

**Zeitschrift:** Saiten : Ostschweizer Kulturmagazin

**Herausgeber:** Verein Saiten

**Band:** 27 (2020)

**Heft:** 299

**Artikel:** Die Stunde der Exekutive : ausserordentliche Lagen im Bundesstaat

**Autor:** Moeckli, Silvano

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-954290>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Die Stunde der Exekutive: Ausserordentliche Lagen im Bundesstaat

Von Silvano Moeckli

Die ausserordentliche Lage im Zusammenhang mit dem Coronavirus erinnert an andere ausserordentliche Situationen, welche die Schweiz schon zu bewältigen hatte: 1856 Neuenburgerhandel, 1859 während des oberitalienischen Unabhängigkeitskriegs, 1860 Savoyerhandel, 1866 Preussisch-Österreichischer Krieg, 1870 Deutsch-Französischer Krieg, 1914 Erster Weltkrieg, 1936 in der Weltwirtschaftskrise, 1939 Zweiter Weltkrieg. Immer schlug die Stunde der Exekutive; es wurden ihr umfassende Vollmachten übertragen.

Während der beiden Weltkriege wurde in der Schweiz extrakonstitutionelles Staatsnotrecht angewandt. Ein solches gab und gibt es gemäss Verfassung nicht, aber es war Konsens, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat ausserordentliche, fast diktatorische Vollmachten übertragen durfte. So erhielt er im Zweiten Weltkrieg einen unbegrenzten Kredit und konnte an Parlament und bestehenden Gesetzen vorbei regieren. Grundsätzlich herrscht auch heute politischer Konsens darüber, dass es im Kampf gegen das Coronavirus drastische Massnahmen der Regierung braucht. In seltener Geschlossenheit haben die politischen Parteien der Schweiz am 16. März erklärt, dass sie vereint und vorbehaltlos hinter dem Bundesrat stehen.

Im Zweiten Weltkrieg gelang endlich die Einführung einer direkten Bundessteuer (der sogenannten «Wehrsteuer»). Obwohl nur für die Kriegszeit gedacht, überlebte sie den Krieg und wurde später dauerhaft eingerichtet. Die Staatsorgane schränkten aber auch seit den 1930er-Jahren die direkte Demokratie massiv ein. Hunderte von Bundesbeschlüssen wurden für dringlich erklärt und so dem fakultativen Gesetzesreferendum entzogen. 1949 sorgte die Volksinitiative «Rückkehr zur direkten Demokratie» für eine Korrektur: Das resolute Referendum bei dringlichen Bundesbeschlüssen wurde eingeführt.

Durch Notrecht wurden im Zweiten Weltkrieg zahlreiche sozialpolitische Massnahmen getroffen, so die Erwerbsersatzordnung der Wehrmänner, die mit einem System von Ausgleichskassen organisiert war. Dieses Modell wurde für die AHV-Ausgleichskassen übernommen. Noch im Ersten Weltkrieg hatte es keinerlei Erwerbsersatz für die Wehrmänner gegeben. So gesehen schuf das Vollmachtenregime auch Grundlagen für den modernen Sozialstaat sowie den Arbeitnehmer- und Mieterschutz.

Im Vergleich zum mühseligen Willensbildungsprozess in der Demokratie war «Durchregieren» im Vollmachtenregime für Regierung und Verwaltung natürlich viel bequemer. «Das Vollmachtenregime war auch nach 1945 immer noch gültig, und der Bundesrat glaubte, dass er nie mehr ohne Vollmachten werde regieren können», sagt etwa der Schweizer Staats-, Verfassungs- und Medienrechtler Andreas Kley.

Welche Lehren im Zusammenhang mit den drastischen Massnahmen, welche im Kampf gegen das Coronavirus getroffen werden, lassen sich daraus ziehen? Die Einschränkungen

der Grundrechte, des Föderalismus und der direkten Demokratie dürfen das Virus nicht überdauern. Artikel 40, Absatz 3 des Epidemieggesetzes sagt: «Die Massnahmen dürfen nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Sie sind regelmässig zu überprüfen.» Umfassende Machtbefugnisse der Regierung müssen auch umfassend kontrolliert werden. Es braucht, wie während des Vollmachtenregimes des Zweiten Weltkrieges, parlamentarische Kontrollkommissionen. In diesen sind, anders als im Bundesrat, alle Fraktionen der Bundesversammlung vertreten. Zu Beginn des Zweiten Weltkrieges war es wichtig, die nicht in der Regierung vertretenen Sozialdemokraten in den Parlamentskommissionen einzubinden.

