

Joachim Bischoff, Björn Radke und Axel Troost

Das dritte Memorandum: reiner neoliberaler Wahnsinn?

Die griechische Linksregierung in Griechenland hat sich mit den Institutionen der EU, der Europäischen Zentralbank (EZB), des Internationalen Währungsfonds (IWF) und des Euro-Rettungsschirms ESM auf eine Grundsatzvereinbarung über ein drittes Finanzpaket verständigt.

Griechenland hatte von internationalen Geldgebern bereits zwei Hilfskredite erhalten. Das erste Programm wurde im Mai 2010 aufgelegt und belief sich auf 110 Mrd. Euro. Im März 2012 schnürten die Gläubiger ein zweites Hilfspaket über 165 Mrd. Euro. Das dritte Memorandum sieht neue Kredite im Volumen von bis zu 86 Mrd. Euro vor und wird eine Laufzeit von drei Jahren haben. Der größte Teil der neuen Kredite (rund 50 Mrd. Euro) geht für die Umschuldung drauf, das bedeutet mit neuen Krediten werden fällige Schulden getilgt. Außerdem müssen die angeschlagenen griechischen Banken vermutlich mit ca. 25 Mrd. Euro stabilisiert werden. Im Gegenzug zu den neuen Geldern verpflichtet sich Athen zu weiteren Kürzungen im öffentlichen Sektor und Struktur-reformen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit.

Bevor Griechenland neue Kredite erhält, müssen etliche politische Hürden überwunden werden. Zunächst muss das griechische Parlament über das dritte Memorandum und die geforderten Reformmaßnahmen abstimmen. Das Hilfspaket muss zudem von den Finanzministern der übrigen achtzehn Euroländer abgesegnet werden. Die finnische Regierung hat – unter dem Druck der rechtspopulistischen Partei der wahren Finnen – bereits erklärt, dass sie diese Vereinbarung nicht mittragen wird. Die Zustimmung des europäischen Rettungsfonds ESM wird allerdings dadurch nicht in Frage gestellt, weil keine 100% Zustimmung notwendig ist.

Ein weiteres Hindernis ist die Rolle des Internationalen Währungsfonds. Beim ersten und zweiten Hilfspaket hat der IWF parallel zu den Europäern mit Athen verhandelt und einen Anteil an den Krediten übernommen. Bei einem gegebenen Finanzbedarf war also der Anteil der europäischen Geldgeber und der des IWF immer klar. Dieses Mal ist das anders. Der Fonds will erst im Herbst über seine Teilnahme an weiteren Hilfen für Griechenland im Zusammenhang mit einem Schuldenerlass oder einer Umgruppierung der Schulden für Griechenland entscheiden.

Aktuell bleibt nicht nur unklar, wie viel der IWF in Washington zu dem Rettungspaket beisteuert. Es ist offen, ob er überhaupt teilnimmt. Für die bundesdeutsche Regierungskoalition ist dies ein Problem. Denn bislang galt hier die politische Richtlinie: ohne IWF keine Kredite. Im Regelwerk für den ESM ist allerdings nur festgelegt, dass der IWF nach Möglichkeit teilnehmen solle, nicht zwangsläufig muss.

Entscheidend ist zunächst nach der Zustimmung im Athener Parlament die Billigung des Deals durch den Ecofin-Rat, der Finanzminister des Euro-Raumes. Anschließend muss das Maßnahmenpaket verschiedenen nationalen Parlamenten vorgelegt werden, dazu gehört auch der Deutsche Bundestag. Die Bundesregierung hat sich bislang zurückhaltend zu dem Verhandlungsergebnis geäußert. Die Vereinbarung müsse für die nächsten Jahre tragbar sein, und nicht nur für ein paar Monate, erklärte das Bundesfinanzministerium.

Für die griechische Regierung sind die Verhandlungen mit ihren Gläubigern zum einen ein Wettlauf gegen die Zeit. Am 20. August ist eine weitere Milliarden-Tilgung an die

EZB fällig. Bis dahin muss der Prozess abgeschlossen sein oder eine weitere Brückenfinanzierung organisiert sein.

