
Die griechische Wirtschaftskrise: Drei Reformpakete und kein Ende in Sicht

ALEXANDER S. KRITIKOS UND CHRISTIAN DREGER*

Alexander S. Kritikos, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Universität Potsdam, E-Mail: akritikos@diw.de
Christian Dreger, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder),
E-Mail: cdreger@diw.de

Griechenland befindet sich seit dem Einbruch der Finanzmärkte im Jahr 2008, also seit mehr als sieben Jahren, im Krisenmodus. Auch 2016 wird Griechenlands Wirtschaft wohl wieder nicht substantiell wachsen. Seit 2009 ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um knapp 30 Prozent zurückgegangen, die Arbeitslosigkeit verharrt bei 25 Prozent. Und die griechischen Haushalte? Laut MacroPolis (2016) nennen mehr als 50 Prozent aller Haushalte Renteneinkünfte und nur knapp 40 Prozent Lohn- und Gehaltszahlungen als wichtigste Einkommensquelle.

Was geschah in diesen sieben Jahren? Die sogenannte Troika (bestehend aus Europäischer Union, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds) hat diese Krise bislang in erster Linie als Staatsschuldenkrise behandelt und sich entsprechend als wichtigstes Ziel vorgenommen, den griechischen Staatshaushalt zu sanieren. Das führte zu verschiedenen Versuchen zur Erhöhung der Staatseinnahmen, aber vor allem zu massiven Ausgabenkürzungen: Absenkung der staatlichen Löhne um 30 Prozent ebenso wie der privaten Mindestlöhne, Reduzierung der Zahl der Staatsangestellten sowie Absenkung von Renten und Sozialleistungen. Auch die Arbeitsmärkte wurden stark reformiert und gehören seither zu den flexibelsten in Europa. In dieser Hinsicht haben die griechischen Regierungen die Vorgaben der Troika zu einem großen Teil umgesetzt.

* Wir danken Marian Hafenstein für seine Hilfe und Unterstützung bei der Ausarbeitung des Editorials.

In der Folge sanken nicht nur Staatsausgaben, sondern auch die griechischen Lohnstückkosten. Die mangelnde Konkurrenzfähigkeit der griechischen Wirtschaft wurde damit auf der Kostenseite größtenteils beseitigt. Die Tourismuszahlen zogen stark an und befanden sich 2015 mit 25 Millionen Besuchern auf nie gekanntem hohem Niveau. Auch Griechenlands landwirtschaftliche Produkte sind wieder so günstig wie schon lange nicht mehr. Griechenland hat kein Kostenproblem mehr, das zu Recht als eine weitere unter vielen Ursachen der griechischen Krise gegeißelt wurde. Doch trotz Lösung des Kostenproblems, trotz Reformierung des Arbeitsmarktes und trotz Umsetzung der Sparmaßnahmen sprang die griechische Wirtschaft bis zum heutigen Tage nicht an, sie befindet sich immer noch auf Talfahrt.

Ein Blick auf die griechische Wirtschaftsstruktur zeigt warum. Sie konzentriert sich auf Handel, Tourismus, Agrarprodukte und einige mineralische Erzeugnisse. Es gibt kaum weitere Produkte, die durch Kostensenkungen allein dann auch exportfähiger würden. Innovative Industrien mit hoher Wertschöpfung, die die Chance auf nachhaltiges Wirtschaftswachstum böten, sind viel zu wenig vorhanden. Die Kostensenkungen konnten also nur begrenzt positive Effekte auf die griechische Wirtschaft entfalten.

Gleichzeitig verfügt Griechenland theoretisch über alle Voraussetzungen, um innovative Industrien aufzubauen. Griechenland ist gesegnet mit herausragenden Forschern in einer kleinen Zahl guter Forschungsinstitute (Europäische Kommission 2016), einer Vielzahl von ideenreichen Unternehmern und sehr gut ausgebildeten Fachkräften. Nur haben viele von ihnen in den letzten Jahren das Land verlassen, man spricht von über 200 000 gut ausgebildeten Menschen. Anstatt Produkte und Dienstleistungen auszuführen und damit Wohlstand im Land zu erzeugen, exportiert Griechenland sein Potenzial und seine Ideen.

Warum das Land so unattraktiv für diese Menschen ist, liegt auf der Hand: Es sind die immer noch überregulierten Produktmärkte, ein ineffizienter Staatsapparat, überbordende Bürokratie, zahllose sich widersprechende Vorschriften und monatlich sich ändernde Steuergesetze, die Unternehmer und private Investoren davon abhalten, ihre Ideen in Griechenland zu Produkten zu machen oder ihr Geld dort zu investieren. Verstärkt werden diese Nachteile durch die seit Sommer 2015 bestehenden Kapitalverkehrskontrollen und ein abschreckendes Justizsystem, das bis zu zehn Jahre braucht, um Vertragsvereinbarungen gerichtlich durchsetzbar zu machen. Es fehlt also am institutionellen Umfeld, das vor allem innovative unternehmerische Aktivitäten unterstützt.

Die Beiträge in dieser Ausgabe der Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung analysieren zum einen den bisherigen Reformprozess. Diese Analysen beschränken sich nicht nur auf die unmittelbaren Folgen der Wirtschaftspolitik der letzten Jahre im Hinblick auf makroökonomische Kenngrößen in Griechenland, sondern stellen auch die Folgen der bisherigen Reformbemühungen in einzelnen Bereichen wie den Gesundheits- und Bildungssystemen oder den Arbeits- und Produktmärkten dar. Zum anderen werden Reformoptionen diskutiert, die Wege zur Beendigung dieser nun schon viel zu lang andauernden Krise aufzeigen. Die sieben Beiträge in dieser Ausgabe spiegeln dabei die Meinungen der jeweiligen Autoren wider, die teilweise auf konträren Konzepten basieren.

