

Interview

«Wir verfallen relativ schnell in eine operative Hektik, wenn etwas nicht gemäss den bestehenden gesetzlichen Fristen abläuft»

Interview mit Bundeskanzler Walter Thurnherr



Herr Bundeskanzler, bei Ihrem Amtsantritt kündigten Sie an, die Rolle der Bundeskanzlei im Bereich der Früherkennung stärken zu wollen. Inwiefern ist das gelungen?

Walter Thurnherr: Bei der Früherkennung bestand und besteht in der Tat Handlungsbedarf. Bis anhin waren wir besser im Verdrängen von Krisen. Aufgrund der Ereignisse der letzten Jahre ist das Bewusstsein für Krisenantizipation allerdings «natürlich», beziehungsweise von selbst gewachsen. Wir haben versucht beizutragen, indem wir in den letzten acht Jahren Experten aus der Wirtschaft und Wissenschaft befragten, welche Krisen auf uns zukommen könnten. Oder wir haben Think Tanks konkrete Fragen über gewisse Szenarien der Entwicklung der Schweiz bis 2035 vorgelegt, und die Resultate haben wir jeweils publiziert, damit es nicht mehr so einfach ist, gewisse vielleicht sogar absehbare Entwicklungen zu ignorieren, nur weil sie unangenehm sind. Darüber hinaus haben wir auch unsere verwaltungsinternen Gefässe genützt, um auf das eine oder andere Risiko aufmerksam zu machen.

Wo haben Sie sich persönlich eingebracht?

Ich hatte sehr viele Gespräche mit externen Quellen und habe mich ab und zu auch im Bundesrat eingebracht.

Wo lagen in den letzten Jahren die Probleme bei der Krisenbearbeitung?

Die Probleme sind vielfältig. Bei der Vorbereitung, beim Krisenmanagement, im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, im Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft, in der Digitalisierung, zuweilen auch in den gesetzlichen Grundlagen. Je nach Krise ist das anders.

Reicht es, diese Schwachstellen national zu bearbeiten?

Nein, die Herausforderungen sind heute sehr oft international. Es genügt nicht mehr, ein zusätzliches Pflichtlager zu eröffnen. Nehmen Sie die Halbleiter. Da bestehen extrem komplexe Produktions- und Lieferketten bis hin zu den Rohstoffen. Oder nehmen Sie die Impfstoffe oder die Energie. Ich glaube, das ist einer der Gründe, weshalb das Bewusstsein der internationalen Verflechtung und Abhängigkeiten in den letzten Jahren gewachsen ist.

Welche rechtlichen Erfahrungen wurden gemacht?

Wir müssen das Notrecht noch einmal anschauen. Der Gesetzgeber hat wahrscheinlich nicht damit gerechnet, dass der Bundesrat gezwungen sein wird, nicht nur für ein paar Tage, sondern auch über Monate Notrecht anzuwenden. Unser politisches System, bei dem jeder und jede zu allen Fragen konsultiert wird – ein System, das auf diese Weise die grössten Fehler rausfiltert, statt Geniestreiche zu ermöglichen, passt gar nicht zum Notrecht. Darüber hinaus müssen wir die Aufgabenteilung in gewissen Gesetzen anschauen, etwa im Landesversorgungsgesetz oder im Epidemien-gesetz. Da besteht unseres Erachtens ebenfalls Handlungsbedarf.

In den vergangenen Jahren gab es viele Überraschungen: Corona, Ukraine-krise – es folgte ja eine Krise auf die andere. Da hatte man manchmal das Gefühl, dass das politische System der Schweiz ein bisschen mit operativer Hektik reagierte. Hat die Schweiz eine genügend starke Gesamtschau im Bereich Krisen-Vorsorge, oder wie könnte die gestärkt werden?

Wie gesagt: Unser politisches System beinhaltet sehr breite und lange Konsultationen sowie Prozesse. Wir verfallen relativ schnell in eine operative Hektik, wenn etwas nicht gemäss den bestehenden gesetzlichen Fristen abläuft. Seit der Bundesverfassung von 1848 haben wir die Zuständigkeiten in Departemente aufgeteilt, nach dem Motto: «Du kümmerst Dich um die Eisenbahn, Du kümmerst Dich um die Aussenpolitik, Du kümmerst Dich um die Armee». Und jetzt stellen wir fest: Es gibt immer mehr Dinge, die in mehreren Departementen behandelt werden müssen. Wir haben senkrechte Hierarchien, aber horizontale Herausforderungen. Und das erzeugt Spannungen in der Verwaltung, vor allem in Krisenzeiten, wenn man sich ständig und schnell absprechen muss.

