

# Griechenland

Heinz-Jürgen Axt

Griechenland befand sich auf dem Weg der wirtschaftlichen sowie innen- und außenpolitischen Konsolidierung, als zwei Ereignisse die erreichten Erfolge wieder in Frage stellten. Die Covid-19-Pandemie droht, die ökonomischen Fortschritte der jüngsten Zeit zunichte zu machen, und die Auseinandersetzungen mit der Türkei wegen der maritimen Rechte im östlichen Mittelmeer könnten Athen veranlassen, die Hauptaufgabe nicht mehr in der sozioökonomischen Stabilisierung, sondern in der Zurückweisung der „Gefahr aus dem Osten“, sprich der Türkei zu sehen.

## **Strukturenreformen defizitär, aber wiederkehrendes Vertrauen der Märkte**

Zehn Jahre nach Ausbruch der Schuldenkrise war 2019 festzustellen, dass die von den Gläubigern verlangten Strukturreformen wie die Verkleinerung des öffentlichen Dienstes, die Herstellung eines tragfähigen Rentensystems, die Reform des Arbeitsmarkts, die Neuordnung des Gesundheitswesens, die Einschränkung des Staatseinflusses, die Durchführung von Privatisierungen sowie die Bekämpfung von Korruption und Schattenwirtschaft zwar nur bescheidene Ergebnisse erbracht haben. Unter 190 Staaten platzierte die Weltbank deshalb in ihrem „Doing Business Report 2019“ Griechenland auf Rang 72.<sup>1</sup> Bei der finanziellen Konsolidierung waren allerdings Fortschritte erkennbar. Das Defizit des Staatshaushalts, das 2009 den Wert von 35,9 Mrd. Euro erreicht hatte, verringerte sich 2018 auf 1,9 Mrd. Euro.<sup>2</sup> Der Primärsaldo, also die Differenz zwischen den Staatseinnahmen (ohne Nettokreditaufnahme) und Staatsausgaben (abzüglich der Zinszahlungen auf die Staatsschulden) verbesserte sich. Griechenland konnte die Zielvorgaben der Gläubiger sogar übererfüllen. 2018 war ein Überschuss von 3,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) gefordert, erreicht wurden 4,3 Prozent des BIP.<sup>3</sup>

Nach dem Regierungswechsel vom 7. Juli 2019, der mit der „Neuen Demokratie“ (Nea Dimokratia) eine wirtschaftsfreundliche Partei an die Regierung brachte, kehrte das Vertrauen der Märkte zurück und die Konjunktur belebte sich. Die Agentur Fitch hob Griechenlands Rating am 24. Januar 2020 von „BB-“ auf „BB“ an, zwei Stufen unter einer Investitionsempfehlung.<sup>4</sup> Am 12. Februar 2020 konnte Griechenland eine zehnjährige Staatsanleihe mit einem Zinssatz von lediglich 0,97 Prozent auf den Finanzmärkten platzieren. Anfang 2020 prognostizierte die Regierung ein Wirtschaftswachstum von 2,8 Prozent für das Jahr 2020, im Jahr 2019 waren es 1,9 Prozent. Die Regierung sah keinerlei Problem, 2020 den erwarteten Primärsaldo von 3,5 Prozent des BIP zu erreichen. Auch ging man davon aus, dass die erreichten Fortschritte die Gläubiger veranlassen würden,

---

1 Vgl. World Bank: Doing Business 2019. Training for Reform, Washington 2019, S. 5.

2 Vgl. Eurostat: Provision of deficit and debt data for 2018. First notification Euro area government deficit at 0.5% and EU28 at 0.6% of GDP, 23.4.2019, S. 5.

3 Vgl. Tobias Piller: Debatte über Griechenlands Haushaltsziele, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.7.2019, S. 20.

4 FitchRatings: Greece, abrufbar unter: <https://www.fitchratings.com/entity/greece-80442212> (letzter Zugriff: 8.6.2020).

den Zielwert von 2021 an abzusenken. Die öffentliche Verschuldung glaubte man, von gut 176 auf 167 Prozent des BIP senken zu können.<sup>5</sup> Ende März 2020 wurde allerdings klar, dass die Fortschritte von der Covid-19-Pandemie wieder rückgängig gemacht werden.

