

Griechenland und Europa

## Dezentralisierung als Lösung

Wirtschaft: **Übersicht**



Ausgeprägte Zweifel an der wirtschafts- und finanzpolitischen Entwicklung in Griechenland.

(Bild: John Kolesidis / Reuters)

**Sollte Griechenland den Euro aufgeben, wären die Kosten hoch und die erzielbaren Erträge unsicher. Besser wäre es, die Institutionen des Landes zu verbessern, um die Anreize der politischen Entscheidungsträger für eine gute Politik zu stärken.**

*Reiner Eichenberger und David Stadelmann*

Viele sehen die Krise Griechenlands im Euro begründet. Eine eigene griechische Währung könne flexibel abwerten und so das Land wieder wettbewerbsfähig machen. Deshalb wird immer lauter gefordert, Griechenland möge aus dem Euro austreten oder zumindest eine eigene Parallelwährung einführen. Beides führt ins Armenhaus, löst die wahren Probleme nicht und schafft Ansteckungsgefahren. Wirkliche Rettung bieten nur grundlegende Reformen der politischen Institutionen.

### Hohe Kosten bei Euro-Austritt

Bei einem Ausstieg aus dem Euro mit anschliessender Einführung einer eigenen, abgewerteten Währung werden kurzfristig die Importe teurer und die Exporte billiger. Doch wichtiger ist, was mit den Vermögen und Schulden passiert. Wenn die Anlagen auf griechischen Banken unter Zwang in die neue Währung umgetauscht werden müssen, werden Guthaben und Schulden gegenüber heute stark entwertet, was eine massive Umverteilung zwischen Gläubigern und Schuldern bewirkt. Entsprechend ist mit starker Kapitalflucht und Bankenzusammenbrüchen zu rechnen, sobald der Ausstieg absehbar wird. Noch schlimmer wird es, wenn dann in anderen Ländern der gleiche Schritt und die gleichen Reaktionen erwartet werden.

Die Einführung einer Parallelwährung hätte ähnlich schwerwiegende Konsequenzen. Dabei blieben die bestehenden Vermögen und Schulden wohl unangetastet in Euro erhalten. Die neue Währung würde vom Staat für seine laufenden Verpflichtungen verwendet und für Steuerzahlungen

akzeptiert. So könnte sie gegenüber dem Euro frei «floaten», sprich stark abwerten. Das heisst aber, dass die Vermögen und Schulden, die in Euro bleiben, massiv an Wert gewinnen. Beispielsweise hätte dann ein griechischer Staatsangestellter neu einen viel tieferen realen Lohn, aber noch seine alten Euro-Hypothekenschulden. Insgesamt ergäbe sich wiederum schlagartig ein weit tieferer Lebensstandard.

### **Langfristig unsichere Erträge**

Durch die Abwertung würden zwar die Exportchancen verbessert. Doch der Aufbau einer leistungsfähigen Exportindustrie würde Jahre dauern. Er erfolgt nur, wenn die Investoren erwarten, dass die zukünftige Politik vernünftig ist, also die Infrastruktur verbessert wird, die unsinnigen Regulierungen abgebaut werden und die Korruption verkleinert wird, und wenn der neue Geldwert relativ stabil bleibt. Dafür braucht es aber grundlegende Reformen der politischen Prozesse und Marktöffnungen – sprich all das, was die griechischen Regierungen über Jahrzehnte vernachlässigt haben.

Tatsächlich ist unklar, ob eine zukünftige griechische Regierung mit einer eigenen Währung bessere Anreize hat, eine vernünftige und nachhaltige Politik zu betreiben. Sie würde wohl versuchen, direkt oder indirekt über eine «unabhängige» Zentralbank die Wirtschaft mittels aktiver Geldpolitik zu beeinflussen. Das mag ihr kurzfristig Vorteile bringen, längerfristig aber Inflation und so der gesamten Volkswirtschaft hohe Kosten verursachen.

Wenn die neue griechische Währung nicht stabil ist, sondern wegen höherer Inflation an Wert verliert, werden die Verteilungskämpfe härter, die Nominalzinsen höher und das Investitionsklima schlechter – insbesondere weil die Besteuerung auf die durch die Inflation aufgeblähten nominalen statt die realen Kapitalerträge zielt. Allein durch eine eigene Währung würde Griechenland deshalb nicht zu einem neuen Tigerstaat, sondern viel eher in die Vergangenheit zurückgeworfen werden.

### **Institutionelle Reformen nötig**

Als Alternative zum Austritt aus dem Euro empfiehlt die Europäische Union (EU) ihr bisheriges «Reformprogramm». Ein Sparprogramm mit Ausgabenkürzungen und Einnahmenerhöhungen. Leider scheint dabei der Wirkungsmechanismus von Sparprogrammen missverstanden worden zu sein. Ihr ganzer Sinn besteht darin, dass die zukünftig erwartete Steuerlast sinkt.