Was wurde getan, um ein bundesweites Risikomanagement zu etablieren?

Das Risikomanagement ist in den letzten Jahren verstärkt worden. Die von den Departementen bezeichneten Risiken werden in der Generalsekretärenkonferenz diskutiert, auf Vollständigkeit geprüft und anschliessend dem Bundesrat halbjährlich vorgelegt. Das Parlament interessiert sich seit zehn Jahren stark für das Risikomanagement des Bundesrates. Darüber hinaus haben wir im Rahmen des Krisenmanagements eine zusätzliche Massnahme beschlossen, die auf die Erfahrung zurückgeht, dass das federführende Departement nicht unbedingt ein Interesse daran hat, ein Risiko als eine mögliche Krise wahrzunehmen. Neu soll deshalb die Bundeskanzlei dem Bundesrat automatisch ein Aussprachepapier zu einem Problem unterbreiten, sobald vier Departemente auf Stufe Generalsekretariat finden, dieses Problem werde unterschätzt.

Der Bundesrat hat ja die Krisenorganisation in Reaktion auf Covid neu geregelt. Bei komplexen Krisen kann nun ein politisch-strategischer Stab auf Stufe Generalsekretäre eingesetzt werden, der von einem permanenten Kernstab unterstützt werden kann. Können Sie uns erläutern, was die zentralen Überlegungen hinter dieser Reorganisation der Krisenorganisation sind und auch, wie weit man bereits fortgeschritten ist in der Umsetzung?

In verschiedenen Departementen bestehen Organisationseinheiten, die sich mit der Prävention und der Krisen-Früherkennung befassen. Wir werden diese Stellen nun «zusammenfassen». Ziel ist insbesondere, dass nicht jedes Departement in einer Krisensituation stets aufs Neue dieselben Basisfragen noch einmal beantworten muss, sondern dass von Anfang klar ist, was man überhaupt beachten muss, wie man so etwas macht, wer Ansprechpartner ist bei den Kantonen, der Wissenschaft, den parlamentarischen Kommissionen, etc. Darüber hinaus werden wir jeweils auf Stufe der Generalsekretäre einen Krisenstab bilden, um die Koordination unter den Departementen sicherzustellen, die Bundesratsgeschäfte vorzubereiten; dieser Politisch-Strategische Krisenstab diskutiert auch mit den Kantonen, der Wirtschaft und der Wissenschaft. Und wir werden auf operativer Ebene einen Krisenstab bilden, der die Arbeit der betroffenen Verwaltungseinheiten koordiniert. Mit dieser Struktur haben wir bereits gute Erfahrungen gemacht.

Betrifft dies auch die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft?

Ja, die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft soll – anders als in der Covid-Krise – nicht ad hoc aufgebaut werden. Sie erinnern sich: In der Pandemie verständigten wir uns erst recht spät auf eine Vereinbarung. Wir wollen hier besser vorbereitet sein. Die entsprechenden Arbeiten sind am Laufen.

Welche Herausforderungen bleiben?

Eine Schwachstelle bleibt die Digitalisierung. Dies hatten wir ja nicht nur während der Pandemie, sondern auch in der Strommangellage festgestellt. Inzwischen bestehen einige neue Programme und Vorstellungen, aber es bleibt viel zu tun.

Das neue Staatssekretariat Sicherheitspolitik soll in sicherheitspolitischen Krisen gewisse Führungsaufgaben in Bezug auf ein integriertes Lagebild übernehmen. Wie wird diese Aufgabe des Staatssekretariates in Beziehung stehen zur Arbeit der Bundeskanzlei und ihrer Koordination im Bereich Früherkennung und Lageanalyse?

