



Susanna Vogt leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Athen.

UNTER DRUCK

GRIECHENLAND IM WIRTSCHAFTLICHEN, POLITISCHEN UND SOZIALEN REFORMPROZESS

Susanna Vogt

Griechenland befindet sich seit 2010 in der schwersten ökonomischen, politischen und sozialen Krise seiner jüngeren Geschichte. Die wirtschaftlichen Daten sind besorgniserregend: Im sechsten Jahr der Rezession hat das Land inzwischen mehr als 25 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts eingebüßt. Über 27 Prozent der Griechen sind arbeitslos, bei den unter 25-Jährigen ist inzwischen eine Quote von über 60 Prozent erreicht. Zugleich steht das „Mutterland der europäischen Verschuldungskrise“ vor großen fiskalischen und strukturellen Anpassungserfordernissen. Um den griechischen Staat vor dem Bankrott zu retten und einen Austritt des Landes aus der Eurozone zu verhindern, haben die europäischen Partnerstaaten sowie der Internationale Währungsfonds (IWF) seit 2010 in zwei Rettungspaketen Kredite im Umfang von über 240 Milliarden Euro bereitgestellt. Die Kredite sind an die Erfüllung von Reformauflagen geknüpft: Diese betreffen sowohl den zum Höhepunkt der Krise mit über 160 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) verschuldeten Staatshaushalt als auch zahlreiche Anpassungen im strukturellen Bereich der griechischen Wirtschaft und Verwaltung. Die Reformauflagen wurden in zwei „Memorandums of Understanding“ (MoU) zwischen der griechischen Regierung und der „Troika“ aus Vertretern von EU-Kommission, Europäischer Zentralbank (EZB) und IWF vereinbart.¹

1 | Vgl. Europäische Kommission, „The Economic Adjustment Programme for Greece, Occasional Paper No. 61“, 59 ff., http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf [18.04.2013]; dies., „The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Occasional Paper No. 94“, 03/2012, 123 ff., http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf [18.04.2013].

Die in Griechenland notwendig gewordenen Maßnahmen sind in ihrem Umfang und dem Zeitdruck, mit dem sie umgesetzt werden müssen, in der OECD-Welt einmalig.² Sie sind jedoch das Ergebnis von in vielen Jahrzehnten verschleppten Reformen. Nach dieser Zeit versäumter Anpassungen hat Griechenland im europäischen Vergleich so stark an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt, dass es zum Höhepunkt der Krise die strukturschwächste Wirtschaft im Euroraum bildete.³ Bedenklich an dieser Lage ist vor allem, dass die ökonomische Krise Griechenlands eng mit einer politischen Krise verknüpft ist – die in Teilen auch Grundlagen für die wirtschaftliche Misere schuf. Über die Dauer von inzwischen vier Jahren hat sich die Situation zu einer sozialen Krise ausgeweitet, deren Bewältigung das Land noch viele Jahre in seiner Handlungsfähigkeit und politischen Gestaltungskraft beeinträchtigen wird. Die griechische Regierung wird dem nur begegnen können, wenn sie in der Lage ist, trotz dieser schwierigen Bedingungen so rasch wie möglich eine mittelfristige politische, ökonomische und soziale Vision für das Land zu entwickeln.

Über die Dauer von inzwischen vier Jahren hat sich die Situation Griechenlands zu einer sozialen Krise ausgeweitet, deren Bewältigung das Land noch viele Jahre in seiner politischen Gestaltungskraft beeinträchtigen wird.

WENN ES NUR NOCH UM REFORMEN GEHT...

Seit 2010 kennt die griechische Politik kein Thema mehr außer der von dem Land zu bewältigenden Reformagenda: Die Konsolidierung des Staatshaushaltes und strukturelle Anpassungen in Wirtschaft und Verwaltung haben alle anderen innen- und auch außenpolitischen Themen im Wesentlichen von der Tagesordnung verdrängt. Ob die allgemeine Medienberichterstattung, Verlautbarungen von Regierungsmitgliedern, öffentliche Diskussionen, Demonstrationen oder auch Besuche von ausländischen Staatsgästen – staatliches Handeln und die öffentliche Debatte beschäftigen sich nur noch mit den Reformmaßnahmen. Dieser Situation folgt auch die Positionierung und Programmatik der griechischen Parteien: Das zentrale Unterschei-

2 | Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), „Greece: Review of the Central Administration“, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011, 38 ff.

