

Griechenland

Peter A. Zervakis

Die Abwendung des griechischen Staatsbankrotts mit der Solidarität der europäischen Partner und der Zwang zu einschneidenden sozioökonomischen Strukturreformen und ihren Folgen sind die alles beherrschenden Themen. Kurz nach ihrem Wahlsieg 2009¹ offenbarte die neue sozialistische PASOK-Regierung unter Giórgos Papandréou das tatsächliche Haushaltsdefizit in Höhe von 12,7 Prozent, welches noch die abgewählte konservativ-liberale Regierung von Kóstas Karamanlís (Néa Dimokratía) zu verantworten hatte. Im April 2010 sah sich die griechische Regierung veranlasst, diese Zahl um fast ein Prozent nach oben zu revidieren. Denn der Schuldenstand der maroden staatlichen Krankenhäuser lag höher² und das Bruttoinlandsprodukt war um zwei Prozent stärker geschrumpft als sie bis dahin offiziell zugegeben hatte. Der Konjunkturunbruch in den drei Kernsektoren der griechischen Wirtschaft (Tourismus, Bauindustrie, Handelsschifffahrt) aufgrund der weltweiten Rezession führte zu sinkenden Steuereinnahmen bei steigenden Sozialausgaben (Anstieg der Arbeitslosigkeit von 8,2 auf 10,2 Prozent). Das Statistische Amt und die griechische Regierung verloren vollends ihre Glaubwürdigkeit im Ausland, weil das Defizit mehr als doppelt so hoch lag als ihre kurz vor den Wahlen nach Brüssel übersandte Schätzung. Zudem bestanden ernsthafte Zweifel, ob die griechische Regierung das notwendige fiskalische Sparprogramm würde umsetzen können. Diese Haushalts- und Vertrauenskrise nahm die US-Ratingagentur Standard & Poor's zum Anlass, um die griechischen Staatsanleihen auf das Niveau von „Junk Bonds“ (BB+) herunterzustufen. Damit wurde das Land für die internationalen Finanzmärkte zum hoch riskanten Schuldner, der für die Ablösung früherer Anleihen in Höhe von 8,5 Milliarden Euro bis zum 19. Mai keine neuen Investoren finden konnte. Spätestens am 28. April mussten die Griechen zur Kenntnis nehmen, dass ein Staatsbankrott aus eigener Kraft nicht mehr abwendbar war.

Der enorme Anstieg der Staatsverschuldung auf 115 Prozent des BIP bzw. 303 Milliarden Euro ist vorwiegend selbst verschuldet und hängt nicht unmittelbar mit der internationalen Finanzkrise zusammen. Die Verdoppelung des Haushaltsdefizits von 2009 hatte zum einen mit der für Wahljahre typischen Sichtbarkeit des Parteienklientelismus zu tun: Die alte Regierung (wie jede vor ihr auch) stellte noch kurz vor den Oktober-Wahlen über 30.000 ihrer Parteigänger in den öffentlichen Dienst ein. Und die Finanzbeamten wurden angewiesen, die Wähler nicht mit Steuerforderungen gegen die Regierung aufzubringen. Zum anderen hatte die Zerrüttung der öffentlichen Finanzen tiefer gehende strukturelle Gründe: Der Anstieg der konsumptiven Staatsausgaben ist sowohl eine Folge des völlig überbesetzten, ineffizienten und unterbezahlten öffentlichen Dienstes als auch des chronischen Defizits bei den Steuereinnahmen wegen der grassierenden Steuerhinterziehung. Nirgendwo in der EU herrscht eine größere Asymmetrie von hohen Personalausgaben und niedrigen Steuereinnahmen als in Griechenland. Der öffentliche Bereich („dimósio“) ist im

1 Vgl. den Länderbeitrag des Autors im Jahrbuch der Europäischen Integration von 2009, S. 361ff.

2 Vgl. Die Zeit vom 27. Mai 2010, S. 6.

griechischen Alltag zu einer parteipolitischen Stellenbeschaffungsmaschinerie verkommen.³ Die öffentlich Bediensteten zeigen wenig Interesse an der eigentlichen Tätigkeitsbeschreibung ihrer Stellen, es fehlt an jeglicher Erfolgskontrolle und hinzu kommen mangelnde Effizienz und Korruption. So verwundert es nicht weiter, dass der personell aufgeblähte Staatsapparat die Steuereintreibung vernachlässigt und der Bürger die Steuervermeidung zum Kavaliersdelikt pervertiert. Inzwischen geben nach Umfragen 95 Prozent der Griechen (einschließlich der meisten öffentlich Bediensteten) zu, dass der öffentliche Sektor keine gesellschaftlich „sinnvollen“ Staatsfunktionen mehr erfüllt.⁴

