



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

Dezember 2016
Nr. 3, 19. Jahrgang

Décembre 2016
No. 3, 19^e année

Dicembre 2016
No. 3, 19^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Rolle der Finanzkommissionen
im Budgetprozess**

**Rôle des commissions des finances
dans le processus budgétaire**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Kanton St. Gallen

Editorial

Jahresversammlung im Kanton Jura zum
Thema «Rolle der Finanzkommissionen im
Budgetprozess» **1**

Schwerpunkt - Le thème - Il tema

Rolle der Finanzkommissionen im
Budgetprozess

Rôle des commissions des finances dans le
processus budgétaire

Finanzkommissionen im parlamentarischen
Prozess: eine neue Perspektive

Mark Schelker **3**

Die Rolle der Finanzkommissionen im
Budgetprozess: Das Beispiel des Bundes
Stefan Koller **8**

Rôle des commissions des finances dans
les cantons: l'exemple du Canton du Jura
Charles Juillard **13**

Die Rolle der Finanzkommissionen beim
Budgetprozess, am Beispiel des Kantons
Luzern
Franz Wüest **17**

Rolle der Finanzkommissionen im
Budgetprozess / Rôle des commission
des finances dans le processus budgétaire:
Podiumsdiskussion **19**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Mundart oder Schriftsprache
im St.Galler Kantonsrat? **31**

Korrespondenten – Correspondents –
Corrispondenti – Vorstand SGP **33**



Finanzkommissionen im parlamentarischen Prozess: eine neue Perspektive¹

Mark Schelker
Professor für öffentliche Finanzen,
Universität Freiburg

1. Finanzkommissionen neu gedacht

Parlamentarische Finanzkommissionen nehmen Aufsichtspflichten gegenüber der Exekutive und Verwaltung bei der Verwendung der öffentlichen Mittel wahr und evaluieren das Budget und Geschäfte von finanzieller Tragweite. Allerdings sind die Handlungsspielräume durch gebundene Ausgaben und zuweilen nur schwache Anreize der Parlamentarier die finanzpolitische Dimension in den Vordergrund zu stellen beschränkt. Diese Voraussetzungen begrenzen heute den konstruktiven Einfluss von parlamentarischen Finanzkommissionen auf den Einsatz der öffentlichen Mittel.

Eine Stärkung der Rolle von Finanzkommissionen erfordert eine Anpassung der institutionellen Ausgestaltung und Verankerung. Konkret schlagen wir eine parlamentsunabhängige Kommission vor, (1) deren Mitglieder spezifisch für das Amt der Finanzkommission direkt vom Volk gewählt werden, (2) deren Mitglieder Antrags- und Vorschlagsrechte im Parlament haben, aber nur beratend tätig sind und damit keine direkte Mitbestimmungsmöglichkeiten haben, und (3) deren Kontroll- und Evaluationsmandat

alle Geschäfte mit finanzpolitischer Auswirkung beinhaltet und auch gebundene Ausgaben miteinbeziehen kann (Schelker 2008, Schelker und Eichenberger 2003, 2010). Mit der direkten Volkswahl und dem klar fokussierten finanzpolitischen Mandat ohne direkte Mitbestimmungsrechte wird sichergestellt, dass der Fokus auf der langfristigen Nachhaltigkeit und Effizienz bei der Mittelverwendung liegt. Dies gewährleistet, dass allen Entscheidungsträgern systematisch unabhängige Informationen zu den finanzpolitischen Auswirkungen von Politikmassnahmen zur Verfügung stehen.

Im Folgenden werden zuerst die institutionelle Einordnung und die grundlegenden Probleme im politischen Prozess erörtert, um danach am Beispiel der lokalen Rechnungsprüfungskommissionen den Einfluss von unabhängig gewählten und umfassend informierenden Finanzkommissionen zu illustrieren.

2. Asymmetrische Information und Finanzpolitik

Der politische Prozess soll über die öffentlichen Leistungen bestimmen und dabei die Bürgerpräferenzen abbilden. Allerdings sind die Präferenzen der Bürger nicht fest vorgegeben und hängen stark von den vorhandenen Informationen ab. Die Verfügbarkeit von qualitativ hochwertiger und neutraler Information hängt ihrerseits von den politischen Institutionen ab. In Wahlen und Abstimmungen werden also nicht nur Entscheide gefällt, sondern sie tragen dazu bei, dass die Bürger im politischen Diskurs mit Informationen versorgt werden. Hingegen hängt auch die Informiertheit der politischen Entscheidungsträger von deren

¹ Referat gehalten anlässlich der Jahresversammlung der SGP vom 3. September 2016 in Delémont. Im Interesse der Leserlichkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung geschlechtsspezifischer Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beide Geschlechter.

