

Ulf-Dieter Klemm, Wolfgang Schultheiß (Hg.)



DIE KRISE IN GRIECHENLAND



Ursprünge, Verlauf, Folgen

campus

Die Krise in Griechenland

Ulf-Dieter Klemm lebte vor seinem Jurastudium sechs Jahre in Athen. 1977 trat er in den deutschen Auswärtigen Dienst ein, der ihn unter anderem als Kulturreferent an die Botschaft Athen führte. Bis 2011 war er Botschafter in Marokko und ist heute als Autor und Übersetzer griechischer Bücher und Texte tätig. *Wolfgang Schultheiß* blickt auf ein 36-jähriges Berufsleben als Diplomat zurück. Von 2001 bis 2005 war er außenpolitischer Berater der Bundespräsidenten Rau und Köhler, anschließend bis zu seiner Pensionierung 2010 Botschafter in Athen. Er ist Mitherausgeber eines Buchs über die deutsch-griechischen Beziehungen und Gründer der Beratungsplattform »DiploConsult«.

Ulf-Dieter Klemm, Wolfgang Schultheiß (Hg.)

Die Krise in Griechenland

Ursprünge, Verlauf, Folgen

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.
ISBN 978-3-593-50308-0

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2015 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Guido Klütsch, Köln

Satz: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

www.campus.de

Inhalt

Vorwort der Herausgeber	9
Aussprache und Transkription griechischer Wörter	11
Einleitung	13
<i>Wolfgang Schultheiß</i>	

I. VERLAUF DER KRISE

Griechische Politik 2009–2014:

Der Kampf um Kredite und der mühsame Weg zu Reformen.....	35
<i>Pános Kazákos</i>	

Die griechische Gesellschaft unter dem Druck der Krise	54
<i>Aléxandros-Andréas Kýrtsis</i>	

Krise, aber nicht Unregierbarkeit:

Das griechische Parteiensystem im Umbruch.....	70
<i>Vassiliki Georgiadou</i>	

II. GRÜNDE DER KRISE

Die Ursachen der griechischen Wirtschaftskrise:

Eine europäische Perspektive	89
<i>Manólís Galenianós</i>	

Staatsverständnis und Klientelismus in Griechenland.....	111
<i>Andréas Stergiou</i>	
Parteien und Gewerkschaften	126
<i>Gustav Auernheimer</i>	
Die Korruption im modernen Griechenland.....	142
<i>Kostas Bakouiris und Vasilis Sotirópoulos</i>	
III. HISTORISCHE PERSPEKTIVE	
Staat und Gesellschaft in Griechenland seit 1830	161
<i>Antónis Liákos</i>	
»Leider sind wir bankrott« – Zahlungsausfälle in der Geschichte Griechenlands im 19. und frühen 20. Jahrhundert.....	182
<i>Korinna Schönhärl</i>	
Die griechische Staatsverschuldung und die Krise.....	198
<i>Tássos Giannítsis</i>	
Das politische System Griechenlands seit 1974.....	216
<i>Thános Verémis</i>	
Griechenland in der Europäischen Union	234
<i>Andréas Stergiou</i>	
IV. ÄUSSERE RAHMENBEDINGUNGEN	
Griechenland und seine Nachbarn	255
<i>Jánnis Valinákis und Sotiris Sérbos</i>	
Flüchtlinge – griechisches Problem und europäische Herausforderung	269
<i>Karl Kopp</i>	

V. DEUTSCH-GRIECHISCHE PROBLEMFELDER

Griechenland im Zweiten Weltkrieg.....	285
<i>Richard Clogg</i>	
Reparationsforderungen: Umfang, Rechtsfragen, politische Rahmenbedingungen.....	299
<i>Kateřina Králová und Nikola Karasová</i>	
Die Rolle der Medien	326
<i>Hans Bickes, Tina Otten und Laura Chelsea Weymann</i>	
Deutsche und Griechen: Eine Beziehung mit Missverständnissen ...	352
<i>Ulf-Dieter Klemm</i>	

VI. DIE DISKUSSION ÜBER DEN RICHTIGEN WEG

Der Umgang mit Staatsbankrotten im Euroraum: Bislang nur Hilfskonstruktionen	373
<i>Sebastian Dullien und Daniela Schwarzer</i>	
Der GREXIT – Warum ein Austritt aus der Währungsunion hätte helfen können	395
<i>Kai Carstensen</i>	

VII. DIE KRISE ALS CHANCE: PRAKTISCHE ANSÄTZE

Auf der Suche nach einer effizienten öffentlichen Verwaltung	415
<i>Calliope Spanou</i>	
Die Reform der griechischen Steuerverwaltung.....	431
<i>Panajótis Karkatsoúlis</i>	
Die EU-Task-Force für Griechenland: Internationale Beratung am Beispiel der griechischen Steuerverwaltung	448
<i>Sebastian Weinzierl</i>	

Kalter Krieg hinter den Kulissen: Die Auflösung von Monopolstrukturen.....	461
<i>Tássos Tálloglou</i>	
Exportindustrie und Tourismus: Ihr Potenzial für die wirtschaftliche Erholung Griechenlands	470
<i>Michael Massourákis</i>	
Griechenland als Energieproduzent: Potenzial und Rahmenbedingungen	492
<i>Danáí Diakouláki</i>	
Ein Investitionsfonds für die griechische Wirtschaft	511
<i>Helmut von Glasenapp und Aristoméni (Aris) M. Syngros</i>	
 VIII. ANHANG	
Griechische Regierungen seit 1952	527
Abkürzungen	529
Autorinnen und Autoren	533
Sach- und Personenregister	540

Vorwort der Herausgeber

Die Krise in Griechenland brach Anfang 2010 für die meisten Griechen und übrigen Europäer völlig überraschend aus. Den Griechen war es seit dem Fall der Militärregierung im Jahr 1974 von Jahr zu Jahr besser gegangen. Die Wachstumsraten lagen über dem europäischen Durchschnitt. Noch im Wahlkampf im Sommer 2009 hatte der spätere Wahlsieger Geórgios Papandréou versichert, dass »Geld vorhanden« sei.

Seit 2008 ist das griechische BIP um ein Viertel gesunken, die Arbeitslosigkeit erschreckend gestiegen, sind die schwächeren Teile der griechischen Gesellschaft mit akuter Armut konfrontiert, hat sich die Parteienlandschaft dramatisch verändert.

Im bilateralen deutsch-griechischen Verhältnis sind längst überwunden geglaubte Ressentiments an die Oberfläche getreten. Der Ton der öffentlichen Debatte wurde unfreundlich; er wurde teilweise sogar als beleidigend empfunden. Der Mangel an Wissen über Griechenland war erschreckend; die historische Wahrnehmung des Landes endet bei den meisten Nord- und Westeuropäern bei Alexander dem Großen und setzt erst wieder mit Onassis und Maria Callas ein. Die zwei Jahrtausende dazwischen liegen weitgehend im Dunkeln. Selbst griechische Nobelpreisträger wie die Lyriker Seféris und Elýtis sind unbekannt. Nur Míkis Theodorákis vermochte während der Oberristenzeit die Deutschen mit seinen Liedern für die politische Realität des Landes zu interessieren. Das blieb aber ein Intermezzo.

Sogar die brutale Besetzung Griechenlands durch die Wehrmacht im Zweiten Weltkrieg wurde in Deutschland und Österreich aus dem kollektiven Gedächtnis verdrängt. Erst die Krise hat sie wieder in das öffentliche Bewusstsein gerückt, auch wenn zwischen beiden kein ursächlicher Zusammenhang besteht. Auf europäischer Ebene hat die Krise die Frage nach Ausmaß und Grenzen der Solidarität aufgeworfen. Sie hat die Notwendigkeit vor Augen geführt, die Europäische Union gegen solche Krisen zu wappnen.

Dieses Thema würde allerdings ein eigenes Buch erfordern und wird hier nur inzident behandelt.

Die Krise ist keine bloße Schulden- und Wirtschaftskrise, sondern – wie mehrere Beiträge zeigen – vor allem auch eine Krise des politischen Systems, wenn nicht sogar der griechischen Gesellschaft. Sie ist noch nicht vorbei, auch wenn die dramatischen Szenarien – Rückkehr zur Drachme, Zerfall der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – in den Hintergrund getreten sind. Wie und ob sie mit Erfolg bewältigt wird, hängt von manchen Unwägbarkeiten ab.

Dieses Buch beschreibt die Ursachen der Krise, die gegenwärtige Situation und mögliche Lösungsansätze. Dazu lassen wir griechische und deutsche, einen britischen und zwei tschechische Expertinnen und Experten zu Wort kommen. Das Buch trägt die wichtigsten Fakten und auch unterschiedliche Theorien und Ansätze zusammen. Es soll zur Versachlichung der Diskussion beitragen, die insbesondere in den ersten Jahren der Krise von Ignoranz und irreführenden Klischees geprägt war. Publizisten und Wissenschaftler, Politiker und Wähler werden detailliertes und fundiertes Wissen über die Krise noch lange brauchen.

Berlin, Oktober 2014

Ulf-Dieter Klemm und Wolfgang Schultheiß

Aussprache und Transkription griechischer Wörter

Die griechische Schrift hat Akzente für die Betonung. Bei der Transkription in lateinische Buchstaben fallen diese regelmäßig weg. Da Deutsche unwillkürlich zur Betonung auf der vorletzten Silbe neigen, führt das häufig zu einer falschen Aussprache. So werden zum Beispiel die Namen der Ministerpräsidenten Samaras und Karamanlis auf der letzten Silbe betont. Im Fließtext dieses Buchs werden alle Namen mit einem Akzent versehen.

Die Aussprache griechischer Buchstaben bzw. Buchstabenkombinationen unterscheidet sich häufig von der sogenannten erasmischen Aussprache, die in humanistischen Gymnasien gelehrt wird. Um nur die wichtigsten Abweichungen zu nennen: Beta wird wie w ausgesprochen, mp dafür wie b, gleich sechs Buchstaben oder Diphtonge (i, y, ei, oi, yi und das erasmische Äta) wie i, ai dafür wie e, die Buchstabenkombinationen gg, gk wie ng (ein nasales g) und Theta und Delta werden aspiriert, also wie ein hartes oder weiches englisches th ausgesprochen.

Eine weitere Quelle der Verwirrung ist die Tatsache, dass sich die Transkription danach richtet, in welche Sprache transkribiert wird. Früher war Französisch in der griechischen Gesellschaft vorherrschend, heute ist es in Wissenschaft und Medien das Englische. Das hat seine Spuren in den Transkriptionen hinterlassen. So wurde und wird in Namen der u-Laut wie im Französischen ou geschrieben; der Name Papandréou ist ein typisches Beispiel dafür. Das z in einem Namen ist häufig auf eine Transkription ins Englische zurückzuführen und wird daher meistens wie ein stimmhaftes s ausgesprochen. Das griechische Sigma ist hingegen immer scharf, also stimmlos; um hier die richtige Aussprache sicherzustellen, wird es mit einem doppelten s transkribiert.

Verwirrend ist der j-Laut. Im Griechischen mit gi oder ge geschrieben, wird er meistens buchstabengetreu mit gi oder (englisch) mit y transkribiert. Wir schreiben zum Beispiel, um die richtige Aussprache sicherzustellen, die frühere griechische Außenministerin Bakojánnis mit einem j, selbst wenn

man in der Presse meist die Schreibweise Bakogiánnis liest. Das griechische Chi (wie die Urlaubsregion Chalkidike) wird im Englischen mit h, im Deutschen mit ch transkribiert. Wegen der Abweichung im Anfangsbuchstaben (Auffinden in Registern usw.) folgen wir hier, etwa bei dem Namen des Ministers Hatzidákis, der üblichen Transkription, auch wenn sie für uns phonetisch verwirrend ist.

Es gibt keine überzeugende, einzig richtige und phonetisch konsequente Transkription griechischer Namen und Begriffe ins Deutsche. Auch die an der erasmischen Aussprache orientierte ISO-Norm führt häufig zu Unverständlichkeit. Das Buch hält sich als Handbuch für die Praxis an die tatsächliche Aussprache des Griechischen, fest eingebürgerte Schreibweise behält es aber bei.

Einleitung

Wolfgang Schultheiß

Als die Welt noch in Ordnung war

Als ich 2005 den Posten des Botschafters in Athen antrat, war Griechenland im Aufwind. Es hatte nicht nur erfolgreiche Olympische Sommerspiele organisiert, die Fußballeuropameisterschaft und den Eurovision Song Contest gewonnen. Auch die griechische Wirtschaft boomte. Ihre Wachstumsraten lagen weit über dem europäischen Durchschnitt.

Deutschland war das bei den Griechen beliebteste Land. Nicht nur, weil die siegreiche Fußballmannschaft von einem Deutschen trainiert worden war. In Griechenland lebten (und leben noch immer) etwa eine Million Griechen, also ein knappes Zehntel der Bevölkerung, die in Deutschland gearbeitet haben und nach durchweg guten Erfahrungen wieder nach Griechenland zurückgekehrt sind. Deutschland war – neben Italien – Griechenlands größter Handelspartner; 180 deutsche Tochtergesellschaften und Niederlassungen gaben dort 30.000 Menschen Brot und Arbeit. Es gibt das Deutsche Archäologische Institut in Athen, Goethe-Institute und Deutsche Schulen in Athen und in Thessaloniki. Mehr als zwei Millionen deutsche Touristen kamen jedes Jahr ins Land. Kurz: Die bilateralen Beziehungen zu Griechenland konnten kaum besser sein.

Deutsch-griechische Vergangenheit

Die guten Beziehungen hatten auch historische Gründe. Der erste König des modernen Griechenland, Otto (1833–62), war ein bayerischer Prinz aus dem Haus Wittelsbach. Er und seine mitgebrachten bayerischen Berater legten die Grundlagen für Verwaltung, Streitkräfte und Universität. Und obwohl die Beziehungen zwischen Otto und den Griechen, die ihn nach 30 Jahren

wieder nach Hause schickten, alles andere als spannungsfrei waren, blieben die kulturellen Verbindungen eng. Im Ersten Weltkrieg blieb Griechenland wegen der Sympathien König Konstantins für Kaiser Wilhelm zunächst neutral, doch trat es 1917 unter Ministerpräsident Venizélos auf der Seite der Entente in den Krieg ein.

