Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 12 (1972)

Artikel: Verwaltung und Wissenschaft : zwei praktische Fälle

Autor: Reich, Richart

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-171754

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

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

VERWALTUNG UND WISSENSCHAFT: ZWEI PRAKTISCHE FÄLLE

Gesprächsleitung :

Richard Reich, Präsident der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft

Dialogpartner :

Direktor Dr. Rudolf Bieri, Eidgenössische Finanzverwaltung
Dr. Kurt Fröhlicher, Generalsekretariat des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements
Prof. Dr. Walter Adolf Jöhr, Hochschule St. Gallen
Prof. Dr. Hans Würgler, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

I. Die « Kommission Jöhr »

Direktor Dr. Rudolf Bieri : Die « Kommission Jöhr », eine der vielen hundert Kommissionen, die im Bund schon tätig waren und heute noch tätig sind — zurzeit sollen es über 400 sein —, war sowohl hinsichtlich Entstehung wie auch hinsichtlich praktische Auswertung von Interesse. Ich möchte mich kurz zur Vorgeschichte, zur Auftragsstellung und auch Zusammensetzung der Kommission äussern; Herr Professor Jöhr wird dann auf die Arbeitsweise und auf bestimmte Fragen eintreten, und anschliessend werden wir uns auch über das Problem der praktischen Erfahrungen unterhalten.

Zunächst die Frage: Wie kam es überhaupt zu dieser Kommission? Die Vorgeschichte an sich ist schon recht interessant. Zu Beginn des Jahres 1965 führte unser Departement im Rahmen des Ausbaus der bisher nicht kontinuierlich geführten Finanzplanung umfassende Erhebungen über die mutmassliche Entwicklung des Bundeshaushaltes in den kommenden fünf bis zehn Jahren durch. Auf Grund dieser Erhebung im Februar und März kam es zum Schlusse, dass die sich abzeichnenden neuen Bedürfnisse, wie unter anderem die Verstärkung der Forschungsförderung, die Förderung der kantonalen Hochschulen (es lag damals der Bericht Labhart vor), die Verbesserung der sozialen Wohlfahrt sich nicht ohne zusätzliche Einnahmen befriedigen liessen. Erste Erhebungen ergaben Defizite in der Grössenordnung von einer halben bis einer ganzen Milliarde Franken bis gegen Ende des Jahrzehnts. Das Departement schlug deshalb im Februar dem Bundesrat die Bildung einer aus 16 Mitgliedern bestehenden Kommission vor mit der Aufgabe, Vorschläge für die Beschaffung neuer Mittel auszuarbeiten. Neben Vertretern der Wissenschaft, einzelnen kantonalen Finanzdirektoren und Vertretern der Wirtschaft hätte diese Kommission auch einige Politiker umfassen sollen, um — wie es im Auftrag hiess — « für die späteren Konsultationen mit den Kantonen und der Wirtschaft

sowie die Verhandlungen in den Räten eine gute Ausgangsbasis zu schaffen ».

Herr Professor Jöhr war als Präsident dieser Kommission vorgesehen, und so ist dann sein Name mit dem, was folgt, verbunden worden. Denn Ende März, kurz nachdem der Bundesrat mit der Bildung dieser Kommission im Prinzip zugestimmt hatte — an sich hätte das Departement die Kommission einsetzen wollen —, zeigte es sich in den internen Arbeiten, dass die Einnahmenschätzungen nicht sicher waren. Man hatte mit verschiedenen Annahmen der wirtschaftlichen Wachstumsrate zu variieren versucht, wobei sich zeigte, dass das von entscheidender Bedeutung war. Die Einnahmen schwankten nämlich je nach diesen Annahmen ungefähr in den Grössenordnungen, wie sich die Defizite bewegten. Und in dieser ungewissen Lage fand man, dass man zunächst einmal mit Herrn Professor Jöhr, dem präsumtiven Kommissionsvorsitzenden für diese Einnahmenbeschaffungskommission, sprechen sollte, denn man betrachtete ihn ja gleichzeitig als Spezialisten für diese ökonomisch bedeutsame Frage. In diesem Gespräch — im März 1965 — kam dann der damalige Direktor im Beisein von Mitarbeitern mit Professor Jöhr überein, dass es unumgänglich sei, zunächst einmal die Planungsgrundlagen der Verwaltung wissenschaftlich zu untersuchen und die Frage der Einnahmenbeschaffung auf später zu verschieben.

Zu diesem Zwecke wurde nun eine ausschliesslich aus Hochschuldozenten bestehende Kommission gebildet; die Nominationen erfolgten weitgehend nach Vorschlägen von Herrn Professor Jöhr und unmittelbar befragten Professoren selbst. Man wählte bewusst Nationalökonomen, die mit den Wachstumsproblemen vertraut waren. Es handelte sich also um neutrale Experten, die nicht nach der in diesem Lande üblichen « Geometrie » zusammengesucht wurden. Die Zusammensetzung der Kommission war die folgende: Professor Jöhr Vorsitzender, Professor Bickel (Universität Zürich), Professor Bombach (Universität Basel), Professor Goetschin (Universität Lausanne), Professor L'Huillier (Universität Genf), Professor Kneschaurek (St. Gallen), Professor Würgler (ETH) und Dr. Widmann (heute Universität Freiburg), der gleichzeitig als wissenschaftlicher Sekretär amtieren sollte. Daneben bestand von Anfang an die Meinung, dass auch die Verwaltung nicht nur Sekretäre zur Verfügung stellen sollte, sondern auch durch Chefbeamte des Departements von Anfang an beratend und auskunftgebend mitwirken sollte.

Der Auftrag der Kommission wurde nicht schon vor dem Beginn der Arbeiten festgesetzt, sondern erst nach den ersten Sitzungen; die erste Sitzung fand im Juli statt, und der Auftrag wurde im Oktober endgültig definiert. Er lautete, die Kommission solle die mutmassliche Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes für die Zehnjahresperiode 1965-1974 untersuchen. Es wurde beigefügt, der Zweck dieser Abklärung bestehe in erster Linie darin, zu eruieren, ob die bestehenden Steuerquellen zur Deckung der zu erwartenden künftigen Ausgaben ausreichten. Es

seien demnach bezüglich der Ausgaben auch jene Aufgaben zu berücksichtigen, die der Bund, sofern die Mittel vorhanden wären, im Lauf der erwähnten Periode wahrscheinlich in Angriff nehmen würde; bei der Schätzung der Einnahmen sei dagegen von der bestehenden Einnahmenordnung auszugehen.

Die Motivation war somit doppelter Natur. Man wollte zunächst das Fachwissen heranziehen, um Gewissheit zu bekommen, ob tatsächlich mit einer Finanzierungslücke im geschätzten Ausmass zu rechnen sei. Es ging um die Erforschung der Zukunft mit der Hilfe der Wissenschaft — um Prognose und Fehlprognose. Darüber hinaus wollte man eine bessere Legitimation haben, um später diese Finanzierungslücke vorzutragen, wusste man doch aus Erfahrung, dass das in diesem Lande, wenn es um Steuerzahlen geht, nicht sehr gerne geglaubt wird, und dass die Opposition dann meistens Zahlengrundlagen anzieht.

Im Verlauf der Arbeit, bei welcher, wie gesagt, Vertreter des Departementes mitwirkten — der damalige Direktor der Finanzverwaltung, der Vizedirektor der Steuerverwaltung, der heutige Direktor und weitere Spezialisten der beiden Abteilungen (ich selbst hatte Gelegenheit, praktisch an allen Sitzungen teilzunehmen) — wurde dann die Aufgabe mit Zustimmung des Departements erweitert; die Kommission kam zum Schluss, dass sie eigene Methoden zur Schätzung der Einnahmen und Ausgaben entwickeln musste und dass sie damit auch die Basis für die Methoden und Grundlagen der Finanzplanung zu legen hatte. Um ein vollständiges Bild zu geben, entschloss sich die Kommission deshalb, auch die Entwicklungstendenzen in den kantonalen Haushalten zu ermitteln. Formell war die Kommission vom Vorsteher des Finanz- und Zolldepartementes eingesetzt; allerdings war auch hier wegen der Bedeutung der Angelegenheit vorher der Bundesrat orientiert und angehört worden. Das ist die kurze Vorgeschichte, Zusammensetzung und Aufgabenstellung.

Professor Dr. Walter Adolf Jöhr: Obwohl die Mitglieder der Expertenkommission in erster Linie im Hinblick auf ihre Qualifikation als Wachstumstheoretiker, Finanzwissenschafter und Prognostiker ausgewählt wurden, mussten wir natürlich auch darauf achten, dass die wichtigsten politischen Gruppen unseres Landes vertreten waren, da sonst die Gefahr bestanden hätte, dass die Ergebnisse der Untersuchung schon wegen der Einseitigkeit der Zusammensetzung der Kommission in Frage gestellt worden wären. So ergab sich schliesslich eine Kommission, in der auch die welsche Schweiz, die katholische Bevölkerung und die Sozialdemokratie vertreten waren.

Die Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung war sehr eng, was sich schon darin äusserte, dass fast bei allen Sitzungen der Direktor und der Vizedirektor der Finanzverwaltung, der Vizedirektor der Steuerverwaltung, zusammen mit seinem Chefstatistiker und seinem Fachmann für die Probleme der Warenumsatzsteuer, sowie der Vizedirektor des Eidgenössischen Statistischen Amtes anwesend waren. Darüber hinaus pflegte die

Kommission engen Kontakt mit zahlreichen weiteren Beamten der Finanzverwaltung und der übrigen Zweige der Bundesverwaltung.

Dieser enge Kontakt erwies sich schon deshalb als erforderlich, um schrittweise die Aufgabe der Kommission zu konkretisieren. Wie bereits Direktor Bieri dargelegt hat, war der Auftrag der Kommission ursprünglich enger gedacht; es ergab sich aber aufgrund der Untersuchungen und Überlegungen der Kommission schon relativ rasch die Notwendigkeit, diesen Auftrag zu erweitern.

Die enge Zusammenarbeit mit den Behörden war aber auch deshalb geboten, weil fast jeder Einnahme- und Ausgabeposten — was historisch bedingt war und meist Resultat eines politischen Kompromisses bildete — irgendwie ein Sonderfall war, den wir ohne Mitarbeit von Beamten der Finanzverwaltung nicht, oder auf alle Fälle nicht innert nützlicher Frist, hätten durchleuchten können.

Der Kontakt mit der Verwaltung war offen und angenehm und wir sind dankbar für alles Know-how, das wir von ihr empfangen haben, aber auch für alle Warnungen, an denen es ebenfalls nicht gefehlt hat.

Nun möchte ich einige Worte zur Arbeitsweise der Kommission sagen. Damit innerhalb einer angemessenen Frist und nicht erst nach Jahren, wie das leider bei unseren Kommissionen häufig der Fall ist, ein Untersuchungsergebnis vorgelegt werden kann, müssen die Experten so ausgewählt werden, dass eine fruchtbare Zusammenarbeit möglich ist. Es muss also schon bei der Bildung der Expertenkommission darauf geachtet werden, dass man nicht gehemmt wird durch die ewigen Zweifler, die alles immer wieder von übergeordnetem Blickwinkel aus in Frage stellen und die Gegner einer eindeutigen Deduktion von gewählten Voraussetzungen sind. Die vom Finanzdepartement eingesetzte Kommission hat diesen Anforderungen in vollem Umfange entsprochen.

Nicht selten wird in den zur Lösung eines bestimmten Problems bestellten Kommissionen viel zu lange diskutiert, bis man nach einem Jahr oder zwei Jahren feststellt, dass man eigentlich einen Bericht verfassen sollte. Demgegenüber einigte sich die Finanzplanungskommission schon in der ersten Sitzung auf eine Disposition des Schlussberichtes und verteilte die Arbeit für die Redaktion dieses Berichtes auf ihre Mitglieder. Die Disposition war zugleich der Plan für die Erarbeitung der erforderlichen Erkenntnisse. Trotzdem haben wir die Arbeit gewaltig unterschätzt. Und wir wären nie rechtzeitig fertig geworden, wäre es nicht möglich gewesen, das wissenschaftliche Sekretariat aus dem Nachwuchspotential der Hochschule mehrfach von heute auf morgen zu verstärken.

Tiefgreifende Meinungsunterschiede zeigten sich nur in einem Punkt, nämlich in der Frage nach der Art des Einsatzes des Elastizitätskoeffizienten bei der Steuerprognose für andere Grade der Inflation, als sie in der Basisperiode herrschten. Aber durch verschiedene Exposés, Briefe und Besprechungen konnten diese Meinungsverschiedenheiten beigelegt werden, wobei es gelang, alle Mitglieder von der Richtigkeit der getroffenen Lösung zu überzeugen.

Richard Reich : Damit können wir gleich zur Frage übergehen: Wie wurde diese ganze Arbeit aufgenommen? Welche Erfahrungen haben Sie in der Verwaltung mit dem Bericht gemacht?

