
Die Vorgeschichte der griechischen Tragödie

RENATE NEUBÄUMER

Renate Neubäumer, Universität Koblenz-Landau, E-Mail: neub@uni-landau.de

Zusammenfassung: Der Beitrag analysiert die Vorgeschichte der griechischen Tragödie – insbesondere die lange Phase niedrigen Wachstums nach dem EU-Beitritt und die kurze Phase sehr hohen Wachstums nach dem Euro-Beitritt – und leitet daraus Reformvorschläge ab. Eine Wachstumsstrategie müsste drei Maßnahmenbündel umfassen: erstens eine Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen, die eine Geschäftstätigkeit in Griechenland erschweren und zu niedrigen Investitionen führen, zweitens eine Sanierung der Staatsfinanzen, die mit einer kleineren und effizienteren öffentlichen Verwaltung sowie mit umfassenden Reformen des Rentensystems einhergeht, und drittens den Ausbau der industriellen Basis und die Förderung moderner Dienstleistungen, um so die Exportbasis zu stärken. Solch umfassende Reformen würden zu einem grundlegenden Wandel der griechischen Wirtschaft und Gesellschaft führen und müssten deshalb von der Mehrheit der Griechen angestrebt werden. Die Alternative wäre, nur moderate Reformen vorzunehmen, auf den Pfad niedrigen Wachstums zurückzukehren und einen niedrigeren Lebensstandard in Kauf zu nehmen.

Summary: This paper analyzes the prologue to the Greek tragedy—in particular, the long period of slow growth after Greece joined the European Union and the short period of very strong growth following its adoption of the euro—and deduces reform proposals. Ultimately, a growth strategy should contain three interrelated bundles of measures: First, an improvement of the institutional environment, which currently makes it difficult to do business in Greece and thus leads to too little investment. Second, a reorganization of public finances and the creation of a leaner, more efficient administration, as well as a reform of the pensions system. Third, an expansion of the industrial basis and the modern sector in order to build a strong export basis. All of these measures entail comprehensive changes to Greece's economy and Greek society, and the majority of Greeks must therefore be in favor of them. The alternative is to opt for moderate reforms and to return to the old path of low growth and a lower living standard.

→ JEL Classification: O52, E02

→ Keywords: Greece, slow growth, growth strategy, economic measures

I Einleitung

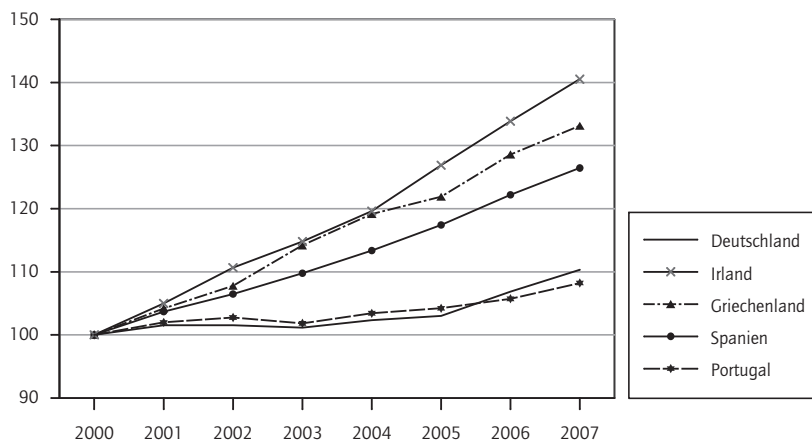
Nachdem Griechenland 2000 die Konvergenzkriterien erfüllen konnte und in die Eurozone aufgenommen wurde, begann eine Entwicklung, die wie eine Erfolgsgeschichte aussah: Das griechische Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg bereits im selben Jahr um 4,5 Prozent und nahm zwischen 2001 und 2007 durchschnittlich um mehr als vier Prozent pro Jahr zu, so dass es 2007 um ein Drittel höher lag als nur sieben Jahre zuvor. Im gleichen Zeitraum stieg in Portugal, das eine ähnliche Wirtschaftsstruktur wie Griechenland aufweist, das BIP nur um acht Prozent, und in Deutschland, das damals als „der kranke Mann Europas“ bezeichnet wurde, nur um 10,5 Prozent. Allerdings entwickelte sich die Wirtschaftsleistung in Spanien und Irland ähnlich erfolgreich beziehungsweise noch erfolgreicher (Abbildung 1).

Diesen sieben Jahren mit hohem Wachstum waren allerdings 15 Jahre mit Stagnation beziehungsweise mit sehr niedrigem Wachstum nach dem Beitritt Griechenlands zur Europäischen Union (EU)¹ vorausgegangen: Zwischen 1981 und 1995 stieg das griechische BIP um nur 14 Prozent, das heißt um nur 0,9 Prozent pro Jahr (Tabelle 1, fünfte Spalte). Worauf war dieses so unterschiedliche Wachstum nach dem EU-Beitritt und nach der Einführung des Euro zurückzuführen und war das Prosperieren der griechischen Wirtschaft zwischen 2000 und 2007 auf Dauer angelegt? Diese Fragen stehen hier im Mittelpunkt, denn daraus lassen sich Schlussfolgerungen ableiten, welche Alternativen Griechenland für die zukünftige Ausgestaltung seiner Wirtschaft und Gesellschaft offen stehen.

Abbildung 1

Entwicklung des realen BIP in Griechenland, in anderen GIPS-Ländern und Deutschland, 2000 bis 2007

2000 = 100



Quelle: Eurostat-Datenbank (ESVG 1995).

1 Die Europäische Union (EU) entstand erst mit dem Vertrag von Maastricht; sie hieß vorher Europäische Gemeinschaft (EG). Wir benutzen hier durchgehend den Begriff EU.

2 Der Beitritt zur Europäischen Union 1981

Griechenlands Beitritt zur EU am 1. Januar 1981 war von Anfang an sowohl in der EU als auch bei den Griechen umstritten. In dem Land war erst 1974 eine Demokratie eingeführt worden, die als noch nicht stabil galt, und seine Wirtschaft war weit schwächer als die der anderen EU-Länder (Axiopoulos 2010). Entsprechend hatte die EU-Kommission zunächst von einer schnellen Aufnahme abgeraten; Griechenland sei landwirtschaftlich geprägt und nicht konkurrenzfähig und leide unter Inflation, Arbeitslosigkeit und einem Handelsbilanzdefizit (Stergiou 2012). Auf der griechischen Seite lehnten sowohl die prosojetische kommunistische Partei als auch die Panhellenische Sozialistische Bewegung (PASOK) den Beitritt ab (Trombetas 1983). Im Wahlkampf 1981 warb die PASOK mit einem sofortigen Austritt Griechenlands aus der EU und der NATO sowie mit dem Slogan „Griechenland den Griechen“ (Stergiou 2012). Zehn Monate nach dem EU-Beitritt kam die PASOK an die Macht, und – obwohl sie zehn Jahre lang an der Macht blieb – gehört Griechenland noch heute der EU und der NATO an.

Allerdings wurden viele der mit dem EU-Beitritt vereinbarten Reformen nie umgesetzt (Bitros und Karayannis 2013). Stattdessen beschloss die PASOK eine Reihe anderer „Reformen“, die die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung nicht verbesserten, sondern weiter schwächten. Vor allem wurden Wettbewerbe zur Besetzung von Stellen im Öffentlichen Dienst abgeschafft und Beamte verstärkt nach sozialen Kriterien und weniger aufgrund ihrer Qualifikation eingestellt. Zudem wurden die sogenannten Generaldirektionen abgeschafft und ihre erfahrenen leitenden Beamten durch unerfahrene, von Seiten der Politiker ernannte Leiter ersetzt. Schließlich wurden im Staatsapparat eine Vielzahl neuer Institute, Abteilungen und Unterabteilungen geschaffen, wodurch die Zahl der Staatsbediensteten stark anstieg (Valinakis 2012).

3 Niedriges Wirtschaftswachstum zwischen 1981 und 1995 ...

In den 15 Jahren nach dem EU-Beitritt wuchs die griechische Wirtschaft nur um durchschnittlich 0,9 Prozent pro Jahr, während die Wirtschaftsleistung in Spanien und Portugal um 2,5 Prozent beziehungsweise 2,7 Prozent und in Irland sogar um vier Prozent pro Jahr stieg (Tabelle 1, fünfte Spalte). Hinter dieser Entwicklung in Griechenland verbirgt sich zunächst eine Stagnation in den fünf Jahren nach seinem EU-Beitritt, die mit einer allgemeinen Rezession in den EU-Staaten zusammenfiel. Aber auch in dem sich anschließenden konjunkturellen Aufschwung sowie in den folgenden fünf Jahren konnte Griechenland sein BIP nur um „magere“ 1,2 Prozent pro Jahr ausweiten.

