

Geschichte und wirtschaftspolitische Konzeption der Kommission für Konjunkturfragen

von

GEBHARD KIRCHGÄSSNER

Universität St. Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung, CESifo und Leopoldina

Summary

At the end of 2007, the Swiss ‘Kommission für Konjunkturfragen’ (Economic Advisory Board of the Swiss Government) founded in 1932 will be dissolved. Thus, there is no longer an independent committee to comment – quasi officially – Swiss economic policy. In this paper a short synopsis of the history of this committee and the change of its main tasks is given. Its main activity was to prepare reports on economic policy and, in particular, business cycle questions; the more important reports were published in the journal “Die Volkswirtschaft”. A short overview of these reports is provided, before the different economic policy philosophies of the committee are discussed: it started with a corporatist view after the Second World War, followed by a Keynesian demand oriented concept, up to a more supply side oriented philosophy in the more recent time. The paper concludes with some remarks on the possibility of business cycle policy and the situation of economic policy advice in Switzerland

Keywords: Economic Policy Advice, Keynesian Economic Policy, Fiscal Policy, Monetary Policy, Social Policy

JEL Klassifizierung: E61, H30

Hintergrundpapier zu den Teilen 1, 2 und 7 des Jahresberichts 2007 der Kommission für Konjunkturfragen. 10. Dezember 2007. – Für die Unterstützung bei der Einsichtnahme von Unterlagen, die zum Teil der Öffentlichkeit noch nicht zugänglich sind, danke ich Frau SIMONE CHIQUET und Herrn Dr. URS GERMAN vom Bundesarchiv.

Anschrift: Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner
Universität St. Gallen
SIAW-HSG
Bodanstrasse 8
CH-9000 St. Gallen
Schweiz
Gebhard.Kirchgaessner@unisg.ch

1 Einleitung

[1] Die Kommission für Konjunkturfragen wurde im Jahr 1932 als ‚Kommission für Konjunkturbeobachtung‘ gegründet. Sie unterstand dem Volkswirtschaftsdepartement. Im Jahr 1965 wurde sie in Kommission für Konjunkturfragen umbenannt, und im Jahr 1980 in den Rang einer Kommission des Bundesrates aufgewertet. Am 29. November 2006 hat der Bundesrat beschlossen, die Kommission aufzulösen. Dies wird auf Ende 2007 geschehen. Damit endet eine 75-jährige Tradition aktiver wirtschaftspolitischer Beratung in der Schweiz; die Funktionen, welche die Kommission erfüllt hat, sollen nach dem Willen des Bundesrates in Zukunft von anderer Seite übernommen werden.

[2] Die Kommission hatte von Anfang an zwei Aufgaben: die Konjunkturbeobachtung und die wirtschaftspolitische Beratung, wobei sich die Gewichte im Zeitablauf zugunsten letzterem verschoben, wie die Umbenennung im Jahr 1965 sowie die Aufwertung im Jahr 1980 zeigen. Beide Aufgaben finden sich z.B. in Artikel 4 des Bundesgesetzes über die Konjunkturbeobachtung vom 20. Juni 1980.

[3] Am Anfang stand die Konjunkturbeobachtung eindeutig im Zentrum ihrer Aktivitäten. Angesichts der schlechten Datenlage zu Beginn der dreissiger Jahre ging es dabei unter anderem erst einmal um die Aufbereitung entsprechender Daten. So machte sich die Kommission z.B. mit Unterstützung der Nationalbank daran, eine Ertragsbilanz zu erstellen, die zum ersten Mal im Jahr 1954 erschien. Diese Aufgabe wurde später vollständig von der Nationalbank übernommen. Im Zentrum der Konjunkturbeobachtung aber stand von Anfang an die Erstellung der Quartalberichte, mit welcher die Kommission die aktuelle Situation beschrieb und zumindest teilweise auch Prognosen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung abgab.

[4] Die Situation änderte sich jedoch im Laufe der Zeit. Zum einen wurden von anderer Seite, wie z.B. von der Nationalbank und dem Bundesamt für Statistik, immer mehr Wirtschaftsdaten erhoben und publiziert, so dass diese Aktivität für die Kommission an Bedeutung verlor und schliesslich ganz entfiel. Dies war auch deshalb unvermeidlich, weil der Aufwand, der dazu betrieben werden musste, auf Dauer nicht von einer im Milizsystem arbeitenden Kommission getragen werden konnte. Zweitens entstand mit der im Jahr 1938 gegründeten Konjunkturforschungsstelle (KOF) an der ETH Zürich eine vom Bund mitfinanzierte Institution, deren Aufgabe die Konjunkturbeobachtung war (und bis heute ist) und die im Gegensatz zur Kommission auch über die hierzu notwendigen Ressourcen verfügte. Die Kommission konnte jedoch auf diese Ressourcen zurückgreifen und hat dies in ihren Jahres- und Quartalsberichten auch bis heute getan.

[5] Daneben entstand im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ein eigener Stab, der sich ebenfalls mit der Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung befasste und seit Jahren auch Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung erstellt. Daher beschränkte sich die Aktivität der Kommission bei der Erstellung der Quartalsberichte immer mehr auf die Diskussion von Vorlagen, die von anderer Seite erstellt worden waren und an denen von ihr zum Teil eher

marginale Änderungen angebracht wurden. Sie erschienen zwar formal als Berichte der Kommission, aber im echten Sinne konnte sie dafür kaum Verantwortung übernehmen.

[6] Angesichts dieser Situation beschloss die Kommission im Jahr 2001 auf eine Anregung des SECO hin und in Abstimmung mit dem Chef des Volkswirtschaftsdepartements, Bundesrat PASCAL COUCHEPIN, auf die Erstellung eigener Quartalsberichte zu verzichten. Vielmehr sollten die Vorlagen des SECO in den nach wie vor regelmässig einmal im Quartal stattfindenden Plenarsitzungen diskutiert werden. Dies hatte den Vorteil, dass die Kommission nicht nur ihrem gesetzlichen Auftrag nach wie vor nachkam und ihre Informationen über die gegenwärtigen und die erwarteten zukünftigen Entwicklungen der schweizerischen Wirtschaft den politischen Entscheidungsträgern zukommen lassen konnte, sondern dass auch nach aussen klar wurde, wer letztlich die Verantwortung für die in diesen Berichten enthaltenen Prognosen trug. So konnte der gesetzliche Auftrag erfüllt werden und gleichzeitig gegenüber der Öffentlichkeit mehr Transparenz geschaffen werden.

[7] Die Kommission verzichtete aber nicht vollständig auf die Erstellung eigener Berichte, sondern beschloss, einen jährlichen Bericht zu erstellen, in welchem sie die wirtschaftliche Entwicklung beschrieb und der im Aufbau den früheren Quartalsberichten entsprach, wobei freilich auf Prognosen verzichtet werden sollte: Bei realistischer Betrachtungsweise musste sich die Kommission eingestehen, dass sie selbst keine Möglichkeit hatte, seriöse eigene Prognosen zu erstellen. Zumindest war sie dabei anderen Institutionen, die dieses Geschäft heute professionell betreiben, weit unterlegen.

[8] In seiner Botschaft zur Auflösung der Kommission hat der Bundesrat ausgeführt, dass die Aufgabe der Konjunkturbeobachtung heute von anderen Institutionen wie z.B. der KOF in ausreichendem Masse wahrgenommen werde, weshalb es dazu der Kommission für Konjunkturfragen nicht mehr bedürfe. Dabei betrafen die Beschreibung der wirtschaftlichen Entwicklung und ihre Analyse nur einen Teil der Jahresberichte; der wichtigere Teil bestand im Aufgreifen aktueller wirtschaftspolitischer Probleme, ihrer Analyse und zumindest teilweise auch dem Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten. Wie bereits ausgeführt wurde, ist dies der zweite Teil der Aufgabe der Kommission, der im Verlauf ihrer Existenz zunehmend an Bedeutung gewann. Mit den entsprechenden Empfehlungen ist die Kommission bei weitem nicht immer an die Öffentlichkeit gegangen; es dauerte bis zum Jahr 1944, bis sie zum ersten Mal ein wirtschaftspolitisches Grundsatzpapier veröffentlichte. Dabei wurden solche Stellungnahmen teilweise vom Bundesrat explizit angefordert, während in anderen Situationen die Kommission ihre vom Gesetzgeber eingeräumte Freiheit nutzte, solche Stellungnahmen aus sich heraus und ohne explizite Aufforderung von aussen zu verfassen und dem Bundesrat zuzuleiten.

[9] Im jüngerer Zeit hat der Bundesrat zunehmend weniger von seiner im Gesetz explizit vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, Stellungnahmen zu konkreten Problemen von der Kommission zu erbitten. Daher hat sie sich die Themen ihrer Jahresberichte selbst gesucht. Dies geschah freilich in Abstimmung mit dem SECO, um zu verhindern, dass zur gleichen Zeit mehrere Kommission des Bundesrats sich unkoordiniert mit dem gleichen Thema

befassen. So wählte sie in den letzten drei Jahren die Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen, wirtschaftliche Probleme einer alternden Bevölkerung sowie die Reform des Gesundheitswesens zu ihren Themen. Gerade die beiden letzten Berichte wurden vom Bundesrat auch explizit verdankt.

[10] Für die Kommission etwas überraschend kam der Bundesrat im vergangenen Jahr jedoch zur Auffassung, auf diese Beratung in Zukunft verzichten zu wollen und die Kommission aufzulösen, da diese Beratung heute von anderer Seite, insbesondere von der Ressortforschung und vom Schweizerischen Nationalfonds, in ausreichendem Masse geleistet werde.¹ Damit entfällt für die Zukunft ein ständiges offizielles, aber unabhängiges Gremium von Sachverständigen, welches selbständig wirtschaftspolitische Fragen aufgreifen und sich dazu äussern kann.

[11] In Kenntnis dieses Beschlusses sah die Kommission keinen Sinn mehr darin, wie in den Jahren zuvor ein wirtschaftspolitisches Problem aufzugreifen, im Detail zu analysieren und Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Vielmehr beschloss sie, ihre eigene Geschichte, ihre Tätigkeit sowie die Umwelt, in welcher sie sich bewegte, zum Thema des letzten, abschliessenden Jahresberichts zu machen. Diese Umgebung bestand aus der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung sowie aus den finanz- und geldpolitischen Massnahmen, die, soweit sich die Kommission überhaupt äusserte, von der Regierung teils im Einklang mit ihren Empfehlungen, gelegentlich aber auch im Widerspruch dazu getroffen wurden, weshalb z.B. der zweite Präsident der Kommission, Prof. Dr. ERNST GROSSMANN, bereits nach einer gut zweijährigen Amtszeit wieder zurücktrat. Zu dieser Umgebung gehören jedoch auch die zum jeweiligen Zeitpunkt als gültig angesehen wissenschaftlichen Theorien. Um das Handeln der Kommission bzw. ihre Empfehlungen verstehen zu können, muss man dieses Umfeld kennen. Bei der Beschreibung dieses Umfelds musste sich die Kommission auf die letzten 40 Jahre beschränken, d.h. auf die Zeit der ‚Kommission für Konjunkturfragen‘. Im historischen Teil konnte sie dagegen etwas weiter ausholen, auch weil die Phase der Gründung der Kommission besonders interessant erschien. Zudem war es sinnvoll, bei der Darstellung der wirtschaftspolitischen Konzeption der Kommission den gesamten Zeitraum ihrer Existenz zu berücksichtigen, der sich in alle Phasen unterteilen lässt, die korporatistische, die keynesianische und die nach-keynesianische Phase darzustellen.

[12] In dieser Arbeit wird zunächst ein kurzer Abriss der Geschichte der Kommission gegeben und die sich im Verlauf der Entwicklung ergebende Veränderung ihrer Aufgabenstellung dargestellt (*Abschnitt 2*). In die Öffentlichkeit und auch in die Politik hinein wirkte die Kommission im Wesentlichen mit Stellungnahmen, wobei die wichtigeren als Beilagen zur Zeitschrift „Die Volkswirtschaft“ veröffentlicht wurden. Anschliessend wird daher eine kurze Übersicht über diese öffentlich zugänglichen Stellungnahmen gegeben (*Abschnitt 4*), bevor im *4. Abschnitt* anhand dieser Stellungnahmen die wirtschaftspolitische Konzeption der Kommission herausgearbeitet wird. Die Arbeit schliesst mit einigen Bemerkungen zur Möglichkeit

1. Siehe hierzu die Vernehmlassungsunterlage Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen vom 12. Dezember 2006)
<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html>.

der Konjunkturpolitik sowie zur Situation der wirtschaftspolitischen Beratung in der Schweiz (Abschnitt 5).

2 Gründung und Entwicklung der Kommission

[13] Rein formal können zwei Phasen in der Entwicklung der Kommission unterschieden werden. Gegründet wurde sie im Jahr 1932 als ‚Kommission für Konjunkturbeobachtung‘. Dabei war sie zunächst eine Kommission der Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements. Entsprechend ihrem Namen war ihr damaliger Auftrag in aller erster Linie die Konjunkturbeobachtung bzw. die Verbesserung der Wirtschaftsstatistik. Im Jahr 1965 wurde sie in ‚Kommission für Konjunkturfragen‘ umbenannt, wobei auch ihr Auftrag ausgeweitet wurde und sich jetzt vermehrt auf die Diskussion grundlegender Fragen richtete. Im Jahr 1980 schliesslich wurde sie von einer Kommission des Volkswirtschaftsdepartements zu einer Kommission des Bundesrates, was vor allem bedeutete, dass die Mitglieder jetzt durch den Bundesrat gewählt und nicht mehr vom Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements ernannt wurden. Im Folgenden sollen zunächst neben der Gründung der Kommission diese beiden Phasen näher beschrieben werden.

