

Schrader, Klaus; Laaser, Claus-Friedrich; Bencek, David

Research Report

Schwer zu retten: Griechenland im Krisenmodus

Kiel Policy Brief, No. 103

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Schrader, Klaus; Laaser, Claus-Friedrich; Bencek, David (2017) : Schwer zu retten: Griechenland im Krisenmodus, Kiel Policy Brief, No. 103, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156092>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

KIEL POLICY BRIEF

**Schwer zu retten:
Griechenland im
Krisenmodus**



Nr. 103 Januar 2017

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

ZUSAMMENFASSUNG / ABSTRACT

Griechenland befindet sich jetzt seit fast acht Jahren im Krisenmodus und die erhoffte „Rescue“ des Landes lässt immer noch auf sich warten. Im vorliegenden Papier werden die Aussichten Griechenlands beleuchtet, die Krise bis zum Ende des dritten Rettungsprogramms im Jahr 2018 hinter sich zu lassen. Es wird gezeigt, dass in anderen EU Krisenländern die Programme wesentlich erfolgreicher als in Griechenland verliefen, wo die fehlende Identifikation mit dem Reformprozess zu Stillstand und Verzögerungen geführt hat. Enttäuschte Wachstumserwartungen und ein verschleppter Strukturwandel, der keine Rückkehr zu altem Wohlstand verspricht, waren bislang die Folge. Ein erfolgreicher Abschluss des dritten Rettungsprogramms wird weiterhin als große Chance für Griechenland angesehen, zugleich wird aber betont, dass für den erfolgreichen Abschluss eines Rettungsprogramms auf griechischer Seite die Entwicklung von „Ownership“ für die Reformen erforderlich ist.

For eight years, Greece has remained in crisis mode but the rescue from economic decline is still not within sight. In this paper the Greek prospects to overcome the crisis by the end of the third economic assistance program are highlighted. It is outlined how in other EU crisis countries the programs have more or less achieved their goals while in Greece the missing ownership by the Greek decision makers and the Greek society has become a serious obstacle to the reform process. As a consequence, growth expectations have not been met and the sluggish recovery and the backward oriented structural change do not promise a return to the high income level of the past. It is concluded that the third assistance program is still a great opportunity for Greece to overcome the crisis but the program will not work without the development of ownership.

Klaus Schrader

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66, 24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-280
E-Mail: klaus.schrader@ifw-kiel.de

**Claus-Friedrich Laaser**

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66, 24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-463
E-Mail: claus-friedrich.laaser@ifw-kiel.de

**David Benček**

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66, 24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-470
E-Mail: david.benček@ifw-kiel.de



The responsibility for the contents of this publication rests with the authors, not the Institute. Since „Kiel Policy Brief“ is of a preliminary nature, it may be useful to contact the author of a particular issue about results or caveats before referring to, or quoting, a paper. Any comments should be sent directly to the author.

SCHWER ZU RETTEN: GRIECHENLAND IM KRISENMODUS

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

1 DER GRIECHISCHE LEIDENSWEG

Griechenland befindet sich jetzt seit fast acht Jahren im Krisenmodus und die erhoffte „Rettung“ des Landes lässt immer noch auf sich warten. Den umfangreichen „Bail out-Programmen“ von EU-Kommission, Euroländern, EZB und IMF gelang es bislang nicht, eine sichtbare wirtschaftliche Erholung Griechenlands anzustoßen. Es entstand vielmehr der Eindruck, dass wiederholt Zeit gekauft wurde, um einen Staatsbankrott Griechenlands zu verhindern und den von Beginn an schleppenden Reformprozess nicht scheitern zu lassen.¹

Daher wurde im August 2015 mit der griechischen Regierung ein „Memorandum of Understanding“ über ein weiteres auf drei Jahre angelegtes drittes Anpassungsprogramm geschlossen (vgl. Europäische Kommission 2016a). In diesem Programm finden sich im Prinzip alle Reformziele der Vorgängerprogramme wieder, was alleine schon etwas über die Zielerreichung in den vergangenen Jahren aussagt. Es fehlt erneut nicht an Meilensteinen und einem detaillierten Zeitplan. Schließlich gelten erfolgreiche Strukturreformen immer noch als Schlüssel zu einer nachhaltigen Krisenüberwindung in Griechenland.

Im Herbst 2016 war mit der Freigabe von weiteren Hilfgeldern durch die Eurogruppe ausdrücklich die Hoffnung verbunden, dass die Umsetzung versprochener Reformen bereits 2017 das griechische Wachstum stimulieren würde. Die „Institutionen“ setzen darauf, dass die Implementierung von Schlüsselreformen in den Bereichen Alterssicherung, Bankenaufsicht, Energiewirtschaft und Finanzverwaltung sowie die lange verzögerte Errichtung eines unabhängigen Privatisierungs- und Investmentfonds dem griechischen Reformprozess zu der dringend benötigten Dynamik verhelfen werden. Denn die „Reformmeilensteine“ hinkten zum Jahrestag des Memorandums dem vereinbarten Zeitplan deutlich hinterher.

Damit bestätigt Griechenland erneut seine Rolle als Sonderfall bei der Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise, von der schließlich auch andere Euro-Länder so schwer betroffen waren, dass sie ebenfalls auf Anpassungsprogramme angewiesen waren. Aber in den anderen Krisenländern der EU wurden die Rettungsprogramme mittlerweile abgeschlossen, da die Zielvorgaben als erfüllt gelten. Irland, Portugal und Zypern werden im Gegensatz zu Grie-

* Die Autoren danken Herrn Severin Baumann, B.A., für seine wertvollen Recherchen zum aktuellen griechischen Reformprozess.

¹ Zum griechischen Krisen- und Reformverlauf vgl. etwa Schrader und Laaser (2010) sowie Schrader, Benček und Laaser (2013, 2016).

chenland als gerettet angesehen und unterliegen nur noch einer Nachkontrolle, um die Rückzahlung der Rettungskredite sicherzustellen und im widrigen Fall nachjustieren zu können.

Vor diesem Hintergrund soll analysiert werden, wie realistisch es ist, dass Griechenland den Krisenmodus bis zum Ende des dritten Rettungsprogramms im Jahr 2018 verlassen kann. In Abschnitt 2 wird zunächst ein kurzer Überblick über den Verlauf der Rettungsprogramme in den anderen EU-Krisenländern gegeben, um die prinzipielle Tauglichkeit dieser Programme für sehr unterschiedliche Problemlagen zu hinterfragen. Anschließend wird auf Grundlage der aktuellen Entwicklungen der Frage nachgegangen, ob der im August 2015 erfolgte Neustart des Reformprozesses eine erfolgreiche Umsetzung der schon im Jahr 2010 angestoßenen Strukturreformen erwarten lässt. In Abschnitt 3 wird hinterfragt, ob der bisherige Reformprozess positive Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in Griechenland entfalten konnte. Es wird analysiert, inwieweit die mit den Rettungsprogrammen für Griechenland verbundenen Wachstumserwartungen realistisch waren und ob die Schuldentragfähigkeit Griechenlands durch die Mobilisierung seines Wachstumspotenzials wiederhergestellt werden kann. Die Entwicklung von Wachstum und Schuldentragfähigkeit in den anderen Programmländern soll für die Einordnung des griechischen Krisenverlaufs als Vergleichsmaßstab herangezogen werden. In Abschnitt 4 wird vertiefend untersucht, wie sich in den Jahren der Rettungspolitik Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Griechenland im Vergleich zu den EU-Krisenländern entwickelt haben. Es wird hinterfragt, ob die Wettbewerbsfähigkeit des Faktors Arbeit gesteigert werden konnte und ob sich aus der sektoralen Beschäftigungsentwicklung in Griechenland Anzeichen für eine Überwindung der Arbeitsmarktkrise ergeben haben. In Abschnitt 5 wird abschließend diskutiert, wie im zweiten Jahr des mittlerweile dritten Anlaufs zur Rettung Griechenlands die Aussichten für eine wirtschaftliche Erholung stehen.

2 GRIECHISCHE STRUKTUREREFORMEN OHNE ENDE

2.1 REFORMPROZESSE IN EU-KRISENLÄNDERN

Der Verlauf der Rettungsprogramme in den EU-Krisenländern zeigt, dass die manchmal geäußerten Zweifel an der generellen Tauglichkeit der Programme nicht gerechtfertigt sind. Als am wenigsten problematisch erwies sich die „Rettung“ Irlands: Das irische Programm begann im Dezember 2010 und wurde drei Jahre später beendet. Es umfasste im Wesentlichen die Stärkung und Neuausrichtung des Bankensektors, die fiskalische Stabilisierung sowie wachstumsfördernde Strukturreformen – insbesondere auf dem Arbeitsmarkt. Die EU Kommission kam in ihrer Ex post-Evaluierung des irischen Anpassungsprogramms zu dem Ergebnis, dass das Vertrauen der Gläubiger in das Finanzsystem wiederhergestellt wäre, Haushaltsdefizit und Staatsverschuldung unter Kontrolle gebracht wären und die Wirtschaft sich wieder auf dem Weg der Erholung befände. Dieses Evaluierungsergebnis wurde mit dem kräftigen Wachstum seit 2014, einem Leistungsbilanzüberschuss, sinkenden Arbeitslosenzahlen und einem Zugewinn an Wettbewerbsfähigkeit begründet. Die noch ausstehenden Strukturreformen sind auf

wenige Bereiche beschränkt (Europäische Kommission 2016c). Das wohlhabende Irland hatte allerdings den Vorteil, dass die Krise vornehmlich den in den 2000er Jahren stark gewachsenen Finanzsektor betraf, während der strukturelle Anpassungsbedarf in anderen Teilen der Wirtschaft überschaubar war. Hier ging es um eine „Neujustierung“ des irischen Geschäftsmodells und nicht um eine grundlegende Erneuerung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen.

Wie Irland konnte auch Portugal sein von Mai 2011 bis Juni 2014 laufendes Anpassungsprogramm abschließen. EU Kommission und IMF sahen das Programm aber nur in Teilen als erfolgreich an, da die Reformen unvollendet blieben. Die Ausgangslage in Portugal war im Vergleich zu Irland eine andere und ähnelte mehr der griechischen: In Portugal bestanden bereits vor der Krise strukturelle Defizite, die sich insbesondere seit den neunziger Jahren durch die Osterweiterung der EU und die Globalisierung weiter verschärft und die Krisenanfälligkeit des Landes erhöht hatten. Im Anpassungsprogramm für Portugal waren die Gewichte daher anders verteilt als in Irland. Neben der fiskalischen Konsolidierung und der Stabilisierung des Finanzsektors nahmen weitreichende Strukturreformen einen größeren Raum ein. Nach Einschätzung der EU Kommission hat dieser Mix aus Rettungsmaßnahmen Portugal auf einen Erholungspfad zurückgeführt, da das Land durch das Programm wieder Zugang zu den internationalen Finanz- und Kapitalmärkten bekommen und sich das wachsende Unternehmer- und Verbrauchervertrauen in einer allmählichen Erholung niedergeschlagen hätte. Dies wird mit dem Anspringen der Exporttätigkeit, gefolgt durch den privaten Konsum als Folge der Arbeitsmarkterholung begründet (Europäische Kommission 2015b). Jedoch verblieb Portugal auf einem relativ flachen Wachstumspfad und auch die Erholung auf dem Arbeitsmarkt war bislang nur verhalten. Am aktuellen Rand verweisen EU Kommission und IMF daher auf bestehende Reformdefizite bei der Regulierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte und des Arbeitsmarkts sowie auf den anhaltenden Kapitalbedarf der portugiesischen Banken als Faktoren, die den Prozess der wirtschaftlichen Erholung nach wie vor hemmen (Europäische Kommission 2016d, IMF 2016c). Anders als Griechenland kann Portugal allerdings an das frühere Geschäftsmodell eines exportbasierten Wachstums anknüpfen. Trotz bestehender Strukturschwächen bietet die portugiesische Wirtschaft eine Basis, an der die Reformen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und zur Erhöhung des Wachstumspotenzials ansetzen können.² Der portugiesische Staat ist zudem prinzipiell in der Lage, Programmvorgaben umzusetzen, wenn auch der Reformwille nach dem Regierungswechsel gelitten hat.

Schließlich scheint selbst das Rettungsprogramm für Zypern ein Erfolg geworden zu sein. Zyperns Absturz in die Krise hatte relativ spät im Verlauf des Jahres 2012 im Sog der eskalierenden Griechenlandkrise begonnen: Der überdimensionierte zyprische Bankensektor musste hohe Abschreibungen vornehmen, das Versiegen des Zustroms billigen Geldes und die steigenden Konsolidierungszwänge in den öffentlichen Haushalten führten zu einem Nachfrageeinbruch.³ Das daraufhin im Mai 2013 vereinbarte Rettungsprogramm konnte allerdings be-

² Vgl. dazu auch Schrader und Laaser (2012).

