

Griechenland: Endlich eine Industrie aufbauen



BERICHT von Karl Brenke

Die griechische Wirtschaft
braucht eine Wachstumsstrategie 3

INTERVIEW mit Karl Brenke

»Eine Exportbasis ist kaum vorhanden« 16

BERICHT von Anne Schopp

Wie können Ziele der EU und regionale Strategien
verbunden werden? 17

DIW-Konjunkturbarometer Januar 2012 27

AM AKTUELLEN RAND Kommentar von Alexander Kritikos

Griechenland braucht einen Marshallplan 28



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
79. Jahrgang
1. Februar 2012

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Dr. Martin Gornig
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoﬀ, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spiels
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Nicole Walter

Redaktion

Renate Bogdanovic
Miriam Hauft
Dr. Richard Ochmann
Dr. Wolf-Peter Schill
Lana Stille

Lektorat

Prof. Dr. Martin Gornig
Dr. Alexander Schiersch

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Stabsabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Jede Woche liefert der Wochenbericht einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Der Wochenbericht richtet sich an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – mit Informationen und Analysen aus erster Hand.

Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Jahresabo zum Vorzugspreis: Der Wochenbericht zum Preis von 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand), gegenüber dem Einzelpreis von 7 Euro sparen Sie damit mehr als 40 Prozent.

Studenten-Abo: Studenten können den Wochenbericht bereits zum Preis von 49,90 Euro im Jahr abonnieren.

Probe-Abo: Sie möchten den Wochenbericht erst kennenlernen? Dann testen Sie sechs Hefte für nur 14,90 Euro.

Bestellungen richten Sie bitte an den

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
Tel. (01805) 9 88 88, 14 Cent./min.
leserservice@diw.de

Abbestellungen von Abonnements
spätestens sechs Wochen vor Jahresende

Weitere Fragen?

DIW Kundenservice:
Telefon (030) 89789-245
kundenservice@diw.de

RÜCKBLende: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN

Die Mineralölwirtschaft der Welt im Jahre 1961

Die Mineralölförderung wird sich aller Voraussicht nach auch weiterhin in die Gebiete des vorderen Orients und Nordafrikas verlagern; insbesondere auch in die Sahara, die einen Zuwachs von 8 Mill. t erbracht hat. Die Felder in Libyen versprechen ebenfalls einen starken Förderanstieg. Die günstigen Gewinnungskosten in den genannten Räumen, verbunden mit relativ hohen Reserven, sind die hauptsächlichliche Ursache für die geografische Verlagerung der Mineralölförderung. Der Absatz dürfte jedoch weiterhin unter einem Preisdruck stehen, der die Möglichkeiten eines Gewinn- und Verlustausgleichs bei einer Reihe von Mineralölkonzernen einengt. Außerdem ergibt sich hierdurch eine zunehmende Gefahr, daß der Golfpreis, der im wesentlichen als Rohölorientierungspreis dient, weiterhin isoliert wird und seine ursprüngliche Funktion verliert. Die Möglichkeit der in den Vereinigten Staaten produzierenden Mineralölgesellschaften, die Förderkosten zu senken, muß angesichts der relativ niedrigen Vorräte in diesem Gebiet und der ungünstigen Relation zwischen fündigen Bohrungen und Aufschlußbohrungen, die überdies in größere Tiefen vordringen müssen, zurückhaltend beurteilt werden. Einer Drosselung des Zuwachs der Mineralölförderung im vorderasiatischen Raum stehen ebenfalls Schwierigkeiten entgegen: sowohl die Konkurrenz der Gesellschaften untereinander als auch die permanente Gefahr, daß zukünftig Konzessionsgebiete von Außenseitern aufgeschlossen werden und die Neigung der dortigen Regierungen, eine Verstärkung der Staatseinnahmen aus der Mineralölwirtschaft zu erlangen, müssen hierfür als Hauptursachen gelten. Die Absicht der Sowjetunion, Rohöl in steigendem Umfang nach Westeuropa abzusetzen, verstärkt die Tendenz zu einem Angebotsüberschuss.

aus dem Wochenbericht Nr. 5 vom 2. Februar 1962

Die griechische Wirtschaft braucht eine Wachstumsstrategie

Von Karl Brenke

Griechenland hat lange Zeit über seine Verhältnisse gelebt und sich im Ausland verschuldet. Die hohe Staatsschuld ist nur ein Ausdruck der Probleme, die eigentliche Ursache ist die unzureichende Wirtschaftskraft. Die vorrangige politische Aufgabe besteht darin, die wirtschaftliche Substanz – insbesondere die Exportbasis – so weit zu stärken, dass künftig die Leistungsbilanz mindestens ausgeglichen wird. Dazu braucht Griechenland eine Wachstumsstrategie, vor allem eine nachholende Industrialisierung.

Bisher sorgt vor allem der Tourismus für Einnahmen im Wirtschaftsaustausch mit dem Ausland. Diese Säule ist aber längst nicht hinreichend; zwar gibt es Wachstumschancen im Fremdenverkehr im Süden Europas, sie sollten aber nicht überschätzt werden. Die industrielle Basis Griechenlands ist hingegen nur klein und deshalb in starkem Maße auf den Binnenmarkt ausgerichtet. Deren Produktionsstruktur und die Außenhandelsverflechtung bei Waren zeigen, dass die griechische Wirtschaft kaum in Konkurrenz zu der entwickelter Industriestaaten steht. Entsprechend hat, wie mitunter behauptet wird, die schwache Lohnentwicklung in Deutschland die griechische Wirtschaft auch nicht nennenswert unter Druck setzen können. Das verarbeitende Gewerbe sowie weite Teile der Wirtschaft sind in einem sehr starken Maße durch kleingewerbliche Produktionen geprägt. Insgesamt kommt in Griechenland bereits auf zwei Arbeitnehmer ein Selbständiger; die Beschäftigungsstruktur entspricht der eines Transformationslandes.

Offiziell wurde zwar kein Staatsbankrott erklärt, aber faktisch ist der griechische Staat pleite und hat keinerlei Möglichkeiten, sich auf dem Kapitalmarkt zu refinanzieren. Im Jahr 2010 erreichte die aufgelaufene Schuld des Staates (einschließlich Sozialversicherungen) knapp 329 Milliarden Euro; der Betrag entspricht 145 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.¹ Im vergangenen Jahr ist die Verschuldung kräftig weiter gewachsen; aktuell wird von der griechischen Regierung die Neuverschuldung für 2011 auf 21,6 Milliarden Euro geschätzt, was knapp zehn Prozent der Wirtschaftsleistung sind.²

Ob ein Bankrott eintritt, hängt allerdings nicht von der Höhe der Schulden, sondern von der Vertrauenswürdigkeit und der Zahlungsfähigkeit des Schuldners ab. So kommt Japan auf einen weit höheren Schuldenstand als Griechenland (auf einen Betrag von etwa 200 Prozent des Bruttoinlandsprodukts), kann aber trotzdem zusätzliche Schulden und auslaufende Kredite zu sehr niedrigen Zinssätzen finanzieren – und das selbst nach dem schweren Erdbeben, das eine Verringerung der Steuereinnahmen und höhere Ausgaben des Staates zur Schadensbeseitigung zur Folge hatte.³ Die Gläubiger, bei denen es sich zum allergrößten Teil um japanische Staatsbürger handelt, schreiben folglich dem Schuldner eine uneingeschränkt hohe Bonität zu.⁴ Die Kreditgeber vertrauen also darauf, dass der Staat ihnen die laufenden Zinsen zahlt und seine Schuld zum vereinbarten Termin begleicht.

Ganz anders sieht es im Falle Griechenlands aus. Als im Herbst 2009 deutlich wurde, dass die Staatsverschuldung viel höher war als bisher angegeben, zogen die Renditen auf griechische Staatsanleihen stark an.

¹ Statistisches Amt Griechenlands, Presseerklärung vom 27. Oktober 2011, vorläufige Daten.

² Finanzministerium Griechenlands, Presseerklärung vom 12. Januar 2012.

³ Zur Zeit des Erdbebens lag die Rendite zehnjähriger Staatsanleihen Japans bei etwa 1,3 Prozent, aktuell ist es ein Prozent.

⁴ Lam, W. R., Tokuda, K. (2001): Assessing the Risks to the Japanese Government Bond (JGB) Market. IMF Working Paper Nr. 292.

Ab dem Frühjahr 2010 eskalierten die Finanzierungsprobleme. Anders als von der Politik behauptet, war die Entwicklung nicht auf Spekulationen auf den Finanzmärkten zurückzuführen, sondern auf den Verlust des Anlegervertrauens in die Zahlungsfähigkeit Griechenlands.⁵ Selbst die von den anderen Eurostaaten und dem internationalen Währungsfonds bereitgestellten Hilfen konnten nur für eine kurzfristige Minderung der hohen Zinssätze sorgen. Auch die Anleihenkäufe der EZB erzielten keine nachhaltige Wirkung. Und die von der Politik im Mai 2010 bei der Vorstellung des ersten Rettungsschirms verbreitete Hoffnung, dass sich Griechenland alsbald selbst wieder auf den Anleihemärkten refinanzieren kann, erfüllte sich nicht. Auch deshalb verabschiedeten die Euro-Länder im Juli 2011 ein zweites Rettungspaket. Weil die damaligen Beschlüsse als unzureichend angesehen wurden, kam es im Oktober 2011 zu weitergehenden. Aktuell verhandeln Finanzinstitute und die griechische Regierung über die Ausgestaltung eines Schuldenschnitts, mit dem die privaten Gläubiger „freiwillig“ auf mindestens die Hälfte ihrer Forderungen verzichten sollen.⁶ Dadurch könnte die Staatsschuld um etwa 100 Milliarden Euro reduziert werden. Der weitaus größte Teil der verbleibenden Forderungen würde dann auf internationale Institutionen und somit indirekt auf andere Staaten entfallen. Dieser Anteil wird weiter wachsen, denn bis 2014 soll Griechenland weitere Hilfen in Höhe von 100 Milliarden Euro erhalten. Hinzu kommen wohl 30 Milliarden Euro für die Absicherung der privaten Gläubiger beim geplanten Schuldenschnitt.⁷ Aktuell ist sogar eine Gesamtsumme an Hilfen von 145 Milliarden Euro im Gespräch. Selbst dann, wenn die im Rahmen der jüngsten Rettungsmaßnahmen aufgestellten Prognosen eintreffen würden, wird für das Land im Jahr 2020 immer noch eine Schuldenlast in Höhe von 120 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erwartet.

Verlorenes Vertrauen in die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Auf der politischen Ebene der EU wie der Bundesrepublik werden die Finanzierungsprobleme Griechenlands wie einiger anderer Staaten der Eurozone als eine Staatsschuldenkrise verstanden. Wenn dem so wäre, müsste beispielsweise Japan aber schon längst zahlungsunfähig sein. Offenbar wird diesem Land ein hinreichendes

wirtschaftliches Potential zugeschrieben, um den Schuldendienst zu leisten. Das ist insofern nicht erstaunlich, weil Japan bis 2011 stetig Überschüsse im Außenhandel erzielte und deshalb nicht auf Kapital aus dem Ausland angewiesen war. Griechenlands Leistungsfähigkeit wird dagegen von den potentiellen Geldgebern als unzureichend angesehen. Es handelt sich also nicht in erster Linie um eine Staatsschuldenkrise, sondern darum, dass die Wirtschaftskraft als so schwach eingeschätzt wird, dass das Land seine Schulden nicht tragen kann.

Lösungsvorschläge, die allein darauf zielen, dass Länder wie Griechenland ihre öffentlichen Ausgaben reduzieren und ihre staatlichen Einnahmen erhöhen, greifen deshalb zu kurz. Sie können sogar bewirken, dass das Ziel – die nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – verfehlt wird. Wie die Erfahrungen mit den bereits eingeleiteten staatlichen Sparmaßnahmen in Griechenland zeigen, haben sie erhebliche negative Rückwirkungen auf den Wirtschaftskreislauf und ziehen verringerte Einnahmen und erhöhte Ausgaben des Staatssektors, etwa für Sozialleistungen, nach sich. So hat sich im Jahr 2011 die Lage der öffentlichen Haushalte wieder verschlechtert.⁸ Zu einer Stärkung der Wirtschaftsbasis kann eine Austeritätspolitik überhaupt nicht beitragen – im Gegenteil.

Erstaunlicherweise wird in der Debatte um die Eurokrise dieser Aspekt weitgehend ausgeblendet, und abgesehen von einigen ökonomisch abenteuerlichen Ideen⁹ werden lediglich nicht näher beschriebene Strukturreformen¹⁰ als nötig angesehen, um die wirtschaftliche Basis zu stärken. Oder es wird gefordert, dass die europäischen Mittel der Strukturfonds und Sondermittel auf Krisenländer wie Griechenland konzentriert werden¹¹ – um welche es sich dabei handelt, was damit bewirkt werden soll und wie sich die anderen Zuwendungsempfänger dazu verhalten werden, bleibt unklar.

⁸ International Monetary Fund (2011): Greece: Fifth Review Under the Stand-By Arrangement, Rephrasing and Request for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria; Press Release on the Executive. IMF Country Report Nr. 11/351, 7 f. Board Discussion and Statement by the Executive Director for Greece.

⁹ Ein Beispiel dafür ist das vom griechischen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimawandel vorgeschlagene Projekt „Helios“, das auch von der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen unterstützt wird (Drucksache 17/7098 des Deutschen Bundestags). Dabei soll die Solarstromerzeugung in Griechenland ausgebaut werden, die allerdings auch dort nicht ohne Subventionen auskommt. Das zeigen die Beispiele Italiens und Spaniens, wo der Ausbau der Stromerzeugung durch Solaranlagen nicht ohne Förderung auskam. Für die hohe Subventionierung laufender Produktionen kann Griechenland keine Mittel einsetzen.

¹⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden.

¹¹ Horn, G. A., Lindner, F., Niechoj, T. (2011): Schuldenschnitt für Griechenland – ein gefährlicher Irrweg für den Euroraum. IMK-Report Nr. 63, 16.

⁵ Arghyrou, M. G., Ktonikas, A. (2011): The EMU sovereign-debt crisis: Fundamentals, expectations and contagion. European Economy, Economic Papers Nr. 436.

⁶ Auf dem Euro-Gipfel vom 26.10.2011 erklärten sich Vertreter der Banken grundsätzlich bereit, auf etwa die Hälfte ihrer Forderungen zu verzichten. Die bei den entsprechenden Verhandlungen vertretenen Banken repräsentieren indes nicht alle privaten Gläubiger.

⁷ Beschluss des Europäischen Rats vom Oktober 2011, Brüssel 26.11.2011.

Im Folgenden werden die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Dekade umrissen und grundlegende Strukturen der griechischen Wirtschaft skizziert, um so Schwachstellen aufzudecken und um Hinweise zu finden, ob es unter den gegebenen Rahmenbedingungen überhaupt Ansatzpunkte für eine deutliche Stärkung der wirtschaftlichen Basis auf absehbare Zeit gibt. Verwendet werden vor allem Statistiken aus der Datenbank von Eurostat – und dabei Informationen so zeitnah wie sie verfügbar sind.¹² Es geht um eine Bestandsaufnahme, nicht um die Entwicklung wirtschaftspolitischer Konzepte.

Geringe Pro-Kopf-Leistung

Im Jahr 2001 ist Griechenland der Eurozone beigetreten. Der Staat hat 11,3 Millionen Einwohner – etwas mehr als Baden-Württemberg (10,7 Millionen). Die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung belief sich 2010 auf 20 100 Euro, 2008 – also vor dem Ausbruch der Krise – waren es 20 700 Euro. Das ist weniger als in Mecklenburg-Vorpommern (2010: 21 700), dem wirtschaftlich leistungsschwächsten deutschen Bundesland. Bei der Wirtschaftsleistung pro Erwerbstätigen schneidet Griechenland besser ab und lag 2010 mit etwa 48 000 Euro über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder (46 000 Euro), aber deutlich hinter Westdeutschland (57 400 Euro) zurück. Die Erwerbsbeteiligung ist entsprechend relativ gering: Unter den Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren kam Griechenland 2010 auf eine Quote von knapp 60 Prozent, in der gesamten EU wie in Deutschland waren es 77 Prozent (Westdeutschland: 76 Prozent; Ostdeutschland: 80 Prozent).¹³

Der Weg in die Krise ...