2.1 Die Kommission für Konjunkturbeobachtung

[14] Die Kommission für Konjunkturbeobachtung ist ein Kind der Weltwirtschaftskrise zu Beginn der dreissiger Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Zu dieser Zeit waren in der Schweiz bis zu 93'000 Menschen arbeitslos, d.h. bis zu 5 Prozent der Erwerbspersonen. Es galt somit nicht nur, die ‚richtige‘ Antwort auf die wirtschaftspolitische Herausforderung zu finden, sondern auch, diese der Öffentlichkeit verständlich zu machen. Die Grundstimmung war korporatistisch: Man versuchte für die als erforderlich erachtete Politik einer Senkung der Preise und Löhne zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft (und damit verbunden einer Senkung der hohen Arbeitslosigkeit) eine möglichst breite Unterstützung zu erhalten. Schon vor der Krise war bereits in den Zwanziger Jahren ein Ausbau der Konjunkturbeobachtung sowie eine Koordinierung der Wirtschaftsstatistik als wichtig angesehen worden, wogegen jedoch z.B. auf Seiten der Nationalbank Widerstand erwachsen war, die gerade ihre *Monatsberichte* ins Leben gerufen hatte. Eine eigentliche Konjunkturforschungsstelle, wie sie später an der ETH Zürich eingerichtet wurde, erschien vielen nicht notwendig zu sein. Im Jahr 1929 ging dann ein erneuter Vorstoss vom Eidgenössischen Statistischen Amt aus, der nach weiteren Gesprächen in den Jahren 1930 und 1931 zur Gründung der Kommission im Jahr 1932 führte.¹⁾ Sie trat am 6. Februar zu ihrer ersten Sitzung zusam-

1. Neben den Protokollen der Kommission ist die einzige verfügbare Arbeit über die Gründung und die ersten Jahre der Kommission für Konjunkturbeobachtung S. PAVILLON (2005). Soweit nicht andere Quellen, insbesondere die entsprechenden Protokolle der Kommissionssitzungen, explizit angegeben sind, beziehen sich die Angaben in diesem Abschnitt auf diese Arbeit. (Die Protokolle der Kommission für Konjunkturbeobachtung befinden sich im Bundesarchiv unter der Registriernummer E 9500, 242-01 1000/1178, Bände 3 bis 6.)

men. Treibende Kraft hinter all diesen Bemühungen war Dr. JAKOB LORENZ, damals Privatdozent an der ETH Zürich und später Professor für Soziologie und Wirtschaftskunde an der Universität Freiburg sowie Experte beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, der, wenn auch nur für kurze Zeit, ihr erster Präsident werden sollte.²⁾ Unterstellt war die Kommission dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement. Dort, bzw. im Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), war auch das Sekretariat angesiedelt.

[15] Den Vorsitz in der 1. Sitzung hatte Dir. J. STUCKI von der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements, der später jedoch der Kommission nicht angehörte. In seinem Eröffnungsstatement, welches kaum verändert in Heft 2/1932 der „Volkswirtschaft“ als Leitartikel abgedruckt wurde, betonte er neben der Wichtigkeit der korrekten Erfassung der statistischen Daten, zu der alle damit Beschäftigten in gegenseitigem Kontakt beitragen sollten, die zur „Abfassung wenig umfangreicher, aber in jeder Beziehung wohl erwogener *zusammenfassender* Berichte“ führen sollte, auch den Wunsch des Volkswirtschaftsdepartements, „*konjunkturpolitische Anregungen*“ zu erhalten (S. 55).³⁾ Damit war der Auftrag der Kommission beschrieben. Die Öffentlichkeit wurde über die Gründung dieser Kommission mit einiger Verzögerung informiert, denn erst am 1. März 1932 findet sich darüber z.B. eine kurze Meldung in der *Neuen Zürcher Zeitung*.⁴⁾ In dieser werden die Aufgaben der Kommission sowie die Struktur ihrer Zusammensetzung kurz dargestellt.

[16] Mitglieder der Kommission waren zum einen Vertreter jener Ämter, die wirtschaftsstatistische Aufgaben wahrnahmen, das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), die Eidgenössische Oberzolldirektion, das Eidgenössische Statistische Amt und die Schweizerische Nationalbank, zweitens die Vertreter der wichtigsten Interessengruppen, der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und des Bauernverbands. Auch die SBB war mit einem eigenen Mitglied vertreten. Schliesslich vertrat PD DR. J. LORENZ die Wissenschaft in der Kommission. Die damit gegebene grundlegende Struktur der Kommission hat sich lange erhalten. Später wurde das Element der Wissenschaft deutlich ausgeweitet und es ergaben sich sowohl bei den Ämtern als auch bei den Vertretern der wirtschaftlichen Interessen Änderungen in der Zusammensetzung. Schliesslich verloren die Ämter im Jahr 2001 ihre Mitgliedschaft und waren nur noch durch ‚Sachverständige‘ ohne Stimmrecht vertreten.

[17] Wurden in der ersten Sitzung der Kommission deren Aufgaben sowie jene der einzelnen Mitglieder allgemein diskutiert, ging es in der zweiten Sitzung vom 19. April 1932 unter der Leitung von PD DR. J. LORENZ darum, die Struktur der Konjunkturberichte festzulegen, deren erster dann in der dritten Sitzung vom 26. Mai 1932 verabschiedet und in der „Volkswirtschaft“ vom Juni 1932 als Leitartikel veröffentlicht wurde.

2. Siehe hierzu den Rückblick des damaligen Präsidenten E. ACKERMANN, der auch bereits bei der Gründung dabei gewesen war, im Protokoll der 100. Sitzung der Kommission vom 11./12. Mai 1943. – Zur Person von JAKOB LORENZ siehe auch <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D23019.php> (03/09/07).

3. Die kursiven Stellen der Zitate sind auch im Original kursiv.

4. Abendausgabe Nr. 387, Blatt 6.

[18] Im Laufe der Zeit richtete die Kommission zunächst zwei Subkommissionen ein: eine für den „Ausbau der Wirtschaftsstatistik“ und eine zweite für die „Erstellung der Zahlungsbilanz“. Ihnen sollten später weitere folgen.

[19] Was den Vorsitz betrifft, waren die ersten Jahre der Kommission recht turbulent. PD Dr. LORENZ trat bereits im Jahr 1934 wieder vom Vorsitz zurück, da er inzwischen für die Schrift „*Der Aufbruch*“ verantwortlich war, einem politisch weit rechts stehenden Blatt mit antisemitischer Tendenz. Diese Tätigkeit war mit dem Vorsitz in der Kommission offensichtlich nicht vereinbar. Er verblieb aber als einfaches Mitglied ‚als Vertreter der Wissenschaft‘ in der Kommission bis zu seinem Tod im Jahr 1946, was freilich in der Kommission nicht ganz unumstritten war.⁵⁾ Sein Rücktritt als Präsident löste eine Diskussion darüber aus, woher der neue Präsident kommen sollte, und es herrschte offensichtlich die Meinung vor, dass dafür ein Wissenschaftler am ehesten geeignet sei. Da aber zunächst kein Nachfolger gefunden werden konnte, übernahm im Februar 1934 Dr. ERNST ACKERMANN von der Schweizerischen Nationalbank provisorisch den Vorsitz, bevor am 28. Juni 1934 Prof. Dr. EUGEN GROSSMANN (Universität Zürich) seine erste Sitzung als neuer Präsident leitete.

[20] Auch dessen Amtszeit dauerte jedoch nicht lange, da er bereits im Herbst 1936 aus Protest gegen die von ihm bekämpfte, im September 1936 aber erfolgte Abwertung des Schweizer Frankens wieder zurücktrat.⁶⁾ Wieder übernahm Dr. ERNST ACKERMANN vertretungsweise den Vorsitz. Er wurde dann definitiv in dieses Amt berufen und übte es mehr als 20 Jahre bis zum Jahr 1957 aus. Damit trat Kontinuität in der Leitung der Kommission ein. Sieht man einmal vom Vorsitz ab, wies die Kommission in den ersten Jahrzehnten allerdings eine erstaunliche personelle Kontinuität auf: Waren die Mitglieder erst einmal ernannt, so blieben sie häufig sehr lange in der Kommission.

Auf ihn folgte als Vorsitzender Prof. Dr. EUGEN BÖHLER. Er war Leiter der bereits im Jahr 1938 gegründeten und zunächst dem Betriebswissenschaftlichen Institut der ETH angegliederten Konjunkturforschungsstelle. Damit lagen ab dem Jahr 1957 zum ersten Mal die Leitung dieser Forschungsstelle und der Kommission in einer Hand. Obwohl er im Jahr 1964 zurücktreten wollte, übte er das Amt des Präsidenten bis zum Ende des Jahres 1965 aus, nachdem er im Jahr 1963 bereits das siebzigste Altersjahr vollendet hatte. In das letzte Jahr seiner Amtszeit fiel die Umbenennung in ‚Kommission für Konjunkturfragen‘.

[21] Soweit sie sich in ihren offiziellen Stellungnahmen niederschlägt, erschöpfte sich die Tätigkeit der Kommission in den ersten Jahrzehnten vor allem in der Erstellung der im Anhang aufgelisteten eher statistischen Berichte; ein erster Bericht mit wirtschaftspolitischer Ausrichtung wurde erst zwölf Jahre nach Gründung der Kommission im Jahr 1944 veröffentlicht. Wie sich aus den Protokollen ergibt, hat die Kommission aber auch andere Themen diskutiert sowie interne Stellungnahmen verabschiedet. Diese sind aber nicht Teil der Protokolle

5. Siehe die Protokolle der Sitzungen vom 12. November 1934, S. 7f. und vom 30. November 1934, S. 10f.

6. Siehe Protokoll der Sitzung vom 23. Oktober 1936 sowie Protokoll der 100. Sitzung der Kommission vom 11./12. Mai 1943.

und damit auch nicht systematisch archiviert, weshalb hier darauf nicht eingegangen werden kann.⁷⁾

[22] Die veröffentlichten wirtschaftspolitischen Stellungnahmen der Kommission waren freilich sowohl in der Öffentlichkeit wie auch bei den Kollegen durchaus umstritten, wie sich aus in den Protokollen der Sitzungen vom 3. Juni 1947 und vom 10. August 1951 wiedergegebenen Diskussionen der Kommission ergibt. Offensichtlich haben die inhaltlichen Berichte der Kommission damals mehr Aufsehen erregt als in der jüngeren Vergangenheit.

[23] Von allen Mitgliedern der Kommission hat bis heute nur einer politisch Karriere gemacht: Prof. Dr. MAX WEBER. Er war im Jahr 1932 bereits bei der ersten Sitzung anwesend, damals als wissenschaftlicher Mitarbeiter des schweizerischen Gewerkschaftsbundes und als Vertreter der Arbeitnehmer in der Kommission. Er blieb in der Kommission, als er im Jahr 1939 für die Sozialdemokratische Partei in den Nationalrat gewählt wurde. Im Jahr 1952 wurde er in den Bundesrat gewählt und übernahm das Finanz- und Zolldepartement. Zwei Jahre später trat er bereits wieder zurück, nachdem er am 6. Dezember 1953 die Abstimmung über die Bundesfinanzreform verloren hatte. Anschliessend war er bis zum Jahr 1966 ausserordentlicher Professor für Praktische Volkswirtschaftslehre an der Universität Basel und von 1955 bis 1971 wiederum Mitglied des Nationalrats sowie ab 1955 auch wieder Mitglied der Kommission.

2.2 Die Kommission für Konjunkturfragen

[24] Mit der Umbenennung der Kommission im Jahr 1965 gingen auch eine Ausweitung der Aufgaben sowie einige organisatorische Änderungen einher. Die Beschäftigung mit konjunkturpolitischen Fragen sollte in Zukunft ein grösseres Gewicht erhalten. Diese Verschiebung der Aufgaben muss auch im Zusammenhang damit gesehen werden, dass mit der Gründung des Instituts für Wirtschaftsforschung an der ETH Zürich seit längerem eine wesentlich vom Bund finanzierte eigene Stelle für Konjunkturforschung und insbesondere -beobachtung geschaffen worden war, womit ein Teil der ursprünglichen Aufgabe der Kommission an eine andere Institution delegiert worden war.

[25] Mit der Umbenennung wurde auch eine „gewisse Zweiteilung der Kommission“ empfohlen: „Der eine Teil, der vor allem die Vertreter der Wissenschaft einschliesse, würde sich vornehmlich mit der wissenschaftlichen Abklärung von besonderen Konjunkturfragen befassen, während dem anderen Teil mehr die laufende Konjunkturbeobachtung zufiele.“⁸⁾ Zudem sollten auch das Wachstum sowie das Finanzgebaren der öffentlichen Hand vermehrte Beachtung finden.

7. Siehe z.B. die Diskussion über das Arbeitsprogramm der Kommission in den Jahren 1937/38 in den Sitzungen vom 20. April, vom 1. Juni und vom 27. Oktober 1937.

8. Protokoll der 264. Sitzung vom 13. November 1964, S. 6.

[26] Dies bedeutete auch eine Umstrukturierung der Subkommissionen: Neben die bisherigen Subkommissionen „Ausbau der Wirtschaftsstatistik“ und „Erstellung der Zahlungsbilanz“ (jetzt Subkommissionen III und IV) trat die ursprünglich rein wissenschaftlich besetzte Subkommission I (Wissenschaftliche Bearbeitung konjunkturpolitischer Fragen) sowie die Subkommission II (Konjunkturbeobachtung). Bis heute hat nur die Subkommission I überlebt, alle anderen haben ihre Tätigkeit im Laufe der Jahre eingestellt, wobei die entsprechenden Aufgaben von anderen Stellen (wie z.B. der Nationalbank bei der Subkommission IV) übernommen wurden und die Kommission dadurch entlastet wurde. Die Subkommission I, die heute noch aktiv ist und regelmässig die Sitzungen des Plenums vorbereitet, wurde dagegen ‚erweitert‘, indem auch Vertreter der Interessengruppen aufgenommen wurden, weshalb sie sich heute in der Struktur kaum mehr vom Plenum unterscheidet und damit auch den ursprünglichen Intentionen nicht mehr entspricht.⁹⁾

[27] All dies bedeutete insgesamt eine Aufwertung der Kommission, die auch durch ein organisatorisches Detail deutlich wurde: Die Kommission und ihr Sekretariat wurde jetzt administrativ nicht mehr dem BIGA, sondern dem Generalsekretariat des Volkswirtschaftsdepartements angegliedert. Später ging das Sekretariat an das Bundesamt für Konjunkturfragen über, bis es im Jahr 1998 dem neu geschaffenen Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit angegliedert wurde. Nach dessen Auflösung kam es im Jahr 1999 zum wiederum neu geschaffenen Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), dem es bis heute angegliedert ist.

