

# DIE WELT

## Wie saniert man einen Staat?

Jan Dams, Olaf Gersemann, Sebastian Jost und Andre Tauber

**Seit fünf Jahren wird Griechenland gerettet: mit viel Mühe, noch mehr Geld und wenig Erfolg. Eine Rekonstruktion, was wirklich schiefgelaufen ist – in sieben Schritten**

Eine "moderne Oase der Ruhe" ist das Hilton in Athen der Eigenwerbung zufolge. Doch rund zwei Dutzend der rund 500 Zimmer sind derzeit wieder mit Gästen belegt, die kaum zur Ruhe kommen. Mitarbeiter von EU-Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) logieren hier, in häufig wechselnder Besetzung. "Troika" nannte man sie früher, heute ist auf Drängen der neuen griechischen Regierung nur noch von "Institutionen" die Rede. Die sollen dafür sorgen, dass [Griechenland](#) jene Reform- und Sanierungsmaßnahmen umsetzt, die als Gegenleistung für Kredite von bisher mehr als 200 Milliarden Euro versprochen wurden.

Leicht war der Job der Fachleute nie. Als fremde Besatzungsmacht ist die Truppe in den Medien und sogar von Regierungsvertretern häufig dargestellt worden. Doch aktuell sind die Arbeitsbedingungen noch schwieriger als gewohnt. Die Links-rechts-Regierung von Alexis Tsipras rückt Informationen nur noch widerwillig heraus. Regierungsgebäude sollen die Troikaner nicht mehr betreten, stattdessen schickt die Regierung regelmäßig Minidelegationen ins Hilton – was dazu führt, dass bei Nachfragen nicht mehr mal eben die Spezialisten der Ministerien hinzugeholt werden können. Auch die Koordination innerhalb der Troika ist erschwert, denn die drei Chefs, die Verhandlungsführer der Troika, müssen zu Hause in Brüssel, Frankfurt und

Washington bleiben, schon ihre Anwesenheit empfänden viele Griechen als Provokation.

Überschuldete Staaten zu sanieren, die Basis für eine nachhaltige Genesung zu legen: Die Industrieländer und vor allem der 1945 eigens dafür gegründete IWF haben jahrzehntelange Erfahrung darin. Viele Fehler sind dabei in der Vergangenheit gemacht worden, aber es wurden eben auch viele Lehren gezogen – so viele Lehren, dass man vor der Euro-Krise dachte: Im Prinzip wissen wir, was zu tun ist, wenn ein Land vor der Pleite steht.

Dann, 2010, kam der Fall Griechenland auf die Tagesordnung, bald danach wurde aus einer Griechenland- die Euro-Krise, auch Irland, Portugal, Spanien und Zypern brauchten Hilfe. Doch während die anderen Krisenländer im Großen und Ganzen auf einem guten Weg sind, stießen Euro-Partner und internationale Organisationen in Griechenland an ihre Grenzen. Noch immer ist nicht klar, ob es gelingen wird, Griechenland in der Euro-Zone zu halten, noch immer ist kein nachhaltiger Aufschwung in Sicht und erst recht kein neues Geschäftsmodell für die griechische Wirtschaft.

An pauschalen Schuldzuweisungen fehlt es nicht. Griechenland ist kaputtgespart worden – so sehen es viele Griechen und auch mancher amerikanische Topökonom. Griechenland sei ganz einfach reformresistent und könne allenfalls durch einen "Grexit" samt Abwertung wieder zu einem Neuanfang kommen – so sehen es gerade hierzulande viele, ob an AfD-Stammtischen oder volkswirtschaftlichen Lehrstühlen.

Die Wahrheit liegt irgendwo dazwischen. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich: Viele Entscheidungen, die im Zuge der Griechenland-Rettung getroffen wurden, waren zu ihrer Zeit durchaus gut begründet und auch gut gemeint – erzeugten dann aber Nebenwirkungen, die kontraproduktiv waren.

