

Griechenland: Licht am Ende des Tunnels

Bastian, Jens

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bastian, J. (2014). *Griechenland: Licht am Ende des Tunnels*. (SWP-Aktuell, 57/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-400693>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Griechenland: Licht am Ende des Tunnels

Jens Bastian

Wo steht Griechenland heute, sechs Jahre nach Ausbruch einer schweren Wirtschaftskrise, die drastische soziale Verwerfungen und politische Veränderungen zur Folge hatte? Die öffentlichen Diskurse des Landes kreisen um die Erfolge und Chancen, aber auch Rückschläge und Grenzen des eingeleiteten Reformprozesses. Ein Kernpunkt der Auseinandersetzungen ist die Frage, ob Griechenland ein drittes Rettungsprogramm benötigt, welche Auflagen und inhaltlichen Schwerpunkte darin festzulegen sind und wie ein solches Programm finanziert werden könnte.

Seit 2001 ist Griechenland Mitglied in der Eurozone. Billigere Hypothekenkredite, niedrige Verzinsung von Staatsanleihen und eine rasche Zunahme der Beschäftigung im öffentlichen Dienst trugen entscheidend dazu bei, Modernisierungsschübe in Wirtschaft und Gesellschaft anzustoßen.

In diesen sogenannten »guten Jahren« liegen zugleich aber auch die Ursachen für die 2008 einsetzende Wirtschaftskrise, der 2010 eine Staatsschuldenkrise folgte. Die bereits 2004 erkennbaren strukturellen Defizite in Politik und Wirtschaft wurden kurzfristig verdeckt oder gar ignoriert. Der rasche Wirtschaftsaufschwung war nicht nachhaltig. Er basierte überwiegend auf Kreditfinanzierung und konzentrierte sich auf Importe und den Konsum.

Eine Dekade später stehen Wirtschaft und Gesellschaft Griechenlands vor wichtigen Wegscheidungen. Die Richtung, die das Land einschlägt, wird Aufschluss darüber geben, ob es den begonnenen Reformpro-

zess auch dann fortsetzt, wenn die Troika der internationalen Kreditgeber (Internationaler Währungsfonds [IWF], Europäische Kommission [EC] und Europäische Zentralbank [EZB]) keinen Druck mehr ausübt. Ob in absehbarer Zeit tatsächlich bessere (wirtschaftliche) Zeiten anbrechen, bleibt abzuwarten. Es gibt Grund sowohl zu vorsichtigem Optimismus wie auch zu einem gewissen Maß an Skepsis.

Die Situation Mitte 2014

Anfang 2014 übernahm Griechenland die EU-Ratspräsidentschaft. Dies bot den politischen Eliten in Athen die Gelegenheit, den 2010 eingeleiteten makroökonomischen Reformprozess einer breiten, vielfach skeptischen europäischen Öffentlichkeit im Detail zu präsentieren.

Laut Angaben der griechischen Statistikbehörde ELSTAT weisen einzelne Indikatoren nach sechs Jahren Rezession auf eine

Trendwende hin: Im zweiten Quartal 2014 schrumpfte die griechische Wirtschaft im Vergleich zum Vorjahresquartal nur noch um 0,3 Prozent statt wie zuvor um bis zu 8 Prozent.

Die einsetzende wirtschaftliche Stabilisierung ist primär auf eine sehr gute Tourismussaison 2013/14 (2013 kamen insgesamt 18 Millionen Touristen, ein Rekordwert) und die internationale Nachfrage nach Tankerkapazität zurückzuführen. Und die Wachstumsbranche Tourismus trägt weiterhin maßgebend dazu bei, dass sich die wirtschaftliche Erholung des Landes konsolidiert. Dabei erfasst diese Erholung, die bisher schwach und unausgeglichen verläuft, noch zu wenige Sektoren und hat die Mitte der griechischen Gesellschaft bislang nicht erreicht.