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

reits nach drei Jahren im März 2016 ohne Nachfolgeprogramm und ohne vollständige Ausschöpfung der Programmmittel beendet werden. Die Sanierung und Umstrukturierung des Bankensektors sowie die fiskalische Stabilisierung waren nach Einschätzung der Rettungsinstitutionen entscheidend für ein wieder steigendes Investorenvertrauen und die Rückkehr des zyprischen Staates auf die internationalen Kapitalmärkte (Eurogroup 2016). Anerkennung finden die Rückkehr Zyperns auf einen Wachstumspfad, die fiskalische Stabilisierung und der allmähliche Rückgang der Arbeitslosigkeit. Dennoch unterliegt auch Zypern weiterhin der Überwachung durch die EU Kommission, damit der zuletzt zögerliche Reformprozess abgeschlossen werden kann. Es steht nach wie vor die Implementierung der neuen Regeln für Konkurse und Zwangsvollstreckungen aus, um das Problem der faulen Kredite in den Griff zu bekommen. Ebenso müssen insbesondere der Privatisierungsprozess, die Energiemarktregulierung sowie die Verwaltungs- und Justizreform abgeschlossen werden (Europäische Kommission 2016e). Für Zypern erwies es sich wie in Irland und Portugal von Vorteil, dass ein Mindestmaß gesellschaftlicher Akzeptanz gegenüber den durchaus schmerzhaften Anpassungen herrschte – alleine die Beteiligung der Anleger an der Bankenrettung führte zu spürbaren Verlusten – und die Staatsverwaltung die Reformauflagen umsetzen konnte. Allerdings hatten die Retter von Beginn an deutlich kommuniziert, dass der Verhandlungsspielraum Zyperns begrenzt wäre und eine bedingungslose Rettung nicht in Frage käme.

2.2 EIN JAHR NACH DEM AUGUST-MEMORANDUM

Während die Rettungsprogramme in den anderen Krisenländern im ersten Anlauf die wirtschaftliche Lage stabilisieren halfen und einen Reformprozess mit substantiellen Ergebnissen anschoben, verliefen die Rettungsbemühungen in Griechenland weniger erfolgreich. Im Mai 2010 sollte das erste wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland einen gangbaren Weg aus der Krise eröffnen und eine Blaupause zur wirtschaftlichen Gesundung der griechischen Volkswirtschaft liefern. Die griechische Regierung erklärte sich gegenüber EU und IMF zu einem auf drei Jahre angelegten Programm bereit, das auf die Wiederherstellung der Haushaltsstabilität, die Reduzierung des Konsums, auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen und die Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet war. Das Programm sollte über Strukturreformen, durch eine Kürzung staatlicher Leistungen sowie durch eine Absenkung der Arbeitskosten den Weg zu einem investitions- und exportgeleiteten Wachstumsmodell für Griechenland ebnen. Dieses Programm spiegelte die Vorstellung wider, den Außenhandel als Motor für langfristige Innovationen und Wachstum zu nutzen. Das Programm konnte wegen substantieller Zielverfehlungen allerdings nicht nach den ursprünglich vorgesehenen drei Jahren abgeschlossen werden. Bereits im März 2012 mussten die Kreditgeber wegen der fiskalischen Schieflage des Landes, der fehlenden Schuldentragfähigkeit und der Defizite bei der Durchführung der vorgegebenen Strukturreformen ein zweites wirtschaftliches Anpassungsprogramm auflegen. Dazu kamen im gleichen Jahr ein Schuldenrückkaufprogramm und ein partieller Schuldenschnitt.⁴ Trotzdem endete auch dieser Ret-

⁴ Vgl. im Einzelnen Schrader, Benček und Laaser (2013).

tungsversuch nach mehreren Verlängerungen ebenfalls ohne einen befriedigenden Abschluss im Juni 2015. Weder war die Reformagenda umgesetzt noch das Schuldenproblem gelöst worden.

Daher wurde im August 2015 mit der griechischen Regierung ein „Memorandum of Understanding“ über ein weiteres auf drei Jahre angelegtes drittes Anpassungsprogramm geschlossen. Erneut war darin ein umfassender Katalog an Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstumspotenzials enthalten: Die Reform des Arbeitsmarkts, die Modernisierung des Bildungssystems, die Liberalisierung der Produktmärkte, die Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen, eine bessere Regulierung der Netzindustrien, die Fortführung des Privatisierungsprozesses sowie die Reorganisation der öffentlichen Verwaltung und anderer staatlicher Institutionen. Es handelt sich dabei mehr oder weniger um einen Neustart des griechischen Reformprozesses.⁵

Wie schon bei den Vorgängerprogrammen wurde aber auch im ersten Jahr des neuen Programms der Reformzeitplan nicht eingehalten. Allerdings war es von vornherein sehr ehrgeizig, den Großteil der Reformagenda innerhalb eines Jahres umzusetzen, wobei zahlreiche Reformelemente sogar in kürzerer Frist, verknüpft mit der Auszahlung einzelner Kredittranchen, abgearbeitet werden sollten. So kam es wenig überraschend zu Verzögerungen, der Zeitplan wurde nicht eingehalten. Dennoch fiel die erste Überprüfung des Reformprozesses von Europäischer Kommission und Eurogruppe im Juni 2016 weitgehend positiv aus. Nach Umsetzung von 15 „Meilensteinen“ bis Mitte September konnten die für den Schuldendienst benötigten Gelder ausgezahlt werden (Europäische Kommission 2016f, g). Allerdings sollen die fiskalische Konsolidierung und insbesondere die Strukturreformen einen Strukturwandel einleiten und damit den seit Jahren beschworenen Wachstumsschub auslösen. Die in den vergangenen Jahren erfolgte Abarbeitung von „Meilensteinen“ hat jedoch nicht zu einem solchen Durchbruch geführt. So ist es sinnvoll, einen Blick auf die konkreten Maßnahmen zu werfen, die umgesetzt worden sind. Im Einzelnen ergibt sich bei wichtigen Strukturreformen folgendes Bild:

(1) Privatisierung: Der Neustart des Privatisierungsprozesses, der seit Anfang 2015 stagniert hatte, versprach die Einrichtung eines unabhängigen Privatisierungsfonds und den Abschluss von vor längerer Zeit bereits angeschobener Privatisierungsprojekte. Der neu eingerichtete Privatisierungsfonds (HCAP) ist trotz aller Fortschritte im Jahr 2016 immer noch nicht arbeitsfähig gewesen, der Abschluss von Privatisierungsprojekten, die der Fonds durchführen soll, kann daher erst (frühestens) 2017 erfolgen. Bewegung gab es trotzdem bei konkreten Projekten: Das griechische Parlament stimmte dem Verkauf des ehemaligen Flughafens Hellenikon zu, auf dem internationale Investoren mehrere Immobilienprojekte realisieren wollen, sobald der Verkaufsprozess abgeschlossen ist; die Konzession für 14 Regionalflughäfen wurde für 40 Jahre nach längeren Verzögerungen an das Unternehmen Fraport vergeben, das bis 2020 umfangreiche Modernisierungsinvestitionen plant; zwei Drittel der Anteile an der Hafengesellschaft von Piräus wurden letztendlich an einen chinesischen Investor verkauft; eine Teilprivatisierung des Energieversorgers PPC wurde angestoßen; Vorbereitung einer

⁵ Vgl. Europäische Kommission (2016a), IMF (2016b) und Schrader, Benček und Laaser (2015: 51-54).

Konzessionsvergabe für die Egnatia-Autobahn und damit verbundener Fernstraßen im Jahr 2017; das staatliche Bahnunternehmen Trainose wurde nach dreijährigen Privatisierungsbemühungen von der italienischen Staatsbahn übernommen; das Erdgasunternehmen DESFA wurde an einen aserbaidjanischen Investor verkauft.⁶ Selbst wenn weitere Privatisierungsprojekte umgesetzt werden, bleibt im August-Memorandum vorgegebene Einnahmeziel von 50 Milliarden Euro so illusionär wie schon im Jahr 2010 — selbst der vom IWF (2014) auf 22,4 Milliarden Euro abgesenkte Betrag erscheint unerreichbar, ein Betrag von weniger als 15 Milliarden Euro ist wahrscheinlicher.⁷ Aufgrund des schleppenden Verlaufs ist es zudem wenig wahrscheinlich, dass der Privatisierungsprozess einen positiven Einfluss auf die griechische Wirtschaftsentwicklung nehmen konnte.

(2) Liberalisierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten: Trotz eines sichtbaren Abbaus von Regulierungen auf einzelnen Märkten ist das griechische Regulierungsniveau im OECD-Vergleich dennoch eines der höchsten geblieben. Im Zuge des dritten Anpassungsprogramms wurden etwa (Zugangs-)beschränkungen für freie Berufe (Apotheker, Notare, Rechtsanwälte, Versicherungsmakler), im Fremdenverkehr, im Einzelhandel, bei der Getränkeproduktion, bei der Herstellung von Erdölprodukten und im Transportwesen (Eisenbahn) abgeschafft. Weitere Deregulierungsschritte in diesen und anderen Bereichen sind in Planung und Umsetzung (vgl. Europäische Kommission 2016f: 9, Anhang 7). Allerdings dürften auch diese Maßnahmen selbst bei einer erfolgreichen Implementierung kurzfristig keine Wirkungen entfalten.

(3) Deregulierung von Netzwerkindustrien: Der Schwerpunkt der Reformen lag im Energiesektor und betraf die Trennung von Netz und Betrieb sowie die Liberalisierung des Elektrizitäts- und Erdgasmarktes, die Einspeisungen unterschiedlicher Anbieter ermöglicht.⁸ Aber auch hier wird der Reformprozess erst in den nächsten Jahren abgeschlossen.

(4) Arbeitsmarktpolitik: Hier ist das Memorandum of Understanding von vornherein eher defensiv. Es postuliert einen Interessenausgleich zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, schließt eine Rückkehr zu alten Regelungen der Vorkrisenzeit aus und kündigt eine Evaluierung der Arbeitsmarktinstitutionen an. Daher hat es im dritten Anpassungsprogramm bisher keine greifbaren Reformen, etwa bei der Lohnfindung oder der Freisetzung von Arbeitskräften, sondern es blieb bei der Beauftragung einer Studie. Ziel ist es, einen Ausgleich zwischen „Flexibilität“ und „Fairness“ zu finden und Anpassungen entsprechend der europäischen „Best Practise“ vorzunehmen (vgl. Europäische Kommission 2016f: 9). Die OECD (2016: 16-18) verweist wiederum auf Erfolge bei den Arbeitsmarktreformen während der vergangenen Jahre, die zu einer Annäherung Griechenlands an OECD-Standards führten: Absenkung des Mindestlohns nach Vorgabe der Regierung, Zunahme von Firmentarifverträgen und Abbau des Kündigungsschutzes – auch wenn es hier noch weiteren Anpassungsbedarf geben würde. Als Baustellen werden zudem Maßnahmen zur Eindämmung der Jugendarbeitslosigkeit, Veränderungen in der staatlichen Arbeitsverwaltung und die Förderung der Frauenerwerbs-

⁶ Siehe Europäische Kommission (2016f: 11, Anhang 7, 2016g), FAZ v. 23.09.16, Ekathimerini.com v. 11.07.16 u. 18.01.17, Reuters v. 30.06.16; Naftemporiki v. 02.06.16, Tovima v. 01.07.16.

⁷ Siehe IMF (2014:18), FAZ v. 05.04.16.

⁸ Siehe Europäische Kommission (2016f: 10f).

tätigkeit gesehen. Damit gehören die Arbeitsmarktreformen weiterhin zur „To-do-Liste“ der griechischen Politik.

(5) Bildungsreformen: Mit Hilfe der OECD soll das gesamte Bildungssystem Griechenlands und seine Vernetzung mit Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung evaluiert werden. Dabei sollen die Reformen der letzten Jahre einer Überprüfung unterzogen und eventuell durch weitere Maßnahmen ergänzt werden. Ziel ist eine höhere Qualität und Effizienz im griechischen Bildungswesen gemessen an OECD- und EU-Standards (vgl. Europäische Kommission 2016f: 9). Demzufolge handelt es sich bei den Bildungsreformen um längerfristige Strukturprojekte, die unmittelbar keine Wirkung auf die Wirtschaftsentwicklung entfalten können und daher zu Recht als Teil einer breiter angelegten Wachstumsstrategie angesehen werden.

(6) Verwaltungsreformen: (a) Die im Rahmen der Vorgängerprogramme erfolgte Reduzierung der Beschäftigtenzahl in der Kernverwaltung wird als abgeschlossen angesehen. Daher soll im dritten Programm die Qualität der Verwaltung gesteigert und ihre Entpolitisierung betrieben werden. Dies soll insbesondere über neue Lohnstrukturen und Leistungsanreize geschehen, die Personalauswahl soll nach fachlichen und nicht politischen Kriterien erfolgen. Die Kompetenzprobleme bei den Bestandsbeschäftigten werden sich auf diese Weise allerdings nicht kurzfristig lösen lassen. (b) Am Aufbau eines flächendeckenden und funktionstüchtigen Katasterwesens wird weiter gearbeitet, die gesetzlichen Rahmenbedingungen sollten 2016 beschlossen werden. Erst danach konnte mit dem Aufbau der neuen Katasterämter begonnen werden, das Kataster selbst soll erst 2020 verfügbar sein. (c) Das Rechtssystem soll effizienter werden und durch kürzere Laufzeiten von Verfahren, klarere Verfahrensregeln und eine Modernisierung der Gerichtsstrukturen auch stärker den Belangen der Wirtschaft dienen. Unter anderen durch eine neue Zivilprozessordnung und eine stärkere Digitalisierung in der Justizverwaltung soll dieses Ziel erreicht werden. Der laufende strategische Dreijahresplan deutet indes auf einen langwierigen Prozess hin. (d) Ein weiterer strategischer Plan zielt auf die Korruptionsbekämpfung. Hierbei stehen Verhaltensregeln für politische Entscheidungsträger in Regierung, Parlament und Parteien im Mittelpunkt.⁹

Die Zusammenschau der Reformmaßnahmen kann erst einmal zu Erstaunen über die einzelnen Elemente des Reformprogramms führen, da viele bereits Gegenstand der Reformbemühungen im Rahmen der Vorgängerprogramme gewesen sind. Offensichtlich wurden viele Reformprojekte nicht abgeschlossen bzw. begonnen, so dass im dritten Programm ein neuer Anlauf unternommen werden muss. Viele Reformvorhaben sind zudem langfristig angelegt und lassen selbst nach erfolgreicher Implementierung keine kurzfristigen positiven Wirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung erwarten – eine Wirkungsverzögerung ist in vielen Fällen unvermeidlich. Griechenland hat es damit im Gegensatz zu den anderen EU-Krisenländern nie geschafft, den Reformprozess soweit abzuschließen, dass das Rettungsprogramm beendet werden konnte. Daher sind in Griechenland bisher nicht die Reformen gescheitert, sondern die politischen Entscheidungsträger, die auf griechischer Seite für die Implementierung des Reformkatalogs die Verantwortung tragen. Das dritte Anpassungsprogramm stellt nur einen neuen Anlauf für die Umsetzung von Altbekannten dar.