Unter dem Druck der EU-Kommission und der Europäischen Zentralbank veröffentlichte Finanzminister Geórgios Papakonstantínou im Februar das Programm für Stabilität und Entwicklung (PSA). Die Partner in der Eurozone nahmen es nach mehreren Revisionen als Grundlage zur Sanierung der griechischen Staatsfinanzen an und unterstellten den griechischen Haushalt unter die „verschärfte Aufsicht“ von EU-Kommission, Euroländer und Europäischer Zentralbank (EZB). Dennoch zögerten sie bis zum Brüsseler Gipfel vom 25. März, dem symbolträchtigen griechischen Unabhängigkeitstag, mit ihrem Beschluss, „für den Fall des Falles“ ein kombiniertes Kreditprogramm von Internationalem Währungsfonds (IWF), der auf deutsche Initiative und gegen den Willen der EZB hereingebracht wurde, und einer „Koalition der willigen“ EU-Länder in Höhe von insgesamt 45 Milliarden Euro in Aussicht zu stellen. Aber auch danach blieben die konkreten Bedingungen und Auszahlungsmodalitäten der in Aussicht gestellten Finanzhilfe ebenso wie die von der griechischen Regierung abverlangte Zinshöhe unklar. Am 11. April und nach heftigen Widerständen der deutschen Regierung, die vor den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen am 9. Mai stand,⁵ einigten sich die Finanzminister der Eurozone auf einen 30 Milliarden Euro-Kredit für Griechenland zu einem Zinssatz von fünf Prozent. Ungeklärt blieb der Zeitpunkt für die tatsächliche Inanspruchnahme der Kredite: entweder, wenn neue griechische Anleihen nicht mehr auf den Weltmärkten absetzbar seien, oder bereits bei der Aussicht auf eine überhöhte Zinsbelastung. Die griechischen Medien machten die deutsche Regierung für die mehrfachen Verzögerungen der europäischen Solidarität verantwortlich, die die griechischen Anleihen nur mit „barbarischen“ Zinsaufschlägen auf den internationalen Finanzmärkten attraktiv machten, wie es in griechischen Regierungskreisen hieß. Griechenland stand Ende April ohne die billigeren Kredite aus dem IWF/Euro-Programm vor der Insolvenz. Die Märkte zweifelten an der Entschlossenheit der Regierung zu handeln: Das Steuerreformgesetz wurde Mitte April, die Rentenreform erst Mitte Mai verabschiedet. Zudem ließen die heftigen Gewerkschaftsstreiks Zweifel an der gesellschaftlichen Akzeptanz der Spargesetze zu.

Als auch die portugiesische und spanische Kreditwürdigkeit abgestuft wurde, gab Kanzlerin Angela Merkel auf Drängen von EZB und IWF eine verbindliche Zusage über den deutschen Kreditanteil. Auf einem Sondergipfel der Euro-Mitgliedsländer am 7. Mai wurde das Hilfspaket für Griechenland verabschiedet. In der Zwischenzeit war jedoch ein zusätzliches Stützungspaket in Höhe von ca. 110 Milliarden Euro für insgesamt drei Jahre notwendig geworden. Die „Troika“ aus IWF, EZB und EU-Kommission handelte mit der griechischen Regierung ein verbindliches Sparprogramm mit einschneidenden Maßnahmen aus. Die

3 Peter A. Zervakis, Staat und Verwaltung im festen Griff der Parteien: Kontinuität und Wandel des griechischen Parteienstaates, in: Egner/Terizakis (Hrsg.), Das politische System Griechenlands (a.a.O.), Baden-Baden 2009, S. 61-89.

4 Niels Kadritzke, Griechenland: Einschneidende Reformen wirken nur mit europäischer Solidarität, in: Sozialismus 6 (2010), S. 10-18.

