

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies

Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Panos Kazakos

Stabilisierung ohne Reform

Konvergenz und Pfadabhängigkeit
im Griechenland der 90er Jahre

Discussion Paper

C 66
2000

Prof. Dr. Panos Kazakos, Jahrgang 1941, ist Direktor des Postgraduiertenprogramms Europäische Studien und Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Kapodistrias-Nationaluniversität Athen, wo er nach dem Studium der Politik- und Wirtschaftswissenschaften in Athen und Kiel seit 1977 auch lehrt. Von 1981 bis 1988 hat er außerdem als Experte im Rang eines Botschaftsrates am griechischen Außenministerium gewirkt. Zwischen 1991 und 1993 war er Forschungsdirektor des Griechischen Zentrums für Europäische Studien. Seine Forschungsgebiete umfassen die Entwicklungstendenzen in der EU, die Beziehungen Griechenlands zur EU und die Auswirkungen der europäischen Integration auf den Nationalstaat. Zu diesen Themen hat er eine Vielzahl von Arbeiten in griechischer, deutscher und englischer Sprache veröffentlicht. Für seine Studie „Institutionelle Reformen in der EU“ erhielt er 1996 den Europa-Preis der Athener Akademie.

Publikationsauswahl: Greece and EC Membership Evaluated, London: Pinter 1994, (Mitherausgeber), Griechische und deutsche Europapolitik im Vergleich, in: Trapp, Erich (Hrsg.), 3000 Jahre griechische Kultur, St. Augustin: Gardez Verlag 1997, S. 221-253.

Panos Kazakos

Stabilisierung ohne Reform

Konvergenz und Pfadabhängigkeit im Griechenland der 90er Jahre

Der Europäische Rat hat Anfang Mai 1998 vertragsgemäß festgestellt, daß eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der einheitlichen Währung erfüllt. Obwohl nicht alle Mitgliedsstaaten in die dritte Phase eintreten konnten oder wollten, sprach die Kommission von einem „kollektiven Erfolg“. Alle Mitgliedsstaaten, Griechenland miteingeschlossen, so die Kommission, haben mit Hilfe der im Maastricht-Vertrag geschaffenen Instrumente Konvergenzanstrengungen unternommen, „die sich heute in Form erneuten Wirtschaftswachstums auszahlen“¹.

Diese Gesamtwertung der europäischen Entwicklung nach Maastricht muß jedoch differenziert werden. Zweifellos haben die Mitgliedsstaaten eine bemerkenswerte nominelle Annäherung in Form von niedrigen Inflationsraten, Staatsdefiziten, Schulden (als % BSP) und Zinsen erreicht und dafür den Rahmen der institutionalisierten wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU genutzt; sie weisen aber erhebliche Unterschiede bezüglich des Supply-Side-Fundaments dieser nominellen Entwicklung auf.

Generell stellt die Konvergenz (bei einer nicht bloß formellen Interpretation des Maastricht-Vertrages) einen Vorgang dar, der durch zwei Maßnahmenkategorien herbeigeführt werden kann - die kurzfristigen Stabilisie-

1 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Euro 1999. Bericht über den Konvergenzstand mit Empfehlung für den Übergang zur dritten Stufe der WWU, Brüssel 25.3.1998, S. 8.

rungsmaßnahmen und die langfristigen strukturellen und institutionellen Anpassungen. Dabei hat jede Kategorie ihre spezifischen Ziele und Mittel: Die Stabilisierungsmaßnahmen zielen darauf ab, mehr oder weniger gravierende makroökonomische Ungleichgewichte zu korrigieren, die sich in hohen und persistenten Inflationsraten, hohen Staatsdefiziten und Defiziten der laufenden Bilanz widerspiegeln. Die Strukturanpassungen steuern hingegen darauf hin, die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft zu verbessern. Ihr Hauptinstrument sind institutionelle Erneuerungen, die die Funktionsweise des ökonomischen Systems verändern². Sie betreffen in erster Linie das Gleichgewicht zwischen Staat und Markt. Sie begrenzen institutionalisierte Spielräume und die Fähigkeit des Staates, in die Wirtschaftsabläufe einzugreifen, Einkommen umzuverteilen und produktive Prozesse politischen Erwägungen zu unterwerfen.

Gemäß ihrer Reformleistung ließen sich nun die EU-Mitgliedsstaaten anschaulich in drei Gruppen einteilen: die Stabilisierer ohne Reform, die Stabilisierer mit Reform und, dazwischen, die Stabilisierer mit unklarer Reformbilanz. Die effektiv abweichenden Reformleistungen bei ähnlichen Stabilitätserfolgen verweisen darauf, daß zumindest manche Regierungen mit relativ größeren Schwierigkeiten an der Reformfront konfrontiert sind. Die Einteilung deckt sich nicht mit dem berüchtigten Nord-Süd-Gefälle.

Mein Argument läßt sich nun wie folgt zusammenfassen: Die griechische Konvergenzpolitik hat zwar beachtliche Stabilisierungserfolge gezeitigt, die man nicht unterschätzen sollte, sie hat aber nur sporadische und begrenzte Reformen vorgenommen. Die Zusammensetzung des stabilitätspolitischen Pakets (*policy mix*) wurde eher als Ersatz für Reformen denn als ihr Rahmen konzipiert.

Dieses charakteristische Merkmal der Konvergenzpolitik in Griechenland (und in manchen anderen Mitgliedsstaaten) läßt sich nicht ohne den Hinweis auf interne politische Faktoren erklären. Wie einmal Otto Hinze sinngemäß schrieb, befindet sich der moderne Staat unausweichlich an dem

2 Siehe u.a. Diane Ethier, *Economic Adjustment in New Democracies. Lessons from Southern Europe*, London: Macmillan 1997, S. 52 ff.

Kreuzungspunkt zwischen internen Kräften und internationalen Beziehungen, zwischen denen er aus Gründen des Überlebens und des nationalen Vorteils manövrieren muß³. Es ist schwer vorauszusehen, ob die „externen Imperative“ oder die internen Gegebenheiten den Ausschlag geben. So verlaufen die nationalen Prozesse der Anpassung und der Transformation tatsächlich unterschiedlich.

Die griechische, noch keineswegs abgeschlossene Erfahrung kann als Testfall für rivalisierende Erklärungsschemata genutzt werden. Auf der einen Seite stehen Hypothesen, die von der Theorie der kollektiven Aktion abgeleitet werden. Sie verweisen auf die wichtige Rolle, die interne politische Strukturen und insbesondere gewachsene Netzwerke von organisierten Interessen in den europäischen Gesellschaften (und in Griechenland) spielen. In Zeiten der Unsicherheit, die auch Zeiten des Übergangs zu neuen „Paradigmata“ der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind, pflegen sie besonders stark, den Status quo verteidigend, hervorzutreten. Unter Umständen können sie Zusammensetzung (*policy mix*), Sequenz und Proportionierung der wirtschafts- und strukturpolitischen Maßnahmen entscheidend beeinflussen oder diese gar blockieren. Auf der anderen Seite jedoch verweist eine Reihe von Untersuchungen auf ebenfalls politische Faktoren wie etwa Führung und technisches Know-how, die zur Aufhebung der Blockierung führen können.

Die nun folgenden Ausführungen sind wie folgt gegliedert: Im ersten Abschnitt werden die makroökonomischen Ergebnisse der Konvergenzpolitik 1993-1998 beschrieben und im zweiten die Quellen von Unsicherheiten und Risiken untersucht, die die gegenwärtige Situation auszeichnen. Griechenland unternahm eine Stabilisierungspolitik ohne einschneidende Reformen. Wir argumentieren, daß sich der erzielte makroökonomische Fortschritt als „nicht dauerhaft“ erweisen könnte. Die bereits angedeuteten Gründe hierfür erläutern wir näher im dritten Abschnitt.

