

<b>Zeitschrift:</b>	SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
<b>Band:</b>	29 (1989)
<b>Artikel:</b>	Der Weg von wissenschaftlichen "Zauberworten" : "Qualitatives Wachstum" als Expertenvorschlag, Leitmotiv der Regierungsrichtlinien und Orientierungspunkt in der Sektoralplanung
<b>Autor:</b>	Schneider, Gerald
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-172712">https://doi.org/10.5169/seals-172712</a>

### **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:** 03.02.2026

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

Gerald Schneider

# Der Weg von wissenschaftlichen «Zauberworten»

«Qualitatives Wachstum» als Expertenvorschlag, Leitmotiv der Regierungsrichtlinien und Orientierungspunkt in der Sektoralplanung

Wie weit der Einfluss von Beratern gehen kann, lässt sich mit einem einfachen Modell am Expertenbericht «Qualitatives Wachstum» verfolgen. Die wissenschaftlich erhärtete Forderung nach einer ressourcenschonenden Steigerung der Lebensqualität hat der Bundesrat nämlich als «Leitmotiv» für die gegenwärtige Legislatur übernommen. Es zeigt sich, dass sich sehr allgemeine Empfehlungen nur vereinzelt in den Richtlinien widerspiegeln und in der Sektoralplanung beispielsweise der Aussenpolitik kaum als direkter Orientierungspunkt dienen können. Politische Kraft kommt breit angelegten Expertisen und hochaggregierten Planungsstichworten trotzdem zu, falls sie vom Grundkonsens getragen werden.

La portée de l'influence des conseillers peut être démontrée par un simple modèle issu du rapport d'experts sur la «croissance qualitative». Le Conseil fédéral a pris comme leitmotiv de la période de législature en cours le thème, scientifiquement revendiqué et confirmé, de l'accroissement de la qualité de vie ménageant les ressources. Il est évident que ces recommandations générales ne se reflètent que très isolément dans les grandes lignes gouvernementales et qu'elles ne peuvent guère servir d'orientation directe de la planification sectorielle, par exemple en politique étrangère. Néanmoins, des expertises fondées et des conceptions de planification hautement agrégées révèlent une certaine force politique à condition qu'elles soient portées par un consensus général.

\* Der Autor dankt Prof. Dr. Ulrich Klöti und lic. phil. I. Franz-Xaver Risi für kritische Kommentare zu einem ersten Entwurf.

## I. Ein einzigartiger Fall von erfolgreicher Beratertätigkeit?

Als der Bundesrat im Winter 1988 die *Legislaturplanung 1987 bis 1991* vorstellte, eröffnete er in zweifacher Hinsicht eine neue Etappe in der noch jungen Geschichte der Schweizer Regierungsprogramme. Erstmals fasste er die Richtlinien für seine Tätigkeit und den Finanzplan in einem Bericht<sup>1</sup> zusammen. Eine Premiere stellte zudem der Versuch dar, die verschiedenen Projekte so weit wie möglich auf ein vereinendes Stichwort hin auszurichten. Als sogenanntes *Leitmotiv* für die gerade begonnene Legislaturperiode erschien dabei die *einprägsame Formel des «Qualitativen Wachstums»*<sup>2</sup>. Der Bundesrat hatte damit einen Begriff gewählt, der seit einiger Zeit im Umlauf gewesen war und über die *vielbeachtete Arbeit einer unabhängigen Expertenkommission*<sup>3</sup> auch die Weihen der Wissenschaftlichkeit erhalten hatte. In den Richtlinien bezog er sich zum Teil in direkter Weise auf die Ergebnisse der Forschergruppe. So übernahm die Exekutive vom aussenstehenden Beratergremium die Definition des «Qualitativen Wachstums». Demnach begrüsste sie fortan «jede nachhaltige Zunahme der gesamtgesellschaftlichen und pro Kopf der Bevölkerung erreichten Lebensqualität»<sup>4</sup>.

Der in diesem Fall scheinbar offensichtliche Einfluss von Expertenwissen auf das wichtige Regierungsprogramm könnte auf den ersten Blick die Hoffnungen all jener bestärken, die eine «Rationalisierung» der Politik als dringlich erachteten. Umgekehrt könnte eine genauere Untersuchung aber auch die Skepsis von eher konservativ eingefärbten Kreisen unterstützen, die sich vom Bezug von Wissenschaftern keinerlei Verbesserung der politischen Entscheide versprechen. Angesichts solcher Wünsche und Abwehrhaltungen drängt es sich auf, die Möglichkeiten und Grenzen von Forschungsberichten im Aushandlungsprozess der verschiedenen Interessengruppen darzustellen. Diesem Unterfangen dient der vorliegende Aufsatz. Er verfolgt den Weg des Expertenberichtes «Qualitatives Wachstum» über die Richtlinien in die Parlamentdebatten. Gleichzeitig deutet er auf die *Verwirklichungschancen* einer derartigen *Studie* im Bereich der Aussenpolitik hin.

## II. Forschen und Planen in breiter Perspektive

Rein inhaltlich gesehen, ist diese Untersuchung einem besonderen Fall gewidmet: Sie nimmt sich zugleich einer hochabstrakten Expertenstudie und einer hochaggregierten Form von politischem Programm an. Während sich die Forschergruppe mit ihrer Arbeit zum «Qualitativen Wachstum» in *ungewohnlt breit*

1 Schweizerische Bundeskanzlei (Hrsg.), *Legislaturplanung 1987–1991* (Illustrierte Ausgabe), Bern 1988.

2 Schweizerische Bundeskanzlei, a.a.O., S. 5.

3 Bundesamt für Konjunkturfragen (Hrsg.), *Qualitatives Wachstum* (Bericht der Expertenkommission des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes), Bern 1986.