⁹ Vgl. Europäische Kommission 2016f: 10, 12f.; Ekathimerini v. 09.04.16.

2.3 MESSBARKEIT DER REFORMERGEBNISSE

Trotz der Verzögerungen im griechischen Reformprozess sollten sich die sechsjährigen Reformbemühungen und die mittlerweile drei Rettungsprogramme in den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zumindest marginal niedergeschlagen haben. Ein geeigneter Indikator zur Messung der Regulierungsqualität ist das Doing-Business-Ranking der Weltbank, das in zuletzt 10 Kategorien die regulatorischen Bedingungen für Gründung und Betrieb eines mittelständischen Unternehmens in 190 Ländern bewertet (World Bank 2016). Danach nahm Griechenland im Gesamtranking für das Jahr 2017 Platz 61 ein. Im Jahr 2010 befand sich Griechenland hingegen noch auf Platz 109 und hat damit seine Regulierungsqualität sichtbar verbessert – auch wenn die Vergleichbarkeit zwischen den Jahren nur bedingt gegeben ist.

Auch wenn diese Verbesserung im Doing-Business-Ranking als ein positiver Reformeffekt gewertet werden kann, weist das Ranking gleichzeitig auf bestehende Defizite hin. So nimmt Griechenland im Vergleich der 32 OECD-Länder nach wie vor den letzten Platz ein. Auch zeigt der Trend für Griechenland am aktuellen Rand in die „falsche“ Richtung: Im Gesamtranking 2017 ist Griechenland im Vergleich zum Vorjahr wieder um drei Positionen auf Platz 61 zurückgefallen – obwohl gerade durch die Reformen des dritten Rettungsprogramms ein großer Sprung nach vorne erwartet wurde.

Im Einzelnen hat sich Griechenland im Ranking 2017 nur in einer Kategorie im Vorjahrsvergleich verbessert: Bei der Registrierung von Eigentum, genauer bei der exemplarischen Übertragung der vollen Eigentumsrechte an einer Gewerbeimmobilie. Allerdings von Platz 144 auf Platz 141, was diesen Erfolg relativiert und immer noch die größte Schwäche Griechenlands darstellt, trotz der Bemühungen um eine Neuorganisation des Katasterwesens. Auch bei den absoluten Bewertungspunkten in dieser Kategorie zeigt sich das Aufholpotential: Von 100 Punkten erreicht Griechenlands 49,7 Punkte, während der OECD-Durchschnitt 76,6 Punkte beträgt (World Bank 2017: 48-59).

Die zweitgrößte Schwäche Griechenlands mit Platz 133 betrifft die Kategorie „Durchsetzung von Verträgen“: Hier geht es um Dauer und Kosten eines Handelsstreits vor einem lokalen Gericht in der ersten Instanz. In die Wertung fließen zudem Qualitätsmerkmale der Gerichtsabläufe (etwa Grad der Automatisierung, Prozessmanagement, alternative Streit-schlichtung, Verfahrensstrukturen). Wiederum handelt es sich um einen Reformschwerpunkt, der Abstand Griechenlands zum OECD-Durchschnitt ist erneut sehr deutlich (50,2 vs. 67,5 Punkte) (World Bank 2017: 87-94).

Schließlich ist als weitere herausgehobene Schwäche Griechenlands die Kreditvergabe zu nennen. Dabei geht es um Informationssysteme und gesetzliche Absicherungen, die es Kreditgebern und Kreditnehmern gleichermaßen erleichtern sollen, Kreditgeschäfte abzuschließen. Bei diesem Kriterium erreicht Griechenland Platz 82 und weist einen absoluten Abstand zum OECD-Durchschnitt von 50 zu 62,2 Punkten auf. Diese Schwäche wird dadurch etwas relativiert, dass OECD-Länder wie Italien und Belgien hier noch schlechter abschneiden (World Bank 2017: 60-64).

Ein ernüchterndes Bild der Reformergebnisse in Griechenland zeigt auch der breiter gefasste „Global Competitiveness Index“ (GCI) des World Economic Forum (2016). Hier ran-

giert Griechenland im aktuellen Ranking 2016/17 auf Platz 86 von 138 Ländern, in der Europaabgrenzung des GCI liegen nur Serbien und Bosnien-Herzegowina hinter Griechenland. Bedenklich ist bei diesem Ranking wiederum der negative Trend, statt eines Aufholens ist vielmehr eine Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen in Griechenland zu beobachten (World Economic Forum 2016: xiii).

Woran liegt es? Ähnlich wie im Doing-Business-Index werden die Rahmenbedingungen für Unternehmer negativ bewertet, wobei die politische und administrative Stabilität, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, die Steuergesetzgebung und die Unternehmensfinanzierung besonders negativ bewertet werden. Die Schwächen ziehen sich allerdings quer durch alle 11 Bewertungskategorien. Bei den griechischen Institutionen werden die fehlende Effizienz und Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandeln hervorgehoben. Als problematisch wird zudem das makroökonomische Umfeld aufgrund der ungelösten Schuldenfrage eingeschätzt. Aber auch in vielen anderen Bereichen zeigt sich ein deutliches Verbesserungspotenzial, etwa: bei der Qualität des Bildungswesens und der regionalen Verfügbarkeit von Weiterbildungsangeboten; bei der Regulierung der Märkte werden außer der Besteuerung die politischen Kosten der Agrarpolitik und die Regeln für ausländische Direktinvestitionen schlecht bewertet; im Bereich der Arbeitsmarktregulierung fehlt es an einer flexiblen Lohnfindung, steuerlichen Leistungsanreizen und einer Talentförderung; die Situation auf den griechischen Finanzmärkte wird nach allen Kriterien als deutlich negativ angesehen. Schlechte Werte gibt es schließlich auch in Teilbereichen der Kategorien Technologie, Marktentwicklung und Innovation (World Economic Forum 2016: 190-191).

Somit spiegeln die beiden Messkonzepte zur Regulierungsqualität und institutionellen Wettbewerbsfähigkeit in Griechenland sehr deutlich den nach wie vor substantiellen Reformbedarf wider. Die bisherigen Reformprogramme, aber auch das aktuelle Rettungsprogramm sollten sich bei einer konsequenten Umsetzung eigentlich in Rankings dieser Art niederschlagen haben. Da dies bisher kaum der Fall ist, ist ein baldiges Ende des Reformprozesses auch vor dem Hintergrund dieser Messkonzepte nicht wahrscheinlich.

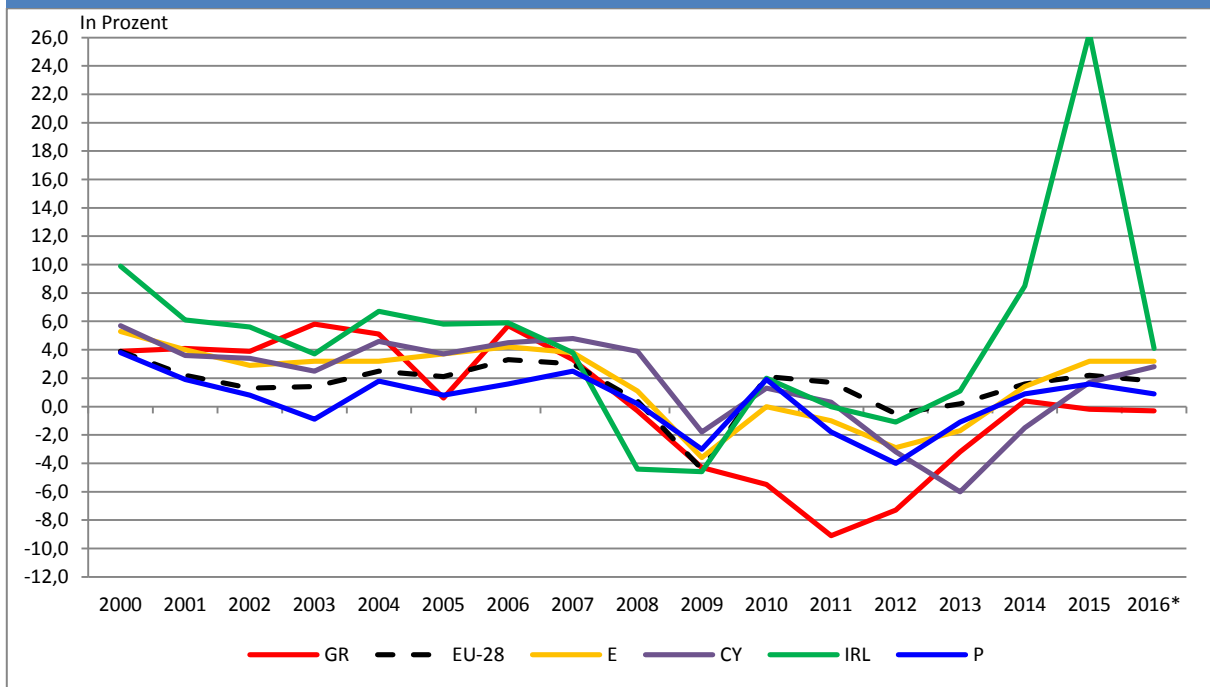
3 DIE GRIECHISCHE WACHSTUMSSCHWÄCHE

3.1 ENTTÄUSCHTE ERWARTUNGEN

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise des Jahres 2008 führte zwar auch in Griechenland zu einem Abbruch des teilweise kräftigen Wachstums der 2000er Jahre und einer Schrumpfung des Bruttoinlandsprodukts. Im Gegensatz zum Durchschnitt der EU-Staaten setzte sich aber der griechische Schrumpfungsprozess über das Jahr 2009 hinaus mit zunehmender Geschwindigkeit fort (Abbildung 1). Selbst im Vergleich mit den anderen EU-Krisenländern, die in den Folgejahren ein Rettungsprogramm in Anspruch nahmen, ist der Schrumpfungsprozess in Griechenland bis zum aktuellen Rand stärker und langanhaltender. Irland und Spanien liegen sogar wieder über dem EU-Durchschnitt, wenn auch Irland teilweise durch die Verlagerung

ausländischer Unternehmenssitze statistische Ausreißerjahre aufweist. Während im Beobachtungszeitraum von 2008 bis 2016 das reale Bruttoinlandsprodukt der EU um fast 5 Prozent stieg, schrumpfte es in Griechenland um mehr als 25 Prozent.

Abbildung 1:
Wirtschaftswachstum in den EU-Krisenländern und der EU 2000–2016^a



*Prognose der EU-Kommission Herbst 2016.

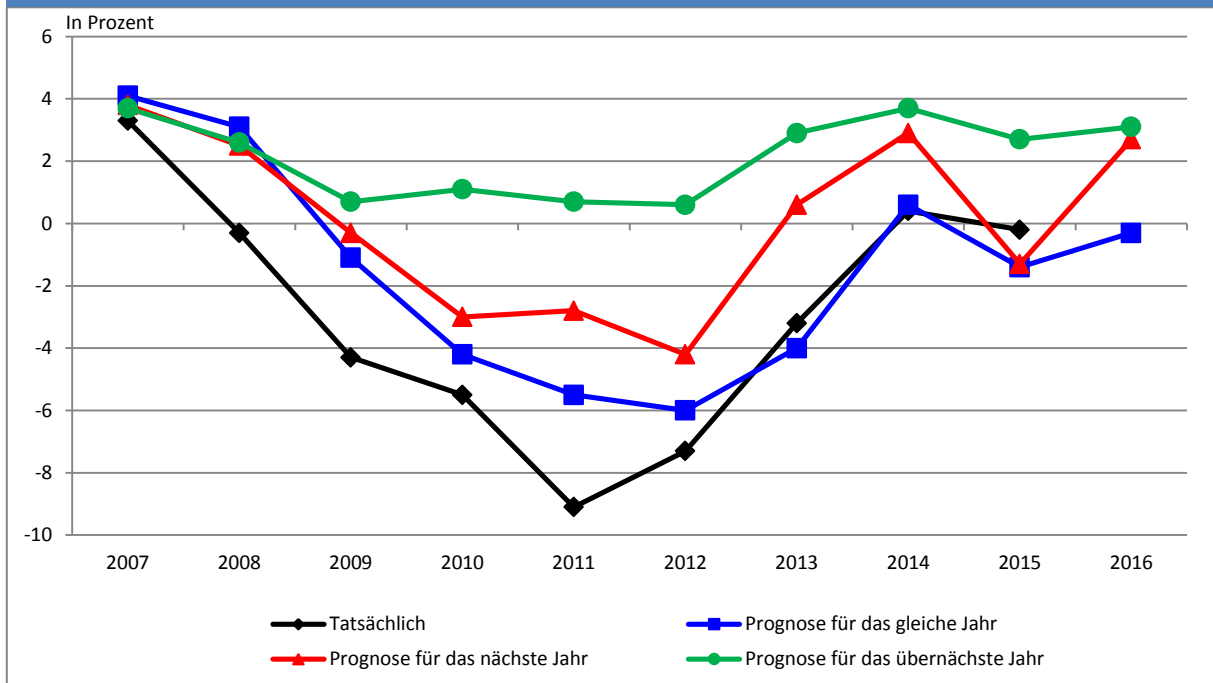
^aReales Wirtschaftswachstum in Prozent.