Tabelle 1

Wirtschaftswachstum¹ in Griechenland, den anderen GIPS-Ländern und Deutschland, 1981–2009

	1981 ² –1985	1986–1990	1991–1995 ³	1981–1995	1996–2000	2001–2007 ⁴	2008 ^{5,6}	2009 ⁶
Griechenland	0,1	1,2	1,2	0,9	3,7	4,1	–0,4	–4,4
Irland	2,5	4,7	4,6	4,0	9,6	5,5	–2,6	–6,4
Spanien	1,4	4,5	1,5	2,5	4,1	3,8	1,1	–3,6
Portugal	0,9	5,7	1,7	2,7	4,1	1,5	0,2	–3,0
Deutschland	0,0	3,3	2,0	2,2	1,9	1,6	1,1	–5,6

1 Wachstum des realen BIP gegenüber dem Vorjahr in Prozent.

2 1981: Griechenlands Beitritt zur EU.

3 1994: Zweite Stufe des Maastricht-Vertrages.

4 2001: Griechenlands Beitritt zum Euro und 2007: Ende des Immobilienbooms in Griechenland.

5 Oktober 2008: Eskalation der Finanzkrise.

6 2008 und 2009: Antizyklische Fiskalpolitik in Griechenland und anderen Industriestaaten.

Quelle: Weltbank-Datenbank (1981–1995) und Eurostat-Datenbank (ESVG 1995) (1996–2009).

4 ... durch niedrige Investitionen

Ein wesentlicher Grund für dieses bescheidene Wachstum war, dass die Investitionen um 2,2 Prozent pro Jahr zurückgingen, das heißt, es wurde zunehmend weniger Kapital angesammelt. Dadurch verbesserte sich die Kapitalausstattung der Arbeitsplätze nicht, und die Produktivität stagnierte über einen Zeitraum von 15 Jahren (Tabelle 2, zweite und dritte Spalte). Dagegen stieg in den anderen GIPS-Staaten und weiteren europäischen Staaten die Arbeitsproduktivität zwischen 1,5 Prozent in Portugal und drei Prozent in Irland. Am Ende der 15 Jahre hatte sie dort um fast 30 Prozent beziehungsweise 60 Prozent zugenommen und ein wesentlich höheres Wirtschaftswachstum als in Griechenland ermöglicht.

Der Hintergrund war, dass in Griechenland aufgrund einer Vielzahl von Regulierungen die Gewinne „einbrachen“ und damit für heimische und ausländische Unternehmen die Anreize zu investieren fehlten. Beispielsweise gab es am Arbeitsmarkt zahlreiche Gesetze zum Kündigungsschutz, die von Obergrenzen für Entlassungen bis hin zu hohen Abfindungszahlungen reichten.² 1982 wurde zudem eine Lohnindexierung eingeführt: Niedrige Löhne wurden automatisch alle vier Monate um die Inflationsrate erhöht, während durchschnittliche und hohe Löhne nur teilweise an die Preissteigerungen angepasst wurden (Manessiotis und Reischauer 2001, Bryant, Garganas und Tavlas 2001). Entsprechend führten die hohen Inflationsraten zu hohen Lohnsteigerungen, und es kam – bei stagnierender Produktivität – zu einem enormen Anstieg der Lohnstückkosten von 17,5 Prozent pro Jahr. Damit hatten sich innerhalb von 15 Jahren die Lohnstückkosten mehr als verzehnfacht und damit ein wesentlich höheres Niveau erreicht als in den anderen GIPS-Staaten (Tabelle 2, letzte Spalte). Des Weiteren trugen stark regulierte und inflexible Produktmärkte zu den niedrigen Gewinnmargen bei.

2 Zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und seinen gesetzlichen Regulierungen vergleiche auch Burtless (2001).

Tabelle 2

Griechenlands ökonomische Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich, 1980–1994¹

	BIP Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent	Investitionen Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent ²	Arbeitsproduktivität Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent ³	Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent
Griechenland	0,8	-2,2	-0,1	17,4
Irland	3,5	0,3	3,2	1,7
Spanien	2,8	2,9	1,6	11,1
Portugal	2,4	2,8	2,6	6,8
EU-15	2,0	1,7	1,8	3,1

	Verbraucherpreisindex Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent	Saldo des öffentlichen Gesamthaushalts in Prozent des BIP	Leistungsbilanzsaldo in Prozent des BIP	Arbeitslosenquote (Jahreswerte) in Prozent
Griechenland	18,3	-10,3	-3,5	7,3
Irland	7,0	-7,2	-3,1	14,2
Spanien	14,6	-5,3	-2,6	6,9
Portugal	8,6	-4,4	-1,5	18,0
EU-15	6,4	-4,6	-0,2	9,0

- 1 Hier wird der Zeitraum 1980–1994 betrachtet und nicht – wie in Tabelle 1 – der Zeitraum 1981–1995. Dies führt jedoch nicht zu wesentlichen Unterschieden bei den Wachstumsraten.
- 2 Ausrüstungen, Bauten und sonstige Investitionen.
- 3 BIP pro Erwerbstätigen.

Quelle: OECD, historische Statistiken 1970–1999 und Economic Outlook, zitiert nach Bryant, Garganas und Tavlás (2001: 4).

5 Starke Ausweitung der Staatstätigkeit und der Haushaltsdefizite

Nach dem EU-Beitritt erhöhte die griechische Regierung sehr schnell ihre Ausgaben, ohne ihre Einnahmen entsprechend auszuweiten. Allein zwischen 1980 und 1990 stieg der Anteil der Staatsausgaben am BIP um 18,5 Prozentpunkte auf 48 Prozent, während der Anteil der Staatseinnahmen nur um fünf Prozentpunkt auf 32 Prozent des BIP zunahm (Tabelle 3, Spalte für 1990). Dies führte zu hohen Haushaltsdefiziten – bis zu 16 Prozent des BIP –, einer schnell steigenden Staatsverschuldung und hohen Zinsausgaben des Staates.³

Entsprechend waren die Hauptursachen für den rasanten Anstieg der Staatsausgaben die starke Zunahme des Schuldendienstes sowie der öffentlichen Transferleistungen an Haushalte (Tabelle 3). Dabei stiegen insbesondere die Gesundheitsausgaben und die Rentenzahlungen, ohne dass die Sozialversicherungsabgaben entsprechend erhöht wurden. Der Hintergrund war ein stark zersplittertes Sozialversicherungssystem, das aus mehr als 300 verschiedenen Fonds bestand,

3 Die Staatsverschuldung stieg von etwa 30 Prozent (1980) über 80 Prozent (1990) auf 110 Prozent des BIP (1995). Die starke Zunahme des Schuldendienstes von zwei Prozent (1980) auf elf Prozent des BIP (1995) war nicht nur auf die steigende Staatsverschuldung, sondern auch auf höhere Zinssätze zurückzuführen (Manesiotis und Reischauer 2001: 119, 111). Zu höheren Zinsen trug auch bei, dass der Staat sich ab 1988 zunehmend durch den Verkauf von Schatzanweisungen an Nichtbanken finanzierte.

Tabelle 3

Staatsausgaben und -einnahmen in Griechenland, den anderen GIPS-Ländern und Deutschland, 1980–1995

	1980	1985	1990	1995 ⁵	1995–1980
	In Prozent des BIP				In Prozentpunkten
Staatsausgaben					
EU-14-Durchschnitt	45,9	49,7	48,0	50,8	+4,9
Weitere ausgewählte EU-Staaten ¹	42,2	48,9	45,1	46,3	+4,1
Griechenland	29,7	42,3	48,2	49,2	+19,5
1. Konsumausgaben	13,6	16,3	15,3	15,3	+1,7
davon: Personalausgaben	9,5	11,6	12,7	11,3	+1,8
2. Transferleistungen	11,5	16,8	16,2	16,8	+5,3
an Haushalte	9,4	14,3	15,2	15,1	+5,7
an Unternehmen	2,1	2,5	1,0	1,7	–0,4
3. Schuldendienst ²	2,0	4,9	10,2	11,1	+9,1
4. Bruttoanlageinvestitionen und anderer Investitionsaufwand (einschließlich empfangene Kapitaltransfers)	2,6	4,3	6,6	6,0	+3,4
Staatseinnahmen					
EU-14-Durchschnitt	42,5	45,2	44,9	45,1	+2,6
Weitere ausgewählte EU-Staaten ¹	33,8	38,5	38,9	39,5	+5,7
Griechenland	27,0	30,6	32,1	39,1	+12,1
1. Direkte Steuern (und Beiträge)	14,0	16,3	17,2	20,0	+6,0
Einkommen- und Vermögensteuern + Unternehmensteuern	4,6	4,6	5,5	7,4	+2,8
Sozialversicherungsbeiträge	9,4	11,7	11,7	12,6	+3,2
2. Indirekte Steuern (Verbrauchssteuern und andere Steuern)	11,1	12,6	13,2	13,5	+2,4
3. Andere laufende Einnahmen	1,9	1,7	1,7	2,9	+1,0
4. Empfangene Kapitaltransfers	–	–	–	2,7	–
Öffentliches Defizit³					
EU-14-Durchschnitt	–3,4	–4,5	–3,1	–5,7	–2,3
Weitere ausgewählte EU-Staaten ¹	–8,4	–10,4	–6,2	–6,8	+1,6
Griechenland	–2,7	–11,7	–16,1	–10,1	–7,4
<i>Nachrichtlich: Nettotransferleistungen der EU an Griechenland⁴</i>		1981–85	1986–90	1991–95	1981–95
Durchschnitt von 5 beziehungsweise 15 Jahren		1,5	3,2	4,3	3,0