3 | Vgl. Klaus Schwab, *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, World Economic Forum 2012, 28 und 180 ff., http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitiveness-Report_2012-13.pdf [18.04.2013].

dungskriterium ist keines zwischen rechts oder links, liberal oder sozial, konservativ oder progressiv. Im Jahr sechs der Krise geht es vielmehr und immer noch um die Unterscheidung zwischen „pro- oder anti-*mnimonio*“, wie die Reformvereinbarungen in Form der Memoranden auf Griechisch heißen. Auch wenn sich die Polarisierung im Vergleich zur Vorwahlperiode 2012 etwas abgeschwächt hat: Noch immer streiten die Parteien über die Tiefe und Geschwindigkeit der zu ergreifenden Reformschritte.



Alexis Tsipras von der Partei Syriza (mit Gregor Gysi): Die Realitätsverweigerung seitens der Reformgegner ist frappierend. | Quelle: Fraktion Die Linke im Bundestag, flickr (CC BY-NC-SA).

Seit dem zweiten Wahlgang der Parlamentswahlen 2012 ist erstmals eine Dreiparteienkoalition mit breiter Mehrheit in der Regierungsverantwortung. Diese hat schlussendlich das seit 2010 überfällige politische Signal für eine parteiübergreifende Zusammenarbeit – für Griechenland ganz und gar unüblich – zum Reformprozess hervorgebracht. Zuvor hatten alle beteiligten politischen Akteure, ob in Regierungsverantwortung oder Opposition, immer wieder den Sinn und die Notwendigkeit der Reformen grundsätzlich in Frage gestellt. Doch auch innerhalb der Koalition tut man sich immer noch schwer, schließlich sind mit der sozialistischen PASOK und der linken DIMAR zwei Parteien an der Regierung beteiligt, die sich nach wie vor gegen wichtige strukturelle Veränderungen im öffentlichen Sektor vehement sträuben. Die Realitätsverweigerung seitens der Reformgegner ist frappierend: So treten Abgeordnete des

oppositionellen Linksbündnisses Syriza, das in Umfragen derzeit Kopf an Kopf mit der konservativen Nea Dimokratia liegt, immer noch mit der Einschätzung auf, dass der öffentliche Dienst in Griechenland nicht zu viele Beschäftigte habe und daher keinerlei Entlassungen notwendig seien.

Die griechischen Parteien haben in der Reformdebatte von Beginn an vor allem politisches Kapital für ihre Zwecke gesucht. Bis 2012 gingen fast alle Akteure der Verantwortungsübernahme für die Reformagenda aus dem Weg. Diese Situation hat auch die Debattenführung in der Öffentlichkeit sehr negativ geprägt: Griechische Medien haben sich die Ablehnung der Reformen ebenfalls zu Eigen gemacht und so ging früh die nötige Glaubwürdigkeit verloren, mit der man die Bevölkerung in Richtung der schwierigen Anpassungen hätte mitnehmen können. Dieser Flurschaden muss nun von der Dreiparteienkoalition mühsam behoben werden – denn ohne den Rückhalt und das Vertrauen der Bevölkerung kann eine Agenda wie die vor Griechenland liegende nicht bewältigt werden.

...UND VORHER ZU LANGE ZU WENIG PASSIERT IST

Hinter der aktuellen parteipolitischen Auseinandersetzung in Griechenland, die von außen betrachtet und angesichts der Situation des Landes manchmal schwer nachzuvollziehen ist, steht ein Motiv mit langer und historisch gut begründeter Tradition: Es geht um den Schutz der eigenen Wählerklientel. Heute bedeutet dies vor allem den Schutz weiter Teile des öffentlichen Sektors vor Entlassungen. Traditionell fand die inzwischen in der Wählergunst abgestürzte PASOK – von einer absoluten Mehrheit 2009 kommend liegt sie in aktuellen Umfragen bei 5,5 Prozent – in diesem Sektor ihre Anhängerschaft. Das System der Wählerbegünstigung griff weit aus: In Ermangelung industrieller Kerne wurden Anhänger im über die Jahrzehnte stetig aufgeblähten öffentlichen Dienst platziert – gerade unmittelbar vor oder nach Wahlen ist dies deutlich aus Statistiken ersichtlich.⁴ Diese Klientel ist inzwischen zur oppositionellen Syriza übergelaufen, die aus dem Wahljahr 2012 erheblich gestärkt hervorging.

Das System der Begünstigung griff weit aus: Wähler wurden im stetig aufgeblähten öffentlichen Dienst platziert – gerade unmittelbar vor oder nach Wahlen.

4 | Vgl. Elisa Hübel, „Nepotismus bei Athens Metro“, *Neue Zürcher Zeitung*, 18.02.2013.

