Niels Kadritzke wirft in seiner dreiteiligen Serie einen sehr ausführlichen Blick auf die momentane Lage in Griechenland. Im zweiten Teil beschäftigt er sich mit der innergriechischen Entwicklungen und der zunehmend fehlenden Akzeptanz der Samaras-Regierung. Der erste Teil der Artikelserie erschien gestern auf den NachDenkSeiten, der dritte und letzte Teil wird morgen erscheinen.

Reicht das neue Athener Sparprogramm überhaupt aus?

Beim jetzigen Stand der Dinge kann man davon ausgehen, dass die Regierung Samaras ihr neues Sparprogramm in Höhe von 11,88 Milliarden Euro irgendwann im Oktober durchs Parlament bringen wird (wobei insbesondere bei den beiden kleineren Koalitionsparteien Pasok und Dimar mit einer gewissen Zahl von Dissidenten zu rechnen ist, die aber die absolute Mehrheit nicht gefährden sollten). Eine ganz andere Frage ist, was diese neue Sparwelle für die Gesellschaft bedeutet und wie die Reaktionen der Bevölkerung ausfallen werden. Die Ankündigungen der Gewerkschaften und die allgemeine Verzweiflung, die sich in Griechenland ausbreitet, lassen auf jeden Fall einen „heißen Herbst“ erwarten. Es würde allerdings nicht sonderlich überraschen, wenn die Regierung Samaras dann kurzfristig eine punktuelle „Milderung“ des Sparprogramms ankündigen dürfte – ermöglich durch die von der Troika genehmigte Streckung des Sparprogramms. So gesehen könnte eine Welle heftiger Proteste, als Druckmittel gegenüber der Troika, in den Plänen der Regierung durchaus antizipiert und sogar willkommen sein – vorausgesetzt, die Lage gerät nicht völlig „außer Kontrolle“.

Im übrigen gibt die griechische Seite mehr und mehr zu erkennen, dass das neue Sparprogramm allein das Land nicht vor dem Staatsbankrott retten kann. Am selben Tag, an dem Finanzminister Stournaras seinen Antrittsbesuch beim Kollegen Schäuble in Berlin machte, veröffentlichte der staatliche Thinktank KEPE (Zentrum für Planung und ökonomische Studien) einen Report, in dem weitere Maßnahmen aufgelistet sind, die nötig werden könnten, um die Gesamtverschuldung des Landes bis 2020 auf 120 Prozent des BIP abzusenken. Diese 120 Prozent sind die magische Zahl, die im zweiten Memorandum vom März 2012 als Zielgröße festgelegt wurde. Sie gilt mittlerweile allerdings längst als unrealistisch, insbesondere in den Augen der IWF-Experten.

Das KEPE-Konzept sieht nicht nur die Streckung des Sparprogramms um mindestens zwei Jahre vor, sondern hält weitere Maßnahmen für nötig, wie zum Beispiel:

- eine Senkung der Zinssätze für die griechischen Kredite aus dem EFSF (ESM)-Programm;

- die Rekapitalisierung der griechischen Banken durch den künftigen ESM (statt aus dem bisherigen 130-Milliarden-Topf für Griechenland) mit der Folge, dass die nötige Summe in Höhe von etwa 50 Milliarden Euro aus der griechischen Schuldenquote herausgerechnet würde;

Nicht aufgelistet ist in diesem KEPE-Papier eine Maßnahme, die hinter verschlossenen Türen immer intensiver diskutiert wird: ein weiterer Schuldenschnitt, und zwar bei den griechischen Staatspapieren, die bei öffentlichen Institutionen und vor allem bei der EZB und einzelnen nationalen Notenbanken von Euro-Ländern liegen (siehe dazu meinem Beitrag vom 15. August, der auf einen Kathimerini-Artikel vom 12. August 2012 Bezug nimmt). Dieser haircut gegenüber öffentlichen Gläubigern, der unter dem Stichwort OSI läuft (Official Sector Involvement, analog zum PSI vom März 2012), wird seit einiger Zeit auch innerhalb des IWF als wahrscheinliche Lösung gesehen. Das hat Thanos Catsambas, der (griechische) Vize-Direktor des IWF am 13. September gegenüber dem *Wall Street Journal* ausgeplaudert. Er sprach erstmals über einen „Forderungsverzicht von öffentlichen Gläubigern", denn der zusätzliche Athener Finanzbedarf sei so groß, dass die Annahme, die Griechen könnten das Loch alleine stopfen, „völlig unrealistisch" sei.