4 Bundeskanzlei, a.a.O., S. 10 und Bundesamt für Konjunkturfragen, a.a.O., S. 15.

ter Perspektive direkt an die Bürger, die Wirtschaft und den Staat wendet, sind die Richtlinien derzeit *das einzige umfassende Instrument der Aufgabenplanung auf der Ebene des Bundesstaates*. Nach dem Schiffbruch der Koordinierten Verkehrs politik (KVP) stellen sie die letzte Frucht einer Euphorie dar, die in den siebziger Jahren über die politische Planung und Gesamtkonzeptionen geherrscht hatte<sup>5</sup>. Gegenüber der heute eher planungsfeindlichen Grundstimmung haben sie sich vorab aus zwei Gründen durchgesetzt und als Hilfsmittel in den Händen der Exekutive etabliert. Erstens ist die Legislaturplanung trotz der Einrichtung der Richtlinienmotion weitgehend dem Parlament entzogen<sup>6</sup>. Sie weist zweitens den «inkrementalistischen» Charakter einer «Fortschreibungspolitik» auf<sup>7</sup>, die wohl wenig spektakulär, aber gerade deshalb eher durchsetzungsfähig ist als ein Programm mit «visionären» Zügen<sup>8</sup>. Im Zeitvergleich fällt ferner auf, dass dieses Planungsinstrument selber einem Entwicklungsprozess unterworfen war. Auch die Legislaturplanung ist heute eher pragmatisch abgefasst. Trotz aller Nüchternheit sind die Richtlinien aber sehr generell gehalten. Das erschwert die adäquate Umsetzung des grundsätzlichen Anliegens der Expertenkommision «Qualitatives Wachstum», dass Rahmenbedingungen für eine ressourcensparende Steigerung der Lebensqualität zu schaffen seien. Überdies ist bereits der entsprechende Expertenratschlag abstrakt formuliert<sup>9</sup>, wie viele der anderen Kommissionsratschläge übrigens auch. Diese Allgemeinheit der Studie über das «Qualitative Wachstum» einerseits und der Richtlinien andererseits ist im Auge zu behalten, wenn es zu beurteilen gilt, inwiefern sich solche wissenschaftlichen Empfehlungen überhaupt realisieren lassen. Expertenberichte, aber auch Programme von dieser Breite dürften es vergleichsweise schwer haben, in konkrete Politik umgemünzt zu werden.

Dass bei *hochaggregierten Expertisen* und *Planungsvorhaben* besondere *Implementationsprobleme* auftreten könnten, lässt sich zumindest theoretisch auf vielfältige Weise begründen<sup>10</sup>. So ist zunächst an Herbert Simons Konzept der «bounded rationality» zu erinnern. Danach verfällt ein Handlungsträger einer Strategie des «satisficing» und begnügt sich mit suboptimalen Ergebnissen, wenn er sich einer Vielzahl von Restriktionen gegenüber sieht<sup>11</sup>. Außerdem ist

5 Martin Lendi, «Regierung und politische Planung», *Staat und Gesellschaft*, Festschrift für Leo Schürmann zum 70. Geburtstag, Freiburg 1987, S. 559–580.

6 Besonders nach der Abschreibung des Postulates Binder. Vgl. Bericht über die Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung vom 10. März 1986.

7 Ulrich Klöti, *Regierungsprogramm und Entscheidungsprozess*, Bern 1986, S. 189. In dieser Evaluationsstudie sind auch Hinweise auf die ältere Forschungsliteratur zum Thema «Regierungsrichtlinien» zu finden.

8 Langfristige Politik oder eben «Visionen» sind nur auf der Basis des Grundkonsenses möglich. Vgl. Gerald Schneider, *How Far Do Governments Look Ahead? A Comparative Analysis of the Factors Contributing the Variance in the Time Horizons of 40 States*, Frankfurt 1989.

9 Bundesamt für Konjunkturfragen, a.a.O., S. 15.

10 Eine überzeugende Übersicht zur Planungsliteratur bietet: John Friedmann, *Planning in the Public Domain, From Knowledge to Action*, Princeton 1987.

11 Herbert Simon, *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Third Edition, New York, 1976, S. 276.

ein schrittweises Vorgehen nach dem handlungsorientierten Ansatz von Charles Lindblom gerade deshalb angebracht, weil eine synoptische Schau beim Entscheiden gar nicht möglich sei und eine auf Teilbereiche reduzierte Situationsanalyse grösseren Erfolg verspreche<sup>12</sup>. Ferner lassen sich eine abstrakte Empfehlung und ein komplexes Programm schon aufgrund des Unmöglichkeitstheorems von Arrows kaum reibungslos und widerspruchsfrei verwirklichen<sup>13</sup> – ganz abgesehen davon, dass die ohnehin nicht konstruierbare Wohlfahrtsfunktion durch die Dimension der «Qualität» im Begriff des «Qualitativen Wachstum» noch komplexer wird.

### III. Beurteilung der Effektivität von Expertenberichten im Modell

Die besondere Natur des untersuchten Falles sollte aber nicht zu einer isolierten Betrachtungsweise führen. Das Beispiel des Berichtes «Qualitative Wachstum» ist vielmehr im Lichte eines Gerüstes von Hypothesen zu analysieren, die in allgemeiner Weise für die Durchsetzung von Expertenwissen im politischen Prozess gelten sollen. Solche Bemühungen um ein *integrierendes Modell* schaffen zumindest eine gewisse Vergleichbarkeit. Sie tragen vielleicht auch dazu bei, die vielbeklagte Theorielosigkeit und methodologische Heterogenität<sup>14</sup> der policy science zu überwinden. In theoretischer Sicht können Forscherberichte ja als eine bestimmte Art von «Politikdesign» gelten, das unter bestimmten Bedingungen systematisch erfassbare Effekte hervorruft<sup>15</sup>. Ob diese Vermutung zutrifft, bedarf jedoch der empirischen Überprüfung.

Gerade für den Fall der Schweiz hat jüngst Alain-Valéry Poitry beklagt, dass *Untersuchungen allgemeiner Art zur politischen Wirkung von unabhängigen Beratergremien fehlen*. Er schreibt: «Toutefois, aucune étude globale et chiffrée des commissions n'a jusqu'à ce jours été entreprise en rapport avec les processus

12 Charles A. Lindblom, Still Muddling, Not Yet Through, *Public Administration Review* 39, S. 517–526, S. 518.

13 In der klassischen Form: Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York 1951.

14 Gerade für den hier untersuchten Bereich stellt Yehezkel Dror ein theoretisches Defizit fest. Yehezkel Dror, Conclusion, *Advising the Rulers* (Hrsg. von William Plowden), London 1987, S. 187:

«. . . an essential basis for a sound theory of advisorship to rulers remains underdeveloped.» Die Zersplitterung in eine Vielzahl unterschiedlichster Methoden scheint eine Folge davon zu sein, dass im Zeichen der Evaluationsforschung zumeist Einzelprobleme untersucht werden, die oft nur über ein speziell entwickeltes Instrumentarium in den Griff zu bekommen sind.

15 Lorraine M. McDonnel, *Policy Design as Instrument Design* (Arbeitspapier für das jährliche Treffen der American Political Science Association, Washington 1988, S. 3).