Anreize ab, Information nachzufragen, zu verarbeiten und in die Entscheidungen einfließen zu lassen.

Die Anreize von Politikern zur Bereitstellung von umfassender und politisch neutraler Information beizutragen, sind aber nur schwach. Das ist nicht erstaunlich, denn immerhin sind Politiker vom Volk gewählte Interessenvertreter. Das ist gewollt und auch gut so. Allerdings wird parteiische Information zum Problem, wenn nicht alle Interessen gleichermaßen vertreten sind. Dann entwickelt der politische Diskurs als Widerstreit der Interessen keine ausgeglichene Informationslage und die einen Interessen werden systematisch vernachlässigt. Dies gilt insbesondere für Information bezüglich finanzieller Konsequenzen politischer Anliegen, also generelle Steuerzahlerinteressen.

Politiker wollen wiedergewählt werden und sie setzen sich daher konkret für Anliegen ihrer Wählerschaft ein. Es lohnt sich besonders, sich für spezifische und gut organisierte Anliegen einzusetzen und sich für gezielte Ausgaben stark zu machen. Sehr breite und generelle Anliegen wie zum Beispiel der sparsame Umgang mit öffentlichen Mitteln sind nur schlecht organisierbar (Olson 1965). Darum gibt es auch kaum eine schlagkräftige Fürsprache für Sparsamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit in Sachen öffentliche Finanzen und gewichtige Informationen zu diesen Themen bleiben oftmals auf der Strecke. Das ist auch einfach einzusehen: Während die Nutzen eines effizienten Ressourceneinsatzes allen zugutekommen, bleiben die Kosten des politischen Einsatzes für das Thema bei den Politikern hängen. Die Anreize für Politiker sich diesen Themen prioritär anzunehmen sind also schwach (z.B., Weingast, Shepsle und Johnson 1981, Luechinger und Schaltegger 2012, Schelker 2008, Schelker und Eichenberger 2010).

Die politische Ökonomik hat in den vergangenen Jahren viele (weitere) Gründe

aufgezeigt, warum im parlamentarischen Entscheidungsprozess nur ungenügende Anreize für nachhaltige Finanzpolitik bestehen. Beispiele sind, dass (1) unter bestimmten Umständen politischer Wettbewerb kurzfristige Anreize für zu hohe Ausgaben und systematisch auftretende Defizite geben kann («deficit bias», hierzu Poterba und von Hagen 1999, Debrun 2011, Calmfors und Wren-Lewis 2011); (2) die Steuerzahler als grosse und heterogene Gruppe nur schlecht organisiert sind und dadurch Politiker nur schwache Anreize haben, sich für ausgeglichene und nachhaltige Finanzen einzusetzen («collective action problem», hierzu Olson 1965, Schelker 2008); (3) Stimmentausch dazu führen kann, dass gut organisierte Interessengruppen zu ihren Projekten kommen, weil sich die dazugehörigen Politiker gegenseitig mit ihrer Stimme auf Kosten der schlecht organisierten Steuerzahlerinteressen unterstützen und damit die Ausgaben erhöhen («log rolling»; hierzu Mueller 2003); (4) zu viele und zu grosse Projekte realisiert werden, weil die betroffenen Wählergruppen nur die ihnen zufließenden Ausgaben ganz konkret wahrnehmen, während die damit verbundene Steuerbelastung auf alle verteilt wird und diffus bleibt («common pool problem», hierzu Weingast, Shepsle und Johnson 1981, Schaltegger und Feld 2009, Eslava 2011). Aus diesen politisch-ökonomischen Gründen gehen Effizienz- und Nachhaltigkeitsinteressen im politischen Prozess oftmals unter und wichtige Informationen zu den Auswirkungen von Politikmassnahmen werden nur unzureichend erstellt.²

Übertragen auf den parlamentarischen Prozess heisst das, dass die Anreize weder für Parlamentarier generell, noch für die Parlamentarier in der Finanzkommis-

² Dies sind auch bekannte Gründe, die für die Einführung von Budgetregeln und Schuldenbremsen sprechen, so wie sie in der Schweiz vielerorts bereits eingeführt sind.

sion stark sind, sich besonders intensiv für Nachhaltigkeit und Effizienz bei der Mittelverwendung einzusetzen. Die Anreize sind ähnlich für Mitglieder der Exekutive. Die Mehrheit der Mitglieder der Exekutive ist für ausgabentätigende Departemente zuständig, während oft nur der Finanzminister Anreize hat, sich für einen auch langfristig ausgeglichenen Haushalt einzusetzen.