In einem Interview mit der Athener Kathimerini vom 21. September (englisch) hat Catsambas seine Position präzisiert: Das Problem des zusätzlichen Finanzbedarfs könnte auf zweierlei Weise gelöst werden, nämlich „durch weitere Gelder zu günstigen Bedingungen oder durch eine Umstrukturierung der Schulden gegenüber dem öffentlichen Sektor". Catsambas betont aber zugleich, dass sich der IWF an einer Nachfinanzierung nicht beteiligen könne, weil er seine Möglichkeiten mit den im März gewährten Kreditsummen ausgeschöpft habe: „Selbst wenn der IWF das OSI als die empfehlenswerteste Lösung betrachtet, liegt deshalb die letzte Entscheidung bei Griechenlands europäischen Partnern". Diese Entscheidung würde allerdings für die Regierungen wie die EZB durch gewisse „politische und institutionelle Restriktionen" erschwert.

Die letzte Formulierung macht klar, warum das Stichwort OSI so brisant ist. Mit einem haircut bei den griechischen Staatspapieren, die von der EZB und den einzelnen Notenbanken gehalten werden, müssten erstmals europäische Steuergelder für das griechische Rettungsprogramm tatsächlich fließen. Merkel und Schäuble könnten dann nicht mehr argumentieren, man habe bislang nur Bürgschaften unterschrieben, aber noch kein Geld herausgerückt. Bei einem OSI müssten sich „die Steuerzahler in Deutschland und anderswo… auf Milliardenkosten gefasst machen", konstatiert das Wall Street Journal (deutsche Ausgabe vom 21. September).

Dieser Brisanz ist man sich auch in Athen bewusst, weshalb Finanzminister Stournaras sofort erklären ließ, die Forderung eines OSI stamme nicht von der griechischen Regierung. Dass ein OSI unwillkommen wäre, erklärte Stournaras allerdings nicht.

Moralische Überlegungen zum „moral hazard“

Der unrealistische Charakter des neuesten griechischen Sparprogramms ist eine offenkundige Realität. Und auch die Wahrnehmung auf Seiten der griechischen Gläubiger – vor allem beim IWF – ist inzwischen realistischer geworden. Es naht also der Zeitpunkt, an dem europäische Solidarität zum ersten Mal nicht nur deklamatorisch, sondern in Form gewaltiger Euro-Beträge gefordert ist. Angesichts dessen stellt sich die Frage, warum die Troika – und die Berliner Politik – die gescheiterte „Rettungsstrategie“ gegenüber Griechenland weiter und auf die Spitze treibt. Eine Politik also, die Griechenland die unerlässliche „Atempause“ zur wirtschaftlichen Erholung verweigert und – da der größte Teil der neuen Belastungen (8 Milliarden Euro) die Bevölkerung in diesem und im kommenden Jahr trifft – die gesellschaftliche Akzeptanz des gesamten Sparprogramms vollends unterminiert.

Für diese unnachsichtige Politik der europäischen Partner gibt es nur eine Erklärung. Sie rührt in den Worten des Wirtschaftskommentators Dimitris Kontogiannis von „dem tiefen Misstrauen der Gläubiger gegenüber der Fähigkeit/Bereitschaft der lokalen Amtsträger, die Verpflichtungen Griechenlands einzuhalten“ (Kathimerini vom 16. September). Das Kommando aus Brüssel und Berlin lautet demnach: Der Druck auf die Griechen darf nicht nachlassen! Wenn wir den Burschen mehr Zeit geben, bricht der Reformwille wieder zusammen und der alte Schlendrian kehrt zurück!

Die Verfechter dieser Daumenschrauben-Pädagogik stören sich nicht daran, dass sie damit nicht nur eine politische Klasse unter Druck setzen, der sie aus verständlichen Gründen misstrauen, sondern ihre Foltermethoden an einer ganzen Gesellschaft praktizieren. Vor allem aber vergessen sie, dass man ehrlichen Reformwillen bei verzweifelten Menschen ohne Zukunftsperspektive eher ersticken als fördern wird (davon zeugt etwa die erneut zunehmende Bereitschaft zu Steuerhinterziehung, über die ich in meinem Beitrag vom 30. August berichtet habe).