3 Zitiert nach Theda Skocpol, *Bringing the State back in: Strategies of Analysis in Current Research*, in: Evans, P.B./Rueschmeyer, D./ Skocpol, Th. (Hrsg.), *Bringing the State back in*, Cambridge: Cambridge University Press 1985, S. 3-37, bes. 7.

1. Die makroökonomischen Leistungen

1.1 Politik

Die griechischen Regierungen haben seit Maastricht grundsätzlich akzeptiert, daß das Land, trotz seiner ungünstigen Ausgangslage zu Beginn der 90er Jahre und einiger Fragen bezüglich der Auswirkungen der Teilnahme an einer Währungsunion, sobald wie möglich an der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teilnehmen sollte⁴. Insbesondere nach der dramatischen Neuorientierung der Sozialisten im Jahr 1993 gibt es darüber einen breiten Konsens unter den führenden politischen und ökonomischen Eliten. Die wirtschaftlichen Vorteile des Eintritts werden zwar nicht übersehen, dennoch scheinen primär politische Gründe entscheidend zu sein. Die Motivationen der Regierung lassen sich in der Tat auf ein Wort reduzieren: Sicherheit. Die griechischen Führungseliten gehen davon aus, daß der Währungsunion politische Integrationsschübe folgen werden, von denen das Land ausgeschlossen bleiben könnte. Außerdem könnte die Nicht-Teilnahme an der Währungsunion die Verhandlungsfähigkeit im EU-System schwächen und falsche Signale an dritte Länder senden, was höhere Verteidigungsausgaben verursachen würde, als es der Fall wäre, wenn Griechenland im Kern Europas bliebe.

Die Konvergenzpolitik, die bereits 1993/4 noch unter der Ministerpräsidentenschaft von Andreas Papandreou im Rahmen eines neuen Konvergenzplanes 1994-1999 eingeleitet wurde, stützte sich auffallend auf Stabilitätsmaßnahmen. Vorangegangen waren die lange „populistische Dekade“ (Richard Clogg) der 80er Jahre, die hohe Inflationsraten, Haushaltsdefizite und

4 Zu den Bedenken der Kohäsionsländer während der Verhandlungen in Maastricht siehe Reiner Hellmann, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion aus der Sicht der Partnerländer, in: Caesar, R./ Scharrer, H.-E. (Hrsg), Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?, Bonn: Europa Union Verlag 1994, S. 194-216. Insbesondere die damalige Opposition (PASOK) befürchtete, daß die Konvergenzkriterien den schwächer entwickelten Ländern die Möglichkeit nimmt, über wirtschaftspolitische Autonomie das Wachstum zu beschleunigen. Siehe auch Panos Kazakos, Die neue EG-Agenda und die griechische Europa-Politik, in: Europa-Archiv, Nr. 46 (1991) 7, S. 215-224.

Stabilisierung ohne Reform

Schulden brachten, und die glücklosen, unter labilen politischen Bedingungen gemachten Anläufe zu Beginn der 90er Jahre. Auf der stabilitätspolitischen Seite der neuen Politik ließen sich im Überblick folgende Kernelemente ausmachen: Aufwertung der Drachme (Politik der „harten Drachme“), Erhöhung des Steueraufkommens (auch als % BSP) und Verminderung der Zinssätze.

Die in der Zeit zwischen 1994-1995 getroffenen ersten stabilitätspolitischen Maßnahmen wurden nach Übernahme der Regierung durch Kostas Simitis 1996 verstärkt.

Die Regierungen bekämpften zunächst die hohe Inflation direkt mit einer Vielzahl von Instrumenten. Insbesondere verkündeten sie jedes Jahr explizite Inflationsziele, um den Inflationserwartungen entgegenzutreten, und versuchten, die Unternehmer durch direkte Gespräche zu mehr „Preisdisziplin“ zu bewegen. Diese Praxis wurde durch die effektive reale Aufwertung der Drachme flankiert. Die Politik der Aufwertung belastete die Konkurrenzfähigkeit der produktiven Wirtschaft, die infolge des fortschreitenden EU-Binnenmarktprogramms ohnehin zunehmendem Wettbewerbsdruck ausgesetzt war. Eine Alternative wäre gewesen, die Staatsausgaben schnell zu reduzieren.

Die Haushaltspolitik hat dennoch mit bemerkenswertem Erfolg die Defizite reduziert. Sie erreichte dies erstens über eine starke Erhöhung der Steuereinnahmen, u.a. durch Reorganisation der Finanzämter und Bekämpfung der Steuerhinterziehung, und zweitens über eine auf Verminderung der Zinssätze ausgerichtete monetäre Politik, welche die Ausgaben für den Schuldendienst nach unten drückte. Erst 1998, als die künstliche Verminderung der Zinssätze nicht mehr mit den Erwartungen der Märkte in Einklang gebracht werden konnte, hat sich die Regierung in Ansätzen auch der Ausgabenseite des staatlichen Haushalts (Subventionen, Löhne und Gehälter im Öffentlichen Sektor) zugewandt. Die Stabilitätspolitik wurde noch bis Mitte 1998 von den äußeren ökonomischen Bedingungen begünstigt⁵.

5 OECD, Greece. Economic Survey 1997, Paris, Juni 1997.

1.2 Ergebnisse

Die quantitativen Ergebnisse sind in Tabelle 1 im Anhang zusammengefaßt⁶. Der enorme Fortschritt bei der Reduzierung der anfangs erheblichen Haushaltsdefizite ist unmittelbar ersichtlich. Griechenland hat das Öffentliche Defizit von fast 10% des BIP (1994) auf 4% (1997) zurückgeführt, womit es in greifbare Nähe der Maastricht-Ziele gelangte; die hohe und tendenziell stark steigende Schuldenquote wurde stabilisiert und 1997 erstmals reduziert. Der Haushalt weist seit 1996 einen vergleichsweise hohen primären Überschuß auf.

Die Inflation (gemessen am Konsumentenpreis-Index) ging von 10,9% (1994) auf 5,0% (1998) zurück (auf Jahresbasis) und hat sich dem in den anderen Mitgliedsstaaten erreichten Niveau angenähert.

Last but not least, hat sich in den letzten drei Jahren auch das Wachstum beschleunigt und liegt nun über dem EU-Durchschnitt, was auf eine reale und nicht bloß nominelle Konvergenz hindeutet. Es erreichte 1997 3,5%, und man erwartet eine nur leichte Verlangsamung für die Jahre 1998 und 1999. Das wiederbelebte Wachstum kann vielfach den Konvergenz-Prozeß erleichtern - es kann das Steueraufkommen erhöhen, den Druck auf die Staatsausgaben vermindern und, quasi automatisch, die Schuldenquote senken.

Zu diesem Wachstum im Zeichen einer stringenten Austeritätspolitik haben diverse Faktoren beigetragen, wie etwa der Rückgang der Zinssätze, der die Finanzierungskosten der Unternehmer senkte, die durch die Kapitalmarktliberalisierung erweiterten Möglichkeiten zur Kreditaufnahme im Ausland,

6 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Euro 1999. Bericht über den Konvergenzstand mit Empfehlung für den Übergang zur dritten Stufe der WWU, Brüssel, 25.3.1998; derselbe, Report on Convergence in the European Union in 1996, Brüssel, 6.11. 1996, COM (96) 560 final; K.B. Gaynor./E. Karakitsos, Economic Convergence in a Multispeed Europe, London: Macmillan 1997; IMF, IMF concludes Article IV Consultation with Greece. Public Information Notice (PIN) Nr. 98/56, Washington, August 10,1998. Theodor Schönebeck, Griechenland: Nachzügler, in: EWU-Monitor, Deutsche Bank Research, Nr. 18, 4.9.1996.

die rückläufige Entwicklung der Rohstoffpreise, deren Wirkung die Drachmen-Aufwertung steigerte, und die EU-Strukturbeihilfen.

