

# Athen als Modell

Die alten Griechen hatten unabhängige Stadtstaaten, die finanziell selbständig waren: Dezentralität statt Zentralismus. Das hülfe Europa auch heute.

Von Reiner Eichenberger und David Stadelmann

Die meisten Vorschläge zur Lösung der Schuldenkrise im Euroraum zielen in die gleiche Richtung: Als Ursachen werden die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise, das Fehlverhalten früherer Regierungen und die durch die Vereinheitlichung der Währungspolitik eingeschränkten Reaktionsmöglichkeiten gesehen. Entsprechend wollen die heutigen Regierungen weniger Geld ausgeben und mehr einnehmen, das Wirtschaftswachstum fördern und nach der Geldpolitik auch noch die Fiskalpolitik auf europäischer Ebene koordinieren.

Doch all das ändert nichts an der wahren Ursache der Probleme: Die heutige Überschuldung ist das Ergebnis langjähriger schlechter Politik in den Schuldenländern, die wiederum eine Folge schlechter Anreize der relevanten nationalen politischen Entscheidungsträger ist. Diese Anreize aber liegen nicht nur wie zuweilen diskutiert in den EU-Institutionen begründet, sondern hauptsächlich in den unzureichenden nationalen Institutionen. Da sich an diesen Anreizen nichts geändert hat, kann auch keine Verbesserung der Politik erwartet werden.

## Schuldenlast wäre auf lange Sicht tragbar...

Der Schuldenstand Griechenlands soll Ende 2011 laut Haushaltsentwurf 2012 163 Prozent vom Bruttoinlandsprodukt erreichen, mit steigender Tendenz. Eine so hohe Staatsverschuldung ist zwar sehr problematisch, aber gut funktionierende Staaten können auch mit so hohen Schuldenständen noch recht gut leben. Denn die Schuldenlast ist das Produkt aus Schuldenstand mal Realzinssatz, das heißt den nominellen Zinsen minus Inflation. Die Realzinssätze auch für hoch verschuldete, gut funktionierende Staaten liegen langfristig unter zwei Prozent. Für Griechenland wäre die reale Zinslast damit deutlich weniger als seine heutigen und sehr viel weniger als seine früheren Militärausgaben. Warum also der ganze Zirkus und die Panik an den Märkten?

## ...wenn die Politik glaubwürdig wäre...

Offensichtlich sehen die Finanzmarktteilnehmer Griechenland und manch andere Krisenländer nicht mehr als gut funktionierende Staaten, und sie misstrauen den kurzfristig angelegten Reformversprechen und -plänen. Deshalb fürchten sie, dass Griechenland die für die Bedienung der Schulden nötigen, bei normalen Bedingungen beschränkten Mittel nicht erwirtschaften kann. Folglich verlangen sie höhere Zinsen, was die Belastung erst recht untragbar macht.

Das Misstrauen in die griechische und andere Regierungen hat beste Gründe. Weshalb sollte angenommen werden, dass die heutigen und zukünftigen Politiker eine nachhaltigere Politik verfolgen und besser wirtschaften würden als ihre Vorgänger? Sind sie fähiger, ethischer, oder haben sie mehr Glück? Eine positive Veränderung der Politik kann nur dann erwartet werden, wenn langfristig die Anreize und Möglichkeiten der Entscheidungsträger zu guter und nachhaltiger Politik verbessert werden. Wie aber kann das erreicht werden?

Eine Überwachung einzelner Staaten durch EU-Institutionen oder andere Mitgliedsländer bringt wenig, wie die bisherigen Erfahrungen mit dem Stabilitätspakt zeigen. Auch die nun in der EU diskutierte Einführung von Schuldenbremsen in den nationalen Verfassungen bringt keine sichere Lösung, denn in rein repräsentativen Demokratien können Schuldenbremsen normalerweise umgangen werden, wenn kein starker politischer Wille zu ihrer Einhaltung besteht. Dieser Wille aber hängt wiederum von den Anreizen der politischen Entscheidungsträger ab, die bisher in der Reformdiskussion vernachlässigt wurden.

