Schnitt ins eigene Fleisch

Autor(en): **Eichenberger, Reiner**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **87 (2007)**

Heft 9-10

PDF erstellt am: **19.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-167840

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Das wahre Problem der Verschuldung ist nicht die Belastung zukünftiger Generationen. Zunehmende Staatsverschuldung kann etwa zu Bodenwertverlusten und auch zu höheren Mietpreisen führen, unter denen die gegenwärtige Generation leidet. Ein Ausweg sind vom Volk gewählte Gremien, die die Regierungs- und Parlamentsarbeit kontrollieren, und zwar auf allen Ebenen – von der Gemeinde bis hin zur EU.

(7) Schnitt ins eigene Fleisch

Reiner Eichenberger

Staatsschulden werden zumeist mit dem Argument verdammt, sie belasteten zukünftige Generationen. Das klingt zwar moralisch, ist aber falsch und führt zu unsinnigen Diskussionen. Mal ehrlich. Wir Menschen sind doch ziemlich eigennützig. Wäre es also nicht grossartig, wenn wir auf Kosten zukünftiger Generationen leben könnten? Das Gegenargument, das seien ja unsere eigenen Kinder und Kindeskinder, ist schwach. Viele von uns haben keine Kinder, viele unserer Kinder werden im Ausland leben, und die Schweiz wird dereinst stark von Kindern anderer bevölkert sein. Also wäre es nicht doch schön, ein bisschen auf deren Kosten zu leben? Leider geht es nicht.

Entgegen traditionellem Denken kann man die Schuldenlast nicht auf zukünftige Generationen verschieben. Illustrativ ist das Beispiel einer Gemeinde: hohe heutige Schulden bedeuten hohe zukünftige Steuern zur Bedienung der Schulden. Das wiederum heisst, dass diese Gemeinde zukünftig weniger attraktiv ist und dass deshalb die Bodenpreise entsprechend fallen. Tiefere zukünftige Bodenpreise heissen aber, dass schon heute die Preise gedrückt werden, weil der Bodenmarkt systematische Preisbewegungen antizipiert. Die heutigen Bodenwertverluste jedoch trägt die heutige Generation, weil ihr der Boden gehört. Somit gilt: Mehr Staatsschulden heissen einfach entsprechend tiefere Bodenwerte. Der gleiche Mechanismus spielt auch für Kantons- und Bundesschulden, und zwar umso zielsicherer, je mobiler die Bodennutzer und Steuerzahler werden. Mit der Verschuldung schneiden wir uns also nur ins eigene Fleisch. Verschuldung ist keine Umverteilung zwischen Generationen, sondern zwischen Immobilienbesitzern und Mietern. Aber Vorsicht: es gibt auch Überwälzung der Schulden in höhere Mieten. In Gemeinden, die mit Neuverschuldung die Steuern tief und die Leistung hoch halten, steigt die Nachfrage nach Mietobjekten und damit die Mieten. Die Hausbesitzer werden dann für die sinkenden Bodenpreise mit höheren Mieten kompensiert, und die Verschuldung zahlen im Endeffekt die heutigen Mieter. Bei wem die Schuldenlast hängen bleibt, hängt stark von der Flexibilität der Mieten ab. Wenn sie klein ist, profitieren die heutigen Mieter von höherer Neuverschuldung. Erstaunlicherweise wurde Verschuldung bisher kaum so analysiert. Mein Mitarbeiter David Stadelmann und ich untersuchen die Auswirkungen von Verschuldung auf die Bodenpreise in Zürcher Gemeinden. Die ersten empirischen Ergebnisse stützen die neue theoretische Sicht. Hohe Schulden bedeuten einfach tiefe Bodenwerte.

Da wir die Schuldenlast also selbst tragen müssen, lohnt es sich, ernsthaft über wirksame Massnahmen gegen übermässige Verschuldung nachzudenken. Die bisherigen, wie Schuldenbremsen und Stabilitätspakte, haben den Nachteil, dass sie für aussergewöhnliche konjunkturelle Umstände und Investitionsprojekte zu starr sind und gerade deshalb leicht umgangen werden können. Übermässige Verschuldung und unsinnige Grossprojekte werden dann einfach als ausserordentliche Ausgaben deklariert. Wichtig ist es also, flexiblere Mechanismen aufzubauen. Dazu schlagen verschiedene Wissenschafter vor, über die Höhe des Budgets und der Verschuldung sollte eine spezialisierte Kommission entscheiden. Doch so eine Kommission würde ähnlich wie heutige Parlamente und Regierungen funktionieren und ebenfalls zu übermässigen Ausgaben tendieren. Zudem müsste sie sich – genauso wie die starren Regeln – zu stark auf leicht messbare Grössen wie die Verschuldung statt auf die viel schwieriger zu erfassende, aber weit wichtigere Effektivität des Mitteleinsatzes fokussieren.

Vorteilhafter ist deshalb eine andere institutionelle Lösung: vom Volk majorz-gewählte Gremien, die die Regierungs- und Parlamentsarbeit kontrollieren, politische Projekte analysieren, die Bürger über deren Auswirkungen und mögliche Alternativen informieren und eigene Vorschläge

* R. Eichenberger & M. Schelker: «Controlling Government by Independent and Competing Political Agencies». In: Public Choice 130: 79-98, 2007.

erarbeiten – aber nichts selbst entscheiden dürfen. Solche «Kritik- und Beratungsgremien» haben besonders starke Anreize, die Interessen der gewöhnlichen Bürger zu vertreten, und ihr Tun stärkt auch die Anreize der Regierung und der Parlamentarier, ebenfalls vermehrt im Sinne der Bürger zu politisieren.

