EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.2.2019
COM(2019) 201 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Verstärkte Überwachung – Griechenland, Februar 2019

{SWD(2019) 201 final}

Hintergrund

Griechenland ist nach Abschluss des Stabilitätshilfeprogramms des ESM in das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik einbezogen worden. Um den besonderen Bedürfnissen und Herausforderungen, denen sich Griechenland gegenübersieht, gerecht zu werden, hat die Kommission das Land mit Wirkung vom 21. August 2018 unter verstärkte Überwachung nach der Verordnung (EU) Nr. 472/2013[1] gestellt, die durch einen Beschluss der Kommission vom 20. Februar 2019[2] um weitere sechs Monate verlängert wurde.

Die verstärkte Überwachung stellt einen umfassenden Rahmen zur Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklungen und der Fortführung der für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung notwendigen politischen Maßnahmen bereit. Sie sieht eine regelmäßige Bewertung der jüngsten wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungen in Griechenland sowie die Beobachtung der Finanzierungsbedingungen der öffentlichen Haushalte und die Aktualisierung der Schuldentragfähigkeitsanalyse vor. Die verstärkte Überwachung bildet auch die Grundlage für die Bewertung der allgemeinen Zusage, die Griechenland am 22. Juni 2018 gegenüber der Eurogruppe eingegangen ist: die im Rahmen des ESM-Stabilitätshilfeprogramms beschlossenen Reformen fortzusetzen und abzuschließen und die Ziele der im Rahmen dieses Programms und seiner Vorläuferprogramme verabschiedeten Reformen zu wahren. Ferner bildet sie die Grundlage für die Kontrolle der Umsetzung spezifischer Reformzusagen, die im Anhang zur Erklärung der Eurogruppe vom 22. Juni 2018 niedergelegt wurden und folgende Bereiche betreffen: i) haushaltspolitische und strukturelle finanzpolitische Maßnahmen, ii) Sozialfürsorge, iii) Finanzstabilität, iv) Arbeits- und Produktmärkte, v) Privatisierung und vi) öffentliche Verwaltung.[3]

Dies ist der zweite Überwachungsbericht für Griechenland, der zusammen mit dem Länderbericht des Europäischen Semesters für Griechenland angenommen wird. Im Rahmen der verstärkten Überwachung wird die Kommission im Einvernehmen mit der Europäischen Zentralbank (EZB)[4] und gegebenenfalls dem Internationalen Währungsfonds (IWF) regelmäßige Überprüfungsmissionen zur Überwachung der erreichten Fortschritte durchführen; der ESM ist sowohl im Rahmen seines Frühwarnsystems als auch im Rahmen der Absichtserklärung vom 27. April 2018 über Arbeitsbeziehungen zwischen der Kommission und dem ESM daran beteiligt. Zur Vorbereitung dieses Berichts fand vom 21. bis 25. Januar 2019 eine gemeinsame Mission nach Athen statt.

Dieser Bericht könnte als Grundlage für die Entscheidung der Eurogruppe über die Aktivierung der ersten Reihe politikabhängiger Maßnahmen zum Schuldenabbau im Wert von 970 Mio. EUR dienen. Am 22. Juni 2018 einigte sich die Euro-Gruppe darauf, dass das Paket der Entschuldungsmaßnahmen für Griechenland Anreize umfassen sollte, die eine nachhaltige und kontinuierliche Umsetzung der im Programm vereinbarten Reformmaßnahmen gewährleisten. Zu diesem Zweck werden einige politikabhängige Schuldenmaßnahmen Griechenland bis Mitte 2022 auf

---

[1] Am 21. November 2018 veröffentlichte die Kommission ihre erste Bewertung im Rahmen der verstärkten Überwachung Griechenlands. Siehe „Verstärkte Überwachung – Griechenland, November 2018“, Institutional Paper 90, November 2018.

[2] Die verstärkte Überwachung Griechenlands gemäß der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 1) begann am 21. August 2018 für eine Dauer von sechs Monaten (Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1192 der Kommission vom 11. Juli 2018 über die Aktivierung einer verstärkten Überwachung für Griechenland, ABl. L 211 vom 22.8.2018, S. 1). Am 20. Februar 2019 wurde die verstärkte Überwachung um weitere sechs Monate verlängert (Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1481 der Kommission vom 20. Februar 2019 über die Verlängerung der verstärkten Überwachung für Griechenland).

[3] https://www.consilium.europa.eu/media/35749/z-councils-council-configurations-ecofin-eurogroup-2018-180621-specific-commitments-to-ensure-the-continuity-and-completion-of-reforms-adopted-under-the-esm-programme_2.pdf

[4] EZB-Personal nahm an der Überprüfungsmission teil und brachte gemäß den Zuständigkeiten der EZB seinen Sachverstand auf dem Gebiet der Finanzpolitik und zu makroökonomisch relevanten Fragen – wie gesamtstaatlichen haushaltspolitischen Zielen sowie Nachhaltigkeits- und Finanzierungsanforderungen – ein.

halbjährlicher Basis zur Verfügung gestellt, sofern Griechenland seinen Zusagen auf dem Gebiet der Fortsetzung und Vollendung der Reformen nachkommt und die Berichte im Rahmen der verstärkten Überwachung positiv ausfallen. Zu den Schuldenabbau-Maßnahmen zählen i) die Rückführung einkommensäquivalenter Beträge griechischer Staatsanleihen aus Zentralbankbeständen im Rahmen des Programms für Wertpapiermärkte (SMP) und der Vereinbarung zu Nettofinanzwerten sowie ii) ein Verzicht auf die erhöhte Zinsmarge für einen Teil der Darlehen aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität.

Wirtschaftsaussichten

Die Kommission erwartet ein reales BIP-Wachstum von 2 % im Jahr 2018 und eine Beschleunigung auf rund 2,2 % bzw. 2,3 % in den Jahren 2019 und 2020.[5] Inländische Wachstumsmotoren (privater Verbrauch und private Investitionen) dürften an Kraft gewinnen, während die Beiträge des externen Sektors hingegen aufgrund des erwarteten Konjunkturrückgangs und Einfuhranstiegs in der EU moderat ausfallen könnten.

Die Lage am Arbeitsmarkt hat sich in der zweiten Jahreshälfte 2018 weiter verbessert. Die Arbeitslosenquote ging im November 2018 auf 18,5 % zurück. Ihren Höchststand von 27,9 % hatte sie Mitte 2013 erreicht, und Ende 2017 betrug sie noch 20,8 %. Allerdings sind Langzeitarbeitslosigkeit (drittes Quartal 2018: 13,5 %) und Jugendarbeitslosigkeit (November 2018: 39,1 %) nach wie vor hoch. Die Entwicklung bei Löhnen und Gehältern verlief moderat.

Insgesamt überwiegen die Abwärtsrisiken. Der Anstieg des Verbrauchs könnte 2019 höher ausfallen als erwartet, sollte der jüngste Anstieg des Mindestlohns zu höheren Verbrauchsausgaben führen. Die Prognose wird jedoch von Abwärtsrisiken beherrscht. Der mögliche Lohndruck birgt sowohl bei der Amortisierung der Investitionen als auch – aufgrund von Einbußen bei der Wettbewerbsfähigkeit – bei der Ausfuhrleistung Abwärtsrisiken. Die Risiken für Investitionen werden durch den hohen Anteil notleidender Kredite, der weiterhin die Vergabekapazität der Banken belastet, noch verschärft. Schließlich könnte die weltweite und insbesondere die innereuropäische Konjunkturabschwächung die Erholung Griechenlands weiter bremsen.

Haushaltspolitische und strukturelle finanzpolitische Maßnahmen

Griechenland dürfte das Primärüberschussziel von 3,5 % des BIP im Jahr 2018 erneut übertreffen; damit würden die Zielvorgaben im vierten Jahr in Folge überschritten werden. Dies berücksichtigt die Lohnrückzahlungen an das uniformierte Personal und andere Beamten infolge eines Gerichtsurteils und die Auszahlung einer „sozialen Dividende“ an Bedürftige. Beide Maßnahmen wurden Ende 2018 umgesetzt. Auf der Grundlage der neuesten verfügbaren Informationen könnte der Primärüberschuss den in der Herbstprognose 2018 der Kommission projizierten Wert von 3,7 % überschreiten. Die Haushaltsdaten für 2018 werden im April 2019 vorliegen, und die Höhe der Überschreitung des Primärüberschusses wird unter anderem vom Grad der Nichtausschöpfung der Mittel für öffentliche Investitionen abhängen, wobei letztere nicht wünschenswert ist, da sie das Wachstumspotenzial hemmt.