Im vergangenen Jahrzehnt stieg die Wirtschaftsleistung in Griechenland kräftig an. Von 2000 bis 2008 legte laut Eurostat das reale Bruttoinlandsprodukt um insgesamt knapp ein Drittel zu, in der gesamten EU belief sich das Wachstum auf ein Sechstel und in der Eurozone auf ein Siebtel. In den Jahren 2009 und 2010 ging die preisbereinigte Wertschöpfung indes um reichlich 3,3 und 3,5 Prozent zurück. Für das Jahr 2011 ist ein Mi-

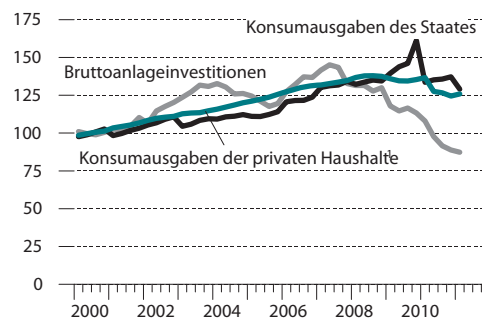
¹² Insbesondere im Falle Griechenlands ist ein Teil der vorgelegten Daten mit dem Vermerk versehen, dass sie auf Schätzungen beruhen oder dass die Angaben als vorläufig anzusehen sind. Es besteht also noch Unsicherheit über die Zuverlässigkeit mancher Informationen. Naturgemäß wird von der amtlichen Statistik die Schattenökonomie völlig unzureichend erfasst. Sie ist in Griechenland wohl viel stärker als in den meisten europäischen Ländern ausgeprägt. Schneider, F. (2010): Size and Development of the Shadow Economy of 31 European Countries from 2003 to 2010. Als Manuskript veröffentlicht, www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/LatestResearch2010/ShadEcEurope31_Sept2010_RevisedVersion.pdf.

¹³ Quelle der Daten für Griechenland: Eurostat, für die deutschen Bundesländer: Arbeitskreis volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder sowie der Mikrozensus für die Erwerbsbeteiligung.

Abbildung 1

Konsum und Investitionen in Griechenland

Index 2000 = 100, verkettete Volumina



1 Einschließlich Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

Rasante Zuwächse gab es beim Konsum bis zur Krise.

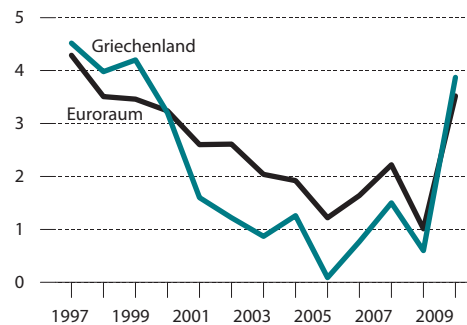
nus von 5,5 Prozent zu erwarten. Die ab Anfang 2009 einsetzende Talfahrt war zunächst Folge der weltweit spürbaren Finanzkrise, dann kamen verschärfend die spezifischen Probleme Griechenlands hinzu.

Kräftig und stetig nahm bis 2008 der private Konsum zu, danach ließ er stark nach (Abbildung 1). Ähnlich verlief die Entwicklung beim Staatsverbrauch: Hier kam es aber erst ab Anfang 2010 zu einem Einbruch – nachdem sich im Jahr zuvor die Expansion sogar noch beschleunigt hatte. Vor der Offenlegung der tatsächlichen Haushaltsmisere wurden sichtlich die Ausgaben noch stark ausgeweitet. Die Investitionen stiegen bis Anfang 2004 stärker als die Wirtschaftsleistung, was nicht zuletzt an den Ausgaben für die olympischen Spiele gelegen haben dürfte.¹⁴ Danach kam es trotz guter Konjunktur zu einer nachlassenden Investitionstätigkeit, die sich ab dem Sommer 2005 erholte, aber schon zwei Jahre später wieder abkühlte. Angetrieben wurde die Entwicklung durch Zinssätze, die angesichts einer Teuerung, die bis 2008 über drei Prozent lag, sehr gering waren – und sich real (gemessen am Verbraucherpreisindex und der Renditen für zehnjährige Staatsanleihen) zeitweilig nahe null bewegten (Abbildung 2).

¹⁴ Die Gesamtkosten der olympischen Spiele von 2004 in Athen und anderen Austragungsorten beliefen sich auf knapp neun Milliarden Euro, so die Angaben des früheren griechischen Finanzministers Giorgos Alogoskoufis, die von der griechischen Botschaft in Deutschland genannt wurden. Wie viel davon auf Investitionen entfällt, ist nicht bekannt – es dürfte aber aufgrund der Erfahrungen vergleichbarer Sportgroßereignisse der allergrößte Teil sein. Zum Vergleich: Im Jahr 2003 beliefen sich die gesamten Bruttoanlageinvestitionen Griechenlands auf 40 Milliarden Euro.

Abbildung 2

Realzinsen¹ in Griechenland und im Euroraum In Prozent



¹ Rendite zehnjähriger Staatsanleihen abzüglich der Preissteigerung nach dem harmonisierten Verbraucherpreisindex.
Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

Die Realzinsen lagen in Griechenland zeitweilig bei null.

... führte über massive Defizite im Außenhandel

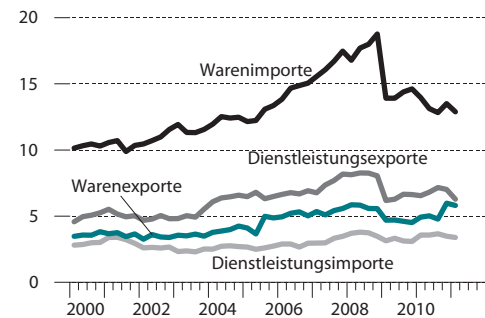
Mit der vor allem konsumgetriebenen Expansion ging ein enormer Anstieg der Warenimporte einher (Abbildung 3). Zwar zogen auch die Warenexporte von einem viel niedrigeren Niveau ausgehend an, deren Wachstum blieb aber deutlich hinter dem der Einfuhren zurück. Mit dem Nachlassen des Verbrauchs setzte dann bei den Warenimporten ein kräftiger Abschwung ein, der wegen der immer mehr schrumpfenden Binnennachfrage bis zuletzt anhielt. Auch die Exporte ließen zeitweilig nach – aber vergleichsweise wenig. Ab Ende 2009 bis zum ersten Vierteljahr 2011, dem Quartal, für das gegenwärtig die zeitnahesten Ergebnisse vorliegen, haben sie sich in etwa stabilisiert.

Bei den Dienstleistungen zeigt sich ein gegensätzliches Muster. Hier konnten bis ins Jahr 2008 hinein die Exporte stärker als die Importe zulegen, danach machte sich auch hier die Finanzkrise dämpfend bemerkbar. Beim Export von Dienstleistungen, die größer sind als die Warenausfuhren, handelt es sich vor allem um Leistungen der Tourismuswirtschaft in Griechenland, denn Gäste aus dem Ausland bringen Geld ins Land. Ab Ende 2009 stagnierten dann sowohl die Ausfuhren als auch die Einfuhren. Beim Dienstleistungshandel sind also bisher keine starken Folgen der Krise in Griechenland zu sehen.

Im Austausch von Dienstleistungen konnte Griechenland dank seiner Tourismusindustrie im gesamten ver-

Abbildung 3

Außenhandel Griechenlands In Milliarden Euro in jeweiligen Preisen



Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

Bis zur Krise wuchsen die Warenimporte stark.

gangenen Jahrzehnt einen Überschuss verzeichnen, er reichte aber bei Weitem nicht aus, um den riesigen Fehlbetrag im Handel mit Waren auszugleichen. In der Zeit von 2000 bis 2010 betrug das Außenhandelsdefizit bei Waren und Diensten zusammengenommen nach den Daten von Eurostat im Schnitt ein Achtel des Bruttoinlandsprodukts. Im Jahr 2008, also vor der Krise, war es sogar ein Siebtel. Inzwischen sinkt das Defizit wegen der starken Rückgänge bei den Warenimporten; im ersten Quartal 2011 belief sich das Außenhandelsdefizit noch auf acht Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Spiegelbild der hohen Außenhandelsdefizite war und ist eine hohe Konsumquote – also der Anteil des privaten und des staatlichen Verbrauchs am Bruttoinlandsprodukt. In der gesamten letzten Dekade lag sie bei etwa 90 Prozent. Auf so einen hohen Wert kam kein anderes Land der EU: Alle Staaten der Gemeinschaft erreichten, zuletzt etwas ansteigend, knapp 80 Prozent. Die Länder der Eurozone lagen etwas unter diesem Wert.

Stärkung der Exportbasis erforderlich

Um aus der Krise herauszukommen, bietet sich vor allem der Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an. Eine Strategie, die auf Importsubstitution, also den Ersatz von Einfuhren durch eigene Produktion, setzt, kann dabei allenfalls punktuell erfolgreich sein. Die Erfahrungen mit solchen Entwicklungskonzepten, wie sie etwa in Südamerika in der Zeit von 1930 bis 1980 versucht wurden, sind aus unterschiedlichen, hier nicht zu diskutierenden Grün-

den, enttäuschend.¹⁵ Im Falle Griechenlands sind die notwendigen Voraussetzungen für eine solche Strategie (insbesondere eine eigenständige Geld- und Außenhandelspolitik) nicht gegeben. Überdies ist das Konzept angesichts zunehmender internationaler Arbeitsteilung fraglich geworden.¹⁶ Es bleibt daher nur eine Stärkung der Exportbasis.

Das Ausmaß der Exporttätigkeit und -fähigkeit einer Volkswirtschaft hängt von einer Reihe von Faktoren ab: von ihrer Produktionsstruktur und somit von ihrem Güterangebot, ihrer räumlichen Lage zu bedeutenden Absatzmärkten und auch von ihrer Größe. So sind Unternehmen in großen Ländern wegen ihres aufnahmefähigen Binnenmarktes weniger auf das Auslandsgeschäft angewiesen als Anbieter in kleinen Ländern. Entsprechend zeigt sich innerhalb der EU empirisch ein negativer Zusammenhang zwischen der Größe eines Staates (gemessen an der Zahl der Einwohner) und des Wertes der Exporte von Waren und Dienstleistungen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Abbildung 4). Aus dem Rahmen fallen vor allem zwei Länder – einerseits Deutschland, das gemessen an seiner Größe sehr viel exportiert, und andererseits Griechenland, das relativ

wenig an Ausfuhren vorweist. Griechenland hat auch die geringste Exportquote aller EU-Staaten.

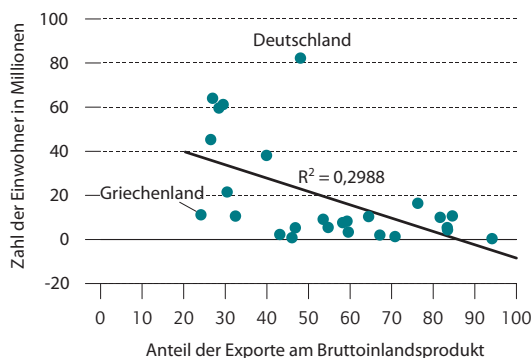
Detaillierte Informationen über die Außenhandelsposition Griechenlands gibt es für den Warenverkehr. Bei allen ausgewiesenen Warengruppen fielen die Importe höher aus als die Exporte (Tabelle 1). Nicht erstaunlich ist es, dass das rohstoffarme Griechenland ein Außenhandelsdefizit bei mineralischen Brennstoffen (also Öl, Gas, Kohle) vorweist. Sehr schwach ist allerdings auch die Position bei Maschinen und Fahrzeugen – die Importe waren 2010 sechsmal höher als die Ausfuhren, in den Jahren zuvor war das Missverhältnis noch größer. Erheblich, aber nicht ganz so groß, waren die Diskrepanzen bei chemischen Erzeugnissen – vor allem deshalb, weil hier recht wenig importiert wurde. Etwas besser sieht es bei den nicht näher bezeichneten sonstigen bearbeiteten Waren aus sowie bei den Grundstoffen, die aber nur einen sehr kleinen Teil des Außenhandels ausmachen. Relativ stark ist Griechenland bei der Ausfuhr von Nahrungsmitteln, aber selbst hier weist das Land ein Defizit auf – selbst im Handel mit den Ländern der EU und mit Deutschland.¹⁷ Das ist bemerkenswert, da in Griechenland die Landwirtschaft ein relativ großes Gewicht hat (Tabelle 2).

¹⁵ Hoffmann, L. (1970): Importsubstitution und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern. Tübingen; Boris, D. (2001): Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas. Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts. Hamburg.

¹⁶ Bhagwati, J. (2004): In Defense of Globalization. Oxford.

Abbildung 4

Exportquote und Einwohnerzahl in den EU-Staaten¹ 2010



¹ Ohne Luxemburg.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

Je größer ein Land ist, desto geringer ist der Export gemessen an der Wirtschaftsleistung – Griechenland schert nach unten aus.

Zur Exportbasis einer Volkswirtschaft oder Region gehören solche wirtschaftlichen Aktivitäten, mit denen überregional handelbare Güter produziert werden und deren Verkauf dafür sorgt, dass Einkommen aus anderen Gebieten zufließt. Zu solchen Tätigkeiten zählen im Allgemeinen insbesondere die Förderung bestimmter Rohstoffe, eine Reihe von Branchen der Industrie einschließlich der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte, manche unternehmensnahen Dienstleistungen sowie der Tourismus. Die verfügbaren Statistiken differenzieren nicht danach, ob es sich um Produktionen von handelbaren oder überregional nicht handelbaren Gütern handelt. Es lassen sich aus dem Datenmaterial gleichwohl Hinweise auf die Produktionsstruktur ableiten.

Schwache und stark auf den Binnenmarkt orientierte industrielle Basis

Die Industrie spielt in Griechenland nur eine kleine Rolle. Auf das gesamte verarbeitende Gewerbe entfiel im Jahr 2010 lediglich ein Zehntel der Wertschöpfung. Nur im kleinen Inselstaat Zypern ist es noch weniger. Auf

¹⁷ Laut Eurostat verzeichnete Griechenland im Handel mit anderen EU-Staaten im Jahr 2010 einen Export von 2,6 Milliarden Euro und einen Import von 4,6 Milliarden Euro bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Laut Statistischem Bundesamt ergab sich im selben Jahr auch ein Handelsdefizit mit Deutschland in Höhe von 200 Millionen Euro. Die deutschen Ausfuhren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen nach Griechenland waren um etwa ein Drittel höher als die Importe.