Quelle: Eurostat (2016a); Europäische Kommission (2016b); eigene Darstellung.

Dennoch blieben seit dem Ausbruch der Krise die Wachstumsprognosen der EU Kommission für Griechenland durchgehend optimistisch und ließen eine baldige Wende zum Besseren erwarten. Für das Ende des zweijährigen Prognosezeitraums wurde in jeder Herbstprognose seit 2009 ein Wendepunkt prognostiziert, obwohl die tatsächliche Entwicklung des griechischen Bruttoinlandsprodukts in jedem Jahr diese Erwartungen enttäuschte (Abbildung 2).

Schon das erste Rettungsprogramm für Griechenland im Mai 2010 war mit der hohen Erwartung eines Wendepunkts im Jahr 2012 verbunden, das griechische Wachstum sollte in den 1-Prozentbereich zurückkehren. Begründet wurde dieser Wachstumsoptimismus mit der beginnenden fiskalischen Konsolidierung und den geplanten Strukturreformen des Programms, das insbesondere den Export wiederbeleben sollte (Europäische Kommission 2010: 87-89). Ein steigendes Vertrauen von Verbrauchern und Wirtschaft, eine bessere Kreditversorgung dank der Bankenrekapitalisierung und eine steigende preisliche Wettbewerbsfähigkeit durch sinkende Arbeitskosten wurden dabei unterstellt.

Abbildung 2:

Wirtschaftswachstum in Griechenland und prognostiziertes Wachstum im Vergleich 2007–2016^a^aReales Wirtschaftswachstum in Prozent.**Quelle:** Eurostat (2016a); Europäische Kommission (2007-2015a, 2016b); eigene Darstellung.

Im Jahr 2011, in dem das griechische BIP seinen größten Rückgang verzeichnete, wurde der Wachstumsoptimismus dennoch beibehalten, der Wendepunkt nur um ein Jahr verschoben. Die Reformwirkungen sollten sich eben erst 2013 zeigen (Europäische Kommission 2011: 105-107).

Doch im März 2012 wurde ein zweites Rettungsprogramm beschlossen, da bis dahin weder die fiskalische Konsolidierung noch die Umsetzung der Reformagenda erfolgreich abgeschlossen werden konnte. In diesem Jahr gab es erneut einen hohen Rückgang des BIP, dennoch wurde der Wachstumsoptimismus bis ins Jahr 2014 quasi fortgeschrieben. Angenommen wurde wiederum, dass die Implementierung der Reformen und ko-finanzierter EU-Projekte die Wende herbeiführen würden – auch wenn die Unsicherheiten bei diesen Prozessen erkannt wurden (Europäische Kommission 2012: 65f.).

Im Jahr 2013 wurde am optimistischen Ausblick auf 2014 festgehalten, für 2015 wurde sogar ein Wachstumssprung auf fast 3 Prozent prognostiziert – trotz einer fortlaufenden Schrumpfung des BIP. Hier spiegelten sich explizit die Belebung des Tourismus, die Umsetzung von EU-Investitionsprojekten und die Erwartung einer generell steigenden Investitionstätigkeit wider, während ein Reformbezug mehr im Hintergrund blieb. Zumindest wurden durch mögliche Reformdefizite weiterhin Gefahren für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen (Europäische Kommission 2013: 60f.).

Der Wendepunkt schien endlich im Jahr 2014 erreicht zu sein: Erstmals wurde wieder ein – wenn auch geringes – Wachstum realisiert, für die Folgejahre wurden Wachstumsraten sogar bis zu fast 4 Prozent erwartet. Es wurden zwar die anhaltende Investitionsschwäche und die politische Unsicherheit beklagt, aber 2016 sollten die immer noch nicht abgeschlossenen Strukturreformen Früchte tragen (Europäische Kommission 2014: 72f.).

Stattdessen musste 2015 festgestellt werden, dass trotz einer Verlängerung das zweite Rettungsprogramm erfolglos beendet werden. Die vor diesem Hintergrund prognostizierte Schrumpfung des griechischen BIP fiel dann aber wenigstens nicht so stark aus, wie aufgrund der politischen Unsicherheit nach Regierungswechsel und Reformreferendum erwartet worden war. Das im August 2015 vereinbarte dritte Rettungsprogramm wurde zudem gleich wieder als Begründung einer optimistischen Wachstumsprognose für das Jahr 2017 herangezogen. Auf bekannte Weise sollten Investitions- und Privatisierungsprojekte die Wende im Jahr 2016 einleiten, die dann implementierten Strukturreformen sollten über eine Stärkung der Gesamtnachfrage den Wachstumsdurchbruch im Jahr 2017 herbeiführen (Europäische Kommission 2015a: 82f.).

Diese Erwartungen finden sich noch ausgeprägter in der letzten Herbstprognose 2016 wieder: Aufgrund der positiven Ergebnisse einer ersten Überprüfung der Reformpolitik wird für 2017 und 2018 – wenn auch bei einer prognostizierten Schrumpfung für das laufende Jahr – jeweils ein Wachstum im 3-Prozent-Bereich erwartet. Investitionen, Exporte und Beschäftigung sollen nach dem bekannten Muster aus vergangenen Programmen an Dynamik gewinnen. Allerdings fehlt auch nicht der Hinweis auf ein „Damoklesschwert“ über den optimistischen Erwartungen: ein negativer Ausgang der zweiten Programmüberprüfung (Europäische Kommission 2016b: 86f.).

Angesichts der seit 2010 bestehenden Diskrepanz zwischen EU-Wachstumsprognosen und tatsächlicher Entwicklung kommt die Frage auf, warum es bei den Prognosen keine Lerneffekte gegeben hat. Denn in jedem Konjunkturbericht der Kommission fehlt nicht der Hinweis auf die Prognoserisiken, die von einer fehlenden Implementierung der Reformpolitik herrühren. Zum einen ist man wohl in jedem Jahr dem Dogma gefolgt, dass die Reformen wenn nicht im nächsten Jahr, so doch im übernächsten Jahr die wirtschaftliche Erholung in Griechenland einleiten werden. Die Zusammenschau der Prognosen in Abbildung 2 dokumentiert daher nicht nur enttäuschte Erwartungen, sondern die fehlende oder zumindest unzureichende Implementierung der diversen Rettungsprogramme mit wiederkehrenden Inhalten. Die Analyse des Reformprozesses in Kapitel 2 verdeutlicht, dass viele, auch fundamentale Reformvorhaben erst jetzt im dritten Rettungsprogramm abgeschlossen werden sollen. Ehe sich diese positiv in der wirtschaftlichen Entwicklung Griechenlands niederschlagen können, wird noch ein Zeitraum jenseits des Zwei-Jahres-Horizonts der EU-Prognosen vergehen.

Zum anderen war die Rückkehr zu einem robusten Wachstums essentiell für die Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands. Denn nach der Planung der Kreditgeber sollte Griechenland sukzessive aus der nicht mehr tragfähigen Verschuldung hinauswachsen. Aus Sicht der Gläubiger hätte wohl ein Wachstumspessimismus diese Zielsetzung vor vornherein als unrealistisch qualifiziert. Die ständigen Fehlprognosen haben allerdings das Ver-

trauen in den Reformprozess und in die wirtschaftliche Erholung Griechenlands auch nicht fördern können – im Gegenteil.

3.2 DEN SCHULDEN NICHT ENTWACHSEN

Solange eine Wirtschaft hohe Wachstumsraten aufweist, ist eine hohe Schuldenquote vernachlässigbar und kein Hindernis für den Zugang zu den Kapitalmärkten. Diese Annahme liegt auch dem dritten wirtschaftlichen Anpassungsprogramm für Griechenland mit einem Volumen von 86 Milliarden Euro über drei Jahre zugrunde, das im August 2015 zusammengestellt wurde, um das Land mit dringend benötigter Liquidität auszustatten. Aufgrund des bis dahin fehlenden Wachstumspotenzials waren zudem in den vergangenen fünf Jahren bereits zusätzliche Maßnahmen, die auf eine verbesserte Schuldentragfähigkeit abzielten, unternommen worden: Ein Schuldenschnitt für privat gehaltene Staatsanleihen im Februar 2012 und das Schuldenrückkaufprogramm im November/Dezember 2012. Trotz einer sichtbaren Reduktion des Schuldenverlaufs führten eine weiterhin schrumpfende Volkswirtschaft und ein zusätzlicher Bedarf nach Krediten dennoch zu einem stetigen Anstieg der Schuldenquote Griechenlands. Nach Schätzungen der EU-Kommission wird der Bruttoschuldenstand Griechenlands voraussichtlich mit fast 182 % des BIP ein Rekordniveau im Jahr 2016 erreicht haben (Europäische Kommission 2016b: 87).

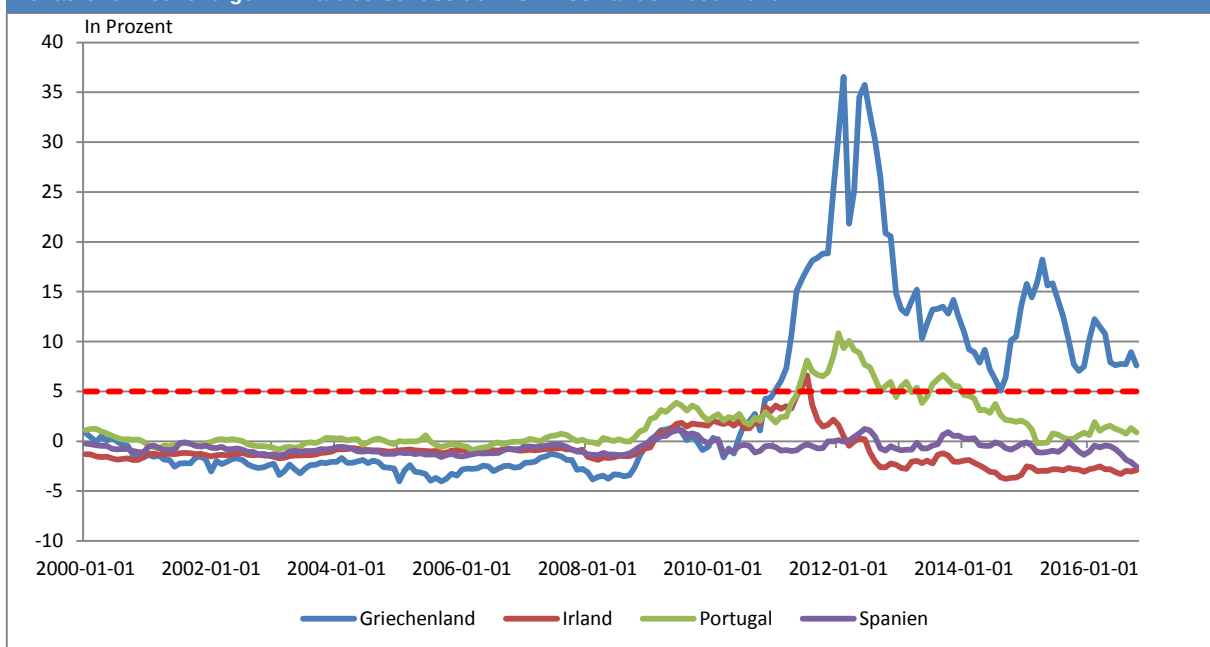
So ist nach sechs Jahren und drei ausgehandelten Rettungspaketen die griechische Staatsverschuldung weiterhin nicht als tragfähig einzustufen.¹⁰ Gemessen an ihrem notwendigen Primärüberschuss, der sich aus der aktuellen Verschuldung, dem derzeitigen Zinssatz auf langfristige griechische Staatsanleihen sowie einer Annahme über das langfristige Wachstum ergibt, ist immer noch nicht davon auszugehen, dass Griechenland seine Schuldenlast eigenständig reduzieren kann. Im Vergleich mit anderen europäischen Staaten, die ebenfalls finanzielle Unterstützung in Anspruch nehmen mussten, zeigen sich zwei wichtige Unterschiede: (1) Eine mangelnde Schuldentragfähigkeit betraf hauptsächlich Griechenland. Hingegen haben Portugal und Irland ihre Schuldentragfähigkeit im Laufe ihrer Reformprozesse deutlich verbessert, so dass ihr jeweils benötigter Primärüberschuss mittlerweile deutlich unterhalb der kritischen Schwelle von 5 Prozent liegt (Abbildung 3). (2) Während die Entwicklung in den übrigen Programmländern weitgehend einem gemeinsamen Trend gefolgt ist, scheint die Markteinschätzung zum Reformprozess Griechenlands davon entkoppelt zu sein. Insbesondere die politische Unsicherheit, die mit den vorgezogenen Parlamentswahlen im Januar 2015 einherging, hat die Aussicht auf eine tragfähige Verschuldung deutlich verschlechtert. Innerhalb der vergangenen zwei Jahre ist es der Regierung Tsipras nicht gelungen, neues Vertrauen in die Bewältigung der Schuldenkrise zu schaffen.

Die hohe Schuldenquote Griechenlands ist zwar inzwischen fiskalisch irrelevant für die kommenden Jahrzehnte, da der Großteil der griechischen Schulden von EU-Staaten und Institutionen gehalten wird, die bereits einer späteren Tilgung und sehr niedrigen Zinszahlungen

¹⁰ Zur Schuldentragfähigkeit und zum benötigten Primärüberschuss vgl. ausführlich Benček und Klodt (2011) und Schrader, Benček und Laaser (2015: 47-51).

zugestimmt haben. Aus einer rein ökonomischen Sicht gibt es keinen Unterschied zwischen einem solchen stillen Schuldenerlass und einem offenen Schuldenschnitt, da die entstehenden Kosten für die Gläubiger in beiden Fällen gleich sind.¹¹ In jedem Fall wird jedoch eine solche Schuldenverringerung ohne neue Wachstumsimpulse nicht hinreichend sein. Auch wenn ein tragbares Maß an Schulden für die Haushaltsstabilität sorgen kann, die Griechenland benötigt, um wieder Zugang zu den Kapitalmärkten zu bekommen, kann ein Schuldenerlass oder eine Schuldenrestrukturierung nur dann zu einer wirtschaftlichen Erholung beitragen, wenn er von dauerhaften Strukturreformen begleitet wird.