I Status quo ante, Krise und Reformpakete

I.I Strukturschwäche

Zur besseren Einschätzung der Reformbestrebungen und ihrer Wirkung auf die griechische Wirtschaft lohnt es, zuerst einen Blick zurückzuwerfen. *Renate Neubäumer* macht in ihrem einführenden Beitrag zu diesem Heft deutlich, dass in Griechenland mit Einführung des Euros als gesetzliches Zahlungsmittel im Jahr 2002 der zuvor unter der Regierung Simitis begonnene Reformprozess abrupt gestoppt wurde. Die Überregulierung der Produkt- und Arbeitsmärkte und die zunehmende Korruption erschwerten schon damals Investitionsvorhaben und verschlechterten Griechenlands Wettbewerbsposition. Gleichzeitig belasteten auch überproportional hohe Lohnstückkosten griechische Unternehmen und führten aufgrund seiner geringen Produktivität zu sehr niedrigen Exportquoten.

Dennoch wuchs Griechenlands Wirtschaft. Das gelang mit einer massiven expansiven Fiskalpolitik, finanziert mit ausländischem Kapital. Staatsanleihen galten seit dem Beitritt zur Währungsunion als absolut sicher. Die Kapitalzuflüsse wurden allerdings nicht produktiv investiert, sondern flossen in die Finanzierung eines immer aufgeblähten Staatsapparats – die Zahl der Staatsangestellten stieg unter der konservativen Regierung Karamanlis besonders stark an.

Während dieses Wirtschaftsaufschwungs bis 2007 hat Griechenland es also versäumt, weitere Reformen durchzusetzen, um seine Wirtschaftsstrukturen zu modernisieren sowie das zu der Zeit verfügbare Kapital in innovative Industrien zu investieren (McKinsey 2011). Durch den Mangel an Waren und Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung war Griechenland nicht in der Lage, den europäischen Binnenmarkt zu seinen Gunsten zu nutzen.

Mit anderen Worten: Die griechische Wirtschaft wuchs vor allem getrieben durch den starken Anstieg kreditfinanzierter Staatsausgaben, die den Konsum und den Immobiliensektor befeuerten. Mit dem Einsetzen der Finanzkrise versiegte das ausländische Kapital zur Finanzierung dieser hohen Staatsausgaben. Damit endete auch der Konjunkturaufschwung abrupt. Das Land konnte sich – im Gegensatz zu den Staaten im Norden Europas – nicht auf Exporte stützen, um das Wirtschaftswachstum aufrechtzuerhalten. Obwohl sich das Leistungsbilanzdefizit von 35 Milliarden Euro im Jahr 2008 auf ungefähr vier Milliarden Euro im Jahr 2014 reduziert hat (Griechische Staatsbank 2015), ist dies in erster Linie auf einen durch schwache Nachfrage bedingten Rückgang der Importe von etwa zwölf Prozent (Eurostat 2015) als auf die um 4,3 Prozent gestiegenen Exporte zurückzuführen.

Griechenlands Exportintensität blieb auch in den letzten Jahren mit Ausfuhren an Produkten und Dienstleistungen in Höhe von 33 Prozent des BIP weiterhin vergleichsweise niedrig (Beitrag von *Klaus Schrader, David Benček* und *Claus-Friedrich Laaser*). Länder wie Ungarn, die Slowakei oder Irland erreichen dreimal höhere Exportintensitäten. Im Dienstleistungssektor verlässt sich Griechenland einseitig auf Seetransport und Tourismus, während unternehmensbezogene Dienstleistungen unterrepräsentiert sind. Warenexporte sind stark abhängig von importiertem Öl; ansonsten werden vor allem landwirtschaftliche Erzeugnisse, Rohstoffe und arbeitsintensive Produkte exportiert. Nicht einmal 17 Prozent der griechischen Exporte sind auf Industrien mit mittlerem bis hohem technologischem Niveau zurückzuführen (OECD 2015), was eben die Wachstumsmöglichkeiten begrenzt und auf eine große Distanz zur Technologiegrenze hinweist.

Das verarbeitende Gewerbe in Griechenland belief sich 2014 auf einen mageren Anteil von 8,5 Prozent der Bruttowertschöpfung, im Gegensatz zum Durchschnitt der EU-28 in Höhe von mehr als 15 Prozent (Herrmann und Kritikos 2013). Da das verarbeitende Gewerbe entscheidend für Forschung und Entwicklung, Innovation und wirtschaftliches Wachstum ist (Hausmann und Hidalgo 2012), deutet der geringe Anteil an der Gesamtwertschöpfung auf trübe Aussichten hin. Bedenklich ist auch, dass die Arbeitsproduktivität in Griechenland im verarbeitenden Gewerbe nur knapp über der Hälfte des EU-28-Durchschnitts liegt.

2014 hat das Dienstleistungsgewerbe in Griechenland mit 83 Prozent einen wesentlichen Teil der Wertschöpfung generiert, während der EU-28-Durchschnitt lediglich 74 Prozent betragen hat. Bei genauerer Betrachtung der Zusammensetzung wird deutlich: Einzelhandel und Tourismus sind für mehr als ein Viertel der Wertschöpfung in Griechenland verantwortlich. Beides sind Bereiche, die gering qualifizierte Arbeitskräfte benötigen und nur niedrige Löhne bieten. Darüber hinaus erzeugen der öffentliche Sektor und die Immobilienbranche zusammen ebenfalls mehr als ein Viertel der Gesamtwertschöpfung (*Schrader, Benček und Laaser*).