1 Irland, Italien, Portugal und Spanien.

2 Ohne Tilgung.

3 Eigene Berechnung.

4 Bruttozufluss abzüglich nationaler Beiträge zum EU-Haushalt (zitiert nach Sparos, 2001, 282).

5 ESVG 1995.

Quellen: Ministerium für Nationalökonomie 1998 und 2000 sowie ESVG 1979 und 1995 (zitiert nach Manessiotis und Reischauer 2001: 112).

die zudem schlecht verwaltet wurden. Die Folge war, dass viele Arbeitnehmer ihre Sozialversicherungsbeiträge nur unvollständig oder gar nicht bezahlten und dass viele Rentner ungerechtfertigt mehrere und/oder extrem hohe Renten bezogen (OECD 1997). Schließlich nahmen die Personalausgaben stark zu – ihr Anteil am BIP stieg allein zwischen 1980 und 1990 um drei Prozentpunkte –, weil die Zahl der Staatsbediensteten stark zunahm und sie deutlich höhere Einkommenszuwächse als in der Privatwirtschaft erzielten (Manessiotis und Reischauer 2001: 107). Nach Stergiou (2012) kann die starke Zunahme der Staatsausgaben und der öffentlichen Defizite nicht unabhängig von der Klientelpolitik der PASOK (und später der Nea Dimokratia) gesehen werden.

Die Haushaltsdefizite waren eine wesentliche Ursache für die hohen Inflationsraten in Griechenland beziehungsweise behinderten zumindest die Wiedererreichung von Preisniveaustabilität nach dem Ölpreisschock 1973/74 (Garganas und Tavlas 2001). Zwischen 1980 und 1994 stiegen die Preise im Durchschnitt um mehr als 18 Prozent und damit deutlich stärker als in anderen GIPS-Staaten (Tabelle 2, erste Spalte unten). Zwar führte auch die griechische Zentralbank – wie andere europäische Zentralbanken – eine Geldmengensteuerung ein,⁴ um die Inflation zu bekämpfen, überschritt aber oft ihr Geldmengenziel. Entsprechend kam es in den 1980er Jahren zu hohem Wachstum von M₃ und zu Inflation.⁵

Das starke Geldmengenwachstum hing mit der Notwendigkeit zusammen, die hohen öffentlichen Defizite zu finanzieren. Dabei hatte der Staat bevorzugten Zugang zu Krediten, und die von ihm zu zahlenden Zinssätze wurden subventioniert, um den Schuldendienst niedrig zu halten. Beispielsweise war bis Mitte der 1980er Jahre der reale Zinssatz für Schatzanweisungen mit zwölf Monaten Laufzeit negativ. Zudem nahm die Regierung direkt Einfluss auf die Geldpolitik. Schließlich sprechen die empirischen Ergebnisse von Garganas und Tavlas (2001) dafür, dass während der 1980er Jahre die starke Ausweitung der öffentlichen Defizite das Wachstum von M₃ verursachte. Faktisch wurde das Geldangebot nicht exogen von der griechischen Zentralbank vorgegeben, sondern war endogen (Garganas 1992).

6 Außenhandel profitierte nicht vom EU-Beitritt

Aufgrund der aufgezeigten strukturellen Schwächen – Überregulierung der Wirtschaft, zu niedrige Investitionen und zu hohe Preis- und Lohnsteigerungen – profitierte der Außenhandel in Griechenland nicht von dem gemeinsamen Markt mit den anderen EU-Staaten (anders als in den anderen GIPS-Staaten). So sank zwischen 1981 und 1995 der Offenheitsgrad der griechischen Volkswirtschaft, die Summe aus Export- und Importquote, von etwa 45 Prozent auf weniger als 35 Prozent des BIP. Entscheidend dafür war der starke Rückgang der Exportquote (von etwa 19 Prozent auf weniger als neun Prozent des BIP), während die Importquote sich kaum veränderte. Zudem ging Griechenlands Anteil am Welthandel zurück, während Irland, Spanien und Portugal ihre Anteile ausweiteten (Tsaveas 2001).

4 Zusätzlich überwachte die griechische Zentralbank weitere Ziele, unter anderem das Wachstum der Kreditvergabe und den Wechselkurs (Garganas und Tavlas 2001).

5 In den ersten sieben Jahren nach Einführung der Geldmengensteuerung für M₃ (1983–1989) wuchs das Geldangebot um durchschnittlich 24 Prozent pro Jahr (Garganas und Tavlas 2001: 52).

Die Exportschwäche lässt sich vor allem auf die niedrigen Investitionen zurückführen. Insbesondere für ausländischer Unternehmen war Griechenland kein attraktiver Standort und konnte deutlich weniger Direktinvestitionen anziehen als Spanien und Portugal und weit weniger als Irland (Bosworth und Kollintzas 2001). Ein Grund war die Starrheit seiner überregulierten Arbeitsmärkte, ein anderer die Intransparenz seiner Bürokratie, die für die Unternehmen die Unsicherheit erhöhte und ihre Geschäftstätigkeit erschwerte (OECD 1993)⁶. Aufgrund des geringen Engagements ausländischer Unternehmen fehlte Griechenland wiederum Kapital und Managementwissen, das es benötigt hätte, um seine schmale industrielle Basis auszubauen und seinen Exportsektor wettbewerbsfähiger zu machen.

Hinzu kamen Preis- und Lohnsteigerungen in zweistelliger Höhe, durch die sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit griechischer Unternehmen stark verschlechterte. So stiegen zwischen 1980 und 1994 die griechischen Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe auf das Siebenfache des Durchschnittswerts der anderen EU-Länder, ohne dass dieser Wettbewerbsnachteil vollständig durch Abwertungen der Drachme ausgeglichen wurde.

7 Reformen und der Maastricht-Vertrag

Der Vertrag von Maastricht, der im November 1993 in Kraft trat, eröffnete Griechenland nicht nur die Möglichkeit des Beitritts zur zukünftigen Europäischen Währungsunion (EWU), sondern erforderte auch Reformen, insbesondere um die Konvergenzkriterien einhalten zu können.

Die Inflationsrate war bereits zwischen 1990 und 1994 durch eine restriktive Einkommens- und Geldpolitik von mehr als 20 Prozent auf elf Prozent gesenkt worden. Dazu sollte man allerdings wissen, dass 1989 die Inflationsrate noch 13 Prozent betragen hatte und 1990 unter anderem durch den zweiten Ölpreisschock emporgeschellt war, und – eng damit verknüpft – das Haushaltsdefizit auf mehr als 16 Prozent des BIP stieg.

Die Regierung antwortete darauf mit weitreichenden Reformen zur Lohnbildung. So wurde die 1982 eingeführte Lohnindexierung aufgehoben und die Zwangsschlichtung von Tarifausschlichtungen durch staatliche Stellen abgeschafft (Burtless 2001).⁷ Als Ergebnis sanken die Reallöhne von Arbeitern im Produzierenden Gewerbe zwischen 1991 und 1993 um 7,5 Prozent (Garganas und Tavlas 2001).

Gleichzeitig wurde eine restriktive Geldpolitik eingeführt. Das Geldmengenziel für M₃ wurde innerhalb von nur vier Jahren um elf Prozentpunkte herabgesetzt und – nachdem 1992 und 1993 das M₃-Wachstum noch deutlich das angekündigte Ziel überschritten hatte – 1994 ein Rückgang des Geldmengenwachstums auf 8,8 Prozent erreicht.