Auch zu Beginn des Zweiten Weltkriegs versuchte Griechenland, sich aus dem Konflikt herauszuhalten. Doch vergebens. Als italienische Truppen im Herbst 1940 in Griechenland einfielen, wurden sie von den Griechen bis weit nach Albanien zurückgeschlagen. Hitler glaubte, seinem wichtigsten Verbündeten zu Hilfe eilen zu müssen, und ließ die Wehrmacht im April 1941 in Griechenland einmarschieren. Drei Jahre eines besonders blutigen Besatzungsregimes folgten. Auf die Befreiung von den Deutschen folgte der Bürgerkrieg (1946–49). Richard Clogg befasst sich in seinem Beitrag ausführlich mit dieser Zeit.

Griechenland war eines der ersten Länder, die Deutschland nach dem Krieg die Hand zur Versöhnung reichten. Bundespräsident Heuss machte 1956 hier seinen ersten Staatsbesuch. Anfang der 1960er Jahre kamen die ersten griechischen Gastarbeiter nach Deutschland, gerade aus den Orten, die durch deutsche Zerstörungen ihrer Lebensgrundlage beraubt worden waren. Zur Zeit der Obristendiktatur (1967–74) fanden viele griechische Exilpolitiker Zuflucht in Deutschland. Der griechische Staatspräsident Károlos Papoúlias und der frühere Ministerpräsident Kóstas Simítis (1996–2004) gehören zu ihnen. Sie sind die bekanntesten Namen einer großen Gruppe politisch engagierter junger Griechen, die später in ihrem Land wichtige Positionen bekleiden sollten. Die gesellschaftliche Aussöhnung wurde dadurch politisch besiegelt. In Würdigung der Demokratisierung des Landes unterstützten Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt mit ihrem ganzen politischen Gewicht den Beitritt Griechenlands zur EG (1981). Ulf-Dieter Klemm geht in seinem Beitrag auf die Höhen und Tiefen der Beziehungen zwischen beiden Ländern ein.

Im Spiegel der Medien

Es war daher völlig überraschend, dass Deutschland 2010 bei den Griechen vom Spitzenplatz an das Ende der Beliebtheitsskala abstürzte. Das Zögern der Bundesregierung, Griechenland schon Anfang 2010 finanziell unter die

Arme zu greifen, und ein veritabler Medienkrieg waren die Gründe dafür. Deutsche Medien zogen über die verschwenderischen »Pleitegriechen« her, die über ihre Verhältnisse gelebt, sich in die Währungsunion gemogelt und nun die Erwartung hätten, dass ihnen die sparsamen Deutschen aus der Patsche helfen würden. Griechische Medien warfen Deutschland vor, zu lange mit der Hilfe gewartet und die Situation dadurch drastisch verschlechtert zu haben. Sie vermuteten deutsches Hegemonialstreben und bildeten Bundeskanzlerin Merkel in SS-Uniform und mit Hakenkreuzbinde ab. Hans Bickes und seine Koautorinnen schildern das in ihrem Beitrag.

Niemand konnte überzeugend erklären, wie es in den deutschen Medien und damit, wenn auch in geringerem Maß, in der deutschen Bevölkerung zu so einem Meinungsumschwung kommen konnte. Kaum ein deutsches Medium bemühte sich, ihn aufzuhalten. Auch Politiker nicht. In Berlin war man viel zu sehr auf die innenpolitische Seite der sich anbahnenden Krise fixiert.

In Griechenland dürfte eine wichtige Rolle gespielt haben, dass Deutschland gar nicht erst versuchte, der griechischen Öffentlichkeit die Gründe für sein Zögern zu erklären. Das hat sich bei den bilateralen Beziehungen bitter gerächt.

Einer der in Griechenland kaum bekannten Gründe für die Zurückhaltung der Bundesregierung, den Griechen sofort mit Krediten zu Hilfe zu eilen, war die »no bail out-Klausel« des EU-Vertrags. Sie untersagt, einem EU-Partner unter die Arme zu greifen, wenn er in eine finanzielle Schiefelage gerät. Einige Staaten mochten sich kühl über eine solche Vertragsbestimmung hinwegsetzen. Nicht aber Deutschland. Hier wachte das Bundesverfassungsgericht über ihre Einhaltung. Bekannte kritische Geister, die schon gegen den Maastricht-Vertrag geklagt hatten, warteten erklärtermaßen nur darauf, eine Finanzhilfe der Bundesregierung für Griechenland vor dem Bundesverfassungsgericht anzufechten. Das machte die Bundesregierung mit gutem Grund extrem vorsichtig.

Erst als man sagen konnte, dass die Schuldenkrise in Griechenland eine Gefahr für die eigene Währung zu werden drohte, sah sich die Bundesregierung rechtlich und politisch legitimiert, Griechenland finanziell zu Hilfe zu eilen. Das geschah im Mai 2010, drei Tage vor der Wahl in Nordrhein-Westfalen, was alle die nachdenklich stimmen sollte, die meinen, die Bundeskanzlerin habe ihre Hilfszusage nur wegen dieser Wahl so lange hinausgezögert. Das Bundesverfassungsgericht hat übrigens den Eilantrag der Kläger wie später auch die Klage im Hauptverfahren abgewiesen; die »no bail out-

Klausel« spielt seitdem in der Diskussion keine große Rolle mehr.¹ Das Zögern der Bundesregierung hängt Deutschland in Griechenland aber immer noch nach; kein Grieche verschwendet einen Gedanken daran, welche Probleme aufgetreten wären, wenn die Hilfe der Bundesregierung für sein Land als verfassungswidrig erklärt worden wäre. Auch nicht an die Tatsache, dass sich Bundeskanzlerin Merkel gegen eine sich in der deutschen Bevölkerung herausbildende Mehrheit für eine Hilfe für Griechenland entschieden hat.

Die negative Behandlung in der deutschen Presse war für die Griechen ein Schock. Bislang waren sie genau das Gegenteil gewohnt gewesen. Viele haben sich ratlos gefragt, worauf der Schwenk von kritikloser Sympathie zu unsympathischer Kritik in weiten Teilen der deutschen Presse zurückzuführen sei. Das Verkaufsprinzip »bad news sell« und eine gehörige Portion Selbstgerechtigkeit dürften eine Rolle gespielt haben, aber auch ein wenig enttäuschte Erwartung, um nicht zu sagen: Liebe. Griechenland war und ist das gelobte Land der Humanisten und ein Paradies für deutsche Touristen. Letztere hatten das scheinbar sorglose Leben unter der Sonne Griechenlands früher mit unkritischer Sympathie gesehen. Für viele Absolventen humanistischer Gymnasien, Altphilologen und weite Kreise des Bildungsbürgertums ersetzen Studium und Wertschätzung des antiken Griechenland Kenntnis und kritischen Blick auf das heutige. Alle wurden hart auf den Boden der Tatsachen zurückgeholt. Einige wehren sich noch dagegen, indem sie den Griechen in der Krise einen Bonus einräumen, weil ihr Land einstmals die Wiege der Kultur war. Antike Größe und Schuldenkrise haben aber nichts miteinander zu tun.

Gründe der Krise

Der moralisch griffigste Vorwurf war, dass sich Griechenland durch das Frieren seiner Wirtschaftszahlen in den Euro gemogelt habe. Nun ist die Aussagekraft von Statistiken bekanntermaßen problematisch. Schon vor Griechenlands Beitritt zur WWU reisten Delegationen der EU-Kommission jährlich zur Überprüfung der Zahlen nach Griechenland und bemängelten in ihren Berichten regelmäßig falsche und nicht belegte Angaben. Als

¹ Das mag im OMT-Verfahren vor dem EuGH, das Anfang 2015 zur Entscheidung ansteht, allerdings anders werden.

die Kommission eine stärkere Überprüfung der Haushaltsdaten aller Mitgliedstaaten vorschlug, gehörte Deutschland zu den ersten, die sich dagegen verwarhten.

Auch kam es bei der Erfüllung der Maastricht-Kriterien darauf an, in welche Richtung sich eine Volkswirtschaft bewegte. So war es durchaus möglich, dass die Gesamtverschuldung eines Staates weit über 60 Prozent des BIP lag und dennoch nicht die Aufnahme in den Kreis der Eurostaaten verhinderte, solange nur der Trend in die richtige Richtung ging. Und die Indikatoren hierfür waren, worauf Thános Verémis und Manólis Galenianós in ihren Beiträgen hinweisen, in der Regierungszeit von Kóstas Simítis durchaus positiv. Und schließlich gab und gibt es in vielen Ländern Streitpunkte, wie man bestimmte Posten bei der Berechnung der Maastricht-Kriterien einordnet. Die Empörung, hinters Licht geführt worden zu sein, ist also nur mit erheblichen Einschränkungen berechtigt.

Man hätte wissen können, dass der griechische Staat eine lange Übung darin hatte, mit Schulden zu leben. Korinna Schönhärl weiß das in ihrem Beitrag anschaulich zu schildern. Edmond About schreibt 1858 in seiner bei Hachette erschienenen Reisebeschreibung *La Grèce Contemporaine*: »Griechenland ist das einzige bekannte Beispiel eines Landes, das seit seiner Entstehung bankrott ist.« Er fügte hellsichtig hinzu: »Dieses abstrakte Gebilde, das man Staat nennt, kennen sie [die Griechen] kaum und lieben tun sie es schon gar nicht.«

Tatsächlich handelt es sich bei der gegenwärtigen Krise nur vordergründig um eine Verschuldungskrise. Im Kern ist es eine Krise des gesamten politischen Systems und der Gesellschaft; Antónis Liákos schildert ihre Entwicklung seit 1830. Das Staatsverständnis der Griechen ist entscheidend durch die Erfahrung von viereinhalb Jahrhunderten türkischer Fremdherrschaft geprägt. Die Renaissance, die Auseinandersetzung mit der Reformation und die Aufklärung im übrigen Europa sind aufgrund der politischen und kulturellen Verhältnisse fast völlig an Griechenland vorbeigegangen.

Folgen dieses Staatsverständnisses sind das Klientelsystem und eine endogene Korruption, denen Andréas Stergióu und Kóstas Bakourís mit Vassílis Sotirópoulos ihre Beiträge widmen. Beide erzeugen, lassen wir die Moral einmal beiseite, enorme gesamtwirtschaftliche Kosten. In Verbindung mit der Beibehaltung verkrusteter Monopolstrukturen und einer überdimensionierten, wenig effektiven Verwaltung, in der bei Einstellungen die politische Gefälligkeit häufig den Sieg über das Leistungsprinzip davonträgt, führen sie zu einem Absinken der Wettbewerbsfähigkeit und damit zu dem großen

Leistungsbilanzdefizit, das, wie Manólis Galienanós in seinem Beitrag zeigt, letztlich – und noch vor der hohen Staatsverschuldung – der entscheidende Grund für die Finanzkrise war.

Nicht nur Politiker der regierenden Parteien betrachten den Staat als ihre legitime Beute, sondern auch die nach Parteien organisierten Gewerkschaften; der Beitrag von Gustav Auernheimer befasst sich damit. Die Kollusion von Regierung und Gewerkschaften hat den Arbeitnehmern im großen öffentlichen Sektor ordentliche Lohnzuwächse, den Parteien zufriedene Wähler und, da diese Wohltaten mit Auslandskrediten finanziert wurden, dem Staat und damit allen anderen Bürgern eine erhebliche Schuldenlast beschert.

Das Misstrauen des griechischen Bürgers gegenüber seinen Politikern und damit gegenüber dem Staat ist real. Der frühere Wirtschaftsminister Stéphanos Mános unterstützte im Herbst 2012 den Vorschlag von Bundesfinanzminister Schäuble, die Kredittranche für Griechenland auf ein Sperrkonto zu überweisen, mit den Worten: »Der Staat könnte das Geld sonst für Anderes ausgeben. Ich habe kein Vertrauen in den griechischen Staatsapparat, nicht das geringste.«² Er fügte hinzu, er wolle nichts gegen die Regierung oder einzelne Minister sagen; es gehe vielmehr um das System und darum, die Griechen vor ihrem eigenen Staatsapparat zu schützen.

Wer aber aus dem griechischen Staatsverständnis den Schluss zieht, die Griechen seien faul, irrt gewaltig und tritt ihnen wirklich zu nahe. Das Gegenteil ist richtig. Statistiken der OECD und der EU über die Jahresarbeitszeit weisen den Griechen einen Spitzenplatz zu. Das deckt sich auch mit meinen eigenen Beobachtungen: Der Ouzo trinkende Grieche auf seinem blauen Holzstühlchen im Kafenion am Meer ist zwar ein bildgewaltiger Topos, geht aber an der Arbeitsmoral der meisten Griechen vorbei.

Folgen der Krise

Die Krise trifft die Wirtschaft und die große Mehrheit der griechischen Bevölkerung hart, wie Aléxandros-Andréas Kýrtsis in seinem Beitrag schildert.

Die öffentlichen Angestellten und Rentner konnten am leichtesten zu Kasse gebeten werden. Ihr Gehalt und ihre Renten werden vom Staat aus-

² FAZ vom 29.10.2012.

gezahlt und können daher auch leicht von ihm einbehalten werden. Viel schwieriger ist es, die Steuern bei wohlhabenden und einflussreichen Freiberuflern einzutreiben. Dazu kommt es nur zögerlich, auch bei der Auswertung der Listen potenzieller Steuersünder, die durchaus vorliegen. Die bekannteste unter ihnen, die sogenannte *Lagarde-Liste*, enthält die Namen von über 2.000 Personen mit hohen Bankguthaben in der Schweiz. Die frühere französische Finanzministerin Lagarde hatte sie 2010 ihrem griechischen Kollegen Papakonstantínou übergeben; 2012 »fand« sie sein Nachfolger und jetzige Außenminister Venizélos beim Aufräumen in einer Schreibtischschublade. Es war kein Zufall, dass sich daraufhin die Aufmerksamkeit der Medien nicht der Auswertung der Liste, sondern der Einleitung eines Strafverfahrens gegen Papakonstantínou zuwandte. Weitere zwei Jahre später, Anfang Juni 2014, sagte ein Sprecher der Behörde zur Aufdeckung von Steuerdelikten, nach Auswertung der Liste seien Strafen und Nachforderungen in Höhe von 215 Millionen Euro verhängt und zum Teil auch schon bezahlt worden.

