Article scientifique

Article

2020

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Vertrauen statt Verbote : die Kommunikation des Schweizer Bundesrats und Bundesamts für Gesundheit in der COVID-19-Krise

Schröter, Juliane

How to cite

SCHRÖTER, Juliane. Vertrauen statt Verbote : die Kommunikation des Schweizer Bundesrats und Bundesamts für Gesundheit in der COVID-19-Krise. In: Aptum : Zeitschrift für Sprachkritik und Sprachkultur, 2020, vol. 16, n° 2-3, p. 166–174.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:151392>

© The author(s). This work is licensed under a Creative Commons Attribution (CC BY)

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Juliane Schröter

Vertrauen statt Verbote. Die Kommunikation des Schweizer Bundesrats und Bundesamts für Gesundheit in der COVID-19-Krise

Genève Champel an Ostern 2020: Es ist ein strahlend schöner Samstag. Auf dem Weg zum Supermarkt sehe ich mehrere Menschengruppen. Die Menschen aus meiner Nachbarschaft stehen vor Bäckereien und Lebensmittelgeschäften an. Sie unterhalten sich miteinander wie sonst, doch sie wahren ebenso gelassen wie diszipliniert einen Abstand von mindestens zwei Metern, als seien sie nie anderes gewohnt gewesen. „On a vu que les mesures qui étaient décidées par le Conseil fédéral ont été très bien suivies par la population, on est vraiment très content de ça“, so die Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga an einem der folgenden Abende, am 16. April, in der Nachrichtensendung „Forum“ des Radio Télévision Suisse (RTS). Den Eindruck habe ich auch.

Die Maßnahmen, die der Bundesrat, französisch *le Conseil fédéral*, also die Schweizer Regierung, in der sogenannten *COVID-19-Krise* ergriff, unterscheiden sich von den Maßnahmen der Regierungen der meisten Nachbarländer. In der Schweiz wurden zwar mit den beiden Verordnungen „über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)“ vom 28. Februar und 13. März 2020 schrittweise ebenfalls Veranstaltungen verboten, der Präsenzunterricht an Schulen und Hochschulen ausgesetzt, die meisten Geschäfte, auch Restaurants und kulturelle Einrichtungen geschlossen; auch wurden Versammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum verboten und bei kleineren Versammlungen ein Abstand von mindestens zwei Metern zwischen den Beteiligten vorgeschrieben. Doch anders als in den Nachbarländern Italien, Frankreich und Österreich wurde keine Ausgangssperre verhängt – obwohl die Schweiz zu den europäischen Ländern gehörte, die Mitte März die meisten COVID-19-Fälle pro 100.000 Einwohnenden aufwies. Der Bundesrat setzte stattdessen auf Verhaltensempfehlungen, die nicht nur er, sondern vor allem auch das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) zugehört, der Bevölkerung gaben.

Diese Kommunikation des Bundesrats und des BAG war in der kritischen Phase der Pandemie von Mitte März bis Ende April sehr erfolgreich. Dabei verstehe ich hier unter Erfolg, dass die Empfehlungen von der Bevölkerung befolgt und als angemessen erachtet wurden. Meine Einschätzung bezieht sich wohlgerne nicht auf die politischen Maßnahmen in der COVID-19-

Krise, sondern speziell auf die Kommunikation, genauer, auf diejenige Kommunikation, die die Bevölkerung allgemein adressierte. Im Folgenden möchte ich begründen, warum ich von einem Erfolg der Kommunikation mit der Bevölkerung spreche, und zudem drei Thesen dazu aufstellen, warum die Kommunikation erfolgreich war. Dieses Vorgehen ist für die germanistische Politolinguistik ungewöhnlich, denn Letztere ist weitgehend deskriptiv ausgerichtet. Wenn sie sich überhaupt mit Fragen der Wertung beschäftigt – wie in dieser Zeitschrift –, dann in der Regel mit Blick auf Problematisches oder Misslungenes, nicht auf Gelungenes oder gar Erfolg. Ich stelle die Frage nach den Erfolgsfaktoren dennoch, weil ich sie sowohl politisch-praktisch als auch linguistisch-theoretisch für relevant halte.

