

Vorlage für die 3. Sitzung des
Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit der Bremischen Bürgerschaft
am 6. Oktober 2015

TOP 3 Stabilitätshilfe zugunsten Griechenlands (3. Hilfsprogramm)

Hintergrund und Entwicklungen:

Im Zuge seiner Haushalts- und Staatsschuldenkrise empfing Griechenland seit 2010 zwei Hilfsprogramme aus Mitteln der Euro-Gruppe und des Internationalen Währungsfonds (IWF), um seine Zahlungsfähigkeit wiederherstellen zu können. Im Gegenzug wurde ein Reformprogramm zwischen Griechenland, der Euro-Gruppe und der „Troika“ aus Europäischer Kommission (KOM), Europäischer Zentralbank (EZB) und IWF (im Folgenden „Institutionen“) vereinbart, die die Umsetzung der Maßnahmen aus dem Reformprogramm kontrollieren sollte. Nur bei erfolgreicher Prüfung der Umsetzung der Maßnahmen durch die Troika sollten die vierteljährlichen Tranchen ausgezahlt werden. Insgesamt wurden Griechenland im Rahmen der beiden Hilfsprogramme bislang etwa 240 Mrd. € an Krediten und Kreditbürgschaften gewährt. Der deutsche Anteil hieran beträgt ca. 80 Mrd. €.

Das zweite Hilfsprogramm lief am 30. Juni 2015 ohne die Auszahlung der letzten Kredittranche aus. Auf dem Eurogipfel vom 12. Juli 2015 einigten sich die 19 Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten auf den Beginn von Verhandlungen mit Griechenland über ein drittes Hilfsprogramm des Europäischen Stabilitätsmechanismus‘ (ESM). Zur Bedingung für die Aufnahme von Verhandlungen über ein drittes Hilfsprogramm wurde die Verabschiedung von Gesetzen zur Mehrwertsteuer (Streichung mehrerer Ausnahmen, Erhöhung mehrerer bisher verminderter Sätze), Rentenreform (Rente mit 67, keine Frühverrentung), Sicherstellung der vollständigen Unabhängigkeit der Statistikbehörde Elstat und Umsetzung des Fiskalpaktes durch das griechische Parlament bis zum 15.07.2015 gemacht. Zudem musste das griechische Parlament bis zum 22.07.2015 Gesetze zur Umsetzung der EU-Richtlinie zur Bankenabwicklung und zur Änderung des Zivilverfahrensrechts verabschieden.

Am 11. August 2015 kamen die technischen Gespräche zwischen Griechenland und der Quadriga (die Institutionen ergänzt um Vertreter des ESM) zu einem erfolgreichen Abschluss. Am Morgen des 14. Augusts 2015 stimmte das griechische Parlament dem ausgehandelten Memorandum of Understanding (MoU), welches die Grundlage für das ESM-Programm darstellt und ein detailliertes von Griechenland durchzuführendes Reformprogramm enthält, zu. Am selben Tag stimmte auch die Eurogruppe dem dritten Hilfsprogramm zu. Der deutsche Bundestag stimmte am 19. August 2015 über das ESM-Programm ab. Die Abgeordneten stimmten dabei mehrheitlich für das Programm (454 JA, 113 NEIN, 18 ENTHALTUNG).

Am 19. August 2015 unterzeichneten Valdis Dombrovskis (Vizepräsident KOM) und Euklid Tsakalotos (Finanzminister GRE) das Memorandum of Understanding, womit das ESM-Programm im Umfang von maximal 86 Mrd. € beschlossen wurde.

Das ESM-Programm:

Das ESM-Programm für Griechenland hat ein Volumen von maximal 86 Mrd. € und läuft über drei Jahre bis August 2018. 25 Mrd. € aus dem Programm sind dabei für die Rekapitalisierung der griechischen Banken vorgesehen, Spareinlagen sollen bei der Rekapitalisierung der Banken verschont bleiben. Griechenland wird zudem nach Auslaufen des aktuellen IWF-Programms (IWF = Internationaler Währungsfonds) im Frühjahr 2016 auch beim IWF einen Antrag auf ein neues Hilfsprogramm stellen. Bislang hat sich der Fonds noch nicht festgelegt, ob er sich am neuen Hilfsprogramm beteiligen wird, er wird darüber im Oktober, nach dem Abschluss des ersten Reviews des Programms, entscheiden.