Der im Dezember 2018 verabschiedete Haushaltsplan 2019 soll sicherstellen, dass das Primärüberschussziel von 3,5 % des BIP erreicht wird, womit eine spezifische, für Ende 2018

[5] Die jüngste Prognose der Kommission wurde am 7. Februar 2019 veröffentlicht: European Economic Forecast, Winter 2019 (Interim), Institutional Paper 096, Februar 2019: https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-winter-2019_en

eingegangene Zusage erfüllt würde. Die Auswirkungen der Maßnahmen, die seit der Annahme des Haushaltsplans 2019 getroffen wurden, müssen in die mittelfristige Haushaltsstrategie (MTFS) einfließen, die im Mai 2019 aktualisiert werden soll und im Rahmen des dritten Überwachungsberichts bewertet wird. Während die im Februar 2019 vom Gesetzgeber verabschiedete Anhebung des Mindestlohns im Hinblick auf ihre allgemeine Wirkung auf die Wirtschaft einige Bedenken aufwirft, dürfte sie sich 2019 netto kurzfristig positiv auf die öffentlichen Finanzen auswirken. Demgegenüber verlängerten die Behörden den ermäßigten Mehrwertsteuersatz für fünf ägäische Inseln, in denen sich Flüchtlingszentren befinden; dieser soll erst aufgehoben werden, wenn der Migrationsdruck nachlässt. Zwar hatte sich Griechenland im ESM-Programm zur Aufhebung der Ermäßigung verpflichtet, doch sind die steuerlichen Kosten der Verlängerung mit etwas mehr als 50 Mio. EUR begrenzt. Darüber hinaus gibt es durch Neueinstellungen über den Bedarf hinaus Anzeichen für einen Aufwärtsdruck auf die Lohnkosten im öffentlichen Sektor, der angegangen werden muss.

Die Regierung hat den europäischen Organen mitgeteilt, dass sie nicht beabsichtigt, in naher Zukunft mit der Umgestaltung der Ratenregelungen für Steuer- und Sozialversicherungsschulden fortzufahren, da zuvor weitere technische Analysen und Überlegungen erforderlich seien. Es ist wichtig, negative Risiken für die öffentlichen Einnahmen zu vermeiden und die Zahlungskultur zu wahren. Schließlich handelt es sich dabei um Kernziele der während der Finanzhilfeprogramme umgesetzten Reformen bei der Erhebung öffentlicher Einnahmen.

Die griechischen Behörden haben Vorarbeiten zur Bewertung der finanziellen Auswirkungen und Risiken eingeleitet, die sich aus Gerichtsurteilen über im Rahmen der Finanzhilfeprogramme in Kraft gesetzte Reformen ergeben. Nach den von den Behörden bereitgestellten Informationen fallen die Haushaltskosten, die das Urteil des Staatsrats aus dem Jahr 2015 gegen wichtige Elemente der Rentenreform von 2012 nach sich zieht, angesichts der sehr geringen Zahl von Anspruchsberechtigten kaum ins Gewicht; dieser Sachverhalt ist jedoch noch nicht abschließend beschieden, da in unteren Instanzen Gerichtsurteile gegen die Beschränkung der Ansprüche auf Entschädigungen ergangen sind und das abschließende Urteil zu den Kernelementen der Rentenreform von 2016 noch aussteht. Ein weiteres wichtiges Verfahren zur Wiederherstellung der saisonalen Lohnzulagen für Beamte ist im Staatsrat ebenfalls noch anhängig. Sollte der Staatsrat die Rückgängigmachung der Abschaffung anordnen, könnte dies zu erheblichen Haushaltskosten in Höhe von 1,3 % des BIP führen (1,1 % des BIP für rückwirkende Leistungen und 0,2 % des BIP für laufende Kosten). Trotz der begrüßenswerten jüngsten Bemühungen der griechischen Behörden sind weitere Anstrengungen und Wachsamkeit erforderlich. Die griechischen Behörden sollten die haushaltspolitischen Risiken (einschließlich Rechtssachen) weiterhin genau verfolgen und sind aufgefordert, Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, die für die Einhaltung der mittelfristigen Haushaltsziele im Rahmen der mittelfristigen Haushaltsstrategie (MTFS) und ihrer jährlichen Aktualisierung unabdingbar sind. Im Falle von Gerichtsurteilen, mit denen wesentliche strukturelle Elemente der im Rahmen des Programms vereinbarten Reformen rückgängig gemacht werden, müssten die kontinuierlichen Haushaltsfolgen solcher Entscheidungen vor allem durch Reformen/Maßnahmen innerhalb desselben Politikbereichs angegangen werden.

Griechenland hat bei der Reform der einheitlichen Immobiliensteuer (ENFIA) entsprechend seiner spezifischen Zusagen für Mitte 2019 weitere Fortschritte erzielt. Der Rechtsrahmen für das neue System der Immobilienbewertung steht inzwischen, eine für die Immobiliensteuer-Bemessung zuständige Abteilung wurde eingerichtet, und es wurden zwei zentrale IT-Projekte auf den Weg gebracht, um die Grundstücksgrenzen elektronisch zu erfassen und die Erhebung von Grunddaten zu systematisieren.

Obwohl die spezifische Zusage, bis Ende 2018 das Personal der unabhängigen Behörde für öffentliche Einnahmen (IAPR) auf 12 000 feste Mitarbeiter aufzustocken, nicht erreicht wurde, gibt es in den kommenden Monaten noch Spielraum für weitere Personaleinstellungen. Der Personalbestand der IAPR sank 2018 von 11 682 auf 11 492. Ursächlich hierfür waren u. a. Verzögerungen bei der laufenden Einstellung von Steuer- und Zollbeamten, unerwartet zahlreiche Abgänge (vor allem durch Übergänge in den Ruhestand), aber auch die relativ häufige Ablehnung von Einstellungsangeboten der IAPR seitens erfolgreicher Bewerber. Darüber hinaus hat das kürzlich eingeführte Mobilitätsprogramm noch nicht zu der erwarteten Zahl an Versetzungen zur IAPR geführt. Die Behörden haben zugesichert, dass spezifische Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die zugesicherte Personalstärke von 12 500 festangestellten Mitarbeitern bis Ende 2019 erreicht wird. Dazu zählen die weitere Erleichterung der Überstellung von Personal in die IAPR mithilfe des Mobilitätsprogramms und der Abschluss der Personalreform, die es der IAPR erleichtern soll, Mitarbeiter zu finden und zu halten.

Um sicherzustellen, dass die zugesicherte Personalstärke erreicht wird und die umfassendere Reform der Steuererhebung weiter gestärkt wird, haben die Behörden eine Reihe ergänzender Querschnittsmaßnahmen angenommen, um die operative Kapazität und die Effizienz der IAPR zu verbessern.

- Die IAPR hat ihren Reformaktionsplan („Blueprint“) für den Zeitraum 2019-2021 angenommen. Im Blueprint werden spezifische Maßnahmen und Investitionen aufgeführt, die erforderlich sind, um die Umwandlung der IAPR in eine moderne, flexible und effiziente Organisation fortzusetzen. Die Behörden haben die für die Durchführung sämtlicher Maßnahmen erforderlichen Mittel (eine Einmalpauschale von 75 Mio. EUR und laufende Kosten von 5 Mio. EUR jährlich) fest zugesagt.
- Das (im Finanzministerium angesiedelte) Generalsekretariat für Informationssysteme und die IAPR haben sich auf eine jährliche Mittelausstattung (5 Mio. EUR im Jahr 2019) zur Beschaffung von IT-Infrastruktur für die IAPR geeinigt.

Allerdings müssen die Behörden noch die verbleibenden ergänzenden Maßnahmen zur Stärkung der IAPR von den Behörden abschließen.

- Die Einführung von auf die IAPR zugeschnittenen Besoldungsgruppen, Vergütungen und Leistungsbeurteilungen dürfte entscheidend dazu beitragen, dass die IAPR für hoch qualifizierte Mitarbeiter attraktiver und ihnen die Weiterentwicklung und der berufliche Aufstieg erleichtert wird. Derzeit laufen intensive Gespräche mit den Behörden. Sollten diese Gespräche erfolgreich abgeschlossen werden, soll Anfang März 2019 eine Änderung des Gesetzes zur Gründung der IAPR im Parlament verabschiedet werden. Diese Änderung würde nachgeordnete Rechtsakte zur Einführung eines neuen, direkt an die Planstellenbeschreibung anknüpfenden Besoldungssystems ermöglichen. Für die endgültige Einführung einer IAPR-spezifischen Besoldungsregelung müssen Bestimmungen über eine zusätzliche Vergütungstabelle im Gründungsgesetz vorgesehen werden. Das einschlägige Gesetzgebungsverfahren soll bis Ende 2019 vollständig abgeschlossen sein. Diese Reform steht in einem engen Zusammenhang mit den Reformbestrebungen im öffentlichen Sektor, insbesondere was die Ernennung auf höhere Führungspositionen anbelangt.
- Gesetzesänderungen zum Haftungsschutz, zur Erleichterung der Mobilität und zur Beschaffung von Wohnraum wurden bereits vereinbart und sollen Anfang März 2019 verabschiedet werden.