## Glaubwürdig durch Dezentralisierung

Tatsächlich steht die Lösung des Verschuldungsproblems und der Weg zur Rückgewinnung des Vertrauens der Marktteilnehmer in den meisten finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern und ist sogar Bestandteil der entwicklungspolitischen Strategie von Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank: Dezentralisierung mit starker und echter lokaler Eigenverantwortung. Aufgrund der Ergebnisse der modernen Wirtschaftsforschung wissen wir, dass richtig angelegte Dezentralisierung Wohlstand und Wachstum schafft. Zahlreiche internationale Studien und auch Untersuchungen für einzelne Länder bestätigen einen positiven Einfluss von Dezentralisierung und Föderalismus auf die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Effizienz des Staates, die Disziplin im Staatshaushalt und sogar auf die individuelle Zufriedenheit der Bürger.

Staatsdefizite und Verschuldung sind in dezentralen Ländern niedriger, Korruption und Vetternwirtschaft ebenfalls. Die positiven Wirkungen von Dezentralisierung auf Staatsfinanzen werden in wissenschaftlichen Studien vermutlich sogar eher unterschätzt. Dezentralisierung und Föderalismus haben nicht nur einen direkten Effekt auf die



Open-Air-Debatte im antiken Athen: Hier kümmert sich der Bürger noch selbst ums Gemeinwohl.

Foto: A.K.G., handcolorierter Stich einer Illustration aus dem 19. Jahrhundert

Staatsverschuldung. Sie wirken auch indirekt, da durch Dezentralisierung institutionelle Vorkehrungen gegen übermäßige Schulden erst durchsetzbar werden. Illustrativ dafür ist das Beispiel der Schweiz und vier ihrer wichtigsten Institutionen: die ausgeprägte Dezentralisierung, die starke direkte Demokratie, das

Dezentralisierung wirkt sich auch positiv auf die Leistungsfähigkeit auf nationaler Ebene aus. Sie entlastet die Zentralregierung, die sich wieder auf ihre wirkliche Aufgabe, die Erstellung nationaler öffentlicher Güter, konzentrieren kann. Zudem wird die Leistung der Zentralregierung besser bewertbar. So wurde in der

Sprachräumen in fünf relativ stark dezentralisierte oder besonders kleine unabhängige Staaten aufgeteilt ist - Deutschland, Österreich, Schweiz, Liechtenstein und am Rande Luxemburg -, die in einem intensiven Konkurrenzkampf stehen und zwischen denen gute Problemlösungen besonders leicht übernommen werden. Ähnlich beruht auch der Erfolg der skandinavischen Länder auf besonders intensiver Konkurrenz untereinander und zwischen ihren relativ autonomen Gemeinden.

## Griechenland ist überzentralisiert

Griechenland hingegen ist das am stärksten zentralisierte EU-Land. Deshalb wird auch immer nur ganz allgemein von griechischen Staatsschulden, aber nicht von Schulden der Gebietskörperschaften gesprochen. Die Zentralregierung will Vermögenswerte wie Häfen, Flughäfen, Wasserversorgungen, Staatslotterien und anderes privatisieren, die sowieso nicht dem Zentralstaat, sondern wenn schon den Gebietskörperschaften gehören sollten.

Die griechische Bevölkerung hat genug von der Misswirtschaft und den Verfehlungen der Zentralregierung. Aber in einem überzentralisierten System hat niemand mehr ein Interesse, seine Zeit und Ressourcen für allgemeine Sparsamkeit und Effizienz einzusetzen. Vielmehr gilt es für jeden, sich einen möglichst großen Teil des zu verteilenden Kuchens zu sichern.

