
Abbau von Investitions- und Exporthemmnissen in den griechischen Gütermärkten

KASPAR RICHTER, GABRIELE GIUDICE UND ANGELO COZZI*

Kaspar Richter, Europäische Kommission, Brüssel, E-Mail: Kaspar.Richter@ec.europa.eu
Gabriele Giudice, Europäische Kommission, Brüssel, E-Mail: Gabriele.Giudice@ec.europa.eu
Angelo Cozzi, Europäische Kommission, Brüssel, E-Mail: Angelo.Cozzi@ec.europa.eu

Zusammenfassung: Die Bekämpfung der chronischen Schwächen Griechenlands bei Investitionen und Ausfuhren ist essenziell für die Überwindung der schweren Wirtschaftskrise. Um hier Erfolge zu erzielen, sind die Strukturreformen in den Bereichen Gewerbezulassungen und Unternehmensgründungen, Wettbewerb, Berufszugang, Liegenschaftsverwaltung und Außenhandel von essentieller Bedeutung. Beginnend mit den Herausforderungen zu Beginn der Krise werden Reformverlauf und Erfolge untersucht. Es zeigt sich, dass seit 2010 in allen Bereichen deutliche Fortschritte erzielt wurden. Einige Reformen sind jedoch nur unvollständig oder mit starker zeitlicher Verzögerung umgesetzt worden. Im zweiten Schritt werden Vorschläge entwickelt, mit denen die noch immer vorhandenen Investitions- und Exporthemmnisse weiter abgebaut werden können.

Summary: While Greece's poor record on investment and exports predates the crisis, the deep economic recession has made addressing long-standing weaknesses a priority. This paper takes a closer look at selected structural reforms that are critical for bolstering investments and exports in Greece. We investigate the areas of licensing, competition, professions, land use, and trade facilitation. In all areas significant progress has been made since 2010. However, many reforms are only partially implemented and with delays. Based on the challenges at, and progress since, the outset of the crisis, we chart the way forward in each of the five areas, discussing what needs to be done to improve the patchy reform record, thus unblocking investment and exports for Greece.

- JEL Classification: J44, K23, L43, O24; O52, R52
- Keywords: Barriers to competition, business licensing, Greece, land use, structural reforms, trade facilitation

Wir danken Declan Costello, Dimitris Loukas und Dimitris Rokos für nützliche Hinweise und dem anonymen Prüfer für seine hilfreichen Kommentare. Die Ausführungen in dieser Arbeit sind die persönlichen Ansichten der Autoren und nicht die der Europäischen Kommission.

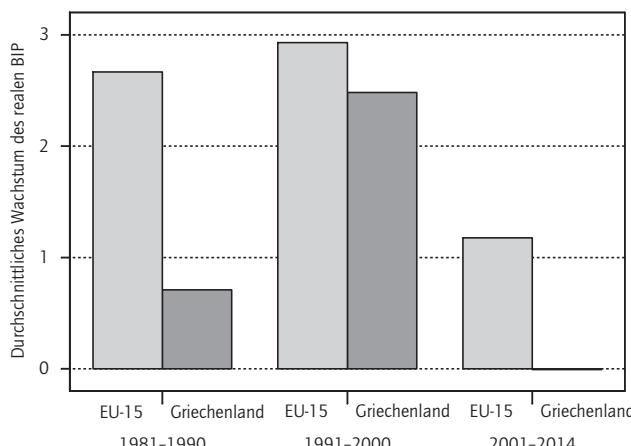
I Einleitung

Die Überwindung der griechischen Wirtschaftskrise hängt in großem Maße davon ab, ob die institutionellen, wirtschaftlichen und sozialen Reformen durchgeführt werden, die für die Schaffung eines investitions- und exportfreundlicheren Wirtschaftsklimas sowie eines verbesserten Güter- und Dienstleistungsangebots notwendig sind. Die durch die Krise bedingte Absatzflaute hat, in Verbindung mit den Finanzierungsbeschränkungen, viele Unternehmen dazu gezwungen, ihre Geschäftstätigkeit einzuschränken oder ganz aufzugeben. Investitionen und Exporte gingen daraufhin, ausgehend von einem ohnehin bereits sehr niedrigen Niveau, weiter zurück. Wir danken Declan Costello, Dimitris Loukas und Dimitris Rokos für nützliche Hinweise und dem anonymen Referee für seine hilfreichen Kommentare. Die Ausführungen in dieser Arbeit sind die persönlichen Ansichten der Autoren und nicht die der Europäischen Kommission. Schwache Gütermärkte und wenig ertragreiche Innovationen haben seit Anfang der 1980er Jahre das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Produktivität stark gebremst (Abbildungen 1 und 2). Die überwiegend kleinen und auf den Inlandsmarkt orientierten Unternehmen (Abbildung 3) konnten die Vorteile des gemeinsamen europäischen Marktes und der Globalisierung kaum nutzen und waren dem Zusammenbruch der Inlandsnachfrage mangels etablierter Exportkanäle vollkommen ausgeliefert (Abbildung 4). Die Unternehmen kämpften daraufhin ums Überleben, auch weil sich bereits im Vorfeld der Krise die Wettbewerbsfähigkeit griechischer Produkte stark verschlechtert hatte. Bezeugt wird dies, unter anderem, durch den Verlust von 30 Rängen in dem vom Weltwirtschaftsforum erstellten Länderranking zur Wettbewerbsfähigkeit zwischen 2003 und 2007 (Schwab et al. 2007, Sala-i-Martin und Schwab 2004).

Für eine höhere Wettbewerbsfähigkeit ist nicht nur die Senkung der Lohnkosten notwendig, es bedarf auch einer umfassenden Reform der Gütermärkte. Die schwache Bilanz bei Investitio-

Abbildung 1

Wachstum Griechenlands und der EU-15-Staaten

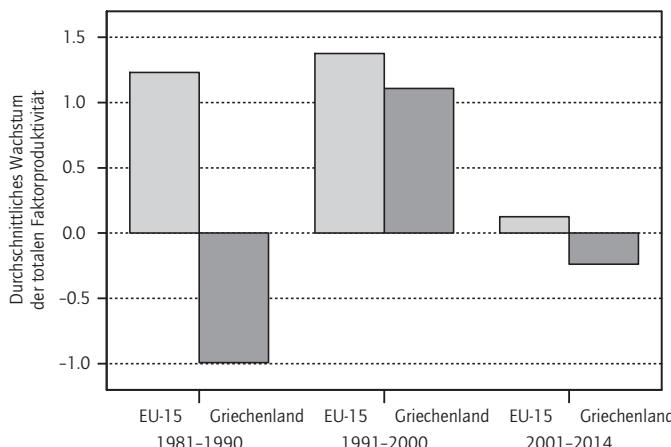


Seit dem EU-Beitritt im Jahr 1981 bleibt das Wachstum Griechenlands hinter dem der EU-15-Staaten zurück.

Quelle: Ameco.

Abbildung 2

Wachstum und totale Faktorproduktivität

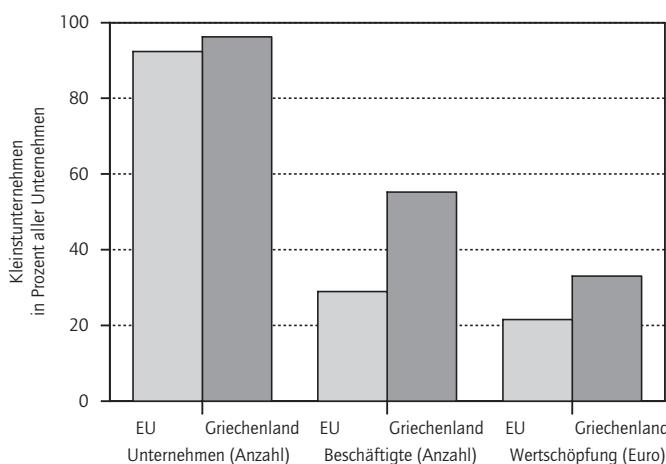


Ein Grund für das geringere Wachstum ist die schwache Entwicklung der totalen Faktorproduktivität.

Quelle: Ameco.

Abbildung 3

Arbeitsplätze und Wertschöpfung der Kleinstunternehmen



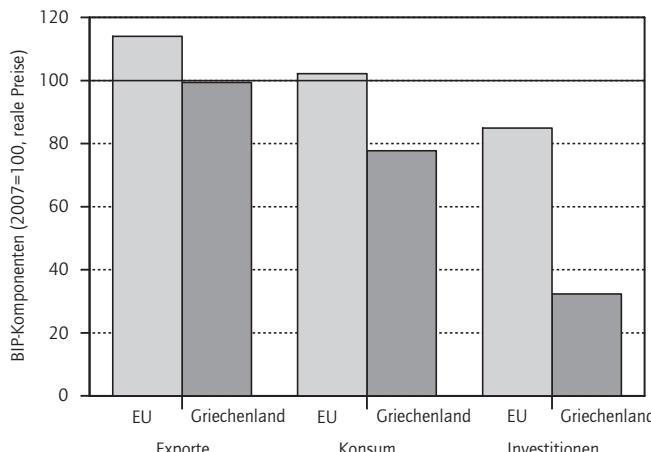
Kleinstunternehmen spielen in Griechenland eine größere Rolle für Arbeitsplätze und Wertschöpfung als in anderen EU-Ländern.

Quelle: Eurostat.

nen und Exporten ist auf eine Vielzahl hartnäckiger Hemmnisse zurückzuführen, denen sich griechische Unternehmen ausgesetzt sehen. Dazu zählen eine fragmentierte und komplizierte Regulierung, die schwer einzuschätzenden, zeitaufwändigen und teuren Genehmigungsverfahren, die allgegenwärtigen Marktzutrittsbarrieren, Beschränkungen bei der Preisgestaltung,

Abbildung 4

Exporte und Inlandsnachfrage



Während der Krise hielten sich die Exporte in Griechenland besser als die Inlandsnachfrage.