[28] Neuer Präsident war seit Januar 1966 Prof. Dr. HANS WÜRGLER, ETH Zürich. Mit ihm übernahm wiederum der Leiter der Konjunkturforschungsstelle der ETH den Vorsitz in der Kommission. Wissenschaftlich war dies auch insofern ein Generationenwechsel, als mit ihm zum einen ein Vertreter der damals dominierenden keynesianischen Sichtweise der Konjunkturpolitik den Vorsitz übernahm, was sich auch in ihren programmatischen Stellungnahmen niederschlug, und zum anderen jemand, der der damals aufkommenden Ökonometrie positiv gegenüber stand. Sein Vorgänger, EUGEN BÖHLER, war noch streng der korporatistischen Konzeption verpflichtet gewesen und stand den neuen Entwicklungen in der Ökonomie ausgesprochen kritisch gegenüber.¹⁰⁾

[29] Eine weitere Aufwertung erfuhr die Kommission im Jahr 1980. Mit dem neuen, heute noch gültigen Bundesgesetz über Konjunkturbeobachtung (SR951.95) wurde sie zu einer Kommission des Bundesrates; ihre Mitglieder wurden jetzt vom Bundesrat gewählt. Der Nachfolger von HANS WÜRGLER als Präsident, Prof. Dr. HERMANN GOTTLIEB BIERI (Universität Bern), war dann auch der erste vom Bundesrat gewählte Präsident der Kommission. Seit damals ist die durchschnittliche Amtszeit der Präsidenten relativ kurz: Wie aus der Aufstellung im Anhang hervorgeht, haben in den vergangenen 28 Jahren acht verschiedene Personen dieses Amt ausgeübt.

9. Siehe Zusatz zum Protokoll der 265. Sitzung vom 11. Februar 1965.

10. Siehe hierzu die im Protokoll der 270. Sitzung vom 21. Dezember 1965 wiedergegebene Diskussion.

[30] In diese Zeit fällt auch die erneute Wende in der wirtschaftspolitischen Konzeption hin zu einer stärker angebotsorientierten Perspektive, wie sie in den unten eingehender besprochenen Berichten deutlich wird. Schliesslich fällt im Jahr 2001 die oben bereits erwähnte und auf Anregung des SECO getroffene Entscheidung, die Quartalsberichte nicht mehr selbst zu verantworten, sondern nur noch die Entwürfe des SECO zu diskutieren und dieses so bei der Abfassung dieser Berichte zu unterstützen, ohne selbst noch als ‚Autor‘ der Berichte aufzutreten. Wie oben bereits ausgeführt wurde, war die Kommission davon überzeugt, dass damit ihre tatsächliche Funktion ehrlicher dokumentiert und damit letztlich auch ihr gesetzlicher Auftrag besser ausgeführt wurde als durch den Schein einer Autorenschaft, die letztlich nicht real war. Gleichzeitig konnte sie damit auch ihrem zweiten Auftrag, wirtschaftspolitische Anregungen zu geben, besser nachkommen, was sich in den folgenden Jahresberichten niederschlagen hat.¹¹⁾

[31] Eine Änderung in ihrer Zusammensetzung erfuhr die Kommission letztmals im Jahr 2001. Die Zahl der Mitglieder hatte im Zeitablauf zugenommen und betrug zu Beginn des Jahres 1997, als das Geschäftsreglement wieder einmal revidiert werden sollte, 24. Damit überstieg sie die in diesem Reglement festgelegte Maximalzahl von 20 Mitgliedern, die auch für andere Kommissionen des Bundesrats gilt. Der Departementschef bestand darauf, dass diese Zahl spätestens zu Beginn der nächsten Amtsperiode, d.h. zu Beginn des Jahres 2001, erreicht sein müsse. Hierzu wurde vom Bundesamt für Konjunkturfragen vorgeschlagen, Mitglieder, die vor Beendigung ihrer Amtszeit zurücktreten, nicht mehr zu ersetzen. Die angestrebte (formale) Verkleinerung der Kommission wurde schliesslich dadurch erreicht, dass – wie bereits erwähnt – ab dem Jahre 2001 die Vertreter der Amtsstellen des Bundes wie z.B. auch des Finanzdepartements ab dem Jahr 2001 ihren Status als Mitglieder verloren und von da an nur noch als ‚Sachverständige‘ in der Kommission mitarbeiteten; die Ämter des Bundes waren damit zum ersten Mal nach fast siebenzig Jahren nicht mehr offiziell in der Kommission vertreten. An ihrem tatsächlichen Einfluss auf die Arbeit der Kommission, wie hoch dieser auch immer eingeschätzt werden mag, hat dies freilich kaum etwas geändert.

[32] Die Auflösung der Kommission wurde dann, wie bereits erwähnt, vom Bundesrat am 29. November 2006 beschlossen. In seiner Botschaft an das Parlament begründet der Bundesrat diesen Schritt folgendermassen:

„Die Aufgabe der Konjunkturbeobachtung und -beratung ist heute auch ohne die Kommission für Konjunkturfragen vollumfänglich gewährleistet. Mit der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich und der BAK Basel Economics sind etablierte Forschungsinstitute vorhanden, welche die entsprechenden Grundlagen erarbeiten. Für die Umsetzung der Politik gibt es innerhalb der Bundesverwaltung und der Schweizerischen Nationalbank entsprechende Zuständigkeiten. Damit ist der Wissenstransfer von der Wissenschaft in die Politik gewährleistet. Auch die allgemeine wirtschaftspolitische

11. Entsprechend einer Aktennotiz vom 23. Februar 2001 entsprach die damit vorgenommene Neuorientierung in der Arbeit der Kommission auch den Vorstellungen des Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Bundesrat PASCAL CHOUCHEPIN.

Beratung hat sich heute auf anderer Ebene (Nationalfonds und Ressortforschung) abgespielt.“

Damit stellt die Kommission ihre Tätigkeit auf Ende des Jahres 2007, d.h. mit der Abgabe ihres letzten Jahresberichts an den Bundesrat, ein.

2 Die Publikationen der Kommission für Konjunkturfragen

[33] Im Laufe ihrer fünfundsiebzighjährigen Existenz hat die Kommission für Konjunkturfragen zu Händen des Bundesrats eine Fülle von Berichten und Stellungnahmen herausgegeben. Die wichtigsten wurden als Mitteilungen der Kommission in der Zeitschrift „Die Volkswirtschaft“ veröffentlicht, zunächst als Leitartikel und ab dem Jahr 1941 als Beilagen. Der Jahresbericht für das Jahr 2007 ist die 386. und letzte dieser Mitteilungen. Bei der Diskussion der Arbeiten der Kommission sowie ihrer wirtschaftspolitischen Konzeption beschränken wir uns im Wesentlichen auf diese offiziellen Verlautbarungen.

[34] Ihrem Auftrag zur Konjunkturbeobachtung folgend hat die Kommission als ihre wichtigste Publikation „*Die Wirtschaftslage der Schweiz*“ herausgegeben, zunächst im Juni und September 1932 und dann regelmässig viermal im Jahr. Diese Berichte, die zunächst rein beschreibend waren, wurden im Zeitablauf immer umfangreicher und bestanden zum Schluss aus vier Teilen: (i) Übersicht über die Konjunkturtendenzen, (ii) Weltwirtschaftliche Lage, (iii) Zur Lage der schweizerischen Wirtschaft und (iv) Wirtschaftspolitische Chronik. Dazu kam ein Tabellenanhang. Sie enthielten auch Prognosen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz und über die Inflationsentwicklung.

[35] Der letzte derartige Bericht unter der Verantwortung der Kommission erschien im Juni 2001 und behandelte das erste Quartal diesen Jahres. Ab Herbst 2001 wurden diese Berichte zwar noch wie vorher von der Kommission vor ihrer Veröffentlichung diskutiert, aber vom SECO in eigener Verantwortung herausgegeben. Dieser Schritt erschien der Kommission sinnvoll, da sie – im Gegensatz zu ähnlichen Institutionen im Ausland – über keinen eigenen Mitarbeiterstab verfügte. Die Kommission bekam daher weitgehend fertige Berichte vorgelegt, die vom SECO (bzw. früher vom Bundesamt für Konjunktur) zusammengestellt waren und auf dessen eigenen Vorarbeiten sowie auf jenen der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) und der Schweizerischen Nationalbank beruhten. Auch wenn die Diskussionen über diese Berichte in der Kommission zum Teil sehr ausführlich waren, war sie kaum in der Lage, Wesentliches an ihnen zu ändern, so dass es problematisch geworden war, diese Arbeiten als ‚Bericht der Kommission‘ erscheinen zu lassen. Dies galt noch verstärkt für die in diesen Berichten enthaltenen Prognosen. Das neue Verfahren war nach aussen korrekter, da es die tatsächlichen Verantwortlichkeiten deutlich machte; trotzdem aber konnte das Wissen der Kommissionsmitglieder in die Berichte einfließen. Dies galt insbesondere auch für die als Anhang zu diesen Berichten regelmässig erschienenen ‚Spezialthemen‘. Die Tatsache, dass diese Berichte jetzt nicht mehr in der Verantwortung der Kommission erschienen, hat andererseits bei den Kommissionsmitgliedern das Interesse an den Sitzungen verringert.

[36] Gleichzeitig hat die Kommission im Frühjahr 2001 beschlossen, ihre Arbeiten „vermehrt auf grundsätzliche wirtschaftliche Fragen auszurichten und dem Bundesrat jährlich einen Bericht zu überreichen.“ (Jahresbericht 2002, S. 1.) Der erste derartige Bericht erschien im Jahr 2002. Er war immer noch überwiegend der konjunkturellen Entwicklung gewidmet, wobei hier (wie früher bei den Quartalsberichten) auf Entwürfe der KOF sowie der Nationalbank aufgebaut wurde. Prognosen enthielt dieser Bericht jedoch keine mehr. Dafür enthielt er im 3. Teil „Analysen zu ausgewählten Themen“, u.a. zu „Geldpolitik und ‚New Economy‘“ sowie „Nachhaltige Finanzpolitik im föderalen Staat“. Diese Analysen entstanden aus Vorarbeiten, die teils von den ‚akademischen Mitgliedern‘ der Kommission, teils von externen Fachleuten erstellt wurden. Der Jahresbericht wurde (wie auch alle späteren bis einschliesslich desjenigen des vergangenen Jahres) in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt; die Entwürfe für die einzelnen Teile wurden unter dem Namen der Autoren als ‚Hintergrundpapiere‘ der Öffentlichkeit im Internet zur Verfügung gestellt.¹²⁾

[37] Im zweiten Jahresbericht, der 2003 erschien, wurde die Darstellung der konjunkturellen Entwicklung reduziert und es wurde mit „Zinsbonus beim Schweizerfranken“ zum ersten Mal ein zentrales Thema für den Jahresbericht gewählt. Wie beim ersten Bericht wurde auch dieser durch Analysen zu ausgewählten Themen ergänzt, die unabhängig vom Hauptthema waren, wie z.B. „Die schweizerische Bildungspolitik unter Effizienz- und Wachstumsgesichtspunkten“. Ab dem Jahr 2004 trat die konjunkturelle Berichterstattung noch weiter in den Hintergrund, und die Jahresberichte standen unter einem einheitlichen Thema, wobei die Analysen zu ausgewählten Themen im 4. Teil des Berichts einzelne Aspekte des Generalthemas beleuchteten. Die Themen waren im Jahr 2004 die „Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen“, im Jahr 2005 „Wirtschaftliche Auswirkungen einer alternden Bevölkerung“ und im Jahr 2006 die „Reform des Gesundheitswesens“. Nachdem der Bundesrat beschlossen hatte, die Kommission auf Ende 2007 aufzulösen, sah diese es nicht mehr als sinnvoll an, nochmals ein eigenes Thema aufzugreifen, sondern sie beschloss, eine Dokumentation der Geschichte und der Arbeit der Kommission in den vergangenen 75 Jahren vorzulegen sowie eine Beschreibung des wirtschaftlichen Umfeldes, in dem sie sich seit ihrer Umbenennung in „Kommission für Konjunkturfragen“ bewegte.

[38] Neben den Berichten zur Wirtschaftslage waren es zunächst vor allem wirtschaftsstatistische Untersuchungen, welche die Kommission ihrem Auftrag zur Konjunkturbeobachtung folgend vorlegte. So wurden in den dreissiger Jahren insbesondere die Produktionskosten verschiedener Industrien wie z.B. der Baumwoll- oder der Aluminiumindustrie analysiert. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde zunächst in fünf aufeinander folgenden Jahren der Fremdenverkehr in der Schweiz ausführlich dokumentiert, bevor im Jahr 1955 zum ersten Mal Indizes der kantonalen Steuerbelastung natürlicher Personen berechnet wurden. Diese Statistiken, die schon damals im Wesentlichen von anderen Institutionen erstellt wurden, da die Kommission nie über einen entsprechenden Stab verfügte, werden heute direkt unter deren Verantwortung produziert. Die letzten der dieser Rubrik zuzurechnenden Arbeiten befassten

12. <http://www.kfk.admin.ch/dpubl.htm>.

sich mit den Indizes des schweizerischen Aussenhandels und waren eher konzeptioneller Natur.

[39] Mitte der fünfziger Jahre begann die Kommission, jährlich die Ertragsbilanz der Schweiz zu publizieren. Ab dem Jahr 1985 bis zum Jahre 1993 wurde die Zahlungsbilanz veröffentlicht. Diese Mitteilungen, die faktisch nicht von der Kommission, sondern von der Statistischen Abteilung der Schweizerischen Nationalbank erstellt wurden, erschienen ausserdem in deren Monatsbericht. Ab dem Jahr 1995 erschienen sie nur noch dort.

[40] Im Jahr 1962 begann die Kommission, neben den Quartalsberichten noch einen Jahresbericht herauszugeben, der sich zu Beginn einen jeden Jahres mit der konjunkturellen Entwicklung im abgelaufenen Jahr und der Vorausschau für das kommende Jahr befasste. Ab dem Jahr 1990 wurde dieser Bericht in den im ersten Quartal erscheinenden Quartalsbericht integriert. Die Vorausschau enthielt auch Prognosen für das begonnene Jahr, auch wenn diese nicht tabellarisch aufgelistet wurden.

