

Die EU sucht nach einem Ausweg aus ihrer Krise. Alle Macht nach Brüssel, sagen die einen! Den anderen wird mulmig angesichts der neuen Machtfülle supranationaler Institutionen. Bei einem Symposium des „Aktionskreises Freiburger Schule – Initiative für Ordnungspolitik“ und des Walter-Eucken-Instituts diskutierten in Freiburg Experten darüber, wie viel Europa Europa braucht.



Künstler Joy Lohmann arbeitet an seinem Europa-Puzzle.

FOTOS: DPA/PRIVAT

Mehr Schweiz wagen

BZ-INTERVIEW mit dem Schweizer Ökonomen Reiner Eichenberger / Was kann die krisengeschüttelte Europäische Union von den Eidgenossen lernen?

Die EU will ihre Schuldenkrise mit mehr Zentralismus lösen. Brüssel soll mehr Macht erhalten. Der Wirtschaftswissenschaftler Reiner Eichenberger (51) rät zum Richtungswechsel. Kleine politische Einheiten gehen seiner Ansicht nach besser mit Geld um als große. Er ist Professor für Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg in der Schweiz. Mit ihm sprach Ronny Gert Bürckholdt.

BZ: Herr Eichenberger, Schuldenbremsen sollen die Ausgabenfreude der EU-Staaten bremsen. In der Schweiz gibt es sie schon lange. Gehen Schweizer Politiker seitdem besser mit Geld um?

Eichenberger: Ja, die Schuldenbremsen wirken in den Kantonen und im Bund. Die Erfahrung zeigt aber, dass es nicht damit getan ist, Schuldenbremsen zu beschließen und niederzuschreiben.

BZ: Sondern?

Eichenberger: Bei den Schuldenbremsen handelt es sich nicht um sture Null-Defizit-Regeln. Läuft die Konjunktur schlecht, muss eine Regierung Haushaltsdefizite einfahren dürfen, um bei guter

Konjunktur Überschüsse zu machen. Regierungen sind ständig in der Versuchung, diese Spielräume auszuweiten und zu missbrauchen. Sie neigen zum Beispiel dazu, Schulden in Schattenhaushalten zu verstecken. Deshalb ist die Kontrolle entscheidend. Gerichte oder Volksentscheide wie in der Schweiz sind geeignet, die Regierungen zu zwingen, die vereinbarten Schuldengrenzen einzuhalten.

BZ: Sollte die EU mehr Schweiz wagen?

Eichenberger: Das Problem der EU ist, dass viele Staaten weder Verfassungsgerichte haben noch Volksentscheide.

BZ: Der Europäische Gerichtshof könnte die Kontrolle der Schulden übernehmen.

Eichenberger: Eine solche Zentralisierung der juristischen Kontrolle ist sicher besser als keine Kontrolle. Es gibt aber einen anderen Weg. In Schweizer Gemeinden gibt es Rechnungsprüfungskommissionen. Das sind Rechnungshöfe, deren drei bis fünf Mitglieder vom Volk direkt gewählt werden. Diese Kommissionen schimpfen nicht im Nachhinein über den Unsinn politischer Vorhaben, sondern bewerten die Wirtschaftlichkeit der Ausgaben, bevor sie beschlossen werden. Sie können Gegenkonzepte vorlegen und das

Volk zu eigenen Vorschlägen inspirieren. Das hat enorme Wirkungen auf die Ausgabenpolitik der Regierung, weil sie im Wettbewerb um die beste Lösung steht. Die Mitglieder der Kommissionen streben selten selbst in die Politik, sondern wollen in ihrem Amt als Kommissionsmitglied wiedergewählt werden. Sie sind deshalb keine destruktive Opposition zur Regierung, sondern kritisch, aber konstruktiv eingestellt. Diese Kommissionen wirken sicher in direktdemokratischen Systemen wie der Schweiz am besten, aber das Prinzip lässt sich auch auf EU-Staaten mit einem parlamentarischen Re-



Reiner Eichenberger

gierungssystem übertragen. Solche Kommissionen sind sehr günstig – wenige Mitglieder, ein paar Experten, ein Sekretariat, das reicht.