### **Covid-19-Pandemie stoppt wirtschaftliche Erholung**

Ab März 2020 mussten Geschäfte, Industriebetriebe und Hotels schließen. Der Reiseverkehr wurde ausgesetzt. Die Nachfrage aus dem Ausland erlahmte, was sich besonders im Tourismus und Schiffsverkehr bemerkbar machte. 2018 kam der Tourismussektor auf 25 bis 30 Prozent des griechischen BIP. Das BIP, so die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), werde 2020 um 8 Prozent schrumpfen und sich 2021 bloß um 4,5 Prozent erholen.<sup>6</sup> Das griechische Finanzministerium sprach davon, dass 90 Prozent aller Betriebe staatliche Unterstützungsmaßnahmen benötigten. Die Arbeitslosenquote könnte 2020 auf 19,9 Prozent gegenüber 17,3 Prozent im Jahr 2018 ansteigen. Der Haushalts-saldo könnte sich von einem Überschuss von 1,5 Prozent des BIP im Jahr 2019 zum Defizit in Höhe von 6,4 Prozent des BIP entwickeln und die Staatsverschuldung von 176 Prozent 2019 auf 196 Prozent des BIP 2020 steigen.<sup>7</sup> Die griechische Regierung ergriff verschiedene Maßnahmen, um die negativen Einflüsse der Pandemie auf Unternehmen und Beschäftigte zu begrenzen. Im März 2020 wurde bis zu 1,2 Mio. Beschäftigten ein Zuschuss von 800 Euro zugestanden. Eine ähnliche Unterstützung erhielten rund eine halbe Mio. Selbstständige. 155.000 Langzeitarbeitslose bekamen einen Zuschuss von 400 Euro. Für rund 800.000 Unternehmen wurde die Zahlung der Mehrwertsteuer ausgesetzt. Unternehmen, die ihre Steuer pünktlich überwiesen, wurde ein Nachlass von 25 Prozent gewährt.<sup>8</sup> Der Wert aller staatlichen Maßnahmen wird auf 5,6 Mrd. Euro geschätzt.

Dabei ist Griechenland im europaweiten Vergleich noch halbwegs glimpflich durch die von der Covid-19-Pandemie ausgelösten Krise gekommen: Am 26. Mai 2020 wurden lediglich 2 Tote auf 100.000 Einwohner gezählt.<sup>9</sup> Nur Malta und Lettland kamen auf weniger Tote.<sup>10</sup> Viele andere europäische Staaten wie Belgien, Spanien, Großbritannien, Italien, Frankreich und Schweden mussten zweistellige Todeszahlen pro 100.000 Einwohner vermelden. Am 8. Juni 2020 wurden 2.997 Infektionen in Griechenland gemeldet. 1.374 Personen waren genesen.<sup>11</sup> Die erste Covid-19-Infektion wurde am 26. Februar 2020 registriert. Massenveranstaltungen wurden bereits am 27. Februar 2020 untersagt. In Deutschland wurde erst am 8. März 2020 empfohlen, Veranstaltungen mit mehr als 1.000 Teilnehmern abzusagen. Am 10. März 2020 wurden Schulen und Erziehungseinrichtungen geschlossen. Griechenland war damit unter den ersten Staaten in Europa, die das Wirtschaftsleben herunterfahren und Reisebeschränkungen erließen. Selbst Alexis Tsipras, der

---

5 Vgl. Nick Malkoutzis/Yiannis Mouzakis: Recovery lost. The Greek economy is forced to fight its way back after Covid-19, FES Briefing, Athens April 2020.

6 Vgl. OECD: Economic Outlook. The world economy on a tightrope, June 2020.

7 Vgl. Europäische Kommission: European Economic Forecast. Spring 2020, May 2020, Institutional Paper 125, S. 89.

8 Vgl. KPMG: Greece. Government and institution measures in response to COVID-19, 14.5.2020, abrufbar unter: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/greece-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (letzter Zugriff: 5.8.2020).

9 Vgl. Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 26.5.2020, S. 4.

10 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Lettland“ und „Malta“ in diesem Jahrbuch.

11 Vgl. Johns Hopkins University: Coronavirus Resource Center. Greece, abrufbar unter: <https://coronavirus.jhu.edu/region/greece> (letzter Zugriff: 8.6.2020).

Oppositionsführer im Parlament, attestierte der Regierung, erfolgreich der Ausbreitung des Covid-19-Virus entgegengetreten zu sein.<sup>12</sup>