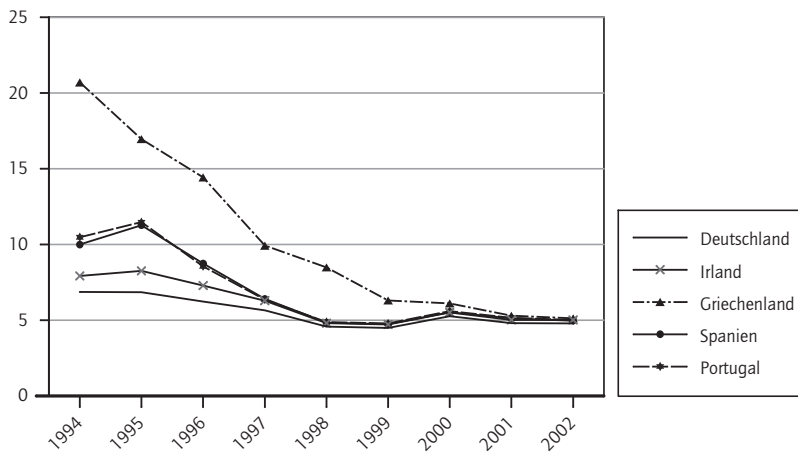
Zwischen 1995 und 2000 setzte die griechische Zentralbank ihre auf mehr Preisstabilität ausgerichtete Geldpolitik fort. Sie verfolgte jedoch gleichzeitig das Ziel, den Außenwert der Drachme

6 Nach Schätzungen der OECD-Studie (1993) flossen in den 1980er Jahren weniger als zwei Milliarden US-Dollar an Direktinvestitionen nach Griechenland im Vergleich zu 46 Milliarden US-Dollar nach Spanien und 6,5 Milliarden US-Dollar nach Portugal.

7 1975 bis 1990 entschieden staatliche Zwangsschlichtungsstellen über rund die Hälfte aller Tarifabschlüsse.

Abbildung 2

Längerfristige Zinssätze¹ in Griechenland, anderen GIPS-Ländern und Deutschland, 1994²–2002



1 Längerfristige Zinssätze in Prozent.

2 Beginn der zweiten Stufe der Europäischen Währungsunion.

Quelle: Eurostat-Datenbank (Konvergenzkriterien).

zu stärken, und gab 1995 erstmals Wechselkursziele bekannt. Dabei begrenzte sie die jährlichen Abwertungsraten (gegenüber dem ECU) auf Werte zwischen einem Prozent und drei Prozent mit der Folge, dass die im Vergleich zu den anderen EU-Staaten höhere Inflationsraten nur teilweise ausgeglichen werden konnten. Im März 1998 trat Griechenland schließlich dem Europäischen Wechselkursmechanismus bei und wertete die Drachme um 12,3 Prozent ab.

Die langfristigen Zinsen sanken in Griechenland, dem Land mit den historisch höchsten Zinsen in der EU, besonders stark – von über 20,5 Prozent 1994 auf 5,3 Prozent beim Euro-Beitritt (Abbildung 2). Dies führte bei einer Staatsverschuldung von mehr als 100 Prozent des BIP⁸ zu einem Rückgang der Zinsausgaben um sechs Prozentpunkte auf 6,5 Prozent des BIP.⁹ Entsprechend waren kaum Reformen erforderlich, um das Haushaltsdefizit ebenfalls um sechs Prozentpunkte auf 4,5 Prozent des BIP zu reduzieren. Nur 1997 bis 1999, dem Referenzzeitraum für die Aufnahme in den Euro, lag der Rückgang des griechischen Haushaltsdefizits über der Zinsersparnis. Dieser Rückgang wurde allein durch – vorübergehend – höhere Staatseinnahmen (und nicht durch Einsparungen) erreicht: Ihr Anteil am BIP stieg von 41,1 Prozent (1995) auf 46,3 Prozent (1999) und fiel anschließend wieder auf 40,9 Prozent des BIP (2001). Allerdings

8 Die Staatsverschuldung in Griechenland betrug 1990 knapp 80 Prozent, 1994 107 Prozent und 1999 104 Prozent des BIP.

9 Wir nutzen ab 1994/95 (revidierte) Eurostat-Daten, die weitgehend ab 1994 vorliegen. (Für die Zinsausgaben liegen erst ab 1995 Daten vor). Wie stark und häufig die griechischen Angaben zu den Haushaltsdefiziten revidiert wurden, zeigt Tabelle 1 bei Bofinger (2011). Zum Beispiel wurde das Defizit für 2001 dreimal von 1,4 auf 6,1 Prozent des BIP revidiert und das Defizit für 2003 sechsmal von 1,7 auf 6,2 Prozent des BIP.

profitierten andere hoch verschuldete EU-Staaten, allen voran Italien, ähnlich von sinkenden Zinsen bei der Konsolidierung ihrer Staatshaushalte und der Erfüllung der Maastricht-Kriterien.

1998, als erstmals über die Mitgliedsländer der EWU entschieden wurde, konnte Griechenland kein einziges der Konvergenzkriterien erfüllen.¹⁰ Das Land erzielte jedoch erhebliche Anpassungsfortschritte, so dass zwei Jahre später seine Inflationsrate mit zwei Prozent unter dem Referenzwert lag, genau wie sein langfristiger Zinssatz mit 6,4 Prozent und sein Haushaltssaldo mit –1,6 Prozent des BIP (Europäische Zentralbank 2000).¹¹ Nur seine Staatsverschuldung überstieg mit 104,4 Prozent deutlich die geforderten 60 Prozent des BIP (was jedoch auch für mehrere andere EU-Länder gegolten hatte). 2001 wurde Griechenland das zwölfte Mitgliedsland der Eurozone.

Griechenland hatte – nicht zuletzt im Hinblick auf seinen Euro-Beitritt – in den 1990er Jahren eine Reihe von Reformen durchgeführt: Es hatte seine Lohnbildung dereguliert, eine auf mehr Preisstabilität ausgerichtete Geldpolitik eingeführt, seine Finanzmärkte restrukturiert und seine durch Staatsbetriebe dominierten Produktmärkte dereguliert.¹²

Allerdings mussten diese Reformen fortgesetzt und auf andere Bereiche der griechischen Wirtschaft ausgeweitet werden, um ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum zu erreichen. Dies belegt unsere Analyse der langen Phase geringen Wachstums nach dem Euro-Beitritt. Es galt erstens, die institutionellen Rahmenbedingungen, die mehr Investitionen und insbesondere mehr ausländische Direktinvestitionen verhindern, zu verbessern. Dabei war vor allem wichtig, die öffentliche Verwaltung effizienter und transparenter zu gestalten und die Arbeits- und Produktmärkte weitere zu deregulieren. Zweitens standen Reformen des nach dem EU-Beitritt stark ausgeweiteten Öffentlichen Sektors an, um – wie im Konvergenzbericht der Europäischen Zentralbank (2000) gefordert – „nachhaltige Staatsfinanzen“ zu erreichen. Drittens galt es, den Exportsektor auszubauen und wettbewerbsfähiger zu gestalten, und schließlich musste die gerade erst erreichte Preisniveaustabilität gesichert werden.

8 Beitritt zum Euro und Wirtschaftswachstum

Bereits zwischen 1996 und 2000 stieg das BIP um durchschnittlich 3,7 Prozent pro Jahr und wuchs damit deutlich stärker als in den 15 Jahren nach dem EU-Beitritt (Tabelle 1). Bryant, Garganas und Tavlas (2001) sowie Bosworth und Kollintzas (2001) führen das auf die Aussicht auf den Euro-Beitritt und die dazu durchgeführten Reformen zurück. Allerdings kam auch dem starken Rückgang der Zinsen eine zentrale Rolle zu. Dadurch schnellte insbesondere die Immobilien-

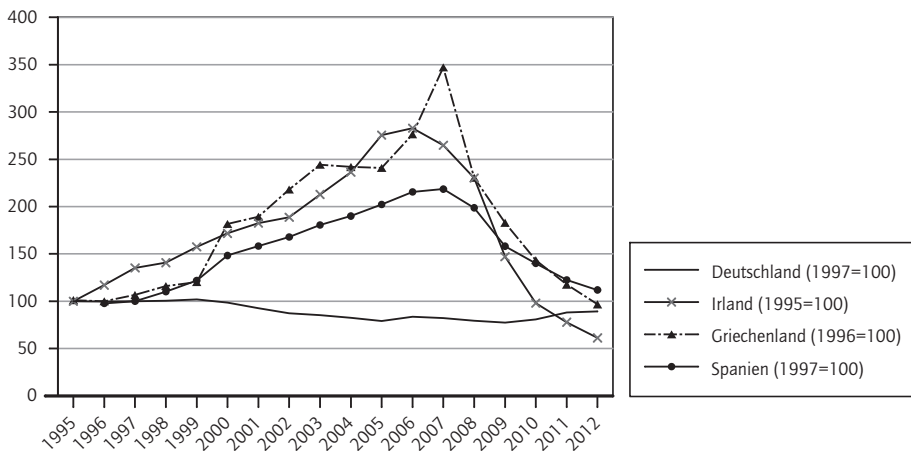
10 Im Referenzzeitraum Februar 1997 bis Januar 1998 hatte Griechenland eine Inflationsrate von 5,0 Prozent (gegenüber dem geforderten Referenzwert von 2,7 Prozent), einen langfristigen Zinssatz von 9,8 Prozent (gegenüber 7,8 Prozent), einen Haushaltssaldo von –4 Prozent des BIP (gegenüber –3 Prozent) und eine Staatsverschuldung von 108,7 Prozent des BIP (gegenüber 60 Prozent) (Europäisches Währungsinstitut 1998). Zudem war Griechenland erst seit März 1998 Mitglied des Europäischen Wechselkursmechanismus.

