

# **Wahrheitskommission für die Staatsverschuldung**

## **Sonderkommission des griechischen Parlaments**

*Erster Bericht, Juni 2015*

<i>Zusammenfassung</i>	<i>Seite 3</i>
<i>Einleitung / Die Arbeit der Kommission / Begriffsbestimmungen und Abkürzungen</i>	<i>Seite 7</i>
<i>Kapitel 1: Verschuldung vor dem Eingreifen der Troika</i>	<i>Seite 12</i>
<i>Kapitel 2: Entwicklung der griechischen Staatsverschuldung 2010 bis 2015</i>	<i>Seite 18</i>
<i>Kapitel 3: Gläubiger der griechischen Staatsschulden im Jahr 2015</i>	<i>Seite 23</i>
<i>Kapitel 4: Mechanismus des Schuldensystems in Griechenland</i>	<i>Seite 30</i>
<i>Kapitel 5: Konditionalitäten gegen Tragfähigkeit</i>	<i>Seite 34</i>
<i>Kapitel 6: Auswirkungen der „Rettungsprogramme“ auf die Menschenrechte</i>	<i>Seite 39</i>
<i>Kapitel 7: Rechtsfragen rund um die Memoranda of Understanding und die Kreditverträge</i>	<i>Seite 46</i>
<i>Kapitel 8: Bewertung der Schulden im Hinblick auf Illegitimität, Verabscheuungswürdigkeit, Illegalität und Untragbarkeit</i>	<i>Seite 53</i>
<i>Kapitel 9: Rechtsgrundlagen für die Nichtanerkennung und Einstellung der Rückzahlung der griechischen Staatsschulden</i>	<i>Seite 61</i>

**Der Bericht wurde am 17. und 18. Juni 2015 dem griechischen Parlament vorgestellt.**

**Webseite der Kommission: <http://debt-truth.gr/english/>**

Griechische Version: [http://debt-truth.gr/wp-content/uploads/2015/07/Report\\_GR\\_final.pdf](http://debt-truth.gr/wp-content/uploads/2015/07/Report_GR_final.pdf)

Französische Übersetzung: [http://cadtm.org/IMG/pdf/Raport\\_FR\\_23-07.pdf](http://cadtm.org/IMG/pdf/Raport_FR_23-07.pdf)

Zusammenfassung auf Spanisch: <http://cadtm.org/Resumen-Ejecutivo-Informe>

**Die Wahrheitskommission für die Staatsverschuldung wurde am 4. April 2015 durch einen Beschluss der Präsidentin des griechischen Parlaments Zoe Konstantopoulou eingerichtet.**

**Eric Toussaint wurde mit der wissenschaftlichen Leitung beauftragt; Sofia Sakaforka, Mitglied des Europäischen Parlaments, übernahm die Kooperation zwischen der Kommission und dem Europäischen Parlament, anderen Parlamenten und internationalen Organisationen.**

**Für die Verfassung dieses ersten Berichts haben sich die Mitglieder der Kommission mehrfach in öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen getroffen.**

**Koordination des ersten Berichts der Kommission:**

Bantekas Ilias (Griechenland)  
Contargyris Thanos (Griechenland)  
Fattorelli Maria Lucia (Brasilien)  
Husson Michel (Frankreich)  
Laskaridis Christina (Griechenland)  
Marchetos Spyros (Griechenland)  
Onaran Ozlem (Vereinigtes Königreich)  
Tombazos Stavros (Zypern)  
Vatikiotis Leonidas (Griechenland)  
Vivien Renaud (Belgien)

**Mit Beiträgen von:**

Aktypis Héraclès (Griechenland)  
Albarracin Daniel (Spanien)  
Bonfond Olivier (Belgien)  
Borja Diego (Ecuador)  
Cravatte Jérémie (Belgien)  
Cutillas Sergi (Katalonien)  
Franchet Pascal (Frankreich)  
Gonçalves Alves Raphaël (Frankreich)  
Goutziomitros Fotis (Griechenland)  
Kasimatis Giorgos (Griechenland)  
Kazakos Aris (Griechenland)  
Lumina Cephas (Sambia)  
Munevar Daniel (Kolumbien)  
Mitralias Sonia (Griechenland)  
Saurin Patrick (Frankreich)  
Sklias Pantelis (Griechenland)  
Spanou Despoina (Griechenland)  
Stromblos Nikos (Griechenland)  
Toussaint Eric (Belgien)  
Tzitzikou Sofia (Griechenland)

Deutsche Übersetzung: Dank an die ehrenamtlichen Übersetzer/-innen des Netzwerks „Coorditrad“ (<http://www.coorditrad.attac.org/?lang=de>): Linda Gaasch, Eveline Haselsteiner, Günter Kramann, Stephanie Laimer, Lara Ferreira e Silva, Regina-Maria Stenzel, Paul Woods und andere.

Überprüfung der Übersetzung und Lektorat: Werner Horch

Koordination der Veröffentlichung: Marie-Dominique Vernhes

**Herausgeber: Redaktion von „Sand im Getriebe“**

PDF-Version: <http://www.attac.de/bildungsangebot/sig>

Onlinefassung: <http://sandimgetriebe.attac.at>

Mail: [sig@attac.de](mailto:sig@attac.de)

Bestellung der gedruckten Version: [sig-abo@gmx.de](mailto:sig-abo@gmx.de)

29. September 2015 (2)

# Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse

## 17. Juni 2015

Im Juni 2015 steht Griechenland vor der Entscheidung, die gescheiterten von den Gläubigern auferlegten makroökonomischen Anpassungsprogramme fortzuführen oder Veränderungen zu bewirken und die Ketten der Verschuldung zu sprengen. Fünf Jahre nach Auflegen der Anpassungsprogramme steckt das Land nach wie vor tief in einer ökonomischen, demokratischen und ökologischen Krise. Die Blackbox der Verschuldung blieb verschlossen, und bis heute war weder eine griechische noch eine internationale Behörde geneigt, die Wahrheit darüber, wie und warum Griechenland dem Regime der Troika unterworfen wurde, ans Licht zu bringen. Die Verschuldung, in deren Namen der Bevölkerung nichts erspart wurde, bleibt die Richtschnur, nach der eine neoliberale Anpassung durchgesetzt wird, die die schwerste und längste Rezession, die Europa in Friedenszeiten je erlebte, ausgelöst hat.

Es ist dringend erforderlich und der gesellschaftlichen Verantwortung geschuldet, dass eine Reihe von rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen aufgeworfen wird, die eine angemessene Berücksichtigung verlangen.

Deshalb setzte das griechische Parlament im April 2015 die *Wahrheitskommission für die Staatsverschuldung* mit dem Auftrag ein, die Entstehung und den Anstieg der öffentlichen Schulden, die Art der Verschuldung und die Gründe dafür sowie die Auswirkungen der mit den Krediten verbundenen Bedingungen auf die Wirtschaft und die Bevölkerung zu untersuchen. Die *Wahrheitskommission* hat die Aufgabe, sowohl im Inland als auch im Ausland auf die mit der Verschuldung Griechenlands verbundenen Fragen aufmerksam zu machen sowie Argumente für eine Streichung der Schulden zu formulieren und Wege dafür zu finden.

Die in diesem ersten Bericht enthaltenen Erkenntnisse der Kommission erhellen die Tatsache, dass das gesamte Anpassungsprogramm, dem Griechenland unterworfen wurde, eine politisch begründete Maßnahme war und ist.

Der technokratische Umgang mit makroökonomischen Variablen und Verschuldungsprognosen – Zahlen, die das Leben und den Lebensunterhalt der

Bevölkerung direkt betrafen –, ermöglichte es, dass die Diskussionen über die Verschuldung auf einer rein technischen Ebene geführt wurden und sich vor allem um die Behauptung drehten, dass die Griechenland auferlegten Maßnahmen seine Fähigkeit zur Schuldentilgung verbessern würden. Die in diesem Bericht aufgeführten Fakten lassen Zweifel an dieser Behauptung aufkommen.

Die hier vorgelegten Beweise zeigen, dass Griechenland nicht nur nicht in der Lage ist, die Schulden zu tilgen, sondern das auch nicht tun sollte, und zwar hauptsächlich weil die aus den Abkommen mit der Troika hervorgegangenen Schulden eine eindeutige Verletzung der grundlegenden Menschenrechte der Bürgerinnen und Bürger Griechenlands darstellen.

Deshalb kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Griechenland diese Schulden nicht zurückzahlen sollte, weil sie illegal, illegitim und verabscheuungswürdig sind.

Darüber hinaus ist die Kommission zu der Erkenntnis gelangt, dass die Untragbarkeit der griechischen Staatsverschuldung den internationalen Gläubigern, den griechischen Behörden und den Massenmedien von Anfang an klar ersichtlich war. Dennoch hintertrieben die griechischen Behörden und die Regierungen einiger anderer EU-Länder 2010 die Umstrukturierung der Staatsschulden in der Absicht, Finanzinstitute zu schützen. Die Massenmedien verbargen die Wahrheit vor der Öffentlichkeit, indem sie ein Bild malten, das die Rettung als Vorteil für Griechenland darstellte, und eine Geschichte ersannen, die die Bevölkerung als eine Ansammlung von Übeltätern erscheinen lassen sollte, die ihre gerechte Strafe bekommen.

Die in den Programmen von 2010 und 2012 zur Verfügung gestellten Rettungspakete wurden extern nach einem komplizierten System verwaltet, was jede finanzielle Eigenständigkeit verhinderte. Da die Verwendung der Hilfgelder von den Gläubigern vorgeschrieben wurde, ist es nicht verwunderlich, dass weniger als 10 Prozent davon für die laufenden Staatsausgaben bestimmt wurde.

Dieser Bericht enthält eine erste Skizzierung der mit den Staatsschulden verbundenen Hauptprobleme und Kernfragen und vermerkt die gravierendsten mit der Entstehung der Schulden zusammenhängenden Rechtsverletzungen.

