

Kiel Policy Brief

Die griechische Tragödie: Neue Episode oder Exodus?

**Klaus Schrader, David Benček
und Claus-Friedrich Laaser**

Nr. 89 | Juli 2015



Die griechische Tragödie: Neue Episode oder Exodus?

Klaus Schrader, David Benček und Claus-Friedrich Laaser

Institut für Weltwirtschaft, Kiel

1. Ein Stück mit zu vielen Episoden

Bereits zum Jahreswechsel 2012/2013 hatten Eurogruppe und EU Kommission verkündet, dass das Schlimmste vorbei wäre. Die griechische Regierung hätte die versprochenen Struktur- und Fiskalreformen umgesetzt und für die Umsetzung der verbliebenen Reformschritte wäre ein enger Zeitplan vereinbart worden (EU Commission 2013: 56). Tatsächlich sollte es noch bis in das Jahr 2014 hinein dauern, bis ein Wendepunkt in der jahrelangen Krise Griechenlands sichtbar wurde: Ein Primärüberschuss und ein leichtes Wachstum erweckten die Hoffnung auf eine Genesung des griechischen Patienten.

Gerne wurde dabei ausgeblendet, dass viele Reformmaßnahmen keineswegs beschlossen und implementiert waren und Griechenland von einer Schuldentragfähigkeit nach wie vor weit entfernt war – die wirtschaftliche Besserung reichte für eine Überwindung der Krise in keinerlei Weise aus. Schon die damalige griechische Regierung zeigte sich aber immer weniger bereit, den vereinbarten Vorgaben der Troika aus Europäischer Union (EU), Internationalem Währungsfonds (IWF) und Europäischer Zentralbank (EZB) zu folgen. Der Reformprozess kam damit bereits im Jahr 2014 ins Stocken, so dass das zweite Rettungsprogramm nicht planmäßig abgeschlossen werden konnte. Eine Verklärung der alten Regierungspolitik ist daher fehl am Platz.

Mit der Wahl der neuen Regierung aus linker Syriza und rechter Anel am 25. Januar 2015 ist die Reformpolitik de facto ausgesetzt worden. Die neue politische Führung zeigt sich nicht bereit, das vereinbarte Reformprogramm weiter umzusetzen. Stattdessen wird eine neue Politik aus höheren Staatsausgaben, Schuldenschnitt und Rückabwicklung des Reformprozesses propagiert. Das Problem dabei: Durch ihre Ankündigungs- und Verweigerungspolitik sowie durch erste „Korrekturmaßnahmen“ hat die neue Regierung maßgeblich zur Erosion der Staatseinnahmen beigetragen und eine schwere Liquiditätskrise ausgelöst, einen schleichenden „Bank Run“ provoziert, das (Rest-)Vertrauen in- und ausländischer Investoren zerstört sowie die Hilfs- und Kooperationsbereitschaft der Gläubiger auf das Letzte ausgereizt. Es besteht der Eindruck, dass weniger eine verantwortungsvolle Politik als vielmehr spieltheoretische Experimente das Regierungshandeln in Griechenland bestimmen. Es ist zu befürchten, dass statt der erhofften Genesung die griechische Tragödie um immer neue Teile ergänzt wird und sich die griechische Krise weiter verschärft.

Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend analysiert, wo die Rettungspolitik der Troika funktioniert hat und warum in Griechenland die Rettung noch nicht gelungen ist. In diesem Kontext werden die griechischen Strukturschwächen ebenso dargestellt wie der Stand der bisherigen Strukturreformen. Des Weiteren wird die griechische Schuldentragfähigkeit untersucht und geklärt, mit welchen Kosten ein Zahlungsausfall oder Schuldenschnitt verbunden wäre. Aus dieser Krisenanalyse werden abschließend Handlungsempfehlungen für die Politik abgeleitet.¹

2. Wo Rettung funktioniert und wo nicht

2.1 Auf dem Weg der Besserung

Der Erfolg der Rettungspolitik zeigt sich vordergründig darin, ob ein Krisenland das Rettungsprogramm bereits verlassen konnte.² Zu den in dieser Hinsicht erfolgreichen Ländern gehört Irland, dessen Rettung durch EU und IWF im Jahr 2011 begann und das Ende 2013 das Rettungsprogramm mit einem „clear cut“ erfolgreich abschließen konnte. Das Reformprogramm wurde weitgehend abgearbeitet, das Vertrauen in irischen Staat und Banken wurde wieder hergestellt. Ebenfalls 2011 hatte das portugiesische Rettungsprogramm begonnen, das Mitte 2014 erfolgreich beendet werden konnte. Ebenfalls in die Liste der erfolgreichen Rettungen reiht sich Spanien ein, das zwar nie ein allgemeines Rettungsprogramm in Anspruch genommen hatte, jedoch von Mitte 2012 bis Anfang 2014 Hilfen zur Bankenrekapitalisierung nutzen musste. Im Falle Zypern ist es hingegen noch offen, ob die Rettung erfolgreich sein wird. Das Programm begann erst im Mai 2013 und wird planmäßig bis 2016 weiterlaufen.³ Als unzureichend erwies sich hingegen das schon im Mai 2010 begonnene erste Rettungsprogramm für Griechenland, das schon 2012 durch ein zweites Rettungsprogramm ergänzt werden musste. Auch wenn dieses Programm jetzt bis Mitte 2015 verlängert wurde, ist kein Ende der Rettung in Sicht. Aus dieser Sicht ist Griechenland bisher der einzige Misserfolg (vgl. EU Commission 2015a).

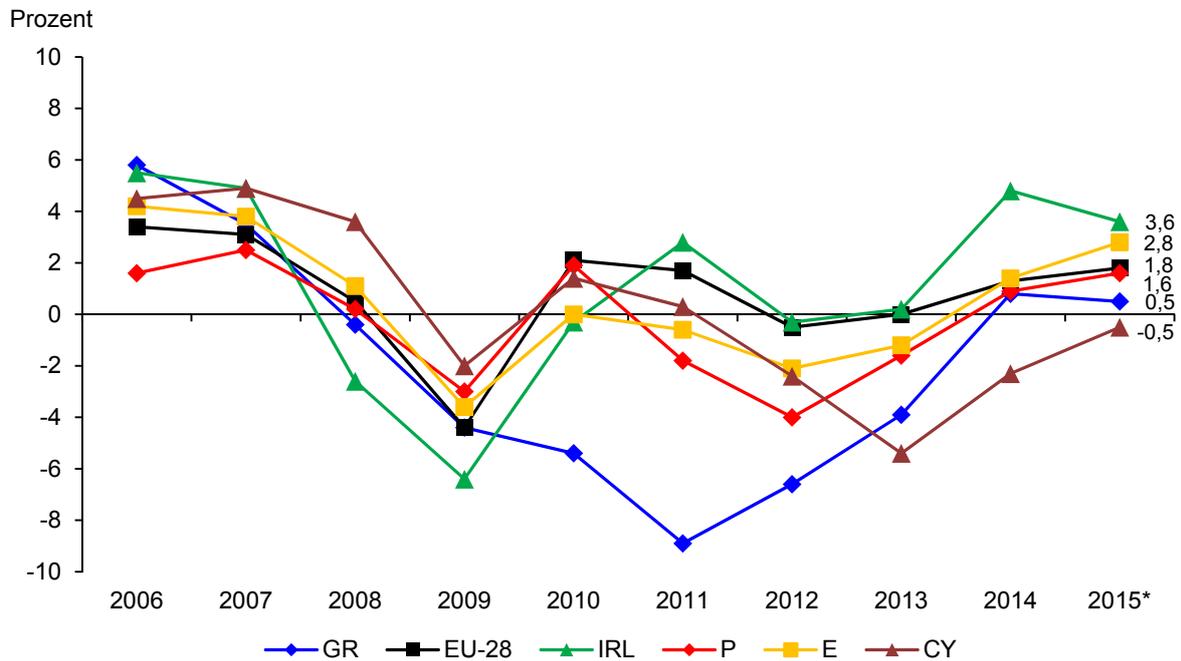
Wie erfolgreich die Rettung wirklich war, kann mit einer Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in den Krisenländern überprüft werden. Denn die Rettungspolitik sollte sich insbesondere in Wachstum und Beschäftigung niederschlagen (vgl. Abbildungen 1 und 2). Irland ist in dieser Hinsicht am erfolgreichsten gewesen: Bis 2014 stieg das jährliche Wachstum bis auf knapp 5 Prozent und auch für 2015 wird ein stabiles Wachstum im Bereich von 3,5 Prozent erwartet. Es zahlt sich aus, dass Irland an sein früheres Wachstumsmodell eines exportgeleiteten Wachstums anknüpft und damit einhergehend auch die Binnennachfrage wieder anspricht. Eine von 15 Prozent auf unter 10 Prozent sinkende Arbeitslosenquote komplettiert die irische Erholung.

¹ Dieser Beitrag knüpft an vorhergehende Analysen der griechischen Krise durch die Autoren an: Schrader, Benček und Laaser (2015, 2013a, 2013b), sowie Schrader und Laaser (2012a; 2010).

² Zur Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Krisenländern vgl. Schrader (2015: 243–244) und EU Commission (2015b).

³ Zur zyprischen Krise vgl. ausführlich Benček, Dettmer und Schrader (2013).

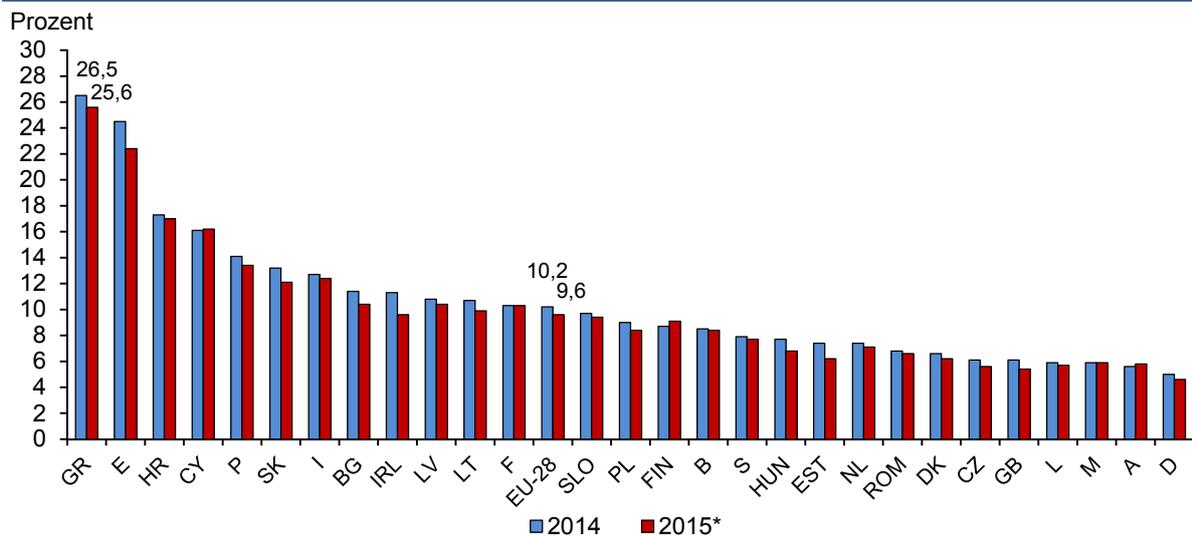
Abbildung 1:
Reales Wirtschaftswachstum in den Krisenländern der Eurozone 2006–2015^a



^aBruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (Volumen), prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr. — CY = Zypern, E = Spanien, GR = Griechenland, IRL = Irland, P = Portugal.

Quelle: EU Commission (2015b); Eurostat (2015a); eigene Darstellung und Berechnungen.

Abbildung 2:
Arbeitslosigkeit im europäischen Vergleich 2014/2015^a



^aPrognose der EU Kommission Mai 2015. — ^aHarmonisierte Arbeitslosenquoten in Prozent. — A = Österreich, B = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechische Republik, D = Deutschland, DK = Dänemark, E = Spanien, EST = Estland, F = Frankreich, FIN = Finnland, GB = Vereinigtes Königreich, GR = Griechenland, HR = Kroatien, HUN = Ungarn, I = Italien, IRL = Irland, L = Luxemburg, LT = Litauen, LV = Lettland, M = Malta, NL = Niederlande, P = Portugal, PL = Polen, ROM = Rumänien, S = Schweden, SK = Slowakei, SLO = Slowenien.

Quelle: EU Commission (2015b); Eurostat (2015b); eigene Darstellung und Berechnungen.

Auch in Portugal wurde die jahrelange Rezession mit einem Wachstum von 1 Prozent im Jahr 2014 beendet, doch fehlt es der portugiesischen Wirtschaft an Dynamik: Die prognostizierte Wachstumsrate von 1,6 Prozent für 2015 wäre unter den EU-Durchschnitt. Allerdings war Portugal neben Spanien im Vergleich der Krisenländer auch am wenigsten geschrumpft. Portugal ist es noch nicht gelungen, seine Strukturschwächen zu überwinden und an frühere Zeiten eines exportbasierten Wachstums anzuknüpfen. Doch sorgte der Rückgang der Arbeitslosigkeit auf eine Quote um 13 Prozent für eine Belebung der Binnennachfrage.⁴

Ebenso hat in Spanien die seit 2009 andauernde Rezession mit einem Wachstum von mehr als 1 Prozent im Jahr 2014 ein Ende gefunden – dank anspringender Binnennachfrage wird zudem mit einem Wachstum von fast 3 Prozent in 2015 gerechnet, der Export gilt als ein weiterer Hoffnungsträger. Der nur langsame Rückgang der spanischen Arbeitslosigkeit in Richtung der 20 Prozent-Marke ist allerdings nur unzureichend – wenn sich das gegenwärtig kräftige Wirtschaftswachstum verstetigen würde, sollte aber auch die Massenarbeitslosigkeit überwunden werden. Nach wie vor ist zudem die Jugendarbeitslosigkeit, das heißt die Arbeitslosigkeit in der Gruppe der unter 25jährigen Erwerbspersonen, mit einer Quote von mehr als 53 Prozent im Jahr 2014 auf europäischem Rekordniveau (Eurostat 2015b).