11 2004 stellte sich allerdings heraus, dass die Werte für die Haushaltsdefizite „geschönt“ gewesen waren und Griechenland auch 1997–1999 das Drei-Prozent-Kriterium nicht erfüllt hatte.

12 Vergleiche zu Reformen der Finanzmärkte Garganas und Tavlas (2001) und zur Deregulierung von Produktmärkten, insbesondere im Telekommunikations-, Energie- und Verkehrssektor, Mylonas und Papaconstantinou (2001).

Abbildung 3

Investitionen in den Wohnungsbau in Griechenland¹, Spanien, Irland² und Deutschland, 1995–2012



1 Die Wohnungsbauinvestitionen für Griechenland ab 2012 sind Schätzungen.

2 Für Irland ist der Anteil der Wohnungsbauinvestitionen am Bruttonationaleinkommen (BNE) etwa zwei Prozent höher. Aufgrund der hohen Nettozahlungen an Nichtresidenten für Lohn- und Kapitaleinkommen ist Irlands Bruttonationaleinkommen (BNE) rund 15 Prozent niedriger als das BIP.

Quelle: Eurostat-Datenbank (ESVG 1995).

nachfrage empor: Die Wohnbauinvestitionen stiegen 1996 bis 1999 bereits um 20,5 Prozent und 2000, als der Euro-Beitritt erreicht war, um weitere 50 Prozent.

Der Immobilienboom setzte sich nach dem Euro-Beitritt fort. Zwischen 1999 und 2007 verdreifachten sich die Wohnbauinvestitionen nahezu und ihr Anteil am BIP stieg von sechs Prozent auf 12,5 Prozent. Dafür gab es mehrere Gründe. Zu historisch niedrigen Hypothekenkrediten kam eine großzügige Kreditvergabe griechischer Banken. Denn zum einen floss ihnen viel Kapital aus anderen Eurostaaten zu (Sinn 2014b, Smeets und Schmid 2014), zum anderen ermöglichten ihnen Verbriefungen, die Risiken der Kreditvergabe auf Dritte zu verlagern (Neubäumer 2008, Erber 2011). Entsprechend erhielten auch wenig zahlungsfähige Schuldner Hypothekenkredite. Schließlich gaben angekündigte Änderungen der steuerlichen Rahmenbedingungen beim Kauf von Häusern und Wohnungen, die in den Medien breit diskutiert und von der Immobilienwirtschaft als Verkaufsargument gebraucht wurden, dem griechischen Immobilienmarkt erneut Auftrieb; zwischen 2005 und 2007 nahmen die Wohnbauinvestitionen noch einmal um 44 Prozent zu (Triantafyllopoulos und Kandyla 2010) (Abbildung 3).

Die Folge war, dass in der Bauwirtschaft viele neue Arbeitsplätze entstanden; die Zahl der Erwerbstätigen stieg dort zwischen 2000 und 2007 um etwa 30 Prozent. Hinzu kamen überproportionale Lohnsteigerungen, so dass sich die (nominalen) Arbeitsentgelte von „am Bau“ Beschäftigten um 90 Prozent erhöhten. Diese zusätzlichen Einkommen lösten Multiplikatorprozesse aus (Neubäumer 2015b), das heißt, sie führten zu einer höheren Konsumgüternachfrage und -produktion.

Darüber hinaus finanzierten griechische Haushalte zusätzliche Konsumausgaben, indem sie umfangreiche Kreditkarten- und Verbraucher Kredite aufnahmen. Dies lässt sich daran ablesen, dass die Konsumquote bis 2008 um drei Prozentpunkte zunahm und damit 72 Prozent des griechischen BIP für Konsumzwecke verwandt wurden (16,5 Prozentpunkte mehr als im gesamten Euroraum). Der „Auslöser“ waren wieder die hohen Kapitalzuflüsse aus anderen Euroländern, aufgrund derer griechische Banken auch großzügig Verbraucher Kredite zu niedrigen Zinsen vergaben. Es kam zu einer „exzessiven Kreditgewährung“ an Private (SVR 2011), so dass sie 2008 doppelt so hoch verschuldet waren wie der griechische Staat. Die privaten Haushalte lebten „über ihre Verhältnisse“.¹³

9 Nachlassender Reformdruck – Starker Anstieg des Staatsanteils

Nach dem Eurobeitritt reduzierte der leichte Zugang zu zinsgünstigen Krediten auch den Druck, durch Reformen die Staatsausgaben zu senken und die Staatseinnahmen zu erhöhen. So konnte die griechische Regierung beispielsweise 2002 ein bereits vorliegendes Konzept zur umfassenden Reform des Rentensystems (Vlachantoni 2005) nicht umsetzen, weil Abgeordnete der Regierungspartei ihre Zustimmung verweigerten; statt schwerwiegende Einschnitte in das Rentensystem vorzunehmen, sollte die Regierung lieber mehr zinsgünstig Kredite aufnehmen.

Entsprechend erhöhte sich der Anteil der Staatsausgaben am BIP selbst in der Phase starken Wirtschaftswachstums um zwei Prozentpunkte auf 47,5 Prozent und stieg im Stagnationsjahr 2008 weiter auf 50,5 Prozent. Dies war vor allem auf die steigenden Rentenausgaben und auf die Ausweitung des Staatsapparates zurückzuführen. Nach dem Eurobeitritt hatte sich die schon damals hohe Zahl der Staatsbediensteten um fast ein Viertel erhöht, und ihre Einkommen waren kräftig ausgeweitet worden. Daher verwundert nicht, dass zwischen dem Eurobeitritt und 2008 die Ausgaben für die öffentliche Verwaltung um 75 Prozent stiegen. Hinzu kam ein „überdimensioniertes“ Militär mit fast 130 000 Soldaten (im Vergleich zu 200 000 Soldaten in Deutschland), das zu Verteidigungsausgaben in Höhe von drei Prozent des BIP führte.

Auf der Einnahmeseite sank die Steuerquote schnell wieder von 26 Prozent (1999) auf 22,5 Prozent (2001), nachdem der Eurobeitritt erreicht worden war. Zu hohen Einnahmeausfällen kam es (und kommt es) vor allem durch eine umfassende Schattenwirtschaft, Steuerhinterziehung „im großen Stil“ und das Nichteinziehen von rechtskräftigen Steuerschulden durch eine ineffiziente und korrupte Finanzverwaltung (Landeszentrale 2015).

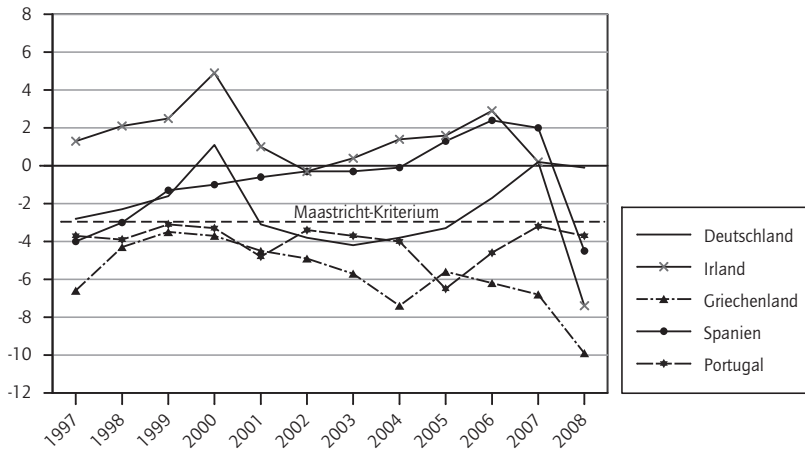
Die Folge waren durchgehend hohe Haushaltsdefizite: Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2007 erreichten sie knapp sechs Prozent des BIP und lagen in allen Jahren über dem Maastricht-Kriterium von drei Prozent des BIP (Abbildung 4). Damit betrieb der griechische Staat nicht nur eine prozyklische Haushaltspolitik, sondern er lebte auch „über seine Verhältnisse“.

¹³ Dies belegen auch sehr niedrige Sparquoten; sie waren 2007 und 2008 sogar negativ gewesen (–3 Prozent beziehungsweise –7 Prozent), das heißt, die Summe der Konsumausgaben hatte die Summe der verfügbaren Einkommen überstiegen.

Abbildung 4

Öffentliche Haushaltsdefizite von Griechenland, anderen GIPS-Ländern und Deutschland, 1997–2008

In Prozent des BIP



Quelle: Eurostat-Datenbank (ESVG 1995).

