

So wird Griechenland gesund

Die griechische Tragödie ist wesentlich auf überbordenden Zentralismus und ein fragwürdiges Wahl- und Regierungssystem zurückzuführen. Das Land braucht institutionelle Reformen. **REINER EICHENBERGER**



Griechenlands wirkliche Probleme sind unabhängig von weiterer Hilfe, Schuldenerlass oder Grexit. Sie sind auch nicht Folge des Euros, sondern viel älter. Oberflächlich betrachtet heissen sie überbordende Bürokratie, Überregulierung, Klientelismus, Korruption, tiefe Steuermoral etc. oder, wie Griechen lieber sagen, «die griechische Kultur». Doch das sind alles nur Symptome einer schweren, aber heilbaren Krankheit: Griechenland hat unangemessene politische Institutionen.

Die griechischen Gebietskörperschaften haben kaum Autonomie. Das lokale Steueraufkommen fliesst nach Athen, von wo es weitgehend diskretionär auf die Gebietskörperschaften rückverteilt wird. Zur Bewältigung der riesigen innerstaatlichen Geldflüsse hat sich eine schreckliche Bürokratie entwickelt. Die Steuermoral und der soziale Druck, Steuern zu zahlen, sind tief, weil die lokalen Staatsleistungen praktisch unabhängig vom lokalen Steueraufkommen sind. Oder genauer: Wer Steuern zahlt, schadet seinen Mitbürgern, denn er entzieht der lokalen Wirtschaft Geld.

Zugleich lohnt es sich für Lokalpolitiker wenig, sich wirklich für die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Gebietskörperschaft einzusetzen. Weit wichtiger ist, in Athen gut zu mauscheln und viel Geld für die eigene Region «abzuholen».

Mit einer grossen Reform wurde 2011 angeblich die Verwaltung dezentralisiert und die lokale Selbstverwaltung gestärkt. Die früher völlig von Athen aus gesteuerten 54 Präfekturen und 13 Verwaltungsregionen wurden durch 13 sogenannte autonome Regionen mit volksgewählten Präsidenten und Räten abgelöst. Gleichzeitig wurde die Zahl der Gemeinden stark reduziert. Nachdem sie schon 1997 von 5750 auf 1033 gesenkt worden war, wurde sie 2011 weiter auf 325 gestutzt.

Keine Steuerautonomie

Damit haben die Gemeinden eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 34000 und sind rund zehnmal so gross wie Schweizer Gemeinden. Die sogenannte Dezentralisierung war ein Abholzen der alten, schwachen dezentralen Strukturen. Die neuen, zumeist viel zu grossen und künstlichen Gemeinden und Regionen erhielten zwar ein wenig mehr Kompetenzen, aber sie blieben finanziell fast vollständig abhängig von Athens Gnaden. Sie haben keine Steuerautonomie, und ihnen bleibt nur ein minimaler Anteil von 2 bis 4% des lokalen Aufkommens von Mehrwert- und Einkommenssteuer.

Deshalb ist nicht überraschend, dass die Steuermoral kaum gestärkt wurde und sich viele Lokalpolitiker weiterhin stärker für Transfers aus Athen als das Gedeihen der eigenen Gebietskörperschaft einsetzen. Auch die aktuelle Regierung setzt keine fruchtbaren Impulse. Sie

predigt zwar weitere Dezentralisierung, aber sie ist strikt gegen die Verteilung der Steuermittel gemäss lokalem Aufkommen und gegen lokale Steuerautonomie.

Problemlösungen könnten auch von anderen Ländern übernommen werden. Das geht umso besser, je ähnlicher die Probleme dieser Länder sind und je enger der Kontakt zu ihnen ist, also je näher sie liegen und je ähnlicher ihre Sprache und Kultur sind. Der deutschsprachige Raum ist unter anderem deshalb wirtschaftlich so erfolgreich, weil er in fünf relativ stark dezentralisierte Staaten aufgeteilt ist, zwischen denen ein besonders intensiver Ideenaustausch besteht.

Ähnlich beruht auch der Erfolg der skandinavischen Länder auf Konkurrenz und Informationsfluss zwischen den Ländern. Griechenland hat diesbezüglich schlechte



«Die negativen Eigenheiten des Wahlsystems und der Zentralisierung verstärken sich gegenseitig.»

Karten. Es hat eine eigene Sprache und Schrift, die Nachbarländer sind teils Erbfeinde, haben eine ganz andere jüngere Vergangenheit und Kultur und sind kaum bekannt für besonders effektive Politik. Umso wichtiger ist deshalb, dass Griechenland durch Dezentralisierung interne Quellen für Problemlösungen entwickelt.

Das zweite, bisher kaum diskutierte Problem Griechenlands ist sein ineffektives nationales Regierungssystem. Sein Parlament besteht aus nur einer Kammer. Die 300 Mitglieder werden mit dem sogenannten verstärkten Verhältniswahlrecht und ausschliesslich auf Basis von Parteilisten gewählt, also ohne Kumulieren und Panaschieren. Das gibt der Parteileitung, die auch die Listenerstellung leitet, übermässigen Einfluss.

Die Sitze werden entsprechend den Stimmenanteilen auf die Parteien aufgeteilt, und die Partei mit den meisten Stimmen erhält einen Bonus von fünfzig Sitzen. Zudem erhält ihr Parteiführer automatisch den Auftrag zur Regierungsbildung. Die Regierung hat mehr Macht als üblich, weil sie das Parlament teils mit Verordnungen umgehen kann. Der Staatspräsident bildet kein Gegengewicht. Er hat vorwiegend repräsentative Aufgaben und wird vom Parlament gewählt.