Direktor Bieri : Über den sehr umfangreichen Bericht könnte man natürlich sehr lange sprechen; ich versuche mich ganz kurz zu äussern. Als erstes möchte ich — nach den Erfahrungen, die ich in andern Kommissionen gemacht habe, bezüglich der Arbeitsweise sagen, dass es sich sehr gelohnt hat, dass der Präsident am ersten Sitzungstag eine praktisch fertige Disposition für alle Arbeiten vorgelegt hat. Damit ist sicher diese Riesenarbeit für alle Teile ganz gewaltig erleichtert worden. Der Präsident ist in allen Kommissionen und in allen Gremien natürlich immer ein entscheidender Mann; das gilt auch in einer Demokratie.

Was die Aufnahme des Kommissionsberichts in der Verwaltung und die Beziehungen der Kommission zur Verwaltung betrifft, so möchte ich unterstreichen, dass die Mitwirkung in dieser Kommission etwas vom Interessantesten und für mich Lehrreichsten war, das ich je miterleben durfte, und ich glaube, es ging allen so. Ich glaube auch feststellen zu dürfen, dass auch für die Wissenschafter die Gelegenheit, einmal in diesen « Riesensalat » der Verwaltung sehen zu können und beobachten zu können, dass nicht ganz alles so einfach ist, wie es im Modell aussehen könnte, sicher auch interessant war.

Nie hat man von der Kommission verlangt oder ihr nahegelegt, sie möge dafür sorgen, dass das von der Verwaltung angenommene Defizit einfach bestätigt werde. Man war von vornherein bereit, je nach dem Ergebnis Schlüsse zu ziehen, und man wäre durchaus bereit gewesen, keine neuen Einnahmen zu beschaffen, wenn keine Finanzierungslücke zu erwarten war. Natürlich waren wir dann « beruhigt », als wir feststellten, dass die Zahlen der Kommission eher noch höher waren als die von der Verwaltung aufgrund erster Arbeiten ermittelten Zahlen.

Unterschiede in den Auffassungen ergaben sich naturgemäss dort, wo die Verwaltungsvertreter gelegentlich auf die praktischen Schwierigkeiten der Realisierung hinweisen mussten und Warnlichter aufsteckten. Eines der grossen Probleme war natürlich vorauszusehen, nämlich die Frage, ob man bei den Ausgaben variieren solle oder nicht. Hier war die Kommission schon im Auftrag irgendwie gebunden und nicht ganz frei. Sodann stand sie auch vor den Schwierigkeiten, die sich aus ihrem einmaligen Versuch einer integralen Betrachtungsweise ergaben. Das erlaubte natürlich nicht, in sämtlichen Spezialitäten zu variieren. Wir vertraten in verschiedenen Punkten die Auffassung, dass es nicht von Gutem sei, wenn man im Bericht den Anschein erwecke, dass da einfach eine Eigengesetzlichkeit am Werke sei, die überhaupt keine Einflussnahme mehr erlaubte. Die Verwaltung selbst war immer der Ansicht, dass auf Grund des Berichtes auch auf der Ausgabenseite würden Entschlüsse gefasst werden müssen,

was dann auch geschah. Es ist aufgrund dieser Finanzplanungsarbeit Verschiedenes bewusst gebremst worden.

Aber man darf generell feststellen, dass sowohl die Verwaltung wie das Departement und der Bundesrat den Vorschlägen und den Schlussfolgerungen der Kommission gefolgt sind. Die Kommission zog nämlich aus ihren sehr umfangreichen Arbeiten den Schluss, dass es dringend nötig sei, Einnahmen zu beschaffen, dies in der Kenntnis der Tatsache, dass das in diesem Lande eine ausserordentlich schwierige Angelegenheit ist. Sie schlug ein Sofortprogramm für die Beschaffung zusätzlicher Einnahmen vor, und relativ rasch wurde diesem Vorschlag gefolgt. Der Bundesrat entschloss sich für eine Vorlage, die dann allerdings bekanntlich Schiffbruch erlitt. Es war auf diesem Gebiet nicht der erste Schiffbruch, den wir erlebt haben, und es war sicher auch nicht unser letzter; deshalb haben wir in unserem Departement schon längst schwimmen gelernt.

Anders verhielt es sich mit der Aufnahme im Parlament und in der Öffentlichkeit: Im Gegensatz zur Verwaltung und zu jenen Stellen, die ja von Anfang an mitwirken konnten und auch wussten, um was es ging, und aufgrund eigener Kontakte im Bild waren, ist dann in der Öffentlichkeit eine am Anfang auch für uns erstaunlich heftige Kritik geäussert worden, und dies war erst recht im Parlament der Fall. Ich war an verschiedenen Sitzungen in der Finanzkommission, die diesen Bericht sehr negativ beurteilte. Vor allem wurde dem Bericht vorgeworfen, die Kommission hätte für sich das Recht in Anspruch genommen, auf der Ausgabenseite politische Wertungen vorzunehmen, etwas, das ihr nicht zustünde. Verschiedene kritisierten auch, dass der Bericht viel zu umfangreich und folglich für das Parlament und die entscheidenden Organe nicht mehr verdaubar sei. Dies trifft z.T. zu; obschon die Kommission ein zweckmässiges Verfahren gewählt hatte und alle sehr komplizierten Tabellen, logarithmischen Berechnungen, usw. in einen umfangreichen Tabellentext verwiesen hatte, gab es im Textteil doch noch so viele Berechnungen, dass sehr wahrscheinlich nur sehr wenige Leute diesen Bericht von A bis Z durchgelesen haben, sicher kein Bundesrat und vermutlich auch nur ganz wenige Parlamentarier. Ich gehöre sehr wahrscheinlich auch nur zu den wenigen Leuten der Verwaltung, die ihn gelesen haben, weil wir mitgewirkt haben.

Auch aussenstehende Organisationen — so etwa die Wirtschaftsförderung — haben hier sehr kritisch geschrieben, aber auch sehr viele andere Stellen.

Da sich dann bald zeigte, dass die prognostizierten Defizite nicht eintraten, ist natürlich diese Erscheinung auch noch mehr auf den Bericht übertragen worden, und er verlor bald an Interesse und verschwand aus der Diskussion. Wir selbst haben dann dafür gesorgt, dass man nicht immer von dieser « Kommission Jöhr » spreche. Das bedeutete indessen nicht, dass wir diesen Bericht einfach in die berühmte « Schublade » gelegt haben. Erstaunlicherweise hat also, so kann man generell feststellen,

der Bericht den ursprünglichen Hauptzweck, nämlich in der politischen Diskussion durch ein unabhängiges Urteil eine Legitimation zu schaffen, nicht erfüllt.

Dagegen haben die vor allem in methodologischer Hinsicht sehr interessanten Untersuchungen wertvolle Grundlagen geschaffen, die weiter bearbeitet wurden. Sie haben auf alle Fälle wesentlich dazu beigetragen, die Finanzplanungsarbeiten zu vertiefen. Bereits der erstmalige Versuch, eben einen integralen Überblick zu bekommen und die Interdependenzen zwischen den verschiedenen Grössen zu erfassen, war sehr wertvoll. Es war ja nicht so wichtig, dass alle diese Berechnungen auch stimmten, als vielmehr, dass das ganze System, das in dieser Trendprognose steckte, einmal ermittelt wurde. Ich kann also sagen, dass diese Arbeit auf Fälle noch heute irgendwie wirkt und dass nicht zuletzt auch die Kontakte mit der Wissenschaft für alle Beteiligten interessant waren.

Ich würde meine persönlichen Erfahrungen wie folgt zusammenfassen: Von vornherein war es problematisch, das Problem der Ausgabenschätzung einer wissenschaftlichen Kommission zu übergeben. Man hätte diese Schätzungen vielleicht besser auf die Einnahmenseite beschränkt. Auch steht fest, dass ein solcher Bericht, soweit er dann in der politischen Praxis verwendet werden muss, kürzer sein sollte. Und eine dritte Erfahrung: Man hat sehr wahrscheinlich auch den Fehler gemacht, dass die Arbeit dieser Kommission — das ist aber nicht ihr Fehler — zu sehr politisch dramatisiert und hochgespielt worden ist. Sie ist damit von Anfang an auch mitten in die Auseinandersetzung, die in diesem Lande bei jeder Steuervorlage einfach kommt, gezogen und zu Unrecht diskreditiert worden.

Professor Jöhr : In einer anderen Kommission der Eidgenossenschaft habe ich folgende Situation miterlebt. Die Diskussion bewegte sich etwas in Richtung kühn erscheinender Neuerungen. Da erklärte der anwesende Vertreter des Bundes, der Departementschef würde mit einer solchen Lösung sicher nicht einverstanden sein. Einzelne Mitglieder der Kommission waren bereit, sich der Meinung der obersten Autorität zu unterziehen. Ich protestierte und sagte: « Der Departementschef hat uns als Experten berufen, weil er *unsere* Meinung hören will. Also sind wir ihm gegenüber verpflichtet, auf unserer Stellungnahme zu beharren. Überdies wissen wir gar nicht, ob er sich nicht unsere Auffassung zu eigen machen würde, wenn er alle in der Kommission vorgebrachten Argumente gehört hätte. » Interventionen dieser Art erfolgten in unserer Kommission nicht. Aber es tauchten doch Probleme ähnlicher Art auf.

Um die wichtigsten Einnahmen und einige Ausgaben zu prognostizieren, betrachteten wir sie als abhängige Variablen des Brutto-Sozialproduktes. Zu dessen Prognose benötigten wir die Zahl der Arbeitskräfte. Um die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte prognostizieren zu können, mussten wir wissen, was der Bund in den nächsten zehn Jahren für eine Politik bezüglich der ausländischen Arbeitskräfte verfolgt. Ein Mitglied der Kom-

mission sagte hierauf: « Fragen wir doch den Bundesrat, was er zu tun gedenkt. » Ich sprach mich dagegen aus. Der Bundesrat war nämlich damals — es war Spätsommer 1965 — noch gar nicht in der Lage, diesbezüglich eine Aussage zu machen. Der Kampf zwischen den Befürwortern einer Erweiterung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften und den Gegnern war damals noch in keiner Weise ausgefochten. Deshalb wäre auch der Bundesrat noch nicht bereit gewesen, diesbezüglich eine Regierungserklärung, mit der er sich öffentlich festgelegt hätte, abzugeben. Hätte man den Bundesrat angefragt, so hätte man damit nur die Arbeit verzögert. Unsere Kommission hat sich somit selbst entschlossen, sich für eine bestimmte Annahme zu entscheiden. Sie hatte mit ihrem Entscheid ausgesprochen Glück, indem sie die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte im Jahre 1970 auf 1 Promille genau getroffen hatte.

Genau dasselbe Problem stellte sich bei gewissen Ausgabenschätzungen, z.B. der Ausgaben für die Förderung der Landwirtschaft oder im Bereiche der Sozialversicherung. Auch hier hätte man den Bundesrat fragen können, wie er die Entwicklung sehe. Aber auch hier wäre zu erwarten gewesen, dass er sich nicht hätte festlegen wollen, weil die entsprechende Entwicklung ja Ergebnis künftiger Bargaining-Prozesse ist, die man nicht durch Prognosen, welche die Betroffenen als Versprechen interpretieren, stören will. So hat die Kommission in Zusammenarbeit mit den Chefbeamten und ihren Sachbearbeitern Schätzungen aufgestellt, ohne den Handlungs- und Verhandlungsspielraum des Bundesrates irgendwie einzuengen.

Viele Prognostiker machen sich die Aufgabe leicht, indem sie mit verschiedenen Varianten arbeiten, z.B. hinsichtlich der Konjunktur und der Ausgabenfreudigkeit des Parlamentes. Wird dann der Fächer weit genug geöffnet, wird sicher eine der verschiedenen Varianten eintreffen. Wir haben grundsätzlich von diesem Kunstgriff der Prognostik keinen Gebrauch gemacht.

Eine Ausnahme war die Berücksichtigung von drei verschiedenen Eventualitäten der Entwicklung des Geldwertes. Wir haben uns reiflich überlegt, ob wir überhaupt mit Inflationsvarianten arbeiten sollen. Aber wir kamen zum Schluss, dass das für die Prognose unerlässlich ist. Eine Vorausschätzung aufgrund der Hypothese eines stabilen Geldwertes trägt dem Umstande nicht Rechnung, dass die Inflation z.B.

— die Erträge der Warenumsatzsteuer proportional,
— die Erträge der Wehrsteuer überproportional und
— die Erträge der Zölle überhaupt nicht erhöht.

Es wäre deshalb scheinheilig gewesen, ohne Inflationsvarianten zu arbeiten. Wir setzten sie ein — was übrigens für die Kommission eine grosse Mehrarbeit verursachte — aufgrund eines eigenen Entscheides und ohne vorher die Nationalbank oder gar den Bundesrat um die Bewilligung zu bitten, auch auf die Gefahr hin, dass uns oder unseren Auftraggebern der Vorwurf gemacht würde, wir hätten, indem wir die Inflation als « fait accompli » behandeln, der Inflationstendenz Vorschub geleistet.