- Ein für Anfang März erwarteter gemeinsamer Ministerbeschluss über die Beschaffung von Kennzeichnungen für Kraftstoffe wird erheblich zu einer besseren Schmuggelbekämpfung beitragen.

Griechenland hat seinen Bestand an Netto-Zahlungsrückständen seit dem Ende des Stabilitätshilfeprogramms des ESM weiter reduziert (die Nichtakkumulierung von Zahlungsrückständen ist eine kontinuierliche spezifische Zusage), allerdings hat sich das Tempo des Abbaus erheblich verlangsamt, und neue Zahlungsrückstände häufen sich weiter an. Ende Dezember 2018 belief sich der Saldo der Zahlungsrückstände auf 1,4 Mrd. EUR und lag damit um 0,3 Mrd. EUR unter dem Bestand an Zahlungsrückständen zum Ende August 2018, der als Richtwert für die Bewertung zugrunde gelegt wurde, ob sich Netto-Zahlungsrückstände angehäuft haben. Für die Begleichung von Zahlungsrückständen wurden Programm-Mittel und Eigenmittel verwendet. Das ursprüngliche Ziel des ESM-Programms, eine vollständige Begleichung der Zahlungsrückstände, wurde bis zum Auslaufen des Programms nicht erreicht; die seit August 2018 neu angelaufenen Rückstände verlangsamen den Bestandsabbau. Auch wenn die Reformen zur Beseitigung der strukturellen Engpässe bei der Verwaltung und Begleichung von Zahlungsrückständen Fortschritte machen, müssen die Anstrengungen zur Stärkung des Systems für die Begleichung von Zahlungsrückständen fortgesetzt und gleichzeitig die Ursachen für das Entstehen von Zahlungsrückständen beseitigt werden.

Ein modernes und nachhaltiges Sozialsystem: Fortschritte bei den Reformzusagen

Die Einführung des Systems der medizinischen Grundversorgung schreitet – wenn auch etwas langsamer als geplant – voran. Auf der Grundlage der jüngsten Berichte wurden rund 112 Stationen für die medizinische Grundversorgung (TOMYs) im gesamten Hoheitsgebiet eröffnet, d. h. geringfügig weniger als die in der spezifischen Zusage für Ende 2018 vorgesehenen 120 Stationen. Damit konnten bei einer entscheidenden, aber sehr komplexen Reform beträchtliche Fortschritte erzielt werden. Dass das Ziel ganz knapp verfehlt wurde, wiegt nicht schwer und ist weitgehend darauf zurückzuführen, dass die Probleme und Bedenken externer Interessenträger angegangen werden mussten. Die Behörden werden sich weiterhin um eine flächendeckende Versorgung bemühen und dabei auch die notwendige Einstellung von zusätzlichen Hausärzten in Angriff nehmen.

Die zentrale Beschaffungstätigkeit wurde wieder aufgenommen; so hat die Hauptstelle für das zentrale Beschaffungswesen, EKAPY, im Einklang mit der spezifischen Zusage für Ende 2018 ihre Arbeit aufgenommen, auch wenn sie ihre volle Personalstärke noch nicht erreicht hat. Den verfügbaren Informationen zufolge haben die Behörden die ersten Ergebnisse in Form von Einsparungen erzielt, wenn auch durch den Abschluss der alten Vergabeverfahren aus dem Jahr 2014. Derzeit werden Maßnahmen ergriffen, um die Personalausstattung und die Kapazitäten von EKAPY im Hinblick auf die Erfüllung der Beschaffungsziele für die kommenden Jahre zu verbessern.

Die Fortschritte bei anderen Aspekten der Gesundheitsreform sind uneinheitlich, da die Behörden einige Maßnahmen, die im Rahmen des Stabilitätshilfeprogramms des ESM angenommen wurden, überarbeitet haben, mit unsicheren Auswirkungen auf die Effizienz des Systems. Diese betreffen die Häufigkeit und Gestaltung der Preisanpassungen bei Arzneimitteln, worunter die preisdämpfende Wirkung des Rahmens leiden könnte, und eine Änderung des Rückforderungsmechanismus für vergangene Jahre, was die Effizienz der Beitreibung mindern könnte. Da die Ausgaben die gesetzlichen Obergrenzen noch immer bei Weitem überschreiten, wäre

jede verspätete Rückforderung von Mehrausgaben mit dem Risiko verbunden, die Liquidität des nationalen Krankenversicherungssystems (EOPYY) zu verschlechtern.

Die Reform der sozialen Sicherheitsnetze wurde fortgesetzt. Die Überprüfung des Systems der Leistungen bei Invalidität (eine spezifische Zusage für Mitte 2019) schreitet voran, wenn auch mit einigen Verzögerungen bei der Durchführung des Pilotprojekts, da anfängliche Engpässe überwunden werden mussten. Das Grundsicherungssystem ist inzwischen nahezu ausgereift, und bei der bis Ende 2019 (spezifische Zusage) zu verwirklichenden Umsetzung der zweiten Säule (soziale Eingliederung und (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt) werden Fortschritte erzielt. Die Wohnbeihilfe-Regelung wurde gegenüber den ursprünglichen Plänen überarbeitet, um lediglich Mietzuschüsse zu decken. Im Rahmen der neuen Vorschriften zum Insolvenzschutz für Privathaushalte wird eine separate Bezuschussung von Hypothekengläubigern in finanzieller Schieflage in Betracht gezogen. Obwohl die konkrete Ausgestaltung noch nicht festgelegt wurde, geht aus den Vorgesprächen hervor, dass die Zuschüsse lediglich für notleidende Hypothekenkredite gewährt werden soll. Dadurch könnten Haushalte mit geringem Einkommen bestraft werden, denen es dennoch weiterhin gelingt, ihre Hypothekenschuld zu bedienen. Das könnte einen regelmäßigen Schuldendienst weniger attraktiv machen.

Der Finanzsektor

Trotz der im Rahmen der Finanzhilfeprogramme erzielten Fortschritte und der verbesserten Liquiditätslage der griechischen Geldinstitute steht das griechische Finanzsystem weiterhin vor großen Herausforderungen, wozu insbesondere der sehr hohe Anteil notleidender Kredite zählt. Unter Berücksichtigung u. a. der hohen latenten Steueransprüche in den Bankenbilanzen ist die Verflechtung zwischen Staat und Banken nach wie vor eng, und die Kapitalkontrollen werden fortgesetzt, wenngleich sie inzwischen schrittweise gelockert wurden (bei der Umsetzung des vereinbarten Fahrplans handelt es sich um eine – erfüllte – kontinuierliche Zusage). Die Reformen des Finanzsektors stehen im Zentrum der verstärkten Überwachung, da sie eine entscheidende Rolle bei der Schaffung der Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum spielen.

Der Abbau notleidender Kredite wird fortgesetzt, wenngleich die Nutzung der für ihre Abwicklung vorgesehenen Instrumente hinter den Erwartungen zurückbleibt. Der Bestand an notleidenden Krediten ist schrittweise zurückgegangen, verbleibt aber auf einem hohen Niveau und belief sich im September 2018 nach den jüngsten verfügbaren Daten auf 85 Mrd. EUR bzw. rund 47 % des gesamten Kreditrisikos. Die Banken erfüllen ihre Ziele für den Abbau notleidender Kredite, was in den kommenden Jahren allerdings immer schwieriger werden dürfte. Gleichzeitig steht die Rentabilität der Banken unter Druck, was im Zusammenwirken mit dem hohen Stand der latenten Steuergutschriften in ihrer Bilanz das Abbautempo beeinträchtigt. Die Zahl der Online-Auktionen (E-Auktionen) stieg im vierten Quartal 2018 weiter an und deckt inzwischen nahezu das gesamte Staatsgebiet ab. Allerdings ist die Misserfolgsquote dieser Auktionen nach wie vor hoch, und ein großer Teil der erfolgreichen Auktionen mündet immer noch in den Erwerb des Vermögenswerts durch die Bank, die die Auktion eingeleitet hat. Es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um diese Mängel entsprechend der spezifischen Zusage für Ende 2018 zur Förderung der Abwicklung der notleidenden Kredite zu beheben. Weitere Fortschritte bei der Überwindung von Hindernissen mittels gesetzlicher Eingriffe und operativer Systemverbesserungen sind in dieser Hinsicht von großer Bedeutung. Zudem hat die vor Kurzem durchgeführte große Reform des Unternehmensinsolvenzrechts noch nicht zu der erwarteten verstärkten Inanspruchnahme durch die Betroffenen geführt. Angesichts ihrer Bedeutung für die Bemühungen der Banken um einen beschleunigten Abbau notleidender Kredite wären die Behörden gut beraten, den Bedarf an weiterer

rechtlicher Klarstellung und Rechtssicherheit im Hinblick auf den Geltungsbereich jedes Bedienungs-/Veräußerungs- bzw. Verbriefungsgesetzes für notleidende Kredite zu prüfen und eine verstärkte Inanspruchnahme dieser Instrumente zu erleichtern.

Die Inanspruchnahme des Verfahrens für die außergerichtliche Abwicklung (OCW-Gesetz) scheint nach einem langsamen Start inzwischen an Fahrt aufgenommen zu haben. Die Infrastruktur wird verbessert, um eine reibungslose und zunehmend automatische Handhabung zu gewährleisten. Im Dezember 2018 haben die Behörden das OCW-Gesetz um ein Jahr bis Ende 2019 verlängert. Auch wenn diese Verlängerung zu begrüßen ist, haben die Behörden dennoch einige Änderungen des Rechtsrahmens vorgenommen, die Bedenken hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die multilaterale Umstrukturierung und die Dauer der Umstrukturierungsverfahren des öffentlichen Sektors aufwerfen und deshalb neu bewertet werden müssen.

Die niedrige Verarbeitungsrate von in Anspruch genommenen Staatsbürgschaften im Zusammenhang mit Bankkrediten ist dringend verbesserungsbedürftig. Der Rückstau bei der Verarbeitung der Sicherheiten belastet die Banken erheblich. Die Behörden haben das Problem erkannt und sollten konkrete Maßnahmen zur Beschleunigung der Bearbeitung und Rückzahlung ergreifen. Sie haben auch eine Rechtsvorschrift angenommen, um Unsicherheiten in Bezug auf die Durchsetzbarkeit von Bürgschaften zu beseitigen; diese Rechtsvorschrift wird derzeit geprüft.

Das erwartete Auslaufen des Erstwohnsitzschutzes im Insolvenzrecht für Privathaushalte und Spekulationen über eine neue Regelung zum Schuldnerschutz führten im vierten Quartal 2018 zu einem starken Anstieg der eingereichten Anträge. Zwar stieg auch die Bearbeitungsquote, doch wurde der Rückstau bei den Anträgen im vierten Quartal nicht wesentlich abgebaut. Dies dürfte sich negativ auf das Tempo der Bearbeitung anhängiger Verfahren durch die Gerichte auswirken. Der Aktionsplan zur Verringerung der Zahl laufender Privatinsolvenz-Verfahren müsste weiter aktualisiert und mit konkreten Maßnahmen zur Stützung der Glaubwürdigkeit eines klar vorgezeichneten Wegs zum Abbau des Bearbeitungsrückstands bis Ende 2021 unterfüttert werden (wie in den von Griechenland nach Auslaufen des Programms eingegangenen Zusagen vorgesehen). Gleichzeitig wurden beim Ausbau der Fallbearbeitungskapazitäten der Gerichte durch neue Ernennungen und die finanzielle Schulung von Richtern (letzteres eine spezifische Zusage für Ende 2018) einige Fortschritte erzielt.

Die Behörden haben ihre Legislativvorschläge für eine neue Regelung zum Schutz der Erstwohnung mitgeteilt, aber es bleiben eine Reihe wichtiger Fragen offen. Der Schutz der Erstwohnung im Rahmen des Insolvenzrechts für private Haushalte war als zeitlich befristete Krisenmaßnahme vereinbart und sollte Ende 2018 auslaufen. Er wurde jedoch im Dezember 2018 einseitig um einen Zeitraum von zwei Monaten verlängert, in dem die Behörden eine Ersatzregelung vorlegen wollten, in der ebenfalls begrenzte Zuschüsse für den Kreditnehmer vorgesehen waren. Nach einer vorläufigen Bewertung wirft der Vorschlag ernste Bedenken im Hinblick auf seine Folgen für die Zahlungskultur und die Bankenbilanzen auf, und seine allgemeine Gestaltung könnte Zahlungsausfälle aus strategischen Gründen ermöglichen. Insbesondere sind folgende Aspekte zu beachten: i) Der Kreis der Anspruchsberechtigten wäre erheblich größer als beim aktuellen Erstwohnungs-Schutz und würde sich auch auf Unternehmensdarlehen erstrecken; ii) der Vorschlag würde eine zusätzliche Schutzregelung parallel zum bestehenden Insolvenzrecht für Privathaushalte schaffen; iii) die Ersatzregelung scheint von den Banken zu verlangen, für eine große Gruppe von anspruchsberechtigten Kreditnehmern obligatorische Umschuldungen nach einem festen Schema zu akzeptieren; iv) der Vorschlag ist nicht präzise genug auf die bedürftigsten Gruppen zugeschnitten und interagiert unmittelbar mit mehreren anderen Verfahren, wie Insolvenz-/Sonderverwaltungs-, OCW-, abgeschlossene Kreditabbau-, Veräußerungs- und Verbriefungsverfahren; v) er könnte weitere

Verzögerungen für Schuldner nach sich ziehen, die Anträge nach den bestehenden Schutzvorschriften eingereicht haben und einen Antrag nach der neuen Regelung stellen, da sämtliche anhängigen Verfahren ausgesetzt würden, bis das neue Umstrukturierungsverfahren abgeschlossen ist; vi) es wurde keine Folgenabschätzung zu dem neuen Vorschlag vorgelegt, in der beispielsweise die Folgen für die Kapitalgrundlage der Geldinstitute bewertet worden wären; vii) der breite Geltungsbereich gefährdet die Zusage der Behörden, den Rückstand bei den Privatinsolvenz-Verfahren bis Ende 2021 abgebaut zu haben; viii) neue, mit dem Vorschlag eingeführte Vollstreckungsunterbrechungen werden voraussichtlich künftige Auktions- und Zwangsvollstreckungsverfahren beeinträchtigen; ix) die steuerlichen Aspekte der Regelung bedürfen zusätzlicher Klärung. Die Gespräche mit den Organen über diese offenen Fragen laufen. Die Behörden haben eine förmliche Konsultation der EZB zu ihrem Vorschlag in die Wege geleitet; jede neue Regelung wird von der Kommission auch beihilferechtlich zu bewerten sein.

In Bezug auf die Arbeit des Hellenic Financial Stability Fund (HFSF) sind Fortschritte zu verzeichnen. Im Einzelnen hat der HFSF im Einklang mit der spezifischen Zusage für Ende 2018 seine Ausstiegsstrategie für den Verkauf seiner Anteile an den vier systemrelevanten Banken erarbeitet. Während die Strategie vom HFSF als unabhängiger Institution umgesetzt wird, ist die mögliche Einbeziehung des Finanzministeriums in der Endphase der Veräußerung noch in der Diskussion. Die Behörden haben klargestellt, dass die Angleichung des Mandats des Auswahlausschusses an das Mandat des HFSF (spezifische Zusage für Ende 2018) keiner Gesetzesänderung bedarf; diese Haltung muss jedoch noch vom Staatsrat in juristischer Hinsicht bestätigt werden. Dem HFSF-Gesetz nach müsste der Finanzminister die Ernennung des stellvertretenden Leiters des HFSF und die Berufung auf die freie Stelle des Generalrats auf der Grundlage der vom Auswahlausschuss erstellten Eignungsliste abschließen. Die Schaffung des operativen Rahmens für die vier systemrelevanten Banken im Anschluss an ihre Umstrukturierungspläne und die Ausstiegsstrategie sind eng miteinander verflochten, und der HFSF arbeitet an diesen beiden Problemen gleichzeitig.

Die griechischen Behörden prüfen zusätzliche Initiativen zur Unterstützung der Bemühungen um einen Abbau der notleidenden Kredite und arbeiten mit Interessenträgern wie dem HFSF und der Bank of Greece zusammen. Die Behörden haben den Dienststellen der Kommission vor Kurzem einen Entwurf eines Vorschlags für eine Art von Schutzregelung übermittelt, mit der die laufenden Bemühungen um eine Sanierung notleidender Kredite beschleunigt werden sollen. Der Vorschlag wird noch aus beihilferechtlicher Sicht zu prüfen sein.

Arbeits- und Produktmarktreformen

Die in den vergangenen Jahren durchgeführten Reformen der Arbeitsmarktinstitutionen und des Rahmens für Lohnverhandlungen haben dazu beigetragen, dass Griechenland seine Kostenwettbewerbsfähigkeit wiedererlangt hat, die Beschäftigungsquoten steigen und die Arbeitslosenzahlen zurückgehen. Die Umsetzung dieser Reformen ist langfristig von entscheidender Bedeutung, damit Griechenland ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum erzielen kann. Das Funktionieren des Arbeitsmarkts wird außerdem durch einen Aktionsplan zu nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und laufende Bemühungen zur Stärkung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik unterstützt.