## **1. Fokussierung auf zählbare Erfolge**

"Der griechischen Regierung wurde erlaubt, die meisten Strukturreformen zu ignorieren und sich vor allem auf die Fiskalziele zu konzentrieren", kritisiert Jacob Kirkegaard vom Peterson Institute for International Economics in

Washington. Das lag nicht zuletzt daran, dass die Regierungen der Geberländer, allen voran Angela Merkel und Wolfgang Schäuble, vor allem zählbare Erfolge aus Athen vermeldet bekommen wollten. Aus verständlichen Gründen: Nicht zuletzt den deutschen Wählern war in den 90er-Jahren versprochen worden, es werde "Bail-outs" niemals geben, dafür Sorge schon der Maastrichter Vertrag. Mit der Griechenland-Hilfe wurde dieses Versprechen gebrochen, dementsprechend schwer fiel es insbesondere der Bundesregierung, sie im eigenen Land zu rechtfertigen. Eine rasche Sanierung des griechischen Staatshaushalts hatte daher aus Berliner Sicht hohe Priorität.

**Der Sparkurs an sich sei entgegen der landläufigen Meinung auch nicht falsch gewesen, sagt Alessandro Leipold, Chefökonom der Brüsseler Denkfabrik Lisbon Council und langjähriger IWF-Mitarbeiter. "Wenn ein Land so ein hohes Defizit aufweist, kein Geld mehr am Markt bekommt und stattdessen von der Hilfe anderer Länder abhängt, gibt es keine wirkliche Alternative, um es zu stabilisieren."** Dass darüber

Strukturreformen, die langfristig dynamischeres Wirtschaftswachstum versprechen, weitgehend aus dem Blick gerieten, kam Athen durchaus entgegen. Die Konsolidierung war zunächst einfacher durchzusetzen, einfacher jedenfalls als Strukturreformen, die fast schon per Definition Besitzstände vormals privilegierter Interessengruppen bedroht. Und so kam zum Beispiel die eigentlich zugesagte Privatisierung von Staatsunternehmen fast gar nicht voran. Der einzige Bereich, in dem wirklich bedeutsame Strukturreformen durchgezogen wurden, war der Arbeitsmarkt, und selbst das aber auch erst nach jahrelangen Verzögerungen.

## **2. Provozierendes Mikromanagement**

Die Erfahrung aus der Entwicklungshilfe und Dutzenden IWF-Programmen ist eigentlich eindeutig: Es bringt wenig zu versuchen, einem Land vorformulierte Reformen von außen aufzudrücken. Die Regierung muss Reform- und Sparprogramm der Wahlbevölkerung als eigene Agenda präsentieren, in der Fachwelt spricht man von "Ownership". Im Falle Griechenlands wurde diese Lehre offensichtlich missachtet: Die Bedingungen der Hilfsprogramme geben eine kleinteilige detaillierte Agenda vor, bis hin zu Liberalisierungen in

Schlachthäusern, Apothekenöffnungszeiten und der Reform der Waldwirtschaft. **"Die Bedingungen sind zu zahlreich und zu weitreichend", kritisiert Ökonom Leipold.**

Allerdings: Diese Detailprogramme waren aus Sicht der Troika nichts als Notwehr – weil von den Griechen nichts kam. Anfangs habe man ja versucht, Athen mit ins Boot zu holen, berichten Experten aus den Geberländern. Doch dann gab es Treffen, bei denen Reformvorhaben der griechischen Regierung aus kaum mehr als einem weißen Blatt Papier bestanden hätten. Der Freiraum, den die Geldgeber anfangs noch gewährten, wurde also vor allem genutzt, um nichts zu tun. Die Reformwilligen in den Athener Ministerien hätten die Troika zuweilen sogar nachdrücklich gebeten, detaillierte Vorgaben zu machen – in dem Wissen, dass jeder Interpretationsspielraum sogleich von mächtigen Interessengruppen ausgenutzt würde.

Am Ende musste die Troika immer mal wieder drohen, den Geldhahn zuzudrehen, damit überhaupt noch etwas voranging – wohl wissend, dass so etwas nicht gut geht über kurz oder lang. "Wenn man einmal so weit ist", gibt ein beteiligter IWF-Mann zu, "dann hat man eigentlich schon verloren."