Er skizziert ebenfalls die Rechtsgrundlagen, auf denen eine einseitige Aussetzung der Schuldentilgung erfolgen könnte. Die Erkenntnisse werden in neun Kapiteln dargestellt.

In **Kapitel 1, Verschuldung vor dem Eingreifen der Troika**, wird der Anstieg der griechischen Schulden seit den 1980er Jahren analysiert. Es wird nachgewiesen, dass der Anstieg der Schulden nicht auf einen übermäßigen Anstieg der Staatsausgaben, die in Wahrheit niedriger waren als die Ausgaben anderer Länder der Eurozone, zurückzuführen ist, sondern vielmehr auf extrem hohe Zinszahlungen an die Gläubiger, übermäßige und ungerechtfertigte Militärausgaben, sinkende Steuereinnahmen aufgrund illegaler Kapitalflucht, die Rekapitalisierung von Privatbanken durch den Staat und internationale Ungleichgewichte, die auf Mängel bei der Ausgestaltung der Währungsunion zurückzuführen sind.

Die Einführung des Euro verursachte in Griechenland einen dramatischen Anstieg privater Schulden, der Auswirkungen sowohl auf große europäische Banken als auch auf griechische Banken hatte. Eine sich ausweitende Bankenkrise beförderte die griechische Staatsschuldenkrise. Die Regierung Giorgos Papandreou trug ihren Teil dazu bei, die 2009 sich abzeichnende Bankenkrise als Staatsschuldenkrise erscheinen zu lassen, indem das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung beständig in den Vordergrund gerückt wurden.

In **Kapitel 2, Entwicklung der griechischen Staatsverschuldung von 2010 bis 2015**, wird nachgewiesen, dass der erste Kreditvertrag von 2010 vorrangig das Ziel verfolgte, griechische und andere europäische Privatbanken zu retten und den Banken zu ermöglichen, ihren Bestand an griechischen Staatsanleihen und das damit verbundene Risiko zu reduzieren.

**Kapitel 3, Gläubiger der griechischen Staatsschulden im Jahr 2015**, behandelt die umstrittene Beschaffenheit der aktuellen griechischen Schulden und skizziert die Hauptmerkmale, die in Kapitel 8 eingehender untersucht werden.

**Kapitel 4, Mechanismus des Schuldensystems in Griechenland**, enthüllt die Mechanismen, die mit den seit Mai 2010 getroffenen Abkommen entwickelt wurden. Sie verursachten eine erhebliche Neuverschuldung bei bilateralen Gläubigern und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) sowie ungerechtfertigte Kosten, wodurch die Krise verschärft wurde. Die Mechanismen offenbarten, wie der Großteil der geliehenen Gelder direkt zu Finanzinstituten geflossen ist. Statt Griechenland eine Hilfe zu sein, haben sie den Privatisierungsprozess durch den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten beschleunigt.

In **Kapitel 5, Konditionalitäten gegen Tragfähigkeit**, wird gezeigt, wie die Gläubiger die Aufnahme strenger Konditionalitäten in die Kreditverträge durchsetzten, was unmittelbar zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten und zur Untragbarkeit der Schulden führte. Diese Konditionalitäten, auf denen die Gläubiger nach wie vor bestehen, führten nicht nur zu einem niedrigeren Bruttoinlandsprodukt (BIP) und einer höheren staatlichen Kreditaufnahme – und somit zu einer höheren Staatsschuldenquote (Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP), was ihre Untragbarkeit noch unterstrich –, sondern auch zu dramatischen Veränderungen in der Gesellschaft und verursachten eine humanitäre Krise. Die griechische Staatsverschuldung kann im Augenblick als völlig untragbar angesehen werden.

In **Kapitel 6, Auswirkungen der „Rettungsprogramme“ auf die Menschenrechte**, wird aufgezeigt, dass die mit den „Rettungsprogrammen“ verknüpften Maßnahmen die Lebensbedingungen der Bevölkerung unmittelbar beeinträchtigt und Menschenrechte verletzt haben, die Griechenland und seine Partner nach nationalem, EU- und internationalem Recht verpflichtet sind zu respektieren, zu schützen und zu fördern.

Die drastischen Anpassungen, die der griechischen Wirtschaft und Gesellschaft als Ganzes auferlegt wurden, haben eine rapide Verschlechterung des Lebensstandards bewirkt und sind nach wie vor unvereinbar mit sozialer Gerechtigkeit, gesellschaftlichem Zusammenhalt, Demokratie und Menschenrechten.

In **Kapitel 7, Rechtsfragen rund um die Memoranda of Understanding und die Kreditverträge**, wird nachgewiesen, dass Menschenrechte verletzt wurden, sowohl von Griechenland als auch von den Geldgebern, also den Mitgliedstaaten der Eurozone,

der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) und dem Internationalen Währungsfonds (IWF), die Griechenland diese Maßnahmen auferlegt haben. All diese Akteure zeigten sich außerstande, die Menschenrechtsverletzungen als eine Folge der Maßnahmen anzusehen, zu deren Durchführung sie Griechenland verpflichtet hatten, und verletzten darüber hinaus unmittelbar die griechische Verfassung, indem sie Griechenland eines Großteils seiner souveränen Rechte beraubten. Die Abkommen enthalten sittenwidrige Klauseln, die Griechenland zwingen, auf bedeutende Bereiche seiner Souveränität zu verzichten. Angelegt ist das bereits in der Wahl des englischen Rechts als Grundlage für die Abkommen, das die Umgehung der griechischen Verfassung und der internationalen Menschenrechte erleichterte. Die Unvereinbarkeit mit Menschenrechten und gewohnheitsrechtlichen Verpflichtungen, verschiedene Anzeichen für Täuschung aufseiten der Vertragspartner und der unzumutbare Inhalt stellen die Gültigkeit der Abkommen in Frage.

**Kapitel 8, Bewertung der Schulden im Hinblick auf Illegitimität, Verabscheuungswürdigkeit, Illegalität und Untragbarkeit**, liefert eine Bewertung der griechischen Staatsverschuldung gemäß den von der Kommission verabschiedeten Definitionen von unrechtmäßigen, verabscheuungswürdigen, illegalen und untragbaren Schulden.

In Kapitel 8 wird nachgewiesen, dass die griechische Staatsverschuldung auf dem Stand vom Juni 2015 untragbar ist, weil Griechenland derzeit nicht in der Lage ist, seine Schulden zu bedienen, ohne seine Fähigkeit, die grundlegenden Menschenrechte einzuhalten, ernsthaft zu gefährden. Darüber hinaus liefert der Bericht Beweise dafür, dass in Bezug auf alle Gläubiger deutliche Anzeichen für illegale, illegitime und verabscheuungswürdige Schulden zu erkennen sind.

Die Schulden beim **IWF** sollten als illegal angesehen werden, weil die Gewährung der zugrunde liegenden Kredite gegen die Statuten des IWF verstößt und die damit verbundenen Bedingungen gegen die griechische Verfassung, internationales Gewohnheitsrecht und von Griechenland unterzeichnete Verträge verstößen.

Sie sind auch illegitim, weil die Bedingungen eine Politik vorschreiben, durch die Menschenrechte verletzt werden, und sie sind verabscheuungswürdig, weil der IWF wusste, dass die auferlegten Maßnah-

men undemokratisch und unwirksam waren und zu schwerwiegenden Einschränkungen sozioökonomischer Rechte führen würden.

Die Schulden bei der **EZB** sollten als illegal angesehen werden, weil die EZB ihre Befugnisse überschritt, indem sie als Bestandteil der Troika die Auflegung makroökonomischer Anpassungsprogramme (zum Beispiel Deregulierung des Arbeitsmarkts) durchsetzte. Sie sind auch illegitim und verabscheuungswürdig, weil das Ziel des Securities Market Programme (SMP) hauptsächlich darin bestand, die Interessen der Finanzinstitute zu bedienen und den europäischen und griechischen Privatbanken zu ermöglichen, ihre griechischen Anleihen loszuwerden.

Die **EFSF** vergab Kredite, die als illegal angesehen werden sollten, weil sie gegen Artikel 122 (2) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verstoßen und mehrere sozioökonomische Rechte und Bürgerrechte verletzen. Außerdem enthalten das Rahmenabkommen von 2010 und das Master Financial Assistance Agreement von 2012 der EFSF mehrere sittenwidrige Klauseln, was eindeutig auf ein Fehlverhalten der Geldgeberin hinweist. Das Gebaren der EFSF verstößt auch gegen demokratische Grundsätze, weswegen die Schulden bei der EFSF illegitim und verabscheuungswürdig sind.

**Die bilateralen Kredite** sollten als illegal angesehen werden, weil sie gegen Bestimmungen der griechischen Verfassung verstoßen. Die Kreditvergabe lässt auf ein eindeutiges Fehlverhalten der Geldgeber schließen und war an Bedingungen geknüpft, die Gesetze oder die öffentliche Ordnung verletzen. Sowohl EU-Recht als auch internationales Recht wurde verletzt mit dem Ziel, bei der Ausgestaltung der makroökonomischen Programme die Menschenrechte zu umgehen.

Die bilateralen Kredite sind außerdem illegitim, weil sie nicht zum Wohl der Bevölkerung verwendet wurden, sondern nur zur Rettung privater Gläubiger Griechenlands.

Sie sind auch verabscheuungswürdig, weil die Geberländer und die Europäische Kommission von potenziellen Verstößen wussten, es aber 2010 und 2012 unterließen, die Auswirkungen der makroökonomischen Anpassung und der Haushaltskonsolidierung, die Bedingungen für die Kredite waren, auf die Menschenrechte abzuschätzen.