Tabelle 1

Außenhandel Griechenlands nach Warengruppen
In Millionen Euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ausfuhren											
Nahrungsmittel, Tabak	2 487	2 856	2 321	2 290	2 247	2 602	2 836	3 045	3 452	3 451	3 591
Grundstoffe	1 015	1 019	791	983	848	1 022	1 420	1 129	1 145	1 012	1 236
Mineral. Brennstoffe, Schmiermittel	1 751	1 281	924	753	865	1 322	2 171	2 105	2 056	1 363	1 809
Chemische Erzeugnisse	1 030	1 145	1 075	1 469	1 637	2 029	2 177	2 365	2 340	2 107	2 364
Sonst. bearbeitete Waren	4 847	4 833	4 308	4 566	4 737	4 784	5 380	5 678	5 988	4 451	4 877
Maschinenbauerzeugn., Fahrzeuge	1 592	1 536	1 440	1 542	1 666	1 768	2 092	2 291	2 474	2 016	1 938
nicht zugeord. Waren	1	179	154	229	306	360	450	591	481	275	465
Insgesamt	12 723	12 848	11 013	11 830	12 306	13 888	16 525	17 204	17 937	14 675	16 280
Einfuhren											
Nahrungsmittel, Tabak	3 880	4 096	4 066	4 273	4 541	4 662	5 134	5 749	6 151	5 726	5 534
Grundstoffe	893	1 025	1 054	1 073	1 194	1 234	1 395	1 817	2 002	1 240	1 420
Mineral. Brennstoffe, Schmiermittel	4 398	5 076	4 522	5 437	5 383	7 888	9 713	9 915	13 475	8 382	11 543
Chemische Erzeugnisse	4 215	4 550	3 655	5 018	5 721	6 356	6 924	7 744	8 414	7 741	7 286
Sonst. bearbeitete Waren	9 783	10 030	8 955	9 820	10 914	11 049	12 963	15 089	16 097	11 823	10 700
Maschinenbauerzeugn., Fahrzeuge	12 992	12 017	11 072	13 984	14 618	12 502	14 375	16 548	16 693	14 838	11 538
nicht zugeord. Waren	89	74	63	45	42	66	164	441	114	40	34
Insgesamt	36 249	36 868	33 387	39 650	42 415	43 755	50 668	57 302	62 945	49 791	48 055
Saldo											
Nahrungsmittel, Tabak	-1 393	-1 240	-1 745	-1 983	-2 294	-2 060	-2 298	-2 704	-2 699	-2 275	-1 943
Grundstoffe	122	-6	-263	-90	-346	-212	25	-688	-857	-228	-184
Mineral. Brennstoffe, Schmiermittel	-2 647	-3 795	-3 598	-4 684	-4 518	-6 566	-7 542	-7 810	-11 419	-7 019	-9 734
Chemische Erzeugnisse	-3 185	-3 405	-2 580	-3 549	-4 084	-4 327	-4 747	-5 379	-6 074	-5 634	-4 922
Sonst. bearbeitete Waren	-4 936	-5 197	-4 647	-5 254	-6 177	-6 265	-7 583	-9 411	-10 109	-7 372	-5 823
Maschinenbauerzeugn., Fahrzeuge	-11 400	-10 481	-9 632	-12 442	-12 952	-10 734	-12 283	-14 257	-14 219	-12 822	-9 600
nicht zugeord. Waren	-88	105	91	184	264	294	286	150	367	235	431
Insgesamt	-23 526	-24 020	-22 374	-27 820	-30 109	-29 867	-34 143	-40 098	-45 008	-35 116	-31 775

Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

denselben Anteil wie Griechenland kommen mit dem Vereinigten Königreich und Frankreich nur noch Länder, die eine starke De-Industrialisierung erlebt haben.¹⁸ Die Bruttowertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes ist in Griechenland insgesamt nur etwas höher als in den Bundesländern Thüringen und Sachsen-Anhalt zusammengenommen. Je Einwohner gerechnet war 2010 die industrielle Wertschöpfung mit 1 800 Euro geringer als in Mecklenburg-Vorpommern (2 000 Euro).¹⁹

Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes ist die Produktion relativ stark konzentriert. Allein auf die Herstellung von Nahrungsmitteln entfällt ein Drittel der gesamten Wertschöpfung (Tabelle 3). Bedeutend sind ebenfalls

die Verarbeitung von Holz, die Papierherstellung und die Druckereien sowie die Produktion von Waren aus Kunststoff, Glas und Keramik. Bei all dem handelt es sich eher um einfache Güter, die üblicherweise vor allem regional gehandelt werden. Von erheblicher Relevanz ist die Mineralölverarbeitung, von deren Produktion ein nicht geringer Teil exportiert wird.²⁰ Eine nur sehr geringe Bedeutung hat dagegen die Produktion von Investitionsgütern.

Ein Blick auf die umsatzstärksten Waren zeigt noch deutlicher, dass das verarbeitende Gewerbe Griechenlands stark auf den Binnenmarkt ausgerichtet ist. Eine große Bedeutung haben Erfrischungsgetränke, Zigaretten, Käseerzeugnisse, Milch und Milchprodukte, Wurstwaren, Obstprodukte, Backwaren, Druckerzeugnisse

¹⁸ Zur De-Industrialisierung in Frankreich vgl. Chatillon, M.A. (Berichterstat-ter) (2011): Rapport D'information fait au nom de la mission commune d'information (1) sur la désindustrialisation des territoires, Sénat, Session ordinaire de 2010–2011, Nr. 408.

¹⁹ Quellen der Daten für Griechenland: Eurostat, für die Bundesländer: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

²⁰ Nach dem Geschäftsbericht der marktbestimmenden Hellenic Petroleum von 2009 gingen von der gesamten produzierten Menge von 14,9 Millionen Tonnen 3,8 Millionen in den Transitmarkt und 2,3 Millionen in den Export.

Tabelle 2

Anteil ausgewählter Wirtschaftszweige an der gesamten Bruttowertschöpfung in Ländern der EU

In Prozent

	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Verarbeitendes Gewerbe/ Herstellung von Waren	Gast-gewerbe	Programmierungs-tätigkeiten, Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie	Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung	Forschung und Entwicklung
	2010			2009		
EU	1,7	14,9	3,1	1,8	1,4	0,5
Belgien	0,7		1,7	1,7	1,2	0,3
Tschechien	1,7	23,3	1,9	2,1	1,7	0,3
Dänemark	1,3	11,5	1,4	2,1	1,8	0,6
Deutschland	0,8	20,9	1,6	1,7	1,4	0,4
Estland	3,3	16,4	1,1	1,9	1,3	0,6
Irland	1,7	25,8	2,1	1,4		0,1
Griechenland	3,1	10,0	6,8	0,4	0,9	0,3
Spanien	2,6	12,9	7,2	1,2	1,3	0,1
Frankreich	1,7	10,0	2,6	2,2	1,6	1,0
Italien	1,9	16,0	4,1	1,6	0,9	0,6
Zypern	2,4	6,4				
Lettland	4,5	13,4	1,5	1,4	1,3	0,2
Litauen	3,3	18,8	1,4	0,8	1,0	0,3
Ungarn	3,8	22,3	1,5	1,8	1,2	0,4
Malta	1,8	13,5				
Niederlande	1,8	12,3	1,7	2,2	1,5	0,4
Österreich	1,5	17,5	4,9	1,4	1,3	0,2
Polen	3,8	16,8	1,2			
Portugal	2,2	12,7	5,0 ¹	1,0	0,9	0,4
Rumänien	6,7	22,0	1,9 ¹	1,0	1,0	0,3
Slowenien	2,5	19,4	2,2	1,5	2,1	0,6
Slowakei	3,1	23,6	1,1	1,8	1,2	0,3
Finnland	3,0	18,0	1,7	2,2	1,7	0,6
Schweden	1,8	15,8	1,5 ¹	2,7		
Großbritannien	0,6	10,0				

¹ Angaben für 2009.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

(dabei vor allem Zeitungen und Zeitschriften), Zement, Betonprodukte und andere baunahe Erzeugnisse (etwa aus Holz, Kunststoff und Metall) sowie Verpackungen (aus Papier oder aus Kunststoff). Dem Absatzgebiet nicht eindeutig zuzuordnen sind diverse Aluminiumerzeugnisse (einschließlich Getränkedosen), deren Produktion sich in Griechenland wegen der Fundstätten von Bauxit anbietet. Es gibt noch Reste von Schiffsbau (insbesondere von Schiffsreparaturen) – eine Branche, die überall in Europa das Nachsehen gegenüber der Konkurrenz aus Asien hat. Zudem findet sich in Griechenland eine Reihe von Pharmaproduzenten, groß ist deren Umsatzvolumen insgesamt aber nicht.²¹

Vergleicht man die Branchen- und Produktionsstruktur mit denen der Importeure, so haben die Einfuhren größtenteils komplementären Charakter – die importierten Güter stehen nur wenig in Konkurrenz zu den in Griechenland erzeugten.

Besonders auffällig ist die kleinteilige Betriebsstruktur. Fast die Hälfte aller Erwerbstätigen des verarbeitenden Gewerbes arbeitet in Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten (Tabelle 5).²² In allen anderen Ländern der EU ist die Bedeutung der Kleinstbetriebe viel geringer. Größere Betriebe finden sich dagegen in Griechenland kaum, dort stellen die Betriebe mit 250 und mehr

²¹ Im Jahr 2009 belief sich der Umsatz der gesamten Pharmaproduktion in Griechenland nach Eurostat auf knapp 900 Millionen Euro; zum Vergleich: In Sachsen-Anhalt waren es im selben Jahr 1,2 Milliarden Euro (Statistisches Amt Sachsen-Anhalt).

²² Die aktuell vorliegenden Daten reichen nur bis zum Jahr 2007, sie dürften aber für die Untersuchung hier hinreichend sein, da sich eine Größenstruktur in der Regel nur langsam ändert.

Tabelle 3

Struktur der Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe 2010
In Prozent

Herstellung beziehungsweise Erzeugung von ...	Griechenland	EU
Nahrungsmitteln; Getränken, Tabak	33,3	13,7
Textilien, Bekleidung, Leder, Lederwaren	4,7	4,1
Holz und Papier, Druckerzeugnissen	10,3	7,3
Mineralöl	10,5	1,2
Chemischen Erzeugnissen (ohne Mineralöl etc.)	4,3	6,9
Pharmazeutischen Erzeugnissen	5,6	4,6
Gummi- und Kunststoffwaren, Glas, Keramik, Steinen und Erden	8,0	9,0
Metall, Metallerzeugnissen	12,5	14,2
Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen, optischen Erzeugnissen	0,6	4,4
Elektrischen Ausrüstungen	2,5	5,4
Maschinen	2,0	10,9
Kraftwagen und -teilen; sonstigen Fahrzeugen	1,9	9,4
Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, Spielwaren; Reparaturen	3,8	9,0
Insgesamt	100	100

Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

Ein Drittel der griechischen Wertschöpfung kommt aus der Lebensmittelproduktion.

Tabelle 4

In Griechenland hergestellte Industriegüter¹ mit dem höchsten Umsatz 2009

In Millionen Euro

Rang	Prodcom-Code	Warengruppe	Umsatz
1	110	Getränke	1 436,6
2	105	Milch und Milcherzeugnisse	1 428,8
3	244	Aluminium- und Kupfererzeugnisse	1 034,7
4	235	Zement, Kalk, gebrannter Gips	949,7
5	212	Medikamente	886,2
6	103	Produkte der Obst- und Gemüseverarbeitung	868,5
7	222	Kunststoffprodukte	763,2
8	108	Zucker, Süßwaren, Kakao, Kaffee, Fertiggerichte	712,0
9	107	Backwaren, Teigwaren	700,4
10	241	Eisen, Eisenerzeugnisse	688,7
11	181	Druckerzeugnisse	646,6
12	251	Metallkonstruktionen, Ausbauelemente aus Metall	638,4
13	236	Bauerzeugnisse aus Beton, Kalksandstein, Gips	609,4
14	101	Produkte der Fleischverarbeitung	608,5
15	120	Zigaretten, Tabak	480,4
16	106	Mehl, andere Mahl- und Schälerzeugnisse, Stärke	453,8
17	172	Produkte der Papier- und Pappeverarbeitung	426,0
18	204	Seife, Reinigungsmittel, Körperpflegemittel	351,1
19	331	Reparaturen (von Schiffen, Booten, Geräten)	349,8
20	104	Nahrungsfette und -öle, Margarine	341,1

¹ Ohne solche Güter, deren Umsätze wegen kleiner Fallzahl (weniger als drei) der sie produzierenden Betriebe der Geheimhaltung unterliegen.

Quellen: Statistisches Amt Griechenlands; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

Mit Getränken und Milchprodukten wird mit Abstand der meiste Umsatz erzielt.

Beschäftigten lediglich ein Fünftel aller Arbeitsplätze. Das verweist ebenfalls darauf, dass die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes in Griechenland stark auf den Binnenmarkt ausgerichtet sind, denn generell haben Kleinbetriebe eher einen räumlich beschränkten Absatzradius und oft auch nicht die Fähigkeiten, um im Auslandsgeschäft tätig zu sein.

Starke Bedeutung des Tourismus

Die amtlichen Daten geben keine direkten Auskünfte über die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismusgewerbes. Das hängt damit zusammen, dass eine Reihe von Wirtschaftszweigen in den Fremdenverkehr eingebunden ist, aber nicht ermittelt wird, welcher Teil der Leistungen auf den Tourismus entfällt. Zu den Branchen, die touristische Leistungen erbringen, gehören etwa Teile des Verkehrsgewerbes oder der Gesundheitswirtschaft. Auch der Einzelhandel zieht davon Nutzen. Am einfachsten ist es noch, die statistischen Informationen über das Gastgewerbe als Indikator für den Tourismus zu verwenden, wenngleich so nur ein Teil der darauf entfallenden Leistung erfasst wird und ein Teil der Leistungen dieses Wirtschaftszweiges der Binnen-nachfrage zuzurechnen ist.

Das Gastgewerbe trug 2010 in Griechenland knapp sieben Prozent zur gesamten Wertschöpfung bei; das ist mehr als doppelt so viel wie im EU-Durchschnitt. Von denjenigen Staaten, von denen Informationen vorliegen, ist besagter Anteil nur in Spanien höher. Rund drei Viertel der Leistung des Gastgewerbes entfallen wohl auf den Auslandstourismus, nimmt man den Anteil der Übernachtungen auswärtiger Gäste an allen Übernachtungen in Beherbergungsstätten zum Maßstab. Das Gastgewerbe ist aber nur ein Teil der Tourismusindustrie; in Deutschland erbringt es etwa 40 Prozent der Fremdenverkehrsleistungen für Gäste aus dem Ausland.²³ Überträgt man diesen Anteil auf Griechenland, dann macht dort der Auslandstourismus ein Zehntel bis ein Achtel der Wertschöpfung aus. Er ist für die gesamte griechische Wirtschaft somit etwas bedeutender als das verarbeitende Gewerbe – aber viel bedeutender mit Blick auf die Exportbasis, da die Produktion des verarbeitenden Gewerbes zum allergrößten Teil auf den Inlandsabsatz ausgerichtet ist.

Der Auslandstourismus ist in erheblichem Maße konjunkturabhängig. So hat die Finanzkrise – gemessen an der Zahl der Übernachtungen – in wichtigen Tourismusländern Europas das Geschäft beeinträchtigt (Ta-

²³ Pavel, F. (2012): Wirtschaftsfaktor Tourismus. Ein modulares Tourismus-Satellitenkonto (TSA) zur Berechnung der Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte der Tourismuswirtschaft in Deutschland. Berlin.

belle 6), im konjunkturellen Aufschwung davor gab es dagegen meist kräftige Zuwächse. Inzwischen hat der Auslandstourismus wieder angezogen – auch in Griechenland. Zudem gibt es konjunkturunabhängige Entwicklungen, die von den Präferenzen der Gäste bestimmt werden: Manche Zielgebiete wie Spanien haben in der vergangenen Dekade an Attraktivität für Besucher aus dem Ausland verloren, andere haben zusätzlich Gäste anziehen können – wie Italien. Hinsichtlich Griechenlands ist ebenfalls ein Aufwärtstrend zu beobachten, stark ausgeprägt ist er aber nicht.

Der Tourismus wächst dem Trend nach weltweit, in Europa aber unterdurchschnittlich.²⁴ Beim Tourismus im Mittelmeerraum müssen Länder der Eurozone wie Griechenland mit Staaten außerhalb (Kroatien, Nordafrika,) und innerhalb der EU (Bulgarien) konkurrieren, die ihre Leistungen günstiger anbieten können, und die es über eine kräftige Ausweitung der Kapazitäten geschafft haben, Marktanteile zu gewinnen – wie die Türkei.²⁵

Der Auslandstourismus in Griechenland ist außerordentlich stark von der Saison beeinflusst – was eine geringe Kapazitätsauslastung und relativ hohe Kosten nach sich zieht. So waren in den Sommermonaten Juli bis September die Zahlen der Übernachtungen von ausländischen Gästen mehr als 30mal so hoch wie in den Monaten Dezember bis Februar.²⁶ In anderen Feriengebieten etwa Nordeuropas und wahrscheinlich auch in Übersee gibt es nicht so starke saisonale Schwankungen. In Italien beträgt das entsprechende Verhältnis 4 zu 1, in Spanien und Portugal sind es jeweils 3 zu 1.

Die Arbeitskosten spielen im Gastgewerbe Griechenlands eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Im Jahr 2010 belief sich der Anteil der Arbeitsentgelte an der Bruttowertschöpfung des Gastgewerbes auf ein Sechstel, in Spanien war es ein Drittel und in Italien fast die Hälfte. Das hängt nur zum Teil mit der Höhe der Löhne zusammen. In Italien betrugen laut Eurostat die Arbeitskosten im Gastgewerbe 2008, dem Jahr, für das die zeitnahesten Informationen vorliegen, 15,76 Euro je Stunde, in Spanien 12,83 Euro und in Griechenland 11,39 Euro – beispielsweise in Portugal aber nur 8,49 Euro, in der Türkei 4,00 Euro und in Bulgarien gar nur 1,55 Euro. Der geringe Anteil der Arbeitskosten in Griechenland rührt vor allem aber daher, dass relativ viele Selbständige im Gastgewerbe tätig sind. Hier betrug 2010 ihr Anteil an allen im Gastgewerbe Beschäftigten die Hälfte.