«It is assumed that, if certain conditions are met, a given policy will trigger a causal chain and ultimately, produce a set of effects. Policy design is the process that identifies the problem to be solved and selects a strategy or operative theory of intervention.»

législatifs»<sup>16</sup>. Neben Poitrys erstem Versuch einer Synthese ist die politologische Forschung zum «wissenschaftlichen Consulting» von Fallstudien beherrscht, die in meist deskriptiver Art Expertenberichte zu einzelnen besonders umstrittenen Themen behandeln. Das trifft etwa für die Arbeiten von Mironesco über die vorparlamentarische Phase in der Energiepolitik zu<sup>17</sup>. Von Interesse, aber ohne wissenschaftlichen Anspruch ist in diesem Politikbereich ebenso die aktuellere Publikation von Schiesser. Dieser Autor hat die Zeitungsartikel gesammelt, welche die an der Ausarbeitung der umstrittenen Energieszenarien beteiligten Experten als Rechtfertigung für ihre eigenen Positionen verfasst haben<sup>18</sup>. Ebenfalls eine eher normative Stossrichtung weist teilweise ein Aufsatz von Peter Farago auf, der anhand der Revision des Berufsbildungsgesetzes bereits für das Stadium der Expertenkommissionen die «systematische Minorisierung der wichtigsten Organisationen der Arbeitnehmer» bemängelt<sup>19</sup>. Das Gemeinschaftswerk von Dieter Freiburghaus und Willy Zimmermann schliesslich zeigt an Einzelbeispielen auf, wo und in welcher Weise Forschungsresultate in die politischen Auseinandersetzungen gelangen<sup>20</sup>. Überdies beschrieben Raimund Germann und seine Mitarbeiter in ihren Untersuchungen zum Gesamtsystem der Expertenkommissionen, wie die unabhängige Politikberatung in unserem Land funktioniert<sup>21</sup>. Aus diesen letztgenannten Pionierstudien lässt sich jedoch allein schon aufgrund der Fragestellung kein Urteil darüber ableiten, welche Wirkung wissenschaftlich erarbeitetes Wissen und die allenfalls daraus abgeleiteten Empfehlungen tatsächlich entfalten. Sie zeigen aber über das Instrument des Eliteninterviews zumindest auf, wo die Experten selber die Grenzen ihres Einflusses sehen<sup>22</sup>.

Ein für ein grösseres Projekt<sup>23</sup> erarbeitetes Modell sollte es in Zukunft erleichtern, die Kraft wissenschaftlich gestützter, rationaler Argumente<sup>24</sup> in der Politik

16 Alain Valéry Poitry, *Les commissions extra-parlementaires comme élément du processus législatif*, *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 3 (1986), S. 400.

17 Christine Mironesco, *Formation du consensus dans une commission extra-parlementaire*, *Bulletin* (Informationsbulletin der Programmleitung zum Nationalen Forschungsprogramm Nr. 6), Lausanne 1983, S. 28–52 und *Processus préparlementaire*, Mironesco et al., *Débat sur l'énergie en Suisse*, Lausanne 1986.

18 Walter Schiesser, *Absage an die Kernenergie*, Die Kontroverse um die Ausstiegsszenarien, Zürich 1988.

19 Peter Farago, *Antagonistische Interessen und Verhandlungsdemokratie*, Eine Untersuchung am Beispiel der jüngsten Revision des Berufsbildungsgesetzes, *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 6 (1980), S. 229–243, S. 229.

20 Dieter Freiburghaus und Willy Zimmermann, *Wie wird Forschung politisch relevant*, Bern 1985.

21 Raimund E. Germann, *Ausserparlamentarische Kommissionen: Die Milizverwaltung des Bundes*, Bern 1981 sowie Raimund E. Germann et al., *Experts et commissions de la Confédération*, Lausanne 1985.

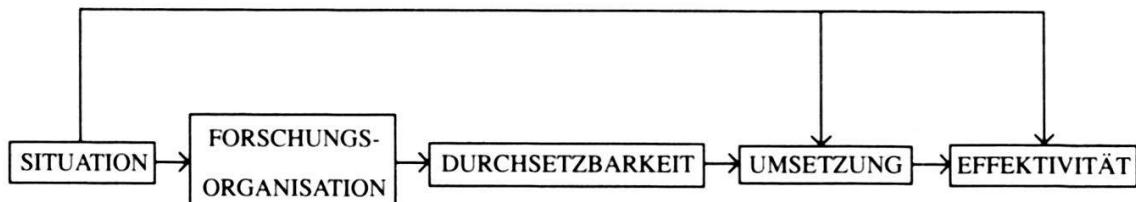
22 Raimund E. Germann et al., a.a.O., vorab Kapitel 4, S. 67–88.

23 Ulrich Klöti und Gerald Schneider, *Die Informationsbeschaffung des Gesetzgebers*, Zürich 1989 (Projektabschluss Sommer 1989, Publikation geplant).

24 Zum bisweilen immer noch ausgesprochenen «Ideologieverdacht» oder Vorwurf des «Szenitismus» gegenüber Wissenschaftlern meint Hans Albert, *Traktat über rationale Praxis*, Tübingen 1978, S. 12 in beispielhafter Klarheit:

abzuschätzen. Es lehnt sich an die klassische Implementationstheorie an, wie sie etwa Renate Mayntz formuliert hat<sup>25</sup>. Das Modell zur Wirkung von Expertenwissen setzt sich aus fünf Gliedern zusammen. Diese stehen für Blöcke von abhängigen und unabhängigen Variablen. Was *erklärt* werden soll, ist die Effektivität eines Expertenberichts.

Diese Wirksamkeit lässt sich insofern messen, als der Grad der Übereinstim-



mung zwischen den Expertenvorschlägen zum «Qualitativen Wachstum» und den Richtlinien auf der einen sowie den Debatten der Bundesversammlung auf der anderen Seite durchaus bestimmt werden kann. Angesichts der limitierten Möglichkeiten der vorliegenden Arbeit wird die entsprechende Evaluation jedoch nur für den Bereich der Außenpolitik vertieft.

Eingeschränkt sollte die Effektivität einer Expertenstudie dann sein, wenn in den vier vorgeschalteten Variablenblöcken gewisse identifizierbare Faktoren ihre Wirkungskraft ausüben. Die in der Gruppe «*Situation*» zusammengefassten Variablen stehen für bestimmte *Rahmenbedingungen*, die bereits vor der Ausarbeitung eines Expertenberichts dessen spätere Wirkungskraft behindern oder fördern. Unter dem Stichwort «*Organisation*» ist zu fragen, wie weit beispielsweise die Art des *Auftrages* und andere während der Ausarbeitung eines Berichtes wirkende Faktoren die Effektivität mindern. Die Variablengruppe «*Durchsetzbarkeit*» versucht dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich auch unter den besten Bedingungen entstandene Berichte vielleicht aufgrund ihrer allenfalls *geringen Qualität* gar nicht in politische Massnahmen ummünzen lassen. Zuletzt ist die Effektivität eines Expertenberichts aber auch von den Auseinandersetzungen beeinflusst, die nach seiner Publikation beginnen. Variablen der «*Umsetzung*» sollten in diesem Zusammenhang Hinweise liefern.