Man kann angesichts dieser Ungleichbehandlung bei der steuerlichen Behandlung nur die Geduld und die Leidensfähigkeit der griechischen Bevölkerung bewundern. Im Vergleich zu ihrer früheren Bereitschaft, bei jedem Anlass auf die Straße zu gehen und auch mal einen Generalstreik zu veranstalten, protestiert sie in der Krise nur maßvoll. Im Inneren wissen die Griechen sehr wohl, dass vor allem die eigenen Politiker für die Misere verantwortlich sind. Werden diese aber vom Ausland kritisiert, schließen sie sich zu ihrer Verteidigung zusammen. Die Politiker wiederum lasten die unangenehmen Sparmaßnahmen und die Reformpolitik auch dann, wenn sie im eigenen Interesse geboten sind, gerne der Troika an.

Zugleich haben die populistischen Parteien rechts und links erheblichen Zulauf. Erstaunlich ist der Aufstieg der SYRIZA, einer linken Sammlungsbewegung. Er ähnelt, worauf unser Autor Pános Kazákos in einem Interview hinweist, dem raschen Aufstieg der PASÓK nach 1974.³ Er nennt auch die Gründe für ihren Erfolg: das Versprechen, die Kürzungen der Einkommen und Renten und die Privatisierungen wieder rückgängig zu machen und die entlassenen Angehörigen des öffentlichen Dienstes wieder einzustellen. Es ist im Endeffekt die Rückkehr zum Klientelsystem, womit Parteichef Tsípras seine Wähler lockt. Wie ernst es ihm angesichts der Haltung der EU-Staaten und des IWF damit ist, ist eine andere Frage.

³ *Griechenland Zeitung* vom 13.8.2014.

Bei der Zunahme der Rechtsradikalen, insbesondere der Chrysí Avjí, spielt die Immigration aus Asien und Afrika eine wichtige Rolle; Andréas Stergiou führt das in seinem Beitrag zu Griechenland in der EU näher aus. Ein Teil der Bevölkerung fühlt sich angesichts des unkontrollierten Zuzugs von Immigranten in traditionelle bürgerliche Wohnviertel von den etablierten Parteien allein gelassen und sucht, auch aus Frust über die hohe Arbeitslosigkeit und die als erniedrigend empfundene Kontrolle durch die Troika, ihr Heil bei dieser offen neonationalsozialistischen Partei.⁴

Wege aus der Krise

Konzepte und bilaterale Hilfe

Erfolgsrezepte, wie die EU-Partner Griechenland aus der Krise führen sollten, möglichst ohne allzu große eigene Verluste, waren insbesondere zu Beginn der Krise sehr umstritten. Die grundsätzliche Frage in der wissenschaftlichen Diskussion war, ob Griechenland den Euro verlassen und zur Drachme zurückkehren sollte, um sich von den Beschränkungen der einheitlichen Währung zu befreien und durch eine Abwertung seine Exporteinnahmen zu steigern, Schlagwort »Grexit«. Dieser Lösungsweg steht zwar nach den ersten Anzeichen wirtschaftlicher Erholung gegenwärtig nicht mehr im Zentrum der Diskussion. Das war Mitte 2013, als Kai Carstensen seinen Beitrag zu diesem Thema fertigstellte, aber ganz anders. Und auch jetzt noch sind seine Ausführungen relevant, sei es für einen künftigen Fall oder sei es für die Frage, ob ein frühzeitiger Währungsaustritt Griechenlands zu einer schnelleren Anpassung seiner Wirtschaft beigetragen hätte.

Dem Grexit stand (und steht noch) der Vorschlag eines geordneten Insolvenzverfahrens für Staaten und der Einführung von »Eurobonds« gegenüber, durch die den Griechen der Zugang zu – nicht unbeschränkten! – billigen Krediten und damit zu den notwendigen Finanzmitteln eröffnet werden würde. Sebastian Dullien und Daniela Schwarzer deklinieren diese Lösung durch. Dabei stellen sich die Unterschiede zum Grexit für Griechenland letztlich als geringer heraus, als man meinen könnte. In beiden Fällen muss Griechenland grundlegende Reformen vornehmen, um seine Wettbe-

⁴ Kazákos, ebd.

werbsfähigkeit zu erhöhen; im Fall eines Grexit ist der Druck dazu nur erbarungsloser, da er mitleidslosen wirtschaftlichen Gesetzen folgt.

Tatsache ist: EU und IWF greifen Griechenland in einer präzedenzlosen Anstrengung mit Garantien und Krediten unter die Arme. Daneben leistet die EU auch praktische Unterstützung. Ihr *Reichenbach-Team*, dem zwei unserer Autoren angehören bzw. angehört haben, berät die griechische Regierung bei der Umsetzung ihrer Reformvorhaben. Sebastian Weinzierl berichtet darüber. Es handelt sich bei der Reichenbach-Mission übrigens, um einem verbreiteten Irrtum entgegenzutreten, nicht um den verlängerten Arm der Troika, sondern um ein reines Beratungsteam ohne Weisungsbefugnis.

Daneben gibt es auch bilaterale Hilfe; die EU-Staaten haben sich die Bereiche etwas aufgeteilt. So ist Frankreich schwerpunktmäßig für die Reform der Steuerverwaltung zuständig, Deutschland für die des Gesundheitssystems. Den Auftakt zur bilateralen Unterstützung aus Deutschland war die Deutsch-Griechische Partnerschaft (DGP), die am 05.03.2010 von Ministerpräsident Papandréou und Bundeskanzlerin Merkel in Berlin vereinbart wurde. Am 29. Juni 2010 trafen sich Vertreter deutscher und griechischer Ministerien in Athen, um das Vorhaben zu konkretisieren und die Bereiche der Zusammenarbeit abzusprechen. Im weiteren Verlauf einigte man sich auf zehn Kooperationsbereiche, darunter erneuerbare Energien, die genannte Reform des Gesundheitswesens und den Investitionsfonds mit maßgeblicher Unterstützung der KfW.

Die Deutsch-Griechische Versammlung, schon 2009 von der Botschaft Athen als virtueller Zusammenschluss aller deutsch-griechischen Gesellschaften aus der Taufe gehoben, ist Bestandteil dieser Partnerschaft. Sie wurde 2011 unter dem Eindruck der Krise auf Initiative des Generalkonsulats Thessaloniki zu einem Instrument der kommunalen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Griechenland ausgebaut. Durch die Ernennung des damaligen Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Hans-Joachim Fuchtel, zum »Beauftragten der Bundeskanzlerin für die Deutsch-Griechische Versammlung« erhielt das Projekt politischen Rückenwind und spielt inzwischen in der projektbezogenen Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern eine wichtige Rolle.

Man kann also nicht sagen, dass sich Deutschland auf Kredite und oberlehrerhafte Ermahnungen zur Sparsamkeit beschränkt habe. Der Deutsch-Griechische Zukunftsfonds, der für die gesamte Legislaturperiode 2013–2017 über jährlich eine Million Euro für griechische und deutsch-griechische Projekte verfügt, und das im Koalitionsvertrag 2013 vorgesehene Deutsch-

Griechische Jugendwerk sind Ausweis des Bemühens Deutschlands, Griechenland in Zeiten der Not unter die Arme zu greifen. Ein bilaterales Jugendwerk ist ein besonders seltenes Institut, das die Versöhnung gerade zwischen Jugendlichen fördern soll; Deutschland hat ein solches bisher nur mit Frankreich und Polen vereinbart. Der Zukunftsfonds soll unter anderem einen Beitrag zur Aufarbeitung der Höhen und Tiefen der fast zweihundertjährigen deutsch-griechischen Beziehungen leisten.

Erwähnt werden müssen auch frühere Initiativen Privater und der Botschaft. Das fing schon 1951 an, als Ehrengard Schramm von Thadden ihr Hilfswerk für die Opfergemeinde von Kalávryta begann. Das Aktuelle Forum betreut seit 2010 mit tatkräftiger Hilfe engagierter Menschen vor Ort Projekte in den Opfergemeinden des Epirus; die Botschaft unterstützt diese Gemeinden bereits seit einiger Zeit mit den bescheidenen Mitteln ihres Kulturfonds. Das alles mag wirtschaftlich keinen großen Wert gehabt haben, hat ihn aber doch für das Ansehen Deutschlands in diesen Orten.

Griechische Eigenanstrengungen

Eine Reihe von Reformen sind in Angriff genommen, einige davon durchgeführt, viele stecken geblieben. Die Beiträge von Kóstas Bakoúris mit Vasílis Sotirópoulos, von Calliope Spanou und Tássos Télloglou berichten darüber, auch über die ersten Erfolge. Panajótis Karkatsoúlis und Sebastian Weinzierl schildern die Reform der Steuerverwaltung aus unterschiedlicher Perspektive, was das Bild besonders plastisch macht.

Eine Warnung vorab: Die Tatsache, dass das griechische Parlament ein Reformgesetz verabschiedet, hat wenig zu sagen. Manchmal geschieht das nur, um den Forderungen der Troika zu entsprechen und die Voraussetzung für weitere Kredite zu schaffen; seine Umsetzung wird dann durch Widerstand in der Regierungspartei selbst verhindert, manchmal weigert sich die Verwaltung auch einfach, Anordnungen auszuführen. Das war besonders beim Personalabbau im öffentlichen Dienst zu beobachten.

Das Aufbrechen von Monopolen, etwa der Taxifahrer und im Transportgewerbe – volkswirtschaftlich eine zentrale Forderung, aber mit erheblichen sozialen Problemen belastet – traf auf ähnliche Schwierigkeiten. Durch eine Öffnung der Berufsgruppen verlieren ihre Angehörigen häufig ihre Alterssicherung. So mussten die Taxifahrer früher für viel Geld – und es geht hier um sechsstelligen Beträge – eine Lizenz erwerben und konnten sie im Alter

wieder verkaufen. Nun sollte diese Lizenz nach Öffnung des Berufszugangs plötzlich nichts mehr wert sein? Die griechische Regierung musste hier widerstreitende Interessen zwischen sozialen Belangen und der Steigerung des Wettbewerbs lösen. Das ist bei leeren Kassen und knapper Zeit nicht leicht. Dass es zusätzlich einen Gegensatz zwischen marktpolitisch notwendigen Maßnahmen und den Klientelinteressen einzelner Politiker geben kann, wo dann Kompromissbereitschaft weniger angesagt ist, macht die Sache nicht leichter.

Investitionsfonds

Dass bei dem Sparprogramm die Förderung der Wirtschaft vernachlässigt wurde, ist inzwischen ein Allgemeinplatz und gängige Kritik. Obwohl man bedenken muss, dass es zu einer solch heftigen Rezession wahrscheinlich nicht gekommen wäre, wenn die mit den Krediten verbundenen Reformaufgaben pünktlich erfüllt worden wären. Die Austeritätspolitik war im Zusammenspiel mit den Reformen konzipiert worden, und auch weil diese ausblieben, war der starke Wirtschaftseinbruch die Folge.

Umso wichtiger ist es jetzt, schnell und großzügig ein Wirtschaftsförderungsprogramm aufzulegen. Kleine und mittlere Unternehmen bilden das Rückgrat der griechischen Wirtschaft. Wenn sie mit Krediten oder Garantien unterstützt werden, schlägt das sofort – im Gegensatz etwa zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen – auf die Beschäftigungssituation durch und gibt dem Wirtschaftsaufschwung die dringend benötigte Initialzündung. Zu diesem Zweck haben KfW und die griechische Regierung den Investitionsfonds »Institution für Wachstum (IfW)« geschaffen; Helmut von Glasenapp und Aristoméris M. Syngros berichten darüber. Selbst nach Einzahlung der zugesagten Mittel – KfW 100 Millionen, der griechische Staat 350 Millionen, Frankreich und die Onassis-Stiftung je 30 Millionen – ist der Fonds dramatisch unterfinanziert. Doch ist es immerhin ein Anfang bei einem Projekt, dessen Bedeutung für den Wirtschaftsaufschwung in Griechenland man gar nicht überschätzen kann. Die Chancen, dass diese Unternehmer die Kredite zurückzahlen und das Geld sinnvoll investieren, dürfte hier erheblich höher sein als bei den an den Staat vergebenen Krediten.

Tourismus und Energiewirtschaft

Griechenland hat durchaus auch komparative Vorteile. Hier ist an erster Stelle der Tourismus zu nennen. Mit ihm und seinem Potenzial für die griechische Leistungsbilanz befasst sich Michael Massourákis. Dienstleistungen tragen in Griechenland ebenso viel zum BIP bei wie der Export von Gütern; dabei geht knapp die Hälfte der Einnahmen auf die Schifffahrt und über ein Drittel auf den Tourismus zurück.

Der Beitrag der griechischen Reeder zum Staatshaushalt – sie besitzen die größte Handelsflotte der Welt – ist Gegenstand heftiger Diskussion. Die Tatsache, dass die Einnahmen aus der Schifffahrt höher sind als die aus dem Tourismus, dürfte Wasser in den Wein derjenigen schütten, die vollmundig kritisieren, dass die Reeder in Griechenland von Steuern befreit sind. Das stimmt zwar für die Einkommensteuer (seit Beginn der Krise gibt es hier allerdings eine vorübergehende Solidaritätssteuer), nicht aber zum Beispiel für die Steuer auf die Tonnage. Auf der Habenseite bleibt für den Staat, dass die häufig aus dem Ausland operierenden griechischen Reeder wegen der Steuererleichterung ihren Sitz in Griechenland beibehalten, mit allen positiven Folgen für die Einnahmen und die Arbeitsmarktsituation.

Große Hoffnung wird auf die Ausbeutung der heimischen Energieträger gesetzt. In erster Linie werden hier erneuerbare Energien wie Photovoltaik genannt; Windenergie ist bereits in einem gewissen Umfang installiert. Die Anzahl der Sonnenstunden im Jahr machen Griechenland schon seit Langem zu einem »target state« für Investoren der Photovoltaikindustrie. Doch tat sich die griechische Regierung, wohl auch aufgrund einer anfangs ungewöhnlich hoch angesetzten Einspeisevergütung, bis vor Kurzem erstaunlich schwer damit, die notwendigen Genehmigungen für Anlagen zu erteilen. Danái Diakouláki schildert die Entwicklung in ihrem Beitrag. Sie spricht auch die griechischen Erdöl- und Erdgasvorkommen an, über deren Ausbeutung zeitweise optimistisch stimmende Zahlen durch die Presse geisterten. Sie sind aber nicht belegt. Hinzu kommt, dass die Abgrenzung des Festlandsockels in der Ägäis, wo reiche Erdgasvorkommen vermutet werden, zwischen Griechenland und der Türkei seit Jahrzehnten umstritten ist. Damit sind wir aber schon beim nächsten Kapitel.