Quelle: Eurostat.

das Fehlen eindeutiger Eigentumsrechte und ein kompliziertes Raumordnungsverfahren. Der Exportrückstand Griechenlands gegenüber vergleichbaren Ländern ist zu einem großen Teil auf diese Hemmnisse zurückzuführen. Böwer et al. (2014) schätzen, dass Griechenland rund ein Drittel weniger exportiert, als gemessen an der Struktur des internationalen Handels eigentlich zu erwarten wäre. Beispielsweise exportierte Griechenlands 2014 Güter und Dienstleistungen im Wert von nur 33 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Demgegenüber lag der Durchschnitt in der EU bei 43 Prozent.

Das wirtschaftliche Anpassungsprogramm läuft seit Mai 2010. Seitdem arbeitet die griechische Regierung intensiv daran, Wettbewerbs hemmnisse und administrative Belastung abzubauen, die zugangsbeschränkten Berufe zu öffnen und die Liegenschaftsverwaltung zu verbessern. Anders als in der Öffentlichkeit wahrgenommen, richten sich die Anstrengungen nicht ausschließlich auf die Reduzierung des Budgetdefizits und die Stabilisierung der Staatsfinanzen. Strukturreformen, unter anderem auf den Gütermärkten, waren von Anfang an ein zentraler Bestandteil des Programms und wurden im Laufe der Zeit immer detaillierter ausgearbeitet. Durch diese Miteinbeziehung in das Anpassungsprogramm sollte unter anderem verhindert werden, dass starke Partikularinteressen, wenig entwickelte Sozialpartnerschaften und leistungsschwache Verwaltungen die Umsetzung der Reformen verzögerten.

Im Folgenden werden einige Gütermarktreformen auf den Prüfstand gestellt, die für die griechische Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sind. Der Fokus liegt dabei auf fünf, für das Investitions- und Exportklima besonders wichtigen Feldern: Gewerbeerlaubnis und Unternehmensgründung, Wettbewerb, Berufszugang, Liegenschaftsverwaltung und Außenhandel. Daten, die den Verlauf der Strukturreformen dokumentieren, existieren leider kaum. Um dennoch einschätzen zu können, wie es um die Umsetzung der wichtigsten Reformen und den Grad der Zielerreichung bestellt ist, wird auf eine Vielzahl von quantitativen und qualitativen Befunden

aus griechischen und internationalen Quellen zurückgegriffen. Ausgehend von den Herausforderungen zu Beginn der Krise und den seither erzielten Fortschritten werden der Reformverlauf untersucht und Vorschläge für einen beschleunigten Abbau der Investitions- und Exporthemmnisse erarbeitet.

2 Gewerbezulassung

Das Gewerbezulassungsverfahren war von Anfang an eines der zentralen Investitionshemmnisse in Griechenland. Unzählige, unterschiedliche Regelungen sowie komplizierte Abläufe machen jedes Antragsverfahren zu einer teuren und unsicheren Angelegenheit für Unternehmen und Gründer. Die übermäßige Bürokratie hat die Verwaltung belastet, die Korruption gefördert und Investoren abgeschreckt. Der Rückstand Griechenlands im Vergleich zu anderen europäischen Ländern bei Inlandsinvestitionen und ausländischen Direktinvestitionen ist auch darauf zurückzuführen (Abbildungen 5 und 6).

Um die Investitionen im Land zu erhöhen, hat die griechische Regierung die Reform der Gewerbezulassungen zur obersten Priorität erklärt. Die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle im Jahr 2010 nach dem Vorbild Österreichs und der Niederlande war ein erster wichtiger Schritt. Im April 2011 wurde deshalb ein umfassendes elektronisches Handelsregister (General Electronic Commercial Registry GEMI) eingeführt, das die elektronische Verarbeitung der für eine Gewerbezulassung benötigten Unterlagen ermöglichen soll (Europäische Kommission 2014). Außerdem ist GEMI mit über 3 200 Notarkanzleien und rund 60 Handelskammern verbunden, bietet Beratung an und dient als zentrale Anlaufstelle. Zusätzlich wurde, um die Unternehmensgründung zu erleichtern, 2012 eine neue Gesellschaftsform (IKE) eingeführt, für die kein Mindestkapital erforderlich ist.

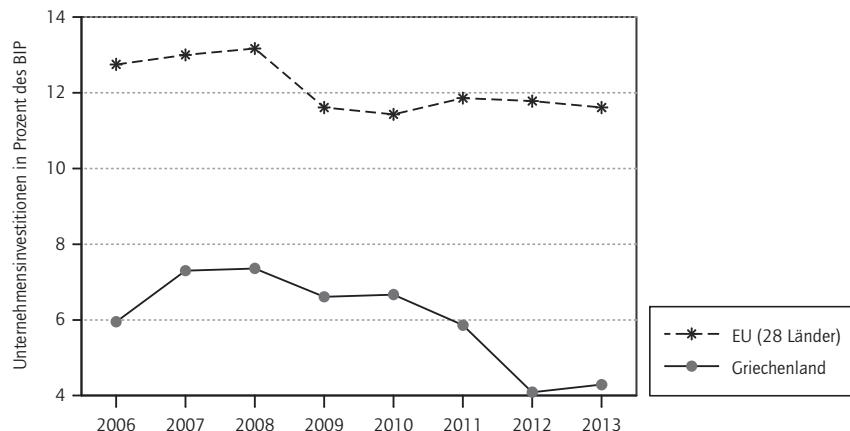
Um mehr öffentliche und private Investitionen zu ermöglichen, wurde 2012 zudem ein beschleunigtes Verfahren zur Erteilung einer Gewerbeerlaubnis eingeführt. Das Verfahren greift immer dann, wenn die Investitionssumme oder die Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze eine bestimmte Schwelle überschreitet. Ist dies der Fall, gilt die Investition als strategisch wichtig und kann ein beschleunigtes Zulassungsverfahren unter dem Dach von Enterprise Greece¹ durchlaufen. Alle Projekte werden durch ein interministerielles Expertengremium evaluiert. Laut Enterprise Greece wurden im Rahmen des Schnellzulassungsverfahrens bislang zehn Investitionsvorhaben (darunter fünf Solarparks und drei Tourismusprojekte) genehmigt, die zur Schaffung von schätzungsweise 3 000 neuen Arbeitsplätzen führen sollen.

Für die Mehrzahl der griechischen Unternehmen ist allerdings die Vereinfachung der Gewerbezulassung im Normalverfahren entscheidend, da sie meistens zu klein sind, um von dem beschleunigten Verfahren zu profitieren. Bereits 2011 wurde eine erste Vereinfachung der Zulassungsverfahren für Industrie und Handwerk beschlossen. Die Umsetzung erfolgte allerdings erst 2014. Im gleichen Jahr wurde das System der Gewerbezulassung mit Unterstützung der Weltbank grundlegend reformiert. Ziel war es, einen einheitlichen Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen die Zulassungsverfahren dann in Abhängigkeit von der jeweiligen Geschäftstätigkeit

1 Enterprise Greece ist eine vom Wirtschaftsministerium geleitete Agentur zur Förderung von Investitionen und Handel.

Abbildung 5

Unternehmensinvestitionen

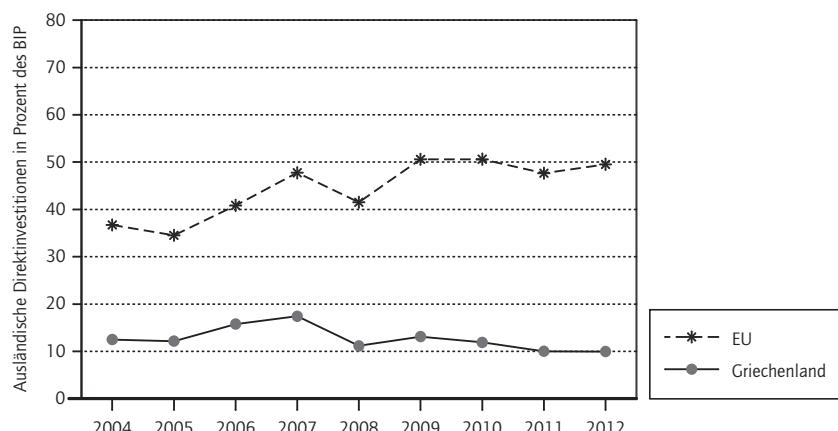


Das Niveau der Unternehmensinvestitionen war in Griechenland bereits vor der Krise niedrig.

Quelle: Eurostat.

Abbildung 6

Ausländische Direktinvestitionen



Auch der Wert der nach Griechenland einfließenden ausländischen Direktinvestitionen war bereits vor der Krise gering.

Quelle: Eurostat.

und den damit verbundenen Risiken differieren. Während ein Gewerbe mit hohen Risiken weiterhin vorab genehmigt werden muss, können Betriebe mit mittleren oder geringen Risiken in einem Verfahren zugelassen werden, das auf Selbstauskunft sowie einer Ex-post-Evaluierung der Regelkonformität durch externe, akkreditierte Stellen beruht. Bis Ende 2014 haben die zuständigen

Tabelle 1

Anträge auf Umweltschutzgenehmigungen

| Mitgliedsstaat | Einwohner | BNP in Milliarden Euro | Umweltschutzgenehmigungen | | |
|----------------|------------|---------------------------|---|--|---|
| | | | Durchschnittliche Zahl der Anträge pro Jahr | Zahl der Anträge pro Millionen Einwohner | Jährliche Zahl der Anträge in Milliarden Euro |
| Österreich | 8 375 290 | 284,4 | 23 | 3 | 0,09 |
| Großbritannien | 62 008 048 | 1 696,6 | 334 | 5 | 0,20 |
| Finnland | 5 351 427 | 180,3 | 38 | 7 | 0,21 |
| Deutschland | 81 802 257 | 2 498,8 | 1 000 | 12 | 0,40 |
| Ungarn | 10 014 324 | 98,4 | 152 | 15 | 1,54 |
| Belgien | 10 839 905 | 352,9 | 183 | 17 | 0,52 |
| Dänemark | 5 529 449 | 234,0 | 125 | 23 | 0,53 |
| Spanien | 45 989 016 | 1 062,6 | 1 054 | 23 | 0,99 |
| Polen | 38 167 329 | 354,3 | 2 200 | 58 | 6,21 |
| Frankreich | 64 716 310 | 1 932,8 | 3 867 | 60 | 2,00 |
| Griechenland | 11 305 118 | 230,2 | 21 534 | 1,902 | 93,4 |

Vor der Reform überstieg die Zahl der Anträge auf Umweltschutzgenehmigungen bei Weitem die Zahl in anderen EU-Ländern.