II. Die Kommission für Konjunkturfragen

Prof. Dr. Hans Würgler: Wir, Herr Dr. Fröhlicher und ich, werden uns in unserem Dialog auf Problemstellungen im Zusammenhang mit der Kommission für Konjunkturfragen ausrichten. Im Unterschied zur « Kommission Jöhr » handelt es sich bei diesem Gremium um eine permanente Kommission, die am 6. Februar 1972 40 Jahre alt geworden ist. Gegründet wurde sie 1932 unter dem Namen « Kommission für Konjunkturbeobachtung »; 1964 ist dann der Konzeptwechsel erfolgt, und seither heisst sie « Kommission für Konjunkturfragen ». Diese Kommission wird vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement durch Verfügung eingesetzt, was heisst, dass sowohl das, was die Kommission zu tun hat, wie ihre personelle Zusammensetzung durch das Volkswirtschaftsdepartement bestimmt wird. Sie ist in vier Subkommissionen organisiert und verfügt über ein Sekretariat. Administriert wird sie heute vom Delegierten für Konjunkturfragen; früher war sie dem Generalsekretariat des EVD angeschlossen.

Die Aufgabe der Kommission besteht grundsätzlich in der wissenschaftlichen Abklärung und Begutachtung von Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung und der Konjunkturpolitik. Ihre Tätigkeit übt die Kommission auf der einen Seite im Auftrage des EVD aus, auf der andern Seite erfolgt sie aus eigenem Antrieb. Diese beiden Seiten sind im folgenden zu beachten. Der Kommission obliegt als ein ständiger Auftrag des Volkswirtschaftsdepartements die Beobachtung der Konjunkturentwicklung, wobei sie vierteljährlich über die Wirtschaftslage Bericht zu erstatten hat; diese Berichte werden als « Mitteilungen » publiziert. Daneben hat sie Sonderaufträge zu erfüllen, wie etwa nun die wissenschaftliche Grundlegung eines neuen Verfassungsartikels für die Konjunkturpolitik. Darüber werden wir uns noch näher unterhalten.

Daneben ist der Kommission das Recht zugestanden worden, zu Fragen der Konjunkturpolitik Empfehlungen an das Departement zu richten, oder anders ausgedrückt, es steht ihr zu, vom EVD angehört zu werden. Aus diesem Aufgabenkreis wollen wir Ihnen auch ein Stück Problematik vorführen, und zwar als Beispiel die Demarche der Kommission vom Frühling 1969, unter anderem mit der Empfehlung, den Schweizer Franken aufzuwerten. Wir wollen im folgenden diese beiden Probleme nun näher ansehen, als erstes den Sonderauftrag des Departementes an die Kommission, einen neuen Verfassungsartikel zu entwerfen, und als zweites die Empfehlung der Kommission an das Departement, den Schweizer Franken aufzuwerten. Herr Fröhlicher wird zunächst den vom EVD erteilten Auftrag vorstellen.

Dr. rer. pol. Kurt Fröhlicher: 1960 standen erstmals zwei Ziele des sogenannten magischen Dreiecks ernsthaft in Gefahr, nämlich das aussenwirtschaftliche Gleichgewicht und die Geldwertstabilität. Mangels aus-

reichender verfassungsmässiger Grundlagen und gesetzlicher Instrumente versuchten die Behörden der Überhitzung und Teuerung zunächst mit Appellen und Beschwörungen zur Selbstdisziplin zu begegnen. Immer mehr wurde deutlich, dass diese « Predigten und Hirtenbriefe » gegen die Sogwirkung des weltwirtschaftlichen Auftriebs sowie gegen den überbordenden Boom im Innern nicht aufzukommen vermochten. Diese Einsicht verdeutlichte sich im Jahre 1963 derart — als die Teuerung den Schwellwert von 3 % überschritt, der heute fast paradiesisch anmutet — dass der Bundesrat sich genötigt sah, der Entwicklung mit einem eigentlichen Notprogramm zu begegnen. Im März 1963 erliess er einen Beschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte; ein Jahr später folgten die beiden dringlichen Bundesbeschlüsse zur Bekämpfung der Teuerung, der Kredit- und der Baubeschluss.

Zusammenfassend sei festgehalten:

Dem konjunkturellen Aufschwung des Jahres 1959 folgte die auf Art. 89 bis Abs. 3 BV abgestützte Konjunkturpolitik des Bundes erst im Jahre 1964. Erste Entspannungswirkungen zeigen sich 1965 im Investitionsbereich; die Teuerung begann sich 1966 zurückzubilden.

Diese Wirkungsbilanz, die die Unzulänglichkeit unserer Konjunkturpolitik dokumentiert, liess das sogenannte Anschlussprogramm Gestalt annehmen, mit dem der Bundesrat künftig rechtzeitig und mit verursachungsgemässen Mitteln den Auftriebskräften zu begegnen gedachte. Dieses Anschlussprogramm, das 1964 ausgearbeitet wurde, zeigt, dass der Bundesrat sich beim Erlass des dringlichen Kredit- und Baubeschlusses durchaus bewusst war, wie unwirksam die expansive öffentliche Nachfrage sowie die Konsum- und Auslandnachfrage mit den getroffenen Massnahmen zu bremsen waren. Das Anschlussprogramm — noch heute eine Fundgrube konjunkturpolitischer Instrumente — wurde aber von Öffentlichkeit und Politik kaum beachtet und nach abgebrochener Dringlichkeitsübung still beerdigt. Weiter verfolgt wurde nur der Ausbau des Notenbank-Instrumentariums und die Anpassung der Finanzordnung an die konjunkturpolitischen Erfordernisse. Das Ergebnis — insbesondere beim Notenbank-Instrumentarium — war bekanntlich ebenfalls enttäuschend. Die Behörde erkannte wohl, dass die Rechtsgrundlagen und das konjunkturpolitische Instrumentarium zur Teuerungsbekämpfung nicht ausreichten, vermochte aber aus eigener Kraft die Situation nicht zu ändern.

Eine neue Phase setzte 1966 ein, als der Bundesrat durch eine Motion von Nationalrat Heil beauftragt wurde, die verfassungsmässig zwielichtige Situation zu klären und eine Verfassungsbestimmung auszuarbeiten, die den konjunkturpolitischen Auftrag des Bundes nicht nur auf die Vollbeschäftigung, d.h. auf die Arbeitsbeschaffung beschränkt, sondern ausdrücklich auch auf die Teuerungsbekämpfung ausweitet. Der Bundesrat nahm diese Motion am 16. März 1967 als Postulat an. Der Vorsteher des EVD erteilte der « Kommission Würgler », als der zuständigen Kommission für die Behandlung von Konjunktur- und Wachstumsfragen, am 6. Juli 1967

den Auftrag, « vom wissenschaftlichen Standpunkt aus, die Möglichkeiten und wünschbaren Zielsetzungen und Instrumente einer wachstumsgerechten Konjunkturpolitik aufzuzeigen ».

Ich darf hier auf die Frage der Gestaltungsmöglichkeit der Exekutive aufmerksam machen. Wohl wurde das Ungenügen frühzeitig erkannt, der Versuch, im Rahmen eines Anschlussprogrammes diesem Ungenügen abzuhelfen, aber mangels Gegenliebe in Wirtschaft und Politik wieder aufgegeben. Die eigentliche Gestaltungsmöglichkeit der Behörden setzte hier erst dann ein, als ein Anstoss in Form eines parlamentarischen Vorstosses erfolgte.

Professor Würgler : Ich möchte Ihnen nun darlegen, wie die Kommission diesen Auftrag aufgefasst und dann auch ausgeführt hat. Zuerst ein Wort zur Organisation der Kommission: Ich habe gesagt, sie bestehe aus vier Subkommissionen. Die Subkommission I, die sich mit Fragen der Konjunkturpolitik zu befassen hat, ist vornehmlich aus Wissenschaftern zusammengesetzt. Es sind auch Vertreter von Sozialpartnern, also Interessenvertreter, dabei, nebst Repräsentanten der Verwaltung. Die Kommission für Konjunkturfragen hat die Erfüllung des Auftrags dann dieser Subkommission I überbunden. (Die weiteren drei Subkommissionen befassen sich mit dem Ausbau der Wirtschaftsstatistik, mit der Schätzung der Zahlungsbilanz und mit der laufenden Erstattung der bereits erwähnten Berichte zur Wirtschaftslage.) Wichtig scheint mir aber festzuhalten, — dies besonders auf dem Hintergrund der Fragestellung von Fräulein Buchli —, dass die Wissenschafter in der mit diesem Auftrag betrauten Subkommission in der Mehrzahl waren.

Die Kommission hat sehr rasch erkannt, dass sie in der Ausführung dieses Auftrages zunächst eine theoretische Grundlegung erarbeiten muss, und zwar stand sie vor keiner geringeren Aufgabe als der Entwicklung einer bisher fehlenden schweizerischen Konjunkturtheorie und deren Adaption im Hinblick auf ein modernes konjunkturpolitisches Instrumentarium, das dann auch gestatten würde, etwa die Zielsetzung der Preisstabilität, die Zielsetzung der Vollbeschäftigung und die Zielsetzung einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz durch Politikvorschläge in die Nähe der Realisierung zu bringen. Gleichzeitig ist sie sich darüber klar geworden, dass sie dann diese theoretische Grundlegung sozusagen noch « umzuformulieren » hat in ein Konzept, das vom Politiker verstanden und verwendet werden kann. Es ergab sich von daher die Notwendigkeit, eigentlich zwei Berichte zu schreiben, um diesem Auftrag gerecht zu werden: einerseits einen Bericht, der die Politiker zu interessieren und allenfalls zu befriedigen vermag, und anderseits einen Bericht, der die Wissenschafter zufriedenstellt. Die Präsentation der Ergebnisse ist dann auch in zwei Teilen erfolgt, wobei der Teil I, der die umfassende Grundlegung für die Erarbeitung eines Entwurfs für den neuen Verfassungsartikel liefert, vor einer Woche veröffentlicht worden ist, und zwar als Sonderheft der « Volkswirtschaft » mit dem Titel « Ziele,

Mittel und Träger der Konjunkturpolitik ». Den theoretischen Teil II, der in vervielfältigter Fassung vorliegt, werden wir aber nicht publizieren.

Nun möchte ich noch auf einige Schwierigkeiten hinweisen, die sich bei der Durchführung des Auftrages ergeben haben: Wie ich bereits erwähnte, waren wir erstens in der Erarbeitung einer Konjunkturtheorie im Rückstand. Eine zweite Schwierigkeit stellte sich in bezug auf das Instrumentariumskonzept, und zwar vor allem in bezug auf die Möglichkeiten zur Anwendung der aufzuzeigenden Instrumente in konkreten Situationen. Hier liegt übrigens ein sehr schöner « feedback » zum zweiten Problem vor, das wir Ihnen noch darstellen möchten, indem ich ja gesagt habe, dass im Frühjahr 1969 die Kommission dem Bundesrat empfahl, den Schweizer Franken aufzuwerten. Dieser Vorschlag ist nicht befolgt worden, was bedeutete, dass die Kommission in der Ausarbeitung ihres umfassenden Konzepts praktisch blockiert war, weil nämlich die Wechselkurspolitik einen ganz entscheidenden Punkt im Gesamtkonzept bildete. Als die Kommission feststellen musste, dass hier eine grundlegende Differenz besteht zwischen der Sicht der Wissenschaft — ich darf sagen, der einstimmigen Sicht der Wissenschaft in der Kommission — und den Auffassungen im Bundesrat, haben wir uns gesagt, dass wir mit unsrer Arbeit gleich aufhören könnten, würde doch nachher eine deutliche Konfliktsituation entstehen: Soll der Bundesrat diese Anträge der Kommission noch weiter verfolgen, wenn er ganz anderer Meinung ist, oder kann er später seine Auffassung revidieren? Nun, wie so oft haben dann äussere Umstände geholfen: Die Schweiz geriet im Strudel der Währungsspekulation in eine gewisse Zwangslage, den Schweizer Franken aufzuwerten, womit das grüne Licht für die Kommission gegeben war, ihren Auftrag zu Ende zu führen und ihr Konzept durchzuhalten. Die Arbeit der Kommission fand mit einem eigentlichen Entwurf eines neuen Verfassungsartikels aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht einen vorläufigen Abschluss.

Anschliessend stellte sich dann das Problem, dass diese Entwurfsarbeit noch konfrontiert werden musste mit der Sicht einer Gruppe von Staatsrechtlern. Diese Konfrontation erfolgte in einer vom EVD eingesetzten ad-hoc-Kommission; in ihr arbeiteten zwei Vertreter der Kommission für Konjunkturfragen mit drei Hochschullehrern des öffentlichen Rechts zusammen, wobei sich noch Juristen aus der Verwaltung hinzugesellten. Diese ad-hoc-Kommission hat dann den Vorschlag, wie er von wirtschaftswissenschaftlicher Seite erarbeitet worden war, durchberaten und ihn in eine Form gebracht, von der gesagt werden konnte, dass sie konsistent sei in bezug auf das bereits bestehende Verfassungswerk. Die Arbeit in diesem Gremium ist mit einem neuen Entwurf für den Verfassungsartikel abgeschlossen worden, der dann an das Volkswirtschaftsdepartement weitergeleitet wurde. Herr Dr. Fröhlicher wird nun noch kurz darauf zu sprechen kommen, wie der weitere Weg dieses Verfassungsartikelsentwurfs aussieht.