### Milderung der Gläubiger-Auflagen und sogenannte Corona-Bonds

Ministerpräsident Kyriakos Mitsotakis bemühte sich seit Amtsübernahme im Juli 2019, einvernehmlich mit den Gläubigern die Auflagen zur fiskalischen Konsolidierung abzumildern. Das betrifft vor allem den geforderten Primärüberschuss in Höhe von 3,5 Prozent des BIP. Dabei geht die Regierung davon aus, dass die Gläubiger zu Konzessionen bereit sind, wenn sie erst einmal sehen, dass Griechenland ernsthafte Strukturreformen unternimmt. Um die EU-Partner für die griechischen Ambitionen zu gewinnen, reiste Ministerpräsident Mitsotakis in mehrere Hauptstädte der EU-Staaten, darunter Paris und Berlin. Mitsotakis versprach auch, dass er sich als Reformers gegen parteiinterne Widersacher durchsetzen werde.<sup>13</sup> Doch als sich die Covid-19-Pandemie immer stärker ausbreitete, brachen alte Konflikte aus der Zeit der Euro-Krise wieder auf. Mitsotakis forderte gemeinsam mit den Staats- und Regierungschefs Frankreichs, Italiens, Spaniens, Portugals, Belgiens, Irlands, Luxemburgs und Sloweniens die Vergemeinschaftung von Schulden durch die Einführung von Euro-Bonds, diesmal als sogenannte Corona-Bonds firmierend. In dem Brief der Neun heißt es:

„[w]e need to work on a common debt instrument issued by a European institution to raise funds on the market on the same basis and to the benefits of all member states, thus ensuring stable long-term financing for the policies required to counter the damages caused by this pandemic.“<sup>14</sup>

Auffällig war, dass sich Zypern und Malta als Staaten der südeuropäischen Peripherie dem Ruf nach den sogenannten Corona-Bonds nicht anschlossen. Malta lehnte sogar explizit eine Übernahme der Schulden anderer Eurostaaten ab.<sup>15</sup> Unter den Verfassern des Briefs der Neun gab es nur einen Staat, Luxemburg, der die Maastricht-Schuldenobergrenze von 60 Prozent des BIP einhielt. Alle übrigen lagen zumeist weit darüber.<sup>16</sup> Dass Deutschland neben anderen Staaten der Vergemeinschaftung von Altschulden ablehnend gegenübersteht, hat in den Medien und der Öffentlichkeit antideutsche Reflexe aus der Hochzeit der griechischen Schuldenkrise wiederbelebt. Mittlerweile hat sich die europäische Diskussion freilich auf die finanzielle Unterstützung der durch die Covid-19-Pandemie hervorgerufenen Schäden und die Modernisierung der Volkswirtschaften verlagert.<sup>17</sup>

Wenn es um die EU-Finzen und die mehrjährige Finanzplanung geht, engagiert sich Griechenland insbesondere im Kreis der „friends of cohesion“, jenen Staaten in Süd- und

12 Vgl. Ekathimerini.com: Calling a snap poll would be opportunistic, Tsipras tells Kathimerini, 6.6.2020.

13 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Im Gespräch: Kyriakos Mitsotakis, Ministerpräsident Griechenlands, „Wir wollen ein neues Griechenland-Bild schaffen“, 29.8.2019, S. 19.

14 Vgl. Euractiv: Nine member states ask for eurobonds to face coronavirus crisis, 26.3.2020.

15 Der maltesische Finanzminister äußerte: „Issuing a eurobond [means] Malta may become jointly and severally liable to debts of another country“, vgl. Malta Today: Malta non-committal on COVID-19 eurobond, Scicluna prefers credit lines, 1.4.2020.

16 Im September 2019 kam der Schuldenstand in Prozent des BIP bei den neun Staaten auf folgende Werte: Griechenland 178,2 Prozent, Italien 137,3 Prozent, Portugal 120,5 Prozent, Belgien 102,3 Prozent, Frankreich 100,5 Prozent, Spanien 97,9 Prozent, Slowenien 68,1 Prozent, Irland 62,6 Prozent und Luxemburg 20,2 Prozent.

17 Zu den Staatenkoalitionen in der EU während der Corona-Pandemie vgl. Kai-Olaf Lang/Nicolai von Ondarza: Neue Freunde in der Not. Die Corona-Pandemie verschiebt das Gruppgefüge in der EU, SWP Aktuell, Mai 2020. Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

Osteuropa, die in besonderer Weise von der EU-Strukturpolitik profitieren.<sup>18</sup> Es geht bei ihnen die Sorge um, dass das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU) finanzielle Einschnitte zu ihren Lasten mit sich bringen könnte.<sup>19</sup> Bei ihrem Treffen am 2. Februar 2020 in Portugal haben die 15 Staaten jegliche Kürzung an der Kohäsionspolitik scharf abgelehnt.<sup>20</sup> Ministerpräsident Mitsotakis hatte sich bei einem Gespräch mit dem Präsidenten des Europäischen Rats Charles Michel hinter diese Forderungen gestellt.<sup>21</sup> Wenn es um die EU-Finzen geht, ist auch der sogenannte Juncker-Fonds (Europäischer Fonds für strategische Investitionen, EFSI) zu erwähnen: Griechenland ist – gemessen an der Größe seiner Wirtschaft – der größte Nutznießer dieses Fonds. Mit Datum von Oktober 2019 hat das Land 2,7 Mrd. Euro erhalten. Man geht davon aus, dass damit Investitionen in Höhe von 12,1 Mrd. Euro angestoßen werden können.<sup>22</sup>