Das Staatssekretariat hat keine Kompetenzen erhalten, die nicht schon vorher im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) angesiedelt waren. Daher sollten auch keine neuen Schnittstellen gegenüber anderen Dienststellen ausserhalb des VBS entstehen. Das ist anders im Fall der Cybersicherheit. Dort werden Kompetenzen vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) ins VBS verschoben. Es wird ein neues Bundesamt entstehen. Die Bundeskanzlei arbeitet im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement mit dem VBS vor allem mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und dem Nachrichtendienst zusammen.

Zur Konsultationsmaschine Schweiz gehört das Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen. Vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrung: Kann das alles so bleiben wie es ist, oder wo sehen Sie Reformbedarf im Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen?

Nein, es kann nicht so bleiben, wie es ist, und wenn man ehrlich ist und zurückschaut, ist es ja nie geblieben, wie es war. Es hat sich immer fortentwickelt, und das ist auch gut so. Nur schon die technologische Entwicklung erforderte einen erhöhten Koordinations- und auch

Regulierungsbedarf. Inzwischen koordinieren wir nicht bloss auf nationaler, sondern auf internationaler Stufe. Es macht beispielsweise keinen Sinn, die Regulierung der sozialen Medien auf kantonalem Niveau anzustreben und wahrscheinlich auch nicht auf nationalem Niveau. Wir werden das auf internationalem Niveau tun müssen. Dasselbe trifft zu für die Cloudstrategie oder die Regulierung von KI oder für weitere technologische Entwicklungen. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist ein permanentes Thema, und das ist auch richtig so.

Können Sie das bitte an einem Beispiel erklären?

Im Epidemienengesetz war die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in diesem Bereich geregelt. Zum Beispiel: Der Bund beschafft den Impfstoff. Die Kantone impfen. Als die Pandemie ausbrach, begann jeder Kanton mit der Ausarbeitung eines eigenen Impfprogramms mit einer eigenen Software. Einzelne Kantone waren überfordert, wandten sich dann (spät) an das Bundesamt für Gesundheit, das dann nicht mehr in der Lage war, in wenigen Wochen das zu tun, wofür die Kantone monatelang Zeit hatten, was wiederum einzelne Regierungsräte enervierte, etc. Vielleicht müssen wir hier nochmals die Aufgabenteilung anschauen. Weshalb nicht eine Software für das ganze Land? Was man vorher klärt, muss man in der Krise nicht hundert Mal diskutieren.

Gibt es auch Krisen, bei denen eine Verlagerung auf die kantonale Ebene sinnvoll ist?

Sicher. Es gibt unterschiedliche Krisen. Eine Krise wie beim Sturm «Lothar» oder bei einer grossen Überschwemmung ist etwas ganz anderes als eine aussenpolitische Krise oder eine Pandemie. Im ersten Fall ist der Föderalismus ein unerhörter Vorteil, insbesondere, weil die Behörden vor Ort sind, die spezifischen Verhältnisse und die Leute kennen.

In einer Krise spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, zwischen denen Zielkonflikte entstehen können, beispielsweise notwendige Konsultationen einerseits und mangelnde Zeit andererseits.

Ja, das ist richtig. Je verflochtener die Aufgabenteilung ist, desto mehr Konsultationen werden benötigt. Konsultation braucht Zeit, und Zeit ist in einer Krise ein knappes Gut. Daher: Je klarer die Regelungen für den Krisenfall, desto geringer die Irritationen, die ohnehin in der Krise entstehen.

Welche weiteren Faktoren sind bedeutsam?

Es kommt oft darauf an, welche Personen wofür zuständig sind. Nicht nur die Institutionen sind wichtig, und die Zusammenarbeit zwischen diesen Institutionen. Die Personen sind mindestens so wichtig, und zwar auf allen Ebenen.

Hilft die Digitalisierung in der Krise?

Da bin ich etwas hin- und her gerissen. Zum Beispiel bin ich überzeugt, dass man Konsultationen/Vernehmlassungen mit elektronischen Mitteln beschleunigen und verbessern kann. Etwa mittels einer E-Konsultation, dazu gibt es ein Projekt. Auf der anderen Seite bleibt der persönliche Kontakt auch und gerade in der Krise wesentlich. Einerseits hilft die Digitalisierung gewaltig, etwa in der Kommunikation, der Wirtschaft (denken Sie an das Home Office) oder bei der Produktion von Impfstoffen. Andererseits birgt sie auch Risiken. Kaum vorstellbar, wenn mitten in der Pandemie noch ein grösserer Cyberangriff auf unsere Spitäler erfolgreich gewesen wäre.