Außenpolitische Belastungen

Türkei

Das Verhältnis zur Türkei ist nicht der einzige außenpolitische Klotz am Bein Griechenlands, wohl aber der schwerste. Es behindert nicht nur die zügige Ausbeutung wichtiger Bodenschätze, sondern hat in der Vergangenheit auch zu einem tiefen Bedrohungsgefühl geführt, das für den Außenstehenden nicht immer nachvollziehbar ist. Doch es ist real. Die Besetzung Nordzyperns durch türkische Truppen, das Einmischungspotenzial über die islamische Minderheit türkischer Sprache in Nordgriechenland, der Streit um die unbewohnte Ägäis-Insel Ímia, der 1996 ohne das Machtwort der USA zu einer kriegerischen Auseinandersetzung hätte führen können, und die dauernde Verletzung griechischen Luftraums durch türkische Militärmaschinen – wahrscheinlich sollen dadurch völkerrechtliche Ansprüche auf Meereszonen untermauert werden –: Dies alles sind Gründe für eine gewisse Sorge der Griechen.

Die Zypernkrise von 1974⁵ markierte in Griechenland den Beginn einer Aufrüstung, die zu einer zusätzlichen Belastung der Staatsfinanzen wurde. Einziger Nutznießer dieser Situation war die Rüstungsindustrie, auch die deutsche. Nun ist es zwar nicht zu beanstanden, dass an NATO-Partner Rüstungsgüter verkauft werden. Bedauerlich ist aber, dass diese Geschäfte in den 15 Jahren vor der Krise von Bestechungsvorwürfen unterschiedlicher Intensität begleitet waren. Auch haben Rüstungskäufe verhindert, dass das Geld in andere, von außen gesehen wichtigere Bereiche gesteckt wurde. Die Entscheidung über diese Prioritäten ist allerdings Sache der Griechen. Trotz der hohen Aufmerksamkeit, die Sicherheitsfragen zuteilwird, und der Bevorzugung der Militärs bei der Verteilung von Haushaltsmitteln ist ihre politische Rolle im Übrigen seit der Obristenzeit ausgespielt. Die Gefahr, dass sie sich bei einer Verschlechterung der Krise wieder ins Spiel bringen oder gerufen werden könnten, erscheint gering.

⁵ An deren Ausbruch die griechische Militärjunta allerdings nicht ganz unschuldig war. Thános Verémis geht in seinem Beitrag darauf ein.

Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien (EJRM)

Ein anderer Klotz am Bein der griechischen Diplomatie ist die Frage des Namens der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (EJRM).⁶ Jánis Valinákis und Sotírís Serbós gehen in ihrem Beitrag darauf ein. Griechenland versucht mit allen Mitteln zu verhindern, dass dieser Staat im internationalen Verkehr unter der Bezeichnung »Republik Mazedonien« anerkannt wird.

Vielen will es aber nicht einleuchten, dass sich ein Staat nicht seinen eigenen Namen geben können soll. Das sei eine Frage der nationalen Identität. Andererseits sollte man auch die griechischen Argumente kennen. Griechenland fürchtet aufgrund früherer mazedonische Ansprüche – und trotz Zusicherungen des Gegenteils –, dass der Name »Mazedonien« zu einem Aufleben von Territorialansprüchen auf seine eigene Provinz Mazedonien, in der auch die Hafenstadt Thessaloniki liegt, führen könnte. Letztlich steht wohl auch dahinter, dass Griechenland nach seiner konsequenten Assimilierungspolitik im 20. Jahrhundert die Diskussion über eine mazedonische Minderheit vermeiden will. Schließlich irritiert es die Griechen auf der kulturellen – ihnen sehr wichtigen – Ebene gewaltig, dass die EJRM zunehmend Alexander den Großen für sich reklamiert.

Die Heftigkeit des Streits ist für Außenstehende nicht so recht nachvollziehbar. Das Thema ist in Griechenland aber innenpolitisch so aufgeheizt, dass jedes Nachgeben einer griechischen Regierung, die sich im Zweifelsfall gerne dieses Problems entledigen würde, wahrscheinlich ihren Sturz zur Folge hätte. In der EJRM wird das Thema von der Regierung zur innenpolitischen Mobilisierung nationalistisch eingestellter Kräfte verwandt, was weder die eigene Kompromissbereitschaft noch die Bereitschaft politischer Unterstützung bei anderen Staaten fördert. Der Namensstreit hindert jedenfalls die Heranführung der EJRM an die euroatlantischen Strukturen und ist ein Problem mehr bei der Umsetzung der europäischen Westbalkanpolitik.⁷

⁶ Die häufig verwandte englische Abkürzung FYROM steht für Former Yugoslav Republic of Macedonia.

⁷ So wurde der EJRM auf dem NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 auf Wunsch Griechenlands der Status als Beitrittskandidat unter dem vorläufigen Namen verwehrt. Das stand, wie der IGH drei Jahre später feststellte, nicht im Einklang mit dem Interimsabkommens von 1995 (Art. 11). In ihm hatte man sich im VN-Rahmen bis zur Lösung der Namensfrage auf den vorläufigen Namen und den Umgang mit ihm geeinigt.

Illegale Immigration

Die wohl dramatischste Belastung Griechenlands ist der Strom illegaler Immigranten, die seit zehn Jahren zunehmend den Weg über die griechisch-türkische Grenze nehmen, sei es auf dem Festland, wo der Fluss Évros die Grenze bildet, sei es über die in Sichtweite liegenden griechischen Inseln, die man von Kleinasien aus mit einem Schlauchboot erreichen kann. Karl Kopp beleuchtet in seinem Beitrag dieses Problem unter Betonung des humanitären Aspekts. Die Flüchtlingskatastrophe in Syrien stellt Griechenland und Europa vor eine Herausforderung ganz neuer Dimension.

Einer der Missstände ist, dass die griechische Regierung seit Jahren viel zu wenige Kapazitäten vorgesehen hat, um die Asylanträge der Flüchtlinge aufzunehmen und zu prüfen. Von den teilweise katastrophalen Zuständen in den griechischen Gefängnissen und Auffanglagern ganz zu schweigen. Sie sind der Grund dafür, dass deutsche Verwaltungsgerichte entschieden haben, dass Flüchtlinge, die über Griechenland nach Deutschland eingereist sind, nicht wieder nach Griechenland zurückgeschickt werden dürfen, wie es das Dublin II- Abkommen eigentlich vorsieht.

Innenpolitiker der EU-Länder, die nicht an den Einfallstraßen der illegalen Immigration leben, beharren bislang auf dem Prinzip des Dublin II-Abkommens, das sie weitgehend vor dem Zustrom der Flüchtlinge schützt. Das ist angesichts der finanziellen und gesellschaftlichen Belastungen, die mit anderen Regelungen verbunden wären, zwar verständlich. Es ist aber auch kurzfristig. Denn die kompromisslose Anwendung des Dublin II-Abkommens baut in Griechenland einen Druck auf, der nicht beherrschbar ist. Innenpolitisch hat er im Land bereits zum Erstarken fremdenfeindlicher, radikaler Parteien geführt. Auch bei gutem Willen ist Griechenland finanziell und organisatorisch überfordert. Das Problem kann nicht nur mit einer Verstärkung von Frontex behoben werden. Hier wird nicht nur Griechenland zerrieben, hier baut sich auch immer mehr eine der großen Herausforderungen für Europa auf. Der neue Kommissionspräsident Juncker will sich in seiner Amtszeit verstärkt dieses Problems annehmen.⁸

⁸ Das Problem wird auch bei uns erkannt. Der AA-Staatsminister für Europa, Michael Roth, sagte am 14.10.2014 in der Humboldt-Universität zu Berlin: »Es ist Zeit für ein radikales Umdenken in der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik: Das Dubliner Regime ist nicht mehr zeitgemäß. Wir brauchen endlich einen solidarischen Verteilungsschlüssel, der die Aufnahme von Flüchtlingen in den EU-Mitgliedstaaten entsprechend ihrer jeweiligen Größe, Wirtschaftskraft und Aufnahmekapazitäten regelt.«

Die Reparationsfrage

Reparationen für Schäden des Zweiten Weltkriegs – darunter kann sich heute kaum jemand etwas vorstellen. Es handelt sich um die – zwischen den Staaten ausgehandelte – Erstattung von Kriegsschäden. Wenn sich die Geschädigten selbst an die Gerichte wenden, sind es normale Schadensersatzprozesse. Viele Griechen wählten diesen Weg aus Sorge, dass ihre Ansprüche vier Jahre nach dem Zwei-plus-vier-Vertrag verjähren könnten. Zwischen 4.500 und 60.000 solcher Schadensersatzprozesse gegen die Bundesrepublik Deutschland soll es in Griechenland gegeben haben; genaue Zahlen gibt es nicht, da sich die Bundesregierung unter Berufung auf das Prinzip der Staatenimmunität nicht auf diese Prozesse einließ. Dieses Prinzip besagt, dass kein Staat wegen hoheitlichen Handelns, auch nicht wegen rechtswidriger Handlungen seiner Soldaten, vor den Gerichten eines anderen Staats verklagt werden kann.

Die Klage der Bürger von Dístomo wegen des Massakers von 1944 hatte im Jahr 2000 zwar Erfolg, doch wurde schon ein Jahr später die Gültigkeit des Prinzips der Staatenimmunität von dem Obersten Sondergericht Griechenlands, dessen Entscheidungen Gesetzeskraft haben und alle Gerichte des Landes binden, in einem Parallelfall bestätigt. Ulf-Dieter Klemm zeichnet den Verlauf des Distomo-Prozesses in seinem Beitrag nach, während die Historikerinnen Kateřina Králová und Nikola Karasová die Frage der Reparationen in all ihren Aspekten beleuchten.

Es gibt aber auch Möglichkeiten, über die Gräben der Vergangenheit hinweg Leistungen zu erbringen, die über das normale Maß hinausgehen und die Hand zur Versöhnung reichen. Das im Koalitionsvertrag verankerte Deutsch-Griechische Jugendwerk kann man dazu zählen, ebenso den Deutsch-Griechischen Zukunftsfonds, mit dem unter anderem Erinnerungsarbeit gefördert werden soll.

Erinnerungsarbeit ist allerdings mehr bei uns als in Griechenland nötig. Ansätze dafür gibt es. Der Film »Ein Lied für Argýris« des Schweizer Stephan Haupt schildert das Leben des Argýris Sfountouris, der als Kind das Massaker von Dístomo im Juni 1944 überlebte, aber Eltern und 30 weitere Familienangehörige verlor. Ein bewegender Film, den nur 3.000 Personen in deutschen Kinos gesehen haben; im Fernsehen wurde er einmal spät abends gezeigt.

Argýris Sfountouris ist auch der Mann, der – den Regeln der Staatenimmunität folgend – den Rechtsweg in Deutschland beschritten und eine

Schadensersatzklage wegen des Massakers von Dístomo vom Landgericht Bonn bis hin zum Bundesverfassungsgericht verfolgt hat. Er erfocht dort zwar einen moralischen Sieg, da das Bundesverfassungsgericht keinen Zweifel an der Rechtswidrigkeit des Blutbads und seiner tiefen Betroffenheit ließ. Allerdings verneinte es – aus einem eher rechtstechnischen Grund – eine Haftung des Staats.⁹

Die Abweisung von Schadensersatzklagen durch alle Gerichte mögen für die Bundesregierung und den Steuerzahler ein Grund zur Erleichterung gewesen sein, nicht aber zu Selbstzufriedenheit. Der Internationale Gerichtshof in Den Haag bestätigte am 3.2.2012 zwar die Gültigkeit des Prinzips der Staatenimmunität, wies in seinem Urteil aber auch darauf hin, dass seine Entscheidung nicht bedeute, dass der materielle Anspruch nicht bestehe. Er stellte, was ungewöhnlich ist, die Möglichkeit einer politischen Lösung in den Raum.

Schaffen sie es?

Ich werde oft gefragt, ob Griechenland »es schaffen« wird und ob wir nicht eine andere Politik hätten verfolgen sollen, die uns Deutsche finanziell weniger belastet. Meine Antwort darauf ist, dass der Erfolg der Hilfsmaßnahmen zwar unsicher ist. Wir hatten aber gar keine andere sinnvolle Möglichkeit, die Krise zu bewältigen, als Griechenland mit Krediten zu unterstützen, an die die Erfüllung von Reformen geknüpft ist. Kredite ohne Auflagen wären ein Anreiz zur Fortsetzung der griechischen Politik vor 2010 gewesen; man darf die Beharrungskräfte in Griechenland nicht unter- und die Reformbereitschaft der Griechen nicht überschätzen. Pános Kazákos stellt in seinem Beitrag den Zusammenhang zwischen Krediten und Reformen dar sowie die Schwierigkeiten, auf die die Umsetzung der vereinbarten Reformen stießen und stoßen.

Ein Grexit wäre eine Schocktherapie gewesen, die das Land wirtschaftlich nicht verkräftet und politischen Extremisten noch mehr in die Hände gespielt hätte, als das bei den Spar- und Reformauflagen jetzt schon der Fall

⁹Das Gericht konnte die Frage der Anwendbarkeit des §839 BGB (Amtspflichtverletzung) auf Kriegsverbrechen offenlassen, da es auf jeden Fall die Haftungsübernahme durch den Staat verneinte. Sie war zwar vorgesehen, griff aber nicht, weil die notwendige entsprechende Regelung auf griechischer Seite (Reziprozität) fehlte.

ist. Von dem mit einem Grexit verbundenen Offenbarungseid Europas ganz zu schweigen. Auch ein Grexit wäre für die EU teuer geworden; sie hätte bei einem wirtschaftlichen Kollaps Griechenlands nicht einfach zusehen können und hätte sich zu humanitärer Hilfe, deren Umfang nicht abzuschätzen war, verpflichtet gesehen.