Die sozialen Kosten der wirtschaftlichen Anpassungsprozesse sind dabei sehr hoch. Mehr als die Hälfte der arbeitenden Griechen wird in absehbarer Zeit nicht das Einkommensniveau erreichen, das sie vor der Krise hatten. Und jene, die neue (meist befristete) Arbeit finden, leiden oft unter prekären Beschäftigungsbedingungen. Eine nachhaltige Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt ist noch nicht in Sicht. Die griechische Zentralbank erwartet für 2014 eine Stagnation der Arbeitslosenrate oberhalb von 26 Prozent. In ihrer neuesten Prognose rechnet die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für das kommende Jahr mit 27 Prozent. Im Juni 2014 betrug der Anteil der registrierten Arbeitslosen 27 Prozent, jener der arbeitslosen Jugendlichen (unter 25 Jahre) 51,5 Prozent – in der Eurozone verzeichnet nur Spanien einen höheren Wert.

Griechenlands Herausforderungen sind nach wie vor enorm. Der seit Mai 2010 laufende makroökonomische Anpassungsprozess hat eine Konsolidierung des Staatshaushalts bewirkt, 2013 wurde ein Primärüberschuss (vor Zinsen) erzielt. Durch einen raschen Abbau des Leistungsbilanzdefizits wurde die Wettbewerbsfähigkeit verbessert, vornehmlich allerdings im Zuge eines drastischen Rückgangs der Importe.

Diesen Fortschritten stehen weiterhin Defizite gegenüber. Zuwächse beim Export, die dringend notwendig wären, sind kaum zu verzeichnen. Im Juli 2014 waren die Exporte um 1,1 Prozent geringer als im Juli 2013 (unter Einschluss der Ölausfuhren). Steigerungen der Produktivität sind vornehmlich das Ergebnis radikaler Lohnkürzungen und von Massenarbeitslosigkeit. Diese Produktivitätsgewinne werden jedoch von hohen Kreditzinsen konterkariert. Die Inlandsnachfrage ist bislang noch zu gering, um die realwirtschaftliche Erholung auf ein breiteres gesellschaftliches Fundament zu stellen. Die privaten Investitionen aus dem Ausland in die Realwirtschaft stagnieren, nicht zuletzt weil der Privatisierungsprozess nicht genug Rückhalt in der Gesellschaft hat und immer wieder von politischen Auseinandersetzungen und administrativen Verzögerungen beeinträchtigt wird.

Politische Risikofaktoren

Während sich eine wirtschaftliche Stabilisierung auf niedrigem Niveau abzeichnet, ist Griechenland erheblichen politischen Risiken ausgesetzt. Seit Juni 2012 regiert eine Zwei-Parteien-Koalition aus konservativer Neuer Demokratie (ND) und linker PASOK unter Premierminister Antonis Samaras. Ihre ursprüngliche Mehrheit von knapp 30 Abgeordneten ist bis Mitte 2014 durch Austritte, Ausschlüsse und Überläufer auf vier Abgeordnete geschrumpft.

Die Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 haben den Trend zur politischen Polarisierung zusätzlich verstärkt. Erstmals gelang es der größten Oppositionspartei, der radikalen Linken Syriza, landesweite Wahlen zu gewinnen. Gleichwohl war ihr Stimmenanteil von 26,55 Prozent nur wenig geringer als jener bei den Parlamentswahlen im Juni 2012 (26,89%) – ein Hinweis darauf, dass die Partei in der Wählergunst stagniert.

Die regierende ND lag 3,9 Prozent hinter Syriza. Zusammen mit dem Koalitionspartner PASOK kam das Regierungslager bei den Europawahlen auf insgesamt 30,7 Pro-

zent und hatte deshalb nicht unbedingt Anlass, sich als Verlierer zu bezeichnen. Auf der Basis dieses Wahlergebnisses würde es heute keiner Partei in Athen mehr gelingen, eine Regierung zu bilden. Politisch unrealistisch, wenn auch rechnerisch möglich wäre eine große Koalition aus Syriza und ND.

Seit den Doppelwahlen von Mai und Juni 2012 hat sich die Parteienlandschaft Griechenlands tiefgreifend verändert. Das jahrzehntelang funktionierende Patronagesystem ist zusammengebrochen. Die Regierungsparteien sind nicht mehr in der Lage, klientelistische Netzwerke aufrechtzuerhalten, indem sie etwa Stellen im öffentlichen Dienst als Gegenleistung für Wählerstimmen vergeben. Eine Folge war die Implosion der politischen Mitte in Griechenland.