### Wiederbelebte Spannungen im östlichen Mittelmeer

Neben der Bewältigung der gesundheitlichen, sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen und Folgen der Covid-19-Pandemie sieht sich Griechenland aktuell einer zweiten Herausforderung ausgesetzt: den Ambitionen und Aktivitäten der Türkei im östlichen Mittelmeer.<sup>23</sup> Das könnte Stimmen in Griechenland bestärken, sich statt auf die innenpolitischen Reformimpulse der Regierung Mitsotakis auf die Abwehr der äußeren Gefahr zu konzentrieren.<sup>24</sup> Im östlichen Mittelmeer gibt es umfangreiche Ressourcen an Erdgas und an Erdöl.

Nachdem die Türkei und Libyen am 27. November 2019 zwei Memoranden in Istanbul unterzeichnet hatten, verschärften sich die Konflikte. Mit dem ersten Memorandum sollen die maritimen Einflusszonen beider Staaten und damit der Zugriff auf die Energie-Ressourcen aufgeteilt werden, während das zweite Abkommen die militärische Kooperation regelt.<sup>25</sup> Von Griechenland, aber auch von Zypern wurde kritisiert, dass das Memorandum zu Lasten Dritter geschlossen worden sei. Die sich südöstlich der Inselgruppe der

---

18 Bei den Staaten handelt es sich um Bulgarien, Zypern, Tschechien, Estland, Griechenland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Spanien. Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

19 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

20 Vgl. Eurochild: Friends of Cohesion. 15 EU Member States call for a sufficient level of financing to Cohesion Policy in the next MFF, 20.2.2020.

21 Vgl. Athens Digest: Foreign Ministry bemoans UK departure from EU as ‘moment of sadness’, 3.2.2020.

22 Vgl. Athens Digest: Greece tops ‘Juncker Plan’ beneficiaries, 23.10.2020.

23 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Türkei“ und „Mittelmeerpolitik“ in diesem Jahrbuch.

24 Zeiten, in denen sich Griechenland auf die Auseinandersetzung mit der Türkei konzentrierte, waren kaum Phasen, in denen man die Reform von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft vorantrieb. Das gilt für die Türkeipolitik, aber auch die sogenannte Mazedonienfrage. Bei letzterer kochten besonders zu Anfang der 1990er Jahre die nationalen Emotionen hoch. Als die Regierung von Alexis Tsipras am 12. Juni 2018 mit dem nördlichen Nachbar das Prespa-Abkommen abschloss und man sich auf den Namen „Republik Nordmazedonien“ einigte, schaffte dies den Freiraum, sich stärker innenpolitischen Fragen zuzuwenden. Obwohl in der Öffentlichkeit, aber auch der eigenen Partei viele Vorbehalte gegen das Prespa-Abkommen bestehen, hat sich Ministerpräsident Mitsotakis zur Akzeptanz des Abkommens bekannt, wohl auch um sich innenpolitischen Herausforderungen zuwenden zu können. Vgl. zur Konfliktgeschichte mit der Türkei und Nordmazedonien sowie ihren innenpolitischen Implikationen Heinz-Jürgen Axt/Oliver Schwarz/Simon Wiegand: Konfliktbeilegung durch Europäisierung. Zypernfrage, Ägäis-Konflikt und griechisch-mazedonischer Namensstreit, Baden-Baden 2008, bes. S. 165 ff. und 206 ff. Vgl. hierzu auch den Beitrag „Nordmazedonien“ in diesem Jahrbuch.

25 Vgl. ausführlich Heinz-Jürgen Axt: Nervenkrieg im östlichen Mittelmeer. Die türkisch-libyschen Memoranden vom 27. November 2019, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 01/2020, S. 83-98.