Dr. Fröhlicher : In der Junisession 1971 hat Herr Bundesrat Brugger — anlässlich der Debatte über den neuen Baubeschluss — den Entwurf für einen konjunkturpolitischen Verfassungsartikel dem Parlament vorgelegt. Er wurde ohne Änderungen von seiten der Verwaltung im Oktober 1971 zur Vernehmlassung unterbreitet. Derweise sollte den zu begrüssenden Kreisen Gelegenheit geboten werden, sich mit den Zielen und Instrumenten der Konjunkturpolitik auseinanderzusetzen, die in wissenschaftlich-fachlicher Sicht als notwendig oder wünschbar erschienen. Im Begleitbericht erklärte der Bundesrat, er erachte die im Entwurf postulierten Ziele sowie die anvisierten Instrumente grundsätzlich als richtig. Er legte sich aber nicht daraufhin fest, wie die Instrumente im einzelnen auszugestalten und in ihrem Anwendungsbereich abzugrenzen sind. Hier geht es um eminent politische Fragen, die gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung zu klären sind. In Anbetracht der Zielkonflikte zwischen der Konjunkturpolitik und den übrigen Bereichen der Wirtschaftspolitik hat sich der Chef des EVD entschlossen, neben den Experten noch ein besonderes, politisch ausgerichtetes Konsultativgremium heranzuziehen. Nach dem Abschluss der Arbeiten dieses Gremiums — etwa im Herbst dieses Jahres — wird der definitive Verfassungs- und Botschaftstext auszuarbeiten und dem Parlament vorzulegen sein.

Professor Würgler : Ich darf vielleicht noch einen Punkt beifügen auf dem Hintergrund des Schemas von Fräulein Buchli: In dieser Kommission von Politikern, die offenbar die politisch realisierbare Möglichkeit des Verfassungsartikels abtasten soll, wird auch die Wissenschaft bescheiden mitvertreten sein, und zwar aus folgendem Grund: Die Wissenschaft muss die Möglichkeit erhalten, die Stellungnahme der Interessengruppen — Verbände, politische Parteien — zu hinterfragen. Ich hatte den Vorschlag gemacht, dass die Kommission selber Hearings mit ausgewählten Vernehmlassern veranstalten darf. Dies scheint mir ausserordentlich wichtig zu sein, indem nämlich die Wissenschaft, die ja einen Vorschlag ausgearbeitet hat, die Möglichkeit erhalten sollte, zu den Stellungnahmen der Interessengruppen auch wiederum Stellung nehmen zu können.

Nun möchte ich überleiten zum andern Problem, das wir bereits angedeutet haben: Die Kommission für Konjunkturfragen hat im Frühjahr 1969 die Gewissheit gewonnen, dass die Schweiz an der Schwelle eines neuen inflationären Booms stehe. Sie war damals der Überzeugung, dass ohne Gegenmassnahmen die Konjunkturentwicklung sich wieder übersteigern und der Schweiz im Jahre 1970 und 1971 vielleicht nie dagewesene Teuerungsraten bescheren würde. In dieser Situation hat die Kommission den Beschluss gefasst, mit einer vertraulichen Eingabe an den Bundesrat zu gelangen. Sie hat in ihrer Schilderung der Wirtschaftslage, wie sie sie vierteljährlich vorlegen muss, die Diagnose gestellt, nicht aber therapeutische Ansätze aufgezeigt und auch keine Empfehlungen ausgesprochen, sondern sie hat die Erfüllung dieses Teils ihrer Aufgabe in einen vertraulichen Brief

an das Departement verlagert. Wenn Sie sich das Stichwort nochmals in Erinnerung rufen — Aufwertung —, so dürfte es Ihnen klar sein, dass dies nicht in einem der Öffentlichkeit zugänglichen Dokument geschehen konnte. Unser Brief ist beim Departementsvorsteher eingetroffen, und Herr Dr. Fröhlicher mag Ihnen nun sagen, was damit geschehen ist.

Dr. Fröhlicher : Das Schreiben der Kommission für Konjunkturfragen vom 23. Mai 1969 führte zu einer Aussprache über die konjunkturellen Entwicklungen in der bundesrätlichen Delegation für Finanz und Wirtschaft am 27. Mai 1969 und im Gesamtbundesrat am 2. Juli 1969. Der Präsident der Notenbank und der Delegierte für Konjunkturfragen brachten anlässlich der Sitzung der bundesrätlichen Delegation für Finanz und Wirtschaft vom 27. Mai klar zum Ausdruck, dass der Schweiz eine Phase kaum gekannter konjunktureller Überhitzung bevorstehe. Sie nannten auch die Ursachen: die stark zunehmende Auslandnachfrage, die Konsumentwicklung, die Investitionstätigkeit, das gewaltige Kreditpotential und den ausgetrockneten Arbeitsmarkt. Aufgrund der Alarmrufe der Experten und des Briefes der Kommission, war der Bundesrat in der Folge bestrebt, eine verursachungsgemässe Therapie anzuwenden und ein Programm zu präsentieren, das die Dämpfungsopfer möglichst gleichmässig verteilt. Das Dämpfungsprogramm sollte die drei Nachfragebereiche Aussenwirtschaft, Investitionen sowie öffentlichen Haushalt treffen. Mit den Stichworten Exportdepot, Drosselung der öffentlichen Ausgaben nach Prioritäten, Personalstopp beim Bund und einzelnen Kantonen, Zollreduktionen und gezielte Abschöpfungsaktionen sind Ansatz und Wirkungen dieses Programms hinreichend skizziert. Hinzu kamen Massnahmen zur Kreditplafonierung aufgrund des Gentleman's Agreement der Notenbank mit den Geschäftsbanken. Das Exportdepot — damit komme ich auf den Brief der Kommission Würgler zurück — war die Resultante des Interessenspiels zwischen « Aufwertern » und « Nichtaufwertern ». Es war der Kompromiss, der gefunden wurde und der dann doch nicht zum Tragen kam.

An der Teuerung gemessen, waren die Unzulänglichkeiten und Folgen der Politik schwerwiegender als 1964; die Behörden standen der Entwicklung noch hilfloser gegenüber, kämpften mit noch geringerer Durchschlagskraft.

Hier muss man sich nun meines Erachtens die Frage stellen: Ist das allein auf die Widerstandskräfte, die in der Politik oder in der Wirtschaft liegen, zurückzuführen oder trägt da nicht auch die Wissenschaft, wenn man schon von « Schuld » sprechen will, eine gewisse Schuld? Das Leitmotiv « Es soll etwas geschehen, aber es darf nichts passieren » kommt ja nicht von ungefähr. Denn die Behörden sind vielfach verunsichert dadurch, dass sich — ich rede jetzt von der Wirtschaftswissenschaft — die Experten weder in der Beurteilung der Situation noch in den anzuwendenden Mitteln einig sind und vor allem vielfach nicht die Möglichkeit haben oder nicht den Mut aufbringen, die *Dosierung* eines Mittels zu nennen. Und da

darf ich vielleicht auch anknüpfen an das von Professor Würgler Gesagte, wonach seine Kommission ohne Aufwertung quasi blockiert gewesen sei. Wäre es nicht Aufgabe der Kommission gewesen, in diesem Falle nicht die beste, sondern vielleicht die zweitbeste Lösung vorzuschlagen, die aber politisch zu *diesem* Zeitpunkt zu realisieren gewesen wäre?

III. Diskussion

Bundeskanzler Dr. iur. Karl Huber: Ich bin ja etwas mitschuldig, dass der Problemkreis « Wissenschaft und politische Entscheidung » zum heutigen Tagungsthema gewählt wurde. Wenn wir über Wissenschaft und politische Entscheidung sprechen, so stehen wir bereits mitten in der Problematik der sogenannten « Expertokratie », ein Thema, das gerade gegenwärtig sehr umstritten ist. In der Schweiz haben wir es tatsächlich sehr weit getrieben mit dem Heranziehen von Experten, vor allem wenn wir nicht nur an die Wissenschaft denken, sondern auch an die Experten aus der Praxis und an die Interessenvertreter. Wir haben gewissermassen nebst der normalen Verwaltung ein « politisches Milizsystem » von Experten aufgezogen. Diese Lösung hat sicher auch ihre positiven Seiten, indem u.a. zahlreiche Persönlichkeiten ausserhalb der Politik und der Verwaltung in Kontakt mit den Problemen der Bundespolitik gelangen; damit greift ein gewisser Integrationsprozess Platz. Wenn wir in der Schweiz nicht den gleichen Graben haben zwischen Verwaltung einerseits und Wirtschaft und Wissenschaft anderseits, so rührt das vielleicht unter anderem auch von dieser grosszügigen Expertenpraxis her.

Ich bin aber überzeugt — und das ist eigentlich das Anliegen meines kurzen Votums —, dass unser System, das verschiedene Gründe hat, sachliche und weniger sachliche, auch verschiedene Gefahren aufweist. Eine Hauptgefahr erblicke ich darin — und da handelt es sich nicht nur um graue Theorie —, dass die zuständigen Behörden versucht sind, immer mehr zugunsten einzelner Experten oder Expertengremien abzudanken, indem gewisse Aufgaben einem Expertengremium übertragen werden, das dann nach einer bestimmten Zeit seine « pfannenfertige Lösung » der Regierung abliefert. Es ist auch festzustellen, und das betrifft spezifisch den wirtschaftlichen Bereich, dass mit dem Beizug von Experten der Wissenschaft ab und zu doch in einem gewissen Sinne Missbrauch getrieben wird; das wurde ja bereits im Referat von Fräulein Buchli angetönt. Geht es manchmal nicht einfach darum, eine vorgefasste Meinung durch die Wissenschaft bestätigt zu bekommen? Wird die Wissenschaft nicht vielfach nur deshalb beigezogen, weil dies einer Modeströmung entspricht oder aus rein praktischen Erwägungen, weil die Befürchtung besteht, mit einem Entwurf der Verwaltung komme man nicht so leicht über die Bühne, wie wenn der Entwurf noch wissenschaftlich abgesichert ist? Eine wichtige Quelle einer falsch verstandenen Heranziehung der Wissenschaft erblicke

ich sodann aufgrund meiner Erfahrungen während 26 Jahren im Volkswirtschaftsdepartement und nunmehr vier Jahren in der Bundeskanzlei darin, dass oft die Fragestellung an die Experten ungenau oder mehr politisch als wissenschaftlich formuliert ist. All dies führt natürlich auch zu einer Überbeanspruchung vor allem einzelner Vertreter der Wissenschaft in bestimmten Bereichen. Darunter kann dann in den betreffenden Sektoren auch wieder die Lehre und Forschung leiden, weil die anvisierten Persönlichkeiten durch die Gutachter-Tätigkeit, sei es als Einzelgutachter, sei es in Kommissionen, zu stark beansprucht werden.

Was mich eigentlich interessieren würde, ist die Frage: Wie kann diesen Gefahren vorgebeugt werden? Mir scheint, man sollte versuchen, gewisse Spielregeln oder Richtlinien herauszuarbeiten, wie und wann die Wissenschaft bei politischen Entscheidungsbildungen heranzuziehen ist. Dabei sollten gewisse Hauptforderungen erfüllt sein: Der politische Entscheid muss unter allen Umständen — und zwar nicht nur in der Theorie, sondern effektiv — bei den zuständigen Behörden verbleiben; ich habe Ihnen schon angedeutet, dass ich bei vielen Expertenaufträgen den Eindruck habe, dass diese Hauptforderung nicht erfüllt ist.

Eine weitere Forderung: In der Regel sollte nicht *eine* « pfannenfertige Lösung » von den Experten verlangt werden bzw. präsentiert werden, sondern es sollten für die politische Entscheidsbildung verschiedene mögliche Varianten unterbreitet werden. Wird nur eine mögliche Lösung vorgelegt, so kann man kaum mehr von einem echten politischen Entscheid sprechen. In verschiedenen Bereichen wäre es meines Erachtens durchaus angezeigt, die Wissenschaft noch vermehrt heranzuziehen, als dies bis anhin geschehen ist. Ich denke an jene Fälle, da bei der Entscheidfindung wirklich ein wissenschaftlicher Beitrag von Bedeutung geleistet werden kann. Demgegenüber sollte in andern Sektoren, wo die Wissenschaft eher im Grenzbereich tätig ist, auf diesen Beizug möglichst verzichtet werden, damit die Experten der Wissenschaft auch nicht überfordert werden. Die Verwaltung selbst sollte sodann in erhöhtem Masse über wissenschaftlich geschulte Stabsdienste verfügen, damit sie gewisse, laufend anfallende Probleme mit eigenen personellen Mitteln bearbeiten kann und nicht in jedem Fall auf Expertengutachten von aussen angewiesen ist.

