vorsichtsmassnahmen, sondern auch um gesellschaftliche Entwicklungen.

Meine Damen und Herren, ich bin dankbar und stolz, dass wir heute so viele hochkarätige Fachleute für einen Auftritt an dieser Herbsttagung gewinnen konnten. Mit Prof. Gregor Hasler, der gleich anschliessend vorträgt, habe ich in einem anderen Umfeld schon ausführlich über die Wirkung halluzinogener Pilze gesprochen, und ich bin gespannt, ob er heute die Einnahme solcher natürlicher Aufbaustoffe in der Verwaltung als eine geeignete Massnahme zur Förderung der Krisenresistenz beurteilt – und wenn ja, würde es mich natürlich interessieren, was Frau Nationalrätin Prisca Birrer Heimo, die als letzte und in ihrer Funktion als Präsidentin der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats zu uns sprechen wird, davon hält und ob sie zu einem Selbstversuch bereit wäre, bevor die GPK entsprechende Empfehlungen an den Bundesrat formuliert. So oder so, ich wünsche Ihnen schon jetzt interessante Gespräche und gute Unterhaltung.