Abbildung 3:
Monatlicher notwendiger Primärüberschuss der EU-Krisenländer 2000–2016



Quelle: ECB (2016); IMF (2016a); eigene Darstellung und Berechnungen.

4 ARBEITSMARKTENTWICKLUNG IM ZUGE DER RETTUNGSPOLITIK

4.1 DIE TALSOHLE DURCHSCHRITTEN?

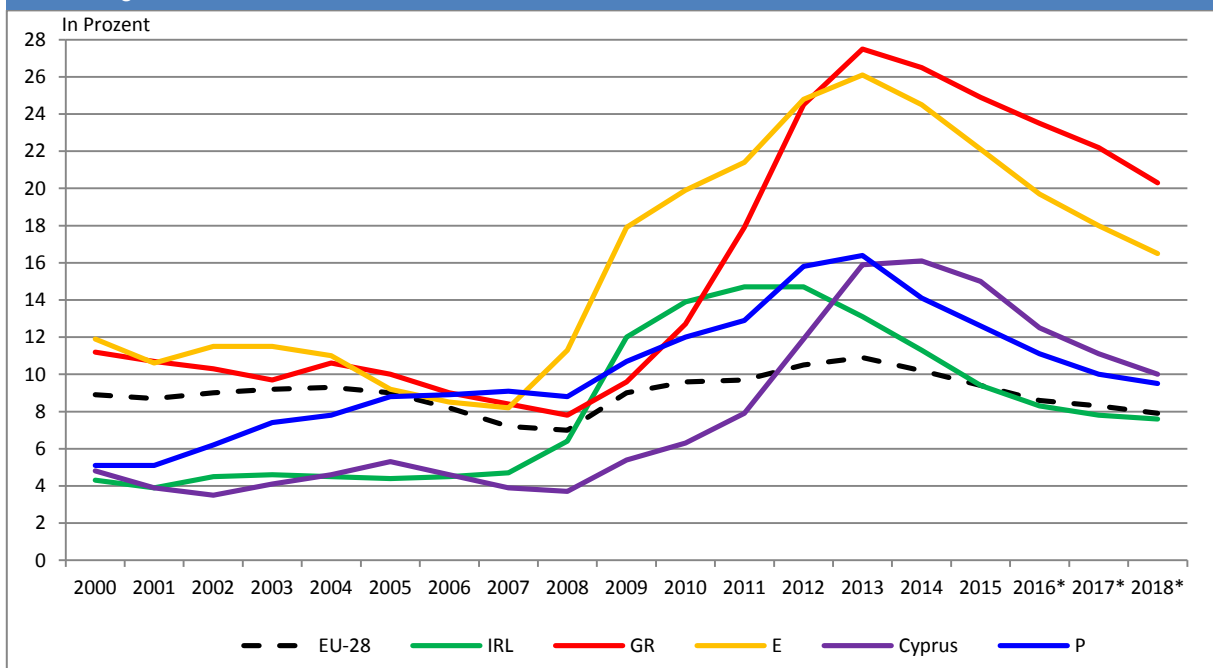
Vor dem Hintergrund des schleppenden Reformprozesses und den Wirkungsverzögerungen von Strukturreformen konnte nicht erwartet werden, dass sich Griechenland wieder auf dem seit Jahren herbeigesehnten Wachstumskurs befindet. Das heißt auch, dass eine Erholung auf dem griechischen Arbeitsmarkt und damit eine Überwindung der Beschäftigungskrise in kur-

¹¹ Siehe dazu Darvas und Hüttl (2015).

zer Frist realistischerweise nicht zu erwarten war. Dennoch sollten sich nach sieben Reformjahren zumindest Erholungstendenzen abzeichnen – die Talsohle sollte auch auf dem Arbeitsmarkt durchschritten sein – und es sollten Weichenstellungen für einen nachhaltigen Beschäftigungsaufbau erkennbar sein.

Bei der Arbeitslosigkeit nimmt Griechenland mit einer Quote von schätzungsweise mehr als 23 Prozent am aktuellen Rand weiterhin die Spitzenposition im EU-Vergleich ein (Abbildung 4). Nach den Prognosen der EU Kommission (2016b) wird sich daran auch bis 2018 mit einer Arbeitslosenquote von dann immer noch über 20 Prozent nichts ändern. Bis auf Spanien bewegen sich die Arbeitslosenquoten der EU-Krisenländer auf einem wesentlich niedrigeren Niveau und konvergieren mittlerweile gegen den deutlich geringeren EU-Durchschnitt. Jedoch scheint zumindest der Scheitelpunkt des Jahres 2013 überwunden zu sein, seitdem ist in Griechenland die Arbeitslosenquote um 4 Punkte zurückgegangen. Bei der Arbeitslosenquote der unter 25jährigen beträgt der Rückgang sogar fast 10 Punkte – eine nach wie vor zu verzeichnende Quote im 50-Prozentbereich gibt allerdings keinen Anlass zur Entwarnung. Es herrscht in Griechenland also noch immer Massenarbeitslosigkeit mit der Perspektive, dass sich die Situation auf dem griechischen Arbeitsmarkt nicht wieder verschlechtert.

Abbildung 4:
Arbeitslosigkeit in den EU-Krisenländern und der EU 2000–2016^a



*Prognose der EU-Kommission Herbst 2016.

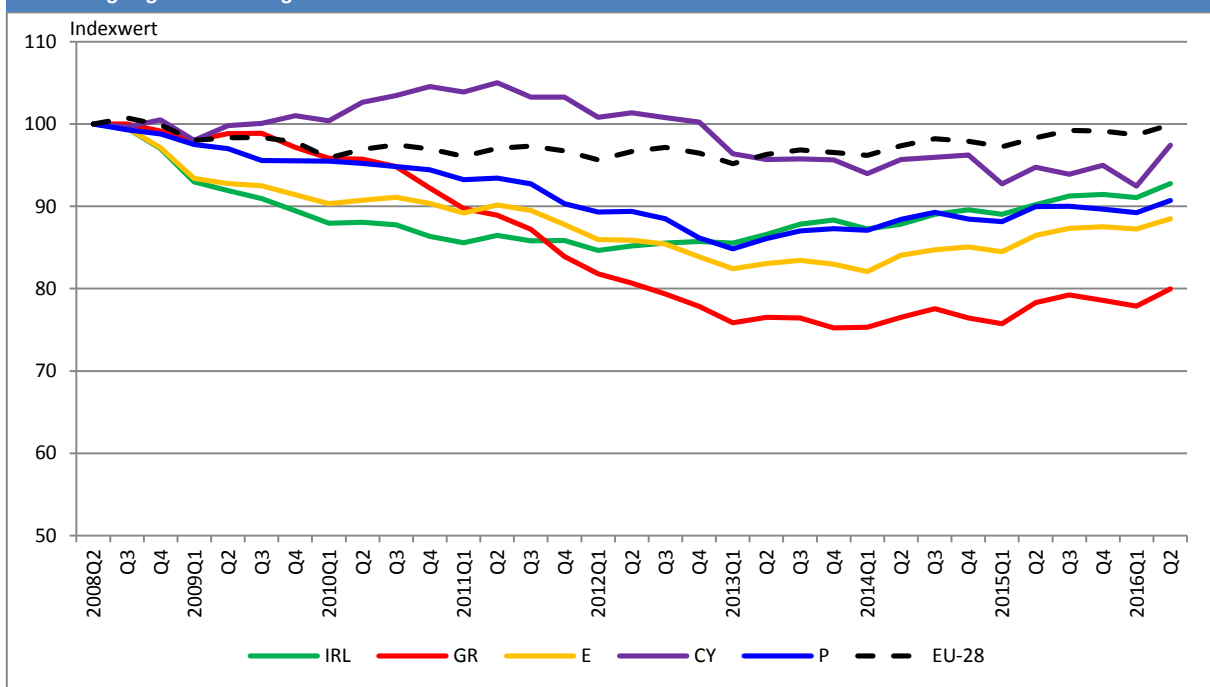
^aHarmonisierte Arbeitslosenquoten von Eurostat.

Quelle: Eurostat (2016b); Europäische Kommission (2016b); eigene Darstellung.

Die Arbeitslosenquote alleine sagt nicht notwendigerweise etwas über die Beschäftigungsentwicklung in Griechenland aus. Immerhin lassen die absoluten Beschäftigtenzahlen lassen

erkennen, dass die Talsohle des Jahres 2013 durchschritten wurde. Im Vergleich der zweiten Quartale der Jahre 2013 und 2016 gab es einen Zuwachs von 157.000 Beschäftigten, die Erwerbsquote blieb in diesem Zeitraum nahezu unverändert (Abbildung 5). Allerdings zeigt die Beschäftigungsentwicklung seit dem Ausbruch der Krise im Jahr 2008 auch, dass von einer Erholung auf dem Arbeitsmarkt nicht die Rede sein kann: Im Vergleich zum zweiten Quartal 2008 gab es 2016 etwa 912.000 Beschäftigte weniger, was einem Beschäftigungsverlust von 20 % entspricht – der Beschäftigungsstand aus Vorkrisenzeiten ist damit immer noch in weiter Entfernung. Im Vergleich mit den EU-Krisenländern und der EU insgesamt wird zudem deutlich, dass die Beschäftigungskrise in Griechenland ein sichtbar größeres Ausmaß hat und die Erholungstendenzen verhalten sind. In der EU-28 befindet sich die Beschäftigung mittlerweile wieder auf dem Vorkrisenniveau, Zypern, Irland und Portugal haben die 90 %-Schwelle überschritten, der sich auch Spanien angenähert hat. In Griechenland kommt erschwerend hinzu, dass die Erwerbsquote im EU-Vergleich relativ gering ist, was auf die stark unterdurchschnittliche Frauenerwerbstätigkeit zurückzuführen ist; das heißt, dass die griechische Arbeitsmarktreserve vergleichsweise groß ist.

Abbildung 5:
Beschäftigungsentwicklung in den EU-Krisenländern und der EU 2008–2016^a



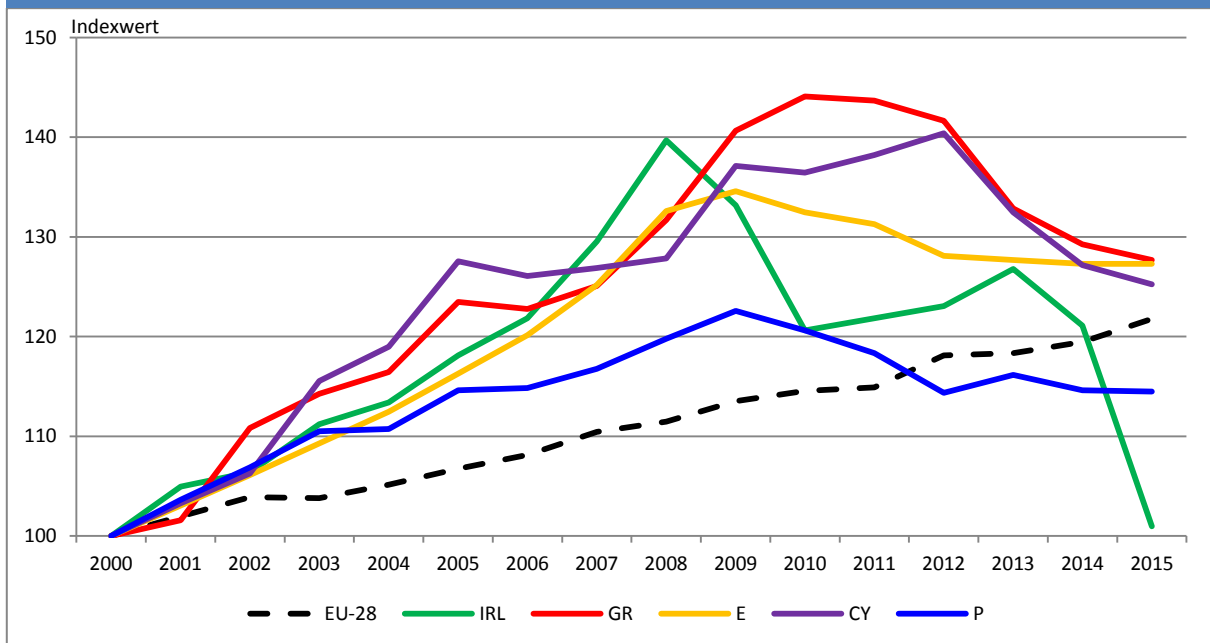
^aIndexwerte auf Quartalsbasis, 2. Quartal 2008=100.

Quelle: Eurostat (2016c); eigene Darstellung und Berechnungen.

Ob es zu einem weiteren Beschäftigungsaufbau kommt, hängt nicht zuletzt von der Wettbewerbsfähigkeit des Faktors Arbeit in Griechenland ab. Als Indikator zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit wird häufig auf die Lohnstückkosten, also die produktivitätsgewichteten Lohnkosten, zurückgegriffen – trotz der mit diesem Indikator verbundenen konzeptio-

nellen Probleme.¹² Die Entwicklung der hierzu herangezogenen nominalen Lohnstückkosten zeigt, dass in Griechenland im Verlauf der Krisenjahre seit 2010 die Lohnstückkosten sukzessive zurückgegangen sind, nach 2012 war der Rückgang besonders deutlich (Abbildung 6). Dieser Entwicklung war in allen EU-Krisenländern entgegen dem EU-Trend zu beobachten, in Irland aufgrund der Sonderfaktoren bei der BIP-Entwicklung im Jahr 2015 allerdings stark überzeichnet.