Zum anderen läuft das dritte Memorandum auf eine Zuspitzung der politischen Differenzen im Linksbündnis Syriza hinaus. In der Syriza-Fraktion gibt es heftige Auseinandersetzungen. Zahlreiche Abgeordnete, vor allem seitens der Vertreter der „Linken Plattform“, werden gegen das im Eilverfahren zu verabschiedende Gesetz stimmen. Begründung: im Referendum von Anfang Juli sei eine Beendigung der Memorandums-Politik beschlossen worden. Der politische Kurswechsel sei unakzeptabel. Der frühere Energieminister Panagiotis Lafazanis, der als Anführer der radikalen Parteilinken agiert und seit langem für einen Euro-Austritt Griechenlands wirbt, droht mit der Gründung einer neuen Partei. Eine Syriza-Regierung habe keine Zukunft mehr, falls sie – entgegen vorheriger Zusagen im Wahlkampf - ein weiteres Sparpaket verabschiede. Der Ex-Minister sieht eine „Diktatur des Euro“ und stellt eine blühende Zukunft nach einem geregelten Euro-Austritt Griechenlands in Aussicht. Die Würfel sind offenbar gefallen für die Gründung einer neuen Partei.

Kern des Konflikts

Im Schuldenstreit zwischen Athen und den Institutionen geht es im Kern um die Frage, wie die griechische Ökonomie wieder auf die Beine kommt und künftig ohne ständige Neuverschuldung ihren gesellschaftlichen Reproduktionsprozess aufrechterhalten kann. Die von Bundesfinanzminister Schäuble angeführte Gläubigerallianz hat eine strategische Linie verfolgt: Man müsse sich in jeder Hinsicht auf die ökonomische Stabilität des „Kern-Europas“ konzentrieren. „Hierzu müssen wir unsere Anstrengungen in den kommenden Jahren auf Politikbereiche konzentrieren, die zur Ankurbelung von Wachstum und Beschäftigung entscheidend sind. Dies bedeutet, solide Staatsfinanzen zu gewährleisten, die Regulierung der Finanzmärkte und die Reform der Arbeitsmärkte fortzuführen, den Binnenmarkt zu vertiefen, das transatlantische Freihandelsabkommen zu schließen und schädlichen Steuerwettbewerb einzudämmen.“¹ Einsparungen, mehr Wettbewerb und Privatisierungen sollen die Krisenländer wie Griechenland stabilisieren. Der Preis für die Wiedererlangung der Konkurrenzfähigkeit spielt keine Rolle. Zur Not muss auch ein „time-out“ aus dem Währungsraum in Kauf genommen werden.

Seit Ende Januar 2015 – das zweite Hilfsprogramm war bereits in der Verlängerung – verhandelte eine vom Linksbündnis geführte Regierung um eine Neujustierung der internationalen Kredite und eine Überprüfung der „Strukturreformen“. In einem Referendum hatte die griechische Wahlbevölkerung mit deutlicher Mehrheit ihre Ablehnung der Memorandums-Politik, aber auch eine weitere Zugehörigkeit zum Euro-Währungssystem bekräftigt. In der Folge wollte die griechische Regierung einen Grexit oder ein time-out aus der Eurozone vermeiden und setzte sich dabei sowohl gegen eine innerparteiliche Minderheit, Teile der parlamentarischen Opposition wie der kommunistischen Partei KKE und gegen einen Teil der Euro-Mitgliedsländer unter Führung der bundesdeutschen neoliberalen Regierung durch.

