

Klaus Schrader, Claus-Friedrich Laaser

## Den Anschluss nie gefunden: Die Ursachen der griechischen Tragödie

Die Eurogruppe hat Griechenland mit dem Argument vor dem Staatsbankrott gerettet, diese Situation sei durch die Wirtschafts- und Finanzkrise ausgelöst und damit kurzfristig und vorübergehend. Die Autoren weisen demgegenüber nach, dass Griechenland schon seit langem über seine Verhältnisse lebt. Sie machen Vorschläge, wie das Land seine verlorene internationale Wettbewerbsfähigkeit wiedererlangen kann.

Ungeachtet der No-Bailout-Klausel, die eine Haftung der Euro-Staaten für ungedeckte Schecks einzelner Mitglieder ausschließen sollte, wird das aus dem Ruder gelaufene Staatsdefizit Griechenlands mit Krediten der Eurogruppe gegenfinanziert. Mit dieser Nothilfe wurde der drohende Staatsbankrott zunächst abgewendet. Offen ist jedoch, ob damit auch eine nachhaltige Genesung des griechischen Patienten eingeleitet wurde: Liegen die Ursachen der griechischen Tragödie nur in der Haushaltspolitik oder liegen sie tiefer? Es spricht vieles dafür, dass die Schiefelage des griechischen Staatshaushalts ein Reflex auf die schwache Wirtschaftskraft des Landes ist, die nicht zur Deckung des gelebten Wohlstands ausreicht. Ohne eine gesunde wirtschaftliche Basis würde Griechenland es schwer haben, sich vom Tropf der internationalen Nothilfe zu lösen. Daher ist die Frage zu beantworten, ob es sich im Fall Griechenlands nur um einen „Betriebsunfall“ handelt, der bei einer globalen Erholung schnell vergessen ist. Oder weist Griechenland fundamentale Wirtschaftsprobleme auf, etwa weil es den Anschluss an die europäische und globale Wirtschaftsentwicklung nie gefunden hat?

**Dr. Klaus Schrader** ist stellvertretender Leiter des Zentrums Wirtschaftspolitik beim Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

**Dr. Claus-Friedrich Laaser** ist Mitarbeiter im Zentrum Wirtschaftspolitik sowie im Public Relations Zentrum beim Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

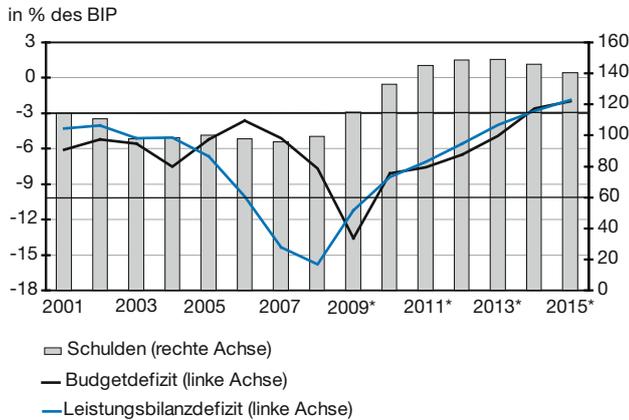
### Ein Opfer der Krise?

Die No-Bailout-Klausel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 125 AEUV) schien bisher ein wirksames Disziplinierungsinstrument für das Finanzgebaren der Eurostaaten zu sein. Jeder Mitgliedstaat hatte die Gewissheit, dass er für seine Verbindlichkeiten selbst haften muss. Angesichts des drohenden Staatsbankrotts Griechenlands ist von diesem Grundsatz aber abgewichen worden: Nunmehr wird auf die Beistandsnorm des Art. 122 AEUV Rückgriff genommen, der finanziellen Beistand für den Fall eines außergewöhnlichen Ereignisses erlaubt, das sich der Kontrolle des betroffenen Mitgliedstaats entzieht und Schwierigkeiten mit erheblicher Bedeutung für die wirtschaftliche Wohlfahrt nach sich zieht. Dabei wird unterstellt, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 ein in diesem Sinne außergewöhnliches Ereignis war, dessen Folgen von der griechischen Regierung nicht mehr beherrschbar sind.<sup>1</sup>

Dieser Argumentation zufolge hätte Griechenland zwar vor der Krise durch eine regelwidrige Schuldenpolitik zu seiner misslichen Situation beigetragen, doch die Schiefelage des Staatshaushalts wäre erst durch die Krise zu einem existenziellen Problem geworden. Das außergewöhnliche Ereignis wird in der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzkrise gesehen, die die eigentliche Ursache für den drohenden Staatsbankrott Griechenlands sei. Damit sei es gerechtfertigt, die No-Bailout-Klausel außer Kraft

<sup>1</sup> Vgl. U. Häde: Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2009, H. 12, S. 399-403; und O. Zehnpfund, M. Heimbach: Finanzielle Hilfen für Mitgliedstaaten insbesondere nach Artikel 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 11, Berlin 2010.

**Abbildung 1**  
**Griechisches Doppeldefizit und Schuldenstand**  
**2001-2015**



\* Vorläufige Werte und Schätzungen nach IMF.