BZ: Die EU reagiert aber mit eher zentralistischen Zügen auf ihre Krise.

Eichenberger: Dabei machen die unteren Ebenen weit weniger Schulden als Zentralregierungen. Dazu haben wir das Ausgabeverhalten Schweizer Gemeinden analysiert. Macht eine Gemeinde viele Schulden, wird sie irgendwann die Steuern erhöhen müssen. Dann wird der Standort unattraktiver und deshalb fallen die Grundstückswerte. Das nimmt aber der Liegenschaftsmarkt heute schon vorweg: Hohe Schulden heißt tiefere Bodenpreise. Deshalb reagiert die heutige Generation der Einwohner sehr skeptisch, wenn von neuen Schulden die Rede ist. Sie fürchtet um den Wert ihrer Liegenschaften. So wird die Verschuldung gebremst und den nächsten Generationen weniger Last aufgebürdet. Eine Autonomie der unteren Ebenen im Föderalismus ist damit auch ein Protektor zukünftiger Generationen.

BZ: Die Leute in einem Kanton wissen, dass ihnen ihre Landsleute aus einem an-

deren Kanton finanziell nicht helfen werden, wenn ihr Kanton pleitegeht. Die Menschen in einem Land der Eurozone wissen aber, dass ihnen geholfen wird. Das ist eine schlechte Ausgangslage, um das Schuldenmachen zu begrenzen.

Eichenberger: Ja, genau. Einem Schweizer Kanton in Konkurs würde zwar vielleicht auch geholfen. Aber zuvor müsste er sicher seine Steuern massiv erhöhen. Die Steuerautonomie macht also Überschuldung unattraktiv. Klar ist hingegen nach einem Urteil des Bundesgerichts, dass einer zahlungsunfähigen Schweizer Gemeinde niemand helfen würde. Deshalb sind die Geldgeber entsprechend zurückhaltend, was das Schuldenmachen erschwert.

BZ: Würde der EU oder gar der Eurozone ein Beitritt der Schweiz mit ihrer wettbewerbsföderalistischen Tradition derzeit nicht sehr guttun?

Eichenberger: Für die Bürger der EU ist es wertvoller, wenn die Schweiz unabhängig und im Wettbewerb mit der EU um die besten Ideen bleibt. Die Einbindung nationaler Regierungen in die Brüsseler Gremien macht es einer Regierung schwer, große, neue Ideen zu entwickeln.

Auf der schwierigen Suche nach dem guten Staatsaufbau

Lieber einheitliche Lebensverhältnisse oder mehr Autonomie für Städte und Länder? Eine unterschätzte Debatte

Ordnung, Wettbewerb, politisches Mehrebenensystem: Solche Begriffe bringen bei den meisten wohl nur ein lautes Gähnen hervor. Dabei sind sie zentral für die Diskussion über das, was für das Zusammenleben von Menschen in einem größeren Gemeinwesen wie einem Staat entscheidend ist.

Beispielsweise die Antwort auf die Frage, wie in einer staatlichen Ordnung Macht verteilt ist. Sollen die Bewohner eines Dorfes in einer Versammlung per Hand heben alles selbst entscheiden, was ihr Leben betrifft? Oder ist es besser, wenn Abgeordnete in Berlin oder gar EU-Kommissare in Brüssel Gesetze erlassen, die bis in den hintersten Winkel Europas wirken? In welchem Verhältnis stehen Städte, Bundesländer, Bund und Europäische Union überhaupt zueinander? Im Jargon der Politikwissenschaftler: Wo ist ihre Position im Mehrebenensystem? Wollen die Menschen lieber einheitliche Lebensverhältnisse oder ist es nicht doch besser, wenn es mehr Unterschiede gibt, welche den lokalen Gegebenheiten Rechnung tragen? Dürfen Städte und Länder mit niedrigen Einkommenssteuersätzen

im Wettbewerb gegeneinander um die ökonomisch Potentesten buhlen? Oder ist nicht ein hohes Maß an Solidarität in Form eines Finanzausgleichs zwischen Reichen und Armen gefordert?