1.2 Rettungsprogramme und Reformen

Zur Aufrechterhaltung des griechischen Staatshaushalts mussten seit Beginn der Krise drei Rettungspakete geschnürt werden. Im Jahr 2010 hat die Regierung Papandreu das erste Rettungspaket für Griechenland unterzeichnet und sich verpflichtet, ein auf drei Jahre angelegtes Programm zur Stabilisierung der Wirtschaft umzusetzen. Zu den Maßnahmen dieses Pakets gehörten Kürzungen der Löhne und Sozialleistungen sowie Strukturreformen, die die Transformation zu einem investitions- und exportorientierten Wachstumsmodell einleiten sollten. Anfang 2014 kam der Reformprozess nach Verabschiedung des zweiten Rettungspakets ins Stocken und obwohl weitere Fortschritte gemacht worden sind, bestehen in Griechenland viele zentrale Probleme nach wie vor (*Schrader, Benček und Laaser*).

2012 wurden zwei Maßnahmen ergriffen, um Griechenland zurück auf ein tragbares Schulden niveau zu bringen: ein Schuldenschnitt und ein Schuldenrückkauf. Dies hat wiederum zu geringeren Kreditzinssätzen von staatlichen Schuldspapieren und reduzierten Risikoprämien geführt. Seit Ende 2014 sind die Kreditzinssätze allerdings wieder gestiegen, da es zu politischen Auseinandersetzungen innerhalb der griechischen Regierung und mit deren Gläubigern gekommen war und der Reformprozess stagnierte.

Im August 2015 hat die Regierung Tsipras ein drittes Rettungspaket unterzeichnet, das Griechenland Liquidität von bis zu 86 Billionen Euro in Aussicht stellt. Auch wenn ein Teil dieses Geldes vorgesehen ist, um bestehende Kredite zu begleichen, wird dadurch die Staatsverschuldung erneut deutlich steigen. *Schrader, Benček und Laaser* argumentieren in ihrem Beitrag, dass Griechenland nicht in der Lage sein wird, die angehäuften Staatsschulden zu schultern und sich über den Kapitalmarkt zu finanzieren. Unter Annahme eines langfristigen Wachstums von drei Prozent schätzen die Autoren, dass ein Schuldenerlass in Höhe von 17 bis 30 Prozent nötig wäre, um das Land zurück auf ein langfristig tragbares Schuldeniveau zu bringen.

Um ein solches Wirtschaftswachstum zu erreichen, ist die Umsetzung von angebotsorientierten Reformen unabdingbar. Diese sind nötig, um die Strukturschwächen Griechenlands zu überwinden und durch Investitionen und Exporte getriebenes Wachstum einzuleiten. Dies stellt allerdings ein mittel- bis langfristiges Konzept dar. Griechenland wird kurzfristig dafür einen

weiteren Preis im Sinne von reduzierten Einkommen, von geringerem Wohlstand und von Verlusten von Privilegien (etwa durch die Öffnung von geschlossenen Märkten) bezahlen müssen.

Im Memorandum of Understanding zum ersten Hilfspaket wurden umfassende Reformen festgelegt, die zahlreiche Bereiche betreffen: Produkt- und Arbeitsmärkte, das Bildungssystem, Privatisierung und die Reorganisation der staatlichen Institutionen. *Schrader, Benček und Laaser* weisen darauf hin, dass auch das dritte Hilfspaket viele Reformen beinhaltet, die bereits Teil der vorigen beiden Pakete waren, aber bisher nicht umgesetzt worden sind. Unter Berücksichtigung des eher schleppenden Fortschritts im Reformprozess erachten die Autoren es als fragwürdig, ob Griechenland die Bereitschaft hat und in der Lage ist, den Großteil der Reformen, wie im neuesten Rettungspaket definiert, dann innerhalb eines Jahres zu realisieren.

In diesem Zusammenhang wurde bereits vor einigen Jahren wiederholt die Frage gestellt, inwie weit Griechenlands öffentliche Verwaltung kompetent genug ist, die weitreichenden Reformen zu gestalten und umzusetzen (OECD 2011b). Um zukünftig Fortschritte zu garantieren, empfehlen *Schrader, Benček und Laaser* die Durchführung der Reformmaßnahmen an externe Experten auszulagern, die von europäischen Institutionen oder den öffentlichen Verwaltungen anderer EU-Staaten entsendet werden könnten.

2 Staatseinnahmen

Wie eingangs schon erwähnt, gab es verschiedene Versuche zur Erhöhung der Steuereinnahmen. Eine zentrale Rolle spielt darin die im Rahmen der Rettungspakete eingeführte Vermögensbesteuerung von Immobilien (Wealth Tax on Real Estate – WTRE), auf deren Umsetzung die Troika beharrt hat, um die Staatseinnahmen zu steigern. Im jüngsten Paket ist festgelegt, dass mit der WTRE, unabhängig von Änderungen der Katasterwerte in Griechenland, jährlich Steuereinnahmen in Höhe von 2,65 Milliarden Euro generiert werden müssen (Beitrag von *Dimitris Christelis*). Die Steuer wird anhand des gesamten Katasterwertes aller Immobilien erhoben, die sich im Besitz eines Individuums befinden, und kann im Gegensatz zu anderen Steuern in Griechenlands Steuersystem nicht einfach umgangen werden. Da die Gesetzgeber Anpassungen der Katasterwerte bis 2017 abgelehnt haben, ist die Besteuerungsgrundlage der WTRE aktuell verzerrt und benachteiligt einen Teil der Haushalte. Darüber hinaus berücksichtigt die WTRE keine Darlehen und Hypotheken.

Christelis zeigt auf, dass diese Steuer den Immobilienmarkt geradezu zum Erliegen gebracht und die Wirtschaft ernsthaft geschädigt hat. Die Steuer hat insbesondere weniger Wohlhabende mit geringeren liquiden Mitteln getroffen, beispielsweise ältere Menschen, für die das eigene Haus einen Großteil der Ersparnisse und der Altersvorsorge darstellt.