Die faschistische Goldene Morgenröte (GM) war im Ergebnis der Europawahlen drittstärkste Partei. Mit einem Anteil von 9,4 Prozent der Stimmen lag sie noch vor der mitregierenden PASOK. Mit Themen wie Migration, Recht und Ordnung und dem Verweis auf die Fremdherrschaft der Troika und Berlins gelang es der GM, die Mitte der Gesellschaft anzusprechen und aus Protestwählern vielfach Stammwähler zu machen. Noch hat keine der Regierungs- oder Oppositionsparteien eine überzeugende Strategie zur Bekämpfung der GM formulieren können. Manche scheinen zuweilen gar mit der Wählerbasis der GM zu flirten, um den Boden für die Bildung möglicher künftiger Koalitionen zu bereiten.

Im Februar 2015 endet die Amtszeit von Staatspräsident Karolos Papoulias (Jahrgang 1929). Falls bei der Wahl des nächsten Präsidenten durch das Parlament kein Bewerber mindestens 180 der 300 Stimmen erhält, ist laut Verfassung das Parlament aufzulösen und müssen Neuwahlen angesetzt werden. Gegenwärtig kommt die regierende ND-PASOK-Koalition lediglich auf 154 Sitze.

Die größte Oppositionspartei Syriza will keinen eigenen Bewerber aufstellen und den Kandidaten aus dem Regierungslager unter keinen Umständen mitwählen. Dadurch hat sie die Möglichkeit, Anfang nächsten Jahres vorgezogene Neuwahlen zu

erzwingen – sofern die politischen Lager im Parlament bestehen bleiben.

Griechenland und die Troika

Am 2. September 2014 begann die vierteljährliche Evaluierungsrunde der Troika aus IWF, EU-Kommission und EZB mit der griechischen Delegation in Paris. Die Wahl des Ortes sollte eine Normalisierung des beiderseitigen Verhältnisses signalisieren und den politischen Druck, der Evaluierungen innewohnt, nicht unmittelbar in Athen spürbar werden lassen.

Die Troika wird ihre Tätigkeit allmählich umstellen, nicht zuletzt weil das zweite makroökonomische Anpassungsprogramm Ende 2014 ausläuft. Inzwischen macht auch das Beispiel Irlands und Portugals Schule. Beide Länder haben ihre jeweiligen Programme ordnungsgemäß abgeschlossen. Athen möchte sich ihnen darin anschließen.

Die Finanzdiplomaten der Troika haben 2010 und 2011 mit der griechischen Regierung die Umsetzung einer Agenda struktureller Reformen ausgehandelt und im Gegenzug internationale Kredite zugesagt. Damit betreten alle Beteiligten politisches Neuland. Wie sich rasch herausstellte, hatte die Bereitschaft der griechischen Akteure Grenzen, Strukturreformen umzusetzen, und auch das Verhältnis der drei Troika-Institutionen war nicht unkompliziert.

Die beiden Hilfsprogramme für Griechenland hatten ein Volumen von 240 Milliarden Euro. Im Zuge der Diskussion über ein möglicherweise notwendiges drittes Programm zeigt sich mittlerweile, dass alle Beteiligten Griechenlands wirtschaftliche Möglichkeiten überschätzt und die institutionellen Umsetzungsschwierigkeiten unterschätzt haben.

In einer Ex-post-Evaluierung des ersten Rettungsprogramms von 2010 hat der IWF als bislang einziges Troika-Mitglied im Mai 2013 freimütig Fehleinschätzungen dokumentiert. Danach habe es erhebliche Mängel in der Programmkonzeption gegeben, die administrativen Möglichkeiten griechischer Behörden seien überschätzt worden,

die strukturellen Defizite der griechischen Wirtschaft hätten sich als wesentlich massiver erwiesen, als eingangs angenommen. Aufgrund viel zu optimistischer Projektionen habe man weder den rasanten Anstieg der Arbeitslosigkeit noch die drastischen Verwerfungen in der Realwirtschaft vorhergesehen, die eine tiefere Rezession erlebte, als Mitte 2010 erwartet worden sei.

Für 2014 erwartet der IWF eine Schuldenquote von mehr als 174 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Damit wäre wieder das Niveau von 2011 überschritten, als die beiden Schuldenschnitte von 2012 noch nicht vollzogen waren. Ohne diese beiden Schnitte läge die Gesamtverschuldung Griechenlands heute bei etwa 380 Milliarden Euro, respektive 208 Prozent des BIP.