[41] Auch wenn die Kommission zunächst die Konjunkturbeobachtung als ihre Hauptaufgabe hatte, wurde von ihr von Beginn an ebenfalls erwartet, dass sie konjunkturpolitische Anregungen gibt. Diesem Wunsch ist sie vereinzelt auch nachgekommen, wobei allgemeine, grundsätzliche Stellungnahmen mit Stellungnahmen zu konkreten politischen Vorhaben abwechseln. Zunächst hat sie sich gegen Ende und kurz nach dem Zweiten Weltkrieg mit Grundsätzen der Konjunkturpolitik befasst (Mitteilungen Nr. 63, 73 und 93). Ein weiteres Thema war die Geldpolitik bzw. die Inflationskontrolle, sei es, dass sie dieses Thema allgemein anging (Mitteilung Nr. 86), sei es, dass sie konkret zur „Reform der Währungsverfassung“ (Bericht Nr. 364) oder zum neuen geldpolitischen Konzept der Nationalbank (Mitteilung Nr. 375) Stellung nahm. Daneben befasste sie sich u.a. mit Problemen des Arbeitsmarktes (Mitteilung 300, 353, 365 und 367) oder der Sozialversicherungen (Mitteilungen Nr. 368 und 377). Einige dieser Berichte enthielten freilich nicht oder nicht nur Stellungnahmen der Kommission, sondern auch von ihr in Auftrag gegebene Studien, die sie diskutierte, deren Schlussfolgerungen sie sich jedoch nicht explizit oder nur zum Teil zu eigen machte (Mitteilungen Nr. 330, 341, 358 und 377). Hier war sie der Auffassung, dass diese Arbeiten wichtige Anregungen für die öffentliche Diskussion dieser Themen darstellten.

[42] Der umfassendste Bericht, den sie je dem Bundesrat vorgelegt hat, war ein „Liberales wirtschaftspolitisches Konzept: Eine Richtschnur für die längere Frist“ (Mitteilung Nr. 371). Bundesrat PASCAL COUCHEPIN hatte dieses Konzept in seiner Eigenschaft als Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements angefordert. Dieses insgesamt recht knapp gehaltene Konzept, welches auf 14 Einzelstudien basierte, die gesondert in einem Materialienband publiziert wurden, war dennoch relativ umfassend angelegt. So geht es z.B. auf die Geld- und Finanzpolitik, die Bildungs-, die Arbeitsmarkt- und die Sozialpolitik ein. Konjunkturpolitik ist dagegen nicht das Thema dieses Konzepts, da es sich ja – wie erwähnt – auf die ‚längere‘ Frist bezieht.

3 Die konjunktur- und wirtschaftspolitische Konzeption der Kommission für Konjunkturfragen im Spiegel ihrer Berichte

[43] In den Berichten spiegelt sich wider, wie sich die wirtschaftspolitische Konzeption der Kommission im Zeitablauf wandelte. Dabei sind drei Phasen zu unterscheiden, die freilich ohne klare Grenzen ineinander übergehen. Zunächst, während der Weltwirtschaftskrise, vertrat sie eine korporatistische Position. Als wichtig galt in dieser Phase, dass die Preise ‚richtig‘ gesetzt wurden. Später, gegen Ende des Zweiten Weltkriegs, übernahm sie die keynesianische Position. Dabei ging es zwar auch noch um die Festsetzung von Preisen, aber in den Mittelpunkt trat jetzt die Stabilisierung der Gesamtnachfrage. Spätestens in den neunziger Jahren war aber auch diese Phase zu Ende, und es ging der Kommission, ohne dass deshalb eine extrem angebotsorientierte Position eingenommen wurde, vor allem um strukturelle Probleme. Angesichts der Situation der Schweiz als einer kleinen, (relativ) offenen Volkswirtschaft spielten dabei Geld- und Währungsprobleme generell eine wichtige Rolle, wobei das Ziel der Preisstabilität immer als zentral angesehen wurde, die Mittel bzw. die empfohlenen Massnahmen sich jedoch im Zeitablauf wandelten. Doch während die keynesianische und die nach-keynesianische Phase klar dokumentiert sind, gilt dies nicht für die korporatistische, da die Kommission in den ersten Jahren ihres Bestehens keine grundsätzlichen Papiere veröffentlicht hat. Sie begann damit erst gegen Ende des Zweiten Weltkriegs.

3.1 Grundsätzliche Beiträge zur Konjunkturpolitik

[44] In ihrem ersten grundsätzlichen „Bericht über die Grundsätze der monetären Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit“ vom Herbst 1944 (Mitteilung Nr. 63) wird die korporatistische Grundhaltung noch recht deutlich. Dieser Bericht, der auf einem Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung der ETH Zürich basiert,¹³⁾ befasst sich vorwiegend mit der Währungspolitik, wobei als Ziele „stabile Wechselkurse“ und „stabile innere Kaufkraft“ (S. 11) vorgegeben wurden. Dabei sah die Kommission es als wesentlich an, ‚Kostenparität‘ mit dem Ausland herzustellen bzw. aufrecht zu erhalten. Sie schätzte die Möglichkeiten der Beeinflussung des Wechselkurses (aus heutiger Sicht) eher optimistisch ein, empfahl aber, falls dies nicht ausreichend sei, als vorübergehende Massnahme z.B. auch Exportsubventionen. In den Ausführungen zur Konjunkturpolitik wurde jedoch bereits die keynesianische Komponente sehr deutlich. Ziel sei eine „Stabilisierung der Gesamtwirtschaft“, um auch „eine relative Stabilität der Kaufkraft“ zu erreichen.

„Die Voraussetzungen dafür können nur durch ein koordiniertes System *von nationalen und internationalen Massnahmen* geschaffen werden, die angesichts der Verschiedenheit der nationalen Interessen und der Kompliziertheit der modernen Wirtschaftsstruktur ihr Ziel immer nur annäherungsweise erreichen können.

13. Siehe H. BÖHI (1944).

Die wichtigste Voraussetzung dafür bildet eine *aktive Konjunkturpolitik* auf nationalem und internationalem Boden, die eine wirksame Beeinflussung der Nachfrage erlaubt, um auf diese Weise einen allgemeinen Schrumpfungsprozess in der Nachkriegszeit zu vermeiden.

Zu einer solchen aktiven Konjunkturpolitik gehören nach den bisherigen Erfahrungen vor allem *Arbeitsbeschaffungsmassnahmen* in Verbindung mit einer *Finanz- und Sozialpolitik*, welche den Rückgang der privaten Nachfrage durch sozialpolitische Massnahmen und durch eine Steigerung der staatlichen Nachfrage auszugleichen sucht, sowie mit einer Kreditpolitik, welche die Preisschwankungen von der Geldseite her bekämpft, um auf diese Weise die unvermeidliche Anpassung der Produktionsrichtung an die veränderte Nachfragerichtung ohne Beeinträchtigung der Gesamtwirtschaft durchführen zu können.“ (S. 12)

[45] Diese Ausführungen sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass für das Ende des Krieges ein konjunktureller Einbruch erwartet wurde, dem durch eine entsprechende Politik zu begegnen sei. Tatsächlich aber entwickelte sich die Konjunktur nach Kriegsende sehr positiv, so dass die Kommission im Jahr 1946 von einer „Übersteigerung“ bzw. einer „Überbeschäftigung“ sprach.¹⁴⁾ In dieser Situation verabschiedete die Kommission eine Arbeit über „Grundsätze und Richtlinien für die schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit“ (Mitteilung Nr. 73), deren Grundlage wiederum eine Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung der ETH Zürich war.¹⁵⁾ Darin wurde die keynesianische Konzeption, welche die Kommission verfolgte, noch viel deutlicher. Ziel der Konjunkturpolitik sollte nicht nur sein, „*die periodischen und sonstigen vorübergehenden Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität zu verhüten oder zu mildern*“, sondern auch, „*die durchschnittliche Beschäftigung auf den höchstmöglichen Stand zu bringen*“ (S. 3), wobei die Bedeutung des Preismechanismus durchaus erkannt wurde:

„Das Ideal einer auf allgemeine Wohlfahrt ausgerichteten Wirtschaftspolitik ist daher: *die Vereinigung eines hohen und gleichmässigen Beschäftigungsgrades mit einer bestmöglichen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, d.h. mit einem höchstmöglichen Lebensstandard.*

- a) Das *erstgenannte Ziel* – hoher und gleichmässiger Beschäftigungsgrad – wird angestrebt werden müssen durch eine Politik, welche hauptsächlich auf die *Erhaltung der Gesamtnachfrage* auf einem der Vollbeschäftigung entsprechenden Stand gerichtet ist. ...
- b) Das *zweitgenannte Ziel* dagegen – die bestmögliche Güterversorgung – bedingt insbesondere *eine Beeinflussung des Preis- und Marktmechanismus*, um eine mög-

14. Mitteilung Nr. 73, S. 1.

15. E. BÖHLER (1946). Es ist leider nicht genau nachvollziehbar, auf welche Quellen und welche Literatur sich dieses sehr umfangreiche Gutachten abstützt, da es, was damals nicht unüblich war und auch heute gelegentlich vorkommt, keinerlei Quellenangaben enthält, auch nicht bezüglich der verwendeten Zahlen. – Siehe hierzu auch die „Thesen der Kommission für Konjunkturbeobachtung zur aktuellen Konjunkturpolitik“ (Mitteilung Nr. 93) vom Juli 1951.

lichst reibungslose Anpassung der Produktionsrichtung an die Nachfragerichtung und damit einen möglichst zweckmässigen Einsatz und eine möglichst sinnvolle Verteilung der Produktionsmittel Kapital und Arbeit zu erreichen und so deren grösstmögliche Produktivität sicherzustellen.“ (S. 4)

[46] In der damaligen Situation war das Problem freilich nicht eine zu geringe, sondern eine zu hohe Gesamtnachfrage, die Inflationsgefahren mit sich brachte und der nach Ansicht der Kommission mit einer Fülle von Massnahmen begegnet werden sollte, nicht nur mit einer Zurückhaltung bei den öffentlichen Investitionen der Kantone und Gemeinden, sondern auch mit einer Förderung der Importe sowie als letztem Mittel einer „*Bewilligungspflicht*“ für Hoch- und Tiefbauten“. Generell hat sich die Kommission in ihren wirtschaftspolitischen Stellungnahmen in diesem Zeitraum sehr viel mehr mit der Inflation als mit der Beschäftigung befasst. Dabei spielte freilich die Geldpolitik nur eine untergeordnete Rolle. Die Gründe für die inflationären Tendenzen wurden, wie auch aus der im April 1957 verabschiedeten Mitteilung Nr. 127 über „Konjunkturentwicklung und Teuerungsbekämpfung“ deutlich wird, in einem im Vergleich zum Gesamtangebot zu hohen Gesamtnachfrage gesehen:

„Die letzte Ursache dieses fortgesetzten Preisauftriebs ist in der Tatsache zu suchen, dass durch die dauernde und gleichzeitige Steigerung sämtlicher Formen der Nachfrage, nämlich des Export- und Investitionsbedarfs, des privaten Konsums und der Ausgaben der öffentlichen Hand, die produktiven Kräfte des Landes überfordert werden.“ (S. 20)

[47] Massnahmen wurden sowohl für die Angebots- als auch die Nachfrageseite vorgeschlagen, wie z.B. die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, die Erleichterung von Importen oder Zurückhaltung bei den öffentlichen Investitionen. Entsprechend dem keynesianischen Konzept wurde freilich auch die Kreditpolitik der Nationalbank angesprochen. Schliesslich finden sich in diesem Bericht, der wesentlich von Prof. Dr. EUGEN BÖHLER, Leiter der Konjunkturforschungsstelle an der ETH Zürich und inzwischen Präsident der Kommission, mitgeprägt worden war, auch Reste korporatistischen Denkens. So wurde nicht nur auf die Preiskontrollkompetenz des Bundes hingewiesen, sondern es wurde auch an die Verantwortung der Unternehmer appelliert, wenn auch eine gewisse Skepsis durchschwang:

„Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Teuerungsbekämpfung bildet zweifellos auch die Bereitschaft der Unternehmer, mit Preiserhöhungen in Interesse der Gesamtwirtschaft vorderhand möglichst zurückzuhalten, allfällige rückläufige Bewegungen bei den Einstandspreisen an die Abnehmer weiterzuleiten und Kostenerhöhungen möglichst durch Leistungssteigerungen aufzufangen. Soweit die individuelle Bereitschaft fehlt, vermag unter Umständen der Wettbewerb in dieser Richtung wirksam zu sein.“ (S. 24f.)

3.2 Die Aufgabe der Nationalbank und die Geldpolitik

[48] Diese Mitteilung war die letzte grundsätzliche Erklärung zur Konjunkturpolitik, welche die Kommission je verabschiedete.¹⁶⁾ In einem ähnlichen, stark keynesianisch ausgerichteten Geist waren freilich auch den beiden „Stellungnahme(n) zum Vorschlag auf Revision des Nationalbankgesetzes“ (Mitteilung Nr. 189) aus den Jahren 1966 und 1968 sowie der „Stellungnahme zur Vorlage über die Anpassung der Finanzordnung des Bundes an den gesteigerten Finanzbedarf“ (Mitteilung Nr. 198) aus dem Jahr 1969, die beide unter dem Präsidenten Dr. HANS WÜRGLER verabschiedet wurden, der sowohl in dieser Funktion als auch als Leiter der Konjunkturforschungsstelle an der ETH Zürich Prof. Dr. EUGEN BÖHLER abgelöst hatte. In den Stellungnahmen zum Nationalbankgesetz wurde zum einen die Erweiterung des geldpolitischen Instrumentariums der Notenbank, insbesondere im Bereich der Offenmarktpolitik, positiv hervorgehoben, andererseits aber der Kreditbegrenzungs politik nach wie vor eine wichtige Funktion zugeschrieben.