Das griechische politische System funktionierte seit Existieren des griechischen Staates in seiner heutigen Form anders als in anderen Staaten Europas.⁵ Nicht zuletzt die während der osmanischen Zeit eingeführten Strukturen führten in Griechenland früh zu einer zweiseitigen Doppelfunktion des politischen Personals: Das im ganzen osmanischen Reich bestehende *muchtar*-System machte politische Verantwortungsträger zugleich zu Empfängern erheblicher Zuwendungen für treue Dienste gegenüber den Osmanen und zu Geldverleihern an ihre Schutzbefohlenen. Auch die enge Verflechtung der orthodoxen Kirche mit dem Staat trug zu besonderen Ausprägungen der politischen Kultur Griechenlands bei: Als Bewahrer der griechischen Identität während der osmanischen Zeit nahm die Kirche erheblich Einfluss auf die Politik, während sie zugleich die Funktion der Steuereintreibung für die osmanischen Herrscher übernahm.

Diese Entwicklungen haben den griechischen Staat vor allem administrativ von Beginn an geschwächt, den Staatssektor kostenintensiv aufgebläht und damit problematische politische und ökonomische Entwicklungen begünstigt. Historisch bedingt sind bis heute auch die griechischen Parteien in ihren programmatischen und organisatorischen Strukturen sowie der innerparteilichen Willensbildung im Vergleich zum europäischen Standard schwach aufgestellt.

Griechenland schwang sich ab Ende der 1990er Jahre ökonomisch zunächst zu ganz anderen Entwicklungen auf: Zwischen 1995 und 2000 wuchs die griechische Wirtschaft mit hoher Geschwindigkeit und erreichte zwischen 2000 und 2007 sogar Wachstumsraten von 4,2 Prozent jährlich. Zugleich baute das Land jedoch ein Leistungsbilanzdefizit von 15 Prozent des BIP (2008) auf.⁶ Sowohl vor dem Beitritt zur damaligen Europäischen Gemeinschaft und späteren EU wie auch vor dem Eurozonenbeitritt scheiterten verschiedene ambitionierte Reformpläne, die eine effizientere Steuereintreibung und Haushaltskonsolidierung sicherstellen sollten. Die Umsetzung erfolgter Beschlüsse fand nicht statt. Mangelnder politischer Wille zur Durchsetzung

5 | Vgl. Heinz A. Richter, „Die politische Kultur Griechenlands: Zu den historischen Gründen eines fundamentalen Missverstehens“, *Die Politische Meinung*, 57, 2012, 3, 51-58.

6 | Vgl. OECD, Fn. 2, 36 ff.

und ineffiziente Strukturen der zentralen griechischen Verwaltung waren die Ursachen. Die daraus resultierenden Kosten für die griechische Wirtschaft und Gesellschaft waren und sind bis heute hoch.

Das etablierte klientelistische System führte den Staat schließlich in die finanzielle Katastrophe: Die Ausgaben-seite wurde keiner sinnvollen Kontrolle unterworfen, die öffentliche Verschuldung wuchs zwischen 2000 und 2008 um 5,5 Prozent jährlich und übertraf damit das BIP-Wachstum deutlich. 2009 erreichte die Defizitquote 16 Prozent des BIP. Diese Gelder waren fast vollständig dem Konsum an Stelle von Investitionen zugeführt worden. Ebenso verschwanden EU-Fördergelder für Struktur- und Entwicklungsprojekte in die Netzwerke der Parteien und Gewerkschaften. Die vergünstigten Zinsen auf den Geldmärkten nach dem Beitritt zur Eurozone wurden ebenfalls für weitere öffentliche Ausgaben und die Verteilung von *rousfetia*, finanziellen Gefälligkeiten, verwendet. Während sich viele Staaten der Eurozone in Lohnzurückhaltung übten, stiegen allein im letzten Jahrzehnt die Lohnstückkosten in Griechenland um 25 Prozent an. Banken und Privathaushalte zogen schließlich mit und ein nie zuvor gesehener Wohlstand beglückte weite Teil der Bevölkerung – mit geliehenem Geld.

REFORMEN – EIN BLICK IN DAS HALBVOLLE GLAS

Seitdem diese Situation eskalierte und die griechische Regierung im April 2010 die europäischen Partner sowie den IWF um Kredithilfen bitten musste, ist in kürzester Zeit umso mehr passiert. Der griechische Staat ist angehalten, einen radikalen Defizitabbau durch öffentliche Einsparungen, Privatisierungen sowie Maßnahmen auf der Einnahmenseite zu betreiben. Dieses Unterfangen kann auf der fiskalischen Seite Konsolidierungserfolge vorweisen, die ihresgleichen suchen: Die staatlichen Primärausgaben (ohne Zinszahlungen) wurden allein zwischen 2009 und 2012 um mehr als 22 Prozent gesenkt.