Zu demselben Ergebnis hätte es geführt, wenn eine griechische Regierung von sich aus das Rettungspaket mit seinen Auflagen gekündigt hätte. Die Behauptung einiger griechischer Politiker, die EU könne sich gar nicht erlauben, die Hilfe für Griechenland einzustellen, ist nur sehr bedingt richtig. Zwischen Rettungspaketen, wie sie für Griechenland geschnürt wurden, und humanitärer Hilfe, um die ärgste Not zu beheben, besteht ein großer Unterschied. Es war auch illusorisch zu glauben, die EU würde unter anderen Vorzeichen weiter zahlen wie bisher; die Bereitschaft der europäischen Staats- und Regierungschefs, sich von Griechenland vorführen zu lassen, dürfte begrenzt gewesen sein.

Ein ähnliches Dilemma stellt sich Ende 2014. Dann läuft das zweite Rettungspaket der EU aus. Griechische Politiker legen großen Wert darauf, kein neues Programm zu vereinbaren, um so den damit verbundenen Beschränkungen zu entgehen. Ganz wird ihnen das allerdings nicht gelingen, da zahlreiche Auflagen aus dem zweiten Programm fortbestehen, so wie das auch bei Portugal und Irland der Fall ist. Die Kreditgeber müssen ihrerseits daran interessiert sein, durch eine stärkere Begleitung der Reformen einen nachhaltigen Erfolg ihres Unterstützungsprogramms zu sichern.¹⁰ Denn Griechenland ist noch nicht über den Berg. Seine Gesamtverschuldung dürfte nach Schätzung des IWF im Herbst 2014 mehr als 176 Prozent des BIP betragen.¹¹ Inzwischen befinden sich mehr als 85 Prozent der griechischen Staatsverbindlichkeiten in der Hand öffentlicher Gläubiger.¹² Kein Wunder also, dass diese gerne ein Wort mitreden würden.

10 Die EZB hat bereits angekündigt, keine weiteren griechischen Staatsanleihen zur Refinanzierung griechischer Banken zu akzeptieren, wenn es kein neues Programm gibt.

11 Das wäre mehr als 2011, und ohne die beiden Schuldenschnitte im Jahr 2012 wären es 208 Prozent des BIP. Vgl. Jens Bastian in SWP-Aktuell 57 vom September 2014, der einen kurzen, aber umfassenden Überblick über die Situation im Herbst 2014 gibt. Das Anwachsen der Schuldenquote (also das Verhältnis der Schulden zum BIP) ergibt sich in diesem Fall aus dem starken Schrumpfen des BIP; insoweit ist die Schuldenquote ein »moving target«; sie kann wachsen, ohne dass man neue Schulden macht.

12 Das sind die Eurostaaten, die EZB, der IWF und die europäischen Hilfsfonds EFES und ESM.

Es sind aber vor allem die politischen Risiken, etwa durch vorgezogene Neuwahlen, die die Ratingagenturen und Investoren als hoch bewerten. Denn die Krise hat die Parteienlandschaft pulverisiert. Gustv Auernheimer und Vassiliki Georgiadou schreiben darüber. Durch die Radikalisierung der neuen oder neu erstarkten Parteien gerät der demokratische Grundkonsens in Gefahr. In Zukunft wird es erheblich schwieriger werden, eine stabile Regierung ohne interne Spannungen zu bilden. Die nächste Wahl steht 2016 an, wenn nicht zuvor im Frühjahr 2015 Neuwahlen erforderlich werden, weil sich das Parlament nicht mit Drei-Fünftel-Mehrheit auf einen neuen Staatspräsidenten einigen kann. Die politische Entwicklung in den kommenden Jahren wird mindestens ebenso spannend wie die wirtschaftliche, und die eine wird von der anderen nicht zu trennen sein.

Zumindest wirtschaftlich gibt es Zeichen der Erholung. Der Primärsaldo ist seit Ende 2013 positiv, wenn wohl auch nicht in der Höhe, wie es von den griechischen Quellen errechnet wurde, aber immerhin. Die erfolgreiche Platzierung der griechischen Anleihe in Höhe von drei Milliarden Euro im April 2014 mag mehr durch das Vertrauen in die EZB als in die Wirtschaftskraft und politische Stabilität Griechenlands ermöglicht und dazu auch noch teuer erkaufte worden sein, da die Marktzinsen doppelt so hoch waren wie die der Hilfskredite von EU und IWF. Aber auch hier: immerhin. Der Wirtschaftsklimaindex kletterte 2014 auf den höchsten Stand seit 2008, das Leistungsbilanzdefizit ging, vor allem durch Konsumverzicht, zurück. Auch hier: Chapeau! Griechenland hat sich, wie Pános Kazákos schildert, die Anfangsstrecke des Wegs aus der Krise mit drastischen Lohnkürzungen, hoher Arbeitslosigkeit und eine Schrumpfung der Wirtschaft teuer erkaufte.

Das stimmt zuversichtlich. Ob am Ende des Tages Griechenland in der Lage sein wird, alle seine Schulden zu bezahlen, ist eine andere Frage. Tássos Giannítsis und Kai Carstensen zeigen sich da skeptisch. Aber selbst, wenn es am Ende noch zu einem weiteren Schuldenschnitt kommen sollte, und dafür spricht einiges, wären die zwischenzeitlichen Hilfsmaßnahmen wirtschaftlich und politisch sinnvoll und Griechenlands Rettung vor dem Bankrott wäre nicht zu teuer gewesen.

I. Verlauf der Krise

Griechische Politik 2009–2014: Der Kampf um Kredite und der mühsame Weg zu Reformen

Pános Kazákos

Der Weg in die Krise

Im Jahr 2001 wurde Griechenland Mitglied der Eurozone. Um dieses Ziel zu erreichen, hatten die Regierungen des vorangegangenen Jahrzehnts die Haushaltsdefizite radikal beschnitten und einige institutionelle Veränderungen eingeleitet, darunter besonders die geforderte Unabhängigkeit der Zentralbank. Hohe Wachstumsraten hatten es möglich gemacht, die Schuldenquote – Schulden als Prozente des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – zu stabilisieren. In absoluten Zahlen häuften sich allerdings weiterhin Schulden an (siehe Tabelle am Ende des Beitrags). Das Wachstum begünstigte die Erwartung der Märkte, dass Griechenland sein Ziel, in den Kernbereich der europäischen Integration, die neu entstehende Eurozone, vorzustoßen, erreichen werde.

Nach dem Beitritt zur Eurozone fielen die Kosten der Kreditaufnahme und mit ihnen die Belastung des Staatshaushalts durch Zinszahlungen. Als Mitglied der Eurozone genoss Griechenland größere Kreditfähigkeit schon deshalb, weil sich damals niemand hatte vorstellen können, dass ein Euroland in solche Turbulenzen geraten könnte und dass der Schirm der neuen europäischen Institutionen – vor allem der Europäischen Zentralbank (EZB) und der wirtschaftspolitischen Koordinierungsorgane – unzureichend sei.

Der Eurobonus wurde jedoch vertan, und so traf die vom Zusammenbruch der Lehman Brothers ausgelöste Krise (2008) das Land ungerüstet. Das bis 2007 anhaltende Wachstum hatte geholfen, die Dysfunktionalitäten in vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu verbergen. Die Krise machte das Ausmaß politischen Versagens offenkundig.

Als Griechenland im Mai 2010 finanziellen Beistand von EU und IWF beantragte, galt es in der Eurozone als Sonderfall. Inzwischen hat sich die Krise auf andere Euroländer ausgeweitet. Vom Ergebnis her waren die diversen Interventionen und institutionellen Anpassungen in der Eurozone und

EU von zweifelhaftem Erfolg.¹ Die Ursachen dafür sind, wie wir am griechischen Fall erläutern werden, sowohl in den betroffenen Ländern als auch in der WWU-Konstruktion zu suchen. Die offene Frage ist: Gab es wirklich keine Alternativen zu dem eingeschlagenen Weg?

Über das ökonomische Narrativ hinaus: Institutionen, Interessen, Ideen

Der griechische Misserfolg spiegelt sich in den ökonomischen Aggregaten wider. Die Geschichte des Misserfolgs, in ökonomischen Begriffen, stellt sich, kurz gefasst, folgendermaßen dar: In den Jahren nach dem Beitritt stiegen die Staatsausgaben weiter, während die Steuereinnahmen hinterhinkten. Haushaltsdefizite wurden erneut zum Merkmal des lockeren Fiskalmanagements. Entsprechend stieg die staatliche Verschuldung (s. Tabelle). Löhne und Gehälter stiegen stärker als im Durchschnitt der Euroländer, die Produktivität fiel immer mehr hinter die Einkommensansprüche zurück, die Renten folgten dem allgemeinen Trend, die Finanzierungslücken der Sozialversicherungsträger wurden bedrohlicher. Billige Kredite an die privaten Haushalte heizten den privaten Konsum an und lösten unter anderem einen Baumboom aus. In der Zeit der Euphorie liefen, allgemein gesprochen, der staatliche und private Konsum dem Angebot der heimischen Produktion davon. Gleichzeitig verschlechterte sich die Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft rapide. Die internationale Finanzkrise, die durch die unverantwortliche Kreditvergabe- und Derivatpolitik in den USA ausgelöst wurde, traf Griechenland in einer heiklen Fiskalposition bei ausgehöhlter produktiver Basis.

Um das Ausmaß der Krise zu erklären, muss man jedoch über die ökonomischen Variablen hinausgehen und die Rolle einer Vielzahl interner Faktoren berücksichtigen. Zu diesen gehören insbesondere die Eigeninteressen der

¹ Dreieinhalb Jahre später stellt das Europäische Statistikamt (EUROSTAT) fest, dass der öffentliche Schuldenstand der Länder der Eurozone im ersten Quartal 2013 bei 92,3 Prozent des BIP liegt – ein Rekord in der Geschichte der Eurogruppe. Die höchste Schuldenquote zeigt Griechenland mit 160,0 Prozent des BIP (2013). Es folgen Irland mit 127 Prozent des BIP, Portugal mit 127 Prozent und Italien mit über 130 Prozent des BIP. Gleichzeitig steigt überall die Arbeitslosigkeit, und die Wirtschaft insgesamt stagniert.

Akteure (Parteien, Gewerkschaften², Wirtschaftsverbände usw.), die Stellung der organisierten Interessen im politischen System, politische Traditionen, institutionelle Strukturen und die Rolle der politischen Führung. Zwischen diesen internen Faktoren und den mit der Einführung der gemeinsamen Währung einhergehenden Beschränkungen entstand eine Spannung.

Nichts von alledem ist spezifisch griechisch. In allen Demokratien spielen Partikularinteressen auch bei der Gesetzgebung eine wichtige Rolle. Beispielsweise steigt der Einfluss der Wirtschaftsverbände auf die Politik; die personelle Verstrickung von Politikern und Wirtschaft vertieft sich sogar in traditionsreichen Demokratien wie dem Vereinigten Königreich. Die Tendenzen erfasst man mit Begriffen wie »crony capitalism« und »pantouflage«.³ Die Vermischung von *big business* und *big government* und ihre betrügerische Komplizenschaft gehören dazu. Diese Phänomene können allerdings große Dimensionen bekommen, wenn sie auf fruchtbaren Boden fallen, wenn sie beispielsweise klientelistische Traditionen, schwachen Wettbewerb und einen chaotischen Staatsinterventionismus vorfinden. Unter diesen Bedingungen verschiebt sich die Balance zwischen Gemeinwohl und Privatinteressen immer stärker zugunsten Letzterer.

Es hat nicht an Versuchen gefehlt, solche Probleme theoretisch zu erfassen. Mancur Olson hat beispielsweise darauf aufmerksam gemacht, dass auch in stabilen Gesellschaften jahrzehntelang immer mehr Organisationen von Sonderinteressen entstehen. Griechenland kann man ohne Weiteres solchen Gesellschaften zuordnen. Als Ergebnis dieser Akkumulation vergrößerte sich der Einfluss der Sonderinteressen auf die Politik, die Gesellschaft wurde sklerotisch und die Regierung immer weniger fähig, sich vom allgemeinen Interesse leiten zu lassen.⁴

In Griechenland spielten die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors eine dominierende Rolle: Ihr Gewicht im politischen Entscheidungsprozess stieg mit der Ausweitung des öffentlichen Sektors. Sie dominierten auch den Allgemeinen Gewerkschaftsbund Griechenlands. Unter Ausnutzung ihrer Stärke und ihrer Verbindungen zur Politik erzwangen sie immer neue

2 Zu Parteien und Gewerkschaften siehe den Beitrag von G. Auernheimer.

3 »Crony capitalism« bedeutet Kapitalismus der engen Freunde aus Wirtschaft und Politik. Für die USA siehe beispielsweise Zingales, *Capitalism for the People*. »Pantouflage« entstand aus der französischen Erfahrung und indiziert den vorbereiteten Wechsel von Politikern und hohen Beamten in gute Positionen in der Privatwirtschaft.

4 Olson, *The Rise and Decline of Nations*. Eine Kritik seiner Thesen findet man in Crafts/Toniolo, *Economic Growth*. Siehe auch Mueller, *Perspectives*, und Kirsch, *Neue politische Ökonomie*.

Zugeständnisse: privilegierte Arbeitsbedingungen und Urlaubszeiten, Lohn-erhöhungen weit über denen des privaten Sektors, frühzeitige Verrentung mit teils extremen Vergütungen, geschlossene Ausschreibungen für Einstellungen von Verwandten usw. Insbesondere die Staatsunternehmen verwandelten sich im Lauf der Zeit zu Selbstversorgungsapparaten der in ihnen organisierten Gruppen und der Parteiennomenklatura, die sie leitete. Die Staatsunternehmen überlebten mithilfe von staatlichen Garantien, die, wenn fällig, die Staatsschulden vermehrten.

Eine nicht unerhebliche Folge war, dass auch die Privatwirtschaft nach und nach bei dem Klientenspiel mitmachte. Über politische Verbindungen sicherte sie sich günstige Aufträge bei laxen Leistungs- und Kostenkontrollen und machte sich stark für eine Vielfalt von Vergünstigungen, zum Beispiel überhöhte Preise der Medikamente, die sie an die öffentlichen Krankenhäuser lieferte, Erschwernis des Marktzugangs von potenziellen Konkurrenten, Lücken in Steuergesetzen usw.