Sollte sich der IWF am Programm beteiligen, würde durch dessen Beitrag der Finanzierungsbetrag aus dem ESM sinken. Auch eine Rückkehr Griechenlands an die Finanzmärkte während der Programmlaufzeit könnte den Finanzierungsbedarf verringern.

Selbst für den Fall, dass das komplette Programm über den ESM finanziert wird, muss die genannte Summe von 86 Mrd. € nicht vollständig neu finanziert werden, da noch Geld in diversen Töpfen vorhanden ist. So stehen etwa 7,7 Mrd. € aus Gewinnen der Euro-Zentralbanken aus griechischen Staatsanleihen bereit. Auch stehen aus dem zweiten Hilfsprogramm noch 10,9 Mrd. € für die Bankenrekapitalisierung bereit, die nach Auslaufen des Programms verfallen waren. Der Bedarf an Neufinanzierung beträgt ca. 51 Mrd. €, wovon, gemäß seines Anteils am ESM, 14 Mrd. € auf Deutschland entfallen dürften.

Die Auszahlung der einzelnen Kredittranchen des dreijährigen ESM-Programms ist an die Umsetzung konkreter Reformmaßnahmen durch die griechische Regierung geknüpft, die detailliert in der technischen Einigung (Memorandum of Understanding) zwischen Griechenland und der Quadriga vom 11. August 2015 dargelegt wurden. Die Erhöhung der Umsatzsteuer ist ebenso Teil des MoU wie das Auslaufen des Rentenbestandteils EKAS, eine wichtige Zuschussrente für Bezieher niedriger Renten. Zudem enthält das MoU eine Reihe wichtiger Strukturreformen.

Das MoU sieht auch die Einrichtung eines Privatisierungsfonds unter gemeinsamer griechischer und europäischer Verwaltung vor, in den Staatsvermögen übertragen wird, welches dann veräußert werden soll. Hieraus wird ein Erlös von 50 Mrd. € angestrebt. 25 Mrd. € daraus sollen genutzt werden, um die Kredite, die Griechenland zur Bankenrekapitalisierung gewährt wurden, zurückzuzahlen. 12,5 Mrd. € sollen in die Schuldentilgung fließen, sowie die restlichen 12,5 Mrd. € für Investitionen in Griechenland verwendet werden. Welche Vermögensgüter des griechischen Staates an den neu zu schaffenden Privatisierungsfonds überschrieben werden sollen, wird bis März 2016 festgestellt.

Die Erwartungen an die von Griechenland zu erwirtschaftenden Primärüberschüsse bis 2018 wurden abgesenkt auf - 0,25 % in 2015, 0,5 % in 2016, 1,75 % in 2017 und 3,5 % in 2018.

Weiter soll eine Reihe von Maßnahmen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung bekämpfen helfen, u.a. sollen alle Schuldner mit Steuer- oder Sozialversicherungsrückständen veröffentlicht werden. Eine Beteiligung vermögender Griechen, bspw. über eine Vermögensabgabe, ist nicht geplant.

Auf die ursprünglich vereinbarte verpflichtende Ladenöffnung an Sonntagen wird verzichtet, ebenso auf eine geplante Kopfgebühr für die Nutzung der Ambulanz der Krankenhäuser von 5 €. Bei künftigen Arbeitsmarktreformen soll die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization = ILO) der UN konsultiert werden.

Ein nominaler Schuldenschnitt ist nicht Teil des Programms, es werden Griechenland jedoch Verhandlungen über Schuldenerleichterungen in Aussicht gestellt. Diese könnten etwa über eine weitere Streckung der Rückzahlungsfristen erfolgen.