Daneben gibt es noch einige andere Einzelprobleme. Ich stehe immer wieder unter dem Eindruck, dass bei der Festlegung der Aufträge zuhanden der Experten und insbesondere auch bei Aufträgen zuhanden von wissenschaftlichen Experten zu wenig Sorgfalt an den Tag gelegt wird. Man sollte viel genauer überlegen, worin eigentlich der Auftrag besteht. Ist aber der Auftrag einmal festgelegt, so sollten sich die Experten im Rahmen dieses Auftrages frei bewegen können; es sollte also nicht vorkommen, wie das heute bereits einmal angetönt wurde, dass plötzlich jemand den Finger aufhebt und erklärt, der Departementsvorsteher wünsche nicht, dass man über eine solche Lösung spreche. Kommt dies dennoch vor, so deutet dies darauf hin, dass der Auftrag falsch oder zum mindesten ungenügend

formuliert wurde. Es ist ferner unerlässlich, dass die Auftraggeber in einem ständigen Kontakt mit dem Beauftragten stehen und umgekehrt. Hier spielt die Frage der Befristung der Aufträge hinein; Herr alt Bundesrat Weber wird sich erinnern, dass wir einmal einen sehr guten Rapport gehabt haben über das Fremdarbeiterproblem, der aber leider zwei Jahre zu spät herausgekommen ist.

Alt Bundesrat Prof. Dr. Max Weber: Aber nicht die Kommission war schuld an der Verspätung. Man wollte den Bericht nicht vorher haben! Ich habe mit der Demission gedroht, wenn es jetzt nicht vorwärts gehe.

Bundeskanzler Huber: Ich glaube, Herr alt Bundesrat Weber hat mich so verstanden, als ob ich ihm einen Vorwurf machen wollte. Dies trifft nicht zu. Herr alt Bundesrat Weber hat damals selber stark darauf gedrängt, dass die zeitraubenden Redaktionsarbeiten endlich abgeschlossen werden. Ich wollte mit meinem Hinweis nur sagen: Die rechtzeitige Ablieferung der Berichte ist für die praktische Politik von entscheidender Bedeutung.

Bedeutsam scheint mir sodann — und das ist ein weiteres Problem, das noch nicht befriedigend geregelt ist — die Auswahl der wissenschaftlichen Experten. Meines Erachtens haben wir eine unzureichende Streuung. Man greift immer auf die gleichen Leute zurück. In gewissen Branchen werden praktisch sozusagen Monopolstellungen geschaffen. Dabei wäre es doch so ausserordentlich wichtig, auch jene Wissenschafter heranzuziehen, die sich zu gewissen Lösungen kritisch einstellen. Ich frage mich auch, ob es nicht an der Zeit wäre, zu überlegen, ob die Verwaltung mit einer neuen Art wissenschaftlicher Berater arbeiten könnte, die, sei es von den Hochschulen oder sei es von der Wirtschaft, auf Zeit für die Verwaltung freigestellt würden, so dass sie dann in hundertprozentigem Einsatz für ihre Aufgabe tätig sein könnten.

Auch in bezug auf die Methoden, mit denen in solchen Kommissionen Probleme gelöst werden, gäbe es einiges zu überdenken. Persönlich habe ich vielfach ein Fragezeichen gemacht, wenn sogenannte « gemischte Kommissionen » gebildet worden sind, d.h. Kommissionen, in denen die Praxis, die Interessenvertreter und die Wissenschaft vertreten sind. Besteht dort nicht die Gefahr, dass allzufrüh in einem Stadium, wo der politische Kompromiss noch nicht gefasst werden sollte, doch ein Kompromiss zustandekommen muss unter dem Druck der Interessenvertreter, und dass dann die wissenschaftlichen Experten in eine höchst unangenehme Zwangslage kommen? Deshalb habe ich an und für sich die Prozedur beim Konjunkturartikel sehr begrüsst, indem zuerst rein wissenschaftlich eine Konzeption erarbeitet wurde, die man dann staatsrechtlich überprüfen liess, um sie nun auch noch politisch auszuloten. Immerhin hat dies natürlich auch seine Nachteile; es ist eine relativ langatmige Prozedur.

Und ein letzter Punkt: Ich glaube, ein wissenschaftliches Gremium, sei es ein einzelner, sei es eine Mehrzahl, eine Kommission, sollte auch

Anspruch darauf haben — von Ausnahmefällen abgesehen —, dass ihre Ergebnisse, ihre Berichte publiziert werden, damit sie nachher der öffentlichen Diskussion zugänglich sind. Regierung und Verwaltung sollten sich ihrerseits verpflichten, wenn sie im politischen Bereich den Entscheid anders treffen müssen, als die Wissenschafter es beantragt haben — das wird aus durchaus sachlichen Gründen immer wieder vorkommen —, dass dies auch näher begründet wird, so dass man die Begründung der Experten mit der Begründung der Regierung konfrontieren kann.

Wie Sie sehen, gibt es m.E. eine ganze Fülle von Problemen, über die man vielleicht eines Tages versuchen sollte, irgendwelche Spielregeln aufzustellen, immer im Bestreben, die Wissenschaft nicht zu überfordern, sie dort einzusetzen, wo sie dienen kann, aber eben auch von ihr zu profitieren — mehr als das heute bei unserem teilweise pragmatischen oder amateurhaften Vorgehen der Fall ist.

Richard Reich: Darf ich eine Zusatzfrage stellen? Herr Dr. Fröhlicher hat von jenem « Aufwertungsbrief » gesprochen. Ist da die Kommission aus ihrer Rolle als Expertenkommission gefallen, wenn sie sich nach dem Zögern oder Ablehnung durch den Bundesrat blockiert gefühlt hat? Sie haben auf der einen Seite gesagt, innerhalb eines klar formulierten Auftrages solle sich die Kommission möglichst frei bewegen können; Sie haben anderseits aber auch gesagt, die Verantwortung liegt und bleibt bei der Regierung.

Bundeskanzler Huber: Offengestanden habe ich die Verärgerung der Kommission im Sommer 1969 mehr als verstanden. Immerhin glaube ich, dass die Kommission ihrerseits doch hätte den Schluss ziehen sollen, dass natürlich die letzte Verantwortung in dieser Frage bei der Regierung liegt, und auch wenn die Regierung nach Auffassung der Kommission falsch entschieden hat, so hätte die Kommission ihre Arbeit — das soll kein Vorwurf sein, das ist eine rein persönliche Auffassung — dennoch weiterführen können. Vielleicht hätte sie damals auch noch in geeigneter Form etwas nachdoppeln sollen. Ich bin nicht so ganz überzeugt, ob man die Tragweite der Situation damals überall richtig eingeschätzt hat.

Professor Würgler: Ich kann dazu lediglich sagen, dass dieser Fall ein sehr fruchtbares Dissertationsthema für einen Politologen mit Ausbildung in Wirtschaftswissenschaft abgeben könnte — Thema: « Die Nichtaufwertung von 1969 und die Aufwertung von 1971 ». Und zwar sehe ich dies etwa in Analogie zur Dissertation von Beat Jenny über die Emser Vorlage, wo versucht worden ist, das alles etwas auszuleuchten. Was in unserem Fall eine besondere Schwierigkeit darstellt im Transparentmachen, das sind die Einflüsse der nichtoffiziell eingesetzten Experten. Das ist ein besonderes Problem, und ob man es überhaupt in den Griff bekommt, ist eine Frage für sich.

Dann scheint mir auch hier ein Bezug zum Vernehmlassungsverfahren vorzuliegen. Auch das wäre ein sehr lohnendes Thema. Ich stelle heute fest, dass sich bei der Vernehmlassung zum Konjunkturartikel ein Teil der Vernehmlasser sozusagen in einem Kartell organisiert haben. Sie schreiben einander die Vernehmlassungen teilweise ab, oder sie sprechen sie untereinander ab. Das bedeutet eine klare Durchkreuzung der Grundidee des Vernehmlassungsverfahren. Denn man stellt sich doch vor, dass sich in Ausweitung der Betrachtung einer Expertenkommission noch eine ganze Reihe anderer Leute mit dem Problem befassen, aber wirklich einlässlich befassen, und dann dazukommen, eine bestimmte Stellung einzunehmen und eine gutachtliche Äusserung abzugeben. Wenn hier aber « Kartellpolitik » betrieben wird, dann sind es offenbar einige wenige Leute, die sich im Bereiche der Interessengruppen hinter eine Zahl von vielleicht 20 verschiedenen Vernehmlassungen von Verbänden und Parteien verstecken. Das ist ein ausserordentlich komplexes Problem. Deshalb vielleicht existiert der nicht unverständliche Wunsch seitens der Wissenschaft, mit jenen, die Stellung nehmen zum Konzept einer wissenschaftlichen Expertenkommission, auch einmal diskutieren zu können, um nämlich herauszufinden, ob die Stellungnahme aus einem profunden Studium der Vorlage herausgewachsen ist oder nicht.

Dr. iur. Raimund E. Germann: Herr Bundeskanzler Huber hat angetönt, dass die Frage der Stellung der Experten wissenschaftlich behandelt werden sollte, und er hat selber einige normative Sätze aufgestellt, wie sich Experten verhalten sollen. Darf ich hier auf den Expertenbericht über die totale Reorganisation der Bundesverwaltung hinweisen, der unter dem Präsidium von Herrn Bundeskanzler Huber verfasst worden ist. Darin wird spekuliert über die beste Anzahl der Regierungsmitglieder: sieben, elf oder neun. Meines Erachtens gibt es aber überhaupt nicht die geringsten Ansätze von wissenschaftlichen Kriterien, wie man so ein Problem lösen kann. Wenn darüber trotzdem spekuliert wird, so ist es Zahlenmystik, aber mit Wissenschaft hat es nichts zu tun. Trotzdem hat die Expertenkommission « wissenschaftlich » das Thema abgehandelt; sie hat zwar richtigerweise angeführt, dass die « Zauberformel » weniger gut praktiziert werden könnte beim neunköpfigen Bundesrat, schon wieder besser beim elfköpfigen. Nun glaube ich, das Problem ist ein ausschliesslich politisches Problem und kann gar nicht wissenschaftlich abgehandelt werden.

Bundeskanzler Huber: Wenn Sie Überlegungen anstellen, wie ein Unternehmen oder ein Staat am besten geführt wird, so können Sie immer wieder feststellen, dass es bei einem Kollegialsystem mit einer relativ kleinen Zahl besser geht als mit einer grösseren Zahl. Diese Erfahrung haben alle grossen Unternehmen und vor allem auch ausländische Staaten gemacht. Dort, wo die Zahl der Regierungsmitglieder stark erhöht wurde, hat man sofort ein internes Kabinett gebildet, in dem die wirklichen Ent-

scheidungen gefällt werden. Ich bin mit Ihnen einverstanden, dass dieses Thema im Grenzbereich von Politik und sachlicher Abklärung liegt, aber es gibt verschiedene sachliche Überlegungen, die man vollständig unabhängig von der Politik zu diesem Thema anstellen kann. Der letzte Entscheid wird sicher auf dem politischen Terrain gefällt werden müssen.

Alt Bundesrat Weber: Gestatten Sie mir auch einige Ausführungen zu diesem Thema, vielleicht gerade zum letzten. Es gibt natürlich eine starke politische Komponente, aber auch eine wissenschaftliche Seite, und ich glaube nicht, dass Herr Professor Eichenberger rein politisch gedacht hat, sondern er hat das auch vom wissenschaftlichen Standpunkt aus beurteilt. Und er hat eine sehr starke Betonung auf das Kollegialprinzip gelegt, und das kann man meines Erachtens auch wissenschaftlich beurteilen. Und dann noch zu der von Herrn Bundeskanzler Huber erwähnten Kommission für die Fremdarbeiterfragen, der ich auch angehörte: Es ist richtig, dass der Bericht ein oder zwei Jahre zu spät herausgekommen ist — nicht aus Schuld der Kommission. Ich habe wiederholt gemahnt, und der Präsident, Herr Professor Holzer, hat mir gesagt, vorher hätte das ja keine Wirkung gehabt. Es war nicht möglich, das durchzusetzen — wegen des Widerstandes der Wirtschaft, d.h. der Industrie. Das war der Grund. Aber die Kommission hätte den Bericht rechtzeitig gebracht, und das hätte uns unendlich viel Schwierigkeiten erspart. Wir hätten 200 000 Fremdarbeiter weniger und keine Schwarzenbach-Initiative gehabt.

Nun aber zu den beiden Themen, die heute behandelt worden sind. Das erste war die Kommission für die Schätzung der Ausgaben und der Einnahmen. Die Kommission für die Beschaffung der Einnahmen hat mich mehr interessiert, und sie hatte auch mehr konkrete, wenn auch nicht allzu grosse Wirkungen.

Ich halte die Einsetzung von Expertenkommissionen grundsätzlich für notwendig. Wie sie zusammengesetzt sein sollen, das ist eine reine Zweckmässigkeitsfrage. Es können ausschliesslich Wissenschafter sein, es kann eine gemischte Kommission sein, sie kann mehrheitlich aus Wirtschaftsfachleuten usw. zusammengesetzt sein; ob es gut ist, eine Kommission nur aus Wissenschaftern zusammenzusetzen, dazu möchte ich ein Fragezeichen setzen. Der « Kommission Jöhr » hätte es gut getan, wenn noch einige Leute dabeigewesen wären, die mehr Einblick in die Praxis gehabt hätten.