### **3. Kürzen auf die falsche Art**

"Ownership" hin oder her: Wird Regierungen von Krisenländern überlassen, wie sie ihre Finanzen sanieren, dann wird regelmäßig der leichteste Weg gewählt. Und der ist dann oft der falsche. Diese Erfahrung hat der IWF zum Beispiel in der Asienkrise machen müssen, als die Regierenden vor Ort vor allem bei Sozialleistungen den Rotstift ansetzen und dafür aufgeblähte, aber mächtige Militärapparate verschonte.

In Griechenland ließ man die Chance ungenutzt, die zahlreichen, vor allem Wohlhabende begünstigenden Steuerschlupflöcher zu schließen und so mehr Steuergerechtigkeit zu schaffen und mehr Unterstützung für den gesamten Anpassungsprozess – wohl aus Angst vor dem Zorn der gut vernetzten Oberschicht. Stattdessen wurden vor allem die Ausgaben gekürzt – auf die falsche Art. Potenzial bot etwa der riesige öffentliche Dienst. Tatsächlich wurde

die Gehaltssumme im Staatssektor kräftig reduziert. Doch statt Stellen zu streichen, wurden die Gehälter gekappt.

Troika wie Regierung in Athen hatten durchaus gute Gründe dafür: Die Geldgeber hofften, das sinkende Lohnniveau werde auch auf die private Wirtschaft ausstrahlen. Das wäre nur wünschenswert gewesen, schließlich muss der überbelegte Standort Griechenland dringend wieder preisliche Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnen. Die Regierung in Athen ihrerseits hatte ein anderes Kalkül: Sie nahm an, Lohnkürzungen, egal wie drastisch, würden sich leichter durchsetzen lassen als Massenentlassungen. Der Grund war so bizarr wie simpel: Der öffentliche Dienst in Griechenland dient traditionell als eine Art Auffangbecken für Entlassene. Das Problem ist nur: Der Staatsapparat bleibt aufgebläht, viel zu viele qualifizierte Griechen stehen dem privaten Arbeitsmarkt gar nicht zur Verfügung – einer von vielen Gründen, warum Investitionen von Unternehmen, auch aus dem Ausland, unterbleiben.

Andere Sparmaßnahmen in Athen erwecken bei Beobachtern den Eindruck, dass sie vor allem dazu dienen, die Troika bei der Bevölkerung des Landes zu desavouieren. Alexander Kritikós, Forschungsdirektor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), verweist etwa auf den staatlichen Rundfunksender, der über Nacht geschlossen wurde: "Wer so vorgeht, kann anschließend leicht darauf verweisen, dass die Sparpolitik das Volk auf die Straße treibe."

#### **4. Gemächlichkeit statt "Big Bang"**

Den Griechen wurde zu viel in zu kurzer Zeit zugemutet – so lautet ein häufiger Vorwurf der Troika-Kritiker. Doch manch ein Kenner anderer Sanierungsprogramme meint, dass es sich eher umgekehrt verhält. Gerade osteuropäische Länder haben gute Erfahrungen mit einer "Big Bang"-Strategie gemacht. So sanierten die baltischen Staaten ihre Haushalte nach dem Wirtschaftseinbruch 2008 in Rekordzeit. "Wer harte Reformen einleiten und den Haushalt kürzen will, sollte Tempo vorlegen", sagt Valdis Dombrovskis, der für den Euro zuständige Vizepräsident der EU-Kommission und frühere Premierminister von Lettland. Schon 2009 habe sein Land einen Großteil der Maßnahmen geschultert. "Das Resultat war, dass wir schon Ende 2010 wieder zum Wachstum zurückkehren konnten." Die Überlegung dahinter: Die

Bevölkerung eines Landes akzeptiert eher ein, zwei entbehrensreiche Jahre als eine scheinbar endlose Durststrecke. Genau dazu kam es aber in Griechenland. Nachdem in den ersten Jahren der Krise zwar gespart, aber kaum etwas dafür getan wurde, die Wirtschaft zu beleben und Investoren ins Land zu holen, wuchsen die Probleme immer weiter.