Kurzfristiges Sparen wirkt nur, wenn die Bürger erwarten, dass der Staat auch in Zukunft sparsam mit seinen Mitteln umgeht und die Steuerbelastung längerfristig sinkt. Dafür wurde bisher aber nur wenig getan. Um die Staatseinnahmen langfristig zu erhöhen, müssten die vielen Steuerausnahmen und -abzüge gestrichen und die Steuern auch eingetrieben werden. Gleichzeitig aber müssten die Steuersätze möglichst bald gesenkt werden, um Leistungs- und Investitionsanreize zu schaffen. Stattdessen wurden die Steuersätze erhöht ohne Aussicht auf zukünftige Senkungen, was die Anreize verschlechtert und die Steuerhinterziehung nur noch zusätzlich fördert. Zugleich wurde während der Krise klar, dass die Regierung weitgehend reformunfähig bleibt. Das macht es unglaublich, dass das heutige griechische System in Zukunft eine bessere Politik hervorbringen wird. Schliesslich gibt es keinen Grund, anzunehmen, zukünftige griechische Entscheidungsträger seien fähiger oder ethischer oder hätten mehr Glück.

Was also tun? Es gilt, den Hauptpunkt der modernen politischen Ökonomie ernst zu nehmen: Wirtschaftliche Erfolge sind das Ergebnis guter Wirtschafts- und Finanzpolitik, die wiederum ist das Ergebnis der Anreize der relevanten politischen Entscheidungsträger. Diese Anreize werden durch die politischen Institutionen geprägt. Entsprechend ist die Krise Griechenlands das Resultat der griechischen politischen Institutionen. Sie müssen verbessert werden, um die Anreize der politischen Entscheidungsträger für gute Politik zu stärken. Illustrativ dafür ist die Schweiz. Sie ist eines der reichsten Länder mit zufriedenen Einwohnern, weil sie besonders gute politische Institutionen hat, insbesondere kleinräumigen Föderalismus und direkte Demokratie. Auch den

Deutschen, den US-Amerikanern oder den Skandinaviern geht es gut. In all diesen Fällen spielen Dezentralisierung und der mit ihr einhergehende offene politische Wettbewerb zwischen Gemeinden, Gliedstaaten und unabhängigen Ländern im selben Kultur- und Sprachraum eine Rolle.

Auch aus Sicht der modernen Ökonomik schafft Dezentralisierung durch föderalistischen Wettbewerb und echte lokale Eigenverantwortung Wohlstand und Wachstum. Sie fördert den sparsamen Umgang mit den knappen öffentlichen Mitteln, erhöht die Steuermoral der Bürger, verhindert übermässiges Wachstum des Staatsapparates und gibt den politischen Entscheidungsträgern Anreize, die Wirtschaft vernünftig zu regulieren.

### **Dezentralisierung als Lösung**

Zudem entlastet Dezentralisierung die Zentralregierung, die sich auf ihre wirklichen Aufgaben konzentrieren kann. Sie begünstigt die Entstehung neuer fruchtbarer Institutionen; so wurden in der Schweiz die Schuldenbremse oder der neue «finanzkraftorientierte» Finanzausgleich zuerst auf kantonaler Ebene entwickelt und erst dann auf Bundesebene übertragen. Schliesslich macht Dezentralisierung den politischen Wettbewerb um die nationalen Ämter erst funktionsfähig. In föderalistischen Staaten gibt es viel mehr Politiker mit einem einigermassen sicht- und kontrollierbaren Leistungsausweis. Deshalb sind dann auch die Wahlkämpfe und der politische Diskurs auf nationaler Ebene viel problemorientierter und weniger von hohlen Versprechungen geprägt.

Das heutige Griechenland ist das pure Gegenteil der bekannten Erfolgsmodelle. Es ist das am stärksten zentralisierte Land der Euro-Zone. Genau aus diesem Grund wird auch immer nur von griechischen Staatsschulden und -vermögenswerten, aber nie von jenen der Gebietskörperschaften gesprochen. Es liegt auf der Hand, dass in einem zu stark zentralisierten Staat niemand Zeit und Ressourcen aufwendet, um sich für allgemeine Sparsamkeit und nachhaltige Politik einzusetzen. Vielmehr ist genau das Gegenteil der Fall. Das lokale Steueraufkommen hat praktisch nichts mit den Einnahmen der lokalen Körperschaften zu tun, weil zuerst alles Geld nach Athen fliesst.

