

Neuer Anlauf in und für Griechenland

Nach der Umschuldung sollte auf Modernisierungszonen und die Aktivierung lokaler Akteure gesetzt werden

Daniela Schwarzer

Mit dem Schuldenschnitt ist Griechenland der Lösung seiner Probleme etwas näher gekommen. Doch die Aufgabe bleibt immens: weitere Einschnitte, Liberalisierungen und tiefgreifende Reformen des öffentlichen Sektors stehen aus, und die im fünften Jahr schrumpfende Volkswirtschaft braucht Wachstumsimpulse. Nicht nur steht das Anpassungsprogramm der Troika aufgrund des realwirtschaftlichen Einbruchs in Frage. Die Diskussion über einen Eurozonen-Austritt bremst den notwendigen Zufluss an Kapital und der Top-Down-Reformansatz stößt an Grenzen. Um Verwaltungen funktionsfähig zu machen, verkrustete Strukturen aufzubrechen und Korruption und Klientelismus zu bekämpfen, ist ein tiefgreifender Wandel nötig. Dieser kann nur von Kräften im Inland getragen werden, wird aber von externer Unterstützung profitieren. Eine neue Strategie ist gefordert, damit das Gefühl der Perspektivlosigkeit in der Gesellschaft nicht überhandnimmt. Diese sollte im Land mit externer Hilfe entwickelt werden und vor allem auf eines setzen: die Innovationskraft auf lokaler und regionaler Ebene.

Eine andere Perspektive auf das Thema bietet SWP-Aktuell Nr. 14 (März 2012) von Heribert Dieter und Annkathrin Frind: »Schiffbruch der Troika in Athen. Die Hilfe aus dem Ausland weist Griechenland nicht den Weg aus der Krise«

2012 ist ein entscheidendes Jahr für Griechenland. Nach langem Ringen wurde im März ein Schuldenschnitt von ca. 100 Milliarden Euro erreicht. Anzuerkennen, dass ein Solvenzproblem besteht, war überfällig. Das politisch absehbar wichtigste Ereignis ist die Parlamentswahl, die Ende April oder Anfang Mai stattfinden wird. Entscheidend ist, ob die nächste Regierung einerseits das von den Kreditgebern (IWF, EU) vorgegebene Anpassungsprogramm umsetzen kann und andererseits die wachsenden gesellschaftlichen und politischen Spannungen im Lande so aufzufangen vermag, dass sie die nötige Transformation nicht ausbremsen.

In der Wirtschaft wandeln sich derweil die Strukturen, zaghafte noch und an vielen Stellen im Kleinen. Im *Euro Plus Monitor* des Lisbon Council und der Berenberg Bank, der die Anpassungsdynamik in den Volkswirtschaften der Eurozone misst, wird Griechenland ein recht gutes Zeugnis ausgestellt. Unter den 17 Staaten liegt es nach Estland auf Platz zwei, hat allerdings die schlechteste Ausgangssituation, mit deutlichem Abstand noch zu Portugal und Zypern. Mit Bestnote schneidet Griechenland bei der fiskalischen Anpassung ab. Bei der Verringerung der Lohnstückkosten und des externen Gleichgewichts liegt es in der

Eurozone auf Platz fünf. Obwohl hier noch ein langer Weg bevorsteht, ist die gute Nachricht, dass die Korrektur des Außendefizits nicht nur auf den Einbruch der Importe als Folge der kollabierten Binnen nachfrage zurückgeht. Im Laufe des Jahres 2010 ist die Zahl der Neuaufträge in der Industrie wieder auf das Vorkrisenniveau gestiegen. Die Warenexporte tragen indes auch heute nur etwa 11 Prozent zum griechischen Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei.

Eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ist umso wichtiger, als Rückschläge zu erwarten sind. In der Tourismusbranche, die gut 15 Prozent zur griechischen Wirtschaftskraft beiträgt, werden 2012 Einbrüche von rund einem Drittel befürchtet. Der Binnenkonsum schwächelt weiter, was angesichts der Entwicklung der Haushaltseinkommen seit 2009 kaum verwundert. Im öffentlichen Sektor und in Staatsbetrieben sanken die Gehälter um 30 Prozent. Die Renten wurden im öffentlichen und Privatssektor um 14 Prozent gekürzt. Die Arbeitslosigkeit schnellte auf 21 Prozent. Der gesetzliche Mindestlohn wurde um 22 Prozent gesenkt, für unter 25-Jährige sogar um 25 Prozent. Die Mehrwertsteuer hingegen stieg – je nach Produktgruppe – um zwei bis zehn Prozentpunkte und beträgt nun im Regelsatz 23 statt 19 Prozent.

Exit-Diskussion beenden

Die momentane Hilflosigkeit angesichts der politischen und administrativen Herausforderungen, der fehlenden Wachstumsaussichten und der Angst vor sozialen Unruhen schürt die Diskussion über eine Beendigung der Mitgliedschaft Griechenlands in der Eurozone – als vermeintlich einfache Lösung. Doch wären die Ansteckungseffekte kaum beherrschbar. Über die Anleihenmärkte und durch den Abzug von Sparguthaben in anderen Mitgliedstaaten dürfte es zu einer tiefen Krise in der Eurozone kommen, der sie möglicherweise nicht standhält (SWP-Aktuell 54/2011).

Überdies erschwert die Austrittsdiskussion maßgeblich den Erholungsprozess. So

lange ein Verlassen der Eurozone als Option gilt, fließt das Kapital nicht dorthin, wo es für den Aufbau der Volkswirtschaft benötigt wird. In der Privatwirtschaft herrscht eine Liquiditätsklemme: Unternehmen bekommen keine Kredite, etwa für den Materialeinkauf. Die nötigen Sicherheiten können sie nicht mehr geben. Neuinvestitionen zur Produktionssteigerung werden nicht getätigt, da Wachstumsperspektiven fehlen. Wenn investiert wird, dann zumeist um die Produktion neu auszurichten, nachdem Absatzmärkte weggebrochen sind. Damit steigern die Investitionen zunächst nicht das BIP.

Ausländische Unternehmen halten sich mit Direktinvestitionen zurück. Dieser vorsichtige Umgang mit Unternehmenskapital ist nachvollziehbar. Eine Währungsumstellung von Euro auf Drachme könnte einen Kursverfall um 50 bis 70 Prozent nach sich ziehen. Entsprechend hoch wäre der Wertverlust des investierten Kapitals.

Die Euroaustrittsdiskussion kann auch den Zugang zu Kapital öffentlicher Förderbanken erschweren, sollte das Risiko ausbleibender Kreditrückzahlung als zu hoch eingeschätzt werden.

Je intensiver Exit-Optionen diskutiert werden, desto wahrscheinlicher misslingt der Anpassungsprozess in Griechenland. Um das Eintreten dieser sich selbst erfüllenden Prophezeiung abzuwenden, muss dem Euro-Exit eine klare Absage erteilt werden. Außerdem müssen die Geberländer anerkennen, dass der Transformationsprozess zehn bis zwanzig Jahre dauern wird und finanziell unterstützt werden muss.

Aus Sicht der Geberländer muss aber der Reformdruck auf Athen trotzdem aufrechterhalten werden. So gilt es zum einen Schritt für Schritt plausibler zu machen, dass die Troika Kredittranchen zurückhält, wenn die Auflagen nicht erfüllt werden. Die im Herbst 2012 voraussichtlich abgeschlossene Rekapitalisierung der griechischen Banken mildert die Folgen einer solchen Maßnahme für die Stabilität des Finanzsystems etwas. Ein Staatsbankrott muss auch durch weiteres Arbeiten an den

Rahmenbedingungen der Eurozone zu einer Option ohne katastrophale Ansteckungseffekte werden. Wichtiger noch ist es, Modernisierungsprozesse im Land zu unterstützen und Wachstums- und Reformperspektiven zu eröffnen, nicht zuletzt um die Investitionsbedingungen zu verbessern.