Abbildung 6:
Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten in den EU-Krisenländern und der EU, 2000-2016^a



^aNominale Lohnstückkosten = Lohnsumme / reales BIP; Indexwerte 2000 = 100.

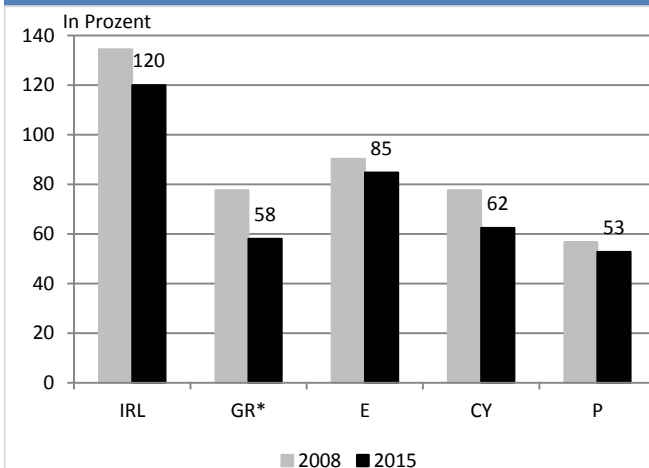
Quelle: Eurostat (2016d); eigene Darstellung und Berechnungen.

Insofern ist es sinnvoll, die Entwicklung der einzelnen Komponenten dieses Indikators zu betrachten, um Rückschlüsse auf die Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft ziehen zu können. Bei den Arbeitskosten liegt Griechenland seit jeher unter dem EU-Durchschnitt. Im Laufe der Krise sind die griechischen Arbeitskosten (auf Stundenbasis) absolut und gemessen am Durchschnitt der EU-28 sogar noch weiter gesunken – bei einem gegenläufigen Trend in der EU-28 (Abbildung 7). Mit knapp 60 % der durchschnittlichen Arbeitskosten scheint Griechenland unter diesem Aspekt auf Basis der verfügbaren Daten wettbewerbsfähiger als die meisten Krisenländer zu sein, nur Portugal weist am aktuellen Rand einen niedrigeren Wert auf. Zudem sanken im Vergleichszeitraum nur in Griechenland und Zypern die Arbeitskosten.

¹² Zur Diskussion über den Lohnstückkostenansatz vgl. etwa Groll und van Roye (2011).

Ein anderes Bild ergibt sich jedoch bei der realen Arbeitsproduktivität. Die griechische Arbeitsproduktivität befand sich schon vor der Krise weit entfernt vom EU-Durchschnitt, sie betrug nur etwa zwei Drittel des europäischen Gesamtwerts (Abbildung 8). Daran hat sich bis zum aktuellen Rand kaum etwas geändert, in den Krisenjahren ist die Arbeitsproduktivität sogar wieder zurückgegangen. Zumindest wäre ein Produktivitätsanstieg alleine aufgrund des Abbaus vergleichsweise produktivitätschwacher Arbeitsplätze in Zeiten der Krise zu erwarten gewesen. Im Vergleich der Krisenländer kann es für Griechenland kein Trost sein, dass Portugal noch produktivitätschwächer ist und auch dort keine nachhaltige Besserung in Sicht ist.

Abbildung 7:
Arbeitskosten in den EU-Krisenländern im Vergleich zum EU-Durchschnitt 2008 und 2015^a

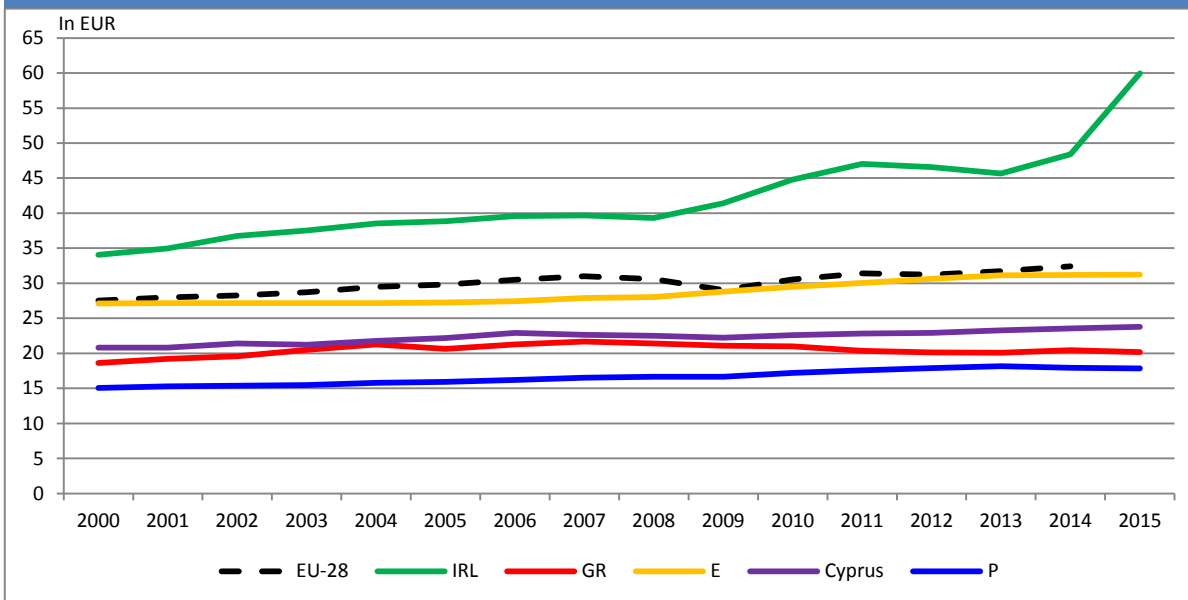


*Wert für 2014.

^aArbeitskosten in Prozent des EU-Durchschnitts in Industrie, Baugewerbe und Dienstleistungen (ohne Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung).

Quelle: Eurostat (2016e); eigene Darstellung und Berechnungen.

Abbildung 8:
Entwicklung der realen Arbeitsproduktivität in den EU-Krisenländern und der EU 2008-2016^a

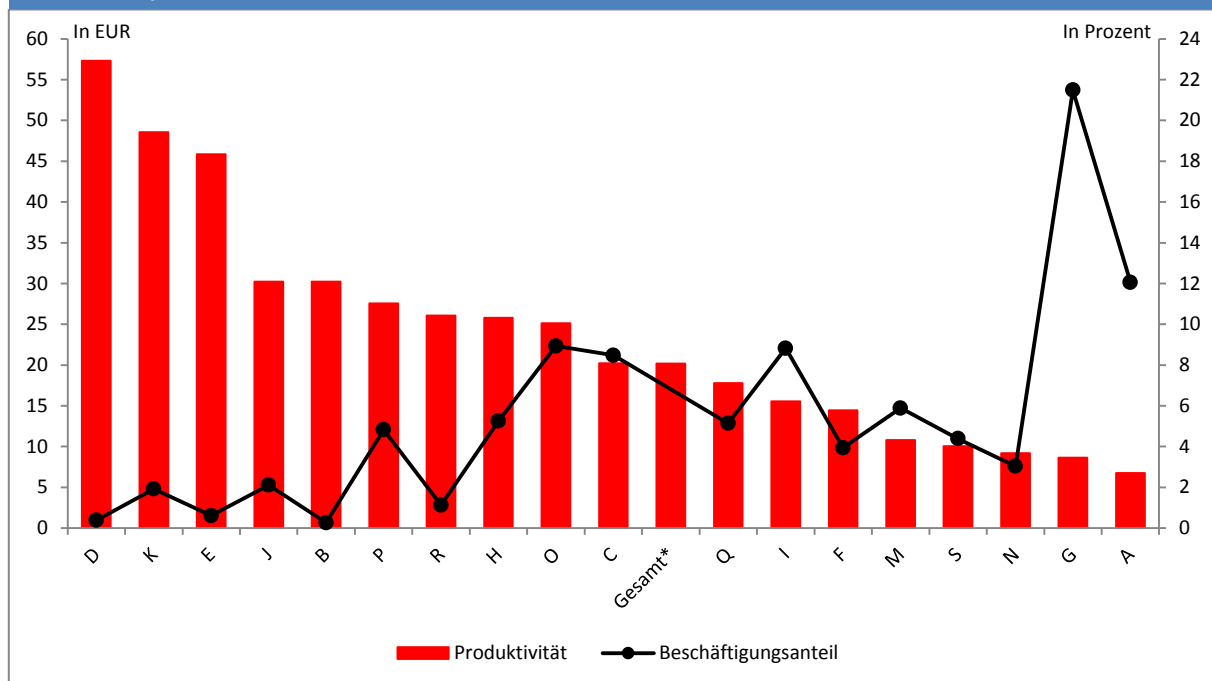


^aReale Arbeitsproduktivität = Bruttowertschöpfung (in EUR, verkettete Volumen 2010)/Arbeitsstunden.

Quelle: Eurostat (2016f); eigene Darstellung.

Generell ist die Arbeitsproduktivität über die Sektoren einer Volkswirtschaft keinesfalls gleichverteilt. Dies zeigt sich auch in Griechenland: Während einige Dienstleistungsbereiche und kapitalintensive Sektoren eine relativ hohe Arbeitsproduktivität aufweisen, fällt diese in anderen Sektoren, wie dem Handel und der Landwirtschaft, stark ab (Abbildung 9). Dabei ist es für Griechenland problematisch, dass der Beschäftigungsschwerpunkt gerade in den produktivitätsschwachen Sektoren liegt. Die griechische Produktivitätsschwäche ist offensichtlich auch in einem ungünstigen Strukturmix begründet.

Abbildung 9:
Reale Arbeitsproduktivität in Griechenland nach Sektoren 2015^{a,b}



*Interpoliert bei Beschäftigungsanteil, da hier Gesamt = 100 %. — ^aReale Arbeitsproduktivität = Bruttowertschöpfung (in EUR, verkettete Volumen 2010)/Arbeitsstunden; Beschäftigungsanteile = Beschäftigung nach Sektoren in % der Gesamtbeschäftigung (zu den Sektoren siehe Anhangtabelle 1). — ^bDie Darstellung verzichtet auf den Sektor „Private Haushalte“ (T), wo kein eindeutiger Erwerbszweck definiert ist (Beschäftigungsanteil 1,1 u. Produktivität 6,67); ebenso wird der Sektor „Grundstücks- und Wohnungswesen“ (L) nicht dargestellt, da hier aufgrund hoher Immobilienumsätze bei geringer Beschäftigung das Produktivitätsmaß zum statistischen Ausreißer wird (Beschäftigungsanteil 0,3 u. Produktivität 1661,3).

Quelle: Eurostat (2016f); eigene Darstellung und Berechnungen.

4.2 BESCHÄFTIGUNGSaufbau mit Schönheitsfehlern

Auch wenn Griechenland mit dem Beschäftigungstiefstand im Jahr 2013 erst einmal die Talsohle durchschritten hat, ist der Beschäftigungszuwachs relativ gering geblieben angesichts der Beschäftigungseinbußen seit dem Ausbruch der Krise im Jahr 2008. Die bisherige Analyse zeigt auch, dass Griechenland weiterhin eine relativ niedrige Arbeitsproduktivität aufweist, da die Beschäftigung nach wie vor auf Sektoren mit einem relativ niedrigen Produktivitätsniveau konzentriert ist. Daher liegt es nahe, die Qualität der Beschäftigungsentwicklung in Griechenland nach der Krise und unter den Bedingungen der drei Rettungsprogramme zu prüfen. Die

wirtschaftliche Erholung und die Entwicklung des wirtschaftlichen Potentials des Landes hängen nicht unwesentlich von dem Strukturmuster des Beschäftigungsaufbaus und -umbaus ab.

Wie schon dargestellt wäre es verfehlt, anhand der Beschäftigungszuwächse von einem griechischen Beschäftigungswunder zu sprechen. Es handelt sich bestenfalls um eine leichte Erholung. Das gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, wie sich die Beschäftigungszuwächse auf die verschiedenen Branchen verteilen.

Tabelle 1 listet jene 20 Branchen auf, die im zweiten Quartal des Jahres 2016 gegenüber dem zweiten Quartal des Jahres 2008 absolute Beschäftigungszuwächse bei ähnlichen saisonalen Bedingungen aufzuweisen haben. Angeführt wird die Rangliste von der Gastronomie (NACE-Code I56), in der ein Zuwachs von 15.700 Beschäftigten zu verzeichnen ist, so dass jetzt etwas über 259.000 Menschen in dieser Branche arbeiten. Zudem können die Ränge 7 (Beherbergung I55), 10 (Reisebüros und -veranstalter N79) und 11 (Sport- und Unterhaltungsdienstleistungen R93) dem Tourismussektor zugerechnet werden. Den zweiten Rang nimmt das Verlagswesen (J58) ein, das seine Beschäftigungszahl mehr als verdoppeln konnte, jedoch aufgrund des niedrigen Ausgangswerts im Jahr 2008 am aktuellen Rand nur auf 17.000 Beschäftigte oder 0,5 Prozent der Gesamtbeschäftigung kommt.