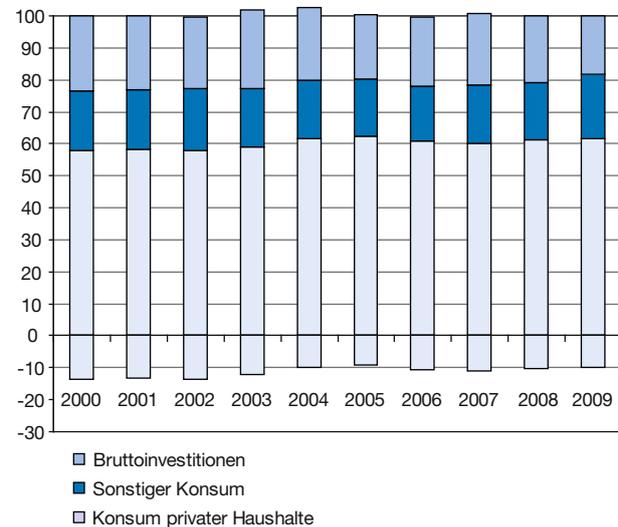
Quelle: Eurostat: Pressemitteilung Euroindikatoren, 55/2010, 22. April, Luxemburg 2010; Europäische Kommission: Bericht zu den Statistiken Griechenlands über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand, Brüssel, Januar 2010; IMF: Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report Nr. 10/110, Mai, Washington, D.C., 2010; OECD: SourceOECD, OECD.StatExtracts, Gross Domestic Product, Paris 2010, via Internet <[http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=sna\\_table](http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=sna_table)>oecd>; eigene Darstellung.

zu setzen und stattdessen dem Beistandsartikel 122 AEUV Priorität einzuräumen.

Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht voll: Die Europäische Währungsunion basiert auf einem Stabilitätsversprechen, das seine Glaubwürdigkeit nicht zuletzt aus der No-Bailout-Klausel bezieht. Die langfristige Stabilität der Währungsunion wird nachhaltig beschädigt, wenn bei der ersten ernsthaften Belastungsprobe unvermittelt ein Bailout als „letztes Mittel“ zulässig sein soll. Die Beschränkung des Bailouts auf die Überwindung der aktuellen Krise und die Bindung der finanziellen Hilfen an Auflagen sind kein geeignetes Substitut für ein belastbares Stabilitätsversprechen. Der Nachahmung würde damit Tür und Tor geöffnet. Wenn ein Bailout rein rechtlich zulässig sein sollte, bestände Nachbesserungsbedarf beim Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. „Letztes Mittel“ müsste dabei die geordnete Insolvenz eines Mitgliedstaats sein, die einen Neuanfang aus eigener Kraft und Verantwortung ermöglicht.

Gegen ein Bailout spricht im Fall Griechenlands, dass der drohende Staatsbankrott die Konsequenz einer langjährigen staatlichen Misswirtschaft ist. Nur letztere ist es, die das Prädikat „außergewöhnlich“ verdient. Griechenland ist es seit Einführung des Euro in keinem Jahr gelungen, die Maastrichtkriterien für das Budgetdefizit und

**Abbildung 2**  
**Griechische BIP-Struktur 2000-2009**  
in % des BIP



Quelle: Eurostat: Statistiken, VGR, BIP und Hauptkomponenten, Luxemburg 2010, via Internet <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national\\_accounts/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database)>; eigene Darstellung.

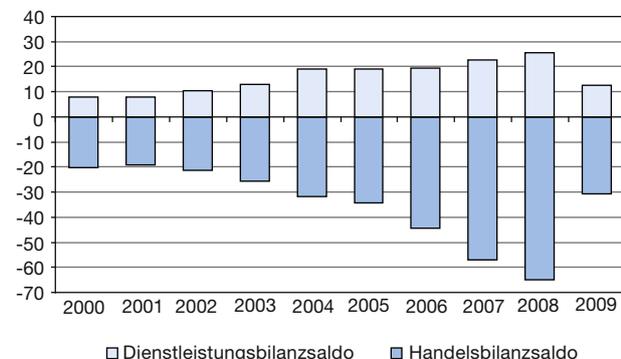
den Schuldenstand des Staates einzuhalten (vgl. Abbildung 1). Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat in allen Ländern der Eurogruppe zu einem Anstieg des Staatsdefizits geführt, jedoch nicht mit den gleichen drastischen Folgen wie im Fall Griechenlands. Griechenland konnte viele Jahre ungestraft, teilweise unter Verschleierung der tatsächlichen Haushaltssituation, eine hohe Staatsverschuldung aufbauen. Mit 115% des BIP im Jahr 2009 fiel diese wesentlich höher aus als die anderer Eurostaaten, wie Portugal, Spanien oder Irland, die ebenfalls eine Haushaltskrise durchstehen müssen.<sup>2</sup> Die Eskalation der griechischen Krise ist auf eine lange Verschuldungshistorie zurückzuführen, die nunmehr den Verlust der Kreditwürdigkeit des griechischen Staats bedeutet. Schon daher ist die Opferrolle Griechenlands in Zweifel zu ziehen.

### Das doppelte Defizit

Der Blick auf das Budgetdefizit greift zu kurz, wenn man die griechische Misere erklären will – betroffen ist nicht nur der Staatshaushalt. Denn das ganze Land hat nach dem Eintritt in die Europäische Währungsunion systematisch über seine Verhältnisse gelebt. Dafür ist insbeson-

<sup>2</sup> Für 2009: Portugal: 77%, Spanien: 53%, Irland: 64% (vgl. Eurostat: Pressemitteilung Euroindikatoren, 55/2010, 22. April, Luxemburg 2010).

Abbildung 3  
Das griechische Leistungsbilanzproblem 2000-2009<sup>1</sup>  
in Mrd. US-\$



<sup>1</sup> Vorläufige Werte nach IMF und Bank of Greece für das Jahr 2009.