Die Netto-Transferzahlungen an Griechenland und insbesondere die Strukturpolitik der Union stellen denn auch heute wahrscheinlich den wichtigsten Wachstumsmotor dar (vgl. Tabelle 2 im Anhang), wenngleich die Mittelverwendung mit einigen Fragezeichen zu versehen ist. Heute werden über 70% der öffentlichen Investitionen von den EU-Strukturfonds mitfinanziert. Die Strukturhilfe vermindert nicht nur die Finanzierungskosten großer Infrastrukturprojekte, sondern macht ihre Realisierung in einer schwierigen Periode fiskalischer Restriktionen überhaupt erst möglich. Der massive Zustrom von EU-Mitteln nährt auch den Optimismus im privaten Sektor. Die EU-Strukturpolitik und die Olympischen Spiele im Jahre 2004, die für griechische Verhältnisse große Investitionen erfordern, wirken sozusagen auf der Angebotsseite positiv.

In der Retrospektive erscheint der erzielte Fortschritt beachtenswert, besonders wenn man diese Entwicklung vergleicht mit den fiskalischen Exzessen der 80er Jahre und mit der Ohnmacht der liberal-konservativen Regierung zu Beginn dieses Jahrzehntes.

1.3 Der offizielle Fahrplan zur WWU und die März-Krise

Auf der Basis des bisher Erreichten legte Wirtschaftsminister Jannos Papantoniou im Oktober 1997 den offiziellen Plan für die nächsten Jahre vor⁷. Er sah den Beitritt Griechenlands zur Euro-Zone im Jahre 2001 vor. Er erklärte auch, daß dieses Ziel nicht zu erreichen sei, wenn die makroökonomische Politik nicht von Reformen in einer weiten Bandbreite von Bereichen begleitet werde. Gleichzeitig versicherte er allerdings, daß eine ganze Reihe von Reformen, die die bestehenden Privilegien und Disfunktionalitäten beseitigen würden (Sozialversicherungsreform, Privatisierungen usw.), nicht vor dem voraussichtlichen Wahljahr 2000 in Angriff genommen würden.

7 Seitdem wird er immer wieder bestätigt, zuletzt im Oktober 1998.

Die beschriebene Konvergenzpolitik geriet unter Druck gegen Ende 1997, als der Wechselkurs wiederholt gestört wurde. Dazu trug natürlich die asiatische Krise das ihrige bei - eine Warnung, daß sich die Konvergenz auch in Zeiten von Turbulenzen bewähren muß. Von dieser externen Störung abgesehen, stiegen auch die Zweifel der Märkte an der Dauerhaftigkeit der eingeschlagenen Wechselkurspolitik, die zu Verlusten in der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft führte. Die Märkte schienen eine Korrektur zu verlangen, die auch die Stabilität des Wechselkurses für die kommenden Jahre bis zum angestrebten Beitritt zur WU gewährleisten könnte.

Die Regierung versuchte zuerst dem Druck zu widerstehen, gab aber im März 1998 auf. Sie kündigte die Abwertung der Drachme um 12,3% gegenüber dem ECU an. Um das Vertrauen in die Drachme und ihre Politik zu stärken, brachte die Regierung die Drachme in das EWS (II), damit die Basis für die Einhaltung eines weiteren Konvergenzkriteriums - nämlich der spannungsfreien zweijährigen Teilnahme am EWS - vor der Konvergenzprüfung gelegt wurde, und kündigte beschleunigte Strukturanpassungen an.

Mit der Abwertung änderte sich die Situation dramatisch. Die Regierung stand nun vor der komplizierten Aufgabe, einerseits die Folgen der Abwertung (Inflationsschub, zusätzliche Staatsausgaben für den Schuldendienst, zusätzliche Kosten für die Unternehmen, die Kredite im Ausland aufgenommen hatten) unter Kontrolle zu halten und andererseits die immer wieder hinausgeschobenen Strukturreformen zu beschleunigen oder erst in Angriff zu nehmen. Auf jeden Fall mußte sie das Konvergenzprogramm an die neue Situation anpassen.

Das nun revidierte Konvergenzprogramm (vgl. Tabelle 3 im Anhang) sieht einen weiteren Rückgang der Inflationsrate von 5,3% auf unter 3% (1999) vor. Damit würde die Inflation unter den Referenzwert für die Erfüllung des Preiskriteriums fallen. Die Abwertung der Drachme hatte zwar zu einem Preisschub geführt, der die Inflationsrate kurzfristig wieder gegen 6% steigen ließ; dennoch haben Kapitalzuflüsse die Drachme über ihren EWS-Leitkurs gebracht und die Abwertung teilweise wieder aufgehoben. Dies und die erwartete Entwicklung der Rohstoffpreise können dazu beitragen,

daß das Preiskriterium erfüllt wird. Die Teuerung fiel nach vorliegenden Angaben Ende 1998 auf knapp unter 4% und soll bis Ende 1999 bei 2,5% im Jahresdurchschnitt anlangen, was offiziell als Voraussetzung für die Euro-Teilnahme gilt.

Allerdings ist diese Preisstabilisierung zum Teil „administriert“, d.h. durch eine Senkung der Mehrwertsteuersätze bei Treib- und Brennstoff sowie bei Motorfahrzeugen und durch informelle Preisabkommen mit Industrie und Handel herbeigeführt.

Das Defizitziel des neuen Konvergenzprogramms für das Jahr 1999 ist 2,1% des BIP. Schließlich soll die Schuldenquote weiter leicht absinken, womit ein weiteres Kriterium erfüllt würde. Zur Zeit wird auch dieses Ziel durch geschickte Finanztransaktionen angepeilt⁸, welche die Belastungen aus anderen Quellen, etwa aus der Übernahme der Schulden der genossenschaftlichen Agrarindustrien und der Streichung von Bauernschulden, wettmachen.

Nach vorherrschender Meinung sind die Ziele zu ehrgeizig. Die meisten Experten halten den Konvergenzplan für zu optimistisch. Realistischer erscheint es, den Beitritt zusammen mit anderen Ländern in einer eventuellen „zweiten Welle“ 2002-03 anzustreben, d.h. den Konvergenzweg zu strecken⁹.

2. Unsicherheiten über die Zukunft der (nominellen) Konvergenz

Aus der bisherigen Darlegung lassen sie ohne weiteres Unsicherheiten oder Risiken hinsichtlich der künftigen Entwicklungen ablesen. Diese ergeben sich vor allem aus der Mischung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen (*policy mix*) und dem Ausbleiben wichtiger Reformen.

8 Siehe Bericht der Neuen Zürcher Zeitung vom 26. Januar 1998.

9 IMF, 1998, a.a.o. und Schönebeck, Griechenland, a.a.o.

Eine weitere Quelle, die wir hier nicht näher zu erläutern brauchen, stellt die drückende Last der Gesamtschuld dar, die unter Umständen stärker „beißen“ könnte als die Defizitbegrenzungen von Maastricht.

