

Akzeptanz von Krisen- massnahmen durch die Bevölkerung

Die Lehren aus Covid-19

Ergebnisse von zwei Workshops
und Analyse des Schweizerischen
Wissenschaftsrates SWR



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR
Conseil suisse de la science CSS
Consiglio svizzero della scienza CSS
Swiss Science Council SSC

Der Schweizerische Wissenschaftsrat

Der Schweizerische Wissenschaftsrat SWR berät den Bund in allen Fragen der Wissenschafts-, Hochschul-, Forschungs- und Innovationspolitik. Ziel seiner Arbeit ist die kontinuierliche Optimierung der Rahmenbedingungen für die gedeihliche Entwicklung der Schweizer Bildungs-, Forschungs- und Innovationslandschaft. Als unabhängiges Beratungsorgan des Bundesrates nimmt der SWR eine Langzeitperspektive auf das gesamte BFI-System ein.

Le Conseil suisse de la science

Le Conseil suisse de la science CSS est l'organe consultatif du Conseil fédéral pour les questions relevant de la politique de la science, des hautes écoles, de la recherche et de l'innovation. Le but de son travail est l'amélioration constante des conditions-cadre de l'espace suisse de la formation, de la recherche et de l'innovation en vue de son développement optimal. En tant qu'organe consultatif indépendant, le CSS prend position dans une perspective à long terme sur le système suisse de formation, de recherche et d'innovation.

Il Consiglio svizzero della scienza

Il Consiglio svizzero della scienza CSS è l'organo consultivo del Consiglio federale per le questioni riguardanti la politica in materia di scienza, scuole universitarie, ricerca e innovazione. L'obiettivo del suo lavoro è migliorare le condizioni quadro per lo spazio svizzero della formazione, della ricerca e dell'innovazione affinché possa svilupparsi in modo armonioso. In qualità di organo consultivo indipendente del Consiglio federale il CSS guarda al sistema svizzero della formazione, della ricerca e dell'innovazione in una prospettiva globale e a lungo termine.

The Swiss Science Council

The Swiss Science Council SSC is the advisory body to the Federal Council for issues related to science, higher education, research and innovation policy. The goal of the SSC, in conformity with its role as an independent consultative body, is to promote the framework for the successful development of the Swiss higher education, research and innovation system. As an independent advisory body to the Federal Council, the SSC pursues the Swiss higher education, research and innovation landscape from a long-term perspective.

	Zusammenfassung / Résumé	4
	Riassunto / Executive summary	5
1	Einleitung des SWR	8
1.1	Die Akzeptanz im Fokus	9
1.2	Eine diskursive Methode	10
2	Ergebnisse der Workshops	16
2.1	Interdisziplinärer Austausch	16
2.1.1	Wie hat sich die Schweizer Bevölkerung in der Pandemie verhalten?	16
2.1.2	Wie soll ein föderalistisches Land in Krisenzeiten regiert werden?	18
2.2	Transdisziplinärer Austausch	21
2.2.1	Welche Rolle spielten Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft?	21
2.2.2	Welche Rolle sollen Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft spielen?	24
3	Verbesserungspotenzial – Handlungsfelder aus Sicht des SWR	28
	Anhang	32

Zusammenfassung

Weltweit hat die Covid-19-Pandemie durch die Krankheitsfolgen und die gesellschaftlichen Kosten, die mit den Eindämmungsmassnahmen einhergehen, nicht nur das Gesundheitswesen, sondern auch die Wirtschaft und fast alle anderen Lebensbereiche auf eine harte Probe gestellt. Doch die nächste Krise oder gleichzeitig auftretende Krisen könnten ganz anders aussehen. Vor diesem Hintergrund hat der Schweizerische Wissenschaftsrat SWR analysiert, wie sich die Schweiz auf künftige Krisen vorbereiten kann. Dazu hat er das Fachwissen von Forschenden wie auch von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Politik und der Verwaltung eingeholt. Der SWR formuliert in der vorliegenden Schrift Handlungsfelder für Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft und beleuchtet das Thema «Krise» insbesondere unter dem Aspekt der Akzeptanz.

Die Akzeptanz der behördlichen Massnahmen durch die Bevölkerung ist die Voraussetzung für notwendige Verhaltensänderungen und eine wirksame Umsetzung. In der Schweiz ist die Akzeptanz sowohl in der normalen Lage als auch im Krisenfall ein Schlüsselfaktor. Im Normalfall gewährleisten direkte Demokratie und Föderalismus die Zustimmung. In einer Krise führt die Dringlichkeit zu einer Stärkung der hierarchischen Regierungsstrukturen. In kurzen, akuten Notsituationen wird das akzeptiert. Dauert die Krise länger, nimmt die Akzeptanz nach wenigen Monaten deutlich ab. Dann müssen die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger Wege finden, dieses Kapital des Wohlwollens in der Bevölkerung zu erhalten, indem sie die Partizipation neu definieren, ohne das politische Handeln zu beeinträchtigen.

In einer grösseren Krise ist Wissen ein knappes Gut. Hier ist die Wissenschaft gefordert und bereit, Entscheidungshilfe zu leisten, Daten zu interpretieren und die verfügbare Literatur auszuwerten. Dabei muss den Forschenden bewusst sein, dass ihre Aussagen nicht nur als Dienst an der Öffentlichkeit, sondern auch als politischer Akt gesehen werden können. Um die Akzeptanz zu bewahren, sollen Fachleute auf interaktive Kommunikation setzen und die eigene Legitimation nie als selbstverständlich betrachten.

Der SWR formuliert Empfehlungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft und ihre Schnittstellen. Sowohl die Bevölkerung als auch die politisch Verantwortlichen müssen ihre Entscheidungen auf eine realistische Risikobetrachtung abstützen und wichtige Langzeitfolgen im Auge behalten. Die Wissenschaft spielt bei der Bewertung und Priorisierung von Risiken eine entscheidende Rolle. Die Behörden ihrerseits müssen bereit sein, vor und während der Krise gesellschaftlich relevante Daten in Zusammenarbeit mit Forschenden verschiedener Fachbereiche zu sammeln, zu nutzen und mit der Gesellschaft zu teilen. Dies geht allerdings nur dann, wenn die Bürgerinnen und Bürger bereit sind, ihre Daten zur Verfügung zu stellen. Am Ende der vorliegenden Analyse werden alle Empfehlungen im Kontext vorgestellt und begründet.

Résumé

La pandémie de coronavirus a eu un profond impact sanitaire, mais aussi social, du fait des mesures de confinement. Partout dans le monde, ses conséquences se sont fait ressentir sur les systèmes de santé, les économies et presque tous les aspects de la vie. Mais les effets de la prochaine crise, voire des prochaines crises qui pourraient se produire simultanément, risquent d'être bien différents. C'est pourquoi le Conseil suisse de la science CSS a entrepris d'étudier comment préparer la Suisse aux prochaines situations d'urgence. Pour ce faire, il a recueilli l'expertise de scientifiques et de décideurs, mais aussi de représentants de la société civile et de l'économie. Le CSS propose des champs d'action aux milieux scientifiques, politiques et à la société civile, en examinant la problématique de la crise à travers le prisme de l'acceptation.

L'acceptation par la population des mesures gouvernementales crée les conditions propices à un changement de comportement et permet ainsi la mise en œuvre efficace de ces mesures. En Suisse, l'acceptation est un facteur clé aussi bien en temps normal, où elle est favorisée par la démocratie directe et le fédéralisme, qu'en temps de crise, où des changements organisationnels introduits dans l'urgence viennent renforcer les structures hiérarchiques au sein du gouvernement. Cet état de crise est plutôt bien accepté pendant une courte durée, mais beaucoup moins pendant plusieurs mois. Les dirigeants doivent trouver des moyens de préserver ce capital de bonne volonté au sein de la population en repensant la notion de participation, sans pour autant entraver l'action politique.

Lors d'une crise majeure, les connaissances pour résoudre cette dernière font défaut. Dans ce contexte, les scientifiques sont appelés – et sont prêts – à fournir une aide à la prise de décision, évaluer les données disponibles et passer en revue les études scientifiques existantes. Toutefois, ces spécialistes doivent être conscients que prendre la parole n'est pas vu seulement comme un service public, mais peut aussi être interprété comme un acte politique. Pour qu'ils soient acceptés par la population, il leur faut, d'une part, communiquer de manière interactive avec celle-ci et, d'autre part, ne jamais considérer leur propre légitimité comme acquise.

Dans la présente étude, le CSS formule des recommandations concernant la société, la politique et la science ainsi que les points communs à ces domaines. Tant la population que les autorités doivent fonder leurs décisions sur une approche réaliste du risque, en gardant à l'esprit les enjeux importants sur le long terme. À cet égard, la science joue un rôle essentiel, car elle aide à évaluer et à hiérarchiser les risques selon leurs priorités. En outre, avant et pendant les crises, les dirigeants doivent être disposés à recueillir, utiliser et publier les données pertinentes pour la société dans son ensemble, en coopération avec des scientifiques de différents domaines – mais cela ne peut se faire sans que les citoyens acceptent de fournir des informations. Toutes les recommandations sont expliquées et contextualisées à la fin de la présente étude.

Riassunto

Con le sue ripercussioni sulla salute e i costi sociali delle misure di contenimento, la pandemia ha messo a dura prova non solo il sistema sanitario, ma anche l'economia e praticamente ogni settore della vita quotidiana a livello mondiale. Tuttavia, la prossima o le prossime crisi, anche concomitanti, potrebbero essere ben diverse. Il Consiglio svizzero della scienza CSS ha pertanto analizzato come la Svizzera potrebbe prepararsi a future crisi. A tal fine si è avvalso delle conoscenze di ricercatori e rappresentanti della società civile, dell'economia, della politica e dell'amministrazione. Nel presente documento, il CSS propone campi d'azione per il mondo scientifico, politico e per la società civile, esaminando il tema della «crisi» in particolare dal punto di vista dell'accettazione.

L'accettazione delle misure governative da parte della popolazione è il prerequisito per i necessari cambiamenti di comportamento e consente un'efficace attuazione delle decisioni ufficiali. In Svizzera l'accettazione è un fattore chiave sia in situazioni normali che in caso di crisi. In circostanze normali, consenso è garantito dalla democrazia diretta e dal federalismo. In periodi di crisi, l'urgenza porta a un rafforzamento delle strutture di governo gerarchiche. In situazioni di emergenza brevi e acute questo viene accettato. Ma se la crisi si protrae, l'accettazione diminuisce notevolmente dopo pochi mesi. In questo caso i responsabili politici devono trovare il modo di preservare la riserva di buona volontà, reinventando la partecipazione senza compromettere l'azione politica.

In caso di grave crisi, la conoscenza è una risorsa rara. La scienza qui è sollecitata, e pronta, a fornire un supporto decisionale, interpretare dati e valutare la letteratura disponibile. I ricercatori devono essere consapevoli che le loro dichiarazioni possono essere viste non solo come un servizio al pubblico, ma anche come un atto politico. Per mantenere intatta l'accettazione, gli esperti dovrebbero puntare su una comunicazione interattiva e non dare mai per scontata la propria legittimità.

Il CSS formula raccomandazioni per la società, la politica, la scienza e i vari ambiti d'interazione tra loro. Sia i cittadini che le autorità politiche devono basare le loro decisioni su una valutazione realistica dei rischi e tenere presenti le principali ripercussioni a lungo termine. La scienza svolge un ruolo fondamentale nel contribuire alla valutazione e alla definizione delle priorità dei rischi. Le autorità, dal canto loro, devono essere disposte a raccogliere, utilizzare e condividere i dati socialmente rilevanti in collaborazione con i ricercatori di varie discipline sia prima che durante le crisi. Questo però è possibile soltanto se i cittadini sono pronti a mettere a disposizione i loro dati. Tutte le raccomandazioni sono giustificate e presentate nel loro contesto alla fine di questa analisi.

Executive summary

Through its impact on patients and through the social costs associated to containment, the Covid-19 pandemic has challenged healthcare systems, economies and nearly every aspect of life across the world. Still, the next crisis, or crises occurring concurrently, may be very different. The Swiss Science Council SSC is investigating how to prepare Switzerland for the next emergency. In this endeavour, it has collected the expertise of scientists and decision-makers, but also of representatives from civil society and the economy. The SSC proposes areas of action to be tackled by science, politics and the civil society, looking at the issue of crises through the prism of acceptance.

Acceptance by the public of governmental measures creates the preconditions for behaviour change, allowing for policies to be implemented efficiently. In Switzerland, acceptance is a key factor in both contexts: a normal situation, where consent is sustained by direct democracy and federalism, but also a “crisis mode”, where urgency calls for organisational changes that enhance vertical structures within government. The “crisis mode” is rather well accepted in short and acute emergencies, much less so after just a few months. Decision-makers must find ways to preserve this reservoir of goodwill by reinventing participation without impairing political action.

During a major crisis, knowledge is in short supply and scientists are expected and willing to provide decision support, to interpret data and to review the available literature. They should be aware that their statement can be regarded not only as a public service but also as a political act. One approach for scientific experts to sustain acceptance is to communicate in a truly interactive way; another one is to never take their own legitimacy for granted.

The SSC is formulating recommendations pertaining to society, politics and science and their various interfaces. Both the population and the authorities need to base their decisions on a realistic notion of risk, keeping an eye on important long-term issues – and science plays a critical role in helping with assessing and prioritising risks. Furthermore, decision-makers must be willing to collect, use and share data of relevance to society, cooperating with scientists from various fields, both before and during crises – but this cannot be achieved without the citizens accepting the contribution of their data. The context and rationale for all recommendations are presented at the end of the present analysis.

1

Einleitung des SWR



In seinem Arbeitsprogramm 2020–2023 hat der Schweizerische Wissenschaftsrat SWR entschieden, aus der Covid-19-Pandemie Lehren für die Zukunft zu ziehen. Schwerwiegende systemische Krisen gab es in der Schweiz glücklicherweise selten. In Zukunft könnten aber globale, gleichzeitig auftretende Krisen unsere Aufmerksamkeit vermehrt erfordern. Die vorliegenden Überlegungen betreffen die Akzeptanz durch die Bevölkerung in Krisenzeiten. Der SWR befasst sich mit der Frage, wie sich die Schweiz besser auf verschiedene Notsituationen – dazu gehören nicht nur Pandemien – vorbereiten kann. Dabei liegt der Fokus auf der Akzeptanz von Massnahmen zur Krisenbewältigung in der Bevölkerung und nicht auf der Bereitschaft der politisch Verantwortlichen, den Rat der Wissenschaft einzuholen. Ob die bestehenden Mechanismen der wissenschaftlichen Politikberatung im Krisenfall funktionieren und ausreichen, untersucht der SWR in einer separaten Studie.¹

Gegenwärtig arbeiten verschiedenste Akteure daran, Lehren aus der Pandemie zu ziehen: 2020 beauftragte der Bundesrat die Bundeskanzlei mit der Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung während der ersten Phase der Pandemie und erweiterte den Auftrag später auf die zweite Phase.² Zudem hat der Bundesrat die Bundeskanzlei mit der in mehreren parlamentarischen Vorstössen³ geforderten Evaluation von wissenschaftlichen Politikberatungsmechanismen beauftragt. Am 26. Januar 2021 gab die Geschäftsprüfungskommission des eidgenössischen Parlaments der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle eine Evaluation aller ausserparlamentarischen Kommissionen in Auftrag.⁴ In diesem Zusammenhang soll auch untersucht werden, wie das Bundesamt für Gesundheit (BAG) während der Krise die wissenschaftlichen Erkenntnisse genutzt hat.⁵ Das Center for Security Studies der ETH Zürich hat eine erste Analyse zum Krisenmanagement während der Pandemie veröffentlicht und verfolgt

das Thema weiter.⁶ Auch die Akademien der Wissenschaften Schweiz haben eine Analyse der Rolle der Wissenschaft im ersten Pandemiejahr erarbeitet und veröffentlicht.⁷ Avenir Suisse veröffentlichte eine Zwischenbilanz zum Umgang der Kantone mit der Covid-19-Krise.⁸ Was bislang noch in keiner Studie näher beleuchtet wurde, ist die gesellschaftliche Akzeptanz der Massnahmen. Diese spielt jedoch aus Sicht des SWR eine zentrale Rolle.

