Die neuen Berechnungen über das griechische Haushaltsdefizit für das Jahr 2009 waren in Brüssel schon seit Monaten bekannt und wurden in der griechischen Presse seit September erörtert. Dass die offizielle Zahl – 15,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts – erst am 15. November veröffentlich wurde, war kein Zufall: Die EU-Kommission wollte wohl der Regierung Papandreou die düstere Botschaft erst nach den Kommunalwahlen zumuten. Wie erklärt sich die um 1,8 Prozent (des BIP) erhöhte Defizitzahl und was bedeutet sie für die künftigen griechischen Staatsaushalte und das Sparprogramm, zu dem sich die Athener Regierung gegenüber der Troika (EU-Kommission, EZB und IWF) verpflichtet hat, als sie im Mai 2005 gezwungen war, den „Rettungsschirm" eines Kreditpools von 110 Milliarden aus dem EFSF (European Financial Stability Facility) in Anspruch zu nehmen. Von Niels Kadritzke

Wie erklärt sich das erhöhte Defizit?

Zur ersten Frage: Die neue Zahl ist der abschließende Beleg für die desaströse Haushaltspolitik der Regierung Karamanlis und für die verantwortungslose Verschleierung des Zustands der öffentlichen Finanzen gegenüber der griechischen Öffentlichkeit, den EU-Partnern und den globalen Märkten. Hier sei daran erinnert, dass die ND-Regierung Anfang 2009 eine Defizitprognose von unter 4 Prozent des BIP nach Brüssel meldete und noch im September 2009 ein Defizit von allenfalls 6 Prozent konzedierte. Die im Oktober 2009 gewählte Pasok-Regierung, die ihren Wahlkampf mit dem Slogan „Das Geld ist da!" (nämlich für weitere Sozialprogramme) bestritten hatte, musste dann schon im November ein Defizit von 12,7 Prozent nach Brüssel melden, und diese Zahl im März 2010 auf 13,6 Prozent zu korrigieren.

Und nun also die abschließende Erhöhung um weitere 1,8 Prozent (oder fast 4 Milliarden Euro) auf 15,4 Prozent des BIP. Durch diese Korrektur erhöht sich des Gesamtsverschuldung des griechischen Staats schon für 2009 auf über 125 Prozent des BIP und wird Ende 2010 auf 140 Prozent angestiegen sein. Das bedeutet, dass mit dem Haushalt 2011 in jedem Fall die 150-Prozent-Grenze überschritten wird (selbst wenn die Athener Regierung ihre eigenen Sparziele erfüllen kann).

Diese letzte Korrektur der Defizitzahlen geht zurück auf:

- Defizite bei öffentlichen Unternehmen (insb. bei der griechischen Eisenbahn OSE und den kommunalen Verkehrsbetrieben von Athen und Thessaloniki);

- das Anwachsen der Defizite bei Sozialkassen und staatlichen Krankenhäuser, die höhere Zuschüsse aus dem Staatshaushalt nötig machten;

- hohe Defizite in den Haushalten der Kommunen;
- auflaufende Kosten von Swap-Geschäften, mit denen die Regierung Karamanlis vor 2009 die Haushaltsdefizite „verschleiert“ hatte (unter satt honorierter Beihilfe von Goldman-Sachs).

Diese Defizite sind nicht nur einmalige Posten im Haushaltsjahr 2009, sondern resultieren aus langjährigen Belastungen der öffentlichen Finanzen, die sich unkontrolliert akkumuliert haben. Das gilt insbesondere für die OSE (griechische Bahn), die mit Gesamtschulden von über 10 Mrd. Euro im Grunde schon längst bankrott ist, aber auch für die städtischen Verkehrsbetriebe.