Die staatlichen Primärausgaben wurden um mehr als 22 Prozent gesenkt. Das Haushaltsdefizit im Verhältnis zum BIP wurde um beachtliche neun Prozent reduziert, das strukturelle Defizit um mehr als 14 Prozent.

Das Haushaltsdefizit im Verhältnis zum BIP wurde um beachtliche neun Prozent reduziert, das strukturelle Defizit um mehr als 14 Prozent. Der strukturelle Primärsaldo liegt inzwischen bei 4,4 Prozent des BIP und

damit erstmals seit Langem wieder im positiven Bereich.⁷ Es wurden klare Ausgabenobergrenzen für alle Ministerien formuliert, die mit Hilfe von noch einzuführenden IT-Strukturen effizient und transparent kontrolliert werden müssen. Massive Rentenkürzungen sowie Gehalts- und Lohnsenkungen wurden unter den technokratischen Regierungen Papadimos und Pikrammenos und unter der jetzigen Regierung Samaras umgesetzt. Durchschnittlich hat jeder Grieche inzwischen rund 20 Prozent seines Lohns oder Gehalts eingebüßt. Auf der Ausgabenseite sind die Erfolge des griechischen Reformprogramms beachtlich, wenn auch bis heute vor allem die hohen Zinsbelastungen für die Staatsschuld die ergriffenen Sparmaßnahmen in ihrer Wirksamkeit gefährden. Auch auf der Einnahmenseite bemüht man sich um Konsolidierung. Es wurden wiederholt zentrale Steuern erhöht: So liegt die Mehrwertsteuer nach zwei Erhöhungen inzwischen bei 23 Prozent, Verbrauchssteuern auf Alkohol, Benzin und Tabak wurden angehoben.

Auch strukturell wurden wichtige Beschlüsse gefasst: Das Renteneintrittsalter wurde erhöht, die Kostenstruktur der Altersversorgung reformiert sowie die Frühverrentung im öffentlichen Dienst abgeschafft. Die Mindestlöhne wurden durchschnittlich um 22 Prozent reduziert in der Hoffnung, damit die Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt insbesondere für junge Arbeitnehmer zu senken. Betriebsnahe Lohnvereinbarungen wurden gestärkt und die Dauer von Tarifverträgen auf maximal drei Jahre beschränkt. Abfindungsverpflichtungen wurden reduziert, der zuvor äußerst rigide Kündigungsschutz wurde gelockert.

Die tiefe Rezession führt zu geringen Einnahmen des Staates bei erhöhten Ausgaben aufgrund der Arbeitslosigkeit. Zentrales Problem der Einnahmenseite bleiben die Reformen des Steuersystems.

Jedoch bleibt vor allem die Einnahmenseite eine offene Flanke der griechischen Reformagenda: Die tiefe Rezession führt zu geringen Einnahmen des Staates bei erhöhten Ausgaben aufgrund der Arbeitslosigkeit. Zentrales

Problem der Einnahmenseite bleiben jedoch die dringend benötigten Reformen bei der Steuereintreibung. Noch sind die zuständigen Behörden administrativ und personell nicht in der Lage, die Einnahmen des Staatshaushalts zu verbessern und insbesondere Steuerflucht und -vermeidung einen

7 | Vgl. Jürgen Matthes, „Griechenland: Silberstreif am Horizont?! Eine kurze Reformbilanz“, Institut der deutschen Wirtschaft, Policy Paper, 4/2013.

Riegel vorzuschieben. Wirksame Korruptionsbekämpfung ist hier ein zentrales Thema: Griechenland belegt im jüngsten Korruptionsindex von Transparency International, der die Korruption in der öffentlichen Verwaltung misst, Platz 94 von 174 – gemeinsam mit Kolumbien und Dschibuti. Das Land steht damit im EU-Vergleich an letzter Stelle.⁸