Die realwirtschaftliche Entwicklung in Zypern signalisiert hingegen kaum eine Erholung, die Wirtschaft schrumpfte auch 2014 und die Arbeitslosigkeit verharrte im 16 Prozent-Bereich. In 2015 wird noch keine Wende erwartet, die zyprische Wirtschaft wird weiter schrumpfen, wenn auch nur noch mit 0,5 Prozent. Für eine Erholung bleiben Binnennachfrage und Export weiterhin zu schwach, so dass auch die Arbeitslosigkeit auf dem Niveau von 2014 verharren dürfte. Das zyprische Rettungsprogramm läuft aber noch nicht einmal zwei Jahre, so dass die Erwartungen an eine schnelle Erholung in Zypern von vornherein niedrig waren. Hinzu kommt, dass die zyprische Wirtschaft stärker als andere EU-Volkswirtschaften an der kriselnden russischen Wirtschaft hängt.

2.2 Den Wendepunkt verpasst

Den lang ersehnten Wendepunkt schien es hingegen in Griechenland erst 2014 zu geben: Erstmals seit 2007 wuchs das griechische Sozialprodukt, wenn auch lediglich um 0,8 Prozent. Seitens des Exports, vornehmlich von touristischen Dienstleistungen, gab es einen Wachstumsbeitrag, ebenso seitens des wieder leicht anziehenden privaten Konsums. Auch auf dem Arbeitsmarkt zeigte sich zumindest ein Ende des Abwärtstrends, die Rekordarbeitslosenquote des Jahres 2013 in Höhe von 27,5 Prozent sank auf 26,5 Prozent. Von Rettung konnte zwar keine Rede sein, aber die Zukunftsaussichten hatten sich für Griechenland deutlich verbessert. Für das Jahr 2015 wurde noch im Herbst letzten Jahres ein Wachstum von 2,9 Prozent prognostiziert. Der Export sollte getragen vom Tourismus und Seetransport weiter anziehen und der private Konsum aufgrund höherer verfügbaren Einkommen und einer wachsenden Bereitschaft zum Entsparen ebenfalls größere Wachstums-

⁴ Zur Krisenentwicklung in Portugal vgl. Schrader und Laaser (2012b).

beiträge leisten. Auf dem Arbeitsmarkt wurde zwar kein Beschäftigungswunder erwartet, jedoch schien der allmähliche Abbau der Massenarbeitslosigkeit von einem 25 Prozent-Niveau aus wahrscheinlich. Diese optimistischen Prognosen basierten allerdings auf der zentrale Annahme, dass der begonnene Reformprozess weitergeführt würde: Die Liberalisierung der Märkte, die Stabilisierung der Banken, die Senkung der Lohnstückkosten, der Umbau der öffentlichen Verwaltung und die Verbesserung der Investitionsbedingungen (vgl. EU Commission 2014: 72–73).

Die optimistischen Prognosen für eine weitere Besserung in den Jahren 2015 und 2016 sind allerdings aufgrund des Politikwechsels bzw. des politischen Stillstandes in Athen revidiert worden. Noch in der Winterprognose der Kommission im Januar 2015 wurde unterstellt, dass das Reformprogramm vollständig umgesetzt würde. So wurden die Wachstumserwartungen für Griechenland trotz des schon unter der Samaras-Regierung wachsenden Reformunwillens nur leicht auf 2,5 Prozent abgesenkt (EU Commission 2015c: 75–76). In der Frühjahrsprognose der Kommission wird aufgrund der politischen Unsicherheiten ein Wachstum von nur noch 0,5 Prozent im Jahr 2015 erwartet – und dies nur unter der Bedingungen, dass Griechenland sich bis Juni auf eine Fortführung des Reformprozesses mit den Geldgebern einigt. Daran hängt auch der weiterhin optimistische Ausblick für 2016 (EU Commission 2015b: 80–81).

Die wirtschaftliche Entwicklung in Griechenland und der wirtschaftliche Ausblick hängen damit entscheidend an der Fortführung des Reformprozesses. Von einem Scheitern der Reformen in Griechenland kann daher nicht die Rede sein, da es in den letzten fünf Jahren des Rettungsprogramms nicht gelungen ist, die Reformen angemessen zu implementieren.

3. Griechenlands Strukturschwächen

3.1 Die falschen Wirtschaftsstrukturen?

Nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 – deren Folgen andere europäische Länder in den Folgejahren überwandten – wurde rasch deutlich, dass es der bislang nachfragegetriebenen griechischen Volkswirtschaft an einem nachhaltigen Geschäftsmodell mangelte. Dementsprechend gab die Europäische Kommission (EU Commission 2013: 43–49) den guten Rat aus, dass Griechenland sein Geschäftsmodell auf eine exportgeleitete Wachstumsstrategie umstellen solle.

Einen Umschwung beim griechischen Wirtschaftsmodell herbeizuführen ist freilich leichter gesagt als getan. Denn Griechenlands Exportpotential ist in der ganzen Periode seit dem Beitritt des Landes zu Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1981 nur schwach ausgeprägt gewesen (siehe Laaser 1997: 114–124). Abgesehen von geringfügigen Anpassungen haben sich die Strukturschwächen der griechischen Wirtschaft seither eher verfestigt. Analysiert man die

Beschäftigungsstrukturen des Jahres 2014 (Tabelle 1)⁵, dann zeigt sich nach wie vor ein Entwicklungsrückstand, der die wirtschaftlichen Verhältnisse in Griechenland nun schon seit Dekaden prägt. So liegt der Beschäftigtenanteil des Verarbeitenden Gewerbes mit weniger als 9 Prozent der Beschäftigten weit unter dem europäischen Durchschnitt. Zum Vergleich: In der EU-28 betrug er 2014 fast 16, in Deutschland fast 20 Prozent.⁶ In der globalen Krise ist das griechische Verarbeitende Gewerbe zudem stärker geschrumpft als die meisten anderen Sektoren – nur das Baugewerbe verzeichnete einen stärkeren Einbruch bei der Beschäftigung. Diese ungünstige Entwicklung hat sich in den letzten zwei Jahren noch fortgesetzt. Das stark geschrumpfte Verarbeitende Gewerbe beschäftigt sogar deutlich weniger Menschen als Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei – nämlich nur 70 Prozent. Auch die Beschäftigungsstrukturen innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes sind denen eines hochentwickelten Landes nicht angemessen: Zwei Drittel der Beschäftigten finden sich bei arbeitsintensiven Industrien. Wichtige Investitionsgüterindustrien, wie der Fahrzeugbau, der Maschinenbau oder die Elektrotechnik spielen dagegen nur eine geringe Rolle. Insgesamt vermittelt die griechische Industrie den Eindruck, dass es ihr an hinreichenden Produktionskapazitäten bei Investitionsgütern mit einem hohen Wertschöpfungsgehalt und einem hohen Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften mangelt (Schrader, Laaser und Benček 2013b: 9–11).

Bei den Dienstleistungsbranchen – dem Schwerpunkt der Beschäftigung in Griechenland – sind die Perspektiven für einen nachhaltigen Wachstumsstimulus kaum besser (Tabelle 1). Zwar zeigte sich der Aufschwung im Tourismus in Griechenland im Laufe des Jahres 2014 auch in den Beschäftigtenzahlen. Im Beherbergungsgewerbe und bei touristischen Dienstleistungen – etwa diejenigen von Reisebüros, die in der Statistik unter „sonstige Dienstleistungen“ geführt werden – sowie im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung zeigten sich sowohl absolute als auch relative Beschäftigungszuwächse im dritten Quartal 2014 gegenüber 2012. Hingegen nahm im anderen Schwergewicht der griechischen Dienstleistungswirtschaft – Transportwesen und Lagerei – die Beschäftigung zwischen 2012 und 2014 sogar ab. Diese Entwicklungen in der Dienstleistungsbeschäftigung ändern zudem nichts an einer alten Schwäche im griechischen Dienstleistungssektor: Dienstleistungsjobs mit geringen Qualifikationsanforderungen und dementsprechend niedrigen Einkommen machen rund ein Drittel der griechischen Dienstleistungsbeschäftigung aus. Demgegenüber entfallen auf unternehmensnahe Dienstleistungen mit guten Einkommenschancen nur etwa 15 Prozent der griechischen Beschäftigung. Jobs, die mehr oder minder dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden können – Öffentliche Verwaltung, Soziale und Gesundheitsdienste, Energie- und Wasserversorgung – mit überdurchschnittlichen Einkommen machen etwa ein Viertel der gesamten Beschäftigung aus.

⁵ Um auch die Entwicklung bei den Stärken der griechischen Wirtschaft – dem Transportwesen, vor allem Seeverkehr, und dem Tourismus – abbilden zu können, sind in Tabelle 1 die Beschäftigungsstrukturen des 3. Quartals 2014 herangezogen worden.

⁶ Zahlenangaben nach Eurostat (2015c).

Tabelle 1:
Beschäftigungsstruktur und -entwicklung in Griechenland nach Wirtschaftsbereichen
2008–2014^a

Code ^b	Wirtschaftsbereich	2014		Veränderung	
		1000	Anteil in Prozent ^c	2012/2008 ^d	2014/2012 ^e
	Insgesamt	3 529,3	100,0	-22,4	-2,3
A,B,D,E	Primärer Sektor	518,3	14,7	-6,5	0,0
A	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	456,8	12,9	-3,2	-0,1
B	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	11,4	0,3	-34,1	-7,3
D	Energieversorgung	27,2	0,8	-17,6	1,9
E	Wasserversorgung; Abwasser- u. Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	22,9	0,6	-29,3	4,6
C,F	Sekundärer Sektor	467,2	13,2	-50,3	-13,8
C	Verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren	311,5	8,8	-42,5	-9,7
F	Baugewerbe/Bau	155,7	4,4	-60,9	-21,0
G–T	Tertiärer Sektor	2 542,1	72,0	-16,8	-0,3
G	Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	624,5	17,7	-24,7	-2,8
H	Verkehr und Lagerei	166,1	4,7	-21,2	-6,2
I	Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie	332,2	9,4	-2,4	13,8
J	Information und Kommunikation	75,5	2,1	-4,9	13,4
K	Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	88,6	2,5	-25,9	-14,6
L	Grundstücks- und Wohnungswesen	5,3	0,2	-39,8	-13,1
M	Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	197,5	5,6	-16,3	-8,7
N	Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	88,5	2,5	13,0	36,8
O	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	309,1	8,8	-17,6	-2,7
P	Erziehung und Unterricht	280,3	7,9	-11,3	-0,5
Q	Gesundheits- und Sozialwesen	206,0	5,8	-10,9	-3,4
R	Kunst, Unterhaltung und Erholung	47,0	1,3	-21,8	19,3
S	Sonstige Dienstleistungen	73,4	2,1	-22,2	-2,9
T	Private Haushalte mit Hauspersonal	48,1	1,4	-37,0	-7,7

^aBeschäftigte im Alter von 15–64 Jahren; Beschäftigung auf Basis von geleisteten Arbeitsstunden; Stand 3. Quartal 2014. — ^bNACE Rev. 2 ohne Gruppe U (Exterritoriale Organisationen und Körperschaften). — ^cBeschäftigte in Prozent der Beschäftigung im 3. Quartal 2014 insgesamt. — ^dProzentuale Veränderung 3. Quartal 2012 gegenüber dem 3. Quartal 2008. — ^eProzentuale Veränderung 3. Quartal 2014 gegenüber dem 3. Quartal 2012.

Quelle: Eurostat (2015c); eigene Zusammenstellung und Berechnung.

In diesem Zusammenhang muss darauf verwiesen werden, dass verlässliche und vollständige Angaben über die aktuellen Beschäftigungszahlen im öffentlichen Sektor nicht zur Verfügung stehen. So fehlt es etwa den Zahlen der International Labour Organisation (ILO) an Aktualität: Die ILO hatte in ILO (2015a) von 2009 bis Ende 2012 einen Rückgang der Beschäftigung im gesamten öffentlichen Sektor unter Einschluss der öffentlichen Unternehmen von mehr als 1 Million auf 858 000 verzeichnet; neuere Daten sind hier aber nicht verfügbar. In einer anderen funktionellen Abgrenzung (ILO 2015b) war für 2013 noch ein Rückgang von 23 000 verzeichnet gewesen. Die Angaben bei Sotiropoulos (2014: 16), der sich auf Zahlen des „Ministry of Administrative Reform and E-Governance“ (MAREG) beruft, sind

hingegen unvollständig, indem sie die Beschäftigung in öffentlichen Unternehmen ausblenden. Danach war die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung im engeren Sinne zwischen Dezember 2012 und Dezember 2013 von 685 000 auf 658 000 gesunken. Inzwischen liegen vom MAREG (2015) zwar Zahlen bis Ende 2014 vor. Danach ist die Beschäftigung im öffentlichen Sektor im engeren Sinne bis auf 639 000 gefallen. Dabei sind aber die Beschäftigten in öffentlichen Unternehmen nach wie vor nicht enthalten, weder diejenigen der öffentlichen Unternehmen nach Kapitel A, noch diejenigen nach Kapitel B.⁷ Eigentlich hätten in den Angaben zumindest die Unternehmen nach Kapitel A enthalten sein müssen, wie es aus dem letzten IWF-Bericht zu Griechenland (IMF 2014: 121, Table 1A) geschlossen werden kann. Die Statistik in MAREG (2015) enthält aber nur den Hinweis, dass daran gearbeitet wird, diese Unternehmen im Zensus zu erfassen.