Dodekanes und Kretas befindlichen und von Griechenland als ausschließliche Wirtschaftszonen (AWZ) beanspruchten Gebiete werden vom türkisch-libyschen Memorandum dem türkischen Einflussbereich zugeordnet.<sup>26</sup> Griechenland begreift das Memorandum als eine Vereinbarung zu Lasten Dritter. Athen wirft der Türkei vor, die energiepolitische Kooperation zwischen der Republik Zypern, Ägypten, Israel und Griechenland und ihr Projekt des „Eastern Mediterranean Gas Forum“ hintertreiben zu wollen. Durch das Militärabkommen mit Libyen wird es der türkischen Marine ermöglicht, die libyschen Gewässer zu nutzen, womit eine unsichtbare Mauer zwischen der Türkei und Libyen entsteht, mit der der Transport von Erdgas über eine Pipeline von Zypern nach Europa blockiert werden kann.<sup>27</sup>

Der Europäische Rat verurteilte am 12. Dezember 2020 das türkisch-libysche Memorandum:

„The Turkey-Libya Memorandum of Understanding on the delimitation of maritime jurisdictions in the Mediterranean Sea infringes upon the sovereign rights of third States, does not comply with the Law of the Sea and cannot produce any legal consequences for third States. The European Council unequivocally reaffirms its solidarity with Greece and Cyprus regarding these actions by Turkey.“<sup>28</sup>

Auch beim Thema Flucht sind keine Fortschritte zu vermelden. Im Gegenteil, seitdem der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan immer wieder droht, sich nicht länger an die EU-Türkei-Vereinbarung zu halten und die Tore für Flüchtlinge nach Griechenland zu öffnen, ist der Druck auf Griechenland stärker und die Lage der Flüchtlinge schlechter geworden.<sup>29</sup> Laut der Internationalen Organisation für Migration versuchten Anfang März 2020 rund 13.000 Flüchtlinge und Migranten die 212 Kilometer lange Landgrenze zwischen der Türkei und Griechenland zu überwinden. Die griechische Grenzpolizei wehrte diese Versuche ab. Etliche Flüchtlinge wurden festgenommen. Griechenland stütze sich auf Artikel 78 des EU-Vertrags und rief Notstandsmaßnahmen aus. Die Grenze wurde weiter befestigt und Asylverfahren wurden für einen Monat ausgesetzt. Griechenland hat – pro Einwohner gerechnet – mehr Flüchtlinge aufgenommen als jeder andere EU-Staat. An der Überbelegung der Flüchtlingslager, insbesondere auf den Ägäisinseln, und den schleppenden Registrierungs- und Asylverfahren hat sich nichts geändert.<sup>30</sup> 59.726 Flüchtlinge sind 2019 auf den Ägäisinseln angekommen, im Jahr 2016 waren es 21.998.<sup>31</sup> Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex meldete im Juni 2020, dass im Mai 2020 achtmal so viele Flüchtlinge wie im Vormonat nach Griechenland gekommen seien.<sup>32</sup> Der harte Kurs in der Flüchtlingspolitik wurde von einer Mehrheit der Bevölkerung unterstützt, Widerstand regte sich gegen den Bau von Flüchtlingscamps.<sup>33</sup> Von der Covid-19-Pandemie blieben auch die in überbelegten Lagern leben-

26 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Zypern“ in diesem Jahrbuch.

27 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Energiepolitik“ in diesem Jahrbuch.

28 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 12./13. Dezember 2019, Schlussfolgerungen, EUCO 29/19. Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.

29 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik“ in diesem Jahrbuch.

30 Zur Kritik an den unzureichenden Flüchtlingsrückführungen von Griechenland in die Türkei vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, 6.3.2019, COM(2019) 126 final; Europäischer Rechnungshof: Asyl, Umsiedlung und Rückkehr von Migranten: Zeit für verstärkte Maßnahmen zur Beseitigung der Diskrepanzen zwischen Zielen und Ergebnissen, 13.11.2019, Sonderbericht Nr. 24.

31 Vgl. European Stability Initiative: Aegean Plan 2.0 – preventing a disaster in the times of Corona, 30.3.2020.

32 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Frontex verzeichnet mehr irreguläre Migration, 15.6.2020, S. 5.

den Flüchtlinge nicht verschont. Am 21. April 2020 wurden 156 neue Infektionen in einem Sammelager auf der Peleponnes gemeldet.<sup>34</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Heinz-Jürgen Axt: Griechenland: Neue Regierung als Chance nach zehn Jahren Krise, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 03-04/2019, S. 6-23.

Jens Bastian: Ermutigende Signale, in: Cicero, Juli 2019.

Niels Kadritzke: Blog Griechenland. Das Virus und die griechische Wirtschaft: Die Kehrseite einer Erfolgsgeschichte (Corona III), in: Le Monde diplomatique, 14.5.2020.

---

33 Vgl. Michael Martens: Abschrecken, abschrecken, abschrecken, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 8.3.2020, S. 3.

34 Vgl. Wasilis Aswestopoulos: Griechenland: 152 Coronainfektionen in Flüchtlingsunterkunft, in: Telepolis, 21.4.2020.