

Der blinde Fleck im griechischen Reformprogramm

Voraussetzung für Modernisierungserfolge ist die Entflechtung von Parteien und Staatssektor

Lars Brozus / Daniela Schwarzer

Nach der zweiten Parlamentswahl binnen sechs Wochen regiert in Athen seit Juni 2012 eine Dreierkoalition. Die gute Nachricht ist, dass sie aus Parteien besteht, die sich einem Verbleib in der Eurozone und der Fortsetzung der Reformen verschrieben haben. Die schlechte Nachricht ist, dass die beiden großen Koalitionspartner Nea Dimokratia und PASOK die ungünstigsten Voraussetzungen dafür mitbringen, eines der schwierigsten Probleme Griechenlands anzugehen: die grundlegende Erneuerung der Verwaltung und die Entflechtung von Parteien und öffentlichem Sektor. Beide Parteien, die Griechenland seit Ende der Militärdiktatur 1974 abwechselnd regieren, haben wenig Anreize, ihre sorgsam gepflegte Machtbasis zu beschneiden und der Selbstbedienungsmentalität der vergangenen Jahrzehnte ein Ende zu setzen. Wichtige Schritte auf dem Weg zur erfolgreichen Modernisierung Griechenlands sind die Professionalisierung und Entpolitisierung des Staatssektors, die Freisetzung des ökonomischen Potentials und die Erneuerung der politischen Klasse. Partner dafür können neue politische Kräfte sein, die an der Überwindung des klientelistischen Systems der herrschenden Eliten interessiert sind.

2012 ist ein entscheidendes Jahr für Griechenland. Im März wurde eine Schuldenrestrukturierung von rund 100 Mrd. € beschlossen und damit die faktische Insolvenz des Landes anerkannt. Trotz dieser Anstrengung schwindet die Chance, dass Griechenland aus eigener Kraft den verbleibenden Schuldenberg abtragen kann. Möglicherweise wird es noch in diesem Jahr einen weiteren Schuldenschnitt geben.

Das politisch bislang wichtigste Ereignis 2012 war die Parlamentswahl am 17. Juni. Diese zweite Abstimmung war nötig geworden, weil nach der Wahl am 6. Mai keine Regierung gebildet werden konnte. Sie galt zugleich als inoffizielles Referendum über Griechenlands Verbleib in der Eurozone – hatte doch die erstarkte linksradikale Partei Syriza für den Fall ihres Wahlsiegs eine Abkehr von Reformen und Einsparungen angekündigt und damit weitere Finanz-

hilfen der Troika aus Internationalem Währungsfonds (IWF), Europäischer Kommission und Europäischer Zentralbank (EZB) aufs Spiel gesetzt.

Aber auch gegenüber der von der konservativen Nea Dimokratia (ND) geführten neuen Regierung bestehen Zweifel, ob sie die Reformauflagen erfüllen wird. Sie verfügt zwar über eine Parlamentsmehrheit von 179 der 300 Sitze und bringt dem Land auf den ersten Blick eine gewisse politische Stabilität. Indes dürfte die Troika bei ihrer laufenden Prüfung der Reform- und Sparfortschritte feststellen, dass Athen weit hinter dem vereinbarten Soll zurückbleibt. Damit die nächste Kredittranche von 12,5 Mrd. € im September/Oktober 2012 ausgezahlt werden kann, muss eine belastbare Einigung über das weitere Vorgehen erzielt werden. Sonst ist nicht auszuschließen, dass das Geld zurückgehalten wird, denn die Geberländer werden immer ungeduldiger mit Griechenland. Je länger zudem kein privates Kapitel in Anleihenmärkte und Realwirtschaft fließt, desto zäher und aussichtsloser wird der Kampf um Reformen, Konsolidierung und wirtschaftliche Erholung.

Sollte Griechenland keine Liquiditätsspritze erhalten, besteht das Risiko, dass die dann zahlungsunfähige Regierung faktisch eine Parallelwährung einführt, um ihre Verbindlichkeiten etwa gegenüber Staatsbediensteten oder Rentnern zu begleichen. Griechenlands schrittweises Herauslösen aus der Eurozone könnte die Folge sein. Aufgrund der zu erwartenden Ansteckungseffekte und des Ausfalls der an Griechenland vergebenen Kredite in Höhe von bislang 73 Mrd. € wäre dies aus Sicht der Eurozonenmitglieder ein verheerendes Szenario (siehe SWP-Aktuell 54/2011). Umso dringender ist es, eine glaubwürdigere Herangehensweise an den Reformprozess zu entwickeln.

Reformhindernisse

Dass die Reformaussichten für die regierende Dreierkoalition skeptisch beurteilt

werden, liegt erstens an der Konfrontation mit einer mobilisierungsfähigen Opposition. Diese reicht von der linksradikalen Syriza über populistische Nationalisten bis zur offen rechtsextremen »Goldenen Morgenröte«. Entsprechend groß ist die Gefahr der Polarisierung und damit die Herausforderung, gesellschaftliche Spannungen aufzufangen, die den Reformprozess blockieren können. Um den Druck abzumildern, hat die neue Regierung darum gebeten, die Sparauflagen bis 2015 zu strecken.