Die politischen Kontroversen stehen erst noch bevor. Mit wie viel Geld aus welchen Finanzquellen sollen die vielen hohlen Hände gefüllt werden, die nun dem Staat entgegengestreckt werden? Dort, wo die drastischen Massnahmen existenzbedrohend sind, muss der Staat unterstützend eingreifen. Dies hat der Bundesrat am 13. März mit einem ersten Paket von 10 Milliarden Franken auch beschlossen. Aber es wird auch Mitnahmeeffekte geben: Geld für Unternehmungen, die es gar nicht nötig haben oder die ohnehin in eine Krise geraten wären. Und die dicke Rechnung wird erst später kommen, wenn die Wirtschaftsleistung zurückgeht, die Staatsausgaben steigen und gleichzeitig die Steuereinnahmen rückläufig sein werden. Parteien werden die Krise für die Profilierung nutzen. Aber eine Kriegssituation, in der Produktionskapazitäten zerstört werden, ist es nicht. Menschen und Märkte passen sich sehr schnell an neue Situationen an, und wer über die nötige Kaufkraft verfügt, bekommt auch fast immer alles, was er begehrt. Unsere Sorge muss jenen gelten, welche wirtschaftlich und gesundheitlich verletzlich sind und sich nicht so leicht anpassen können. Auch sie brauchen die Hilfe des Staates und insbesondere die Solidarität von uns allen. Es ist ermutigend zu sehen, dass sich über Soziale Medien Nachbarschaftshilfe selbst zu organisieren beginnt (z.B. hilf-jetzt.ch, gern-gscheh.ch und andere).

Insofern ist diese Krise auch eine grosse Chance zur Revitalisierung der gesellschaftlichen Solidarität. Im Zweiten Weltkrieg war die Bevölkerung eine grosse Schicksalsgemeinschaft, und dieses Gemeinschaftsgefühl förderte nach 1945 den Ausbau des Sozialstaates. Am 6. Juli 1947 nahmen die Stimmberechtigten im zweiten Anlauf ein AHV-Gesetz mit einer überwältigenden Mehrheit von 80 Prozent an, und sie hiessen auch die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung gut, die dem Bund das Recht gaben, im Gesamtinteresse des Landes in die Wirtschaft einzugreifen. Die Stimmbeteiligung betrug 80 Prozent.

Silvano Moeckli, 1950, ist emeritierter HSG-Professor für Politikwissenschaften, internationaler Demokratie- und Wahlexperte, Autor des Romans *Bissig*, Bundesrat und ehemaliger SP-Stadtparlamentarier in Rorschach.

# Die Kunst der Krisenkommunikation

## Von Urs-Peter Zwingli

Am Tag, nachdem der Bundesrat die Schliessung aller Schulen angeordnet hat, klingt Thomas Zuberbühler am Telefon etwas heiser. Der Leiter der Kommunikationsabteilung der St.Galler Staatskanzlei ist wegen der Corona-Krise seit Wochen im Ausnahmezustand. In einer ausserordentlichen Medienkonferenz orientierte der Kanton am Samstag nach der Schulschliessung darüber, was der Bundesentscheid für St.Gallen genau bedeutet. «Der Livestream der Medienkonferenz wurde von 1400 Personen angeschaut, für uns ein absoluter Spitzenwert», sagt Zuberbühler. «Im Bereich digitale Kommunikation sind wir gut aufgestellt. Das hilft uns in der momentanen Situation.» Der Kanton hat 2019 seine Webseite umgestaltet und dabei auch multimediale Instrumente wie eben den Livestream geschaffen. Dieser und übersichtliche FAQ-Listen vereinfachen die Informationsvermittlung über die Kantonswebsite.

Das Kommunikations- und Informationsbedürfnis der St.Galler Bevölkerung sei derzeit hoch, sagt Zuberbühler. «Für uns als Kantonsverwaltung ist die Herausforderung dabei, die Bundesentscheide auf Kantonsebene so schnell wie möglich umzusetzen und danach möglichst verständlich zu kommunizieren, was sie für die Bevölkerung bedeuten.» Als «fast unlösbares Problem» bezeichnet Zuberbühler in der aktuellen Krisenkommunikation die Auswirkungen der föderalistischen Strukturen: «Dass die Kantone teils unterschiedliche Massnahmen beschliessen, ist für die Bürgerinnen und Bürger in dieser Situation schwer verständlich.»

### Halifax-Absturz als Beispielfall

Auch mit dem fast kompletten Lockdown, den der Bundesrat am 16. März anordnete, herrschte unter den Kantonen nicht vollständige Gleichheit: So blieben etwa die KITAS in St.Gallen auch nach dem Lockdown geöffnet, während andere Kantone diese schlossen. «Das unterschiedliche Vorgehen der Kantone sorgt für Verwirrung und ist in einer Krise wie dieser von aussen nicht verständlich», sagt dazu der Wirtschafts- und Kommunikationsberater Sven Bradke von der St.Galler Agentur Mediapolis. Grundsätzlich hätten die Behörden die Kommunikation aber gut gestaltet, sagt er: «Das Bundesamt für Gesundheit kommuniziert faktenbasiert und ohne unnötige Emotionen.» Mit Daniel Koch, dem obersten Coronabekämpfer der Schweiz, habe das BAG zudem einen guten Kommunikator aufgestellt. «Er ist glaubwürdig und stets ruhig. Und er erklärt die Absichten hinter unpopulären Massnahmen. Das ist zentral, damit diese von der Bevölkerung verstanden und mitgetragen werden», sagt Bradke. Zudem habe sich der Bund seine Personen mit steigender Schwere der Krise richtig präsentiert: Zuerst BAG-Funktionär Koch alleine, dann Bundesrat Berset, schliesslich mehrere Bundesräte gemeinsam.