All diese Punkte wurden beim wissenschaftlichen Symposium „Föderalismus und Subsidiarität“ berührt. Zum Beispiel beim Vortrag von Rüdiger Wolfrum, dem Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Er beschrieb die schwierige Suche des Südsudan nach einem möglichst guten Staatsaufbau. Das Land spaltete sich nach einem blutigen Konflikt 2011 vom Sudan ab. Mit europäischen Verhältnissen ist die Lage dort nicht zu vergleichen. Nur wenige Straßen sind asphaltiert, die Stammeszugehörigkeit ist für die Menschen eines der wichtigsten Identitätsmerkmale, Häuptlinge entscheiden bei Familienstreitigkeiten und die Reichtum versprechenden Ölquellen sind nur auf eine relativ kleine Region verteilt. Was also tun angesichts einer solchen Gesellschaftsstruktur? Der Südsudan entschied sich für die zentralistische Variante, sagt Wolfrum. Vor allem

deshalb, weil so der Ölreichtum nach Ansicht der südsudanesischen Verantwortlichen mehr Menschen zugutekommt. In einem starken Zentralstaat lässt sich leichter umverteilen, als wenn mächtige Regionalfürsten das Maximum für ihre Region herausholen wollen.

Niemand sollte die Geschichte außer Acht lassen

Der Norden – also der alte Sudan – hat sich dagegen für den entgegengesetzten Weg entschieden. Er will seinen Provinzen in Zukunft deutlich mehr Autonomie lassen – auch in der Hoffnung, dass sich angesichts der größeren Freiheiten südliche Gebiete wieder für den Norden entscheiden.

Der Berner Politikwissenschaftler Wolf Linder machte deutlich, dass es einen am Reißbrett entworfenen idealen Staatsaufbau für alle Länder nicht geben kann. Unterschiedliche historische Erfahrungen könne man bei der Beurteilung der Ordnungen nicht einfach vom Tisch wischen.

Wer die schweizerische Verfassung und das deutsche Grundgesetz betrachte, werde feststellen, dass alle drei Regelwerke Gemeinden und Ländern beziehungsweise Kantonen eine starke Position gegenüber der Zentralregierung einräumen. Doch der jetzige Zustand ist unterschiedlich: Während die Schweizer Gemeinden und Kantone über Höhe und Verwendung ihres Steueraufkommens weitgehend selbst entscheiden können, ist dem in der Bundesrepublik nicht so.

Dafür machte Binder zum einen die Betonung des Grundsatzes der einheitlichen Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik verantwortlich. Zum anderen aber auch die Geschichte: In Deutschland sei die Staatsgründung 1871 von einer starken Zentralmacht in Form des Kaisers und seines Kanzlers verwirklicht worden. Beide stützten sich auf einen gut ausgebauten Verwaltungsapparat mit hohem Einfluss. Binders Urteil: „Deutschland ist ein verkappter Einheitsstaat.“ Dagegen spiegle die Schweizer Realität noch immer den Wunsch bäuerlicher Gemeinden nach großer Unabhängigkeit von Machtzentralen wider.

Der Leiter des Freiburger Walter-Eucken-Instituts und Wirtschaftsweisen Lars Feld warnte bei dem Symposium vor übertriebenen Hoffnungen in einen europäischen Super-Sparkommissar, der mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet, die Haushalte europäischer Problemländer wieder in Ordnung bringen könnte. Er verwies darauf, dass ein solches Unterfangen in der Bundesrepublik bereits gescheitert sei. Man habe es nicht einmal geschafft, einen Finanzaufseher in das unter hohen Schulden und einer geringen Wirtschaftskraft ächzende Berlin zu schicken. Rechtliche und verwaltungstechnische Hindernisse hätten dies unmöglich gemacht.

Der Ökonomeprofessor forderte vielmehr Volksabstimmungen, wenn Kompetenzen beispielsweise von Berlin nach Brüssel übertragen werden. Er plädierte gleichzeitig für ein hohes Maß an Finanzautonomie für die einzelnen Staatsebenen. Ihnen müssten auch klare Verantwortlichkeiten für einzelne Politikbereiche zugewiesen werden. Felds Fazit: „Die EU wird föderalistisch sein oder sie wird nicht sein.“

Bernd Kramer