Die linke Syriza-Regierung in Athen wollte die neoliberale Austeritätspolitik beenden. Nachweislich hat diese Wirtschaftspolitik in den zurückliegenden vier Jahren einen beständigen Schrumpfungsprozess der Ökonomie bewirkt. Die chronische Rezession

1 Mehr Integration in Europa ist das richtige Ziel Namensartikel von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble und dem früheren außenpolitischen Sprecher der CDU, Karl Lamers, in der Financial Times vom 31. August 2014.

hat die gesellschaftliche Struktur massiv verändert. Die Arbeitslosigkeit ist auf 25 Prozent geklettert. Die Armut hat ein Drittel der Bevölkerung erfasst. Der Abzug der Bank- und Spareinlagen sowie die wochenlange Schließung der Finanzinstitute samt der Kapitalverkehrskontrollen haben die Ökonomie massiv beschädigt. Syriza wollte daher mit einer Investitionsoffensive und einem Schuldenschnitt die Krise überwinden. Doch Deutschland und die anderen Gläubiger waren weder ideologisch noch politisch kompromissbereit.

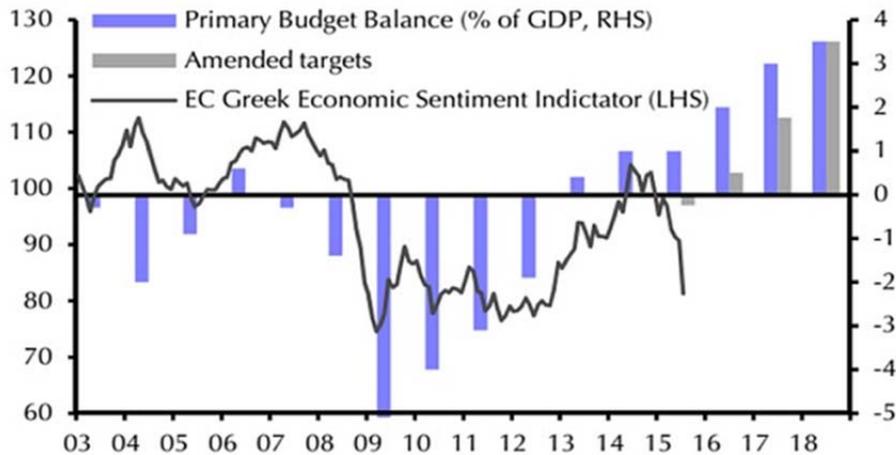
Details des dritten Memorandums

Die Details über die Vereinbarung klingen weniger schlimm als die Kritiker befürchteten. Das neue Programm ist gewiss nicht auf wachstumsfördernde Impulse ausgelegt. Wie bisher soll ein Mix aus Deregulierungen und Einsparungen die Akkumulationskräfte der Ökonomie freisetzen und endlich einen nachhaltigen Wachstumsprozess anstoßen. Die Gläubigerländer waren offenkundig bereit vor allem die Kürzungen zu strecken und räumen bei der Erwirtschaftung eines Primärhaushaltes eine längere Frist ein. Die Sparvorgaben an Athen sind weniger strikt als in der Vergangenheit. Zwischen der griechischen Regierung und den Institutionen der Gläubiger besteht offenkundig Einigkeit darüber, dass die griechische Wirtschaft 2015 zwischen 2,1% und 2,3% schrumpfen wird. Im laufenden Jahr wird deshalb kein Primärüberschuss erzielt werden können. Nach dem Grundszenario des Finanzministeriums wird sich 2016 die Rezession in Griechenland fortsetzen. Daher wird 2016 von einem minimalen Primärüberschuss von rund 0,5% ausgegangen.

Im Oktober sollen ein Nachtragshaushalt und ein mittelfristiger Finanzplan für die nächsten drei Jahre beschlossen werden. Die Vertreter der Institutionen haben ihre Ansprüche zurückgenommen: anders als im zweiten Rettungsprogramm vorgesehen, wird darauf verzichtet, beschleunigt eine fiskalische Anpassung umzusetzen und hohe Primärüberschüsse zu erwirtschaften. Künftig soll das Schwergewicht auf Struktur-reformen liegen. Dabei stehen Eingriffe bei der Sozialversicherung und dem Gesundheitswesen, eine Arbeitsmarktreform und die Öffnung von Märkten und Berufen im Vordergrund. Demnach soll das hochverschuldete Euroland in diesem Jahr ein Primärdefizit von 0,25% anstreben. 2016 soll der Primärüberschuss, also das Haushaltssaldo ohne Schuldendienst, auf 0,5% und 2017 dann auf 1,75% steigen.² Griechenland soll bis 2018 einen Primärüberschuss von 3,5% des Bruttoinlandprodukts (BIP) erreichen und dafür eine Reihe von fiskalischen und strukturellen Maßnahmen treffen. Die Gläubiger würden sich also mit weniger zufrieden geben als bisher gefordert wurde.