Definition

Krisen sind entweder natürlichen oder menschlichen Ursprungs und entfalten sich in der physischen, sozialen oder virtuellen Welt. Unabhängig von der Ursache kann eine Krise als Situation definiert werden, in der grosse Gefahr droht und die ein Handeln unter Unsicherheit erfordert.⁹ Dieses Handeln muss als unmittelbar erforderlich betrachtet werden, selbst dann, wenn die schlimmsten Auswirkungen der Krise sich erst Jahre später zeigen, so etwa im Fall von Antibiotikaresistenz oder globaler Erwärmung. Was eine Krise ist und wann in den Krisenmodus eingetreten wird, hängt also von der subjektiven Einschätzung einer Person, einer Organisation oder einer Gemeinschaft ab. Gemeinsamer Nenner schwerwiegender Krisen sind die Ausbreitung und das Übergreifen auf zahlreiche Bereiche der Gesellschaft, was die der Krise innewohnende Unsicherheit noch verstärkt. Die durch SARS-CoV-2 verursachte Pandemie ist ein typisches Beispiel dafür: Das Virus überwand die Artenschranke und erwies sich aufgrund der kurz- und langfristigen Folgen für Covid-Patientinnen und -Patienten sowie der gesellschaftlichen Kosten der Eindämmungsmassnahmen als Herausforderung für die Gesundheitssysteme, die Wirtschaft und beinahe alle anderen Lebensbereiche auf der ganzen Welt.

1 Die Publikation des SWR, die wissenschaftliche Politikberatung analysiert, wird 2022 erscheinen. Sie baut auf den Expertenbericht auf von Caspar Hirschi et al. (2022). *Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten in der Schweiz: eine Analyse der Finanzkrise, des Fukushima-Unfalls und der COVID-19 Pandemie*.

2 Der Bundesrat hat ausserdem den Schlussbericht des Krisenstabs des Bundesrats Corona zur Kenntnis genommen und den Krisenstab am 19. Juni 2020 aufgelöst. Überdies führen einzelne Departemente und Bundesämter bereichsspezifische Evaluationen durch, so etwa das Bundesamt für Gesundheit, das Bundesamt für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport und das Staatssekretariat für Wirtschaft.

3 Postulat 20.3280, Matthias Michel, *Wissenschaftliches Potenzial für Krisenzeiten nutzen*. Postulat 20.3542, Jacqueline de Quattro, *Ein Kompetenzzentrum für die Zeit nach Covid-19*. Motion 21.3225, Olivier François, *Post-Covid-19. Für eine ständige Plattform von wissenschaftlichen Expertinnen und Experten*.

4 Diese Evaluation befasst sich nicht in erster Linie mit Covid-19, beinhaltet aber eine Fallstudie der eidgenössischen Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung.

5 Die erwarteten Fallstudien befassen sich mit dem Maskentragen und mit Einschränkungen des sozialen Lebens (privater Rahmen, Grossveranstaltungen, Restaurants, Schulen und Bildungseinrichtungen). Zwei Fallstudien werden auch die Kommunikation mit der Bevölkerung unter die Lupe nehmen.

6 *Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Herausgeber: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.

7 Alexandra Hofmänner (2021). The Role of Science in the Swiss Policy Response to the COVID-19 Pandemic. *Swiss Academies Reports*, 16(11).

8 Lukas Schmid (2021). *Die Pandemie als föderale Lernkurve*. Avenir Suisse, Zürich, Dezember 2021.

9 Paul 't Hart (2022). Teaching crisis management before and after the pandemic: Personal reflections. *Teaching Public Administration*, 0(0), 1–10.

1.1 Die Akzeptanz im Fokus

Aus folgenden Gründen hat sich der SWR entschieden, die Akzeptanz zu untersuchen:

- Akzeptanz schafft die Voraussetzungen für Verhaltensänderungen und somit für die wirksame Umsetzung von dringlichen Massnahmen. Akzeptanz ist ein praxisrelevantes Thema als etwa das Vertrauen in die Wissenschaft, das in Befragungen tendenziell dem Effekt der sozialen Erwünschtheit unterliegt.¹⁰ Der erforderliche aktive Beitrag der Bevölkerung zur Krisenbewältigung fällt je nach Art der Krise unterschiedlich aus, er ist beispielsweise bei einem Krieg anders als bei einem Atomunfall. In fast allen Fällen spielt das Verhalten der Bevölkerung aber eine Rolle. Akzeptanz ist auch für die Risikominderung wichtig, zum Beispiel wenn Grundeigentümer von der Notwendigkeit kostspieliger Hochwasser- oder Brandschutzmassnahmen überzeugt¹¹ oder die Bevölkerung im Falle einer Güterknappheit von Panikkäufen abgehalten werden sollen.¹² Betrachtet man den Erfolg verschiedener Länder bei der Kontrolle der Covid-19-Pandemie, zeigt sich auf den ersten Blick, dass Akzeptanz mindestens gleich wichtig ist wie Vorbereitung, wobei dieser erste Eindruck in den kommenden Jahren genauer untersucht werden soll.¹³
- In der Schweiz ist Akzeptanz ein alltägliches Thema, da Regierungsentscheide mittels Volksabstimmungen umgesetzt werden können. In keinem anderen Land der Welt werden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger so oft zur Urne gebeten wie in der Schweiz. So wurde etwa am 13. Juni 2021 die Revision des CO₂-Gesetzes¹⁴ über die Verminderung von Treibhausgasemissionen vom Schwei-

zer Stimmvolk verworfen.¹⁵ Umfassende Überlegungen zur Akzeptanz der Energiepolitik auf der Grundlage zweier nationaler Forschungsprogramme¹⁶ vermochten die Abstimmungsniederlage nicht abzuwenden. Am selben Abstimmungssonntag nahm das Schweizer Stimmvolk das Covid-19-Gesetz an.¹⁷ Einen Monat später ergriffen die Gegner des Gesetzes erneut das Referendum, dieses Mal gegen Änderungen am Gesetz, und stellten damit die Legitimität des ersten Abstimmungsergebnisses infrage. Eine weitere Abstimmung im November 2021 bestätigte die Zustimmung zum Covid-19-Gesetz, wobei sie diesmal sogar noch etwas höher ausfiel als beim ersten Urnengang.

- Aus den oben erwähnten Punkten wird ersichtlich, dass sich die gesellschaftliche Akzeptanz in der Schweiz je nach Thema unterscheidet. Sie kann aber noch verbessert werden. Hinweise darauf gibt es genug. So erklärten beispielsweise im April 2020 in einer Umfrage beinahe 70 Prozent der befragten Personen, die SwissCovid-App nutzen zu wollen. Der tatsächliche Nutzeranteil lag dann effektiv im tiefen 20-Prozent-Bereich.¹⁸ Ende 2021 war die Covid-19-Impfrate in der Schweiz immer noch tiefer als in Frankreich, Italien oder Spanien.¹⁹ Auch Drohungen gegen Politikerinnen und Politiker nehmen zu. Trotzdem ist es wichtig, das Thema so neutral wie möglich zu betrachten und nicht aus den Augen zu verlieren, welches hohe Grad an Vertrauen die Bevölkerung der Regierung immer noch entgegenbringt. Es gibt keinen internationalen Benchmark zur Bewertung von Akzeptanz. Ein Land könnte sich zum Beispiel zum Ziel setzen, dass die Zustimmung für die Politik nach einer Krise nicht tiefer liegt als vor der Krise. In der Schweiz könnte man auch die Referendumshürde als Benchmark heranziehen: Übersteht eine Vorlage das Referendum, hat die Politik den Akzeptanztest bestanden.

- Akzeptanz eignet sich als Konzept besonders gut für Krisen, bei denen sich kein Ende abzeichnet. Dazu gehören etwa wiederkehrende Waldbrände, Wüstenbildung oder der An-

10 Das ändert freilich nichts am Wert der in diesen Befragungen (Wissenschaftsbarometer, Eurobarometer usw.) ermittelten Informationen. Zudem ist die Tatsache, dass «Vertrauen in die Wissenschaft» sozial erwünscht ist, durchaus positiv zu bewerten. In der Schweiz gibt es, anders als etwa in den USA, beispielsweise keine Kontroverse zum Thema Kreationismus in den Schulen. Es geht jedoch darum, die Akzeptanz im hier verwendeten breiteren Sinn einzuordnen als Bereitschaft, Konsequenzen zu akzeptieren, oder gar als Handlungsbereitschaft.

11 Carl C. Anderson & Fabrice G. Renaud (2021). *A review of public acceptance of nature-based solutions: The 'why', 'when', and 'how' of success for Disaster Risk Reduction Measures*. *Ambio*, 50, 1552–1573.

12 Durch Vorbeugung können Krisen zum Teil ohne aktiven Einbezug der Bevölkerung verhindert werden. Ein Beispiel dafür ist die staatliche Rettung der UBS im Jahr 2008.

13 Im Oktober 2019 belegten die USA punkto Pandemievorsorge den ersten Rang des Global Health Security Index, gefolgt von Grossbritannien. Siehe auch: *COVID-19 National Preparedness Collaborators (2022). Pandemic preparedness and COVID-19: an exploratory analysis of infection and fatality rates, and contextual factors associated with preparedness in 177 countries, from Jan 1, 2020, to Sept 30, 2021*. *The Lancet*. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)00172-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)00172-6).

14 Bundesgesetz über die Verminderung von Treibhausgasemissionen, SR 641.71

15 Am 21. Mai 2017 hatte das Schweizer Stimmvolk das neue Energiegesetz angenommen.

16 Andreas Balthasar, Frédéric Varone & Daniel Meierhans (2019). *Acceptance. Thematic synthesis of the energy turnaround (NRP 70) and managing energy consumption (NRP 71) National Research Programmes*. 2019. <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:124126>.

17 Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie, SR 818.102.

18 Viktor von Wyl et al. (2021). *Drivers of Acceptance of COVID-19 Proximity Tracing Apps in Switzerland: Panel Survey Analysis*. *JMIR Public Health Surveil*, 7(1), e25701. <https://doi.org/10.2196/25701>.

19 Mathias Buchwalder (2021). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: L'impact de la pandémie de Covid-19 sur le climat national, 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

stieg des Meeresspiegels. Je länger eine Krise dauert, desto mehr verliert eine Regierung an Zustimmung. Das zeigte sich auch in der Covid-19-Pandemie, die in den meisten Ländern ein einhelliges Zusammenstehen bewirkte. Die anfänglich hohe Zustimmung zum eingeschlagenen Regierungskurs schwand aber mit fortschreitender Dauer der Krise.²⁰

Es ist klar, dass Akzeptanz andere Faktoren wie Wissen, Ausbildung, Infrastruktur und Ressourcen nicht ersetzen kann. Dennoch ist der SWR der Meinung, dass die Akzeptanz im Vergleich zu anderen Faktoren vernachlässigt wird.

Definition

Der Begriff «*Akzeptanz*» wird oft verwendet und selten definiert.²¹ Der SWR stützt sich auf die Definition von Betancourt und Ponce und versteht Akzeptanz als «die Bereitschaft der Regierten, die Machtausübung der Regierenden zu dulden, aus welchen Gründen auch immer».²² Das Konzept zeichnet sich durch Vielseitigkeit und Neutralität aus. Während es sich bei der politischen Legitimität um ein normatives Konzept handelt (was heisst, dass für sie eine allgemeingültige Rechtfertigung besteht), verhält es sich mit der Akzeptanz anders. Man kann der Machtausübung aus allen möglichen Gründen wie etwa Angst oder Trägheit zustimmen. Zu den wichtigsten Gründen für Akzeptanz gehört natürlich das Vertrauen. Akzeptanz kann sowohl in demokratischen als auch in nicht-demokratischen Staaten mithilfe von Umfragen oder Experimenten gemessen werden. Daten legen nahe, dass die Akzeptanz eines politischen Systems als Puffer funktioniert, d. h. als «Reservoir des Wohllollens», das die Bevölkerung ihrer Regierung entgegenbringt. Und es scheint, dass die Akzeptanz gegenüber einer Regierung wiederum die gleiche Funktion bezüglich der Akzeptanz einzelner politischer Massnahmen einnimmt.

1.2 Eine diskursive Methode

Die vom SWR gewählte Methode ist eher diskursiver als evaluativer Natur. Der SWR bildete eine Arbeitsgruppe, die sich zu einer Reihe von Themen austauschte und dem Rat regelmässig darüber berichtete.²³ Als Einstieg wurden drei Fragestellungen ausgewählt, die dabei helfen sollen, Akzeptanz zu verstehen:

F1: Wie hat sich die Schweizer Bevölkerung in der Covid-19-Pandemie verhalten?

In welchem Mass die Bevölkerung behördliche Anordnungen befolgt, ist entscheidend. Denn in einer Krise ist es wenig sinnvoll, wenn neue Regeln nur über Polizei und Justiz durchgesetzt werden können. Die Covid-19-Pandemie ist eine Fallstudie zur Bedeutung der Akzeptanz und deren zeitlichen Entwicklung.

F2: Wie soll ein föderalistisches Land wie die Schweiz in Krisenzeiten regiert werden?

Wer das Krisenmanagement der Schweizer Behörden sowie dessen Einfluss auf die Akzeptanz in der Bevölkerung verstehen will, muss zwingend einen zentralen Aspekt berücksichtigen: die Verteilung der Macht und der Verantwortung auf mehrere Akteure und Ebenen. Dieses Thema wurde sowohl im Kontext der Pandemie als auch im Kontext anderer Krisen betrachtet, von denen das politische System der Schweiz betroffen war.

F3/4: Welche Rolle spielten Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft bzw. welche Rolle sollten sie spielen?

Akzeptanz ist mehr als nur ein Konzept. Die Akteure selbst, insbesondere Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft, müssen sich Gedanken über ihre jeweilige Rolle und ihre konkreten Erfahrungen mit einem Thema machen. Wie arbeitete das Dreieck der Akteure in der Covid-19-Pandemie zusammen, und wie soll sich ihre künftige Zusammenarbeit allenfalls ändern, damit auf alle Arten von Krisen angemessen reagiert werden kann?

20 Michael Bang Petersen et al. (2021). *Pandemic Fatigue and Populism: The Development of Pandemic Fatigue during the COVID-19 Pandemic and How It Fuels Political Discontent across Eight Western Democracies*.

21 Rolf Wüstenhagen, Maarten Wolsink & Mary Jean Bürera (2007). *Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept*. *Energy Policy*, 35 (2007), 2683–2691.

22 Roger Betancourt & Alejandro Ponce (2014). *Political acceptance as an alternative or complement to political legitimacy: concept, measurement and implications*. *Society for Institutional & Organizational Economics*.

23 Die Arbeitsgruppe setzt sich wie folgt zusammen: Verena Briner (Mitglied SWR), Christiane Pauli-Magnus (Mitglied SWR), Jane Royston (Mitglied SWR), Marianne Bonvin Cuddapah (Geschäftsstelle SWR) und Eva Herrmann (Geschäftsstelle SWR).

Die Auseinandersetzung mit den Fragen 1 und 2 war für den SWR nur dank Expertenbeiträgen aus verschiedenen Fachbereichen möglich. Es handelte sich vorwiegend, aber nicht ausschliesslich, um Expertinnen und Experten aus dem Bereich der Sozialwissenschaften (wobei Natur- und Geisteswissenschaften ebenfalls vertreten waren). Der SWR lud am 11. August 2021 elf Forschende zu einem interdisziplinären Workshop nach Bern ein:²⁴

- Marc Höglinger, Leiter Gesundheitsversorgungsforschung am Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie der ZHAW;
- Sarah Geber, Oberassistentin am Institut für Kommunikationswissenschaften und Medienforschung der Universität Zürich;
- Pascal Wagner-Egger, Dozent und Forscher in Sozialpsychologie und Statistik an der Universität Freiburg;
- Oliver Nachtwey, Professor für Sozialstrukturanalyse an der Universität Basel;
- Marie-Valentine Florin, Direktorin des International Risk Governance Center der EPFL;
- Andreas Wenger, Direktor des Center for Security Studies und Professor für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik an der ETHZ;
- Eva Maria Belser, Co-Leiterin des Instituts für Föderalismus und Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg;
- Daniel Kübler, Professor am Institut für Politikwissenschaften der Universität Zürich und Direktionsmitglied des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA);
- Bettina Büchel, Professorin für Strategie und Organisation am IMD Lausanne;
- Nicolas Levrat, Professor für europäisches und internationales Recht und Leiter des Global Studies Institute der Universität Genf;
- Thomas Stocker, Präsident des Oeschger-Zentrums für Klimaforschung (OCCR) und Professor für Klima und Umweltphysik an der Universität Bern.