Der behauptete Erfolg der Kommunikation mit der Bevölkerung lässt sich nicht in einer empirisch befriedigenden Weise nachweisen. Für ihn sprechen jedoch eine ganze Reihe von Indizien: Erstens sind in der Schweiz nach offiziellen Angaben zwischen Ende März und Mai zusehends weniger COVID-19-Fälle pro Tag gemeldet worden (obwohl nicht weniger getestet wurde). Zweitens ist die Zunahme der COVID-19-Fälle nach dem hundertsten Fall laut einer Graphik der NZZ in der Schweiz schneller und stärker begrenzt worden als etwa in Deutschland, Italien oder Spanien (wobei die Schweiz im internationalen Vergleich viel testete). Drittens ist der Median der pro Person und Tag zurückgelegten Kilometer in der Schweiz nach Mitte März drastisch gesunken (und zwar auch in der Gruppe der Über-65-Jährigen, deren Mobilität kaum von zwingenden Maßnahmen wie Schulschließungen oder Home-Office-Anordnungen tangiert worden sein dürfte); dies geht aus einer Studie im Auftrag des Statistischen Amtes des Kantons Zürich, der ETH und des Bundesamts für Statistik hervor. Viertens gaben in einer Umfrage des Unternehmens Link Ende März 87 bis 98% der repräsentativ gewählten Befragten an, zentralen Verhaltensempfehlungen des Bundesrats wahrscheinlich oder sehr wahrscheinlich zu folgen; 79% hielten das Vorgehen des Bundesrats in der Krise zudem für angemessen. Fünftens bekundete der Bundesrat mehrfach öffentlich seine Zufriedenheit mit dem Verhalten der Schweizer Bevölkerung (so etwa auch Bundesrat Alain Berset in der Medienkonferenz des Bundesrats am 20. März, von der unten ausführlicher die Rede sein wird). Und sechstens konstatierten wichtige Deutsch- und Westschweizer Medien, dass die Bevölkerung sich zwar nicht ausnahmslos, aber größtenteils an die Vorgaben und Empfehlungen des Bundesrats und BAG halte (so z.B. im „Forum“ des RTS am 10. April).

Auf welche sprachlich-kommunikativen Merkmale könnte dieser Erfolg zurückzuführen sein? Nach meiner Einschätzung waren drei Merkmale der Kommunikation des Schweizer Bundesrats und Bundesamts für Gesundheit in der COVID-19-Krise für deren Erfolg verantwortlich.

1 Einheit in der Vielfalt

Die Kommunikate, mit denen der Bundesrat und das BAG in der Phase von Ende Februar 2020 bis zum Beginn der Lockerung der Maßnahmen Ende April 2020 auf das Verhalten der Bevölkerung Einfluss zu nehmen versuchten, waren ungewöhnlich zahlreich und vielfältig – vielfältig hinsichtlich der genutzten Medien, Kommunikationsformen, Genres, Modalitäten und natürlich Sprachen, insbesondere aber auch hinsichtlich der Ausführlichkeit und informatorischen Komplexität. Für Menschen mit Wohnsitz in der Schweiz wurde es dadurch beinahe unmöglich, nichts von den Verhaltensempfehlungen des Bundesrats zu erfahren.

Zu den wichtigsten, da am stärksten rezipierten Kommunikaten, gehören nach meiner Einschätzung