Der Schlüsselbegriff zur Begründung der Sozialfolter lautet „moral hazard“. Gemeint ist damit ein „falscher moralischer Anreiz“ in dem Sinne, dass zu viel Nachsicht und laxe Prinzipien ein unerwünschtes Verhalten der ökonomischen Akteure begünstigen. Im Verhältnis Gläubiger-Schuldner gebietet dieser marktkonforme „moralische Imperativ“, die Zahlungstreue des Schuldners – koste es was es wolle – zu erzwingen. Die Moral ist also

stets auf Seiten des Gläubigers. Dass dessen moralische Überlegenheit damit a priori vorausgesetzt ist, wurde seit Beginn der Krise schon häufig kritisiert. Denn die Krise hat ja gerade offenbart, dass es auch Gläubiger gibt, die als Kreditgeber unmoralische Motive hegen. Und über den „moral hazard" im Kreditgewerbe, in dem amoralische Banker selbst bei krassem Misserfolg ihre Bonusse kassieren, sind selbst radikale Marktwirtschaftler ins Grübeln gekommen.

Hier geht es mir jedoch um einen anderen moralischen Aspekt: Die Kategorie des „moral hazard" stellt die Entgeltungsansprüche des Gläubigers über alle anderen moralischen Erwägungen – in unserem Fall auch über die Solidarität mit den ärmeren und rapide verelendenden Schichten der griechischen Gesellschaft. Das zeigt natürlich nur, dass der moralische Imperativ der Solidarität innerhalb der EU eben noch nicht gilt. Aber ohne solidarische Prinzipien – zumindest im Ansatz – gibt es auch keine europäische Zukunft. Das hat zuletzt Elmar Altvater sehr überzeugend dargelegt („Das falsche Modell", in der neuesten Ausgabe von *Le Monde diplomatique*, siehe: NachDenkSeiten, Hinweise des Tages II vom 14. September).

Der amoralische Imperativ, der dem griechischen Sparprogramm der Troika zugrunde liegt, zeigt sich inzwischen am krassesten im Gesundheitswesen. Jeder Grieche kennt heute einige Mitmenschen, die elementare und häufig lebenswichtige Medikamente entbehren müssen, deren Kosten zuvor von ihrer Sozialkasse getragen wurden. Und verarmte Rentner, die vor der Apotheke das Geld für ärztlich verschriebene Arzneimittel zusammenbetteln, gehören fast schon zum Athener Straßenbild.

Das Problem hat seinen Ursprung bei den bankrotten Kassen der gesetzlichen Krankenversicherung, die im Normalfall den Apotheken die Medikamente bezahlen, die diese den Kunden gegen Rezept ausgegeben haben; wobei der Kunde – je nach Bedürftigkeit – zwischen 10 und 25 Prozent des Preises zahlen muss (Medikamente für chronische Krankheiten wie Diabetes sind umsonst). Weil die Kassen mit ihren Zahlungen gegenüber den Apotheken häufig viele Monaten im Rückstand sind, sind diese dazu übergegangen, ihre Waren nur noch gegen Bezahlung des vollen Preises abzugeben. In vielen Fällen bleibt ihnen gar nichts anderes übrig – sie selbst bekommen diese Ware von den Pharma-Lieferanten wiederum nur für bares Geld. Denn auch der Pharma-Großhandel kann den Apotheken keine Zahlungsfristen mehr einräumen, weil insbesondere die ausländische Pharma-Industrie den griechischen Handel nur noch gegen Vorkasse beliefert.

Diese Verhältnisse haben dazu geführt, dass insbesondere ärmere Leute versuchen, sich ihre Medikamente in den staatlichen Krankenhäusern zu besorgen. Das wiederum hat zur Folge, dass die Ambulanzen überlaufen sind und die Krankenhäuser ihre Pharma-Etats

überziehen oder dass ihnen wichtige Medikamente schlicht ausgehen. Damit rückt der Zusammenbruch des gesamten gesundheitlichen Versorgungssystems bedrohlich näher. Ohne neue Gelder aus der für Oktober erwarteten 30-Milliarden-Rate aus dem Rettungsprogramm ist diese soziale Katastrophe unabwendbar.