## **5. Unkenntnis der Probleme**

Dass es keinen Big Bang in Griechenland gab, hing auch damit zusammen, dass die EU-Kommission in den ersten Jahren der Währungsunion nur noch auf die Maastrichter Schuldenkriterien achtete. Etwaige Strukturprobleme der Euro-Staaten zu identifizieren und ihre Beseitigung anzumahnen wäre wichtig gewesen, unterblieb aber weitgehend. Und so konnten die Troika-Partner anfangs nur staunen, wie wenig die Brüsseler eigentlich über Griechenland wussten. Die vielen Reformblockierer in Athen hatten enorme Wissensvorsprünge – und wussten sie zu nutzen.

Die Unkenntnis führte auch dazu, dass man viele Schwierigkeiten nicht kommen sah. Etwa, wenn eine Reform zwar im Parlament verabschiedet war, aber dennoch in der Umsetzung versandete. So lassen sich Immobiliensteuern nun einmal kaum eintreiben, wenn es kein brauchbares Grundbuch gibt. "Das Problem der ineffizienten Verwaltung wurde nicht ausreichend erkannt", sagt deshalb Matthias Kullas vom Centrum für Europäische Politik (CEP).

## **6. Zu zögerlicher Schuldenschnitt**

Griechenland sollte so weit wie möglich ein isoliertes Problem bleiben. Deshalb konnten sich auch zunächst jene Experten nicht durchsetzen, die darauf verwiesen, dass nur eine deutliche Schuldenreduktion einen drakonischen Sparkurs würde verhindern können. Dem gegenüber stand das Argument, dass auch andere Peripherieländer wackelten – und deren Gläubiger in Panik geraten könnten, wenn Ansprüche gegenüber Griechenland per Federstrich ausradiert würden. "Es war ein großer Fehler, die Schuldenrestrukturierung so lange hinauszuzögern", sagt Bruegel-Wissenschaftler Darvas. Eine solche Verzögerung schaffe große Unsicherheit, das habe sich schon in Argentinien gezeigt.

Erst im Frühjahr 2012 wurden die Ansprüche privater Gläubiger in Griechenland rasiert. Zu spät, wie auch der IWF selbst ein Jahr später befand. Der Fonds dagegen habe mit einer frühen Gläubigerbeteiligung 2002 in Ungarn und 2011 in Jamaika gute Erfahrungen gemacht, Island wiederum habe 2008 ausländische Bankkunden zur Kasse gebeten. Im Falle Griechenlands hätten sich die EU-Staaten jedoch einem solchen Schritt verweigert, so die Darstellung des IWF.

## **7. Fehlende Vorsorge**

Dass die Europäer einen Schuldenschnitt lange für zu gefährlich hielten, lag auch an der mangelnden Absicherung für den Rest der Euro-Zone. Wirtschafts- und Schuldenkrisen, die die Mitgliedschaft eines Landes im Euro-Verbund infrage stellen könnten, waren schlicht nicht vorgesehen. Deshalb fehlte es an Instrumenten, mit denen Griechenland gerettet und ein Überspringen der Krise verhindert werden konnte. **"Das ist symptomatisch für eine gewisse Hybris in Europa", sagt Lisbon-Council-Experte Leipold. "Man glaubte, Krisen wie in Schwellenländern könnten in der EU nicht auftreten."** So kostete es wertvolle Zeit, Brandschutzmauern wie die Rettungsfonds EFSF und [ESM](#) oder die europäische Bankenunion zu errichten. Die Situation in Griechenland spielte darob über längere Strecken kaum mehr eine Rolle auf der Ebene der Regierungschefs, das wurde weitgehend den Technokraten auf Arbeitsebene überlassen.

Immerhin eines hat die Tsipras-Regierung bewirkt: Griechenland ist wieder oben auf der politischen Agenda. Sieben Stunden unterhielt sich Angela Merkel in dieser Woche mit dem Ministerpräsidenten, die Dauer darf als Indiz gedeutet werden, dass die Kanzlerin tief ins Detail ging. Doch Fehler und Missgeschicke der vergangenen Jahre sind nicht ungeschehen zu machen. Der Schwung vom Anfang ist weg, der Ruf der Troika verdorben und die Griechen so reformmüde, dass man eine Regierung wählte, die auch sinnvolle Maßnahmen der Vorjahre zurückdrehen will. Und Blaupausen dafür, wie das Projekt Griechenland-Rettung jetzt noch zum Erfolg geführt werden kann, gibt es schlicht nicht.