2.1 *Policy Mix*

Der bisherige *policy mix* hat die Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft teilweise geschwächt, wie sich in der Entwicklung der Handelsbilanz und der laufenden Bilanz zeigt (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Wie oben erwähnt, stützte sich die Wirtschaftspolitik in großem Umfang auf die reale Aufwertung der Drachme, die während der Periode 1988-1996 nach Berechnungen der Europäischen Kommission ca. 27% betrug und somit die größte kontinuierliche Aufwertung im Vergleich zu allen anderen Staaten der EU war¹⁰. Dies brachte viele Unternehmen und ganze Industriezweige in Schwierigkeiten und erzwang weitere staatliche Interventionen. Die Regierung übernahm eine „Feuerwehr-Funktion“: Sie erließ ganzen Unternehmensgruppen ohne Auflagen struktureller Natur ihre Schulden, anderen verhalf sie über wenig transparente Prozeduren zum privilegierten Zugang zu Staatsaufträgen („programmatische Vereinbarungen“); sie setzte Beihilfen für krisengeschüttelte Unternehmen fort und hielt Monopole aufrecht. Alte Ineffizienzen blieben so bestehen.

Diese Entwicklung häufte Probleme für die Zukunft an. Durch den Verlust an Wettbewerbsfähigkeit könnte sich Griechenland in der WWU unter für seine Produktionsbasis nachteiligen Bedingungen wiederfinden. Eine überbewertete Drachme würde die Dynamik der griechischen Wirtschaft in der Währungsunion stark beeinträchtigen. Sie würde, wie uns die Integration Ostdeutschlands in die Bundesrepublik lehrt, einen rezessionistischen Druck auf die Wirtschaft ausüben, steigende Arbeitslosigkeit bewirken und die Nominallöhne nach unten drücken.

Das Bestehen auf dem einmal eingeschlagenen Weg der „harten Drachme“ stand denn auch in direktem Gegensatz zur Praxis anderer Länder der EU,

10 Commission of the EU, Report on Convergence in the European Union in 1996, Brüssel, 6.11. 1996, COM (96) 560 final.

die ähnliche Probleme mit deutlich größerer Flexibilität, Abwertungen eingeschlossen, gehandhabt haben (Spanien, Italien, aber auch Deutschland). Die Probleme mit der „harten Drachme“ wurden nur teilweise mit der, wie sich herausstellte, vorläufigen Abwertung vom März 1998 „gelöst“ .

Ein weiteres Merkmal des angewandten *policy mix* war die „Vernachlässigung“ der Ausgabenseite. Mit Ausnahme der Zinsausgaben wurde diese Seite des Haushalts, insbesondere die Ausgaben für Löhne und Gehälter und die Transferzahlungen, lange Zeit kaum der Stabilitätsdisziplin unterworfen. Bis 1997 stießen stabilitätskonforme lohn- und gehaltspolitische Anläufe im öffentlichen Sektor auf den erfolgreichen Widerstand der Gewerkschaften. Es entstanden neue Ungleichheiten, die langfristig die Akzeptanz der gesamten Konvergenzpolitik schwächen könnten. Mit anderen Worten: der öffentliche Sektor wurde mitten in einer Austeritätsphase privilegiert behandelt. Ebenso undurchsetzbar erwies sich die immer wieder angekündigte Reduktion der Zahl der öffentlichen Beschäftigten. Das Dilemma, die Hauptlast der Stabilität der Produktion oder dem Staat aufzubürden, wurde zugunsten des Staates gelöst.

2.2 Reformverzögerung

Ein vollständiges Bild der Entwicklungen an der entscheidenden Reformfront kann hier unmöglich erstellt werden. Zweifellos ist einiges im Zuge der Europäisierung der griechischen Politik in Bewegung gebracht worden. Infolge des Binnenmarktprogramms ist die schrittweise Liberalisierung des finanziellen Sektors seit 1988 erfolgt. Die Kontrollen über die Allokation von Krediten seitens der kommerziellen Banken sind abgeschafft worden, die Zinssätze wurden dem Markt überlassen, die Kontrollen des Kapitalverkehrs wurden beseitigt, das Niederlassungsrecht für Finanzinstitute wurde revidiert. Weitere Anpassungen, die eng mit dem fiskalpolitischen Konsensus verbunden sind, brachte Maastricht. So wurden gesetzlich (nach Titel VI des EU-Vertrages) sowohl die Finanzierung des Staates durch die Zentralbank als auch sein privilegierter Zugang zu Kreditmitteln bei privaten und öffentlichen Banken verboten. Darüber hinaus ist die formale Unabhängigkeit der griechischen Zentralbank (ZB) hergestellt worden. Per Gesetz, das im Dezember 1997 in Kraft trat, wurden die relevanten griechi-

schen Vorschriften mit dem EG-Vertrag und der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) in Einklang gebracht.

Weitere Anpassungen struktureller Natur ergaben sich aus der Logik der neuen Situation in Europa. Zu diesen gehören die Umwandlung von öffentlichen Unternehmen und anderen öffentlichen Organisationen in Aktiengesellschaften, allerdings im staatlichen Besitz, die graduelle Erhöhung der privaten Anteile am gesamten Aktienpaket der Unternehmen usw.

Trotz dieser Fortschritte wurden viele Reformen immer wieder aufgeschoben (z.B. Rentenreform), nur zögernd vorgenommen (z.B. Privatisierungen) und sind oft unklar ausgefallen (z.B. Arbeitsmarktregime). Die Gesamtleistung war mäßig und hinkt hinter den erkennbaren Anforderungen der neuen ökonomischen Umwelt hinterher. „Das ökonomische System“, so das Institut für Wirtschafts- und Industrieforschung (IOBE) in Athen, „leidet weiterhin an einem undurchschaubaren und schwerfälligen staatlichen Interventionismus“¹¹. Die intensive Staatsintervention vermindert die Fähigkeit der Wirtschaft, sich an externe Störungen anzupassen, mit dem Ergebnis, daß die Konvergenz nur als „Schönwetterunternehmen“ segelt.

Auch die OECD stellt einen enormen Nachholbedarf im Hinblick auf den offiziellen Zeitplan fest. Nach ihren Berechnungen auf der Basis des Interlink-Modells könnten radikale Reformen in nur acht Sektoren (Elektrizität, Telekommunikationen, Erdöl, Lufttransport, Stadtverkehr, Eisenbahnen, Wasserversorgung und Post) eine Erhöhung des BIP um 10% bewirken, die Beschäftigung ausweiten und gleichzeitig die Inflation um einen Prozentpunkt drücken¹².

2.3 *Privatisierungen*

Der generelle Trend in den 90er Jahren war eindeutig. Seit 1990 steigen fast kontinuierlich die Einnahmen der Regierungen aus den Privatisierungsprogrammen in der EU und der Welt. Nach Angaben der OECD hat

11 IOBE, 1998.

12 OECD, Greece. Economic Survey 1998, Paris 1998.

sich Griechenland erst nach 1996 dem Trend angeschlossen¹³. Die Operationen beinhalten den Teilverkauf von Aktienpaketen der öffentlichen Gesellschaft für Telekommunikation (OTE) und 23% der Hellenic Petroleum sowie den Wiederverkauf der *Hellenic Shipyards*, die 1992 privatisiert und 1995 erneut verstaatlicht wurde.

Das Privatisierungsprogramm ist mit schweren Mängeln behaftet: Erstens sind die Prozeduren in der Regel nicht transparent, was das verbreitete Mißtrauen gegenüber solchen hochpolitischen Maßnahmen nährt und die Privatisierungskosten erheblich erhöhen kann¹⁴; zweitens aber heben die bevorzugten Methoden („Teilprivatisierungen“) die Staats- und Parteikontrolle über die Unternehmen häufig nicht auf, mit dem Ergebnis, daß die langfristigen Vorteile ausbleiben. Noch gilt das programmatische Versprechen der Regierung, in den *Public Utilities* Mehrheitsaktionär mit einem Aktienanteil von mindestens 51% zu bleiben.