Christelis erläutert, dass die Steuer so angelegt ist, dass Personen mit Immobilienbesitz im Wert von mehr als 600 000 Euro eine überproportional höhere WTRE zahlen müssen, was von zusätzlichen Immobilienkäufen abschreckt und den Immobilienmarkt extrem abgekühlt hat. Während sich die periodische Besteuerung von Immobilienbesitz als prozentualer Anteil des BIP zwischen 2007 und 2014 vervierfacht hat, sind die Immobilienpreise abgestürzt und der Immobilienmarkt zusammengebrochen. Zum Beispiel sind in Athen Anzahl und Wert von Transaktionen am Immobilienmarkt seit 2007 um etwa 95 Prozent zurückgegangen (*Christelis*). Aufgrund

des nicht mehr funktionierenden Marktes sind die Haushalte nicht in der Lage, auf die in Form von Immobilien angelegten Ersparnisse zuzugreifen. Letztendlich befinden sich derzeit mehr als drei Millionen Personen bei den Steuerabgaben im Zahlungsrückstand, was insgesamt zu einer Steuerschuld von ungefähr 80 Milliarden Euro führt. Bei den meisten der Steuerschuldner handelt es sich um Privatpersonen.

Christelis schätzt die Auswirkungen der WTRE auf die Steuererträge und berücksichtigt dabei die negativen Effekte des reduzierten verfügbaren Einkommens, der gesunkenen Investitionen in Immobilien sowie eines Konsumrückgangs, der durch die von den Verbrauchern wahrgenommene finanzielle Unsicherheit bedingt ist. Außerdem betrachtet *Christelis* den fiskalischen Verlust von Erträgen aus der Transaktionssteuer, der durch den Rückgang der Transaktionen am Immobilienmarkt und den Wertverlust der Immobilien begründet ist.

Obwohl die WTRE selbst beeindruckende Bruttoerträge erwirtschaftet, ergeben *Christelis*' Schätzungen, dass die Auswirkungen der WTRE auf die Steuererträge netto bestenfalls zu vernachlässigen, aber wahrscheinlich sogar negativ sind. Das bedeutet, dass die WTRE in ihrer jetzigen Form das Ziel verfehlt, die Staatseinnahmen zu steigern. Sie stellt ein Hindernis auf Griechenlands Weg aus der Krise dar. Folglich empfiehlt *Christelis*, dass die Gesetzgeber die Steuer deutlich senken, oder diese besser ganz abschaffen sollten. Dies würde einen wichtigen Beitrag zur Wiederbelebung des Immobilienmarkts und Steigerung der Investitionen leisten und damit zur Erholung der Wirtschaft beitragen.

3 **Gesundheit und Bildung während der Wirtschaftskrise**

Die Bildungs- und Gesundheitssysteme in Griechenland sind in Bezug auf die Vorsorge, Versorgung, Zugänglichkeit, Erschwinglichkeit und Chancengleichheit durch starke Ungleichbehandlung gekennzeichnet (Beitrag von *Xeni Dassou*). In beiden Sektoren mangelt es an Mechanismen zur Qualitätssicherung und Kostenbegrenzung, was zur ineffizienten Verwendung von Ressourcen und ungleichem Zugang führt.

Dassou weist darauf hin, dass es in Griechenland seit der Wiederherstellung der Demokratie im Jahre 1974 häufig Kurswechsel in der Gesundheits- und Bildungspolitik gegeben hat, da die Minister während ihrer äußerst kurzen Amtszeiten kaum Gelegenheit hatten, die Umsetzung einer bestimmten Politik zu überwachen. Diese Problematik hat sich während der Finanzkrise durch überstürzte Umsetzung von schlecht konzipierten Maßnahmen und dem wiederholten Aufheben von Änderungen durch neue Regierungen weiter verstärkt.

Gleichzeitig hat der durch die Finanzkrise und die Sparmaßnahmen bedingte Rückgang der Staatsausgaben zu einem Qualitätsverlust bei der Dienstleistungserbringung geführt. Kürzungen der staatlichen Ausgaben haben sich nicht nur allgemein negativ auf die griechische Wirtschaft ausgewirkt, sondern auch auf Bildungs- und Gesundheitsleistungen. *Dassou* berichtet, dass sich der Zugang zu Bildung während der Wirtschaftskrise nochmals verschlechtert hat.

Insgesamt gibt es starken Widerstand gegen die Reformen, und es mangelt an der Durchsetzung von Rechtsvorschriften. Im Bildungs- und Gesundheitssektor empfiehlt *Dassou* die Schaffung

eines von der Regierung unabhängigen Regulators, der die konsistente Umsetzung von Maßnahmen sicherstellt.

3.1 Das Bildungswesen

Das Bildungssystem in Griechenland ist aufgebläht und leidet an Kostenineffizienz, obwohl es in der Vergangenheit Initiativen zu seiner Verbesserung gegeben hat (*Dassiou*). Die Ineffizienz ist teilweise durch die Geografie des Landes bedingt: Nahezu die Hälfte der Grundschüler besuchen kleine Schulen, die über die vielen griechischen Inseln und Berggebiete verteilt sind. Da viele Schulen von nur sehr wenigen Schülern besucht werden, wurden im Jahr 2011 1933 Schulen zu 877 zusammengeführt. Dennoch sind das Schüler-Lehrer-Verhältnis und auch die Unterrichtsstunden, die Lehrer wöchentlich erteilen, noch immer verhältnismäßig niedrig (OECD 2011a), was zu hohen Ausgaben für Lehrkräfte führt. *Dassiou* berichtet außerdem, dass weitere Probleme durch die strenge Reglementierung von Schulen entstehen, beispielsweise in Bezug auf das Einstellen und Entlassen von Lehrern und die Höhe von deren Gehältern. Die Regelungen zu Gehaltssteigerungen begünstigen ältere Lehrer gegenüber erfolgreichen Lehrern, auch wenn jüngere und weniger erfahrene Lehrer aktuell eine größere Anzahl wöchentlicher Unterrichtsstunden geben.