Die beiden Rettungspakete von 2010 und 2011 haben ebenso wie die Kombination von Schuldenschnitt und dem 2012 aufgelegten Programm zum Rückkauf von Staatsanleihen die Verteilung der staatlichen Schulden Griechenlands signifikant verändert. Heute befinden sich mehr als 85 Prozent der griechischen Staatsverbindlichkeiten in den Portfolios und Haushalten der öffentlichen Gläubiger, sprich der Euro-Staaten, der EZB, des IWF, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Die Haftung für die staatliche Verschuldung Griechenlands hat sich mithin fast komplett vom Privatsektor auf die öffentlichen Gläubiger verlagert. Eine erneute Umschuldung Griechenlands würde daher nahezu ausschließlich die öffentlichen Gläubiger betreffen.

Die Vereinbarungen mit der Troika sehen als Ziel weiterhin vor, Griechenlands Schuldenlast bis zum Jahr 2020 auf 124 Prozent des BIP zu senken. Es gibt allerdings ernste Zweifel, ob dieses Ziel erreicht werden kann. Griechenlands Potentialwachstum ist nach sechs Jahren tiefer Wirtschaftskrise nicht groß genug, um den Schuldenberg in dieser Größenordnung abzutragen. Die optimistischen Ausblicke für 2014 sehen eine wirtschaftliche Erholung von +0,6 Prozent und für 2015 von +2,9 Prozent vor.

Ebenso wenig ist damit zu rechnen, dass Griechenland in seinem Haushalt jedes Jahr einen zusehends steigenden Primärüberschuss erwirtschaftet. Die Abtragung des Schuldenbergs allerdings dadurch aufzuschieben, dass man die Rückzahlungslaufzeiten auf 50 Jahre streckt, würde der nachwachsenden Generation eine erhebliche Hypothek aufbürden. Nicht zuletzt hat Syriza angekündigt, dass eine von ihr 2015 möglicherweise angeführte Regierung einschneidende Richtungswechsel bei Haushaltsausgaben, der Kooperation mit der Troika und beim Schuldenschnitt vollziehen wird.

Die Rolle der griechischen Banken

Seit Anfang 2013 sind die vier größten griechischen Banken umfassend rekapitalisiert worden. Im Unterschied zu anderen Ländern der Eurozone (Irland, Spanien, Portugal, Zypern) hat der griechische Finanzsektor die mehrjährige Krise nicht mitverursacht. Da die vier größten Finanzinstitute aber in erheblichem Ausmaß griechische Staatsanleihen in ihren Portfolios hielten, wurden sie durch den privaten Schuldenschnitt von 2012 nachhaltig belastet. In ihren Bilanzen verzeichneten sie anschließend negatives Eigenkapital und konnten die zur Kapitalaufstockung notwendigen Ressourcen nicht mehr aus eigener Kraft am Markt aufbringen. In der Folge drohte eine Schließung der Institute und eine Implosion des gesamten Sektors. Die Alternative war die Rettung der Banken durch staatliche Rekapitalisierung, die jedoch politisch umstritten war.

Die Banken wurden schließlich mit knapp 50 Milliarden Euro aus dem zweiten griechischen Rettungsprogramm rekapitalisiert. Die vier systemrelevanten Banken Griechenlands besitzen heute wieder genügend Eigenkapital und erfüllen damit Auflagen der Troika und europäischer Aufsichtsbehörden. Dadurch wurde der Realwirtschaft aber noch kein weiterer Euro an Liquidität zur Verfügung gestellt. Tatsächlich bieten die lokalen Finanzinstitute Pri-

vathaushalten und Unternehmen bis heute nicht in ausreichendem Maße finanzierbare Kredite. Das betrifft insbesondere kleine und mittlere Betriebe und damit immerhin über 80 Prozent der griechischen Unternehmen.