Trotz der erwähnten substanziellen Fortschritte lässt ein Blick auf die vor Griechenland liegende Agenda immer noch schwindeln: Neben dem effizienten Neuaufbau der Steuereintreibung tut insbesondere die Einführung tragfähiger IT-Strukturen in der gesamten zentralen Verwaltung Not, um neuen Anforderungen an Transparenz und Effizienz gerecht zu werden. Der Arbeitsmarkt muss weiter flexibilisiert und nach wie vor geschlossene Berufsgruppen müssen für den Wettbewerb geöffnet werden. Das Tarifsystem muss stärker an die allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungen und die Produktivität gebunden und auf die Betriebsebene heruntergebrochen werden – weg von großen Flächentarifverträgen mit zu langen Laufzeiten, starren Löhnen und Arbeitszeiten, die in vielen Unternehmen zu Entlassungen führten, als flexiblere Modelle wie beispielsweise Kurzarbeit manche Arbeitsplätze hätten erhalten können. Fragmentierte Produktmärkte müssen ebenfalls geöffnet und einem verstärkten Wettbewerb um Preise zugänglich gemacht werden. Das griechische Bildungssystem muss an die Erfordernisse des neu zu gestaltenden Arbeitsmarktes angepasst und berufsorientiert ausgerichtet werden – nicht zuletzt mit der Einführung stärker berufspraktisch aufgestellter Ausbildungsgänge. Der Gesundheitssektor liegt am Boden und bedarf einer umfassenden Reform, die gesetzlich finanzierte Versorgung kann kaum noch aufrecht erhalten werden. Insbesondere die Kosten für Arzneimittel waren in Griechenland zuletzt exorbitant gestiegen. Im Jahr 2009 lagen sie höher als in jedem anderen OECD-Land. Korruption und Bürokratie prägten auch diesen Bereich und führten – ohne Kostenkontrolle – zu Rechnungsausständen des öffentlichen Sektors in Milliardenhöhe.

Das griechische Bildungssystem muss an die Erfordernisse des neu zu gestaltenden Arbeitsmarktes angepasst und berufsorientiert ausgerichtet werden.

8 | Vgl. Transparency International, „Corruption by Country. Corruption Perceptions Index (2012)“, http://transparency.org/country#GRC_DataResearch [18.04.2013].

Diese strukturellen Reformnotwendigkeiten sind vor allem im Bereich der Privatwirtschaft unmittelbar mit der ökonomischen Situation Griechenlands verknüpft: die für die nahe Zukunft erhofften Investitionen und Privatisierungserlöse bleiben derzeit noch wegen des schlechten unternehmerischen Umfelds in Griechenland aus. Im *Doing Business*-Ranking der Weltbank belegt Griechenland regelmäßig schlechte Plätze, 2013 zuletzt Platz 78 von 185 Ländern.

Hohe bürokratische und finanzielle Hürden belasten die Import- und Exportaktivitäten der Unternehmen. Die Einführung so genannter One-Stop-Shops hat hier erste administrative Erleichterungen gebracht.

Dies ist zwar eine beachtliche Verbesserung um elf Plätze seit 2012, fällt im europäischen Vergleich aber immer noch stark ab.⁹ Dazu tragen komplizierte und zeitaufwändige Genehmigungs- und Registrierungsverfahren sowie administrative Kosten der Unternehmensgründung ebenso bei wie die Rechtsunsicherheit aufgrund intransparenter und langwieriger Gerichtsverfahren im Streitfall. Hohe bürokratische und finanzielle Hürden belasten nach wie vor die Import- und Exportaktivitäten der Unternehmen. Die Einführung so genannter One-Stop-Shops hat hier erste administrative Erleichterungen hin zu schnelleren und transparenteren Prozessen gebracht, aber die insgesamt große Zurückhaltung von Investoren noch nicht lösen können. Zudem führen fragmentierte und kartellierte Produktmärkte aufgrund mangelnder Wettbewerbsintensität immer noch dazu, dass sich die Verbraucherpreise in Griechenland nicht an das neue Lohnniveau angepasst haben.

GROSSBAUSTELLE: DER ÖFFENTLICHE SEKTOR

Nach den erheblichen Konsolidierungsbemühungen auf der Ausgabenseite konzentrieren sich die Modernisierungsanforderungen nun immer stärker auf den öffentlichen Sektor Griechenlands. Er ist zugleich Bürde auf der Ausgabenseite und Hemmschuh für die Umsetzung wichtiger, bereits beschlossener Reformschritte in sämtlichen anderen Bereichen: Die Verwaltung ist in ihren verkrusteten Strukturen und aufgrund mangelnder Kompetenzen der Mitarbeiter noch nicht zur effizienten Steuerung und Umsetzung der Reformen in der Lage. Da sie selbst Objekt der Reform-

9 | Vgl. Weltbank, „Doing Business 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises“, 2013, [http://doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Profiles/Country/GRC.pdf](http://doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Profiles/Country/GRC.pdf) [18.04.2013].

anforderungen ist, fehlt es zudem oftmals am Willen und an der Motivation, die erforderlichen Schritte mitzutragen. Zwar hat bei den Ausgabenkürzungen der öffentliche Sektor auch erhebliche Einbußen von 20 bis 30 Prozent Reallohnverlust hinnehmen müssen. Beschäftigte in großen staatlichen Unternehmen blieben davon jedoch lange verschont. Dabei spielten die rigiden Gewerkschaftsstrukturen, die in Griechenland ebenfalls eine lange und starke Tradition mit erheblichem Blockadepotenzial haben, eine wichtige Rolle. Sogar in Zeiten der Krise erweisen sich die Gewerkschaften als Reformbremsen, indem sie einen erstarrten Arbeitsmarkt zu Lasten derjenigen protegieren, die auf der Suche nach Arbeit sind – und das sind in Griechenland derzeit vor allem junge, oft sehr gut qualifizierte Kräfte.

