Wahrheitskommission für die Staatsverschuldung

Sonderkommission des griechischen Parlaments

Der Bericht wurde dem griechischen Parlament am 17. und 18. Juni vorgestellt.
(Webseite der Kommission: http://debt-truth.gr/english/)
Englische Version hier: http://www.attac.de/uploads/media/GreekReport_JuneFinal.pdf

Übersetzung der Zusammenfassung:
http://www.attac.de/uploads/media/Wahrheitskommission_Executive_summary__DE.pdf

Die Redaktion von „Sand im Getriebe“ hat das Netzwerk „coorditrad“ um eine Übersetzung des Berichts gebeten. Die Übersetzungen liegen jetzt vor, sie werden zur Zeit überprüft und lektoriert.

Anfang August erscheint die gesamte Übersetzung.

Nach und nach veröffentlichen wir eine Vorabversion der lektorierten Kapitel; eine letzte Überprüfung steht noch aus. Wir bedanken uns im voraus für Anmerkungen der Leserinnen und Leser.
Die vorliegende Version darf nur gelesen und verlinkt werden, aber NICHT kopiert werden, damit später keine unterschiedlichen Versionen neben einander stehen.
Die SiG-Redaktion, sig@attac.de

Kapitel 1
Verschuldung vor dem Eingreifen der Troika

Die heutige griechische Staatsverschuldung ist das Erbe früherer Entwicklungen. Im ersten Kapitel untersuchen wir die Entwicklung der Verschuldung seit den frühen 80er Jahren. Wir beginnen mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse.

Die wachsende Staatsverschuldung ist nicht etwa das Ergebnis hoher Haushaltsdefizite, sondern vielmehr auf die stetig steigenden Zinszahlungen zurückzuführen. Griechenland ging in die Krise mit einem Schuldenberg, der zwischen 1980 und 1993 angehäuft worden war; hauptverantwortlich für diese Schuldenanhäufung ist der „Schneeballeffekt“ – er entsteht dann, wenn der implizite Zinssatz für die Staatsschulden höher ist als das nominale BIP-Wachstum. Dies ist die Erklärung für zwei Drittel des Anstiegs der Staatsverschuldung zwischen 1980 und 2007.

Die öffentlichen Ausgaben waren niedriger als in anderen Ländern der Eurozone. Die einzigen Primärausgaben, die deutlich höher lagen (im Verhältnis zum BIP), waren die Militärausgaben, die mit einer Reihe noch zu untersuchender Korruptionsskandale einhergehen. Die überhöhten Militärausgaben betragen 40 Milliarden Euro der zwischen 1995 und 2009 angehäuften Schulden.

Primärdefizite wurden noch verschärft durch niedrige Einkommenssteuereinnahmen und sinkende Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Dieser Teil der Staatseinnahmen war viel geringer als in der übrigen Eurozone und geht auf Steuerbetrug und den illegalen Kapitalabfluss (Erklärung weiter unten) zurück, von dem nur ein kleiner Teil der Bevölkerung profitiert. Die kumulierten Einnahmeverluste in den beiden Bereichen zwischen 1995 und 2009 sind ein weiterer Faktor für den Schuldenanstieg.

● Die Steuerverluste infolge illegaler Kapitalabflüsse zwischen 2003 und 2009 belaufen sich auf 30 Milliarden Euro. Im selben Zeitraum sind die Staatsausgaben für Sozialversicherung, Bildung und Forschung niedriger als der EU-Durchschnitt.

● Nach der Einführung des Euro kam es zu einem drastischen Anstieg der Privatverschuldung, von 74,1 2001 auf 129,1 Prozent des BIP 2009, der großen europäischen, aber auch griechischen Banken zu schaffen machte. Das führte 2009 zu einer Bankenkrise, die die griechische Staatsschuldenkrise auslöste.

1. Der Anstieg der Staatsverschuldung: ein Überblick

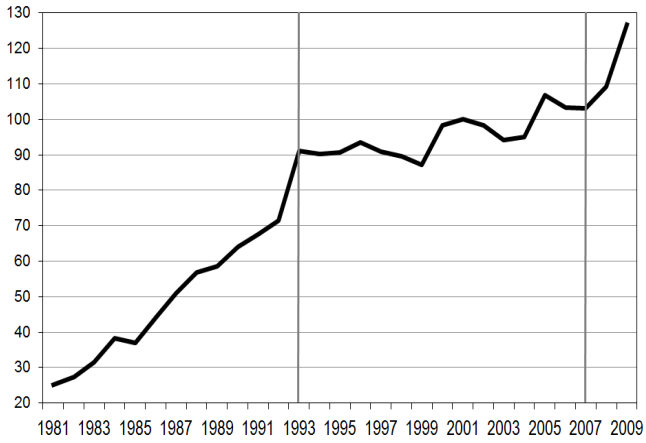
Die Entwicklung der Staatsverschuldung zwischen 1981 und 2009 lässt sich in drei Phasen unterteilen (Abbildung 1.1).