² Ein Primärüberschuss in einem Haushalt entsteht, wenn die Staatseinnahmen größer sind als die Staatsausgaben, ohne Zinszahlungen. Die Kennziffer zeigt, dass ein Staat über genügend Mittel verfügt, um seine Kernaufgaben zu finanzieren und seine Schulden zumindest teilweise zu bedienen.

Chart 2: EC Econ Sentiment & Primary Budget Targets



Sources – Thomson Datastream, EC

Griechenland soll als weitere Vorleistung 35 Maßnahmen beschließen, damit das Hilfspaket beschlossen werden kann. Es geht um Steuern, Renten, Justiz, Verwaltung. Über diese Maßnahmen soll daher umgehend abgestimmt werden.³

Die Sozialversicherungsreform ist der schwierigste Punkt bei diesen Strukturreformen. Die Regierung hat sich zwar verpflichtet, die in Griechenland übliche vorzeitige Pensionierung abzuschaffen, sie will aber die entsprechenden Eingriffe erst im zweiten Halbjahr 2015 vornehmen und nicht rückwirkend ab dem 1. Juni 2015, wie die Vertreter der Institutionen geordert haben.

3 Die Eckpunkte der Vereinbarung sind folgende:

- Verschärfung des steuerlichen Status für die Produzenten in der Landwirtschaft. Abschaffung der Subventionen für den Dieserverbrauch von Bauern;
- Erhöhung der Tonnagesteuer für die Reeder;
- Veränderungen in der Immobiliensteuer ENFIA für 2015, damit deren Eintreibung bereits im September beginnen kann;
- Korrektur der Regelungen der vor kurzem erst gesetzlich geregelten Maßnahmen zur Steuererhebung;
- Wiederherstellung des alten (wie bei Samaras) Status für verschreibungspflichtige Medikamente; Senkung der Preise für Generika;
- Anpassung der Heizölpreise im Jahr 2016, also Verteuerung;
- Neuordnung der sozialen Sicherung mit dem Ziel jährlicher Einsparungen von 0,5% des BIP;
- Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung;
- umfangreiche Veränderungen bei Pfändungen;
- Änderung bei Strafzinsen sowohl bei Steuerrückständen als auch bei Schuldentilgung;
- Ausbau des öffentlichen Dienstes für steuerliche Betriebsprüfungen;
- Überprüfung der Bedingungen für den Anspruch auf Zahlung der garantierten Mindestrente, nach dem Erreichen eines Alters von 67 Jahren; Auslaufen der Ausnahmen bei Frühpensionierungen;
- Klärung des Mehrwertsteuersystems auf den Inseln, mit Abschaffung aller Rabatte bis Ende 2016;
- Integrierter Plan für die Rekapitalisierung von Banken, Liquiditätshilfen und Behandlung von notleidenden Krediten;
- Bürokratieabbau und Beschleunigung der Lizenzierung für die risikoarme Investitionen;
- Die Reform des Energiemarktes – vor allem beim Erdgas soll es zu einer vollständigen Liberalisierung im Jahr 2018 führen;
- Genehmigung des Privatisierungsprogramms, wie es bereits von der HRADF vorgenommen wurde.