Die institutionelle Ausgestaltung einer Finanzkommission muss diese Asymmetrien miteinbeziehen und gezielt Anreize schaffen, dass relevante und neutrale finanzpolitische Information erstellt werden. Damit wird es für Politiker interessanter, sich auch für allgemeine effizienzorientierte Interessen einzusetzen und für die Bürger leichter, politische Geschäfte richtig einzuschätzen und ihre Wahl- und Abstimmungsentscheidungen unter besseren Voraussetzungen vorzunehmen.

Eine vom Parlament unabhängige und volksgewählte Finanzkommission, welche die umfassende Evaluation des Budgets und aller finanzpolitisch relevanter Geschäfte in ihrem Mandat verankert hat, übernehme diese Informationskosten. Unabhängige Medien wären in ihrer Wirkung damit komplementär und helfen, die gewonnenen Informationen hinauszutragen. Die systematische Verfügbarkeit der Information erleichterte es interessierten Politikern und Bürgern, sich für ausgeglichene und nachhaltige Finanzpolitik einzusetzen, während spezifische Partikularinteressen stärker Rechenschaft für ihre Anliegen und Projekte ablegen müssten.

Eine derartige institutionelle Ausgestaltung der Finanzkommission ist nicht einfach Utopie, sondern existiert seit langer Zeit in einigen Kantonen auf Gemeindeebene. Es gilt also von den Erfahrungen auf Gemeindeebene zu lernen.

3. Rechnungsprüfungs-, Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen auf Gemeindeebene

In einer Serie von Studien analysierten wir die Ausgestaltung der Schweizerischen Rechnungsprüfungscommissionen (RPK) auf Gemeindeebene (Eichenberger und Schelker 2006, Schelker und Eichenberger 2003, 2010). Die Ausgestaltung der lokalen RPK (je nach Kanton auch Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommissionen genannt) ist deshalb besonders interessant, weil die Kantone unterschiedliche Aufgaben für sie vorsehen. Während in einigen Kantonen die lokalen RPK nur die Haushaltskontrolle im Nachhinein vornehmen, sind sie in anderen Kantonen mit weitreichenden Kompetenzen zur Prüfung des Budgets und der Evaluation aller Vorhaben mit finanzpolitischer Bedeutung im Vorhinein betraut. Diese Unterschiede erlauben es, den Einfluss unterschiedlich weitreichender Mandate empirisch zu analysieren.

Die Untersuchungen beziehen sich auf Gemeinden mit Gemeindeversammlung, also jene Gemeinden, die über kein Parlament verfügen. Natürlich sind durch diesen Umstand nicht alle Resultate direkt auf parlamentarische Systeme übertragbar. Nichtsdestotrotz zeigt das Beispiel, wie eine Weiterentwicklung der bestehenden Finanzkommissionen hin zu parlament-sunabhängigen Finanzkommissionen mit Informations- und Beratungsmandat aussehen könnte.

Die Mitglieder der lokalen RPK sind in allen Kantonen direkt vom Volk gewählt, sie haben keine besonderen Mitbestimmungs- oder Sanktionsbefugnisse und ihr Mandat ist jeweils klar auf finanzpolitische Gesichtspunkte fokussiert. Alle RPK übernehmen die Verantwortung für die klassische nachgelagerte Rechnungsprüfung, entweder selbst durchgeführt oder mit der Möglichkeit, diese an professionelle Rech-

nungsprüfer auszulagern. Es handelt sich hierbei um die Belegprüfung und Kontrolle der Haushaltführung, also um die *ex post* Kontrolle der Finanzen. Neben der klassischen Rechnungsprüfung nehmen einige RPK auch die nachgelagerte Wirtschaftlichkeitsprüfung von Politikmassnahmen vor. Diese *ex post* Kontrollen können Probleme allerdings erst im Nachhinein aufdecken und thematisieren. Eine vorgelegte (*ex ante*) Evaluation des Budgets (inklusive der Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung, der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung) sowie spezifischer Investitionsprojekte könnte zu optimistische Annahmen oder andere Probleme schon vor der Beschlussfassung identifizieren. Daher nehmen in einigen Kantonen die lokalen RPK auch das Budget und einzelne Investitionsprojekte unter die Lupe. Ihre Befunde finden Eingang in einen Bericht und die RPK kann den Bürgern während der Gemeindeversammlung ihre Einschätzung abgeben. In einigen wenigen Kantonen können die RPK auch Gegenanträge zu den Vorschlägen der Gemeindeexekutive an der Gemeindeversammlung machen. Diese unterschiedlichen Ausprägungen unter einem einheitlichen nationalen Dach erlauben es, die Auswirkungen empirisch zu untersuchen (Schelker und Eichenberger 2003, 2010).