Jeglicher Versuch, der Realwirtschaft wieder auf die Beine zu helfen, wird nur Erfolg haben, wenn die Kreditinstitute ihren Teil dazu beitragen. Das war bisher nicht der Fall. Und es steht zu befürchten, dass sich lokale Banken im laufenden Jahr bei der Kreditvergabe weiterhin zurückhalten werden. Die Gründe dafür sind allerdings nicht hausgemacht, sondern liegen in den bilanziellen Anforderungen der im Herbst 2014 durchzuführenden EZB-Stresstests.

Wie zahlreiche andere Banken in der Eurozone werden auch griechische Finanzinstitute von der EZB angehalten, ihre risikogewichteten Aktiva entweder zu reduzieren oder durch höhere Eigenkapitalausstattung abzusichern. In der Bilanz griechischer Banken gelten an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vergebene Kredite als risikogewichtete Aktiva. Vor dem Stresstest der EZB wollen die Banken ihre Bilanz deshalb nicht dadurch zusätzlich belasten, dass sie verstärkt Kredite an KMU vergeben. Dies würde ihnen eine höhere Eigenkapitalausstattung zur Risikoabsicherung abfordern. Aber genau das wollen die Finanzinstitute partout vermeiden.

Aufgrund der anhaltenden Liquiditätsdefizite in der griechischen Realwirtschaft sind die Kreditzinsen für Anlage-Investitionen viel zu hoch. Zum Vergleich: Eine deutsche mittelständische Firma, die Güter nach Südosteuropa ausführt und sich für einen Zeitraum zwischen einem und fünf Jahren eine Million Euro leiht, zahlt dafür im Durchschnitt zwischen 2,5 und 4 Prozent Zinsen. Eine griechische Firma dagegen, die trotz mehrjähriger Rezession noch exportfähig ist, hätte zwischen 6 und 8,5 Prozent Zinsen zu zahlen. Das ist das höchste Zinsniveau seit Griechenlands Euro-Einführung im Januar 2001!

Eine Normalisierung der Kreditvergabe durch handlungsfähige Banken ist dringend geboten. Die Liquiditätsposition grie-

chischer Finanzinstitute kann sich nur im Zuge zweier parallel verlaufender Prozesse verbessern: Zum einen fassen die Kreditinstitute wieder vorsichtig Fuß auf den internationalen Kapitalmärkten, während sie sich gleichzeitig von Liquiditätszufuhren der EZB abnabeln. Aufgrund der Rekapitalisierung haben die Ratingagenturen die Bonität der Banken aufgewertet, was ihnen die Beschaffung von Liquidität durch Kapitalerhöhungen und die Platzierung von Hybridanleihen ermöglicht.

Zum anderen müssen sich die Banken um eine Verbesserung ihrer Einlagenbasis bemühen. In den vergangenen fünf Jahren haben sie mehr als 30 Prozent ihrer Kundeneinlagen verloren. Dieser Verlust ist erst im Ansatz wettgemacht worden. Private Kundeneinlagen, die inzwischen wieder zurückfließen, werden oftmals aufgezehrt, um Steuerschulden zu begleichen und den Schuldenstand von Privathaushalten und Unternehmen zu reduzieren.

EU-Fördermittel und innovative Finanzierungsinstrumente

Die Finanzierungsinstrumente, die Griechenland zur Verfügung stehen – Strukturfonds, Kohäsionsmittel und Regionalförderung –, werden seit 2011 verstärkt genutzt. In den letzten vier Jahren ist es den griechischen Behörden eindrucksvoll gelungen, den sogenannten Absorptionsanteil signifikant zu erhöhen. Belegte Griechenland im Dezember 2010 unter den EU-Mitgliedern noch Rang 17 bei der Rate der Absorption von Mitteln aus dem Strukturfonds (die lediglich 21,86 Prozent betrug), hat sich die Position des Landes vier Jahre später nachhaltig verbessert. Im Juni 2014 war Griechenland auf den vierten Platz vorgerückt, mit einem Anteil der Abschöpfung verfügbarer Strukturfondsmittel von 81,26 Prozent.

Dieser Erfolg ist auch der intensiven Kooperation griechischer Behörden mit den Vertretern der sogenannten Task Force for Greece (TFGR) zu verdanken, die seit Mitte 2011 im Auftrag der Europäischen Kommission vor Ort technische Expertise ver-

mittelt und koordiniert. Die TFGR, an welcher der Autor zwei Jahre mitwirkte, geht auf eine Anregung des damaligen griechischen Premierministers Giorgos Papandreou Mitte 2011 zurück. Um die Fähigkeit griechischer Behörden zu verbessern, die Reformauflagen des zweiten makroökonomischen Anpassungsprogramms zu erfüllen, rief die Kommission in Brüssel eine Task Force ins Leben.