In der Industrie (NACE-Code C) verlief die Beschäftigungsentwicklung hingegen weniger vielversprechend. Insgesamt hat die griechische Industrie noch nicht wieder an den Beschäftigungsstand im 2. Quartal 2008 anschließen können. Mit derzeit knapp 348.000 Beschäftigten arbeiteten im 2. Quartal 2016 gut 191.000 Menschen weniger in der griechischen Industrie als 8 Jahre zuvor.¹³ Dementsprechend sind in Tabelle 1 auch nur drei Industriebranchen unter den 20 Wirtschaftszweigen mit Beschäftigungszuwächsen gegenüber dem 2. Quartal 2008 zu finden: Mit der Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln (C20) steht auf Platz 3 der Rangliste ein griechisches Schwergewicht, das einen Zuwachs von fast 8.000 auf jetzt 113.000 Beschäftigte verzeichnet, schon abgeschlagen sind auf Platz 13 die Herstellung von Pharmazeutika (C21) mit einem Zuwachs von 1.500 Beschäftigten und auf Platz 20 die Tabakverarbeitung (C12) mit 100 zusätzlichen Beschäftigten. Alle anderen Industriebranchen, soweit sie in Griechenland überhaupt nennenswert vertreten sind, gehören dagegen zu jenen, die ihren Beschäftigungsstand von 2008 noch nicht wieder erreicht haben. Nicht nur dieser Umstand trägt zum pessimistisch stimmenden Bild der griechischen Industrie bei, sondern auch die Einstufung der genannten drei Gewinner: Nahrungs-, Futtermittel- und Tabakherstellung müssen als rohstoff- bzw. arbeitsintensiv angesehen werden, und auch die Herstellung von Pharmazeutika – mancherorts eine technologieintensive Branche – ist in Griechenland weniger ein Hoffnungsträger, weil hier fast ausschließlich Generika ohne lokale Forschungsaktivitäten hergestellt werden. Damit fehlen der griechischen Industrie Wachstumsbranchen, die sich durch ein Potential zu wissensintensiven Innovationen auszeichnen. Mit ihrem Schwerpunkt auf arbeits- und rohstoffintensiven Branchen befindet sich die griechische Industrie dagegen eher in einem Wettbewerb mit Entwicklungs- und Schwellenländern und kann hier auf Dauer kaum international wettbewerbsfähig sein.

¹³ Errechnet aufgrund der Angaben in den Quellen von Tabelle 1.

Tabelle 1:

Entwicklung der abhängigen Beschäftigung in Griechenland nach Wirtschaftszweigen – Zweige mit Beschäftigungszuwächsen zwischen dem 2. Quartal 2008 bis zum 2. Quartal 2016^{a,b}

Rang	NACE_R2-Code	Wirtschaftszweig nach NACE_R2	Differenz 2. Quartal 2016 gegenüber 2008 (in Tsd.)	Beschäftigte im 2. Quartal 2016 (in Tsd.)	Beschäftigtenanteil im 2. Quartal 2016 (in Prozent)	Löhne und Gehälter je Stunde 2014 in den Obergruppen nach NACE_R2 ^c	Löhne und Gehälter im Vergleich zum Durchschnitt ^d
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	I56	Gastronomie	15,7	259,3	7,1	6,3	stark unterdurchschnittlich
2	J58	Verlagswesen	10,0	17,1	0,5	12,1	überdurchschnittlich
3	C10	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	7,9	113,1	3,1	10,7	durchschnittlich
4	N82	Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen a. n. g.	7,8	13,6	0,4	7,2	stark unterdurchschnittlich
5	K65	Versicherungen, Rückversicherungen und Pensionskassen (ohne Sozialversicherung)	6,3	21,4	0,6	15,7	stark überdurchschnittlich
6	J62	Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie	5,1	19,5	0,5	12,1	überdurchschnittlich
7	I55	Beherbergung	4,1	87,9	2,4	6,3	stark unterdurchschnittlich
8	M70	Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung	3,3	9,4	0,3	8,7	unterdurchschnittlich
9	N80	Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien	3,2	17,9	0,5	7,2	stark unterdurchschnittlich
10	N79	Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen	2,6	20,9	0,6	7,2	stark unterdurchschnittlich
11	R93	Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	2,2	17,9	0,5	10,7	durchschnittlich
12	A03	Fischerei und Aquakultur	2,1	16,3	0,4	nv	e
13	C21	Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	1,5	17,6	0,5	10,7	durchschnittlich
14	H50	Schifffahrt	1,4	37,7	1,0	14,1	stark überdurchschnittlich
15	S94	Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen (ohne Sozialwesen und Sport)	0,9	14,4	0,4	7,7	stark unterdurchschnittlich
16	N81	Gebäudebetreuung; Garten- und Landschaftsbau	0,8	29,6	0,8	7,2	stark unterdurchschnittlich
17	H51	Luftfahrt	0,7	7,8	0,2	14,1	stark überdurchschnittlich
18	M75	Veterinärwesen	0,3	3,3	0,1	8,7	unterdurchschnittlich
19	M73	Werbung und Marktforschung	0,2	14,3	0,4	8,7	unterdurchschnittlich
20	C12	Tabakverarbeitung	0,1	3,3	0,1	10,7	durchschnittlich

^aAbhängig Beschäftigte von 15 bis 64 Jahren. — ^bWirtschaftszweige nach NACE_R2 Zweisteller. — ^cKeine neueren Daten verfügbar. — ^dDurchschnitt der NACE_R2-Obergruppen B-S ohne O in Griechenland, also ohne Landwirtschaft und öffentlichen Dienst: 10,8. — ^eNicht in der Lohn- und Gehaltsstatistik enthalten, vermutlich aber stark unterdurchschnittlich.

Quelle: Eurostat (2016c, 2016g, 2016h); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Dieses Bild der hier dargestellten 20 griechischen Wirtschaftszweige mit Beschäftigungszuwächsen seit 2008 wird zusätzlich dadurch beeinträchtigt, dass die Zuwächse überwiegend Niedriglohnjobs betreffen. In der vierten und fünften Datenspalte von Tabelle 1 sind die durchschnittlichen Stundenlöhne in den NACE-Einsteller-Branchen für das Jahr 2014 anhand der Arbeitskostenstatistik von Eurostat dargestellt. Nur die insgesamt unbedeutenden Branchen „Verlagswesen“, „Versicherungen“ und „Informationstechnologie“ sowie „Schifffahrt“ und „Luftfahrt“ zählen zu jenen mit überdurchschnittlichen Entlohnungen. Der Spitzen-

reiter „Gastronomie“ sowie die anderen genannten touristischen Dienstleistungen gehören dagegen zu denen mit stark unterdurchschnittlichen Stundenlöhnen. Diese Branchen dominieren letztlich: Addiert man alle Branchen in den drei Entgeltkategorien „überdurchschnittlich“, „unterdurchschnittlich“ und „durchschnittlich“ zusammen, so zeigt sich, dass nur etwas mehr als 30 Prozent der zusätzlich entstandenen Beschäftigungsverhältnisse überdurchschnittliche Löhne erbringen, 15 Prozent durchschnittliche – wozu die Industrie gehört – und nahezu 55 Prozent unterdurchschnittliche Löhne.

Fazit: Aus diesen Ergebnissen lässt sich der Schluss ziehen, dass Griechenland es nicht geschafft hat, bei der Beschäftigung wieder zum Vorkrisenniveau aufzuschließen. Insgesamt ist die Beschäftigungsbilanz noch stark negativ, und dort, wo sich eine Erholung zeigt, sind überwiegend Niedriglohnjobs entstanden. Auch das Problem der quantitativ und qualitativ unterentwickelten Industrie hat sich in keiner Weise entschärft. Von einer wirklichen Erholung am Arbeitsmarkt und einer Schaffung von nachhaltigen Beschäftigungsverhältnissen kann in Griechenland daher nach wie vor nicht die Rede sein, selbst wenn man sich meist ein wenig vom Beschäftigungstiefststand wegbewegt hat. Neu geschaffenen Arbeitsstellen sind überwiegend in Wirtschaftszweigen mit niedriger Durchschnittsentlohnung angesiedelt. In der griechischen Industrie hat sich nur die rohstoff- und arbeitsintensive Nahrungsmittelproduktion ein wenig erholt. Griechenland kämpft also nach wie vor mit seinen althergebrachten Strukturproblemen.

5 GRIECHENLANDS PERSPEKTIVEN

Auch das dritte Rettungsprogramm hat nach mehr als einem Jahr Griechenland (noch) nicht die mehrfach prognostizierte wirtschaftliche Erholung gebracht. Die Bilanz ist eher ernüchternd: Es zeigt sich, wie schon bei den Vorgängerprogrammen, dass die vorgegebenen Reformziele nicht oder nur in Teilen erreicht werden und der Zeitplan einer ständigen Revision unterworfen werden muss. Hinzu kommt, dass Strukturreformen, selbst wenn sie endlich implementiert sind, mit Wirkungsverzögerungen verbunden sind. Unter diesen Vorzeichen kann es nicht überraschen, dass die wirtschaftliche Erholung bisher nicht im erhofften Maß angeschoben werden konnte. Die durch die Prognosen der EU-Kommission suggerierten Erwartungen, dass quasi nur ein Schalter umgelegt werden muss, damit Griechenland innerhalb von zwei Jahren einen steilen Wachstumspfad erreichen kann, gehen in die Irre. Es wird zudem verkannt, dass Griechenlands Probleme weniger konjunktureller, sondern vielmehr struktureller Natur sind. Das Jahr 2016 wird damit nicht als die große Wende in die immer länger werdende Krisengeschichte Griechenlands eingehen.

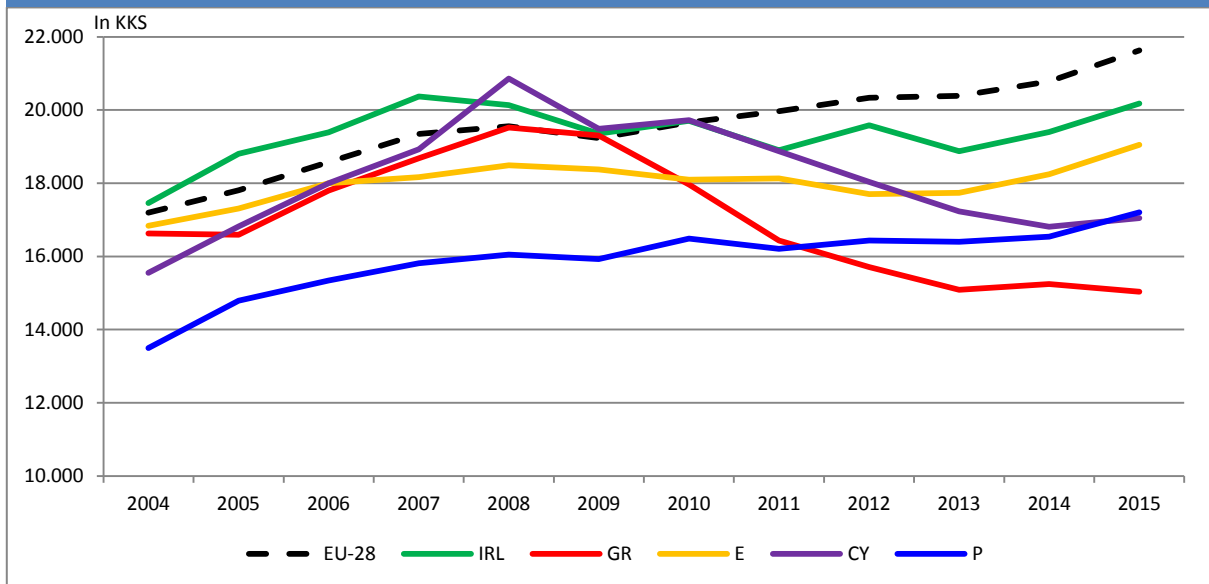
Woran liegt es? Es liegt offensichtlich nicht an den von den Kreditgebern eingeforderten Reformen selbst. Der Verlauf der Rettungsprogramme in den anderen EU-Krisenländern zeigt, dass Zweifel an der generellen Tauglichkeit der Programme nicht gerechtfertigt sind. Die Programme halfen in Irland, Portugal, Spanien und Zypern bereits im ersten Anlauf die wirtschaftliche Lage zu stabilisieren und schoben einen substantiellen Reformprozess an. In die-

sen Ländern konnte daher die Phase der akuten Rettung nach nur einem Programm beendet werden, auch wenn von Land zu Land unterschiedliche unerledigte Reformaufgaben verblieben.

Die Analyse des griechischen Reformprozesses zeigt, dass es in Griechenland unverändert große Reformbaustellen gibt. In den letzten Jahren hat es zwar in Teilbereichen gewisse Fortschritte gegeben, in den einschlägigen Rankings zur Messung der Regulierungsqualität und der institutionellen Wettbewerbsfähigkeit nimmt Griechenland aber weiterhin hintere Plätze ein. Der Trend bei den hier ausgewerteten Rankings weist am aktuellen Rand überraschenderweise sogar ein negatives Vorzeichen auf, was nicht gerade auf einen Reformschub durch das dritte Rettungsprogramm hindeutet. Es liegt in der Natur der Sache, dass Projekte wie der grundlegenden Umbau von Verwaltung und Justiz langfristig angelegt sind und viele Strukturreformen erst mit Verzögerung wirken. Aber vor diesem Hintergrund läge es nahe, dass die politischen Entscheidungsträger in Griechenland umso mehr auf das Reformtempo drücken würden.