Quelle: Ministerium für Umwelt, Energie und Klimawandel (2013).

gen Stellen 103 Zulassungen für industrielle Gewerbe mit niedrigem Risiko erteilt. Auch die zu hohen Anforderungen beim allgemeinen Brandschutz wurden herabgesetzt.

Die ausgesprochen strenge Regulierung im Bereich des Umweltschutzes stellte ein weiteres Hindernis für Investoren dar. Die Genehmigungsverfahren beim Umweltschutz waren vor der Krise der zeitaufwändigste Teil der gesamten Gewerbezulassungsprozedur, ohne dass dadurch die Umwelt besser geschützt wurde (Ministerium für Umweltschutz, Energie und Klimawandel 2013). Das griechische Verfahren erforderte im Vergleich zur EU-Leitlinie aus dem Jahr 2011 für zu viele Aktivitäten aufwändig zu beantragende und mit einer Evaluierung verbundene Umweltschutzgenehmigungen, was einen unnötig hohen Verwaltungsaufwand sowohl für Unternehmen als auch Behörden zur Folge hatte. Tabelle 1 zeigt für elf EU-Länder die zwischen 2005 und 2009 durchschnittliche jährliche Anzahl an angefallenen Genehmigungsanträgen im Bereich des Umweltschutzes. In Griechenland wurden bezogen auf eine Million Einwohner mehr als 30-mal so viele Anträge gestellt als in Frankreich, dem Land mit der zweithöchsten Zahl von Umweltschutzgenehmigungen. Bezogen auf Österreich lag die Zahl der Anträge sogar um das 600-fache höher. Bis zur Genehmigung des Antrages vergingen insbesondere bei Projekten mit potenziell starken Auswirkungen auf die Umwelt oft mehr als 20 Monate, manchmal sogar bis zu 42 Monate. Die mit diesen Verzögerungen verbundenen Kosten sind hoch: Im Bergbau beispielsweise führt eine sechsmonatige Verzögerung einer Investitionsgenehmigung für eine Million Euro zu Opportunitätskosten in Höhe von schätzungsweise 65 000 Euro (SEV Hellenic Federation of Enterprises 2014). Obligatorische vorherige Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie die Notwendigkeit eine interministerielle Genehmigung einzuholen, an der oft bis zu vier Ministerien mitwirken mussten, waren für den Großteil der Verzögerungen verantwortlich. Die knappen öffentlichen Mittel und die starke Konzentration der Behörden auf die Ex-ante-Umwelt-

Tabelle 2

Umweltschutzgenehmigungen nach der Einführung des Gesetzes 4014/2011

| Bewertungstyp | Zahl der Bewertungsberichte | | |
|---|-----------------------------|-------|---------------------|
| | Durchschnitt 2005-2009 | 2012 | Rückgang in Prozent |
| Anträge auf DAEC-Erneuerung/-Änderung | 1 589 | 769 | 51,6 |
| Umweltfolgenabschätzungen | 3 807 | 1 540 | 59,5 |
| Vorläufige Bewertungsberichte | 2 816 | 66 | 97,7 |
| Umweltschutzberichte für Projekte mit geringen Umweltauswirkungen | 13 322 | 0 | 100,0 |
| Gesamt | 21 534 | 2 375 | 89,0 |

Die Zahl der Anträge auf Umweltschutzgenehmigungen ging nach der Einführung des Gesetzes 4014/2011 deutlich zurück.

Quelle: Ministerium für Umwelt, Energie und Klimawandel (2013).

verträglichkeitsprüfungen führten außerdem dazu, dass für die Kontrolle der Einhaltung der Umweltschutzzvorschriften während des laufenden Betriebes, das heißt, dann, wenn tatsächliche Umweltschäden am wahrscheinlichsten sind, kaum mehr Mittel übrig blieben.

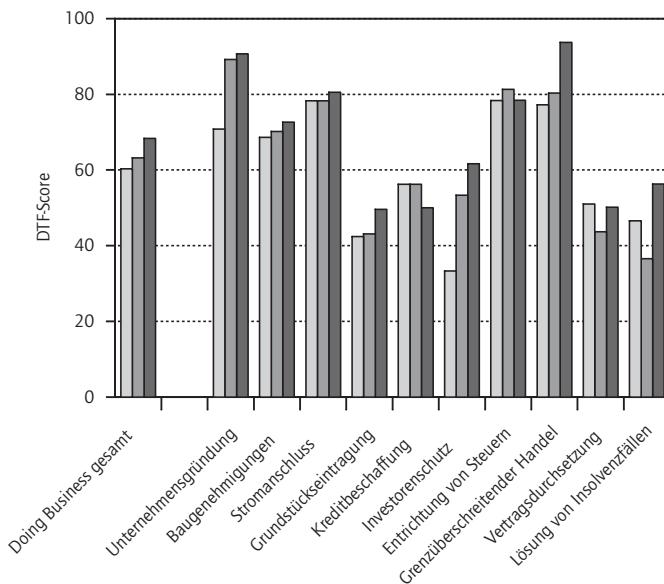
Um diese Probleme zu beseitigen, hat der griechische Gesetzgeber 2011 die Verfahren im Bereich der Umweltschutzgenehmigungen stark vereinfacht. Insbesondere wurden in Anlehnung an die Praxis in der EU neue Gewerbekategorien eingeführt. Zudem wurde die obligatorische Vorlage eines Umweltschutzberichts für viele Aktivitäten mit normalerweise nur geringen Umweltfolgen abgeschafft. Die vorläufigen Berichte zur Folgeabschätzung sind nicht mehr verpflichtend, sondern freiwillig, und die Gültigkeitsdauer von bereits erteilten Genehmigungen im Bereich des Umweltschutzes wurde auf zehn Jahre verlängert. Tabelle 2 zeigt, dass die Zahl der Umweltverträglichkeitsprüfungen im ersten Jahr nach diesen Reformen um fast 90 Prozent zurückgegangen ist. Weitere Maßnahmen zielen auf die Beschleunigung des Verfahrens, die Standardisierung der inhaltlichen Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfungen, den Aufbau eines digitalen Umweltregisters sowie die Sicherstellung regelkonformen Verhaltens und die Erhöhung der Frequenz von Kontrollbesuchen. Das griechische Ministerium für Umweltschutz, Energie und Klimawandel schätzt, dass die Verringerung des Verwaltungsaufwands zu Einsparungen in Höhe von 85 Millionen Euro jährlich führen wird, mehr als die Hälfte davon auf Seite des Privatsektors.

Dank der Reformen im Bereich der Gewerbezulassung hat sich das Ranking Griechenlands im Doing-Business-Bericht der Weltbank inzwischen bereits deutlich verbessert (Abbildung 7). Bei den Unternehmensgründungen hat Griechenland den Rückstand zum Spitzenreiter von 29 Prozent im Jahr 2010 auf neun Prozent im Jahr 2015 verringert (Weltbank 2015). Im Jahr 2013 gelang Griechenland der größte Sprung nach vorne, den je ein Land seit Einführung der Doing-Business-Rangliste verzeichnen konnte (Weltbank 2013). Auch die Zeit, die für eine Unternehmensgründung benötigt wird, konnte zwischen 2012 und 2015 für die neuen Kapitalgesellschaften IKE deutlich abgesenkt werden (Abbildung 8). IKE wird außerdem zunehmend beliebter, drei

Abbildung 7

Scoring im Doing-Business-Ranking

Rangerster= 100



Der Abstand zum Rangersten im Scoring des Doing-Business-Rankings hat sich in den letzten fünf Jahren in den meisten Bereichen verbessert.

Quelle: Weltbank.

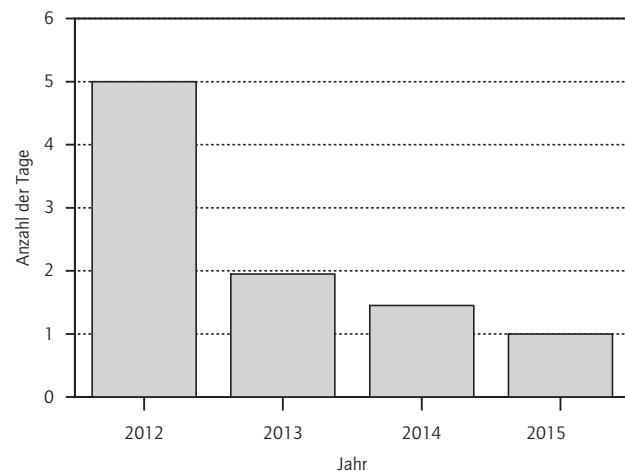
von vier neu gegründeten Kapitalgesellschaften wählten 2014 diese Gesellschaftsform (Abbildung 9).