Sie haben mehrfach betont, dass die meisten Krisen und Herausforderungen internationaler Natur sind oder jedenfalls eine internationale Zusammenarbeit erfordern. Andererseits ist die Schweiz von ihrem Regierungssystem her sehr speziell im Vergleich zu ihren Nachbarn. Haben Sie das Gefühl, dass im Ausland die Schweiz in ihrem inneren Wirken verstanden wird?

Ja und nein! Auf der einen Seite stelle ich fest, dass im Ausland mit einem gewissen Respekt vor allem nach Krisen Bilanz gezogen wird: So schlecht hat es ja in der Schweiz nicht funktioniert. Während der Pandemie musste keinem einzigen Patienten die Aufnahme in ein Spital verweigert werden. Auch erlitt die Schweiz einen recht geringen wirtschaftlichen Einbruch, und wir hatten nie solche Ausgangssperren wie in anderen Ländern. Natürlich war auch eine Portion Glück dabei, aber nicht nur.

Und auf der anderen Seite?

...hat die Schweiz in der notwendigen internationalen Zusammenarbeit während einer Krise in der Tat auch Nachteile. Persönliche Kontakte sind dann wichtig. Die Schweiz hat viel weniger Minister als die meisten vergleichbaren Länder. Andere haben zwanzig oder mehr Leute im

Kabinett, wir haben sieben. Zudem ist die Schweiz in internationalen Organisationen nicht unbedingt im selben Umfang vertreten wie andere. Weniger Mitglieder im Kabinett ist umgekehrt ein Vorteil, wenn sie eine Kollegialbehörde sind. Unser Mitberichtsverfahren könnte man nicht durchführen mit 25 Bundesrätinnen und Bundesräten, das ginge nicht.

Die Schweiz ist seit Beginn dieses Jahres zum ersten Mal nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Was denken Sie, wenn man im Jahr 2025 auf diese erste Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zurückblicken wird, was wird die Schweiz für ihre internen Entscheidungs- und Koordinationsprozesse gelernt haben? Und wie wird die Schweiz ihr internationales Profil geschärft haben?

Ich glaube wir konnten zeigen, dass eine Mitarbeit als nicht-ständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat mit den schweizerischen Strukturen vereinbar ist. Das war nicht von Anfang an klar, weil wir oft längere interne Prozeduren haben. Die Schweiz kann im Sicherheitsrat wichtige Beiträge liefern und muss ihr Licht nicht unter den Scheffel stellen. Zudem haben wir gesehen, dass es nützlich ist, im Sicherheitsrat dabei zu sein. Als Sicherheitsratsmitglied wird man auch zu anderen Geschäften konsultiert. Man erfährt mehr und kann seine eigenen Interessen besser einbringen. Insgesamt ist die Schweizer Sicherheitsratsmitgliedschaft bislang also eine positive Erfahrung.

Wird die Schweizer Sicherheitsratsmitgliedschaft dazu beitragen, das oft beklagte Silo-Denken in den Departementen ein bisschen zu überwinden?

Ja, das ist möglich. Silo-Denken ist ja ein allgemeines Problem; das bezieht sich nicht nur auf die Aussenpolitik. Aber schon die Vorbereitung auf die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat wie auch nun die konkrete Mitarbeit in New York haben sicher zum besseren gegenseitigen Verständnis zwischen den Departementen beigetragen. Man sieht nun etwas besser, dass andere auch einen Punkt haben können und man diesen berücksichtigen kann, ohne deshalb etwas zu verlieren, im Gegenteil.

Kommen wir abschliessend noch zum Thema Politik und Wissenschaft. Politik ist nicht der Vollzug wissenschaftlicher Erkenntnisse, aber ohne wissenschaftliche Erkenntnisse kann die Politik komplexe Krisen nicht

bewältigen. Würden Sie dem zustimmen? Und wie soll das Zusammenspiel zwischen Politik und Wissenschaft in der Schweiz künftig organisiert werden aus Ihrer Sicht?