- zwei Serien von Graphiken bzw. Plakaten des BAG aus der zweiten Märzhälfte 2020, die im Internet und im öffentlichen Raum stark präsent waren (für ein Beispiel vgl. Abb. 1);
- eine „Offizielle Mitteilung des Bundesrats“, die u.a. die Sender der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR in der zweiten Märzhälfte gestützt auf das „Bundesgesetz über Radio und Fernsehen“ zu Beginn zahlreicher Nachrichtensendungen in Rundfunk und Fernsehen verbreiteten;
- die Medienkonferenzen, die nach den Bundesratssitzungen u.a. von Mitgliedern des Bundesrats gegeben und live übertragen wurden; besondere Aufmerksamkeit erhielt die Konferenz vom 20. März, in der der französischsprachige Bundesrat Alain Berset über den Entscheid des Bundesrats informierte, keine Ausgangssperre zu verhängen, jedoch verschiedene andere Maßnahmen zu ergreifen;
- ein Video, mit dem Bundesrat Alain Berset am 20. März eine Challenge auf Instagram und Twitter startete; es handelte sich um eine Aufforderung, davon zu erzählen, wie man sich aktuell verhalte, und dieselbe Aufforderung an drei weitere Personen zu richten; Berset selbst richtete sie an den international bekannten Tennisstar Roger Federer und zwei weitere in der Schweiz bekannte Personen, die Moderatorin und frühere Miss Schweiz Christa Rigozzi und den Rapper Stress;
- ein offener Brief der Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga an die Bevölkerung vom 21. März, der in zahlreichen (Online-)Zeitungen wie „Blick“, „20 Minuten“, „Le matin“, „Tribune de Genève“, „24 heures“ und auf den Websites der Unternehmenseinheiten der SRG SSR veröffentlicht wurde (vgl. Abb. 2);

- ein Video der Bundeskanzlei, mit dem sich alle sieben Bundesratsmitglieder vor Ostern an die Bevölkerung wandten (vgl. Abb. 3).

Abb. 1: Graphik bzw. Plakat des Bundesamts für Gesundheit (BAG) (Bildzitat von: <https://bag-coronavirus.ch/downloads/>; Abfrage: 28.04.2020).

Abb. 2: Brief der Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga (Bildzitat von: <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/interviews-und-stellungnahmen/brief-bevoelkerung-corona.html>; Abfrage: 28.04.2020).

Abb. 3: Titelbild des Videos der Bundeskanzlei (Bildzitat von: https://twitter.com/BR_Sprecher; Abfrage: 28.04.2020).

Die Liste lässt erahnen, dass der Bundesrat und das BAG in der COVID-19-Krise zum Teil auf ungewohnte Weise mit der Bevölkerung kommunizierten. Dieses Überraschungsmoment verschaffte den Kommunikaten des Bundesrats eine besondere Aufmerksamkeit in den Medien und damit auch in der Bevölkerung. Ungewöhnlich war zunächst, dass der Bundesrat von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machte, über Radio- und Fernsehsender eine „Offizielle Mitteilung“ zu verbreiten. Neuartig war aber auch das Ausmaß, in dem der Bundesrat und das BAG in ihrer Kommunikation die sozialen Netzwerke berücksichtigten. Illustrieren lässt sich das etwa mit dem Twitter-Account des BAG: Folgten die Tweets des BAG noch im Dezember 2019 und Anfang Januar 2020 oft im Abstand von mehreren Tagen, wurden mit der Pandemie im Frühling 2020 viele Nachrichten pro Tag zum Normalfall. Dabei waren zahlreiche Kommunikate – z.B. die diversen Graphiken und Videos – offensichtlich auf die Verbreitung über soziale Netzwerke hin angelegt. Überraschend war schließlich auch, wie persönlich die sieben Bundesratsmitglieder zum Teil kommunizierten. Dies gilt insbesondere für das Oster-Video, in dem die Mitglieder erzählten, was sie eigentlich an Ostern vorgehabt hätten und nun stattdessen zu Hause machten. Normalerweise verwenden die Regierungsmitglieder in der Schweiz keine persönlichen Eigenschaften, Erfahrungen oder Handlungen als Argumente für den Standpunkt, von dem sie zu überzeugen versuchen; mit dem Video wurde diese Regel gebrochen.