● 1981 bis 1993: Nach dem Beitritt Griechenlands zur Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1981 ist ein starker Anstieg der Staatsschulden von 25 auf 91 Prozent des BIP zu beobachten.

● 1993 bis 2007: Bei einem Anstieg der Verschuldung von 91 auf 103 Prozent des BIP kann von einer Quasistabilisierung gesprochen werden. In dieser Phase tritt Griechenland 2001 der Eurozone bei mit einer Verschuldung von 100 Prozent des BIP und einem Defizit von knapp drei Prozent, eine Zahl, die 2004[1] bezweifelt werden wird.

● 2007 bis 2009: Diese Phase verzeichnet einen deutlichen Schuldenzuwachs von 103 auf 113 Prozent, der nach einer umstrittenen[2] statistischen Bereinigung auf 127 Prozent des BIP springt und mit rund 300 Milliarden Euro beziffert wird.

Abbildung 1.1.:
Verschuldungsquote 1980 bis 2009

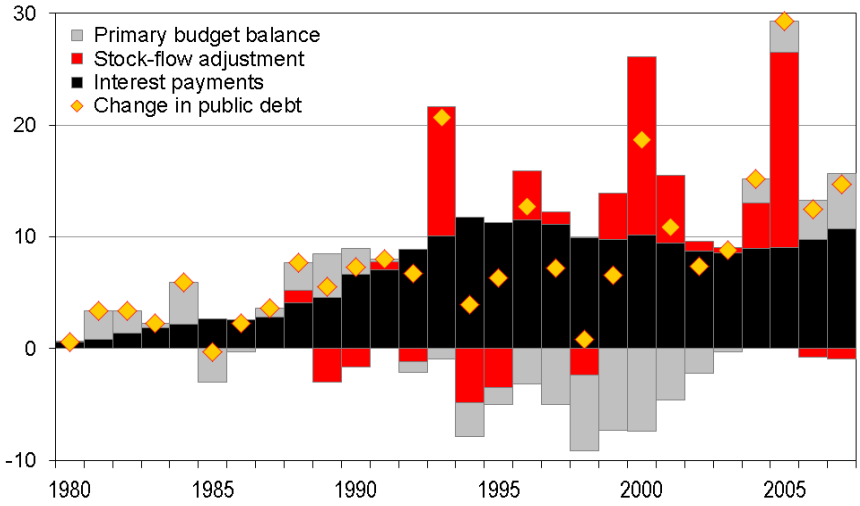


Quelle: AMECO

1Dies betrifft die Goldman-Sachs-SWAPS-Affäre und Veränderungen im Umgang mit Militärausgaben, die zur Senkung von Defiziten und Schulden verwendet wurden mit dem Ziel, den Beitritt zur Eurozone sicherzustellen.

2 Beispiele dafür sind Schulden staatlicher Unternehmen, Zahlungsrückstände von Krankenhäusern, ein zweifelhafter Umfang mit Goldman-Sachs-SWAPS und schließlich Handlungen, die zu einer Unterbewertung des BIP führen.

Abbildung 1.2: Die Komponenten des Schuldenanstiegs



Quelle: AMECO

Die Verschuldungsquote kann in drei Faktoren aufgegliedert werden:

- Primärsaldo (in Prozent des BIP)
- Bestandsanpassungen (in Prozent des BIP)
- „Schneeballeffekt“ (in Prozent des BIP), der positiv ist, wenn der implizite Zinssatz bei der Bedienung der Staatsschulden höher ist als die nominale BIP-Wachstumsrate

Die untenstehende Tabelle 1.1 stellt die Anteile dieser verschiedenen Faktoren bei der Veränderung der Verschuldungsquote dar. Zwischen 1980 und 1993 stieg die Verschuldungsquote um 70,4 Prozentpunkte. Der „Schneeballeffekt“ betrug dabei 58 Prozent, der kumulierte Primärsaldo 32 Prozent und die Bestandsanpassungen beliefen sich auf zehn Prozent. Im Zeitraum von 1993 bis 2007 ist allein der Anteil des „Schneeballeffekts“ höher als die Veränderung der Verschuldungsquote.