Modernisierung von unten

Die erforderliche tiefgreifende Modernisierung kann nur nachhaltig Wirkung zeigen, wenn sie in Griechenland selbst gestaltet wird. Sie sollte auf die Innovationskraft und das Engagement lokaler politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kräfte setzen, die als legitim gelten. Es muss Anreize für Fortschritte geben, die regelmäßig zu überprüfen und transparent zu machen sind. Fehlende Umsetzung muss sich nachteilhaft auswirken, besondere Reform- und Innovationsfreude hingegen positiv.

Ein Ansatz, der diesen Kriterien folgt, wäre, »Modernisierungszonen« in Griechenland einzurichten. Die Grundidee ist, dass sich Kommunen bei einem neu zu etablierenden Projekt-Board (siehe S. 4) um den Status einer Modernisierungszone bewerben können, was ihnen im Erfolgsfall steuerliche Ausnahmen und eine Reform- und Modernisierungsbegleitung einträgt.

In diesen Zonen würde mit externer Unterstützung die Verwaltung neu aufgestellt, um sie in die Lage zu versetzen, Steuern einzuziehen, aber auch um Rechtssicherheit zu garantieren und Korruption zu minimieren. Dazu gehört ein Zurückschneiden der klientelistischen Verflechtung von Politik und Administration. Die großen griechischen Parteien vergeben Posten bevorzugt nach Zugehörigkeit zum gerade dominierenden politischen Lager. Das hat zum übermäßigen Aufwuchs des öffentlichen Sektors als »Versorgungsanstalt« beigetragen. Darunter litt die Qualität der Verwaltung: Ämterpatronage führt zur Rekrutierung von nicht ausreichend qualifiziertem Personal. Griechenland weist bei der exekutiven Handlungsfähigkeit den schlechtesten Wert unter allen OECD-Staa-

ten auf (vgl. *Bertelsmann Sustainable Governance Indicators 2011*). Viele gut ausgebildete Griechen verließen hingegen das Land. Um den Transformationsprozess gesellschaftlich zu verankern, sollte deren Potenzial mobilisiert werden.

Hilfestellung gäbe es im Rahmen des Modernisierungsprojekts auch bei der notwendigen Planung der Investitionen, insbesondere in Bildung und Infrastrukturentwicklung. Die Kommunen würden zudem beim Abruf von Strukturfondsmitteln und bei der Beantragung von Krediten von Förderbanken beraten.

Indem sich gewählte Entscheidungsträger mit ihrer Kommune um den Status einer Modernisierungszone bewerben müssten, würde das Ownership-Problem reduziert, das bei extern geförderten Top-Down-Entwicklungsprozessen nur allzu gut bekannt ist. Die lokale politische Führung würde nicht durch ein technokratisches Gremium abgelöst oder faktisch entmachtet, wie dies jetzt unter dem Troika-Programm für die nationale Ebene der Fall ist. Sie wäre für die Umsetzung ihres Projekts verantwortlich und gehalten, konstruktiv mit den externen Unterstützern zusammenzuarbeiten.

Das Unterstützernetzwerk könnte aus zu diesem Zweck beurlaubten griechischen EU-Beamten oder auch Beamten, Verwaltungsfachleuten oder Beratern aus anderen Mitgliedstaaten zusammengesetzt werden, sofern in der Kommune Fremdsprachenkenntnisse vorhanden sind. Durch Twinning- und TAIEX-Programme, die nachfrageorientiert funktionieren, gibt es relevante Erfahrungen mit einem derartigen Ansatz. Die Kommunen müssten ihren konkreten Personal- und Expertisebedarf formulieren, woraufhin im Netzwerk nach geeigneten Unterstützern gesucht würde.

Darüber hinaus könnte ein »Business-Angels-For-Greece-Netzwerk« unternehmerisches Know-How zur Verfügung stellen. Insbesondere junge Unternehmen und Unternehmensgründer könnte es praktisch unterstützen und Kontakte mit Investoren anbahnen. Diese neu zu gründende NGO,

die auf bestehenden Netzwerken aufbauen könnte, würde sich zunächst hauptsächlich in den Modernisierungszonen engagieren. Es gibt Anhaltspunkte, dass sich griechische Akteure verstärkt für den Aufbau des eigenen Landes einsetzen. Mit der Kampagne »Give Greece a Chance« meldeten sich dreißig international tätige Unternehmen zu Wort, die auf vorhandene Dynamiken hinweisen und gemeinsames Engagement fordern.