IO Hohes Wachstum durch Kapitalzuflüsse und nicht durch Investitionen

Bei der Erfolgsgeschichte nach dem Eurobeitritt Griechenlands handelte es sich um einen von der Nachfrageseite ausgehenden Boom, der durch hohe Kapitalzuflüsse aus anderen Euroländern ausgelöst wurde: Das hohe Wirtschaftswachstum resultierte aus dem (auslands-)kreditfinanzierten Immobilienboom, der starken Ausweitung der Staatsausgaben und dem zusätzlichen kreditfinanzierten Konsum.

Dagegen war der starke Anstieg des BIP nicht auf Innovationen und einen starken Ausbau des Kapitalstocks der Unternehmen zurückzuführen. Dies lässt sich daran ablesen, dass die Anlageinvestitionen der Unternehmen¹⁴ während der Wachstumsphase nur durchschnittlich 14,2 Prozent des BIP erreichten und damit 0,7 Prozentpunkte weniger als beim Eurobeitritt. Somit entstanden nur relativ wenige zusätzliche Produktionskapazitäten.

Entsprechend musste Griechenland seine stark steigende Nachfrage in zunehmendem Maße durch Importe von Gütern und Dienstleistungen decken. Zwischen 2001 und 2007 stieg seine Importquote von 36 Prozent auf 38 Prozent, während seine Exportquote bei knapp 24 Prozent stagnierte. 2007 erreichte sein Leistungsbilanzdefizit 14,5 Prozent des BIP, das heißt, die inländische Produktion konnte zunehmend weniger die Absorption decken. Hinzu kam, dass das

14 Die Anlageinvestitionen der Unternehmen erhält man aus der VGR, indem man von den gesamten Anlageinvestitionen die Wohnbauinvestitionen abzieht.

hohe Wirtschaftswachstum überwiegend auf eine höhere Produktion nicht handelbarer Güter, wie Wohnbauten und Dienstleistungen für Inländer, zurückzuführen war und nicht auf mehr handelbare Güter, die eine Alternativ zum Import von Gütern geboten oder mehr Exporte ermöglicht hätten.

Insgesamt erzielte Griechenland nach seinem Euro-Beitritt kein nachhaltiges Wachstum, sondern sein BIP war 2007 stark „aufgebläht“, weil hohe Kapitalzuflüsse zu einer starken Zunahme seiner gesamtwirtschaftlichen Nachfrage geführt hatten. Damit war ein Rückgang seines BIP „vorprogrammiert“, sobald die Kapitalströme aus den anderen Euroländern versiegt. Es kam zur „griechischen Tragödie“: Ab 2007 sank das BIP so schnell, wie es nach dem Eurobeitritt gestiegen war, und lag 2013 wieder auf dem Niveau von 2001.

Einen wesentlichen Grund dafür sehen wir darin, dass viele der Faktoren, die in den 15 Jahren nach dem EU-Beitritt des Landes zu niedrigen Investitionen, nahezu keinem Produktivitätsfortschritt und sehr geringem Wachstum geführt hatten, sich nicht verbessert hatten. Zwar hatten in den 1990er Jahren Reformprozesse eingesetzt, sie waren jedoch nicht ausreichend gewesen und waren zudem nach dem Euro-Beitritt nicht fortgesetzt worden.

II Dauerhaftes Wachstum nur bei grundlegenden Reformen

Für die Zukunft „braucht [die griechische Wirtschaft] eine Wachstumsstrategie“ (Brenke 2012), die wie unserer Analyse der Vorgeschichte der „griechischen Tragödie“ nahe legt, drei – interdependente – Maßnahmenbündel umfassen sollte:

1. eine Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen, die eine Geschäftstätigkeit in Griechenland erschweren und damit zu niedrigen Investitionen führen,
2. eine Sanierung der Staatsfinanzen und – damit eng verknüpft – eine kleinere und effizientere Verwaltung und eine Reform des komplexen und stark fragmentierten Rentensystems,
3. der Ausbau der industriellen Basis und die Förderung moderner Dienstleistungen und – eng damit verknüpft – der Aufbau einer breiteren Exportbasis.

Um Griechenland als Standort für Unternehmen und damit für griechische und ausländische Investoren attraktiv zu machen, mussten damals (und müssen heute) eine Reihe institutioneller Rahmenbedingungen verbessert werden, die insbesondere die Effizienz der staatlichen Verwaltung und den Arbeitsmarktes betreffen.

Dies zeigt der „Global Competitiveness Index“ des World Economic Forums 2008/09 (Schwab und Porter 2009). Als problematisch für ihre Geschäftstätigkeit in Griechenland stuften Führungskräfte die hohen Belastungen durch staatliche Regulierungen, die Intransparenz der Politik und die Steuervorschriften ein, die von einer hohen Korruption begleitet waren. Dadurch wurden insbesondere Neugründungen von Unternehmen und ausländische Direktinvestitionen erschwert. Die hohe Bestechlichkeit im Öffentlichen Sektor lässt sich für 2009 an einem Korruptionsindex von 3,8 (0 = sehr korrupt, 10 = sehr integer) ablesen (Transparency International

2009).¹⁵ Damit lag Griechenland unter den Europäischen Staaten (gemeinsam mit drei Balkanländern) auf dem letzten Platz, gefolgt von Brasilien und Kolumbien.

Am Arbeitsmarkt beeinträchtigten zum einen inflexible Lohnfindungsprozesse und – gemessen an der Produktivität – zu hohe Löhne und Lohnnebenkosten die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Hinzu kamen komplizierte Neueinstellungs- und Kündigungspraktiken, inflexible Beschäftigungsverhältnisse und eine schlechte Kooperation zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Zweitens war eine Reduzierung und Restrukturierung der Staatsausgaben erforderlich, nicht nur um die hohen Haushaltsdefizite abzubauen, sondern auch um den Spielraum für mehr produktivitätsorientierte Staatsausgaben, wie Investitionen zur Verbesserung des Bildungssystems und der öffentlichen Infrastruktur, auszuweiten.

Vor allem galt es, die hohen Ausgaben für die öffentliche Verwaltung abzubauen, die 2007 10,5 Prozent des BIP erreicht hatten (im Vergleich zu 6,5 Prozent in allen EU-Ländern und sechs Prozent in Deutschland). Der Hintergrund war ein zu großer Staatsapparat: In Griechenland arbeitete etwa ein Fünftel der Arbeitnehmer für den Staat (im Vergleich zu etwa elf Prozent in Deutschland). Zudem erzielten Staatsbedienstete im Durchschnitt 40 Prozent höhere Einkommen als in der Privatwirtschaft Beschäftigte (Landeszentrale 2015).

Des Weiteren mussten die hohen Rentenausgaben reduziert werden, die 2008 12,5 des BIP beanspruchten. Das extrem fragmentierte und schlecht verwaltete Rentensystem musste grundlegend reformiert werden und zwar nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus sozialen und ökonomischen Gründen (Börsch-Supan und Tinios 2001¹⁶). Insbesondere war die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen verzerrt. Davon profitierten Selbständige und Arbeitnehmer im informellen Sektor, während in Mittel- und Großbetrieben des formellen Sektors Beschäftigte benachteiligt wurden. Zudem entstand ein Anreiz zur Frühpensionierung und damit zu einer niedrigen Erwerbsbeteiligung (ebenda, Burtless 2001).

Drittens waren der Ausbau der industriellen Basis und die Förderung moderner Dienstleistungen¹⁷ erforderlich, nicht zuletzt, um die Exportbasis zu verbreitern. In der Industrie entstanden nur 12,5 Prozent der griechischen Bruttowertschöpfung (im Vergleich zu 20 Prozent im Euro-Raum und 26 Prozent in Deutschland) und auf moderne Dienstleistungen entfielen nur 1,6 Prozent der Bruttowertschöpfung (im Vergleich zu 3,7 Prozent in allen EU-Ländern).

Dies kann nicht losgelöst von der besonderen Unternehmenslandschaft Griechenlands gesehen werden. Ein Drittel der Erwerbstätigen waren Selbständige, und es gab sehr viele Familienbetriebe und wenige Kapitalgesellschaften. Zudem dominierten unter den Betrieben mit abhängig Be-

15 Transparency International misst die Korruption im Öffentlichen Sektor für 180 Länder und Gebiete mit dem „Corruption Perceptions Index (CPI)“, der auf 13 verschiedenen Befragungen von Experten und Geschäftsleuten basiert.

16 Börsch-Supan und Tinios (2001) bieten nicht nur eine ausführliche Beschreibung des griechischen Rentensystems, sondern analysieren auch seine Stärken und Schwächen und diskutieren Reformalternativen.

17 Industrie ohne Baugewerbe (Daten für 2008, Eurostat); moderne Dienstleistungen umfassen Dienstleistungen für den EDV-Bereich, technisch-naturwissenschaftliche Dienstleistungen für Unternehmen sowie Forschung und Entwicklung (Daten für 2009 nach Brenke 2012).

schäftigten Kleinst- und Kleinbetriebe; zum Beispiel entfielen im Verarbeitenden Gewerbe 2007 fast die Hälfte aller Arbeitsplätze auf Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten (Brenke 2012).