Die tatsächliche Größe des öffentlichen Dienstes in Griechenland ist immer wieder Gegenstand von Debatten. Diese werden durch die – für einen EU-Mitgliedstaat ungewöhnlich – unklare Datenlage befördert. 2008 wurden 392.000 Beamte im griechischen Staatsapparat gezählt. Demnach läge das Land nach damaligem Stand bei 7,9 Prozent Arbeitskräfteanteil in der öffentlichen Verwaltung und damit auf einem niedrigeren Level als alle übrigen OECD-Mitgliedstaaten bis auf Japan. Das Bild ändert sich jedoch deutlich, wenn der gesamte öffentliche Dienst Griechenlands berücksichtigt wird: Im Vergleich der Beschäftigtenzahl in Staatsbetrieben lässt Griechenland alle übrigen OECD-Mitgliedstaaten hinter sich. 2008 lag ihr Anteil bei 12,8 Prozent der griechischen Arbeitskräfte, absolut 692.000 Angestellte.¹⁰ Eine Erhebung von 2010 ergab als Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst rund 768.000 (ohne die Versorgungsbetriebe), davon 81 Prozent verbeamtet.¹¹ Die große Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst Griechenlands ist zudem stark überaltert, 2009 waren 38 Prozent der öffentlichen Angestellten über 50 Jahre alt.¹² In Verbindung mit der immer noch starken Position der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst wirkt sich diese Gemengelage vor

Im Vergleich der Beschäftigtenzahl in Staatsbetrieben lässt Griechenland alle übrigen OECD-Mitgliedstaaten hinter sich. 2008 lag ihr Anteil bei 12,8 Prozent der griechischen Arbeitskräfte, absolut 692.000 Angestellte.

10 | Vgl. OECD, Fn. 2, 71 ff.

11 | Vgl. Jens Bastian, „Erfolg ist keine Überlebensgarantie für Griechenland: Bedingungen und Hürden bei der Umsetzung des griechischen Reformprogramms“, *Südosteuropa-Mitteilungen*, 3, 2011, 5-22.

12 | Vgl. OECD, Fn. 2, 72.

allem für qualifizierte Nachwuchskräfte negativ aus. Denn die Verwaltung leidet nicht nur unter überbordenden und fragmentierten personellen Strukturen, sondern auch unter einer suboptimalen Verteilung der Beschäftigten: einige Bereiche sind mit viel zu viel – oft nicht kompetentem – Personal belastet, während andere dringend neues, motiviertes und qualifiziertes Personal bräuchten, zum Beispiel die Steuerbehörden und Gerichte.

Die Reformauflagen der Troika sehen eine Verringerung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst um 150.000 bis 2015 vor. Mit den jüngsten Entscheidungen des griechischen Parlaments Ende April ist in der Sache ein Anfang gemacht, doch bleibt man für 2013 weit hinter ursprünglich vereinbarten Kennzahlen zurück. Allein die Umsetzung dieses Vorhabens, das eine sachkundige Bewertung des Personals sowie klare strategische Entscheidungen zur personellen Aufstellung der Ministerien und wichtigen Verwaltungsbereiche erfordert, erweist sich derzeit als großes organisatorisches und logistisches Problem. Schon jetzt wird bei fünf entfallenden Stellen generell nur eine neu besetzt – das ist nicht für alle Sektoren durchgängig sinnvoll. Hinzu kommen erschwerend die erwähnten politischen Hindernisse auf dem Weg zu einer effizienteren Verwaltungsstruktur, war genau diese Struktur doch das Reservoir für die Versorgung der eigenen Wählerklientel. Dabei regt sich auch zusehends Unmut in der Bevölkerung, die die Privilegierung des öffentlichen Sektors in Griechenland gerade nach den wirtschaftlichen Einbrüchen im Privatsektor als große soziale Ungerechtigkeit empfindet und nicht länger akzeptieren möchte. Groß ist die öffentliche Empörung über

2.000 Beamte, gegen die Strafverfahren laufen und die dennoch aktuell nicht entlassen werden. Das Bild der griechischen Verwaltung ist insgesamt schwer beschädigt, auch bei den Angestellten der Verwaltung selbst, die das negative öffentliche Image über ihre

Die negative Wahrnehmung der Verwaltung, die oft selbst von den Angestellten geteilt wird, fügt sich in das grundsätzliche Misstrauen der griechischen Bevölkerung gegenüber dem Staat ein.

