

Griechenland

Heinz-Jürgen Axt

Im Zentrum der innen-, aber auch europapolitischen Debatte in Griechenland stand im letzten Jahr die Frage, auf welche Weise und mit welchen Konsequenzen das 2010 aufgenommene Hilfsprogramm der Europartner für das stark verschuldete und wenig wettbewerbsfähige Griechenland im August 2018 beendet wird. Ministerpräsident Alexis Tsipras weckte die Hoffnung, dass nach Auslaufen des dritten Rettungspaketes Schluss sei mit Rentenkürzungen, Steuererhöhungen, Kapitalausfuhrkontrollen und der Überwachung durch die „Institutionen“ (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank, Europäischer Stabilitätsmechanismus). 2018 werde ein gutes Jahr für die Menschen.¹

Drei Rettungspakete

Seit Mai 2010 wurden Griechenland drei Rettungspakete mit einer Gesamtsumme von 323,4 Mrd. Euro zugesagt. Das erste Programm war auf drei Jahre angelegt, doch schon im März 2012 musste ein neues Programm aufgelegt werden. Um Griechenlands Überschuldung abzubauen, kam ein Schuldenschnitt auf Staatsanleihen privater Gläubiger im Februar 2012 sowie der Rückkauf von Anleihen durch den griechischen Staat im Dezember 2012 hinzu, der mithilfe des zweiten Rettungspaketes finanziert wurde.² Die Finanzmärkte waren dennoch nicht zu beruhigen. Aus diesem Grund mussten im August 2015 ein neues Memorandum und ein weiteres Rettungspaket in Höhe von 86 Mrd. Euro aufgelegt werden. Die Tatsache, dass Griechenland bis dato – anders als die übrigen Programmländer – drei Programme benötigte, belegt dass die jeweils intendierten Strukturreformen nur unzulänglich erreicht wurden. Dies wird als Indiz dafür gesehen, dass „in Griechenland nicht die Reformen gescheitert (sind), sondern die politischen Entscheidungsträger, die auf griechischer Seite für die Implementierung des Reformkatalogs die Verantwortung tragen.“³

Institutionen wie die Weltbank, das World Economic Forum und die Bertelsmann Stiftung untersuchen seit Jahren, wie erfolgreich Staaten Reformen tatsächlich umsetzen.⁴ Nimmt man den „Doing Business“-Bericht der Weltbank, dann hat Griechenland seit 2010 vor allem die Gründung von Unternehmen erleichtert. Bei den übrigen Indikatoren schneidet das Land weiterhin schlecht ab. Der „Global Competitiveness Index“ des World Economic Forum platziert Griechenland auf Rang 87 von 137 einbezogenen Staaten. Im geographischen Europa erreicht nur ein Staat einen schlechteren Wert: Bosnien-Herzegowina. Und bei den „Sustainable Governance Indicators 2017“ der Bertelsmann Stiftung

1 Vgl. Ekathimerini.com: Tsipras: 2018 a 'watershed year' for Greece, 31.12.2017.

2 Vgl. Klaus Schrader/David Benček/Claus-Friedrich Laaser: IfW-Krisencheck: Alles wieder gut in Griechenland? Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 522/523, Kiel Juni 2013, S. 25.

3 Klaus Schrader/Claus-Friedrich Laaser/David Benček: Schwer zu retten: Griechenland im Krisenmodus. Kiel Policy Brief, Nr. 103, Kiel Januar 2017, S. 10.

4 Vgl. zum Folgenden mit ausführlichen Belegen Heinz-Jürgen Axt: Griechenland 2018: „annus mirabilis“ oder Disziplinierung durch die Finanzmärkte? In: Südosteuropa-Mitteilungen, 58 (2018) 2, S. 20-37.

belegt Griechenland unter den 41 einbezogenen Staaten 2017 Rang 37. Griechenland schneidet bei der Demokratie-Qualität und der Verantwortlichkeit der Exekutive am besten ab. Deutlich negativ sind die Bewertungen bei der Umweltpolitik, der Sozialpolitik und der Problemlösungsfähigkeit der Exekutive. Vollends negativ beurteilt wird die Wirtschaftspolitik. Auch 2017, so der Bericht, habe sich die Regierung gegen die Privatisierung aufgelehnt und Investitionen im Privatsektor seien nicht vorangekommen. Der Öffentliche Dienst sei noch immer gegenüber der Privatwirtschaft bessergestellt. Steuersätze würden erhöht, die Steuervermeidung sei ein ernstes Problem geblieben. Die Kapitalverkehrskontrollen hätten das Geschäftsleben belastet. In ihrem Bericht für 2018 kommt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu dem Ergebnis, dass Griechenland zwar Reformen zur Belebung der Wirtschaftstätigkeit begonnen habe, dass es damit unter den OECD-Staaten aber nur auf dem letzten Rang landet.⁵