Einen wesentlichen Grund dafür sieht Burtless (2001) darin, dass die gesetzlichen Regelungen die Schaffung von Arbeitsplätzen in Kleinstbetrieben begünstigten. Denn diesen Betrieben war es möglich, niedrigere Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen, und sie brauchten rigide Regulierungen des Arbeitsmarktes zum Kündigungsschutz, der Arbeitsplanung und zur Begrenzung von Überstunden nicht einzuhalten. Dahinter stand die Idee griechischer Politiker, dass in Kleinbetrieben mit dem gleichen Kapitalbetrag mehr Arbeitsplätze geschaffen werden können als in größeren Betrieben. Das bedeutete aber auch, dass nur wenige kapitalintensive Mittel- und Großbetriebe gewollt waren und damit auf Größenvorteile und eine höhere Produktivität verzichtet wurde. Zudem ging es zulasten von Innovationen und des technischen Fortschritts. Denn nur größere Unternehmen können die hohen Kosten von Forschung und Entwicklung tragen; sie investieren mehr in die Aus- und Weiterbildung ihrer Beschäftigten und setzen neue Technologien meist schneller um. Schließlich entstehen die meisten Arbeitsplätze im modernen Sektor in Mittel- und Großbetrieben (ebenda).

Somit konnte (und kann) es nur gelingen, die industrielle Basis zu verbreitern und den modernen Sektor auszubauen, wenn sich nicht nur die rechtlichen Regelungen, sondern auch die Einstellungen gegenüber abhängiger Beschäftigung in mittleren und großen Unternehmen veränderten. Allerdings erfordert der Aufbau größerer Unternehmen und damit auch die Verbreiterung der Exportbasis Zeit.

12 **Grundlegender Wandel der griechischen Gesellschaft oder moderates Wachstum und niedrigerer Lebensstandard?**

Die Umsetzung einer solch umfassenden Wachstumsstrategie würde nicht nur zu einem grundlegenden Wandel der griechischen Wirtschaft, sondern auch der griechischen Gesellschaft führen: Der „allgegenwärtige“ Staat (und die damit einhergehende Korruption) würde zurückgedrängt, die Privilegien einer Reihe gesellschaftlicher Gruppen würden abgebaut, und die Arbeitsplätze bei größeren Unternehmen würden (auch zulasten von Kleinstbetrieben) zunehmen. Solch weitgehende Reformen können nur gelingen, wenn sie von der Mehrheit der Griechen und ihrer Politiker nicht nur akzeptiert, sondern auch vorangetrieben werden.

Die Alternative ist, nur wenige moderate Reformen vorzunehmen, um auf den Pfad niedrigen Wachstums zurückzukehren, das heißt, Veränderungen, um die Effizienz des Öffentlichen Sektors zu erhöhen, die institutionellen Rahmenbedingungen zu verbessern und einen weiteren Anstieg der Defizite in der Rentenversicherung zu verhindern, würden nur allmählich erfolgen, aber damit würden auch die Investitionen nur langsam steigen. Deshalb bedeutet diese Alternative, sich für einen niedrigeren Lebensstandard zu entscheiden. Als Beispiel dafür bietet sich die Entwicklung in Portugal an, das nicht nur eine ähnliche Wirtschaftsstruktur hatte,¹⁸ son-

18 In Portugal haben Landwirtschaft und Tourismus eine ähnlich große Bedeutung wie in Griechenland. Hinzu kommt die Herstellung niedrigpreisiger Produkte für den Export („verlängerte Werkbank“). Entsprechend hat das Verarbeitende Gewerbe mit einem Anteil von 12,7 Prozent an der Bruttowertschöpfung einen etwas größeren Stellenwert als in Griechenland mit einem Anteil von 10,5 Prozent (Brenke 2012).

dern 2000 auch das gleiche Pro-Kopf-Einkommen von rund 14 500 Euro aufwies. Anschließend wuchs die portugiesische Wirtschaft jedoch nur noch mit einer Rate von 1,5 Prozent pro Jahr, so dass 2007 ihr Pro-Kopf-Einkommen mit 15 100 Euro um ein Fünftel unter dem griechischen lag.

Auch bei der Entscheidung für moderate Reformen und niedriges Wachstum käme Griechenland nicht um eine Reduzierung seiner Staatsausgaben (und Steuererhöhungen) herum. Denn seine Staatstätigkeit hatte sich an dem durch die (auslands-)kreditfinanzierte Nachfrageausweitung „aufgeblähten“ BIP orientiert. Dies galt gleichermaßen für Portugal, wo allerdings die Staatsausgaben weit weniger ausgeweitet worden waren.

Schließlich würde es bei einem nur mäßigen Wachstum von 1,5 Prozent beziehungsweise 1,2 Prozent jährlich mehr als 16 beziehungsweise 20 Jahre dauern, bis Griechenland wieder das Pro-Kopf-Einkommen von 2007 erreicht hätte.

13 Zusammenfassung

Das niedrige Wachstum Griechenlands in den 15 Jahren nach seinem EU-Beitritt 1981 war auf zu niedrige Investitionen in- und ausländischer Unternehmen und – damit eng verknüpft – auf eine stagnierende Produktivität zurückzuführen. Der Hintergrund war eine Vielzahl von Regulierungen, die zu inflexiblen Arbeits- und Produktmärkten führten und die Gewinne „einbrechen“ ließen. Zudem wurde die Geschäftstätigkeit der Unternehmen durch die Intransparenz der staatlichen Bürokratie und die hohe Korruption erschwert. Darüber hinaus hatte die starke Ausweitung der Staatstätigkeit wesentlich zum starken Wachstum der Geldmenge beigetragen und zu hohen Inflationsraten geführt. Daraus resultierten aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Lohnindexierung stark steigende Arbeitsentgelte und hohe Lohnstückkosten. Als Folge dieser strukturellen Schwächen profitierte der Außenhandel nicht vom gemeinsamen Markt mit den anderen EU-Ländern; im Gegenteil gingen die Exportquote Griechenlands und sein Anteil am Welthandel deutlich zurück.

In den 1990er Jahren hatte Griechenland – nicht zuletzt im Hinblick auf seinen Euro-Beitritt – eine Reihe von Reformen durchgeführt. Es hatte die Lohnbildung dereguliert, eine auf mehr Preisstabilität ausgerichtete Geldpolitik eingeführt, die Finanzmärkte restrukturiert und jene Produktmärkte dereguliert, die durch Staatsbetriebe dominiert wurden. Diese Maßnahmen hatten zu einem Rückgang der hohen Inflationsraten, der langfristigen Zinsen sowie des Zinsaufwands des Staates geführt und dazu beigetragen, dass Griechenland 2000 die Konvergenzkriterien für einen Euro-Beitritt weitgehend erfüllen konnte.

Allerdings wurden diese Reformen nach dem Euro-Beitritt nicht fortgeführt. Das hohe Wachstum in den Jahren 2000 bis 2007 wurde durch Kapitalzuflüsse aus den anderen Euro-Staaten und historisch niedrige Zinsen ausgelöst. Zum einen hatten sich die Wohnbauinvestitionen fast verdreifacht und zusammen mit stark steigenden Löhnen in der Bauwirtschaft Multiplikatorprozesse ausgelöst. Zusätzlich wurde der private Konsum durch die Aufnahme hoher Kreditkarten- und Verbraucherkredite „angefacht“. Zum anderen hatte die griechische Regierung – nicht zuletzt aufgrund des Zugangs zu zinsgünstigen Staatskrediten – ihre Ausgaben noch deutlich stärker ausgeweitet als das BIP und hohe Haushaltsdefizite und eine stark steigende Staatsverschuldung in Kauf genommen. Somit handelt es sich um einen von der Nachfrageseite ausge-

henden Boom. Das hohe Wachstum war nicht auf Innovationen und einen starken Ausbau des Kapitalstocks zurückzuführen, und die zusätzliche Produktion beschränkte sich weitgehend auf nicht handelbare Güter wie Wohnbauten und Dienstleistungen für Inländer.

Damit erzielte Griechenland nach seinem Euro-Beitritt kein dauerhaftes Wachstum. Vielmehr war sein BIP 2007 durch die Immobilienblase, den zusätzlichen kreditfinanzierten Konsum und die stark gestiegenen Staatsausgaben „aufgebläht“. Damit war ein Rückgang seines BIP „vorprogrammiert“, sobald die Kapitalströme aus den anderen Euroländern versiegt. Es kam zur „griechischen Tragödie“: Ab 2007 sank das BIP so schnell, wie es nach dem Eurobeitritt gestiegen war, und lag 2013 wieder auf dem Niveau von 2001.