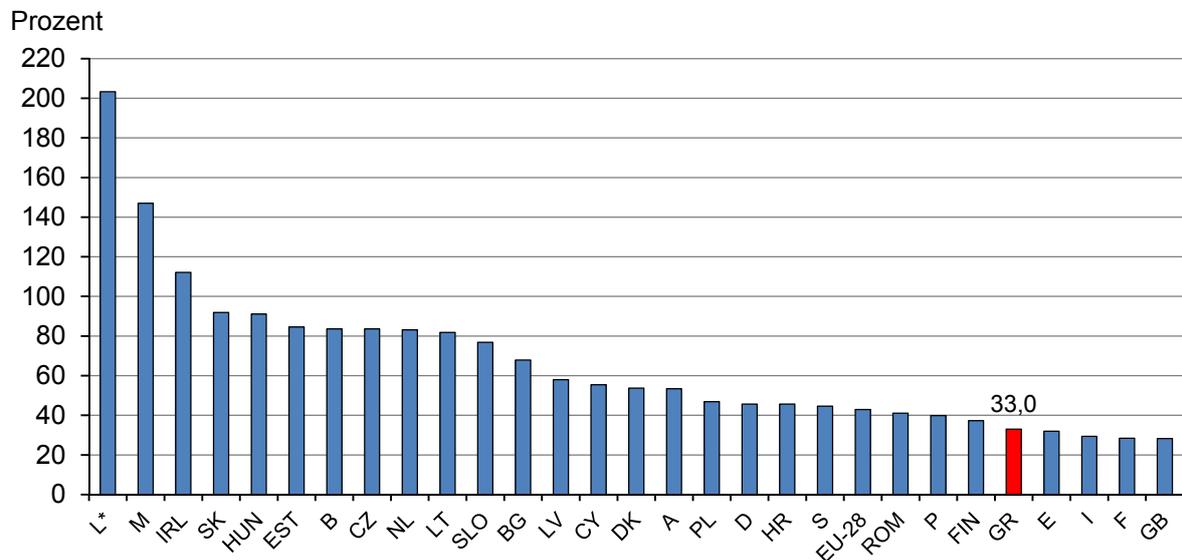
Die Schlussfolgerung aus der Strukturanalyse fällt insgesamt wenig vorteilhaft für Griechenland aus: Die sektoralen Beschäftigungsstrukturen zeigen ein niedriges Niveau an industrieller Entwicklung und bieten in Industrie und Dienstleistungssektor nur geringe Einkommenschancen. Das griechische Dilemma besteht darin, dass diese Strukturen kaum geeignet sind, ein Wohlstandsniveau aufrecht zu erhalten, an das sich die griechische Bevölkerung während des nachfragegetriebenen Booms während der vergangenen Dekade gewöhnt hat.

3.2 Außenwirtschaftliche Stärken und Schwächen

Die griechischen Wirtschaftsstrukturen lassen nicht erwarten, dass Griechenland in kurzer Frist seine Krise mit einem exportgeleiteten Wachstum überwinden kann. Mit Ausnahme des Tourismus und des Seetransports hat es die griechische Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten versäumt, sich auf den Weltmärkten mit wettbewerbsfähigen Angeboten zu etablieren. Entsprechend gering ist traditionell die Exportintensität der griechischen Volkswirtschaft (Abbildung 3), woran sich bis zum aktuellen Rand wenig geändert hat. Mit einem Anteil der Exporte von Gütern und Dienstleistungen in Höhe von 33 Prozent am Bruttoinlandsprodukt (BIP) befindet sich Griechenland weiterhin auf den hinteren Rängen. Dabei darf der Hinweis nicht fehlen, dass Griechenland als ein kleines Land mit nur kleinen Binnenmärkten wesentlich intensiver Außenhandel betreiben müsste als die größeren europäischen Volkswirtschaften. Insofern sind das Vereinigte Königreich, Frankreich, Italien und Spanien, die ausnahmslos geringe Exportintensitäten aufweisen, der falschen Maßstab. Angemessene Vergleichsländer sind daher kleinere Volkswirtschaften wie Irland, die Slowakische Republik oder Ungarn, die Exportquoten zwischen 90 und mehr als 110 Prozent aufweisen.

⁷ Kapitel A: Unternehmen, die als zum öffentlichen Sektor zugehörig klassifiziert wurden; Kapitel B: Unternehmen, an denen der Staat Minderheits- oder Mehrheitsbeteiligungen hält und die börsennotiert sind (Tovima.gr 2012).

Abbildung 3:
Exportquoten der EU-Staaten 2014^a



*Wert für 2013. — ^aExport von Gütern und Dienstleistungen in Prozent des BIP. — A = Österreich, B = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechische Republik, D = Deutschland, DK = Dänemark, E = Spanien, EST = Estland, F = Frankreich, FIN = Finnland, GB = Vereinigtes Königreich, GR = Griechenland, HR = Kroatien, HUN = Ungarn, I = Italien, IRL = Irland, L = Luxemburg, LT = Litauen, LV = Lettland, M = Malta, NL = Niederlande, P = Portugal, PL = Polen, ROM = Rumänien, S = Schweden, SK = Slowakei, SLO = Slowenien.

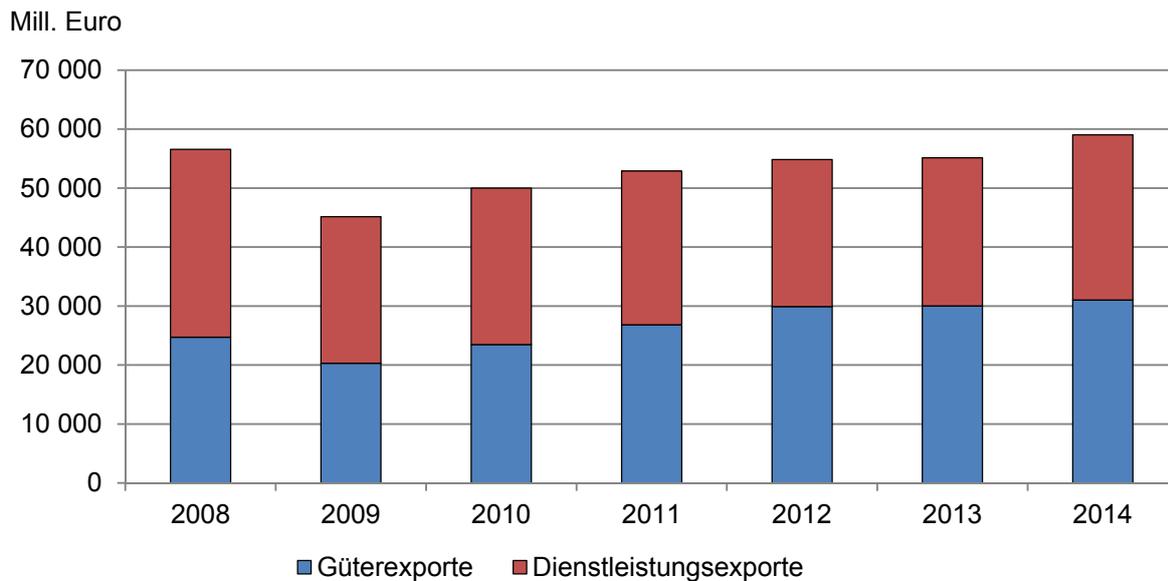
Quelle: Eurostat (2015a); eigene Darstellung und Berechnungen.

Dennoch ließe sich auch für Griechenland ein Hoffnungsschimmer erkennen, wenn die Exportintensität des letzten Vorkrisenjahres 2008 mit dem Wert von 2014 verglichen wird: Es zeigt sich eine Steigerung um fast 10 Prozentpunkte (Anhangabbildung 1). Wenn jedoch Veränderungen des BIP – der Nennergröße der Exportquote – durch die Annahme eines konstanten BIP seit 2008 ausgeblendet werden, zeigt sich nur noch eine Steigerung der griechischen Exportquote um einen Prozentpunkt. Damit ist die Schrumpfung des griechischen BIP seit 2008 ausschlaggebend für die gestiegene Exportintensität und nicht ein starkes Wachstum der Exporttätigkeit. Positiv ausgedrückt hat sich der Export der Schrumpfung des griechischen Sozialprodukts entziehen können. Ganz anders aber das Bild für Irland: Hier ist die Exportquote auch bei einer Bereinigung um BIP-Veränderungen um mehr als 30 Prozentpunkte gestiegen. Auch die bereinigten Zuwächse für Portugal (7,5 Prozentpunkte) und Spanien (5,1 Prozentpunkte) liegen deutlich über dem griechischen Anstieg.

Dieses Bild wird von der Entwicklung der Exporte von Gütern und Dienstleistungen in absoluten Werten bestätigt (Abbildung 4): Diese stiegen seit 2008 nur um etwas mehr als 4 Prozent, das Vorkrisenniveau wurde erst 2014 überschritten. Den größten Anteil an dieser Entwicklung hatte der Güterexport, der seit 2008 um fast 20 Prozent anstieg, während der Dienstleistungsexport bis 2014 immer noch um etwa 9 Prozent geringer als im Jahr 2008 ausfiel. Allerdings hatte es im Jahr 2014 mit 11 Prozent einen deutlichen Anstieg des Exports von Dienstleistungen gegeben, wobei nicht nur das Schwergewicht „Tourismus“ einen Beitrag leistete. Diese Zuwächse im Export waren allerdings zu gering, um das Leistungsdefizit

Griechenlands substantiell abzubauen. Entscheidend war vielmehr der seit 2008 jeweils um fast 35 Prozent gesunkene Import von Gütern und Dienstleistungen, der das griechische Leistungsbilanzdefizit 2014 auf etwa 2 Prozent begrenzte (vgl. Bank of Greece 2015).

Abbildung 4:
Griechische Güter- und Dienstleistungsexporte 2008–2014 (in Mill. Euro)

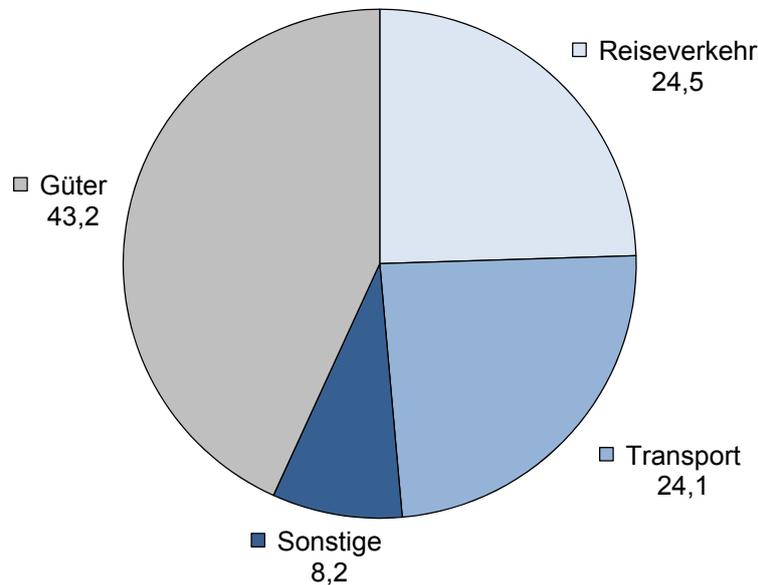


Quelle: Eurostat (2015a); eigene Darstellung und Berechnungen.

Wie aufgrund der griechischen Beschäftigungsstruktur zu erwarten ist, lag auch im Jahr 2014 der Exportschwerpunkt Griechenlands bei den Dienstleistungen, auf die ein Anteil von mehr als 56 Prozent entfiel (Abbildung 5). Der Dienstleistungsexport wird wiederum sehr stark von Reiseverkehrsdienstleistungen (Tourismus) und Transportdienstleistungen, die zu fast 90 Prozent aus Seetransporten bestehen, dominiert. Nur eine geringe Rolle spielen mit einem Anteil von etwa 8 Prozent am Gesamtexport die sonstigen Dienstleistungen, worunter vornehmlich unternehmensbezogene Dienstleistungen fallen. Insbesondere bei letzteren ist ein hoher Wertschöpfungsanteil und Humankapitaleinsatz zu vermuten, anders als im griechischen Schwerpunktbereich Tourismus.

Der im Jahr 2014 wieder stark gewachsene Export touristischer Dienstleistungen ist vornehmlich auf sinkende Preise und Steuersenkungen zurückzuführen. Ohne Zweifel hat Griechenland hier ein großes Potential, jedoch zeigen Analysen über die griechische Tourismusbranche, dass in den letzten Jahren zu wenig in moderne Strukturen und Angebote investiert wurde – im Gegensatz zu anderen Mittelmeerländern, die im Qualitätswettbewerb erfolgreicher als Griechenland bestehen können (McKinsey 2011: 39–43). Das andere Dienstleistungsstandbein Griechenlands, der Seetransport, ist stark von der Weltkonjunktur abhängig, was in den letzten Jahren zu stark schwankenden Kapazitätsauslastungen geführt hat. Zudem kann dieser Sektor aufgrund der hohen Kapitalintensität des Geschäfts nur wenig zum Abbau der griechischen Massenarbeitslosigkeit beitragen.