Begrenzte Reformerfolge

Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, dass Griechenland im Vergleich mit den übrigen „Programmländern“, denen die Europartner ebenfalls mit Krediten unter die Arme greifen mussten, bei der Kennziffer Wirtschaftswachstum schlecht abschneidet. Kumuliert man die jährliche Veränderung des Wirtschaftswachstums von 2010 bis 2017, dann hat das Bruttoinlandsprodukt (BIP) von Griechenland um 23,5 Prozent abgenommen. Bei Zypern war dagegen das Wachstum mit 0,5 Prozent bescheiden, bei Portugal betrug der Wert 2 Prozent, bei Spanien 5,6 Prozent und beim Sonderfall Irland 53,2 Prozent.⁶

Bei der Frage, ob sich Griechenland künftig auf den Märkten zu annehmbaren Bedingungen finanzieren kann, spielt die Schuldentragfähigkeit eine zentrale Rolle. 2017 gab Eurostat für Griechenland einen öffentlichen Bruttoschuldenstand in Höhe von 317,407 Mrd. Euro an, was einem Anteil von 178,6 Prozent des BIP entsprach. Unter marktüblichen Bedingungen ist Griechenlands Schuldentragfähigkeit nicht gegeben. Von dem längerfristig benötigten Primärüberschuss (Überschuss ohne Zinsausgaben) von 5 Prozent ist Griechenland weit entfernt. Allerdings wird Griechenlands Schuldenproblem dadurch gelindert, dass der Großteil der Schulden von EU-Staaten und -Institutionen gehalten wird, dass die Laufzeiten der Kredite lang und die Zinsraten niedrig sind. Bis 2020 muss Griechenland überhaupt keine Schulden zurückzahlen. Beim ersten Hilfspaket wird die Rückzahlungspflicht bis 2040, beim zweiten Paket bis 2044 und beim dritten Paket bis 2047 gestreckt.

Dissens zwischen der Europäischen Union und dem Internationalen Währungsfonds zur Fragen der Schuldentragfähigkeit

Die Diskussion um die Schuldentragfähigkeit entzweit den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Europartner noch immer. Während in der Eurozone auf die erwähnten Besonderheiten wie Laufzeiten, Zinsraten und überwiegend öffentliche Kreditgeber verwiesen wird, weshalb bislang beim Thema Schuldentilgung keine verbindlichen Zusagen gemacht wurden, beharrt der IWF darauf. Der damalige Chef der Eurogroup Working Group (EWG) Thomas Wieser hat signalisiert, dass ein Entgegenkommen der Europartner

5 Vgl. OECD Economic Surveys: Greece 2018, S. 57.

6 Bei Irland machte sich insbesondere 2015 die Verlagerung ausländischer Firmensitze nach Irland positiv bemerkbar, stieg doch das Wachstum allein in diesem Jahr um 25,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Vgl. Eurostat: Wachstumsrate des realen BIP – Volumen, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00115&plugin=1> (letzter Zugriff: 13.6.2018).

beim Thema Schuldentilgung wohl implizieren werde, dass diese mit Konditionen verbunden sein werde. „If there should be further debt relief after the end of the program then it's only logical there will be some kind of additional agreements.“⁷ Der von der griechischen Regierung den Wählern offerierte „clean exit from the bailout program“ wäre damit freilich obsolet. Die Regierung Tsipras verschweigt sowieso, dass so wie bei den anderen Programmländern auch Griechenland nach den Regularien der Eurozone einem „Monitoring“ unterliegt, bis 75 Prozent der Kredite zurückgezahlt sind.⁸ Im griechischen Fall geht es um das Jahr 2060.⁹ Es wird vermutet, dass die Europapartner im Falle Griechenlands zu einer abermaligen Senkung der Zinssätze und Verlängerung der Laufzeiten bereit sind.¹⁰ Der IWF geht davon aus, dass nach Beendigung des Programms Griechenland Schulden in Höhe von bis zu 100 Mrd. Euro erlassen werden müssten, um die Schuldentragfähigkeit zu erreichen. Nur unter dieser Bedingung ist der IWF überhaupt bereit, sich finanziell zu engagieren.¹¹ So sieht es danach aus, dass das Rettungsprogramm für Griechenland ohne IWF-Beteiligung enden wird und der Fonds allenfalls technische Expertise beisteuert. Die vom Deutschen Bundestag für das dritte Rüstungsprogramm formulierte Kondition, diesem Programm nur zuzustimmen, wenn der IWF beteiligt sei, wird mithin wohl nicht erfüllt werden. Griechenland bekommt auch für die Zeit nach dem dritten Rettungspaket umfassende finanzielle Hilfen: Eine Finanzspritze von rund 15 Mrd. Euro (übrige Gelder aus dem auslaufenden Programm des Europäischen Stabilitätsmechanismus) soll Athen helfen, nicht sofort wieder in Zahlungsnot zu kommen.