In vielen Ländern existieren heute schon verwandte Institutionen: die Rechnungshöfe. Ihr Einfluss blieb jedoch klein, weil sie Politikmassnahmen zumeist nur im Nachhinein evaluieren und kritisieren dürfen und sie sich eher auf die Rechtmässigkeit statt auf die Wirtschaftlichkeit und Sinnhaftigkeit der Mittelverwendung konzentrieren müssen, und weil sie nicht demokratisch gewählt sind. Wirklich starke unabhängige Kontrollinstitutionen müssen die Projekte der Regierung und Verwaltung im vornherein kritisieren, konkrete Änderungsvorschläge vorbringen und diese den Bürgern in Konkurrenz zu den Vorschlägen der Regierung zur Abstimmung vorlegen können.

Fast nirgends auf der Welt genügen die Kontrollinstitutionen diesen Ansprüchen. Die grosse Ausnahme existiert auf kommunaler Ebene in der Schweiz: die Rechnungsprüfungs-, Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommissionen (RPK). Diese Kommissionen existieren in allen Gemeinden aller Kantone, haben aber – je nach Kanton – sehr unterschiedliche Kompetenzen. Sie können sowohl die Ausgaben- wie auch die Einnahmenseite der Gemeindefinanzen mitgestalten. Die starke und unabhängige Stellung der RPK gilt insbesondere für direkt-demokratisch organisierte Gemeinden ohne Parlament, wo die Bevölkerung in der Gemeindeversammlung selbst über die Geschäfte entscheidet. Dort wird die RPK genauso wie die Regierung direkt vom Volk gewählt. Je nach kantonaler Gesetzgebung können die RPKs nur die Jahresrechung im Nachhinein auf korrekte Verbuchung prüfen, oder aber zu jedem einzelnen Vorschlag der Regierung an der Gemeindeversammlung und in Urnenabstimmungen im vornherein Kritik üben, konkrete Abänderungsanträge stellen und Abstimmungsempfehlungen zuhanden der Bürger erlassen.

Die Ausgestaltung der RPK wirkt sich über verschiedene Kanäle auf die öffentlichen Finanzen aus. Fünf Aspekte sind besonders wichtig. Die RPK informiert die Bürger über finanzpolitische Fragen; sie bricht das Agendasetzungs-Monopol der Regierung; sie steht im Wettbewerb mit der Regierung um die Bürgergunst für ihre Vorschläge; sie hat, anders als Regierungs- und Oppositionsparteien, kein Interesse an hohen Staatsausgaben, weil sie selbst keine Ausgabenentscheidungen treffen kann; und sie hat Anreize, konstruktiver zu politisieren als traditionelle Oppositionsparteien. Denn Oppositionsparteien haben starke Anreize, Problemlösungen zu verhindern, weil gute Politikergebnisse von den Wählern der Regierung zugerechnet werden. Dahingegen stehen RPK-Mitglieder hinsichtlich der Wiederwahl nicht direkt mit der Regierung in Konkurrenz und können deshalb ihre Wiederwahlchancen durch konstruktive Lösungsvorschläge erhöhen.

Mein Mitarbeiter Mark Schelker und ich haben die Auswirkungen der Kompetenzen der RPK auf die Finanzpolitik der Schweizer Gemeinden, insbesondere die Ausgabenhöhe und die Steuerbelastung, intensiv untersucht. Tatsächlich erweist sich die Stärke der kommunalen Rechnungsprüfungskommission als die wichtigste der untersuchten Institutionen.* Sie hat eine ökonomisch höchst relevante und statistisch robuste ausgaben- und steuersenkende Wirkung, ohne dass die Verschuldung zunehmen würde. Die anderen wichtigen institutionellen Regelungen, wie Föderalismus im Sinne hoher Gemeindeautonomie und dezentraler Strukturen sowie insbesondere die direkte Demokratie auf lokaler und kantonaler Ebene, zeigen in unseren Daten weniger Wirkung.

> Unabhängige Kontrollinstitutionen müssen für die Projekte der Regierung und Verwaltung konkrete Änderungsvorschläge vorbringen und diese den Bürgern zur Abstimmung vorlegen können.

Die Folgerung aus unserer Forschung ist somit klar: zur Gesundung der Finanzpolitik gilt es, das Konzept der RPK auf Bund und Kantone zu übertragen. So könnte eine Bundesrechnungsprüfungskommission geschaffen werden, die vom Volk in Majorzwahlen mit landesweiten Wahlkreisen gewählt wird, und die zu allen Gesetzes- und Verfassungsänderungsvorlagen Kommentare verfassen und Änderungsanträge stellen darf, die dann im Parlament und bei Volksabstimmungen als konkurrierende Alternativen vorgelegt werden. Es versteht sich von selbst, dass das Konzept auch auf andere Länder und die EU angewandt werden kann und soll.

REINER EICHENBERGER, geboren 1961, ist Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg, Schweiz. Er ist Forschungsdirektor des Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA).