

GRIECHENLAND
SUSANNA VOGT
JEROEN KOHLS

9. FEBRUAR 2017

www.kas.de/griechenland
www.kas.de

Griechenlands Rückkehr auf die politische Agenda

Griechenland zurück in der europäischen Aufmerksamkeit: Nachdem die griechische Staats- und Verschuldungskrise weniger aus der Realität als lediglich aus der internationalen Medienaufmerksamkeit verschwunden war, beginnt 2017 mit unangenehmen Erinnerungen.

Reformen: Stillstand und Unklarheiten

Mit viel politischem Anlauf der SYRIZA-ANEL-Koalition hat sich die Situation rund um die Reformmaßnahmen in Griechenland seit Herbst 2016 erneut unklar und undurchsichtig entwickelt – Stillstand des Prozesses. Ein gutes Jahr zuvor hatte das Land das dritte Hilfsprogramm zur finanziellen Unterstützung des hochverschuldeten Staates aufgenommen. Dafür müssen Reform- und Sparauflagen – vereinbart im sogenannten Memorandum of Understanding (MoU) – durch Griechenland erfüllt werden. Im laufenden Programm steht deren zweite Überprüfung (sog. Review) durch die geldgebenden Institutionen EZB, EU und den European Stability Mechanism (ESM) sowie beratend den IWF an – und kann nun abermals bereits seit Monaten nicht abgeschlossen werden. Und dies trotz der vollmundigen Ankündigung der SYRIZA-ANEL-Koalition unter Ministerpräsident Alexis Tsipras, die Überprüfung bis Anfang Dezember 2016 erfolgreich zu beenden. Dies ist Voraussetzung für die Auszahlung der nächsten Kredittranche in Höhe von 1,7 Mrd. EUR. Der ohnehin stark strapazierte Glaube daran, dass ein Abschluss des Review unmittelbar bevorstehe, wurde mit einem an die Medien durchgestochenen Brief von Finanzminister Tsakalotos Ende Januar erschüttert: Denn darin stellte der Finanz-

minister selber fest, dass zwei Drittel der mit den Kreditgebern im MoU vereinbarten Maßnahmen für den aktuellen Überprüfungsprozess noch nicht umgesetzt wurden. Die strittigen Maßnahmen umfassen unter anderem die Sicherstellung eines mittelfristigen Primärsaldo in Höhe von 3,5 Prozent über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren ab 2018; dies impliziert weitere Einsparungen bei Renten und Pensionen sowie Steuererhöhungen. Zudem geht es um Flexibilisierung in wichtigen Bereichen des Arbeitsmarkts, insbesondere beim Mindestlohn, Tarifvereinbarungen und Entlassungen von größeren Mitarbeiterzahlen. Auch der Privatisierungsprozess verzeichnet nur schleppend Fortschritte, insbesondere im über die Maßen staatlich dominierten Energiemarkt – zum Schaden der Kunden und zum Vorteil der in dem Sektor immer noch stark aufgestellten Gewerkschaften.

Vor diesem Hintergrund steuert Griechenland nun abermals mit Sicht auf einen Zahlungseingpass zu, denn spätestens im Juli geht dem Land das Geld aus. Dies ist keine neue Situation – für Kreditnehmer wie -geber: vielmehr ist es ein seit dem Beginn der Hilfsprogramme eingübtes „Schema“. Maßgeblicher Unterschied in diesem Jahr sind jedoch die in drei wichtigen europäischen Ländern stattfindenden Parlamentswahlen. Der politische Spielraum ist für Griechenland und alle anderen Beteiligten in diesem Kontext deutlich kleiner als in den Vorjahren. Daher rückt auch die Eurogruppenitzung am 20. Februar als wichtiger Termin vor den Wahlen in den Niederlanden immer stärker in den Fokus. Fortschritte bei den wichtigen, strukturellen Reformen – die als einzige das Potenzial haben, die seit

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

GRIECHENLAND

SUSANNA VOGT

JEROEN KOHLS

9. Februar 2017

www.kas.de/griechenland

www.kas.de

Jahrzehnten fortbestehenden Investitions- und Wachstumshemmnisse zu beseitigen – finden immer noch zu wenig erkennbar, sinnvoll konzipiert und vor allem politisch viel zu schwach vertreten statt. Stattdessen hat sich die SYRIZA-ANEL-Koalition in ihrer politischen Arbeit ein Jahr lang bis Herbst 2016 im Wesentlichen auf andere Felder wie die Limitierung der Fernsehlicenzen für private Sender konzentriert – ein hochumstrittenes Vorgehen.

Zuletzt hatte die Regierung im Mai 2016 ein umfangreiches Reformpaket durch das Parlament gebracht, das Voraussetzung für den Abschluss des ersten Review war. Es umfasste Renten- und Pensionskürzungen, weitere Sondersteuern wie Hotelabgaben für Touristen sowie Steuererhöhungen – die der Mehrwertsteuer auf 24 Prozent. Dies brachte die Mandatsniederlegung einer SYRIZA-Abgeordneten mit sich sowie erneute Massenproteste in den Straßen von Athen – diesmal gegen SYRIZA und ANEL. Die Abgeordnete wurde ersetzt und die weiterhin sehr schmale Mehrheit der Regierung von 153 der 300 Parlamentssitze erhalten. Im Oktober 2016 konnte die erste Überprüfung des neuen Programms auf dieser Grundlage abgeschlossen werden. Mit ihrer starken Schwerpunktsetzung im Bereich Steuern brachten die neuen Maßnahmen der Regierung wie auch den Institutionen viel Kritik ein. Die führende Oppositionspartei Nea Dimokratia (ND) sprach sich klar gegen das Vorgehen aus, da sie die neuen Regelungen für investitions- und wachstumsfeindlich hält.

Auch die unspezifischen Kürzungen von Renten und Pensionen mit dem „Rasenmäher“, wie sie von dieser wie früheren Regierungen zum wiederholten Male vorgenommen wurden, lösen nicht die eigentlichen Probleme des griechischen Rentensystems, das vor allem mit Privilegien für bestimmte Gruppen sowie durchschnittlich hohen Zahlungen bei schmaler Beitragsbasis hochdefizitär ist.

Streitpunkt Schuldentragfähigkeit

Zentraler Streitpunkt bleibt zwischen Griechenland und den Gläubigern sowie innerhalb deren vier Institutionen und den dahinterstehenden Mitgliedstaaten die Tragfähigkeit der griechischen Schulden. Mit einer

Staatsverschuldung von inzwischen 175 Prozent des BIP spricht sich vor allem der IWF dafür aus, Griechenland abermals Schuldenerleichterungen zu gewähren. Er ist davon überzeugt, dass das hochverschuldete Land in der jetzigen Situation kein Wachstum generieren kann. Derweil will die griechische Regierung die gestrenge Washingtoner Institution lieber heute als morgen loswerden. Sie würde dann jedoch auch ihren wichtigsten Fürsprecher für genau diese Schuldenerleichterungen verlieren – eines der wenigen verbliebenen politischen Ziele von Alexis Tsipras.

Zur Schuldenerleichterung für Griechenland gibt es bereits ein erhebliches Entgegenkommen der Gläubiger auf der Zeit- wie Zinsschiene für die zurückzuzahlenden Kredite; beides wirkt im Umfang de facto bereits wie eine Entschuldung. Die Aufrechterhaltung des Reformdrucks aufgrund der bestehenden Rückzahlungsverpflichtungen sollte in ihrer Wirkung vor Ort nicht unterschätzt werden, trotz der geringen Fortschritte. Ohne diesen Reformdruck wären die in manchen Bereichen erkennbaren Verbesserungen der letzten sieben Jahre nicht eingetreten, denn politisch stand bisher noch keine einzige Regierung seit 2010 wirklich hinter den Programmen.

Dass ein harter Schuldenschnitt für Griechenland politisch in den Geber-Staaten nicht darstellbar wäre, gilt inzwischen als Konsens. Aus der Argumentationsführung für weitere Schuldenerleichterungen wird auch nicht klar, wie sich diese nachhaltig positiv für die Situation Griechenlands auswirken würden: Gerade der immer noch schlechte Zustand der Institutionen sowie des zentralen Staatsapparates lässt vermuten, dass der Schuldenstand auch nach erneuter Erleichterung schnell wieder anwachsen würde. Denn derzeit fehlt es an den entsprechend aufgestellten Institutionen und politisch versierten und motivierten Akteuren, die Chancen eines solchen Entgegenkommens zum Wohle des Landes nutzen zu können.

Wie könnte es weitergehen?

Szenario-Ausblicke bleiben für Griechenland schwierig – zumal seit dem von zwei Parlamentswahlen, einem erstaunlichen Referendum und dem legendär gewordenen Fi-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

GRIECHENLAND

SUSANNA VOGT

JEROEN KOHLS

9. Februar 2017

www.kas.de/griechenland

www.kas.de

nanzminister Varoufakis geprägten Jahr 2015:

Im optimistischsten Ausblick gelingt der SYRIZA-ANEL-Koalition der Abschluss des Review bis zum 20. Februar. Dies erscheint äußerst unwahrscheinlich, da die Koalition jegliche weitere Pensions- und Rentenkürzungen sowie Steuererhöhungen ausgeschlossen hat. Der Arbeitsmarkt und die staatliche Kontrolle des Strommarktes gehören zum ursprünglichen Kern der – ohnehin nur noch in Restgröße vorhandenen – politischen Identität der SYRIZA. Veränderungen in diesen Bereichen drohen erneut starke Reaktionen auf Seiten der Gewerkschaften hervorzurufen. Der Brief von Finanzminister Tsakalotos objektiviert zudem das zeitliche Problem: es ist unmöglich, die ausstehenden Maßnahmen in der kurzen verbleibenden Zeit umzusetzen. Weiterhin erschwerend kommt der tiefe Dissens aller Beteiligten zur Beteiligung des IWF hinzu. Das schlechteste Szenario ist derweil allen klar: Ein neues Griechenland-Programm ohne den IWF, das – im Wahljahr 2017 – möglicherweise erneut durch die Parlamente gebracht werden muss.

Das zweite Szenario würde nach bekanntem Muster ablaufen: Weitere Verzögerung der anstehenden Maßnahmen von griechischer Seite bis Mai, bevor im Juli das Geld ausgeht. Kurz vor knapp werden die notwendigen Beschlüsse – zu weiter erhöhten ökonomischen, sozialen und politischen Kosten – durch das Parlament gebracht, unter hohem und demonstriertem politischem Unwillen. Denkbar wäre, dass Ministerpräsident Tsipras, wie bei der Abstimmung des dritten MoU, im Parlament eine erweiterte Mehrheit einfordert. Die ND hat diese Option bereits klar ausgeschlossen: sie hält die Verhandlungen um die ausstehenden Maßnahmen, die im Wesentlichen auf weiteren Steuererhöhungen basieren, für bereits gescheitert.

Im dritten Szenario könnte es zum Schwur kommen: Obwohl die ziemlich genau zwei Jahre SYRIZA-ANEL immer wieder klar im Zeichen des Machterhalts der Regierung standen – in der Entfernung vom eigenen Wahlprogramm bzw. der Parteidentität, wie auch im parlamentarischen Abstimmungsverhalten – sind ein Zusammenbruch der Regierung und Neuwahlen immer weni-

ger auszuschließen. Denn die Annäherung an den entscheidenden Punkt ist erkennbar: Entweder müssen sich die politisch Verantwortlichen die tiefgreifende Reform des Landes zu eigen machen und diese selbst politisch gestalten oder – erneut – den Austritt aus der Eurozone riskieren. Und dies in einer europapolitisch ganz anders gelagerten Situation als es noch 2015 der Fall war.

Und was passiert derweil?

In der Zwischenzeit hat die Regierung – auch wegen deutlich sinkender Zustimmungswerte – massiv in die weitere Polarisierung vor Ort investiert: Der aufwändig betriebene Versuch, vermittels der Limitierung der privaten Fernsehizenzen die häufig der Regierung gegenüber sehr kritisch auftretenden Medien unter Kontrolle zu bringen, ist dabei gescheitert. Unter der Überschrift der Korruptionsbekämpfung sowie der Kampfansage gegen die verhassten Medienmoguln des Landes nahm das Vorhaben viel politische Energie des Jahres 2016 in Anspruch. Der griechische Staatsrat befand schließlich im Oktober 2016 die Senderlizenzbeschränkung für nicht verfassungskonform. Das sehr wichtige Projekt der Regierung war gescheitert.

Ebenfalls 2016 hatte man mit dem Ziel, die linke Kernwählerschaft der SYRIZA zurückzugewinnen, eine Kontroverse mit der orthodoxen Kirche heraufbeschworen. Dabei ging es darum, den Religionsunterricht in der Schule zu reformieren. SYRIZA musste schließlich einlenken und Erziehungsminister Filis wurde entlassen.

Auch die Einstellungspolitik der Regierung Tsipras wird zusehends kontrovers diskutiert: Das SYRIZA-ANEL-Kabinett zählt inzwischen stolze 48 Minister-, Vizeminister und Stellvertreterposten. Davon besetzt allein der mit neun Parlamentssitzen ganz kleine Koalitionspartner ANEL, der in Umfragen quasi von der Bildfläche verschwunden ist, inzwischen ganze sieben Ministerposten. Es gibt derweil unter SYRIZA-ANEL weit mehr als 2.000 Einstellungen von staatlich finanzierten Mitarbeitern in Ministerbüros. Dabei hatte man sich vor Regierungsantritt noch damit gebrüstet, ein kleines Kabinett anzustreben und mit der parteigetriebenen Einstellungspolitik, die über Jahrzehnte in Griechenland über alle Partei-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

GRIECHENLAND

SUSANNA VOGT

JEROEN KOHLS

9. Februar 2017

www.kas.de/griechenland

www.kas.de

grenzen hinweg üblich war, zu brechen. Stattdessen bringt die aktuelle Regierung nun neue Höhepunkte wie ein voll ausgestattetes Ministerpräsidenten-Büro in Thessaloniki hervor.