Tabelle 1.1. : Anteil der Faktoren an der Veränderung der Verschuldungsquote

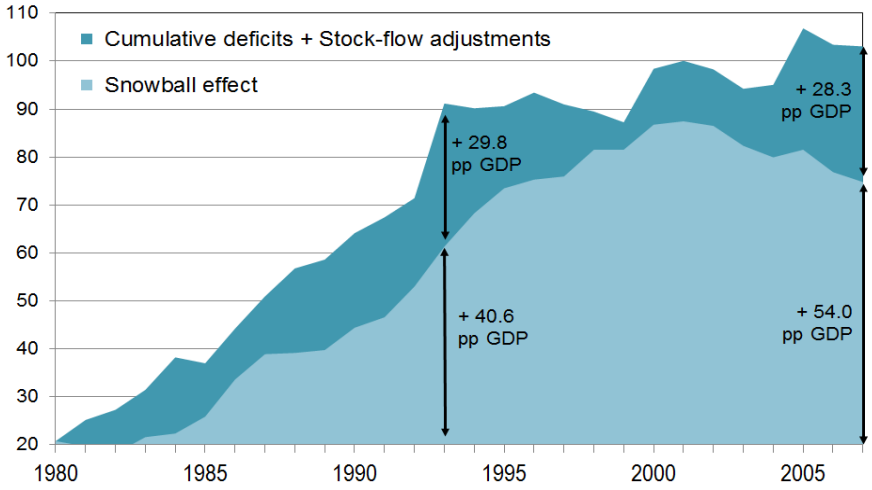
	1980 bis 1993	**1993 bis 2007**
Veränderung der Verschuldungsquote; *Davon:*	**70,4**	**11,9**
„Schneeballeffekt“	40,6	13,5
Primärsaldo	22,4	–25,1
Bestandsanpassungen	7,4	23,5

Diese erste Erkenntnis führt uns zu **drei Schlussfolgerungen:**

1. Vor 2007 war die griechische Verschuldung großteils ein Erbe aus der Zeit zwischen 1980 und 1993.
2. Der „Schneeballeffekt“ hatte den größten Anteil an der Veränderung. Dieser Effekt wurde durch hohe Zinssätze in Verbindung mit dem sinkenden Wechselkurs der Drachme ausgelöst.
3. Die Haushaltsdefizite waren zwar hoch, aber nicht hauptverantwortlich für das Ansteigen der Staatsschulden.

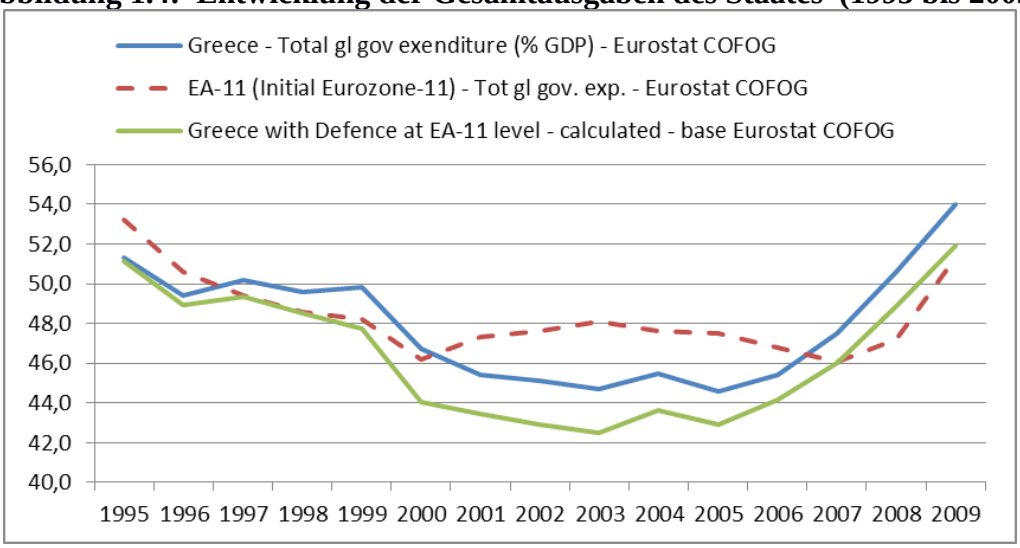
Die Ergebnisse werden in Abbildung 1.3 zusammengefasst: Zwischen 1980 und 2007 stieg die Verschuldungsquote um 82,3 Prozentpunkte. Die Veränderung ist zu zwei Dritteln (65,6 Prozent) dem „Schneeballeffekt“ zuzuschreiben und nur zu einem Drittel (33,4 Prozent) den kumulierten Defiziten, Bestandsanpassungen eingerechnet.