Obwohl deutliche Fortschritte beobachtbar sind, muss noch viel getan werden, um den Reformen vollumfänglich zum Durchbruch und Griechenland zu mehr Unternehmerfreundlichkeit zu verhelfen. Momentan steht Griechenland im Ranking der Unternehmerfreundlichkeit weiterhin auf einem der letzten Plätze innerhalb der EU. Auch bei den oben beschriebenen Reformen der Gewerbezulassung und des Umweltschutzzenehmigungsverfahrens stehen noch die folgenden wichtigen Maßnahmen aus:

- Die bestehenden Regelungen des Gewerbezulassungsverfahrens müssen auf der Grundlage des Gesetzes von 2014 evaluiert und vereinfacht werden. Diese legislativen Reformen müssen zudem von zusätzlichen Maßnahmen flankiert werden. Dazu zählen beispielsweise die Einführung zertifizierter Unternehmensberatungen, die Investoren begleiten und für die Einhaltung der Regelungen sorgen können, die Neuorganisation der öffentlichen Verwaltung in den Bereichen Ausbildung, Akkreditierung und Evaluierung sowie der Ausbau der IT-Infrastruktur.
- Wichtige Teile des 2011 verabschiedeten Gesetzes zum Zulassungsverfahren im Bereich des Umweltschutzes, beispielsweise die Privatisierung von Umweltverträgen

Abbildung 8

Durchschnittliche Dauer einer Unternehmensanmeldung



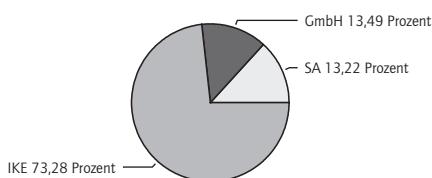
Die durchschnittliche Dauer einer Unternehmensanmeldung ging für den neuen Kapitalunternehmenstyp IKE seit dessen Einführung im Jahr 2012 deutlich zurück.

Quelle: GEMI, Entwicklungsministerium (2015).

Abbildung 9

Verteilung neuer Kapitalunternehmen im Jahr 2014

Private Unternehmen (IKE) sind offenbar eine attraktive Alternative zur normalen GmbH und der Société Anonyme (SA)



Quelle: GEMI, Entwicklungsministerium (2015).

lichkeitsprüfungen und den damit verbundenen Genehmigungsverfahren sind noch immer nicht implementiert (OECD 2014). Auch die geplante Online-Plattform zur Erteilung von Genehmigungen auf Basis eines digitalen Umweltschutzregisters ist noch nicht einsatzfähig. Eine endgültige Umsetzung der Reform würde daher das Verfahren weiter beschleunigen und den öffentlichen Behörden erlauben, sich auf die zentralen Vorhaben zu konzentrieren.

3 Wettbewerb

Gesetzlich verordnete Wettbewerbsbarrieren, oft unter dem Einfluss von Interessensvertretungen aus der Privatwirtschaft entstanden (Mitsopoulos und Pelagidis 2009), tragen zur Ineffizienz in der Güterproduktion bei und sind mitverantwortlich für die hohen Verbraucherpreise. Mehr Wettbewerb und die Absenkung der Güterpreise machen folglich einen wesentlichen Teil der notwendigen wirtschaftlichen Anpassung in Griechenland aus. Im Ergebnis ist mit steigenden Realeinkommen und einem verbesserten Güter- und Dienstleistungsangebot zu rechnen. Da sich nach erfolgter Anpassung mehr Menschen die preisgünstigen Güter leisten können, steigt außerdem die Nachfrage. Zudem werden leistungsfähigere Unternehmen Marktanteile gewinnen und dadurch möglicherweise in ausländische Märkte expandieren können.

Zahlreiche Regelungen, die den Wettbewerb unnötig beschränkt haben, sind mit Unterstützung der OECD und der griechischen Monopolkommission (Hellenic Competition Commission HCC) bereits abgeschafft worden. Teilweise folgt Griechenland dabei lediglich den Liberalisierungstendenzen, die in anderen europäischen und OECD-Ländern bereits früher zu einem Wandel geführt haben. Das trifft zum Beispiel auf die Freigabe der Sonntagsarbeit und die Zulassung des Verkaufs von nicht verschreibungspflichtigen Medikamenten für Nichtapotheke zu. Andere Reformen, wie die Aufhebung der nur fünfjährigen Haltbarkeitsdauer bei Frischmilch, können als Beispiel für die Beseitigung unnötiger, Griechenland-spezifischer Wettbewerbsbarrieren angesehen werden. Um die ökonomische Ratio hinter den Reformen und die Schwierigkeiten bei der Umsetzung zu verdeutlichen, wird nachfolgend die Abschaffung des Verbots der Sonntagsarbeit und die Reform der Mindesthaltbarkeit bei Frisch- und Babymilch einer genaueren Analyse unterzogen.

Die Bestimmungen zur Sonntagsarbeit sind in Europa von Land zu Land unterschiedlich. Während sie in Schweden vollständig freigegeben ist, herrscht in Norwegen ein grundsätzliches Verbot. In Frankreich und Deutschland ist die Sonntagsarbeit hingegen dezentral geregelt und folglich unterscheidet sich die Situation von Stadt zu Stadt und von Land zu Land. Griechenland hat lange am Verbot der Sonntagsarbeit im Einzelhandel festgehalten. Davon ausgenommen waren nur Restaurants, Cafés und Kioske sowie bestimmte Geschäfte in Touristenzentren.

Das weitgehende Verbot der Sonntagsarbeit beeinträchtigt den Wettbewerb. Zum einen ist die Freiheit der Verbraucher eingeschränkt, zum anderen sind Studenten und andere Gruppen, die gerne an Sonntagen arbeiten würden, benachteiligt. Schließlich führt das Verbot zur Verdichtung des Verkehrs und zu entsprechenden Behinderungen durch Staus an den Werktagen. Die ökonomische Forschung weist auf den positiven Beschäftigungseffekt hin, der durch die Freigabe der Sonntagsarbeit entsteht (Pilat 1997, Goos 2004). Dieser ist nicht so sehr auf zusätzliche Arbeitsstunden zurückzuführen, sondern kommt vor allem durch Arbeitsplatzgewinne zustande (Gradius 1996, Skuterud 2005). Die Absatzeffekte werden als entweder positiv (Goos 2004, Prodromidis, Petralias und Petros 2012) oder neutral eingestuft (Reddy 2012). Ein eindeutiger Einfluss auf die Konzentration im Markt und die Höhe der Preise konnte hingegen nicht nachgewiesen werden (Reddy 2012, Inderst und Irmel 2005). Laut einer Schätzung der OECD ist bei einer Freigabe der Sonntagsarbeit mit rund 30 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen und Mehrausgaben in Höhe von 2,5 Milliarden Euro pro Jahr zu rechnen (OECD 2014b). Treffen diese Berechnungen zu, dann sind von der Freigabe der Sonntagsarbeit die größten ökonomischen Auswirkungen aller hier behandelten Reformen zu erwarten.

Trotz der erwarteten positiven Effekte, einschließlich der Arbeitsplatzgewinne, haben die Maßnahmen zur Liberalisierung der Sonntagsarbeit starke Widerstände hervorgerufen: Die Arbeitnehmerseite fürchtete die in ihren Augen unkontrollierbare Flexibilität der Arbeitsverhältnisse, während ein Teil der Arbeitgeberseite nachteilige Folgen für kleine Einzelhändler erwartete (Eurofound 2015).

Ungeachtet dieser Widerstände wurde 2013 allen Geschäften erlaubt, an sieben Sonntagen im Jahr zu öffnen. Außerdem können die Regionalbehörden kleineren Läden und Geschäften die Öffnung an weiteren Sonntagen erlauben. Im Juli 2014 wurde im Rahmen eines einjährigen Pilotprojektes in drei Touristenzentren die Ladenöffnung an allen Sonntagen zugelassen. Die spätere landesweite Freigabe der Ladenöffnungszeiten schien in Reichweite. Im Herbst 2014 beschloss allerdings das oberste griechische Verwaltungsgericht, das Pilotprojekt zeitweilig auszusetzen. Bis dato, Dezember 2015, steht die endgültige Entscheidung darüber noch aus.

Während die Sonntagsarbeit in vielen EU-Ländern einer gesetzlichen Regelung unterliegt, ist die Situation der griechischen Milcherzeuger einmalig. In Griechenland werden die Milchsorben nach der Temperatur bei der Pasteurisierung unterschieden, die, anders als in anderen EU-Ländern, bestimmt, ob die Milch als „Frischmilch“ vermarktet werden kann. Zudem wurde die Haltbarkeitsdauer solcher Frischmilch in Griechenland bei höchstens fünf Tagen festgesetzt, wohingegen sie im übrigen Europa rund zehn Tage beträgt (OECD 2014b) und keiner fixen gesetzlichen Obergrenze unterliegt. Bei den übrigen Milch- oder Molkereiprodukten hingegen legt auch in Griechenland der Hersteller die Haltbarkeitsdauer fest. Die spezifisch griechische Definition von Frischmilch hat den Wettbewerb in mehrfacher Hinsicht verzerrt: Sie schützte griechische Bauern und Molkereien vor ausländischen Milchimporten, schränkte die Freiheit der Verbraucher ein und benachteiligte kleine Erzeuger in abgelegenen Landesteilen, da für diese fünf Tage zu wenig waren, um städtische Zentren beliefern zu können. Vertrieb und Logistik waren zudem übermäßig teuer, weil viele Milchtüten wegen der Überschreitung des Ablaufdatums zurückgenommen werden mussten. Die beschriebenen Hemmnisse haben sich auch in den Erzeuger- und Einzelhandelspreisen niedergeschlagen. Zwischen 2008 und 2012 lagen die Preise für Frischmilch um rund 35 Prozent über dem EU-Durchschnitt. Laut OECD war von einer Verlängerung der Höchst-Haltbarkeitsdauer ein geldwerter Vorteil für Verbraucher in Höhe von 33 Millionen Euro zu erwarten (OECD 2014b).