Deshalb sind weder die Lokalpolitiker noch die Bürger an effizienter Mittelverwendung, hoher Standortattraktivität und Steuerehrlichkeit interessiert. Vielmehr betätigen sich die Politiker verständlicherweise vor allem als «Beutejäger» in Athen, um sich einen möglichst grossen Teil des zu verteilenden Kuchens zu sichern. Aber niemand hat Anreize, sich ernsthaft dafür einzusetzen, den Kuchen durch gute Politik für die Zukunft zu vergrössern. Da die Transfers aus Athen in die Regionen unabhängig vom lokalen Steueraufkommen fliessen, gibt es keinen sozialen Druck, die Steuern gesetzeskonform zu bezahlen. Wer Steuern bezahlt, schadet seinen Nachbarn. Denn dann fliesst das Geld nach Athen statt in den lokalen Wirtschaftskreislauf.

Die völlig verfahrenere Situation kann nur gelöst werden, indem Griechenland ernsthaft dezentralisiert wird. Das ist gar nicht so schwierig, wie es auf den ersten Blick vielleicht scheint. Griechenland hat schon regionale und lokale Gebietskörperschaften mit gewählten Entscheidungsträgern, die aber keine wichtigen autonomen Kompetenzen haben. Es gälte, diesen Körperschaften schnell mehr Kompetenzen zu übertragen und ihnen möglichst weitgehende fiskalische Selbständigkeit mit eigenen Steuern zu geben.

### **Bedingter Finanzausgleich**

Dabei könnte auch der Weg des asymmetrischen Föderalismus gewählt werden, bei dem nicht alle Regionen die gleichen Kompetenzen haben. Selbstverständlich soll es einen gewissen Finanzausgleich geben, der aber möglichst ungebunden sein sollte, um keine falschen Anreize zu setzen.

Auch darf der Finanzausgleich Effizienz nicht bestrafen, sondern sollte sie belohnen. Insbesondere darf die Zentralregierung nicht die Schulden und Defizite der Gebietskörperschaften übernehmen.

Das ist aber unglaublich, wenn der Zentralstaat die Möglichkeit hat, die Schulden durch Inflation systematisch zu verkleinern. Strukturreformen durch Dezentralisierung sind besonders wirksam, wenn die Geldpolitik unabhängig und glaubwürdig ist, was im Euro eher gilt als mit einer neuen Drachme.

Natürlich würde Dezentralisierung nicht alle griechischen Probleme auf einen Schlag lösen. Sie würde aber schnell zu besserer Politik und zu weit besseren Aussichten für die Zukunft führen. Weil sich diese auf den Finanzmärkten schon in den heutigen Kursen und Zinsen niederschlagen, würde sich das Los Griechenlands sehr schnell verbessern. Die üblichen Einwände ziehen nicht: Dezentralisierung ist keine besonders invasive Massnahme – wenn man sie mit den realistischen Alternativen vergleicht. Dezentralisierung führt auch nicht zu mehr Ungleichheit – Griechenland gilt heute als das EU-Land mit den grössten regionalen Unterschieden. Und Dezentralisierung ist auch nicht «ungriechisch». Das Land hat damit schon hervorragende Erfahrungen gemacht. Das antike Griechenland war in seiner Zeit nicht nur der Nabel der Welt, sondern es war – total dezentralisiert.

### **Zu viel ist nicht möglich**

Weshalb drängt die EU nicht auf echte Dezentralisierung? Weil sie von Griechenland nicht verlangen kann, was viele andere Mitglieder nicht erfüllen. Die EU kann nur verlangen, dass Griechenland das tut, was die anderen auch tun, nämlich ein Defizit von unter 3% des Bruttoinlandprodukts anzustreben. Und wie sehen aus der hier vertretenen Perspektive die Aussichten für die anderen EU-Länder aus? Portugal ist das am zweitstärksten zentralisierte Euro-Land. Die Folgen sehen wir. Italien ist je nach Mass stark oder mittelstark zentralisiert, hat aber immerhin schon ausgebaute Gebietskörperschaften. Spanien ist relativ dezentralisiert, aber die Regionen können viel zu leicht auf Kosten des Zentralstaates leben, weshalb sie sich oft unverantwortlich verhalten. Dank den vorhandenen Regionalstrukturen wäre aber in Spanien und Italien ein wirkungsvoller Föderalismus relativ einfach einzuführen. Bleibt Frankreich, das stark zentralisiert und so aus der hier vertretenen Perspektive weit problematischer als Italien und Spanien ist. Angesichts von Frankreichs EU-Führungsanspruch bleibt da nur ein leises Seufzen: armes Europa.

*Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist ordentlicher Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg i. Ü. und Forschungsdirektor von CREMA (Center for Research in Economics, Management, and the Arts).*

*Dr. David Stadelmann ist Oberassistent am Departement für Volkswirtschaftslehre der Universität Freiburg i. Ü. und Research Fellow von CREMA (Center for Research in Economics, Management, and the Arts).*