Abbildung 5:
Sektorale Struktur des griechischen Exports 2014^a



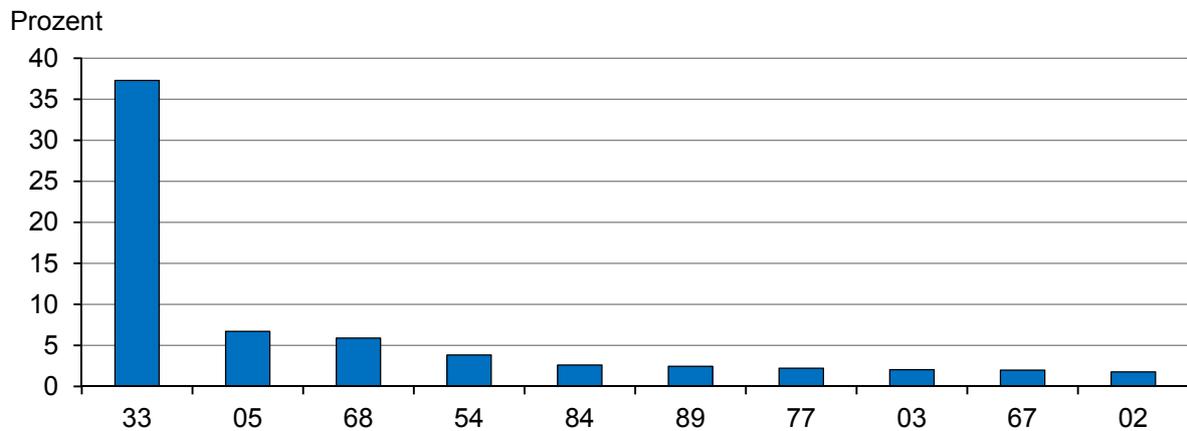
^aExport je Sektor in Prozent des Gesamtexports.

Quelle: Bank of Greece (2015); eigene Darstellung und Berechnungen.

Im Güterexport zeigen sich vergleichbare Schwächen Griechenlands, wenn die sektorale Exportstruktur betrachtet wird. Griechenland ist nur in geringem Maß in internationale Wertschöpfungsketten der Industrie eingebunden, technologie- bzw. humankapitalintensive Produkte aus griechischer Produktion sind eine Seltenheit auf den Weltmärkten. Die griechischen Exporte sind vielmehr auf rohstoffintensive und arbeitsintensive Produkte sowie auf Agrargüter fokussiert.⁸ Griechenland steht damit in einem Preiswettbewerb mit Niedriglohnländern, den es ohne spürbare Wohlstandsverluste nicht gewinnen kann. Die technologische Lücke, die sich dabei öffnet, besteht nicht nur gegenüber hochentwickelten Industrieländern, sondern zunehmend auch gegenüber aufholenden Volkswirtschaften Asiens und Osteuropas. Diese Strukturchwäche Griechenlands kann exemplarisch mit den 10 wichtigsten Exportgruppen im Jahr 2014 illustriert werden (Abbildung 6): Bei den Exporten dominieren Erdöl und Erdölserzeugnisse mit einem Anteil von 37,5 Prozent am gesamten Güterexport – obwohl Griechenland Importeur von Erdöl und keineswegs ein Förderland ist. Es liegt nahe, dass in Griechenland Erdölprodukte mit überschaubarer eigener Wertschöpfung durchgehandelt werden und den Außenhandel verzerren (vgl. Schrader, Benček und Laaser 2013b: 18f.) Danach folgt schon der Export von Früchten und Gemüse sowie von Nichteisenmetallen. Selbst hinter den medizinischen und pharmazeutischen Erzeugnissen stehen weniger Produkte aus eigener Forschung und Entwicklung, sondern vielmehr Generika und Lizenzproduktionen.

⁸ Zur Analyse der sektoralen Außenhandelsstrukturen Griechenlands auf Basis des Faktorintensitäten-Konzepts vgl. Schrader, Benček und Laaser (2013b: 19–21).

Abbildung 6:
Griechenlands Hauptexportgüter 2014a



aExport pro Gütergruppe in Prozent des Güterexports insgesamt.

SITC Codes Griechenland

33	Erdöl, Erdölerzeugnisse und verwandte Waren	89	Verschiedene bearbeitete Waren
05	Gemüse und Früchte	77	Elektrische Maschinen, Apparate, Geräte und Einrichtungen etc.
68	NE-Metalle	03	Fisch, Krebstiere etc. (aus Aquakultur)
54	Medizinische und Pharmazeutische Erzeugnisse	67	Eisen und Stahl
84	Bekleidung und Bekleidungszubehör	02	Milch und Milcherzeugnisse; Vogeleier

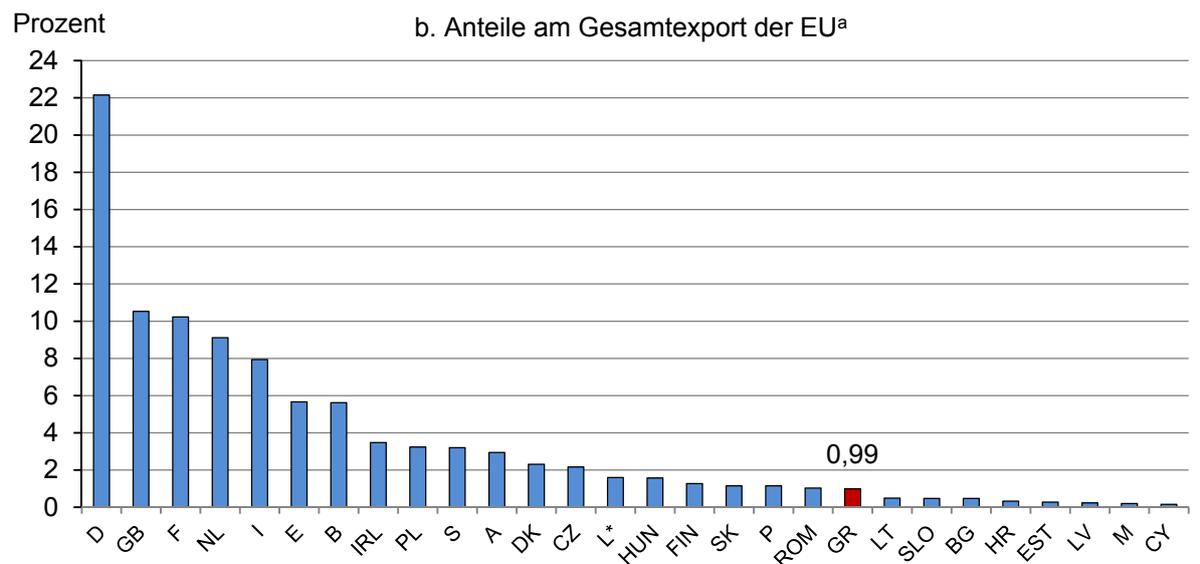
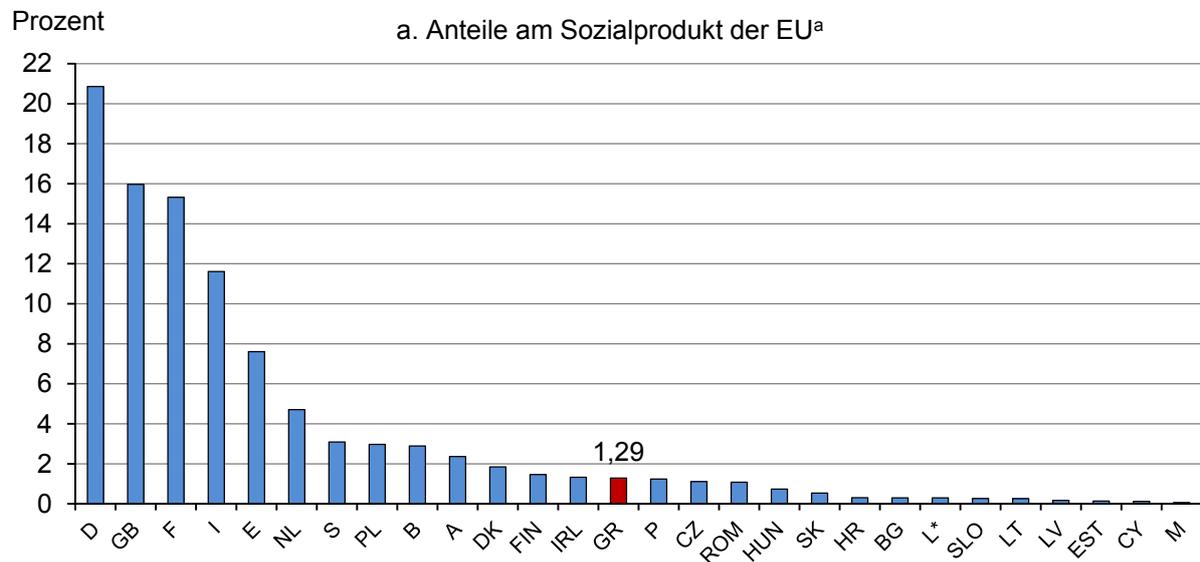
Quelle: Eurostat (2015d); eigene Darstellung und Berechnungen.

Diese Strukturschwächen machen deutlich, dass es in Griechenland nicht nur darum geht, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Einen internationalen Lohnwettbewerb kann der Standort Griechenland nicht bestehen. Die griechische Wirtschaft bedarf vielmehr einer grundlegenden Modernisierung, um technologische Lücken zu schließen, die sich während der vergangenen Jahrzehnte immer weiter geöffnet haben. Der griechischen Politik ist es seit Jahrzehnten nicht gelungen, wettbewerbsfähige unternehmerische Rahmenbedingungen herzustellen und damit ausreichend Investoren anzuziehen, die mit ihrem Kapital auch den notwendigen Technologietransfer bewerkstelligen könnten (vgl. Kapitel 6 und Laaser 1997: 132–134, 146–147).

4. Das fehlende wirtschaftliche Gewicht Griechenlands

Die wirtschaftliche Schwäche Griechenlands spiegelt sich auch in einem geringen wirtschaftlichen Gewicht im Vergleich der EU-Länder wider. Auf die griechische Volkswirtschaft entfiel 2014 lediglich ein Anteil von 1,3 Prozent am europäischen Sozialprodukt (Abbildung 7a). Der Anteil der griechischen Exporte von Gütern und Dienstleistungen am Gesamtexport der EU war mit knapp 1 Prozent sogar noch geringer (Abbildung 7b). Ein nur unwesentlich höherer griechischer Anteil an den EU-Importen ergänzt dieses Bild.

Abbildung 7:
Das wirtschaftliche Gewicht Griechenlands in der EU 2014

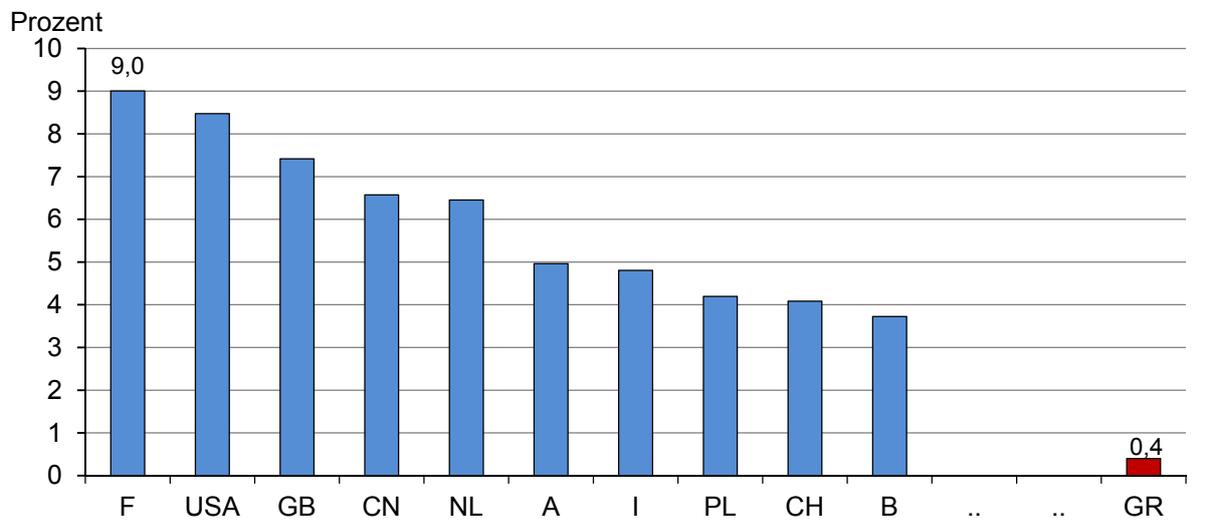


*Geschätzt. — ^aAnteile der nationalen BIP am BIP der EU-28 in Prozent. — ^bAnteile der Exporte von Gütern und Dienstleistungen am Export der EU-28 in Prozent. — A = Österreich, B = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechische Republik, D = Deutschland, DK = Dänemark, E = Spanien, EST = Estland, F = Frankreich, FIN = Finnland, GB = Vereinigtes Königreich, GR = Griechenland, HR = Kroatien, HUN = Ungarn, I = Italien, IRL = Irland, L = Luxemburg, LT = Litauen, LV = Lettland, M = Malta, NL = Niederlande, P = Portugal, PL = Polen, ROM = Rumänien, S = Schweden, SK = Slowakei, SLO = Slowenien.

Quelle: Eurostat (2015a); eigene Darstellung und Berechnungen.