Abbildung 1.3: Anteile der griechischen Staatsschulden (in Prozent des BIP), 1980 bis 2007



Entgegen wiederholter anders lautender Behauptungen sind die griechischen Staatsausgaben (Militärausgaben ausgenommen) nicht für den Anstieg der Staatsverschuldung verantwortlich. Die öffentlichen Ausgaben waren niedriger als in den übrigen Ländern der Eurozone (EA-11, Länder der Eurozone ohne Griechenland).

Abbildung 1.4: Entwicklung der Gesamtausgaben des Staates (1995 bis 2005)



Quelle: Eurostat COFOG – ESA 1995

Zwischen 1995 und 2009 waren die durchschnittlichen Staatsausgaben Griechenlands (48 Prozent) niedriger als die der EA-11 (48,4 Prozent). Die verfügbaren Daten zeigen, dass von Griechenlands Primärausgaben nur die Militärausgaben mit drei Prozent des BIP über dem Durchschnitt von 1,4 Prozent liegen. Geht man in einem alternativen Szenario davon aus, dass der Anteil der Militärausgaben am BIP in Griechenland gleich dem der EA-11 wäre, dann wäre die Staatsquote (Verhältnis der Staatsausgaben zum BIP) in Griechenland bis 2007 niedriger als in der EA-11 gewesen.

Wir schätzen, dass sich die überhöhten Verteidigungsausgaben mit mindestens 40 Milliarden Euro[3] in der Schuldenlast niederschlagen. Ein Großteil dieser Ausgaben betrifft Großaufträge für den Erwerb von Kriegsgerät, geliefert von Unternehmen mit Sitz in den jetzigen Gläubigerländern[4]. In mehreren Fällen wurden Korruptionsvorwürfe geäußert (zum Beispiel wegen überhöhter Preise oder defekte Ausrüstung[5]). Griechenlands Kreditgeber verknüpften 2010 die Hilfspakete mit der Bestätigung anstehender Aufträge für militärische Ausrüstung, obwohl diese Ausgaben teilweise zum EU-Verteidigungsprogramm gehören[6] und unter normalen Umständen nicht von Griechenland allein hätten getragen werden sollen.

[3] Bank of Greece, 2014. Annual Report 2013. Nachzulesen unter: http://goo.gl/tVICPO (aufgerufen am 12. Juni 2015).

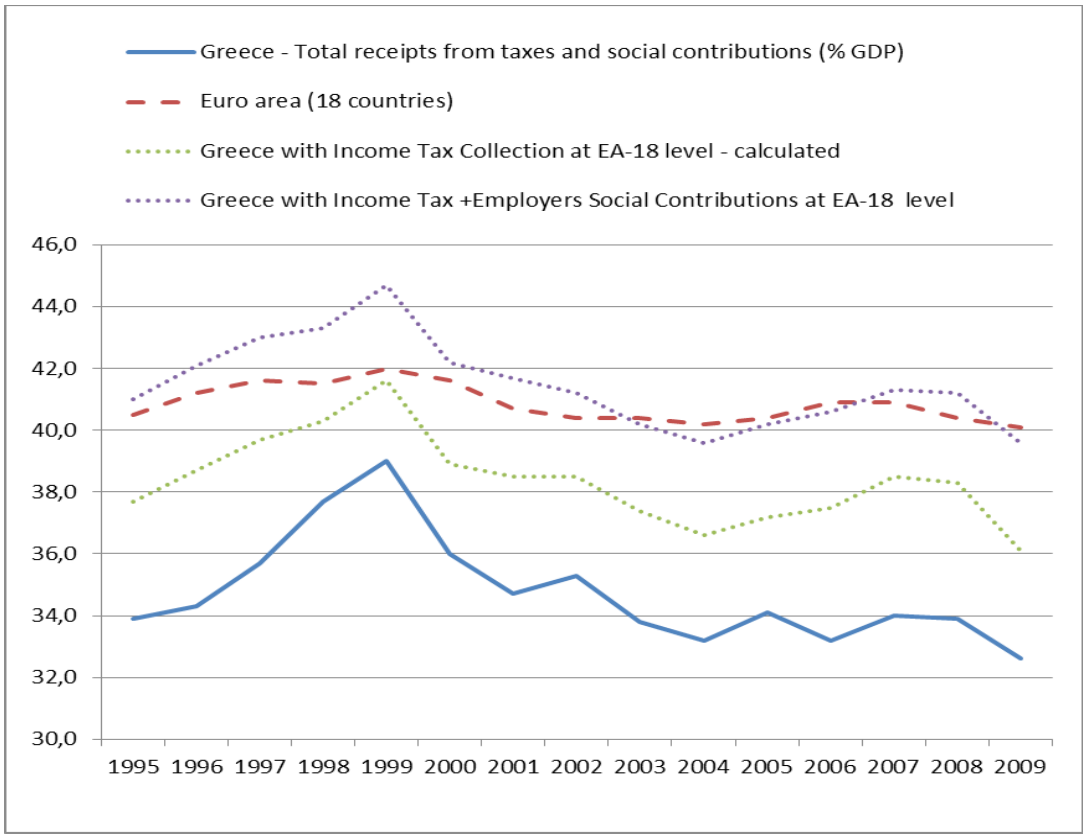
4 Datenbank über die Militärausgaben. Nachzulesen unter: http://goo.gl/NUzULw (aufgerufen am 13. Juni 2015).