Quelle: IMF: Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report Nr. 10/110, Mai, Washington, D.C., 2010; Bank of Greece: Balance of Payments, Athen 2010, via Internet <<http://www.bankofgreece.gr/Pages/en/Statistics/externalsector/balance/default.aspx>>; eigene Darstellung.

dere eine Konsumquote symptomatisch, die in den letzten zehn Jahren durchgehend im 90%-Bereich lag (vgl. Abbildung 2). Allein die Konsumausgaben der privaten Haushalte betragen bis 2009 mehr als 70% des BIP, während beispielsweise die Konsumquote der deutschen Haushalte nach Angaben von Eurostat um etwa 15 Prozentpunkte geringer war. Die griechische Binnennachfrage überstieg das BIP, bei Berücksichtigung der zuletzt auf unter 20% gesunkenen Bruttoinvestitionen, um durchschnittlich mehr als 11%, der Außenbeitrag war entsprechend in gleicher Höhe negativ.

Das daraus resultierende Leistungsbilanzdefizit ist somit kein „außergewöhnliches Ereignis“, sondern offenbart eine fundamentale Schwäche der griechischen Wirtschaft: Nach der Euroeinführung kam es zu einem raschen Anstieg des Handelsbilanzdefizits, während der traditionelle Dienstleistungsüberschuss nur in geringerem Maße zunahm. Im Jahr 2008 stand ein Handelsbilanzdefizit von 65 Mrd. US-\$ einem Überschuss im Dienstleistungshandel von nur 26 Mrd. US-\$ gegenüber (vgl. Abbildung 3). Eine zusätzliche Belastung der Leistungsbilanz stellt zudem der negative Saldo bei den Erwerbs- und Vermögenseinkommen dar: Dieser stieg von 0,9 Mrd. US-\$ im Jahr 2000 auf 16 Mrd. US-\$ im Jahr 2008. Hier macht sich die wachsende Zinslast infolge der gestiegenen Verschuldung auf den internationalen Kapitalmärkten bemerkbar. Der Überschuss in der Übertragungsbilanz von 4,2 Mrd. US-\$ (2008), insbesondere durch EU-Zahlungen, bildet ein zu geringes Gegengewicht. Gleiches gilt für den positiven Saldo bei den Vermögensübertragungen von

6 Mrd. US-\$, der ebenfalls Zahlungen der EU an Griechenland enthält.<sup>3</sup>

Auch der Blick zurück in die achtziger und neunziger Jahre zeigt, dass das griechische Leistungsbilanzdefizit keinesfalls ein „außergewöhnliches Ereignis“ ist: Deutliche Handelsbilanzdefizite, die auch durch Überschüsse in der Dienstleistungsbilanz und durch Zahlungszuflüsse aus Übertragungen nicht ausgeglichen werden konnten, waren sowohl für die Jahre vor dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (EG) im Jahr 1981 als auch für die ganze Phase danach kennzeichnend. Betrug das Leistungsbilanzdefizit 1975 noch 2,2% des BIP, erreichte es in einzelnen Jahren nach dem Beitritt bis zu 3,1% des BIP. Bis 1991 gab es kein Jahr, in dem Griechenland einen Überschuss in der Leistungsbilanz aufgewiesen hätte. Durch die Öffnung der Grenzen für Importe aus den Ländern der Kern-EU nahmen – wie übrigens auch in Portugal oder Spanien – vielmehr die Handelsbilanz- und Leistungsbilanzdefizite rasch zu. Die Importquote für Güter und Dienstleistungen zusammengenommen stieg vergleichsweise schnell von 1980 bis 1990 von 26 auf 34% des BIP, die entsprechende Exportquote nahm dagegen deutlich langsamer von 21 auf 25% zu.<sup>4</sup>

An dieser Entwicklung änderte sich auch in der Folgezeit wenig. Gewöhnlich betragen die Leistungsbilanzdefizite zwischen 1,5 und 3% des BIP. Im neuen Jahrtausend wurde 2003 erstmals die 5%-Marke überschritten, seit 2006 sind zweistellige Defizite die Regel.<sup>5</sup> Mit dem chronischen Leistungsbilanzdefizit war ein Netto-Ressourcenzustrom verbunden, der allerdings in Griechenland – anders als in Portugal und Spanien – schon damals im Wesentlichen konsumtiv genutzt wurde.

Die Entwicklung im Krisenjahr 2009 zeigt, dass im Zuge der schrumpfenden wirtschaftlichen Aktivitäten das griechische Defizitproblem keinesfalls entschärft wurde: Zwar ging das Handelsbilanzdefizit aufgrund überproportional sinkender Importe zurück, gleichzeitig verringerte sich aber auch der Überschuss bei den Dienstleistungen. Da der Überschuss bei den laufenden Übertragungen ebenfalls um mehr als die Hälfte einbrach, betrug

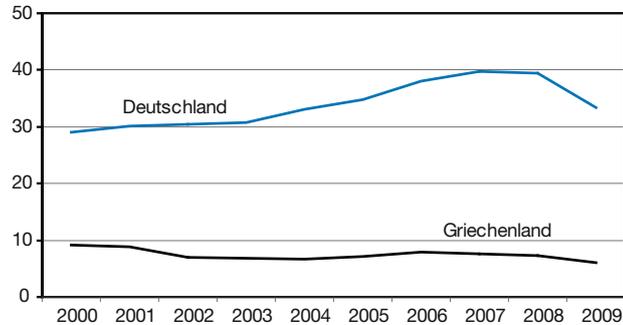
<sup>3</sup> Vgl. International Monetary Fund (IMF): International Financial Statistics, Balance of Payments Statistics, Country Tables, Greece, Mai, Washington D.C., 2010.

<sup>4</sup> Vgl. C.-F. Laaser: Ordnungspolitik und Strukturwandel im Integrationsprozess: das Beispiel Griechenlands, Portugals und Spaniens, Kieker Studien 287, Tübingen 1997, S. 120 f.

<sup>5</sup> Errechnet anhand von Daten des IMF und der OECD (vgl. IMF: International Financial Statistics, Balance of Payments Statistics, Country Tables: Greece, Mai, Washington, D.C., 2010; und OECD: SourceOECD, OECD.StatExtracts, Gross Domestic Product, Paris 2010, via Internet [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA\\_TABLE](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE)).

