

Wirtschaftsreformen in Griechenland: Eine Heraklesaufgabe

22

Niklas Potrafke und Markus Reischmann

Aufgrund der Flüchtlingskrise sind die dringend notwendigen Wirtschaftsreformen in Griechenland in den letzten Monaten aus dem Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Derzeit gibt es zwischen den europäischen Institutionen und dem Internationalen Währungsfonds einen Disput darüber, inwieweit Griechenland die Reformauflagen des dritten Hilfspakets vom Juli 2015 umgesetzt hat und ob die Haushaltsziele erreicht werden können. Wir stellen dar, welche Reformen Griechenland im Rentensystem und im Mehrwertsteuersystem umgesetzt hat und wie der Privatisierungsprozess vorangeht.

Die Griechenlandkrise hat Europa bis Ende Juli 2015 in Atem gehalten. Unmittelbar nach dem Beschluss des dritten Hilfspakets hat jedoch die Flüchtlingswelle die Probleme in Griechenland von der politischen Tagesordnung gespült. Derzeit landen täglich tausende Flüchtlinge auf den Inseln der Ägäis. Nach Schließung der griechisch-mazedonischen Grenze stauen sich die Flüchtlinge nun in Griechenland. Die schwierige wirtschaftliche Lage in Griechenland wird durch die Belastungen durch die Registrierung und Versorgung der Flüchtlinge noch verschärft.

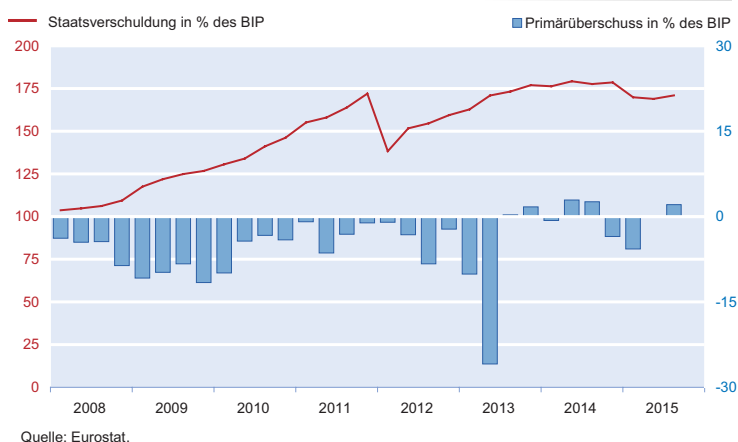
Gleichzeitig gibt es zwischen den europäischen Institutionen und dem Internationalen Währungsfonds einen Disput darüber, inwieweit Griechenland die Reformauflagen des dritten Hilfspaketes umgesetzt hat und ob die Haushaltsziele erreicht werden können. Das dritte Hilfspaket sieht finanzielle Unterstützungen aus dem European Stability Mechanism (ESM) von bis zu 86 Mrd. Euro über einen Zeitraum von drei Jahren vor. Der IWF partizipiert formal nicht am dritten Hilfspaket, war aber an den Verhandlungen

beteiligt und unterstützt die Reformen in Griechenland. Die Reformauflagen des dritten Hilfspakets umfassen insbesondere eine Rentenreform, eine Mehrwertsteuerreform und ein Privatisierungsprogramm.¹ Dadurch sollte im Jahr 2015 ein Primärüberschuss (Einnahmen abzüglich Ausgaben ohne Zinsausgaben) von $-0,25\%$, im Jahr 2016 ein Primärüberschuss von $0,5\%$, im Jahr 2017 ein Primärüberschuss von $1,75\%$ und im Jahr 2018 ein Primärüberschuss von $3,5\%$ erreicht werden.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der griechischen Staatsverschuldung und der Primärüberschüsse als Anteil am BIP seit dem Jahr 2008. Nach dem Schuldenschnitt im ersten Quartal 2012 stieg die Schuldenstandsquote bis zum dritten Quartal 2015 von 138% wieder auf 171% . Im dritten Quartal 2015 erreicht Griechenland einen Primärüberschuss von 2% . Für das gesamte Jahr 2015 wird ein Primärdefizit von $3,5\%$ erwartet.