Aus der Überzeugung heraus, dass die Fragen 3 und 4 einer breiteren Debatte bedürfen, entschied sich der SWR für einen transdisziplinären Ansatz und lud am 31. August 2021 neben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern auch Vertreterinnen und Vertreter aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft sowie Entscheidungsträgerinnen und -träger aus Verwaltung und Politik zu einem zweiten Workshop ein. Die Teilnehmenden wurden kurz über die Ergebnisse des ersten Workshops informiert und tauschten anschliessend in gemischten Arbeitsgruppen und im Plenum ihre Erfahrungen aus. Teilnehmerinnen und Teilnehmer des zweiten Workshops waren:

Zivilgesellschaft und Wirtschaft

- Vjosa Gërvalla, Geschäftsführerin von albinfo.ch;
- Dagmar Jenni, Geschäftsführerin der Swiss Retail Federation;
- Markus Mader, Direktor des Schweizerischen Roten Kreuzes;
- Christine Michel, Verantwortliche Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz bei der Unia;
- Yannis Papadaniel, Leiter Gesundheit bei der Konsumentenorganisation der Westschweiz (Fédération romande des consommateurs);
- Silja Stofer, Leiterin Unternehmenskommunikation, Fenaco.

Politik

- Stefan Brem, Chef Risikogrundlagen und Forschungscoordination beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS);
- Alexa Caduff, Leiterin der «CoronaComm» und Bevölkerungsschutzkoordinatorin im Amt für Militär und Zivilschutz des Kantons Graubünden;
- Markus Dürr, alt Regierungsrat des Kantons Luzern und ehemaliger Präsident der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren;
- Erich Fehr, Stadtpräsident von Biel;
- Patrick Mathys, Leiter Sektion Krisenbewältigung und internationale Zusammenarbeit beim Bundesamt für Gesundheit.

Wissenschaft

- Matthias Egger, Professor für Epidemiologie und Public Health an der Universität Bern und Präsident des Forschungsrats des Schweizerischen Nationalfonds;
- Sarah Geber, Oberassistentin am Institut für Kommunikationswissenschaften und Medienforschung der Universität Zürich;
- Oliver Nachtwey, Professor für Sozialstrukturanalyse an der Universität Basel;
- Marcel Tanner, ehemaliger Direktor des Schweizerischen Tropen- und Public Health-Instituts und Präsident der Akademien der Wissenschaften Schweiz;
- Pascal Wagner-Egger, Dozent und Forscher in Sozialpsychologie und Statistik an der Universität Freiburg.

²⁴ Kurzbiografien sind im Anhang (S. 32-33) zu finden.

In Kapitel 2 sind die wichtigsten Erkenntnisse aus diesen Diskussionen, mit dem Fokus auf Akzeptanz, zusammengestellt. Die Ergebnisse der Workshops sind thematisch und nicht chronologisch dargestellt und bilden nicht zwingend die Meinung aller Workshop-Teilnehmenden ab.

Die Inputs wurden weiter recherchiert sowie mit Literaturanalysen und Überlegungen der Arbeitsgruppe ergänzt. Auf dieser Grundlage erarbeitete der SWR seine Schlussfolgerungen und Erkenntnisse im Hinblick auf die Vorbereitung der Schweiz auf kommende Krisen.

Einschränkungen

Das Thema Krisen bringt besondere *Herausforderungen* mit sich. Erstens lassen sich globale Entwicklungen und auf internationaler Ebene getroffene Entscheide nur schwer fassen, obwohl sie starke Auswirkungen auf die einzelnen Länder haben. Ein interessantes Merkmal der Pandemie ist beispielsweise, dass gewisse Entwicklungsländer gleich gut oder gar besser durch die Krise kamen als reiche Länder.²⁵ Zweitens ändert sich die flächendeckende Covid-19-Pandemie ständig und weltweit. Das erschwert es, Lehren aus der Krise zu ziehen, die frei von kontextuellen Verzerrungen sind. So wurden etwa in der ersten Jahreshälfte 2021 kleine Verspätungen bei der Impfstoffbeschaffung als entscheidender Faktor betrachtet, bis dieser Faktor von der mangelnden Impfbereitschaft in westlichen Ländern abgelöst wurde. Für den SWR ist eine wirkliche Evaluation der Pandemiebewältigung verschiedener Länder erst in einigen Monaten oder Jahren möglich, ausser man gibt sich mit eng gefassten Indikatoren wie Hospitalisationen und Todesfallzahlen zufrieden. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Pandemie auf die psychische und die langfristige körperliche Gesundheit, auf den Arbeitsmarkt und den Bildungserfolg erfordert mehr Zeit. Daher wird in der vorliegenden Analyse nicht auf die Frage eingegangen, wie gut die Schweiz die Pandemie bewältigt.

25 Beispiele sind Vietnam, Uruguay und der Aufbau der Africa Centres for Disease Control and Prevention und der Africa Medical Supplies Platform: <https://theconversation.com/what-developing-countries-can-teach-rich-countries-about-how-to-respond-to-a-pandemic-146784>.



2

Ergebnisse der Workshops



2.1 Interdisziplinärer Austausch

2.1.1 Wie hat sich die Schweizer Bevölkerung in der Pandemie verhalten?

Wichtigste Erkenntnisse

Die erstaunlich konstante und insgesamt hohe Akzeptanz der Massnahmen zur Krisenbewältigung durch eine Mehrheit der Schweizer Bevölkerung ist nicht selbstverständlich, sondern verdient Wertschätzung.

Aufmerksamkeit erfordert allerdings die massive Ablehnung derselben Massnahmen durch eine lautstarke, aber kleine und heterogene Minderheit. Dabei ist nicht anzunehmen, dass die lautesten Personen die gesamte Gruppe repräsentieren. Alle, welche die Regeln der Demokratie akzeptieren, sollen in die politische Debatte einbezogen werden. Nur so lässt sich Radikalisierung verhindern.

Soziale Medien gehören zu denjenigen Faktoren, die die Verbreitung von Verschwörungstheorien fördern. Eine solide Wissenschafts- und Behördenkommunikation kann Normen etablieren und dadurch Akzeptanz fördern.

Mehrere Längsschnittstudien messen Indikatoren für Akzeptanz, so der COVID-19 Social Monitor der ZHAW, das Projekt Covid-Norms der Universität Zürich und der Sicherheitsbericht des Center for Security Studies der ETHZ²⁶, der einen längeren Zeitraum abdeckt²⁷. Alle Erhebungen kommen zum Schluss, dass eine grosse Mehrheit der Schweizer Bevölkerung der Regierung vertraut und die Massnahmen zur Krisenbewältigung umsetzt. Aus den Daten geht hervor, dass sowohl die zeitlichen Veränderungen als auch die Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen (Geschlecht, Einkommen, Bildungsniveau usw.) gering sind. Menschen mit Migrationshintergrund verhielten sich im Hinblick auf das Social Distancing ebenso vorsichtig oder vorsichtiger als die Gesamtbevölkerung. Ein Monitoring zu Impfbereitschaft in Bezug auf den Migrationsstatus liegt nicht vor. Junge Menschen beklagten tendenziell einen stärkeren Verlust an Lebensqualität und litten stärker unter Einsamkeit und Isolation. Insgesamt ergibt sich aus den Erhebungen, dass die Lebensqualität nur moderat einge-

schränkt wurde.²⁸ Das Vertrauen in die Behörden stieg zu Beginn der Krise und nahm mit der Zeit leicht ab, war aber im Jahr 2021 noch immer höher als vor dem Pandemieausbruch.²⁹

Weitere Untersuchungen konzentrierten sich auf die Ablehnung der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie durch eine kleine Minderheit der Bevölkerung. Der Widerstand setzte sich aus heterogenen Gruppen zusammen, denen moderate und radikale Einzelpersonen angehörten, wobei die Medien tendenziell den radikalsten Angehörigen des Widerstands mehr Aufmerksamkeit widmeten. Die Bewegung besteht aus einem heterogenen Zusammenschluss mehrheitlich gebildeter Personen aus der Mittelschicht. Viele von ihnen sind selbstständig erwerbend, die Mehrheit weiblich. Die Bewegung setzt sich aus Leuten sowohl von der rechten als auch von der linken Seite des politischen Spektrums zusammen; was sie vereint, ist das Streben nach Freiheit und Selbstbestimmung. Rechte Parteien bemühen sich, diese Menschen auf ihre Seite zu ziehen, und verzeichnen damit auch Erfolge. Personen, deren Sympathien zuerst eher den linken Parteien galten, rutschen im Laufe der Zeit nach rechts. Die meisten Massnahmenkritikerinnen und -kritiker misstrauen den Institutionen der liberalen Demokratie, etwa den Medien und der Wissenschaft. Stattdessen setzen sie ihr Vertrauen in die Zivilgesellschaft und private Unternehmen. Viele haben zudem eine Affinität für anthroposophische Weltanschauungen.³⁰

Wer verdient mehr Aufmerksamkeit, die lautstarke Minderheit oder die schweigende Mehrheit, die die Massnahmen mitträgt? Längsschnittstudien, die die hohe Akzeptanz der Massnahmen in der Schweizer Bevölkerung dokumentieren, sind genau deshalb so wichtig, weil unspektakuläre Ergebnisse gerne übersehen werden. Allerdings fällt die Minderheit auf durch ihre Fähigkeit, weitere Kritikerinnen und Kritiker zu mobilisieren. Davon zeugt, dass das Covid-19-Gesetz trotz der zahlreichen in Aussicht gestellten finanziellen Entschädigungen keinen allzu hohen Ja-Stimmen-Anteil erzielte. Zudem ist ein demokratischer Staat verpflichtet, alle Minderheiten einzubinden und zu schützen. Eine gute Strategie hierfür wäre es, die Aufmerksamkeit auf diejenigen zu richten, die irgendwo «dazwischen» stehen, die beispielsweise bei der Impfung zö-

26 Tibor Szvircsev Tresch et al. (2021). Sicherheit 2021. *Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Hrsg.: Tibor Szvircsev Tresch & Andreas Wenger. Militärakademie an der ETHZ und Center for Security Studies, ETHZ, Birmensdorf und Zürich, S. 145.

27 Zudem führte Sotomo im Auftrag der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft ein Bevölkerungs-Monitoring im Zusammenhang mit der Covid-Krise durch: <https://sotomo.ch/site/projekte/corona-krise-monitoring-der-bevoelkerung-oktober-2021/>.

28 André Moser et al. (2021). The COVID-19 Social Monitor longitudinal online panel: Real-time monitoring of social and public health consequences of the COVID-19 emergency in Switzerland. *PLoS ONE*, 15(11), e0242129. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0242129>. Sarah Heiniger et al. (2021). *Ausgewählte Ergebnisse des Covid-19 Social Monitors: Lebensqualität, psychische Befindlichkeit und Adhärenz an Schutzmassnahmen im Verlauf der Corona-Pandemie von März 2020 bis Juni 2021*. Bericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit. Winterthur. <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/23751>.

29 Tibor Szvircsev Tresch et al. (2021). *Sicherheit 2021. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Hrsg.: Tibor Szvircsev Tresch & Andreas Wenger. Militärakademie an der ETHZ und Center for Security Studies, ETHZ, Birmensdorf und Zürich, S. 145.

30 Oliver Nachtwey, Robert Schäfer & Nadine Frei (2020). *Politische Soziologie der Corona-Protteste. Grundauswertung 17.12.2020*. Universität Basel. <https://doi.org/10.31235/osf.io/zyp3f>. Die Studie befasst sich mit der Situation in der Schweiz, Österreich und Deutschland.

gerten, aber vorsichtig genug sind, um Masken zu tragen. Insgesamt lohnt es sich zudem, jeden Standpunkt als flexibel und entwicklungsfähig zu betrachten.

Kritik und Protest mögen zwar die Akzeptanz und somit die Wirksamkeit des Krisenmanagements schmälern, in einer liberalen Demokratie sind sie dennoch ein legitimer Ausdruck von Diversität. Doch wie kann die Radikalisierung einzelner Personen verhindert werden? Zu einer Radikalisierung kann es unter anderem kommen, wenn jemand seine Interessen zu wenig vertreten sieht: Sowohl eine unausgewogene Berichterstattung durch die Medien als auch eine TINA-Politik («There is no alternative») der Regierung provozieren früher oder später eine Gegenreaktion. Tatsächlich mangelte es in der Krise an einer kritischen Debatte und der Kultur, offen über Misserfolge und Konflikte zu diskutieren. Wissenschaftlicher Austausch und politische Debatten sind gut etabliert und haben ihren festen Platz; die breite Öffentlichkeit hingegen hatte nur wenig Gelegenheit für einen Austausch. Ihr blieben fast nur die digitalen Plattformen wie Twitter, Facebook oder YouTube, wo sich die Fronten mitunter verhärten, und Messaging-Dienste wie WhatsApp oder Telegram, wo sich geschlossene Gruppen zusammenfinden. Vor diesem Hintergrund kann es als positiv gewertet werden, dass die rechten Parteien zum Auffangbecken für unzufriedene Bürgerinnen und Bürger wurden, ist es doch besser, kritische Stimmen in die demokratischen Prozesse einzubinden. Dann nämlich können die politischen Parteien zur Mässigung ihrer Neumitglieder beitragen. Diese Offenheit hat aber ihre Grenzen: Menschen, die die Regeln der Demokratie ablehnen, die ihre Gegnerinnen und Gegner hinter Gitter sehen wollen oder sich als faktenresistent erweisen, sollen nicht integriert, sondern isoliert werden.

Die Covid-19-Pandemie wurde als Pandemie der Falschinformationen bezeichnet: Verschwörungstheorien, um es mit den Worten von Brian Keeley (1999) auszudrücken, erklären bestimmte Ereignisse mit kausalen Handlungen, die von im Geheimen agierenden Verschwörern gesteuert werden.³¹ Selbst in normalen Zeiten ist ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung zumindest für einzelne Verschwörungstheorien empfänglich, denn diese bergen das Potenzial, einschneidenden Ereignissen einen Sinn zu geben. Für die Zunahme von Verschwörungstheorien gibt es vielerlei Gründe: (i) Gesellschaftspolitische Tendenzen wie die Globalisierung lassen ein Gefühl der Machtlosigkeit aufkommen und verleiten zur Überzeugung, dass multinationale Organisationen oder Konzerne die Fäden ziehen. Dies führte in den letzten 40 Jahren zu einer zunehmenden Radikalisierung. (ii) Soziale Ungleichheiten fördern den Rachediskurs gegenüber den Eliten. (iii) Es gibt auch Verschwörungen, die auf echten Interessenkonflikten beruhen. Daraus leiten Verschwörungstheoretikerinnen und Verschwörungstheoretiker den Trugschluss ab, ihre Überzeugung sei richtig, solange sie nicht widerlegt werden kann. (iv) Es fehlt an Verständnis für die wissenschaftliche Methode und die

korrekte Anwendung von kritischem Denken. (v) Im Internet verbreiten sich auch überholte Theorien. So tauchte etwa die Flat-Earth-Theorie wieder auf. Gleichzeitig können soziale Medien Menschen, die an solche Theorien glauben, von gegenteiligen Fakten abkoppeln.³²

Kommunikation beeinflusst die Akzeptanz von Schutzmassnahmen durch die Bevölkerung, indem sie unter anderem soziale Normen vermittelt und etabliert. Während der Covid-19-Pandemie korrelierte der Konsum von traditionellen Medien nachweislich positiv mit der Wahrnehmung der Bedrohung, einem grösseren Vertrauen in die Wirksamkeit der Schutzmassnahmen und der Überzeugung, dass andere Personen die Massnahmen (also die neuen sozialen Normen) für wichtig erachten und diese einhalten; all diese Wahrnehmungen korrelierten wiederum positiv mit der Einhaltung von Social Distancing. Direkte zwischenmenschliche Kommunikation korrelierte ebenfalls positiv, die Nutzung sozialer Medien hingegen negativ mit der Haltung gegenüber diesen Normen.³³ In einer Krise soll so kommuniziert werden, dass die Bevölkerung ihre Gesundheitskompetenz erweitern kann. Weiter sollen in der Kommunikation mit der Bevölkerung Unsicherheiten offen angesprochen werden, die Art und das Ausmass der Bedrohung erklärt und die Dringlichkeit der Situation betont werden, ohne Panik zu schüren. Nicht zuletzt gilt es, konsistente Botschaften an Zielgruppen zu richten, die auf unterschiedliche Art und Weise mobilisiert werden können.³⁴ Zu Beginn der HIV-Epidemie war dies recht erfolgreich gelungen. Angesichts fehlender Behandlungsmöglichkeiten setzten die Behörden auf Kommunikationskampagnen und Einbindung der Öffentlichkeit. Sie vermochten damit die Bevölkerung dazu zu bewegen, sich vor einer HIV-Infektion zu schützen. Auch in der Frühphase der Covid-19-Pandemie kommunizierten der Bundesrat und die Bundesverwaltung recht geschickt. Vor und nach der Aufhebung der «ausserordentlichen Lage»³⁵ war dies nicht immer der Fall. Selbst 18 Monate nach Beginn der Pandemie machen neue Entwicklungen, so etwa das Auftreten neuer Varianten, die Pläne der Regierung immer wieder zunichte. Während die Wissenschaft ihre Modelle täglich aktualisieren kann, büssen Politikerinnen und Politiker, die ihre Vorhersagen anpassen müssen, ihre Glaubwürdigkeit ein. Sie können sich nur eine geringe Zahl von Irrtümern leisten.