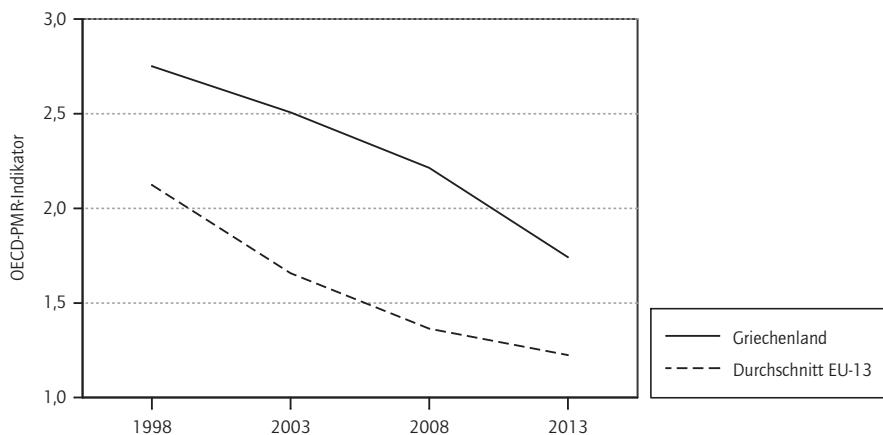
Im April 2014 hat die griechische Regierung die Haltbarkeitsdauer geringfügig von fünf auf sieben Tage heraufgesetzt. Vermutlich geschah dies auf Druck der lokalen Milchproduzenten, die städtische Zentren beliefern wollen. Zugleich allerdings ist eine weitere Milchsorte eingeführt worden, die innerhalb von 24 Stunden nach dem Melken abgepackt werden muss. Ihre Haltbarkeit liegt bei nur zwei Tagen. Aus den Daten der zuständigen Stelle im Wirtschaftsministerium geht hervor, dass es bis Frühjahr 2015 nicht gelungen war, die Milchpreise zu senken.

Im August 2015 schließlich hat die griechische Regierung die Unterscheidung von Milchsorben gemäß Pasteurisierungsverfahren ganz abgeschafft. Die Bedingungen auf dem griechischen Milchmarkt entsprechen nun den in der EU üblichen Standards. Noch ist es freilich zu früh, um den Erfolg dieser Maßnahme einschätzen zu können, das Beispiel zeigt aber sehr deutlich, wie die Interessen weniger mitunter Reformen verzögern, die für viele von Vorteil wären.

Als weiteres Beispiel lassen sich die Regelungen für ein verwandtes Produkt – Milchpulver für Säuglinge zwischen null und sechs Monaten – anführen, das in Griechenland nur über Apo-

Abbildung 10

Vorschriften auf den griechischen Gütermärkten gemäß OECD-PMR-Indikator



Anmerkung: EU-13 bezieht sich auf die Länder, für die für das Jahr 1998 Daten verfügbar waren.

Die Vorschriften auf den griechischen Gütermärkten haben in den letzten 15 Jahren an Strenge verloren, bleiben aber restriktiver als der EU-Durchschnitt.

Quelle: OECD.

theken vertrieben werden durfte. 2011 stufte die griechische Monopolkommission HCC dieses Alleinverkaufsrecht der Apotheken als eine unzulässige Einschränkung des Preis- und Vertriebswettbewerbs ein: Babymilchpulver sei in Griechenland sehr viel teurer als in den übrigen EU-Ländern, während bei dem frei verkäuflichen Milchpulver für ältere Kleinkinder solche Preisunterschiede nicht existierten. Da Zusammensetzung, Vermarktung und Werbung für Babymilchpulver ohnehin der EU-Gesetzgebung unterliegen, wiegen die möglichen Vorteile des vorgegebenen Vertriebskanals, wie etwa ein (behaupteter) gesundheitlicher Nutzen oder die etwaige Förderung des Stillens, die Nachteile des eingeschränkten Wettbewerbs nicht auf. Dem Votum der HCC folgend, wurde im Januar 2012 das Verbot, Säuglingsmilchpulver über den Ladentisch zu verkaufen, aufgehoben. Bereits im Mai 2012 lagen die Supermarktpreise zwölf Prozent unter dem Niveau der Apothekenpreise vom März 2011.

Trotz der erzielten Fortschritte (Abbildung 10) werden weitere Reformen zur Stärkung des Wettbewerbs dringend benötigt:

- In vielen Branchen existieren immer noch zahlreiche wettbewerbsbehindernde Vorschriften, die abgeschafft werden sollten. Demnächst werden die Vorschriften in einer Reihe von Branchen überprüft (unter anderem Getränkeindustrie und Erdölsektor, Großhandel, Baubranche, Internethandel und Fertigungsindustrie) (OECD 2015).
- Die personelle Kapazität der hellenischen Wettbewerbskommission muss erhöht werden. Nur so kann die Behörde künftig kraftvoll für eine größere Chancengleichheit aller Marktteilnehmer eintreten, ohne dass das Engagement bei der Kontrolle der Umsetzung der Gesetze darunter leiden muss.

4 Berufliche Zugangsbeschränkungen

Berufe mit Zugangsbeschränkungen waren bis zum Ende des vergangenen Jahrzehnts ein Garant für hohe Einkommen und ökonomische Ineffizienz. Ein gewisses Maß an Regulierung ist in vielen Berufen unabdingbar für den Verbraucherschutz, die griechischen Vorschriften allerdings waren weitaus strikter als die der meisten anderen EU- und OECD-Länder. Die reglementierten Berufe behinderten den Wettbewerb, unterbanden das Wachstum der Firmen und verhinderten Innovation. Hohe Entgelte und Gebühren für die Dienste unter anderem von Buchhaltern, Architekten, Zollmaklern, Hafenarbeitern, Ingenieuren, Anwälten und Notaren waren Ausdruck dieser strikten Zugangsbeschränkungen. Obwohl sie nur rund 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und nur sieben Prozent der Beschäftigung ausmachen, sind diese Berufsstände von zentraler Bedeutung für Funktionsfähigkeit der gesamten Wirtschaft. Hohe Gebühren in diesen Professionen erhöhen daher die Transaktionskosten in fast allen Sektoren und schmälern die Kaufkraft der Verbraucher. Das griechische Forschungsinstitut IOBE hat errechnet, dass die Abschaffung der Zutrittsbeschränkungen in den geschützten Berufen langfristig Zuwächse des Bruttoinlandsprodukts von über zehn Prozent einbringen kann (IOBE 2010). Die Reform trägt auch dazu bei, die Lasten der wirtschaftlichen Anpassung gerechter zu verteilen. Die Öffnung würde die Einkünfte der meist bessergestellten Berufsinsassen verringern und die Kosten für die breite Bevölkerung senken.

Die Reform der geschützten Berufe kommt zwar voran, ist aber alles andere als abgeschlossen. Im ersten Schritt wurde 2011 ein Rahmengesetz zur Festschreibung der Freiheit der Berufswahl beschlossen. Dabei wurden unter anderem Festpreise und obligatorische Mindestgebühren abgeschafft. Auch die Vorschrift, eine Genehmigung der Verwaltung einholen zu müssen, um den Beruf ausüben zu können, wurde beseitigt und durch ein einfacheres Verfahren ersetzt. Liegen die notwendigen Dokumente vor, müssen die zuständigen Stellen nur mehr benachrichtigt werden.

Trotz dieser weitreichenden Änderungen lässt die Wirkung der Reform noch auf sich warten. Das hat verschiedene Gründe. Ursprünglich war der Geltungsbereich des Gesetzes nicht genau spezifiziert, so dass zunächst unklar blieb, für welche Berufe die Bestimmungen des Gesetzes gelten sollten. Diese Unschärfe wurde erst im Juli 2013 beseitigt, als die Regierung eine Liste mit 150 Berufen veröffentlichte, die unter das Gesetz fallen.

Zudem schrieb das Gesetz das Prinzip der freien Berufswahl zwar allgemein fest, schaffte aber nicht gleichzeitig alle existierenden Zutrittsbeschränkungen ab. Die rechtliche Situation blieb damit so lange ungeklärt, bis die herrschende Gesetzgebung überprüft und die einschränkenden Vorschriften beseitigt waren.

Das Gesetz sah auch eine Karentzeit von vier Monaten vor, in der Zutrittsbeschränkungen, die aus Gemeinwohlgründen gerechtfertigt sind – zum Beispiel, weil sie Marktversagen korrigieren oder nichtökonomische Ziele verfolgen – per Dekret wieder in Kraft gesetzt werden konnten. Die Berufsverbände reagierten mit teilweise verspätet eingereichten Anträgen, um für ihren Berufsstand eine Ausnahmeregelung zu erwirken. Die Regierung schaltete daraufhin die HCC ein. Mithilfe von Gutachten versuchte die Kommission sicherzustellen, dass Ausnahmen nur für jene Berufe zugelassen wurden, bei denen die Zutrittsbeschränkungen im Gemeinwohlinteresse liegen. Auf Grundlage des Votums der HCC überprüfte die Regierung schließlich die bestehenden Vorschriften. Obwohl die Verfahren wie vorgesehen abliefen, erwies sich der gesetzte

Zeitrahmen aber als bei Weitem zu ambitioniert. Bis Ende 2013 waren noch immer nicht alle Vorschriften entsprechend den Voten der HCC überarbeitet.

Zusätzlich zum allgemeinen Teil befasste sich das Gesetz im besonderen Teil mit jenen Professionen, die für die Wirtschaft von zentraler Bedeutung sind: Notare, Rechtsanwälte, Ingenieure und Wirtschaftsprüfer. In weiteren Gesetzen wurde der Berufstand der Apotheker, die technischen Berufe sowie das Transport- und Speditionsgewerbe neu geregelt. Da viele Berufsstände 2011 nur teilweise liberalisiert worden sind, waren weitere Reformen notwendig, um die Öffnung voranzutreiben. So wurde beispielsweise im September 2013 ein Gesetz verabschiedet, das den Berufstand der Rechtsanwälte stärker öffnet.