«Im übrigen ist es unwichtig, ob man eine allgemeingültige Einsicht in diesem oder jenem Problembereich gewonnen hat, wenn sich daraus keine stichhaltigen Einwände gegen ihre Geltung ergeben. Eine Pointe dieser Revision besteht also gerade darin, dass es in der Wissenschaft im Grunde genommen so menschlich zugeht wie in anderen Lebensbereichen – etwa in Politik, Wirtschaft und Kunst – und dass man den in ihr zustandegekommenen Kulturleistungen daher Rechnung tragen muss, ohne dabei die erwähnten Illusionen (über die Möglichkeiten der Wissenschaft, Anmerkung d. Verfassers) verfallen muss».

25 Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme I*, Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts. 1980 S. 238. Die deutsche Soziologin unterscheidet folgende Phasen und Akteure (jeweils in Klammern angeführt): Problematikulation, Zieldefinition (Entscheidungsträger), Programmentwicklung (Regierung und Ministerialbürokratie), Implementation (Implementationsträger).

Konkret sehen die vier Gruppen von unabhängigen Variablen so aus<sup>26</sup>:

– *Situationsvariablen*:

Die Effektivität einer Expertenstudie sollte gering sein, wenn die mit ihr verbundenen Vorlagen umstritten sind (Variable Politisierungsgrad), wenn mit Verteilungswirkungen gerechnet werden muss, mehr als ein Regelungsziel verfolgt werden könnte, die Zielsetzung absoluter Natur ist<sup>27</sup> und die über einen Bericht herbeigeführten Erlasse Regelungen auf kantonaler Ebene auslösen (Art des Erlasses). Ferner wird sich eine Studie eher dann in den politischen Debatten niederschlagen, wenn sie früh eingeleitet wird (Zeitpunkt) und auf einer Initiative der Verwaltung beruht (Anstoss).

– *Organisatorische Variablen*:

Wirksam dürfte eine Studie dann in vermehrtem Ausmass sein, wenn sie von verwaltungsnahen Stellen durchgeführt wird («Stellung der Forscher gegenüber der Verwaltung» und «Verhältnis zwischen Forscher und Auftraggeber») und der wissenschaftliche Rang des Forscherteams oder der beteiligten Experten hoch ist (Stellung in der wissenschaftlichen Hierarchie). An dieser Stelle ist an das Konzept des «Multi-Experten» zu erinnern, das Germann in die Diskussion gebracht hat<sup>28</sup>. Weiter spielt es eine Rolle, wie klar der Auftrag an die Forscher umschrieben ist (Fragestellung), wieviel Zeit, Arbeitskraft und Geld zur Verfügung stehen (Ressourcen) und ob die Studie voraussichtlich «harte» oder «weiche» Daten liefern wird (Methoden). Weniger effektiv dürfte eine Expertenstudie in jenen Fällen sein, da die begleitende Kommission nach Grundsätzen des Proporz statt beispielsweise der wissenschaftlichen Qualifikation zusammengesetzt ist, mehr als 14 Mitglieder umfasst und sie daher nach der Klassifikation bei Germann<sup>29</sup> als übergross zu bezeichnen ist (Art der Expertenkommision).

– *Durchsetzbarkeitsvariablen*:

Die Durchsetzungschancen eines Berichtes sind das Ergebnis von verschiedenartigen Einflüssen: Effektiv ist ein Expertenbericht wohl verstärkt in jenen Fällen, da sich die Sachverständigen an die Fragestellung halten (Aufgabentreue), die Studie explizit Empfehlungen enthält (Empfehlungscharakter) und die wissenschaftlichen Befunde den Erwartungen, dem intuitiven Wissen oder auch den Vorurteilen des Auftraggebers entsprechen (Übereinstimmung zwischen Auftraggeber und Experten). Zugleich ist darauf zu achten, wie der Bericht geschrieben ist (Formale Qualität der Darstellung).

– *Umsetzungsvariablen*:

Wirksam kann eine Studie dann eher sein, wenn sie einen großen Teil der

26 Genaue Angaben zu den Variablen liefern Klöti und Schneider, a.a.O.

27 Zu Programmzielen als Untersuchungsobjekt Peter H. Rossi et al., *Evaluation: A Systemic Approach*, Beverly Hills 1979, S. 61 ff.

28 Raimund E. Germann, a.a.O., S. 109.

29 Raimund E. Germann, a.a.O., S. 155.

Öffentlichkeit erreicht (Grösse des Publikums), der anschliessende Vermittlungsprozess zeitlich kurz bemessen (Aushandlungsdauer) und die Zahl der beteiligten Entscheidungsinstanzen klein ist (Vermittlungsstationen).

Natürlich kann in einer Fallstudie nicht aufgezeigt werden, welche Variablen besonders stark die Effektivität eines bestimmten Forschungsberichtes beeinflussen. Eine solche *Liste von Bestimmungsfaktoren* ist auch nicht vollständig. Sie hat hingegen einen *heuristischen Wert*. Wenn wir in den nächsten Abschnitten den Weg des «Qualitativen Wachstums» durch die politischen Auseinandersetzungen beschreiben, wollen wir uns wenn immer möglich auf die erwähnten Einflussfaktoren beziehen. Im Aufbau wird die Analyse dabei mit der Gliederung des Modells übereinstimmen: Zunächst schildern wir die Ausgangssituation zum Expertenbericht und erläutern die Forschungsorganisation. Das leitet zur Evaluation der wissenschaftlichen Resultate unter dem Stichwort der «Durchsetzbarkeit» über. Das Kapitel über die Umsetzung des Expertenberichts umfasst eine Analyse der Richtlinien und der anschliessenden Parlamentsdebatten. Es mündet in ein zusammenfassendes Kapitel zur Frage aus, wie effektiv der «Expertbericht» bis jetzt war. Dieses Urteil wird natürlich nicht das letzte Wort in Sachen «Qualitatives Wachstum» sein: Das Anliegen ist immer noch aktuell und die ihm gewidmete Legislaturperiode noch gar nicht beendet.