Abbildung 4  
Die griechische und deutsche Exportintensität  
2000-2009

Warenexporte in % des BIP



Quelle: Eurostat: Statistiken, Außenhandel, Luxemburg 2010, via Internet <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external\\_trade/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external_trade/data/database)>; eigene Darstellung und Berechnungen.

das Leistungsbilanzdefizit 11% des BIP, nach fast 15% im Jahr 2008. Aufgrund des gleichzeitigen Rückgangs der Vermögensübertragungen musste eine Gegenfinanzierung wiederum über die Kapitalmärkte erfolgen, wobei Wertpapier- und Portfolioinvestitionen um mehr als zwei Drittel anstiegen.<sup>6</sup>

Daher ist es nicht nur der Staatshaushalt: Sowohl der private als auch der staatliche Konsum wurden bis ins Krisenjahr 2009 hinein in erheblichem Umfang über Importe befriedigt, die letztendlich kreditfinanziert wurden, denn die griechische Exportbasis erwies sich offenbar als zu schwach, um für ein Gegengewicht zu sorgen. Durch die hohe Bonität des Euro konnte sich Griechenland entsprechend dem steigenden Konsumbedarf zu relativ geringen Kosten refinanzieren. Doch die Finanzierung über die Kapitalmärkte gelang seit dem Ausbruch der Krise allenfalls noch bei Zahlung hoher Zinsaufschläge, da die eigene Bonität Griechenlands zum Kriterium für neue Kredite geworden war. Mittlerweile erscheint das Ausfallrisiko so hoch, dass Rückgriff auf direkte Kredite bzw. Bürgschaften der Euro-Gruppe genommen werden muss. Es ist jedoch zweifelhaft, ob diese Nothilfe auf Dauer gewährt wird, da eine dauerhafte Alimentierung innerhalb der Euro-Gruppe nicht vermittelbar wäre. Daher könnte das griechische Konsumniveau nur aufrecht erhalten werden, wenn über eine Ausweitung des Exports Wachstum generiert und das Handelsbilanzdefizit verringert bzw. der Dienstleistungsüberschuss ausgeweitet würde. Doch reicht die Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft aus, um den gelebten Wohlstand zu bewahren? Oder sind tiefe Einschnitte in den griechischen Lebensstandard unvermeidlich?

6 Vgl. Bank of Greece, a.a.O.

## Wettbewerbschwäche auf den Gütermärkten

Während des letzten Jahrzehnts haben viele aufholende Volkswirtschaften die Chancen der Globalisierung zu nutzen gewusst: Über die Integration in globale Produktionsnetzwerke und den damit verbundenen Technologietransfer konnte die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Standorte und der Anteil höherwertiger Produktionen erhöht werden. Selbst ein ohnehin exportstarkes Industrieland wie Deutschland konnte von der dynamisch wachsenden Vernetzung der Weltmärkte weiter profitieren und seinen Außenhandel erheblich ausweiten. So stieg die deutsche Exportquote von 29% im Jahr 2000 auf mehr als 39% 2008 (vgl. Abbildung 4). Die Krise im Jahr 2009 führte zwar zu einem weltweiten Einbruch des Exports, doch schon 2010 zeichnet sich erneut eine deutliche Erholung auf den Weltmärkten ab.

An Griechenland scheint die Globalisierung weitgehend vorbeigegangen zu sein. Seit dem Beitritt des Landes zur Währungsunion ist sogar die relativ geringe Warenexportquote des Landes von etwa 9% im Jahr 2000 auf nur noch etwas mehr als 7% (2008) und etwa 6% (2009) abgesunken. Darüber hinaus zeigen sich auch bei der technologischen Wertigkeit der griechischen Exporte deutliche Defizite.

Generell liegt der Schwerpunkt des Exports hochentwickelter Industrieländer bei technologie- und humankapitalintensiven Gütern, hier als mobile und immobile Schumpeter-Güter (MSI, ISI) bezeichnet. Diese Unterscheidung rührt daher, dass sich bei Schumpeter-immobilen Industrien Forschung und Entwicklung sowie Produktion, anders als bei den mobilen Industrien, nur schwer räumlich trennen lassen. Deutschland ist ein Musterbeispiel für ein hochentwickeltes Industrieland, das gerade bei diesen Güterarten komparative Wettbewerbsvorteile aufweist und dort mit einem Anteil von mehr als 60% seinen Exportschwerpunkt hat (vgl. Tabelle 1). Auch ist zu beobachten, dass die aufholenden EU-Neumitglieder in Mittel- und Osteuropa gerade in diesem Bereich Marktanteile gewinnen und damit zu einer Intensivierung des innereuropäischen Standortwettbewerbs beitragen.<sup>7</sup>

Anders das Bild des griechischen Exports: Dieser besteht nach wie vor zu mehr als 50% aus rohstoff- und arbeitsintensiven Gütern – ein Indikator für wirtschaftliche Entwicklungsdefizite. Entsprechend wurden 2008 nur zu etwa 25% technologieintensive Güter exportiert; trotz eines positiven Trends blieben die internationalen Wettbe-

7 Vgl. C.-F. Laaser, K. Schrader: The Global Competition for Jobs in the Economic Crisis, Working Paper 297, Warsaw School of Economics, Warsaw 2009, S. 8.