Die Kosten der (über hundert) öffentlichen Betriebe und Unternehmen, zu denen auch zwei unproduktive Rüstungsfirmen gehören, strapazieren die öffentlichen Finanzen schon seit Jahrzehnten. Der unhaltbare Zustand ist also nicht allein der letzten konservativen Regierung anzulasten, auch die Pasok-Regierungen haben seit 1981 den staatlichen Sektor personell aufgebläht und die Gehälter weit über die im privaten Sektor gezahlten angehoben. Die strukturellen Defizite in diesem Bereich sind direkte Folge eines klientelistischen Systems, in dem die öffentlichen Betriebe der Versorgung von Parteianhängern dienen. Diese traditionelle – und überparteiliche – Günstlingswirtschaft (auf griechisch: rousfeti) ist der wichtigste einzelne Grund, warum Griechenland heute am Rand des Staatsbankrotts steht.

Ein weiterer Grund ist die organisierte „Unverantwortlichkeit“. Sie zeigt sich am deutlichsten in dem krassen Mangel an Informationen nicht nur der Regierung, sondern des ganzen politischen Systems über sich selbst. Insofern ist die ständige Korrektur fundamentaler Daten über den Zustand des Landes geradezu „systemisch“. Dass realistische Ermittlungen über das griechische Staatsdefizit erst unter dem Druck der Troika – und mit technischer Hilfe des IWF – in Gang kamen, hat die Vertrauenswürdigkeit des griechischen Staates auf Null gebracht. Fast schon kafkaesk war dann, was die Troika im Frühjahr bei ihren ersten Inspektionen in Athen erleben musste: Die meisten Minister konnten nicht angeben, wie viel Personal ihr Ministerium beschäftigt. Daraufhin musste die griechische Regierung im Frühjahr die öffentlichen Bediensteten auffordern, sich auf einer staatlichen Website anzumelden und registrieren zu lassen. Erst durch eine digitale Beamtenzählung konnte also ermittelt werden, wie viel Personal der griechische Staat beschäftigt und aus Steuergeldern bezahlt.

Die Korrektur der Zahlen für 2009 ist einerseits eine Bestätigung für die Skeptiker im

Ausland wie in Griechenland, die prinzipiell davon ausgehen, dass auf „griechische Daten“ kein Verlass ist. Sie ist andererseits aber auch eine Chance, weil sie belegt, dass man das strukturelle Problem in Athen erkannt hat und überwinden will. Der Regierung Papandreou bleibt allerdings auch keine andere Wahl, denn ein derart verschuldeter Staat kann der Skepsis der Gläubiger – und „der Märkte“ – ohnehin nur mit klaren und unzweifelhaften Informationen entgegentreten.

Konsequenzen für den Haushalt und das Sparprogramm

Was bedeuten die korrigierten Zahlen für die nächsten Haushaltsjahre? Für das Defizit 2010 ist aufgrund der veränderten Ausgangsbasis das Planziel einer Absenkung auf 8 Prozent nicht mehr erreichbar, das korrigierte Ziel liegt bei 9,4 Prozent. Wird es erfüllt, entspräche das immer noch einer Reduzierung des Defizits um volle 6 Prozent. Die notwendige zusätzliche Einsparung muss großenteils im kommenden Budget geleistet werden, weil die Troika darauf besteht, dass Athen für 2011 an dem ursprünglichen Ziel einer Absenkung des Defizits auf 7,4 Prozent festhält. Das bedeutet für das kommende Haushaltsjahr, dass der griechische Staat gegenüber 2010 statt geplanter 8,2 Milliarden fast 14 Milliarden Euro einsparen muss.