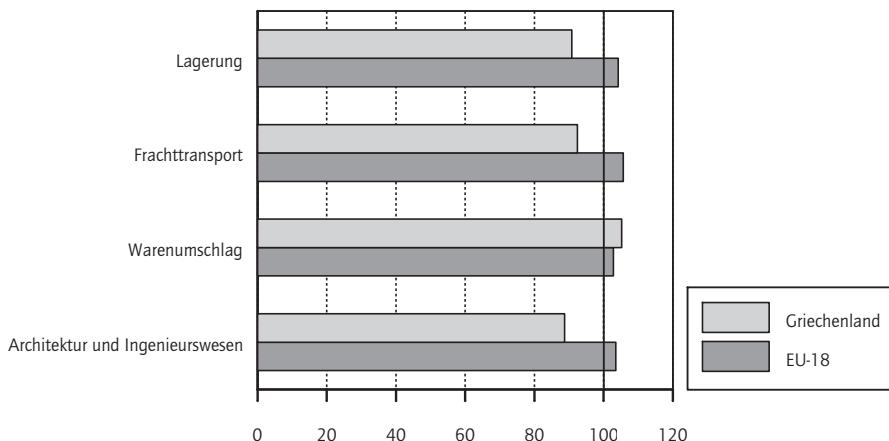
2014 wurden weitere Professionen und Branchen liberalisiert, darunter Versicherungsmathematiker, amtlich zugelassene Gutachter, Elektriker, Tageskliniken sowie der Vertrieb von Pflanzenschutzmitteln, Düngern und Pestiziden. Außerdem folgte die Regierung dem Votum der Wettbewerbskommission und schrieb für bestimmte Tätigkeiten die Ausführung durch qualifizierte Ingenieure, Architekten, Geologen und Landvermesser fest. Im Sommer 2015weiteten die Behörden den Tätigkeitsbereich von Gerichtsvollziehern aus und legten eine Gebührenordnung fest. Um die Erholung des Marktes für Neubauwohnungen voranzutreiben, wurden außerdem die Gebühren für die Beurkundung von Immobilientransaktionen bis 120 000 Euro von ein auf 0,8 Prozent abgesenkt.

Internationale Vergleiche bestätigen, dass in den letzten Jahren zahlreiche Fortschritte erzielt wurden. Laut OECD-Index zur Regulierung professionell angebotener Dienstleistungen sind die Eintrittsbarrieren in Griechenland zwischen 2008 und 2013 spürbar abgesenkt worden. Bestimmte Berufe, wie zum Beispiel der des Anwaltes, bleiben allerdings auch weiterhin stark reguliert.

Das Zentrum für Planung und Wirtschaftsforschung (KEPE), ein Forschungsinstitut des Entwicklungsmiesteriums, hat im Juli 2013 die Liberalisierungen in 20 Berufen bewertet (KEPE 2013). Der Grad der Reglementierung wurde dabei mit einer in der OECD gebräuchlichen Methode gemessen. Der Befund zeigt eine substanzelle Liberalisierung der Berufsstände. Der Index lässt Werte zwischen null (keine Einschränkungen) und zwölf (maximale Einschränkungen) zu. Der Wert für Griechenland ging von 5,8 vor der Reform auf 2,3 nach der Reform zurück. 74 Prozent der Beschränkungen in den erfassten Berufen waren abgeschafft, für nichtakademische Berufe sogar bis zu 83 Prozent. Die Evaluierung konzentrierte sich jedoch ausschließlich auf Änderungen in der primären Gesetzgebung. Nicht überprüft wurde dabei, ob die gesetzlichen Änderungen Eingang in die tägliche Praxis gefunden haben und ob die noch vorhandenen Beschränkungen aus Gründen des öffentlichen Interesses gerechtfertigt sind.

Der KEPE-Bericht hat sich auch mit den Gebühren befasst. Die Befunde zeigen kein eindeutiges Bild: Es gibt keine klaren Hinweise darauf, dass die Preise in den liberalisierten Berufszweigen flexibler sind oder bessere Leistungen erbracht werden. Diese uneindeutige Evidenz ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass der Regulierungsindex Änderungen in der De-facto-Liberalisierung nur unzureichend erfasst und die Öffnung der Berufe *Work in Progress* geblieben ist. Vergleiche mit der Eurozone zeigen indes, dass bestimmte Dienstleistungen preisgünstiger zu haben sind (Abbildung 11). So gingen zwischen 2010 und 2014 die Honorare für Architekten und Ingenieure ebenso wie die Fracht- und Lagergebühren deutlich zurück. Nur die Kosten des Warenaumschlags haben sich leicht erhöht. Im Gegensatz dazu sind in der Eurozone insgesamt

Abbildung 11

Herstellerpreise für wichtige Fachdienstleistungen

Die Herstellerpreise für wichtige Fachdienstleistungen sind zwischen 2010 und 2014 deutlich zurückgegangen.

Quelle: Eurostat.

die Preise in allen vier Kategorien gestiegen. Die Befunde sind Indizien, aber noch kein endgültiger Nachweis für den Erfolg der Reformen. Das liegt unter anderem daran, dass die Preiseffekte einer Berufsöffnung nur schwer von nachfragebedingten Preiseffekten zu trennen sind.

Das Finanzministerium hat außerdem Indikatoren zur Liberalisierung von rund 20 Berufen zusammengestellt. Unter anderem wird dabei auch die Zahl der Facharbeiter gemessen (Tabelle 3). In den meisten Berufen ist diese Zahl trotz der Wirtschaftskrise angestiegen. Die Zunahme der Facharbeiterzahl ist ein weiteres positives Indiz, auch wenn der Einfluss anderer Faktoren nicht unterschätzt werden darf. Vermutlich haben jedoch erst die Reformen vielen Facharbeitern den Zugang zum gewünschten Beruf ermöglicht.

Die Liberalisierung der Berufe ist vorangekommen. Das zeigen die verbesserten Dienstleistungsindikatoren und die Zunahme der Beschäftigung in einigen Schlüsselberufen. Das Ausmaß der Liberalisierung ist jedoch von Beruf zu Beruf unterschiedlich. Weitere Fortschritte werden vom Abbau verbliebener Rigiditäten und von der Kontrolle der Effektivität der Reformen abhängen. Die Situation im Ingenieursberuf ist in dieser Hinsicht exemplarisch. Das Gesetz aus dem Jahr 2014 öffnet den Ingenieursberuf im Prinzip für Elektriker und Maschinenbauer. Inwieweit dies in die tägliche Praxis umgesetzt wird, bleibt aber unklar. Die Tätigkeit von Bauingenieuren, Architekten, Geologen und Landvermessern in komplexen technischen Projekten soll in einem Präsidentenerlass näher geregelt werden. Dieser steht allerdings noch aus.

Tabelle 3

Facharbeiter in ausgewählten Bereichen

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Anwälte | 42 025 | 41 861 | 42 022 | 42 052 |
| Kanzleien | 81 | 86 | 528 | 558 |
| Apotheken | 10 223 | 10 412 | 10 516 | 10 547 |
| Wirtschaftsprüfer | 983 | 1 050 | 1 037 | 1 040 |
| Wirtschaftsprüfungsfirmen | 28 | 39 | 42 | 45 |
| Buchhalter und Steuerberater | 66 072 | 68 212 | 71 094 | 74 644 |
| Energieinspektoren für Gebäude | 5 364 | 8 327 | 9 608 | 12 625 |
| Energieinspektoren für Heizungssysteme | 3 506 | 5 740 | 1 673 | 2 347 |
| Energieinspektoren für Belüftungssysteme | 3 376 | 5 555 | 1 286 | 1 785 |
| Stauer | | | 1 511 | 3 610 |
| Reiseverkehrskaufleute | 4 105 | 4 079 | 4 328 | 4 650 |
| Touristenführer | 1 904 | 1 915 | 1 997 | 2 119 |
| Private Arbeitsberatungen | 95 | 91 | 91 | 93 |
| Zollmakler | 2 256 | 2 115 | 2 629 | 2 686 |
| Immobilienmakler | 5 050 | 4 986 | 5 053 | 4 924 |
| Versicherungsmathematiker | 74 | 77 | 82 | 82 |
| Amtliche Gutachter | | 11 | 217 | 335 |
| Geotechniker (Agronomen) | 19 597 | 19 952 | 20 241 | 20 768 |

Anmerkung: 2012, 2013 und 2014 beziehen sich auf das 4. Quartal.

Die Zahl der Facharbeiter stieg in einigen Bereichen trotz des wirtschaftlichen Abschwungs.

Quelle: Finanzministerium (2015).

5 Liegenschaften

Die Verwaltung der Liegenschaften ist von entscheidender Bedeutung für Eigentumsrechte, wirtschaftliche Aktivität und sozialen Zusammenhalt. Landnutzung und Landrechte müssen in Grundbüchern eindeutig dokumentiert sein. Griechenland ist das einzige Land in der EU ohne ein digitalisiertes nationales Kataster. Die Erstellung eines solchen Katasters bis 2020 ist daher eines der wichtigsten Vorhaben.

Obwohl Griechenland bereits im Jahr 1853 ein Grundbuch eingeführt hat (Tzinieri 2015), erlaubt dieses personenbezogene System nicht, die geografische Lage von Grundstücken eindeutig zu identifizieren. Im Jahr 1995 wurde der Versuch unternommen, ein digitalisiertes, landesweites Grundbuch einzuführen, das die Eigentumsrechte an der Liegenschaft mit den zugehörigen rechtlichen und technischen Daten, einschließlich Eigentümer und geografische Lage, verknüpft. Mit dem Vorhaben sollten die Eigentumsrechte garantiert und die Übertragung von Eigentum erleichtert werden. In den 37 Ländern, die ihre Grundbücher zwischen 2011 und 2015 digitalisiert haben, ist die für die Eintragung von Grundbuchänderungen benötigte Zeit um fast 40 Prozent zurückgegangen (Weltbank 2015).