Wachstum nunmehr auch in Griechenland

Beim Thema Schuldentragfähigkeit muss auch berücksichtigt werden, dass griechische Banken in besonders großem Umfang faule Kredite halten. Mit einer Summe von 196 Mrd. Euro im 3. Quartal 2017 war hier zwar Italien Spitzenreiter, doch darf dabei nicht übersehen werden, dass dabei 11,9 Prozent der gesamten Kreditsumme betroffen war, während der Anteil fauler Kredite an der gesamten Kreditsumme bei Griechenland auf 46,6 Prozent kam und einen Gesamtbetrag von 106 Mrd. Euro ausmachte.¹² Wenn es um die Pläne einer europäischen Bankenunion geht, wird man dieser Problematik mithin besondere Aufmerksamkeit widmen müssen. Positiv zu vermerken ist, dass es Griechenland im Juli 2017 erstmals gelang, am freien Kapitalmarkt eine fünfjährige Anleihe unterzubringen. Gebote über 6,5 Mrd. Euro gingen ein, Athen hatte mit 3 bis 4 Mrd. Euro geplant. Die Emissionsrendite betrug 4,625 Prozent. Um den Anlegern entgegenzukommen, wurde die Anleihe nicht nach griechischen, sondern nach englischem Recht begeben.¹³ Im Februar 2018 konnte Griechenland eine weitere siebenjährige Anleihe im Umfang von 6,8 Mrd. Euro platzieren. Im April 2018 erreichte eine zehnjährige Anleihe

7 Ekathimerini.com: Outgoing EWG chief says Greece may get debt relief with conditions attached, 14.1.2018.

8 Vgl. Eurogroup meeting of 27 April 2018, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/media/34597/27-eurogroup-summing-up-letter.pdf> utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Athens+Digest+11.05.2018(letzter Zugriff: 14.6.2018).

9 Bis 2020 wird es auch vier Kontrollbesuche der Institutionen pro Jahr in Athen geben. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Neues Sparpaket für Griechenland, 15.6.2018, S. 21.

10 So Marcel Fratzscher im Interview, vgl. finanzen-net: Haircut für Griechenland: Fratzscher wirft Schäuble Täuschung vor, 29.1.2018.

11 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Griechenland ohne neue IWF-Kredite, 1.6.2018, S. 15.

12 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Viele faule Kredite in Italien, 15.3.2018, S. 16.

13 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Tsipras macht Hofknicks, 28.7.2018, S. 31.

mit einer Rendite unter 4 Prozent den niedrigsten Satz seit Ausbruch der Krise im Jahr 2009. Förderlich für die Wirtschaftsaktivitäten war auch die partielle Aufhebung der 2015 eingeführten Kapitalverkehrskontrollen. Die monatlich zulässigen Bankabhebungen wurden im März 2018 von 1.800 auf 2.300 Euro für Private angehoben. Im Juni 2018 wurde der Betrag auf 5.000 Euro hoch gesetzt. Unternehmen konnten statt 20.000 nunmehr 40.000 Euro von ihren Konten abheben.

Zu den positiven Entwicklungen gehört auch die Tatsache, dass Griechenland mittlerweile Wachstum vermelden kann. Im ersten Quartal 2018 stieg das BIP um 0,8 Prozent gegenüber dem letzten Quartal 2017 an. Damit hielt das seit fünf Quartalen verzeichnete Wachstum an. Geschuldet war dies vor allem steigenden Exporten, die Investitionen schrumpften indes. 2017 erreichte das BIP-Wachstum 1,3 Prozent, 2018 werden 2 Prozent geschätzt. 2017 konnte Griechenland auch das von den internationalen Geldgebern gesteckte Ziel zur Erzielung eines Haushaltsüberschusses übertreffen. Der Primärüberschuss (Haushaltsüberschuss ohne Kosten für den Schuldendienst) lag zwischen 3,5 und 4 Prozent des BIP. Die Kapitalgeber hatten ein Ziel von 1,75 Prozent für 2017 und 3,5 Prozent für 2018 vorgegeben.¹⁴ Erhöhte Beiträge zur Sozialversicherung, erhöhte Steuereinnahmen und drastische Kürzungen bei öffentlichen Investitionen sowie Sozialausgaben waren die Ursachen, was dafür spricht, dass das Budgetsurplus in Zukunft nur schwer zu halten sein wird.¹⁵ Dass die Erstellung von Statistiken in Griechenland für die Verantwortlichen unverändert riskant sein kann, zeigt das Gerichtsverfahren gegen den ehemaligen Chefstatistiker Andreas Georgiou, der 2010 die Daten für das griechische Haushaltsdefizit nach oben korrigiert hatte, weswegen er für die griechische Krise verantwortlich gemacht wurde. „Straftatbestand Wahrheit“ titelte der Korrespondent der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung zutreffend.¹⁶