Die Schulden bei **privaten Gläubigern** sollten als illegal angesehen werden, weil Privatbanken sich schon vor der Bildung der Troika unverantwortlich verhielten und ihre Sorgfaltspflichten vernachlässigten und weil außerdem einige der privaten Gläubiger wie zum Beispiel Hedgefonds täuschten. Teile der Schulden bei Privatbanken und Hedgefonds sind aus den gleichen Gründen illegitim; außerdem wurden griechische Banken in gesetzwidriger Weise mithilfe von Steuermitteln rekapitalisiert.

Schulden bei Privatbanken und Hedgefonds sind verabscheuungswürdig, weil die größten privaten Gläubiger wussten, dass die Schulden nicht im Interesse der Allgemeinheit gemacht wurden, sondern vielmehr zum Vorteil der Gläubiger.

Der Bericht endet mit einigen praktischen Erwägungen.

**Kapitel 9, Rechtsgrundlagen für die Nichtanerkennung und Einstellung der Rückzahlung der griechischen Staatsschulden**, beschreibt mögliche Vorgehensweisen für eine Schuldenstreichung und besonders die Voraussetzungen, unter denen ein souveräner Staat unter Einhaltung internationalen Rechts das Recht auf einseitige Nichtanerkennung von Schulden oder Einstellung der Schuldentilgung ausüben kann.

Mehrere rechtliche Bestimmungen **erlauben einem Staat die einseitige Nichtanerkennung illegaler, verabscheuungswürdiger und illegitimer Schulden**. Im Fall Griechenlands kann ein solcher Akt sich auf folgende Punkte stützen:

- Täuschung durch die Gläubiger, wodurch Griechenland gedrängt wurde, nationales Recht und internationale Menschenrechtsverpflichtungen zu verletzen;
- Menschenrechte sollen vor Abkommen wie den von früheren Regierungen mit Gläubigern oder der Troika getroffenen Vorrang haben;
- Zwang;
- unlautere Bedingungen, die die griechische Souveränität und Verfassung offenkundig verletzen;
- das international anerkannte Recht eines Staats, gegen gesetzwidrige Handlungen seiner Gläubiger vorzugehen, die vorsätzlich seine Finanzhoheit beeinträchtigen, ihn zur Aufnahme verabscheuungswürdiger, illegaler und illegitimer Schulden nötigen, die wirtschaftliche Selbstbestimmung beeinträchtigen und fundamentale Menschenrechte verletzen.

**Im Fall untragbarer Schulden hat jeder Staat das Recht, in außergewöhnlichen Situationen eine Notlage festzustellen**, um seine von einer ernsten und unmittelbaren Gefahr bedrohten grundlegenden Interessen zu schützen. In einer solchen Situation kann ein Staat von der Erfüllung internationaler Verpflichtungen, zum Beispiel der Einhaltung eines Kreditvertrags, befreit werden.

Außerdem haben Staaten das Recht, sich einseitig für zahlungsunfähig zu erklären, wenn die Bedienung einer Schuld untragbar ist. In einem solchen Fall handeln sie nicht gesetzwidrig und sind deshalb auch nicht haftbar.

**Die Würde von Menschen ist mehr wert als illegale, illegitime, verabscheuungswürdige und untragbare Schulden.**

Nach Abschluss der Voruntersuchung betrachtet die Kommission Griechenland als das Opfer eines Angriffs, der vom Internationalen Währungsfonds, von der Europäischen Zentralbank und von der Europäischen Kommission vorbereitet und durchgeführt wurde. Diese gewaltsame, illegale und unmoralische Tat wurde unter Zustimmung und Komplizenschaft der EU-Staaten durchgeführt, die es vorgezogen haben, den Banken und den besonderen Interessen einer Minderheit zu dienen.

Mit der Übergabe dieses ersten Berichts an die Regierung und die Bevölkerung Griechenlands sieht die Kommission den ersten Teil ihrer Aufgabe, wie sie in der Entscheidung der Parlamentspräsidentin vom 4. April 2015 definiert wurde, als erfüllt an.

Die Kommission hofft, dass der Bericht ein brauchbares Werkzeug für alle darstellt, die der zerstörerischen Logik der Austerität entfliehen und sich für das einsetzen wollen, was heute in Gefahr ist: Menschenrechte, Demokratie, die Würde der Menschen und die Zukunft kommender Generationen.

Als Antwort an diejenigen, die ungerechtfertigte Maßnahmen durchsetzen wollen, mag die griechische Bevölkerung das anführen, was Thukydides über die Verfassung Athens schrieb: *„Die Verfassung, die wir haben, heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.“* (Gefallenenrede des Perikles aus der Geschichte des Peloponnesischen Krieges von Thukydides)

# Einleitung

Seit Mai 2010 führt Griechenland ein makroökonomisches Anpassungsprogramm durch, das zur Bedingung für den Zugang zur „Finanzhilfe“ des Internationalen Währungsfonds, von 14 Mitgliedstaaten der Eurozone, vertreten durch die Europäische Kommission, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der Europäischen Zentralbank (EZB) gemacht wurde. Das Programm besteht aus neoliberalen Maßnahmen, zu denen Ausgabenkürzungen, massive Stellenstreichungen im öffentlichen Sektor, die systematische Deregulierung des privaten Sektors, Steuererhöhungen, Privatisierungen und Strukturveränderungen (irreführenderweise „Reformen“ genannt) gehören.

Die von internationalen Stellen auferlegten Maßnahmen, deren angebliches Ziel die Reduzierung des Haushaltsdefizits und der öffentlichen Schulden des Landes auf ein tragbares Maß war, haben die Wirtschaft in eine tiefe Rezession gestürzt – die längste Rezession, die Europa in Friedenszeiten je erlebte. Millionen Menschen wurden in die Armut und Arbeitslosigkeit getrieben und von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen, während Menschenrechte, besonders wirtschaftliche und soziale Rechte, grob missachtet wurden. Teile des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Infrastruktur wie Schulen, Krankenhäuser, Gerichte und Gemeindeverwaltungen wurden umstrukturiert, geschlossen oder auf die eine oder andere Weise beschnitten, damit die von den Gläubigern festgelegten Haushaltsziele erreicht werden, Ziele, die weithin als unannehmbar und unrealistisch kritisiert werden. Menschen, das soziale Gefüge, die staatlichen Strukturen und die natürliche Umwelt erlitten Schäden, deren Wiedergutmachung lange Zeit brauchen wird, falls sie nicht irreversibel sind wie bei denjenigen, die während der Ära der Memoranden ihr Leben verloren oder es sich selbst nahmen – die Zahl der Selbsttötungen stieg in dieser Zeit auf eine nie dagewesene Höhe.

In Anbetracht dieser Situation und der Verantwortung des Parlaments gegenüber der griechischen Bevölkerung entschied die Parlamentspräsidentin am 4. April 2015, eine Sonderkommission des Parlaments einzusetzen. Die Wahrheitskommission für die Staatsverschuldung hat den Auftrag, die Wahrheit über die Entstehung und den unerträglichen Anstieg der öffentlichen Schulden zu ermitteln sowie ein Schuldenaudit vorzunehmen und die internationale Zusammenarbeit des griechischen Parlaments mit dem Europäischen Parlament, den Parlamenten anderer Länder und internationalen Organisationen bei der Schuldenfrage zu fördern. Die Kommission verfolgt das Ziel, alle mit

der Verschuldung verknüpften rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Probleme zu behandeln, die eine angemessene Untersuchung verlangen, und ins Bewusstsein der griechischen Bevölkerung, der internationalen Gemeinschaft und der internationalen öffentlichen Meinung zu bringen.

Dieser erste Bericht präsentiert die wichtigsten Erkenntnisse aus der ersten Phase der Arbeit der Kommission. Zweifellos werden sie Fragen aufwerfen, die in einer zweiten Phase im Laufe des kommenden Jahres bearbeitet und analysiert werden. Die hier präsentierten ersten Erkenntnisse werden durch die weitere Arbeit der Kommission erhärtet und präzisiert.

Das Hauptanliegen dieses ersten Berichts ist es, die wesentlichen Diskussionspunkte hervorzuheben und präzise Fragen zu formulieren, die Gegenstand einer öffentlichen Debatte werden sollen.

Der erste Teil enthält eine Beschreibung des Hintergrunds und der Methodik der Analyse sowie Definitionen der Begriffe illegale, illegitime, verabscheuungswürdige und untragbare Schulden, der zweite Teil gliedert sich wie folgt. Kapitel 1 und 2 zeichnen die Entwicklung der öffentlichen griechischen Schulden zwischen 1980 und 2015 nach. Kapitel 3 befasst sich mit den gegenwärtigen Gläubigern Griechenlands. Kapitel 4 schildert die Mechanismen der in Zusammenhang mit den seit 2010 unterzeichneten Abkommen zwischen Griechenland und der Troika stehenden Verschuldung. In Kapitel 5 und 6 werden die an die Kreditverträge und andere Abkommen geknüpften Konditionalitäten sowie deren Beitrag zur Untragbarkeit der Schulden sowohl in makroökonomischer Hinsicht also auch in Bezug auf die Menschenrechte untersucht. Kapitel 7 beleuchtet die mit den Memoranden und Kreditverträgen zusammenhängenden rechtlichen Fragen und die Art, wie die Texte erstellt und angenommen wurden. Kapitel 8 liefert eine Bewertung der griechischen Staatsverschuldung gemäß den Definitionen von illegitimen, verabscheuungswürdigen, illegalen und untragbaren Schulden, auf die sich die Kommission während ihrer Sitzung vom 4. bis 7. Mai 2015 verständigt hat. Nach der Analyse der vielfältigen Probleme in Zusammenhang mit der griechischen Staatsverschuldung beschließt Kapitel 9 den Bericht mit einer Darstellung der bestehenden Möglichkeiten einer Schuldenstreichung und insbesondere der Bedingungen, unter denen ein souveräner Staat nach dem Völkerrecht sein Recht auf einseitige Nichtanerkennung oder Aussetzung der Tilgung der Schulden ausüben kann.