Trotz aller Vielfalt enthielten die zentralen Kommunikate alle die Verhaltensempfehlung des Bundesrats, wenn irgend möglich zu Hause zu bleiben. Diese Einheit in der Vielfalt hat sicher das Wiedererkennen und Erinnern der Empfehlung begünstigt. Auf den Plakaten lautete die Empfehlung „Jetzt zu Hause bleiben“ bzw. „Bleiben Sie jetzt zuhause“, in der Radio- und TV-

Mitteilung hieß es „Bleiben Sie zu Hause, insbesondere, wenn Sie alt oder krank sind“, wobei anschließend mögliche Ausnahmen ergänzt wurden, auf der erwähnten Medienkonferenz wurde gesagt „Bleiben Sie, wenn immer möglich, zu Hause“, wobei wiederum in der Folge die Ausnahmen erwähnt wurden, im Challenge-Video hörte man „Restez à la maison autant que possible“, im offenen Brief war zu lesen „Bleiben Sie daheim, wenn Sie älter als 65 oder krank sind“, und im Oster-Video hieß es „Bleiben Sie gemütlich zu Hause“ (beim Ostervideo, in dem alle Bundesratsmitglieder ihre Sprache sprachen, gebe ich jeweils die standarddeutschen Untertitel wieder). Es fällt auf, dass die Kernbotschaft nicht nur wiederkehrte, sondern auch stets sehr ähnlich formuliert war – nämlich maximal unmissverständlich mit der imperativisch genutzten Verbform der dritten Person Plural *bleiben* und dem folgenden Pronomen der dritten Person Plural *Sie*. Kürzer und klarer lässt sich eine Aufforderung auf Deutsch nicht ausdrücken.

Ein Nebenaspekt ist in diesem Zusammenhang erwähnenswert: Die Verhaltensempfehlungen, die der Bundesrat und das BAG der Bevölkerung gaben, waren überwiegend positiv formuliert, sie hatten, mit anderen Worten, Gebots- und nicht Verbotscharakter: „Bleiben Sie zu Hause“ hiess es, nicht aber *Gehen Sie nicht nach draussen*, des Weiteren „Abstand halten“ oder „Bleiben Sie auf Distanz zu anderen Menschen“ (so auf den Plakaten und im Brief von Simonetta Sommaruga) statt *Kommen Sie anderen nicht zu nah* usw. Man kann vermuten, dass die Bereitschaft der Bevölkerung, Positives zu tun, im Allgemeinen grösser ist, als diejenige, Negatives zu lassen.

2 Argumentation

Ein zweites Merkmal zieht sich wie ein roter Faden durch die Kommunikation des Schweizer Bundesrats und Bundesamts für Gesundheit in der COVID-19-Krise: Die Verhaltensempfehlungen wurden fast durchgängig mit Argumenten begründet, und auch deren wichtigste waren gleich oder ähnlich. So wurde nicht nur gesagt oder geschrieben, wie man sich verhalten solle, sondern auch, warum. Je nach Komplexität des Kommunikats waren die Argumente natürlich unterschiedlich in Anzahl und Ausführlichkeit. „So schützen wir uns“ und „Retten Sie Leben“ lauteten die einfachen Gründe, die auf den Plakaten gegeben wurden. Alain Berset argumentierte bei der Medienkonferenz am 20. März ähnlich, aber ausführlicher:

Was uns schützt, das ist unser Verhalten, das ist unser Verhalten, und das müssen wir auch noch einmal betonen, es ist unser Verhalten, das entscheidet, ob die Maßnahmen auch erfolgreich sind, und damit können wir beeinflussen, ob die Intensivstationen in den Spitälern überlastet sind oder wie viele Menschen erkranken und sterben.

Vergleichbar damit begründete Simonetta Sommaruga ihren Aufruf: „So helfen Sie sich. Und so helfen Sie den anderen“. Und im Oster-Video aller sieben Bundesratsmitglieder begründete Viola Amherd das empfohlene Verhalten wiederum ähnlich: „Weil wir in dieser Krise zusammenhalten müssen und uns einschränken, damit sich das Virus nicht noch stärker weiterverbreitet“. Wie in den Beispielen ersichtlich ist, wurden sehr oft sogenannte pragmatische Argumente gegeben, bei denen aus der Wünschbarkeit der Folge auf die Wünschbarkeit der Ursache (hier des empfohlenen Verhaltens) geschlossen werden soll.