Wachstum durch Investitionen

Werden in den Modernisierungszonen aufgrund der ergriffenen Maßnahmen Steuereinnahmen generiert, würden sie nur anteilig dem nationalen Budget zugeführt. Ein Teil sollte in dem Gebiet in wachstumsfördernde Bereiche (Infrastruktur, Bildung) reinvestiert werden. Damit könnte die Auflage verbunden werden, das Projekt geographisch auszudehnen. Nachbarkommunen ließen sich in einer Form von Twinning einbeziehen. Modernisierte Verkehrs- und Datennetze könnten im geographischen Umfeld ausgebaut werden. Wird kein geographisches Wachstum erzielt, sinkt der Anteil des Steueraufkommens, der in dem Gebiet verbleibt.

Außerdem sind innovative Finanzierungsansätze wie etwa der Aufbau von Stadtentwicklungsfonds zu prüfen und weiterzuentwickeln. Die Europäische Investitionsbank hat Anfang 2012 mit der EFG Eurobank Ergasias, der Investment Bank of Greece und der Piraeus Bank erste derartige Vorhaben lanciert und 158 Millionen Euro für Stadtentwicklungsprojekte zur Verfügung gestellt mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit, die soziale Integration und die Nachhaltigkeit in ausgewählten Städten zu verbessern. Wachstumspotenziale könnten auch dadurch erschlossen werden, dass die EU in einem einmaligen Notstandsschritt die reguläre Regional- und Kohäsionsförderung auf die Modernisierungsregionen fokussiert – sofern die Umsetzung im Zuge des Modernisierungsprozesses gesichert ist.

Koordinierung gewährleisten

Obwohl die Grundprinzipien der Modernisierungszone Dezentralisierung und Eigeninitiative sind, ist eine Koordinierung auf nationaler Ebene nötig. In den vergangenen zwei Jahren haben sich die Unterstützungsversuche vervielfacht. Nun gilt es, sie zu evaluieren, auf gemeinsame Ziele auszurichten und abzustimmen.

Die Griechenland-Task-Force der Europäischen Kommission könnte die Einführung und Umsetzung des Bottom-Up-Ansatzes unterstützen, insbesondere in der Anfangsphase. Erster Schritt sollte der Aufbau eines Projekt-Boards sein, dem griechische Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie einige Vertreter der EU-Institutionen und anderer Mitgliedstaaten angehören. Aufgabe wäre es, mit Gleichgesinnten die Strukturen für das Projekt zu errichten, das als nationale Gesamtleistung unter Wahrung der Entscheidungsautonomie und Verantwortung der lokalen Akteure gestaltet werden sollte. Das Board wäre überdies für die Vergabe des Modernisierungszonen-Status zuständig und müsste die Fortschritte regelmäßig evaluieren. Es würde auch die nötigen Unterstützernetzwerke etablieren. In der operativen Phase könnte eine Reihe runder Tische gemeinsame Standards definieren und Informationsflüsse einrichten. Darüber hinaus sollten bilaterale Initiativen auf politischer und nichtstaatlicher Ebene (etwa zwischen Unternehmensverbänden, Städtepartnerschaften, im zivilgesellschaftlichen Bereich etc.) einbezogen werden. Die deutschen politischen Stiftungen, die seit 1. März 2012 wieder in Griechenland tätig sind, könnten zivilgesellschaftliche Kräfte mobilisieren bzw. Neugründungen unterstützen, die sich gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Modernisierung verschrieben haben. Schließlich sollten sie öffentliche Diskussionen über Perspektiven des Landes und Reformnotwendigkeiten fördern. Dies ist insofern essentiell, als Griechenland schwierige politische und gesellschaftliche Herausforderungen mit Radikalisierungspotenzial bevorstehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364