Dassiou zeigt auf, dass der tertiäre Bildungssektor ebenfalls von Ineffizienz gekennzeichnet ist: Griechenland hat die höchste Anzahl von Einschreibungen an Hochschulen pro 100 000 Personen (OECD 2011a), aber die Absolventenquote ist niedrig. Gemessen an der Platzierung in Ranglisten für Forschungseinrichtungen sind die Leistungen der griechischen Universitäten (im Gegensatz zu den griechischen Forschungsinstituten) schwach und die Arbeitslosenquote unter den Absolventen liegt bei fast 20 Prozent. Hoffnungsschimmer sieht *Dassiou* allerdings bei der Zusammenlegung von Universitätsinstituten und der strategischen Ausrichtung von Forschungsaktivitäten. Außerdem haben griechische Universitäten gemäß dem Bologna-Prozess ihre Studiengänge harmonisiert und Mechanismen zur Qualitätssicherung eingeführt (Mattheou 2004), was den Zufluss von Forschungsgeldern von der EU ermöglicht hat. Im Rahmen des Operational Programme of Education and Initial Vocational Training (OPEIVT) wurden in ganz Griechenland universitäre Einrichtungen und technologische Bildungsinstitute gegründet (*Dassiou*). Allerdings stellt *Dassiou* fest, dass diese Institute in erster Linie zum Prestige der Kommunalpolitiker beigetragen haben und mit subventionierten Flugtickets für die sogenannten „fliegenden Professoren“ realisiert wurden.

Bedauerlicherweise hat die derzeitige Regierung Anfang 2016 die Entscheidung getroffen, vor allem einen Teil derjenigen Reformen in diesem Bereich zurückzunehmen, die Griechenlands Universitäten näher an das europäische Niveau gebracht hatten.

3.2 Das Gesundheitswesen

Die Gesundheitsversorgung in Griechenland basiert auf einer verbindlichen Sozialversicherung, einem nationalen Gesundheitssystem und Patientenzuzahlungen. Als die Krise ausbrach, war die gesundheitliche Versorgung weitgehend vom Erwerbsstatus und die Gesundheitsleistungen von der Art der Beschäftigung abhängig. Als die Arbeitslosigkeit rapide anstieg, blieben viele Griechen von der Versorgung abgeschnitten. Gesundheitliche Unterversorgung führt wiederum zu negativen Externalitäten zulasten der gesamten Gesellschaft: Zusammen mit einer Verschlechterung des Gesundheitszustands der Erwerbspersonen nehmen Arbeitsproduktivität

und Lebensstandard der Gesellschaft ab. Seit sich die wirtschaftliche Lage in Griechenland verschlechtert hat, können sich nur noch wenige Griechen eine private Gesundheitsvorsorge leisten.

Darüber hinaus ist die Ineffizienz des Gesundheitssystems beispielsweise auf Fehlanreize für Ärzte zurückzuführen. Da diese bescheidene Gehälter haben und es kein klares Evaluationssystem mit Aufstiegschancen gibt, lassen sich Ärzte für eine bevorzugte Behandlung bestechen oder betreiben zusätzlich private Praxen, um ihr Gehalt aufzubessern (*Dassiou*).

4 Reformbedarf auf Güter- und Arbeitsmärkten

4.I Produktmarktreformen in Griechenland

In Griechenland lähmt seit Jahrzehnten ein Dickicht gesetzlicher Bestimmungen unternehmerische Tätigkeit durch zeit- und kostenintensive Verfahren und Unsicherheit. Es lähmt Investitionen und Exporte und untergräbt den Wettbewerb durch komplexe Regelwerke, zeit- und kostenaufwändige sowie mit Unsicherheit verbundene Verwaltungsabläufe, rigide Preispolitik, Zugangsbeschränkungen, Markteintrittsbarrieren und geschlossene Berufe sowie ineffektive Raumplanung. Das verlangsamt erheblich das Wirtschaftswachstum. Produktmarktregulierung hält auch internationale Unternehmen davon ab, in Griechenland Geschäfte zu machen und veranlasst vielversprechende Forscher und Unternehmer, das Land zu verlassen. *Kaspar Richter, Gabriele Giudice und Angelo Cozzi* zeigen auf, dass zukünftiges Wachstum an Reformen gebunden ist, die Produktmärkte für Investitionen und Exporte öffnen, sowie Produkte und Dienstleistungen für Konsumenten erschwinglicher machen und auf diese Weise den Konsum ankurbeln.

Mit der Wirtschaftskrise ist der Druck, diese regulatorischen Hürden zu überwinden, gestiegen, und verschiedene griechische Regierungen haben einen umfassenden Reformprozess eingeleitet. In verschiedenen Bereichen wurden Fortschritte gemacht, allerdings sehen sich die Reformer starkem Widerstand durch Interessengruppen ausgesetzt, und es kommt zu Verzögerungen und unvollständiger Umsetzung der Maßnahmen. Die Ergebnisse des aktuellen „Doing-Business“-Rankings zeigen, dass sich zwar das Geschäftsumfeld verbessert hat, Griechenland sich allerdings noch immer weit unterhalb des EU-Durchschnitts befindet. Beispielsweise berichten *Richter, Giudice und Cozzi*, dass Einschränkungen bei der Berufsausübung sowie Mindestlöhne und Preisbindung gelockert wurden, wodurch die Kosten für Fachdienstleistungen gesunken sind. Außerdem sind einige rechtliche Wettbewerbshemmnisse beseitigt worden, die zuvor zu ineffizienter Produktion und überhöhten Preisen geführt hatten. Milchpulver für Säuglinge ist ein erfolgreiches Beispiel, bei dem die Beschränkung auf Apotheken als einzigen Vertriebsweg abgeschafft worden ist und in der Folge die Preise in Supermärkten um zwölf Prozent unter dem früheren Niveau bei den Apotheken liegen (*Richter, Giudice und Cozzi*). Darüber hinaus wird das seit langem bestehende Problem schwacher Exporte angegangen, beispielsweise durch Vereinfachung von Zollverfahren, was Exporte weniger zeit- und kostenaufwändig macht.