Griechenland illustriert auch, wie negativ sich Zentralisierung auf die Steuermoral auswirkt. Bekanntlich leidet das Land heute stark an schlechter Steuermoral und endemischer Steuerhinterziehung. Steuermoral beruht darauf, dass die Bürger das Gefühl haben, ihr Beitrag zähle, dass sie sehen, was mit ihrem Geld geschieht, und dass sie auf die Mittelverwendung einen Einfluss haben. Das alles stärkt die Bereitschaft der Bürger, selbst Steuern zu zahlen, und es erhöht ihr In-

teresse daran, dass ihre Mitbürger Steuern zahlen. In überzentralisierten Staaten, wo die gesamten Steuereinnahmen zuerst in einen großen zentralen Topf fließen und dann fast unabhängig vom lokalen Beitrag, dafür geprägt vom Verteilungskampf in der Hauptstadt zurück in die Regionen fließen, ist die Steuermoral entsprechend klein.

Der Erfolg der Dezentralisierung hängt von wichtigen Bedingungen ab. Entscheidend ist, dass die Gebietskörperschaften eine echte Finanzautonomie erhalten, also die von ihnen verursachten Kosten auch zu einem gewichtigen Teil wirklich selbst tragen müssen. Natürlich braucht es zwischen den Gebietskörperschaften einen Finanzausgleich, der aber möglichst ungebunden sein soll, so dass er keine falschen Anreize für Ausgaben schafft. Zudem sollte er Ineffizienz bestrafen statt belohnen. Keinesfalls darf der Zentralstaat die Defizite oder Schulden der Gebietskörperschaften übernehmen. Diese sollen durchaus Konkurs gehen können, so dass die Geldgeber Anreize

## Klein, aber fein

Geschätzte Staatsverschuldung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2011)



Quelle: Europäische Kommission; IWF/F.A.Z.-Grafik-Walter

ze haben, nur Geld für gute Projekte zu geben.

Die zuweilen auch von deutschen Finanzwissenschaftlern geäußerte Kritik an dezentralen Systemen beruht oft auf einer speziellen Perspektive: Viele Zentralisierungsbefürworter vergleichen die altbekannten Probleme in einem realen dezentralisierten System mit einem ideal funktionierenden zentralisierten System. Das macht natürlich wenig Sinn, wie gerade Griechenland illustriert. Die meisten zentralisierten Staaten sind eben nicht ideale Systeme, in denen eine wohlwollende Zentralregierung auf das Wohl aller schaut. Vielmehr sind sie zentrale Schacherplätze für Subventionen und Steuererleichterungen zugunsten wirtschaftlicher und regionaler Partialinteressen auf Kosten der Allgemeinheit.

## Das wussten schon die alten Griechen

Der Vorschlag einer Dezentralisierung Griechenlands und anderer Problemländer folgt nicht nur aus der modernen Ökonomik. Tatsächlich steht er schon in jedem Geschichtslehrbuch. Gerade die Griechen selbst haben vor über zwei Jahrtausenden die Vorteile von dezentraler Staatsorganisation lange, ausgiebig und erfolgreich getestet. Das antike Griechenland bestand aus unabhängigen Städten und Regionen, die finanziell eigenverantwortlich waren und in einem intensiven Wettbewerb standen. Dieses völlig dezentralisierte Griechenland galt als wahres antikes Wirtschaftswunder, und noch heute wird es als Wiege der westlichen Zivilisation gesehen. Die Dezentralisierung begünstigte auch Wissenschaft und Philosophie, und entgegen mancher Kritik hat sie nicht dauernd zu Konflikten und Kriegen geführt. Im Vergleich zu zentralisierten Großstaaten, die schreckliche äußere und innere Kriege führten, war der Blutzoll vergleichsweise gering.

Folglich halten das ökonomische und historische Lehrbuch mit dem Konzept der Dezentralisierung dasselbe Rezept für wirtschaftlichen und kulturellen Erfolg bereit. Lokale Eigenverantwortung und die damit verbundene sogenannte fiskalische oder institutionelle Äquivalenz - der möglichst großen Gleichheit zwischen Zahler, Nutzer und Entscheider - erhöhen die Wahrscheinlichkeit gesunder öffentlicher Haushalte und sind Grundlagen für wirtschaftliches Wachstum und einen Abbau von Verschuldung.