Dienste durchaus teilen.¹³ Diese Wahrnehmung fügt sich in das grundsätzliche Misstrauen der griechischen Bevölkerung gegenüber dem Staat und seinen Institutionen nahtlos ein. Dieser Spagat zwischen tiefer Abneigung gegen den Staat, bei gleichzeitiger Zuneigung zur eigenen Nation, und der parallelen Ausnutzung desselben Staates als

13 | Vgl. ebd., 79 ff.

Versorgungsinstitution mag erstaunlich wirken, hat aber, wie erwähnt, historische Wurzeln.¹⁴

Der öffentliche Dienst in Griechenland benötigt vor allem eine klar definierte Aufgabe und Zuständigkeit mit der Kompetenz, strategische Ziele und darauf ausgerichtete Verfahren zu verfolgen und für die gesamte Verwaltung umzusetzen – gerade in Zeiten so wichtiger Veränderungen wie jetzt. Die Instrumente, aber auch die Kultur der zentralen Verwaltung in Griechenland lassen es bislang nicht zu, eine kohärente Politik zu initiieren, umzusetzen und zu überwachen. Formalisierung und überbordende Regulierungen prägen das Verwaltungshandeln. Koordination zwischen Ministerien über gemeinsame Politikbereiche findet quasi nicht statt und ist bestenfalls ad hoc und von persönlicher Initiative sowie fehlenden unterstützenden Strukturen geprägt. Aussagekräftig ist beispielsweise die Tatsache, dass 83 Prozent der Ministerial- und Verwaltungsgebäude über keine Konferenzräume verfügen.¹⁵ Die Formalisierung der griechischen Verwaltung reduziert die Anreize für Eigeninitiative und selbständiges Agieren im Sinne effizienter Administration. Ressourcen werden verschwendet, indem die Arbeitskraft kompetenten Personals mit bürokratischen Prozessen gebunden wird, während sein Sachverstand an anderer Stelle fehlt.

ERNEUERUNG ALS ZWANG VON AUSSEN – ZUM SCHEITERN VERURTEILT?

Der aktuelle Erneuerungs- und Reformprozess in Griechenland ist in weiten Teilen von außen induziert – und das ist Teil des Problems. Die nach wie vor stark von außen gesteuerten Maßnahmen bezeugen die zu lange anhaltende Schwäche der politischen Akteure bis zum Sommer 2012 und erklären den massiven Widerstand der Bevölkerung in der Anfangsphase ebenso wie die nun einsetzende Reformmüdigkeit und Lethargie.

EU-Kommission, EZB und IWF kontrollieren als Kreditgeber die Umsetzung der Reformauflagen im Rahmen der so genannten Troika-Missionen einmal pro Quartal vor Ort in Athen. Nach diesen Evaluierungen werden jeweils die

14 | Vgl. dazu detailliert Richter, Fn. 5.

15 | Vgl. OECD, Fn. 2, 64.

nächsten Kredittranchen ausgezahlt. Nach wie vor erregen diese Missionen immer wieder erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit und Medienberichterstattung. Man begegnet den externen „Kontrolleuren“ stets mit Argwohn und Misstrauen. Jede Abreise der Troika-Vertreter aus Athen aufgrund fehlender Einigung mit der Regierung ist ein mediales Schaulaufen. Zwar verfolgt die Öffentlichkeit somit intensiv die Reformanforderungen, deren Erfüllen oder Verfehlen sowie die Forderung von Nachbesserungen. Aber im vierten Jahr dieses Verfahrens ist auf allen Seiten auch Ermüdung und Ernüchterung festzustellen.



Europäische Abgeordnete diskutieren mit Troika-Mitgliedern, wie die griechische Wirtschaft wieder belebt werden kann. | Quelle: Pietro Naj-Oleari, Europäische Union, EP (CC BY-NC-ND).