Die Regierung hat den gesetzlichen Mindestlohn zum 1. Februar 2019 um 10,9 % erhöht und den unter dem Mindestlohn liegenden Lohn für Personen unter 25 Jahren abgeschafft (was einer Erhöhung um 27 % für diese Gruppe entspricht). Mit dieser Änderung folgten die Behörden

offiziell dem in Artikel 103 des Gesetzes 4172/2013 festgelegten Verfahren (spezifische Zusage für Ende 2018), das das Sammeln von Analysen durch verschiedene Institutionen, eine Konsultation der Sozialpartner und die Veröffentlichung eines Berichts mit Empfehlungen eines eigens zu diesem Zweck benannten Ausschusses unabhängiger Sachverständiger vorsieht. Die Kommission ist dennoch der Ansicht, dass für die nächste Änderung des Mindestlohns, die im Juni 2020 ansteht, wichtige Lehren zu ziehen sind. So könnte die Qualität des Dialogs mit den Sozialpartnern verbessert werden, und der Sachverständigenausschuss müsste die Bedenken der Institutionen im Hinblick auf erhebliche analytische Mängel bei der Schätzung des Anteils der Mindestlohnverdiener berücksichtigen. Darüber hinaus würde das Verfahren weiter an Transparenz und Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn bei der endgültigen, von der Regierung beschlossenen Erhöhung im Falle einer Abweichung von der Empfehlung des Sachverständigenausschusses entsprechende Erklärungen abgegeben würden.

Die im zweistelligen Bereich liegende prozentuale Erhöhung gibt Anlass zu Bedenken, was die mittelfristigen Auswirkungen auf das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit betrifft. Ein gewisser Anstieg des gesetzlichen Mindestlohns war zu erwarten und ist auch zu begrüßen, da der Mindestlohn seit 2012 nicht mehr angehoben worden war. In der nahen Zukunft könnte sich der Anstieg positiv auf das verfügbare Einkommen und den Konsum auswirken. Allerdings könnten die Beschäftigungsaussichten bestimmter Gruppen beeinträchtigt werden, und die mittelfristigen Auswirkungen sollten aus mehreren Gründen einer sehr sorgfältigen Prüfung unterzogen werden:

- Bereits vor der massiven gesetzlich veranlassten Anhebung lag der Mindestlohn in Griechenland, sowohl in absoluten Zahlen als auch als auch gemessen am Medianeinkommen, bereits auf dem Niveau vieler anderer Länder des Euro-Währungsgebiets. Eine Erhöhung um fast 11 % liegt deutlich über dem für Griechenland in den kommenden Jahren prognostizierten Produktivitätswachstum und wird somit erhebliche Einbußen bei der relativen Kostenwettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen Ländern des Euro-Währungsgebiets und sonstigen vergleichbaren Ländern mit sich bringen.

- Wenngleich die in einzelnen Wirtschaftsstudien angestellten Schätzungen voneinander abweichen, erhöht sich durch die Größenordnung des Anstiegs und die Tatsache, dass ein relativ großer Anteil der Arbeitnehmerschaft in Griechenland den Mindestlohn verdient, die Gefahr negativer Auswirkungen auf die Beschäftigung, insbesondere bei gering qualifizierten und jungen Arbeitnehmern. Es sei daran erinnert, dass die Beschäftigungsquote in Griechenland niedriger und die (Jugend-) Arbeitslosenquote wesentlich höher ist als in anderen Ländern des Euro-Währungsgebiets und dass andere ehemalige Programmländer einen vorsichtigeren und graduelleren Ansatz für die Anhebung ihres Mindestlohns kurz nach ihrem Programmausstieg gewählt haben. Die Anhebung des Mindestlohns könnte zu einer Zunahme der Schwarzarbeit und der falsch bzw. nur teilweise angemeldeten Erwerbstätigkeit führen, die in Griechenland nach wie weitverbreitet sind.

- Ein weiterer kritischer Punkt ist das Ausmaß, in dem die Erhöhung des Mindestlohns Spillover-Effekte auf die Einkommensverteilung im weiteren Sinne hat, insbesondere durch Tarifverhandlungen und die Ausweitung von Branchentarifverträgen. Es wäre wichtig, dass die Regierung die direkten Auswirkungen der Anhebung des Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt bewertet und gleichzeitig die weitere Entwicklung der tariflich vereinbarten Löhne überwacht. Dies umfasst sowohl die Unterzeichnung neuer Branchentarifverträge, die anschließend ausgeweitet werden könnten, als auch die Ergebnisse von Schlichtungsentscheidungen.

Die Produktmarktreformen sind vorangekommen. Im Rahmen der Reform der Verfahren zur Genehmigung von Investitionen wurden im Wege eines gemeinsamen Ministerialbeschlusses die

Rechtsvorschriften über die Genehmigungsverfahren für die Installation und den Betrieb von Umweltinfrastrukturen verabschiedet, womit die entsprechende spezifische Zusage für Ende 2018 erfüllt wurde. Die Behörden haben die Vorbereitungen im Hinblick auf die Zusagen für spätere Jahre fortgesetzt. Die Arbeiten im Hinblick auf das Kataster und die Waldkarten schreiten gut voran. Allerdings hat sich die Einrichtung der neuen griechischen Katasterbehörde im Hinblick auf die Besetzung von Führungspositionen und die Integration der Hypothekenregister verzögert. Die Anstrengungen in Bezug auf diese Maßnahmen (bei denen es sich um spezifische Zusagen für spätere Jahre handelt) müssen verstärkt werden. Generell sollten die breiter angelegten Produktmarktreformen mit mehr Ehrgeiz vorangetrieben werden, um die Position Griechenlands als Geschäftsstandort zu verbessern und Investitionen anzuziehen.

Bei der Reform des Energiemarktes sind – wenn auch langsame – Fortschritte erzielt worden, wobei jedoch einige Fragen offen bleiben. Die Veräußerung der Public Power Corporation (spezifische Zusage für Ende 2018) hat sich verzögert, da das Ausschreibungsverfahren kein erfolgreiches Angebot hervorgebracht hat. Diesbezügliche Abhilfemaßnahmen müssen mit der Kommission abgestimmt werden, und die Behörden haben ihre Absicht signalisiert, bis Anfang März 2019 einen neuen Vorschlag vorzulegen. Die Kommission fordert die Behörden auf sicherzustellen, dass der neue Vorschlag detailliert genug ist, um eine fundierte Beurteilung der Frage zu ermöglichen, ob angemessene Fortschritte im Hinblick auf die Umsetzung der kartellrechtlichen Abhilfemaßnahmen und die Erfüllung der spezifischen Zusagen für Ende 2018 erzielt worden sind. Die Regierung hat erste wichtige Schritte zur Umsetzung des Zielmodells für Strom unternommen (spezifische Zusage für Mitte 2019), indem sie die Vorschriften für den Spotmarkt (Day-Ahead- und Intraday-Markt) und den Regelreservemarkt veröffentlicht hat. Obwohl sich das Vorhaben gegenüber dem ursprünglichen, im Juni 2018 vereinbarten Zeitplan verzögert hat, scheint das Zielmodell auf gutem Weg zu sein, um spätestens im Oktober 2019 mit vollständiger Inbetriebnahme des Intraday-, Day-Ahead- und Regelreservemarkts an den Start zu gehen. Weitere Verzögerungen sollten vermieden werden. Die Stromauktionen (NOME-Auktionen) werden im Einklang mit dem angenommenen Mechanismus für die Anpassung der zu versteigernden Strommengen durchgeführt. Angesichts der engen Verknüpfung zwischen der Anpassung der versteigerten Strommengen und der Veräußerung von Braunkohlekapazitäten wird die vorgesehene gemeinsame Bewertung später als geplant beginnen; in diesem Kontext wird auch dem potenziellen Bedarf an alternativen politischen oder strukturellen Maßnahmen Rechnung getragen werden.

Die HCAP und Privatisierung

Die Umsetzung des Strategieplans der Hellenic Corporation of Assets and Participations (HCAP) erfolgt nach Plan (kontinuierliche spezifische Zusage). Im Dezember 2018 begann die HCAP mit der Ausarbeitung ihres Geschäftsplans für den Zeitraum 2019-2021; damit setzte sie ihren Strategieplan um und legte quantitative und qualitative wesentliche Leistungsindikatoren für ihre direkten Tochtergesellschaften und die anderen nicht börsennotierten Tochtergesellschaften fest. Darüber hinaus erzielte die HCAP im Hinblick auf ihre Anlageportfolios und bei der Umstrukturierung ihrer Tochtergesellschaften weitere Fortschritte. Die Umstrukturierung der Immobilientochtergesellschaft ETAD (spezifische Zusage für Ende 2018) wurde planmäßig abgeschlossen.

Die HCAP setzt ihre Arbeiten in Bezug auf die Governance staatseigener Unternehmen fort, insbesondere in Bezug auf die Überprüfung (und gegebenenfalls die Ersetzung) der Vorstände staatseigener Unternehmen sowie die Verbesserung der internen und externen Prüfkapazitäten. Die Umsetzung des Koordinierungsmechanismus, der die Verfahren und Vorgaben für die

Interaktionen zwischen dem Staat, der HCAP und den staatseigenen Unternehmen regelt, hat begonnen. Die Behörden haben sich bereit erklärt, sich mit der gesetzlichen Obergrenze für die Vergütung von Vorstandsmitgliedern staatseigener Unternehmen zu befassen, da sich diese als Bewerbungshindernis erwiesen hat; dazu soll rechtzeitig für den dritten Bericht über die verstärkte Überwachung eine entsprechende Gesetzesänderung verabschiedet werden. Die Übertragung des Olympia-Sportkomplexes OAKA (spezifische Zusage für Ende 2018) wird jedoch wesentlich länger dauern als ursprünglich geplant: Dies ist zum Teil auf die Komplexität des Vorhabens und zum Teil auf Verzögerungen zurückzuführen, die im Zuständigkeitsbereich der Regierung liegen. Die Behörden haben einen Fahrplan für spezifische, im Laufe des Jahres 2019 zu ergreifende Maßnahmen ausgearbeitet, um die noch offenen technischen Fragen klären; dies erscheint angesichts der Komplexität des Vorhabens angemessen.

Die Behörden setzten den Vermögenswertentwicklungsplan weiter um, und es wurden gute Fortschritte bei den Transaktionen verzeichnet, die im Rahmen der spezifischen Zusagen für Ende 2018 vorgesehen waren. Der Vermögenswertentwicklungsplan wurde wie geplant im Dezember 2018 aktualisiert. Die Transaktion in Bezug auf den Erdgas-Fernleitungsnetzbetreiber DESFA und die Konzession für den internationalen Flughafen Athen sind erfolgreich abgeschlossen worden; die Erlöse aus diesen Privatisierungen belaufen sich zusammen auf rund 1,4 Mrd. EUR. Die Behörden haben ihre Bemühungen fortgesetzt, um die nötigen Voraussetzungen für die Übertragung der Hellinikon-Anteile an den Projektträger zu schaffen. Dennoch hat sich der Zeitplan aufgrund von Faktoren, die außerhalb der Kontrolle der Regierung liegen, wie Verzögerungen bei der Vergabe der Kasinolizenzen und der Genehmigung bestimmter Stadtplanungs- und Umweltstudien, verschoben. Als wichtige Zwischenschritte sind die Veröffentlichung der Aufforderung zur Einreichung von Angeboten für die Kasinolizenz und die Einreichung der Stadtplanungs- und Umweltstudien durch den Investor zu nennen.

Die Fortschritte bei einigen Privatisierungen, die bis Ende 2019 abgeschlossen werden sollen, sind zu begrüßen; allerdings wird das Gesamtbild durch wiederkehrende Verzögerungen bei anderen Transaktionen getrübt. Es wurden zufriedenstellende Fortschritte in Bezug auf die Ausschreibung für die langfristige Konzession für den Jachthafen von Alimos erzielt und weitere Schritte unternommen, um den gemeinsamen Verkauf (zusammen mit dem anderen strategischen Aktionär PanEuropean Oil and Industrial Holdings S.A.) einer Mehrheitsbeteiligung an Hellenic Petroleum vorzubereiten. Darüber hinaus sind Hindernisse für die Privatisierung regionaler Häfen beseitigt worden, die im ersten Bericht über die verstärkte Überwachung aufgezeigt worden waren. Demgegenüber kommt es in Bezug auf die Konzession für die Egnatia-Autobahn immer wieder zu Schwierigkeiten: Im Januar 2019 verständigten sich die Behörden auf eine Reihe von Maßnahmen, die von den Behörden und Egnatia S.A. zügig umgesetzt werden sollten, um diese Schwierigkeiten auszuräumen. Bislang ist jedoch nur eine begrenzte Anzahl dieser Maßnahmen umgesetzt worden; so wurden wesentliche Maßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen, insbesondere im Hinblick auf die Ausstattung der Egnatia S.A. mit ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen, noch nicht abgeschlossen.

Öffentliche Verwaltung und Justizwesen

Die Reformen der öffentlichen Verwaltung sind in unterschiedlichem Tempo vorangeschritten. Was die spezifische Zusage für Ende 2018 bezüglich der Ernennung von Bediensteten der höheren Führungsebene in der öffentlichen Verwaltung betrifft, so ist der Zyklus für die Ernennung von 90 Generaldirektoren abgeschlossen worden. Bislang ist jedoch noch keine der 69 geplanten Ernennungen von Verwaltungssekretären erfolgt. Angesichts dieser sehr starken Abweichung von der

Zielvorgabe haben die Behörden eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen beschlossen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Kernziele der Reform auch weiterhin im Fokus bleiben. Zu diesen Maßnahmen gehört die Verabschiedung eines dringend erforderlichen Gesetzes zur Einführung einer längerfristigen Einstellungsplanung und die enge Verknüpfung der Einstellungsplanung mit der mittelfristigen Haushaltsstrategie („MTFS“). Darüber hinaus haben die Behörden die Modalitäten für die unabhängige Bewertung des Auswahlverfahrens, die bis Mitte 2019 abgeschlossen werden soll, durch Empfehlungen konkretisiert, die bis September 2019 weiterverfolgt werden sollen. Der dritte Zyklus des Mobilitätsprogramms wurde im August 2018 eingeleitet und soll im Rahmen der spezifischen Zusagen bis Mitte 2019 abgeschlossen werden; der vierte Mobilitätszyklus soll voraussichtlich Ende Februar 2019 anlaufen. Das Mobilitätsprogramm wird immer stärker in Anspruch genommen, allerdings sind die Versetzungen im Zuge der beiden vorangegangenen Zyklen noch nicht vollständig vollzogen. Die Behörden haben beim Aufbau eines integrierten Personalverwaltungssystems weiterhin solide Fortschritte erzielt (spezifische Zusage für Ende 2019). Auch in Bezug auf eine wichtige Personalreform bei der Behörde für öffentliche Einnahmen, in deren Rahmen damit begonnen wurde, die Besoldung direkt an die Planstellenbeschreibung zu knüpfen, sind Fortschritte erzielt worden. Dies wird die erste Phase der Umsetzung eines Pilotprojekts für eine umfassendere Reform der öffentlichen Verwaltung sein, in deren Rahmen Kompetenzen und Aufgaben an ein zusätzliches Vergütungssystem geknüpft werden sollen.

Die jüngsten Einstellungsankündigungen der Behörden geben Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Erreichung der Zielvorgaben für die Personalausstattung und die Lohn- und Gehaltskosten in den Behörden. Die auf der Personalabbauregelung von 1:3 basierende Einstellungsobergrenze für festangestellte Mitarbeiter wurde im Jahr 2018 geringfügig um rund 1000 Neueinstellungen überschritten. Diese geringfügige Abweichung ist auf unvorhergesehene Entwicklungen (vor allem weniger Pensionierungen als erwartet) zurückzuführen und könnte im Laufe der Zeit ausgeglichen werden; allerdings würden die Ankündigungen der Behörden über die Einstellung von festangestellten Mitarbeitern im Jahr 2019 im Falle ihrer vollständigen Umsetzung zu einer weiteren Abweichung von der Personalabbauregelung um knapp 1800 Mitarbeiter führen. Bei den befristet Beschäftigten war eine deutlichere Zunahme zu verzeichnen, wobei die entsprechende Obergrenze für 2018 um 1500 Stellen überschritten wurde; bei anderen Kategorien, für die die Obergrenze nicht gilt, insbesondere öffentliche Einrichtungen des privaten Rechts, ist seit 2016 ein erheblicher Personalzuwachs zu verzeichnen. Daher wird es für die Behörden von entscheidender Bedeutung sein, die Entwicklung des Personalbestands im öffentlichen Sektor weiter genau zu beobachten und die Nachbesetzungsregelung (1:1 ab 2019) für die Einstellung festangestellter Mitarbeiter einzuhalten; darüber hinaus muss der Trend zur verstärkten Einstellung befristet Beschäftigter im Zaum gehalten werden, um einen Wiederanstieg der Zahl der Beamten auf das übermäßig hohe Vorkrisenniveau und den damit verbundenen Druck auf die Haushaltsziele zu vermeiden.

Bei den Bemühungen zur Steigerung der Effizienz des Justizsystems wurden durchwachsene Fortschritte erzielt. Die erste Phase des integrierten Justizverwaltungssystems (OLDDY/PP), eine spezifische Zusage für Ende 2018, wurde rechtzeitig abgeschlossen, und die zweiten Phase wird folgen. Allerdings müssen Rückschläge bei der Anwendung des neuen Rahmens zur außergerichtlichen Mediation, einer wichtigen im Rahmen des ESM-Stabilitätshilfeprogramms beschlossenen Reform, so bald wie möglich angegangen werden. Ferner sind unbedingt Anstrengungen erforderlich, um dafür zu sorgen, dass eine rasche und umfassende Umsetzung aller Maßnahmen des Projekts erfolgt; dies gilt im weiteren Sinne auch für den laufenden Drei-Jahres-Strategieplan für die Justiz.