Damit hat Griechenland praktisch keine Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative und – anders als etwa die Schweiz mit den Ständeräten oder die USA mit dem Präsidenten und allen Parlamentariern – keine Politiker, die sich bemühen müssen, möglichst eine

Mehrheit der Wähler ihres Wahlkreises zu gewinnen. Mit diesem System wollten seine Erschaffer angeblich ein Zweiparteiensystem herbeiführen. Viel eher aber beabsichtigten sie, dass sich die zwei damals dominanten Parteien Nea Dimokratia und Pasok die Macht teilen konnten und kein Dritter ihre Klientelwirtschaft stören sollte. Als die beiden grossen Parteien dann im Strudel der Schuldenkrise untergingen und neue Parteien entstanden, konnte Syriza mit 36,3% der Stimmen 49,7% der Sitze und den Regierungsvorsitz gewinnen.

Unglaubliche Versprechen

Die negativen Eigenheiten des Wahlsystems und der starken Zentralisierung verstärken sich gegenseitig. Die Überzentralisierung verschlechtert auch die nationale Politik. Politiker und Parteien mauscheln mit im Kampf um die Mittel für die Gebietskörperschaften, statt Lösungen für die nationalen Probleme zu erarbeiten. Zugleich gibt es wegen der starken Zentralisierung nur wenige Politiker mit gut sichtbarem Leistungsausweis.

Deshalb sind die nationalen Wahlkämpfe von unglaubwürdigen Versprechen geprägt. Für die Regierung ist die Lösung der Probleme erschwert, weil sie nicht auf Ideen aus Gebietskörperschaften zurückgreifen kann. Das Bonussystem bewirkt im Normalfall, dass eine einzelne Partei die Mehrheit der Sitze hat und den Staat so zu ihren Gunsten ausnützen kann. Selbst die Drohung, dass sie bei den nächsten Wahlen die Macht verlieren kann, bremst sie nicht. Dann muss sie in der verbleibenden Zeit erst recht ihre Schäfchen ins Trockene bringen.

Was also soll Griechenland tun? Kurzfristig muss es so oder so leiden. Längerfristig kann es nur gesunden, indem es so schnell wie möglich seine Institutionen reformiert, also Ausgaben- und Einnahmekompetenzen effektiv dezentralisiert und ein Wahlsystem einführt, das den Politikern auf zentraler Ebene wirkungsvollere Anreize gibt, sich um das Wohl der Bürger zu kümmern und fruchtbare Wirtschaftspolitik statt Klientelismus zu betreiben. Die jetzige Krise und der von ihr verursachte Schleier der Ungewissheit über die künftige Machtverteilung bieten eine einmalige historische Chance zu solchen wohlfahrtsorientierten institutionellen Reformen.

bleibt die Frage, weshalb die EU bisher keine solchen Reformen gefordert hat. Das kann sie nicht, weil sie dann auch von den anderen Euroländern die gleichen Reformen einfordern müsste, wogegen sich die dort führenden Politiker natürlich wehren würden. Schliesslich sind sie mit den bisherigen Regeln an die Macht gekommen und sind nicht daran interessiert, ihre Macht nun durch bessere Regeln zu schmälern.

Reiner Eichenberger ist Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg i. Ue. und Forschungsdirektor von Crema, Center for Economics, Management and the Arts.



CLIFFORD PADEVIT
Stv. Chefredaktor
zum Thema
starker Franken

Frankenstärke spaltet Schweiz

Die Wirtschaft ächzt unter dem starken Franken. Die massive Aufwertung gegenüber dem Euro von über 1.60 Fr. im Jahr 2007 bis zur Einführung des Mindestkurses 2011 bei 1.20 Fr. steckt Unternehmen noch in den Knochen. Seit Januar braucht es nun einen weiteren Effort, um die nochmalige Aufwertung zu verdauen. Der hohe Auswertung des Frankens hat aber nicht nur Nachteile. Darum zeigt sich immer mehr: Die Frankenstärke spaltet die Schweiz, und das gleich zweifach.

Die Binnenwirtschaft floriert, die Konsumausgaben steigen substantiell. Das hat mit den Preisen zu tun, die dank günstigeren Importen ins Rutschen gekommen sind. Beispielfähig dafür stehen die Autoverkäufe, die deutlich angezogen haben. Andererseits leidet die exportorientierte Wirtschaft. Das ist die Folge höherer Preise für Schweizer Produkte für ausländische Käufer.

Aber es gibt noch einen zweiten Graben, der sich in den Halbjahresresultaten der kotierten Unternehmen zeigen wird. Die weltumspannenden Konzerne spüren die Frankenstärke wenig, wie das Beispiel des Prüfkonzerne SGS oder des Riechstoffherstellers Givaudan beweist. Bei kleineren Unternehmen aber wird die Frankenstärke voll durchschlagen, weil sie die Mehrheit der Kosten in Franken verbuchen und auch Schweizer Vorleistungen beziehen. Erste Gewinnwarnungen gab es schon.

Der Lauf der Binnenwirtschaft und die Resultate der multinationalen Konzerne dürfen deshalb nicht darüber hinwegtäuschen: Die Schweiz ist derzeit schwer getroffen. Die Anpassung der Betriebe an die neue Realität wird Arbeitsplätze kosten und auf die Konsumstimmung drücken. Die Freude über die günstigeren Preise importierter Waren könnte darum bald vergehen.