²⁴ Vgl. UNWTO (2012): Tourism Barometer. Statistical Annex. Nr. 10, Januar 2012.

²⁵ Republic of Turkey Prime Minister, Investment Support and Promotion Agency of Turkey (2010): Turkish Tourism Industry Report.

²⁶ Berechnet anhand der Daten von Eurostat. In Österreich beispielsweise beträgt das Verhältnis 1 zu 1.

Tabelle 5

Verteilung der Erwerbstätigen im verarbeitenden Gewerbe auf Betriebsgrößenklassen 2007

Anteile in Prozent

	Betriebe mit ... Beschäftigten				
	1 bis 9	10 bis 19	20 bis 49	50 bis 249	250 und mehr
Griechenland	46	4	9	20	21
Zypern	32	14	17	23	13
Italien	25	15	16	21	22
Portugal	21	12	19	29	18
Spanien	18	11	20	24	27
Polen	18	4	9	28	42
Niederlande	16	9	15	28	32
Ungarn	14	7	11	25	43
Slowenien	13	5	9	27	46
Tschechien	13	6	10	27	44
Frankreich	12	7	12	22	47
Belgien	12	6	13	24	45
Großbritannien	11	7	12	26	43
Schweden	11	6	10	23	50
Österreich	10	7	11	26	46
Lettland	10	9	17	38	27
Estland	10	8	17	38	27
Bulgarien	10	7	15	35	33
Litauen	10	8	15	35	33
Finnland	9	6	10	24	51
Rumänien	8	6	12	29	46
Dänemark	8	6	12	28	46
Deutschland	7	8	7	25	53
Irland	6	6	13	30	45
Luxemburg	5	5	8	23	60
Slowakei	5	5	8	26	56

Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

In Griechenland ist das verarbeitende Gewerbe stark durch Kleinstbetriebe geprägt.

te – in der gesamten EU war es ein Sechstel, in Italien ein Drittel und in Spanien ein Viertel. Die Preise hängen also auch stark von den Selbständigeneinkommen und den Kosten für die Gebäude ab.

Nur wenig an hochwertigen unternehmensnahen Dienstleistungen

Ein weiterer Teil der Exportbasis sind manche unternehmensnahen Dienste – hierzu zählen Beratungs- und Ingenieurleistungen, die über die Landesgrenzen verkauft werden, die Erstellung von Software oder die kommerzielle Forschung und Entwicklung. Es geht um im Wesentlichen um hochwertige Güter. In Griechenland trugen 2010 die Ingenieurbüros 0,6 Prozent und die Forschungs- und Entwicklungsunternehmen 0,3 Prozent zur Bruttowertschöpfung bei – was im internationalen Vergleich sehr wenig ist. Die verfügbaren Statis-

Tabelle 6

Übernachtungen von Nichtinländern in Beherbergungsbetrieben

	Griechenland	Spanien	Italien	Portugal	Frankreich	Österreich	Deutschland
	Millionen						
2000	47,0	233,9	140,4	25,8	108,8	64,5	42,4
2001	42,5	231,4	146,7	25,2	110,3	65,5	40,6
2002	41,0	220,7	145,6	25,1	113,2	67,3	40,4
2003	40,4	217,9	139,7	24,9	103,7	68,2	41,6
2004	38,8	209,1	141,2	24,6	104,2	68,3	45,4
2005	40,7	209,5	148,3	25,4	108,0	69,7	48,2
2006	43,1	224,5	156,9	26,8	105,9	70,0	52,9
2007	48,1	225,5	163,5	28,7	108,6	71,5	54,5
2008	48,0	223,8	161,8	28,1	107,0	74,7	56,2
2009	46,7	200,6	159,5	25,0	98,7	72,2	54,1
2010	49,0	213,3	165,2	25,4	120,4	66,8	59,7
	2000 = 100						
2001	90	99	104	98	101	102	96
2002	87	94	104	97	104	104	95
2003	86	93	99	96	95	106	98
2004	83	89	101	95	96	106	107
2005	87	90	106	98	99	108	114
2006	92	96	112	104	97	109	125
2007	102	96	116	111	100	111	128
2008	102	96	115	109	98	116	133
2009	99	86	114	97	91	112	128
2010	104	91	118	98	111	104	141

Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

Der Tourismus in Griechenland hat sich 2010 wieder etwas belebt.

tiken geben für Griechenland keine Auskünfte über den Absatz dieser Branchen in regionaler Hinsicht. In Deutschland kommen die Ingenieurbüros auf einen Exportanteil (Umsatz mit Auftraggebern mit Sitz im Ausland im Jahr 2009) von einem Sechstel, die kommerziellen Forschungs- und Entwicklungsunternehmen auf einen Exportanteil von einem Fünftel.²⁷ Selbst wenn dieselben Exportquoten wie in Deutschland erzielt würden, wäre in Griechenland die Bedeutung dieser Wirtschaftszweige für den Außenhandel nur sehr klein. Da aber etwa Ingenieurleistungen nicht selten mit Warenlieferungen der Industrie (etwa im Anlagenbau) verbunden sind, ist von einer kleinen Exportquote in Griechenland auszugehen. Auch Forschungsleistungen sind häufig an die Nachfrage nach Industriegütern gekoppelt. In ebenfalls nur geringem Maße finden sich in Griechenland Softwareproduktionen und andere Dienste der Informationstechnik.

Sehr kleinteilige Betriebsstruktur

Im internationalen Wettbewerb spielen Economies of Scale eine erhebliche Rolle, da im Allgemeinen mit der Größe der Produktion sinkende Grenzkosten einhergehen. Volkswirtschaften, in denen kleine Betriebe ein großes Gewicht haben, sind daher grundsätzlich im Nachteil – sofern in der Folge einer Gründungswelle der Wachstumsprozess angestoßen wird – was aber in Griechenland nicht der Fall ist. Hier ist die Betriebsstruktur Ausdruck einer allmählichen Entwicklung.

Wie schon gezeigt, haben Kleinstbetriebe im griechischen verarbeitenden Gewerbe eine außerordentlich große Bedeutung. Wie sich am Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen ersehen lässt, zieht sich dieses Phänomen durch weite Teile der Volkswirtschaft in Griechenland. So betrug 2010 besagter Anteil der Selbständigen (einschließlich mithelfender Familienangehöriger) an allen Erwerbstätigen 30 Prozent (Abbildung 5),²⁸ die öffentliche Verwaltung

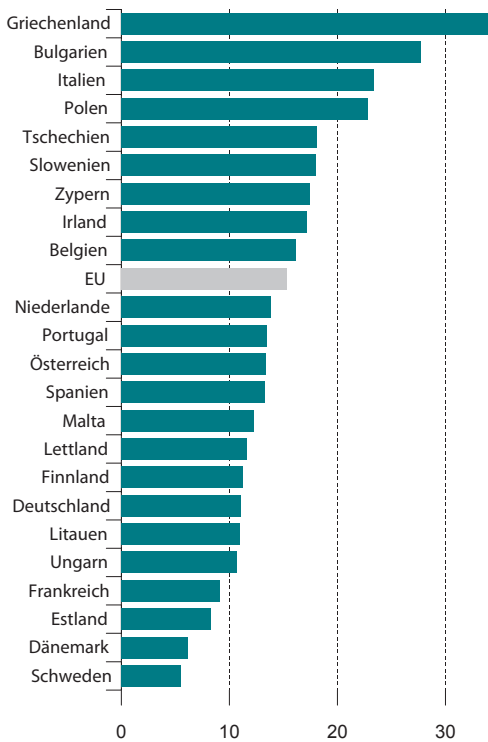
²⁷ Statistisches Bundesamt (2009): Dienstleistungen. Strukturerhebungen im Dienstleistungsbereich. Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen 2009, Fachserie 9, Reihe 4.4.

²⁸ Der Anteil hat in der letzten Dekade abgenommen, im Jahr 2000 waren es zwei Prozentpunkte mehr.

Abbildung 5

Selbständigenquote¹ aller Erwerbstätigen 2010

Anteile in Prozent

¹ Einschließlich mithelfender Familienangehöriger.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

Griechenland hat einen weit überdurchschnittlichen Anteil Selbständiger an allen Erwerbstätigen.

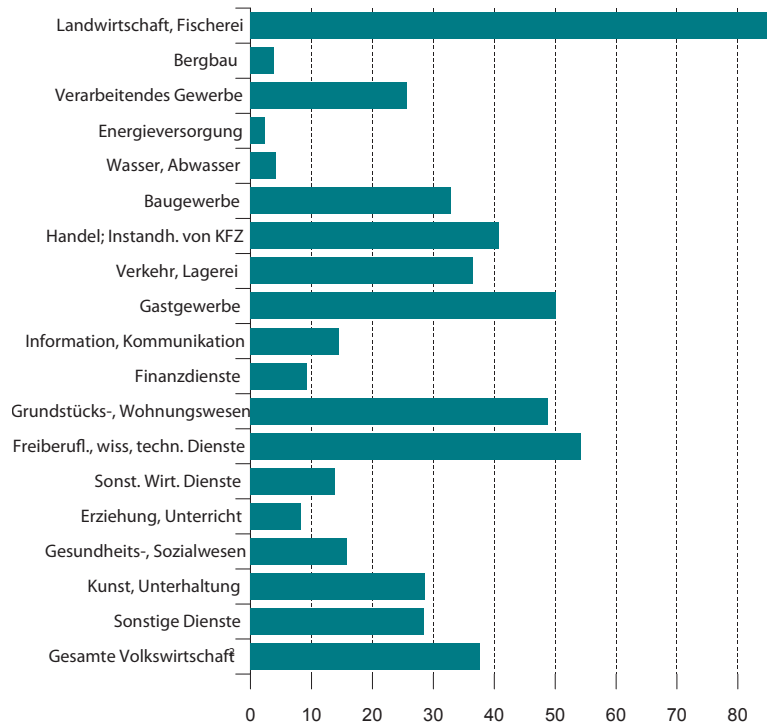
ausgeklammert waren es sogar fast 40 Prozent (Abbildung 6). Eine solche Relation findet sich ansonsten nirgendwo in der EU, in allen Mitgliedsländern ist die Selbständigenquote viel geringer. Und es lässt sich zeigen, dass ein hoher Selbständigenanteil generell ein Indiz für wirtschaftliche Rückständigkeit ist. So gibt es eine, wenngleich nicht starke negative Korrelation zwischen der Höhe des Selbständigenanteils und der Wirtschaftsleistung je Einwohner unter den Ländern der EU.²⁹

Besonders hoch sind die Selbständigenquoten in der Landwirtschaft und der Fischerei, im Gastgewerbe, bei

Abbildung 6

Selbständigenquote¹ aller Erwerbstätigen in ausgewählten Wirtschaftszweigen in Griechenland 2010

Anteile in Prozent

¹ Einschließlich mithelfender Familienangehöriger.² Ohne öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung, Verteidigung.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

Selbständige sind besonders häufig in der Landwirtschaft und im Gastgewerbe zu finden.

den freiberuflichen sowie wissenschaftlichen und technischen Diensten, im Handel und im Verkehrsgewerbe. Im Baugewerbe ist die Quote geringer, aber hier kommt immerhin schon auf zwei Arbeitnehmer ein Selbständiger. Selbst im verarbeitenden Gewerbe beträgt die Relation noch drei zu eins. Wie nicht anders zu erwarten gibt es bei der Energie- und Wasserversorgung kaum Selbständige.

Fazit

Griechenland lebt seit Jahren über seine wirtschaftlichen Verhältnisse. Der Güterverbrauch überstieg die wirtschaftliche Leistung bei Weitem. Zu dieser Entwicklung kam es nicht erst mit dem Beitritt zur Eurozone, vielmehr bildeten sich schon seit mindestens Mitte der 90er Jahre große Außenhandelsdefizite – so die früher veröffentlichten amtlichen Daten des griechischen

²⁹ Brenke, K. (2012): Solo-Selbständige in Deutschland – Strukturen und Erwerbsverläufe. Untersuchung für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (in Vorbereitung).

Statistischen Amtes.³⁰ Der Beitritt zum Euro hat die exzessive Güterverwendung lediglich beschleunigt, denn die für Griechenland viel zu lockere Geldpolitik und die großzügige Kreditvergabe der Banken haben Anreize für eine kräftige Ausweitung des privaten und staatlichen Konsums gesetzt. Offenkundig war der Staat der Kanal, über den das Geld aus dem Ausland zufloss, das dann weiterverteilt wurde. Als dann Ende 2009 offenkundig wurde, dass die Schulden der öffentlichen Hand viel höher waren als zwischenzeitlich angegeben, verloren die Akteure auf den Kapitalmärkten das Vertrauen in den griechischen Staat. Das war aber nur der Anlass. Irgendwann in nicht allzu ferner Zukunft wäre das Fass ohnehin übergelaufen. Die Staaten der Eurozone sowie internationale Institutionen sind inzwischen auf dem Weg, faktisch die alleinigen Gläubiger Griechenlands zu werden – abgesehen von den Krediten privater Geldgeber, die nach dem Schuldenschnitt sehr langfristig gebunden sind. Auf dem Kapitalmarkt kann sich das Land derzeit und auch wohl auch auf mittlere Sicht nicht refinanzieren.

Das wirft die Frage auf, warum Griechenland überhaupt so lange Kredit gewährt wurde. Zum einen wird eine Rolle gespielt haben, dass mit dem Beitritt zur Eurozone für die Kreditgeber das Risiko der Abwertung der Landeswährung und damit auch der Staatsschulden entfiel. Zum anderen glaubte man, wie schon so oft in der Geschichte, nicht daran, dass es zu einem Staatsbankrott kommen könnte – insbesondere nicht in Europa.

Auch in der aktuellen Krise verschuldet Griechenland sich weiter im Ausland, denn es wird immer noch mehr an Gütern für den Konsum und für Investitionen verwendet, als Güter produziert werden, obwohl der Verbrauch schon stark eingeschränkt wurde. Würde man ihn zusätzlich herunterschrauben, würde die Produktion, die im Falle Griechenlands besonders stark auf die Binnennachfrage ausgerichtet ist, ebenfalls beeinträchtigt und die Volkswirtschaft noch mehr in den Abwärtsstrudel gezogen. Deshalb sollten Maßnahmen zur Konsolidierung der Staatskassen allerdings nicht auf die lange Bank geschoben werden. Dazu gehören der Aufbau einer effektiveren Verwaltung und einer wirksamen Besteuerung sowie die Privatisierung von Staatseigentum – bei Infrastruktureinrichtungen, soweit es ordnungspolitisch vertretbar ist. Hinzu könnten weitere Steueranhebungen kommen – und zwar solche, die vor allem hohe Einkommen und Vermögen ins Visier nehmen, und deshalb für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage vergleichsweise wenig schäd-

lich sind. Solche Maßnahmen können die Probleme aber nur lindern.

Vor allem kommt es darauf an, die wirtschaftliche Basis zu stärken. Denn Griechenland müsste angesichts der hohen Außenverschuldung nicht nur in die Lage versetzt werden, einen ausgeglichenen Saldo im Außenhandel zu erreichen, sondern mittelfristig sogar Überschüsse, um seine noch verbleibenden Kredite abzutragen. Ökonomen, die behaupten, zu stark gestiegene Löhne in Griechenland, vor allem aber die übermäßige Lohnzurückhaltung in Deutschland, hätten die Wettbewerbsposition der griechischer Produzenten untergraben, erfassen die eigentlichen Probleme nicht. Nicht ganze Volkswirtschaften stehen in Konkurrenz zu anderen, sondern immer nur Teile davon – und Griechenland hat nur wenig an Exportbasis.

Ein wichtiger Teil der Exportbasis Griechenlands ist der Tourismus, und er hat sich, verglichen mit anderen südeuropäischen Ländern, nicht schlecht entwickelt.³¹ Die Löhne spielen in dieser Branche gerade in Griechenland keine herausragende Rolle. Ein Problem ist eher – etwa in Relation zur Türkei – das allgemeine Preisniveau, was wiederum auch vom Wechselkurs abhängt. Da eine massive Lohnsenkung kaum möglich ist, kann man das Preisniveau allenfalls durch eine Abwertung der Währung drücken. Dem Tourismus in Griechenland könnten weitere Maßnahmen zur Saisonverlängerung (Ausbau des Gesundheitstourismus) helfen, diese erfordern aber hohe Investitionen. Die wesentliche Stütze der Exportbasis kann der Tourismus aber wohl kaum sein; bei einigen wenigen Regionen innerhalb des Landes mag es anders sein. Überdies hat Griechenland wenig an attraktiven Zielen für den Städtetourismus vorzuweisen.