31 Brian Keeley (1999). Of Conspiracy Theories. *The Journal of Philosophy*, 96(3), 109–126.

32 Pascal Wagner-Egger (2021). *Psychologie des croyances aux théories du complot. Le bruit de la conspiration*. Presses universitaires de Grenoble, April 2021.

33 Thomas N. Friemel & Sarah Geber (2021). *Social Distancing during the COVID-19 Pandemic in Switzerland: Health Protective Behavior in the Context of Communication and Perceptions of Efficacy, Norms, and Threat*. DOI: 10.1080/10410236.2021.1976360.

34 Aengus Collins, Marie-Valentine Florin & Ortwin Renn (2020). COVID-19 risk governance: drivers, responses and lessons to be learned. *Journal of Risk Research*, 23(7–8), 1073–1082, May 2020.

35 Gemäss Art. 7 Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, SR 818.101).

Mit der wissenschaftlichen Beratung durch die Swiss National COVID-19 Science Task Force und weiteren Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern war die medizinische Dimension der Krise sehr gut abgedeckt. Die gesellschaftliche Dimension wurde vorwiegend mit Blick auf die Wirtschaft untersucht, während die Nebenwirkungen der Massnahmen auf die Bevölkerung zu wenig beachtet wurden.³⁶ Um die Akzeptanz und die damit verknüpften Phänomene verstehen zu können, ist jedoch ein ganzheitlicher sozial- und geisteswissenschaftlicher Ansatz notwendig, der die Verknüpfung von theoretischen und empirischen Ansätzen begünstigt. Beispielsweise konzentrierten sich einzelne Forschungsarbeiten im Bereich Sicherheit auf Desinformationskampagnen einiger feindlicher Staaten auf sozialen Plattformen. Diese Untersuchungen sind hauptsächlich datengesteuert und würden von theoretischen Konzepten profitieren, mit denen sich die Informationen kontextualisieren lassen. Im Laufe der Pandemie verbesserte sich die Wissenschaftskommunikation, und die Bevölkerung konnte den wissenschaftlichen Prozess gar in Echtzeit begleiten. Die Hochschulen ihrerseits haben gerade erst begonnen, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie sie die Outreach-Massnahmen ihrer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ausbauen und insbesondere wie sie Öffentlichkeitsarbeit bewerten können.

2.1.2 Wie soll ein föderalistisches Land in Krisenzeiten regiert werden?

Wichtigste Erkenntnisse

Damit Akzeptanz über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten bleibt, müssen die Behörden Führungsqualität an den Tag legen und beweisen, dass sie die Bevölkerung vor den Folgen von Krisen schützen können. Mangels globaler Governance-Mechanismen werden praktisch alle Massnahmen von nationalen Regierungen gesteuert.

Im föderalistischen politischen System der Schweiz können die Kantone und Gemeinden zudem ihre eigenen, an die regionalen Bedürfnisse angepassten Massnahmen umsetzen, was jedoch einen Informationsaustausch zwischen allen Akteuren bedingt. Die Handlungsbereitschaft kann durch die Erwartung beeinträchtigt werden, dass eine andere Verantwortungsebene die Initiative ergreift. Umso wichtiger ist die Rolle des Bundesrats, gerade in dynamischen Krisen, die eine stärkere Koordination zwischen eidgenössischen Departementen und Bundesämtern, eine bessere Krisenplanung oder gar eine weniger systematische Priorisierung der Effizienz auf Kosten der Resilienz erfordern.

Bei sich langsam entwickelnden Krisen handeln die Entscheidungsträgerinnen und -träger oft nicht von sich aus. Die Handlungsbereitschaft wird von Eigeninteressen beeinflusst, von der Angst, sich unbeliebt zu machen, von der Mobilisierung der Bevölkerung und der Hoffnung, die Krise zeitgerecht überwinden zu können.

Demokratie ist ein normatives Modell, nach dem die Regierung so organisiert ist, dass die Bürgerinnen und Bürger an der Macht teilhaben. Überdies muss eine Demokratie in der Lage sein, gesellschaftliche Probleme wirksam anzugehen. Anhaltende Akzeptanz hängt massgeblich von der Frage ab, ob die Bevölkerung den Staat als «Beschützer» in Notfällen wahrnimmt. In der Covid-19-Pandemie schränkten Staaten mit einer, gemäss Qualitätsindex³⁷, hohen Demokratie-Qualität die grundlegenden Rechte unabhängig von der epidemiologischen Situation weniger stark ein als andere Länder. Die Massnahmen umfassten oft eine Machtkonzentration bei der Exekutive, was insgesamt als Beeinträchtigung der Demokratie-Qualität betrachtet wurde. Innerhalb Europas gehörte die Schweiz zu denjenigen Ländern, welche die am wenigsten restriktiven Massnahmen ergriffen. Was die Machtkonzentration betrifft, befand sich die Schweiz im europäischen Vergleich allerdings nur im Mittelfeld. Im Krisenmanagement-Modus verschiebt sich die Verantwortung auf die Regierung, was eine Stärkung der demokratischen Partizipation erfordert.³⁸

36 Insgesamt bestand die Swiss National COVID-19 Science Task Force im Jahr 2020 aus zehn Arbeitsgruppen und nur eine von ihnen setzte sich aus Expertinnen und Experten für Sozial- und Geisteswissenschaften zusammen. Insbesondere gab es nur eine Soziologin.

37 Sarah Engler et al. (2021). Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. *West European Politics*, 44(5–6), 1077–1102.

38 Ebd.

Das föderalistische politische System der Schweiz verteilt die Macht auf mehrere Akteure. In der Covid-19-Krise erwies sich der Föderalismus in vielerlei Hinsicht als günstig. Der Akzeptanz ist insbesondere dienlich, dass die Bevölkerung Lokalpolitikerinnen und -politikern mehr Vertrauen entgegenbringt als nationalen Behörden. In Situationen mit vielen Unsicherheitsfaktoren ist es sinnvoll, verschiedene Lösungen auszuprobieren, die besser auf die regionalen Bedürfnisse abgestimmt, schneller angepasst und, falls erfolgreich, von anderen Akteuren übernommen werden können. Es waren Kantone, die in den ersten Tagen der Pandemie zuerst reagierten: Im Februar 2020 verbot der Kanton Tessin Grossveranstaltungen zwei Tage früher als der Bund. Aus einer übergeordneten Perspektive betrachtet kann man sagen, dass der Föderalismus alle Akteure zu vertikalen und horizontalen Informations-Feedback-Schleifen zwingt, was die für die Schweizer Demokratie typischen Kontroll- und Ausgleichsmechanismen (Checks and Balances) möglich macht. Bei Bedarf ermöglicht überdies das Subsidiaritätsprinzip die Übertragung der Macht an die nächsthöhere Stelle. Zu einer solchen Machtübertragung kam es in der «besonderen Lage» und mehr noch in der «ausserordentlichen Lage» gemäss Epidemienetz. Trotz seiner Vorteile stellte der Föderalismus die Entscheidungsträgerinnen und -träger auch vor Herausforderungen. So wurde etwa im Epidemienetz kein Deeskalationsprozess für die Rückgabe der Kompetenzen an die Kantone nach Aufhebung der «besonderen Lage» festgelegt. Im Herbst 2020 reagierten die Kantone nur zögerlich, im Wissen, dass die Kosten neuer Massnahmen zu Lasten derjenigen gehen würden, die sie anordnen. Die Medien stellten die kantonalen Unterschiede immer als Uneinheitlichkeit dar, ohne auf die Frage einzugehen, ob die kantonalen Strategien gut auf die regionalen Gegebenheiten angepasst waren oder nicht. Möglicherweise bremste die Koexistenz verschiedener Regeln die Etablierung sozialer Normen, einen Schlüsselfaktor für die Akzeptanz.

Eine Krise stösst das Regierungssystem nicht um, erfordert aber eine Änderung seiner Funktionsweise. Neben dem Föderalismus erwiesen sich auch die nachfolgenden Governance-Themen als relevant:

— «Departmentalismus»: Unzureichende Koordination zwischen den Departementen und Ämtern auf allen Stufen der Bundesverwaltung erschwerte die Vorbereitung und Reaktion. Zusammen mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) hatte die Schweiz vor der Pandemie einen Testlauf organisiert. Die Schwächen des Krisenmanagements waren somit bekannt und die Schweiz war recht gut auf die Krise vorbereitet. Es gab aber keine übergeordnete Koordination der Vorsorgeplanung und bis zum Beginn der «ausserordentlichen Lage» fand auch keine koordinierte Anpassung des Pandemieplans statt.

— Task Forces: Wenn neue Institutionen aufgebaut werden, geht viel Know-how und Erfahrung verloren. Organisationen, die sich selbst bilden, haben oft Mühe, mit anderen zusammenzuarbeiten, insbesondere wenn die Kooperationspartner ebenfalls neu sind. Eine bessere Strategie wäre, wenn möglichst viele Akteure auf dem Gebiet arbeiten würden, das sie am besten beherrschen. So können die Stabilität und Resilienz der bestehenden Akteure gestärkt werden.

— Notfallplanung: Während einige Behörden auf die Eventualität einer langanhaltenden Krise vorbereitet waren, so etwa Polizei und Militär, arbeiteten die Teams im BAG und anderswo während der Krise unter hohem Arbeitsdruck und ohne die Möglichkeit, sich neu zu organisieren und zu erholen.

— Die Selbstbeurteilung innerhalb der Bundesverwaltung ersetzt nicht eine unabhängige Evaluation durch externe Fachpersonen.

— Effizienz auf Kosten der Resilienz: Redundanzen, etwa in Versorgungsketten, sind in normalen Zeiten zwar teuer, im Krisenfall aber essenziell. Bei der Festlegung der politischen Prioritäten sollen die politisch Verantwortlichen sich der Abwägung zwischen Effizienz und Resilienz bewusst sein.

In einer Krise fordern viele Menschen eine starke Führung, häufig treten populistische Tendenzen auf. Im Zweiten Weltkrieg übertrug das eidgenössische Parlament dem Bundesrat ausserordentliche Vollmachten und gab damit seine Aufsichtsfunktion aus der Hand. Abgesehen von der Gefahr, die eine solche Machtkonzentration für die Demokratie darstellt, kann sie auch neuen Widerstand hervorrufen und untragbar werden. Bei den Machtverhältnissen in einem Unternehmen ist das nicht anders. Am Anfang ermöglicht eine Krise der Unternehmensleitung, ihre Machtstellung auszubauen, was beim Personal auf hohe Akzeptanz stösst. Die Aufrechterhaltung dieser Machtstellung gestaltet sich im Laufe der Zeit jedoch immer schwieriger. Die Unternehmensführung muss von einer autokratischen Top-down-Strategie zu mehr Kooperation, Zusammenarbeit (zum Beispiel in Krisenreflexionsgruppen, den sogenannten Rapid Reflection Forces)³⁹ und Kompromissen übergehen. Die Verantwortung für die Handlungen ihrer Organisation können die Führungskräfte aber nicht von sich weisen, erst recht nicht, wenn sich ihr Handeln als falsch erweist. Gerade diese verstärkte Forderung nach Führung ist für ein Land wie die Schweiz eine besondere Herausforderung, da hier traditionell nicht einzelne Personen die alleinige Verantwortung tragen, sondern die Verantwortung auf mehrere Schultern verteilt ist.

39 Pierre Béroux, Xavier Guilhou & Patrick Lagadec (2008). Rapid Reflection Forces put to the reality test. *Crisis Response*, 4(2), 38–40.

Wer übernimmt bei einem Problem die Führung? Eine Amtsperson auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene? Wer ist innerhalb der internationalen Gemeinschaft zuständig? Das Subsidiaritätsprinzip erfordert bei komplexeren Problemen, die systemische Risiken bergen, ein gewisses Mass an übergeordneter Führung auf internationaler Ebene. Kein Land kann alleine reagieren, internationale Koordination ist wichtiger denn je. Die Covid-19-Pandemie, die einen Beinahe-Kollaps der WHO und die Rückkehr des Nationalismus bewirkte, hat uns jedoch die Fragilität des internationalen Systems vor Augen geführt. Eine übergeordnete Führung, die es für verbindliche Entscheidungen zugunsten eines nachhaltigen Planeten bräuchte, existiert nicht. Allerdings sind die interagierenden Governance-Ebenen nicht den politischen Akteuren vorbehalten. Wie das Beispiel des Weltklimarats (Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC) zeigt, können auch multinationale Organisationen, Wirtschaftsverbände sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ihre Netzwerke aktivieren. Für den Kampf gegen den Klimawandel und andere Anliegen wurde ein Modell «kreativer Koalitionen» bestehend aus Ländern, Städten und Unternehmen vorgeschlagen.⁴⁰ Einen ähnlichen Ansatz verfolgen die Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung und andere private Akteure in Zusammenarbeit mit den afrikanischen Regierungen bei der Impfförderung.

Krisen wie Pandemien, Cyberangriffe, Naturkatastrophen oder eine Explosion in einer Chemiefabrik entwickeln sich inert weniger Stunden, Tage oder Wochen und erfordern Vorbereitung und ein flexibles Krisenmanagement. Die Dringlichkeit einer Krise begünstigt die Handlungsbereitschaft der Politik und die Bereitschaft der Bevölkerung, die behördlichen Anordnungen zu befolgen und zu kooperieren. Krisenmanagement ist aber oft dann am anspruchsvollsten, wenn mehr Zeit zur Verfügung steht. Im Falle der globalen Erwärmung sind die Bedrohung und der Handlungsbedarf bereits seit dreissig Jahren bekannt. Längst ist man sich einig, dass es gemeinsame Anstrengungen auf individueller, regionaler, nationaler und internationaler Ebene braucht; strenge Klimaschutzgesetze mit Anreizen und Sanktionen sind als Mittel der Wahl anerkannt. Die Covid-19-Krise hat gezeigt, dass die Menschheit in der Lage ist, sich schwerwiegenden Krisen zu stellen, in der Klimadebatte hingegen mangelt es noch immer an Akzeptanz durch die Bevölkerung. Davon zeugt etwa die Ablehnung der Revision des CO₂-Gesetzes im Juni 2021 durch das Schweizer Stimmvolk.

Die Politik weiss um den wissenschaftlichen Konsens zum Klimawandel. Ihre Handlungsbereitschaft wird allerdings durch verschiedene Faktoren beeinflusst:

- Politische Entscheidungen werden hauptsächlich durch Interessengruppen blockiert, die nicht nachhaltige Geschäftsmodelle so lange wie möglich aufrechterhalten wollen. Im Bereich der Energiepolitik sind in der Schweiz und in angelsächsischen Ländern verschiedene Thinktanks aktiv, die enge Beziehungen zu Entscheidungsträgerinnen und -trägern pflegen. Eine ähnliche Konstellation herrschte in den Monaten vor der Finanzkrise 2007–2009, als Finanzfachleute, die es besser hätten wissen müssen, nur an Ertragsoptimierung dachten, bis sich die Krise nicht mehr abwenden liess. Als es zu spät war, bescherten die Bankenrettungen vieler Landesregierungen, die sich oft ausserhalb der verfassungsmässigen Regeln abspielten, populistischen Bewegungen weltweit Aufwind.
- Schwerwiegende Krisen erfordern oft unpopuläre Massnahmen, etwa Gesetze, die die persönliche Freiheit einschränken oder die Wirtschaft bremsen. Demokratische Systeme sind für die Bewältigung solcher Probleme schlecht gewappnet, da Politikerinnen und Politiker wiedergewählt werden wollen. Beim Klimaschutz gibt es längst globale Pläne in Form von internationalen Vereinbarungen. Allerdings sehen diese keine Sanktionen für Staaten vor, die sich nicht an ihre Verpflichtungen halten. Trittbrettfahren ist sowohl für das Individuum als auch für die Länder nach wie vor die einfachste Strategie. Angesichts fehlender Mechanismen zur Durchsetzung von Massnahmen setzen einzelne Akteure ihre Hoffnungen in die Justiz, etwa in den Niederlanden und in Deutschland. In Frankreich hat das oberste Verwaltungsgericht dem Staat Geldstrafen angedroht, wenn nicht innert nützlicher Frist ausreichende Massnahmen gegen den Anstieg des Meeresspiegels ergriffen werden.⁴¹
- Nicht jede Mobilisierung der Bevölkerung richtet sich gegen Veränderungen. Ganz im Gegenteil: Strassenproteste, vorwiegend von Jugendlichen, erhöhen den Druck auf die Politik, Massnahmen zu ergreifen. Ein Teil der Bevölkerung engagiert sich eher aus ideologischen Gründen denn aus persönlicher Betroffenheit. Zu ihren erklärten Zielen gehört es, die öffentliche Meinung in Richtung Akzeptanz einer neuen Klimapolitik zu bewegen, die auf Wettbewerb und sozialer Mobilität beruhende Gesellschaftsordnung herauszufordern und neue Normen vorzuschlagen. Für die jungen Klimaaktivistinnen und -aktivisten, aber auch für die Mehrheit der Bevölkerung, fühlt sich die persönliche Verantwortung mitunter erdrückend an. In einer Pandemie können alle mit einfachen und konkreten Verhal-

40 Oxford Martin School (2013). *Now for the Long Term. The Report of the Oxford Martin Commission for Future Generations*.
Siehe auch: What we do – Activities | GESDA – Geneva Science and Diplomacy Anticipator.