[5] Ebd.

[6] Zum Beispiel die Verteidigung der EU-Außengrenzen, strategische Projekte der NATO (PATRIOT-Raketen oder F-16) und NATO-Operationen in Lybien, Somalia und im östlichen Mittelmeer. Siehe Milakas, 2012. Debt and Military Spending. How They Sold Us "Trash" for "Gold"! *OnAlert.gr*. Nachzulesen unter: http://goo.gl/DCrW4v (aufgerufen am 12. Juni 2015).

Die Primärdefizite, die zum Anstieg der Staatsschulden beitragen, sind in erster Linie auf die geringen Steuereinnahmen zurückzuführen. Seit 1999 liegen die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben bei oder unter 34 Prozent des BIP. In den anderen Ländern der Eurozone betragen sie über 40 Prozent.

Abbildung 1.5: Entwicklung der Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen



Quelle: Eurostat – Hauptsteueraggregate der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Aus Abbildung 1.5 geht klar hervor, dass die niedrigen Einnahmen aus der Einkommenssteuer und die unzureichenden Einnahmen aus den Arbeitgebersozialversicherungsbeiträgen die Differenz zwischen den Staatseinnahmen Griechenlands und denen anderer Länder der Eurozone (EA-18) erklären. Die Differenz ist hauptsächlich auf Betrug zurückzuführen, der durch korrupte und ineffiziente Einziehungsmethoden erleichtert wird, sowie auf eingeschränkte und nachsichtige Sanktionen bei Betrug und unzulängliche Verfahren[7] bei der Eintreibung nicht bezahlter Steuern und Beiträge, die Ende 2009[8] 29,4 Milliarden Euro ausmachten.

Zum Ausgleich der niedrigen Einkommenssteuereinnahmen wurden im Beobachtungszeitraum Schulden in Höhe von 88 Milliarden Euro[9] aufgenommen. Profitiert davon hat nur ein kleiner Teil der Bevölkerung, da die Mehrheit der Lohn- und Pensionsempfänger (77,5 Prozent der Bevölkerung im Jahr 2009[10]) eine verlässliche Steuereinnahmequelle darstellt. Niedrige Steuereinnahmen sind auch die Folge einer ungerechten Steuergesetzgebung, die die legale Steuerhinterziehung privilegierter Gruppen erleichtert. Der Einnahmeausfall, der auf die unzureichenden Sozialabgaben der Arbeitgeberseite (nicht der Beschäftigten) zurückzuführen ist, beträgt im fraglichen Zeitraum 75 Milliarden Euro.

Die schrittweise Senkung der Körperschaftssteuer von 40 auf 25 Prozent im Beobachtungszeitraum hat ebenfalls zum Defizit beigetragen. Während im Jahr 2000 der Anteil der Körperschaftssteuer am BIP 4,1 Prozent betrug (drei Prozent in der EA-18), war er nach 2005 niedriger als in den EA-18-Ländern (2,5 Prozent) und betrug 2012 schließlich 1,1 Prozent.

[7] So sind zum Beispiel mehr als 110.000 Steuerverfahren bei den Gerichten anhängig und in rund fünf Prozent der entschiedenen Fälle werden die Außenstände auch tatsächlich eingetrieben. Griechisches Finanzministerium, 2015. Statistische Daten. Nachzulesen unter: http://goo.gl/Y3rCu1 (aufgerufen am 12. Juni 2015).

[8] Seinatidi, D., *An X-Ray of Our Obligations towards the State*, 2015.