Für die Corona-Krise sei bestimmend, dass sich die Lage täglich ändert und ein gewisses Eskalationspotential hat. «Zentral ist in einer solchen Situation eine regelmässige Information der Öffentlichkeit», sagt Bradke. Als Beispiel gelungener Krisenkommunikation gelte in der Schweiz der Fall des Absturzes einer Swissair-Maschine beim kanadischen Halifax im Jahr 1998, wobei 229 Menschen starben. «Die Swissair-Kommunikationschefin Beatrice Tschanz stand zu Beginn mehrmals täglich vor die Medien und informierte darüber, welche Fakten bekannt waren. So schaffte sie es, das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen.»

In der aktuellen Krise sei es wichtig, dass der Bund sich auf keinen Falls auf Spekulationen einlasse. «Dazu gehört auch, Unsicherheiten und Unbekanntes offenzulegen.» Beispielsweise gebe es verschiedene

Hochrechnungen, wann in der Schweiz der Höhepunkt der Ansteckungen auftreten werde. «Der Bund kann diese aufgreifen, muss aber immer klar darauf hinweisen, dass dies Annahmen sind», sagt Bradke.

### «Bundesrat soll die Wir-Form verwenden»

Bettina Zimmermann bewertet die Kommunikation des Bundesrates als nicht überzeugend: «Ich hätte mir gewünscht, dass der Bundesrat bei seinen Medienkonferenzen mehr Empathie zeigt. Das wäre wichtig, um in der aktuellen Situation, die für die Bevölkerung von Angst und Unsicherheit geprägt ist, Verständnis zu vermitteln.» Zimmermann ist CEO der in Wil und Chur stationierten GU Sicherheit + Partner AG, die Sicherheitsberatungen, Krisenkommunikation sowie Krisen- und Risikomanagement anbietet. Auch das elfköpfige Team der Firma arbeitet wegen Corona im Ausnahmezustand. Die Mitarbeitenden beraten Unternehmen und Organisationen aus allen Branchen zum Umgang mit krisenhaften Entwicklungen, derzeit vor allem im Rahmen der Pandemiebewältigung. Zu den Kunden gehören beispielsweise Spitäler, Altersheime, Versicherungen und Banken sowie Energieunternehmen.

«Ein grosses Thema ist im Moment, wie relevante Abteilungen trotz drohender Personalausfälle weiter funktionieren können», sagt Zimmermann. Und neben der Information von Kunden und Leistungsbezügerinnen sei auch die interne Kommunikation sehr wichtig. «Viele Mitarbeiter sind verunsichert und haben Angst um ihren Job. Die Führungspersonen müssen nun die Sorgen ihrer Teams anhören und ein Zeichen setzen. Der Chef sollte sich nicht ins Home Office verabschieden, während sein Team weiterhin im Büro ist.»

Der Bundesrat, der – Stand Redaktionsschluss am 18. März – innert vier Tagen zweimal mit jeweils vier Mitgliedern vor die Medien trat, habe es bei diesen öffentlichen Auftritten verpasst, in der Schweiz ein Wir-Gefühl zu erzeugen, sagt Zimmermann. «Das fängt bei der Sprache an. Die Bundesräte hätten in der Wir-Form sprechen müssen. Stattdessen sprachen sie von Bürgerinnen und Bürgern in der dritten Person.» So schafft die Regierung Distanz zur Bevölkerung, das Thema gehe aber alle an. Der österreichische Kanzler Sebastian Kurz habe dies anders gelöst. «Man kann von ihm politisch halten was man will, aber mit seinem Slogan «Wir sind das Team Österreich» hat er das Land eingeschworen.»

### Coronafälle per Push-Meldung

Bleibt noch die Frage nach der Rolle der Medien, die die öffentliche Kommunikation im Land neben den Behörden ebenfalls stark prägen. Zimmermann bewertet die Medienberichterstattung zwiespältig: «Zeitweise wurde jeder neue Coronafall per Push-Meldung mitgeteilt. Das hat sicher nicht zur Beruhigung beitragen.»

Kommunikationsberater Bradke attestiert den Medien grundsätzlich eine gute Leistung, «auch wenn bei einem Hype wie diesem natürlich viele Experten zitiert werden, die sich auch gegenseitig widersprechen.» Trotzdem seien die Informationen des Bundes gut aufgegriffen und kommuniziert worden. «So hat der Bund den Lead in der Information behalten. Das ist in der Krise essentiell.»

Thomas Zuberbühler schliesslich denkt als langjähriger ehemaliger Journalist voraus. «Mit meinem Team mache ich jeden Morgen eine internationale Medienschau. Wir versuchen so, mögliche Themen und Journalistenfragen zu antizipieren.»

Urs-Peter Zwingli, 1984, ist Journalist BR in St.Gallen.