Ein bereits extrem getrimmtes Budget für 2011 um weitere 5,8 Milliarden Euro zu beschneiden, scheint auf den ersten Blick fast ausgeschlossen. Und zwar schon deshalb, weil die Steuereinnahmen angesichts der anhaltenden Rezession ein sehr unsicherer Posten sind (dazu später mehr). Finanzminister Papakonstantinou hat dennoch am 19. November Woche nach ausführlichen „Beratungen“ mit den Vertretern der Troika einen entsprechenden Haushaltsentwurf vorgelegt, der im Dezember vom Parlament verabschiedet werden soll. Darin sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

1. **Ausgabenseite:** Einsparungen (gegenüber 2010) von 6,5 Mrd. Euro
    - in der öffentlichen Verwaltung, vor allem durch die Verschlankung der kommunalen Verwaltung (die mit der bereits beschlossenen Gemeindereform, dem „Plan Kallikratis“, eingeleitet wurde) und die Gründung einer zentralen Kasse für Gehaltsauszahlungen; aber auch durch lineare Kürzung der Ausgaben jeder Behörde um 5 Prozent;
    - bei den Personalkosten in den staatlichen Unternehmen, und zwar durch Kürzung der meisten Zulagen, aber auch durch Kündigung von Zeitverträgen und Personalumsetzungen;
    - im Verteidigungshaushalt, insbesondere bei Rüstungsprojekten;

- im Gesundheitswesen, vor allem bei den staatlichen Krankenhäusern, u.a. durch Einsparungen bei den Arzneimittelkosten (dank zentraler Beschaffung und administrierter Preise) und Kontrolle der Krankenhausbudgets.

2. **Einnahmenseite:** höhere Einnamen (gegenüber 2010) von 7,8 Mrd. Euro:
   - durch Erhöhung der mittleren Mehrwertsteuer-Satzes ab Januar 2011 von 11 auf 13 Prozent und der niedrigsten MWS-Kategorie von 5,5 auf 6,5 Prozent (auch für einige Grundnahrungsmittel);
   - Erhöhung der Tabaksteuer und ab Herbst 2011 der Heizölsteuer;
   - Eintreiben von Strafgeldern bei Steuerhinterziehern und Steuersäumigen, wie von Strafen für illegales Bauen;
   - Verkauf von Immobilien im Staatsbesitz (z.B. 30 % der Kasernenanlagen), Verpachtung von Flughäfen und Häfen in der Provinz.

Die höchsten zusätzlichen Einnahmen sieht das Budget bei Strafgeldern (rund 1,6 Mrd. Euro) und Immobilienverkäufen (690 Mio. Euro) vor, die größten Einsparungen im Gesundheitswesens (2,1 Mrd.), bei den öffentlichen Unternehmen (knapp 1 Mrd.) und im Verteidigungsetat (500 Mio.).

In diesem Haushaltsentwurf, der noch vor Weihnachten im Parlament verabschiedet werden soll, stecken allerdings diverse Risiken und Probleme. Das erste ist die Frage, ob die Zahlen realistisch sind. Hier gibt es begründete Zweifel: Einige der großen Etatposten sind entweder nur Extrapolationen der Einnahmentrends von 2010 (Strafgelder) oder lediglich über den Daumen gepeilt (Erlöse aus Immobilienverkäufen).

Unsicher sind vor allem die Ansätze für die indirekten Steuereinnahmen, da diese maßgeblich von der Konjunkturentwicklung abhängen. Die Erfahrung von 2010 muss hier skeptisch stimmen: In diesem Haushaltsjahr wurden fast alle erhofften Einnahmen aus erhöhten MWS-Sätzen und Sondersteuern (auf Tabak, Alkohol und Benzin) durch Umsatzrückgange nahezu eliminiert. Die Folge ist, dass die Einnahmen des Fiskus Ende 2010 nur etwa ein Drittel der geplanten Ansätze erreichen werden.

Die Rezession ist das entscheidende Problem

Die Rezession ist das also das entscheidende Problem. **Und ganz zweifellos hat das**

Sparprogramm maßgeblich dazu beigetragen, dass die Konjunktur im Lauf von 2010 noch stärker eingebrochen ist als die angenommenen 4,0 Prozent. Die Athener Regierung geht für das laufende Jahr von einem Rückgang um 4,3 Prozent aus, die EU-Kommission befürchtet sogar ein Minuswachstum von 5 Prozent. Gravierender noch: Auch für 2011 muss nochmals mit einem Minus von mindestens 3,5 Prozent gerechnet werden, mit einer wachsenden Wirtschaft rechnet die Regierung frühestens Ende 2012; realistischer dürfte 2013 sein.