9 Die Berechnung basiert auf der Differenz zwischen den tatsächlichen Steuereinnahmen und den fiktiven Einnahmen, die man bei Ansetzen der durchschnittlichen Eurozonenquote erzielen könnte. Eurostat COFOG – ESA 1995.

[10] Griechisches Finanzministerium, 2015. Statistische Daten. Nachzulesen unter: http://goo.gl/Y3rCu1 (aufgerufen am 12. Juni 2015).

2. Illegale Kapitalabflüsse: eine undichte Stelle unbekannter Größe

Auf der Internetseite LuxLeaks[11] findet man Informationen zu neun griechischen Unternehmen, die von Steuerabsprachen mit Luxemburg profitierten: Babcock & Brown, BAWAG, Bluehouse, Coca-Cola HBC, Damma Holdings, Eurobank, Macquarie Group, Olayan Investments Company Establishment und Weather Investments.

Illegale Kapitalabflüsse sind ein noch radikaleres Mittel zur Steuervermeidung. Um die jährlichen Summen annähernd beziffern zu können, haben wir auf die Daten der NGO Global Financial Integrity[12] zurückgegriffen. Zur Schätzung der illegalen Kapitalabflüsse werden die offiziellen Kapitalabflüsse aus einem Land mit den im Rest der Welt offiziell eingetroffenen Kapitalsummen aus diesem Land verglichen. Die Differenz daraus lässt erahnen, wie hoch die illegalen Kapitalbewegungen sind. Mit dieser Methode können aber nur die deutlich sichtbaren Kapitalbewegungen erfasst werden und daher müssen die daraus resultierenden Ergebnisse als Untergrenze angesehen werden[13]. Die für Griechenland verfügbaren Daten zeigen für den Zeitraum von 2003 bis 2009 einen Gesamtkapitalabfluss in Höhe von 200 Milliarden Euro.

Tabelle 1.2: Illegale Kapitalabflüsse (in Mrd. Euro)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003 - 2009
41,2	31,8	0,0	33,0	53,1	2,8	40,5	**202,5**

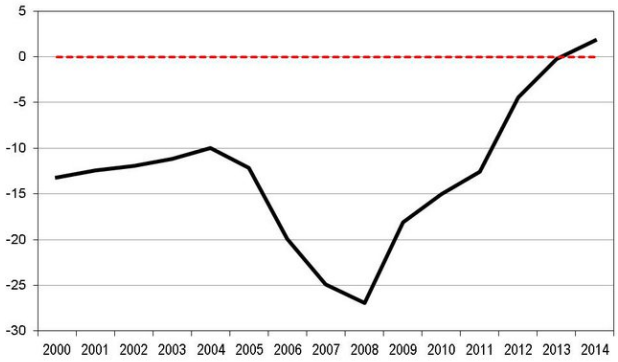
Quelle: Global Financial Integrity[14]

Um die Auswirkungen dieser illegalen Kapitalabflüsse einschätzen zu können, nehmen wir einen moderaten Steuersatz von 15 Prozent an (die Hälfte des tatsächlichen Steuersatzes). Somit entgehen dem Staat Steuereinnahmen in der Größenordnung von 30 Milliarden Euro. Mit einer angemessenen Gesetzgebung zur Verhinderung illegaler Kapitalabflüsse sowie einer ordentlichen Besteuerung wäre die griechische Staatsverschuldung im Jahr 2009 um 40 Milliarden Euro niedriger ausgefallen (Zinszahlungen eingerechnet).

3. Nach dem Beitritt zur Eurozone (2001)

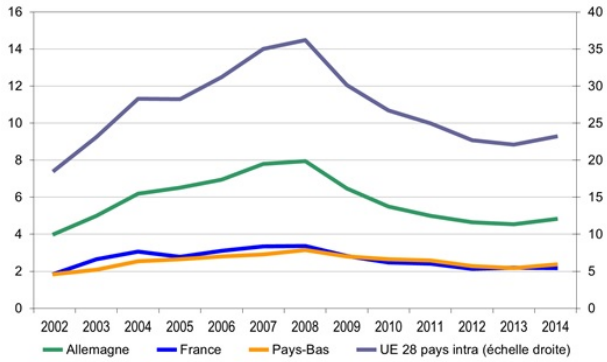
Das Wirtschaftswachstum nach 2001 war hauptsächlich konsumgetrieben und führte zu einem Anstieg des Handelsbilanzdefizits. Die wichtigsten Handelspartner steigerten ihre Exporte nach Griechenland und profitierten so vom Wirtschaftswachstum des Landes in diesem Zeitraum. Zu den exportierten Waren gehörten unter anderem Rüstungsgüter und Telekommunikationseinrichtungen, wobei einige dieser Geschäfte mit Korruption und Finanzskandalen in Zusammenhang gebracht werden. Die bekanntesten Fällen betreffen U-Boote, Leopardpanzer und öffentliche Aufträge an Siemens.