Zweitens erschweren die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Transformation. Trotz der sich verschärfenden Rezession soll das Land bis 2020 die Schulden nominal auf 120% des Bruttoinlandsprodukts drücken. Allein bis 2014 muss die Regierung nach Berechnungen der Troika weitere 5,5% des BIP einsparen. Gleichzeitig müssen die Sozialsysteme neu gestaltet und das komplexe und mit Sonderregelungen überfrachtete Steuersystem überarbeitet werden. Nach wie vor werden keine ausreichenden Maßnahmen gegen Steuerflucht und -hinterziehung ergriffen. Vorgesehene Privatisierungen haben nur in Ansätzen stattgefunden.

Dass die Reformen bislang so unzureichend umgesetzt wurden, ist nicht zuletzt eine Folge der engen Verflechtung von Parteien und Staatssektor. Dieser Zusammenhang bildet indes einen auffallend blinden Fleck in den mit den Hilfspaketen verbundenen Auflagen der Troika.

Blickpunkt öffentlicher Sektor

Griechenlands Staatssektor ist überdurchschnittlich groß und teuer, aber nur unterdurchschnittlich effektiv. Das gilt auch im Vergleich mit anderen von der Schuldenkrise betroffenen südlichen EU-Mitgliedstaaten wie Portugal oder Spanien.

Laut der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) betrug 2008 der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im EU-15-Durchschnitt (ohne Belgien, Frankreich und Schweden) 15,8%, in Griechenland jedoch 22,3%. Fast ein Viertel aller Erwerbs-

tätigen wurde direkt oder indirekt (über Staatsbetriebe oder staatsnahe Betriebe) vom Staat finanziert. Unter dem Druck des Troika-Programms hat es einen Personalabbau gegeben, dessen Ausmaß allerdings umstritten ist.

Zudem waren die Staatsausgaben für Beschäftigte des öffentlichen Sektors in der Vergangenheit überdurchschnittlich hoch. Nach einer Studie von McKinsey Athen lagen sie (jeweils auf die Bevölkerungsgröße umgerechnet und kaufkraftbereinigt) 2008 in Griechenland bei etwa 3800 US-\$ pro Einwohner, in der EU-15 dagegen nur bei 3400 US-\$. Trotz der Einkommensverluste, die griechische Staatsbedienstete seit 2010 wegen der Sparauflagen hinnehmen mussten, dürfte es dauern, bis sich die Ausgaben angleichen.

Noch nicht energisch genug angegangen wurde das Problem der unterdurchschnittlichen Effektivität. Sowohl der Global Competitiveness Report des World Economic Forum als auch die Sustainable Governance Indicators der Bertelsmann Stiftung sehen Griechenland bei der Produktivität des öffentlichen Dienstes nach wie vor an letzter Stelle unter den OECD-Mitgliedstaaten.

Dieser negative Befund erklärt sich durch den jahrzehntelangen Zugriff vor allem der beiden Parteien ND und PASOK auf den Staatssektor, der systematisch ausgebaut wurde, um Parteianhänger zu versorgen. Die Parteien haben ihre Klientel großzügig bedacht. So sollen sich die Einkommen im öffentlichen Dienst zwischen 1999 und 2009 verdoppelt haben.

Politik und Verwaltung entflechten

Der Zugriff der Parteien auf die Verwaltung erklärt auch deren schlechte Qualität. Nach dem Ende der Militärdiktatur 1974 wuchs der öffentliche Dienst rasch an. Aufgrund des damals vergleichsweise niedrigen Ausbildungsniveaus der griechischen Bevölkerung wurden viele gering qualifizierte Personen eingestellt. Da Beförderungen nach Dienstalter erfolgten, gelangten diese

wenig qualifizierten Kohorten im Karriereverlauf nach und nach in immer höhere Positionen. Zwar stieg das Qualifikationsniveau der neu Eingestellten mit der Bildungsexpansion in den 1990er und 2000er Jahren, doch das Senioritätsprinzip verhinderte ihren raschen Aufstieg. Statt sich von inkompetenten, aber loyalen Mitarbeitern zu trennen, wurden neue Referate und Abteilungen eingerichtet, um die nachdrängenden Kohorten halbwegs erwartungsgemäß versorgen zu können. Daher gibt es in der griechischen Verwaltung heute viel zu viele Leitungspositionen. Laut OECD haben über 20% der Abteilungen außer dem Leiter keine Mitarbeitenden.

Vor allem Kompetenzüberschneidungen und unklare Zuständigkeiten sind Probleme des öffentlichen Dienstes. Deshalb herrschen in der Verwaltung ständig Ressort-, Kompetenz- und Zuständigkeitskonflikte, die hervorragend dazu taugen, Verantwortlichkeiten zu verschleiern – ein Alptraum für Bürger und Wirtschaft.