**Tabelle 1**  
**Außenhandelsstruktur und internationale Wettbewerbsfähigkeit nach Faktorintensitäten<sup>1,2</sup>**

	Griechenland		Deutschland	
	1999	2008	1999	2008
<b>Rohstoffintensiv</b>				
Exporte	34,0	33,5	6,9	11,1
Importe	18,7	26,0	17,7	32,8
RCA <sup>3</sup>	0,60	0,25	-0,95	-1,08
<b>Arbeitsintensiv</b>				
Exporte	34,0	21,4	19,0	17,0
Importe	22,5	19,6	23,3	17,4
RCA <sup>3</sup>	0,41	0,08	-0,21	-0,02
<b>Kapitalintensiv</b>				
Exporte	16,4	21,0	8,4	10,0
Importe	12,8	14,5	7,9	10,4
RCA <sup>3</sup>	0,25	0,37	0,07	-0,05
<b>Mobile Schumpetergüter</b>				
Exporte	7,8	7,6	22,1	19,7
Importe	16,9	10,5	25,2	17,4
RCA <sup>3</sup>	-0,78	-0,32	-0,13	0,12
<b>Immobilie Schumpetergüter</b>				
Exporte	7,8	16,5	43,6	42,2
Importe	29,1	29,4	25,9	22,0
RCA <sup>3</sup>	-1,31	-0,58	0,52	0,65

<sup>1</sup> In % der Gesamtexporte bzw. Gesamtimporte (Spezialhandel).

<sup>2</sup> Die RCA-Werte für  $j$  Warengruppen wurden nach der folgenden Formel berechnet:  $RCA_j = \ln [(Export_j : Import_j) : (\sum Export_j : \sum Import_j)]$ . <sup>3</sup> RCA = Revealed Comparative Advantage.

Quelle: Eurostat: Comext Intra- and Extra-EU Trade Database, Luxemburg 2009; H. Klodt: Wettlauf um die Zukunft: Technologiepolitik im internationalen Vergleich, Kieler Studien 206, Tübingen 1987; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

werbsnachteile bestehen, wie der „Revealed Comparative Advantage“ in Tabelle 1 zeigt. Ganz anders ist das Bild in Mittel- und Osteuropa: Länder wie Polen, die Slowakei, die Tschechische Republik oder Ungarn weisen mittlerweile Anteile von 40 bis 60% bei MSI- und ISI-Gütern auf, womit ein teilweise deutlicher Zugewinn an internationaler Wettbewerbsfähigkeit verbunden ist.

Ähnlich unvorteilhaft ist das Bild, wenn man die regionale Exportstruktur Griechenlands mit derjenigen anderer Länder vergleicht: Auf wichtigen und dynamischen Exportmärkten sind griechische Anbieter vergleichsweise schwach vertreten. Zum Beispiel beträgt der Anteil griechischer Exporte in die sogenannten BRIC-Staaten<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Dies sind Brasilien, Russland, Indien und China. Nach den aktuellen Analysen der Economist Intelligence Unit zeichnen sie sich sowohl ex post als auch in der Prognose bis 2014 durch deutlich überproportionales Wachstum aus. Ähnliches gilt für weitere aufstrebende Länder, wie einzelne Mercosur-Mitglieder in Lateinamerika und die ASEAN-Staaten in Asien. Die nordamerikanischen Märkte versprechen zwar weiterhin nur ein unterproportionales Wachstum, sind aber aufgrund ihrer Größe lukrativ (vgl. Economist Intelligence Unit: Country Forecast World, Global Outlook, Juni, London 2010).

**Tabelle 2**  
**Die regionalen Exportstrukturen Deutschlands und Griechenlands 2009**

in % der Gesamtwarenexporte

Bestimmungsland	Deutschland	Griechenland
BRIC-Staaten <sup>1</sup>	9,4	3,0
Wichtige Schwellenländer <sup>2</sup>	4,0	1,1
Nordamerikanische Märkte <sup>3</sup>	7,3	5,5
<b>Traditionelle Partner in Europa</b>		
EU-15	51,9	41,0
EU-Neu	11,0	21,7
EFTA	5,2	2,2
Übrige	11,2	25,4
Insgesamt	100,0	100,0
Insgesamt in Mrd. Euro	808,2	14,4

<sup>1</sup> Brasilien, Russland, Indien, China. <sup>2</sup> Argentinien, Chile, Mexiko, Indonesien, Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand, Vietnam. <sup>3</sup> USA und Kanada.

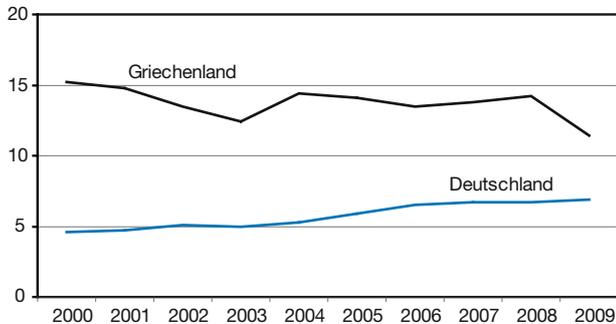
Quelle: Hellenic Statistical Authority: Greek Imports and Exports by Country for 2009, Datenlieferung vom Juni 2010, Piräus; Statistisches Bundesamt: Außenhandel, Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel (vorläufige Ergebnisse) 2009, Fachserie 7, Reihe 1, Wiesbaden 2010; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

am aktuellen Rand kaum ein Drittel des entsprechenden deutschen Anteils (vgl. Tabelle 2). Auf weiteren wichtigen Märkten in Lateinamerika und Asien beläuft sich der griechische Anteil sogar nur auf ein Viertel des deutschen, und auch auf den bedeutenden nordamerikanischen Märkten sind griechische Exporteure weniger präsent als deutsche. Bezeichnend ist, dass viele Produkte offenbar nicht wettbewerbsfähig genug sind, um die Kernmärkte der EU-15 zu erobern – hier liegen Griechenlands Exporte fast 11 Prozentpunkte hinter denen Deutschlands zurück.