#### **IV. Ausgangssituation: Eine attraktive Formel für umstrittene Themen**

Der *Anstoss* für die Studie zum «Qualitativen Wachstum» erfolgte zu *Beginn des nun auslaufenden Jahrzehnts*, zu einer Zeit also, da die Umweltprobleme in das Bewusstsein immer breiterer Kreise drangen. Mit einem Postulat lud Nationalrat Ziegler (cvp, SO) den Bundesrat am 19. Juni 1980 ein, eine Arbeitsgruppe mit einem Bericht zum «möglichst reibungslosen Übergang von einem vorwiegend quantitativ bestimmten zu einem verstärkt qualitativen Wachstum» zu beauftragen<sup>30</sup>. Diesem Vorstoss entsprach der Bundesrat am 15. September 1982 durch eine Verfügung des Volkswirtschaftsdepartementes, und am 14. Juni 1984, noch vor der Publikation dieser Studie, bekräftigte die Fraktion des Landessrings und der Evangelischen Volkspartei mit einer Motion, dass das «Qualitative Wachstum» nun zumindest zum Thema der offiziellen Politik geworden war. Die Parlamentarier verlangten vom Bundesrat, dass der bereits in den Richtlinien 1983–87 verwandte Doppelausdruck des «Qualitativen Wachstums» zu operationalisieren sei. Die Regierung nahm die Motion nur in der Form des Postulates entgegen und verwies das Ansinnen auf den im Entstehen begriffenen Bericht.<sup>31</sup>

Die *offensichtliche Attraktivität* des neuartigen Anliegens konnte und kann je-

30 Wiederabgedruckt in Bundesamt für Konjunkturfragen, a.a.O., S. 6.

31 Amtliches Bulletin NR 1984, S. 1431 f.

doch nicht verdecken, dass seine Umsetzung wohl von Beginn weg mit Konflikten verbunden war und *im Einzelfall weiter umstritten bleiben wird*. Mit Auseinandersetzungen war und ist deshalb zu rechnen, weil der angestrebte schonende Umgang mit den Ressourcen den *Charakter eines öffentlichen Gutes* hat. Der aus einer solchen Neuorientierung erwachsende Nutzen ist allgemein, aber auch sehr diffus. Gleichzeitig entstehen durch einen Übergang zum «Qualitativen Wachstum» bei einigen Gruppen klar erfassbare Kosten. Das führt zu Abwehrreaktionen, wenn diese «Verteilungskoalitionen» genug stark sind und nicht entschädigt werden. Gegenüber den Anhängern von «mehr Lebensqualität» besitzen die beharrenden Kräfte ohnehin einen strategischen Vorteil. Nach der gängigen politökonomischen Interpretation<sup>32</sup> fällt es ihnen leichter, sich zu organisieren und die eigenen Interessen durchzusetzen. Wie bereits angetont, kommt dazu, dass bereits im Ausdruck «Qualitativer Wachstum» *mehr als ein Regelungsziel* steckt und das ganze Postulat *umfassend* ist. Es richtet sich an politische und gesellschaftliche Entscheidungsträger auf allen Stufen der föderativ strukturierten Schweiz. Dass die Anregung von einer Person ausserhalb der Verwaltung, von einem Parlamentarier, stammte, dürfte zumindest zu einer gewissen *Verzögerung* in der Umsetzung geführt haben: Die betroffenen Ämter hatten zuerst die *organisatorischen Voraussetzungen* zu schaffen, um dem Begehr nachkommen zu können.

## V. Forschungsorganisation: Sachverständ oder Expertenproporz?

Der *Auftrag* an die Expertenkommission wies eine *doppelte Zielrichtung* auf: Einerseits sollte das Gremium die sich aus einem «Übergang von einem vorwiegend quantitativen zu einem qualitativen Wachstum ergebenden Probleme» sichten und andererseits «darauf aufbauend Lösungsvorschläge» unterbreiten<sup>33</sup>. Scheinbar sich selbst hatte die Kommission noch die Aufgabe auferlegt, die formelhafte Wendung «Qualitativer Wachstum» genauer zu umreissen. Mit dem Wort «Lebensqualität» kristallisierte sich dabei ein zentraler Begriff heraus<sup>34</sup>. Was dahinter stecken könnte, versuchten die Sachverständigen auf verschiedenen Stufen zu analysieren: Individuum (Mikroebene), Unternehmung (Mesoebene), Gesellschaft (Makroebene). Um dieser Gliederung in organisatorischer Hinsicht gerecht zu werden, teilte sich die Kommission *in drei Gruppen*. Es fällt dabei auf, dass sowohl bei der *Zusammensetzung* dieser Subgremien wie auch bei der ganzen Kommission überhaupt das *Kriterium des Interessenproporz* für einmal eine *geringe Rolle* spielte. Von den 16 Mitgliedern stammen nur zwei der Experten direkt aus Organisationen, die bei Wirtschaftsfragen normalerweise zum Zuge kommen und nach Verfassungsrecht vor «Erlass der Ausführungsge-

32 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Mass.), 1971 (Erstausgabe 1965).

33 Bundesamt für Konjunkturfragen, a.a.O., S. 6.

34 Bundesamt für Konjunkturfragen, a.a.O., S. 7.

setze anzuhören» sind. So entsandten nur der Gewerkschaftsbund und die Arbeitgeber je einen Vertreter in die Kommission<sup>35</sup>. Im Gegensatz dazu sind aber verschiedene Landesregionen vertreten. Am klarsten erkennbar ist *die akademische Ausrichtung*, besitzen doch alle Mitglieder zumindest den Doktortitel. Andere Rahmenbedingungen schienen für die spätere Durchsetzung der Resultate günstig: Im ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Konjunkturfragen hatte ein *Chefbeamter den Vorsitz* inne, und ein Teil der Experten ist durchaus zur *akademischen Prominenz* der Schweiz zu zählen. Zeit für die Arbeit war vermutlich genug vorhanden, hatte doch die Kommission ihre Arbeit im Februar 1983 aufgenommen und sich selber eine Limite von zwei Jahren gesetzt.