Für die Zukunft muss Griechenland entscheiden, ob es eine Wachstumsstrategie mit umfassenden Reformen wählt, die drei interdependente Maßnahmenbündel umfassen müsste:

- eine Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen, die eine Geschäftstätigkeit in Griechenland erschweren und damit zu niedrigen Investitionen führen,
- eine Sanierung der Staatsfinanzen und – damit eng verknüpft – eine kleinere und effizientere Verwaltung und eine Reform des komplexen und stark fragmentierten Rentensystems,
- den Ausbau der industriellen Basis und die Förderung moderner Dienstleistungen und damit den Aufbau einer breiteren Exportbasis.

Dies würde einen umfassenden Wandel nicht nur der griechischen Wirtschaft, sondern auch der griechischen Gesellschaft bedeuten, der nur gelingen kann, wenn die Mehrheit der Griechen und ihrer Politiker ihn vorantreiben.

Die andere Alternative wäre, sich nur für moderate Reformen zu entscheiden, das heißt, nur langsam Veränderungen vorzunehmen, um die Effizienz des Öffentlichen Sektors zu erhöhen, die institutionellen Rahmenbedingungen zu verbessern und einen weiteren Anstieg des Defizits in der Rentenversicherung zu vermeiden. Dies würde allerdings eine Rückkehr auf den alten Pfad eines geringeren jährlichen Wachstums zwischen 1,2 Prozent und 1,5 Prozent und damit auch einen deutlich niedrigeren Lebensstandard bedeuten.

Literaturverzeichnis

- Axiopoulos, Lukas (2010): Europäische Geschichte: Den Süden sichern. DIE ZEIT vom 10.6.2010. www.zeit.de/2010/24/Griechenland-EG-Beitritt.
- Bitros, George C. und Anastasios D. Karayiannis (2013): Creative crisis in democracy and economy. Berlin, Springer.
- Bofinger, Peter (2011): Wie können sich die Mitgliedsländer des Euroraums aus dem Würgegriff der Finanzmärkte befreien? Wirtschaftsdienst, 91 (12), 811–816.
- Börsch-Supan, Axel und Platon Tinios (2001): The Greek pension system: strategic framework for reform. In: Ralph C. Bryant, Nicholas C. Garganas und George S. Tavlás (Hrsg.): Greece's economic performance and prospects. Athen, Washington, D. C., Bank of Greece Printing Work, 361–442.

- Bosworth, Barry und Tryphon Kollintzas (2001): Economic growth in Greece: past performance and future prospects. In: Ralph C. Bryant, Nicholas C. Garganas und George S. Tavlas (Hrsg.): Greece's economic performance and prospects. Athen, Washington, D.C., Bank of Greece Printing Work, 153–192.
- Brenke, Karl (2012): Die griechische Wirtschaft braucht eine Wachstumsstrategie. DIW Wochenbericht Nr. 5/2012, 3–15.
- Bryant, Ralph C., Nicholas C. Garganas und George S. Tavlas (Hrsg.) (2001a): Greece's economic performance and prospects. Athen, Washington, D.C., Bank of Greece Printing Work www.bankofgreece.gr/BogDocumentEn/Greece's_Economic_Performance_and_prospects.pdf
- Bryant, Ralph C., Nicholas C. Garganas und George S. Tavlas (2001b): Introduction. In: Ralph C. Bryant, Nicholas C. Garganas und George S. Tavlas (Hrsg.): Greece's economic performance and prospects. Athen, Washington, D.C., Bank of Greece Printing Work, 1–42.
- Burtless, Gary (2001): The Greek labour market. In: Ralph C. Bryant, Nicholas C. Garganas und George S. Tavlas (Hrsg.): Greece's economic performance and prospects. Athen, Washington, D.C., Bank of Greece Printing Work, 453–492.
- Erber, Georg (2011): Verbriefungen sind tot – lang leben Verbriefungen? DIW Wochenbericht Nr. 35/2011, 3–11.
- Europäische Zentralbank (EZB) (2000): Convergence report, 2000. Frankfurt a.M.
- Europäisches Währungsinstitut (EWI) (1998): Convergence report, March 1998, Frankfurt a.M.
- Garganas, Nicholas C. (1992): Modelling the monetary system in Greece. Greek Economic Review, 13, 11–50 (zitiert nach Garganas und Tavlas 2001: 94).
- Garganas, Nicholas C. und George S. Tavlas (2001): Monetary regimes and inflation performance: the case of Greece. In: Ralph C. Bryant, Nicholas C. Garganas und George S. Tavlas (Hrsg.): Greece's economic performance and prospects. Athen, Washington, D.C., Bank of Greece Printing Work, 43–95.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (2015): Ursachen der Krise in Griechenland. www.lpb-bw.de/ursachen_krise_griechenland.html (7.1.2015).
- Manessiotis, Vassilios G. und Robert D. Reischauer (2001): Greek fiscal and budget policy and EMU. In: Ralph C. Bryant, Nicholas C. Garganas und George S. Tavlas, (Hrsg.): Greece's economic performance and prospects. Athen, Washington, D.C., Bank of Greece Printing Work, 103–149.
- Mylonas, Paul und George Papaconstantinou (2001): Product market reform in Greece: policy priorities and prospects. In: Ralph C. Bryant, Nicholas C. Garganas und George S. Tavlas (Hrsg.): Greece's economic performance and prospects. Athen, Washington, D.C., Bank of Greece Printing Work, 499–539.
- Neubäumer, Renate (2008): Ursachen und Wirkungen der Finanzkrise – eine ökonomische Analyse. Wirtschaftsdienst, 88 (11), 732–740.
- Neubäumer, Renate (2011): Eurokrise: Keine Staatsschuldenkrise, sondern Folge der Finanzkrise. Wirtschaftsdienst, 91 (12), 827–833.
- Neubäumer, Renate (2015a): Eurokrise: Sparpolitik zweitrangig für den Einbruch der Wirtschaftsleistung in Griechenland? ifo Schnelldienst, 68 (18), 25–34.
- Neubäumer, Renate (2015b): Inwieweit hat die Fiskalpolitik die Wirtschaftskrise in den GIPS-Staaten verursacht, verschärft oder mitbewältigt? – Eine Analyse aus keynesianischer Sicht. List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 41 (2), 197–231.

- OECD (1993): Economic surveys: Greece. Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD (1997): Economic surveys: Greece. Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Schwab, Klaus und Michael E. Porter (Hrsg.) (2009): The global competitiveness report 2008–2009. World Economic Forum, Genf.
- Sinn, Hans-Werner (2014): The Euro trap. On bursting bubbles, budgets, and beliefs. Oxford, Oxford University Press.
- Smeets, Heinz-Dieter und Anita Schmid (2014): Europäische Staatsschuldenkrise, Lender of last resort und Bankenunion. ORDO, Jahrbuch für Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 65, 47–73.
- Spraos, John (2001): EU transfers and Greece's real exchange rate: a naked eye view. In: Ralph C. Bryant, Nicholas C. Garganas und George S. Tavlás (Hrsg.): Greece's economic performance and prospects. Athen, Washington, D. C., Bank of Greece Printing Work, 281–313.
- Stergiou, Andreas (2012): Anatomie eines Niedergangs? Griechenland und die Europäische Union. Bundeszentrale für politische Bildung. www.bpb.de/apuz/142837/griechenland-und-die-europaeische-union?p=all
- Transparency International (2009): Corruption perceptions index 2009. www.transparency.org/research/cpi/cpi_2009
- Triantafyllopoulos Nikolaos und Thomai Kandyla (2010): Buyers' behaviour and the housing bubble in Greece. European Real Estate Society Conference 2010, 23.6–26.6.2010. www.propertyfinance.it/sitoeres/contents/papers/id36.pdf
- Trombetas, T. B. (1983): The political dimensions of Greece's accession to the EC: commitment or retrogression? Australian Journal of Politics & History, 29 (1), 63–74. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8497.1983.tb00303.x/abstract>
- Tsaveas, Nicholas T. (2001): Greece's balance of payments and competitiveness. In: Ralph C. Bryant, Nicholas C. Garganas und George S. Tavlás (Hrsg.): Greece's economic performance and prospects. Athen, Washington, D. C., Bank of Greece Printing Work, 323–360.
- Valinakis, Yannis (2012): Greece's European policy making. GreeSE Paper No.63, October 2012. The London School of Economics and Political Science, London. http://eprints.lse.ac.uk/46660/1/GreeSE_Prozent20No63.pdf
- Vassilios G. Manessiotis und Robert D. Reischauer (2001): Greek fiscal and budget policy and EMU. In: Ralph C. Bryant, Nicholas C. Garganas und George S. Tavlás, (Hrsg.): Greece's economic performance and prospects. Athen, Washington, D. C., Bank of Greece Printing Work, 103–149.
- Vlachantoni, Athina (2005): Greek pension reform and the change ‚from within‘. Paper prepared for the 2nd LSE PhD Symposium on Modern Greece: Current Social Research on Greece, 10.6.2005. www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/2nd_Symposium/Athina_Vlachantoni_paper.pdf