[49] Acht Jahre später, im November 1976, nahm die Kommission wiederum zu einer geplanten Änderung des Nationalbankgesetzes Stellung (Mitteilung Nr. 243). Diese Stellungnahme, die immer noch unter dem Präsidenten Prof. Dr. HANS WÜRGLER von der ETH Zürich erfolgt, macht deutlich, dass sich die Kommission damals in einer Umbruchphase befand. Zum einen war sich die Kommission nicht einig in den Zielen der Geldpolitik. Während eine Gruppe folgende ‚flexible‘ Formulierung für den Art. 2 Abs. 1 des Nationalbankgesetzes wollte:

„Die Nationalbank hat die Aufgabe, für jenen Geldumlauf im Lande zu sorgen, welcher der Erfüllung der verfassungsmässigen Ziele der Stabilitätspolitik angemessen ist.“ (S. 4),

wollte eine zweite Gruppe in diesem Artikel stärker auf die Preisstabilität abstellen:

„Die Nationalbank hat die Hauptaufgabe, zur Verhütung und Bekämpfung der Teuerung für eine stetige, den Produktionsmöglichkeiten des Landes angemessene Entwicklung der Geldmenge zu sorgen, eine darauf ausgerichtete Kredit- und Währungspolitik zu führen und den Zahlungsverkehr zu erleichtern. Sie hat dabei eine Benachteiligung einzelner Landesteile möglichst zu vermeiden.“ (S 4).

[50] Zweitens war auch die Emissionskontrolle zur Begrenzung der Kredite umstritten. Die entsprechende Vorlage wurde zwar von der Kommissionmehrheit noch gutgeheissen, aber eher aus wettbewerbs- denn aus geldpolitischen Überlegungen heraus, denn:

„Zur Steuerung der Geldmenge kann die Emissionskontrolle nichts beitragen. Es ist auch höchst fraglich, ob über den Umweg der Emissionskontrolle eine konjunkturge-

16. Im Jahr 1990 veröffentlichte die Kommission noch eine kurze Stellungnahme „Wege zu einer langfristig orientierten Stabilisierungspolitik“ (Mitteilung Nr. 327), die wohl wesentliche wirtschaftspolitische Probleme der Schweiz kurz ansprach, aber bei weitem nicht jenen grundlegenden Charakter hatte, wie ihn die früheren Stellungnahmen gehabt hatten.

rechte Finanzpolitik bei Bund, Kantonen und Gemeinden erzwungen werden kann.“ (S. 5).

[51] Bevor sie diese Stellungnahme verabschiedete, hat die Kommission die in der Schweiz lehrenden ordentlichen und ausserordentlichen Professoren der Volkswirtschaftslehre in einem Rundschreiben gebeten, zum Entwurf des Bundesrats Stellung zu nehmen. Dieser Bitte sind 16 von ihnen in einzelnen bzw. gemeinsamen Stellungnahmen nachgekommen. Dabei standen 3 Votanten der Emissionskontrolle positiv gegenüber, während fünf dieses Instrument ablehnten, da es zur Steuerung des Geldmengenwachstums nicht erforderlich sei und die optimale Verwendung des Kapitals behindere, was volkswirtschaftliche Kosten verursache. (S. 8). Die Spaltung der Kommission spiegelt damit die Spaltung der Disziplin der Volkswirtschaftslehre in jener Zeit wider.

[52] Der Konflikt bezüglich der Ziele der Geldpolitik bestand weiter und besteht heute vermutlich immer noch, auch wenn er in der augenblicklichen Situation keine direkte politische Relevanz hat. Als die Kommission im März 1998 eine „Stellungnahme zur Reform der Währungsverfassung“ (Mitteilung Nr. 364) verfasste, gab es bezüglich der Aufgabe der Nationalbank wiederum zwei Auffassungen. Während die Mehrheit folgende Auffassung vertrat:

„Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit soll die Notenbank vorrangig auf das Ziel der Preisniveaustabilität verpflichtet werden, wobei natürlich das Gesamtinteresse des Landes, wie dies die gültige Formulierung nach Artikel 39 Absatz 3 BV festhält, nicht aus den Augen zu verlieren ist.“ (S. 42),

formulierte die Minderheit:

„Die Aufgabe der Notenbank soll sein, stabile monetäre Rahmenbedingungen zu schaffen, um Preisstabilität, Vollbeschäftigung und Wachstum zu fördern.“ (S. 42).

[53] Anders sieht es bei der Frage der Instrumente aus. Dass die Emissionskontrolle ein untaugliches Instrument der Geldpolitik darstellt, dürfte heute kaum mehr bestritten werden. Der Umschwung in der Auffassung der Kommission wurde durch den Bericht von Prof. Dr. ERNST BALTENSPERGER und Dr. PETER BÖHM (beide damals an der Universität St. Gallen) zu „Geldmengenpolitik und Inflationskontrolle“ deutlich, der im Auftrag der Kommission erstellt wurde, die Zustimmung des Plenums der Kommission gefunden hat und deren Kurzfassung als 286. Mitteilung im Februar 1984 veröffentlicht wurde. Die Frage, wie man der damals herrschenden, relativ hohen Inflation Herr werden könne, wurde eindeutig zugunsten der Geldmengensteuerung beantwortet:

„Aus dem gesagten folgt, dass für eine wirksame und dauerhafte Politik der Inflationskontrolle grundsätzlich kein Weg an einer Kontrolle der Geldmenge vorbeiführt. Alle andere Vorstellungen sind illusionär.

...

Diese Überlegungen sprechen für eine auf die Geldmenge ausgerichtete Desinflationpolitik und zeigen, dass eine Zins- oder Wechselkurspolitik kein Ersatz für eine solche sein kann.“

[54] Inzwischen hat man von einer direkten Geldmengensteuerung wieder Abstand genommen. Auch haben Prof. Dr. HEINZ HAUSER und Dr. STEPHAN ZIEGLER (beide Universität St. Gallen) bereits 1991 in einer Studie über die „Integration der europäischen Kapitalmärkte: Konsequenzen für die schweizerische Geldpolitik“ (Mitteilung Nr. 330)¹⁷⁾ eine „relative Vorteilhaftigkeit eines Wechselkurszieles gegenüber einer Geldmengenregel zur Glättung nicht vorhersehbarer monetärer Schocks“ (S. 9) postuliert.¹⁸⁾ Diese Arbeit fand die Zustimmung der Kommission, womit auch diese von einer Geldpolitik, die sich ausschliesslich an der Geldmenge orientiert, etwas abgerückt ist. Zudem wird, wie die neunziger Jahre zeigen, die Frage der ‚richtigen‘ Geldpolitik nach wie vor nicht immer einhellig beantwortet, und die Nationalbank hat – wohl auch als Reaktion auf die an ihrer Politik geäusserten Kritik – im Jahr 1999 eine neue Strategie eingeschlagen, die kaum umstritten ist, was sich freilich bei geänderter wirtschaftlicher Situation auch wieder ändern könnte.¹⁹⁾ Andererseits ist eine Rückkehr zum alten Konzept der Geldpolitik, wie es bis in die siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts verfolgt wurde, wohl ausgeschlossen. Insofern hat sich auch in der Kommission die ‚monetaristische Konzeption der Geldpolitik‘ durchgesetzt. Dies wird auch daran deutlich, dass in der oben angesprochenen „Stellungnahme zur Währungsreform“ vom Frühjahr 1998 darüber kein Wort mehr verloren wurde. Verglichen mit der Diskrepanz zur bis in die siebziger Jahre vorherrschenden Doktrin sind die heutigen Unterschiede von recht geringer Bedeutung; sie beziehen sich im Wesentlichen darauf, inwieweit die Nationalbank neben der Preisstabilität noch andere Ziele im Auge haben soll. Dass eine gewisse Berücksichtigung insbesondere der Wechselkursentwicklung sinnvoll sein kann, wird derzeit wohl kaum bestritten, und eine entsprechende Äusserung findet sich auch im „Liberalen wirtschaftspolitischen Konzept“ (Mitteilung Nr. 371, S. 14). Doch auch (im Vergleich zu früher) geringe Auffassungsunterschiede können in bestimmten wirtschaftspolitischen Situationen zu unterschiedlichen Politikempfehlungen führen.²⁰⁾

17. Siehe auch die ausführliche Studie hierzu von H. HAUSER und ST. ZIEGLER (1991).

18. Im Jahr davor war die Kommission in einer kurzen Stellungnahme über „Wege zu einer langfristig orientierten Stabilisierungspolitik“ (Mitteilung Nr. 327) auf die damals herrschende inflationäre Entwicklung eingegangen und hatte u.a. eine Stärkung des Wettbewerbs durch eine aktivere Wettbewerbspolitik gefordert. Auch wenn die hohe Inflationsrate von über 6 Prozent der Auslöser dieser Erklärung war, finden sich in ihr keine konkreten Angaben zur Geldpolitik.

19. In diesem Sinn hat sich die Kommission auch in einer kurzen „Stellungnahme zur Modifikation des geldpolitischen Konzepts der Schweizerischen Nationalbank“ (Mitteilung Nr. 375) geäussert. Sie beurteilt das neue Konzept „als geeignet zur Erreichung der Preisstabilität“, weist aber darauf hin, dass „sowohl ein Geldmengenaggregat als auch ein Zinssatz als Zwischenziel verwendet werden“ kann, dass die Vor- und Nachteile beider Ansätze „von der Art der Störungen, denen eine Volkswirtschaft ausgesetzt ist,“ abhängen und dass der Erfolg des neuen Konzept an den Ergebnissen zu messen sein wird, „d.h. daran, wieweit das Ziel der Preisstabilität effektiv erreicht wird.“ (S. 45f.)

20. Geldpolitische Relevanz hatte auch die „Stellungnahme zur geplanten schweizerischen Stiftung für Solidarität“ (Mitteilung Nr. 362) aus dem Jahr 1997, da es um die Erlöse aus dem Verkauf eines Teils der Goldreserven der Nationalbank ging. Wie diese verwendet werden sollten, sah die Kommission jedoch als politisches Problem an, weshalb sie sich diesbezüglich auch einer Stellungnahme enthielt.

3.3 Die Schweiz und Europa

[55] Selbstverständlich hat auch die Frage der Rolle der Schweiz angesichts eines sich vereinigenden Europas in den Diskussionen der Kommission eine wichtige Rolle gespielt. In den neunziger Jahren erschienen hierzu zwei Studien. Die erste, „Die Schweiz und die Bestrebungen zur Bildung einer Europäischen Währungsunion“ (Mitteilung Nr. 341) von Prof. Dr. ERNST BALTENSPERGER und Dr. THOMAS JORDAN (beide Universität Bern) vom Juni 1993, diskutiert Vor- und Nachteile von drei Strategien: (i) Monetäre Autonomie, (ii) volle Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion, sowie (iii) Unilateraler Anschluss.²¹⁾ Da diese Studie ihre vorwiegende Aufgabe darin sieht, „Informations- und Entscheidungsgrundlagen bereitzustellen“ (S. 13), lässt sie offen, welche der drei Strategien die Schweiz einschlagen soll. Die zweite Studie, die im Jahr 1996 im Auftrag von Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz erstellt wurde (Mitteilung Nr. 358), geht von einer (weitgehend) autonomen Politik der Schweiz aus und fragt nach den möglichen Auswirkungen auf die Schweiz je nachdem, wie stabil der Euro sein würde. Eine eigentliche Empfehlung für oder gegen einen Beitritt zur Europäischen Union hat die Kommission somit nie abgegeben; sie hat sich auch über einen möglichen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) nie öffentlich geäußert.

3.4 Die Finanzpolitik

[56] Im Gegensatz zur Geld- und Währungspolitik hat sich die Kommission nur selten in einer eigenen Stellungnahme mit der Finanzpolitik befasst. Selbstverständlich war die Finanzgenauo wie die Geldpolitik immer ein wesentlicher Teil der Quartals- und Jahresberichte, aber zu konkreten finanzpolitischen Fragen hat sie, sieht man einmal von den oben bereits besprochenen programmatischen Stellungnahmen zur Konjunkturpolitik ab, eigentlich nur zweimal Stellung bezogen, in der „Stellungnahme zur Vorlage über die Anpassung der Finanzordnung des Bundes an den gesteigerten Finanzbedarf“ (Mitteilung Nr. 198 vom Oktober 1969) sowie im Jahresbericht 2004 (Mitteilung Nr. 383).²²⁾

[57] Die Stellungnahme vom Oktober 1969, die von der für Fragen der Konjunkturpolitik zuständigen Subkommission I verabschiedet worden war, befasste sich mit dem Vorentwurf einer Vorlage über eine Änderung der Finanzordnung des Bundes, deren wesentlicher Zweck es war, dem Bund zusätzliche Mittel zu verschaffen, um die für die Jahre 1970 ff. zu erwar-

21. Siehe auch die ausführliche Studie hierzu von E. BALTENSPERGER und T. JORDAN (1993), welche die Zustimmung der Subkommission I (Grundsatzfragen) der Kommission erhielt.

22. Stellungnahmen zu finanzpolitischen Themen waren auch Teil 3.3 („Nachhaltige Finanzpolitik im föderalen Staat“) des Jahresberichts 2002 sowie die Teile 3.2 („Die Bedeutung der Körperschaftssteuer: Theoretische Überlegungen, die internationale Entwicklung und die Situation in der Schweiz“) und 3.3 (Sonderrechnungen im Staatshaushalt: Ein Vergleich der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und des Fonds zur Finanzierung der grossen Eisenbahnprojekte“) des Jahresberichts 2003. Bei diesen Arbeiten handelte es sich jedoch eher um Hintergrundpapiere als um Stellungnahmen zu aktuellen fiskalpolitischen Problemen bzw. programmatische Äusserungen zur Finanzpolitik.

tenden Defizite zu vermeiden.²³⁾ An dieser Stellungnahme sind drei Punkte besonders bemerkenswert. Erstens forderte die Kommission den Bund auf, sich noch mehr zusätzliche Mittel zu beschaffen, als bereits geplant war, um in der sich gut entwickelnden Konjunktur keine Defizite entstehen zu lassen. Zweitens forderte sie eine Flexibilisierung und eine Kompetenz des Parlaments, die Steuersätze wieder reduzieren zu können, wenn sich die wirtschaftliche Lage negativ entwickeln sollte. Beides zeigt den deutlichen Glauben an die technische wie politische Möglichkeit einer antizyklischen Finanzpolitik; technisch, weil man davon ausging, dass man mit einem solchen Eingreifen auch tatsächlich antizyklisch steuern könne, politisch, weil man dem Parlament zutraute, dass es in der Hochkonjunktur Reserven bildete, die ausreichen würden, die Defizite der Rezession auszugleichen, ohne dass langfristig eine übermässige Verschuldung entstehen würde. In beiderlei Hinsicht sind wir heute sehr viel skeptischer.