Im Grunde genommen hat Griechenland seinen historischen Entwicklungspfad nie verlassen, der schon beim Beitritt zur EG durch inflexible Außenhandelsstrukturen geprägt war. Schon damals wurde die Exportseite eher von traditionellen Produkten dominiert. In der Frühphase bis zur Aufnahme in die Gemeinschaft 1981 zeigten sich lediglich wachsende Exportanteile bei Textilien, Bekleidung und mineralischen Produkten – andere industrielle Fertigwaren blieben weitgehend bedeutungslos. Fast unverändert hoch blieben die Anteile der Nahrungsmittelexporte: Landwirtschaftliche Veredelungsprodukte spielten traditionell eine große Rolle in der griechischen Exportpalette.

**Abbildung 5**  
**Die griechischen und deutschen**  
**Dienstleistungsexporte 2000-2009**

Dienstleistungsexporte in % des BIP



Quelle: Eurostat: Statistiken, Balance of Payments, Luxemburg 2010, via Internet <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/balance\\_of\\_payments/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/balance_of_payments/data/database)>; eigene Darstellung und Berechnungen.

Auch zu Beginn der 90er Jahre setzte Griechenland, anders als Portugal und Spanien, weiterhin auf traditionelle Exportgüter, wie sich im Anstieg der Nahrungsmittel- und Rohstoffexporte zeigte. Im industriellen Bereich waren, wie schon ein Jahrzehnt zuvor, die hohen Exportanteile der Konsumgüter aus dem Textil- und Lederbereich sowie Eisen, Stahl und NE-Metalle bei Grundstoffen und Halbwaren bestimmend. Kaum Zuwächse konnte der vergleichsweise unbedeutende Maschinenbau erzielen, die Wettbewerbsfähigkeit bei Investitionsgütern blieb schwach.<sup>9</sup>

Insgesamt bestätigt der Blick auf die historischen Handelsstrukturen Griechenlands die geringe Flexibilität der griechischen Volkswirtschaft. Das Land trat auch nach der Aufnahme in die EG beim wirtschaftlichen Strukturwandel auf der Stelle. Es konnte seinen Rückstand zu den anderen Mitgliedstaaten nicht aufholen – im Gegensatz zu Portugal und Spanien, die zumindest Fortschritte erzielten.<sup>10</sup>

### Rettung durch Dienstleistungen?

Eine traditionelle Stärke der griechischen Wirtschaft ist der Dienstleistungsexport. Griechenland wies seit dem Beitritt zur Währungsunion bis zum Krisenjahr 2009 im Vergleich zu Deutschland durchgehend eine mehr als

doppelt so hohe Exportquote im Dienstleistungshandel auf (vgl. Abbildung 5). Allerdings scheint hier das Potenzial ausgeschöpft zu sein: Der Dienstleistungsexport Griechenlands ist nicht dynamisch genug gewachsen, um die griechische Wettbewerbsschwäche auf den Gütermärkten kompensieren zu können. Im Gegenteil hat sich im letzten Jahrzehnt Stagnation bzw. ein leicht negativer Trend beim relativen Gewicht des Dienstleistungsexports eingestellt – in den weltweiten Aufschwungsjahren nach 2004 ist der Dienstleistungsüberschuss im Verhältnis zum Handelsbilanzdefizit sogar geschrumpft.

Der griechische Dienstleistungsexport ist durch zwei Schwergewichte geprägt: Transportdienstleistungen und Tourismusdienstleistungen. Die Transportdienstleistungen sind in den Jahren 2000 bis 2008 überproportional gewachsen und haben in den letzten Jahren mit einem Anteil von mehr als 50% den Export von Tourismusdienstleistungen überflügelt. Dabei handelt es sich überwiegend um Seeverkehre, deren Entwicklung eng mit dem dynamisch wachsenden Welthandel verbunden war.<sup>11</sup>

Eine vergleichbare Dynamik fehlte hingegen bei den touristischen Dienstleistungen Griechenlands: Hier zeigte sich über die Jahre ein Bild des Stillstands – selbst in den globalen Aufschwungsjahren. Die für Griechenland wichtigsten Nachfrager touristischer Dienstleistungen, Deutschland und Großbritannien, haben seit 2005 ihren Import sogar sukzessive zurückgefahren – insbesondere Deutschland, das allerdings mit einem Anteil von fast 18% nach wie vor der wichtigste Abnehmer ist.<sup>12</sup>

Es ist zu erwarten, dass die Erholung auf den Weltmärkten den im Jahr 2009 geschrumpften Seeverkehr auf seinen Expansionspfad zurückbringt, auch wenn das Niveau des Jahres 2008 erst einmal nicht erreichbar scheint. Der Tourismus hatte 2009 geringe Einbußen erlitten, da er nicht so stark von der Entwicklung des Welthandels beeinflusst ist. Doch gilt auch umgekehrt, dass von der weltweiten Erholung nur geringe Impulse für den Export von Tourismusdienstleistungen zu erwarten sind. Daher ist insgesamt kein Beitrag des Dienstleistungshandels absehbar, der das griechische Leistungsbilanzdefizit nachhaltig reduzieren könnte.

### Sparen allein ist nicht genug

Durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise wurde ein griechisches Bonitätsproblem aufgedeckt, das

<sup>9</sup> Vgl. C.-F. Laaser, a.a.O., S. 111 f., S. 119-123; und M. G. Arghyrou: EU participation and the external trade of Greece: an appraisal of the evidence, in: Applied Economics, Vol. 32, Nr. 2, 2000, S. 151-159.

<sup>10</sup> Vgl. auch C. Papazoglou: Greece's Potential Trade Flows: A Gravity Model Approach, in: International Advances in Economic Research, Vol. 13, Nr. 4, 2007, S. 403-414.