41 Jon Henley (2021). French court orders government to act on climate in next nine months. *The Guardian*, 1. Juli 2021.

tensweisen wie Maskentragen und Impfen einen Beitrag zur Krisenbewältigung leisten. Beim Klimawandel wird es schwieriger: Soll man zugunsten des Klimas aufs Fliegen oder auf Kinder verzichten?

- Bei der Covid-19-Krise besteht die Hoffnung resp. die *Erwartung*, dass Covid-19 zwar nicht als Krankheit, aber als Krise in wenigen Monaten oder Jahren überwunden sein wird. Beim Klimawandel hingegen bleibt nur die Hoffnung, dass sich die Erderwärmung stabilisiert, damit sich ein Grossteil der Menschen anpassen kann, ohne aber je in den alten «Normalzustand» zurückzukehren. Da die Klimakrise kein absehbares Ende hat, betrachten einzelne Expertinnen und Experten sie nicht als Krise, sondern als Abzweigung auf dem Weg zu einem neuen «Normalzustand» und fordern den Übergang hin zu einem Risikomanagement-Ansatz, der der Politik zusätzlichen Spielraum und mehr Optionen bietet. Dieser Ansatz wirft jedoch moralische Fragen auf: Der Schweiz dürfte diese Anpassung gelingen, die meisten Gemeinschaften auf der Welt werden dagegen weitaus mehr Mühe mit dem Übergang in die «neue Normalität» haben. Gesundheit ist ein Gemeingut, wie das Klima und die natürlichen Ressourcen. Ein ähnliches Problem wie bei der Klimakrise präsentiert sich beim Zugang der Entwicklungsländer zu Impfstoffen. Vor diesem Hintergrund gilt es, ungenutzte Wissensressourcen zum Umgang mit Gemeinschaftsgütern und zur Verminderung moralischer Risiken (Moral Hazards) auf globaler Ebene zu nutzen.⁴²

2.2 Transdisziplinärer Austausch

2.2.1 Welche Rolle spielten Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft?

Wichtigste Erkenntnisse

Die Covid-19-Krise ist weit mehr als eine medizinische Herausforderung. Angesichts des Ausnahmezustands richtete sich jedoch das Augenmerk auf die Menschen, die akut erkrankt waren, wobei alle anderen Probleme in den Hintergrund traten. Ein Teil der Zivilbevölkerung hatte, objektiv oder subjektiv betrachtet, das Nachsehen.

Die Entscheidungsträgerinnen und -träger mussten sich ein umfassendes Bild der Situation verschaffen, um in der Krise ihre Verantwortung wahrnehmen zu können. Als problematisch erwiesen sich dabei die Koordination und die Transparenz. Für Aussenstehende, ja selbst für Insider, war oft nicht ersichtlich, wer wofür zuständig war. Ausserdem gab es zwischen den Kantonen wenig systematischen Austausch von Best Practices.

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wendeten Zeit und Energie auf, um sowohl die Bevölkerung als auch die Politik zu informieren. Wegen der Dringlichkeit der Lage und angesichts fehlender Erfahrungen mit früheren Krisen verloren sie jedoch die verschiedenen Rollen, die sie erfüllen mussten, aus den Augen. Nach der ersten Corona-Welle wurde die Kommunikation in der wissenschaftlichen Task Force vereinheitlicht, allerdings standen auch danach voneinander abweichende Meinungen im Fokus der Medien.

Die Zivilgesellschaft in der Pandemie

Angesichts der ersten grossen Krise im Zeitalter der Informationsflut hatten verschiedene Teile der Bevölkerung den Eindruck, ihre Bedürfnisse, Fragen, Anregungen und Vorschläge nicht einbringen zu können. Ein Grund für dieses Kommunikationsdefizit war das Unvermögen, neues, unvollständiges Wissen zu kontextualisieren. Es waren viele qualitativ hochwertige wissenschaftliche Informationen im Umlauf, die Zivilgesellschaft wusste aber nicht, wo sie diese finden konnte. Zugleich hatte die Bevölkerung angesichts der Komplexität sich ständig ändernder Regeln und politischer Mechanismen wenig Einsicht in die kurzlebige und eher intransparente Krisenorganisation und die neuen Zuständigkeitsbereiche, die von den Behörden geschaffen wurden. Gewerkschaften und Arbeitgeber, die sich die Kommunikation mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft gewohnt sind, hatten Mühe, Ansprechpersonen ausfindig zu machen und Kommunikationswege für den Austausch mit dem BAG zu erschliessen, um die Auswirkungen der neuen Massnahmen auf den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu klären. Die Aufmerksamkeit der Medien galt in erster Linie dem Bund

42 Kris Hartley & Glen Kuecker (2020). The moral hazards of smart water management. *Water International*, 45, 1–9.

und, in geringerem Masse, den Kantonen, obwohl die unterste Regierungsebene, d. h. die Gemeinden, sowie regionale Arbeitgeber, Vereine und Verbände in dieser Krise eine zentrale Rolle übernahmen. Die Arbeitswelt wurde nicht als wichtiger Bereich der öffentlichen Gesundheitspolitik betrachtet, und so unterliess man es beispielsweise, den Impfwilligen die für die Corona-Impfung aufgewendete Zeit als Arbeitszeit anzurechnen. Die Unternehmen kämpften damit, ihren Betrieb unter Einhaltung der geltenden Quarantäneregeln aufrechtzuerhalten. Städte mit hoher Bevölkerungsdichte und mitunter höherer Einwohnerzahl als einige Kantone fühlten sich vom Bund alleine gelassen.

Die Lockdowns bremsten nicht nur das Virus, sondern auch die Gesellschaft und die Wirtschaft aus. Gleichzeitig beschleunigten sie bereits angelaufene Prozesse wie etwa die Digitalisierung oder die zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich. Insgesamt ist zu sagen, dass einzelne Bevölkerungsgruppen aufgrund ihres Gesundheitszustandes, ihres Alters, ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres sozioökonomischen Status abgehängt wurden. Polarisierung mag bis zu einem gewissen Grad dazu geführt haben, dass einzelne Bevölkerungsgruppen, zum Beispiel Menschen mit Migrationshintergrund, stigmatisiert wurden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es noch zu früh, um sagen zu können, ob die Menschen, die die Massnahmen am stärksten ablehnten, auch der Gruppe jener angehören, deren Interessen am wenigsten vertreten wurden oder die am wenigsten finanzielle Unterstützung erhielten. Ebenso wenig können eine zögerliche Impfbereitschaft oder gar die Neigung zu Verschwörungstheorien allein mit mangelnder gesellschaftlicher Integration oder fehlender Bildung erklärt werden. Einige Gegnerinnen und Gegner der Corona-Massnahmen handelten in gutem Glauben und folgten einer bestimmten Logik, die an Interessen, Ideologien oder soziale Stellung gebunden waren. Viele Schweizerinnen und Schweizer reagieren äusserst empfindlich auf behördliche Anordnungen und betrachten sie als Eingriff in die persönliche Freiheit. Solidarität lässt sich in weniger wohlhabenden Gesellschaften leichter aufrechterhalten.

Politische Entscheidungen in der Pandemie

Die Entscheidungsträgerinnen und -träger in der Schweiz waren vor Ausbruch der Covid-19-Pandemie wenig erprobt im Umgang mit grossen Krisenereignissen. Ohne die Komplexität der Aufgabe zu leugnen, muss die Politik das Krisenmanagement ehrlich beleuchten und Lehren ziehen aus dem, was in der Schweiz falsch gemacht wurde. Interne Schlussfolgerungen aus früheren Krisen und Übungen lagen zwar vor, normalerweise bleiben diese aber in Schubladen liegen und gehen schnell vergessen. Viele Abläufe wurden bereits vor Ausbruch der Krise getestet und geübt, allerdings in einer künstlichen Umgebung und nach vorgegebenen Szenarien. So lernten die Verantwortlichen lediglich das Reagieren im eigenen Zuständigkeitsbereich. In der Covid-19-Krise kristallisierte sich angesichts der über die medizinische Dringlichkeit hinausgehenden Auswirkungen der Pandemie allerdings in allen Regierungsbereichen ein deutlicher Bedarf nach spontaner Führung heraus. Es wurden zahlreiche Task Forces in verschiedenen Ämtern gebildet, und viele Akteurinnen und Akteure übernahmen neue Rollen.

Dabei stellt sich die Frage, wer während der Pandemie wofür genau zuständig war. Ein bereichsübergreifendes Organigramm und eine Befehlskette lagen entweder nicht vor oder waren, zumindest für Aussenstehende, nicht nachvollziehbar. Besonders intransparent war die Organisation auf Bundesebene. Silodenken und eine unzureichende Koordination behinderten die Umsetzung von Massnahmen, erschwerten die Übermittlung von Rückmeldungen aus der Bevölkerung und schmälerten so möglicherweise die Akzeptanz. Es fehlte an einem ganzheitlichen, alle Aspekte umfassenden Blick, da die Behörden hauptsächlich mit der Auslastung der Spitäler beschäftigt waren. In der Bundesverwaltung schuf der Bundesrat mit einem Ad-hoc-Krisenstab, dem Krisenstab des Bundesrats Corona, ein Gremium, das bereits im Juni 2020 wieder aufgelöst wurde. Die bestehenden Kompetenzen, die im Bundesstab Bevölkerungsschutz des eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport oder im Krisenmanagement-Zentrum des eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten vorhanden waren, wurden nicht ausreichend genutzt. Dabei hätten sie helfen können, Probleme zu priorisieren und das «Notfallbewusstsein» über einen längeren Zeitraum aufrechtzuerhalten. Bei der Krisenvorbereitung und -resilienz geht die Schweiz nicht zwingend so vor, wie sie es auf internationaler Ebene propagiert.

So wurde bei der Erarbeitung von kantonalen Strategien etwa die Chance verpasst, eine koordinierte Echtzeit-Datensammlung zu schaffen. Es gab auch keinen Best-Practices-Austausch und kaum wissenschaftliche Begleitung, die einen entscheidenden Beitrag zur Frage, was warum und wie funktioniert, hätte leisten können. Der Ansatz des Kantons Graubünden, der etwas Erfahrung im Umgang mit kleineren Krisen (Flugzeugabstürze, Naturkatastrophen) hatte, gehörte zu den besseren Beispielen. Der Kanton unternahm nicht nur Schritte zur wissenschaftlichen Validierung seiner Massnahmen, sondern legte auch politische Ziele fest und erarbeitete eine Strategie für Massentests in Schulen und Betrieben, damit diese ihren Betrieb so lange wie möglich aufrechterhalten konnten. Überdies wurde eine zentrale Stelle geschaffen, um die gesamte kantonale Kommunikation abzustimmen. Die Bundesverwaltung war in Sachen Digitalisierung hingegen nicht auf dem erforderlichen Stand. Das Covid-19-Dashboard des BAG setzte sich nicht als Referenz durch. Die Erwartungen aus Wirtschaft und Gesellschaft, die sich eine einheitliche Plattform für alle Pandemie-Regeln und -Massnahmen und einen Social-Media-Kanal mit regelmässigen Updates wünschten, wurden nicht erfüllt.

Wissenschaftliche Akteure in der Pandemie

Von Pandemiebeginn an wurde Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern grosses Vertrauen entgegengebracht. Es bestand kaum Zweifel an ihrer Berechtigung, sich öffentlich zu äussern, Journalistenfragen zu beantworten, Initiativen zu ergreifen oder den Entscheidungsträgerinnen und -trägern Massnahmen vorzuschlagen. Dies galt allerdings insbesondere für Vertreterinnen und Vertreter der MINT-Fächer (Mathematik, Naturwissenschaften und Medizin, Ingenieur- und Datenwissenschaften) und weniger für die Sozial- und Geisteswissenschaften, die

wenig organisiert, kaum sichtbar und wenig proaktiv waren. Die wissenschaftliche Expertise der Epidemiologinnen und Epidemiologen war in den meisten Fällen angemessen, allerdings fehlt es bis heute an sozioökonomischen Erklärungen.

Dank dem Vertrauen der Bevölkerung konnten sich einzelne Forschende intensiv der wissenschaftlichen Politikberatung widmen. Ihre Legitimität wurde allerdings als derart selbstverständlich betrachtet, dass die Regeln, die für ihren Einsatz galten, nie erklärt wurden. So waren weder Mandat noch Erwartungen an die Swiss National Covid-19 Science Task Force klar. Die Öffentlichkeit wusste nicht, in welchen Prozessen die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ernannt wurden, in welcher Funktion sie als Fachperson auftraten, ja nicht einmal, dass sie ihre Beratungsleistungen auf freiwilliger Basis erbrachten. Im Vereinigten Königreich war die Scientific Advisory Group for Emergencies (SAGE) lange vor der Pandemie aufgebaut worden und schon bei früheren Krisen zum Einsatz gekommen. Im Frühstadium der Krise allerdings wurde sie als zu wenig unabhängig wahrgenommen und ihr wurde vorgeworfen, lediglich die Regierungspolitik zu rechtfertigen. Es wurde eine neue Gruppe geschaffen, die Independent SAGE, die ihrerseits aber wenig Einfluss hatte.

Das Vertrauen in die Wissenschaft stiess allerdings auch an seine Grenzen. So wurden etwa in den Medien den wissenschaftlichen Standpunkten oft widersprechende Argumente entgegengestellt. Damit bekamen Wissenschaftler und Medizinerinnen, die eine Minderheitenposition vertraten, aber auch Personen, die es darauf abgesehen hatten, die Bevölkerung falsch zu informieren, eine überhöhte Plattform im Vergleich zu denjenigen, die den wissenschaftlichen Konsens vertraten. Diese «falsche Ausgewogenheit» dürfte auch die Überzeugung befeuert haben, dass wissenschaftliches Wissen willkürlich ausgelegt werden kann. Erschwerend kam hinzu, dass die Zahl der Wissenschaftsjournalistinnen und -journalisten in den vergangenen Jahrzehnten zurückgegangen ist und es deshalb nur noch wenige spezialisierte Medienschaffende gab, die den Forschenden sowie ihren Kritikern unabhängige und sachkundige Fragen stellen konnten.

Wissenschaftliche Organisationen wie die Akademien der Wissenschaften leisteten ihren Beitrag, indem sie sich umfassender mit der Wissenschaftskommunikation auseinandersetzten.⁴³ Erschwert wurde diese durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die den Medien wenig nuancierte Meinungen als «die Wahrheit» verkauften, als Aktivistinnen und Aktivisten für eine bestimmte Sache einstanden oder gar ihre eigene Agenda verfolgten. Die Politik auf der Empfängerseite wurde von den Forschenden, die alle ihren Standpunkt mit Überzeugung vertraten, mit widersprüchlichen Handlungsempfehlungen eingedeckt. Diese Situation erlaubte es den Behörden, aus den wissenschaftlichen Ratschlägen diejenigen Massnahmen herauszupicken, die sie ohnehin hatten ergreifen wollen. Im Parlament führte das Ganze zum kurzlebigen Versuch, der

Wissenschaft einen Maulkorb zu verpassen. Die Angst, falsch verstanden zu werden, dürfte zahlreiche verantwortungsbewusste Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler veranlasst haben, Interviewanfragen von Medien abzulehnen. Nach der ersten Infektionswelle wurde die Kommunikation der Task Force vereinheitlicht und an einige wenige Mitglieder delegiert. Zudem wurde die Kommunikation in die Medienkonferenzen der Bundesverwaltung integriert. Die gemeinsame Diskussion wurde im Hintergrund geführt und Minderheitenpositionen in einem internen Konsensfindungsprozess besprochen.