Der IWF schätzt, dass Griechenlands Primärüberschuss im Jahr 2018 bei ca. 2% liegen wird und fordert stärkere Reformbemühungen. Solange sich die europäischen Institutionen und der IWF nicht über den Reformfortschritt einigen, können sie nicht entscheiden, ob Griechenland die ersten Auflagen für die Auszahlungen neuer Kredite erfüllt hat. Die Zustimmung des IWF ist eine Voraussetzung dafür, dass Länder wie Deutschland, Österreich oder Finnland neuen Krediten zustimmen. Nach einem Treffen der Euro-Gruppe am 7. März 2016 wurde bekannt gegeben, dass die Vertreter der sogenannten Troika nach Griechenland

Abb. 1
Entwicklung vom Schuldenstand und Primärdefizit in Griechenland



¹ Vgl. Euro Summit Statement vom 12. Juli 2015 und Memorandum of Understanding zwischen Europäischer Kommission und Griechenland vom 19. August 2015.

zurückkehren sollen, um den Fortschritt der Reformen zu überprüfen. Wir zeigen, welche Reformen Griechenland im Rentensystem und im Mehrwertsteuersystem bislang umgesetzt hat und wie der Privatisierungsprozess vorangeht.

Rentenreform

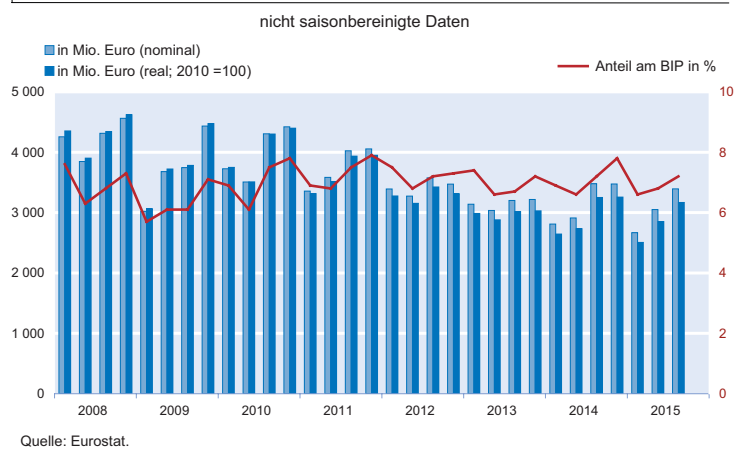
Das Rentensystem in Griechenland ist teuer und uneinheitlich. Die Rentenkasse wird durch Transferzahlungen aus dem Staatsbudget unterstützt. Deswegen verlangten die internationalen Gläubiger eine Reform zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Rentensystems. So sollten im Jahr 2015 Einsparungen in Höhe von 0,25% des BIP und im Jahr 2016 Einsparungen in Höhe von 1% des BIP realisiert werden. Außerdem sollten die Anreize zur Frühverrentung reduziert werden. Als Zeitplan wurde vorgesehen, dass die neuen Gesetze bis Oktober 2015 erlassen und im Januar 2016 in Kraft treten sollten.

Die griechische Regierung hat den Gläubigern einen Entwurf für ein neues Rentensystem vorgelegt. Dieser Entwurf sieht Rentenkürzungen und eine Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge vor. Am stärksten wären von der geplanten Reform die Landwirte betroffen. Die Landwirte zahlen derzeit nur 7% ihres Einkommens in die Rentenversicherung ein. Der Beitrag soll bis zum Jahr 2019 stufenweise auf 20% angehoben werden. Gegen den Reformentwurf gibt es starken Widerstand in der Bevölkerung, insbesondere unter den Landwirten, und in den Gewerkschaften. So legte am 4. Februar 2016 ein Generalstreik das Land lahm. Deswegen erscheint es fraglich, ob die Regierung ihren Reformplan durchsetzen kann. Der stellvertretende Direktor der Europa-Abteilung des IWF, Poul Thomson, schrieb am 11. Februar 2016, dass Griechenland im Rentensystem deutlichere Einsparungen in der Höhe von 4 bis 5% des BIP vornehmen müsse, um im Jahr 2018 einen Primärüberschuss von 3,5% erreichen zu können. Eine Alternative wäre laut Thomson, dass die Eurozone Griechenland einen weiteren Schuldenschnitt gewährt.²

Mehrwertsteuerreform

Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer liegen in Griechenland unter dem EU-Durchschnitt.³ Gründe für die niedrigen Mehrwertsteuereinnahmen sind insbesondere Steuervergünstigungen und Steuerhinterziehung. Steuervergünsti-

Abb. 2
Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen in Griechenland



gungen gibt es beispielsweise auf Produkte in den Bereichen der Telekommunikation und der Energie. Außerdem gelten auf vielen Inseln vergünstigte Mehrwertsteuersätze. Die Schattenwirtschaft machte in Griechenland im Jahr 2015 ca. 22,4% des BIP aus und liegt damit über dem EU-Durchschnitt von 18% (vgl. Schneider 2015). Die Gläubiger verlangten von Griechenland eine Ausweitung der Steuerbasis durch Reduktion vieler Steuervergünstigungen und eine Vereinfachung des Mehrwertsteuersystems. Durchgeführt werden sollten diese Reformen bis März 2016.