Um dies aufzubrechen, muss der Zugriff der Parteien auf den öffentlichen Sektor begrenzt werden. Noch ist nicht erkennbar, ob ND und PASOK, deren Machtbasis direkt davon berührt würde, dazu willens und fähig sind. Es ist kein gutes Zeichen, dass die Regierung die beschlossene Entlassung von 150 000 Staatsbediensteten bis Ende 2015 kurzzeitig wieder in Frage stellte.

Reformwillige politische Kräfte können jedoch unterstützt werden, indem Ein- und Aufstiegsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor an Leistungskriterien geknüpft werden. Vorzeitige Abfindungen und Neueinstellungen können die Qualität der Verwaltung verbessern, auch wenn dafür Mehrausgaben in der von der Troika überwachten Budgetplanung entstünden.

Wirtschaftlicher Umbau

Professionalisierung und Entpolitisierung des öffentlichen Sektors hängen unmittelbar mit dem Erfolg des wirtschaftlichen Umbaus zusammen, denn Überbürokratisierung und geringe Verwaltungseffektivität

tät behindern ökonomische Initiativen (siehe SWP-Aktuell 15/2012). Dabei liegt die Öffnung der griechischen Wirtschaft im Interesse der Allgemeinheit. Diese leidet unter überhöhten Preisen, für die Berufs- und Marktkartelle (etwa im Transportsektor) verantwortlich sind. Für den Umbau sollten die Stärken der griechischen Sozioökonomie gezielt gefördert werden: Kleinteiligkeit, familiäre Verwurzelung und »Erdverbundenheit« sind gute Voraussetzungen für die Produktion hochwertiger Konsumgüter, die international ihren Markt finden. Investitionen in die Veredelung griechischer Agrarprodukte (Wein, Olivenöl) vor Ort statt ihres Exports als Rohstoff sind ein Beispiel für diesen Ansatz.

Sozialpolitisch ist diese Herangehensweise ebenfalls relevant: Wenn die griechische Transformation Entflechtung und ökonomische Öffnung verbindet, bieten sich den in ihrer Karriereplanung traditionell auf den Staatssektor ausgerichteten Mittelschichten neue Beschäftigungschancen. Selbst wenn die Kürzungen wie vorgeschlagen selektiver als geplant erfolgen und es punktuell zu qualifizierten Neueinstellungen kommt, wird es insgesamt weniger Staatsjobs geben. Um die gut ausgebildeten Mittelschichten in Griechenland zu halten, müssen berufliche Alternativen entstehen. Der griechische Privatsektor könnte diese bieten, sofern es gelingt, die Produktivitätsreserven zu mobilisieren.

Das politische System würde derweil von der Erwartungsentlastung profitieren, die durch eine dynamischere Wirtschaftsentwicklung in Gang gesetzt wird. Dies würde den Weg zu dessen Erneuerung spürbar vereinfachen.

Politische Erneuerung

Von außen kann die Erneuerung der politischen Klasse etwa durch die Finanzierung der Arbeit politischer Stiftungen und NGOs unterstützt werden, die den innergriechischen politischen Diskurs und den politischen Nachwuchs fördern. Zudem sollte der Dialog mit reformorientierten Partnern in

der im Umbruch befindlichen Parteienlandschaft gesucht werden – testweise auch mit Syriza, trotz ihrer gerade in Deutschland mit großer Skepsis betrachteten Positionen. Sie stellt eine reale Machtalternative dar und kann die Entflechtung von Parteien und Staatssektor glaubwürdiger vorantreiben.

Eine andere Möglichkeit besteht in der Förderung kommunaler Partnerschaften, die Beispiele für eine gelungene Transformation vermitteln können, etwa zwischen polnischen oder tschechischen und griechischen Kommunen. Die mittel- und osteuropäischen Staaten mussten in den 1990er Jahren einen parteipolitisch monopolisierten öffentlichen Sektor entpolitisieren und professionalisieren. Polen und Tschechien waren dabei erfolgreich, auch mit der Hilfe von SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), einer gemeinsam von Europäischer Kommission und OECD getragenen Initiative. Inzwischen haben sie deutlich handlungsfähigere Verwaltungen sowie eine dynamischere Wirtschaft als Griechenland. Dieser Prozess könnte als Vorbild dienen.

Die politische Erneuerung ist zudem Voraussetzung für die Mobilisierung des beträchtlichen griechischen Auslandskapitals, das im Land selbst vielleicht konsumiert, aber kaum investiert wird. Sie wäre ein Test dafür, wie ernst es die griechischen Eliten mit Investitionen in die Entwicklung des eigenen Landes meinen. Im Erfolgsfall würde die Erneuerung das Einwerben zusätzlichen privaten Kapitals erleichtern. Ohne den Aufbau neuen Vertrauens in das politische System und die Verbesserung der Qualität des öffentlichen Sektors wird dies jedoch nicht gelingen. Im Kern ist diese Erneuerung ein innergriechischer Prozess, der aber von außen unterstützt werden kann, beispielsweise durch ein Ende der Austrittsdiskussion. Denn diese nährt nicht nur Zweifel an der Reformfähigkeit des Landes, sondern gestattet es den reformaversen griechischen Parteien, ihre Haltung zu verschleiern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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