Richter, Giudice und Cozzi betonen, dass eine konsistente Umsetzung der umfassenden Reformen durch die griechische Regierung entscheidend ist, da das Wachstum in vielen Fällen durch mehrere Probleme gehemmt wird. So werden etwa Investitionen von umständlichen Genehmigungsverfahren und von der ineffektiven Raumplanung blockiert. Griechenland muss noch immer 400 Grundbuchämter in 16 Katasterämter konsolidieren, von denen bisher lediglich zwei

ihre Arbeit aufgenommen haben. Das Projekt zur Digitalisierung der Kataster ist seit 1995 im Gange und Griechenland ist mittlerweile der einzige EU-Staat, der noch kein computergestütztes Kataster nutzt. *Richter, Giudice* und *Cozzi* weisen darauf hin, dass das Land die Reformen zentral koordinieren, den Fortschritt genau überwachen und Unterstützung bei der Umsetzung in Anspruch nehmen muss, wenn die Reformen Früchte tragen sollen. Zukünftiges Wirtschaftswachstum hängt unmittelbar vom Erfolg der Produktmarktreformen ab, da diese eine Steigerung der Investitionen und Exporte bewirken können und durch erschwinglichere Produkte und Dienstleistungen den Konsum fördern. Griechenlands Weg aus der Krise hängt außerdem von der Erholung des Finanzsektors, Reformen des Steuersystems, einem funktionierenden Justizwesen und einer effizienten öffentlichen Verwaltung ab. Insgesamt besteht die Notwendigkeit, dass die Bevölkerung größeres Vertrauen in die öffentlichen Behörden und die griechische Regierung entwickelt.

4.2 Die griechischen Arbeitsmärkte

Als Folge der Rezession ist die Arbeitslosenquote in Griechenland zwischen 2010 und 2014 um 13,8 Prozentpunkte auf mehr als 25 Prozent gestiegen und die Jugendarbeitslosigkeit hat sich auf mehr als 50 Prozent erhöht (Beitrag von *Vasiliki Bozani* und *Nick Drydakis*). Um der hohen Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, wurde die Arbeitsgesetzgebung weitreichenden Reformen unterzogen. So wurden regulatorische Änderungen vorgenommen, die zur Steigerung der Arbeitsmarktflexibilität und zur besseren Abstimmung von Beschäftigungsangebot und -nachfrage beigetragen haben (Immervoll und Scarpetta 2012). *Bozani* und *Drydakis* zeigen, dass nach Verabschiedung des ersten Rettungspakets im Jahr 2010 ein anhaltender Reformprozess begonnen hat. Der Großteil der Reformen bezieht sich auf das Steuerwesen und zielt darauf ab, das Umgehen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zu unterbinden. Es wurden Rechtsvorschriften erlassen, die flexiblere Arbeitsverträge und Arbeitszeitmodelle ermöglichen und die die Bestimmungen zu Abfindungen und Massenentlassungen lockern. Um die Lohnkosten zu senken, wurden sowohl die Gehälter von staatlichen Angestellten als auch die Mindestlöhne reduziert. Im Zuge dessen sind die Lohnkosten in Griechenland zwischen 2010 und 2013 um 11,8 Prozent gesunken, während diese in der Eurozone um lediglich 0,1 Prozent zurückgegangen sind. Darüber hinaus haben die Gesetzgeber Anreize gegen vorzeitige Pensionierung geschaffen und strenge Bedingungen für Sozialleistungen auferlegt.

Zwar haben diese Maßnahmen geholfen, Griechenland wettbewerbsfähiger zu machen, allerdings muss die griechische Regierung den Reformprozess fortsetzen, um ein Umfeld zu schaffen, in dem neue Arbeitsplätze entstehen können. Noch immer gibt es großen Reformbedarf, beispielsweise um benachteiligte Gruppen gezielter zu unterstützen (Europäische Kommission 2015) und das Steuerwesen so zu gestalten, dass mehr Unternehmen von der Schattenwirtschaft zur formellen Wirtschaft übergehen und Anreize zum Wachsen innerhalb des Landes haben.

5 Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen

Bozani und *Drydakis* weisen darauf hin, dass die Reformen auch bei der Beschäftigungsfrage ansetzen sollten, zum Beispiel, indem die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismusbranche und des Agrarsektors verbessert wird (International Labor Office 2014). Weiterhin empfehlen die Autoren, dass die Regierung Investitionen in innovative Unternehmen anregen sollte, um

langfristiges Wachstum zu ermöglichen und Arbeitsplätze zu schaffen. Ein weiteres Hindernis, das überwunden werden muss, ist der Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten. Hier sollte Griechenland beispielsweise die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (Europäische Kommission 2015) besser in Anspruch nehmen, um Start-ups zu unterstützen (OECD 2015), die Zusammenarbeit von Forschungsinstituten und Unternehmen zu stärken und somit Innovationen zu fördern (Herrmann and Kritikos 2013, ILO 2014). Gemeinsame Forschung öffentlicher Einrichtungen und klein- und mittelständischer Unternehmen (KMUs) kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, innovative und marktfähige Produkte zu entwickeln, was wiederum große Unternehmen über deren Lieferketten zugutekommt. *Bozani* und *Drydakis* erachten die Entscheidung der Europäischen Kommission (2015), einen Dienst zur Unterstützung der Strukturreformen zu gründen, als einen wichtigen Schritt, um die Inanspruchnahme der Finanzmittel zu steigern. Darüber hinaus empfehlen sie, dass Griechenland eine Institution schaffen sollte, die KMUs Kredite gewährt und die Beteiligung von Privatinvestoren anregt (Europäische Kommission 2015, OECD 2015, International Labor Office 2014).