5 Vgl. Erik Jones, Merkel's Folly, in: Survival, 52 (2010)3, S. 21-38.

Abwendung der Griechenland-Krise mit ihren deutlichen Implikationen auf den Euro entwickelte sich zur ersten historischen Herausforderung für die Mitglieder der Eurozone.⁶ So verweigerte ausgerechnet das neu gewählte slowakische Parlament im August als einziges aus den 15 Eurostaaten demonstrativ die Beteiligung am europäischen Anteil des Hilfspakets.⁷

Die Austeritätspolitik von Papandréou

Der „neu erfundene Papandréou“⁸ schaffte es bereits im Hochsommer, beachtliche Zwischenergebnisse seiner Austeritätspolitik vorzuweisen, wofür er einerseits von der europäischen „Troika“ gelobt wurde, andererseits aber auf den heftigen Widerstand der Gewerkschaften und der Abgeordneten seiner eigenen Regierungspartei stieß, die ihm einen „heißen“ Herbst versprochen.⁹ Als Gegenleistung für die planmäßige Erfüllung der drakonischen Auflagen zur Haushaltskonsolidierung zahlte die EU im September die zweite Tranche des Rettungspakets an Griechenland aus.¹⁰ Der griechische Regierungschef wurde vom Verein „Werkstatt Deutschland“ am Tag der Deutschen Einheit in Berlin mit dem Preis „Quadriga“ in der Kategorie für „Wahrhaftigkeit“ ausgezeichnet. Er habe sich, so der Verein, als erster griechischer Regierungschef erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Wahrheit auf den Tisch kam. Sein Laudator, Joseph Ackermann von der Deutschen Bank, zeigte sich zuversichtlich: Ihn habe Papandréous Ankündigung überzeugt, für Reformen im Land notfalls sogar seine Wiederwahl zu opfern.¹¹ Papakonstantinou gab sich zuversichtlich, die Sparvorhaben auch weiterhin erfüllen zu können.

Der „Pragmatiker“¹² Papandréou, eigentlich „Reformer wider Willen“¹³, nutzte den Druck der Krise als den „größten Glücksfall“ in seiner Karriere für die erste umfassende Regierungsumbildung. So löste er z.B. die glücklose Wirtschaftsministerin Louka Katséli ab, die den alten, etatistischen und reformfeindlichen linken Flügel der PASOK repräsentierte. In seiner traditionellen Auftaktrede zur Eröffnung der Herbstmesse in Thessaloniki versprach er die Fortsetzung seines Sparkurses selbst bei einer Verschärfung der Rezession. Er bekräftigte seinen Willen zur Umsetzung seiner Reform- und Modernisierungsvorhaben, wie z.B. die geschlossenen Berufe der Lastwagen- oder Taxifahrer zu öffnen und den Energiemarkt zu deregulieren.¹⁴ Trotz der beachtlichen Fortschritte der griechischen Regierung bei der Reduzierung ihres Haushaltsdefizits und der Beistandszahlungen der Euro-Partner, ist das Vertrauen der Märkte in die Bonität der griechischen Obligationen nicht zurückgekehrt. Denn die Netto-Steuereinnahmen liegen weit hinter den Vorgaben zurück. Auf der anderen Seite beschneidet die griechische Regierung die Ausgaben in einem weit höheren Ausmaß als bislang vorgesehen. Das trifft insbesondere die öffentlichen Investitionen, die um ein ganzes Drittel abnehmen (und nicht nur um vier Prozent, wie ursprünglich geplant war). Das Fehlen öffentlicher und ausländischer Investitionen könnte zu einer deutlichen Verspätung des Konjunkturaufschwungs und mittelfristig zu niedrigeren Steuereinnahmen führen.¹⁵

6 Axt, Heinz-Jürgen: Odyssee einer Eigendynamik. Wie aus dem Griechenland-Schock eine Euro-Krise wurde, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 50 (2010) 3, S. 6-25.

7 Auf die Finanzierung des Hilfspakets hat dies freilich kaum einen Einfluss, weil der slowakische Anteil an der gesamten Hilfe nur etwa 800 Millionen Euro beträgt. Vgl. FAZ vom 20.8.2010.

8 FAZ vom 13.8.2010, S. 3.

9 Griechenland Zeitung (GZ) vom 23.06.2010, S. 5.

10 FAZ vom 30.8.2010, S. 11.

11 Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 26.9.2010, S. 27.