Namensstreit vor einer Lösung?

In dem seit Beginn der 1990er Jahre schwelenden Konflikt um die Namensgebung des Nachbarstaates Mazedonien wurde am 17. Juni 2018 ein Abkommen unterzeichnet, das den Streit beenden soll. Danach soll das Nachbarland künftig als Republik Nordmazedonien firmieren und zwar „ergo et omnes“, das heißt sowohl im nationalen wie auch internationalen Sprachgebrauch.¹⁷ Der Weg Nordmazedoniens in die NATO und die EU wäre damit geebnet, wenn Griechenland seine Blockadehaltung aufgibt.¹⁸ Im Beisein der EU-Außenbeauftragten Federica Mogherini und der beiden Ministerpräsidenten Alexis Tsipras und Zoran Zaev wurde das Abkommen am Ufer des Prespasees unterzeichnet. Noch ist allerdings nicht gesichert, dass das Abkommen auch Rechtskraft erhalten wird, denn zunächst muss die Übereinkunft vom mazedonischen Parlament ratifiziert werden, bevor es im Oktober 2018 in einem Referendum von den Mazedoniern gebilligt werden muss. Griechenland hat darauf bestanden, dass die mazedonische Verfassung in wichtigen Punkten geändert wird, um zu dokumentieren, dass Skopje keine Ansprüche auf das Territorium und das kulturelle Erbe des griechischen Mazedoniens stellt. Die Verfassungsände-

14 Vgl. Handelsblatt.com: Griechenland hat Haushaltsziel für 2017 übertroffen, 20.4.2018.

15 Vgl. Ekathimerini.com: Greek primary surplus comes at the expense of growth, 23.4.2018.

16 Vgl. Michael Martens: Straftatbestand Wahrheit, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 17.6.2018, S. 4.

17 Vgl. Michael Martens: Gegen alle Widerstände, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.6.2018, S. 5.

18 Vgl. Heinz-Jürgen Axt/Oliver Schwarz/Simon Wiegand: Konfliktbeilegung durch Europäisierung? Zypernfrage, Ägäiskonflikt und griechisch-mazedonischer Namensstreit, Baden-Baden 2008, S. 206 ff.

nung benötigt eine Zweidrittelmehrheit. Erst im Anschluss daran soll das griechische Parlament die Ratifikation vornehmen. Bereits jetzt regt sich heftiger Widerstand in beiden Ländern gegen das Abkommen: In Mazedonien stellen sich die 2017 von der Regierung abgelöste Partei VMRO-DPMNE (Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für Mazedonische Nationale Einheit) und Staatspräsident Gjorge Ivanov gegen das Abkommen. Auch die stärkste Oppositionspartei in Griechenland, die Neue Demokratie (ND) unter Konstantin Mitsotakis, lehnt das Abkommen ab. Am 16. Juni 2018 fand das auf Betreiben der ND im Athener Parlament eingebrachte Misstrauensvotum statt, das die Regierung Tsipras knapp überstand. 153 von 300 Abgeordneten stimmten gegen und 127 für den Antrag. Spätestens im Herbst 2019 müssen in Griechenland Wahlen stattfinden und der gegen das Abkommen auftretenden Neuen Demokratie sagen Prognosen die besten Chancen zu, die Wahlen zu gewinnen. Auch hat der rechtspopulistische Koalitionspartner ANEL (Anexartiti Ellines, Unabhängige Griechen) bereits angekündigt, dem Abkommen im Parlament die Zustimmung zu verweigern, woraufhin Ministerpräsident Tsipras wohl die Vertrauensfrage stellen will.¹⁹