Es ist daher wenig überraschend, dass Griechenland auch für den deutschen Außenhandel nur eine untergeordnete Rolle spielt. Im Jahr 2014 gingen gerade einmal 0,4 Prozent der deutschen Güterexporte nach Griechenland, der Anteil Frankreichs, des deutschen Hauptexportpartners, betrug mehr als das 20fache (Abbildung 8). Damit hat sich das relative Gewicht des deutschen Griechenlandexports im Zuge der Wirtschaftskrise etwa halbiert. Als

Abbildung 8:
Die wichtigsten deutschen Exportpartner 2014^a

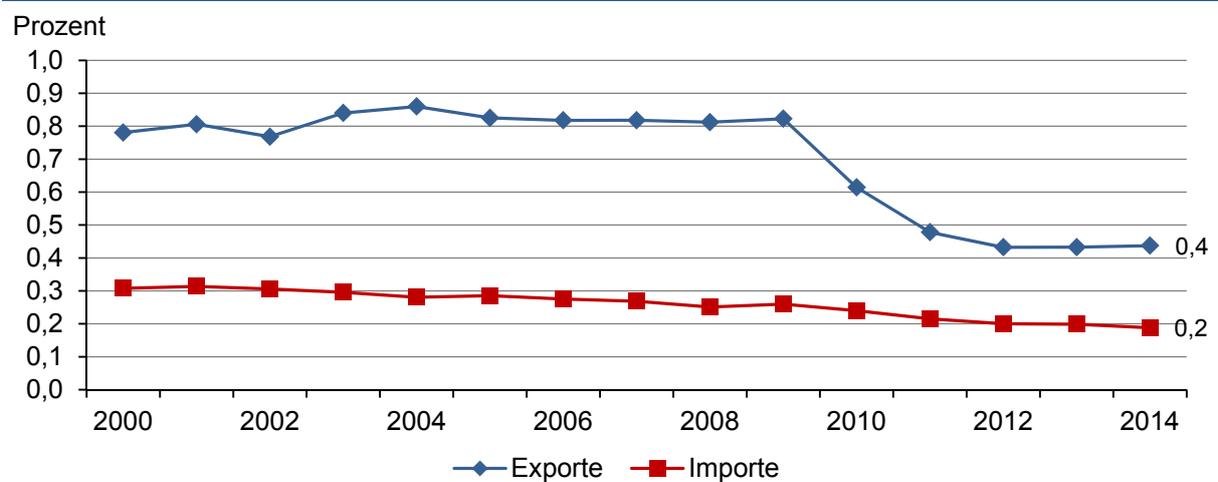


^aAnteile am Güterexport insgesamt in Prozent. — A = Österreich, B = Belgien, CH = Schweiz, CN = Volksrepublik China, F = Frankreich, GB = Vereinigtes Königreich, GR Griechenland, I = Italien, NL = Niederlande, PL = Polen, USA = Vereinigte Staaten von Amerika.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015); eigene Darstellung und Berechnungen.

Importpartner Deutschlands mit einem Anteil von zuletzt 0,2 Prozent am deutschen Gesamtimport hatte Griechenland schon in der Vergangenheit nur eine untergeordnete Rolle gespielt (Abbildung 9). Diese geringe Bedeutung Griechenlands als Außenhandelspartner ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass griechische Standorte kaum in internationale Wertschöpfungsketten eingebunden sind. Ein weiteres Wegbrechen griechischer Märkte wäre daher nicht nur für Deutschland mit geringen Einbußen verbunden.

Abbildung 9:
Die Bedeutung Griechenlands für den deutschen Außenhandel 2000–2014^a



^aAnteile in Prozent des Güterexports bzw. Güterimports insgesamt.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015); eigene Darstellung und Berechnungen.

5. Verschleppte Strukturreformen

Die hier beschriebenen strukturellen Schwächen der griechischen Wirtschaft lassen einen Strukturwandel, der von der Politik aktiv befördert wird, umso dringlicher erscheinen. Schon zu Beginn der Griechenlandkrise im Jahr 2010 zeigte sich die Notwendigkeit umfassender Strukturreformen, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Griechenland wieder herzustellen und damit die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wachstum und ein Ende der Schuldenkrise zu schaffen. Der Reformbedarf betraf insbesondere die Steigerung der Wettbewerbsintensität auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten, die Flexibilisierung und Öffnung der Arbeitsmärkte sowie darüber hinaus die Vereinfachung des Steuersystems und eine finanzielle Entlastung des Staates bei Renten und Pensionen (vgl. Schrader und Laaser 2010: 546). Zudem wurde insbesondere durch eine Studie der OECD (2011) deutlich, dass die griechische Staatsverwaltung mit der Durchführung komplexer Reformen völlig überfordert ist und externer Expertenhilfe bedarf. Diesen Reformstau und das Unvermögen griechischer Bürokratie spiegelte das „Doing Business Ranking 2011“ der Weltbank, das für 183 Länder die Qualität der unternehmerischen Rahmenbedingungen evaluierte, deutlich wider. Griechenland erreichte nur Rang 109 und damit den letzten Platz sowohl im Vergleich der EU- als auch der OECD-Länder (World Bank 2015).

Der seitdem auf Druck der Euroländer und des IWF in Gange gekommene Reformprozess ist trotz aller Verzögerungen und Umsetzungsdefizite nicht wirkungslos an den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen vorbei gegangen. Im „Doing Business Ranking 2015“ erreicht Griechenland Rang 61 von 189 Ländern, was auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen hindeutet. Dennoch schnitt Griechenland im Vergleich der EU-Staaten immer noch schlecht ab, lediglich Zypern auf Rang 64 blieb noch hinter Griechenland zurück. Dabei zeigte sich, dass die griechischen Schwachstellen trotz der Reformen fortbestehen: Die fehlende Durchsetzbarkeit von Verträgen (Rang 155) und die Mängel bei der Registrierung von (Immobilien-)Eigentum (Rang 116) erweisen sich weiterhin als die größten Hindernisse für die unternehmerische Tätigkeit in Griechenland (World Bank 2015). Damit bleibt Griechenland auch hinter den anderen Euro-Krisenländern Irland (Rang 13), Portugal (Rang 25) und Spanien (Rang 33) deutlich zurück.⁹

Ein vergleichbares Bild für Griechenland ergibt der „Global Competitiveness Index“ des World Economic Forums (WEF) (2014: 26, 194f.), der neben den institutionellen auch die ökonomischen Rahmenbedingungen bewerte. Die Verbesserung Griechenlands von Rang 91 auf Rang 81 (von 144 Ländern) im Jahr 2014 wird zwar positiv hervorgehoben und dem in Gang gekommenen Reformprozess zugeschrieben. Doch Steigerungen bei der Funktionstüchtigkeit der Gütermärkte (Rang 85), der Wettbewerbsintensität (Rang 71) und der Flexibilität auf den

⁹ Auch auf der von der Weltbank zusätzlich ausgewiesenen kardinalen Skala für die Qualität der Rahmenbedingungen von 0 bis 100 („Distance to Frontier“-Werte) zeigt sich ein deutlicher Abstand Griechenlands (67) zu Spanien (73), Portugal (76) und Irland (80), zumal Veränderungen auf dieser Skala nur in kleinen Schritten erfolgen, sofern nicht ein Radikalumbau der Rahmenbedingungen geschieht.

Arbeitsmärkten (Rang 117) sind Verbesserungen, die auf einem niedrigen Ausgangsniveau stattgefunden haben. Hinzu kommt, dass sich bei den vom WEF identifizierten Schwachstellen Griechenlands wenig gebessert hat: Die Effizienz des Regierungshandelns (Rang 129), der Zustand der Finanzmärkte (Rang 130), die Solidität der Banken (Rang 141) und der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten (Rang 136) belegen weiterhin hintere Ränge und signalisieren dringenden Reformbedarf. Gleiches gilt für Bereiche wie Humankapitalbildung und Forschung und Entwicklung, von denen die Modernisierung der griechischen Wirtschaft ausgehen sollte.

Größere Fortschritte scheiterten in der Vergangenheit daran, dass die mit der Verabschiedung des ersten Rettungspakets im Jahr 2010 in Gang gesetzten Reformen zum Teil immer wieder verschoben oder nicht vollständig umgesetzt wurden. Es bedurfte eines detaillierten Reformkalenders, um gegen den griechischen Widerstand auf politischer und administrativer Ebene die Reformprojekte voranzutreiben. So zeigte eine Zwischenbilanz des Reformprozesses im Jahr 2013 mehr oder minder große Erfolge, allerdings auch weiteren Handlungsbedarf (Schrader, Benček und Laaser 2013b: 39ff). Als Baustellen erwiesen sich weiterhin: die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte (Lohnfindung, Kündigungsschutz, Staatsbedienstete), die Liberalisierung regulierter Berufe (Zugangsbeschränkungen), die Einzelhandelsliberalisierung (Investitionshemmnisse), die Marktöffnung im Transportgewerbe, die Deregulierung des Energiesektors, die Erleichterung unternehmerischer Tätigkeit, die Privatisierung staatlichen Eigentums sowie die Reform des Justizwesens (Verfahrensdauer). Weitere Reformbaustellen wie eine grundlegende Verwaltungsstrukturreform, die Restrukturierung des Banksektors und eine nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherung kamen hinzu. Es zeigte sich allerdings schon damals, dass viele Reformprojekte schleppend verliefen oder über eine politische Willensbekundung nicht hinaus kamen – die Umsetzungsdefizite waren erheblich.

In seinem bisher letzten Bericht zum Verlauf des griechischen Reformprozesses konstatiert der IWF (IMF 2014: 17–24, 29, 54) zwar Fortschritte in diesen Bereichen, weist aber zugleich auf weiterhin bestehende Umsetzungs- und Zielerreichungsdefizite und politischen Handlungsbedarf hin. Exemplarisch erscheint etwa der Stand des Privatisierungsprozesses: Statt der ursprünglich geplanten Privatisierungserlöse in Höhe von 50 Mrd. Euro wurde die Zielgröße auf zuletzt 22,4 Mrd. Euro reduziert. Die Privatisierungsbehörde, die in den letzten Jahren durch Führungswechsel geschwächt wurde, fehlt es an Kontrollrechten gegenüber den zu privatisierenden Unternehmen, was mit mangelnder politischer Unterstützung einhergeht. So ist es bezeichnend, dass der griechische Staat etwa 70 000 von ihm nicht genutzte Grundstücke besitzt, aber aufgrund von ungeklärten Eigentumstiteln und illegaler Inanspruchnahme durch Private und Unternehmen keine vollständige Verfügungsgewalt über diese hat. Ein Verkauf hängt zudem an einen langwierigen Genehmigungsprozess, der planerische Belange ebenso einschließt wie Umwelt- oder Denkmalschutzprüfungen.

Damit war der Reformprozess trotz aller Auflagen und Kontrollen seitens der Gläubigerinstitutionen bereits durch die Vorgängerregierungen in den letzten Jahren verschleppt und trotz Fortschritten in einzelnen Bereichen keineswegs erfolgreich abgeschlossen worden. Es ist daher kontraproduktiv, dass die im Januar an die Macht gekommene Regierungskoalition einen Reformstopp verhängt hat und die Rückabwicklung bisheriger Strukturereformen in Be-

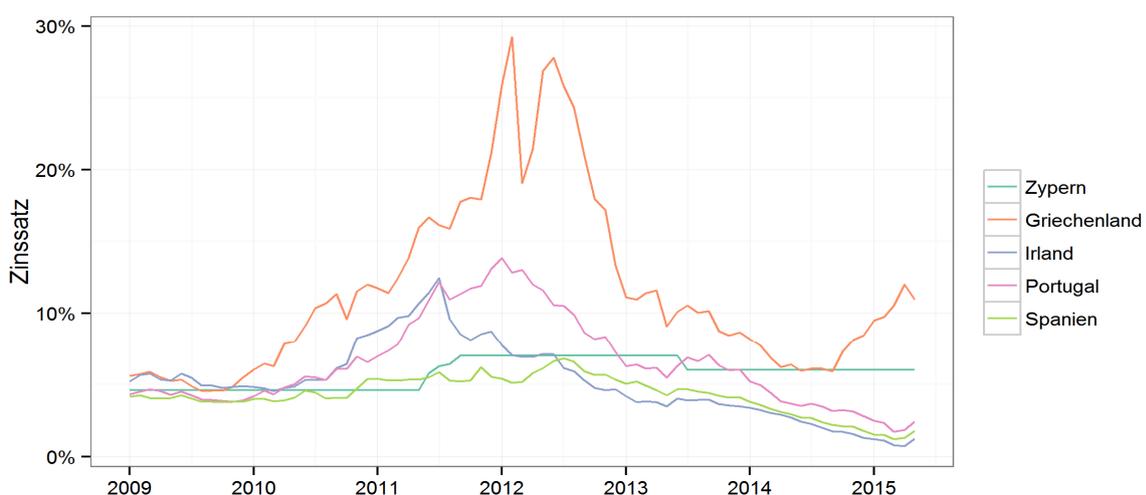
tracht zieht. Darauf zielen das Gesetzespaket für die Rückabwicklung der Reformen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz oder die Aussetzung des Privatisierungsprogramms.¹⁰ Es wird dabei ignoriert, dass durch die Verschleppung des Reformprozesses die Attraktivität des Standorts Griechenland für in- und ausländische Investoren noch weiter sinkt und die Wende zu einer positiven Wirtschaftsentwicklung in weite Ferne gerückt wird.

6. Untragbare Schulden

6.1 Die Schuldentragfähigkeit Griechenlands

Während der vergangenen fünf Jahre wurden Hilfspakete geschnürt und Reformprogramme entworfen, um Griechenland vor einer Staatspleite zu bewahren und den Rückweg zu einer eigenständigen Kapitalmarktfinanzierung zu ebnen. Die einzigen Maßnahmen, die dabei zumindest in Ansätzen zu einer fiskalischen Entlastung führten, waren der Schuldenschnitt auf privat gehaltene Staatsanleihen im Februar 2012 sowie das Schuldentrückkaufprogramm im November/Dezember 2012. In Abbildung 10 wird diese Entwicklung anhand der Sekundärmarktzinssätze für zehnjährige Staatsanleihen deutlich. Zudem zeigt der internationale Vergleich mit den übrigen Krisenländern, wie weit Griechenland seit Beginn des Jahres zurückgeworfen wurde: Während die Risikoaufschläge für Irland, Portugal und Spanien seit ihren jeweiligen Krisenhöhepunkten stetig zurückgegangen und inzwischen auf einem Niveau angelangt sind, das den Ländern eine eigenständige Kapitalmarktfinanzierung ermöglicht, werden

Abbildung 10:
Harmonisierte Zinssätze auf zehnjährige Staatsanleihen



Quelle: EZB (2015); eigene Darstellung.