Der eigentliche Herd dieser Krise sind die Sozialkassen und vor allem der IKA (die der deutschen AOK vergleichbar ist). Die Zahlungsunfähigkeit der Kassen hat (neben dem Konjunktureinbruch) drei Hauptgründe:

1. Lohnkürzungen und der Rückgang der Beschäftigung: Die schrumpfenden Lohneinkommen und die steigende Arbeitslosigkeit haben dazu geführt, dass für immer weniger Beschäftigte immer geringere Beiträge in die Sozialkassen abgeführt werden. Dieses Beitragsloch belief sich schon im Jahr 2011 auf 4,2 Milliarden Euro allein bei der IKA, und auf 6, 7 Milliarden bei allen Kassen. 2012 wird die fehlende Summe noch größer sein.
2. Die Zunahme der Schwarzarbeit: Im Zeitraum von Januar bis Juli 20012 ist der Anteil der unversicherten Beschäftigung auf 35,4 Prozent angestiegen (gegenüber 29,1 Prozent im Jahr 2011). Das ergab eine Untersuchung des Arbeitsministeriums, die den entsprechenden Ausfall an Beiträgen zu den Sozialkassen auf jährlich 3 Milliarden Euro beziffert (Ta Nea vom 30. August).
3. Die mangelnde Beitragsdisziplin der Unternehmen, die für ihre regulär Beschäftigten den gesetzlichen Arbeitgeberanteil in diese Kassen einzahlen sollen Anteil (der doppelt so hoch liegt wie der Arbeitnehmeranteil). Während aber die Arbeitnehmerbeiträge von den Löhnen einbehalten werden, führen die Arbeitgeber ihre Beiträge häufig nicht oder nur mit großer Verzögerung ab. Im kaufmännischen Gewerbe zum Beispiel überweist nur noch jedes zweite Geschäft die Sozialbeiträge für ihre Angestellten. Allein bei der IKA waren Ende 2011 bereits 7 Milliarden Euro an ausstehenden Beitragszahlungen aufgelaufen (nach Ta Nea vom 31. August), für 2012 wird diese Summe noch höher liegen.
4. Der vierte Hauptgrund sind die riesigen Defizite, die in den Kassen durch den PSI-Schuldenschnitt vom Frühjahr dieses Jahres entstanden sind: Die Kassen insgesamt hatten – zum Teil auf Grund gesetzlicher Vorschriften – etwa 18,7 Milliarden Euro ihrer Beitragsbestände in griechischen Staatspapieren angelegt. Deren Wert ist nach Auskunft des Finanzministeriums durch den PSI um mehr als 12 Milliarden Euro geschrumpft. Zur Erklärung: der nominale haircut reduzierte den Wert der Papiere zwar nur um 53,5 Prozent, aber wenn die Kassen ihre Staatspapiere heute verkaufen müssten, um liquide zu bleiben, würden sie nur etwa 30 Prozent des Nennwerts einlösen können.

Diese letzt genannte Ursache für das Loch in den Sozialkassen ist eine direkte Folge des „amoralischen Imperativs“, der dem PSI-Programm zugrunde liegt. Dieser Imperativ gebietet eine skandalöse Ungleichbehandlung von Banken und Sozialkassen:

- Die Löcher, die der PSI-Schuldenschnitts in die Bilanzen der griechischen Banken gerissen hat, werden aus Mitteln des Rettungsprogramms ausgeglichen. Von dem EFSF-Konto sind Ende Mai bereits18 Milliarden Euro an die klammen griechischen Banken geflossen, am Ende soll sich die Refinanzierungssumme auf etwa 50 Milliarden Euro belaufen.

- Nicht gestopft wurden dagegen die Löcher, die der PSI in die Sozialkassen gerissen hat. Hier sollen die haircut-Verluste vielmehr durch die radikale Einschränkung medizinischer Leistungen (Medikamente) und die weitere Kürzung ohnehin bescheidener Rentenansprüche ausgeglichen werden (z.B. durch Senkung der Minirenten der Landwirte von monatlich 330 auf 300 Euro).

Natürlich ist es notwendig, die griechischen Banken zu rekapitalisieren, denn ohne ein funktionierendes Bankensystem kann die griechische Wirtschaft nicht wieder in Gang kommen. Aber mindestens ebenso so wichtig müsste die Rettung der griechischen Sozialkassen sein, von der das Überleben vieler Menschen und die Stabilität der gesamten Gesellschaft abhängt. Der Skandal besteht also darin, dass das „Rettungsprogramm“ die Rettung der Banken vor den Folgen des PSI organisiert, nicht aber die Rettung des Krankenversicherungs- und des Rentensystems. Und das obwohl die griechischen Politiker vor dem Abschluss des PSI-Abkommens stets betont hatten, sowohl die Banken als auch die Sozialkassen müssten für ihre bei einem haircut erlittenen Verluste kompensiert werden.