Die Auswirkungen dieser *Netze von redistributiven Allianzen* wurden durch die politischen Traditionen des Landes verstärkt. Die relevante Literatur verweist fast einvernehmlich auf die Rolle historisch entstandener und tief verwurzelter klientelistischer Praktiken.⁵ Sie definiert sie als ein informelles Austauschsystem außerhalb des Marktes.⁶ Der Klientelismus funktioniert als Transmissionsriemen diverser partikularer Forderungen an die Politik. Wo immer möglich, verteilt er (kreditfinanzierte) Privilegien. Die langfristigen Nebeneffekte können verheerend sein, da klientelistische Praktiken dem *Rent-Seeking* Vorschub leisten. Sie führen zu ineffizienter Verwendung von Ressourcen in Staat und Wirtschaft, schaffen ein Klima der Toleranz gegen Missbräuche und Strafflosigkeit, unterminieren das Vertrauen der Bürger in Regeln. Der Verlust an Glaubwürdigkeit erschwert die Durchführung von schwierigen Reformen.⁷ Der Klientelismus⁸ schwächte nicht nur die Glaubwürdigkeit der Politik, sondern unterminierte auch die Akzeptanz der Institutionen an sich.⁹

5 Siehe unter vielen anderen Kazakos, *Zwischen Staat und Markt*, und Pryce, *Greekomics*. Für den historischen Pfad siehe die klassische Analyse von Meynaud, *Les forces politiques*, und Featherstone/Katsoudas, *Political Change*, sowie den Beitrag von Stergiou in diesem Band.

6 Legg, K., *Politics*.

7 Heinemann/Tanz, *The Impact*.

8 Siehe dazu den Beitrag von Stergiou.

9 Dies alles könnte man mithilfe des Modells der *Extraktiven Eliten* von Acemoglu/Robinson, *Why Nations Fail*, beschreiben.

Last but not least rechtfertigten pseudoprogressive Ideologien fast jede Forderung von Interessengruppen nach Vergünstigungen. Es entstand eine Anspruchshaltung, die keine ökonomischen Gesetze anerkannte und mit der Zeit auch den privaten Sektor erfasste. Logischerweise war sie verbunden mit einer politischen Rhetorik, die Marktmechanismus, Konkurrenz und damit zusammenhängende Begriffe wie Transparenz, Effizienz und effektive Leistungskontrolle über den Markt ablehnte. Die fiskalischen Defizite und die Zahlungsbilanzungleichgewichte waren nur eine Seite, vielleicht nur die sichtbarste, dieser Entwicklung.

Diese eher düsteren Tendenzen sollten jedoch nicht den Blick auf positive Entwicklungen der vergangenen Jahre verstellen. Beispielsweise integrierte sich eine Anzahl von Hochschulinstituten erfolgreich in internationale Forschungsnetze, wettbewerbsfähige mittlere Unternehmungen behaupteten sich auf den internationalen Märkten, im Touristiksektor vermehrten sich anspruchsvolle Ressorts und traditionelle Gastronomiebetriebe, private Stiftungen investierten in ehrgeizige kulturelle Infrastrukturprojekte, und im Bereich der neuen Technologien bildeten sich dynamische Start-ups.¹⁰ Sie alle hatten jedoch gegen die von Politik und Staatsverwaltung geschaffenen ungünstigen Rahmenbedingungen zu kämpfen, die letztlich den positiven Tendenzen Grenzen setzten.

Zweifellos ist die griechische Krise zu einem erheblichen Teil hausgemacht. Allerdings wurden die Fehlentwicklungen durch Konstruktionsfehler der Währungsunion erst ermöglicht. Die akademische Forschung hat immer wieder darauf hingewiesen, dass der Eurozone (WWU) wichtige Voraussetzungen fürs Überleben fehlten – sie war alles andere als »optimal«.¹¹ Auch das mühsam vereinbarte Konzept zur Rettung Griechenlands hatte, wie unten dargestellt, schwere Defekte.

Die Anpassungsprogramme

Das erste Stützungspaket für Griechenland stellte Kredite im Umfang von 110 Milliarden Euro bereit, von denen der IWF 30 Milliarden übernahm. Die Größenordnung dieser Kreditgewährung war äußerst ungewöhnlich

¹⁰ Siehe hierzu unter anderem das deutschsprachige Blog www.eulenausathen.com.

¹¹ Siehe hierzu De Grauwe, *Monetary Integration*.

und zeigte das Ausmaß der Sorge der Partner, dass Griechenland in einen ungeordneten Staatsbankrott steuern könnte. Sie fürchteten, dass andere Peripheriestaaten der Eurozone, in denen sich internationale Banken stark exponiert hatten, in den Zusammenbruch hineingezogen werden könnten.¹² Der Euro als gemeinsame Währung hätte dann ausgespielt.

Das »Rettungspaket« wurde eng verquickt mit einer formellen Zusammenarbeit von Internationalem Währungsfonds, Europäischer Zentralbank und Europäischer Kommission – der sogenannten *Troika*. Dies war der erste Schritt in einer schwierigen und von *allen* betroffenen Seiten immer wieder infrage gestellten Kooperation, die sich bald auch auf andere Euroländer erstrecken sollte. Portugal und Irland waren die nächsten, die die politisch schwere Entscheidung treffen mussten, den Gang nach Brüssel anzutreten. Weitere institutionelle Neuerungen wie die Errichtung eines permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die Modifizierung von Regeln der EU-Verträge usw. folgten bald. Sogar die IWF-Vergaberegeln wurden modifiziert, um die Teilnahme an der Rettungsaktion zu ermöglichen.

Im Gegenzug verpflichtete sich Griechenland zu einem ehrgeizigen Anpassungsprogramm, durch das die Staatsfinanzen saniert und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft wiederhergestellt werden sollten. Die als notwendig erachteten Anpassungen wurden in einem ersten Memorandum of Understanding (MoU, kurz: »Memorandum«) und beigelegten Dokumenten niedergelegt.¹³

Das Anpassungsprogramm stützte sich auf drei Säulen. Die erste betraf die Staatsfinanzen. Die Defizite sollten, teils durch Schrumpfung der Ausgaben und teils durch Erhöhung der Steuern, von 15,6 Prozent des BIP auf 3 Prozent herabgedrückt werden. Darüber hinaus sollte das Management der öffentlichen Finanzen (*fiscal governance*) gegen die politischen Prozesse immunisiert werden. Die wichtigste Neuerung war die Errichtung eines unabhängigen Finanzsekretariats, das – nach dem Vorbild des Zentralbankpräsidenten – mit einem während seiner fünfjährigen Amtszeit nicht kündbaren Experten zu besetzen war. Die zweite Säule bestand aus einer Reihe von Strukturreformen, die alle wichtigen Politikbereiche betrafen: Arbeitsmarkt, Produktmarkt, Sozialversicherung, Dienstleistungsregulierung, öffentliche Verwaltung. Die dritte Säule betraf die Umstrukturierung und Refinanzierung der Banken.

12 IMF *Greece*, Country Report No. 13/156.

13 European Commission, Occasional Paper 61.

Es handelte sich also um den Versuch einer Liberalisierung im ganz großen Maßstab, oder, etwas pointiert, um einen Regimewechsel. Denn das Programm betraf viele wichtige Bereiche des etablierten etatistischen Modells. Es signalisierte den Übergang zu einer offenen Wirtschafts- und Sozialordnung. In mancher Hinsicht ähnelte es dem Übergang der ehemaligen sozialistischen Länder zur Marktwirtschaft.

Das erste Konsolidierungsprogramm verfehlte trotz einiger Fortschritte seine erklärten Ziele. Anfang 2012 wurde ein zweites Konsolidierungsprogramm vereinbart, das 2014 auslief.¹⁴ Es hatte einen Umfang von 109 Milliarden Euro, von denen die Hälfte direkt an die Gläubiger ging. Die neuen Kreditkonditionen verloren den strafenden Charakter: Die Laufzeit von Krediten wurde verlängert, die Zinsen auch des ersten Programms wurden gesenkt und eine Tilgungsfrist von zehn Jahren eingeräumt. Darüber hinaus vereinbarte man mit den privaten griechischen und ausländischen Anlegern einen »freiwilligen« Schuldenschnitt (private sector involvement, PSI) von 100 Milliarden Euro. Dadurch fiel zweifellos ein Tabu.¹⁵ Inzwischen werden die griechischen Banken über das Liquiditätsprogramm der EZB und der anderen Zentralbanken gestützt.

Ferner suchte man nach Mitteln und Wegen, die Rückkehr zum Wachstum zu beschleunigen. In der öffentlichen Diskussion wurde früh eine Art Marshallplan für Länder wie Griechenland und Portugal, die mit Rezession und Arbeitslosigkeit kämpfen, vorgeschlagen.¹⁶ Ein so umfassendes Konzept ist nicht zustande gekommen, dennoch hat die Debatte viele Impulse für Aktivitäten auf der schwachen Angebotsseite gesetzt: Der Eigenanteil, den Griechenland (und andere) aufbringen müssen, um die Fördermittel der EU-Strukturfonds abzurufen, wurde von 20 Prozent auf 5 Prozent herabgesetzt.

Mit dem zweiten Anpassungsprogramm verstärkte sich auch die technische Hilfe. Sie sollte einige institutionelle Schwächen des griechischen Staatsapparates angehen, zuständige Regierungsbehörden in kritischen Politikbereichen wie Steuersystem und -verwaltung beraten und die Nutzung der EU-Mittel aus den Strukturfonds verbessern. Trotz anfänglicher Reibungen wegen der Trägheit der Bürokratie hat sie die Kapazität des Regierungs-

14 Siehe Details in European Commission, Occasional Paper 123.

15 Belke/Dreger, Das zweite Rettungspaket.

16 Siehe Stellungnahme von Peter Bofinger und Gustav Horn, Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in Düsseldorf, im *Handelsblatt*, 20.01.2011.

apparates verbessert, Maßnahmen zu planen und zu implementieren.¹⁷ Auf bilateraler Ebene hat sich die deutsche technische Hilfe institutionalisiert. Es gibt jetzt eine »Griechisch-Deutsche Versammlung«, die periodisch tagt. Die bilaterale Zusammenarbeit hat bis heute einige Projekte angeregt, wie etwa das Pilotprogramm der dualen Berufsausbildung nach deutschem Vorbild. Das deutsche Interesse am Gelingen des Anpassungsprogramms hat sich auch durch Teilnahme der staatlichen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) am »Griechischen Investitionsfonds« manifestiert, der überlebensfähigen und hauptsächlich exportorientierten kleinen und mittleren Unternehmen mit günstigen Krediten und eventueller Teilnahme an *capital ventures* beisteht. Der offizielle Startschuss wurde im Mai 2014 gegeben. Weitere Mittel sollen die EU, die Europäische Investitionsbank sowie die private griechische Onassis-Stiftung beitragen. Der neue Investitionsfonds soll auf mindestens 500 Millionen Euro aufgestockt werden. Auch über eine Beteiligung Frankreichs wurde verhandelt.¹⁸

Alles in allem kann man feststellen, dass das zweite Stützungsprogramm einige der Mängel und Auslassungen des ersten korrigierte. Die griechische Regierung verpflichtete sich im Gegenzug, die Konsolidierung des Haushaltes weiter voranzutreiben, um die ursprünglichen Ziele in einer um drei bis fünf Jahre verlängerten Periode zu erreichen und die noch ausstehenden Reformen zu verwirklichen.

Das zweite Anpassungsprogramm ist vor allem in Bezug auf wichtige Reformvorhaben viel konkreter formuliert. Über detaillierte *Benchmarks* und dreimonatige Zeitpläne versuchte man, den Spielraum von Politik und Verwaltung, den eingegangenen Verpflichtungen auszuweichen, stark einzuengen.

Die Anpassungsprogramme wurden unter ökonomischen Gesichtspunkten kritisiert. Viele Studien heben hervor, dass es ein Fehler gewesen sei, Griechenland eine schnelle Eliminierung der hohen Staatsdefizite aufzuerlegen, die das Land in eine tiefe Rezession trieb und damit die erforderlichen Reformen erschwerte. Auch der größte Unsicherheitsfaktor, der als ein ech-

17 Siehe European Commission, Task Force für Griechenland, *Seventh Activity Report*, Juli 2014.

18 Siehe European Commission, Task Force for Greece, *Seventh Activity Report*, July 2014, und Bericht in www.tanea.gr vom 20.5.2014 über ein Treffen des damaligen griechischen Wirtschafts- und Finanzministers Jannis Stournaras mit Ulrich Schröder von der KfW, um die neue Institution zu starten. Siehe auch den Beitrag von v. Glasenapp und Syngros.

tes Damoklesschwert über Wirtschaft und Gesellschaft hängt, die angehäuften Schulden, wurde nicht rechtzeitig und nicht wirklich angegangen. Denn die griechischen Staatsschulden, die vor der Krise vor allem bei Finanzinstituten lagen, sind durch die Hilfsprogramme hauptsächlich umgeschichtet worden und drücken nun in Form von Bürgschaften auf die Haushalte der anderen Euroländer.¹⁹

Der schwierige Weg der Anpassung

Der Anpassungsprozess erwies sich als denkbar schwierig. Es begann ein Nervenkrieg zwischen griechischen Politikern, heimischen Vetospielern (organisierten Interessen) und der Troika. All jene internen Faktoren, die zur Entstehung der Krise beigetragen hatten, behinderten nun die notwendige Haushaltssanierung und strukturelle Reformen. Belastend wirkte auch die fehlerhafte Stützungs politik.

Als die Krise ausbrach, waren die führenden Kräfte des Landes weit entfernt von der Einsicht, dass Reformen notwendig und unausweichlich seien. Große Teile des politischen Spektrums und der organisierten Interessen verbündeten sich, um jeden Anlauf, mit den alten Praktiken aufzuräumen, zu blockieren. Die Regierungsmehrheiten waren und sind fragil. Auch sollte man die Bedeutung der Faktoren Führungsqualität und wirtschaftspolitische Kompetenz nicht unterschätzen, die plötzlich in hohem Maß von den regierenden Parteien verlangt wurden. »Policy makers do matter.«²⁰

Da der gewaltsame Anpassungsprozess unter dem »Diktat des Auslands« und der engen Überwachung durch die Troika stattfand, verstärkten sich die nationalistischen Töne. Sie ließen am rechten politischen Spektrum neue politische Parteien entstehen, die die Anpassungs- und Liberalisierungspolitik als Verrat an nationalen Interessen anprangerten. Am linken politischen Spektrum verhärtete sich der Widerstand gegen Entstaatlichung, Deregulierung und Abbau von Arbeitnehmerrechten. Die Obstruktion der Austeritäts- und Reformpolitik reichte bis ins Regierungslager: Minister hintertrieben die beschlossenen Reformen und Ausgabenkürzungen und versuchten,

19 IMF *Greece*, Country Report No. 13. Ähnlich argumentierte in Deutschland Bofinger, Zurück zur D-Mark? Andere meinten, Griechenland sollte die Eurozone verlassen. Siehe Interview von H.-W. Sinn in *Open Europe*, 18.04.2013.