Im Jahr 2013 ist, um die Fertigstellung des Katasters zu beschleunigen, ein Gesetz beschlossen worden, das die politischen und administrativen Verantwortlichkeiten für die Grundbücher regelt. Das Gesetz sollte die Einrichtung neuer, funktionsfähiger Grundbuchämter ermöglichen, die Frist für Einsprüche verkürzen und dem Finanzministerium die notwendigen Daten für die Steuererhebung zugänglich machen.

Die Fortschritte bei diesem Vorhaben sind bis dato gering. Trotz mehrerer Erhebungswellen sind die Eintragungen der Eigentumstitel und der geografischen Lage der Grundstücke noch immer unvollständig und kaum nutzbar. Nur rund 25 Prozent der Fälle (sieben Prozent der gesamten Fläche) sind komplett erfasst.

Die Vermessung der Wälder ist zu etwa einem Fünftel abgeschlossen. Gesetzlich zertifiziert sind davon allerdings weniger als ein Prozent der Vermessungen. Die Kartierung der Waldfläche ist von entscheidender Bedeutung im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Vorschrift, wonach Wälder grundsätzlich als Gemeinschaftseigentum gelten, auch dann, wenn mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Behörden die früheren Wälder längst einer urbanen Besiedelung Platz gemacht haben. Im Gegensatz zu Griechenland sind im Rest der Europäischen Union rund drei Fünftel der Wälder in Privatbesitz (Europäische Umweltbehörde 2015).

Für den Erfolg der Kartierung der Grundstücke und der Waldflächen sind insbesondere Verbesserungen in drei Bereichen notwendig:

- Das griechische Katasteramt muss personell und finanziell ausreichend ausgestattet werden, so dass die umfangreichen Kartierungsvorhaben zügig und effizient durchgeführt werden können. Das Amt sollte eine Projektmanagementkultur entwickeln und dabei den Fokus auf die Effizienz der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren richten. Ziel muss es sein, die Durchführung der Vermessungen zu beschleunigen und Kosten einzusparen.
- Während die Vermessung und Kartierung fortschreiten, müssen die landesweit rund 400 Grundbuchämter unter dem Dach des Umweltministeriums zu 16 Katasterämtern zusammengefasst werden. Zwei moderne Katasterämter wurden 2014 in Attika und Thessaloniki eröffnet. Beide sind inzwischen voll funktionsfähig.
- Um die Verwaltung der Liegenschaften zu erleichtern und bereits verfügbare Daten besser nutzbar zu machen, müssen die Eigentümer- und Transaktionsdaten mit geokodierten Daten zu archäologischen Stätten, Flächennutzungsplänen für Gewerbegebiete, Waldflächen, Küstengebieten, geschützten Gebieten und Flächen in Gemeinschaftseigentum verknüpft werden.

Das Fehlen eines voll funktionsfähigen Katasters ist eine Schwäche im System der griechischen Liegenschaftsverwaltung. Eine weitere liegt in der ineffizienten Raumplanung. Die illegale Bebauung jenseits der Ortsgrenzen auf den Inseln und in vielen Küstenorten des Festlandes, das Fehlen von kommunalen Arealen und Grünflächen in Städten, die illegale Abholzung von Waldflächen und ein fragmentiertes, teures und zeitaufwändiges Planungssystem sind auf die Defizite in der Raumplanung zurückzuführen (OECD 2009).

Im Jahr 2014 wurde die Liegenschaftsverwaltung in mehrerer Hinsicht verbessert. Bei der Raumplanung wurde die Zahl der Planungsebenen halbiert und gleichmäßiger auf nationale, regionale und lokale Behörden aufgeteilt. Diese Maßnahme sollte strategische Investitionen und Privatisierungen erleichtern und den lokalen Ebenen die Befugnis verleihen, existierende Pläne den wirtschaftlichen Bedürfnissen anzupassen. Zusätzlich sind die Verfahren zur Einstufung von Land als Waldfläche vereinfacht, entsprechende Investitionen erleichtert und die Vorschriften zum Schutz von Waldfächlen mit dem Gesetz für Umweltgenehmigungen harmonisiert worden. Außerdem wurde ein Gesetz zur Festlegung von Küstenzonen verabschiedet.

Weitere Schritte sind notwendig, damit diese Reformen auch die beabsichtigte Wirkung entfalten können. Zunächst müssen die Gesetze über die Nutzung und Verwaltung von Liegenschaften und Waldfächlen umgesetzt werden. Dazu müssen zum einen Richtlinien und Verfahrensregeln für die Erstellung der neuen Flächennutzungspläne verabschiedet werden, zum anderen müssen wissenschaftliche Kriterien festgelegt werden, mit denen in Übereinstimmung mit der Verfassung bestimmte Flächen als Wälder und Waldfächlen eingestuft werden können. Des Weiteren stehen noch Gesetzesvorhaben auf der Tagesordnung, mit denen die Nutzung der Küstengebiete geregelt und das Problem der illegal genutzten Grundstücke beseitigt werden soll. Schließlich müssen die Behörden leistungsfähiger werden, um eine kohärente Umsetzung der Vorschriften im Bereich der Liegenschaften sicherstellen zu können.

6 Außenhandel

In der Europäischen Union weisen viele Länder einen starken Exportsektor auf. Im Gegensatz dazu ist Griechenland eine vergleichsweise geschlossene Volkswirtschaft. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich über den Austausch von Waren und Dienstleistungen zunehmend in den Welthandel integriert. Das hat sowohl das Wirtschaftswachstum als auch die Konvergenz der Staaten untereinander positiv beeinflusst. Trotz der starken Abhängigkeit vom Tourismus und von den maritimen Dienstleistungen liegt Griechenland bei der Integration in den Welthandel weit hinter den anderen EU-Ländern zurück, weshalb es die Vorteile des gemeinsamen Markts und der Globalisierung bislang nicht im gleichen Maße ausschöpfen konnte. Eine stärkere Exportorientierung ist daher von zentraler Bedeutung für die griechische Wirtschaft, auch da ohne höhere Ausfuhren die Gefahr besteht, dass die Handelsbilanz wieder negativ wird, sobald Wirtschaftswachstum und Importe wieder an Fahrt aufnehmen.

Im Bemühen darum, die Bürokratie zu vereinfachen und damit Aufwand und Kosten für die Exporteure zu senken, hat die griechische Regierung im Oktober 2012 eine nationale Handels erleichterungsstrategie beschlossen, mit der ein Bündel von 25 Maßnahmen ein genauer Zeitplan definiert wurde. Die Verfahren im Vorfeld der Verzollung sollen vereinfacht, eine zentrale Anlaufstelle für den Export eingerichtet und die Zollvorschriften überarbeitet werden. Drei Jahre nach Verabschiedung der Strategie sind allerdings nur vereinzelt Fortschritte zu erkennen.

Die Behörden haben außerdem die Verfahren bei der Ausfuhr von Kiwi, Feta-Käse, Olivenöl, Kosmetika, Pfirsichkonserven, Aluminiumrahmen und Metallrohren evaluiert (UNESCAP/UN-ECE 2012), deren Befunde die Grundlage für eine Reihe weiterer Vereinfachungen bilden. Insbesondere sollen die verfahrensmäßigen, regulatorischen und dokumentarischen Anforderungen gesenkt werden. Auch die Gesetzgebung für die wichtigsten Exportprodukte und Zielländer sind

mit dem Ziel weiterer Handelserleichterungen einer Prüfung unterzogen worden. Die Behörden haben mehr als 20 Exporteure von Frischobst und Gemüse in ein zertifiziertes Händlerregister aufgenommen und die Risikoprüfungsprozesse automatisiert. Was die nationale Anlaufstelle für Exporteure angeht, so haben die Behörden eine elektronische Plattform für Zölle aufgebaut und erste Schritte unternommen, um dieses System mit ähnlichen Plattformen des Landwirtschaftsministeriums für den Obst- und Gemüsehandel zu verbinden.

Größere Fortschritte wurden bei der Reformierung der Ausfuhrbestimmungen und Zölle erzielt, wo die Verfahren gemäß den Empfehlungen der World Customs Organization grundlegend umgestaltet wurden. Zu den wichtigsten Maßnahmen zählen die Vereinfachung des Freigabeprozesses bei Ausfuhren (zum Beispiel durch die Möglichkeit, die Waren den Zollbehörden an mehr Standorten als bisher vorzulegen, und durch die Einführung einer stichprobenartigen Kontrolle der Belegunterlagen), die automatische Freigabe von Ausfuhren mit geringem Risiko, die Einführung eines elektronischen Bezahlsystems und die Standardisierung der Zollgebühren.

Die Fortschritte beim Außenhandel haben sich auch im Doing-Business-Ranking der Weltbank niedergeschlagen. Griechenland hat auf dem Feld des grenzüberschreitenden Handels den Abstand zum Rangersten von 23 Prozent im Jahr 2011 auf nur noch sechs Prozent im Jahr 2015 verkürzt. 2015 erreichte Griechenland unter insgesamt 189 Ländern Rang 27 und damit die höchste der erreichten Platzierungen in den zehn durch das Ranking abgedeckten Themenfeldern.

Die Indikatoren der griechischen Zollbehörde bestätigen die skizzierten Fortschritte. Die Anzahl der Verfahrensschritte bis zur Freigabe von Ausfuhren wurde von ursprünglich mehr als neun auf maximal drei verringert. Vor der Reform sind nahezu alle Ausfuhrerklärungen überprüft worden, in der ersten Hälfte des Jahres 2015 war es nur noch jede 20ste.

Verbesserungen hat es aber auch bei den Einfuhren gegeben. Unter anderem wurde ein elektronisches Freigabeverfahren eingeführt und auf risikobasierte Kontrollen umgestellt. Während Anfang 2014 noch fast alle Importerklärungen kontrolliert worden sind, haben sich die Behörden Mitte 2015 nur mehr darauf beschränkt, jede dritte Erklärung einer risikobasierten Prüfung zu unterziehen.