12 GZ vom 15.9.2010, S. 2.

13 GZ vom 23.06.2010, S. 2.

14 FAZ vom 6.9. und 13.9.2010, S. 7 und 6.

„Krise ist ein produktiver Zustand. Man muss ihr nur den Beigeschmack der Katastrophe nehmen.“ Dieses Postulat von Max Frisch weist auf die eigentliche Bedeutung des griechischen Worts „krisis“ hin: Einhalten, Rückschau wagen, aber auch nach vorne blicken, um die richtigen Entscheidungen zu treffen. Der Beitritt Griechenlands zur Eurozone von 2001 erfolgte verfrüht, da die Konvergenzkriterien in Wirklichkeit nie erfüllt und durch statistische „Punktlandungen“ lediglich kaschiert wurden.¹⁶ Die Regierung des Reformers Kóstas Símitis verpasste damals die Sicherung der Haushaltsstabilität mit Hilfe flankierender Maßnahmen zum Abbau der Staatsverschuldung (etwa durch Einsparung von Ausgaben wegen Effizienzsteigerungen im öffentlichen Dienst oder durch Einnahmeerhöhung im Kampf gegen die Steuerhinterziehung). Dennoch sind sich die Experten, alle Parteien (bis auf die Alt-Kommunisten, die die EU immer noch als Konstrukt des Imperialismus wahrnehmen) und die breite Öffentlichkeit in Griechenland trotz einer gewissen Enttäuschung über das zögerliche Agieren der Berufseuropäer darin einig, dass die Zugehörigkeit zur Eurozone echte Stabilitätsvorteile vor allem für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft bringt.¹⁷ Mit der Weichwährung Drachme wäre das Land viel früher in den Staatsbankrott getrieben worden. Zweifel am Euro äußerten nur 17 Prozent der Befragten.

Ein Austritt oder Rauswurf aus dem Euro hätte dagegen katastrophale Folgen: Die Verschuldung würde in Euro frakturiert und eine abgewertete Drachme hätte die Schuldenminderung wieder zunichte gemacht; der Zugang zu den Kreditmärkten wäre erschwert, die Importe z.B. von Energie würden sich astronomisch verteuern und die schwache Drachme hätte erneut die Inflation angeheizt mit allen unerwünschten Konsequenzen wie Kapitalflucht und fehlenden Auslandsinvestitionen. Die EU-Subventionen sind von der unfähigen griechischen Bürokratie nie ausgeschöpft worden, weil die Anträge nicht fristgerecht eingereicht wurden. Zudem halfen die Subsidien aus Brüssel ausgerechnet der Betonbranche, zum profitabelsten griechischen Industriezweig zu werden. Der griechische Klientelstaat hat diese Hilfgelder seit Jahrzehnten zweckentfremdet und verhalf auch die Produzenten aus den exportstarken Euroländern zu beträchtlichen Gewinnmargen.

Die selbstkritische Debatte über das Ausmaß der eigenen Verantwortung fängt in Griechenland erst langsam an. Am 7. November findet die erste Runde der Kommunalwahlen statt, eine Woche darauf die Stichentscheide. Sie sind der wichtigste Stimmungstest für die Akzeptanz der sozialistischen Regierung. Trotz weitverbreiteten Pessimismus weisen jüngste Umfragen der PASOK einen klaren Vorsprung von sieben Prozentpunkten vor der oppositionellen Néa Dimokratía. Noch deutlicher führt Papandréou allerdings bei der Frage nach dem besseren Kandidaten für das Amt des Premierministers.

Weiterführende Literatur

- Bastian, Jens: Greece in Southeast Europe. Political Opportunities and Economic Challenges, Berlin (Friedrich-Ebert-Stiftung) Februar 2010 (Internationale Politikanalyse).
- Egner, Björn/Terizakis, Georgios (Hrsg.): Das politische System Griechenlands. Strukturen, Akteure, Politikfelder, Baden-Baden 2009.
- Herrmann, Christoph: Griechische Tragödie: der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 21 (2010) 11, S. 413-418.
- Kalaitzidis, Akis. Europe's Greece: A Giant in the Making, London 2010.
- Schultheiß, Wolfgang/Chrysos, Evangelos (Hrsg.): Meilensteine deutsch-griechischer Beziehungen, Münster 2010.

15 GZ vom 22.9.2010, S. 4.

16 Vgl. den Länderbeitrag des Autors im Jahrbuch der Europäischen Integration von 1999/2000, S. 339f.

17 Vgl. George Pagoulatos; Christos Triantopoulos, The Return of the Greek Patient: Greece and the 2008 Global Financial Crisis, in: South European Society and Politics, 14 (2009)1, S. 35-54.