Die Veröffentlichung von Zwischenergebnissen zum Fortschritt klinischer Studien inmitten des Forschungsprozesses machte die öffentliche und private Forschung transparenter. Derart dynamische Informationsflüsse bergen jedoch gewisse Risiken, insbesondere, wenn Informationen zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung noch unvollständig sind oder noch keiner Peer Review unterzogen wurden. Doch handelte es sich um die einzige Möglichkeit, Impfstoffe und Therapien in einer Rekordzeit bereitzustellen.

43 Mike S. Schäfer et al. (2021). *Science in the Swiss Public. The State of Science Communication and Public Engagement with Science in Switzerland*. Akademien der Wissenschaften Schweiz, Bern 2021.

2.2.2 Welche Rolle sollen Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft spielen?

Wichtigste Erkenntnisse

Vor dem Ausbruch einer neuen Krise soll die «Nullrisikostategie» hinterfragt und die Bevölkerung für den richtigen Umgang mit Information sensibilisiert werden. Dazu gehört auch die Fähigkeit, Informationen richtig einzuschätzen. In einer Krise sollte die Zivilgesellschaft als Ressource dienen, die mit ihren Erfahrungen und Lösungsvorschlägen zur öffentlichen Debatte beiträgt.

Entscheidungsträgerinnen und -träger sollen aus den eigenen Erfahrungen und aus den Erfahrungen anderer Länder lernen und die Koordination und Transparenz ihrer Krisenorganisation verbessern.

Die Wissenschaft ihrerseits soll wissenschaftliche Abläufe erklären und wissenschaftliche Evidenz in den richtigen Kontext stellen. Sie soll zudem die politische Entscheidungsfindung unterstützen, ohne selbst Politik zu machen.

Die Zivilgesellschaft in künftigen Krisen

Die Covid-19-Krise dauert an und nur wenige Fachleute sind bereit, ihr Ende vorauszusagen. Angesichts der Tatsache, dass andere vorhersehbare und nicht vorhersehbare Krisen drohen, besteht im Hinblick auf die breite Akzeptanz die oberste Priorität in der Wiederherstellung von Zusammenhalt, Resilienz und Solidarität in der Bevölkerung. Ein Teil der Bevölkerung anerkennt die eigene Verantwortung nicht mehr, andere hingegen sind sich ihrer Verantwortlichkeit stärker bewusst geworden. Dieses wachsende Bewusstsein gilt es weiter zu stärken. Alle Existenzängste in Bezug auf die Massnahmen müssen ernst genommen und angegangen werden: Wer es sich finanziell nicht leisten kann, geht nicht in Quarantäne. Das Ziel einer besseren Politikgestaltung und einer höheren Resilienz der Gesellschaft hängt zumindest teilweise von einer stärkeren Förderung der geistes- und sozialwissenschaftlichen Forschung ab.

Es besteht dringender Bedarf an verschiedenen Arten von digitalen und analogen Diskussionsforen, in denen Argumente frei und respektvoll vorgebracht werden können. Kritische Stimmen sollen ungeachtet ihrer Motive angehört werden, bevor es zu einer Radikalisierung kommt oder sie sich aus der Debatte ausklinken. In diese Diskussion müssen auch Gemeinschaften eingebunden werden, die nicht am traditionellen politischen Konsultations- und Abstimmungsprozess beteiligt sind, also etwa Migrantengemeinschaften. Migrantinnen und Migranten neigen dazu, den Schweizer Behörden zu vertrauen, und viele von ihnen sind mit Krisen und insbesondere mit dem Chaos, das sie mit sich bringen, vertraut. Sie können schnell Netzwerke für den Informationsaustausch aufbauen und pflegen den Zusammenhalt. Rund 38 Prozent der Schweizer Bevölkerung hat einen Migrationshintergrund, davon sind 40 Prozent eher schlecht ausgebildet. Damit diese Bevölkerungsgruppe ihre Erfahrungen und ihre Krisenbewältigungsstrategien einbringen kann, braucht es sehr leicht zugängliche Informationen.

Längerfristig soll die ganze Bevölkerung Kompetenzen für einen verantwortungsvollen Umgang mit online und offline verfügbaren Informationen erwerben, von den Grundkompetenzen auf Primarstufe bis zur digitalen Informationskompetenz von Erwachsenen. Das Ziel besteht nicht darin, dass alle alles wissen und verstehen; vielmehr geht es darum zu lernen, wo welche Informationen verfügbar sind, woran man Fachpersonen erkennen und wie man deren Vertrauenswürdigkeit beurteilen kann. Digitale Hilfsmittel wie soziale Medien sind als Chance und nicht als Risiko zu betrachten.

Nicht nur die Verwaltung und die politisch Verantwortlichen sollen sich auf künftige Krisen vorbereiten, auch die Bevölkerung soll dafür sensibilisiert werden, «das Unerwartete zu erwarten» und ihre realistischen Erwartungen an den Beitrag zu haben, den Politik und Wissenschaft an die Krisenbewältigung leisten können. So kann die Wissenschaft beispielsweise in Rekordzeit Impfstoffe entwickeln, aber nicht von vornherein den «Beweis» dafür liefern, dass auch Jahre nach der Impfung niemand mit Nebenwirkungen zu kämpfen haben wird.

Politische Entscheidungen in künftigen Krisen

Entscheidungsträgerinnen und -träger müssen über die zeitlichen und räumlichen Grenzen hinausblicken, um ein möglichst breites Spektrum an möglichen Situationen zu erfassen. Erweitert man die zeitliche Perspektive, stösst man beispielsweise darauf, dass in der Schweiz in den Jahren 1965 und 1966 in bestimmten Regionen die Bewegungsfreiheit aufgrund der Maul- und Klauenseuche massiv eingeschränkt wurde, was damals auf wenig Widerstand stiess. Blickt man über die räumlichen Grenzen, erkennt man etwa, dass die Sterblichkeit bei Erdbeben und Tornados in Haiti dank den Anstrengungen der Regierung und anderer Akteure kontinuierlich zurückgegangen ist. In einer zweiten Phase müssen Ideen von aussen natürlich auf den gegenwärtigen und regionalen Kontext übertragen werden.

Das setzt voraus, dass Entscheidungsträgerinnen und -träger vielseitiger ausgebildet werden. «Pandemie» kann man nicht lernen, aber Prozesse lassen sich lernen. Oberste Priorität muss deshalb sein, dass die Ansprechpersonen und ihre jeweiligen Verantwortungsbereiche (Köpfe und Kompetenzen kennen) bereits vor Ausbruch einer Krise festgelegt sind. Zudem müssen Abläufe in der Praxis erprobt werden, und zwar über die einzelnen Verantwortungsbereiche hinweg. Beim Ausbruch einer nächsten Krise sollen die Behörden ein Organigramm der Akteure mit den jeweiligen Kompetenzen festlegen und veröffentlichen, private Initiativen analysieren und prüfen sowie Listen mit Kontaktstellen zu Verbänden und Vereinen führen. Die politisch Verantwortlichen sollen sich allgemein für die Förderung der Transparenz und Rechenschaftspflicht einsetzen und müssen für kritische Fragen von investigativen Journalistinnen und Journalisten offen sein.

Die Kommunikation mit der Öffentlichkeit erfordert in einer Krise vertrauenswürdige Entscheidungsträgerinnen und -träger, idealerweise der obersten Führungsebene, wobei Führung nicht gleichbedeutend mit Mikromanagement ist. Die Kantone haben einen Vertrauensvorteil gegenüber den Bundesbehörden, da sie näher an der Bevölkerung sind. Kommunikation erfordert spezifische Hilfsmittel, zum Beispiel zentrali-

sierte digitale Plattformen oder Kanäle für Push-Nachrichten. Die Bundesverwaltung soll die sozialen Medien besser nutzen, um das Verständnis für die angeordneten Massnahmen zu erhöhen, und sie soll Mechanismen für den Umgang mit Falschinformationen erarbeiten.

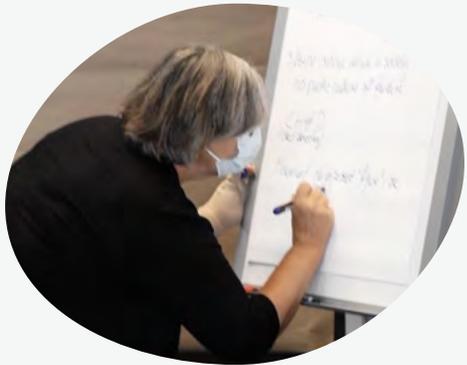
Wissenschaftliche Akteure in künftigen Krisen

In Krisenzeiten müssen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ihre Schlussfolgerungen und Interpretationen vorlegen und erklären, sich aber auch stets das Recht vorbehalten, Interviewanfragen abzulehnen. Die Vermittlung, zum Beispiel die Teilnahme an öffentlichen Diskussionen, ist ein wichtiger Dienst an der Öffentlichkeit und soll mit akademischer Anerkennung gewürdigt werden. Gerade für junge Forschende mit prekärer Beschäftigungssituation ist diese Wertschätzung wichtig. Nicht alle Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler können und müssen in den sozialen Medien aktiv sein, dennoch braucht es auf diesen Plattformen mehr Stimmen aus der Wissenschaft. In Hochschulen sollen Strukturen aufgebaut werden, die die Brücke zur Zivilgesellschaft schlagen und die sich der Verbreitung von Informationen ausserhalb des Rahmens der institutionellen Kommunikation widmen.

Forschende sollen darlegen, was die Wissenschaft macht und wie sie dabei vorgeht, aufzeigen, warum ein wissenschaftlicher Konsens sich verändert und welche Argumente den Ausschlag für einen neuen Konsens gaben. Vor Ausbruch der Covid-19-Pandemie wurde den meisten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern beigebracht, sie sollten klar und eindeutig kommunizieren, eine gute Story erzählen und einfache Botschaften vermitteln, die sie dem Publikum auf den Weg mitgeben können. Kürzlich in der Fachzeitschrift *Nature* veröffentlichte Empfehlungen scheinen für die Krisenkommunikation allerdings besser geeignet: Durch Vorlegen von Nachweisen (Evidenz) informieren, Überzeugungsversuche unterlassen; ausgewogen, aber ohne falsche Ausgewogenheit informieren; Unsicherheiten ehrlich aufzeigen; Qualität der Evidenz darlegen; vor Falschinformationen warnen.⁴⁴ Insbesondere sollen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Falsifikationsmethode erklären, mehr Bescheidenheit an den Tag legen und sich nicht als «unfehlbar» darstellen. Es braucht eine neue wissenschaftliche Kultur, die Wissenschaft als gemeinsame Erregenschaft und kumulative Leistung betrachtet.

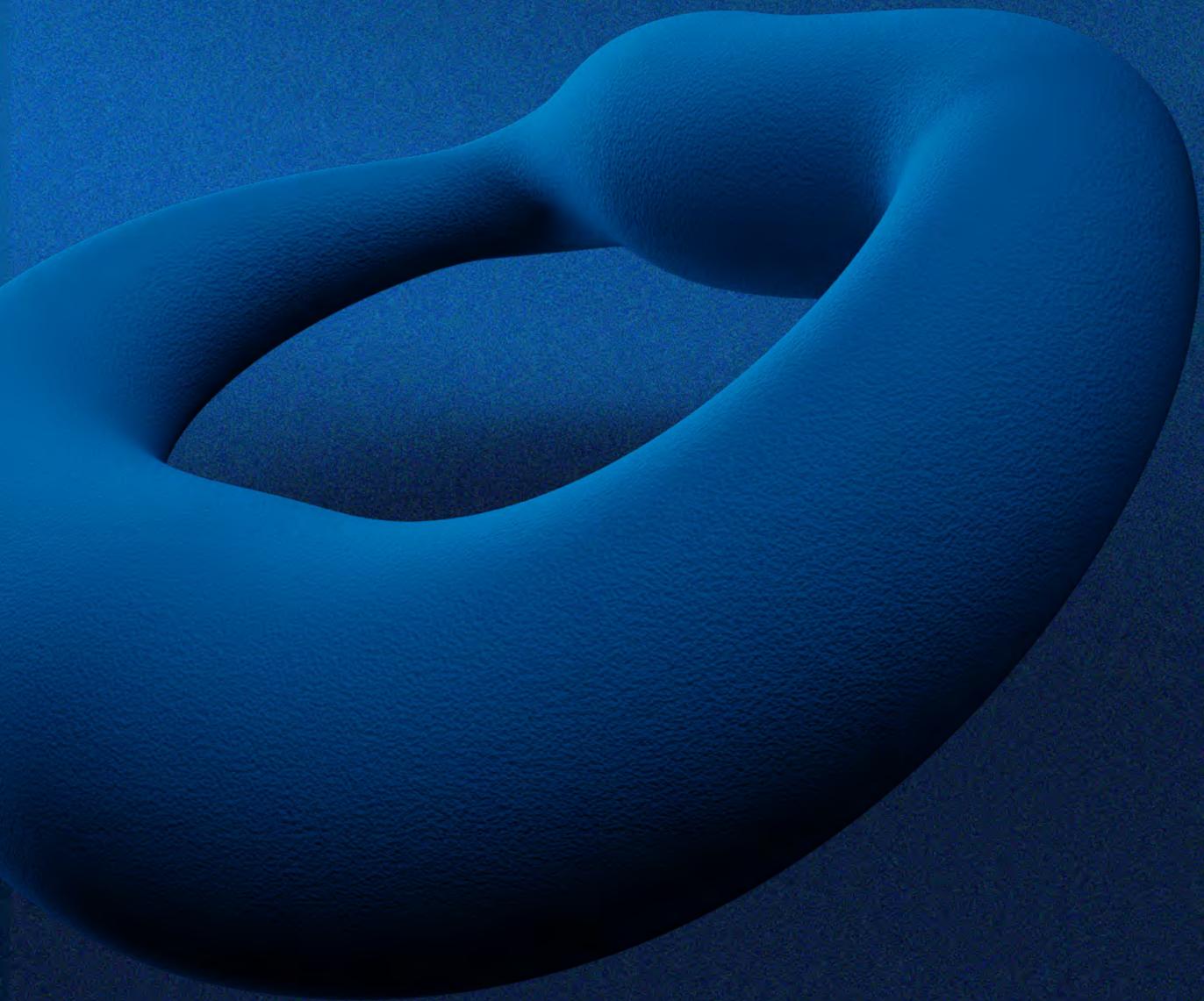
Mit Blick auf die Glaubwürdigkeit ist zu prüfen, ob sich für die wissenschaftliche Politikberatung eine Task Force oder eine ständige Kommission besser eignet. In einer Task Force sollen alle wissenschaftlichen Bereiche vertreten sein, die für das Krisenmanagement notwendig sind, und ihre Einsatz- und Kommunikationsregeln sollen geklärt werden. Ausserdem müssen sich die Forschenden ihrer Rolle bewusst sein und angeben, ob sie als Fachperson agieren, d. h. wissenschaftliche Evidenz vorlegen und erklären, oder ob sie als Beraterin oder Berater die Entscheidungsfindung unterstützen. In der Beraterfunktion zeigen Forschende idealerweise verschiedene Optionen zusammen mit dem zu erwartenden Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. In der Beziehung zur Politik soll der Wissenschaft das Spannungsfeld zwischen Einfluss auf und Unabhängigkeit von der Exekutive bewusst sein.

44 Michael Blastland et al. (2020). Five rules for evidence communication. *Nature*, 587, 362–364.



3

Verbesserungspotenzial – Handlungsfelder aus Sicht des SWR



3 Verbesserungspotenzial – Handlungsfelder aus Sicht des SWR

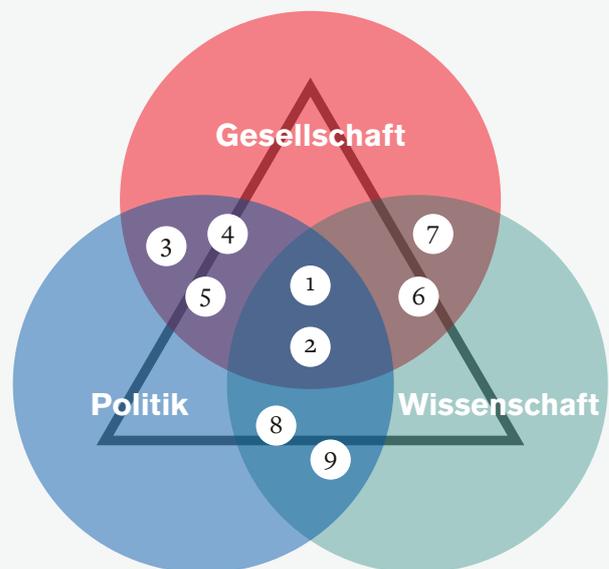
Die gesellschaftliche Akzeptanz ist ein Grundpfeiler der politischen Entscheidungsprozesse in der Schweiz. Das gilt sowohl im «Normalfall», wo die direkte Demokratie sowie ein Netzwerk aus horizontalen und vertikalen Strukturen innerhalb des föderalen Systems die Akzeptanz aufrechterhalten, als auch im «Krisenmodus», wo diese Mechanismen aufgrund der Dringlichkeit eingeschränkt werden und organisatorische Änderungen dazu führen, dass hierarchische Regierungsstrukturen gestärkt werden. In kurzen, akuten Ausnahmesituationen wird dieser «Krisenmodus» in der Regel gut akzeptiert, dauert die Krise allerdings länger, nimmt die Akzeptanz schon nach wenigen Monaten deutlich ab. Dann müssen die Entscheidungsträgerinnen und -träger das Vertrauen der Bevölkerung wahren, indem sie die Partizipation neu erschliessen, ohne das politische Handeln zu beeinträchtigen. Dass eine ineffiziente Regierung die Akzeptanz nicht lange aufrechterhalten kann, ist offensichtlich, doch auch eine Regierung, die die Krise abseits der Öffentlichkeit bewältigt, verliert mit der Zeit an Akzeptanz.