Internationale Organisationen wie die Weltbank, die OECD und die Weltgesundheitsorganisation stellten technische Hilfe ebenso bereit wie die Mitgliedstaaten der EU und die Kommission in Brüssel und bildeten so einen neuen institutionellen Rahmen praktizierter Solidarität mit Griechenland. Die TFGR koordiniert diese technische Hilfe, identifiziert bilaterale oder multilaterale Projektträger und erstellt Quartalsberichte über ihre Arbeit in verschiedenen Sektoren, darunter Steuerverwaltung, Gesundheitswesen, administrative Standortbedingungen und Nutzung von EU-Förderprogrammen.

Die Kommissionsbeamten in der TFGR haben mit ihrer Expertise einen wichtigen Impuls dafür gegeben, dass Griechenland schon im Mai 2014 mit der Kommission in Brüssel das sogenannte Partnerschaftsabkommen für die neue Finanzierungsperiode 2014–2020 unterzeichnete – als drittes von 28 Mitgliedsländern der EU. Insgesamt stehen Griechenland in diesem Zeitraum 15,52 Milliarden Euro aus dem EU-Kohäsionsfonds zur Verfügung.

Die wesentliche Verbesserung bei der EU-Mittelabschöpfung hat auch damit zu tun, dass die EU-Kommission seit 2011 den Eigenbeitrag Griechenlands zu kofinanzierten Projekten von zuvor 15 bis 20 Prozent auf 5 Prozent gesenkt hat. Zudem zeigten die Brüsseler Generaldirektionen angesichts der im Land herrschenden Krisenbedingungen mehr Flexibilität bei der Umschichtung von Mitteln zwischen einzelnen Förderregionen des Landes.

Mittlerweile ist die Europäische Investitionsbank (EIB) in Luxemburg zum größten ausländischen Direktinvestor Griechen-

lands geworden. Im vergangenen Jahr hat sie 1,47 Milliarden Euro investiert. Ihre Kredite fließen in Infrastrukturprojekte wie den Ausbau der Athener Metro, den Bau der Metro in Thessaloniki sowie in Tourismusförderung, Initiativen gegen Jugendarbeitslosigkeit, Straßenbau etc.

Die verstärkt abgeschöpften EU-Mittel und die Kreditprogramme der EIB sind für Griechenland höchst willkommene und zinsgünstige Finanzierungsressourcen. Beide wirken prozyklisch, stabilisieren also die einsetzende wirtschaftliche Erholung. Zudem haben sie auch eine kompensatorische Wirkung, solange die einheimische Realwirtschaft aus privaten Quellen und dem öffentlichen Investitionshaushalt nicht genügend Eigenmittel aufbringen kann.

Darin liegt jedoch auch eine Gefahr: Wenn EU-Förderinstrumente und EIB-Kreditprogramme einheimische und ausländische Direktinvestitionen in Griechenland längere Zeit ersetzen, kann daraus eine dauerhafte Abhängigkeit von europäischen Drittmitteln erwachsen.

Was im Rahmen großer Infrastrukturprojekte (insbesondere Straßenbau) zusehends besser gelingt, erweist sich als Hindernislauf für kleine und mittlere Betriebe, die Brüsseler Finanzierungsinstrumente nutzen wollen. Dabei sahen viele EU-Finanzierungsangebote der abgelaufenen Periode 2007–2013 Investitionskapital als primäre Möglichkeit zur Förderung von KMU vor.

Die meisten KMU brauchen heute vor allem dringend Arbeitskapital, um ihre laufenden Betriebsausgaben zu finanzieren. Bei der Bereitstellung solchen Kapitals zeigt sich die Brüsseler Kommission bislang restriktiv. Sie verweist auf die Handlungsspielräume, die sich in der neuen EU-Finanzierungsperiode 2014–2020 bieten. Bis diese Förderinstrumente genutzt werden können, wird noch Zeit vergehen. Für zahlreiche Unternehmen könnte es dann zu spät sein.