# Die Arbeit der Wahrheitskommission

## Hintergrund

Die Entscheidung, die Wahrheitskommission einzurichten und eine Prüfung der griechischen Staatsverschuldung zu veranlassen, ist aus drei Hauptgründen gerechtfertigt.

Erstens ist eine Prüfung öffentlicher Schulden ein demokratisches Grundrecht der Bürger und auch ein souveränes Recht einer Nation. Es kann keine Demokratie ohne Transparenz der Staatsfinanzen geben und es ist unmoralisch, von Menschen zu verlangen für Schulden aufzukommen, ohne dass sie wissen, wie und warum die Schulden entstanden sind. Ein Schuldenaudit ist auch deshalb wichtig, weil der griechischen Bevölkerung und dem griechischen Staat zur Sicherstellung der Schuldentilgung große Opfer abverlangt wurden.

Zweitens ist ein Schuldenaudit nach europäischem Recht auch eine institutionelle Pflicht des Staates. Es entspricht nämlich einer Verpflichtung gemäß Verordnung (EG) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013. Dort heißt es: „Ein Mitgliedstaat, der einem makroökonomischen Anpassungsprogramm unterliegt, führt eine umfassende Prüfung seiner öffentlichen Finanzen durch, um unter anderem die Gründe für die Entstehung des übermäßigen Schuldenstandes zu analysieren und etwaige Unregelmäßigkeiten zu ermitteln“ (Artikel 7 (9)). Diese Verpflichtung wurde von früheren griechischen Regierungen und den Institutionen der Troika vernachlässigt.

Drittens ist ein Schuldenaudit auch eine Verpflichtung nach dem Völkerrecht. Die UN-Richtlinien über die Auslandsverschuldung und die Menschenrechte (A/HRC/20/23), die im Juli 2012 vom Menschenrechtsrat verabschiedet wurden, verlangen von Staaten eine regelmäßige Prüfung ihrer Schulden, um Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwaltung ihrer Mittel sicherzustellen, und Aufklärung über beabsichtigte Kreditaufnahmen.

Ein zentrales Ziel der Wahrheitskommission ist es, der Forderung der Vereinten Nationen nach Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwaltung der Mittel nachzukommen. Ein weiteres Ziel ist es, der griechischen Bevölkerung zu erklären, wie und warum die Schulden, deren Rückzahlung seit fünf Jahren von ihr verlangt wird, entstanden und wie sie verwaltet wurden.

## Zusammensetzung der Wahrheitskommission

Die Wahrheitskommission ist ein unabhängiges Gremium, das von der Präsidentin des griechischen Parlaments gemäß dessen Geschäftsordnung eingesetzt wurde. Den Vorsitz hat die Präsidentin des griechischen Parlaments Zoi Kostantopoulou. Professor Éric Toussaint fungiert als wissenschaftlicher Koordinator und die Europaabgeordnete Sofia Sakorafa ist für die Verbindung zum Europäischen Parlament und zu anderen Institutionen zuständig. Die Mitglieder kommen aus Griechenland und zehn anderen Ländern. Die meisten genießen internationale Anerkennung wegen ihrer Kompetenz und Erfahrung auf den Gebieten Rechnungsprüfung, öffentliche Schulden, Schutz von Menschenrechten, Völkerrecht, Verfassungsrecht, internationale Finanzen und Makroökonomie sowie im Kampf gegen Korruption und für Transparenz; andere steuern die wertvollen Erfahrungen lokaler oder internationaler sozialer Bewegungen bei. Die Kommission kann außerdem mit der Hilfe externer Experten und der Behörden sowie der Parlamentsverwaltung und der Gesellschaft als Ganzes rechnen. Die Kommission ist offen für die ganze Gesellschaft und für alle, die sich als Experten, Quellen, Zeugen oder Mitglieder einbringen wollen. In den ersten zwei Monaten ihres Bestehens hat die Kommission bereits eine Vielzahl von Beiträgen erhalten, die berücksichtigt wurden oder noch werden. Die Kommissionsmitglieder arbeiten ehrenamtlich, sie wurden und werden nicht bezahlt.

## Auftrag und Ziele der Wahrheitskommission

Die Kommission hat den Auftrag erhalten, das Wesen der griechischen öffentlichen Schulden sowie die Geschehnisse (in ihrer chronologischen Abfolge, in finanzieller Hinsicht und sonstige) in Zusammenhang mit ihrer Entstehung und ihrem Anstieg zu untersuchen; außerdem soll sie herausfinden, welche Teile der Schulden als illegitim, illegal, verabscheuungswürdig oder untragbar bezeichnet werden können.

Die Wahrheitskommission gestaltet das Schuldenaudit auf eine Weise, die die Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen Griechenlands fördert. Sie wird auch Argumente formulieren und Rechtsgrundlagen aufzeigen, die eine Streichung der Schulden rechtfertigen.



## Grenzen

Während der ersten zwei Monate arbeiteten die Kommissionsmitglieder intensiv daran, eine erste Analyse der öffentlichen Schulden durchzuführen und die ersten Ergebnisse in diesem Bericht vorzustellen. Diese Zeit reichte jedoch nicht für eine vollständige Analyse der mit der Anhäufung der Schulden Griechenlands zwischen 1980 und 2015 verbundenen Mechanismen. Daher musste die Kommission Prioritäten setzen, vor allem hinsichtlich der vordringlich zu untersuchenden Zeitabschnitte.

Darüber hinaus hat die Kommission noch nicht alle rechtlichen und amtlichen Dokumente erhalten, die für die Erhärtung ihrer Erkenntnisse und die Analyse aller Aspekte der griechischen Schulden erforderlich sind. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Bank von Griechenland, in Gestalt ihres Direktors, sich weigerte Dokumente, die für ein erfolgreiches Schuldenaudit äußerst wichtig sind, weiterzugeben. Die Kommission wird auf Vorlage der Dokumente (vornehmlich über Transaktionen in Zusammenhang mit den Kreditabkommen) bestehen. Für die kommenden Monate erwarten wir die uneingeschränkte Kooperation der griechischen Institutionen, die an der Verwaltung der öffentlichen Schulden beteiligt sind, vor allem durch die Bereitstellung aller Daten und Dokumente sowie der Buchführungsunterlagen, die uns dabei helfen werden, das Schuldenaudit in gebotenumfang durchzuführen.

Allerdings gestattet die bis jetzt geleistete Arbeit der Wahrheitskommission schon die Präsentation einiger erster wichtiger Erkenntnisse und ihrer politischen Implikationen. Die ersten Ergebnisse werfen ein neues Licht auf die Schuldenproblematik und zeigen die Wichtigkeit weiterer Nachforschungen und Prüfungen auf. Daher wird die Kommission ihre Arbeit in den kommenden Monaten fortsetzen und sollte ihren Abschlussbericht im Mai 2016 vorlegen können.

## Analysierte Zeitabschnitte

Eines der Ziele der Kommission ist die Vorlage eines vollständigen Überblicks über die Entwicklung der griechischen öffentlichen Schulden von 1980 bis 2015 auf der Grundlage einer Analyse der Zwecke, Abläufe und Zyklen der Transaktionen, die eine solche Verschuldung verursacht haben.

Wegen des engen Zeitrahmens der ersten Prüfungsphase hat die Kommission sich auf die Zeit der Memoranden – Mai 2010 bis Januar 2015 – konzentriert.

Die Institutionen und Verfahrensweisen, die während der Zeit der Memoranden sichtbar wurden, sind nicht über Nacht entstanden. Unsere vorläufige Analyse der Periode von 1980 bis 2010, die sich insbesondere mit

Fällen eindeutiger Korruption befasst, die den Staatshaushalt belasteten, beweist die Wichtigkeit weiterer Nachforschungen. Sie sind Bestandteil der zweiten Phase unserer Arbeit.

## Ziele des Berichts

Dieser Bericht ist für die Behörden der Hellenischen Republik bestimmt, aber nicht nur für sie. Wie eingangs erwähnt, ist es ein Ziel dieses Berichts, ein Problembewusstsein bei der griechischen Bevölkerung, der internationalen Gemeinschaft und der internationalen öffentlichen Meinung entstehen zu lassen. Zur Erreichung dieses Ziels hat die Kommission keine Mühe gescheut, den Bericht so zu gestalten, dass er möglichst vielen Menschen verständlich ist, ohne dabei jedoch die Schärfe der Analyse zu opfern. Deshalb war es notwendig, sich kurz zu fassen: Ein Dokument von mehreren hundert Seiten würde dieses Ziel verfehlen. Das bedeutete aber auch, sich um Klarheit zu bemühen. Wir präsentieren unsere Argumentation in einer einfachen Sprache unter weitgehender Vermeidung von Fachausdrücken, besonders auch dort, wo es um sehr fachspezifische Dinge geht. Nur so kann der Bericht von Menschen ohne spezielles Fachwissen gelesen und verstanden werden, also der Mehrheit, denjenigen, die an demokratischen Debatten teilnehmen müssen. Aus diesem Grund werden Dokumente, die sich mit den fachlichen Aspekten befassen oder tiefer gehende Analysen einiger in diesem Bericht dargestellter Punkte enthalten, in ihrer vollständigen Fassung online zur Verfügung gestellt.

## Quellen

Für die Aufdeckung der Wahrheit über den griechischen Verschuldungsprozess sind offizielle Daten und Dokumente unerlässlich. Um ihre Aufgabe zu erfüllen, nutzte die Kommission unter anderem die folgenden Quellen:

- Dokumente des IWF, der EZB, der Bank von Griechenland und des griechischen Finanzstabilitätsfonds (HFSF)
- offizielle Statistiken von Eurostat und ELSTAT, der OECD, der Bank von Griechenland, des Finanzministeriums, der Agentur für die Verwaltung öffentlicher Schulden, der Europäischen Kommission und des IWF
- Artikel in Fachzeitschriften, Forschungsberichte, Zeitungsartikel
- öffentliche Anhörungen
- Treffen mit Vertretern verschiedener Behörden
- Prozessakten, zum Beispiel mit den Aussagen des früheren griechischen IWF-Vertreters Panagiotis Roumeliotis, die dem griechischen Parlament von der mit Wirtschaftsstraftaten (September bis November 2012) befassten Staatsanwaltschaft übergeben wurden

## BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Für die in diesem Bericht verwendeten Begriffe illegitime Schulden, illegale Schulden, verabscheuungswürdige Schulden und untragbare Schulden wurden die folgenden Definitionen vereinbart.