Im Dreiecksverhältnis zwischen Regierung, Bevölkerung und Wissenschaft übernimmt die Wissenschaft eine wichtige Rolle. In einer grösseren Krise ist Wissen meistens ein knappes Gut. Dabei ist die Wissenschaft gefordert und bereit, die Regierung und die Öffentlichkeit bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler geniessen in der Schweiz eine ebenso hohe, wenn nicht gar eine höhere Akzeptanz als die politischen Behörden, trotzdem dürfen sie nicht vergessen, dass ihre Aussagen gegenüber der Bevölkerung nicht nur als Dienst an der Öffentlichkeit, sondern auch als politischer Akt gesehen werden können. Fehlt ihnen das Bewusstsein für den Spagat zwischen «informieren» und «den eigenen Standpunkt vertreten», schaden sie ihrer Glaubwürdigkeit. Damit die Akzeptanz nicht schwindet, sollen wissenschaftliche Fachpersonen auf interaktive Kommunikation setzen und die eigene Legitimation nie als selbstverständlich betrachten.

In den Krisen der Gegenwart ist ein datengestützter, rationaler Ansatz unerlässlich. Gelingt der verwaltungs-, bereichs- oder kantonsübergreifende Datenaustausch nicht, leiden darunter die Effizienz und Glaubwürdigkeit der Regierung. Die Covid-19-Pandemie stellte die Digitalisierung des Schweizer Gesundheitssystems auf eine Bewährungsprobe, und zurzeit werden erste Lehren für die kommenden technischen Herausforderungen gezogen.⁴⁵ Covid-19 und die dagegen ergriffenen Massnahmen waren mit hohen Kosten für die Gesellschaft verbunden. Umso mehr stellt sich die Frage, welche Daten überhaupt von Belang sind.⁴⁶ Auch im Frühjahr 2022 liegen wichtige Informationen zur öffentlichen Gesundheit für die Jahre 2020 und 2021 noch nicht vollständig vor, wie etwa die Todes-

ursachenstatistik. Sozioökonomische Zahlen, Indikatoren zu Kohäsion oder Daten zu Online-Falschinformationen, Berichte über rassistische Vorfälle und weitere Indikatoren können inmitten einer Krise wichtige Informationen für die Entscheidungsfindung liefern und insbesondere, aber nicht nur, für den Grad der Akzeptanz von Massnahmen in der Bevölkerung. Ebenfalls dringend benötigt werden Daten zur Situation von Kindern und Jugendlichen.

Auf der Grundlage des in den Workshops zusammengetragenen Wissens hat der SWR neun Handlungsfelder identifiziert, die als Vorbereitung auf die nächste Krise zu bearbeiten sind. Als Beratungsorgan des Bundes ist der SWR zwar hauptsächlich für den Bundesrat und die Bundesverwaltung tätig. Die identifizierten Handlungsfelder können allerdings nur von der Gesellschaft als Ganzem, d. h. von Politikerinnen und Politikern auf allen Ebenen, Mitarbeitenden der Verwaltungen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, einheimischer und ausländischer Bevölkerung gemeinsam angegangen werden. An erster Stelle der Empfehlungen des SWR stehen die zwei Handlungsfelder, die die stärkste Kooperation aller Akteure erfordern.



1. Erwartungen aufeinander abstimmen
2. Gesellschaftsrelevante Daten teilen
3. Dialogplattformen einrichten
4. Migrationsgemeinschaften einbinden
5. Verantwortung übernehmen
6. Expertise mobilisieren
7. Kommunizieren und zuhören
8. Social Media untersuchen
9. Brücken schlagen zwischen Wissenschaft und Politik

45 BAG (2022). Bericht zur Verbesserung des Datenmanagements im Gesundheitsbereich. Stand der Umsetzung des Auftrags 8 aus dem Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie.

46 Siehe auch: Dheepa Rajan et al. (2020). Governance of the Covid-19 response: a call for more inclusive and transparent decision-making. *BMJ Global Health*, 5, e002655.

1. Erwartungen aufeinander abstimmen

Die Öffentlichkeit soll wissen, welche Risiken priorisiert werden und welche Lösungen von Wissenschaft und Politik zu erwarten sind.

Selbst in normalen Zeiten lassen sich durch Prävention nicht alle Gefahren abwenden. In einer Krise gibt es keine Garantie auf ein gutes Ende. Soll die Bevölkerung schwierige Massnahmen mittragen, muss sie das Potenzial und die Grenzen von Wissenschaft und Politik richtig einordnen können.

- a. *Gesellschaft*: Die Stimmberechtigten als «Schiedsrichter» über die politischen Prioritäten sollen ein realistisches (weder über- noch untertriebenes) Risikoverständnis entwickeln. Andernfalls bekommen langfristige Probleme wie die Klimaerwärmung oder der Verlust an Biodiversität weniger Aufmerksamkeit als eine gerade aktuelle Krise oder die allerneuesten Tagesthemen.
- b. *Politik*: In dieser «neuen Normalität», in der verschiedene Krisen auf mehreren Ebenen und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit zusammentreffen, müssen Entscheidungsträgerinnen und -träger ehrlich kommunizieren, selbst wenn es Unsicherheiten gibt. In komplexen Situationen gibt es keine einfachen Lösungen (wie etwa bloss finanzielle Entschädigungen) und auch keine Rückkehr zum Zustand vor der Krise. Die Schweizerischen Behörden müssen auf das Urteilsvermögen der Bevölkerung vertrauen.
- c. *Wissenschaft*: Niedrige Wahrscheinlichkeiten lassen sich, wenn überhaupt, nur schwer rational fassen. So bergen etwa selbst hervorragende Impfstoffe ein geringes oder sehr geringes Risiko. Forschende aus dem Bereich der Risikowissenschaften und anderen relevanten Disziplinen sollen zusammen mit Fachleuten aus der Verwaltung Kontext und Orientierung geben und erklären, woher Unsicherheiten kommen.

2. Gesellschaftsrelevante Daten teilen

Die Behörden müssen sicherstellen, dass die für die Entscheidungsfindung notwendigen Daten rasch geteilt werden.

Regierungen können das Vertrauen in sie aufrechterhalten, indem sie korrekte, zeitnahe Informationen zu einer Krise bereitstellen. Von allen Ressourcen, die in einer Krise unabdingbar sind, etwa Expertenteams, lebenswichtige Güter oder kritische Infrastrukturen, haben Daten die stärkste Auswirkung auf die Akzeptanz.

- a. *Gesellschaft*: Die Schweizerinnen und Schweizer dürfen nicht die begrenzten IT-Kenntnisse und digitalen Kompetenzen der Behörden beklagen, wenn sie gleichzeitig ihre persönlichen Daten im öffentlichen Bereich nur zögerlich teilen, obwohl sie im Privatleben viel freigiebiger sind. Die Gesellschaft muss sich einig werden, welche Voraussetzungen für den Zugang zu öffentlichen digitalen Diensten gelten sollen.

- b. *Politik*: Das Programm Nationale Datenbewirtschaftung (NaDB) muss unter der Federführung des Bundesamts für Statistik vorangetrieben werden. Der Bundesrat muss den mangelnden departementsübergreifenden Austausch angehen und sicherstellen, dass die Verwaltung über die dafür notwendige technische und wissenschaftliche Expertise verfügt. Die erforderlichen Investitionen seitens Bund und Kantone müssen realistisch eingeschätzt werden. Die statistischen Ämter auf Kantons- und Bundesebene müssen eng zusammenarbeiten und, falls notwendig, regulatorische Hürden klären. Alle Kantonsbehörden sollen im Krisenfall ein wissenschaftliches Monitoring der Massnahmen aufstellen und untereinander einen systematischen Austausch von Best Practices pflegen.
- c. *Wissenschaft*: Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler müssen einen konzeptionellen Rahmen erarbeiten, um Echtzeit-Daten zu gesellschaftlichen Phänomenen (unter anderem zur Akzeptanz) aus sozialer Perspektive zu analysieren. Um bestmögliche Kohärenz sicherzustellen, sollen diese Arbeiten im Rahmen des NaDB ausgeführt werden, an dem bereits Datenexpertinnen und -experten aus dem ETH-Bereich beteiligt sind. Wenn eine Krise ausbricht, sollen alle wissenschaftlichen Disziplinen eingebunden werden, um das Ausmass des Problems zu definieren.

Schnittstelle Gesellschaft–Politik

3. Dialogplattformen einrichten

Alle Akteure sollen zusätzliche Diskussionsmöglichkeiten schaffen und sich offen für Kritik zeigen.

Zu den möglichen Zukunftsszenarien gehört eine «neue Normalität» mit häufigen, mitunter gleichzeitig auftretenden Krisen, die den Zusammenhalt und die Akzeptanz in der Gesellschaft gefährden. Deshalb soll innerhalb der Zivilgesellschaft ein öffentlicher Dialog über den Umgang mit diesem «neuen Normalzustand» ermöglicht werden. Öffentliche und private Institutionen sollen sich an der Entwicklung neuer Austauschformen beteiligen, etwa an digitalen und analogen Plattformen für Gruppendiskussionen, auf denen eine offene, respektvolle Diskussionskultur gepflegt wird. Soziale Medien können ein fester Bestandteil solcher Diskussionsplattformen sein. Dabei darf man allerdings nicht vergessen, dass die Governanceregeln solcher Plattformen auf anderen Kontinenten festgelegt werden und die Werte und kulturellen Hintergründe der meisten der weltweiten Nutzerinnen und Nutzer nicht beachtet werden.⁴⁷

⁴⁷ Cat Zakrzewski et al. (2021). How Facebook neglected the rest of the world, fueling hate speech and violence in India. *The Washington Post*, 24. Oktober 2021.

4. Migrationsgemeinschaften einbinden Bund, Kantone und Gemeinden sollen Migrantinnen und Migranten Orientierung geben und ihre Anregungen aufnehmen.

38 Prozent der Schweizer Bevölkerung haben einen Migrationshintergrund.⁴⁸ Dieser besonders vielfältige Teil der Gesellschaft kann nicht als eine Einheit betrachtet werden. Die meisten Migrantinnen und Migranten sind gut ins wirtschaftliche Leben integriert, haben aber keine Schweizer Staatsbürgerschaft, und sogar diejenigen, die das Stimmrecht haben, nehmen dieses oft nicht wahr. In einer schwerwiegenden Krise ist die Regierung aber darauf angewiesen, dass eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung die angeordneten Massnahmen umsetzt. Das erfordert eine bewusste Zusammenarbeit mit verschiedenen Gruppen. Nur so kann sichergestellt werden, dass Migrantinnen und Migranten umfassenden Zugang zu Informationen haben und nicht nur die wichtigsten Dokumente in mehrere Sprachen übersetzt finden. Die Behörden sollen bereits vor Beginn einer Krise über Schulen, Betriebe, Vereine und Fachstellen Netzwerke von Multiplikatoren aufbauen. Dabei sind die Mitglieder ausländischer Gemeinschaften nicht mit «Skeptikern» gleichzusetzen, die die Massnahmen ablehnen. Oftmals reagieren sie auf Bedrohungen vorsichtig, aber ohne Panik. Viele Migrantinnen und Migranten haben in ihrem Leben mehr chaotische Zustände erlebt als die Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer. Umso wichtiger ist es, sie anzuhören und aus ihren Erfahrungen bei der Bewältigung von Krisen zu lernen. Die Schweiz nutzt dieses Potenzial generell noch zu wenig.

5. Verantwortung übernehmen Führungspersonen müssen über die Organisation des Krisenmanagements informieren und Verantwortung für Versäumnisse übernehmen.

Die proaktive Kommunikation von Krisenorganigrammen ist nicht nur einfach umsetzbar, sondern wäre von den zivilgesellschaftlichen Akteuren auch sehr geschätzt. Auf einem zentralen Kommunikationskanal, der in der Öffentlichkeit breit kommuniziert wird, sollen spezielle E-Mail-Adressen oder Telefonnummern bereitgestellt werden. Zu den wichtigsten Aufgaben von Politikerinnen und Wissenschaftlern gehört es zudem, sich gegenseitig zu unterstützen, statt sich zu beschuldigen, die jeweiligen Rollen zu verstehen und Verantwortung für das eigene Handeln zu übernehmen. Hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger wie die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident, die Präsidentin oder der Präsident der eidgenössischen Räte und die Präsidentin oder der Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen müssen der Öffentlichkeit über Versäumnisse Rechenschaft ablegen. Dieser Führungsgrundsatz erfordert Offenheit und Transparenz und

den Willen, auch unter hoher Belastung auf unangenehme Fragen von Bürgern oder investigativen Journalistinnen einzugehen. Am Ende einer Krise muss die Krisenorganisation einer unabhängigen Evaluation unterzogen werden, und die Weiterverfolgung der Ergebnisse muss politische Priorität haben.

Schnittstelle Wissenschaft–Gesellschaft

6. Expertise mobilisieren Die Hochschulen müssen Expertinnen und Experten ermitteln und sie bei Bedarf unterstützen.

Die Information der Bevölkerung über eine Vielzahl wissenschaftsbasierter Themen unterscheidet sich von der herkömmlichen Öffentlichkeitsarbeit der Hochschulen. Diese Aufgabe soll nicht allein an Kommunikationsfachstellen delegiert werden, auch wenn ihre Unterstützung und ihre Anleitung selbstverständlich notwendig sind. Einzelne Universitäten und Fachhochschulen haben Listen mit Ansprechpersonen aus der Wissenschaft vorbereitet, die Fragen zu bestimmten Themen beantworten können. Allerdings werden diese Listen selten auf den neusten Stand gebracht und sind kaum bekannt, weshalb ihr Nutzen begrenzt ist. Forschende, die in ihrer Institution viel Zeit für Outreach-Aktivitäten aufwenden, erhalten dafür von ihren Peers keine Anerkennung, da sich diese auf Publikationen und die Einwerbung von Fördermitteln abstützt. Mangels Ansprechpersonen wenden sich die Anfragen der Medien meist an die immer gleichen Fachleute. Diese Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler lernen mit der Zeit, mit den Tücken der Medienpräsenz umzugehen, während andere sich ausklinken. In einer Krise fühlen sich viele Forschende verpflichtet zu kommunizieren, was im digitalen Zeitalter zusätzliche Herausforderungen mit sich bringt. Nicht alle Forschenden müssen in den sozialen Medien präsent sein, allerdings braucht es auf diesen Plattformen mehr Stimmen aus der Wissenschaft. Hochschulen sollen die Wissenschaftskommunikation als Praxis und als Disziplin ausbauen und sicherstellen, dass alle Studierenden im Laufe ihres Studiums Kurse in Wissenschaftskommunikation belegen. Denkbar wäre gar die Schaffung von Masterstudiengängen in Wissenschaftskommunikation. Überdies sollen die Hochschulen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unterstützen, wenn diese in einen Ausschuss berufen werden, in den Medien Auskunft geben oder wenn sie aufgrund einer solchen Tätigkeit persönlichen Angriffen ausgesetzt sind.

7. Kommunizieren und zuhören Die Forschenden müssen in guten Kommunikations- praktiken geschult werden.

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sehen sich oft lediglich als «Überbringer von Fakten», selbst dann noch, wenn sie in der Öffentlichkeit als Aktivisten für eine bestimmte politische Strategie gesehen werden. In einem Umfeld, in dem Interessengruppen noch so gerne den wissenschaftlichen Diskurs instrumentalisieren, müssen die Fachleute gute

48 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/nach-migrationsstatuts.html>.