Ausgesprochen schwach ist die industrielle Basis, und die Produktion des verarbeitenden Gewerbes ist vor allem auf den inländischen Absatzmarkt orientiert. Eine kleine Industrie ist freilich immer besonders stark auf den Nahabsatz ausgerichtet, weil überall auf der Welt in einem bestimmten Maß in räumlicher Nähe produzierte Güter (verderbliche Lebensmittel, Tageszeitungen oder transportkostenintensive Waren wie Bontenteile) nachgefragt werden. Der Warenhandel Griechenlands etwa mit Deutschland zeigt deutlich einen komplementären Charakter. Und weil daher wenig an gegenseitiger Konkurrenz besteht, konnte die schwache Lohnentwicklung in Deutschland auch nicht die Automobilindustrie in Griechenland unter Druck set-

³⁰ Die am weitesten zurückliegenden Daten waren für das Jahr 1995 aufzufinden; damals belief sich das Leistungsbilanzdefizit auf reichlich sieben Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

³¹ Flassbeck, H. Spieker, F. (2009): Die griechische Krise hat deutsche Wurzeln. In: Financial Times Deutschland vom 11.12.2009; Horn, G.A., Lindner, F., Niechoj, T., a. a. O.

zen, denn sie gibt es gar nicht. Und ebenso wenig haben die Verbraucher auf in der Bundesrepublik hergestelltes Olivenöl zurückgegriffen. Lediglich die schwache Entwicklung der Masseneinkommen in Deutschland und die dadurch gedämpfte Konsumnachfrage mag Griechenland getroffen haben. Probleme hat die Lohnentwicklung in Deutschland vor allem solchen Ländern bereitet, die in einer substitutiven Handelsbeziehung mit der Bundesrepublik stehen – also Staaten, die ähnliche Güter produzieren wie solche, die in Deutschland für den Export hergestellt werden.

Griechenland benötigt eine Verbreiterung der industriellen Basis. Wie sich im Falle der neuen Bundesländer gezeigt hat, ist dieses Ziel nur in längerer Frist zu erreichen und der Weg dahin mit enorm hohen Kosten verbunden. Vergleichbare Finanzmittel stehen aber nicht zur Verfügung. Wollte man sie im Rahmen der EU mobilisieren, würden auch andere Länder entsprechende Hilfen verlangen – zumal die einseitige Förderung der griechischen Wirtschaft zu Wettbewerbsnachteilen in anderen Regionen führen würde. Ein Vergleich mit Ostdeutschland ist insofern unzulässig, da es dort um eine Re-Industrialisierung ging, in Griechenland dagegen müsste erst einmal die Industrialisierung vorangetrieben werden. Die neuen Bundesländer – jedenfalls große Teile des Gebietes – verfügten bereits über eine industrielle Tradition und damit über verbreitetes Wissen, ein großes, industriell qualifiziertes Arbeitskräftepotential und industriennahe Infrastruktur, etwa in den Hochschulen. Die griechische Wirtschaft kann wenig Vergleichbares vorweisen. Das verarbeitende Gewerbe wie auch andere Wirtschaftszweige sind in sehr

starkem Maße von Kleinbetrieben geprägt. Die Beschäftigungsstruktur mit einem hohen Anteil an Selbständigen entspricht der eines Schwellenlandes. Die Voraussetzungen für die erforderliche Industrialisierung sind also nicht gerade gut.

Im Durchschnitt der letzten Dekade flossen Griechenland per Saldo im Rahmen der EU Mittel zu, die sich auf reichlich zwei Prozent der Wirtschaftsleistung beliefen. Sie wurden im Rahmen von Programmen gewährt, die – in regionaler wie sozialer Hinsicht – vor allem verteilungspolitisch oder – mit Blick auf einzelne Branchen – eher strukturkonservierend ausgerichtet sind. Wie sich inzwischen aber gezeigt hat, brauchen Griechenland wie einige andere Länder vorrangig aber eine Wachstumspolitik.

Griechenland wird wohl lange Zeit ein Sorgenkind in Europa bleiben. Einerseits lastet auf dem Land eine enorme Schuldenlast, die rasch abgebaut werden müsste, andererseits bedarf es einer Verbreiterung desjenigen Teils der wirtschaftlichen Basis, der die Position in der internationalen Arbeitsteilung stärkt – was aber nur in einem langwierigem Prozess erreicht werden kann. Helfen könnte gewiss eine deutliche Senkung des Kosten- und Preisniveaus in Griechenland im Vergleich zu anderen Staaten. Auf jeden Fall ist ein tragfähiges Wachstumskonzept für Griechenland erforderlich. Das zu entwickeln und umzusetzen kann nur die Aufgabe der nationalen Regierung sein. Die internationale Gemeinschaft wird mehr und mehr der alleinige Gläubiger werden, und Griechenland wird noch längere Zeit am Tropf hängen und laufende Hilfen benötigen.

Karl Brenke ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im DIW Berlin | kbrenke@web.de

JEL: F14, F15

Keywords: Greece, economic structures and problems



Karl Brenke ist
Wissenschaftlicher Mitarbeiter im
Vorstand des DIW Berlin.

SECHS FRAGEN AN KARL BRENKE

»Eine Exportbasis ist kaum vorhanden«

1. Herr Brenke, Griechenland ist mit 145 Prozent des Bruttoinlandsproduktes verschuldet. Andere Staaten sind ähnlich oder zum Teil sogar noch höher verschuldet, aber immer noch zahlungsfähig. Warum sind die Probleme in Griechenland größer? Die Höhe der Schuld sagt ja erst einmal gar nichts. Worauf es ankommt ist, dass die potentiellen Gläubiger das Gefühl haben, dass sie ihre Kredite auch zurückbekommen. Im Falle Griechenlands ist dieser Glaube wohl dahin. Das hängt auch damit zusammen, dass Griechenland getrickst und getäuscht hat. Vor allen Dingen aber hängt das damit zusammen, dass Griechenland nur eine schwache Wirtschaftsbasis hat und keine Aussicht besteht, dass die Schulden regulär zurückgezahlt werden können, und wenn man einem Schuldner wenig zutraut, gibt man ihm auch keine Kredite.
2. Was bringen das effizientere Eintreiben von Steuern, also die Erhöhung der Staatseinnahmen und auch die geforderten Sparmaßnahmen? Griechenland hat beim Eintreiben der Steuern in der Vergangenheit ziemlich geschludert. Man hatte keine effektiven Apparate, und das gilt auch für andere Bereiche der staatlichen Verwaltung. Hier müssen Strukturen grundsätzlich reformiert und zum Teil sogar erst einmal aufgebaut werden. Der Staat braucht ein Fundament, wie man das für ein Land der Europäischen Union erwarten kann. Wenn man jetzt verstärkt Steuern eintreibt, wird man die Einnahmen des Landes zwar erhöhen können. Damit wird man die Probleme allerdings nur mildern, denn das Problem in Griechenland ist nicht nur die säumige Steuerzahlung, sondern dass man gemessen an der Wirtschaftsleistung weit über die Verhältnisse gelebt hat.
3. Wie ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Griechenlands einzuschätzen? Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Griechenlands ist gering. Das große Problem ist vor allem, dass eine Exportbasis kaum vorhanden ist. Das trägt dazu bei, dass man kaum Einkommen im

Handel und im Wirtschaftsverkehr mit anderen Ländern generiert. Zudem ist die griechische Wirtschaft stark auf den Binnenmarkt ausgerichtet. Ein starkes Standbein ist noch der Tourismus, aber der wird nicht das ganze Land tragen können. Ganz schwach steht die Industrie da. Hier haben wir pro Kopf weniger an Wirtschaftsleistung als in Mecklenburg-Vorpommern, dem schwächsten deutschen Bundesland. Hinzu kommt, dass die griechische Wirtschaft sehr kleinteilig organisiert ist. Schon auf zwei Arbeitnehmer kommt ein Selbständiger. Das ist eher eine Struktur, die wir von Schwellenländern kennen.

4. Wie könnte die wirtschaftliche Basis Griechenlands nachhaltig gestärkt werden? In Griechenland fehlen zum Teil die Voraussetzungen für einen starken wirtschaftlichen Neuaufbau, auch weil man an den Euro gebunden ist. Man ist hier gefesselt, man kann die Wechselkurse nicht selbst bestimmen, und man kann keine eigenständige Handelspolitik betreiben. Das macht es sehr schwer. Was Griechenland braucht, ist eine starke Wachstumspolitik und weniger eine Verteilungspolitik, wie sie in den letzten Jahrzehnten in Griechenland sehr stark betrieben wurde.
5. Wäre Griechenland ohne den Euro besser dran? Was die Entwicklung einzelner Bereiche angeht, durchaus.
6. Griechenland hat jahrelang über seine Verhältnisse gelebt, doch auch in der aktuellen Krise verschuldet es sich weiter im Ausland. Wird damit nicht Öl ins Feuer gegossen? Griechenland muss mit den Ausgaben runter und muss vor allem den privaten und staatlichen Verbrauch reduzieren. Das hat natürlich bei einer Wirtschaft, die sehr stark auf den Inlandsmarkt ausgerichtet ist, wieder negative Rückwirkungen, wie das Sinken der wirtschaftlichen Produktion. Das bedeutet, dass die Steuereinnahmen sinken und dass der Staat mehr für soziale Maßnahmen wie zum Beispiel Arbeitslosenunterstützung ausgeben muss. Das ist eine sehr schwierige Situation.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden
Sie auf www.diw.de/interview

Wie können Ziele der EU und regionale Strategien verbunden werden?

Von Anne Schopp

Auf den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung entfällt rund ein Fünftel des gesamten EU-Haushalts. Am Beispiel Deutschlands wird hier untersucht, inwieweit es beim Einsatz der Mittel gelingt, sowohl die strategischen Ziele der Europäischen Kommission als auch Prioritäten der Empfängerregionen – Bundesländer – zum Tragen kommen zu lassen. Die Ergebnisse zeigen, dass die auf sieben Jahre angelegten Förderperioden – aktuell von 2007 bis 2013 – die Bundesländer dabei unterstützen, langfristige Strategien der Regionalentwicklung zu verfolgen und dabei auch europäische Ziele zu berücksichtigen. Allerdings besteht in Bezug auf die Integration von europäischen und regionalen Zielen Verbesserungsbedarf.

Der zurzeit diskutierte Vorschlag der EU-Kommission zum künftigen EU-Finanzrahmen 2014 bis 2020 strebt eine engere Verbindung der „Europa 2020“-Strategie mit regionalen Förderschwerpunkten an. Hier bedarf es jedoch weiterer Konkretisierungen. So hängt die effektive Verfolgung der EU-Energie- und Klimaziele innerhalb des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung auch davon ab, ob es klare Kriterien gibt, die festlegen, welche Förderung tatsächlich zur Steigerung von Energieeffizienz und zum Ausbau erneuerbarer Energien beiträgt.

Im Juni 2011 legte die EU-Kommission Vorschläge zur Ausgestaltung des siebenjährigen EU-Finanzrahmens 2014–2020 vor.¹ Sie beabsichtigt, den nächsten EU-Haushalt eng an die Wachstumsstrategie „Europa 2020“, die Nachfolgerin der „Lissabon-Strategie“, zu koppeln (Kasten 1). Ein Fünftel des EU-Haushalts 2014–2020 ist nach der neuen Strategie für Energie- und Klimaziele vorgesehen.

Der EU-Haushalt 2014–2020 soll sich laut Vorschlag der EU-Kommission jährlich auf knapp 150 Milliarden Euro (konstante Preise von 2011) belaufen. Einen großen Teil des Gesamthaushalts machen die EU-Fonds aus, die in den Mitgliedstaaten in Form von „Operationellen Programmen“ umgesetzt werden. Auf diese gemeinsam verwalteten Fonds – Kohäsionsfonds, Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) – sollen 42 Prozent des nächsten EU-Haushalts entfallen.²

Inwieweit sich der nächste EU-Haushalt tatsächlich auf die „Europa 2020“-Strategie ausrichten lässt, hängt damit ganz wesentlich davon ab, wie gut es gelingt, die Mittel dieser EU-Fonds in den Mitgliedstaaten entsprechend den Zielen der EU-Strategie einzusetzen. Die Aussichten dafür zu erkunden, ist Gegenstand der vorliegenden Studie.

Insbesondere untersuchen wir,

- wie die EU-Mittel bisher im Rahmen von Operationellen Programmen eingesetzt werden, nachdem sie an die Bundesländer verteilt wurden,
- welche Prozesse und Mechanismen bisher existieren, um EU-Strategien in die Operationellen Programme der Bundesländer in Deutschland zu integrieren,

¹ EU-Kommission (2011a): Ein Haushalt für „Europe 2020“ – Teil I. KOM (2011) 500 endgültig.

² EU-Kommission (2011b): Ein Haushalt für „Europe 2020“ – Teil II: Politikbereiche im Überblick. KOM (2011) 500 endgültig.

Kasten 1

Von „Lissabon“ nach „Europa 2020“

Die zehnjährige Lissabon-Strategie wurde 2000 von den Staats- und Regierungschefs der EU beschlossen mit dem Ziel, Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und sozialen Zusammenhalt voranzubringen.¹ 2005 wurde die Lissabon-Strategie von einer Vielzahl von Zielen auf ihre Kernziele Beschäftigung und Wachstum fokussiert:²

- Steigerung der Beschäftigungsquote auf 70 Prozent
- Erhöhung der Investitionen im Bereich Forschung und Entwicklung auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts

Die Europa-2020-Strategie für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum formuliert die folgenden Ziele:³

1. Beschäftigung

- Steigerung der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75 Prozent

2. Forschung, Entwicklung und Innovation

- Erhöhung der Investitionen in Forschung und Entwicklung und Innovation auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts

3. Klimawandel und Energie

- Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20 Prozent im Vergleich zu 1990
- Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20 Prozent
- Steigerung der Energieeffizienz um 20 Prozent

4. Bildung

- Verringerung der Schulabbrecherquote auf unter zehn Prozent
- Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss auf mindestens 40 Prozent

5. Armut und soziale Ausgrenzung

- Senkung der Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen um mindestens 20 Millionen

Diese EU-Ziele werden in nationale Ziele umgesetzt.

¹ EU Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Sondertagung am 23./24.03.2000, Lissabon.

² EU Kommission (2010): Bewertung der Lissabon-Strategie. SEK (2010) 114 endgültig.

³ EU Rat (2010): Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Tagung am 17.6.2010, EUCO 13/10.

- wie die Vorschläge der EU-Kommission zur Verbindung der „Europa 2020“-Strategie und der Operationellen Programme auf der Basis der bisherigen Erfahrungen zu bewerten sind.

Wir stützen uns dabei auf Erfahrungen der Bundesländer bei der Aufstellung und Umsetzung der Operationellen Programme des EFRE und des ELER, die rund 30 Prozent des EU-Haushalts für 2010 ausmachen (Kasten 2). Es wurden 25 Vertreter der Verwaltungsbehörden, die diese EU-Fonds in den einzelnen Bundesländern umsetzen, befragt.³

Die Ausgestaltung des siebenjährigen EU-Finanzrahmens ist von großem Interesse für Deutschland, das nicht nur der größte Beitragszahler der EU ist (16 Pro-

zent der Gesamteinnahmen der EU), sondern auch ein bedeutender Empfänger von Zahlungen aus dem aktuellen EU-Haushalt (11 Prozent der Ausgaben).⁴ Aus dem EFRE erhielt Deutschland im Jahr 2010 2,3 Milliarden Euro und aus dem ELER 1,3 Milliarden Euro.⁵ Die EU-Fonds spielen vor allem in den neuen Bundesländern eine wichtige Rolle. Einige Bundesländer erhalten mehr als ein Viertel ihrer investiven Mittel aus den Fonds EFRE und ELER (Abbildung 1).⁶

⁴ EU-Kommission (2011c): EU-Haushalt 2010 – Finanzbericht. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2011.

⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007–2013. 19.3.2007. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013. Fassung vom 4.10.2011.

⁶ Zu den investiven Landesmitteln werden hier die Mittel in folgenden Ausgabekategorien des Gruppierungsplans gerechnet: Ausgaben für Baumaßnahmen (7) und Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (8). Nicht berücksichtigt werden: Personalausgaben (4), Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen usw., Ausgaben für den Schuldendienst (5), Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (6), besondere Finanzierungsausgaben (9).

³ Bei der Befragung zu der Aufstellung und Umsetzung der Operationellen Programme handelt es sich um einstündige leitfadengestützte Telefoninterviews. Zusätzlich zu den Verwaltungsbehörden der federführenden Ministerien wurden vier Vertreter von Fachministerien und zwei Interessenvertreter des Begleitausschusses befragt. Die Interviews wurden im Zeitraum Juli bis September 2011 durchgeführt.

Umsetzung der EU-Fonds in den Bundesländern

Die gemeinsam verwalteten EU-Fonds durchlaufen fünf Stufen (Abbildung 2): Erstens wird die Strategie des Fonds auf EU-Ebene festgelegt, zweitens werden die Operationellen Programme auf nationaler oder regionaler Ebene formuliert, drittens werden diese Programme umgesetzt, viertens werden die Programme überwacht und bewertet und fünftens wird der Fonds auf EU-Ebene evaluiert. Die Hauptakteure sind die EU-Kommission, Bundesministerien, Landesministerien und regionale Interessenvertreter, die Mitglieder der Begleitausschüsse für die Operationellen Programme sind.

Programmstrategie

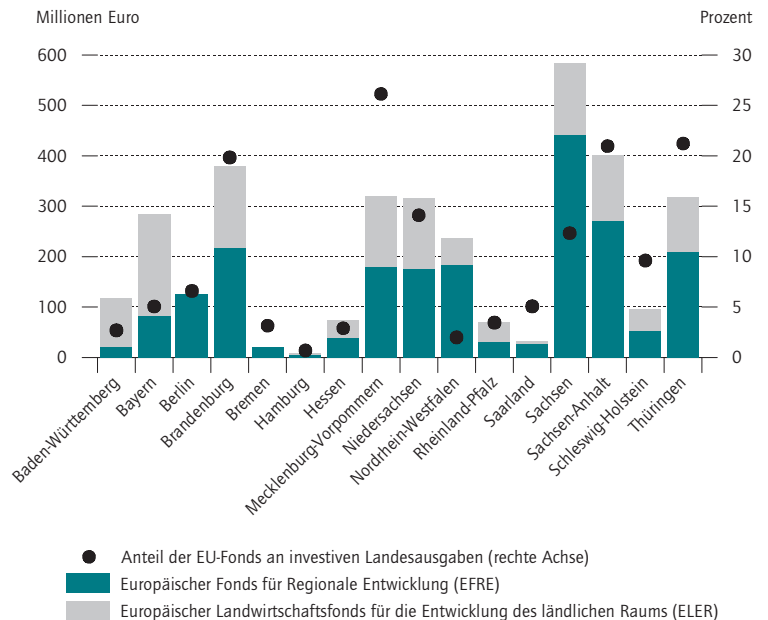
Mit den Operationellen Programmen formulieren die Bundesländer eine siebenjährige Strategie für die Verwendung der EU-Mittel. In einem ersten Schritt stimmt sich das federführende Landesministerium mit den anderen Ministerien (zum Beispiel für Infrastruktur, Umwelt, Forschung und Bildung) ab. Im Anschluss daran holt es die Zustimmung der regionalen Interessensvertreter im Begleitausschuss ein, führt einen informellen Austausch mit der EU-Kommission durch und lässt das Operationelle Programm formell von der EU-Kommission genehmigen. In Deutschland ist beim EFRE das Wirtschaftsministerium des jeweiligen Bundeslandes federführend.

Um eine gemeinsame Programmstrategie zu finden, diskutieren die Landesministerien über die inhaltlichen Schwerpunkte der Förderung („Prioritätsachsen“). Darauf aufbauend formuliert die federführende Verwaltungsbehörde einen Programmvorschlag. Die Finanzverteilung auf die Prioritätsachsen wird üblicherweise vom Landeskabinett beschlossen. Der Begleitausschuss, der dem Operationellen Programm zustimmen muss, besteht aus Vertretern der Verwaltungsbehörde, anderer Landesministerien, Bundesministerien, der EU-Kommission und aus regionalen Interessensvertretern. Die Einflussmöglichkeiten der regionalen Interessensvertreter im Begleitausschuss variieren von Land zu Land, sie reichen in manchen Fällen bis zu aktiver Mitgestaltung der Maßnahmen in den einzelnen Prioritätsachsen. Zudem führen externe Berater für die Verwaltungsbehörde eine Ex-ante-Bewertung der Vereinbarkeit der Programmstrategie mit den EU-Vorgaben und eine strategische Umweltprüfung des Operationellen Programms durch. Sie können somit auch zur Ausgestaltung der Prioritätsachsen beitragen.

Der Genehmigungsprozess bei der EU-Kommission besteht aus dem informellen Austausch zwischen der Verwaltungsbehörde des Bundeslandes und dem Desk

Abbildung 1

Zuflüsse aus den EU-Fonds EFRE und ELER nach Bundesländern 2010



Quellen: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007–2013; Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013; ohne EFRE-Mittel für das Bundesprogramm Verkehr.

© DIW Berlin 2012

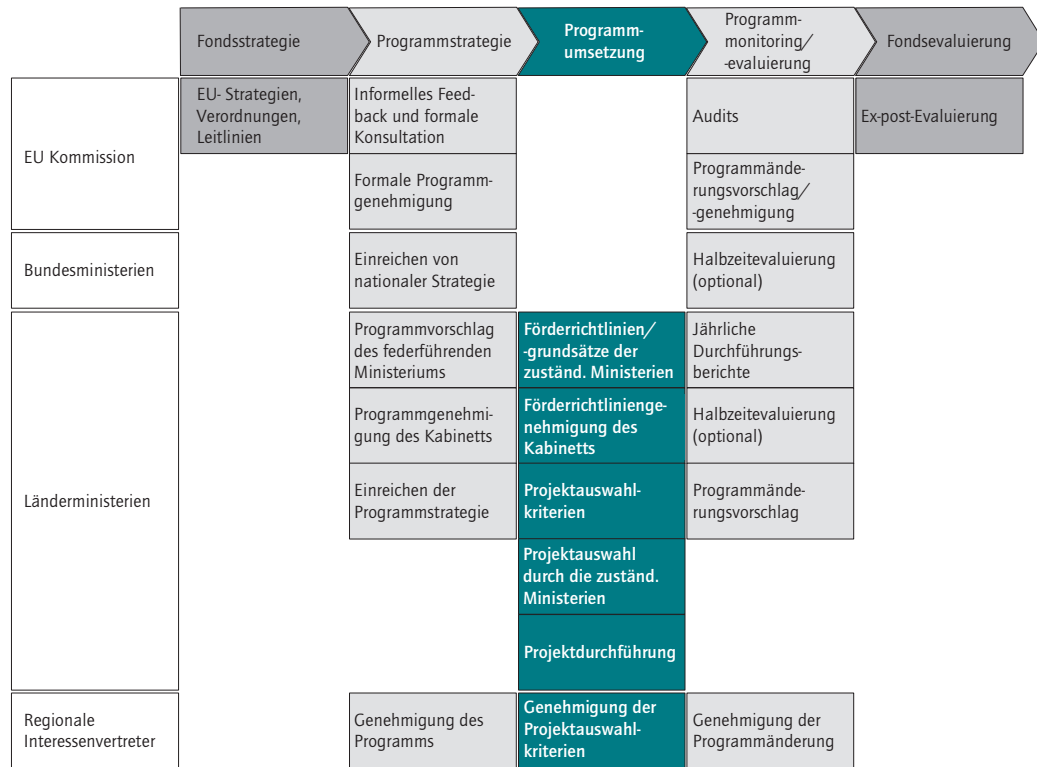
Die EU-Strukturfonds sind vor allem in den ostdeutschen Ländern von Bedeutung.

Officer der zuständigen Generaldirektion (GD Regionalpolitik im Falle des EFRE) und der obligatorischen GD-übergreifenden Konsultation, in der Kommentare der verschiedenen GDs gesammelt und an die Verwaltungsbehörde des jeweiligen Bundeslandes zur Stellungnahme weitergeleitet werden.

In den Verhandlungen um die Operationellen Programme 2007–2013 zielten die Änderungsvorschläge der EU-Kommission nach Aussagen der befragten Vertreter der Verwaltungsbehörden vor allem auf die Reduzierung der Förderung für eine bestimmte Priorität, zum Beispiel Straßenbau, oder die Erhöhung der Anzahl der Prioritätsachsen, um die Finanzverteilung für eine klar formulierte Priorität, zum Beispiel Umwelt, festzulegen. Eine höhere Anzahl von Prioritätsachsen schränkt die Flexibilität der Bundesländer bei der Programmumsetzung ein, da Mittelverschiebungen während der Programmperiode zwischen den Prioritätsachsen der Genehmigung der EU-Kommission bedürfen.

Die Kriterien für die Bewertung eines Operationellen Programms scheinen innerhalb der EU-Kommission

Abbildung 2

Akteure und Stufen bei der Formulierung und Umsetzung der Operationellen Programme der Bundesländer

Quelle: Darstellung des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

zu variieren. Von den Vertretern der Verwaltungsbehörden wurde die Transparenz des Genehmigungsprozesses sehr unterschiedlich bewertet. Die Einflussmöglichkeiten der EU-Kommission scheinen umso kleiner zu werden, je näher die Programmperiode rückt: „Der EU-Kommission gelingt es nicht, aus einem ‚schlechten‘ Programm ein ‚gutes‘ zu machen. Je mehr wir uns dem Anfang der Programmperiode nähern, desto schwieriger wird es für die EU-Kommission, die Genehmigung des Programms hinauszuzögern mit der Begründung, das Programm sei nicht gut. Die EU-Kommission kann aber durchaus Akteure im Land stärken, die strategische Prioritäten verfolgen möchten.“⁷

Die Strategie des Operationellen Programms ergibt sich faktisch als Schnittmenge der Landesstrategien, der Bedürfnisse der einzelnen Förderregionen innerhalb des Landes, des Vorgängerprogramms und des EU-Rahmens: „Wichtig bei der Entwicklung der Programmstrategie sind die Analyse der Stärken und Schwächen des Landes,

die Erfahrungen vom Vorprogramm 2000–2006 und die politischen Begehrlichkeiten der einzelnen Ressorts.“

Die Verhandlungen um die Strategien der Operationellen Programme 2007–2013 wurden stark von der „Lissabon-Strategie“ beeinflusst. Die von der EU-Kommission angestrebte Kopplung des EFRE an diese Strategie verstärkte tatsächlich bei den Bundesländern die Priorisierung der Mittel für Ziele, die eng mit der Strategie in Verbindung stehen, beispielsweise Innovationen. So betonten Vertreter der Verwaltungsbehörden den stärkeren Fokus auf Innovation im Vergleich zum EU-Finanzrahmen 2000–2006: „Die klare Betonung auf Innovationen war sehr hilfreich, da dies mit den Zielen des Wirtschaftsministeriums übereinstimmt und Begehren der anderen Ressorts und die Verfremdung des Mitteleinsatzes verhindert werden konnten.“

Der stärkere Fokus auf Innovationen spiegelt sich in dem Bedeutungsgewinn der Prioritätsachse Forschung und Innovation in der Programmperiode 2007–2013 im Vergleich zur Periode 2000–2006 wider (Abbildung 3). Auch die Finanzverteilung der Operationellen Programme 2007–2013 auf die 86 auf EU-Ebene festgelegten

⁷ Die in dieser Studie zitierten Aussagen von Befragten sind nicht repräsentativ, sie dienen lediglich der Illustration.

Kasten 2

Ziele der gemeinsam verwalteten Fonds 2007-2013

Die **EU-Kohäsionspolitik** wird umgesetzt durch drei gemeinsam verwaltete Fonds: den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds. Gemeinsam verfolgen diese drei Fonds das Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken. So werden die Mittel vor allem auf Basis des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts und der Arbeitslosenquote der Regionen auf die Mitgliedstaaten verteilt.¹

Der **EFRE** stärkt die Entwicklung von Regionen durch die Förderung von Unternehmen, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen, Forschung und Innovation, Infrastruktur, städtische Entwicklung, etc.²

Der **ESF** fördert die soziale Eingliederung von benachteiligten Personen, Bildung und Beschäftigung für die Schaffung von mehr und qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen.³

Der **Kohäsionsfonds** unterstützt Investitionen in Transport- und Umweltinfrastruktur in Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen unter 90 Prozent des EU-Durchschnitts liegt.⁴ Er umfasst damit die zehn neuen Mitgliedstaaten sowie Spanien, Griechenland und Portugal.

Durch Lissabon „**earmarking**“ werden 60 bis 75 Prozent des EFRE, ESF und Kohäsionsfonds für die Umsetzung der Lissabon-Strategie reserviert. Das heißt, knapp zwei Drittel der Mittel müssen in Projekte fließen, die in Lissabon-relevanten Ausgabekategorien (47 von 86 Kategorien) verbucht werden.⁵

¹ EU Rat (2006a): Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999. Amtsblatt der Europäischen Union L 210/25, 31.7.2006.

² EU Parlament und Rat (2006b): Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999. Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/1, 31.7.2006.

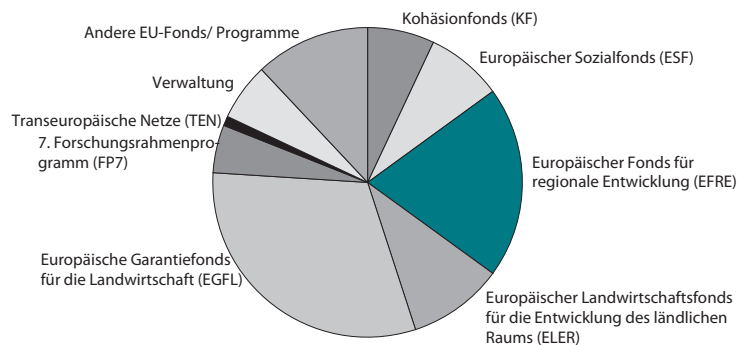
³ EU Parlament und Rat (2006c): Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999. Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/12, 31.7.2006.

⁴ EU Rat (2006d): Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94. Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/79, 31.7.2006.

⁵ EU Rat (2006a), a. a. O.

Abbildung

Anteile der EU-Fonds am Gesamthaushalt der EU im Jahr 2010



Gesamtmittel für Verpflichtungen: 141,5 Milliarden Euro.

Quelle: EU Kommission (2010): Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010. Luxemburg, Januar 2010.

© DIW Berlin 2012

Der **ELER** bildet neben dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) die zweite Säule der EU-Agrarpolitik und ist dem Ziel gewidmet, die nachhaltige ländliche Entwicklung zu unterstützen.⁶

Für die Verteilung des ELER auf die Regionen spielen Faktoren wie Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosenquote, landwirtschaftlich genutzte Fläche, erwerbstätige Personen in der Landwirtschaft und Erfolg der Mittelverwendung in der Vergangenheit eine Rolle.⁷

Zudem verfolgen die gemeinsam verwalteten Fonds sogenannte Querschnittsziele, wie die nachhaltige Entwicklung und die Gleichbehandlung von Männern und Frauen.

⁶ EU Rat (2006e): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union, L 277/1, 21.10.2005.

⁷ Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013. Fassung vom 4.10.2011.

Ausgabekategorien zeigt, dass sich ein Großteil der Mittel auf Forschung und Innovation, aber auch sonstige Unternehmensförderung richtet (Abbildung 4).