Von Beginn an ist der Reformprozess ein extern getriebener Prozess gewesen und er ist es in vielen Punkten bis heute geblieben: in Griechenland wird er als rein technokratisches Verfahren ohne Rücksicht auf Verluste im Land wahrgenommen und behandelt. Diese Situation ist sehr problematisch, da so tief greifende Veränderungen, wie sie Griechenland gerade durchlebt und auch noch in den kommenden Jahren vor sich haben wird, nicht von einem *deus ex machina* vorangetrieben und sinnvoll umgesetzt

werden können. Eine solche Aufgabe ist ein nationales Unterfangen, das vor allem von einem breiten politischen Bündnis getragen werden muss, das in der Lage ist, die beteiligten staatlichen Stellen und insbesondere die Bevölkerung in diesem Prozess mitzunehmen. Diese Gelegenheit wurde in Griechenland leider verpasst. Die von Politik und Medien befeuerte schwierige Lage hat nicht nur sehr viel Zeit und Geld, sondern auch politische Glaubwürdigkeit innerhalb Griechenlands sowie in der internationalen Gemeinschaft gekostet. Die Politik hat zu verdeutlichen versäumt, dass die Forderungen nach einer gestärkten Wettbewerbsfähigkeit nicht allein aus dem EU-Kontext resultieren – geschweige denn allein deutsche Forderungen sind –, sondern Anforderungen darstellen, die an jeden heute im internationalen Wettbewerb positionierten Staat herangetragen werden.

Umso höher ist das anhaltende Engagement der EU-Partner Griechenlands zu bewerten, die zwar strenge Kriterien bei ihren Missionen in Athen zur Feststellung des Reformfortschrittes anlegen, aber darüber hinaus auch viel Unterstützung und Entgegenkommen zeigen. Besonders zu beachten ist die Arbeit der bei der EU-Kommission angesiedelten Task Force for Greece, im Rahmen derer sich insbesondere Deutschland, die Niederlande und Frankreich sehr stark bei der Beratung in griechischen Ministerien und Behörden engagieren. Mit großer Expertise beraten über 50 Fachleute aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten die relevanten griechischen Stellen zu technischen Reformprozessen in insgesamt zehn Politikfeldern.

Nach bisherigem Stand der Dinge zeigt sich, dass der hohe Reform- und Disziplinierungsdruck von außen zu tatsächlichen Veränderungen in Griechenland führt. Es gibt immer wieder auch griechische Stimmen, die einen Erfolg des Vorhabens ohne diesen Druck von außen für nicht möglich halten.¹⁶ Aber gerade für Griechenland ist ein solcher Prozess ein delikates psychologisches Unterfangen der politischen und sozialen Vermittlung. Das haben die europäischen Kreditgeber von Beginn an unterschätzt.

16 | Vgl. Julia Amalia Heyer, „Der Winzer, der Müll und die Stadt“, *Der Spiegel*, Nr. 7/2012, 13.02.2012, 86 ff., <http://spiegel.de/spiegel/print/d-83977246.html> [18.04.2013].

AUSBLICK

Die Dreiparteienkoalition unter Premierminister Antonis Samaras hat nur noch diese eine Chance, das Schicksal Griechenlands positiv zu wenden – das weiß sie so gut wie die Mehrheit der Griechen. Noch hält diese Tatsache sowohl die Koalitionspartner als auch die Bevölkerung zusammen, trotz großer Frustration und latenter kollektiver Depression. Ob bei erneuten Wahlen ein weiteres pro-europäisches Signal wie im Juni 2012 gelingen kann, ist mehr als fraglich. Die Opposition hat leichtes Spiel und das Erstarken der politischen Extreme, insbesondere am rechtesten Rand des Parteienspektrums, stimmt alle Beobachter äußerst bedenklich. Die politische Krise materialisiert sich in den Umfragen deutlich.

Die Gefahr, dass das Land nicht nur ökonomisch, sondern auch sozial und damit schlussendlich auch demokratisch überfordert werden könnte, hat sich überall Einsicht gebahnt. Auch aus dieser Motivation heraus gab es ein europäisches Entgegenkommen auf der Zeitachse. Diese zeitlichen Zugeständnisse müssen nun von Griechenland umso intensiver und schneller für entscheidende Schritte im strukturellen Reformbereich genutzt werden: Hier wartet vor allem die griechische Bevölkerung, die in der Mehrheit von den Reformen stark persönlich betroffen ist, auf ihre „Reformdividende“. Dabei geht es insbesondere in der Bekämpfung von Korruption und Steuerhinterziehung um essenzielle Fragen der sozialen Gerechtigkeit. Es ist der strukturelle Reformbereich allein, der nach den äußerst schmerzhaften Einschnitten im fiskalischen Bereich nun langfristiges Vertrauen und damit Glaubwürdigkeit wiederherstellen kann. Dabei geht es nicht nur um das Vertrauen der internationalen Partner Griechenland gegenüber – als Kreditnehmer und Investitionsstandort. Sondern auch und vor allem um das Vertrauen der griechischen Bevölkerung in ihren Staat, seine Institutionen und die politischen Akteure. Hier hat die griechische Regierung einen langen und schwierigen Prozess auf dem Weg zu Wachstum, Produktivität und Beschäftigung vor sich.