Die Behörden haben ihre Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung in einer Reihe von Bereichen, die im nationalen Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung für den Zeitraum 2018-

2021 enthalten sind, fortgesetzt. Sie sind zurzeit dabei, Legislativvorschläge fertigzustellen, die dem Parlament in den kommenden drei Monaten vorgelegt werden sollen; dabei geht es um folgende Themenbereiche: i) die Schaffung eines Rechtsrahmens für den Schutz von Hinweisgebern im öffentlichen und privaten Sektor, ii) die Innenrevision in der öffentlichen Verwaltung und iii) die Aktualisierung des Mandats des Generalsekretariats für Korruptionsbekämpfung. Die Einrichtung eines Koordinierungsmechanismus für Korruptionsfälle wird in den kommenden Monaten besondere Aufmerksamkeit erfordern.

In Übereinstimmung mit der Forderung der Euro-Gruppe vom 22. Juni 2018 hat die Kommission den Verlauf der Gerichtsverfahren gegen die Mitglieder des Expertenausschusses des TAIPED sowie den ehemaligen Präsidenten und leitende Angestellte der griechischen Statistikbehörde ELSTAT weiter verfolgt. Was den Fall des Expertenausschusses betrifft, so hat der Oberste Gerichtshof ein Rechtsmittel gegen ein Urteil zugelassen, dem zufolge der Fall in einem öffentlichen Gerichtsprozess verhandelt werden sollte, und den Fall an das Berufungsgericht zurückverwiesen. Im Januar 2019 legte der Staatsanwalt des Berufungsgerichts einen Vorschlag vor, in dem er sich für eine Einstellung des Strafverfahrens gegen die Angeklagten aussprach. Der Fall ist derzeit beim Berufungsgericht anhängig. In dem Verfahren gegen den früheren ELSTAT-Präsidenten Georgiou, in dem es um die Veröffentlichung von Finanzstatistiken geht, gibt es keine neuen Entwicklungen gegenüber dem Stand, der im vorherigen Bericht über die verstärkte Überwachung beschrieben wurde. Der Fall wirft weiterhin ernste Bedenken auf und verdeutlicht, wie wichtig es ist, für einen angemessenen Schutz der für statistische Berichte zuständigen Beamten zu sorgen, um das Vertrauen in die Integrität der statistischen Daten zu stärken. Die Kommission wird die Entwicklungen in diesen beiden Verfahren weiterhin eingehend verfolgen und im Rahmen der verstärkten Überwachung darüber Bericht erstatten.

Allgemeine Bewertung der Fortschritte bei den Reformzusagen

Bei der weiteren Erfüllung der spezifischen Reformzusagen, die Gegenstand des Anhangs zur Erklärung der Euro-Gruppe vom 22. Juni 2018 und bis Ende 2018 einzuhalten waren, hat Griechenland beträchtliche Fortschritte erzielt. Insbesondere ist Folgendes festzustellen:

- **Die folgenden spezifischen Zusagen für Ende 2018 können als erfüllt angesehen werden:** i) die Annahme eines Haushalts für 2019, der ein Primärüberschussziel von 3,5 % des BIP erreichen dürfte; ii) die Nichtakkumulierung von Netto-Zahlungsrückständen, obwohl es nach wie vor weiterer Anstrengungen bedarf, um den Rückstand auszugleichen und die Anhäufung neuer Rückstände zu vermeiden; iii) die Eröffnung einer kritischen Masse von Stationen für die medizinische Grundversorgung (TOMYs); iv) der Abschluss wichtiger Schritte zur Gewährleistung einer zentralisierten Gesundheitsversorgung; v) die Lockerung der Kapitalkontrollen gemäß dem vereinbarten Fahrplan; vi) die Festlegung und Annahme der HFSF-Veräußerungsstrategie mit einer möglichen und in Betracht gezogenen Einbeziehung der Behörden in der Endphase der Veräußerungen; vii) die Annahme von Rechtsvorschriften für Investitionslizenzen; viii) die Überprüfung des Mindestlohns im Sinne des gesetzlichen Verfahrens, auch wenn der Umfang der Anhebung die Risiken für Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit erhöht; ix) die Vollendung von Phase I des e-Justice-Projekts; x) die Umsetzung des strategischen Plans für die HCAP; xi) die Umstrukturierung der ETAD und die Einleitung der Umsetzung des Koordinierungsmechanismus für staatseigene Unternehmen, die unter die HCAP fallen im Lichte der Verzögerungen bei der Übertragung des Olympia-Sportkomplexes (OAKA); xii) die Aktualisierung des Vermögenswertentwicklungsplans des Anlagenentwicklungsfonds der griechischen Republik (TAIPED), der Abschluss wichtiger

Privatisierungsausschreibungen einschließlich für das Gasleitungsnetz (DESFA) und die Konzessionsverlängerung für den Internationalen Flughafen Athen sowie der Abschluss wichtiger Schritte beim Hellinikon Projekt; xiii) ferner haben sich die Behörden und die Kommission auf die Modalitäten für die Durchführung einer unabhängigen Bewertung des Ernennungsverfahrens für Verwaltungssekretäre und Generaldirektoren bis Mitte 2019 verständigt und wichtige Rechtsvorschriften zur Verbesserung der Einstellungsplanungen im öffentlichen Sektor sowie zur Verknüpfung des Mehrjahres-Einstellungsplans mit der mittelfristigen Haushaltsstrategie (MTFS) angenommen.

- **Hinsichtlich der Erfüllung der folgenden spezifischen Zusagen für Ende 2018 besteht weitgehend Einvernehmen über folgende Maßnahmen: Diese Maßnahmen gelten allerdings erst dann als vollständig abgeschlossen, wenn alle vereinbarten Maßnahmen erlassen sind:** i) Annahme der Rechtsvorschriften für die Unternehmensumstrukturierung der DEPA; ii) Abschluss sämtlicher vereinbarter Maßnahmen, um die Egnatia-Transaktion gemäß der Aktualisierung des Vermögenswertentwicklungsplans des Anlagenentwicklungsfonds der griechischen Republik (TAIPED) 2019 zum Abschluss zu bringen und iii) Ernennung des stellvertretenden Leiters des HFSF und die Berufung auf die freie Stelle des Generalrats auf der Grundlage der vom Auswahlausschuss durch den Staatsrat erstellten Eignungsliste.

Die griechischen Behörden diskutieren derzeit eingehend die folgenden spezifischen Zusagen für Ende 2018 mit den europäischen Organen. Die Erzielung einer baldmöglichen Vereinbarung ist vordringlich. Insbesondere ist Folgendes festzustellen:

- Die Zusage zur Umsetzung der Reformen zur Wiederherstellung eines soliden Bankensystems wurde bislang noch nicht erfüllt. Die Diskussionen über den Vorschlag der griechischen Behörden für ein **neues System zum Schutz der Erstwohnung** anstelle des bestehenden (Ende Februar 2019 auslaufenden) Schutzes im Rahmen des Insolvenzrechts für Privathaushalte („Katseli"-Rechtsvorschrift) werden fortgesetzt. Die europäischen Organe haben ihre Beobachtungen und Bedenken mitgeteilt. Eine Vielzahl konzeptueller und technischer Einzelheiten müssen nach wie vor geklärt werden, um sicherzustellen, dass die Regelung als solche vorübergehend und angemessen darauf abzielt, die besonders gefährdeten Haushalte zu schützen, und zu keinen strategischen Ausfällen führt. Zum vollen Verständnis der möglichen Auswirkung auf die Bankenbilanzen und zur Bemessung der haushaltspolitischen Auswirkungen bedarf es einer weiteren Analyse. Die Behörden beantragten bei der EZB am 19. Februar 2019 ein Rechtsgutachten. Jede neue Regelung bedarf einer beihilferechtlichen Genehmigung durch die Kommission. Die europäischen Organe arbeiten eng mit den griechischen Behörden zusammen, um sich auf eine Vereinbarung zu verständigen, die keine erheblichen Bedenken aufwirft und grundlegende Änderungen mehrerer ausschlaggebender Parameter erfordert. Darüber hinaus sollten rechtliche Mängel bei der Sanierung notleidender Kredite angegangen werden. Der Aktionsplan zur Minderung anhängender Fälle des Insolvenzrechts für Privathaushalte müsste hinreichend darlegen, wie der Rückstand der Fälle bis 2021 aufgearbeitet werden kann und wie das unlängst vorgeschlagene System des Schutzes von Erstwohnsitzen die Fortschritte beeinflussen wird. Hindernisse bei der erfolgreichen Durchführung von Online-Auktionen (e-Auktionen) sollten angegangen werden. Darüber hinaus sollte der derzeitige Aktionsplan für Anleihen mit Staatsbürgschaften aktualisiert und hinreichend attraktiv gestaltet werden.