### **Illegitime Schulden**

Schulden, deren Rückzahlung nicht vom Schuldner gefordert werden kann, weil der Kredit, die Sicherheit oder die Garantie oder die daran geknüpften Bedingungen gegen nationales oder internationales Recht oder gegen die öffentliche Ordnung verstoßen oder weil die Bedingungen grob unfair, unvernünftig, sittenwidrig oder aus anderen Gründen unzulässig sind oder weil sie politische Vorgaben enthalten, die nationales Recht oder Menschenrechtsstandards verletzen, oder weil der Kredit, die Sicherheit oder die Garantie nicht zum Nutzen der Bevölkerung verwendet wird oder weil die Verschuldung unter dem Druck der Gläubiger durch eine Umwandlung von privaten (kommerziellen) in öffentliche Schulden entsteht.

### **Illegale Schulden**

Schulden, die unter Missachtung der geltenden Rechtsgrundlagen (zum Beispiel hinsichtlich der Befugnis von Regierungsstellen des Schuldnerstaates zur Unterzeichnung von Kreditverträgen oder zur Billigung von Krediten, Sicherheiten oder Garantien) entstehen oder die mit einem eindeutigen Fehlverhalten des Kreditgebers (zum Beispiel Bestechung, Zwang oder unzulässige Einflussnahme) verbunden sind, sowie Schulden, die unter Verletzung nationalen oder in-

ternationalen Rechts entstehen oder an Bedingungen geknüpft sind, die gegen Gesetze oder die öffentliche Ordnung verstoßen.

### **Verabscheuungswürdige Schulden**

Schulden, die unter Missachtung demokratischer Prinzipien (wie Zustimmung, Teilhabe, Transparenz und Rechenschaftspflicht) entstehen und den Interessen der Bevölkerung des Schuldnerstaates zuwiderlaufen oder dazu führen, dass den Menschen die Wahrnehmung fundamentaler staatsbürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verwehrt wird, sofern dem Kreditgeber diese Umstände bekannt sind oder bekannt sein müssten.

### **Untragbare Schulden**

Schulden, die nicht getilgt werden können ohne eine erhebliche Einschränkung der Fähigkeit der Regierung des Schuldnerstaates, grundlegende Menschenrechtsverpflichtungen bezüglich Bildung, Wasserversorgung, Gesundheitsfürsorge und angemessener Wohnraumversorgung zu erfüllen sowie in öffentliche Infrastrukturmaßnahmen und in Programme zu investieren, die für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung unerlässlich sind, oder ohne nachteilige Folgen für die Bevölkerung des Schuldnerstaates (einschließlich einer Verschlechterung des Lebensstandards). Solche Schulden sind zurückzuzahlen, doch sollte ihre Rückzahlung ausgesetzt werden, damit der Staat die Möglichkeit hat, seine Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen.

## Abkürzungen

AEMR:	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV:	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIZ:	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BRK	UN-Behindertenkonvention
CEDAW:	UN-Frauenkonvention
CRC:	UN-Kinderrechtskonvention
DSA :	Debt Sustainability Analysis
EFF:	Erweiterte Fondsfazilität (IWF-Einrichtung)
EFSF:	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM:	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EGMR:	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIB:	Europäische Investitionsbank
ELA:	Notfall-Liquiditätshilfe (englisch: Emergency Liquidity Assistance)
ELSTAT:	Statistisches Amt Griechenlands
EMRK:	Europäische Menschenrechtskonvention
ESA95:	European system of national and regional accounts
ESC:	Europäische Sozialcharta
ESM:	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESVG:	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
ESZB:	Europäisches System der Zentralbanken
EU:	Europäische Union
EUGH:	Gerichtshof der Europäischen Union
Euribor:	Euro InterBank Offered Rate, Referenz-Zinssatz für Termingelder in Euro im Interbankengeschäft
EUV:	Vertrag über die Europäische Union
EWHC:	High Court of England and Wales
EZB:	Europäische Zentralbank
GRC:	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HFSF:	griechischer Finanzstabilitätsfond
ICERD:	UN-Antirassismuskonvention
ICSID:	Internationales Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (englisch <i>International Centre for Settlement of Investment Disputes</i> –
IIF:	Institute of International Finance
ILC:	Völkerrechtskommission (engl. <i>International Law Commission</i> )
IGH:	Internationaler Gerichtshof
IpbpR:	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IWF:	Internationaler Währungsfond
LTRO:	Longer-term refinancing operation, ein Instrument der EZB
OECD:	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OMT:	Geldpolitische Outright-Geschäfte (englisch: Outright Monetary Transactions)
PDMA:	Public Debt Management Agency
PSI:	Private Sector Involvement
RESC:	Revidierte Europäische Sozialcharta (1996)
SBA:	(IWF) Stand-By Agreement
SMP:	Securities Market Programme
SZR:	Sonderziehungsrecht (englisch <i>Special Drawing Right</i> , SDR)
WÜRV:	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge

# 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 angehäuft 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

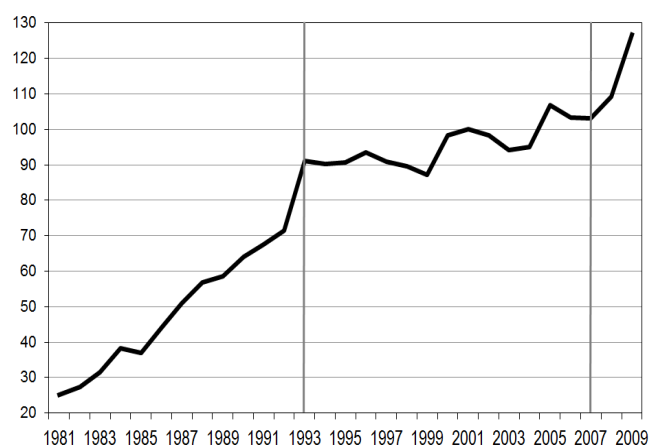
Die Entwicklung der Staatsverschuldung zwischen 1981 und 2009 lässt sich in drei Phasen unterteilen (Abbildung 1.1).

- 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<sup>1</sup> bezweifelt werden wird.

- 2007 bis 2009: Diese Phase verzeichnet einen deutlichen Schuldenzuwachs von 103 auf 113 Prozent, der nach einer umstrittenen<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> Dies 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.

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

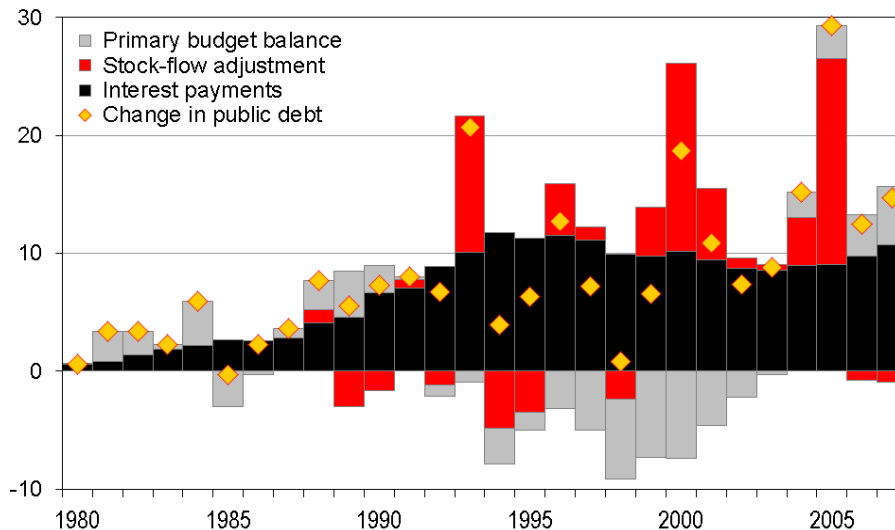
**Die jährliche Veränderung der Staatsverschuldung** ist die Summe dreier Komponenten:

- Primärsaldo: die Differenz zwischen Staatsausgaben (ausgenommen Zinszahlungen) und Steuereinnahmen
- Zinszahlungen
- Bestandsanpassungen, gemessen als statistische Dif-

ferenz zwischen der Veränderung des Schuldenstands und dem Gesamtjahresdefizit.

Nach der Aufschlüsselung in die einzelnen Komponenten, wie in Abbildung 1.2 zu sehen, ist die Auswirkung von steigenden Zinszahlungen auf die Staatsverschuldung offensichtlich.