Wegen des verschärften Sparprogramms wird das Jahr 2011 für die Gesellschaft eine noch härtere Belastungsprobe als 2010. Das wird sich auch auf dem Arbeitsmarkt zeigen. Die Arbeitslosenrate liegt derzeit bei etwa 12.5 Prozent, Ende nächsten Jahres wird sie auf mindestens 15 Prozent steigen, das Arbeitsforschungsinstitut der Gewerkschaften prophezeit einen Anstieg auf 20 Prozent, mithin auf spanisches Niveau. Die steigende Arbeitslosigkeit und die drastische Minderung der Einkommen von Beschäftigten (im öffentlichen wie im privaten Sektor) und Rentnern, die mit dem Sparprogrammen durchgesetzt wurde, bedeuten einen weiteren Kaufkraftentzug. Damit wird die ökonomische Abwärtsspirale weiter angetrieben; die Rückkehr zu positivem Wachstum rückt in noch weitere Ferne. **Auf Wachstum aber ist das Land angewiesen, um langfristig seine Schulden bedienen zu können und die verlorene wirtschaftspolitische Souveränität zurück zu gewinnen.**

Ein klassischer Fall von „Totsparen“

Wir haben es hier mit einem klassischen Fall von Totsparen zu tun: **die Kürzungen verstärken die Rezession, das schwächt die staatlichen Einnahmen weiter, das zwingt zu neuen Ausgabenkürzungen, die wiederum die Konjunktur schwächen usw.** Hat die „Troika“ diese fatale Abwärtsspirale nicht vorausgesehen, als sie den Griechen – als Preis für die 110 Milliarden-Stütze aus dem EFSF – ein zeitlich derart gedrängtes Sparprogramm abforderte?

Das ist gänzlich unwahrscheinlich, denn es gab genügend gewichtige Stimmen, die genau vor einer solchen Entwicklung gewarnt haben. Und zwar nicht nur aus dem akademischen Bereich, sondern auch vom Griechenland-Experten des IWF und von der OECD, die inzwischen offiziell konstatiert, dass das Sparprogramm die griechische Konjunktur vollends stranguliert hat. Die plausibelste Erklärung ist, dass die Troika – und vor allem die Partner der Eurozone – den Griechen unter dem Schock der Athener Defizitzahlen eine **Schocktheraphie** verpassen wollten, um die „die Märkte“ zu beruhigen und den Spekulationen gegen den Euro das Wasser abzugraben.

Das ist ziemlich schief gegangen, wie wir im Rückblick wissen (der Anteil der Regierung Merkel an diesem Fiasko im Vorfeld der NRW-Wahlen vom Mai 2010 wurde auf diesen Seiten bereits erörtert). Und zwar auch deshalb, weil „die Märkte“ nie überzeugt werden könnten, dass ein so hartes Anpassungsprogramm in einem derart knappen Zeithorizont umgesetzt werden kann. So sieht es auch der US-amerikanische Ökonom Nouriel Roubini (in der *Kathimerini* vom 6. November), der darauf hinweist, dass eine höhere Produktivität der griechischen Wirtschaft, die für ihn die unabdingbare Voraussetzung einer Konjunkturerholung ist, erst mittelfristig zu erwarten sei, also keinesfalls innerhalb der dreijährigen Laufzeit des EFSF-Unterstützungsprogramms.

Unter dem verordneten Zeitdruck droht die **Schock-Therapie**, die den Griechen verschrieben wurde, zu einem **Schock ohne Therapie** zu werden. Die in der griechischen Gesellschaft verbreitete Verzweiflung und Hoffnungslosigkeit rührt letzten Endes genau daher, dass die zugemuteten – und von vielen als unvermeidlich akzeptierten – Opfer mangels therapeutischer Perspektive als vergeblich wahrgenommen werden.