## Griechenland, Portugal, Italien, Frankreich...

Um die Schuldenproblematik in den Griff zu bekommen, müssen die EU-Länder deshalb echte Dezentralisierung und den Ausbau der lokalen und regionalen fiskalischen Eigenverantwortung zum Hauptthema machen. Denn Portugal ist das zweitstärksten zentralisierte EU-Land, und auch die anderen von Schwäche gezeichneten Länder leiden an ziemlich offensichtlich überzentralisierung.

Dagegen könnte man nun argumentieren, dass doch Spanien als vermeintliches Krisenland eher dezentralisiert ist, Frankreich hingegen als vermeintlich stabiles Land stark zentralisiert ist. Wir sehen das anders: Spanien wurde durch das Platzen seiner Immobilienpreisblase viel stärker von den Verwerfungen auf den Finanzmärkten getroffen als die meisten europäischen Länder. Trotzdem weist es heute immer noch eine niedrigere Verschuldung als Frankreich aus. Entsprechend passt auch die spanische Erfahrung gut in unser Bild, das aber gleichzeitig für Frankreich nichts Gutes erahnen lässt.

Natürlich würde die Dezentralisierung der EU-Länder nicht alle ihre Probleme sofort lösen. Im Finanzmarkt würden jedoch die großen langfristigen Vorteile eines ernsthaften Dezentralisierungsprogramms vorweggenommen, wodurch die Zinssätze sinken und so die Schulden für die heutigen Problemländer schon bald wieder tragbar würden.

Es bleibt zu diskutieren, ob der Druck zur Dezentralisierung von Griechenland und anderen Krisenländern nicht eine Einmischung in nationale Angelegenheiten wäre, die der EU oder gar Deutschland nicht ansteht. Auch hier gilt es, eine vergleichende Perspektive einzunehmen. Verglichen mit all den anderen vielen sinnigen und auch weniger sinnigen Vorgehen aus Brüssel, verglichen mit den riesigen Finanzhilfen mit ihren teils desaströsen Anreizwirkungen, und verglichen mit alternativen aber weniger wirksamen Problemlösungsversuchen, ist der Druck auf effektive Dezentralisierung nicht besonders invasiv. Aber natürlich ist es nur zu gut verständlich, wenn er von den heute führenden Politikern in Krisenländern abgelehnt wird - denn sie sind die Spezialisten für den Betrieb solch überzentralisierter Staatsungetüme. Dafür würde die Dezentralisierung dereinst von der Bevölkerung und einer neuen Generation von Regionalpolitikern begeistert verstanden.

Reiner Eichenberger ist ordentlicher Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Fribourg (Schweiz) und Forschungsdirektor von CREMA (Center for Research in Economics, Management, and the Arts).

David Stadelmann ist Oberassistent am Departement für Volkswirtschaftslehre der Universität Fribourg (Schweiz) und Research Fellow von CREMA (Center for Research in Economics, Management, and the Arts).

## ANZEIGE



+ 49 (69) 90 43 30  
Erst informieren!

Auch Samstag/Sonntag von 17.00 - 19.00 Uhr

Heute im F.A.Z.-Stellenmarkt auf der Seite C7:

Associate Arbeitsrecht (m/w)  
Salary Partner M&A (m/w)

für internationale Großkanzlei

Baumann Unternehmensberatung

Seit 1988 die Nr. 1 in der F.A.Z.!

www.baumann-ag.com

gut funktionierende nationale Finanzausgleichssystem und die wirksame Schuldenbremse. Tatsächlich ist die Dezentralisierung die Quelle der drei anderen Institutionen. Sowohl die direkte Demokratie, der Finanzausgleich als auch die Schuldenbremse wurden auf Bundesebene erst eingeführt, nachdem sie ausgiebig auf kantonaler Ebene erprobt worden und dort erfolgreich waren.

Schweiz die Schuldenbremse auf Bundesebene vor allem deshalb eingeführt, weil die Bundesschulden im Vergleich mit den Kantons- und Gemeindefschulden stark gewachsen sind.

Die Kraft der Dezentralisierung zeigt sich auch in Europa. Der deutschsprachige Raum ist unter anderem deshalb wirtschaftlich so erfolgreich, weil er im Unterschied zu allen anderen europäischen