Unsere empirischen Untersuchungen zeigen, dass RPK mit stark ausgeprägtem Evaluationsmandat einen robusten und statistisch signifikanten negativen Effekt auf die Ausgaben- und Steuerbelastung haben (z.B. Schelker und Eichenberger, 2010). Vergleicht man RPK in Kantonen mit einer reinen *ex post* Haushaltsprüfung mit jenen RPK in Kantonen mit vollumfänglichem *ex ante* Kontroll- und Evaluationsmandat, so weisen Letztere eine durchschnittlich 15 bis 20 Prozent tiefere Ausgaben- und Steuerbelastung aus.

4. Schlussbemerkungen

Unsere Untersuchungen auf Schweizer Gemeindeebene zeigen, wie die Rolle von Finanzkommissionen gestärkt werden kann. Die zentralen Aspekte sind die unabhängige Volkswahl der Mitglieder der Finanzkommission, ein klares und umfassendes Mandat zur Evaluation aller finanzpolitisch relevanten Geschäfte, und die freie und öffentliche Informationsabgabe im politischen Beratungsprozess.

Die direkte Volkswahl der Mitglieder und das auf die Finanzpolitik fokussierte Mandat, ohne eigentliche Mitbestimmungsrechte im Parlament, begründen die Unabhängigkeit der Finanzkommission vom parlamentarischen Prozess. Damit entstehen Anreize für deren Mitglieder anders als Parlamentarier zu politisieren, und konstruktive und langfristig orientierte Finanzpolitik steht nicht mehr im wohlbekanntem Konflikt zu Spezialinteressen in der Ausgabenpolitik. Damit kann glaubwürdig eine Reputation für konstruktive und unabhängige Finanzpolitik aufgebaut werden.

Mit der systematischen Verfügbarkeit von Informationen betreffend die finanziellen Auswirkungen von politischen Geschäften wird eine bisher bestehende Asymmetrie zuungunsten effizienz- und nachhaltigkeitsorientierter Interessen abgemildert. Mit Blick auf die kommenden finanzpolitischen Herausforderungen, wie beispielsweise der demografische Wandel oder die bedeutenden internationalen Verwerfungen, sollten Anstösse zur Erhöhung der finanzpolitischen Effizienz ernsthaft evaluiert werden.

Literaturverzeichnis

- Calmfors, Lars und Simon Wren-Lewis (2011). What should fiscal councils do? *Economic Policy* 26: 649–695.
- Debrun, Xavier (2011). Democratic accountability, deficit bias, and independent fiscal agencies. IMF Working Paper 11/173.
- Eichenberger, Reiner und Mark Schelker (2006). Independent and competing agencies: An effective way to control government. *Public Choice* 130: 79–98.
- Eslava, Marcela (2011). The political economy of fiscal deficits: A survey. *Journal of Economic Surveys* 25(4): 645–673.
- Krogstrup, Signe und Charles Wyplosz (2010). A common pool theory of supranational deficit ceilings. *European Economic Review* 54: 269–278.
- Luechinger, Simon und Christoph Schaltegger (2013). Fiscal rules, budget deficits and budget projections. *International Tax and Public Finance* 20: 785–807.
- Mueller, Dennis C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Poterba, James M., und Jürgen von Hagen (1999). *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago University Press, Chicago IL.
- Schaltegger, Christoph und Lars P. Feld (2009). Do large cabinets favor large governments? Evidence on the fiscal commons problem for Swiss Cantons. *Journal of Public Economics* 93: 35–47.
- Schelker, Mark (2008). *Making auditors effective: Theory, evidence, perspectives*. Nomos, Baden-Baden.
- Schelker, Mark und Reiner Eichenberger (2003). Starke Rechnungsprüfungskommissionen: Wichtiger als direkte Demokratie und Föderalismus? *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 139(3): 351–373.
- Schelker, Mark und Reiner Eichenberger (2010). Auditors and fiscal policy: Empirical evidence on a little big institution. *Journal of Comparative Economics* 38: 357–380.
- Weingast, Barry R., Kenneth Shepsle und Christopher Johnson (1981). The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy* 96: 132–163. ●