Am 10. Juli 2015 wurde die große Zahl unterschiedlicher Mehrwertsteuersätze auf drei reduziert (6, 13 und 23%). Anstatt des ermäßigten Steuersatzes von 13% für viele Waren und Dienstleistungen wurde der reguläre Steuersatz von 23% eingeführt. Damit ist das System aber immer noch kompliziert. Am 1. Oktober 2015 wurde auf sechs Inseln der vergünstigte Mehrwertsteuersatz abgeschafft. Auf einigen Inseln gilt der vergünstigte Steuersatz jedoch weiterhin. Trotz der bisherigen Reformen lässt sich bislang noch kein deutlicher Anstieg der Mehrwertsteuereinnahmen beobachten. Abbildung 2 zeigt die Mehrwertsteuereinnahmen nominal, real und als Anteil am BIP. Im dritten Quartal 2015 lagen die Mehrwertsteuereinnahmen ca. 2% unter den Einnahmen des dritten Quartals 2014.

Privatisierungsprogramm

Als Eckpfeiler (»cornerstone«) des Reformprogramms wurde die Privatisierung staatlicher Unternehmen bezeichnet. Durch Privatisierungen sollen Einnahmen zum Abbau der Verschuldung generiert und die Effizienz der Wirtschaft erhöht werden. Bereits im Jahr 2010 hatten die Gläubiger im Rahmen des ersten Hilfspakets gefordert, dass Griechenland bis Ende des Jahres 2015 durch den Verkauf von Vermögenswerten wie Banken, Flughäfen, Häfen, Elektrizitätswerken und Land 50 Mrd. Euro erlöse. Der Privatisierungsprozess sollte vom Hellenic Republic Asset Development

² Vgl. <https://blog-imfdirect.imf.org/2016/02/11/greece-toward-a-workable-program/> (abgerufen am 4.3.2016).

³ Gemessen als tatsächliche Steuereinnahmen als Anteil an den theoretischen Steuereinnahmen (vgl. Europäische Kommission 2015).

Tab. 1
Große Privatisierungsprogramme

	Vermögenswert	Käufer	Erlös
2016	Hafen von Piraeus	Cosco Group	369 Mio. Euro (+ 410 Mio. Euro Konzessionen bis 2052)
2015	14 regionale Flughäfen	Fraport AG	1,2 Mrd. Euro (+ 916 Mio. Euro Konzession über 40 Jahre)
2014	Radiofrequenzen	Wind, Cosmote, Vodafone	380 Mio. Euro
2014	Hellinikon SA (Verwaltungsgesellschaft ehemaligen Flughafens von Athen)	Lamda Development SA	915 Mio. Euro
2013	Staatliche Lotterie	Hellenic Lotteries SA	190 Mio. Euro (+ 580 Mio. Euro Konzessionen über zwölf Jahre)
2013	OPAP (Lotto- und Sportwettenanbieter)	Emma Delta Hellenic Holdings Limited	622 Mio. Euro (+ 30 Mio. Euro über zehn Jahre und 60 Mio. Euro Dividende aus 2012)
2013	Hellenic Gas Transmission Operator (DESFA)	Azerbaijani oil company SOCAR	188 Mio. Euro
2011	Sportwettenlizenzen	OPAP	580 Mio. Euro
2011	OTE (Telekommunikationsunternehmen)	Deutsche Telekom	392 Mio. Euro
2011	Mobiltelefonlizenzen	OTE, Vodafone, Wind	381 Mio. Euro

Quelle: HRADF.

Fund (HRADF) durchgeführt werden. Es zeigte sich aber schnell, dass diese ambitionierten Ziele nicht erreicht werden konnten. Privatisierungserlöse in Höhe von 50 Mrd. Euro waren auch wieder eine Bedingung für das dritte Hilfspaket im Juli 2015. Bis März 2016 sollte ein neuer Privatisierungsfonds eingerichtet werden, der von den europäischen Institutionen überwacht wird. Im Jahr 2015 sollten 1,4 Mrd. Euro, im Jahr 2016 3,7 Mrd. Euro und im Jahr 2017 1,3 Mrd. Euro aus Privatisierungen gewonnen werden.