Andere Maßnahmen heben die Vorteile von zögernden Flexibilisierungsschritten auf und decken auch die politischen Grenzen der Reformpolitik auf. Beispielsweise hatte die Regierung beschlossen, eine Reihe von öffentlichen Unternehmen und Organisationen in Aktiengesellschaften des privaten Rechts umzuwandeln. Dies hätte natürlich weitreichende (und gewollte) Folgen für den arbeitsrechtlichen Status der Arbeitnehmer, wie das oberste Verwaltungsgericht aus gegebenem Anlaß bestätigte. Unter dem Druck der ihr nahestehenden Gewerkschaften kündigte die Regierung in der Folge an, daß sie per Gesetz den arbeitsrechtlichen Status für die Zeit nach der Umwandlung der Unternehmen in Aktiengesellschaften einfrieren werde¹⁵.

Mit dieser Politik werden die Privatisierungen zu einem Instrument der Geldbeschaffung für den Haushalt umgewandelt. Ihre langfristige Wirkung und möglichen Vorteile für die Wirtschaft bleiben dagegen marginal. So hat zwar die Teilprivatisierung der griechischen Telekommunikationsge-

13 OECD, *Financial Market Trends*, Nr. 70, Paris (Juni 1998).

14 *Ibid.*, S. 160.

15 *Exousia*, 6.11.1998

sellschaft dem Haushalt einige außerordentliche Einnahmen gebracht, aber die Verfilzung von Staat, Partei und Unternehmen nicht aufgehoben, wie die wiederkehrenden innerparteilichen Konflikte um die Kontrolle des Unternehmens beweisen. Solche Maßnahmen machen die Wirtschaft insgesamt nicht flexibler und erweisen sich unter dem Gesichtspunkt der Effizienz als fehlerhaft. Mehr noch, viele Privatisierungsanläufe in kritischen Bereichen bleiben in den Anfängen stecken, wie der Konflikt um die Privatisierung der nationalen Fluggesellschaft Olympic Airlines (OA) im April 1998 exemplarisch zeigt. Der Versuch, die OA zu privatisieren, wurde gestartet, nachdem ein kostspieliger Sanierungsplan aus dem Jahre 1996, der bereits ca. 600 Mrd. Drachmen verschlungen hatte, endgültig gescheitert war. Der daraufhin ausgebrochene Streik endete vorläufig mit der „Einfrierung“ der Privatisierung. Seitdem befindet sich die Regierung in einem permanenten Verhandlungszustand mit den dortigen Gewerkschaften und die Gesellschaft im Verlust- und Schuldenstrudel.

Die Mängel und der begrenzte Umfang der Privatisierungen lassen sich aus dem Zwang erklären, Anpassungs- und Reformschritte innerhalb der Grenzen vorzunehmen, die die starken, mit der Partei verwachsenen organisierten Interessengruppen setzen.

Von den Mängeln der Privatisierungen abgesehen, scheint der Staat mit Neugründungen von allen möglichen Organisationen, „Instituten“ und sonstigen „Trägern“ sogar noch zu expandieren, immer tiefer in Wirtschaft und Gesellschaft einzudringen und die Verfilzung von Staat und Partei auszuweiten. Diese Entwicklung hatte unweigerlich Folgen für den Arbeitsmarkt, denn sie sendete falsche Signale aus, was die Möglichkeiten anbetrifft, einen sicheren Dauerjob im Staatssektor zu bekommen.

2.3 Arbeitsbeziehungen

Im Zuge der monetären Integration kommen den Arbeitsmärkten zusätzliche Aufgaben zu. Die WWU bestimmt weitgehend Ausmaß und Dringlichkeit der Reformen auf diesem Gebiet. Nach gängiger Auffassung müssen die europäischen Wirtschaften im Rahmen der WWU eine hohe Flexibilität aufweisen. Diese soll ihnen erstens erlauben, laufende Verlagerungen und

andere Anpassungen der Produktion ohne dauerhafte Arbeitslosigkeit zu verkraften und, zweitens, eventuell von außen kommende Störungen (externe Schocks) aufzufangen. In der WWU werden die Regierungen weder ihre Währungspolitik (Höhe der Zinsen) noch ihre Wechselkurs- und Haushaltspolitik kontrollieren. Sie können sich auch nicht auf automatische Stabilisatoren verlassen, mit denen normale Föderationen ausgestattet sind. Je weniger föderal Europa ist, desto größer ist die Notwendigkeit für (rechtzeitige) „lokale“ (nationale und periphere) Anpassungen der staatlichen Institutionen und Märkte.

Generell sind Veränderungen der Arbeitsmarktregulation, wie die Erfahrung in vielen europäischen Ländern zeigt. Im Laufe der Zeit hat sich eine Gruppe von „führenden Ländern“ herausgebildet, bestehend aus den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und vielleicht Dänemark. Eine zweite Gruppe umfaßt die „bescheidenen Reformer“. Griechenland und Italien gehören zu einer dritten Gruppe, die durch träge, oft zweideutige Reformen charakterisiert ist.

Ein prägnantes Beispiel für unklare Reformen liefert das neue griechische Gesetz zur Regelung der Arbeitsbeziehungen. Es sollte privaten und öffentlichen Unternehmern größere Flexibilität in der Organisation der Arbeit einräumen, z.B. ihnen die Möglichkeit geben, die Arbeitszeit saisonal zu variieren oder in Krisengebieten Beschäftigung in Abweichung von den Tarifverträgen im Rahmen der durch die EU angeregten „lokalen Beschäftigungsabkommen“ anzubieten. Das Gesetz hat nun in seiner gültigen Fassung alles von der Zustimmung der Betriebsräte oder der Gewerkschaften abhängig gemacht. Diese wiederum lehnen solche Maßnahmen grundsätzlich ab. Sie halten sie für eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Garantie „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ und für eine Bedrohung der Institution der „kollektiven Tarifverhandlungen“.

Darüber hinaus wurden längst fällige Reformen vor allem auf dem Gebiet der Sozialpolitik vertagt. Der politische Prozeß dominierte den ökonomischen und reflektierte die Aspirationen weiter gesellschaftlicher Gruppen, die sich in der politischen Forderung nach Erhaltung des Bestehenden verdichteten. Diese Politik belastet die Staatsfinanzen (und zum Teil konterka-

riert sie die Anstrengungen auf dem Gebiet der Steuereinnahmen), erhöht die gesamte Schuldenlast und entzieht knappe Ressourcen produktiveren Zwecken.

Fassen wir zusammen: Aus der Analyse der griechischen Konvergenzpolitik ergibt sich, daß erstens die stabilitätspolitische Seite wegen des bevorzugten *policy mix* mit etlichen Nachteilen behaftet war, und daß sie zweitens entscheidende Dossiers der längst fälligen Strukturreform vernachlässigte. Sie stellte weitgehend eine Politik der Stabilisierung mit bestenfalls mäßigen Reformen dar. Die Regierung hat sich nicht gründlich mit den Ursachen der Haushaltsdefizite und der niedrigen Produktivität der Wirtschaft, also mit dem vorherrschenden staatsinterventionistischen Modell befaßt. Die Wirtschaft ist nicht wirklich vorbereitet auf die Situation, mit der sie nach einem eventuellen Beitritt zum Euroland konfrontiert wird. Unter diesen Bedingungen könnte der Beitritt zur WU das Land einem permanenten Schock aussetzen.