Trotz dieser Erfolge sind in wichtigen Bereichen weitere Maßnahmen erforderlich:

- Die Analyse von Abläufen sowie die Überprüfung der nationalen Gesetzgebung für wichtige Handelswaren und Zielländer müssen in tatsächliche Vereinfachungen umgesetzt werden, so dass sie der Best Practice der EU entsprechen. Ziel ist es, eine integrierte elektronische Plattform für die Zollerhebung zu schaffen, die es den Händlern ermöglicht, papierlos mit den Behörden zu kommunizieren und Verzögerungen sowie hohe Kosten beim grenzüberschreitenden Handel mit Waren und Dienstleistungen weitgehend zu vermeiden.
- Die Neuorganisation der Zollverwaltung ist Voraussetzung für eine größere Unabhängigkeit der Behörde und für weitere Fortschritte bei der Einführung der elektronischen Plattform, der Vereinfachung der Zollverfahren und der Bekämpfung von Schmuggel. Auf der Grundlage einer Ende 2014 beschlossenen Strategie ist die Zollverwaltung aktuell dabei, die Regionalbüros bei Aufsicht und Kontrolle der Zollämter vor Ort zu stärken, die Arbeitsabläufe für Zollverfahren umzugestalten, die

Fähigkeits- und Arbeitsplatzprofile neu zu definieren und Kapazitäten für Ex-post-Prüfungen aufzubauen.

- Die Erleichterungen im Außenhandel müssen mit Exportförderungen und verstärkten Anreizen für direkte Auslandsinvestitionen einhergehen. Das 2014 neu geschaffene *Enterprise Greece* ist ein erster Schritt in diese Richtung. Die Organisation ist mit einem doppelten Mandat ausgestattet und soll sowohl Exporte als auch Investitionen fördern.

7 Schlussfolgerung

Durch die schwere Wirtschaftskrise gebeutelt, hat Griechenland oftmals gegen starke Widerstände von unterschiedlichen Interessengruppen umfangreiche Strukturreformen in Gang gesetzt. Das Ziel dieser Bemühungen war und ist vor allem die Steigerung der Investitions- und Ausfuhraktivität. Bei einigen Reformen sind bereits messbare Fortschritte erzielt worden. So sind zum Beispiel viele Genehmigungsverfahren im Investitions- und Umweltbereich vereinfacht, Wettbewerbshindernisse beseitigt und Berufszugang und -ausübung erleichtert worden. Auch die Effektivität der Grundbuchämter hat zugenommen. Die Gesetzgebung zur Verwaltung und Nutzung von Liegenschaften ist modernisiert und die Prozesse beim Verzollen von Ausfuhrgütern sind rationalisiert worden. Trotz einiger bereits jetzt sichtbarer Erfolge wird die volle Wirkung der Reformen allerdings erst dann einsetzen, wenn sich die wirtschaftliche Erholung stabilisiert hat.

Den sichtbaren Fortschritten stehen allerdings eine Vielzahl von weiterhin bestehenden Herausforderungen gegenüber. Zwar deuten internationale Vergleiche darauf hin, dass Griechenland seit Beginn der Krise sein wirtschaftliches Klima deutlich verbessern konnte, dennoch reicht das Land in vielen Feldern noch immer nicht an den EU-Durchschnitt heran. Dies liegt unter anderem daran, dass viele Reformen nur mit Verzögerung und unvollständig umgesetzt wurden. Auch in den hier untersuchten fünf Bereichen muss der Wandel weiter vorangetrieben werden. Die Vereinfachung der Genehmigungsverfahren bei Investitionsvorhaben, die Beseitigung von Wettbewerbshindernissen im Großhandels- und Bausektor, die weitere Öffnung der Ingenieurbüros, die Fertigstellung der Liegenschafts- und Waldflächenkartierung und der Aufbau einer einheitlichen Anlaufstelle für Ausfuhren stehen beispielsweise weiterhin auf der Agenda. Aller Wahrscheinlichkeit nach sind dafür dauerhafte Reformanstrengungen über viele Jahre hinweg notwendig.

Generell können viele der Investitions- und Handelshemmnisse nur durch zusammenwirkende Reformerfolge auf allen Gebieten abgebaut werden. Beispielsweise wird die Investitionstätigkeit nicht nur durch komplizierte Genehmigungsverfahren behindert, sondern auch durch das unzulängliche Raumplanungssystem. Exporteure sind nicht nur auf effiziente Zollverfahren angewiesen, sondern brauchen auch ein wirtschaftliches Umfeld, das ihnen entgegenkommt. Und da Griechenlands Unternehmenssektor durch Kleinstunternehmen dominiert wird, kann ein Reformansatz, der großen Unternehmen zwar schnelle Verfahren ermöglicht, die kleinen Betriebe aber außen vor lässt, nur von sehr begrenzter Wirkung sein. Es ist daher wichtig, dass auch die Beschränkungen für kleine Unternehmen überprüft und gegebenenfalls aufgehoben werden.

Eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung wird es nur geben, wenn auf anderen Gebieten ebenfalls Strukturreformen durchgeführt werden. Ein stabiler Finanzsektor, ein gerechtes Steuersystem mit breiter Bemessungsgrundlage, ein effizientes Justizsystem, eine gut organisierte öffentliche Verwaltung und ein angemessen regulierter Energiesektor sind für eine breite wirtschaftliche Erholung ebenfalls von überragender Bedeutung.

Der langfristige Erfolg der Reformen hängt von einer Reihe von Voraussetzungen ab. Erstens sind die verbliebenen Herausforderungen noch immer sehr groß. Der Reformansatz sollte daher möglichst breit sein. Je umfassender der Ansatz ist, desto schwerer können einzelnen Interessensgruppen Zugeständnisse gemacht werden (Mitsopoulos und Pelagidis 2009). Zweitens, damit die vergangenen fünf Jahre schwierigster Anpassungen nicht umsonst gewesen sind, muss an der (an den Bedürfnissen des Landes orientierten) Reformstrategie festgehalten werden. Drittens, da die meisten Reformen das Handeln mehrerer Ministerien oder Behörden erfordern, ist die zentrale Koordinierung der Reformagenda entscheidend. Viertens sollten die Änderungen der gesetzlichen Vorschriften in den Behörden so umgesetzt werden, dass alle Investoren und Exporteure in ihrem Ziel, erfolgreich zu wirtschaften, unterstützt werden. Zu guter Letzt sind für eine erfolgreiche und sich kontinuierlich verbessernde Reformgestaltung und -umsetzung auch laufende Kontroll- und Evaluierungsbemühungen notwendig, die gegebenenfalls die Anpassung eines bereits eingeschlagenen Weges zur Folge haben können.

Literaturverzeichnis

- Böwer, U., V. Michou und U. Christoph (2014): The Puzzle of the Missing Greek Exports. European Economy – Economic Papers 518. Europäische Kommission, Brüssel.
- Eurofound (2015): Greece: Changes to shop opening hours and working time. www.eurofound.europa.eu/printpdf/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations/greece-changes-to-shop-opening-hours-and-working-time (aufgerufen am 22.10.2015).
- Europäische Kommission (2014): The Second Economic Adjustment Programme for Greece: Fourth Review. DG ECFIN Occasional Papers 192.
- Europäische Umweltbehörde (2015): State and Outlook – Forests.
- Goos, M. (2004): Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets. Centre for Economic Performance Discussion Paper Series, No. 664.
- Gradus, R. (1996): The Economic Effects of Extending Shop Opening Hours. Journal of Economics, 64 (3), 247–263.
- Inderst, I. und A. Irmel (2005): Shopping Hours and Price Competition. European Economic Review, 49 (5), 1105–1124.
- IOBE (2010): The Greek Economy. Vol. 1/10. IOBE, Athen.
- KEPE (2013): Impact Evaluation of Deregulation of Professions with Significant Contribution to the Greek Economy. Centre of Planning and Economic Research, Athen.
- Ministerium für Umweltschutz, Energie und Klimawandel (2013): Review of the implementation of law 4014/2011 examining the degree to which licensing procedures have been simplified and shortened. Athen.
- Mitsopoulos, M. und T. Pelagidis (2009): Vikings in Greece: kleptocratic interest groups in a closed, rent-seeking economy. Cato Journal, 29 (3).
- OECD (2009): OECD Environmental Performance Reviews: Greece 2009. OECD Publishing. Paris.

- OECD (2014a): Measurement and Reduction of Administrative Burden in 13 sectors in Greece. Environment. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2014b): OECD Competition Assessment Reviews: Greece. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2015): Competition assessment of laws and regulations in four sub-sectors of the manufacturing industry in Greece. OECD Publishing. Paris.
- Pilat, D. (1997): Regulation and Performance in the Distribution Sector. OECD Economics Department Working Papers 180. OECD Publishing. Paris.
- Prodromidis, P., A. Petralias und S. Petros (2012): The economic impact of deregulating Sunday. KEPE working paper.
- Reddy, K. (2012): Price Effects of shopping Hours Regulation: Evidence from Germany. *Economic Affairs*, 32 (1), 48–54.
- Sala-i-Martin, X. und K. Schwab (2004): The Global Competitiveness Report 2003–2004. World Economic Forum.
- Schwab, K., M. Porter und X. Sala-i-Martin (2008): The Global Competitiveness Report 2007–2008. World Economic Forum.
- SEV Hellenic Federation of Enterprises (2014): Ex-post impact assessment of environmental licensing law. Athen.
- Skuterud, M. (2005): The Impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Sector. *European Economic Review*, 49 (8), 1953–1978.
- Tzineri, I. (2015): The present landscape of land registration in Greece. European Land Registry Association.
- UNESCAP/UNECE (2012): Business Process Analysis Guide to Simplify Trade Procedures. UNESCAP Publishing.
- Weltbank (2013): Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises. Washington, D.C.
- Weltbank (2015): Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency. Washington, D.C.