## VI: Durchsetzbarkeit: Hohe Qualität und ein Strauss von Vorschlägen

Rund drei Jahre später, am 13. Februar 1986, wurde der Bericht vorgestellt und sofort als «nationale Perspektivstudie in der Tradition von «Club of Rome» und «Global 2000» interpretiert<sup>36</sup>. Der *Inhalt* der über 150 Seiten dicken Orientierungsschrift war *breit, ganz der Aufgabenstellung entsprechend*. Die Experten *verzichteten* in ihrer verständlich verfassten Schrift *auf quantifizierende Szenarien*. So blieb unerörtert, was eine Umorientierung hin zum «Qualitativen Wachstum» rein numerisch für einige Basisindikatoren bedeuten könnte. Im Sinne des Auftrages gaben die Sachverständigen jedoch für alle drei untersuchten Ebenen eine Vielzahl von Vorschlägen ab. Als Beispiel sei das anderthalbseitige Kapitel zur Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik<sup>37</sup> angeführt. Es enthält neun implizite und explizite Empfehlungen von unerschiedlicher Brisanz. Sie reichen von der Proklamation eines «Friedens mit der Umwelt»<sup>38</sup> bis zur Aufforderung an die eidgenössische Diplomatie, «dem umweltpolitischen Verursacherprinzip auch auf internationaler Ebene vermehrt zum Durchbruch zu verhelfen»<sup>39</sup>. Demgegenüber ist es wohl auf die Vielschichtigkeit des ganzen Themenkreises «Qualitatives Wachstum» zurückzuführen, dass sich von diesen ausenpolitischen Ideen in den abschliessenden «Schlussfolgerungen für die Ma-

35 Im Rahmen des «Interessenproporz» scheinen folgende Mitglieder Einsatz genommen zu haben: Dr. B. Hardmeier, Sekretär des Gewerkschaftsbundes, und als «Antipode» Dr. E. Schwab, Sekretär des Zentralverbandes der Schweiz. Arbeitgeberorganisationen. Die anderen Mitglieder waren: Dr. W. Jucker, Direktor des Bundesamtes für Konjunkturfragen (Präsident); Dr. H. Aehldt, Direktor Prognos; Dr. W. Bierter, Synoptrie, Stiftung für Zukunftsgestaltung; Prof. H. Ch. Binswanger, HSG; Prof. M. Burger; Dr. Ing. R. Domeniconi, Generaldirektor Nestlé; Prof. R. L. Frey, Universität Basel; A. Gretler, Schweiz. Koordinationsstelle für Bildungsforschung; Dr. O. Hieronymi, Battelle, Centre de Recherche de Genève; Dr. Ch. Lutz, Direktor GDI; Prof. C. Raffestin; Dr. A. Schellenberg, Standard Telephon und Radio AG; Prof. H. Tschirky, ETH Zürich; Prof. H. Würgler, ETH Zürich.

36 NZZ vom 14. Februar 1986.

37 Bundesamt für Konjunkturfragen, a.a.O., S. 116f.

38 Bundesamt für Konjunkturfragen, a.a.O., S. 116.

39 Bundesamt für Konjunkturfragen, a.a.O., S. 117.

kroebene» nur wenig finden lässt. Unter diesen achtzehn Empfehlungen bezieht sich nur eine direkt auf die Schweizer Aktivitäten jenseits der Landesgrenze. In dieser einen Schlussfolgerung gibt die Kommission der «Hoffnung Ausdruck, dass der Bundesrat auch im Bereich des unsichtbaren internationalen Verkehrs auf eine liberale Welthandelsordnung hinwirken wird, die aber den Anliegen des qualitativen Wachstums gerecht wird, und dass er auf eine Weltordnung hinwirkt, die den legitimen Sicherheitsinteressen den global-ökologischen Problemen und den Anliegen der Dritten Welt gebührend Rechnung trägt»<sup>40</sup>. Gleichzeitig wird in diesem bunten Strauss von Vorschlägen ersichtlich, dass die Kommission sich selber *mit einer mehr beratenden Rolle beschied* und im Bundesrat den eigentlichen politischen Handlungsträger sah. So lud sie die Landesregierung ein, im Regierungsprogramm Ziele für eine Politik des qualitativen Wachstums zu formulieren<sup>41</sup>.

## **VII. Umsetzung: Die Richtlinien, die Detailplanung und die Parlamentsdebatten**

### **1. «Qualitatives Wachstum» als departementsübergreifendes Thema**

Diesem einen Anliegen ist der Bundesrat inzwischen nachgekommen. Ursprünglich hatte er den Bericht einfach zur Kenntnis genommen. Allerdings fand die Idee des «Qualitativen Wachstums» in den Reihen der Exekutive schnell *prominente Verfechter*. Bundesrat Kurt Furgler lobte die Arbeit der Experten an einer Tagung<sup>42</sup> wie auch bei der Debatte von 1986 über den Geschäftsbericht<sup>43</sup>. Gleichzeitig liess er verlauten, dass im Auftrag des Bundesrates *eine interdepartemental eingesetzte Gruppe* die Studie auswerte und Anträge verfasse<sup>44</sup>. Dem Nationalrat teilte Furgler mit, dass der Expertenbericht zwar noch einige allgemeine Aussagen enthalte, die Exekutive nun aber konkrete Massnahmen abzuleiten habe<sup>45</sup>. Neben Kurt Furgler machte sich namentlich Bundesrat Otto Stich für das Anliegen stark, so vor einem Parteitag der Sozialdemokraten am 22. Juni 1986<sup>46</sup>.

Da die Regierungsparteien nach einer Übereinkunft vom 17. Februar 1987 die Richtlinien nicht zum Wahlkampfthema erheben wollten<sup>47</sup>, blieb die Initiative in dieser Sache der Exekutive und der Verwaltung überlassen. Der Bundesrat hat

40 Bundesamt für Konjunkturfragen, a.a.O., S. 132f.

41 Bundesamt für Konjunkturfragen, a.a.O., S. 131.

42 Kurt Furgler, Qualitatives Wachstum – eine neue Dimension der Wirtschaftspolitik (Referat an einer Tagung des GDI vom 23. Juni 1986), *Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen* 40/1986, S. 18–20.

43 Amtliches Bulletin NR 1986, S. 552f.

44 Kurt Furgler, a.a.O., S. 20.

45 Amtliches Bulletin NR 1986, S. 552.

46 NZZ vom 23. Juni 1986.

47 NZZ vom 18. Februar 1987.

das Legislaturprogramm in verschiedenen Etappen diskutiert<sup>48</sup>. In der mit der Detailarbeit betrauten Verwaltung scheint der Bericht ebenfalls auf ein positives Echo gestossen zu sein. Im Rückblick sieht eine Beteiligte in ihm eine gute Diskussionsgrundlage, die weitgehend Bekanntes aufliste<sup>49</sup>. Trotz der in dieser Aussage erkenntlichen *Übereinstimmung zwischen Experten und Entscheidungsträgern* ist nach der Einschätzung der gleichen Auskunftsperson aber letztlich weitgehend an den Behörden gelegen, das politisch Machbare der Studie festzusetzen und Adressaten für die Vorschläge zu identifizieren. In den Augen der Bundesverwaltung hat es sich dabei als Vorteil erwiesen, dass interdepartementale Arbeitsgruppen und nicht einzelne Departemente die Bedeutung des «Qualitativen Wachstums» für die sieben Schwerpunkte der Regierungstätigkeit zu erörtern hatten. Auf diese Weise nahm die Verwaltung das *Mitbericht-Verfahren vorweg*. Wichtig war für die Umsetzung daneben, dass durchwegs *hierarchisch hochgestellte Beamte* die Arbeitsgruppen präsidierten. Die Bundeskanzlei hat koordinierende Funktionen wahrgenommen und auf der Grundlage der von den Arbeitsgruppen gelieferten Papieren ein einheitliches Schlussdokument erstellt.