Ich war von vornherein der Meinung, dass das, was man mit all den wissenschaftlichen Methoden herausarbeiten könne, nicht viel besser herauskommen werde als das, was die Verwaltung selbst machen könnte. Die Schätzungen der Verwaltung waren nicht schlechter und sind nicht mehr daneben geraten als die der « Kommission Jöhr ». Damit möchte ich nicht bestreiten, dass die methodologischen Arbeiten der Kommission sehr wertvoll gewesen sind und für einmal ein Instrumentarium gebracht haben, das in Zukunft nutzbringend angewendet werden kann. Nur habe ich zum Vorschlag von Herrn Professor Jöhr, man sollte das nun in ein

Institut verwandeln und auf wissenschaftlicher Basis ständig weiterführen, ein Fragezeichen gemacht; ich finde, die Verwaltung kann das selber tun, besonders jetzt, nachdem sie die Instrumente hat und auch eine Reihe von wissenschaftlichen Mitarbeitern. Das ist keine Kritik an der Arbeit der Kommission, sondern an der Tatsache, dass die Praxis, d.h. die Verwaltung selber, unter Zuzug von einigen Beratern, auch ein ähnliches Resultat hätte herausbringen können.

Nun zur Konjunkturkommission: Da darf ich vielleicht noch etwas weiter zurückgehen, denn ich war schon am Anfang dabei, als unter Jakob Lorenz diese Kommission gegründet wurde. Er ist nachher abgelöst worden durch Professor Grossmann, nachher durch Professor Böhler, und die Kommission hat zu Beginn des Krieges 1940 eine Arbeit herausgebracht, die meines Erachtens sehr gut war und auch eine gewisse Wirkung hatte, nämlich über das Thema « Finanzierung des Staates in der Kriegszeit ohne Inflation ». [Bericht über die Massnahmen zur Inflationsverhütung in der Schweiz; vgl. Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 2, 1940]. Ohne Inflation war das ja nicht möglich, aber jener Bericht hat eine gewisse Wirkung ausgeübt, und zwar eine gute Wirkung, indem das steuerpolitische Moment nachher doch stärker betont wurde, als das sonst der Fall gewesen wäre. Es ist dann nachher am Schluss des Krieges auch noch eine Arbeit herausgekommen, die vielleicht ebenfalls noch eine gewisse Wirkung ausübte.

Nun aber zu dem, was heute behandelt worden ist, diese konjunkturpolitische Beratung: Ich möchte auch hier sagen, wie Herr Bundeskanzler, meines Erachtens war es ein Fehler der Kommission, nachdem ihr Hauptvorschlag abgelehnt wurde, einfach zu sagen, jetzt mache sie weiter nichts mehr, der Bundesrat habe ihren Vorschlag abgelehnt und er trage die Verantwortung. Ich war zwar anderer Meinung; ich hielt jenen Vorschlag der Kommission für falsch. Und es scheint mir auch unrichtig, zu sagen, dass alle Wissenschafter jener Meinung waren. Es gab prominente Wissenschafter — Böhler, Golay, Bickel, Schaller —, die gegen eine Aufwertung waren. Also kann man nicht sagen, dass die Wissenschaft einmütig gewesen sei in dieser Frage.

Vergleicht man die Teuerungskurve in der Bundesrepublik seit der Aufwertung mit der Teuerungskurve in der Schweiz, die 1969 nicht aufgewertet hat, so zeigt sich, dass die schweizerische Kurve zunächst rascher anstieg, aber die Deutschen haben ihre Teuerung nicht zurückgebracht, sondern sie stieg an und stieg nachher im letzten Jahr so weit an, dass heute nur noch eine Differenz von 0,2 Prozent besteht, in der Bundesrepublik 6,4 Prozent und bei uns 6,6 Prozent. Deutschland hat damals aufgewertet, ich weiss schon, was man sagt, Herr Würgler, man sagt, die Deutschen hätten eben « zu spät » aufgewertet.

Professor Würgler: Ich sage nur, das ist keine wissenschaftliche Methode.

Alt Bundesrat Weber: Ja, das ist keine wissenschaftliche Methode, aber

das ist die praktische Anwendung, nicht wahr? Das ist das Resultat, und die Wissenschaft muss abstellen können auf das, was in der Realität geschieht, sonst ist sie auch keine Wissenschaft. Mit reiner Theorie, mit reinen Modellen, können Sie keine Konjunkturpolitik betreiben. Das ist sehr lehrreich, wobei ich zugebe, dass der Wechselkurs einen Einfluss hat, aber dieser Einfluss wird masslos überschätzt, weil eine Reihe von Faktoren rein inlandbedingt sind und durch eine Wechselkursänderung kaum beeinflusst werden können. Nehmen Sie den Mietindex oder sogar unsere Lebensmittelpreise, da ja die landwirtschaftlichen Preise durch den Staat meistens gestützt und manipuliert sind und gar nicht vom Wechselkurs abhängen usw. Aber wir können über diese Theorie jetzt nicht diskutieren; ich möchte nur damit sagen, dass jene Schlussfolgerungen der Kommission meines Erachtens falsch waren und dass der Bundesrat damals richtig gehandelt hat und dass wir keine geringere Teuerung erlebt hätten, wenn er damals aufgewertet hätte. Es wäre vielleicht eine Zeitlang eine Verzögerung eingetreten, aber wir hätten nachher die von der Lohnseite kommende Teuerung gehabt, wie sie in der Bundesrepublik nachher auch eingetreten ist. Die hat Schiller auch nicht meistern können.

Wir brauchen beides: Wir brauchen die Theorie und die Mitwirkung der Theoretiker — sie sollen sich aber nicht überschätzen — und wir brauchen die Verwaltung und die Behörden, und diese sollen die Wissenschafter und die Experten anhören, aber sich nicht darauf allein stützen, sondern sie müssen ihre Verantwortung selber übernehmen, wie das auch Bundeskanzler Huber gesagt hat.

Professor Jöhr: Im Gegensatz zu Herrn Weber bin ich nicht der Auffassung, dass die Finanzplanungskommission — angesichts der ihr gestellten Aufgabe — durch den Beizug von Interessenvertretern gewonnen hätte. Die wissenschaftliche Seite spielte eine grosse Rolle, galt es doch das Instrumentarium der Finanzprognose zu entwickeln. Auch wäre die Kommission durch den Beizug von Interessenvertretern — es hätte ja je ein Repräsentant des Vororts, des Gewerbeverbandes, der Gewerkschaften und des Bauernverbandes in die Kommission aufgenommen werden müssen — in ihrer Leistungsfähigkeit zweifellos beeinträchtigt worden, nicht nur, weil sie schwerfälliger geworden wäre, sondern auch weil unweigerlich neben den prognostischen Überlegungen Gesichtspunkte der Interessenwahrung die Diskussion bestimmt hätten.

Professor Würgler: Zur Präzisierung des vorher Gesagten möchte ich lediglich noch unterstreichen, dass ich hier nicht über die Richtigkeit oder Unrichtigkeit der Aufwertungsthese diskutieren möchte; wir haben dieses Beispiel vielmehr verwendet, um in diesen Problembereich hineinzuleuchten und zu zeigen, wie es aussehen kann, wenn von der Gruppe der Wissenschafter aus ein Vorstoss unternommen wird an die Adresse der Politik einer Gruppe, die in einer Interdependenz steht zu einem Auftrag von der

Politik an die Wissenschaft. Ich nehme an, Herr Weber, dass Sie auch einem Wissenschafter ein Gewissen zubilligen, und zwar ein Gewissen, das etwas zu tun hat mit seinem Berufsethos; jene Wissenschafter befanden sich in bezug auf die Wechselkursfrage in einer Gewissensnot. Ich möchte noch betonen, dass in der Subkommission ja auch Vertreter der Wirtschaft Einsitz hatten, und dass auch diese, obwohl sie an verschiedenen Fronten in der Wirtschaft stehen, der Empfehlung aufzuwerten, zugestimmt haben. Es ist wohl nicht zweckmässig, hier nun den Fall selber auszudiskutieren; wir sollten indessen versuchen, von diesem Fall her gewisse Schlüsse zu ziehen auf das gestellte Thema, das uns weiter wird beschäftigen müssen.

Vielleicht noch eine Bemerkung zur Frage: reine wissenschaftliche Kommissionen oder gemischte? Ich habe Erfahrungen in verschiedener Richtung und ich möchte sagen, dass es grundsätzlich darauf ankommt, dass in den Kommissionen, die gemischt zusammengesetzt sind, jeder die Rolle spielt, die ihm zugedacht ist. Ich komme nicht weiter mit Leuten aus der Wirtschaft, die behaupten, sie würden gesamtwirtschaftliche Interessen ins Auge fassen. Erstens einmal können sie das nicht ohne weiteres, und zum zweiten sind sie dafür nicht bezahlt, sondern sie sind dafür bezahlt, die privatwirtschaftlichen Interessen zu vertreten. Zudem ist der Wissenschafter darauf angewiesen, dass diese Interessenvertreter auch den Interessenstandpunkt eindeutig aufzeigen. Das ist die Funktion dieser Leute in der Kommission, der Wissenschafter hat eine andere Aufgabe, der Mann der Verwaltung wieder eine andere Aufgabe. Entscheidend ist also, dass jeder die Rolle spielt, die ihm vom Regisseur her zugedacht ist.

Alt Bundesrat Weber: Ist es Ihre Meinung, dass alle diese Wirtschaftsvertreter in der Kommission für Konjunkturfragen nur reine Interessen vertreten? Es sind doch sicher Leute dabei, die einen allgemeinen volkswirtschaftlichen Standpunkt einnehmen können und auch schon eingenommen haben, auch wenn das manchmal nicht übereinstimmt mit ihrer Rolle als Interessenvertreter.

Professor Würgler: Ja natürlich, aber das hängt mit deren Ausbildung zusammen. Das müssen wir doch auch beachten.

Richard Reich: Hier möchte ich mir die Bemerkung erlauben, dass alles viel einfacher wäre, wenn man immer ganz sicher wäre, dass die Wissenschafter ihrerseits sich verpflichtet fühlen, nur Wissenschaft zu verkünden...

Professor Jöhr: Nicht selten sind diese Interessenvertreter in den fraglichen Gebieten ausserordentlich gut bewandert und zeichnen sich auch durch einen wissenschaftlichen Background aus. Sind sie in der Mehrheit, wie das in manchen Kommissionen des Bundes der Fall ist, so dominieren sie die Diskussion. Wenn man ihrer Argumentation nicht beipflichtet, so drohen sie, falls ein neuer Verfassungsartikel oder ein neues Gesetz in Vorbe-

reitung ist, mit einem negativen Ausgang der Volksabstimmung, wobei jeder Teilnehmer weiss, dass diese Gruppen im Falle einer Gesetzesvorlage das Referendum ergreifen würden. Ich habe das sowohl als Mitglied der Expertenkommission für das Kartellgesetz wie auch als Mitglied der « Kommission Rohner », welche aufgrund der Vorarbeit durch die Finanzplanungskommission neue Einnahmen zu suchen hatte, erfahren.

Professor Theo Keller, eines der Mitglieder der « Kommission Rohner », hat einmal an einer ihrer Sitzungen die Tätigkeit dieser Kommission wie folgt charakterisiert: « Jeder Interessenvertreter hat einen Schützengraben ausgehoben und begonnen, auf die Vertreter anderer Interessen zu schiessen.» Aus dieser Konstellation ergab sich eine klare Vorherrschaft einer konservativen Einstellung. Jeder Interessenvertreter, und zu ihnen rechne ich auch die anwesenden kantonalen Finanzdirektoren, fürchtete, dass eine Neuerung die Position der von ihm vertretenen Interessengruppen verschlechtern könnte und hat sie deshalb schon rein prophylaktisch bekämpft.

In einer Kommission, die in den fünfziger Jahren vom damaligen Post- und Eisenbahndepartement eingesetzt worden war und die ich damals zu präsidieren hatte, ist eine andere Lösung versucht worden. Die der Kommission übertragene Aufgabe bestand in der Erarbeitung der Grundlagen einer Strassenrechnung. Der Bund, vertreten durch den damaligen Delegierten für Wirtschaftsfragen des Post- und Eisenbahndepartements, war der Auffassung, dass die motorisierten Strassenbenützer nur einen Teil der Ausgaben für das Strassenwesen finanzieren und dass dies mit Hilfe einer Strassenrechnung klipp und klar bewiesen werden könne. Demgegenüber waren die Strassenverkehrsverbände gegen eine solche Strassenrechnung, weil sie fürchteten, dass auf diese Weise der motorisierte Verkehr zu zusätzlichen Leistungen herangezogen werden solle. Die Kommission wurde nun so gebildet, dass neben zehn Mitgliedern, die in dieser Frage als nicht engagiert gelten konnten, je eine Delegation der beiden Interessenstandpunkte (wobei paradoxerweise einer sich mit dem Standpunkt des « Bundes » deckte) mit beratender Stimme an den Kommissionssitzungen teilnahm. Die Beratungen wickelten sich meistens so ab, dass sich die beiden Delegationen der Interessenstandpunkte lebhafte Wortgefechte lieferten, während die unabhängigen und stimmberechtigten Mitglieder sich bemühten, sich ein eigenes Urteil zu bilden, was angesichts der Komplexität der Materie und des mangelnden inneren Engagements vielen nicht leicht fiel. Trotzdem kann festgehalten werden, dass diese Art der Zusammensetzung einer Kommission ihre Vorteile aufweist, und der Bund gut daran täte, in ähnlich gelagerten Fällen von diesem Modell der Strassenrechnungskommission Gebrauch zu machen.