<sup>11</sup> Vgl. Bank of Greece, a.a.O.

<sup>12</sup> Vgl. ebenda.

sowohl auf eine langjährige staatliche Misswirtschaft als auch auf nie überwundene Strukturprobleme zurückzuführen ist. Seit der Aufnahme in die EG ist es in Griechenland nicht gelungen, wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen zu entwickeln, die sich auf dem Europäischen Binnenmarkt behaupten und die Freiheiten des innergemeinschaftlichen Güter- und Dienstleistungsverkehrs angemessen nutzen können. Da ebenso wenig die Chancen der Globalisierung ergriffen wurden, befindet sich das gelebte Wohlstandsniveau Griechenlands offensichtlich nicht in Einklang mit seiner Wirtschaftskraft. Mittlerweile kann Griechenland nicht länger die hohe Bonität der Eurogruppe für sich in Anspruch nehmen, sondern wird aufgrund seiner realwirtschaftlichen Defizite von den Märkten zu Recht schwächer eingestuft.

In dieser Situation sind Sparprogramme zur Eindämmung des Budgetdefizits notwendig, aber nicht hinreichend. Hinzu kommen muss eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft. Hätte Griechenland noch eine nationale Währung, könnte über eine Abwertung die Konkurrenzfähigkeit griechischer Güter und Dienstleistungen zumindest temporär erhöht werden. In einer Währungsunion kann dies nur über eine reale Abwertung geschehen, das heißt über sinkende Löhne und Preise, die die Wettbewerbsfähigkeit griechischer Unternehmen erhöhen würden. Zusätzlich bedarf es aber umfassender Strukturreformen, wie sie seit langem insbesondere von der OECD<sup>13</sup> gefordert werden:

- Mehr Wettbewerb auf Güter- und Dienstleistungsmärkten: Niedrigere Bürokratiekosten für Unternehmen; Abbau der Zulassungs- und Preissetzungsvorschriften auf den Märkten für Unternehmensdienstleistungen und für den Einzelhandel; Privatisierung von Staatsunternehmen; mehr Kompetenzen und härtere Sanktionsmöglichkeiten für die Wettbewerbsbehörde; besondere Förderung des Wettbewerbs in Netzwerkindustrien durch Entflechtung, Privatisierung, Preisliberalisierung und Marktöffnung.
- Reform des Arbeitsmarkts: Verzicht auf staatliche Lohnführerschaft; Förderung dezentraler Lohnfindung; Absenkung der Mindestlöhne; Lockerung des Kündigungsschutzes; Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen; individuelle Betreuung und marktnahe Qualifizierung von Arbeitslosen.
- Steuerreform: Abschaffung von Ausnahmetatbeständen und Steuersubventionen.

<sup>13</sup> Vgl. OECD: Economic Surveys: Greece, Paris 2009, Vol. 15, S. 45–56.

- Rentenreform: Rentenberechnung auf Grundlage des Lebenseinkommens; keine diskretionären Rentenerhöhungen; Abschaffung der Anreize zur Frühverrentung und des Bezugs einer vorzeitigen Mindestrente; Anhebung des Renteneintrittsalters; Förderung privater Altersvorsorge.

### Der Weg aus der Krise?

Eine restriktive Budgetpolitik und substanzielle Strukturreformen sollen Griechenland in den kommenden drei Jahren in die Lage versetzen, ohne Stützung durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Eurogruppe auszukommen.<sup>14</sup> Doch ist dieses Ziel schwer erreichbar: Griechenland soll sein Budgetdefizit bis 2015 auf 15% des Defizits von 2009 zurückführen. Zudem soll ab 2014 erstmals das 3%-Kriterium erfüllt werden (vgl. Abbildung 1). Hingegen wird die Maastrichtvorgabe beim Schuldenstand des Staates von 60% des BIP selbst bei einem erfolgreichen Sparkurs erst einmal in immer weitere Ferne rücken, allenfalls das Überschreiten der 150%-Schwelle erscheint vermeidbar. Der Staat wird weiterhin in erheblichem Umfang über den Kapitalmarkt neue Kredite und Umschuldungen finanzieren müssen – nach Schätzungen des IWF wird der Bedarf am Ende der Betrachtungsperiode im Jahr 2015 bei mehr als 50 Mrd. Euro liegen.<sup>15</sup> Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Verfassung Griechenlands ist jedoch die Frage berechtigt, wie dies ohne weitere Hilfe von außen gelingen soll.

Der IWF unterstellt einen substanziellen Rückgang des griechischen Leistungsbilanzdefizits: Dieses soll bis 2015 von 11 auf 2% des BIP sinken. Der entscheidende Faktor ist der Dienstleistungsüberschuss, der sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppeln soll. Schon 2010 soll der steile Wachstumspfad der Aufschwungjahre 2006 bis 2008 fortgesetzt werden, so dass bereits 2012 der krisenbedingte Exporteinbruch ausgeglichen wäre. Entscheidend dürfte der Export von Transportdienstleistungen sein, die in den letzten Jahren dominierten, während die Erwartungen beim Tourismus, der jahrelang stagnierte, eher gering sein dürften.

Einen weiteren, wenn auch kleineren Beitrag, soll der Warenexport leisten, der an das Wachstum der letzten Aufschwungsperiode anknüpfen soll. Bei gleichzeitig sinkenden Warenimporten wird unterstellt, dass bis 2011 das Handelsbilanzdefizit um fast 3,5 Prozentpunkte auf

<sup>14</sup> Vgl. Ministry of Finance (GR): Agreement reached on 3-year reform programme supported by Euro area member states and the IMF, Athen, 17. Mai 2010.