Wie könnte die konjunkturelle „Todesspirale“ gestoppt werden?

Sollte das griechische Sparprogramm an seiner Kurzatmigkeit scheitern, würde die Bevölkerung nicht nur die „Strafe“ für die unsägliche Schuldenwirtschaft ihrer politischen Klasse zahlen, sondern auch dafür, dass die griechische Krise der öffentlichen Finanzen als erste ans Licht gekommen ist. So gesehen hat es eine gewisse Logik, dass sich im Gefolge der Irland-Krise ein Sinneswandel der Troika in Bezug auf den zeitlichen Horizont des griechischen Sparprogramms anbahnt. So jedenfalls wurde in Athen die Äußerung von EU-Kommissar Olli Rehn interpretiert, man denke darüber nach, ob die Rückzahlungsfristen für die Kredite aus dem EFSF-Programm – wie für Irland – erheblich gestreckt werden könnten. Hier deutet sich eine Korrektur an, die dem griechischen Sparprogramm den nötigen Zeithorizont konzedieren und die konjunkturelle „Todesspirale“ stoppen könnte, vor der Joseph Stiglitz in Athen schon Anfang des Jahres gewarnt hat.

Das hieße aber auf keinen Fall, dass der Druck auf die Regierung Papandreou nachlassen wird. Im Gegenteil: Die Strenge der Auflagen für den Haushalt 2011 ist geradezu der Preis, der Athen von den Euro-Partnern für die längeren Kreditlaufzeiten abverlangt wird. Zudem ist der europäischen Öffentlichkeit – bzw. den nationalen Öffentlichkeiten der Hauptgläubigerländer – eine verlängerte Unterstützung Griechenlands und Irlands nur zu vermitteln, wenn die strengen Auflagen nicht gelockert werden.
Die Regierung Papandreou ist also nach wie vor zum Erfolg im Sinne des „Memorandums“ verdammt. Dabei steht sie bei der Umsetzung ihres Sparprogramms im kommenden Jahre vor noch größeren Problemen als 2010. Und das nicht nur angesichts des Widerstands in

der Gesellschaft, der sich in Streikaktionen ebenso artikuliert wie in Verdrossenheit und Apathie. Das viel größere Problem ist, wie das für 2012 angestrebte Wirtschaftswachstum erreicht werden soll. Im Haushaltsentwurf für 2011 konnte die Regierung nur zwei Wachstumsakzente setzen, und die sind bislang nur Hoffnungszeichen:

- Der Etatansatz für produktive Investitionen wurde immerhin nicht gekürzt;
- Für das Hotelgewerbe wurde der MWS-Satz gesenkt, um der Tourismus-Branche einen Wachstumsimpuls zu geben, der im zweiten Halbjahr eine konjunkturelle Trendwende einleiten soll.

Das größte kurzfristige Problem, das die Regierung angehen muss, ist in jedem Fall die Verbesserung der staatlichen Einnahmen, vor allem aus direkten Steuern. Hier steht das Finanzministerium vor einer Aufgabe, deren Bewältigung für die Abwendung des Staatsbankrotts entscheidend ist. Diese Aufgabe ist so komplex, dass sie in einem dritten Teil analysiert werden soll. Darin wird auch einigen Fragen nachgegangen, die sich für eine Bewertung der griechischen Krise aus dezidiert „linker Sicht“ stellen. Es folgt also:

- eine kritische Einschätzung des öffentlichen Sektors und seiner „griechischen“ Besonderheiten;
- ein strenger Blick auf die griechische Gewerkschaftsbewegung, deren Forderungen und Aktionsformen nicht immer als „gewerkschaftlich“ gelten können;
- eine Erörterung der Frage, was die von den Märkten beschworene „Umschuldung“ für Griechenland bedeuten würde, und ob sie eine „fortschrittliche“ Lösung für die Probleme des Landes bringen könnte, wie einige „linke“ Analysen suggerieren.