Experten Athens und der Geldgeber haben sich also auf Voraussetzungen für Kredite von bis zu 86 Mrd. Euro verständigt. Von der Gesamtsumme soll ein Puffer von 10 bis 25 Mrd. Euro für den Bankensektor reserviert werden, um die Rekapitalisierung oder Abwicklung von Banken zu bewerkstelligen. Der Rest würde größtenteils für die Rückzahlung von Schulden, Zinszahlungen und die Begleichung von Zahlungsrückständen benötigt. Finanzmittel für Investitionen sind nicht vorgesehen

Noch nicht im Einzelnen geklärt ist die Frage der Brückenfinanzierung. Sie entsteht, weil die Aushandlung des neuen Programms einige Zeit brauchen wird, Athen aber dringende Finanzierungsbedürfnisse hat, die auf 7 Mrd. Euro bis am 20. Juli und weitere 5 Mrd. Euro bis Mitte August geschätzt werden. Ein großer Teil davon entfällt auf fällige Staatsanleihen, die sich im Besitz der EZB befinden und auf die Begleichung von Zahlungsrückständen unter anderem gegenüber dem IWF.

Um die Tragfähigkeit der griechischen Staatsverschuldung zu verbessern, wollen die Euro-Staaten zusätzliche Erleichterungen erwägen. Konkret genannt werden die Verlängerung der Laufzeiten und der Tilgungsaufschübe von Hilfskrediten. Bedingung hierfür ist die volle Umsetzung der Auflagen des neuen Programms, geprüft werden sollen die Erleichterungen nach der ersten positiven Zwischenprüfung der Programmumsetzung. Fest steht, dass ein nominaler Schuldenschnitt („haircut“, d.h. Verzicht auf die Rückzahlung eines Teils der Schulden) nicht infrage kommt.

Athen strebt an, eine erste Rate in Höhe von bis zu 25 Mrd. Euro zu erhalten. Damit sollen die Schulden bei der EZB und beim IWF, fällige Zinszahlungen sowie der Brückenkredit vom Juli getilgt werden. Die Höhe dieser Verbindlichkeiten beläuft sich auf 12,5 Mrd. Euro. Weitere 10 Mrd. Euro sollen als Vorschuss für die notwendige Rekapitalisierung der Banken verwendet werden. Die Sanierung der Banken ist für eine Belebung der Wirtschaft unverzichtbar.

Entscheidend für den Erfolg des dritten Memorandums ist, dass Regierung und Gläubiger das Umfeld für einen nachhaltigen Aufschwung schaffen. Bei den aktuellen tiefen Zinssätzen wäre die griechische Schuldenlast tragbar, würde die Wirtschaft nur wieder wachsen. Voraussetzung dafür wäre, dass die Banken wieder als Banken arbeiteten und die Wirtschaft mit Liquidität versorgt würde. Diese Linie unterstreicht auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): es brauche einen „Wachstumsimpuls“ für Griechenland. „Keine der Reformen des dritten Programms wird die Wirtschaft kurzfristig deutlich stärken können“, erklärte DIW-Präsident Marcel Fratzscher. „Deshalb sollte Europa ein Investitionsprogramm für Griechenland planen, das Beschäftigung und Wachstum nachhaltig stärkt.“

Selbst die kleinsten Spielräume nutzen

Entscheidend für den Abbau der Staatsschuldenquote und die Rückkehr zu einem stabilen Entwicklungspfad sind die Investitionen. Griechenland kann wachsen. Für einen tragfähigen Schuldenstand wäre eine **nominale Wachstumsrate** – das heißt einschließlich der Inflation – von 2% wichtig. Das ist nach einer langen Abwärtstendenz wohl realisierbar. Aber man muss dem Land die Möglichkeit geben zu wachsen. Aktuell sind die Preise in Griechenland immer noch am Fallen. Man muss das Land aus der Deflation bringen.

Einzigster Ansatzpunkt in Griechenland: das europäische Investitionsprogramm mit gut 35 Mrd. Euro zur Förderung des griechischen Wirtschaftswachstums. Dabei handelt es sich um jene Posten im EU-Haushalt, die für die Zeit von 2014 bis 2020 ohnehin für

Griechenland zur regionalen Entwicklung, KMU, Landwirtschaft und anderes budgetiert sind. Tatsächlich betragen die zusätzlich locker gemachten oder vorgezogenen Geldspritzen für die Griechen deutlich unter 5 Mrd. Euro. Noch sind die Bedingungen nicht geklärt, unter denen die griechische Regierung auf diese Mittel zurückgreifen kann.