Wer ist für diesen amoralische Imperativ des PSI-Programms verantwortlich? In erster Linie die Troika, die den Vollzug des PSI im März 2012 zur Bedingung für die Auszahlung der Gelder aus dem bereits unterschriebenen zweiten „Rettungsprogramm“ gemacht hat. In zweiter Linie die griechischen Regierungen (von Papadimos bis Samaras), die weder damals noch in der Folge auf einer Entschädigung der Sozialkassen für ihre PSI-Verluste bestanden hat.

Damit haben übrigens sowohl die EU-Kommission als auch die griechische Seite gegen den „European Code of Social Security“ verstoßen, den Griechenland 1981 unterzeichnet hat. Das ergibt sich aus einem Beschluss, den das Ministerkomitee des Europarats am 12. September 2012 verabschiedet hat. Der Beschluss nimmt Bezug auf einen ILO-Report über die sozialen Auswirkungen der griechischen Sparpolitik, den der Europarat 2011 in Auftrag

gegeben hat, und der bereits Ende 2011 – also noch vor dem PSI – vor dem drohenden „Zusammenbruch der nationalen Sozialversicherung“ warnt. In dem Beschluss werden die Troika wie die Athener Regierung daran erinnert, dass auch in Griechenland die Sozialleistungen „das vom Code vorgeschriebene Minimalniveau“ zu respektieren sei und dass unter allen Umständen eine „Verarmung der Bevölkerung“ vermieden und der „soziale Friede“ erhalten werden müsse. Spätestens mit den neuen Sparbeschlüssen sind diese beiden moralischen Imperative nur noch Rhetorik. (der sehr lesenswerte Beschluss ist hier zu finden).

Die Verantwortung des griechischen Staats

An dieser Stelle müssen wir noch einmal auf den Teil des Defizits der Sozialkassen zurückkommen, der aus der „Beitragshinterziehung“ der Unternehmen resultiert (Punkt 3 der oben gelisteten Hauptursachen). Für diese Finanzierungslücke ist der griechische Staat allein verantwortlich. Es sind nämlich die mangelnden Kontrollen der Behörden und die ineffektiven Sanktionsmechanismen, die in diesem Fall den „moral hazard“, also den Anreiz für das unmoralische Verhalten der Arbeitgeberseite ausmachen. Nach einer Studie, die der belgische IWF-Experte Patrick de Metz im Auftrag des Europarats und der griechischen Sozialministeriums verfasst hat, sind die meisten der kleineren Kassen (einschließlich der für die Freiberufler) überhaupt nicht in der Lage, die ausstehende Beiträge einzutreiben. Nur die IKA verfügt über die personellen Möglichkeiten, den Beitragssünder auf den Pelz zu rücken, aber die Angestellten der örtlichen IKA-Büros sind nur selten bereit, die nötigen juristischen Schritte zur Zwangsvollstreckung gegen Sünder einzuleiten, die sie in der Regel persönlich kennen.

Dabei könnte die IKA ihre Bilanz schon erheblich aufbessern, wenn sie sich auf die rund 10 000 Firmen konzentrieren würde, die ihr allein 5 Milliarden Euro schuldig sind (zu den Großschuldnern zählen übrigens auch die politischen Parteien, die für ihr Büropersonal seit Jahren keine Sozialabgaben abführen!) Deshalb schlägt de Metz vor, die ausstehenden Beiträge kurzfristig durch private Anwaltsfirmen eintreiben zu lassen. Langfristig jedoch soll die Erhebung der Sozialabgaben insgesamt zur Aufgabe der Finanzämter werden. Das würde bedeuten, dass die Erfassung von Beitrags- und Steuerschulden beim Fiskus vereinigt wird (Details nach Ta Nea vom 31. August).

Diese auf den ersten Blick einleuchtende Idee ist allerdings nur dann sinnvoll, wenn zuvor das System der Steuereinnahmen runderneuert wird. Denn der „moral hazard“, der die Verweigerung von Sozialversicherungsbeiträgen erleichtert, hat dieselben strukturellen und personellen Ursachen wie die Begünstigung der Steuerhinterzieher. Auf beiden Gebieten trägt das Versagen des griechischen Staates dazu bei, die ungerechten sozialen Folgen des

griechischen Sparprogramms erheblich zu verschärfen.