Abhilfe soll eine institutionelle Innovation schaffen. Nach langwierigen Verhandlungen, konzeptionellen Debatten mit der Troika und der Identifizierung von Finan-

zierungsoptionen wurden die rechtlichen Voraussetzungen für die Gründung der sogenannten Institution for Growth (IfG) geschaffen, die im Dezember 2013 ins Leben gerufen wurde.

Die IfG, die keine Bank im eigentlichen Sinne ist, soll federführend dazu beitragen, dass die Vergabe zinsgünstiger Kredite an kleine und mittlere Betriebe in Griechenland beschleunigt und entscheidend verbessert wird. Die IfG, die ein dreistufiges Fondsmodell hat, wird zwar in Griechenland tätig sein, ist aber nach luxemburgischem Recht registriert worden. Ihr Startkapital setzt sich aus Haushaltsmitteln der griechischen Regierung und einem Millionenbetrag der Onassis-Stiftung zusammen. Mit 100 Millionen Euro ist auch das Bundesfinanzministerium durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beteiligt. Mit diesem Betrag sollen schwerpunktmäßig an KMU zu vergebende Kredite finanziert werden.

Braucht Griechenland ein drittes Programm?

Griechische Regierungsvertreter haben wiederholt betont, dass sie ein drittes Rettungsprogramm für nicht notwendig halten. Denn seit April 2014 könne sich das Land nach einer erzwungenen dreijährigen Abstinenz wieder an internationalen Kapitalmärkten refinanzieren. Auch der Primärüberschuss von 2013 und der für 2014 zu erwartende Überschuss tragen dazu bei, dass Athen seine laufenden Staatsausgaben aus eigenen Mitteln finanzieren kann.

Die im September 2014 aufgenommenen Verhandlungen mit der Troika konzentrieren sich auf die Evaluierung der Reformauflagen und werden im Spätherbst das komplexe Thema der Schuldentragfähigkeit Griechenlands behandeln. Der europäische Teil des zweiten Anpassungsprogramms läuft Ende 2014 aus, die Laufzeit des IWF-Anteils endet Mitte 2015.

Sollte es zu einem dritten Programm für Griechenland kommen, wäre zunächst an der Bezeichnung zu feilen. Der Begriff

»Memorandum« ist durch die zwei Vorgängerprogramme erheblich belastet, wird er doch mit einer Periode assoziiert, welche die Griechen unbedingt hinter sich lassen wollen.

Beim inhaltlichen Zuschnitt und der Konditionalität eines solchen Programms müssten klare konzeptionelle und methodische Trennungslinien gezogen werden. Nicht Haushaltskonsolidierung und die Stabilität des Finanzsektors stünden diesmal im Vordergrund. Vielmehr ginge es darum, wie Griechenland weiterhin institutionell bei seinen Bemühungen unterstützt werden kann, den Prozess struktureller Reformen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft dauerhaft zu verankern.

Um weitere Fortschritte zu erzielen, bedarf es mehr als nur weiterer zinsgünstiger Hilfskredite oder eines Schuldenschnitts für Griechenland – Maßnahmen, über die in europäischen Hauptstädten kontrovers diskutiert wird. Ein neuartiges Kooperationsprogramm sollte weitere Effizienzsteigerungen der griechischen Wirtschaft anstoßen und so angelegt sein, dass die Reformen in der Gesellschaft größere Akzeptanz finden. Dafür gibt es fünf Ansatzpunkte:

- ▶ Auf horizontaler Ebene sollte das Programm Querschnittsaufgaben formulieren, die dazu dienen, die Investitionsbereitschaft zu fördern. Insbesondere im Privatisierungsprozess sind Verzögerungen aufzuholen, zum Beispiel in Bezug auf die Valorisierung öffentlichen Eigentums und seine Verbriefungskapazitäten. Dabei geht es nicht primär um Veräußerungen von staatlichem Eigentum, sondern um die Ergänzung von Alternativoptionen, wie etwa langjährige Leasing-Vereinbarungen.

- ▶ Um die griechische Exportfähigkeit zu fördern, müssten auf bilateraler und/oder europäischer Ebene verstärkt Bürgschaften übernommen werden. Die Rationalisierung und Digitalisierung der Zollabfertigung ist voranzutreiben.