Dann möchte ich noch auf etwas anderes hinweisen: Fräulein Buchli hat ganz am Schluss ihres interessanten Referates gesagt, dass Demokratie und Effizienz sich antinomisch verhalten könnten. Und der Schluss wäre nun naheliegend: « Also lieber etwas mehr Demokratie und etwas weniger Effizienz. » In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass der Einsatz

von wissenschaftlichen Experten zu einer Präjudizierung von Entscheidungen führen könne und damit eine Einschränkung des demokratischen Prozesses zur Folge haben könnte. Auch daraus könnte man den Schluss ziehen: « Lieber mehr Demokratie und weniger Experten. »

Beiden Schlussfolgerungen liegt die Auffassung zugrunde: « Je mehr Demokratie, um so besser! » Diese Auffassung beruht jedoch auf einer einseitigen Wertung, die auch dem schweizerischen Staatsbewusstsein nicht gerecht wird. Neben der Demokratie sind auch andere Werte für die Gestaltung des Staatswesens massgebend, wie die Idee des Rechtsstaates, die Gerechtigkeit, die Freiheit, der Föderalismus und die Solidarität der stärkeren Gruppen gegenüber den schwächeren Gruppen. Durch den Beizug von wissenschaftlichen Experten, seien es einzelne oder seien es Gruppen von Experten, kommt ein — wenn auch nicht völlig, so doch weitgehend — interessenunabhängiges Moment ins Spiel, was sich in verschiedener Hinsicht wohltätig auswirkt, weil dadurch Gesichtspunkte zur Geltung kommen, die noch nicht im Bewusstsein in der Bevölkerung und der einzelnen Interessenvertreter lebendig sind, wie insbesondere wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Erkenntnisse.

Dr. iur. Rudolf Rohr : Ich möchte anknüpfen an ein Votum von Professor Würgler, der sagte, dass der Wissenschafter eben die Rolle spielen muss, die ihm zugewiesen wird. Ich sehe die Gefahr, dass man diese Rolle auch etwas überschätzt und dass sich der Experte nun plötzlich zum Richter aufschwingt über die Zulässigkeit — nicht über die Richtigkeit — von Äusserungen und Verhaltensweisen von anderen. Wenn wir etwa bedenken, dass gesagt worden ist, die Wissenschaft müsse jetzt Hearings mit denjenigen veranstalten, welche kritische Einwände gegenüber dem vorgeschlagenen Konjunkturartikel erhoben haben, so sehen Sie, wie die Spiesse umgedreht werden; bis anhin hat man unter einem Hearing verstanden, dass der Politiker Fachleute einem Hearing unterzieht. Hier wollen nun also bereits die Wissenschafter selber die andern hinterfragen. Fragwürdig ist das insbesondere dann, wenn die sogenannten « Interessen » so ausgeleuchtet werden, wie das beispielsweise von einem Mitglied Ihrer ad-hoc-Kommission im letzten Sonntagsblatt des « Bundes » gemacht worden ist, wo etwa so argumentiert wird: « Es gibt Leute, die profitieren von der Inflation; weil sie von der Inflation profitieren, sind sie gegen jegliche Konjunktureingriffe des Staates, und sie werden also diese und jene Massnahmen mit diesen und jenen Argumenten ablehnen. » Eine solche Unterstellung seitens eines Wissenschafters ist nicht annehmbar; es ist eine absolut unwissenschaftliche Argumentationsweise. Und in der gleichen Weise ist ein Diskreditierungsversuch soeben vor einer Viertelstunde in diesem Saal gemacht worden; ich erhebe die Stimme, weil es ein unzulässiger Diskreditierungsversuch ist. Ich nehme an, Herr Professor Würgler denkt an das gleiche sogenannte « Ideenkartell » wie ich. Er hat davon gesprochen, dass sich da viele zusammengetan haben und sich gegenseitig

die Vernehmlassungen abschreiben, und hat angedeutet, dass dann kein profundes Studium hinter diesen Einzelvernehmlassungen steht. Ich glaube sagen zu dürfen, dass, soweit ich Einblick gehabt habe in diese Diskussion, ein sehr profundes Studium stattgehabt hat und dass sich die einzelnen Organisationen mit den einzelnen Sätzen doch sehr eingehend abgegeben haben. Und wenn ein solches Zusammenfinden tatsächlich stattgefunden hat, um eine Alternative aufzubauen zu dem Entwurf — dem sogenannten « konsistenten » Entwurf der Kommission für Konjunkturfragen — so hat dies seinen Grund eben gerade in der Überschätzung dieser Kommission, eben gerade darin, dass es ein solches Zusammenfinden braucht, damit eine Alternative das nötige Gewicht hat. Wenn es nur so ist, dass man einfach im Schweizer Lande herumhorchen will, was nun so die einzelnen Leute denken zu diesem angeblich so konsistenten Entwurf, dann sieht man rasch, dass diese einzelnen Leute ja gar keine Möglichkeit haben, gewichtige Argumente vorzutragen, besonders wenn sie, wie im « Bund », von vorneherein in der geschilderten Weise disqualifiziert werden. Darum braucht es ein profundes Studium und ein Zusammenfinden, um so eine ebenso konsistente Alternative aufzubauen, eine Alternative, die, wie Herr Bundeskanzler Huber gesagt hat, eben schon an sich von der Kommission hätte kommen können. Ich möchte mit dem nur zum Ausdruck bringen, dass, wie ich glaube, Ethos und Sachverstand auch anderwärts vorhanden sind und nicht nur bei denjenigen, die personae gratae bei der Zusammensetzung von Expertenkommissionen sind.

Professor Würgler : Herrn Rohr möchte ich entgegenhalten, dass zwischen einem Entwurf für einen Verfassungsartikel einer wissenschaftlichen Expertengruppe und demjenigen einer politischen Partei oder eines Verbands der Unterschied darin besteht, dass die wissenschaftliche Expertengruppe dazu verpflichtet ist, ihre Anträge zu begründen, während bei Stellungnahmen von Interessenvertretern — sei es nun zu Vorlagen oder auch bei Vorstössen in der Form einer Volksinitiative — derartige Beweise für die Richtigkeit des Geforderten nicht verlangt werden. Mein Wunsch betreffend der Hearings will ermöglichen, dass es für den Wissenschafter sichtbar wird, welche Argumentation sich hinter den oft relativ kurzen Stellungnahmen von Vernehmlassern verbirgt. Ich nehme an, dass die Vernehmlasser den Verfassungsentwurf, Satz für Satz, genau angesehen haben. Aber ich möchte auch aufgrund der Vernehmlassungen, die sie schreiben, die Überzeugung gewinnen können, dass sie auch jeden Satz aus dem Bericht der Kommission für Konjunkturfragen angesehen haben. Es geht mir um nichts anderes als um die Sichtbarmachung anderer theoretischer Hypothesen, die sich hinter Stellungnahmen von Verbänden und politischen Parteien befinden können, die bisher der Wissenschaft nicht bekannt geworden sind. Die Wissenschaft muss die Möglichkeit haben, diese Hypothesen der politischen Interessengruppen dem Falsifikations- oder Verifikationsprozess zu unterwerfen. Ich möchte Herrn Dr. Rohr

sagen, dass wir uns auf dem Gebiet der Konjunkturtheorie heute noch nicht auf dem Stand befinden, den wir erreichen möchten; ich möchte Sie aber auch darauf hinweisen, dass sich der heutige Stand bereits wesentlich abhebt von dem, der noch vor zehn Jahren gegeben war. Sie dürften anhand der Anhänge zum Bericht der Kommission für Konjunkturfragen wohl auch festgestellt haben, dass sich offenbar einiges gewandelt hat in bezug auf die wissenschaftliche Grundlegung dessen, was jetzt von der Kommission vorgeschlagen worden ist.

Wir wollen lernen von allen die bereit sind, sich seriös an einem Entscheidungsfindungsprozess zu beteiligen. Das ist die Idee dieser von mir genannten Hearings, und deshalb auch der Wunsch, in der Expertengruppe, die dann politisch zusammengesetzt sein wird, mit dabeisein zu können, um dort zu hören, mit welchen Argumenten die Vorstellung der Kommission bekämpft, bzw. mit welchen Argumenten neue Vorschläge entwickelt werden. Wir nehmen unsere Aufgabe ernst. Wir wollen die theoretische Arbeit weiterführen, und wir wollen zu einer Theorie gelangen, die realistisch ist, d.h. die an der schweizerischen wirtschaftlichen Realität verifiziert werden kann. Und wenn Sie meinen, wir wollten uns aufschwingen zum Richter, dann ist das eine völlig falsche Interpretation dessen, was wir uns vorstellen.

Dr. rer. pol. Leonhard Neidhart: Der bisherige Verlauf der Diskussion hat sich in den Referaten zunächst auf einer ausschliesslich theoretischen Ebene und in dieser jetzigen Debatte mit sehr konkreten Einzelfragen der politischen Entscheidungsfindung befasst. Ich möchte jetzt ein paar Bemerkungen zum bundesstaatlichen Entscheidungsprozess machen, die etwa auf einer mittleren Abstraktionsebene liegen, um von hier aus dann dem Herrn Bundeskanzler einige Fragen stellen zu können.

In der Struktur des schweizerischen Entscheidungsprozesses nimmt die Kommission eine zentrale Stellung ein. Es gibt sie in jeder Phase des Entscheidungsverfahrens und mit den verschiedensten Funktionen. Auch die wissenschaftliche Beratung politischer Entscheidungen erfolgt in der Regel im Kommissionsverfahren; Einzelgutachter scheinen immer seltener zu werden. Wenn man also das Verhältnis von Wissenschaft und Politik in der Schweiz, genauer: die wissenschaftliche Beratung politischer Entscheidungen untersuchen will, dann muss zunächst nach der Struktur und Funktion solcher Kommissionen, nach den Regeln der Auswahl der Kommissionsmitglieder, nach ihrer interessengebundenen oder fachneutralen Zusammensetzung und schliesslich auch nach ihrem internen Willensbildungsverfahren gefragt werden. Einiges dazu ist bereits zur Diskussion gestellt worden. Herr Professor Jöhr hat von einer Kommission gesprochen, die von vornherein auf eine Kompromissmöglichkeit hin zusammengesetzt worden sei, was doch wohl heisst, dass kontroverse wirtschaftstheoretische Richtungen ausgeschlossen blieben. Von einer anderen Seite ist ebenfalls über die Monopolisierung von Beratungsrollen durch bestimmte Experten gesprochen

worden. Das weist auf die Wichtigkeit einer Analyse des schweizerischen Kommissionalismus hin. Diese müsste weitere Themen klären, vor allem diejenigen nach der Definition von Kommissionsaufträgen, nach Verantwortlichkeiten, nach der Kompetenz und auch nach den Zeitpunkten, zu denen solche Kommissionen innerhalb des gesamten Entscheidungsverfahrens überhaupt zu Worte kommen. Dazu gehört auch die Frage nach der unterschiedlichen Bedeutung vorparlamentarischer, parlamentarischer Kommissionen und solcher, die in der Phase der Schaffung von Vollzugsverordnungen, für die Gesetzesdurchführung und für Probleme von allgemeiner Wichtigkeit üblich sind. Darüber hinaus sind die Unterschiede zwischen ständigen und nicht ständigen Kommissionen zu prüfen. Schliesslich stellt sich das wichtige Problem der Koordination bzw. das Fehlen von Koordination dieser vielfältigen Kommissionstätigkeit im Sinne der gegenseitigen Abstimmung von Handlungsbeiträgen für das bundesstaatliche Entscheidungsverfahren überhaupt. Das wäre diese mittlere Ebene empirischer Untersuchungen, die konkreter sind als das, was Fräulein Buchli gesagt hat, gleichzeitig aber auch verallgemeinern, was in der gegenwärtigen Expertenbefragung angesprochen worden ist.

Von diesem Interpretationsrahmen aus ergeben sich für mich folgende Feststellungen: Die Form der kommissionalistischen Beratung und Entscheidungsvorbereitung, wie sie im schweizerischen Bundesstaat schon sehr lange üblich ist, hat grosse Vorteile, aber doch auch unverkennbare Nachteile. Ich möchte als grossen Vorzug die Tatsache nennen, dass auf diesem Weg eine flexible Form der Politikberatung, d.h. für jeden Fall gesondert, in gewünschter Zusammensetzung, zu jeder Phase des Entscheidungsprozesses und auch für jedes Thema, sei es ein Gesetzgebungsverfahren oder ein Verwaltungsvorgang, möglich ist. Ein zweiter Vorzug dieses Kommissionsverfahrens besteht in seiner Offenheit. In solchen Kommissionen können Vertreter der Wissenschaft, der gesellschaftlichen Interessen, des Bundes und seiner Verwaltungsabteilungen und auch der Kantone je nach Bedarf zusammenarbeiten. Ich würde das einmal als « offene Institutionalisierung » bezeichnen. Damit lässt sich, wie dies Herr Bundeskanzler Huber auch gesagt hat, eine Polarisierung zwischen der Bundesverwaltung und den organisierten Interessen sowie der Wissenschaft vermeiden.