Nelson et al. haben vorgeschlagen, eine Anpassungspolitik (in unserer Terminologie: Konvergenzpolitik) nur dann als erfolgreich zu werten, wenn die Regierung ein kohärentes Bündel von Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen adoptiert und über mehrere Jahre verfolgt¹⁶. Nach diesem Kriterium ist die griechische Konvergenzpolitik kein voller Erfolg, vor allem wegen der ausgebliebenen Strukturanpassungen.

3. Struktur und Pfadabhängigkeit versus Handlung

Die Reformbilanz fiel bestenfalls bescheiden aus, obwohl das europäische Umfeld (Binnenmarkt, Währungsunion) neben anderen Kräften einen enormen Druck auf die griechischen Regierungen ausübt. Wie ist diese reformlose Stabilisierung zu erklären? Und was könnte man für die Zukunft prognostizieren?

16 Siehe Joan Nelson (Hrsg.), *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton: Princeton University Press 1990.

Die Literatur verweist auf eine Reihe von politischen Faktoren, die Möglichkeiten und Grenzen einer Reformpolitik beeinflussen. Etwas schematisch ließen sich zwei Ansätze herausstellen, die sich zwar nicht ausschließen, aber den Blick auf verschiedene Faktoren richten: ein struktur- und ein handlungsorientierter Ansatz.

Der strukturorientierte Ansatz verweist auf die Rolle gewachsener Netzwerke organisierter Interessen in und um den Staat herum („redistributive Allianzen“ nach Mancur Olson). Diese Allianzen folgen ihrer eigenen kollektiv-organisatorischen Logik¹⁷. In Zeiten des Wandels und der verbreiteten Unsicherheit reagieren sie defensiv und können Reformern - trotz externer Imperative - enge Grenzen setzen. Wenn sie über längere Perioden ununterbrochen wachsen, kann der Staat in ihre „Geiselnhaft“ geraten. Anpassungsprozesse einzuleiten und, was noch wichtiger ist, sie über längere Perioden aufrechtzuerhalten, wird unter diesen Bedingungen schwierig oder gar unmöglich.

Ebenfalls „strukturorientiert“ sind die Analysen, die die Implikationen der historisch gewachsenen politischen Kultur herausarbeiten. Für unsere Zwecke genügt es festzuhalten, daß die politische Kultur die Wirkung der Interessenstrukturen ausdehnen kann und daß beide das Spektrum der wirtschaftspolitischen Optionen, das den politischen Akteuren zur Verfügung steht, begrenzen.

Der handlungsorientierte Ansatz hebt die Bedeutung der Faktoren Führung, wirtschaftspolitische Kompetenz, politische Stabilität und Informationspolitik hervor. Regierungen können durchaus Stabilität und/oder Reformen gegen den Widerstand von organisierten Interessen durchsetzen¹⁸. Es genügt, wenn an der Spitze der Regierung jemand steht, der eine Vision, den

17 Mankur Olson, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven/London: Yale University Press 1982. Ferner und aktueller derselbe, *The Varieties of Eurosclerosis: the Rise and Decline of Nations since 1982*, in: Crafts, N./Toniolo, Gianni (Hrsg.), *Economic Growth in Europe since 1945*, CEPR, Cambridge: Cambridge University Press 1996, S. 73-94.

18 Siehe beispielsweise John Williamson (Hrsg.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute of International Economics, Washington D.C. 1994.

notwendigen Zeithorizont hat und dessen technokratische Kernmannschaft in der Lage ist, den Maßnahmenkatalog durch Kompensationen für potentielle Verlierer zu ergänzen. Dani Rodrik kommt zum Schluß:

policy makers often do have room to maneuver. Sometimes they make the right choices, other times the wrong ones...Hence, it is not correct to think of policy choices as always being predetermined by broad social and political factors. Policy makers do matter¹⁹.

Empirische Untersuchungen erlauben kaum generalisierte Aussagen. Der handlungsorientierte Ansatz scheint sich prima facie durch die Erfahrungen in Spanien oder Portugal zu bestätigen, beide zwar nicht so wie, wohl aber vergleichbar mit Griechenland. Tatsächlich konnten beide Länder früher mit Stabilisierungsmaßnahmen beginnen und die Maastricht-Kriterien rechtzeitig erfüllen. Seit Mai 1998 gehören sie zur Gruppe der Euro-Länder. In beiden Fällen wurde der Erfolg auf entschlossene Führung und technokratische Kompetenz zurückgeführt.

In beiden Fällen ist die Einschätzung der Reformbilanz kontrovers. Es hat den Anschein, daß auch das „Glück“ der geographischen Lage eine wichtige Rolle gespielt und politische Mängel überdeckt hat. Diane Ethier argumentiert, daß die nominellen Leistungen der iberischen Länder nicht primär auf das bessere Abschneiden an der staatlichen Ausgaben- und Reformfront (also auf bessere Führung und Politik) zurückgeführt werden können, sondern durch den massiven Import von produktivem EU-Kapital ausgelöst wurden. Letzteres wiederum bevorzugte die iberische Halbinsel in erster Linie wegen der geographischen Nähe zu den europäischen Märkten und der besseren Infrastruktur²⁰. Wie dem auch sei, die iberischen Länder haben früher als Griechenland mit der Stabilisierung der Wirtschaft und den Strukturreformen begonnen und diesen Kurs über eine längere Periode aufrechterhalten.

Die griechische Erfahrung ist weniger schlüssig mit Bezug auf den handlungsorientierten Ansatz zu erklären, denn die Regierung stützt sich auf

19 Dani Rodrik, Comment, in: Williamson, J. (Hrsg.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute of International Affairs, Washington 1994, S. 212-215, bes. 215.

einen breite parlamentarische Mehrheit, der zeitliche Horizont des Premierministers Kostas Simitis erstreckt sich nicht bis zu den nächsten Wahlen, die Kernmannschaft ist die kompetenteste der letzten 25 Jahre²¹. Trotz dieser positiven Voraussetzungen kommt die Regierung mit ihren Reformen nicht so recht voran. Dies läßt sich nicht ohne Einbeziehung des strukturellen Wandels im politisch-ökonomischen System während der Nachkriegszeit und insbesondere während des „populistischen Jahrzehnts“ (Richard Clogg) erklären.

In der Tat ist die gegenwärtige Situation in Griechenland das Produkt einer langjährigen Entwicklung, deren Hauptmerkmale das Anwachsen sowohl des Staates als auch eines dichten Netzes von Interessengruppen ist, das sich innerhalb des staatlichen Sektors kontinuierlich ausbreiten konnte. Man kann durchaus den ökonomischen Populismus der 80er Jahre als seinen großen Verbündeten und sichtbarsten Ausdruck ansehen. Die Stärke der Interessenverbände im öffentlichen Sektor ist heute (noch) unverkennbar. 1996-97 konnten, wie schon erwähnt, die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors für einen Großteil ihrer Klientel Lohn- und Gehaltserhöhungen erzwingen, die die von der Einkommenspolitik der Regierung gesetzten Margen weit überstiegen und damit nach allen Seiten hin signalisierten, daß die Austeritätspolitik nicht für den staatlichen Sektor geschaffen wurde. Ebenso erfolgreich bekämpfen sie bis heute diverse Reformansätze - Privatisierungen, Restrukturierung bestehender Unternehmen, arbeitsrechtliche Flexibilisierung usw. Mit ihren kumulativ verfolgten Zielen hemmen sie die Entwicklung der Produktivität und verhindern die Anpassung von Produktionsstrukturen und Regelungssystemen an neue Marktsituationen. Das Ergebnis ist eine Art ökonomisch-gesellschaftliche „Sklerose“ .