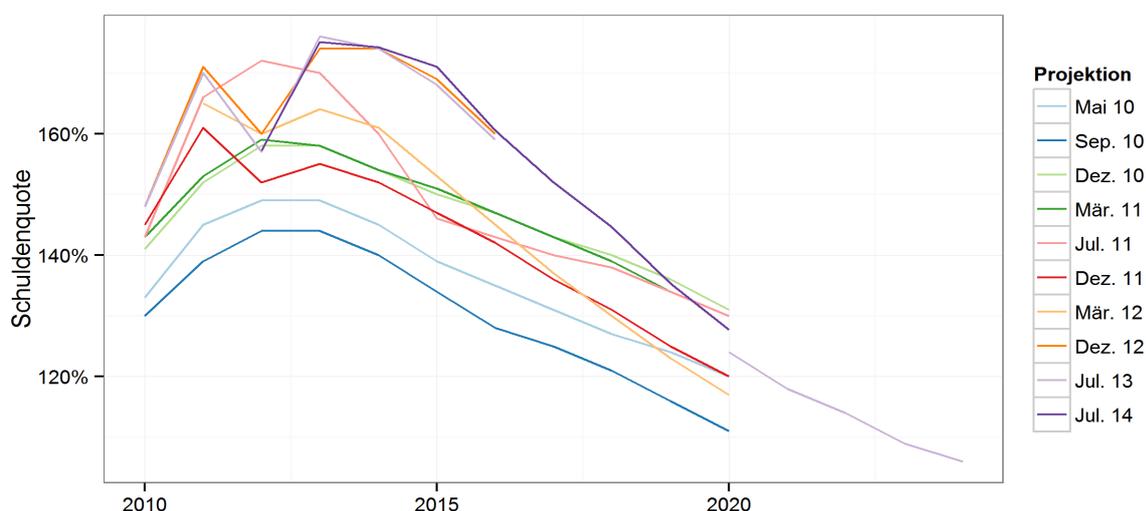
¹⁰ Vgl. etwa FAZ v. 26.02.15 „Athen braucht ein neues Hilfspaket“, FAZ v. 30.03.15 „Die Verhandlungen der Gläubiger mit Athen stecken fest“, FAZ v. 22.04.15 „Keine Lösung für Griechenland in Sicht“.

griechische Staatsanleihen wieder zu mehr als 10 Prozent Rendite gehandelt.¹¹ Bis zum Ende des Jahres 2014 schien Griechenland auf einem guten Weg zu sein und sich zumindest aus Sicht des Marktes den anderen Ländern der Gruppe anzunähern. Doch die extreme politische Unsicherheit und der zum Stillstand gekommene Reformprozess seit Beginn des Wahlkampfes zur Parlamentswahl im Januar 2015 haben die Renditen für griechische Staatsanleihen am Sekundärmarkt wieder in die Höhe schnellen lassen, so dass eine Rückkehr an den Kapitalmarkt in weite Ferne gerückt ist.

Die unverändert hohe Schuldenquote Griechenlands von rund 170 Prozent des BIP ist inzwischen fiskalisch irrelevant für die kommenden Jahrzehnte, da der Großteil von EU-Staaten und Institutionen gehalten wird, die bereits einer späteren Tilgung und sehr niedrigen Zinszahlungen zugestimmt haben. Trotzdem müssen auch diese Schulden zu einem zukünftigen Zeitpunkt refinanziert werden – möglichst ohne bilaterale Kredite zu Sonderkonditionen. Deshalb lohnt noch immer ein Blick auf die griechische Schuldendynamik, um die Entwicklung ihrer Tragfähigkeit besser abschätzen zu können.

Laut der letzten verfügbaren Projektion der damals noch als Troika bezeichneten Institutionen sollte das Jahr 2015 einen Wendepunkt für die griechische Staatsschuld darstellen, um sie bis zum Jahr 2020 auf etwa 128 Prozent des BIP zu reduzieren (IMF 2014). Doch wie Abbildung 11 verdeutlicht, mussten derartige Projektionen seit Ausbruch der Staatsschuldenkrise immer wieder revidiert und an die schlechte wirtschaftliche Entwicklung angepasst werden. Der projizierte Wendepunkt wurde bisher immer wieder in die Zukunft verschoben.

Abbildung 11:
Entwicklung der Schuldenquotenprojektionen für Griechenland (in Prozent des BIP)



Quelle: EU Commission (2012a, 2012b); IMF (2010a, 2010b, 2010c, 2011a, 2011b, 2011c, 2013, 2014); eigene Zusammenstellung.

¹¹ Der für Zypern von der EZB ausgewiesene Zinssatz gibt nur die Nominalrendite der letzten Anleihe an und stellt somit keinen aktuellen Marktzins dar. Grund hierfür ist, dass der Markt für zyprische Staatsanleihen zu klein ist, um einen vergleichbaren Sekundärmarktzins mit einer Restlaufzeit von zehn Jahren zu errechnen.

Um die Schulden tragfähigkeit unabhängig von derartigen Projektionen zu beurteilen, hilft es den benötigten Primärüberschuss Griechenlands zu errechnen, der die Schuldenquoten langfristig zumindest stabilisieren würde. Er ist definiert als

$$p^* = \frac{i - g}{1 + g} d.$$

Verwendet man den aktuellen Sekundärmarktzins für zehnjährige Staatsanleihen als durchschnittlichen Zins i sowie die aktuelle Staatsschuldenquote d , kann der benötigte Primärüberschuss beispielhaft für zwei nominale Wachstumsszenarien von $g = 2$ Prozent und $g = 4$ Prozent errechnet werden: Demnach müsste Griechenland Primärüberschüsse von 14,9 Prozent bzw. 11,4 Prozent erzielen. Dieses Niveau ist vollkommen unrealistisch, da ein Wert von 5 Prozent als obere Schwelle einer tragfähigen Verschuldung angesehen werden kann (Bencek und Klodt 2011). Höhere Primärüberschüsse sind insbesondere mittel- und langfristig nicht erreichbar.

Da bisher nur außerordentliche Maßnahmen wie der Schuldenschnitt, die Ankündigung der EZB zu unbegrenzten Anleihekäufen sowie das Schuldenrückkaufprogramm Griechenlands zu einem signifikanten Rückgang des benötigten Primärüberschusses führten, sollte auch zu diesem Zeitpunkt ein Schuldenschnitt nicht ausgeschlossen werden, um Griechenland zu einer eigenständigen Kapitalmarktfinanzierung zu verhelfen. Die Höhe eines solchen Schnitts hängt unter anderem davon ab, wie stark der Markt auf eine sinkende Schuldenquote reagieren würde. Unterstellt man einen Rückgang des Marktzinses zwischen 3 und 7 Basispunkten pro Prozentpunkt niedrigerer Schuldenquote (Baldacci und Kumar 2010), wäre (bei einem nominalen Wachstum von 2 Prozent) ein Schnitt zwischen 35 Prozent und 50 Prozent notwendig, um Griechenlands benötigten Primärüberschuss unter die kritische Schwelle von 5 Prozent zu senken.

6.2 Die Kosten eines Zahlungsausfalls oder Schuldenschnitts

Im Falle eines direkten oder indirekten Schuldenschnitts lägen die Kosten hauptsächlich bei den Gläubigerstaaten, die inzwischen rund 80 Prozent der griechischen Staatsschuld halten. Die Beteiligung Deutschlands an diesen Kosten lässt sich wie folgt errechnen: Am ersten, bilateralen Rettungspaket hat sich Deutschland mit 15,2 Mrd. Euro beteiligt. Aufgrund des deutschen IWF-Anteils in Höhe von 6,1 Prozent würden hierzu weitere 0,5 Mrd. Euro kommen. Aus dem zweiten Rettungspaket der Euroländer mit Hilfen des Europäischen Finanzaufsichtssystems (EFSF) wurden bisher knapp 131 Mrd. Euro ausgezahlt, wobei Deutschland hiervon einen Anteil von 38,1 Mrd. Euro hält. Aus dem IWF-Paket kommen für Deutschland weitere 0,7 Mrd. Euro hinzu. Schließlich sind auch die von der EZB gehaltenen griechischen Staatsanleihen zu berücksichtigen, die im Falle eines Schuldenschnitts wahrscheinlich an die Euroländer abgetreten werden müssten, da sich die EZB sonst direkt an der Finanzierung der griechischen Staatsschuld beteiligen würde. In der Bilanz der EZB ste-

hen griechische Anleihen im Wert von rund 27 Mrd. Euro – nach dem Kapitalschlüssel der EZB beträgt der deutsche Anteil somit 4,5 Mrd. Euro.

Insgesamt betragen die für Deutschland möglichen Verluste somit 59 Mrd. Euro. Ein oben skizzierter Schuldenschnitt zwischen 35 Prozent und 50 Prozent ginge daher mit Kosten von 20,7 bis 29,5 Mrd. Euro einher. Dies setzt allerdings voraus, dass Griechenland im Euro bleibt und seine restlichen Schulden während der kommenden Jahrzehnte bedienen wird. Bei einem Konkurs Griechenlands und anschließendem Austritt aus der Eurozone kämen zu den genannten 59 Mrd. Euro weitere entgangene Forderungen aus ELA-Zahlungen und aus dem Target-System hinzu. Laut Sinn (2015) betrüge der mögliche Verlust Deutschlands in diesem Fall 87 Mrd. Euro.

7. Mit Reformen aus der Krise

Die Krisenanalyse verdeutlicht, dass Strukturreformen für die Entwicklung einer soliden Wachstumsbasis unverzichtbar sind. Ein angemessenes Wirtschaftswachstum wird wiederum benötigt, um eine tragfähige Staatsverschuldung zu erreichen und eine Erosion der sozialen Bedingungen in Griechenland zu verhindern. Der ständige Druck auf die griechische Politik, die Reformen zügig voranzutreiben und einen präzisen Reformkalender abzuarbeiten, ist angesichts der schlechten Erfahrungen mit vollmundigen Reformversprechen der Vergangenheit eine Notwendigkeit. Die Praxis einer engmaschigen Vor-Ort-Evaluierung und -Begleitung des Reformprozesses durch die „Troika-Institutionen“ ist unverzichtbar.

Allerdings wird die Überwindung der Strukturkrise in Griechenland auch nicht dadurch erleichtert, wenn die Erwartungen an Griechenland zu hoch gesteckt werden. Strukturreformen brauchen ihre Zeit, insbesondere wenn parallel eine funktionstüchtige Staatsverwaltung erst aufgebaut werden muss. Ein Reformprozess, der über mehrere Jahrzehnte verschleppt wurde, kann von Griechenland nicht in wenigen Jahren nachgeholt bzw. erfolgreich implementiert werden. Hier steht aber die Frage im Raum, warum in Brüssel seit den achtziger Jahren beharrlich ignoriert wurde, dass in Griechenland weder eine funktionstüchtige Marktwirtschaft noch eine Staatsverwaltung, die das Gemeinschaftsrecht umsetzen kann, entwickelt wurden, sowie der notwendige Wandel der Wirtschaftsstrukturen nicht vorankam. Es kann daher nicht verwundern, dass die gewachsenen Beharrungskräfte in Politik und Verwaltung dem gegenwärtigen Reformprozess skeptisch gegenüberstehen und dem Druck der Interessengruppen nur allzu willfährig nachgeben.

Die politische Durchsetzbarkeit weitreichender Strukturreformen wird weiterhin dadurch erschwert, dass die Reformen kurzfristig zu spürbaren Einkommensverlusten führen – sei es durch Lohnsenkungen, den Verlust des Arbeitsplatzes oder Einschnitte im Sozialsystem – und nicht sofort eine für jeden spürbare wirtschaftliche Erholung herbeiführen. Auch die parallel laufende Sanierung der Staatsfinanzen wird durchweg als negativ empfunden: Der Staat muss seine Leistungen einschränken, gleichzeitig aber die Abgaben erhöhen und Arbeitsplätze abbauen. Die Gefahr einer Verweigerungshaltung und eines daraus resultieren-

den Reformkollapses mit ungewissen Folgen war schon in den letzten Jahren unübersehbar. Ein politischer und gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit einer harten Anpassung des Wohlstandsniveaus und damit der Lebensqualität an das volkswirtschaftliche Leistungsvermögen fehlt in Griechenland. Darin unterscheidet sich Griechenland von anderen Krisenländern, die ebenfalls harte Einschnitte hinnehmen mussten.

Dennoch ist auch in Griechenland unabhängig von der weiteren politischen Entwicklung die Fortführung der begonnenen Strukturreformen unvermeidlich, da sich das Land eine Reformblockade nicht länger leisten kann. Es wird auch keinen Kompromiss mit den Gläubigern geben können, der auf eine Dauerfinanzierung griechischer Reformabstinenz hinausläuft. Es ist allerdings im wohlverstandenen Eigeninteresse der Geberländer und -institutionen, Griechenland bei der Implementierung der Reformen noch tatkräftiger zu unterstützen und dem Land eine langfristige Entwicklungsperspektive zu verschaffen.

7.1 Das Outsourcing von Reformprojekten

Die Krisenbewältigung würde entscheidend erleichtert, wenn Reformmaßnahmen zügiger und professioneller durchgeführt werden. Mit der Organisation und Implementierung einzelner Maßnahmen könnten in noch größerem Umfang als bisher externe Experten betraut werden, da Kompetenzdefizite der griechischen Staatsverwaltung einen effizienten Reformprozess nicht zulassen. Bei den Experten sollte es sich um EU-Bedienstete, Verwaltungsexperten aus anderen EU-Ländern oder Spezialisten in- und ausländischer Beratungsunternehmen handeln. Die Übertragung hoheitlicher Kompetenzen auf Externe im Rahmen der Projektdurchführung sollte eine hinnehmbare Einschränkung staatlicher Souveränität sein. Eine nationale Deregulierungsagentur, die unabhängig von der Staatsbürokratie agiert und mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet ist, könnte dieses „Reform-Outsourcing“ auf griechischer Seite koordinieren sowie die griechische Verantwortung für den Reformprozess sichtbar machen und die Kooperation der griechischen Verwaltung sicherstellen. Allerdings kann selbst dieser outgesourcte Reformprozess nur dann nachhaltig sein, wenn parallel mit externer Hilfe eine Verwaltungs- und Justizstrukturreform durchgeführt wird. Hier geht es darum, dass die griechische Verwaltung Anforderungen der Art erfüllen kann, die eigentlich bereits durch die Anwendung des „Acquis communautaire“ der EU gestellt wurden. Schon die OECD (2011) hatte in einer Evaluierung der griechischen Staatsverwaltung festgehalten, dass diese nicht in der Lage ist, komplexe Reformvorhaben angemessen umzusetzen. Auch die mangelhafte Effektivität der Steuerverwaltung weist auf solche Kompetenzdefizite und Organisationsmängel hin, die auch von der griechischen Regierung nicht bestritten werden.