## **2. In der Planung wird das Leitmotiv selten angerufen**

Der damalige Bundespräsident Stich und Bundeskanzler Buser stellten das so zustandegekommene Regierungsprogramm am 26. Januar 1988 der Öffentlichkeit vor. In den einzelnen Schwerpunkten der Legislaturplanung war das *Leitmotiv des «Qualitativen Wachstums»* dabei *unterschiedlich stark thematisiert*. Im Vergleich zur Expertenstudie fällt allgemein auf, dass der Bundesrat die Kontinuität eher betont. Zahlreiche Textstellen belegen, wie «inkrementell» die Regierungsplanung ist. In der Sicherheitspolitik drückt sich dieser alles andere als «visionäre» Ansatz etwa so aus: «Der Bundesrat wird im Rahmen seiner Möglichkeiten weiterhin bei multilateralen Rüstungsabkommen und bei der weltweiten Friedenssicherung mitwirken . . .»<sup>50</sup>. Dass die Regierung in vielen Punkten am einmal eingeschlagenen Kurs festhält, geschieht vorab aus einem Grund: Für einen programmatisch verkündeten Richtungswechsel wäre im Rahmen einer Konkordanzdemokratie kaum genügend Unterstützung zu finden. Abrupte Kursänderungen sind in repräsentativen Demokratien eher möglich, da dort die Mehrheiten häufiger wechseln. Der aus dem Konsenssystem erwachsende Zwang zur Pragmatik hat aber vor allem auch Konsequenzen für die Umsetzung des Expertenberichtes. Auf diese Weise können sich die kontroversen Ideen der Sachverständigen kaum direkt in der Planung niederschlagen: Allerdings liegt die Absicht, «die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit sukzessive zu er-

48 TA vom 19. August 1987.

49 Aus einem Gespräch des Verfassers mit Hanna Muralt von der Bundeskanzlei.

50 Bundeskanzlei, a.a.O., S. 11.

höhen»<sup>51</sup>, wohl durchaus auf der Linie des Expertenberichts, auch wenn der Bundesrat hier wie an anderer Stelle auch das Stichwort des «Qualitativen Wachstums» nicht speziell anruft.

Kein direkter Bezug zu diesem Leitmotiv ist ebenso bei einem anderen aussenpolitischen Thema auszumachen, bei der Frage des EG-Binnenmarktes. In der Legislaturplanung widmete der Bundesrat die Passagen zur Europapolitik weitgehend rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekten<sup>52</sup>. In dieser aussenpolitischen Frage ist der Verzicht auf Äusserungen zum «Qualitativen Wachstum» aber nicht nur auf politische Gründe zurückzuführen. Er ist wohl auch eine Folge davon, dass die Detailplanung zu diesem Thema im Winter 1988 bereits im Entstehen begriffen war und der Bundesrat wohl nicht zum voraus über den in der Legislaturplanung angekündigten Europabericht<sup>53</sup> hinausgehen wollte. In diesem ausführlichen Positionsbezug zum Integrationsprozess hatte sich die Landesregierung nach dem parlamentarischen Auftrag auch gar nicht mit der Frage des «Qualitativen Wachstums» zu beschäftigen. Entsprechende Äusserungen hat der Bundesrat dann auch folgerichtig unterlassen, in den skizzenhaften Absichtserklärungen der Richtlinien wie in der Sektoralplanung des Europaberichtes. Das «Qualitative Wachstum» verliert so auch an Durchsetzungskraft, weil sich nicht alle Tätigkeiten des Staates koordinieren lassen. Angesichts dieser organisatorischen Schwierigkeiten scheint es deshalb kaum möglich, alle Detailprogramme auf die Legislaturplanung hin abzustimmen. An solche Grenzen stösst notwendigerweise ein hochaggregiertes Planungsstichwort wie das «Qualitative Wachstum» in wohl noch verstärktem Ausmass. Die verschiedenen Politikbereiche lassen sich kaum in sinnvoller Weise auf ein einziges Leitmotiv ausrichten. Der konsequente Verzicht auf eine Rhetorik des «Qualitativen Wachstums» bedeutet gerade für die Europapolitik aber nicht, dass der Bundesrat in Einzelfragen nicht auch zuweilen in Übereinstimmung mit diesem Anliegen handeln kann. Gerade der Diplomatie eröffnen sich Möglichkeiten, «qualitative» Aspekte durchzusetzen oder zumindest zum Verhandlungsgegenstand zu machen, wenn sie auf Unterstützung einer grossen Mehrheit der Bevölkerung verweisen kann<sup>54</sup>.

### 3. Der Expertenbericht als politisches Argument

Wie gross Mehrheiten für gewisse Bestrebungen im Zeichen von «mehr Lebensqualität» sein könnten, lässt sich aufgrund der Debatten über die Legislaturplanung während der Sommersession 1988 in der Bundesversammlung erahnen. Die beiden Kammern haben das Stichwort des «Qualitativen Wachstums» in

51 Bundeskanzlei, a.a.O., S. 20.

52 Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988.