Da die Operationellen Programme für sieben Jahre aufgestellt werden, bieten sie im Vergleich zu jährlichen Haushaltsplänen ein Instrument, um langfristige Stra-

tegien auf Landesebene zu verfolgen: „Der siebenjährige Rahmen ist ein verlässliches Instrument, das es einem erlaubt die Förderung strategisch auszulegen – unabhängig von kurzfristigen politischen oder konjunkturellen Dingen.“ Bei dem Aufstellen der langfristigen und ressortabgestimmten Programmstrategie schätzten die Befragten den Diskurs mit verschiedenen Akteuren: „Der ganze Prozess bekommt eine andere Qualität, da Dinge breiter diskutiert werden, dadurch dass

man Wirtschafts- und Sozialpartner und andere Ressorts mit einbezieht. Man ist genötigt, die Dinge unter vielen Gesichtspunkten zu betrachten.“

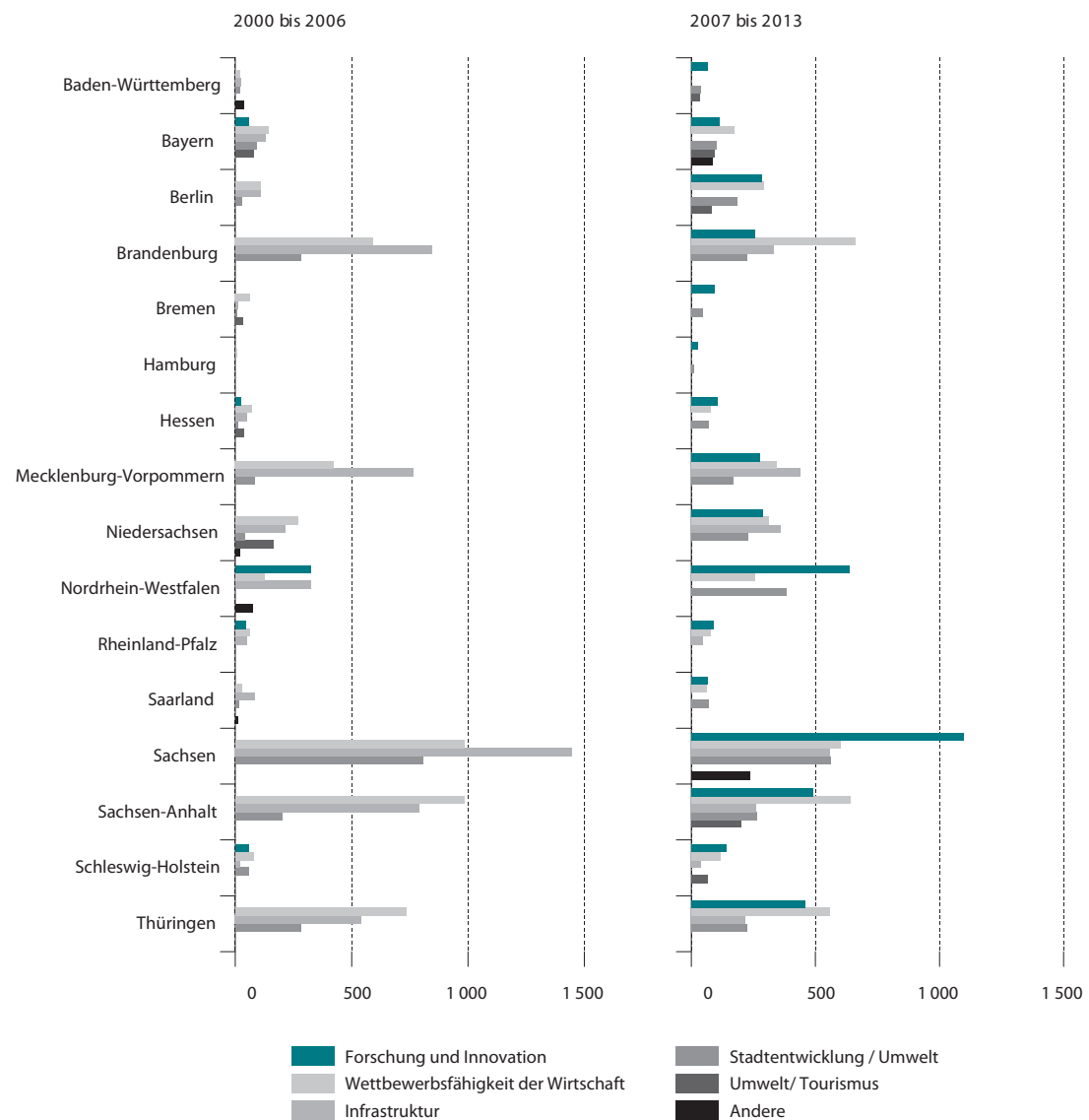
Programmumsetzung

Die Auswahl der Förderprojekte ist Aufgabe der jeweiligen Fachministerien. In einigen Bundesländern erhalten die Ministerien Unterstützung von Förderbanken

Abbildung 3

Verteilung der EFRE-Mittel auf die Prioritätsachsen der Operationellen Programme in den Finanzperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013

In Millionen Euro



Die landesspezifischen Prioritätsachsen wurden zu sechs Gruppen aggregiert, um den Vergleich zwischen den Strategien der Bundesländer zu ermöglichen. Die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Prioritätsachsen kann zwischen den Bundesländern deutlich variieren.

Quellen: Operationelle Programme der 16 Bundesländer für den EFRE 2000–2006 und 2007–2013, ohne EFRE-Mittel für das Bundesprogramm Verkehr.

oder Beraterkomitees mit Experten aus Kommunen, Interessensverbänden oder Forschungsinstituten.

Die aktuelle EU-Verordnung zum EFRE sieht ein hohes Maß an Flexibilität bei der Programmumsetzung vor.⁸ Erstens sind für die Genehmigung der Operationellen Programme durch die EU-Kommission im Wesentlichen nur Informationen in Bezug auf die programmspezifischen Prioritätsachsen erforderlich.⁹ Zweitens unterliegen die Förderrichtlinien nach der aktuellen EU-Verordnung nicht mehr dem Vorbehalt der Genehmigung durch die EU-Kommission. Nachdem das Operationelle Programm genehmigt wurde, konkretisieren die jeweiligen Fachministerien der Bundesländer eigenständig die Prioritätsachsen in Form von Förderrichtlinien oder -grundsätzen. Diese legen Kriterien der Förderfähigkeit und Verfahren für die Projektauswahl fest. Projekte werden meist nach Antragsverfahren ausgewählt. Wenige Bundesländer haben Wettbewerbe für einen Teil der Förderung eingeführt, um aus einem größeren Pool von Projekten zu einem bestimmten Zeitpunkt wählen zu können.

Zusätzlich zu den Förderfähigkeitskriterien werden Förderwürdigkeitskriterien spezifiziert. Sie kommen meist nur zum Tragen, wenn die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, um alle förderfähigen Projekte zu berücksichtigen. In einigen Bereichen ist es jedoch umgekehrt: Die Zahl der förderfähigen Projekte reicht dann nicht aus, um die verfügbaren EU-Mittel auszuschöpfen: „Wo wir gute Auswahlkriterien formuliert haben, greifen sie häufig nicht, weil die Anzahl der Projekte hinter den Erwartungen zurückbleibt.“

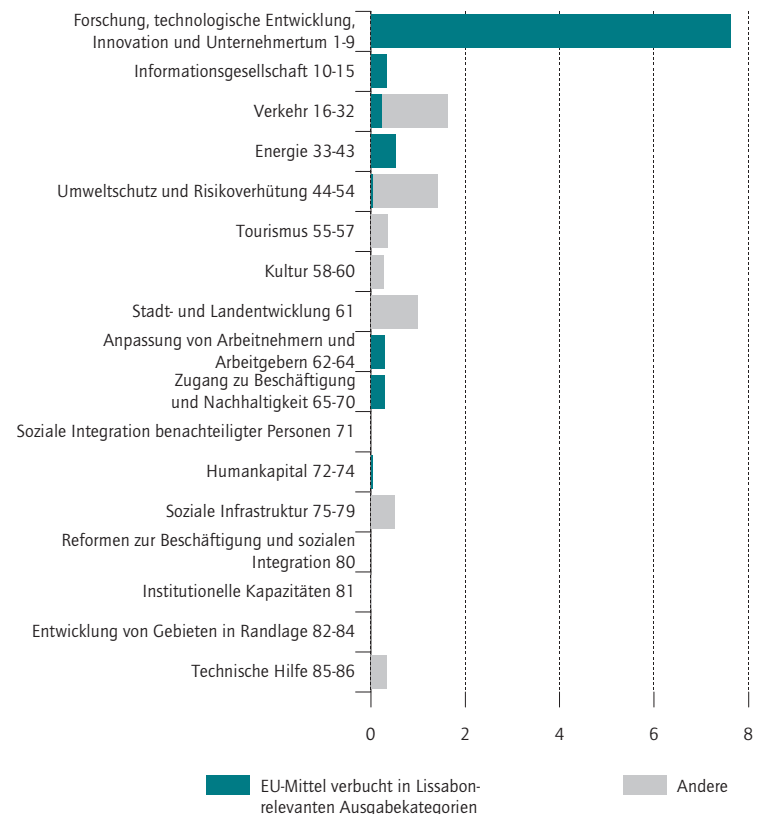
Querschnittsziele wie der Schutz der Umwelt und die Chancengleichheit von Frauen und Männern werden vor allem über Auswahlkriterien verfolgt und weniger durch direkte Prioritätsachsen. Die im Rahmen dieser Studie geführten Interviews mit Vertretern der Verwaltungsbehörden zeigen allerdings, dass Querschnittsziele bei der Projektauswahl weniger Gewicht haben als andere Ziele und dass die Praxis in den einzelnen Bundesländern dabei sehr unterschiedlich ist (Abbildung 5): „Die Querschnittsziele werden bei jeder Maßnahme abgefragt und in Checklisten bewertet. Sie haben aber eher eine nachrangige Bedeutung und gehören nicht zu den ‚harten‘ Kriterien.“

⁸ EU Parlament und Rat (2006): Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999. Amtsblatt der Europäischen Union L 210/1, 31.7.2006.

⁹ Hier unterscheidet sich der EFRE vom ELER, dessen Programme für die ländliche Entwicklung detaillierte Informationen nicht nur auf der Ebene der Prioritätsachsen, sondern für jede einzelne Maßnahme enthalten müssen.

Abbildung 4

Verteilung der EFRE-Mittel 2007-2013 auf Ausgabekategorien In Milliarden Euro



Quellen: Operationelle Programme der 16 Bundesländer für den EFRE 2007-2013, ohne EFRE-Mittel für das Bundesprogramm Verkehr.

© DIW Berlin 2012

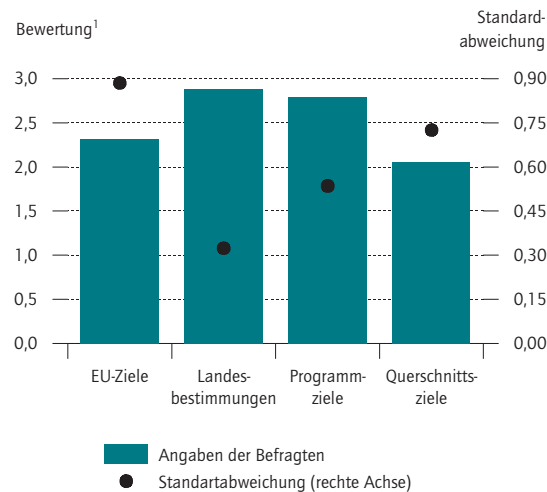
Der überwiegende Teil der Mittel fließt in Forschung, Innovationen und Unternehmen.

Sollen Querschnittsziele stärker berücksichtigt werden, müssen sie ein höheres Gewicht bei den Auswahlkriterien erhalten und darüber hinaus auch durch direkte Prioritätsachsen verfolgt werden.

Programmmonitoring und -evaluierung

Im Rahmen des Monitoring erstellen die Verwaltungsbehörden der Bundesländer jährlich einen „Durchführungsbericht“ über die Umsetzung des Operationellen Programms. Dieser Bericht erfordert die Billigung des Begleitausschusses. Die Informationen beziehen sich vor allem auf den Mittelabfluss für einzelne Prioritätsachsen und Ausgabekategorien, aber auch auf die Output-Indikatoren. Somit bietet der Bericht ein Steuerungsinstrument für die Länderministerien, die regionalen Interessenvertreter und die EU-Kommission: „Für die Feinsteuerung ist das Monitoring wichtig, also für die Beantwortung der Frage, ob der Mittelab-

Abbildung 5

Relevanz der Ziele bei der Projektauswahl

1 Durchschnitt auf einer Skala von niedrig = 1 bis hoch = 3.
 Quelle: Angaben von 19 EFRE/ELER-Verwaltungsbehörden, Juli bis September 2011.

© DIW Berlin 2012

Bei der Auswahl der zu fördernden Projekte dominieren bundesland-spezifische Ziele.

fluss im Limit ist und inwiefern Bedarf zur Korrektur besteht.“

Im Gegensatz zur vorherigen Förderperiode 2000–2006 sind Halbezeitevaluierungen optional für die Verwaltungsbehörden des EFRE. Nicht alle Bundesländer lassen Evaluierungen ihres Programms durchführen. Allerdings müssen Programmänderungen wie die Mittelverschiebung zwischen Prioritätsachsen in der Regel durch Evaluierungen begründet werden, um die Genehmigung durch die EU-Kommission zu erhalten.

Signifikante Programmänderungen wurden eher selten durchgeführt. Die Ergebnisse der Interviews mit den Verwaltungsbehörden deuten darauf hin, dass die Relevanz der EU-Ziele für die Entscheidungsfindung am Anfang des Prozesses – bei der Programmformulierung – und am Ende der siebenjährigen Haushaltsperiode bei der Programmevaluierung am größten ist (Abbildung 6). In der Zwischenzeit verläuft die Umsetzung des Operationellen Programms eher automatisch. Daraus lässt sich schließen, dass die Anfangsphase der Programmformulierung am ehesten die Möglichkeit bietet, EU- und Länderstrategien zu verbinden.

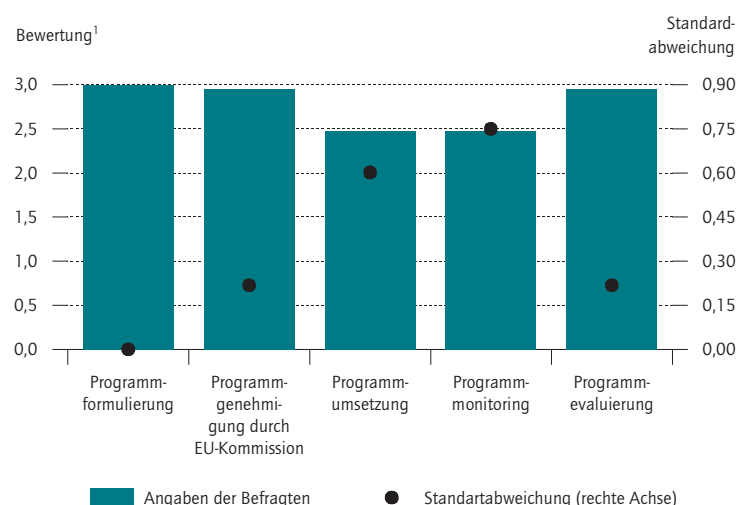
Verbindung von EU- und Länderstrategien

In der aktuellen Förderperiode müssen die Verwaltungsbehörden bei der Aufstellung und Umsetzung der siebenjährigen Strategie der Operationellen Programme zwei Verpflichtungen nachkommen:¹⁰

1. Sie müssen die Verwendung der Mittel für landes-spezifische Prioritätsachsen verbindlich festlegen. Die nachträgliche Verschiebung von EU-Mitteln von einer Prioritätsachse zu einer anderen erfordert die Zustimmung der EU-Kommission.
2. Sie müssen die Mittel den 86 EU-standardisierten Ausgabekategorien zuordnen. Die Finanzverteilung auf Ausgabekategorien ist nicht verbindlich. Die Ausgabekategorien werden auf EU-Ebene genutzt, um die Ergebnisse der einzelnen Mitgliedsländer aggregiert darzustellen.

Diese zwei Parallelsysteme – Prioritätsachsen und Ausgabekategorien – sind nicht miteinander verbunden. Die Ausgabekategorien sind nicht einer einzelnen Prioritäts-

Abbildung 6

Relevanz der EU-Ziele in einzelnen Prozessschritten der Operationellen Programme

1 Durchschnitt auf einer Skala von niedrig = 1 bis hoch = 3.
 Quellen: Angaben von 21 EFRE/ELER-Verwaltungsbehörden, Juli bis September 2011.

© DIW Berlin 2012

Ziele der EU spielen vor allem am Anfang der Förderperiode eine Rolle.