**Abbildung 1.2: Die Komponenten des Schuldenanstiegs**



Quelle: AMECO

**Die Verschuldungsquote** kann in drei Faktoren aufgliedert 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
<b>Veränderung der Verschuldungsquote; Davon:</b>	<b>70,4</b>	<b>11,9</b>
„Schneeballeffekt“	40,6	13,5
Primärsaldo	22,4	-25,1
Bestandsanpassungen	7,4	23,5

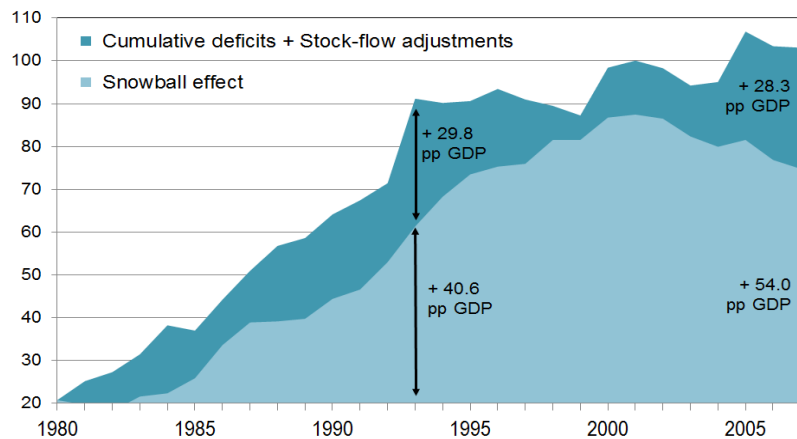
Diese erste Erkenntnis führt uns zu **drei Schlussfolgerungen:**

1. Vor 2007 war die griechische Verschuldung großenteils 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.

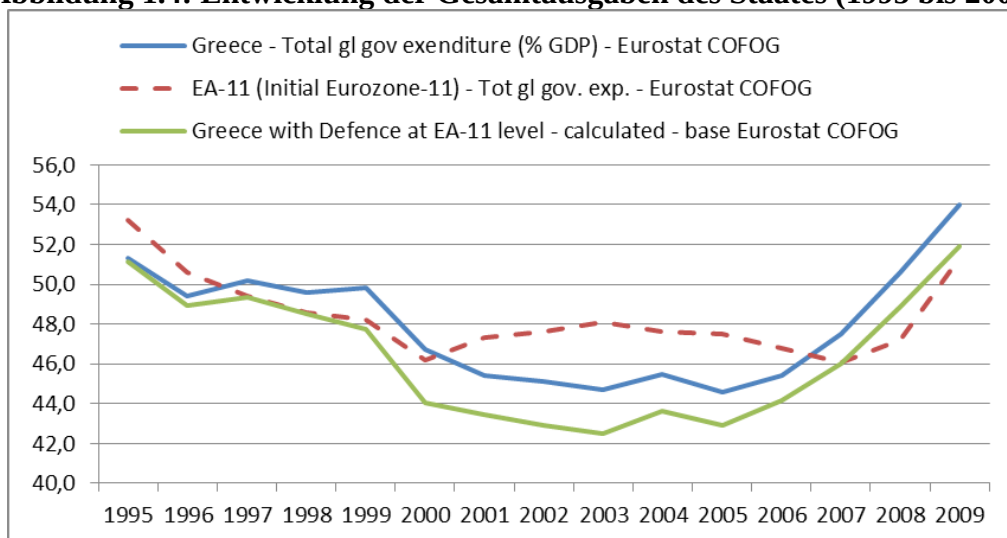
Die Ergebnisse werden in Abbildung 1.3 zusammengefasst: Zwischen 1980 und 2007 stieg die Verschuldungsquote um 82,3 Prozentpunkte. Die Veränderung ist zu zwei Dritteln (65,6 Prozent) dem „Schneeballeffekt“ zuzuschreiben und nur zu einem Drittel (33,4 Prozent) den kumulierten Defiziten, Bestandsanpassungen 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<sup>3</sup> in der Schuldenlast niederschlagen. Ein Großteil dieser Ausgaben betrifft Großaufträge für den Erwerb von Kriegsgerät, geliefert von Unternehmen mit Sitz in den jetzigen Gläubigerländern<sup>4</sup>. In mehreren Fällen wurden Korruptionsvorwürfe geäußert (zum Beispiel wegen überhöhter Preise oder defekte Ausrüstung<sup>5</sup>). Griechenlands Kreditgeber verknüpften 2010 die Hilfspakete mit der Bestätigung anstehender Aufträge für militärische Ausrüstung, obwohl diese Ausgaben teilweise zum EU-Verteidigungsprogramm gehören<sup>6</sup> und unter normalen Umständen nicht von Griechenland allein hätten getragen werden sollen.

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

<sup>4</sup> Datenbank über die Militärausgaben. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/NUzULw>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

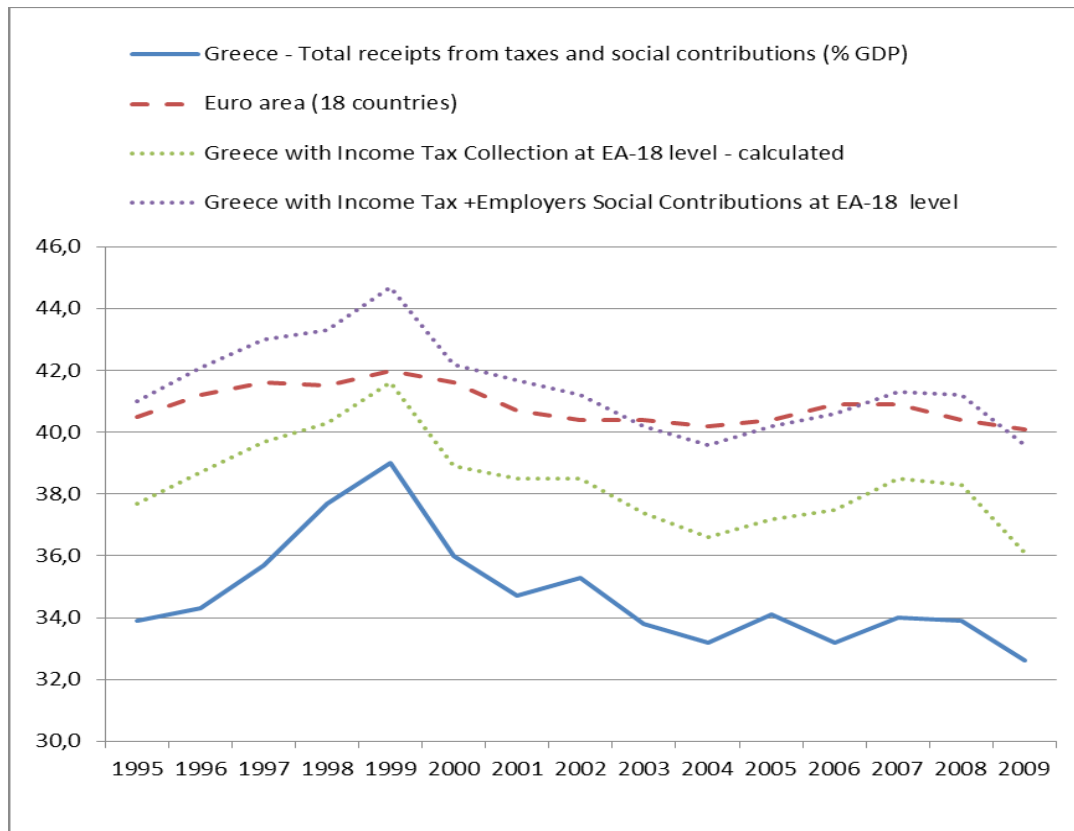
<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Zum Beispiel die Verteidigung der EU-Außengrenzen, strategische Projekte der NATO (Patriot-Raketen oder F-16) und NATO-Operationen in Libyen, 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/DCrW4y>, 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<sup>7</sup> bei der Eintreibung nicht bezahlter Steuern und Beiträge, die Ende 2009<sup>8</sup> 29,4 Milliarden Euro ausmachten.

Zum Ausgleich der niedrigen Einkommenssteuereinnahmen wurden im Beobachtungszeitraum Schulden in Höhe von 88 Milliarden Euro<sup>9</sup> aufgenommen. Profi-

tiert davon hat nur ein kleiner Teil der Bevölkerung, da die Mehrheit der Lohn- und Pensionsempfänger (77,5 Prozent der Bevölkerung im Jahr 2009<sup>10</sup>) 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Seinatidi, D., *An X-Ray of Our Obligations towards the State* (2015).

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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<sup>11</sup> 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<sup>12</sup> 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<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>

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

<sup>11</sup>Dokumente auf Luxembourg Leaks Database. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/r707T4>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

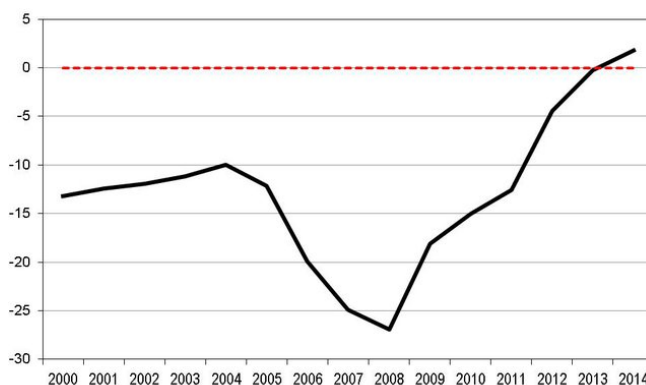
<sup>12</sup>Global Financial Integrity. <http://goo.gl/djEv1n>.

<sup>13</sup>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.

<sup>14</sup>Global Financial Integrity, <http://goo.gl/djEv1n>.