Politische Entscheidungsprozesse umfassen in der Tat immer komplexere Fragen. Immer mehr wissenschaftliche und technologische Kontexte spielen eine Rolle. Das zeigte sich während der Pandemie, aber nicht nur dort. Auf vielen Gebieten der Gesetzgebung sollte man namentlich die technologischen und wissenschaftlichen Hintergründe besser kennen. Das geht ohne Unterstützung der Wissenschaft gar nicht mehr.

Wie sollte die Interaktion zwischen Politik und Wissenschaft gestaltet werden?

Wissenschaft und Politik sollten sich wesentlich häufiger austauschen. Es müsste einen permanenten Austausch geben, nicht nur während Krisen. Es bedarf eines besseren gegenseitigen Verständnisses der jeweiligen Rollen. Wissenschaftler müssen lernen, wie Politiker denken. Politiker wollen zum Beispiel wissen, was konkret der Regulierungsbedarf ist: Muss ich etwas fördern? Muss ich etwas verbieten? Muss ich etwas besteuern? Und Wissenschaftler sollten nicht verzweifeln, wenn Politiker nicht das machen, was aus ihrer Sicht vielleicht offensichtlich ist. Politik ist nicht immer Vollzug oder Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Andererseits müssen Politiker verstehen, dass Wissenschaftler keine Lobbyisten für Geschäftsinteressen sind, sondern sie haben Erkenntnisse, die sie weitergeben möchten, um eine möglichst nachhaltige Gesetzgebung zu ermöglichen. Wissenschaftler verdienen nichts daran, wenn Politiker wissenschaftsbasierte Entscheide fällen, sie machen das aus Überzeugung. Politiker müssen ferner lernen, dass auch Wissenschaftler sich täuschen können und dass es sich trotzdem lohnt zuzuhören, was zurzeit der Stand des Wissens und des Unwissens ist.

Müssen Wissenschaftsinstitutionen wie die ETH Zürich nicht schon intern die verschiedenen wissenschaftliche Disziplinen wie Naturwissenschaft und Ingenieurwissenschaft sowie Gesellschafts- und Sozialwissenschaft besser verknüpfen, um so besser auf einen Dialog mit der Politik vorbereitet zu sein?

Die gegenwärtige ETH-Führung hat nach meinem Dafürhalten sehr gut erkannt, dass Wissenschaftler sich verständlich ausdrücken können

müssen. Es nützt wenig, sich mit Fachausdrücken abzuheben vom Rest, nur um zu zeigen, wie klug man ist. Die angelsächsische Ambition, sich einfach und verständlich (und trotzdem richtig) auszudrücken, könnte man auch hierzulande noch etwas mehr verinnerlichen. Wissenschaftler sollten nicht nur forschen, sie sollten auch lehren und in diesem Sinn «übersetzen». Wer ein Problem wirklich gut verstanden hat, kann es auch verständlich erläutern.

Die ETH strebt in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei und dem VBS im Bereich Krisenmanagement ein Weiterbildungsprogramm an. Ist das sinnvoll?

Weiterbildung ist immer gut. Die Frage ist aber, welche Gefässe man dafür nutzt. Meiner Erfahrung nach ist Krisenvorbereitung oft zu abstrakt. Im Grundsätzlichen und Abstrakten sind sich in der Regel immer alle einig. Aber wenn die Krise ausbricht, dann sagt der eine, «das musst Du machen» und der andere sagt, «nein, das musst Du machen» und dann haben wir schon den Salat. Daher müsste man Krisen so vorbereiten oder so üben, dass vermehrt die Schwachstellen erkannt werden, um diese dann zu bearbeiten.

Sollte also mehr konkret geübt werden?

Wir sind jetzt gerade daran, mit den Kantonen eine grosse Übung vorzubereiten. Dabei stellte ich das Bedürfnis einzelner fest, möglichst viel schon vorab zu erfahren. Eine Übung ist aber nicht dann gut gelaufen, wenn alle Teilnehmer alles gut gemacht haben und sich ein Übungsleiter stolz vor den Medien aufstellen kann, sondern wenn man möglichst viele Schwachstellen festgestellt hat, an die man vorher nicht gedacht hatte.

Wenn man in einer gegebenen Situation auf alles bestens vorbereitet ist, dann ist es ja keine Krise.

Genau, und Krisen werden immer stattfinden.

Herr Bundeskanzler, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

Das Interview führten Oliver Thränert und Andreas Wenger am 28. September 2023 in Bern.