20 Rodrik, Kommentar.

ihre Klientel durch Sonderklauseln zu schützen, Abgeordnete der Regierungsparteien verweigerten Gesetzesvorlagen ihre Zustimmung, es kam zu Abspaltungen.

In diesem instabilen Kontext eine harte Anpassungspolitik zu betreiben, die weite Teile der Bevölkerung in Arbeitslosigkeit und Verarmung stürzte, erforderte Führungsqualitäten, die die Politiker nicht entwickelt hatten. Sie hatten, ganz im Gegenteil, ihr Denken in Zeiten des kreditgetriebenen Wachstums ausgebildet und verabschiedeten sich nur zögernd oder gar nicht von der Vorstellung, dass »Geld vorhanden« sei (»Geld ist vorhanden« war eine der Wahlkampfdevisen, mit denen Geórgios Papandréou die Wahlen von 2009 gewann. Sie ist inzwischen zum Inbegriff illusionärer politischer Versprechungen geworden).

In der Politik spiegelte sich die schwache Akzeptanz der Anpassungsprogramme durch die Wähler wider, die von Misstrauen, Unsicherheit und einem Gefühl der Ungerechtigkeit beherrscht waren. Fernandez und Rodrik haben denn auch gezeigt, dass in risikoscheuen (*risk-averse*) Gesellschaften die Individuen den Status quo bevorzugen, wenn Unsicherheit über die Verteilung der Lasten herrscht.²¹ Sie bevorzugen den Status quo umso mehr, wenn, wie in Griechenland, ihre Erwartungen und Aspirationen stärker am Staat als am Markt orientiert sind und wenn Reformen traditionelle Problemlösungen infrage stellen.

Die Ablehnung von Reformen wird zudem durch den Verdacht verstärkt, dass die am meisten Privilegierten verschont werden. Das Ausmaß des Misstrauens zeigte sich in den Wahlen von 2012: Die beiden großen Parteien der Mitte, die bis zur Krise abwechselnd regiert und danach brüchige Koalitionen gebildet hatten, mussten hohe Verluste hinnehmen.²² Die Wähler belohnten die linken und rechten Kritiker der Anpassungspolitik.

Vor diesem Hintergrund formierte sich der Widerstand der Vertreter von Partikularinteressen gegen wichtige Reformen, die längst etablierte politisch-klientelistische Netzwerke bedrohten. In einem Abnutzungskrieg mit den Regierungen versuchten sie, Zeit zu gewinnen und die Kosten der Reformen auf andere (und die Allgemeinheit) abzuwälzen. Die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors konnten zwar nicht verhindern, dass Gehalts- und Ren-

²¹ Fernandez/Rodrik, *Resistance to Reform*, und Alesina/Drazen, *Stabilizations*.

²² Dies, obwohl ND und PASÓK nicht wagten, in ihrem Wahlprogramm explizit die Inhalte des EU-Memorandums zu vertreten. Das Parteienspektrum des alten Establishments forderte geschlossen seine »Neuverhandlung«. Tsianos/Parsanoglou, *Metamorphosen*, S. 9.

tenkürzungen auch sie betrafen, doch verteidigten sie bis zum Sommer 2013 erfolgreich die Unkündbarkeit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und andere arbeitsrechtliche Regelungen, die sie vor effektiven Leistungsbewertungen schützten und ihre Versetzung erschwerten. Sie alle waren Produkte vergangener Deals zwischen Regierungen und Gewerkschaften und machten, zusammen mit anderen strukturellen Merkmalen, die staatliche Bürokratie undurchsichtig und ineffizient.²³

Von der Ablehnung der mit der Troika ausgehandelten Memoranden profitierte am meisten die bis dahin marginale, radikal linke Sammlungsbewegung SYRIZA. Sie kritisierte aufs Schärfste die Kürzung von Renten, Arbeitslosenbeihilfen und Mindestlöhnen, die Abschaffung von Tarifverträgen und die Schwächung des Kündigungsschutzes. Es gab und gibt starke Tendenzen in der Linken, lieber den Austritt aus dem Euro zu riskieren als sich vom etatistischen Modell zu verabschieden und einer Sanierung des öffentlichen Sektors zuzustimmen.²⁴ Die linke Kritik wurde zusätzlich genährt durch nachweisbare Schwächen und Fehler des von der Troika verordneten Anpassungsprogramms.

Die eigentlich bemerkenswerte Tatsache ist, dass der Anpassungsprozess durchgehalten wurde, trotz heftigster interner Widerstände und trotz externer Ambivalenz, die in der wiederkehrenden Debatte über den Verbleib Griechenlands in der Eurozone ihren deutlichsten Ausdruck fand. Im vierten Jahr nach dem ersten Anpassungsprogramm fehlte es zwar nicht an Reibungen mit der Troika, aber der Prozess hatte sich besser eingespielt und die Regierung zeigte größere Entschlossenheit, den Prozess der Reformen voranzutreiben.

Eine vorläufige Bilanz

Eine abschließende Bewertung der Anpassungspolitik und des externen Bestandes (IWF, EK, EZB) ist aus vielen Gründen noch nicht möglich. In der Ausdrucksweise von EU und IWF hat es zwar »Fortschritte« gegeben, aber es bestehen weiterhin hohe ökonomische und vor allem politische Risiken. Mit anderen Worten ist es zwar möglich, aber nicht sicher, dass das

²³ Siehe u.a. European Commission, Task Force Greece.

²⁴ Zum Beispiel Lapavistas/Kaltenbrunner, Eurozone Crisis.

Programm 2012–2014 seine Ziele erreicht.²⁵ Dieses Anpassungs- und Beistandprogramm endet 2014 und einige Reformen wurden bereits unter dem Druck ausgeführt, den Weg für die Periode danach vorzubereiten.

Die vorläufige Bilanz fällt zwiespältig aus. Zweifellos gibt es Positives zu berichten. Die Unsicherheit, die durch die Spekulation um einen möglichen Austritt genährt wurde, ist vorerst gebannt, eine wirtschaftliche Erholung scheint möglich zu sein.

Nach den letzten offiziellen Prognosen könnte das Land im Jahr 2014 positive Wachstumsraten erzielen, was natürlich den weiteren Weg erleichtern würde. Noch höhere Wachstumswahlen werden für die Jahre 2015 und 2016 prognostiziert. Auch die Haushaltspolitik 2010–2014 fällt in einigen wichtigen Aspekten ermutigend aus. Nach einem Jahrzehnt weist der Staatshaushalt einen ersten bescheidenen Primärüberschuss aus, das heißt, die Einnahmen haben Ende 2013 die Ausgaben (ohne Zinszahlungen) überstiegen. Der Überschuss scheint 2014 noch höher auszufallen. Wenn der Trend anhält, wird sich das Land dann nicht mehr neu verschulden müssen, um seine normalen Ausgaben zu finanzieren – eine beeindruckende Sanierungsleistung. Erreicht wurde dies in erster Linie durch Begrenzung der Ausgaben, insbesondere durch Einsparungen im Gesundheitsbereich, durch Lohn- und Gehaltskürzungen im öffentlichen Sektor, durch Steuererhöhungen, Kürzung der Arbeitslosenbeihilfen, Bekämpfung des Sozialbetrugs und Reform der Sozialversicherung. Der Primärüberschuss scheint eine der Voraussetzungen dafür zu sein, dass die EU auch nach 2014 einen eventuell notwendigen Beistand beschließen wird. Auch die Defizite in der Leistungsbilanz haben ihre untragbaren Höhen verlassen und sind von 18 Prozent des BIP (2008) in einen Überschuss von 2,8 Prozent des BIP (2013) verwandelt worden. Dies geschah in erster Linie, weil die Importe infolge der Einkommensverluste stark abnahmen, aber auch wegen verbesserter Ergebnisse bei den Exporten (siehe die Tabelle am Ende des Beitrags).

Der Ausgleich und in der Folge Überschuss des Haushalts hatte hohe Priorität in der Anpassungspolitik. Doch auch Reformen sind in der Zeit bis 2014 nicht ausgeblieben. Einige hatten das unmittelbare Ziel, den Haushalt zu entlasten. Bereits im August 2010 wurde eine Rentenreform eingeleitet, um die Haushaltsüberweisungen an die Sozialversicherungsträger zu begrenzen. Die Arbeitslosenbeihilfen wurden damals bereits gekürzt. Weitere Reformen sollten die Wettbewerbsfähigkeit fördern. Dies gilt insbesondere

25 IMF, Press Release No. 13/280 July 29, 2013.

für die frühen radikalen Einschnitte in das überkommene Geflecht von Arbeitsmarktregelungen. Nach den Wahlen von 2012 nahm die Regierung den Reformprozess wieder auf. Im Sommer 2013 leitete sie Strukturreformen im Gesundheitswesen (zum Beispiel Zusammenlegung von Krankenhäusern), in der öffentlichen Verwaltung (Entlassungen und Mobilitätsprogramme), im Steuersystem und bei öffentlichen Unternehmen (Privatisierungen) ein. Es wurden auch neue Gesetze zur Bekämpfung der Korruption erlassen. Die Regierung wickelte das zweite Anpassungsprogramm verbissen ab, trotz gewisser Zweifel an seinen Ergebnissen, periodischer Spannungen innerhalb der Regierungsparteien, Konflikten mit organisierten Interessen und einer misstrauischen öffentlichen Meinung. Sie hielt auch nach den enttäuschenden Wahlergebnissen fürs Europäische Parlament am Reformkurs fest. Im Sommer 2014 brachte die Regierung etliche Gesetzesvorhaben durchs Parlament (Kürzung der Profitmargen der Apotheker, Abschaffung der Abgaben zugunsten Dritter, Privatisierung von 30 Prozent der Elektrizitätsgesellschaft, um den Wettbewerb auf dem Energiemarkt zu fördern, usw.).

Erwähnenswert ist auch, dass im Juni 2014 ein neues Gesetz²⁶ für die Staatsfinanzen verabschiedet wurde. Es sieht die Harmonisierung der Staatsfinanzen mit den neuen Regeln der europäischen Wirtschaftsregierung vor, Korrekturmechanismen im Fall von Fehlentwicklungen (beides Forderungen des Fiskalpakts), einen unabhängigen Sachverständigenrat zur Begutachtung der Finanzpolitik und andere institutionelle Neuerungen, die insgesamt den finanzpolitischen Stabilitätskurs festigen sollen. Nach einer Gesamtbewertung nimmt Griechenland innerhalb der Eurozone den ersten Rang bei den strukturellen Reformen ein.²⁷

Doch noch befinden sich manche wichtige Reformen in einer frühen Phase der Implementierung. Es gibt immer noch ins Auge springende Abweichungen zwischen erklärten Zielen, Plänen und tatsächlichen Handlungen. Nach vier Jahren Anpassungspolitik hat man den Eindruck, dass die Reformen Flickwerk geblieben sind. Aus diesem Grund ist der Rang der griechischen Wirtschaft im internationalen Ranking der Wettbewerbsfähigkeit – trotz relativer Verbesserung gegenüber den Vorjahren – noch nicht befriedigend.²⁸ Auch das Problem der institutionellen Schwäche wurde nicht gelöst, wie der Fall des unabhängigen Sekretariats für die Steuereinnahmen deutlich machte. Das Sekretariat wurde 2013 unter dem Druck der Troika

26 Gesetz 4270/ 2014 über Steuerungsprinzipien und Beaufsichtigung der Finanzpolitik.

27 Lisbon Council und Barenberg Bank.

28 World Bank, *Doing Business*, 2012.

errichtet, um den Einfluss der Tagespolitik auf die Steuereintreibung zu minimieren. Anderthalb Jahre nach Errichtung des Sekretariats, im Mai 2014, wurde dessen auf fünf Jahre gewählter, unkündbarer Leiter zum Rücktritt gedrängt. Der Vorgang ist symptomatisch für den rauen Umgang der Politiker mit Regeln, die ihren Spielraum begrenzen, zugunsten ihrer Klientel zu intervenieren.

Bei der Bewertung des bisherigen Anpassungsprozesses muss man die hohen ökonomischen und sozialen Kosten berücksichtigen, die durch die radikale Sparpolitik der öffentlichen Hand entstanden sind und die bei einer besser durchdachten Politik hätten vermieden werden können. Die Stützungskredite der Troika sind in erster Linie den ausländischen Banken und den Kapitalanlegern und nur minimal der realen Wirtschaft zugutegekommen.²⁹ Das Land hat inzwischen mehr als ein Viertel seiner produktiven Kraft verloren. Nach Angaben der griechischen Industrie- und Handelskammer hatten 180.000 Klein- und Mittelunternehmen bis September 2012 Insolvenz angemeldet und die Anzahl ist seither gestiegen. Auf den Rollläden vieler Geschäfte las man immer häufiger »für immer geschlossen«.³⁰ Die Arbeitslosigkeit erreichte 2013 bedrohliche 27 Prozent (siehe Tabelle am Ende) und kann in den nächsten Jahren trotz Lohn- und Gehaltskürzungen, wenn überhaupt, nur langsam abgebaut werden. Viele Menschen und ganze Familien fielen aus dem offiziellen sozialen Sicherungsnetz und der Krankenfürsorge, etwa all jene, die länger als ein Jahr arbeitslos waren. Unsicherheit und Armut breiteten sich aus.³¹ Heute ist nichts mehr, wie es vor der Krise war. Tausende junger, gut ausgebildeter Griechen emigrierten, um sich außerhalb des Landes eine Lebensperspektive aufzubauen, und die Flucht hält an. Wenn sich die Tendenz nicht bald umkehrt, wird sich das Humankapital des Landes verschlechtern und damit langfristig die Aussicht schwinden, auf dem Weltmarkt einen besseren Platz zu erobern. Man kann zu Recht von einer gesellschaftlichen Katastrophe sprechen, die die dringende Frage nahelegt, ob es wirklich keine Alternative zu der heutigen Politik gibt.