[58] Der dritte interessante Aspekt war die Aufforderung, die Koordination der Finanzpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf Grundlage eines neu zu schaffenden Verfassungsartikels gesetzlich zu regeln, um eine wirksame Stabilisierung der Konjunktur möglich zu machen. Hier wird die damals vorherrschende Tendenz zur Zentralisierung erkennbar. Entsprechende Bemühungen führten dann zur Diskussion über einen Konjunkturartikel, welcher im zweiten Anlauf auch verabschiedet wurde. Er war jedoch so ‚zahn‘, dass er eine aktive Stabilisierungspolitik kaum ermöglichte.²⁴⁾ Das Thema selbst war freilich damit nicht wirklich vom Tisch; es wurde im Jahr 2002 in einer Arbeit aus dem Staatssekretariat für Wirtschaft wieder aufgegriffen, wobei jetzt allerdings weniger die Abstimmung in der Konjunkturpolitik als vielmehr die Schuldenproblematik im Mittelpunkt stand,²⁵⁾ und Teil 3.3 des Jahresberichts 2002 über „Nachhaltige Finanzpolitik im föderalen Staat“ (Mitteilung Nr. 381) kann auch als eine partielle Antwort auf derartige Überlegungen verstanden werden.

[59] Der Jahresbericht 2004 war dann ganz der „Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen“ gewidmet. Dabei wurde zunächst die Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie der Beschäftigung im öffentlichen Dienst seit dem Jahr 1960 dargestellt. Danach wurden Einzelthemen behandelt, die jedoch in direktem Zusammenhang mit den öffentlichen Finanzen standen. Es ging um die Rolle der öffentlichen Finanzen für die wirtschaftliche Entwicklung, um die Frage, ob die derzeitige Entwicklung der öffentlichen Finanzen nachhaltig ist, was mit Hilfe der Generationenbilanzierung erfasst werden kann, um das Finanzreferendum als mögliches Instrument, mit welchem diese Nachhaltigkeit verbessert werden könnte, und schliesslich um die Frage, inwieweit durch eine Entflechtung der Haushalte der Gebietskörperschaft-

23. Tatsächlich hatte der Bund in den Jahren 1967 bis 1970 Überschüsse, danach aber bis Mitte der achtziger Jahre erhebliche Defizite, was auch mit dem massiven konjunkturellen Einbruch Mitte der siebziger Jahre zusammen hing. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER (2004, S. 21).

24. Dieser Artikel (Art. 31^{quinquies}) wurde am 2. März 1975 vom Volk zunächst verworfen und erst im zweiten Anlauf am 26. Februar 1978 gutgeheissen. Die Kompetenzen, welche die Regierung in Bern damit erhielt, waren weit von dem entfernt, was man sich ursprünglich erhofft hatte. Siehe hierzu A. MEIER (1977), der von diesem Artikel als einem „gerupften Huhn“ spricht, der „mit Sicherheit keine quantitativ ausreichende antizyklische Fiskalpolitik“ ermöglicht (S. 328).

25. Y. AMMANN (2002).

ten von jenen der Sozialversicherungen mehr Transparenz geschaffen und damit die Entscheidungsgrundlagen für die Politik verbessert werden könnten. Hier ist eine deutliche Entwicklung zu erkennen. Während in den früheren Jahrzehnten die Finanzpolitik, soweit sie angesprochen wurde, vor allem als ein Instrument der Konjunkturpolitik begriffen wurde, mit welchem konjunkturelle Schwankungen gedämpft werden können, standen jetzt langfristige, strukturelle Probleme im Vordergrund. Der Grund dafür dürfte zum einen darin gelegen haben, dass sowohl die praktische Erfahrung als auch die Entwicklung der ökonomischen Theorie gezeigt haben, dass die Möglichkeiten einer aktiv betriebenen antizyklischen Finanzpolitik in einer kleinen offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz äusserst begrenzt sind. Zweitens aber hat die in den neunziger Jahren rasant zunehmende Verschuldung des Bundes die Möglichkeiten einer solchen Politik auch massiv eingeschränkt. Während in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre noch versucht wurde, mit Hilfe eines Investitionsprogramms des Bundes, welches die Kommission in einer (unveröffentlichten) Stellungnahme noch vorsichtig positiv beurteilt hatte, der konjunkturellen Schwäche entgegenzuwirken, stand eine solche Massnahme nach dem Jahr 2000, als die Diskussion über die Wachstumsschwäche der Schweiz neu aufflammte, gar nicht mehr zur Diskussion.

3.5 Arbeitsmarktpolitik

[60] Auch die Arbeitsmarktpolitik hat ausserhalb der regelmässigen Berichte nur selten die Aufmerksamkeit der Kommission auf sich gezogen. Dies ist insofern auch nicht verwunderlich, lag doch die Arbeitslosenquote bis zu Beginn der neunziger Jahre mit Ausnahme des Jahres 1984 immer unter 1 Prozent. Der erste Bericht dazu, „Arbeitsmarkttheorie, Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung in der Schweiz“ (Mitteilung Nr. 300) aus dem Jahr 1986, als die durchschnittliche Arbeitslosenquote bei 0.83 Prozent lag, widmete sich denn auch stärker der damaligen theoretischen Diskussion, die von den rivalisierenden Ansätzen der Neuen Klassischen sowie der Neuen Keynesianischen Makroökonomik geprägt war, als konkreten Aussagen darüber, was in der Schweiz verbessert werden könnte. Es wurde u.a. festgehalten, dass die hohe Flexibilität des Arbeitsmarktes für die tiefe Arbeitslosigkeit in der Schweiz verantwortlich sei, und es wurden Hinweise für eine weitere Erhöhung der Flexibilität gegeben, aber darüber hinausgehend ist aus diesem Bericht nicht sehr viel konkretes für die Arbeitsmarktpolitik zu erfahren.

[61] Die erste und einzige ausführliche Stellungnahme zum Arbeitsmarkt stammt aus dem Jahr 1995, als sich die Situation mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 4.2 Prozent deutlich verändert hatte. Die Studie, die von einer Ad-hoc-Gruppe unter Leitung von Prof. Dr. NIKLAUS BLATTNER (Basel) erarbeitet worden war, hat den Titel „Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit: Bestimmungsgründe – Perspektive – Empfehlungen“ (Mitteilung Nr. 353). In ihr wurden zunächst die Bestimmungsgründe der Arbeitslosigkeit aufgearbeitet. Dabei ging es u.a. um die Frage, welche Bedeutung der konjunkturellen im Gegensatz zur strukturellen Arbeitslosigkeit in dieser Zeit zukam. In einem zweiten Teil, einer „Perspektive“ wurde die erwartete Entwicklung bis zum Jahr 2000 dargestellt, bevor Empfehlungen für die Politik abgegeben wurden. Dabei wurde zunächst darauf hingewiesen, dass für den Abbau der

Arbeitslosigkeit „ein solider Konjunkturaufschwung unabdingbar“ sei (S. 4) Daneben wurde u.a. auf die Ausländer- sowie auf die Bildungspolitik verwiesen. Schliesslich wurde anerkannt, dass eine freiwillige Verkürzung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit zwar einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten kann, dass dies aber nicht für eine gesetzlich verordnete Reduktion gilt, die im Gegensatz dazu die Situation sogar verschlechtern kann. Diese Position wurde zweieinhalb Jahre später in einer Stellungnahme zu „Arbeitszeit, Teilzeitarbeit und Arbeitslosigkeit“ (Mitteilung Nr. 365) bekräftigt:

„Eine verordnete, flächendeckende Verkürzung der Arbeitszeit eignet sich nicht als Instrument der Konjunkturpolitik.“ (S. 54)

Die gleiche Position wurde auch im „Liberalen wirtschaftspolitischen Konzept“ (Mitteilung Nr. 371) aus dem Jahr 1999 vertreten, das im Übrigen nur relativ kurz auf die Problematik des Arbeitsmarktes einging.

[62] Die Stellungnahme aus dem Jahr 1995 war offensichtlich weniger umstritten in dem, was sie enthielt, als vielmehr in dem, was nach Meinung einiger fehlte. So wies Dr. RUDOLF WALSER (Schweizerischer Handels- und Industrieverein, Zürich) u.a. auf die Verschärfung des internationalen Standortwettbewerbs und dessen Konsequenzen für die Schweiz hin, und er lehnte eine aktive staatliche Nachfragepolitik ab, die gerade von Dr. SERGE GAILLARD (Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Bern) gefordert wurde. Letzterer vermisste in diesem Bericht ein Eingehen auf die Gründe für die lang anhaltende Rezession, die er u.a. in einer falschen Politik der Nationalbank sah. Wie oben bereits ausgeführt wurde, dürfte heute allgemein akzeptiert sein, dass hier ein Problem bestand.

[63] Noch im gleichen Jahr verfasste die Kommission eine „Stellungnahme zur befristeten Weiterführung des 3. Lohnprozentes“ (Mitteilung Nr. 367). Sie stand dieser Massnahme, die erforderlich geworden war, um die Schulden der Arbeitslosenversicherung nicht weiter anwachsen zu lassen, offensichtlich skeptisch gegenüber. Sie bezeichnete sie zwar als „vertretbar“, empfahl jedoch gleichzeitig, „eine Reform der Arbeitslosenversicherung an die Hand zu nehmen“ (S. 57)

3.6 Sozialpolitik

[64] In den letzten 10 Jahren ihrer Existenz hat sich die Kommission stark mit der Sozialpolitik beschäftigt. Ihre erste offizielle Stellungnahme dazu galt im Jahr 1999 dem „Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe ‚Finanzierung der Sozialversicherung‘ (IDA-FiSo2-Bericht)“ (Mitteilung Nr. 368). Sie war freilich geteilt. Zwar anerkannten alle die Arbeit dieser Kommission und sahen diesen Bericht als eine Grundlage für künftige Diskussionen an, aber damit war die Gemeinsamkeit bereits zu Ende. Während die Mehrheit vor allem bemängelte, dass die Anreize auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit vernachlässigt und eine Reihe möglicher Sparmassnahmen nicht in Betracht gezogen worden seien, hob die Minderheit vor allem jene Gefahren hervor, die sich für die Gesellschaft (und damit auch für die wirt-

schaftliche Entwicklung) aus einem zu starken Leistungsabbau und einer damit verbundenen Zunahme der Ungleichheit der Einkommen ergäben.

[65] Speziell „Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen“ forderte ein kurzer Bericht im Jahr 2000, der auf Gutachten von Prof. Dr. JÜRGEN SOMMER (Universität Basel) und Prof. Dr. PIERRE VASSALLI (Universität Genf) aufbaute. In diesem Bericht erhobene Forderungen wie diejenigen nach einer monistischen Spitalfinanzierung, der Aufhebung des Kontrahierungszwangs sowie dem verstärkten Einsatz von Managed Care-Elementen wurden fünf Jahre später im Jahresbericht 2006 wieder aufgegriffen, der sich ausschliesslich der „Reform des Gesundheitswesens“ widmete (Mitteilung Nr. 385). Darin sollte zum einen gezeigt werden, woraus sich die für den Gesundheitssektor typischen Probleme ergeben. Insbesondere wurde diskutiert, welche Faktoren für (möglicherweise) überhöhte Kosten und welche Faktoren für einen hohen Anstieg dieser Kosten verantwortlich sind. Um Möglichkeiten zur Senkung der damit verbundenen Lasten aufzuzeigen, wurde auf einzelne Bereiche des Gesundheitswesens eingegangen. So befasste sich dieser Bericht mit der Krankenversicherung, der Honorierung ärztlicher Leistungen, der Krankenhausfinanzierung und den Preisen für Arzneimittel.

[66] Die konkreten Reformvorschläge, die sich daraus ergaben, können im Wesentlichen in zwei Gruppen eingeteilt werden. Die Aufhebung des Kontrahierungszwangs, grössere Freiheit der Versicherungen bei der Ausgestaltung der Verträge, die Verwirklichung eines Binnenmarktes bei den Spitälern sowie die monistische Spitalfinanzierung sind Vorschläge, die zusätzlichen Wettbewerb in das Gesundheitssystem bringen sollen. Dagegen sind die Verbesserung des Risikoausgleichs oder der Übergang von der Taggeld- zur Fallpauschale Massnahmen, welche die staatliche Regulierung verbessern sollen, damit der Wettbewerb die gewünschten Ergebnisse zeitigt. Damit machte der Bericht deutlich, dass Wettbewerb zwar nicht *das* Heilmittel zur Lösung aller Probleme des schweizerischen Gesundheitswesens ist, dass er aber sehr wohl dazu beitragen kann, einzelne Probleme zu lösen oder zumindest zu mindern.