Flankiert wird das ESM-Programm von einem Plan für Wachstum und Beschäftigung für Griechenland durch die Europäische Kommission. Hierdurch sollen bis 2020 35 Mrd. € zur Unterstützung der griechischen Wirtschaft mobilisiert werden. Es handelt sich hierbei nicht um neue Gelder, sondern um Mittel aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (20 Mrd. €) und dem Landwirtschaftsfonds (15 Mrd. €), die Griechenland im Programmzeitraum 2014 bis 2020 ohnehin zur Verfügung stünden. Jedoch hat die Kommission angekündigt, Griechenland durch ein erhebliches Entgegenkommen bei den administrativen Hürden bei der vollständigen Abrufung der Mittel zu unterstützen (u.a. durch niedrigere Selbstbeteiligungsquoten).

Einschätzung:

Vielfach wird bezweifelt, ob das dritte Hilfsprogramm zu einer nachhaltigen Entspannung der ökonomischen und Schuldenkrise in Griechenland führen wird. Kritiker des Programms befürchten, dass es die Rezession in Griechenland vertiefen wird. Auch die Europäische Kommission rechnet mit einem negativen Wirtschaftswachstum in den nächsten zwei Jahren.

Gerade vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit von etwa 25 % (Jugendarbeitslosigkeit annähernd 50 %) wird die Politik der Institutionen oft kritisch gesehen. So bemängelt etwa Sven Giegold, finanz- und wirtschaftspolitischer Sprecher der Grünen/EFA-Fraktion im Europäischen Parlament, dass der bisherige Kurs der Austerität nicht zu der erhofften Erholung der griechischen Wirtschaft und Entlastung der Staatsfinanzen geführt hat. Dem Verweis von Befürwortern auf die Erfolge der Maßnahmen zur Krisenbewältigung in Portugal, Spanien und Irland hält Ökonomie-Nobelpreisträger Paul Krugman entgegen, dass Griechenland aufgrund der strukturellen Andersartigkeit seiner finanziellen Probleme und wirtschaftlichen Lage nicht mit den drei anderen Programmländern vergleichbar sei.

Befürworter des ESM-Programms halten den Stimmen, die eine zu einseitige Fixierung des Programms auf Sparmaßnahmen kritisieren, entgegen, dass dies nicht der einzige Ansatz der Reformvorgaben der Institutionen sei. Die Probleme des griechischen Staates liegen tiefer und sind vor allem in Korruption, einer ineffizienten Steuerverwaltung, Klientelpolitik und einem fehlenden sozialen Sicherungssystem begründet. So schlugen die Institutionen etwa bereits in den zwei bisherigen Hilfsprogrammen vor, ein soziales Sicherungssystem in Griechenland einzuführen und die steuerliche Vorzugsbehandlung griechischer Reedereien abzuschaffen. Beide Reformen wurden bislang nicht umgesetzt.

Dass der weitere Weg für Griechenland ebenfalls über Wachstum führen sollte, wird auch mit Blick auf den Wachstums- und Beschäftigungsplan der Europäischen Kommission und der Vorgabe aus dem MoU, dass ein Teil der Erlöse aus dem Privatisierungsfonds für Investitionen in Griechenland verwendet werden soll, deutlich. Auch wird vielfach gefordert, eine Lösung für die hohe Staatsverschuldung zu finden. So plädiert der IWF für einen Schuldenschnitt, an den er auch sein weiteres finanzielles Engagement knüpft. Eine grundlegende Modernisierung des griechischen Staatswesens wird parteienübergreifend als unumgänglich angesehen. Konkret heißt das, Steuerhinterziehung zu bekämpfen, die enge Verknüpfung von Politik, Wirtschaft und Medien zu beenden und eine funktionierende, effiziente Verwaltung in Griechenland zu schaffen. Entscheidend für den weiteren Weg und den Erfolg des ESM-Programms dürfte es zudem sein, etwaige soziale Härten, die aus den geplanten Maßnahmen entstehen können, abzufedern.