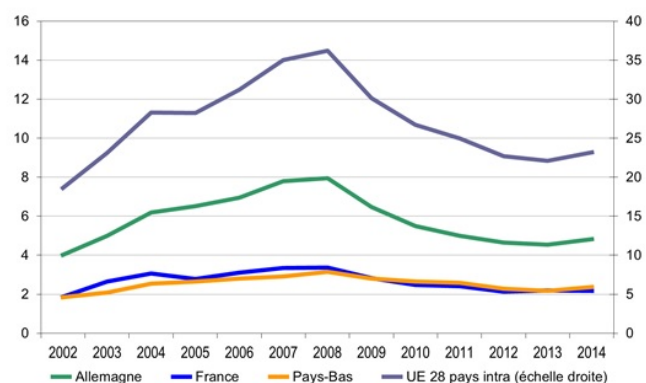
steigerten ihre Exporte nach Griechenland und profitierten so vom Wirtschaftswachstum des Landes in diesem Zeitraum. Zu den exportierten Waren gehörten unter anderem Rüstungsgüter und Telekommunikationseinrichtungen, wobei einige dieser Geschäfte mit Korruption und Finanzskandalen in Zusammenhang gebracht 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); rechte Spalte und die oberste Kurve: Import aus den 28 EU-Ländern; linke Spalte für Importe aus Deutschland, Frankreich und Niederlanden (von oben nach unten)

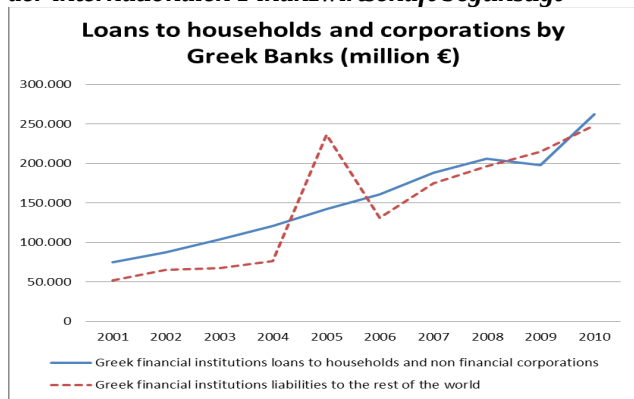
## 4. Niedrige Zinssätze führten zu erhöhten Privatkreditrisiken für griechische und ausländische Banken

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 Agricole).



Dabei ließen sie das hohe Risiko des Entstehens einer Blase außer Acht. Die Folge waren höhere BIP-Wachstumsraten als in der übrigen Eurozone.<sup>15</sup> 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**

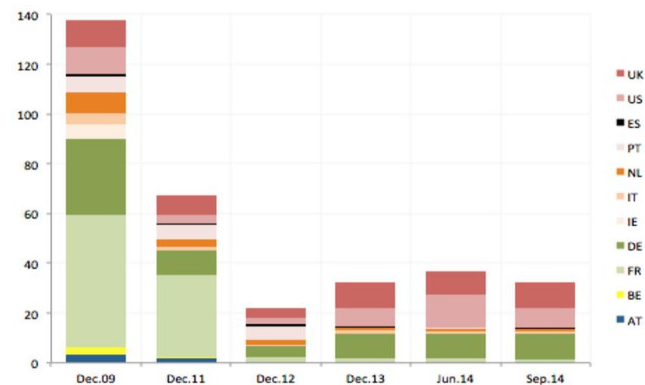


Quelle: Bank von Griechenland – Finanzkonten

Als die griechische Wirtschaft 2009 auf eine Rezession zusteuerte, hatten griechische und ausländische Privatbanken zusehends mit uneinbringlichen Privat-schulden 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 nicht finanziellen Privatsektor (39 Prozent).<sup>16</sup>

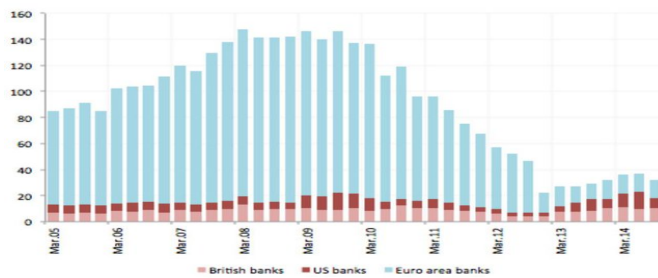
**Abbildung 1.9: Ausländische Forderungen an Griechenland Konsolidierte ausländische Forderungen von Banken an Griechenland (Ultimate-Risk-Basis, in Mrd. Euro)**

Quelle: BIZ, Consolidated Ultimate Risk Basis. Von unten nach oben: Britische Banken; US-Banken; Eurozone (EZ) = Österreich, Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien und Niederlanden.



<sup>15</sup>OECD Statistics. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/i4sQSY>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>16</sup>Statistical Annex – June Quarterly Review. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/s4haRg>, aufgerufen am 12. Juni 2015.



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

2009 waren die Kreditrisiken griechischer und ausländischer Banken höher als die griechische Staatsverschuldung<sup>17</sup>. 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<sup>18</sup> 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.

<sup>17</sup>Darunter BNP, Société Générale und Crédit Agricole in Frankreich (über ihre Beteiligung an Emporiki), Commerzbank, Postbank und DZ Bank in Deutschland und NBG, Agricultural Bank, Piraeus, EFG Eurobank, Hellenic Postbank und Alpha in Griechenland.

<sup>18</sup>Bank von Griechenland (2015): Finanzkonten. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/JW85TX>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

# Kapitel 2

## Entwicklung der griechischen Staatsverschuldung von 2010 bis 2015

### Zusammenfassung

Als die wirtschaftliche Lage sich 2008 zu verschlechtern begann, war das griechische Bankensystem mit einer Solvenzkrise konfrontiert. Das erste Kreditabkommen vom Mai 2010 sollte in erster Linie die griechischen Banken retten. Der Kredit von 110 Milliarden Euro bot den europäischen und griechischen Banken die Möglichkeit, ihre Belastung durch griechische Staatsanleihen zu verringern, und führte zu einer Übertragung des Risikos auf multilaterale und bilaterale Gläubiger. Während die Wirtschaft infolge der Austeritätsmaßnahmen, die zur Bedienung der Schulden auferlegt wurden, schrumpfte, verschlechterte sich die Haushaltslage, was zu einer Erhöhung der Verschuldungsquote führte.

Das zweite Abkommen, das zusätzliche Kredite in Höhe von 130 Milliarden Euro und einen Schuldenschnitt von 53,5 Prozent des Nominalwerts der griechischen Staatsanleihen beinhaltete, verstärkte die Krise. Zu den Verlierern des PSI-Programms gehörten öffentliche Einrichtungen, die einen Verlust von 16,2 Milliarden Euro erlitten. Am stärksten betroffen war die Altersversorgung mit einem Verlust von 14,5 Milliarden Euro. In krassem Gegensatz dazu wurden die griechischen Banken vollständig entschädigt, während

die ausländischen privaten Gläubiger nur teilweise mit kleinen Zugeständnissen („sweeteners“) für die Verluste durch den Schuldenschnitt entschädigt wurden.

Da das, was in Wirklichkeit eine Bankenkrise war, stattdessen wie eine Staatsschuldenkrise behandelt wurde, war das Krisenmanagement ein Fehlschlag.

### 1. Von 2009 bis Mai 2010

Die vorgezogenen Neuwahlen vom 4. Oktober 2009 brachten der PASOK mit 43,92 Prozent der Stimmen einen der größten Siege seit Jahrzehnten. Der Sieg der PASOK war ihrem Wahlversprechen geschuldet. Mit dem berühmten Satz „Wir haben Geld“ auf einer Kundgebung im ländlichen Griechenland gewann der Vorsitzende der PASOK die Wahlen. Die PASOK versprach eine neue Phase stärkerer Umverteilung des Reichtums, die Inangriffnahme der sozialen Probleme der „Generation 700 Euro“ und den Schutz der Schwächsten. Nichtsdestotrotz fanden nur wenige Wochen nach den Wahlen einige grundlegende Überarbeitungen der statistischen Daten statt (siehe Kasten). Das führte zu einer drastischen Änderung des politischen Klimas.

### **Verfälschung des Haushaltsdefizits und des Schuldenstands**

Nach den Parlamentswahlen vom 4. Oktober 2009 überprüfte und erhöhte die neugewählte Regierung von Giorgos Papandreou auf illegale Weise sowohl das Haushaltsdefizit als auch die Staatsschulden für die Zeit bis zum Memorandum von 2010.

#### **Verbindlichkeiten der Krankenhäuser**

Das geschätzte Haushaltsdefizit von 2009 wurde bei mehreren Revisionen erhöht: Das Haushaltsdefizit im Verhältnis zum BIP stieg von 11,9 Prozent bei der ersten Revision auf 15,8 Prozent bei der letzten.

Eines der schockierendsten Beispiele für Fälschungen des Haushaltsdefizits betrifft die Verbindlichkeiten der staatlichen Krankenhäuser.

Wie im Rest der EU werden auch in Griechenland staatliche Krankenhäuser üblicherweise von Zulieferern mit pharmazeutischer und medizinischer Ausrüstung versorgt. Entsprechend den vom Rechnungshof vorgeschriebenen Rechnungsprüfungsverfahren wird nach dem Lieferdatum bezahlt. Im September 2009 hatte sich eine große Zahl nicht geprüfter Verbindlichkeiten der Krankenhäuser aus den Jahren 2005 bis 2008 angesammelt, deren Gesamtvolumen noch nicht bekannt war. Im Rahmen der üblichen Eurostat-Verfahren sandte das nationale statistische Amt Griechenlands (ESYE) am 2. Oktober 2009 eine Mitteilung über Defizit und Schuldenstand an Eurostat. Sie beinhaltete eine annähernde Schätzung der Verbindlichkeiten der Krankenhäuser auf 2,3 Milliarden Euro, beruhend auf den herkömmlichen Krankenhäuserhebungen durch das ESYE. In der Mitteilung vom 21. Oktober 2009 wurde dieser Betrag um 2,5 Milliarden Euro erhöht, so dass die Verbindlichkeiten somit auf 4,8 Milliarden Euro anstiegen. Die europäischen Behörden fochten diesen neuen Betrag, der auf äußerst fragwürdige Weise ermittelt worden war, zunächst an:

*„In der Mitteilung vom 21. Oktober 2009 ist dem für 2008 festgestellten Haushaltsdefizit von 2,3 Milliarden Euro ein Betrag von 2,5 Milliarden Euro hinzugefügt worden. Dies geschah griechischen Behörden zufolge auf direkte Anweisung des Finanzministeriums, obwohl die tatsächliche Höhe der Verbindlichkeiten der Krankenhäuser noch unbekannt ist, keine Be-*

gründung vorliegt, warum dieser Betrag nur dem Jahr 2008, nicht auch den Vorjahren zugeordnet wurde, und das ESYE gegenüber dem Obersten Rechnungshof und dem Finanzministerium seine Ablehnung dieses Vorgehens zum Ausdruck gebracht hatte. Das muss als eine methodologische Fehlentscheidung des Obersten Rechnungshofes betrachtet werden.“<sup>19</sup>

Dennoch gab Eurostat im April 2010 auf Grundlage eines Berichts über die Überprüfung der Verbindlichkeiten der Krankenhäuser (3. Februar 2010)<sup>20</sup> der griechischen Regierung nicht nur den Forderungen der neuen griechischen Regierung bezüglich der angefochtenen 2,5 Milliarden Euro nach, sondern fügte noch 1,8 Milliarden Euro hinzu. Damit wurde der in der Mitteilung vom 2. Oktober 2009 ursprünglich vermerkte Betrag von 2,3 Milliarden Euro auf 6,6 Milliarden Euro angehoben, obwohl der Rechnungshof insgesamt nur 1,2 Milliarden Euro bestätigt hatte. Die restlichen 5,4 Milliarden Euro der unbewiesenen Verbindlichkeiten der Krankenhäuser erhöhten das Haushaltsdefizit von 2009 und das der Vorjahre.