Dieses kommissionalistische Beratungsverfahren hat aber auch seine Fragwürdigkeiten. Der dauernd steigende legislative Entscheidungsbedarf hat in den letzten Jahrzehnte geradezu eine Inflation von Kommissionen bewirkt. Ich glaube vorhin schon, Herr Jöhr wolle eine Kommission zur Reform des schweizerischen Kommissionswesens vorschlagen; stattdessen hat er eine andere neue Kommission gefordert. Die Überzahl und mangelnde Koordination dieser Kommissionen wird allmählich zu einem Strukturproblem des Bundesstaatssystems. Ein weiterer Mangel dieses Kommissionsverfahrens besteht in der damit verbundenen übertriebenen Vertraulichkeit, im völligen Ausschluss der Öffentlichkeit. Strikte Vertraulichkeit ist nicht immer notwendig, sie führt nur zum Vorwurf mangelnder Transparenz,

zum Verdacht auf Absprachen am grünen Tisch. Es wäre wohl völlig unmöglich, über die Beratungen der « Kommission Wahlen » Aufschlüsse zu erhalten, obschon gerade in solchen Fragen eine über nichtssagende Verlautbarungen hinausgehende Öffentlichkeitsarbeit auch einer solchen Kommission sinnvoll wäre. Hierzu müssten eindeutige Bestimmungen erlassen werden, ein Thema übrigens, das auch in den Zusammenhang der Verwaltungsreorganisation gehört hätte.

Damit verbindet sich ein weiterer Nachteil dieses Kommissionswesens: Vielseitig zusammengesetzte Kommissionen arbeiten oft langsam, und sie sind wohl auch für die Bundesverwaltung nur begrenzt beeinflussbar. Die meisten dieser Kommissionen sind auch nicht sehr « prospektiv »; sie werden eigentlich erst dann berufen, wenn ein Problem, wie etwa das der Überfremdung, brisant zu werden droht. Kommissionen, die planen, vorausdenken und künftige Probleme analysieren, gibt es bisher nicht. Insofern ist dieses kommissionalistische Beratungsverfahren immer vorwiegend an Tagesfragen orientiert, pragmatisch und meist nur wenig grundsätzlich.

Die personelle Zusammensetzung vor allem der wichtigen Kommissionen macht ein weiteres Problem sichtbar. Die grosse Häufigkeit dieser Kommissionen und der unbestrittene Anspruch auf regelmässige Vertretung der Spitzenverbände führt zu einer Häufung von Mitgliedschaften durch ein und dieselbe Person, zu Rollenkumulationen unter Spitzenfunktionären von einem recht erstaunlichem Ausmass. Es ist durchaus nicht ungewöhnlich, dass Spitzenfunktionäre bis zu zwanzig Mandate innehaben. Das muss dieses Beratungsverfahren doch in verschiedener Hinsicht abwerten. Von hier nun die Frage an den Herrn Bundeskanzler: Hat die von Ihnen geleitete Kommission zur Reorganisation der Bundesverwaltung sich mit solchen Fragen auch befasst? Denkt man daran, ein Organ zu schaffen, dass eine Koordination der Kommissionsarbeit zur Aufgabe hat, damit eben Berichte, wie derjenige der « Kommission Jöhr » nicht in der Schublade verschwindet, sondern zugänglich bleibt? Vielleicht wäre die Schaffung eines Präsidialdepartementes ein Weg zu einer solchen Koordination. Jemand hat heute gesagt, dass im Bund etwa 400 Kommissionen bestünden. Man kann annehmen, dass in den nächsten 10 Jahren noch einmal 100 neue Kommissionen berufen werden. Ich glaube, dass dieses « Wachstum » nur durch ein Präsidialdepartement bewältigt werden kann.

Bundeskanzler Huber: Wenn Sie den Bericht — der natürlich in sehr gedrängter Form abgefasst ist, damit der Inhalt zuständigenorts zur Kenntnis genommen werden kann — lesen, dann stellen Sie fest, dass wir diese Probleme durchaus gesehen haben, indem wir zum Beispiel auch im Gesetzesentwurf in Artikel 42 ausdrücklich vorsehen, dass der Bundesrat für Stabsstellen — in diesem Begriff sind alle Kommissionen und Berater usw. inbegriffen, ungeachtet ihrer Art und Zugehörigkeit — allgemeine oder besondere Anordnungen über Zusammensetzung, Wahl, Aufträge, Verfahren, Geschäftsverkehr, Publizität usw. erlässt. Gerade im Hinblick

darauf bin ich der Meinung, man sollte einmal wissenschaftlich klären, sofern das wissenschaftlich möglich ist, ob es sinnvolle Spielregeln gibt. Formell dürfen es nicht nur Spielregeln sein, sondern es müssen Weisungen sein, und zwar publizierte Weisungen. Was das Präsidialdepartement betrifft, so können Sie, wenn Sie den Bericht lesen, mindestens verspüren, dass die Kommission sehr viel Verständnis für das Präsidialsystem hat. Betrachtet man das heutige Regierungssystem vornehmlich unter dem Gesichtspunkt der Führung, so ist ein Präsidialsystem sicher wirkungsvoller. Stellt man aber die schweizerischen Gegebenheiten mit in Rechnung, so ist es eben doch so, dass das System des Präsidialdepartementes früher oder später das Kollegialsystem aus den Angeln heben dürfte. Und deshalb ist die Kommission zum Schluss gekommen, man sollte es noch einmal versuchen, mit gewissen Änderungen, die sie in ihrem Bericht vorschlägt und die sie als minimal betrachtet, um das Kollegialsystem zu retten. Sie werden auf der letzten Seite des Berichtes sehen, dass, nach Auffassung der Kommission, man bald einmal in Richtung auf das Präsidialdepartement gehen wird, falls dies nicht möglich ist. Ich möchte nicht auf weitere Details entreten.

Dr. Neidhart : Für mich ist das Kollegialprinzip eine in jeder Beziehung unveräusserliche und historisch gültige Form der kollektiven Autoritätsausübung im schweizerischen Bundesstaat. Ich glaube aber nicht, dass ein Präsidialdepartement mit vorwiegenden Koordinations- und Planungsaufgaben diese gemeinsame politische Autoritätsausübung in Frage — im Gegenteil — stellen muss. Verschiedene Departemente haben im Lauf der Zeit einen Machtzuwachs erfahren, der über das hinausgeht, was ich mir unter einem Präsidialdepartement vorstelle. Aus diesen Gründen muss das Kollegialprinzip gestärkt werden, und das kann nur durch eine verbesserte, in einem Präsidialdepartement institutionalisierte Koordination innerhalb des Bundesrates geschehen. Ein koordinierendes Präsidialdepartement ist also nicht gegen das Kollegial-, sondern gegen das immer stärker gewordene Departementalprinzip gerichtet. Es müsste übrigens auch die vertikale Koordination zu den Kantonen, Regionen und Gemeinden hin verbessern.

Bundeskanzler Huber : Wenn es nur darum geht, für den Informationsfluss von oben nach unten und von links und rechts usw. zu sorgen, dann braucht das kein Präsidialdepartement, wie wir das als mögliche Variante vorgeschlagen haben. Wenn Sie an die Führung des Kollegiums denken, so können Sie auch beim Kollegialsystem ein Präsidialdepartement einführen. Das ist aber nur sinnvoll, wenn der betreffende Bundespräsident mehrere Jahre in Funktion bleibt. Hier liegt eben die Gefahr, dass er dann zu einer so starken Persönlichkeit wird, dass früher oder später das Kollegialsystem nicht rechtlich, aber faktisch aus den Angeln gehoben wird.

Dr. Neidhart : Ich denke gar nicht so sehr an Führung. Ich wundere mich auch, dass gerade Ihre Partei das Problem der Führung so stark akzentuiert

hat. Wir brauchen Koordination, Planung und Vorausschau und nicht Führung, denn diese wäre dem Kollegialprinzip und dem Föderalismus tatsächlich abträglich.

Prof. Dr. phil. Erich Gruner : Die Forderungen, die der Herr Bundeskanzler seinerzeit aufgestellt hat* und von denen wir ausgegangen sind, sind von unserer heutigen Veranstaltung nicht eigentlich erfüllt worden, abgesehen von den zwei Hearings mit Experten und Beamten. Dieser Wald von Kommissionen, dieses wildgewachsene Gewächs, das ist für uns noch absolute *terra incognita.* Man hat uns gesagt, zuerst müssten wir das theoretische Instrument, die Systemtheorie, haben, bevor wir den Wald durchschauen könnten. Nun weiss ich nicht, ob es praktisch bei dem bleibt, was wir heute gehört haben, und in dieser Beziehung nichts mehr geschieht. Aber es bleibt doch der Wunsch des Bundeskanzlers bestehen, dass man *das* empirisch untersucht, was gerade für die Bundeskanzlei transparenter werden sollte. Es fehlt in der Schweiz überhaupt an empirischen Studien. Solche sind — im Gegensatz zu theoretischen Darlegungen — sehr zeitraubend und nehmen das halbe Leben in Anspruch. Aber sie sind deswegen nicht weniger notwendig.

Man kann die Auswahl der Bundesexperten auch unter der Fragestellung betrachten, ob der Experte auf dem « Forschungsmarkt » dadurch seine Position verstärken kann. Diese Vermutung ist heute wenigstens durch die Blume angedeutet worden. Das gilt es auch einmal zu untersuchen: den Kampf der Universitäten, der Fakultäten unter- oder gegeneinander. Wenn man von Fehlurteilen spricht, muss man immer überlegen, in wessen Augen ein Urteil falsch ist.

Erlauben Sie mir noch eine Frage an Herrn Dr. Fröhlicher und Bundeskanzler Huber. Ist es Ihnen gestattet, wenn man nun in solchen Fragen etwas tiefer graben will, auf Interviews eines Politischen Wissenschafters frei zu antworten, oder müssen Sie da irgendwie eine bundesrätliche Erlaubnis haben?

Bundeskanzler Huber : Ich fühle mich berechtigt, zu antworten, wie ich es für richtig erachte; ich brauche keine Erlaubnis.

Dr. Fröhlicher : Ich brauche auch keine Erlaubnis.

Professor Gruner : Und ein Letztes vielleicht noch. Es ist ja gar nicht davon gesprochen worden, dass die Wissenschaft ja auch auf Umwegen wirken kann. Wenn es diese Hoffnung nicht gäbe, könnten wir Politischen Wissen-

---

* In einem Gespräch des Bundeskanzlers mit Professor Gruner, das als Ausgangspunkt für diese Tagung diente, hat der Kanzler angeregt, es möchte empirisch abgeklärt werden, nach welchen Richtlinien in den einzelnen Departementen Experten ausgewählt würden, d.h. nach welchen Selektionsprinzipien der wissenschaftliche Sachverstand ausgewählt wird und wie sein Aufgabenkreis umschrieben wird.

schafter, die wir bis jetzt keine « Marktposition » innegehabt haben, sofort abdanken. Aber wir dürfen doch annehmen, dass die Ergebnisse politikwissenschaftlicher Untersuchungen immer mehr an der Bildung der öffentlichen Meinung beteiligt sind.

Richard Reich : Herr Bundeskanzler, Sie haben gesagt, es wäre ein Kriterium für die Kommissionsbildung nötig, aber die nächste Frage ist ja sofort: Wer formuliert es ? Ich glaube nicht, dass die Wissenschaft es allein formulieren kann. Wir landen dann eben doch wieder bei einer gemischten Kommission im Sinne von Herrn Neidhart.

Dr. Germann : Es hat sich bei der « Kommission Jöhr » gezeigt, dass die Verwaltung die Ergebnisse der Kommissionsarbeit antizipieren konnte. Es gibt ja Fälle, wo eine Expertise eingeholt wird und das Ergebnis klar antizipiert werden kann — zum Beispiel weiss man, wenn ein Herr Professor aus Zürich, der bereits einschlägige Artikel geschrieben hat, über die Staatsgefährlichkeit des Jesuitenordens befragt wird, von vornherein genau, was er antwortet. Und interessant wäre es gerade im Falle Jöhr gewesen: von welchem Zeitpunkt an wusste man, was herauskommt ? Wahrscheinlich schon bei der Bestellung der Experten, sicher aber, als die Kommission sich entschloss, mit einem einzigen Szenarium zu arbeiten.

Dr. Fröhlicher : Ich weiss nur, dass die funktionelle Gliederung der Ausgaben und der Einnahmen — der Entwurf der « Kommission Jöhr » — für die Finanzverwaltung wegweisend war.