Kommunikationspraktiken lernen können.⁴⁹ Unterstützungsmaterial muss für Forschende leicht zugänglich sein und einfache Leitfäden sowie die Grundlagen der Kommunikation und des politischen Systems der Schweiz enthalten. Die Kommunikation mit der Öffentlichkeit darf sich nicht darauf beschränken, «das Richtige zu sagen». Vielmehr sollen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sie auch als Chance zum Zuhören nutzen, was einen Kulturwandel erfordert. Die Akademien der Wissenschaften Schweiz haben den gesetzlichen Auftrag, den Dialog mit der Bevölkerung zu pflegen. Ihre jüngste Publikation zur Wissenschaftskommunikation beinhaltet eine Reihe von Empfehlungen, die sich mit der vorliegenden Analyse decken.⁵⁰ Die Akademien fördern das Verständnis für Wissenschaftskultur und Wissenschaft als gemeinsame Errungenschaft dargestellt. Science et Cité sowie andere Mitglieder der Akademien sollen ihre Outreach-Aktivitäten – nach dem Beispiel der Panel-Methode der TA-SWISS Stiftung für Technologiefolgen-Abschätzung – weiterentwickeln und stärker auf Einzelpersonen mit verschiedenen gesellschaftlichen Backgrounds ausrichten, die sonst nicht an wissenschaftlichen Veranstaltungen teilnehmen würden.

Schnittstelle Politik–Wissenschaft

8. Social Media untersuchen

Der Bund soll Forschungsprojekte zur Bedeutung von Informationen in einer Demokratie finanzieren.

Die Welt ist gegenwärtig mit der ersten Pandemie und dem ersten konventionellen Krieg im digitalen Zeitalter konfrontiert. Traditionelle Medien bleiben eine Referenz; sie decken Lügen und Interessenkonflikte auf und helfen so, zwischen echten Verschwörungen und falschen Verschwörungstheorien zu unterscheiden. Allerdings stehen ihre Unternehmensmodelle unter Druck wie noch nie. In der Schweiz müssen die Behörden noch herausfinden, wie Print- und digitale Medien weiter gefördert werden können, ohne dass ihre Unabhängigkeit darunter leidet. Zwischen 2005 und 2017 untersuchte der nationale Forschungsschwerpunkt «Demokratie – Herausforderungen an die Demokratie im 21. Jahrhundert» die Globalisierung und Mediatisierung, was schliesslich zur Schaffung des Zentrums für Demokratie Aarau führte. Digitale Plattformen werden in diesen Forschungsarbeiten aber nicht im Detail beleuchtet. Das Center for Security Studies der ETH Zürich befasst sich mit der Untersuchung von Cyber-Bedrohungen. Andere Universitäten und Fachhochschulen widmen sich verschiedenen Aspekten dieses Problems. 2020 finanzierte das Bundesamt für Kommunikation sechs Forschungsprojekte zum Thema Desinformation und

Hassreden; derzeit läuft ein Aufruf für weitere Projekte. Diese Einzelinitiativen sind wichtig, werden dem Umfang des Problems aber nicht gerecht, gerade angesichts des überproportionalen Einflusses von digitaler Information auf Vertrauen und Akzeptanz. Bislang gab es noch kein gesamtheitliches nationales Forschungsprogramm zur Rolle von Medien und sozialen Medien in einer Demokratie. Diese Option ist zu prüfen.

9. Brücken schlagen zwischen Wissenschaft und Politik

Wissenschaftliche Organisationen sollen die Schnittstellen zu Politik und Verwaltung weiterentwickeln.

Wissenschaft und Politik sollen sich gegenseitig ein hohes Mass an Vertrauen und Solidarität entgegenbringen. Eine solche Beziehung muss vor Beginn einer Krise durch einen regelmässigen Austausch zwischen Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Politik aufgebaut werden. Sie setzt voraus, dass die Persönlichkeiten sich gegenseitig kennen und die Mechanismen, Praktiken und Anliegen der jeweils anderen Seite verstehen. Dazu gehört auch, dass die Akteurinnen und Akteure wissen, welche Beratungsmechanismen für Anregungen an die Politik bereits bestehen. Der SWR wird demnächst Empfehlungen zur wissenschaftlichen Politikberatung formulieren.⁵¹

Schlussfolgerung

Die Akzeptanz von Regierungsmassnahmen durch die Bevölkerung ist ein wesentlicher Bestandteil des politischen Systems der Schweiz. Der SWR legt den Fokus auf die Akzeptanz, um einen Faktor, der eigentlich bekannt ist, aber in der Praxis und gerade in dringlichen Situationen gern vergessen geht, stärker ins Bewusstsein zu rücken. Mit seinen Empfehlungen möchte der SWR einen Beitrag zur Resilienz der Gesellschaft in allen Krisensituationen leisten.

Es gibt kein einfaches Rezept zur Förderung der Akzeptanz. Gefragt sind eine umfassende Kommunikation, ein offenes Ohr, Leadership und Kreativität. Als Gegengewicht zum «Tunnelblick», der für das Anstossen von Massnahmen zwar wichtig ist, aber nur einen beschränkten Bereich abdeckt, erfordert die Aufrechterhaltung der Akzeptanz ein umfassendes Bild der Krise, was wiederum Daten voraussetzt, die von der Wissenschaft kontextualisiert und mit der Öffentlichkeit geteilt werden.

49 Michael Blastland et al. (2020). Five rules for evidence communication. *Nature*, 587, 362–364.

50 Mike S. Schäfer et al. (2021). *Science in the Swiss Public. The State of Science Communication and Public Engagement with Science in Switzerland*. Akademien der Wissenschaften Schweiz, Bern 2021.

51 Die Publikation des SWR, die wissenschaftliche Politikberatung analysiert, wird 2022 erscheinen. Sie baut auf den vom SWR mandatierten Expertenbericht auf von Caspar Hirschi et al. (2022). *Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten in der Schweiz: Analyse der Finanzkrise, des Fukushima-Unfalls und der COVID-19 Pandemie*.

SWR-Workshop vom 11. August 2021 Referentinnen und Referenten für Session 1

- Marc Höglinger ist Leiter Gesundheitsversorgungsforschung am Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie der ZHAW. Vor seiner jetzigen Tätigkeit forschte er an der Universität Bern und an der ETHZ und war als Dozent an der Careum Hochschule Gesundheit beschäftigt. Er ist Co-Projektleiter des Covid-19 Social Monitor, der das allgemeine Wohlbefinden, das Verhalten, die körperliche und psychische Gesundheit und die Beschäftigungssituation der Schweizer Bevölkerung untersucht.
- Sarah Geber leitet mit mehreren Kolleginnen und Kollegen am Institut für Kommunikationswissenschaften und Medienforschung der Universität Zürich das SNF-finanzierte Projekt Covid-Norms: Monitoring and Analyzing Preventive Behaviour. Sie leitet zudem das Projekt Covid, Culture and Communication: A Comparison of the Acceptance of Contact Tracing Technologies in Switzerland and Singapore und ist Mitglied der Digital Society Initiative der Universität Zürich.
- Pascal Wagner-Egger ist Dozent und Forscher in Sozialpsychologie und Statistik an der Universität Freiburg. 2021 erschienen sein Buch Psychology of beliefs in conspiracy theories und das von ihm mitverfasste Werk A Power-Challenging Theory of Society, or a Conservative Mindset? Upward and Downward Conspiracy Theories as Ideologically Distinct Beliefs. Er war an der Publikation von Response to Corona Denial, einem Policy Brief der Swiss National COVID-19 Science Task Force, beteiligt und ist regelmässig als Berater für Radio- und Fernsehsender tätig.
- Oliver Nachtwey ist Professor für Sozialstrukturanalyse an der Universität Basel. Zuvor war er Professor für Soziologie an der Goethe-Universität Frankfurt und an der Technischen Universität Darmstadt. 2016 erschien die 8. Auflage seines Buchs Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne. Oliver Nachtwey veröffentlichte mehrere Bücher und Artikel zu den Erosionsprozessen der Demokratie, zu verschiedenen Protestbewegungen und zu Entfremdungserfahrungen in digitalen Arbeitsformen. Seit 2020 beschäftigt er sich mit der politischen Soziologie der Coronaproteste in Deutschland und der Schweiz. 2021 erschien von ihm Die Risikogesellschaft und die Gegenwelt. Daneben befasst sich Oliver Nachtwey mit den Klimastreiks in der Schweiz.
- Marie-Valentine Florin ist Direktorin des International Risk Governance Center der EPFL. Sie promovierte in Public Policy and Management am Institut d'études politiques (Sciences Po) in Paris und absolvierte Nachdiplomstudiengänge in Marketingstrategien, Nachhaltiger Entwicklung

und Umweltdiplomatie. Sie ist ausserdem Mitglied im Beratungsausschuss des Global Risk Report des World Economic Forum, Mitglied der Society for Risk Analysis und Mitautorin der Publikation COVID-19 risk governance: drivers, responses and lessons to be learned, die im April 2020 veröffentlicht wurde.

- Andreas Wenger ist Leiter des Center for Security Studies und Professor für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik an der ETHZ. Nach dem Studium in Geschichte, Politikwissenschaften und deutscher Literatur an der Universität Zürich war er Gastwissenschaftler an der Princeton University, der Yale University, am Woodrow Wilson Center und an der George Washington University. 2020 war er Mitherausgeber von The Politics and Science and Prevision: Governing and Probing the Future. Ausserdem gab er das Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik heraus, das sich mit dem Corona-Krisenmanagement der Schweiz während der ersten Pandemiewelle auseinandersetzt.

SWR-Workshop vom 11. August 2021 Referentinnen und Referenten für Session 2

- Eva Maria Belser ist Co-Leiterin des Instituts für Föderalismus, Inhaberin des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg und des UNESCO-Lehrstuhls für Demokratie und Menschenrechte. Sie ist Mitglied mehrerer Ethik- und Menschenrechtsausschüsse und der Expertengruppe Ethics, legal, social (ELSI) der Swiss National COVID-19 Science Task Force. 2020 veröffentlichte sie mehrere Beiträge zu den Auswirkungen der Covid-19-Krise auf die Menschenrechte und zum Föderalismus der Schweiz im Krisenmodus.
- Daniel Kübler ist Professor am Institut für Politikwissenschaften der Universität Zürich und Direktionsmitglied des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA). Von 2012 bis 2018 war er akademischer Direktor des Nationalen Forschungsschwerpunktes Demokratie und von 2013 bis 2016 Direktionsvorsitzender des Zentrums für Demokratie Aarau. Er ist Herausgeber der Publikation Financial crisis and democracy. Challenges for politics, law and education (2011) und Mitautor von Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 politics across European democracies (2021). Überdies arbeitete er an der Publikation Response to Corona Denial, einem Policy Brief der Swiss National COVID-19 Science Task Force, mit.
- Nicolas Levrat ist Professor für europäisches und internationales Recht an der Universität Genf und doziert regelmässig an Universitäten in Belgien, Kanada, Frankreich und Ungarn. Von 2007 bis 2013 leitete er das Europa-Institut (IEUG) der Universität Genf und von 2013 bis 2015

das Nachfolge-Institut Global Studies Institute (GSI). Seit 2019 steht er erneut dem GSI vor. 2018 gründete er zusammen mit Didier Wernli das Geneva Transformative Governance Lab, das die Governance von komplexen Herausforderungen erforscht. 2021 publizierte er zusammen mit Kolleginnen und Kollegen aus anderen Disziplinen den Policy Brief *Governance in the age of complexity: building resilience to COVID-19 and future pandemics* sowie *Building a multisystemic understanding of societal resilience to the Covid-19 pandemic*.

- Bettina Büchel ist Professorin für Strategie und Organisation am International Institute for Management Development (IMD) in Lausanne und befasst sich hauptsächlich mit strategischen Antworten und Transformationen von multinationalen Organisationen. Nach dem Studium in Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz, der Rutgers University und der Universität Genf war sie Assistenzprofessorin am Asian Institute of Technology in Bangkok, bevor sie 2000 ans IMD Lausanne berufen wurde. Im Zentrum ihrer Arbeit steht die Governance auf der Vorstands- und der obersten Führungsebene von multinationalen Organisationen, in denen das Vertrauen in die Führungsgremien eine zentrale Rolle spielt.
- Thomas Stocker ist Präsident des Oeschger Zentrum für Klimaforschung (OCCR) und Professor für Klima und Umweltphysik an der Universität Bern. Seit 1998 arbeitet er an den Berichten des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) mit. Von 2008 bis 2015 war Thomas Stocker Co-Vorsitzender der Arbeitsgruppe I des IPCC, die sich mit den wissenschaftlichen und technischen Aspekten des Klimasystems und der Klimaerwärmung befasst. Er ist Mitglied des Executive Steering Committee von CH-Impacts. Klimaszenarien CH2018 und daraus abgeleitete Folgen für die Schweiz. 2020 veröffentlichte er zusammen mit Kolleginnen und Kollegen aus verschiedenen Disziplinen *Utilization-focused scientific policy advice: a six-point checklist*.

Teilnehmende des SWR-Workshops vom 31. August 2021

Die Diskussion wurde von Michael Renaudin von college M geleitet.

Zivilgesellschaft

- Vjosa Gërvalla, Geschäftsführerin von albinform.ch
- Dagmar Jenni, Geschäftsführerin der Swiss Retail Federation
- Markus Mader, Direktor des Schweizerischen Roten Kreuzes
- Christine Michel, Verantwortliche Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz bei der Unia

- Yannis Papadaniel, Leiter Gesundheit bei der Konsumentenorganisation der Westschweiz (Fédération romande des consommateurs)
- Silja Stofer, Leiterin Unternehmenskommunikation bei Fenaco

Politik und Verwaltung

- Stefan Brem, Chef Risikogrundlagen und Forschungskoordination beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz
- Alexa Caduff, Leiterin der «CoronaComm» und Bevölkerungsschutzkoordinatorin im Amt für Militär und Zivilschutz des Kantons Graubünden
- Markus Dürr, alt Regierungsrat des Kantons Luzern, ehemaliger Präsident der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
- Erich Fehr, Stadtpräsident von Biel
- Patrick Mathys, Leiter Sektion Krisenbewältigung und internationale Zusammenarbeit beim Bundesamt für Gesundheit

Wissenschaft

- Matthias Egger, Präsident des Forschungsrats des Schweizerischen Nationalfonds
- Sarah Geber, Oberassistentin in der Abteilung Mediennutzung und Medienwirkung am Institut für Kommunikationswissenschaften und Medienforschung, Universität Zürich
- Oliver Nachtwey, Professor für Soziologie, Universität Basel
- Marcel Tanner, Präsident der Akademien der Wissenschaften Schweiz
- Pascal Wagner-Egger, Dozent und Forscher für Psychologie, Universität Freiburg

SWR

- Verena Briner, Mitglied der Arbeitsgruppe «Lehren aus der Covid-19 Pandemie»
- Christiane Pauli-Magnus, Mitglied der Arbeitsgruppe «Lehren aus der Covid-19 Pandemie»
- Jane Royston, Mitglied der Arbeitsgruppe «Lehren aus der Covid-19-Pandemie»
- Sabine Süssstrunk, Präsidentin des Schweizerischen Wissenschaftsrates

Abkürzungen

BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
ELSI	Ethical, legal, social implications
EPFL	École Polytechnique Fédérale de Lausanne Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
FH	Fachhochschule
GSI	Global Studies Institute
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IEUG	Institut Européen de l'Université de Genève
IMD	International Institute for Management Development
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IRGC	International Risk Governance Center
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
NaDB	Nationale Datenbewirtschaftung
OCCR	Oeschger-Zentrum für Klimaforschung
SAGE	Scientific Advisory Group for Emergencies
SWR	Schweizerischer Wissenschaftsrat
TINA	“There is no alternative”
WHO	World Health Organization
ZDA	Zentrum für Demokratie Aarau
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Impressum

Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR
Einsteinstrasse 2
CH-3003 Bern
T +41 (0)58 463 00 48
F +41 (0)58 463 95 47
swr@swr.admin.ch
www.wissenschaftsrat.ch

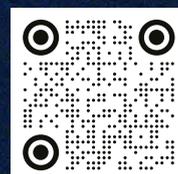
ISBN 978-3-906113-71-5
Bern 2022

Lektorat: Doris Tranter, Stéphane Gillioz
Konzept und Design: Modulator AG, Branding + Design

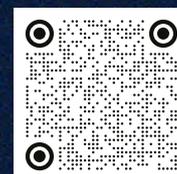
Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR
Conseil suisse de la science CSS
Einsteinstrasse 2
CH-3003 Bern

T +41 (0)58 463 00 48
F +41 (0)58 463 95 47
swr@swr.admin.ch
www.wissenschaftsrat.ch

Blog



LinkedIn



Twitter