53 Bundeskanzlei, a.a.O., S. 18f.

54 Ansätze zu einem spieltheoretischen Modell bietet in dieser Hinsicht: Robert D. Putnam; Diplomacy and Domestic Politics, International Organization, 1988 42:427–460.

vielfältiger Weise aufgenommen. Sprecher aller Parteien begrüssten es, dass der Bundesrat seine Tätigkeit für vier Jahre an diesem einen zentralen Stichwort zu orientieren beabsichtige. Umgekehrt wiesen zahlreiche Redner auf die Ambivalenz des Doppelausdruckes hin. Andere legten je nach politischer Couleur mehr Gewicht auf den Aspekt der «Qualität» oder auf die Dimension des «Wachstums». Angesichts dieses begrifflichen Dilemmas präsentierte Nationalrat Rebeaud (gp, GE) eine kleine Statistik zu den Richtlinien und bedauerte: «... j'arrive à relever 65 fois l'emploi du mot «croissance» et chaque fois il faudrait que se soit la croissance qualitative... 46 fois le terme de «croissance» est utilisé dans le sens le plus classique, le plus indifférencié...»<sup>55</sup>

In den *parlamentarischen Auseinandersetzungen* verlieren sich überdies die Spuren der einstigen Expertenratschläge gegenüber den Richtlinien noch mehr. Nur ganz selten bezogen sich Redner auf den Bericht, der den Richtlinien vorausgegangen war. Die Sozialdemokraten bekannten sich wie der Bundesrat zur Definition des «Qualitativen Wachstums», wie sie die Experten formuliert hatten. Die Fraktionssprecherin der SP in der Grossen Kammer, Nationalrätin Mauch (AG), kritisierte jedoch gleichzeitig, dass der Bundesrat «seine Leitidee des qualitativen Wachstums selbst nicht durchgezogen hat»<sup>56</sup>. Das «Qualitative Wachstum» setzte auf der anderen Seite auch die Exekutive als Argument ein. Bundespräsident Stich griff zum Abschluss der Nationalratsdebatte die Parlamentsmehrheit an und sagte: «Und wenn es darum geht, qualitatives Wachstum umzusetzen, sagt man kategorisch von vornherein nein. Das ist schade und macht die Politik nicht glaubwürdiger.»<sup>57</sup> Ohne Rekurs auf den Bericht «Qualitatives Wachstum» kamen auch Anliegen zur Sprache, für die sich die Sachverständigen eingesetzt hatten. Die schärfste Auseinandersetzung löste die in der Expertenstudie propagierte Energieabgabe aus, die sich auch der Bundesrat auf die Fahnen geschrieben hatte. Als dabei das «Qualitative Wachstum» wiederum als Legitimation für die eigene Position angeführt wurde, setzten Gegenreaktionen ein: «Bemühen Sie bitte nicht das qualitative Wachstum für die Vorschläge des Bundesrates»<sup>58</sup>, erklärte etwa Ständerat Rüesch (fdp, SG) seinem Vorredner Piller (sp, FR). In einem ganz anderen Politikfeld verlangte ferner Nationalrat Hubacher (sp, BS) wie die Experten, dass die Sicherheitspolitik die Umweltgefährdungen einzubeziehen habe, eine Forderung, die im Brennpunkt von recht heftigen Auseinandersetzungen zwischen Wissenschaftern und Exponenten des EMD steht<sup>59</sup>. Er tat dies jedoch nicht etwa im Rückgriff auf den Expertenbericht, sondern indem er einen an dieser Kontroverse beteiligten Forscher zitierte<sup>60</sup>.

55 Amtliches Bulletin NR 1988 II:501.

56 Amtliches Bulletin NR 1988 II:503.

57 Amtliches Bulletin NR 1988 II:587.

58 Amtliches Bulletin SR 1988 II:318.

59 Als Antipoden stehen sich unter anderem gegenüber: Jacques Freymond, *La paix dangereuse*, Neuchâtel 1986 und Gustav Däniker, Sicherheitspolitik oder Politik der allgemeinen Sicherheit? Warnung vor einer Begriffsverwirrung, *ASMZ* 1988 11:729–730.

60 Amtliches Bulletin NR 1988 II:508.

## **VIII. Nur mehrheitsfähige Empfehlungen setzen sich durch**

Diese Streitigkeiten, aber bereits auch die begrenzte Umsetzung in der Planung verdeutlichen, dass sich in der alltäglichen Politik *einem Leitmotiv und vor allem einem breiten Expertenbericht automatisch Hindernisse* in den Weg stellen: Erstens lassen sich für gewisse Vorstösse, die in den Umkreis eines generellen Anliegens wie des «Qualitativen Wachstums» gehören, schlicht *keine oder noch keine Mehrheiten* finden, so enttäuschend dies für die Minderheiten auch sein mag. Zweitens lässt sich rein *planungsorganisatorisch* nicht jede Frage auf das «Qualitative Wachstum» hin beziehen, nicht zuletzt darum, weil der Begriff zumindest in Politikbereichen fernab vom Umweltschutz immer noch schillernd wirkt. Wer also auf eine Umsetzung möglichst vieler Expertenempfehlungen gehofft und dank den Richtlinien ein allgemeines «Umdenken» erwartet hat, dürfte kaum zufrieden sein. Die Studie zum «Qualitativen Wachstum» könnte ihm als wenig effektiv erscheinen. Doch einer solchen Enttäuschung wäre entgegenzuhalten, dass eine Umorientierung in Richtung von «qualitativen» Aspekten auch in vielen einzelnen Schritten stattfinden kann, ohne dass die Akteure die neue Formel immer wieder speziell hervorzuheben haben. Ein derartiger Meinungswandel hin zu «mehr Lebensqualität» muss aber, und das ist wohl die entscheidende *Bedingung*, vom *Grundkonsens* getragen sein. Falls es zu diesem Wechsel kommt, dürfte sich deshalb langfristig der Expertenbericht zum «Qualitativen Wachstum» als bedeutend wirksamer erweisen, als heute vermutet werden kann.

Aus diesen Bemerkungen lässt sich als Erfolgsbedingung für Expertenberichte genereller Art ableiten, dass ihre Empfehlungen breiten Kreisen als richtig erscheinen oder zumindest später dominant werdende Einstellungen vorwegnehmen müssen. In einem Regierungsprogramm auf Expertenwissen zurückzugreifen ist auf der anderen Seite nur dann sinnvoll, wenn zu einem späteren Zeitpunkt die Umsetzung der von den Wissenschaftlern erarbeiteten Empfehlungen überprüft wird. Dabei wird auch zu fragen sein, ob die Exekutive wirklich alle Tätigkeitsgebiete einem Leitmotiv unterstellen kann. Nicht aufzudrängen scheint es sich, die ganze Übung mit einem anderen «Zauberwort» zu wiederholen. Ein «Paradigmenwechsel», wie ihn trotz aller begrifflichen Zweideutigkeit der Ausdruck des «Qualitativen Wachstums» signalisiert, hält sich nicht an die Parlamentszyklen. Deshalb wäre es auch verfehlt, die doch einigermassen konstanten Themen der Schweizer Bundespolitik alle vier Jahre unter einem neuen Slogan verkaufen zu wollen und Experten periodisch mit der Ausarbeitung von Perspektivstudien allgemeinster Art zu beauftragen.