[67] Nachdem einzelne Aspekte dieser Problematik schon früher angeschnitten wurden,²⁶⁾ befasste sich der Jahresbericht 2005 mit „Wirtschaftlichen Problemen einer alternden Bevölkerung“ (Mitteilung Nr. 384). Zunächst wurde die erwartete demographische Entwicklung bis zur Mitte dieses Jahrhunderts dargestellt, wie sie sich zum damaligen Zeitpunkt aus den Szenarien des Bundesamts für Statistik ergab. Danach wurden grundlegende Probleme der Finanzierung der Altersvorsorge diskutiert, zunächst die Frage des Finanzierungssystems und danach die Entwicklung und einzelne Probleme der AHV sowie der zweiten Säule. Im weiteren wurde die Arbeit im Alter betrachtet, die zusammen mit einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben eine Minderung der gesellschaftlichen Lasten, die mit dem Alterungsprozess verbunden sind, bewirken könnte. Schliesslich wurde auf die Entwicklung der Gesundheitskosten im Alter (einschliesslich der Pflegekosten) eingegangen, da sich die finanziellen Lasten der demographischen Entwicklung nicht nur bei der Altersvorsorge, sondern auch in diesem Bereich niederschlagen. Forderungen an die Politik, die sich daraus ergaben,

26. Siehe hierzu die *Abschnitte 3.2* im Jahresbericht 2002 und *4.4* im Jahresbericht 2004.

waren u.a. längerfristig eine Erhöhung des Renteneintrittsalters anzustreben sowie eine Ausdehnung der Erwerbstätigkeit, insbesondere bei den Frauen, durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

4 Abschliessende Bemerkungen

[68] Auch wenn sie fliegend ineinander übergegangen sind, lassen sich somit drei Phasen in den Auffassungen der Kommission für Konjunkturfragen unterscheiden: die korporatistische, die keynesianische und die nach-keynesianische Phase. Dass sie diese Phasen durchlaufen hat, hängt zum einen mit der Entwicklung der Konjunkturtheorie, zum anderen aber mit der wirtschaftlichen Entwicklung zusammen. So war z.B. für den Übergang von der keynesianischen zur nach-keynesianischen Phase entscheidend, dass sich spätestens in den neunziger Jahren in der Kommission allmählich die Überzeugung durchgesetzt hat, dass dem Wachstumsproblem der Schweiz durch eine nachfrageorientierte Politik kaum beizukommen ist, da zum einen die wirtschaftlichen Probleme eher auf der Angebotsseite liegen und da zweitens in einer kleinen, so offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz eine Beeinflussung der Nachfrage durch staatliche Finanzpolitik kaum möglich ist. Dieser Umschwung wird auch dadurch deutlich, dass man in den neunziger Jahren noch versucht hat, über zwei Konjunkturprogramme auf die wirtschaftliche Entwicklung einzuwirken, während das im Jahr 2004 vorgestellte Wachstumspaket des Bundesrates gänzlich auf solche Massnahmen verzichtete und voll auf die Angebotsseite setzte, obwohl man bei dessen Erarbeitung noch davon ausging, dass – trotz der vorübergehenden Erholung Ende der neunziger Jahre – die Wachstumsschwäche noch nicht überwunden war.

[69] Mit dieser stärkeren Zuwendung zu strukturellen Problemen ergab sich für die Kommission faktisch auch eine relativ weitgehende Abwendung von ihrer ursprünglichen Aufgabenstellung der Konjunkturbeobachtung, die – wie erwähnt – auch dadurch dokumentiert wurde, dass die Herausgeberschaft für die Quartalsberichte seit 2001 nicht mehr bei der Kommission sondern beim Staatssekretariat für Wirtschaft lag. Dies bedeutet nicht, dass die Kommission sich nicht bis zum Schluss auch mit konjunkturellen Fragen befasst hätte. Die Bedeutung solcher Überlegungen ist jedoch geringer geworden, sieht man einmal von der Geldpolitik ab, für die die Kommission freilich – angesichts der Unabhängigkeit der Notenbank – kaum Zuständigkeit reklamieren konnte. Dieser Bedeutungsrückgang ergibt sich zum einen dadurch, dass die Schweiz, auch wenn sie im Vergleich zu anderen Ländern schon lange sehr offen war, in den vergangenen Jahrzehnten noch wesentlich offener geworden ist. So ist z.B. das Verhältnis von Export und Bruttoinlandsprodukt von 26.8 Prozent im Jahr 1952 auf 47.8 Prozent im Jahr 2005 angestiegen.²⁷⁾ Je stärker aber eine Volkswirtschaft vom Export abhängig ist, desto weniger Möglichkeiten bestehen, durch eine diskretionäre Fiskalpolitik die Konjunktur zu beeinflussen, auch wenn die Entwicklung im Inland nach wie vor eine erhebliche Bedeutung für die konjunkturelle Situation hat. Gleichzeitig ist auch von der theoretischen Seite das Vertrauen in diese Möglichkeiten stark zurückgegangen. Dass sich die Kommission

27. Quelle der Daten: IMF, *Financial Statistics*.

dessen bewusst war, ergibt sich aus den oben kommentierten Berichten. Insofern hat der ursprüngliche Auftrag der Kommission massiv an Bedeutung verloren, und die Kommission hat darauf reagiert, indem sie sich auch anderen, wie sie glaubte, drängenden wirtschaftspolitischen Fragen zuwandte. Sie hat sich damit faktisch zu einem allgemeinen wirtschaftspolitischen Beratungsorgan des Bundesrates entwickelt, in dessen Überlegungen konjunkturpolitische Themen nach wie vor eine Rolle spielten, aber bei weitem nicht mehr dominierend waren. Tatsächlich sind ja auch die heute vor allem drängenden wirtschaftspolitischen Probleme weniger konjunktureller als vielmehr struktureller Natur.

[70] Dies bedeutet freilich nicht, dass Finanz- und Geldpolitik völlig unbedeutend wären, keine Wirkungen auf der Nachfrageseite erzielen könnten und somit auch keinen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung hätten. So ist zum einen die positive Wirkung automatischer Stabilisatoren nach wie vor unbestritten, und zum anderen hat eine zu restriktive Geldpolitik im der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu einer Verlängerung der Rezession und damit auch zu erhöhter Arbeitslosigkeit beigetragen. Die realen Auswirkungen der Geldpolitik scheinen zumindest in einer kleinen offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz eher asymmetrisch zu sein: Eine restriktive Geldpolitik kann die Entwicklung dämpfen, aber es ist kaum möglich, mit der Geldpolitik gezielte Wachstumsanstösse zu geben.

[71] Die jüngste Vergangenheit hat uns auch die Problematik der Verzögerungen wieder deutlich gemacht, die sich allein schon aus der korrekten Erfassung der wirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Im Jahr 2005 wurde noch intensiv über die Wachstumsschwäche und Möglichkeiten ihrer Behebung diskutiert, da die Schweiz bezüglich der Wachstumsrate des realen Einkommens während der vorangehenden 15 Jahre das Schlusslicht aller OECD-Staaten bildete.²⁸⁾ Tatsächlich aber betrug, wie wir heute wissen, das reale Wachstum in jenem Jahr bereits zum zweiten Mal hintereinander mehr als 2 Prozent; wir befanden uns am Beginn einer längeren, immer noch anhaltenden Wachstumsphase. Wäre damals ein Konjunkturprogramm beschlossen worden, dann wären seine Auswirkungen, falls es überhaupt solche gehabt hätte, frühestens im Jahr 2006 eingetreten, als die reale Wachstumsrate deutlich über dem Potentialwachstum lag. Es hätte somit allenfalls zu einer Überhitzung der Konjunktur beigetragen. Ein Wachstumspaket, welches – wie das derzeitige des Bundesrates – auf die Angebotsseite abzielt, kann mögliche Wirkungen unabhängig von der konjunkturellen Situation entfalten, so dass das Problem der genauen zeitlichen Determinierung der Massnahmen hier höchstens von untergeordneter Bedeutung ist. All dies spricht dafür, in der heutigen Situation der Schweiz zwar die Nachfrageseite nicht zu vernachlässigen, wobei hier insbesondere die Geldpolitik eine Rolle spielt, aber – gegeben eine vernünftige Politik der Nationalbank – das Schwergewicht der von der Regierung zu verantwortenden Massnahmen auf die Angebotsseite zu legen.

[72] Noch stärker als das in den sechziger und siebziger Jahren dominierende keynesianische Denken scheint heute das korporatistische Denken obsolet geworden zu sein, welches die

28. Siehe hierzu z.B. die Beiträge in L. STEINMANN und H. RENTSCH (2005).

erste Phase des Bestehens der Kommission prägte.²⁹⁾ Die damals gemachten wirtschaftspolitischen Vorschläge würde man heute kaum mehr ernsthaft erwägen. Dabei sollte man sich jedoch hüten, korporatistische Ansätze generell zu verwerfen, zumindest soweit sie versuchen, alle Betroffenen in politische Entscheidungen einzubinden. Schliesslich ist auch die Kommission für Konjunkturfragen eine korporatistische Institution par excellence: Bis zu ihrem Ende waren die unterschiedlichen Interessengruppen, insbesondere die Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, in dieser Kommission vertreten, und sie brachten ihre je eigene Sichtweise in die Diskussion ein. Diese gestaltete sich dadurch zwar gelegentlich etwas mühsam, aber es zwang auch dazu, Kompromisse anzustreben, der von vielen unterschiedlichen Seiten getragen werden können und damit auch bessere Aussichten haben, im politischen Prozess verwirklicht zu werden.

[73] In der Schweiz kommt korporatistischen Verfahren eine noch grössere Bedeutung als in anderen Staaten zu. Zum einen enthält die Bundesverfassung ein sehr stark korporatistisches Element, indem sie in Artikel 147 den „interessierten Kreisen“, und dazu gehören bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen die Vertreter wirtschaftlicher Interessen, ein verfassungsmässig verbrieftes Recht einräumt, im Vernehmlassungsverfahren vor wichtigen Entscheidungen gehört zu werden. Aber auch ohne ein solches Verfassungsrecht wäre es sinnvoll, die relevanten Interessen in solche Entscheidungen einzubinden, weil sonst die Gefahr besteht, dass die entsprechende Vorlage in der anschliessenden Volksabstimmung scheitert. Man kann den über das fakultative Referendum in unserem politischen System eingebauten Status Quo-Bias bedauern, aber im schweizerischen System der direkten Demokratie muss man, wenn man politisch Erfolg haben will, versuchen, möglichst viele der politisch relevanten Gruppen in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Insofern ist ein gewisser Korporatismus dem schweizerischen System inhärent.

[74] Selbstverständlich hat der Korporatismus auch Nachteile; er kann im Extremfall zur Reformunfähigkeit führen. Sieht man aber einmal vom Sonderfall des Vereinigten Königreichs mit seiner Art des Zwei-Parteien-Systems ab, dann zeigt die internationale Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte, dass grosse Reformen in vielen Ländern (nur) durch (quasi-)korporatistische Verfahren möglich wurden; man hat auch dort versucht, möglichst viele Vertreter wirtschaftlicher Interessen, insbesondere Arbeitgeber und Arbeitnehmer, in die Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen. Die Logik dahinter ist, dass es bei wirtschaftlichen Reformen (bzw. ganz allgemein bei wirtschaftspolitischen Massnahmen) in aller Regel Gewinner und Verlierer gibt, und letztere sind häufig in der Lage, Reformen zu blockieren, was ihre eigene Lage längerfristig nicht unbedingt verbessert, aber auf jeden Fall die Situation der potentiellen Gewinner verschlechtert. Veränderung ist dann nur möglich, wenn man eine Lösung findet, die von allen Betroffenen als fair akzeptiert werden kann. Dabei bezieht sich die Fairness nicht nur auf das Ergebnis, sondern, wie neuere Ergebnisse der ökonomischen Forschung gezeigt haben, ganz wesentlich auch auf das Verfahren. Soweit korporatistische Verfahren von den Betroffenen als fair empfunden werden, haben deren Ergebnisse höhere Chan-

29. Damit ist nichts gegen die neo-keynesianischen Ansätze gesagt, die durchaus ihre Berechtigung haben. Siehe hierzu die entsprechenden Ausführungen in *Kapitel 6* des Jahresberichts 2007 der Kommission.

cen auf Realisierung als Lösungen, die von einer (knappen) Mehrheit einer (grossen) Minderheit aufoktroiert werden.³⁰⁾

[75] Die Kommission für Konjunkturfragen war somit von ihrer Konstruktion her von Beginn an und bis zum Schluss ein korporatistisch zusammengesetztes Beratungsgremium, welches jedoch nach 1965 bei seinen Politikvorschlägen nicht mehr auf die traditionellen korporatistischen Ideen zurückgriff. Insofern ist strikt zu unterscheiden zwischen einem strukturellen Korporatismus, der dazu dienen soll, möglichst viele unterschiedliche Interessen in politische Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen, und einem inhaltlichen Korporatismus, wie er die wirtschaftspolitischen Ideen der Kommission für Konjunkturbeobachtung kennzeichnete. Letzterer dürfte heute wohl kaum mehr Unterstützung finden, während bei ersterem die Meinungen durchaus geteilt sind.

[76] Selbstverständlich kann man sich auch fragen, ob es sinnvoll war, die Kommission für Konjunkturfragen als korporatistische Institution zu gestalten. Solange ihre Hauptaufgabe die Konjunkturbeobachtung war, dürfte dagegen kaum etwas einzuwenden gewesen sein. Nachdem sich der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit aber immer mehr in Richtung wirtschaftspolitischer Beratung verschob, hätte man sich als Alternative auch ein reines Wissenschaftlergremium vorstellen können, wie es nicht nur ‚grosse‘ Staaten wie die Vereinigten Staaten oder Deutschland, sondern auch andere kleine Staaten in Europa, wie z.B. Dänemark, haben.

[77] Tatsächlich aber wird es – zumindest vorläufig – in der Schweiz überhaupt kein solches Gremium mehr geben. Damit existiert in der Schweiz kein unabhängiges Gremium mehr, welches – quasi offiziell – von sich aus zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen Stellung nehmen kann. Die vom Bundesrat als Substitut vorgesehene Ressortforschung ist nicht in gleichem Masse unabhängig wie die Kommission für Konjunkturfragen, und sie kann vor allem nicht von sich aus tätig werden. Die vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Forschungen sind zwar unabhängig, aber sie werden kaum jemals kurzfristig Beiträge zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen liefern; ihre Stärke ist die längerfristige Perspektive. Im Bereich der wirtschaftspolitischen Beratung (nicht unbedingt auch der Konjunkturbeobachtung) hinterlässt die Kommission für Konjunkturfragen daher eine Lücke, und es wird interessant sein zu beobachten, ob, wie und durch wen diese Lücke in Zukunft geschlossen werden wird.

Zusammenfassung

Mit Ende des Jahres 2007 wird auf Beschluss des Bundesrates die Kommission für Konjunkturfragen, die im Jahr 1932 als Kommission für Konjunkturbeobachtung gegründet wurde, und im Jahr 1960 ihren heutigen Namen bekam, aufgelöst. Damit existiert in der Schweiz kein unabhängiges Gremium mehr, welches – quasi offiziell – von sich aus zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen Stellung nehmen kann. In dieser Arbeit wird zunächst ein kurzer

30. Zur Bedeutung von Fairness für ökonomische Prozesse siehe z.B. E. FEHR und S. GÄCHTER (2000) oder A. FALK, E. FEHR und U. FISCHBACHER (2003), zur Bedeutung der Verfahren M. BENZ (2004).