6 **Staatliche Investitionen**

Wenn Griechenland langfristiges Wachstum erreichen und seine Schulden begleichen will, muss das Land wachstumsfördernde Investitionen tätigen, um in innovative Sektoren vorzustoßen und auf internationalen Märkten konkurrieren zu können. Obgleich es in Griechenland Unternehmer mit vielversprechenden Geschäftsplänen gibt, stellen Kapitalmangel, Überregulierung und bürokratische Hürden weiterhin große Hindernisse für die Gründung und die Entwicklung von innovativen Unternehmen dar. Mit den jüngsten Schritten der jetzigen Regierung und den andauernden Kapitalverkehrskontrollen hat sich das Tempo der Unternehmensschließungen und Standortverlagerungen ins Ausland noch weiter erhöht. Um diesem Trend entgegenzuwirken, muss die griechische Regierung aber nicht nur Bürokratie abbauen, sondern auch eine bessere Vernetzung von Forschungsinstituten, Universitäten und Unternehmen fördern, die Innovationsaktivitäten gemeinsam betreiben.

Wie *Christian Dreger* und *Hans-Eggert Reimers* in ihrem Beitrag aufzeigen, werden öffentliche Investitionen wiederum private Investitionen nach sich ziehen. Sollte Griechenland zusätzlich zu den institutionellen und strukturellen Reformen politische Maßnahmen verabschieden, die den Übergang zu einer innovationsgetriebenen Ökonomie einleiten, können wirtschaftliche Erholung und langfristiges Wachstum erreicht werden.

Dreger und *Reimers* haben die Auswirkungen öffentlicher Investitionen auf private Investitionen untersucht und legen dar, dass öffentliche Investitionen langfristig zu erhöhten privaten Investitionen führen. Die Existenz von Einrichtungen und die Verfügbarkeit von öffentlichen Gütern können die Rentabilität von privaten Investitionen erhöhen. So können etwa verbesserte Telekommunikationsnetze private Investitionen lohnenswerter machen (Pereira und Andraz 2013). Im Verlauf der Wirtschaftskrise ist in Griechenland der Anteil der öffentlichen Investitionen an den gesamten öffentlichen Ausgaben aber von zwölf Prozent auf weniger als sechs Prozent gesunken. Erst im letzten Jahr ist eine leichte Steigerung zu verzeichnen, allerdings liegt der Anteil noch immer deutlich unter dem Vorkrisenniveau. Insofern hat die Kürzung der öffentlichen Investitionen im Zuge der Konsolidierungsmaßnahmen auch dazu beigetragen, die Wirtschaftskrise zu verstärken.

7 **Weg aus der Wirtschaftskrise: Wachstumsstrategie für die Zukunft**

Seit vielen Jahren hemmen nun institutionelle und strukturelle Defizite Griechenlands wirtschaftliche Entwicklung. Die Wirtschaftsstruktur ist kleinteilig, durch niedrige Exportquoten gekennzeichnet und konzentriert sich auf wenig innovative Sektoren. Zudem leidet der Privatsektor immer noch unter zu viel Bürokratie und inzwischen auch unter steigenden Abgabenbelastungen. Bleiben die Senkung der Arbeitskosten sowie die bisher durchgeführten institutionellen Reformen die einzigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, droht Griechenland zu einem Niedriglohnland mit einer verlängerten Werkbank für andere innovative Volkswirtschaften zu werden. Wenn Griechenland hingegen seine komparativen Vorteile abseits von Tourismus, Handel und Landwirtschaft nutzt, kann es eine Perspektive entwickeln.

Insgesamt braucht Griechenland eine koordinierte Strategie, die zuvorderst die privaten Wirtschaftskräfte im Lande stärkt. Um dieses komplexe Ziel zu erreichen, lassen die Beiträge in diesem Band folgende Punkte einer Strategie als sinnvoll erscheinen:

1. *Vertrauen der Märkte und der europäischen Partner durch verlässliche Wirtschaftspolitik wieder gewinnen und Begleitung des Reformprozesses in anderer Form:* Die griechische Regierung muss alle Anstrengungen unternehmen, um das Vertrauen der (Finanz-) Märkte, ihrer Partner und ihrer Bürger zurückzugewinnen. Das kann sie erlangen, wenn alle relevanten Partner im In- und Ausland in eine zukünftige Reform- und Investitionsstrategie eingebunden werden. Wichtig für eine solche Strategie sind Zusage in Richtung Gläubiger, Märkte und eigene Bürger: das Versprechen, die Privilegien einzelner Interessengruppen abzubauen, den Reformkurs des Landes fortzusetzen und eine verlässliche Wirtschaftspolitik durchzuführen. Auch der bisherige Prozess der Ausgestaltung und der Kommunikation der Reformen in die Bevölkerung hinein muss nach sieben Jahren als gescheitert betrachtet werden. Die noch anstehenden Reformen müssen als Zukunftsperspektive vermittelt werden. Gleichzeitig sollten die Gläubiger in Kooperation mit der griechischen Regierung ein Beratungsgremium einsetzen, das in Abstimmung mit den Gläubigern die Umsetzung der Reformen inhaltlich konstruktiv begleitet.
2. *Die griechischen Staatsschulden tragfähig machen.* Es gibt zwei Alternativen für eine höhere Nachhaltigkeit griechischer Staatsschulden, die eine Lösung sowohl im Interesse Griechenlands als auch der EU beinhalten: entweder längere, aber nicht unbegrenzte Laufzeiten bei rund der Hälfte der Staatsschulden, die noch kürzere Laufzeiten haben, sowie partielle Zinssenkungen oder Aussetzung der Zinszahlungen – sofern dies nicht ohnehin schon geschehen ist – oder eine partielle, anreizkompatible Indexierung der Zinshöhe zum griechischen Wirtschaftswachstum.
3. *Fortführung der Struktur- und Justizreformen.* Die so oft angesprochenen Strukturreformen zur Verbesserung des Geschäftsklimas braucht es nach wie vor: Das umfasst nicht nur die weitere Öffnung von Berufen und Transparenz über die Umsetzung der Maßnahmen, sondern auch die Vereinfachung des bürokratischen Aufwands für Öffnung, Betrieb und Schließung von Unternehmen. Letzteres ist auch das beste Mittel zur Bekämpfung von Korruption. Das umfasst weiterhin eine massive Verbes-

serung des Justizsystems, in dem die Laufzeiten für gerichtliche Entscheidungen bei privatwirtschaftlichen Auseinandersetzungen auf wenige Monate verkürzt werden.