Das Oster-Video ist jedoch noch auf eine andere Art argumentativ: Wie erwähnt, erzählten die Bundesratsmitglieder darin, was sie an Ostern eigentlich geplant hatten und was sie nun stattdessen tun wollten: „Ich wollte mit meiner Frau nach Villars. Aber in der jetzigen Situation werde ich zu Hause in Bursins bleiben“, so etwa Bundesrat Guy Parmelin. Oder Bundesrätin Viola Amherd: „Ich gehe vielleicht einmal Velo fahren oder einmal ein bisschen spazieren. Aber sonst mache ich nichts. Ich gehe nicht weg. Ich bleibe zu Hause“. Auf den ersten Blick scheint es sich hierbei um ein komplexes Autoritätsargument zu handeln: Aus dem Umstand, dass eine Autorität (hier der Bundesrat) eine Ansicht vertritt, soll geschlossen werden, dass die Ansicht richtig ist. Bei genauerer Betrachtung liegt jedoch die Interpretation näher, dass es sich um ein Vergleichsargument handelt. Aus dem Umstand, dass etwas auf eine vergleichbare Gruppe (hier auf die Bundesratsmitglieder) zutrifft, soll geschlossen werden, dass es auch auf einen selbst zutrifft oder jedenfalls zutreffen sollte. Diese Lesart ist die plausibelste, weil die Mitglieder des Bundesrats ihre Vergleichbarkeit mit der Bevölkerung mit verschiedenen Mitteln betonten: indem sie Osterpläne wie Familien- und Restaurantbesuche schilderten, die zweifellos auch viele andere Menschen in der Schweiz hatten, indem sie sich vor einem Hintergrund zeigten, der als ihre Wohnung interpretiert werden konnte, indem die Deutschschweizer Bundesräte ihren Dialekt sprachen und indem sich die Bundesräte als Personen darstellten, für die die Empfehlungen des Bundesrats genauso gelten wie für alle anderen. So äußerte sich Bundesrat Ueli Maurer: „Ich mache das, was der Bundesrat gesagt hat. Machen Sie es auch so“.

3 Rekurs auf nationale Werte

Es lässt sich nicht übersehen, dass in der Kommunikation des Schweizer Bundesrats und Bundesamts für Gesundheit in der COVID-19-Krise immer wieder auf zentrale Schweizer Werte rekurriert wurde: auf Freiheit und Eigenverantwortung. Auf diese wurde immer wieder direkt oder indirekt verwiesen – und zum Teil wurden sie sogar explizit als schweizerisch

ausgewiesen. Indem die Maßnahmen des Bundesrats als solche dargestellt wurden, die der Bevölkerung eine relative Freiheit, dafür aber auch staatsbürgerliche Verantwortung gaben, und dadurch, dass das Abgeben und Annehmen dieser Verantwortung zum Teil ausdrücklich als schweizerisch bezeichnet wurden, entstand der Eindruck, dass man sich mit der Befolgung der Empfehlungen schweizerisch verhalte und dass man einen Beitrag leiste zum Fortbestehen des typisch schweizerischen, vertrauensvoll-partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Regierung, Behörden und Bevölkerung. Die Befolgung der Verhaltensempfehlungen wurde damit zu einer Art kollektiven Identitätsarbeit.

Unscheinbar, aber bedeutsam dafür war zunächst, dass die Illokution der Verhaltensanweisungen des Bundesrats und des BAG immer wieder explizit als *Empfehlung* gekennzeichnet wurde. Die Radio- und TV-Mitteilung etwa wurde als „Empfehlung des Bundesrates“ angekündigt. Ebenso sprach Bundesrat Berset bei der Medienkonferenz von „Empfehlungen“. Auch auf der Website des BAG war von einer „Empfehlung des Bundesrates“ die Rede. Sprechakttheoretisch besteht ein Unterschied zwischen einer Empfehlung, einem Aufruf, einer Anweisung oder gar Anordnung – die Stärke der Aufforderung nimmt schrittweise zu. Die Bezeichnung als *Empfehlung* – die übrigens auch stets zu finden ist, wenn der Bundesrat die Bevölkerung vor Volksabstimmungen vom eigenen Standpunkt zu überzeugen versucht – rückte die Freiwilligkeit der Befolgung der Direktive, d.h. die eigene Verhaltensfreiheit, in den Vordergrund.