Oppositionsfront

Spätestens mit dem Amtsantritt des neuen ND-Vorsitzenden Kyriakos Mitsotakis hat sich die Opposition gegen SYRIZA-ANEL erheblich dynamisiert und die Fronten im Parlament haben sich entsprechend verhärtet. Inzwischen existiert keinerlei Klima der Kooperation im Sinne einer „Koalition der nationalen Einheit“ mehr. Zwar hatten im August 2015 noch zahlreiche Abgeordnete der Opposition für das dritte MoU mitgestimmt. Doch gibt es seitdem von beiden Seiten keine Bemühungen zur Zusammenarbeit bei der Findung und Ausarbeitung eines Plans für Griechenland mehr – zu unterschiedlich sind selbst innerhalb des schmalen Spielraums, den die MoUs zur Politikgestaltung lassen, die Einschätzungen zur richtigen Vorgehensweise. Für die Opposition steht fest, dass die Verhandlungen erneut aufgrund fehlender Motivation und Kompetenz der Regierung vom Scheitern bedroht sind. Darum und um wechselseitige Korruptionsvorwürfe dreht sich die politische Diskussion – der Inhalt und das Ziel der notwendigen Reformen rücken dabei immer weiter in den Hintergrund.

Parteilgisches Umfeld

Auch wenn Griechenland schon viel früher als jüngst andere Staaten Erfahrung damit machen musste, wie unzuverlässig Meinungsumfragen sein können, so sind sie sich zumindest in einer Einschätzung derzeit einig: dem großen Vorsprung der ND vor SYRIZA – von inzwischen durchschnittlich über 10 Prozent. Den Platz um die drittstärkste Partei teilen sich, je nach Umfrage, nach wie vor die neofaschistische Chrysi Avgi und neuerlich Dimokratiki Symparataxi (Wahlkoalition von PASOK), kann diese nach der Rückkehr von Giorgos Papandreou doch wieder Boden gutmachen. Die liberal orientierte To Potami verliert derweil zusehends Abgeordnete und Wählerzustimmung – insbesondere an die ND und Dimokratiki Symparataxi. Stabil bleibt die straff kommunistische KKE. Für Koalitionspartner ANEL und die Randpartei Enosi Kentroon ist

ein Wiedereinzug in das Parlament schwer vorstellbar.

Enttäuschte SYRIZA-Wähler

Bei vier spezifischen Gruppen hat SYRIZA seit den beiden Wahlgängen 2015 erheblich an Zustimmung eingebüßt: 1. Die griechische Mittelschicht, die traditionell Unterstützer der „Volksparteien“ ND und PASOK war, hatte sich von SYRIZA unter anderem die Abschaffung der sehr hohen und für die Mittelschichtshaushalte sehr problematischen Grundsteuer ENFIA erhofft; eines der großen, ebenfalls kassierten Wahlversprechen der SYRIZA. Diese Wähler wenden sich nun vermehrt der ND zu. 2. Die Bauern haben sich – als in Griechenland wichtige Wählergruppe – nach anfänglich großer Begeisterung für SYRIZA von der Regierung distanziert, nachdem diese zahlreiche ihrer Steuer-, Versicherungs- und Rentenprivilegien angerührt hat. Massive Bauernproteste 2016 wie 2017 waren und sind die Folge. 3. Die Bevölkerung auf den Inseln war SYRIZA und ANEL ebenfalls sehr zugetan und hat sich inzwischen aufgrund der eingebüßten Mehrwertsteuerprivilegien auf den Inseln abgewandt. Wichtige Inseln sind zudem bis heute massiv von der Flucht- und Migrationskrise betroffen, deren politisches und administratives Management durch die Regierung nur als desaströs bezeichnet werden kann. 4. Junge Wähler waren 2015 von SYRIZA besonders angezogen und machten einen wichtigen Teil der entscheidenden Wählermobilisierung aus. Sie sind – auch wegen der hohen Jugendarbeitslosigkeit – nun umso enttäuschter; auf sie könnte SYRIZA bei Neuwahlen nur noch zu einem Bruchteil zählen.

Als Ergebnis bleibt schon jetzt ein beachtlicher Beitrag der SYRIZA-ANEL-Regierung zur weiteren politischen Frustration der griechischen Bevölkerung festzustellen: Ein ermüdetes Wahlvolk, das an seine eigenen Institutionen demokratischer Tradition immer weniger glaubt und das sich von populistischen Wahlversprechen hat leiten lassen. Den Ausweg aus der im achten Jahr befindlichen Krise erkennt es in Anbetracht des Handelns der politisch Verantwortlichen immer weniger.