¹⁰ EU-Kommission (2006): Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Amtsblatt der Europäischen Union, L371/1.

achse zuzuordnen, sie werden damit nicht dafür genutzt werden, die Prioritätsachsen näher zu bestimmen.

Im aktuellen EU-Finanzrahmen ist der EFRE durch „earmarking“ auf die „Lissabon-Strategie“ ausgerichtet. So sind 60 bis 75 Prozent der EFRE-Mittel für Projekte reserviert, die in Lissabon-relevanten Ausgabekategorien (47 von 86 Kategorien) verbucht werden können.¹¹ Die Vertreter der Verwaltungsbehörden betonten die eingeschränkte Aussagekraft der Ausgabekategorien zur Nachverfolgung der Mittelverwendung, da jedes Projekt einer Ausgabekategorie zugeordnet wird, auch wenn es mehrere Ziele verfolgt. „Earmarking wirkt weniger inhaltlich, da man sehr viel darunter fassen kann.“ Beispielsweise kommt die Förderung von Infrastruktur durchaus auch erneuerbaren Energien zugute. Dieser Nebeneffekt kommt aber bei der Verteilung der Mittel auf Ausgabekategorien nicht zum Ausdruck. Es gibt keine einheitlichen Kriterien, nach denen Projekte den Ausgabekategorien zugeordnet werden, und die Zuordnungsmethode scheint unterschiedlich zu sein in den einzelnen Regionen.

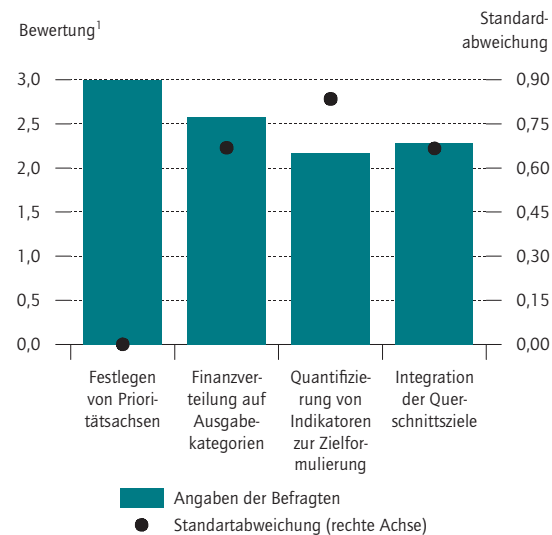
Bei der Formulierung der Programmstrategie und den dabei stattfindenden Abstimmungen zwischen den verschiedenen Landesministerien spielt nach Einschätzung der befragten Verwaltungsvertreter das Festlegen von Prioritätsachsen eine größere Rolle als die Anforderung der EU, die Mittel nach den Ausgabekategorien zu gliedern (Abbildung 7). Die Formulierung von landesspezifischen Prioritätsachsen bietet offenbar die Möglichkeit, die siebenjährige Strategie des Operationellen Programms auf die bestehenden Landesstrategien und -konzepte auszurichten; dadurch wird die regionale „Ownership“ unterstützt. Die Ausgabekategorien sind dagegen von nachrangiger Bedeutung. Sie stellen für die Verwaltungsbehörden eher eine formale Anforderung dar. Sollen EU-Strategien stärker in Operationelle Programme einfließen, ist der Weg über Prioritätsachsen wie es die Vorschläge der EU-Kommission vorsehen eher geeignet als der über Ausgabekategorien.

Bewertung der Vorschläge der EU-Kommission

Die EU-Kommission beabsichtigt, den nächsten EU-Haushalt eng an die Wachstumsstrategie „Europa 2020“ zu koppeln. Um den EFRE mit der „Europa 2020“-Strategie zu verbinden, schlägt die Kommission vor, den Fonds auf 11 Thematische Ziele zu fokussieren. Mindestens 80 Prozent der EFRE-Mittel (60 Prozent in besonders wenig entwickelten Regionen) sollen für drei dieser Thematischen Ziele - Stärkung von Forschung und

Abbildung 7

Relevanz der Verpflichtungen bei der Formulierung der Programmstrategie



¹ Durchschnitt auf einer Skala von niedrig = 1 bis hoch = 3.

Quellen: Angaben von 12 EFRE-Verwaltungsbehörden, Juli-September 2011.

© DIW Berlin 2012

Bei der Festlegung der Förderstrategie stehen landesspezifische Prioritäten im Vordergrund.

Innovation, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen und Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft - investiert werden. Dabei sollen mindestens 20 Prozent der EFRE-Mittel (6 Prozent in besonders wenig entwickelten Regionen) der Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft gewidmet werden.¹² Zudem sollen in Deutschland fünf Prozent der Mittel für nachhaltige Stadtentwicklung verwendet werden.¹³

Um die „Europa 2020“-Strategie in die Operationellen Programme zu integrieren, schlägt die EU-Kommission vor, dass die Länder die programmspezifischen Prioritätsachsen jeweils einem der elf Thematischen Ziele des EFRE zuzuordnen. Dabei kann eine Prioritätsachse einem oder mehreren Thematischen Zielen

¹² Durch die Zweckbindung („earmarking“) werden mindestens 17 Milliarden Euro des EFRE für die Energie- und Klimaziele der „Europa 2020“-Strategie reserviert. EU-Kommission (2011d): Energie und Klimawandel in der Kohäsionspolitik 2012-2020. Präsentation für den Workshop „Verwendung der Struktur- und Kohäsionsfonds für die Erreichung der 2020 Energie- und Klimaziele“ des European Renewable Energy Council. 12.10.2011.

¹³ EU-Kommission (2011d): Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006. KOM(2011) 614 endgültig.

¹¹ EU Rat (2006), a. a. O.

zugeordnet werden. Auch das System der Ausgabekategorien bleibt bestehen. Sie können weiterhin mehreren Prioritätsachsen zugeordnet werden, allerdings soll die Mittelverwendung nach Ausgabekategorien für jede Prioritätsachse gegliedert werden.¹⁴ Dies führt die Parallelsysteme Prioritätsachsen und Ausgabekategorien zusammen. Gleichzeitig bleibt die strategische Dimension der Prioritätsachsen in den Operationellen Programmen erhalten.

Die Anforderung, das Querschnittsziel Nachhaltigkeit (zum Beispiel Klimaschutz) in die Operationellen Programme zu integrieren, ist in den Vorschlägen der EU-Kommission relativ weich formuliert. Die Erfahrungen aus der aktuellen Förderperiode zeigen, dass dies zu einer nachrangigen Bedeutung der Querschnittsziele bei der Projektauswahl im Vergleich zu anderen Zielen führen kann.

Zur Nachverfolgung der Mittel für Klimaziele beabsichtigt die EU-Kommission „Rio Marker“ einzuführen.¹⁵ Nach dieser Methode werden die Ausgabekategorien als zu 100 Prozent, 40 Prozent oder 0 Prozent klimarelevant eingestuft.¹⁶ Die „Rio Marker“ können so zu mehr Transparenz führen und bieten einen Mechanismus, um die Mittelverwendung für Klimaziele aggregiert auf EU-Ebene darzustellen. Das Problem, dass keine Kriterien bestehen, die gewährleisten, dass Projekte einheitlich den Ausgabekategorien zugeordnet werden, bleibt allerdings bestehen.

¹⁴ EU-Kommission (2011e): Categories of intervention. Fiche no 6. Draft working paper draft, Brüssel, 14. November 2011.

¹⁵ Die „Rio Marker“ sind benannt nach der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro Anfang der 90er Jahre. Sie bezeichnen eine Methode der OECD für die Verfolgung der Klimafinanzierung in der Entwicklungszusammenarbeit.

¹⁶ EU-Kommission (2011b), a. a. O.

Fazit

Über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) fließen jährlich erhebliche Finanzbeträge an die deutschen Bundesländer; im Jahr 2010 waren es 2,3 Milliarden Euro. In der vorliegenden Studie wurde untersucht, wie bei der Umsetzung der Förderung strategische Ziele der EU mit Prioritäten der Empfängerregionen – Bundesländer – in Verbindung gebracht werden. Die Formulierung und Umsetzung der siebenjährigen „Operationellen Programme“ ist weitgehend Sache der Bundesländer, und dies soll im Prinzip auch so bleiben. In der nächsten Förderperiode von 2014 bis 2020 will die EU-Kommission aber ihren Einfluss auf die Ausrichtung der Operationellen Programme verstärken. Die Bundesländer sollen ihre Förderschwerpunkte („Prioritätsachsen“) den elf „Thematischen Zielen“ des EFRE – zum Beispiel der Stärkung von Forschung und Innovation, der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen, der Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft – zuordnen. Durch Zweckbindung der EFRE-Mittel für die verschiedenen Thematischen Ziele will die EU-Kommission eine möglichst enge Verbindung ihrer „Europa 2020“-Strategie mit den Zielen der Empfängerregionen erreichen. Die im Sommer 2011 präsentierten Vorschläge der EU-Kommission erscheinen durchaus geeignet, eine bessere Integration der verschiedenen Politikebenen herbeizuführen, allerdings ist bislang unklar, welche Projekte beispielsweise unter dem Thematischen Ziel Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft gefördert werden können: Umfasst dies auch Unternehmensinvestitionen die nur kurzfristig zu einer Steigerung der Energieeffizienz führen? Inwieweit sich der EFRE in seiner Umsetzung auf die „Europa 2020“-Strategie ausrichten lässt, hängt somit auch davon ab, wie die Vorschläge der EU-Kommission in den nächsten Monaten konkretisiert werden.

Anne Schopp ist Doktorandin in der Abteilung Klimapolitik und Analystin der Climate Policy Initiative | aschopp@diw.de

JEL: H25, R58

Keywords: EU, Regional policy

Hoffnung auf schwarze Null im ersten Quartal

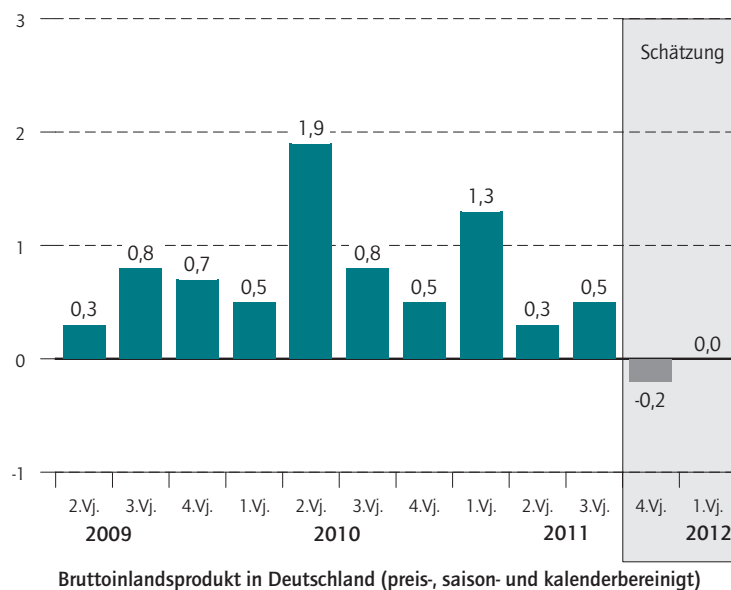
Das Konjunkturbarometer des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) deutet auf eine Stagnation des realen Bruttoinlandsprodukts im laufenden Vierteljahr hin und unterstreicht, dass die deutsche Wirtschaft im Schlussquartal leicht geschrumpft ist. „Für das laufende Vierteljahr macht das Konjunkturbarometer Hoffnung auf eine schwarze Null“, sagt DIW-Konjunkturchef Ferdinand Fichtner.

„Zuletzt sind die Daten zur Wirtschaftsleistung überwiegend positiv ausgefallen, und die Stimmung hat sich deutlich aufgehellt“, erläutert Fichtner die etwas optimistischere Einschätzung des DIW Berlin.

Ausschließen wollen die DIW-Experten einen weiteren leichten Rückgang der Wirtschaftsleistung in diesem Quartal aber nicht. „Die Auftragslage in der Industrie bleibt schwach, das dürfte die Industrie zu Jahresbeginn noch belasten“, begründet DIW-Konjunkturrexperte Simon Junker die derzeit noch gedämpfte wirtschaftliche Entwicklung. Neben anhaltend gedämpften Exporten dürften auch die Investitionen zunächst noch schwach bleiben. „Die zuletzt gestiegene Stimmung in den Unternehmen ergibt sich eher aus einer verbesserten Beurteilung der zukünftigen Entwicklung“, so Junker. „Die Einschätzung der aktuellen Lage hat sich zunächst noch weiter eingetrübt.“

„Ab der Jahresmitte wird die deutsche Wirtschaft dann wieder ordentlich zulegen“, sagt Fichtner. „Wenn die Krise im Euroraum sich weiter beruhigt, könnte sich die deutsche Wirtschaft zügig erholen.“ Vor allem die Exportindustrie kann dann nach Einschätzung des DIW Berlin ihre strukturellen Vorteile wieder ausspielen und von einer Belebung der Weltwirtschaft profitieren. Insgesamt dürfte die konjunkturelle Flaute des Winterhalbjahres dann ohne größere Belastungen am Arbeitsmarkt vorbeigehen.

Vorquartalswachstum in Prozent



© DIW Berlin 2012



Prof. Dr. Alexander Kritikos ist Forschungsdirektor am DIW Berlin.
Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.

Griechenland braucht einen Marshallplan

Griechenland liegt wirtschaftlich am Boden. Es musste über die letzten drei Jahre hinweg einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von insgesamt fast 15 Prozent aushalten. Auf vielen Märkten rührt sich, wie man im Griechischen sagt, kein Blatt. Ein Ende der Abwärtsspirale ist nicht absehbar. Und die Troika aus Europäischer Union, IWF und Europäischer Zentralbank fordert ungeduldig immer weitere Einsparungen, um das Staatsdefizit zurückzufahren. So berechtigt diese Forderungen sein mögen, sie werden nicht dazu führen, dass sich die griechische Wirtschaft quasi von alleine erholen wird.

Griechenlands Mitgliedschaft im Euro mag zu der Auffassung verleiten, das Land sei eine innovationsgetriebene Ökonomie wie Deutschland, Frankreich oder Finnland – siehe etwa die entsprechende Zuordnung durch den Global Entrepreneurship Monitor. Griechenlands Wirtschaft ist alles andere als innovationsgetrieben. Treffender wäre die Bezeichnung Transformationsland. Im Vergleich zu anderen Transformationsstaaten wie den ehemaligen Ostblockländern findet man in Griechenland jedoch nicht veraltete und ineffiziente Industriestrukturen vor, sondern fast keine. Und anstatt des Übergangs von Plan- in Marktwirtschaft gilt es, den Übergang von geschlossenen auf offene Märkte zu organisieren. Die Tatsache, dass der Transformationsbedarf der griechischen Wirtschaftsstruktur nicht so offensichtlich zu Tage tritt wie in Osteuropa, macht es wohl umso schwieriger für die handelnden Akteure in der Troika und im Land selbst, diesen Umstand anzuerkennen.

Welche Konsequenzen lassen sich aus der Zustandsbeschreibung ableiten: Da aus dem Land selbst heraus derzeit keine Investitionen in moderne Infra- und Produktionsstrukturen zu erwarten sind, braucht Griechenland – verkürzt gesagt – einen Marshallplan. Die EU wird Investitionsmittel zur Entwicklung einer neuen Wachstumsstrategie für das Land bereitstellen müssen. Zusätzlich gilt es eine schlüssige Innovationspolitik und ein funktionierendes Innovationssystem zu gestalten. Die Ansiedlung und der Ausbau zukunftsträglicher Industrien etwa in den Bereichen Energie oder Gesundheit und entsprechender Forschungseinrichtungen muss mit anreizkompatiblen Arbeitsbedingungen in größeren Betrieben einhergehen. Hier ist die griechische Politik in der Pflicht, vom Ministerpräsidenten bis zum letzten Bürgermeister. Denn es ist auch völlig klar: Dieses Mal muss sichergestellt werden, dass solche Finanzmittel tatsächlich für Investitionen verwendet und nicht in den privaten Konsum umgeleitet werden.

Bleibt eine durch die EU finanzierte – und streng überwachte – glaubwürdige Wachstums politik auf der einen und ein Mentalitätswechsel der griechischen Politik auf der anderen Seite aus, und beides wird viel Zeit beanspruchen, dürften die aktuellen Reformversuche in Griechenland zum Scheitern verurteilt sein.