20 Diane Ethier, *Economic Adjustment*, a.a.O., S. 52 ff.

21 Der Wirtschaftsminister J. Papantoniou hat Wirtschaftswissenschaften in Cambridge studiert und verfügt über jahrelange OECD-Erfahrung; der stellvertretende Finanzminister N. Christodoulakis ist Wirtschaftsprofessor mit beachtlicher internationaler Präsenz; der Vorsitzende des ökonomischen Sachverständigenrates J. Stournaras ist ebenfalls Professor an der Universität Athen. Hinzu kommt, daß auch die oppositionelle Neue Demokratie einen Professor der Volkswirtschaft als wirtschaftspolitischen Sprecher eingesetzt hat, wodurch natürlich die Kommunikation mit der Regierung und der Konsens in Grundfragen erleichtert wird.

Griechenland kann als Testfall für die Gültigkeit des skizzierten Ansatzes betrachtet werden. Als die Regierung im März 1998 unter dem Druck der Entwicklungen zum wiederholten Male ein Reformpaket ankündigte²², brach der Konflikt mit den Gewerkschaften des öffentlichen Sektors und ihren Verbündeten in der Regierungspartei erneut aus. In Reaktion auf die Ankündigungen der Regierung bildete sich umgehend eine starke gewerkschaftliche Abwehrfront, die seither einen „Zermürbungskrieg“ (Alesina) gegen Reformen führt. Seitdem legen Streiks das Gesundheits- und Bildungswesen, die Banken und Verkehrsmittel lahm, das Land geriet wiederholt an die Grenze der Unregierbarkeit und im Oktober 1998 an die Schwelle von Neuwahlen.

Heute gehen ca. 65% der Streiks auf die Rechnung der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors²³. Nach einer Untersuchung des Griechischen Allgemeinen Gewerkschaftsbundes (GSEE) liegt der gewerkschaftliche Organisationsgrad im privaten Sektor bei nur 25%, im öffentlichen Dienst hingegen bei 70% und bei den öffentlichen Unternehmen (Banken und Energie, Telekommunikation, Transport usw.) bei 82% ! Entsprechend hoch ist auch die Mobilisierungsfähigkeit.

Der Konflikt zwischen Regierung und den vom öffentlichen Sektor dominierten Gewerkschaften hat eine lange Vorgeschichte. Ähnlich heftige und erfolgreiche Reaktionen gab es auf Ansätze zu einer Stabilisierungspolitik (damals ohne jegliche Reform) in den 80er und Anfang der 90er Jahren.

22 Die Regierung, oder jedenfalls ihr „Technopol“, scheint sich dessen bewußt zu sein. Das vom griechischen Wirtschaftsminister J. Papantoniou anlässlich des Beitritts Griechenlands zum Wechselkursmechanismus angekündigte Maßnahmenpaket beinhaltet u.a. die Beschneidung der Subventionen an private und öffentliche Unternehmen, strenge Einstellungspolitik im öffentlichen Sektor (1 Einstellung für 5 Abgänge), Maßnahmen für die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Beschleunigung der Privatisierungen und Sanierung der öffentlichen Unternehmen. Siehe vollen Text in verschiedenen griechischen Zeitungen vom 16.3.1998. Viele dieser Maßnahmen wurden bereits in der Vergangenheit mehrfach angekündigt, aber nicht realisiert. Manche waren sogar Bestandteil der mit der EU-Kommission abgesprochenen Stabilisierungsprogramme (1985-87, 1991-93, 1994-99).

23 Th. Katsanevas, Die Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitsbeziehungen in Griechenland von den 70er Jahren bis heute, KEPE, Athen 1997 (griechisch).

1987 brachten sie die Stabilitätspolitik zu Fall, 1991 lösten sie nach der Privatisierung der Verkehrsbetriebe von Athen eine Dauerkrise aus. Es ist noch offen, wie heute das Kräftegleichgewicht ist. Im kritischen OA-Konflikt gab die Regierung zunächst einmal nach²⁴.

Die Auswirkungen des dichten Netzes redistributiver Allianzen werden wahrscheinlich ausgedehnt und verstärkt durch die politischen Traditionen. In einer Reihe von Untersuchungen wird der Klientelismus, definiert als ein Austauschsystem außerhalb des Marktes ohne formale Regeln, als ein entscheidendes Merkmal der politischen Kultur angesehen²⁵. Der Klientelismus funktioniert als ein Transmissionsmechanismus von diversen partikularen Forderungen in die Politik, der zu einer fehlerhaften Verwendung von Ressourcen führt. Er impliziert, daß der Staat „von unten“ organisiert wird und sich folglich jedesmal als „schwach“ erweist, wenn es darum geht, das öffentliche Interesse gegen die partikularen Forderungen zu verteidigen. Klientelistische Praktiken beeinflussen die Erfolgsaussichten einer stabilitäts- und reformorientierten Wirtschaftspolitik.

Dennoch hat es Perioden gegeben, in denen zwar klientelistische Praktiken das Feld beherrschten, die aber weder zu Haushaltsdefiziten oder Inflation führten (50er und 60er Jahre), noch die damals als notwendig erachteten Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft in Form von Liberalisierungsschüben aufhalten konnten. Folglich müßte man weitere Faktoren und vor allem das Erstarken des beschriebenen „organisierten Klientelismus“ in das Erklärungsschema miteinbeziehen.

Die griechische Erfahrung läßt sich wahrscheinlich am ehesten mit jener Italiens vergleichen. Dort hat man ebenfalls eine makroökonomische Politik verfolgt, die der Einhaltung der Maastricht-Kriterien diente und sie zu

24 Damit hatte man nicht gerechnet. Siehe den interessanten Report und die optimistische Prognose von Cevin Hope: „Simitis close to first victory in Greek public sector - The Olympic reform could set a trend for future reform“, in: Financial Times, April 9, 1998.

25 Vgl. unter anderem K. Legg, *Politics in Modern Greece*, Stanford: Stanford University Press 1969; K.A. Lavdas, *The Europeanization of Greece. Interest Politics and the Crisis of Integration*, London: Macmillan 1997.

guter Letzt auch erreichte²⁶. Darüber hinaus sind einige Reformen unter der Regierung Prodi durchgeführt worden, wie begrenzte Privatisierungen (wenngleich sie in der Bildung von privaten Monopolen mündeten), Liberalisierung der Ladenschlußgesetze und des Lizenzwesens usw.

Dennoch zeigt auch die italienische Konvergenzpolitik Mängel und Auslassungen im Bereich der Strukturreformen. In Italien griff man zum Mittel der Steuererhöhungen, und die Ausgabenkürzungen trafen in erster Linie die Staatsinvestitionen. Die Rentenreform (von marginalen Korrekturen abgesehen) und die Liberalisierung der Arbeitsmärkte sind ausgeblieben, die Sanierung der Staatsunternehmen kommt nicht von der Stelle, und die Privatisierungen finden nur in begrenztem Umfang statt²⁷.

Fiorella Kostaris kommt daher zum Schluß, daß die „qualitativen Mängel“ der italienischen Strukturpolitik damit zusammenhängen, daß organisierte und lautstarke Minderheiten sich gegen die Wählermehrheit, Partialinteressen gegen das Gesamtinteresse durchsetzen²⁸. Diese Erklärung steht in der Tradition des „public choice“. Sie muß durch den Hinweis ergänzt werden, daß auch der alte Filz aus der Zeit vor Tangentopoli sich wieder in die Politik einzuschleichen scheint. Nachdem die Regierung Prodi ihr Konvergenzziel erreicht hatte, schien sie „to be floating more than ruling“²⁹, bis sie abgelöst wurde.