7.2 Eine (private) Investitionsoffensive

Der Strukturwandel ließe sich beschleunigen, wenn die Investitionstätigkeit am Standort Griechenland angeregt würde. Dabei sollte es sich allerdings nicht, wie gegenwärtig diskutiert, um staatliche Investitionsprogramme – direkt oder indirekt durch EU, Eurogruppe oder

EZB – handeln. Investitionen dieser Art haben in den letzten Jahren und Jahrzehnten durchaus stattgefunden, aber keineswegs zur Entwicklung international wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen in Griechenland beigetragen. Mit Blick auf die verkrustete griechische Wirtschaftslandschaft scheinen staatliche oder staatlich gelenkte Investitionen sogar eine gegenteilige Wirkung entfaltet zu haben. Griechenland braucht vielmehr private Investitionen, die jedoch ausbleiben, solange die institutionellen Rahmenbedingungen unzureichend sind. Die griechische Politik könnte ihren Beitrag zu einer von privaten Kapitalgebern getragenen Investitionsoffensive durch eine sichtbare Verbesserung der immer noch unattraktiven Standortbedingungen in Griechenland leisten. So weisen etwa der „Doing Business-Index“ der Weltbank oder der „Global Competitiveness Index“ des World Economic Forum auf entsprechende Optimierungspotentiale hin. Die Implementierung des mit den „Troika-Institutionen“ (eigentlich) vereinbarten Reformkatalogs würde hier Abhilfe schaffen. Der Nachweis verbesserter Standortbedingungen würde dann darin bestehen, wenn das von Griechen gehaltene Auslandsvermögen ins Land zurückfließen würde. Wenn diese „Insider“ von der Werthaltigkeit eines Investments in ihrem Heimatland überzeugt wären, dürfte auch bei ausländischen Investoren die Bereitschaft für ein Engagement in Griechenland wachsen.

7.3 Ein Ende des Bailouts

7.3.1 Die Problemlage

Schon Ende 2014 wuchs in der Eurogruppe die Einsicht, dass sich in Griechenland weder die Wirtschaft noch die Staatsfinanzen soweit erholt hatten, dass der Rettungsprozess erfolgreich beendet werden konnte. Der im zweiten Rettungsprogramm vereinbarte Reformkatalog war nicht vollständig abgearbeitet bzw. angemessen umgesetzt worden, dementsprechend entwickelte sich kein selbsttragender Aufschwung und ohne eine wachsende Wirtschaft und strenge Ausgabendisziplin wurden die Haushaltsziele zur Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit deutlich verfehlt. Eine vorübergehende Verlängerung des laufenden Programms schien daher ebenso denkbar wie ein daran anschließendes drittes Rettungsprogramm oder vergleichbare Hilfen. Es ging damals wie heute darum, weitere Zeit für die Hoffnung auf Reformfortschritte und eine wirtschaftliche Erholung Griechenlands zu kaufen. Auch jedes neue Programm müsste bei diesem Verständnis von Rettungspolitik stark konditioniert sein und durch ein Kontrollgremium, wie die bisherige Troika, engmaschig auf die Erfüllung der Zielvorgaben kontrolliert werden. Dabei wird eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft der griechischen Regierung vorausgesetzt, um den Bailout-Prozess erfolgreich abschließen zu können. Die früheren griechischen Regierungen haben die Zielvorgaben – sei es aus politischen Gründen oder aufgrund der Inkompetenz des Verwaltungsapparats – häufig verfehlt, aber die Bedingungen der Rettungspolitik nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Das Dilemma besteht gegenwärtig darin, dass die amtierende griechische Regierung die Bedingungen des zweiten Rettungsprogramms ebenso ablehnt wie die eines ähnlich verfassten Nachfolgeprogramms. Dies betrifft zum einen belastbare Haushaltsziele, die zur Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit entsprechend den Projektionen der Troika-Institutionen unverzichtbar sind. Zum anderen zählen dazu aber auch die Strukturreformen, die professionell und überprüfbar umgesetzt werden müssten.

Die Gruppe der Gläubiger aus Eurogruppe, EZB und IWF kann auf die Erfüllung dieser Programmbedingungen allerdings nicht ohne tiefgreifende Konsequenzen verzichten:

- Die Eurogruppe würde bei einem Verzicht auf die Programmbedingungen oder bei der Akzeptanz „weicher“, nicht nachprüfbarer Kreditauflagen de facto den jetzigen kontrollierten Bailout-Prozess beenden. An dessen Stelle würde ein unüberschaubarer Transfermechanismus treten, der mit dem Vertrag über die „Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) nicht vereinbar wäre. Schon der laufende Bailout-Prozess hatte die No-Bailout-Klausel des Art. 125 AEUV deutlich überdehnt. In diesem Fall wäre zudem die Gefahr einer Ansteckung der Art gegeben, dass auch andere Krisenländer einem Transfermechanismus den Vorzug gegenüber einem harten Anpassungsprogramm geben würden. Dies würde einen radikalen Politikwechsel in der Eurozone aber auch in der EU insgesamt mit unübersehbaren Verwerfungen bedeuten.
- Die EZB könnte weder direkt noch indirekt Teil eines Transfermechanismus werden, wenn sie nicht die Grenzen ihres Mandates endgültig überschreiten wollte. Das Verbot der monetären Staatsfinanzierung würde anderenfalls zur Disposition gestellt. Die Griechenlandrettung wäre dann alleine im Spielfeld der Fiskalpolitik, also bei der Eurogruppe bzw. bei EFSF oder ESM.
- Der IWF könnte aufgrund seiner Statuten an einem „weichen“ Programm nicht mitwirken. Der IWF-Anteil müsste dann ebenfalls von den Euroländern übernommen werden.

7.3.2 Szenarien für einen Schuldenschnitt

Teil einer Lösung aus dieser verfahrenen Situation könnte ein Schuldenschnitt sein. Der bisher benötigte Primärüberschuss zur Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands liegt deutlich über der 5 Prozent-Schwelle, die kein Land dauerhaft realisieren kann. Ein weitreichender Schuldenschnitt könnte in dieser Situation Griechenland von laufenden Zins- und Tilgungslasten befreien. Sofern sich Griechenland gleichzeitig den anstehenden Strukturreformen nicht verschließt und externe Kontrollen nicht ablehnt, könnte dies auch neues Vertrauen auf den Kapitalmärkten schaffen und damit die Kapitalmarktfähigkeit Griechenlands wiederherstellen. Auf Grundlage der hier vorgelegten Analyse zur Schuldentragfähigkeit mit den getroffenen Annahmen zur Wachstums- und Zinsentwicklung müsste ein Schuldenschnitt in einem Bereich zwischen 34 Prozent und 50 Prozent liegen, um Griechenlands benötigten Primärüberschuss unter die kritische Schwelle von 5 Prozent zu senken.

Den gleichen kalkulatorischen Effekt hätte ein indirekter Schuldenschnitt, der über eine weitere Absenkung der gegenwärtig schon niedrigen Zinssätze und eine Verlängerung der Kreditlaufzeiten umgesetzt werden könnte. So zeigen etwa Darvas und Hüttl (2015) Wege zu einer derartigen Umstrukturierung der griechischen Schulden auf: (1) eine weitere Absenkung der Kreditzinsen für bilaterale Kredite auf das Niveau der Kreditkosten der Geberländer; (2) ein weiteres Aussetzen des Schuldendienstes, der derzeit schon bis 2020/22 ausgesetzt ist; (3) Verlängerung der Kreditlaufzeiten, sowohl bei den bilateralen Krediten (bereits von 2026 auf 2041 verlängert) als auch bei den EFSF-Krediten, die gegenwärtig im Durchschnitt über 30 Jahre laufen.

Ein zweiter Schuldenschnitt würde – im Gegensatz zum ersten Schuldenschnitt des Jahres 2012 – vornehmlich staatliche Gläubiger und öffentliche Institutionen treffen, die den Großteil der Kreditforderungen halten. Die EZB müsste ihren Anteil am Schuldenschnitt auf die Euro-Länder entsprechend deren Anteil am Eurosystem übertragen, um keine monetäre Staatsfinanzierung zu betreiben. Eine vergleichbare Lösung müsste für den IWF gefunden werden, der nach seinen Statuten auf Forderungen nicht verzichten kann. Die Kosten des Schuldenschnitts lägen damit in Gänze beim europäischen Steuerzahler.

Mit einem Schuldenschnitt würde Griechenland die Chance auf einen Neuanfang erhalten.¹² Diese müsste allerdings mit einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik einhergehen, wenn sich Griechenland zukünftig wieder zu erträglichen Konditionen über die Märkte finanzieren will. Hilfreich wären in diesem Zusammenhang Fiskalregeln, die für eine dauerhafte Tragfähigkeit der Verschuldung sorgen würden. Denn das Bailout wäre beendet, neue Kredite aus wie auch immer gearteten Sonderprogrammen würden nicht mehr zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass auch die seit 5 Jahren geforderten Strukturreformen erfolgreich implementiert werden müssten, um das notwendige Wirtschaftswachstum anzustoßen und auch auf diese Weise das Vertrauen der Märkte zurückzugewinnen. Eine engmaschige Kontrolle und verbindliche Terminierung von Reformschritten wären ebenso unverzichtbar wie ein deutlicher Ausbau der externen Beratungs- und Umsetzungshilfe bei den Reformen. Ein solcher konditionierter Schuldenschnitt könnte die Zahlungsunfähigkeit Griechenlands verhindern und Griechenland, wie schon die anderen Euro-Krisenländer zuvor, in der Eurozone belassen. Grundvoraussetzung für diese Krisenlösung ist allerdings eine sehr weitgehende Kooperationsbereitschaft der griechischen Regierung.

Wenn es diese Kooperationsbereitschaft der Regierung nicht gäbe, wofür gegenwärtig sehr vieles spricht, wäre ein anderes Szenarium denkbar, in dem Griechenland ohne Aussicht auf unkonditionierte Kreditprogramme seine Zahlungsunfähigkeit erklären würde. In diesem Fall könnten die Euroländer einen weitgehenden Schuldenschnitt anbieten, der im Gegenzug mit einem Ausstieg Griechenlands aus dem Euro einhergehen müsste. Ein Verbleib Griechenlands in der Eurozone, deren Regeln die griechische Regierung nicht länger befolgen würde, wäre für die Stabilität der Währungsunion allerdings nicht tragbar. Eine Staatsinsolvenz im Euro würde de facto auf einen Schuldenerlass ohne Auflagen hinauslau-

¹² Zu den nachfolgenden Schuldenschnittszenarien siehe auch Snower (2015).

fen. Als weiterer Anreiz für einen Neuanfang außerhalb der Eurozone könnten Griechenland EU-Mittel gewährt werden, die den Übergang erleichtern und einen wirtschaftlichen Neuanfang anstoßen könnten. In diesem Szenarium hätte die griechische Politik wieder an Souveränität gewonnen. Soll die Zukunft Griechenlands aber weiterhin in der EU liegen, wären auch mit der EU-Mitgliedschaft Verpflichtungen verbunden – die Verpflichtungen zu Wachstum und Stabilität sind nicht auf die Euroländer beschränkt –, welche in jedem Fall Einschränkungen der nationalen Souveränität bedeuten. Auch hier müsste die griechische Regierung europäische Regeln befolgen.

8. Vor dem Exodus?

In Griechenland sind die bisherigen Rettungsversuche gescheitert. Es ist in fünf Jahren weder gelungen, über eine restriktive Haushaltspolitik die Schuldenfähigkeit des Landes wiederherzustellen, noch Strukturreformen umzusetzen, die das Land wirtschaftlich wieder auf die eigenen Füße gestellt hätten. Die Schuld dafür vornehmlich bei den Rettern zu suchen, wie es die gegenwärtige griechische Regierung versucht, ist allerdings verfehlt. Denn Griechenland war schon immer ein Sonderfall, für den es keine einfachen Lösungen geben kann. Die Strukturprobleme Griechenlands und das Problem eines inkompetenten Staatsapparats sind über Jahrzehnte gewachsen und auch mit dem Beitritt zur damaligen Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1981 nicht ernsthaft in Angriff genommen worden. Der Beitritt Griechenlands zur EG und später auch zur Eurozone wurde letztendlich immer politisch gerechtfertigt, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes hätte dies nicht erlaubt. Die EU-Mittel und die billigen Euro-Kredite der 2000er Jahre wurden allerdings nicht dazu genutzt, die Verkrustungen von Staat und Wirtschaft zu beseitigen – im Gegenteil wurde die Klientelwirtschaft weiter ausgebaut und eine wirtschaftliche Scheinblüte erzeugt, die nicht nachhaltig sein konnte. Daher waren hier auch die Anforderungen an die Rettungspolitik höher als in allen anderen Krisenländern.

Vor diesem Hintergrund war die Beschwörung von Ansteckungsgefahren und Dominoeffekten, die ein Scheitern der Rettung Griechenlands nach sich ziehen würde, irreführend. Ein Staatsbankrott Griechenlands und ein Ausscheiden des Landes aus der Eurozone wurden als ein Tabu-Thema behandelt, um „die Märkte“ nicht in Aufregung zu versetzen. Südeuropäische Krisenländer wie Portugal und Spanien, aber auch das wirtschaftlich geschwächte Italien, wurden als Dominosteine angesehen, die fast einem Naturgesetz folgend ebenfalls umfallen müssten. Es zeigt sich allerdings, dass in Ländern mit Rettungsprogrammen wie Irland, Portugal und Spanien die Wachstumskrise überwunden und die Kapitalmarktfähigkeit wiederhergestellt wurde – auch wenn dieser Weg aus der Krise mit spürbaren Opfern verbunden war.