Abbildung 1.6: Waren- und Dienstleistungsbilanz (in Milliarden Euro)



Quelle: Bank von Griechenland – jährliche Warenbilanz und jährliche Dienstleistungsbilanz

Abbildung 1.7: Griechische Importe nach 2002



Griechische Warenimporte in Mrd. Euro (Quelle: Eurostat – CN8)

4. Niedrige Zinssätze führten zu erhöhten Privatkreditrisiken für griechische und ausländische Banken

Nach 2001 war die Inflationsrate in Griechenland höher als in der gesamten Eurozone und so winkten ausländischen Geldgebern attraktive Nominalzinssätze, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor, und ausländisches Kapital floss ins Land. Große europäische Privatbanken, allen voran französische und deutsche, haben aktiv zum starken Anstieg der Privatkredite in Griechenland beigetragen, etwa durch direkte Beteiligungen an griechischen Banken wie Geniki (Société Générale) und Emporiki (Crédit Agrico-

[11] Dokumente auf Luxembourg Leaks Database. Nachzulesen unter: http://goo.gl/r707T4 (aufgerufen am 12. Juni 2015).

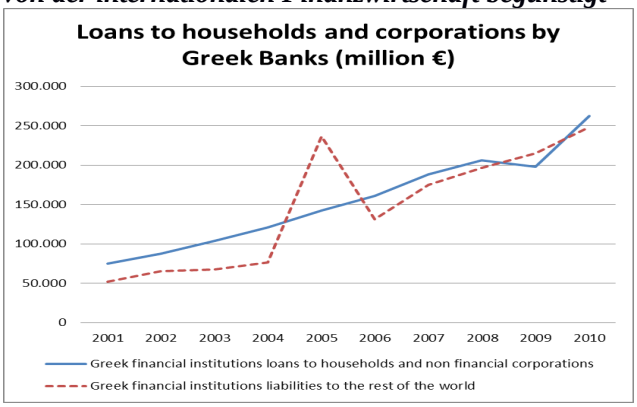
12 Global Financial Integrity. http://goo.gl/djEv1n .

[13] Country Report: Greece; OECD, 2009. OECD Economic Surveys GREECE. Nachzulesen unter: http://goo.gl/v23QuX (aufgerufen am 12. Juni 2015); ELIAMEP, 2010. Economic Fact Sheet Greece 2009/10.

14 Global Financial Integrity. Nachzulesen unter: http://goo.gl/djEv1n .

le). Dabei ließen sie das hohe Risiko des Entstehens einer Blase außer Acht. Die Folge waren höhere BIP-Wachstumsraten als in der übrigen Eurozone.[15] In diesem Zeitraum blieb die Staatsschuldenquote relativ stabil, während die Privatverschuldung im Verhältnis zum BIP ziemlich rasch anstieg, von 74,1 Prozent im Jahr 2001 auf 129,1 Prozent im Jahr 2009.

Abbildung 1.8: ***Der starke Anstieg bei der Vergabe von Privatkrediten durch griechische Banken wurde von der internationalen Finanzwirtschaft begünstigt***



Quelle: Bank von Griechenland – Finanzkonten

Als die griechische Wirtschaft 2009 auf eine Rezession zusteuerte, hatten griechische und ausländische Privatbanken zusehends mit uneinbringlichen Privatschulden zu kämpfen. Ausländische Banken (allen voran Banken aus EU-Ländern) waren in Griechenland stark engagiert (140 Milliarden Euro), im öffentlichen Sektor (45 Prozent), im Banksektor (16 Prozent) und im nichtfinanziellen Privatsektor (39 Prozent).[16]

Abbildung 1.9:
Ausländische Forderungen an Griechenland
Konsolidierte ausländische Forderungen von Banken an Griechenland (Ultimate-Risk-Basis, in Mrd. Euro)