Italien und Griechenland repräsentieren ein Konvergenzmodell, in dem die Asymmetrie zwischen der makroökonomischen und der Reformkomponente stärker als in anderen Ländern ausfällt, was auf Pfadabhängigkeit und die damit zusammenhängenden Begrenzungen wirtschaftspolitischen Handelns hindeutet.

26 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Euro 1999 a.a.o.

27 Fiorella Padoa Kostoris, Economic Policy Reforms in Contemporary Italy, CEPR Discussion Paper Nr. 1874, CEPR, Juni 1998.

28 Ibid.

29 The Economist, 10. Okt. 1998.

4. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Unsere Argumentation läßt sich abschließend folgendermaßen zusammenfassen: Seit 1993 hat Griechenland Fortschritte auf dem Gebiet der nominalen Konvergenz erzielt, die beachtlich sind, wenn man sie mit den Leistungen anderer Länder und mit seinen eigenen in den 80er Jahren vergleicht. Dennoch könnten sie sich als „nicht dauerhaft“ erweisen. Das adoptierte Konvergenzkonzept steigerte auch die Kosten eines eventuellen WWU-Beitritts erheblich. Es stützte sich primär auf die Stabilisierungsseite und vernachlässigte Strukturreformen, die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit mittel- und langfristig stärken. Obwohl das neue europäische Umfeld seine Wirkung auf die griechische Politik nicht verfehlte und mehrere Veränderungen im institutionellen Gefüge und in der Politik des Landes (wie etwa die Unabhängigkeit der Zentralbank, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die Haushaltssanierung) herbeigeführt werden konnten, war es ausgesprochener Bestandteil der eingeschlagenen Konvergenzstrategie, längst fällige und immer wieder angekündigte wichtige Reformen hinauszuschieben, zuletzt für die Zeit nach dem Wahljahr 2000. Im wesentlichen handelt es sich dabei um die notwendigen tiefen Einschnitte in das staatsinterventionistische System, das sich seit Ende des 2. Weltkrieges stufenweise herausgebildet hat. Seine herausragenden Merkmale waren die kontinuierliche Ausdehnung des Staates, die Erweiterung und Diversifizierung des staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft und, aus makroökonomischer Sicht besonders problematisch, seine im europäischen Vergleich weit überdurchschnittlichen Defizite und Schuldenanhäufung.

In der seit Maastricht bevorzugten wirtschaftspolitischen Mischung und in der Verzögerung von Reformen spiegelt sich die Verfilzung von Staat, Partei und organisierten Interessengruppen wider. Der immer wieder unternommene Versuch, Reformen zu beschleunigen, hat einen „Zermürbungskrieg“ mit unsicherem Ausgang zwischen Regierung und organisierten Interessen vor allem des öffentlichen Sektors ausgelöst.

Gewiß handelt es sich dabei nicht um ein spezifisch griechisches Phänomen. Trotz historischer und anderer Unterschiede (ökonomische Struktur, Entwicklungsniveau usw.) kann man in der Tat die Rolle des Staates und

der „redistributiven Allianzen“ als einen den meisten westeuropäischen Ländern gemeinsamen Problemkomplex auffassen und die Analyse analog führen³⁰. Die angestrebten Reformen stoßen auf den Widerstand der bestehenden Strukturen, weil diese ihrer eigenen „kollektiv-organisatorischen Logik“ folgen und auf distributive Unsicherheiten defensiv reagieren. Die Situation wird allerdings schwieriger zu bewältigen sein, wenn, wie in Griechenland, weitere Faktoren wie etwa klientelistische Traditionen die Wirkung der Interessenstrukturen stark ausdehnen. Dennoch weisen die Vergleiche mit Spanien und Portugal darauf hin, daß eine entschlossene Führung (und eine günstige Konjunktur) Wirtschaft und Politik aus einer festgefahrenen Situation möglicherweise doch noch herausmanövrieren könnte. Zwar begrenzen politisch-ökonomische Strukturen und historisch gewachsene Praktiken die Spielräume der Akteure, doch sie eliminieren sie nicht.

30 Siehe z.B. M. Mathiopoulos, Die geschlossene Gesellschaft und ihre Freunde, Hamburg: Hoffmann und Campe 1997.

Anhang

Tabelle 1 : Griechenland, ausgewählte ökonomische Indikatoren

	1994	1995	1996	1997	1998 ¹
<i>Reale Ökonomie</i> (Veränderungen in %)					
BIP	2,0	2,1	2,7	3,5	3,2
Konsumentenpreis-Index (Durchschnitt)	10,9	8,9	8,2	5,5	5,0
Arbeitslosigkeit (in %)	9,6	10,0	10,3	10,3	10,2
Investition (in % BIP)	18,7	18,6	19,8	20,7	21,7
Ersparnis (in % BIP)	18,0	16,5	17,2	18,3	19,4
<i>Öffentliche Finanzen</i> (allgem. Regierung in % BIP)					
Defizit	-10,0	-10,3	-7,5	-4,0	-2,5
Primärer Überschuß	4,1	2,6	4,5	5,5	7,0
Gesamtschuld	109,6	110,1	111,6	108,6	107,0
davon: Außenschuld	28,6	24,8	24,8	26,1	...
<i>Zinssätze (Jahresdurchschnitt)</i>					
3-monatige Schatzbriefe	18,2	14,3	12,0	10,4	11,5
12-monatige Schatzbriefe	19,0	15,5	12,8	10,4	11,5
<i>Zahlungsbilanz</i> (nationale Buchführung in % BIP)					
Handelsbilanz	-11,9	-12,3	-12,2	-11,9	-12,0
Laufende Bilanz	-0,7	-2,1	-2,6	-2,4	-2,3
<i>Wechselkurse</i>					
Wechselkursregime	Mitglied des Europäischen Währungssystems (EWS)				
Realer effektiver Wechselkurs (1990=100) ⁴	94,2	99,9	105,7	109,9	105,6

Quelle: IMF, 4. August 1998

1 IMF Projektionen

2 Daten für 1998 entsprechen der Steigerung vom 13. Juli 1998

3 Daten für 1998 entsprechen der Steigerung vom 27. Juli 1998

4 Daten für 1998 entsprechen dem Juni

Tabelle 2:
Netto-Transferzahlungen an Griechenland (im Vergleich zu den anderen Ländern der Kohäsion) als Prozentsatz des BSP

Länder	1984	1988	1992	1994	1997
Griechenland	2,34	3,30	4,65	4,62	3,80 ¹
Spanien	-	0,46	0,57	0,74	
Portugal	-	1,45	2,96	2,55	
Irland	4,01	4,30	5,49	3,94	

Quelle: EU-Sekretariat

1 Angabe der Bank von Griechenland

Tabelle 3 : Der neue griechische Konvergenzplan (1998-2001)

	1998	1999	2000	2001
BIP (real), in % gg. Vj.	3,5	3,7	3,9	4,5
Leistungsbilanz, in % BIP	2,7	2,7	2,6	2,5
Verbraucherpreise, in % gg. Vj.	4,5	2,5	1,9	1,7
Budgetdefizit, in % BIP	2,4	2,1	1,7	0,8
Öffentl. Schulden, in % BIP	107,8	105,8	102,5	99,8
Durchschn. Rendite, 12mon. Schatzbriefe	9,5	7,5	6,5	5,5

Quelle: Ministerium für Nationalökonomie, Griechenland 1998

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-66-x



Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>