- ▶ Für Existenzgründer und sogenannte Start-ups sind Mikrofinanzstrukturen zu schaffen. Vielen fehlt es nicht an Ideen und Geschäftssinn, sondern an Wagniskapital,

das bisher nur schwer von lokalen Banken zu erhalten ist. Notwendig ist ein gezielter Einsatz europäischer Förderprogramme, die Erfahrung anderer Länder mit Mikrofinanzierung kann brückenbildend sein.

► Neben der konzeptionellen Neuausrichtung eines etwaigen dritten Programms für Griechenland müsste die Fähigkeit im Vordergrund stehen, Reformen institutionell umzusetzen. Zu diesem Zweck wäre die technische Hilfe auszubauen und vor allem besser zu koordinieren, die die Europäische Kommission, internationale Organisationen, einzelne EU-Mitgliedstaaten und kommunale bzw. regionale Partner leisten. Dabei wird es auch darum gehen, die in Griechenland vorhandene technische Expertise umfassender zu nutzen. Statt sich auf weitere Kredite für Athen zu fokussieren, ist zu prüfen, wie die steigenden Anforderungen an die Finanzierung technischer Hilfe schneller und unbürokratischer erfüllt werden können.

► Die Möglichkeiten, verschiedene Finanzierungsoptionen zugunsten Griechenlands zu kombinieren, sind noch nicht ausgereizt worden. Dabei geht es nicht um die Aufnahme zusätzlicher Kredite, sondern darum, Synergien unterschiedlicher Programme und Institutionen zu erzielen, etwa indem man den Kreis der Teilnehmer an der neu geschaffenen Institution for Growth (IfG) um neue Länder, Banken und Organisationen ausweitet. Die Einbeziehung neuer Partner würde die operativen Möglichkeiten der IfG und ihren Finanzierungsrahmen erweitern.

Ausblick

Die allmählich einsetzende wirtschaftliche Erholung Griechenlands muss auf einem breiteren Fundament verstetigt werden. Diesem Vorhaben stehen alte, aber auch sich neu formierende Hürden entgegen. Die Sanktionspolitik der EU gegenüber Russland trifft die griechische Exportwirtschaft (insbesondere Agrarprodukte) empfindlich. Auch ein Rückgang russischer Touristen ist nicht auszuschließen.

Mit neuen Herausforderungen ist Griechenland auch als Nebenfolge geopolitischer Krisen konfrontiert. Seine Außengrenzen sind unzureichend gesichert, und die hereinströmenden Migranten aus Syrien, dem Irak und den Maghrebstaaten überfordern die administrativen Kapazitäten des Landes. Seit Anfang 2014 haben die Behörden an Griechenlands Küsten mehr als 17 000 Flüchtlinge aufgegriffen. Die Regierung in Athen hat die Europäische Kommission dringlich um Sondermittel gebeten, die sie einsetzen will, um Griechenlands Außengrenzen besser zu schützen und die Flüchtlinge ordnungsgemäß zu registrieren.

Die Strukturanpassungen der griechischen Ökonomie sind bislang primär das Ergebnis radikaler Bemühungen um eine Konsolidierung der öffentlichen Ausgaben. Folgen dieser Bemühungen waren massenweise Entlassungen im Privatsektor, der Einbruch der Inlandsnachfrage, eine massive Kürzung der Ausgaben im Gesundheitswesen und der öffentlichen Investitionen. Dadurch wurden zwar Produktivitätsgewinne erzielt und Kosten gesenkt. Diese Effekte sind aber nicht das Resultat tiefgreifender Strukturreformen, die erst mit zeitlicher Verzögerung Wirkung zeigen.

Dringliches Ziel der Entscheidungsträger in Griechenland und seiner europäischen Partner bleibt es, die Standortbedingungen für Wirtschaft und Politik weiter zu verbessern. Der Abbau von Faktoren, die politische Risiken bergen, ist dabei eine Herkulesaufgabe. Wie sich die Solidarität mit Griechenland zukünftig gestalten und wie sie zum Ausdruck kommen wird, hängt nicht zuletzt von der Stabilität und Verlässlichkeit ab, die die Athener Regierung in den kommenden Monaten an den Tag legen wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364