Rettungspolitik kann also funktionieren. Doch der Fehler von Eurogruppe, EZB und IWF war es, die Beharrungskräfte der griechischen Klientelwirtschaft zu unterschätzen und viel zu lange die Verschleppung des Reformprozesses zu tolerieren. Keine griechische Regierung

der vergangenen Jahre hat ohne Druck und Kontrollen den Reformprozess oder die Haushaltssanierung vorangetrieben. Erst die kompromisslose Haltung der neuen griechischen Regierung hat die mangelnde Kooperationsbereitschaft der griechischen Politik auf drastische Weise transparent gemacht.

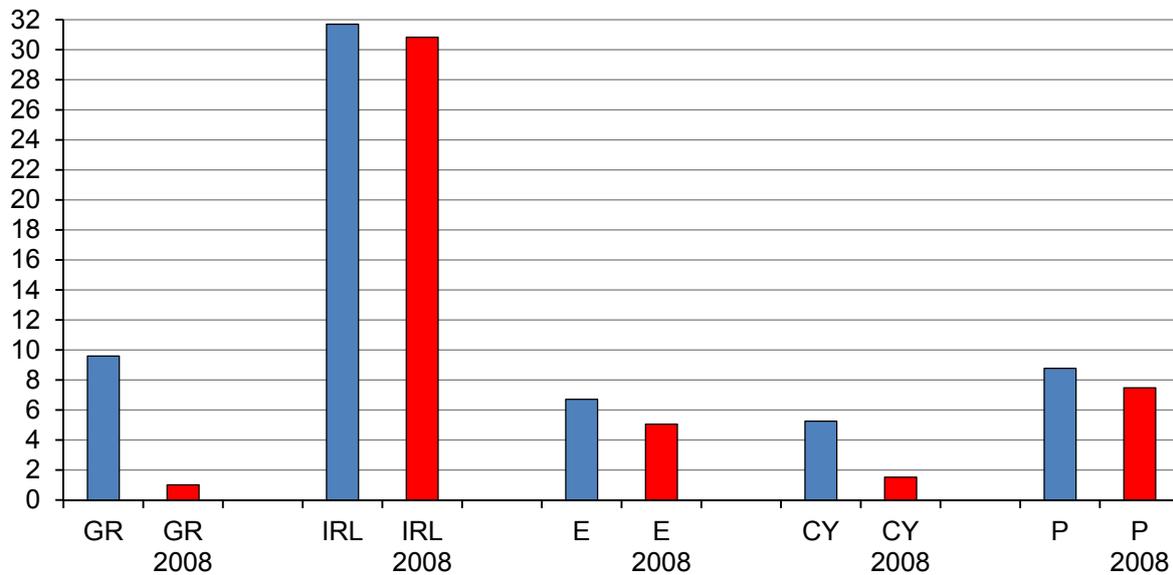
Keine Lösung des Griechenlandproblems wäre allerdings die Fortsetzung der Rettungspolitik ohne Auflagen, was seitens der griechischen Regierung offensichtlich präferiert wird. Dies würde zur Bildung einer Transferunion mit nicht kalkulierbaren Kosten führen und das Regelwerk der Eurozone und der Union insgesamt in Frage stellen. Ansteckungseffekte wären unvermeidbar: Kein Krisenland wäre mehr gewillt, harte Anpassungsmaßnahmen mit spürbaren politischen und wirtschaftlichen Kosten zu tragen.

Für die Lösung des Griechenlandproblems sind, wie hier skizziert, zwei Szenarien vorstellbar: zum einen in Gestalt eines konditionierten Schuldenschnitts mit umfangreichen, nachprüfaren Reformauflagen innerhalb des Euro. Hierbei wäre eine sehr weitgehende Kooperationsbereitschaft der griechischen Regierung erforderlich, eine Zahlungsunfähigkeit Griechenlands würde vermieden. Zum anderen in einem Schuldenschnitt mit geordnetem Austritt aus der Eurozone und einem finanziell abgedeckten Übergang, wenn die Regierung ihre Zahlungsunfähigkeit erklärt und nicht länger im Rahmen von Rettungsprogrammen kooperiert. Der Schuldenschnitt kann in jedem Fall auch indirekt etwa über Laufzeitverlängerungen erfolgen. In beiden Szenarien wird davon ausgegangen, dass Griechenland EU-Mitglied bleibt – also selbst bei einem Austritt aus der Eurozone. Dafür sollte sich ein europarechtlicher Weg finden lassen. Aber selbst die reine EU-Mitgliedschaft Griechenlands ist nicht „kostenlos“: Auch außerhalb der Eurozone gelten Vorgaben aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Teilnahme an der Politikkoordination der EU ist obligatorisch, ebenso die Einhaltung und Umsetzung europäischen Rechts. Wenn dies von der griechischen Politik als Beschneidung der nationalen Souveränität angesehen würde, so sollte sie bedenken, dass der Beitritt zur EU per se bereits mit der Abgabe nationaler Rechte an Brüssel verbunden war – dies ist integraler Bestandteil der EU-Mitgliedschaft.

Letztendlich wäre der griechischen Politik die Einsicht zu wünschen, dass für die wirtschaftliche Erholung Griechenlands ein tiefgreifender Reformprozess und Strukturwandel unverzichtbar sind. Das erwarten auch die „Märkte“, die Griechenland ohne Reformen die Kapitalmarktfähigkeit weiterhin absprechen werden. Die europäischen Partner sind nach wie vor bereit, ihren Teil zum Erfolg eines Neubeginns in Griechenland beizutragen. Im Gegenzug sollte die griechische Seite auch bereit sein, den damit verbundenen Souveränitätsverzicht hinzunehmen. Denn ohne gemeinsame Regeln, die alle Mitglieder respektieren, würde das europäische Projekt scheitern. Das gilt auch für den Euro: Wenn ein Mitglied die Regeln der Währungsunion dauerhaft verletzt, wird die gemeinsame Währung geschwächt. Ein Austritt Griechenlands aus dem Euro wäre daher letztendlich eine Stärkung der Währungsunion, die in der Vergangenheit ihre eigenen Regeln über Gebühr strapaziert hat.

Anhang

Anhangabbildung 1:
Die Veränderung der Exportintensität in den EU-Krisenländern 2008–2014^a



^aAbsolute Zunahme der Exportintensitäten (= Exporte von Gütern und Dienstleistungen in Prozent des BIP) zwischen den Jahren 2008 und 2014. Blaue Säulen: Exporte 2008 und 2014 bezogen auf das BIP desselben Jahres; rote Säulen: Exporte 2008 und 2014 beide bezogen auf das BIP des Jahres 2008.

Quelle: Eurostat (2015a); eigene Darstellung und Berechnungen.

Literatur

- Baldacci, E., und M.S. Kumar (2010). Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields. IMF Working Papers 10/184.
- Bank of Greece (2015). Statistics: Balance of Payments. Via Internet am 06.05.2015, <http://www.bankofgreece.gr/Pages/en/Statistics/externalsector/balance/default.aspx>.
- Benček, D., Dettmer, D. und K. Schrader (2013). Zypern: Insel ohne Geschäftsmodell? *Wirtschaftsdienst* 93 (8): 563–571.
- Benček, D., und H. Klodt (2011). Fünf Prozent sind (zu) viel. *Wirtschaftsdienst* 91 (9): 595–600.
- Darvas, Z., and P. Hüttl (2015). How to reduce the Greek debt burden? Bruegel: Analyses, January 9, 2015. Download 01/26/2015 <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1533-how-to-reduce-the-greek-debt-burden/>
- EU Commission (2012a). The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Occasional Papers 94. March, Brussels.
- EU Commission (2012b). The Second Economic Adjustment Programme for Greece – First Review. December, Brussels.
- EU Commission (2013). European Economic Forecast, Autumn 2013. European Economy 7/2013. November, Brussels.
- EU Commission (2014). European Economic Forecast, Autumn 2014. European Economy 7/2014. November, Brussels.
- EU Commission (2015a). Economic and financial affairs: Financial assistance in EU Member States. Via Internet am 23.06.15, http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm.
- EU Commission (2015b). European Economic Forecast, Spring 2015. European Economy 2/2015. May, Brussels.
- EU Commission (2015c). European Economic Forecast, Winter 2015. European Economy 1/2015. January, Brussels.
- Eurostat (2015a). Database: Annual National Accounts, GDP and Main Components. Via Internet am 08.05.2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>.
- Eurostat (2015b). Database: Labour market, employment and unemployment (LFS), unemployment LFS adjusted series. Via Internet am 11.05.2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>.
- Eurostat (2015c). Database: Employment by sex, age and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2). Via Internet am 07.01.2015, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsq_egan2&lang=en.
- Eurostat (2015d). Database: International Trade detailed data. Via Internet am 07.05.2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade/data/database>.
- EZB (Europäische Zentralbank) (2015): Long-term interest rate statistics for EU Member States. Via Internet am 25.06.2015, <http://www.ecb.int/stats/money/long/html/index.en.html>.
- ILO (International Labour Organization) (2015a). Statistics and databases. Employment by sex and institutional sector (Thousands) – Greece. Download 01/09/2015 <http://www.ilo.org/ilostat>.
- ILO (International Labour Organization) (2015b). Statistics and databases. Employment by sex and economic activity (Thousands) – Greece. Download 01/27/2015 <http://www.ilo.org/ilostat>.
- IMF (International Monetary Fund) (2010a). IMF Country Report 10/110. Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (2010b). IMF Country Report 10/286. Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (2010c). IMF Country Report 10/372. Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (2011a). IMF Country Report 11/68. Washington, D.C.

- IMF (International Monetary Fund) (2011b). IMF Country Report 11/175. Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (2011c). IMF Country Report 11/351. Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (2013). IMF Country Report 13/241. Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (2014). IMF Country Report 14/151. Washington D.C.
- Laaser, C.-F. (1997). Ordnungspolitik und Strukturwandel im Integrationsprozeß: Das Beispiel Griechenlands, Portugals und Spaniens. Kieler Studien 287. Tübingen.
- MAREG (Ministry of Administrative Reform and E-Governance) (2015). Official census of the Ministry of Administrative Reform and Electronic Governance, Via Internet am 24.06.2015, http://apografi.yap.gov.gr/apografi/2014/Flows_2014E.htm.
- McKinsey & Company (2011). Greece 10 Years Ahead. Defining Greece's new growth model and strategy. Executive summary, September, Athen.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2011). Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. 2. December, Paris.
- Schrader, K. (2015). Bilanz der Austeritätspolitik und Blick in die Zukunft: Sparen alleine reicht nicht. Wirtschaftsdienst 95 (4): 214–245.
- Schrader, K., und C.-F. Laaser (2010). Den Anschluss nie gefunden. Die Ursachen der griechischen Tragödie. Wirtschaftsdienst 90 (8): 540–547.
- Schrader, K., und C.-F. Laaser (2012a). Die Krise in Südeuropa oder die Angst vor dem Dominoeffekt. Griechenland, Portugal und Spanien im Krisentest. Kieler Diskussionsbeiträge 500/501. Kiel Institute for the World Economy, Kiel.
- Schrader, K., und C.-F. Laaser (2012b). Will Portugal Turn into a Second Greece? Kiel Policy Brief 42. Kiel Institute for the World Economy, March.
- Schrader, K., D. Benček und C.-F. Laaser (2013a). Greece: Back on Track? Kiel Policy Brief 68. Kiel Institute for the World Economy, November.
- Schrader, K., D. Benček und C.-F. Laaser (2013b). IfW-Krisencheck: Alles wieder gut in Griechenland? Kieler Diskussionsbeiträge 522/523. Kiel Institute for the World Economy, Kiel.
- Schrader, K., D. Benček und C.-F. Laaser (2015). Greece: How to Take a Turn for the Better. Kiel Policy Brief 83. Kiel Institute for the World Economy, January.
- Sinn, H.-W. (2015). Die griechische Tragödie. ifo Schnelldienst 68 (Sonderausgabe Mai).
- Sotiropoulos, D.A. (2014). The social situation of Greece under the crisis. Basic socio-economic data for Greece, 2013. FES, Athens, May.
- Statistisches Bundesamt (2015). Genesis-Online-Datenbank: Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Deutschland, Jahre, Länder. Via Internet am 17.03.2015 <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabellen/51000>.
- Tovima.gr (2012). Note 1. Report on General Government Employment in 2011. Via Internet am 24.06.2015, <http://www.tovima.gr/files/1/2012/21/ek8esh24.pdf>.
- World Bank (2015). Doing Business – Measuring Business Regulations. Economy Rankings. Washington, D.C. Download 01/23/2015 <http://www.doingbusiness.org/rankings>.
- World Economic Forum (2014). The Global Competitiveness report 2014-2015. Genf.

Imprint

Publisher: Kiel Institute for the World Economy

Kiellinie 66
D–24105 Kiel

Phone +49 (431) 8814–1

Fax +49 (431) 8814–500

Editorial team: Margitta Führmann

Helga Huss

Prof. Dr. Henning Klodt (responsible for content, pursuant to § 6 MDStV)

Dieter Stribny

The Kiel Institute for the World Economy is a foundation under public law of the State of Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Value Added Tax Identification Number: DE 251899169

Authorised Representative: Prof. Dennis Snower, Ph.D. (President)

Responsible Supervisory Authority: Ministry of Social Affairs, Health, Science and Equality of Land Schleswig-Holstein

© 2015 The Kiel Institute for the World Economy. All rights reserved.



<http://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/politikberatung/kiel-policy-brief>