Abriss der Geschichte der Kommission für Konjunkturfragen gegeben, und es wird die sich im Verlauf der Entwicklung ergebende Veränderung ihrer Aufgabenstellung dargestellt. In die Öffentlichkeit und auch in die Politik hinein wirkte die Kommission im Wesentlichen mit Stellungnahmen, wobei die wichtigeren als Beilagen zur Zeitschrift „Die Volkswirtschaft“ veröffentlicht wurden. Anschliessend wird daher eine kurze Übersicht über diese öffentlich zugänglichen Stellungnahmen gegeben, bevor die wirtschaftspolitische Konzeption der Kommission anhand dieser Stellungnahmen herausgearbeitet wird. Die Arbeit schliesst mit einigen Bemerkungen zur Möglichkeit der Konjunkturpolitik sowie zur Situation der wirtschaftspolitischen Beratung in der Schweiz.

Literaturangaben

- Y. AMMANN (2002), Quelques réflexions à propos des règles de politique budgétaire, Staatssekretariat für Wirtschaft, Wirtschaftspolitische Grundlagen (WP), Diskussionspapier Nr. 13, Mai 2002.
- E. BALTENSPERGER und P. BÖHM (1984), *Geldmengenpolitik und Inflationskontrolle*, Rüegger, Diesenhofen 1984.
- E. BALTENSPERGER und T. JORDAN (1993), *Die Schweiz und die Bestrebungen zur Bildung einer Europäischen Währungsunion*, Haupt, Bern 1993.
- M. BENZ (2004), *Institutionen und menschliches Wohlergehen: Die Rolle von Prozessnutzen in Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004.
- H. BÖHI (1944), *Grundsätze und Methoden zur Ermittlung der richtigen Währungsrelation zum Ausland*, Francke, Bern 1944.
- E. BÖHLER (1946), *Die schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit*, Francke, Bern 1946.
- A. FALK, E. FEHR und U. FISCHBACHER (2003), On the Nature of Fair Behavior, *Economic Inquiry* 41 (2003), S. 20 – 26.
- E. FEHR und S. GÄCHTER (2000), Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity, *Journal of Economic Perspectives* 14:3 (2000), S. 159 – 181.
- H. HAUSER und ST. ZIEGLER (1991), *Integration der europäischen Kapitalmärkte: Konsequenzen für die schweizerische Geldpolitik*, Rüegger, Grösch 1991.
- G. KIRCHGÄSSNER (2004), *Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen, 1960 – 2002*, Hintergrundpapier zu Teil 3 des Jahresberichts 2004 der Kommission für Konjunkturfragen. <http://www.kfk.admin.ch/pdf%20d/3.Kirchgässner04.pdf>
- A. MEIER (1977), Konjunkturstabilisierung und Haushaltsgleichgewicht: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik der Schweiz 1975/76, *Finanzarchiv N.F.* 36 (1977), S. 317 – 336.
- S. PAVILLON (2001), Les affinités économiques et le bon usage du diagnostic conjoncturel en Suisse, 1932 – 1947, *Traverse* 2001/2, S. 110 – 123.
- L. STEINMANN und H. RENTSCH (eds.) (2005), *Diagnose Wachstumsschwäche: Die Debatte über die fehlende Dynamik der schweizerischen Volkswirtschaft*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2005.

Anhang

I) Mitteilungen der Kommission für Konjunkturbeobachtung / Kommission für Konjunkturfragen

A) Die Wirtschaftslage der Schweiz			
Erscheinungsjahr	Bericht Nr.	Erscheinungsjahr	Bericht Nr.
1932	1, 2	1967	181, 182, 184, 185
1933	3, 5, 6, 7	1968	187, 188, 191, 192
1934	8, 9, 10, 11	1969	194, 195, 197, 199
1935	13, 14, 16, 19	1970	201, 202, 204, 205
1936	22, 25, 27, 28	1971	207, 208, 210, 211
1937	29, 30, 31, 32	1972	213, 214, 215, 216
1938	33, 35, 37, 38	1973	219, 220, 222, 223
1939	40, 41, 42, 43	1974	225, 226, 228, 230
1940	44, 45, 46, 47	1975	232, 233, 235, 236
1941	48, 49, 50*, 51*	1976	238, 239, 241, 242
1942	52*, 53*, 54*, 55*	1977	245, 246, 248, 249
1943	56*, 57*, 58*, 59*	1978	251, 252, 254, 255
1944	60*, 61*, 62*, 64*	1979	257, 258, 260, 261
1945	65*, 66*, 67*, 68*	1980	263, 264, 266, 267
1946	69*, 70*, 71*, 72*	1981	268, 269, 271, 272
1947	74*, 75, 76, 77	1982	274, 275, 277, 278
1948	78, 79, 80, 81	1983	280, 281, 283, 284
1949	82, 83, 84, 85	1984	287, 288, 290, 291
1950	86, 87, 88, 90	1985	293, 294, 295, 297
1951	91, 92, 94, 96	1986	299, 301, 303, 304
1952	97, 98, 99, 101	1987	306, 307, 309
1953	102, 103, 104, 106	1988	310, 312, 313, 315
1954	107, 108, 110, 112	1989	317, 318, 319, 321
1955	113, 114, 116, 119	1990	322**, 323, 324, 326
1956	120, 121, 123, 124	1991	328**, 329, 331, 333
1957	125, 126, 129, 130	1992	334**, 335, 336, 337
1958	131, 132, 134, 135	1993	339**, 340, 342, 344
1959	136, 137, 139, 140	1994	345**, 346, 347, 348
1960	141, 142, 144, 145	1995	349**, 350, 351, 352
1961	146, 147, 149, 150	1996	354**, 355, 356, 357
1962	151, 153, 155, 156	1997	359**, 360, 361, 362
1963	157, 159, 161, 163	1998	363**, 364, 365, 366
1964	164, 166, 168, 169	1999	367**, 369, 370, 372
1965	170, 171, 173, 174	2000	373**, 374, 375, 376
1966	175, 176, 178, 179	2001	378**, 379,

*) Einschliesslich Anhang: Kriegswirtschaftliche Massnahmen
 **) Gleichzeitig Vorschau auf das kommende Jahr

B) Jahresberichte		
Erscheinungsjahr	Bericht Nr.	Titel
2002	381	
2003	382	
2004	383	Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen
2005	384	Wirtschaftliche Auswirkungen einer alternden Bevölkerung
2006	385	Reform des Gesundheitswesens
2007	386	Die Kommission für Konjunkturfragen und die konjunkturelle Entwicklung der Schweiz

C) Die schweizerische Konjunktur im vorhergehenden Jahr und Vorausschau auf das angebrochene Jahr			
Erscheinungsjahr	Bericht Nr.	Erscheinungsjahr	Bericht Nr.
1962	152	1983	279
1963	158	1984	285
1964	165	1985	292
1967	180	1986	298
1968	186	1987	305
1969	193	1988	311
1970	200	1989	316
1971	206	1990	322*
1972	212	1991	328*
1973	218	1992	334*
1974	224	1993	339*
1975	231	1994	345*
1976	237	1995	349*
1977	244	1996	354*
1978	250	1997	359*
1979	256	1998	363*
1980	262	1999	367*
1982	273	2000	373*
		2001	378*

*) Gleichzeitig Bericht für das vierte Quartal des vorangehenden Jahres (Die Wirtschaftslage)

D) Wirtschaftsstatistische Untersuchungen		
Erscheinungsjahr	Bericht Nr.	Titel
1933	4	Zur Beurteilung der schweizerischen Exportlage
1935	12	Über internationale Produktionskostenvergleiche speziell in der Maschinenindustrie
1935	15	Die Gliederung des Produktionswertes der schweizerischen Maschinenindustrie
1935	17	Vergleichende Betrachtungen über den industriellen Export (1929 – 1934)
1935	18	Die Produktionskosten in der Stroh- und Hutgeflechtindustrie
1935	20	Die Produktionskosten in der Kunstseidenindustrie
1936	21	Die Produktionskosten in der Baumwollindustrie
1936	23	Die Thesaurierung in der Schweiz
1936	24	Die Produktionskosten in der Aluminiumindustrie
1936	26	Der Veredelungs- und Reparaturverkehr in der schweizerischen Handelsstatistik, unter besonderer Berücksichtigung des Textilveredelungsverkehrs
1938	34	Produktionswert und Kostenaufbau der Uhrenindustrie
1938	36	Produktionswert und Kostenaufbau der schweizerischen Gerberei
1938	39	Verschiebungen im schweizerischen Aussenhandel nach Waren und Ländern seit 1929
1946	68a	Der schweizerische Aussenhandel unter den Einwirkungen des Krieges 1939 – 1945
1950	89	Der Fremdenverkehr in der Schweiz im Jahr 1949
1951	95	Der Fremdenverkehr in der Schweiz im Jahr 1950
1952	100	Der Fremdenverkehr in der Schweiz im Jahr 1951
1953	105	Der Fremdenverkehr in der Schweiz im Jahr 1952
1954	111	Der Fremdenverkehr in der Schweiz im Jahr 1953
1955	117	Indexziffern der kantonalen Steuerbelastung natürlicher Personen
1955	118	Der Fremdenverkehr in der Schweiz im Jahr 1954
1963	162	Die neuen Indizes des schweizerischen Aussenhandels
1974	229	Revision der Indizes des schweizerischen Aussenhandels

E1) Ertragsbilanz der Schweiz im vorangehenden Jahr			
Erscheinungsjahr	Bericht Nr.	Erscheinungsjahr	Bericht Nr.
1954	109	1970	203
1955	115	1971	209
1956	122	1972	215
1957	128	1973	221
1958	133	1974	227
1959	138	1975	234
1960	143	1976	240
1961	148	1977	247
1962	154	1978	253
1963	160	1979	259
1964	167	1980	265
1965	172	1981	270
1966	177	1982	276
1967	183	1983	282
1968	190	1984	289
1969	196		

E2) Die Zahlungsbilanz der Schweiz im vorangehenden Jahr			
Erscheinungsjahr	Bericht Nr.	Erscheinungsjahr	Bericht Nr.
1985	296	1990	325
1986	302	1991	332
1987	308	1992	338
1988	314	1993	343
1989	320		

F) Weitere Mitteilungen		
Erscheinungsjahr	Bericht Nr.	Titel
1944	63	Bericht über die Grundsätze der monetären Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit
1946	73	Grundsätze und Richtlinien für die schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit
1951	93	Thesen der Kommission für Konjunkturbeobachtung zur aktuellen Konjunkturpolitik
1957	127	Konjunktorentwicklung und Teuerungsbekämpfung
1968	189	Stellungnahme zum Vorschlag auf Revision des Nationalbankgesetzes
1969	198	Stellungnahme zur Vorlage über die Anpassung der Finanzordnung des Bundes an den gesteigerten Finanzbedarf
1977	243	Stellungnahme zum neuen Vorschlag einer Revision des Nationalbankgesetzes
1984	286	Geldmengenpolitik und Inflationskontrolle
1986	300	Arbeitsmarkttheorie, Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung in der Schweiz
1990	327	Wege zu einer langfristig orientierten Stabilisierungspolitik
1991	330	Integration der europäischen Kapitalmärkte: Konsequenzen für die schweizerische Geldpolitik
1993	341	Die Schweiz und die Bestrebungen zur Bildung einer Europäischen Währungsunion
1995	353	Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit: Bestimmungsgründe – Perspektive – Empfehlungen
1996	358	Die Schweiz und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Analyse der wirtschaftlichen Aspekte
1997	362*	Stellungnahme zur geplanten schweizerischen Stiftung für Solidarität
1998	364*	Stellungnahme zur Reform der Währungsverfassung
1998	365*	Stellungnahme zur Arbeitszeit, Teilzeit und Arbeitslosigkeit
1999	367*	Stellungnahme zur befristeten Weiterführung des 3. Lohnprozentes Anhang zum Bericht „Die Wirtschaftslage“ 4/98.
1999	368	Stellungnahme zum Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe „Finanzierung der Sozialversicherungen“
1999	371	Liberales wirtschaftspolitischen Konzept: Eine Richtschur für die längere Frist
2000	375*	Stellungnahme zur Modifikation des geldpolitischen Konzepts der Nationalbank
2000	377	Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen
2001	380	Stellungnahme zum Strategiepapier: Horizont 2010, Strategiepapier zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik

*) Anhang zum jeweiligen Quartalsbericht

**II) Die Präsidenten der Kommission für Konjunkturbeobachtung/
Kommission für Konjunkturfragen und ihre Stellvertreter**

1932 – 1934	PD Dr. JAKOB LORENZ, ETH Zürich
1935 – 1936	Prof. Dr. ERNST GROSSMANN, Universität Zürich
1936 – 1957	Dr. EUGEN ACKERMANN, Schweizerische Nationalbank, Zürich
1957 – 1968	Prof. Dr. EUGEN BÖHLER, ETH Zürich
1969 – 1972	Prof. Dr. HANS WÜRGLER, ETH Zürich Prof. Dr. THEO KELLER, Handelshochschule St. Gallen
1973 – 1979	Prof. Dr. HANS WÜRGLER, ETH Zürich Prof. Dr. JACQUES HUILLIER, Universität Genf
1980 – 1984	Prof. Dr. HERMANN GOTLIEB BIERI, Universität Bern Prof. Dr. JACQUES HUILLIER, Universität Genf
1984 – 1987	Prof. Dr. JACQUES HUILLIER, Universität Genf Prof. Dr. ERNST BALTENPERGER, Hochschule St. Gallen / Universität Bern
1988 – 1993	Prof. Dr. ERNST BALTENPERGER, Universität Bern Prof. Dr. BERND SCHIPS, Hochschule St. Gallen / ETH Zürich
1994 – 1996	Prof. Dr. BERND SCHIPS, ETH Zürich Prof. Dr. AURELIO MATTEI, Universität Lausanne
1997 – 2000	Prof. Dr. FREDI MEIER, Universität St. Gallen Prof. Dr. ULRICH KOHLI, Universität Genf
2000 – 2001	Prof. Dr. ULRICH KOHLI, Universität Genf Prof. Dr. PETER KUGLER, Universität Basel
2001 – 2003	Prof. Dr. PETER KUGLER, Universität Basel Prof. Dr. JEAN-CHRISTIAN LAMBELET, Universität Lausanne
2004 – 2007	Prof. Dr. GEBHARD KIRCHGÄSSNER, Universität St. Gallen Prof. Dr. CLAUDE JEANRENAUD, Universität Neuenburg