Die Europäische Kommission (2016h: 1) weist in ihrem 2016er Update des „Memorandum of Understanding“ explizit darauf hin, dass der Erfolg der Vereinbarung von der Bereitschaft der griechischen Seite abhängt, sich mit dem Reformprogramm zu identifizieren, also „Ownership“ zu entwickeln; das heißt der Reformprozess muss als griechisches Projekt, das griechischen Interessen dient, verstanden werden. „Ownership“ sollte sich allerdings nicht auf Regierung und Verwaltung beschränken, ein parteienübergreifender Konsens sowie die gesellschaftliche Akzeptanz der reformbedingten Veränderungen gehören dazu. Das Rettungsprogramm dürfte nicht als eine Erscheinungsform der Fremdherrschaft von „Institutionen“ und Geberländern verstanden werden. Die griechische Seite müsste die Verantwortung für die Implementierung des Reformkatalogs tragen und vorbehaltlos professionelle Hilfe der europäischen Partner akzeptieren. Das dritte Anpassungsprogramm stellt nur einen neuen Anlauf für die Umsetzung von Altbekannten dar, was in den letzten sieben Jahren nicht gelungen ist.

Dabei ist unübersehbar, dass die griechischen Haushalte bereits hohe Kosten im Verlauf des nicht enden wollenden Rettungsprozesses tragen mussten. Sie wurden von der Einkommensentwicklung in der EU mit dem Ausbruch der Krise im Jahr 2008 in großen Schritten abgekoppelt: Während die real verfügbaren Einkommen in der EU wieder zunahmen, haben die griechischen Haushalte bis 2015 einen realen Einkommensverlust in Höhe von 23 % hinnehmen müssen (Abbildung 10). In den anderen EU-Krisenländern gab es, außer in Zypern, keine Einkommensverluste in dieser Größenordnung, in allen diesen Ländern wurde der Abwärtstrend gestoppt. Hier zeigt sich, dass Stillstand und Verzögerungen im Reformprozess den Wohlstand nicht bewahren helfen, sondern im Gegenteil der Erosion der Einkommen Vorschub leisten.

Abbildung 10:**Reales verfügbares Einkommen der Haushalte in den EU-Krisenländern und der EU, 2008-2015^a**

^aPro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS); reales Haushaltseinkommen nach dem Verbrauchskonzept.

Quelle: Eurostat (2016i); eigene Darstellung.

Für Griechenland kommt erschwerend hinzu, dass die Beschäftigungsentwicklung nicht auf eine Erholung der Einkommen hindeutet. Arbeitsplätze werden eher im Niedriglohnbereich geschaffen während besser bezahlte Tätigkeiten tendenziell verloren gehen. Nennenswerte Investitionen in qualifizierte Beschäftigung außerhalb des Tourismussektors sind damit nicht erkennbar. Dazu bedarf es der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, die gerade durch die Reformen geschaffen werden sollen. Ein Reformverzicht würde hingegen zu einem strukturellen Stillstand führen. Eine damit verbundene Rückbesinnung auf „alte Stärken“ – Tourismus, Landwirtschaft, arbeitsintensive Produktionen – würde Griechenland letztendlich einen dauerhaften Wohlstandsverlust beschern. Dann würde auch ein wieder einsetzender Beschäftigungsaufbau nicht zu altem Wohlstand zurückführen, sondern eher an die bescheidenen Lebensverhältnisse der 80er und 90er Jahre anknüpfen.

Vor diesem Hintergrund entspricht es eigentlich dem griechischen Interesse, dass im Jahr 2017 die Reformen ohne weitere Verzögerungen und ohne Abstriche umgesetzt werden. Griechenland könnte dann wie die anderen Krisenländer die Phase der akuten Rettung verlassen und in eigener Initiative Nutzen aus den neuen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ziehen. Für die langfristige Schuldentragfähigkeit könnte mit den Gläubigern eine Lösung gefunden werden, die auf einen direkten und/oder indirekten Schuldenschnitt am Ende des Programms hinausläuft. Griechenland wäre dann für die Gestaltung und die Folgen seiner Wirtschafts- und Finanzpolitik im Rahmen des europäischen Stabilitätspakts wieder selbst verantwortlich. In diesem Szenarium bedarf es nicht notwendigerweise eines „Zuchtmeisters“ in Gestalt des IMF, da das griechische Eigeninteresse an einem erfolgreichen Anschluss des Reformprozesses stark genug sein sollte.

Sollte sich dieses Szenarium für das Jahr 2017 als naive Wunschvorstellung entpuppen und ein viertes Rettungsprogramm am Horizont auftauchen, wäre es im Interesse aller Beteiligten, den „Bail-out-Prozess“ zu beenden. Es wäre dann unwahrscheinlich, dass sich auf griechischer Seite das notwendige Maß an „Ownership“ für ein neues Rettungsprogramm entwickeln würde. Auch in diesem Fall müsste eine tragfähige Lösung für die griechischen Schulden gefunden werden. Gleichzeitig müsste glaubwürdig vermittelt werden, dass eine Neuauflage des „Bail outs“ ausgeschlossen ist. Griechenland würde auch in diesem Fall seine Eigenständigkeit wiedererhalten, doch es ist fraglich, ob die Bedingungen und wirtschaftliche Perspektiven in diesem Fall vorteilhafter als bei einem erfolgreichen Abschluss des dritten Rettungsprogramms sein werden.

LITERATUR

- Benček, D., und H. Klodt (2011). Fünf Prozent sind (zu) viel. *Wirtschaftsdienst* 91 (9): 595–600.
- Benček, D., B. Dettmer und K. Schrader (2013). Zypern: Insel ohne Geschäftsmodell? *Wirtschaftsdienst* 93 (8): 563–571.
- Darvas, Z., und P. Hüttl (2015). How to reduce the Greek debt burden? Bruegel: Analyses, January 9, 2015. Download 01/26/2015, <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1533-how-to-reduce-the-greek-debt-burden>.
- Eurogroup (2016). Eurogroup Statement on Cyprus. Statements and remarks: 105/16, Euro area, 07/03/2016. Download 01/12/2017, http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eurogroup-statement-cyprus/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Eurogroup+Statement+on+Cyprus.
- Europäische Kommission (2007). European Economic Forecast: Autumn 2010. European Economy 7/2007. Brüssel.
- Europäische Kommission (2008). European Economic Forecast: Autumn 2010. European Economy 6/2008. Brüssel.
- Europäische Kommission (2009). European Economic Forecast: Autumn 2010. European Economy 10/2009. Brüssel.
- Europäische Kommission (2010). European Economic Forecast: Autumn 2010. European Economy 7/2010. Brüssel.
- Europäische Kommission (2011). European Economic Forecast: Autumn 2011. European Economy 6/2011. Brüssel.
- Europäische Kommission (2012). European Economic Forecast: Autumn 2012. European Economy 7/2012. Brüssel.
- Europäische Kommission (2013). European Economic Forecast: Autumn 2013. European Economy 7/2013. Brüssel.
- Europäische Kommission (2014). European Economic Forecast: Autumn 2014. European Economy 7/2014. Brüssel.
- Europäische Kommission (2015a). European Economic Forecast: Autumn 2015. Institutional Paper 011. Brüssel.
- Europäische Kommission (2015b). Post-Programme Surveillance Report: Portugal. Institutional Paper 006, July 2015, Brussels.
- Europäische Kommission (2016a). Financial assistance to Greece: Third Economic Adjustment Programme for Greece. Via Internet am 19.12.2016, http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm.

- Europäische Kommission (2016b). European Economic Forecast, Autumn 2016. Institutional Paper 038. Brüssel.
- Europäische Kommission (2016c). Post-Programme Surveillance Report: Ireland. Institutional Paper 017, Autumn 2015, Brussels.
- Europäische Kommission (2016d). Post-Programme Surveillance Report: Portugal. Institutional Paper 036, Summer 2016, Brussels.
- Europäische Kommission (2016e). Post-Programme Surveillance Report: Cyprus. Institutional Paper 042, Autumn 2016, Brussels.
- Europäische Kommission (2016f). Compliance Report: The Third Economic Adjustment Programme for Greece. First Review, June, Brussels.
- Europäische Kommission (2016g). Compliance note on mid September milestones for the second disbursement for debt servicing needs of the second tranche under the Greek ESM programme. 8 October 2016, Brussels.
- Europäische Kommission (2016h). Supplemental Memorandum of Understanding 16.06.2016. Brussels.
- Eurostat (2016a). Database: Annual National Accounts, GDP and main components (output, expenditure and income) [nama_10_gdp]. Via Internet am 12.09.16, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>.
- Eurostat (2016b). Datenbank: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (LFS/AKE – Erhebung über Arbeitskräfte): Arbeitslosigkeit – bereinigte LFS-Reihe (une). Via Internet am 17.11.2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>.
- Eurostat (2016c). Datenbank: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (LFS/AKE – Erhebung über Arbeitskräfte): Beschäftigung nach Geschlecht, Alter und Wirtschaftszweigen (ab 2008, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsq_egan2]. Via Internet am 15.11.2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>.
- Eurostat (2016d). Datenbank: Jährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (nama10). Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten [nama_10_lp_ulc]. Via Internet am 01.12.16, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>.
- Eurostat (2016e). Datenbank: Arbeitsmarkt: Arbeitskosten: Niveau der Arbeitskosten [lc_lci_lev]. Via Internet am 21.06.16, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>.
- Eurostat (2016f). Datenbank: Jährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (nama10). VGR Aggregate nach Industrie (bis zu NACE A*64) [nama_10_a64]. Via Internet am 01.12.16, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Eurostat (2016g). Datenbank: Beschäftigung nach Geschlecht, Alter und detaillierten Wirtschaftszweigen (ab 2008, NACE Rev. 2 Zweisteller) – 1 000 [lfsq_egan22d]. Via Internet am 7.12.2016, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsq_egan22d&lang=de.
- Eurostat (2016h). Daten, Datenbank. Niveau der Arbeitskosten nach NACE Rev. 2 Tätigkeit [lc_lci_lev]. Via Internet 7.12.2016, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lc_lci_lev&lang=de.
- Eurostat (2016i). Datenbank: Reales verfügbares Einkommen der Haushalte (tec00113). Via Internet am 04.12.16, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tec00113>.
- ECB (European Central Bank) (2016). Long-term interest rate statistics for EU Member States. Via Internet am 09.12.2016, <http://www.ecb.int/stats/money/long/html/index.en.html>.
- Groll, D., und B. van Roye (2011). Price Competitiveness Divergence in the Euro Area: The Level Matters! Kiel Policy Brief No. 24. Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- IMF (International Monetary Fund) (2014). Greece. IMF Country Report 14/151, Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (2016a). World Economic Outlook. Via Internet am 09.12.2016, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>.
- IMF (International Monetary Fund) (2016b). Greece: Staff Concluding Statement of the 2016 Article IV Mission, September 23. Via Internet am 24.09.16., <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/23/MS092316-Greece-Staff-Concluding-Statement-of-the-2016-Article-IV-Mission>.
- IMF (International Monetary Fund) (2016c). Portugal. IMF Country Report No. 16/302, Washington, D.C.
- OECD (2016). Greece. OECD Economic Surveys, March 2016, Overview. Paris.
- Schrader, K., und C.-F. Laaser (2010). Den Anschluss nie gefunden. Die Ursachen der griechischen Tragödie. *Wirtschaftsdienst* 90 (8): 540–547.

- Schrader, K., und C.-F. Laaser (2012). Will Portugal turn into a second Greece? Kiel Policy Brief No. 42. Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Schrader, K., D. Benček, und C.-F. Laaser (2013). IfW-Krisencheck: Alles wieder gut in Griechenland? Kieler Diskussionsbeiträge 522/523. Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Schrader, K, D. Benček und C.-F. Laaser (2015). Griechenlands erneute Rettung: endlich erfolgreich? *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* Bd. 84 (4): 39–57.
- Schrader, K., D. Benček und C.-F. Laaser (2016). Requirements for a new Business Model in Greece. In Petrakis, P. (Ed.), *A New Growth Model for the Greek Economy: Requirements for Long-Term Sustainability*. Palgrave Macmillan, New York.
- World Bank (2016). Doing Business – Measuring Business Regulations. Economy Rankings. Washington, D.C. Download vom 23.01.2017, <http://www.doingbusiness.org/rankings>.
- World Bank (2017). Doing Business 2017: Equal Opportunity for All. Economic Profile 2017 Greece. Washington, D.C.
- World Economic Forum (2016). *The Global Competitiveness Report 2016–2017*. Geneva 2016.

Anhangtabelle 1:
Sektoren nach NACE Rev.2

	NACE_R2(L)/TIME
A	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei
B	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden
C	Verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren
D	Energieversorgung
E	Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen
F	Baugewerbe/Bau
G	Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen
H	Verkehr und Lagerei
I	Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie
J	Information und Kommunikation
K	Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen
M	Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen
N	Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen
O	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung
P	Erziehung und Unterricht
Q	Gesundheits- und Sozialwesen
R	Kunst, Unterhaltung und Erholung
S	Erbringung von sonstigen Dienstleistungen

Quelle: Eurostat (2016f); eigene Zusammenstellung.

IMPRESSUM

PROF. DR. HENNING KLODT

Leiter des Zentrums Wirtschaftspolitik
Head Economic Policy Center

> henning.klodt@ifw-kiel.de

DR. KLAUS SCHRADER

Stellvertretender Leiter des Zentrums Wirtschaftspolitik
Deputy Head Economic Policy Center

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Publisher:

Kiel Institute for the World Economy
Kiellinie 66, 24105 Kiel, Germany
Phone +49 (431) 8814-1
Fax +49 (431) 8814-500

Editorial team:

Prof. Dr. Henning Klodt (responsible for content, pursuant to § 6 MDStV),
Dr. Klaus Schrader, Margitta Führmann.
The Kiel Institute for the World Economy is a foundation under public law of the State of Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Value Added Tax Id.-Number:

DE 251899169

Authorised Representative:

Prof. Dennis Snower, Ph.D. (President)

Responsible Supervisory Authority:

Ministry of Social Affairs, Health, Science and Equality of Land Schleswig-Holstein

© 2017 The Kiel Institute for the World Economy.
All rights reserved.

> <https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/zentrum-wirtschaftspolitik/kiel-policy-brief>