- Es bedarf zudem zusätzlicher Maßnahmen zum Ausgleich des Personalausfalls bei der **unabhängigen Behörde für öffentliche Einnahmen**. Insbesondere müssen die Behörden eine gesetzliche Änderung zur Gründung der IAPR verabschieden. Dies würde auch einen

Beitrag zur allgemeineren Reformagenda für die öffentliche Verwaltung leisten, bei der in Bezug auf die Zusage zur Ernennung von Verwaltungssekretären erhebliche Verzögerungen zu verzeichnen sind.

- Die Zusage zur **Veräußerung von Braunkohlekraftwerken** wurde infolge eines fehlgeschlagenen Auktionsverfahrens nicht eingehalten. Die Gespräche zwischen den griechischen Behörden, den PPC und der Kommission werden fortgesetzt, um im Sinne der EU-Rechtsvorschriften eine angemessene Lösung für das Kartellverfahren zu finden. Hierbei handelt es sich um einen bedeutenden Rückschlag im Hinblick auf die Vollendung einer wichtigen Strukturreform, die darauf abzielt, Investitionen zu erschließen, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und folglich potenzielles Wachstum zu befördern.

Über die Erfüllung der spezifischen Reformzusagen bis Ende 2018 hinaus und unter Berücksichtigung der allgemeinen Zusage, Reformen fortzusetzen und abzuschließen, geben die Entwicklungen in einigen Bereichen Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Vollendung und Kontinuität von Reformen, auch was Risiken für die mittelfristigen Aussichten betrifft. Dies betrifft mehrere der für Ende 2018 eingegangenen spezifischen Zusagen sowie die allgemeine Zusage, die zentralen im Rahmen des Programms eingeleiteten Reformen zu wahren. In folgenden Bereichen bestehen besondere Bedenken:

- *Bestehender Ehrgeiz in Bezug auf die Begegnung noch ausstehender struktureller haushaltspolitischer Herausforderungen und die Vermeidung neuer haushaltspolitischer Risiken, einschließlich bei den Einstellungen im öffentlichen Sektor:* Auch wenn in Nettozahlen keine neuen Zahlungsrückstände aufgelaufen sind, haben sich die Fortschritte bei der Begleichung der Zahlungsrückstände verlangsamt. Zudem müssen strukturelle Hindernisse, die einer Vermeidung der Entstehung von Rückständen entgegenstehen, ambitionierter angegangen werden. Was die Vermeidung haushaltspolitischer Risiken angeht, müssen mögliche Vorschläge für Ratenregelungen mit größter Vorsicht analysiert werden. Bei einer schlechten Konzeption könnten derlei Regelungen die Beitreibung öffentlicher Einnahmen und die Zahlungskultur unterminieren. Die Höhe des Personalbestands im öffentlichen Sektor lag Ende 2018 leicht über der Nachbesetzungsregelung von 1:3. Auch stieg die Zahl für einige Kategorien von Zeitbediensteten an. Selbst wenn die Behörden allgemein ihre Absicht bekundet haben, die Einstellung festangestellter Mitarbeiter im Jahr 2019 im erforderlichen Sinne anzupassen, um den Personalbestand im öffentlichen Sektor stabil zu halten, scheint diese Vorgehensweise mit anderen Ankündigungen geplanter Einstellungen nicht kohärent zu sein: Sowohl aus haushaltspolitischer als auch struktureller Sicht wäre eine Einhaltung der Zusagen für den Umfang des öffentlichen Sektors wichtig. Ferner haben die Behörden keine klaren Signale ausgesandt, welche Absichten sie 2020 für größere wachstumsfreundliche Steuerreformen, einschließlich einer Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlagen und einer Senkung der Körperschafts- und Einkommensteuer, hegen.

- *Wachstumsrhythmus und Vorrangigkeitsgrad für Maßnahmen zur Herstellung eines soliden Bankensektors.* Die Behörden haben anerkannt, wie wichtig es ist, die Herausforderungen in Bezug auf e-Auktionen, ein Verfahren für die außergerichtliche Abwicklung, den Rückstand bei Privatinsolvenzen und staatliche Bürgschaften anzugehen. Die Arbeiten auf dem Gebiet systemischer Instrumente zur Beschleunigung des Abbaus notleidender Kredite werden begrüßt, auch wenn sie bislang relativ langsam verlaufen sind und einer klaren Marktorientierung entbehren. Die Koordinierung zwischen Regierungsstellen und wichtigen

Marktteilnehmern wie der Bank of Greece und dem HFSF sollten verbessert werden, um die Konzeption und Durchführung kohärenter Politiken, die den Herausforderungen und Risiken des griechischen Bankensektors angemessen sind, zu gewährleisten. Allgemeiner noch wird es für die Behörden wichtig sein, dem Druck zu widerstehen, Verschuldungsprobleme durch Einheitslösungen anzugehen, durch die strategisch säumige Schuldner geschützt werden, das Risiko des Moral Hazards verstärkt und die Zahlungskultur weiter untergraben wird.

- *Zusage für die Wahrung der mittelfristigen Wettbewerbsfähigkeit der Löhne und Gehälter und für die Schaffung eines echten unternehmens- und investitionsfreundlichen Umfelds.* Die möglichen kurzfristigen Auswirkungen der gesetzlich veranlassten bedeutenden Anhebung des Mindestlohns auf die Wirtschaftstätigkeit könnten zulasten eines geringeren Beschäftigungswachstums und eines nachhaltigen Verlusts Wettbewerbsfähigkeit ausfallen. Höhere Löhne und Gehälter sind dann gerechtfertigt, wenn sie den Produktivitätszuwachs unterlegen. Auch wenn die Behörden allgemein gesehen Fortschritte beim Abschluss einiger Privatisierungsausschreibungen und Strukturreformen erzielt haben (z. B. Kataster), die für das Geschäfts- und Investitionsklima wichtig sind, liegt Griechenland bei den internationalen Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren weiterhin zurück. Dies gilt auch für seine Investitionstätigkeit. Verzögerungen bei wichtigen Privatisierungen (z. B. Egnatia) und das anhaltende Ausbleiben wichtiger struktureller Veränderungen auf den Energiemärkten, die auf die vorherrschende Stellung von PPC zurückzuführen sind, sind keine gute Grundlage für eine Reformstrategie, die Investitionen und potenzielles Wachstum befördern soll, die allerdings für die Zukunft der griechischen Wirtschaft von vorrangiger Bedeutung sind.

Finanzierungs- und Schuldentragfähigkeitsanalyse

Durch die Emission einer fünfjährigen Staatsanleihe Ende Januar 2019 nahm Griechenland 2,5 Mrd. EUR ein. Dabei handelte es sich um die erste Staatsanleihe seit Februar 2018, d. h. seit dem Auslaufen des ESM-Programms. Durch diese Transaktion wurde das Vierfache des aufgelegten Betrags eingeholt. Die Rendite betrug 3,6 %, d. h. sie blieb unter der ursprünglich geplanten Bandbreite von 3,75 - 3,85 %. Auch wenn dies ein positives Signal ist, zeigt diese Entwicklung, dass die Renditemargen Griechenlands weiterhin auf hohem Niveau verbleiben und nicht nur aufgrund außenwirtschaftlicher Marktbedingungen, sondern vor allem auch aufgrund inländischer Faktoren sensitiv reagieren.

Staatliches Finanzierungsprofil Griechenlands bleibt mittelfristig günstig. Seit dem Bericht über die verstärkte Überwachung Griechenlands vom November wurden bei den Ausfallrisiken keine bedeutenden Veränderungen festgestellt. Griechenland profitiert weiterhin von einer Schuldenstruktur mit extrem langen Laufzeiten und günstigen Zinsen. Mittel- und langfristige Abschreibungen bewegen sich im mittleren Rahmen. Darüber hinaus profitiert Griechenland von einem hohen Betrag an Staatseinlagen, die Ende 2018 bei 26,8 Mrd. EUR lagen und aufgrund von Abschreibungen ohne Neuemissionen Ende 2019 einen Betrag von 16,1 Mrd. EUR erreichen dürften.

Aus einer technischen Aktualisierung der Schuldentragfähigkeitsanalyse geht hervor, dass die Bewertung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands seit ihrer letzten Aktualisierung im November 2018 weitgehend unverändert geblieben ist. Unter Zugrundelegung der Basisannahmen dürfte Griechenlands Bruttofinanzierungsbedarf (GFN) bis 2032 bei durchweg rund 10 % des BIP liegen. Danach dürfte der GFN leicht ansteigen, aber bis 2060 nachhaltig bei rund 18 % des BIP verbleiben.