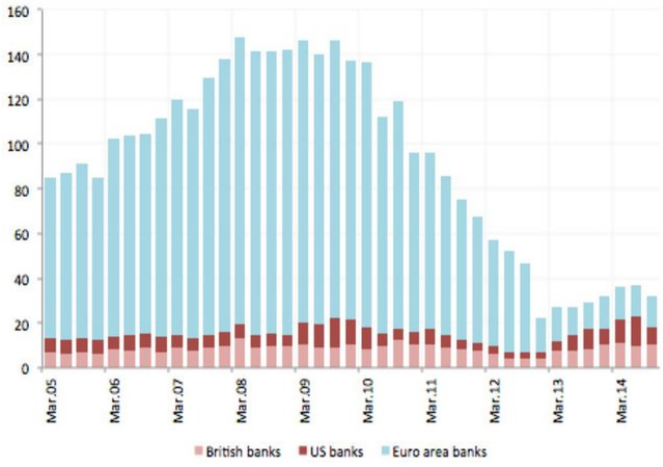
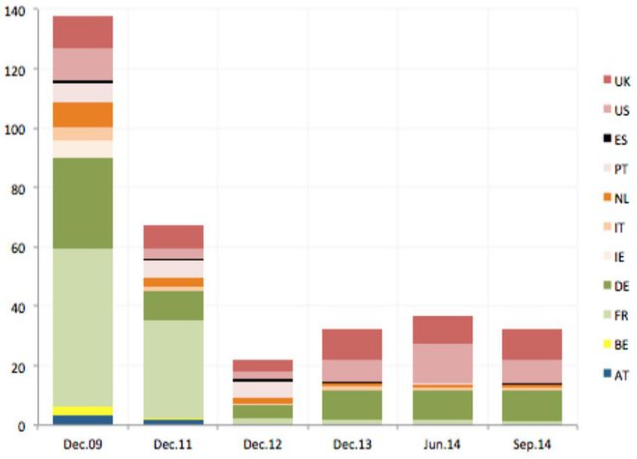


Abbildung 1.10: Kreditrisiken ausländischer Banken in Griechenland (in Milliarden Euro)



2009 waren die Kreditrisiken griechischer und ausländischer Banken höher als die griechische Staatsverschuldung[17]. Die Rettung der griechischen Wirtschaft mit öffentlichen Geldern ohne Restrukturierung der Staatsschulden war eine günstige Lösung für die ausländischen Banken: Sie gewannen Zeit, zu relativ niedrigen Kosten wenigstens ihre Risiken im öffentlichen Bereich und im Banksektor zu verringern. Auch für die griechischen Banken war dies eine günstige Lösung, mit der sie ihre Kreditrisiken im öffentlichen Sektor von 45,4 Milliarden Euro im zweiten Quartal 2009 auf 23,9 Milliarden Euro im vierten Quartal 2011[18] mindern konnten. 2009 leistete Giorgos Papandreous Regierung ihren Beitrag dazu, eine Bankenkrise als Staatsschuldenkrise zu verkaufen (siehe Kapitel 2), indem das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung beständig in den Vordergrund gerückt wurden. Regelmäßige Verlautbarungen über die fortlaufende Verschlechterung der Situation führten zu Spekulationen mit Credit Default Swaps auf griechischen Staatsschulden, wodurch die Zinssätze, die für die Verlängerung fälliger griechischer Anleihen verlangt wurden, – über ein bezahlbares Maß hinaus – anstiegen.

In diesem Bericht zeigen wir auf, wie der Großteil der Rettungsgelder, die Griechenland nach 2010 unter strengen Konditionalitäten erhalten hat, zum ausschließlichen Nutzen privater Banken verwendet wurde, entweder zur Entschädigung für ihre Staatsanleihenbestände oder für die Rekapitalisierung griechischer Banken. Entgegen wiederholter Versicherungen, wonach diese Geldmittel „Unterstützung“ oder „Hilfe“ für die Bevölkerung und den Staat seien, ist in Wahrheit der private Finanzsektor der größte Nutznießer der Finanzmittel der Troika.

[15]OECD Statistics. Nachzulesen unter: http://goo.gl/i4sQSY (aufgerufen am 12. Juni 2015).
[16]Statistical Annex – June Quarterly Review. Nachzulesen unter: http://goo.gl/s4haRg (aufgerufen am 12. Juni 2015).
[17]Darunter BNP, Société Générale und Crédit Agricole in Frankreich (über ihre Beteiligung an Emporiki), Commerzbank, Baden Bank, Postbank und DZ Bank in Deutschland und NBG, Agricultural Bank, Piraeus, EFG Eurobank, Hellenic Postbank und Alpha in Griechenland.
[18]Bank von Griechenland, 2015. Finanzkonten. Nachzulesen unter: http://goo.gl/JW85TX (aufgerufen am 12. Juni 2015).