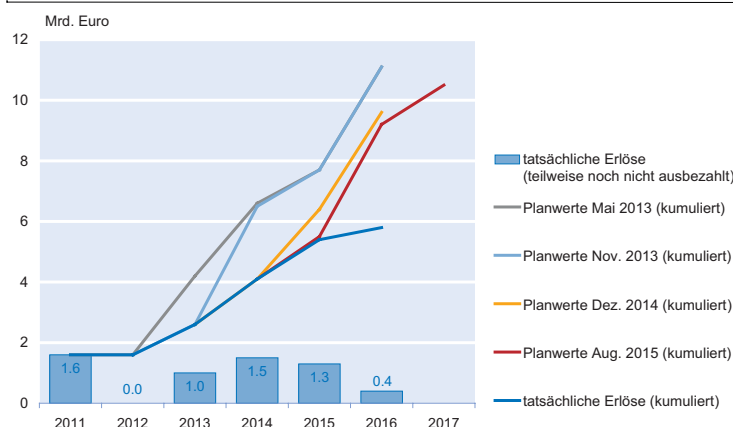
Bislang wurden zahlreiche Vermögensgegenstände in den HRADF übertragen, darunter Unternehmen, Infrastruktureinrichtungen und Immobilien. Seit 2011 wurden Privatisierungserlöse in Höhe von ca. 5,8 Mrd. Euro realisiert (die aber noch nicht alle ausgezahlt wurden). Zukünftige Konzessionszahlungen, beispielsweise für Flughäfen, Häfen und die Lotterie, führen zu zusätzlichen Einnahmen. Die höchsten Erlöse wurden durch den Verkauf von 14 Regionalflughäfen (an die Fraport AG), der Verwaltungsgesellschaft des ehemaligen Flughafens von Athen, des staatlichen Sportwettenanbieters, des Telekommunikationsunternehmens OTE (an die Deutsche Telekom), von Mobilfunk- und Radiofrequenzen, des Hafens von Piraeus und der staatlichen Lotterie erzielt (vgl. Tab. 1). Offene Bieterverfahren gibt es derzeit beispielsweise noch für den Hafen von Thessaloniki, den Flughafen von Athen und die Raffineriegesellschaft Hellenic Petroleum.

Ein neuer, von den europäischen Institutionen überwachter Privatisierungsfonds wurde bis heute nicht eingerichtet, und der HRADF verwaltet weiterhin die zu privatisierenden

Vermögensgegenstände. In Anbetracht der bisherigen Privatisierungserfolge ist es fraglich, ob tatsächlich 50 Mrd. Euro aus Privatisierungen Erlöse erzielt werden können. Abbildung 3 zeigt die geplanten und realisierten Privatisierungserlöse der vergangenen Jahre. Die Privatisierungsziele der einzelnen Jahre konnten nicht eingehalten werden, und die Ziele wurden immer wieder revidiert.

Fazit

Die Auflagen des dritten Hilfspakets für Griechenland sind in den letzten sieben Monaten nur halbherzig angepackt worden, doch das neue Geld wird verbraucht. Bereits im Juli 2015 war abzusehen, dass das dritte Hilfspaket auf Sand gebaut war (vgl. z.B. Potrafke und Reischmann 2015). Nach dem Staatskonkurs vom Juli wäre der Grexit richtig

Abb. 3
Kumulierte Privatisierungserlöse

Quelle: HRADF, Memorandum of Understanding zwischen Europäischer Kommission und Griechenland

gewesen, und er ist immer noch richtig, denn Griechenland ist zu teuer und kann seine Wettbewerbsfähigkeit nur durch eine Abwertung wiederherstellen (vgl. Sinn 2015).⁴ Es ist unverantwortlich, die Eurokrise mit immer mehr Geld der Steuerzahler zu übertünchen. Die scheinbar noch gesunden Länder der Eurozone haben genug eigene Probleme.

Literatur

Europäische Kommission (2015), »Tax Reforms in EU Member States 2015 – Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability«, Institutional Paper 008, September.

Potrafke, N. und M. Reischmann (2015), »Mit dem Zahlungsausfall Athens steht der IWF vor einem Scherbenhaufen«, *WirtschaftsWoche*, 10. Mai, 37.

Potrafke, N. und M. Reischmann (2016), »How to deal with the crisis in Greece? Empirical evidence based on an experts' survey«, mimeo.

Schneider, F. (2015), »Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2015: Different developments«, mimeo.

Sinn, H.-W. (2015), »The Greek Tragedy«, *CEifo Forum* 16, Special Issue, Juni.

⁴ In der Tat war die Zustimmung von Experten zum Grexit in Ländern mit niedriger Staatsverschuldung höher als in Ländern mit hoher Staatsverschuldung (vgl. Potrafke und Reischmann 2016).