Die Kritik am dritten Memorandum ist verbreitet. „Die Gläubiger halten trotz einiger Zugeständnisse insgesamt am Kaputtsparkurs fest“, kritisierte Grünen-Parteichefin Simone Peter. Von weiterem „Kürzungs- und Privatisierungswahnsinn“ spricht die Linken-Fraktionsvize Sahra Wagenknecht. „Das ist kein Hilfspaket, sondern die Fortsetzung des Kürzungs- und Privatisierungswahnsinns. Die Zeche dieser abstrusen Politik zahlen aber auch die europäischen Steuerzahler: Mit weiteren 86 Milliarden Euro sollen sie alte Kredite bedienen und die griechische Kapitalflucht der letzten Monate finanzieren, die es ohne die Politik von Kanzlerin Angela Merkel und Finanzminister Wolfgang Schäuble so gar nicht gegeben hätte“, kommentiert Sahra Wagenknecht. Sie argumentiert weiter: „Der IWF hat schon recht, wenn er sagt, dass die Schuldenquote dann bald bei 200 Prozent liegen wird, und sehr wahrscheinlich werden selbst diese riesigen 86 Milliarden, über die wir jetzt reden, noch nicht mal für drei Jahre reichen, sondern wir werden uns vielleicht in anderthalb oder zwei Jahren dann alle wiedersehen und es wird die gleiche Situation sein wie jetzt: Das Geld ist weg, die Probleme sind noch größer, alle werden wieder über Grexit diskutieren. So kann man doch keine Politik machen.“

Abgesehen davon, dass Sahra Wagenknecht mit oberflächlicher Geste jede kleine positive Veränderung des vorliegenden Memorandums beiseite wischt und damit auch das politische Agieren im Rahmen solcher kleinen Spielräume negiert, wird wieder die populistische Attitüde des bedrohten Steuerzahlers bemüht. Das geht selbst einem ihrer Mitstreiter Heiner Flassbeck zu weit, der dazu sagt: „Was aber steckt genau dahinter, wenn man sagt, dass deutsche Steuergelder in Zukunft nach Griechenland fließen werden? Denn, daran kann kein Zweifel bestehen, bis heute sind noch keine deutschen Steuergelder nach Griechenland geflossen. Im Zuge der Eurokrise sind hingegen die Belastungen für den Zinsdienst der vorhandenen Staatsschulden in Deutschland erheblich gefallen. Ist insoweit der deutsche Steuerzahler nicht auch schon entlastet worden und in welcher Steuersenkung hat sich das niedergeschlagen?“⁴

Mit dieser pauschalen Kritik, die zwar an die Adresse der Bundesregierung gerichtet ist, nimmt sie auch die fundamentalistische Position der „Linken Plattform“ ein. Dies ist eine deutliche Distanzierung zur Politik der Regierung Tsipras, die sich die Option einer Alternative nicht völlig aus der Hand nehmen lassen will.

Ein Austritt aus dem Euro-Verbund wäre die schlechtere Politik.⁵

⁴ flassbeck-economics vom 31.07.2015. Dank stark gesunkener Zinsen auf deutsche Staatspapiere hat der Bund seit 2010 insgesamt etwa 100 Mrd. Euro gespart, ermittelt das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH). Diese Summe lasse sich zumindest zum Teil direkt auf die Krise zurückführen. „Diese Einsparungen übertreffen die Kosten der Krise – selbst dann, wenn Griechenland seine Schulden komplett nicht bedienen würde“, schreiben die Forscher in ihrer Studie. <http://www.nachdenkseiten.de/?p=27167#h01>

⁵ Vgl. dazu: Joachim Bischoff, Thomas Händel, Björn Radke, Axel Troost und Harald Wolf, Rückkehr zur Drachme ist keine Lösung <http://www.neues-deutschland.de/artikel/980960.rueckkehr-zur-drachme-ist-keine-loesung.html>