Dasselbe gilt für die Argumentation: Auch sie akzentuierte indirekt die Freiheit der Bevölkerung; denn man argumentiert generell nur dann, wenn das Gegenüber von einem Verhalten überzeugt, nicht aber dazu gezwungen werden kann oder soll.

Auch dort, wo an die Verantwortung der Bevölkerung appelliert wurde, wurde die Freiheit der Bevölkerung akzentuiert, setzt doch Eigenverantwortung Freiheit voraus. Diese Verantwortung wurde immer wieder angesprochen: „Der Bundesrat und die Schweiz brauchen Sie“ stand auf den Plakaten, „Der Bundesrat und die Schweiz zählen auf Sie“ wurde in der Radio- und TV-Mitteilung verlautbart; ähnlich sagte Bundesrat Berset in seinem Video: „Nous avons tous, je crois, un rôle vraiment important à jouer [...] C'est une question de responsabilité pour chacune et chacun“. Und Bundespräsidentin Sommaruga schrieb entsprechend in ihrem Brief: „Jetzt kommt es auf uns alle an [...] Es ist [...] wie so häufig in unserem Land: Es braucht die Bevölkerung. Wir, liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger, haben es in der Hand“. Besonders oft wurde die Verantwortung der Bevölkerung von Alain Berset bei der Medienkonferenz angesprochen: „Chaque personne a un rôle à jouer“, „nous devons maintenant ensemble comme société montrer que nous sommes capables de prendre nos responsabilités“. Berset wandte sich

auch auf Deutsch an das Publikum, das nicht seine Erstsprache, aber natürlich eine wichtige Landessprache ist:

Der Bundesrat [...] will, wenn immer möglich, keine Ausgangssperre für die Schweiz. Zu unserer Freiheit gehört ganz auch die Bewegungsfreiheit, aber dafür brauchen wir, dass die ganze Bevölkerung jetzt mitmacht, mitmacht und an die Empfehlungen sich hält, weil letztendlich es ist nicht die Ausgangssperre, die uns schützt [...], was uns schützt, das ist unser Verhalten.

Berset stellte das vom Bundesrat gewählte Vorgehen, auf die Eigenverantwortung der Bevölkerung zu setzen, explizit als schweizerisch dar: „Wir brauchen einfach die Leute mit uns zu haben, das ist auch sehr schweizerisch“. Noch weiter ging Simonetta Sommaruga in ihrem Brief. Sie betonte nicht nur die Selbstverantwortung der Bevölkerung, sondern nahm in einer Self-Fulfilling-Prophecy vorweg, dass die Bevölkerung dieser gerecht werde, und wies dies als schweizerisch aus: „Genau das hat die Schweiz immer ausgezeichnet. Wenn es darauf ankommt, sind wir mehr als 26 Kantone und 8,5 Millionen Menschen. Wir sind *ein* Land. Und wir sind füreinander da“. Dass die Befolgung der Verhaltensempfehlungen der Regierung und Behörden auf diese Weise zu einem Beitrag zur schweizerischen Identität gemacht wurde, war nach meiner Überzeugung ausschlaggebend dafür, dass die Kommunikation des Schweizer Bundesrats und Bundesamts für Gesundheit in der Hochphase der COVID-19-Krise insgesamt erfolgreich war. Dies wirft die Frage auf, ob es sich um ein internationales Muster handelt – ob also auch Regierungen anderer Länder, in denen die Pandemie relativ rasch und stark eingedämmt werden konnte, in ihrer Krisenkommunikation auf nationale Traditionen und Werte rekurrten.

Prof. Dr. Juliane Schröter
Université de Genève
Département de langue et littérature allemandes
Uni Bastions
5 rue De-Candolle
CH-1211 Genève 4
E-Mail: juliane.schroeter@unige.ch