Ein Lichtblick in der Krise ist die zunehmende Bereitschaft der Bevölkerung, sich praktisch-solidarisch für die Menschen zu engagieren, die am

²⁹ *Süddeutsche Zeitung*, 15.7.2013. Nach einer Aufstellung haben die Banken und privaten Kreditgeber 160 von bisher 207 Milliarden bereitgestellter Eurokredite in Anspruch genommen. Der Restbetrag wurde zum größten Teil für Zinszahlungen verwendet, kam also ebenfalls nicht der griechischen Wirtschaft zugute.

³⁰ Pallantza, Für immer geschlossen.

³¹ *Süddeutsche Zeitung*, 18./19.2.2013.

meisten von der Krise betroffen wurden. Viele Initiativen privater Träger und von Privatpersonen, der orthodoxen Kirche und der Gemeinden bemühen sich, die größten Notlagen durch Nahrungsmittelhilfe, Bereitstellung von Wohnraum, kostenlose ärztliche Untersuchungen und Medikamente, Kinderbetreuung usw. zu mildern.

Trotz Produktionsrückgang, hoher Arbeitslosigkeit und einem verbreiteten Gefühl, dass die Anpassungskosten ungleich verteilt wurden, ist das Land im Sommer 2014 in eine Phase der politischen Beruhigung eingetreten. Die Proteste vom Frühjahr und Sommer 2014 sind nicht mehr mit jenen von 2011 zu vergleichen, als sich Hunderttausende »Empörer« (nach dem Vorbild der spanischen *Indignados*) auf dem Verfassungsplatz versammelt hatten. Es ist nicht auszumachen, was genau diese Beruhigung signalisiert – Duldung, Angst vor Schlimmerem, falls das Programm scheitert, Einsicht in die eigene Mitverantwortung oder einfach Resignation. Wahrscheinlich ist es eine Kombination von allem.

Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die Proteste in alter Stärke wieder aufflammen. Die Gründe dafür haben sich ja nicht geändert. Die Regierung muss mit der radikalen Verschlankung der öffentlichen Verwaltung ernst machen. Bis Ende 2014 sind 15.000 Entlassungen, 25.000 Versetzungen (in die sogenannte Mobilitätsreserve) und weitere Gehaltskürzungen fällig. Erstmals hat die Regierung mit dem Tabu der Unkündbarkeit der öffentlichen Angestellten gebrochen und sich mit ihrer Kernklientel im öffentlichen Sektor angelegt. Die Entlassungen in der öffentlichen Verwaltung, die anstehende Privatisierung ineffizienter Staatsbetriebe und die Abschaffung einer großen Anzahl autonomer Behörden, die keine wirkliche Funktion haben, gehören zum Kern der nächsten Modernisierungswelle. Die gesetzlichen Voraussetzungen dafür wurden mit knapper Parlamentsmehrheit geschaffen, doch die Widerstände sind beträchtlich, zumal das Reformwerk nicht durch einigermaßen akzeptable Kompensation flankiert werden kann.

Ein politischer »Unfall« (Zerbrechen der Koalition, Neuwahlen) könnte die populistischen Kräfte, die sich den verständlichen Unwillen und Widerstand der Bevölkerung zunutze machen, an die Macht bringen. Damit würden die Reformbemühungen ein Ende finden – dies ist die erklärte Agenda der Opposition.

Trotz dieser Bedrohungen scheint mir, dass Griechenland eine wirkliche Chance zu wirtschaftlichem Aufschwung hat, sofern es den Reformpfad nicht verlässt. Der Aufschwung müsste gestärkt werden durch europäische

wachstumsorientierte Initiativen, wie sie teils bereits eingeleitet wurden, teils zur Debatte stehen.

Für Ende 2014 war eine abschließende Bilanz des gesamten Anpassungsprozesses vorgesehen. Von ihren Ergebnissen wird erstens abhängen, welche Kontrollverfahren den weiteren Weg begleiten werden, wobei die Troika voraussichtlich durch gemeinschaftliche Beaufsichtigungsmodalitäten ersetzt wird, und zweitens, in welcher Form und unter welchen Bedingungen die Umstrukturierung der Schulden (oder die Erleichterung des Schuldendienstes)³² erfolgt. In der Diskussion wird gegen einen direkten Schuldenschnitt das Argument des *moral hazard* vorgetragen, das besagt, dass eine frühe Aussicht auf einen Schuldenschnitt den Reformprozess in Griechenland zum Erlahmen bringen könnte.³³

Unter den zuständigen Entscheidungsträgern in EU-Kommission, IWF und EZB, unter Experten und Forschungsinstituten bildet sich ein Konsens heraus, dass die Krisenländer der Eurozone weitere Unterstützung erhalten sollten.³⁴ Wenn sich diese Ansicht gegen nationale Egoismen durchsetzt, könnte das europäische Projekt möglicherweise wiederbelebt werden. Ob dies gelingt, ist eine offene Frage.³⁵

32 Siehe Deutsche Bank, Market Research, *Estimating the Benefit of Easing of Official Sector Loans to Greece*, Special Report, 11.2.2014.

33 Siehe Stellungnahme von Lars Feld in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, 16.7.2013.

34 Beispielsweise hielt es Eurogruppenchef J. Dijsselbloem unter gewissen Voraussetzungen für möglich, dass Griechenland, Portugal und Irland auf weitere Unterstützung der Euroländer hoffen können. Er hat auch einen abermaligen Schuldenerlass in Aussicht gestellt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.7.2013. Siehe Stellungnahmen von Jörg Rocholl, Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des Bundesfinanzministeriums, in *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, 16.7.2013, und vom Präsidenten des DIW (Berlin), Marcel Fratzscher, in *Die Welt* vom 16.6.2013. Siehe ferner unter vielen anderen Mody, Sovereign Debt. Der IWF verweist auf die Vorteile einer größeren Fiskalintegration mit temporären Transfers oder Bereitstellung von »common public goods«. Tresselt u.a., Adjustment.

35 Der Autor hat den Beitrag in deutscher Sprache verfasst.

Tabelle: Griechenland. Ausgewählte ökonomische Daten

Jahr	Bruttoinlands- produkt (BIP) in Mrd. Euro	Wachstumsrate	Großkapital- bildung (in % des BIP)	Öffentliche Investitionen (in % des BIP)	Arbeitslosig- keit (%)
1999	130,8	3,4	21,6	3,2	12,0
2000	136,7	4,5	22,5	3,7	11,2
2001	145,1	4,2	22,5	3,6	10,7
2002	155,2	3,4	23,4	3,4	10,3
2003	170,9	5,9	24,2	3,5	9,7
2004	183,6	4,4	22,9	3,6	10,5
2005	193,0	2,3	20,7	2,8	9,9
2006	208,6	5,5	22,6	3,4	8,9
2007	223,2	3,5	26,6	3,4	8,3
2008	233,2	-0,2	22,6	3,7	7,7
2009	231,1	-3,1	19,9	3,1	9,5
2010	222,2	-4,9	17,6	2,3	12,6
2011	208,5	-7,1	15,1	1,7	17,7
2012	193,7	-6,4	13,1	1,8	24,3
2013	183,5	-3,9	13,2	1,9	27,3
2014	182,2	0,4			24,0
2015	188,3	2,9			24,0

Jahr	Öffentliche Schulden (in Mrd. Euro)	Öffentliche Schulden (in % des BIP)	Fiskaldefizit (in % des BIP)	Primärdefizit (-) oder Überschuss (in % des BIP)	Leistungsbilanz (in % des BIP)
1999	122,3	94,9	-3,1	4,3	-5,1
2000	141,0	104,4	-3,7	3,7	-12,0
2001	151,9	104,7	-4,5	2,0	-11,4
2002	159,2	102,6	-4,8	0,8	-12,7
2003	168,0	98,3	-5,7	-0,7	-12,3
2004	183,2	99,8	-7,6	-2,6	-10,5
2005	195,4	101,2	-5,5	-1,0	-10,8
2006	224,2	107,5	-5,7	-1,3	-13,7
2007	239,3	107,2	-6,5	-2,0	-17,6
2008	263,3	112,9	-9,8	-4,8	-18,0
2009	299,7	129,7	-15,6	-10,5	-14,4
2010	329,5	148,3	-10,7	-4,9	-12,8
2011	355,2	170,3	-9,5	-2,4	-11,7
2012	303,9	156,9	-10,0	-5,0	-5,3
2013	318,7	175,1	-3,8	0,8	-2,4
2014 (*)	317,0	177,2	-1,6	1,6	-2,3
2015 (*)	315,8	172,4	-1,0	3,0	-2,2

(*) Prognosen bzw. Ziele im Rahmen der Mittelfristigen Finanzstrategie

Jeweils Quelle: Eurostat

Literatur

- Acemoglou, Daron/James Robinson, *Why Nations Fail*, New York 2012.
- Crafts, Nicholas/Gianni Toniolo (Hg.), *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge, 1996.
- Alesina, Alberto/Allan Drazen, »Why are Stabilizations Delayed?«, *American Economic Review*, Jg. 81 (1991), S. 1170–1188.
- Belke, Ansgar/Christian Dreger, »Das zweite Rettungspaket für Griechenland und Perspektiven für die Europäische Zentralbank«, *Integration*, 34. Jg. (2011), S. 214–227.
- Bofinger, Peter, *Zurück zur D-Mark? Deutschland braucht den Euro*, München, 2012.
- De Grauwe, Paul, *The Economics of Monetary Integration*, 3. Aufl., Oxford 1997.
- Deutsche Bank, Market Research, *Estimating the Benefit of Easing of Official Sector Loans to Greece*, Special Report, 11.2.2014.
- European Commission, *The Economic Adjustment Programme for Greece*, European Economy, Occasional Paper 61, Mai 2010.
- , *The Second Economic Adjustment Programme for Greece, First Review*, European Economy, Occasional Paper 123, Dezember 2012.
- , Task Force Greece, *3. Report*, Dezember 2012.
- Featherstone Kevin/Dimitrios D. Katsoudas (Hg.), *Political Change in Greece, Before and After the Colonels*, London/Sydney 1987.
- Fernandez, Raquel/Dani Rodrik, »Resistance to Reform: Status quo Bias to the Presence of Individual-specific Uncertainty«, *American Economic Review*, Jg.81, H.5 (1991), S. 1146–1155.
- Heinemann, Friedrich/Benjamin Tanz, »The Impact of Trust on Reforms«, *Journal of Economic Policy Reform*, Bd. 11, No 3 (2008), S. 173–185.
- IMF Greece: *Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*, Country Report No. 13/156, Juni 2013.
- Kazakos, Panos, *Zwischen Staat und Markt. Wirtschaftspolitik in Griechenland nach dem Krieg, 1944–2000* (in griechischer Sprache), Athen 2001.
- Kirsch, Guz, *Neue politische Ökonomie*, 5. Aufl., Stuttgart 2004.
- Lapavistas, Costas/Annina Kaltenbrunner u.a., *Eurozone Crisis: Beggar Thyself and thy Neighbour*, Research on Money and Finance, Occasional Report, London 2010.
- Lisbon Council und Barenberg Bank, *Euro Plus Monitor, The Spring 2013 update*, Hamburg/Brüssel.
- Meynaud, Jean, *Les forces politiques en Grèce*, Montreal 1964.
- Mody, Ashola, *Sovereign Debt and its Restructuring Framework in the Euro Area*, Bruegel Working Paper, Brüssel August 2013.
- Mueller, Dennis C. (Hg.), *Perspectives of Public Choice*, Cambridge 1997.
- Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Newhaven/London 1982.

- Pallantza, Elena, »Für immer geschlossen«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 62 (2012), H. 35–37, S. 3–8.
- Pryce, Vicky, *Greeconomics, The Euro Crisis and Why Politicians Don't Get It*, London 2012.
- Rodrik, Dani, »Kommentar«, in: Williamson, J. (Hg.), *The Political Economy of Reform*, Institute of International Affairs, Washington 1994, S. 212–215.
- Tresselt, Thierry/Shengzu Wary u.a., *Adjustment in Euro Area Deficit Countries; Progress, Challenges, and Policies*, IMF Staff Discussion Note, July 2014.
- Tsianos, Vassilis/Dimitris Parsanoglou, »Metamorphosen des Politischen: Griechenland nach den Wahlen«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 62 (2012) H. 35–37, S. 8–15.
- Zingales, Luigi, *A Capitalism for the People, Recapturing the Lost Genius of American Prosperity*, New York 2012.

Die griechische Gesellschaft unter dem Druck der Krise

Aléxandros-Andréas Kýrtsis

Trügerische Euphorie

Um die gesellschaftlichen Zustände in Griechenland nach 2010 zu verstehen, muss man die politischen Rahmenbedingungen sowohl des wirtschaftlichen wie des sozialen Wandels der vorangegangenen Dekaden berücksichtigen. Eine der wichtigsten Folgen der verschiedentlich diskutierten Schwäche der griechischen Zivilgesellschaft¹ ist die übermäßige Abhängigkeit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse von einem Staat, dessen Effizienz vor allem darin liegt, Forderungen von Interessengruppen und politischen Parteien zu befriedigen. Die Staatsverwaltung wird stark von politischen Machenschaften und Partikularinteressen belastet, weshalb sie ihre gemeinnützige Funktion nicht angemessen wahrnehmen kann. Dieser Mangel an Sachbezogenheit der Verwaltung prägt die vom Staat abhängigen Verteilungs- und Umverteilungsprozesse in erheblichem Maß. Damit führt er zu sozialer Ungleichheit und hat Einfluss auf den Handlungsrahmen und das System der Anreize, die die Chancen und den Erfolg gesellschaftlicher Akteure ermöglichen oder erschweren.

Diese Prozesse haben Handlungsgewohnheiten und Denkweisen etabliert, die nur sehr schwer durch neue ersetzt werden können. Es stellt sich also die Frage, ob die politischen und gesellschaftlichen Akteure in der Lage sind, bestimmte Haltungen aufzugeben und substanzielle Reformen voranzutreiben. Davon hängt ab, ob die Mechanismen, die im Hintergrund zum Ausbruch der griechischen Krise geführt haben, überwunden werden können. Es geht darum, zentrale Aspekte der gesellschaftlichen Tiefenstrukturen und der weniger sichtbaren Prozesse, die zu der Staatspleite geführt haben, zu beleuchten. Der Weg in die Krise kann nicht nur anhand des äußeren

¹ Sotiropoulos, Formal Weakness. Sotiropoulos/Kalpadakis, Europeanism and National Populism.