Nachdem sich die Migrationsströme von der Türkei über die Ägäis nach Griechenland in Folge der Übereinkunft zwischen der EU und der Türkei verringert haben, ist die Zahl der Flüchtlinge gestiegen, die Griechenland über die Landgrenze am Fluss Evros erreichen. In den ersten drei Wochen des April 2018 erreichten 2.100 Menschen über die Ägäis die griechischen Inseln, 2.600 waren es, die über den Evros kamen und damit auch die „Balkanroute“ wieder aktivierten. 58.000 Migranten wurden im Juni 2018 in Griechenland gezählt. Die griechische Regierung hat die Türkei aufgefordert, stärker die Landgrenze zu kontrollieren. Als Präsident Erdoğan im Dezember 2017 Athen einen Staatsbesuch abstattete, war die Atmosphäre zwar entspannt, doch kommt es immer wieder zu Differenzen, zuletzt wegen der acht Soldaten, die in Griechenland Zuflucht nach dem Putsch in der Türkei 2016 gefunden haben und deren Auslieferung Ankara bislang ohne Erfolg verlangt.²⁰

EU-Budget und der Nettopositions-Reflex

Zu den aktuellen Debatten auf EU-Ebene hat Griechenland in jüngerer Vergangenheit wenig beigetragen. Wenn es um den EU-Haushalt und die mittelfristige Finanzplanung geht, besteht man in Athen darauf, dass der Austritt Großbritanniens aus der EU nicht dazu führen dürfe, den Südländern die Finanzzuweisungen zu kürzen. Bei der Agrarpolitik seien Kürzungen nicht vertretbar, auf keinen Fall werde Griechenland nationale Haushaltsmittel zur Kofinanzierung von Direktbeihilfen einsetzen. Der Nettopositions-Reflex bestimmt auch die Position zur künftigen EU-Strukturpolitik: Überlegungen bei der Zuteilung von EU-Mitteln die Belastung durch Flüchtlinge mit einzubeziehen, werden gutgeheißen, was im Endeffekt dazu führen könnte, zu Lasten der osteuropäischen Staaten verstärkt die Staaten im Süden Europas zu fördern.²¹ Sollte bei der Verteilung der EU-Haushaltsmittel eine Konditionierung zur Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit etabliert werden, so würde das von Athen unterstützt.²² Bei den Plänen zur Stabilisierung der Eurozone pocht Griechenland auf das Prinzip der Solidarität.

19 Vgl. Ekathimerini.com: Gov't seeks to play down rift over name deal, 21.6.2018.

20 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Athen: Keine Auslieferung, 2.1.2018, S. 4.

21 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Brüssel geht den Osteuropäern ans Geld, 24.4.2018, S. 15.

22 Vgl. Bloomberg.com: EU Leaders Go to Battle Over Plugging Post-Brexit Budget Gap, 23.2.2018.

Wie stark das Thema Brexit für Griechenland mit der Finanzordnung verknüpft wird, hat ein Dokument der griechischen Regierung vom August 2018 offenbart. Darin wird darauf verwiesen, dass Großbritannien nur dann den Betrag von 40 Mrd. Pfund an die EU zahlen werde, wenn es zu einem Abkommen zwischen beiden Partnern kommt. Ein „no-deal-Brexit“ würde ein jährliches EU-Haushaltsloch in Höhe von 10 Mrd. Pfund implizieren, was zur Folge habe, dass die EU ihre ärmeren Mitgliedstaaten nicht so wie bisher fördern könne. Aus diesem Grund hat sich die griechische Regierung bereits in einem Brief an die EU-Partner gewandt, um vor den drohenden Finanzengpässen zu warnen. Auch hier wird deutlich, dass für Griechenland, wenn es um die EU geht, vornehmlich finanzielle Aspekte im Vordergrund stehen. Andere mit dem Brexit im Zusammenhang stehende Fragen wie etwa die Zukunft der EU oder die Außen- und Sicherheitspolitik werden eher am Rande abgehandelt.

Weiterführende Literatur

- Heinz-Jürgen Axt: Griechenland 2018: „annus mirabilis“ oder Disziplinierung durch die Finanzmärkte? In: Südosteuropa-Mitteilungen, 58 (2018) 2, S. 20-37.
- Jens Bastian: China's Footprint in Southeast Europe: Constructing the "Balkan Silk Road", in: Südosteuropa-Mitteilungen, 57 (2017) 4-5, S. 8-25.
- George Tsiakalos: Europa, Griechenland und die Flüchtlingskrise – Chronik einer unwirksamen Abschreckungspolitik, In: Südosteuropa-Mitteilungen, 58 (2018) 2, S. 40-55.