4. *Das griechische Innovationssystem stärken.* In Griechenland ist mit keinem nachhaltigen Wachstum zu rechnen, solange sich die vorhandenen innovativen Wirtschaftskräfte nicht im Land, sondern außerhalb entfalten. Griechenland gibt seit Jahren trotz sinkendem Bruttoinlandsprodukt (BIP) weniger als 0,7 Prozent des BIP für Forschung und Entwicklung (F & E) aus, andere Euroländer investieren rund drei Prozent ihres BIP in die Zukunft ihres Landes. Ohne Schließung dieser Investitionslücke im Innovationssystem wird Griechenland nicht nachhaltig wachsen. Es bedarf daher einer Strategie zur Erhöhung der Investitionen in F & E in Abstimmung mit der EU und einzelnen Partnerländern sowie einer mittelfristigen Umschichtung des griechischen Staatshaushalts. Möchte man die produktiven Ressourcen in Griechenland besser nutzen, muss gleichzeitig der Wissenstransfers zwischen Forschung und privaten Unternehmen besser als in der Vergangenheit gefördert werden.
5. *Ein besseres Steuersystem einführen.* Zu guter Letzt muss Griechenland seine öffentlichen Finanzen reorganisieren. Vor allem das schlecht funktionierende Steuersystem bedarf nach wie vor der Reform (Börsch-Supran and Tinios 2001). Generell müssen dabei künftige griechische Regierungen vermeiden, ihr Glück in immer weiter steigenden Steuertarifen zu suchen. Alternative Wege wie die bessere Durchsetzung bestehender Steuern sowie vor allem die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei dann eher sinkenden Steuertarifen sind zu bevorzugen. Gleichzeitig gilt es vor allem, unternehmensfreundliche Steuersysteme einzuführen, die Unternehmerinnen und Unternehmern Anreize geben, ihre Unternehmungen legal zu betreiben und unternehmerische Wachstumsprozesse im Land einzuleiten. Das umfasst schließlich und endlich die Abschaffung der derzeitigen Immobiliensteuer, die den lahm liegenden Immobilienmarkt wieder mit Leben erfüllen könnte.

Wenn gleich verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Kostensituation umgesetzt wurden, ist Griechenland noch nicht zu einem nachhaltigen Wachstum zurückgekehrt. Künftig sind verstärkt Reformen erforderlich, die vor allem den privaten Wirtschaftsmotor ankurbeln. Ihre Umsetzung in Kombination mit der hier beschriebenen Investitionsstrategie dient dazu, die Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands in einer globalisierten Welt herzustellen und dauerhaft Wachstum und Arbeitsplätze im Land zu schaffen.

Literaturverzeichnis

- Börsch-Supran, A. und P. Tinios (2001): The Greek pension system: Strategic framework for reform. In: R. C. Bryant, N. C. Garganas und G. S. Tavlas, (Hrsg.) (2001): Greece's economic performance and prospects. Bank of Greece and Brookings Institution, 361–442.
- Europäische Kommission (2015): Communication From the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New Start for Jobs and Growth in Greece. Brüssel.
- Europäische Kommission (2016): Horizon 2020, Monitoring Report 2014. Brüssel.
- Eurostat (2015): Statistics. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/>

- Griechische Staatsbank (2015): Statistics: Balance of Payments. [www.bankofgreece.gr/ Pages/en/Statistics/externalsector/balance/basic.aspx](http://www.bankofgreece.gr/Pages/en/Statistics/externalsector/balance/basic.aspx)
- Hausmann, R. und C. A. Hidalgo (2012): Economic Complexity and The Future of Manufacturing. In: J. Moavenzadeh, P. Philip, C. A. Giffi und A. Thakker (Hrsg.): The Future of Manufacturing. Opportunities to Drive Economic Growth. www3.weforum.org/docs/WEF_MOB_FutureManufacturing_Report_2012.pdf
- Herrmann, B. und A. S. Kritikos (2013): Growing out of the Crisis: Hidden Assets to Greece's Transition to an Innovation Economy. *IZA Journal of European Labor Studies*, 2 (1), 1–23.
- Immervoll, H. und S. Scarpetta (2012): Activation and Employment Support Policies in OECD Countries. An Overview of Current Approaches. *IZA Journal of Labor Policy*, 1 (1), 1–20.
- International Labor Office (ILO) (2014): Productive Jobs for Greece. Genf, International Labor Office.
- MacroPolis Bulletin (2016): More than half of Greek households rely mainly on pensions. 28. Januar 2016. www.macropolis.gr/?i=portal.en.society.3589
- Mattheou, D. (2004): Marketing a new institutional identity for the University in Europe. The Bologna Process and the national context. In: E. Bulk-Berge, S. Holm-Larsen und S. Wiborg (Hrsg.): Education across borders- comparative studies. *Didakta*, 57–72.
- McKinsey & Company (2011): Greece 10 Years Ahead. Defining Greece's new growth model and strategy. Executive summary. September. Athen.
- OECD (2011a): Education policy advice for Greece; strong reformers and successful reformers in education. OECD Publishing.
- OECD (2011b): Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.
- OECD (2015): Financing SMEs and Entrepreneurs 2015: An OECD Scoreboard. OECD Publishing.
- Pereira, A. M. und J. M. Andraz (2013): On the Economic Effects of Public Infrastructure Investment: A Survey of the International Evidence. *Journal of Economic Development*, 38 (4), 1–37.