<sup>15</sup> Vgl. IMF: Greece: Staff Report ..., a.a.O., S. 30.

weniger als 10% des BIP sinken wird. Da prognostiziert wird, dass die Importe in den Folgejahren wieder anziehen, wird kein weiterer Defizitabbau angenommen.

Die Annahmen, die diesem IWF-Szenarium zugrunde liegen, erscheinen allerdings vor dem Hintergrund der vorgelegten Außenhandelsanalysen recht optimistisch: Die globale Erholung müsste in kurzer Frist zu einem Nachfrageschub nach griechischen Transportdienstleistungen führen und der Negativtrend im griechischen Tourismussektor müsste gebrochen werden. Das warenproduzierende Gewerbe müsste verstärkt auf den globalen Wachstumsmärkten Fuß fassen, was einen Qualitätssprung der griechischen Exportpalette voraussetzt.

### Ein Fazit

Ohne die Nothilfe der Eurogruppe wäre eine Staatsinsolvenz Griechenlands unausweichlich gewesen. Hier rächt es sich, dass wirkungsvolle Mechanismen zur Durchsetzung der Stabilitätskriterien fehlen und eine frühzeitige Intervention der Eurogruppe unterblieb. Allerdings ist Griechenland trotz dieses Konstruktionsfehlers der Währungsunion kein unschuldig Opfer, vielmehr muss es seine nationalen Probleme durch nationale Anstrengungen lösen. Anderenfalls würde das Beispiel Griechenlands Nachahmer finden und der Fortbestand der Gemeinschaftswährung würde zur Disposition gestellt.

Doch wie realistisch ist die Projektion des IWF, die ein Auslaufen externer Hilfen bis 2013 im Zuge einer raschen wirtschaftlichen Gesundung des Landes unterstellt? Es ist wenig wahrscheinlich, dass die jahrelang verschleppten Strukturreformen kurzfristig umgesetzt werden. Selbst wenn dies geschähe, würde der Strukturwandel Zeit in Anspruch nehmen, und die Reformdividende würde erst mit zeitlicher Verzögerung realisiert. Darüber hinaus werden selbst bei einer reibungslosen Umsetzung des IWF-Szenariums die steigenden Zinslasten auf die Leistungsbilanz drücken, da der Spielraum für einen Abbau der Staatsverschuldung gering bleibt.

Vor diesem Hintergrund wäre für alle Beteiligten eine realistische Sicht des griechischen Sanierungsfalls hilfreich. Es sollte sich die Erkenntnis durchsetzen, dass Griechenland weniger ein Krisenopfer ist, als vielmehr seit Jahrzehnten vergeblich den Anschluss an die (real-) wirtschaftliche Entwicklung in der Europäischen Union sucht. Daher greift eine Sanierung des Staatshaushalts zu kurz, auch wenn kurz- und mittelfristig Sparanstrengungen des Staates unverzichtbar sind. Auf lange Sicht verspricht nur ein tiefgreifender Strukturwandel eine

nachhaltige Gesundung der griechischen Volkswirtschaft.

Bis die notwendigen Strukturreformen greifen, muss sich nicht nur der griechische Staat bescheiden, auch der private Konsum muss zurückgeführt werden. Es muss sich in Griechenland die Einsicht durchsetzen, dass das Wohlstandsniveau an die eigenen wirtschaftlichen Möglichkeiten angepasst werden muss. Eine Finanzierung des negativen Außenbeitrags der griechischen Volkswirtschaft über die Kapitalmärkte wird es im bisherigen Ausmaß nicht mehr geben können. Auch eine dauerhafte Alimentierung des griechischen Konsums über Hilfen von EU, Eurogruppe oder IWF ist unwahrscheinlich. Vielmehr wird erst einmal eine reale Abwertung in Gestalt sinkender Löhne und Preise unvermeidlich sein, um das bisherige Wohlstandsniveau wieder aus eigener Kraft erreichen zu können. Um Griechenland in dieser Situation zu mehr politischem Gestaltungsspielraum und einer positiven Entwicklungsperspektive zu verhelfen, kann es sich als notwendig erweisen, zusätzlich eine (Teil-)Entschuldung des Landes ernsthaft in Erwägung zu ziehen.<sup>16</sup>

Aus politischer Sicht mag das Bailout Griechenlands „alternativlos“ gewesen sein. Dennoch sollte man in der Eurogruppe aus Fehlern der Vergangenheit lernen. Der Bruch des Stabilitätsversprechens durch einzelne Mitglieder muss entschieden sanktioniert werden: Strafzahlungen sind dabei eher kontraproduktiv, da sie zu einer weiteren Schwächung führen. Stattdessen wäre der Entzug nationaler Kompetenzen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik angemessen. Der geordnete Staatskonkurs eines Landes sollte dabei als „letztes Mittel“ in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgenommen werden, dessen Revision überfällig ist.

Griechenland ist der Lackmustest für den Willen der Eurogruppe, Haushaltsdisziplin und Strukturreformen in einem Mitgliedstaat konsequent durchzusetzen. Die Märkte werden aufmerksam beobachten, ob die notwendigen Weichenstellungen vorgenommen und für andere Mitglieder Anreize zur Inanspruchnahme des Rettungsschirms vermieden werden. Bei aller Skepsis sollte die Griechenlandkrise jedoch richtig eingeordnet werden: Aufgrund seiner wirtschaftlichen Entwicklungsdefizite ist Griechenland von jeher ein Sonderfall gewesen, der nicht repräsentativ für die Eurogruppe ist. Eine Ansteckungsgefahr für andere Euroländer besteht für sich genommen nicht.

<sup>16</sup> Vgl. J. Boysen-Hogrefe: Ist Griechenland noch zu retten? Und der Euro?, Kiel Policy Brief 19, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 2010.