Diese statistischen Praktiken bezüglich der Verbindlichkeiten der Krankenhäuser verstießen eindeutig gegen das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESVG 1995 (siehe Absatz 3.06 ESVG 1995, Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 2516/2000 und Verordnung (EG) Nr. 995/2001 der Kommission) und gegen den Verhaltenskodex für europäische Statistiken, insbesondere in Bezug auf die Prinzipien der Unabhängigkeit statistischer Erfassungen, der statistischen Objektivität und der Verlässlichkeit.

Es muss hervorgehoben werden, dass der Finanzminister anderthalb Monate nach dem illegalen Anheben des Haushaltsdefizits die Zulieferer kontaktiert und sie gebeten hat, einen Abschlag von 30 Prozent auf die Verbindlichkeiten für den Zeitraum von 2005 bis 2008 zu gewähren. Von daher ist ein großer Teil der Verbindlichkeiten der Krankenhäuser gegenüber den pharmazeutischen Zulieferern niemals erfüllt worden, während sich der Abschlag niemals in den offiziellen Statistiken niedergeschlagen hat.<sup>21</sup>

### **Staatsunternehmen**

Eine von vielen Fälschungen betrifft 17 Staatsunternehmen (DEKO). ELSTAT<sup>22</sup> und Eurostat erhöhten die Staatsschulden von 2009 um 18,2 Milliarden Euro, indem sie 2010 die Verbindlichkeiten der 17 DEKO vom Sektor nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften auf den Staatssektor übertrugen. Die Unternehmen waren als nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften eingestuft worden, nachdem Eurostat ihre Zugehörigkeit zu dieser Kategorie überprüft und bestätigt hatte. Es muss betont werden, dass es zwischen 2000 und 2010 keine Änderung in der diesbezüglichen Methodik des ESVG 1995 gegeben hat. Die Neueinstufung fand ohne die erforderlichen Analysen statt. Außerdem erfolgte sie über Nacht und in Abwesenheit des Führungsgremiums von ELSTAT. Auf diese Weise konnte der ELSTAT-Präsident die Änderungen durchführen, ohne auf eventuelle Fragen der Mitglieder des Führungsgremiums eingehen zu müssen. Damit ist die Rolle der nationalen Experten komplett ignoriert worden, was den Regularien des ESVG 1995 widerspricht. Folglich sind die institutionell etablierten Kriterien für die Zuordnung von Wirtschaftseinheiten zum Staatssektor verletzt worden.<sup>23</sup>

### **Die Swapgeschäfte von Goldman Sachs**

Eine weitere unbegründete Anhebung der Staatsschulden im Jahr 2009 steht in Zusammenhang mit der statistischen Aufbereitung der Swapgeschäfte von Goldman Sachs. Die Einpersonenföhrung von ELSTAT fügte der Staatsverschuldung 21 Milliarden Euro hinzu. Dieser Betrag wurde ad hoc auf die Jahre 2006 bis 2009 verteilt. Das stellt eine rückwirkende Erhöhung der Staatsverschuldung Griechenlands dar und steht im Widerspruch zu den EU-Regularien.

Insgesamt wird geschätzt, dass infolge dieser formal nicht begründeten Anpassungen das Haushaltsdefizit für 2009 um 6 bis 8 Prozentpunkte des BIP erhöht wurde. Desgleichen wurden die Staatsschulden um 28 Milliarden Euro erhöht.

Unserer Ansicht nach steht die Fälschung der statistischen Daten in direktem Zusammenhang mit der Dramatisierung der Haushalts- und Schuldensituation. Die öffentliche Meinung in Griechenland und Europa sollte damit hinsichtlich einer Befürwortung der „Rettungsmaßnahmen“ für die Wirtschaft Griechenlands im Jahr 2010 mit all ihren katastrophalen Auflagen für die griechische Bevölkerung beeinflusst werden. Die Parlamente in Europa stimmten für eine „Rettung“ Griechenlands aufgrund gefälschter statistischer Daten. Die Bankenkrise wurde durch eine Überbewertung der Wirtschaftsprobleme im öffentlichen Sektor heruntergespielt.

<sup>19</sup> Europäische Kommission (2010): Report on Greek Government deficit and debt statistics. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/RxJ1eq>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>20</sup> Griechische Regierung (2010): Technical report on the revision of hospital Liabilities.

<sup>21</sup> Ministry of Health and Social Solidarity (2010): Press Release.

<sup>22</sup> Die für öffentliche Statistiken zuständige Behörde „the National Statistical Service of Greece (NSSG)“ wurde im März 2010 in ELSTAT (Hellenic Statistics Authority) umbenannt.

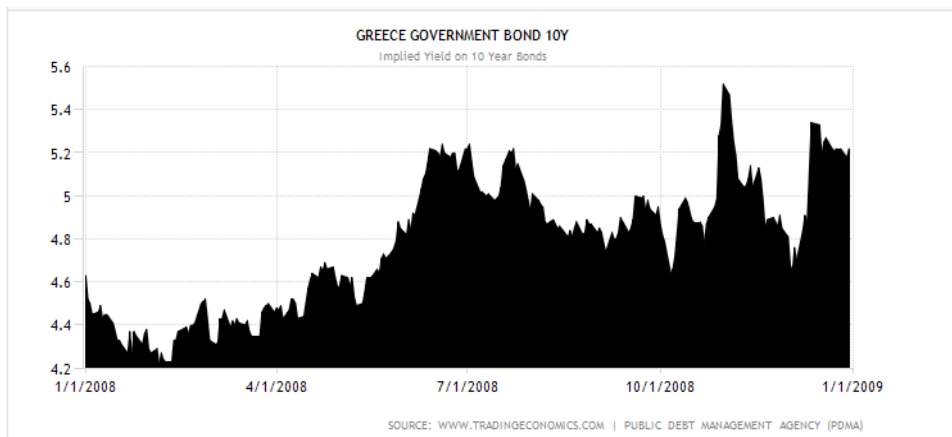
<sup>23</sup> Aus der Fülle der Verstöße gegen europäisches Recht seien einige Beispiele herausgegriffen: Einhaltung der rechtmäßigen Form und Art der Beteiligung des Staates; das 50-Prozent-Kriterium, insbesondere die Bestimmungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995 (Absatz 3.47 und 3.48) über die Subventionierung von Produkten (die Verletzung dieser Bestimmungen führte zu der falschen Einstufung von Einkünften als Produktionskosten); die Bestimmungen des ESVG 1995 über die Wertminderung des Anlagevermögens (Absatz 6.04); die Bestimmungen über Kapitalspritzen; die im ESVG 1995 enthaltene Definition von Handelsbetrieben in Staatsbesitz (häufig öffentliche Unternehmen genannt) als nicht zum Staatssektor gehörend; die vom ESVG 1995 geforderte Dauer des Bestehens von Defiziten vor und nach der Neueinstufung einer Wirtschaftseinheit.

Die Krise Griechenlands entsprang der fragilen Lage des griechischen Bankensystems, die sich in einer hochgradigen Verschuldung des gesamten Bankensektors zeigte. Die Abhängigkeit des Bankensektors von kurzfristiger Mittelbeschaffung führte zu signifikanten Liquiditätsproblemen und Zahlungsschwierigkeiten, was im Oktober 2008 die Regierung von Kostas Karamanlis schließlich dazu bewog, ein Hilfspaket für die Banken in Höhe von 28 Milliarden Euro bereitzustellen.

3,5 Milliarden Euro dieses Betrags wurden dafür eingesetzt, die erforderliche Eigenkapitalausstattung der Banken sicherzustellen. Der Rest der Mittel wurde in Form von Garantien bereitgestellt.

Wie in Abbildung 2.1 zu sehen, fand zu der Zeit die erste Anhebung des Länderrisikos statt, lange bevor Giorgos Papandreou im Frühling 2010 offiziell Griechenlands Verlust des Marktzugangs verkündete.

**Abbildung 2.1: Rendite zehnjähriger griechischer Staatsanleihen**



Die kontinuierlichen Ankündigungen neuer Austeritätsmaßnahmen (also Ausgabenkürzungen) und die Herabstufungen Griechenlands durch Ratingagenturen kennzeichneten Ende 2009 und Anfang 2010 den Verfall der Wahlversprechen der neuen Regierung. Das ebnete den Weg für eine Verschlechterung der Finanzsituation, die wegen der entstandenen „Notlage“ die Billigung der Bereitstellung weiterer öffentlicher Mittel für die Rekapitalisierung griechischer Banken erlaubte. Diese Maßnahme verhinderte die Ausweitung der Krise auf andere europäische Banken, übertrug aber die Last der Krise auf die griechischen Steuerzahler.

Die griechische Regierung verkündete den Verlust des Marktzugangs und beantragte, der Entscheidung des Europagipfels vom 25. März 2010 folgend, am 23. April 2010 offiziell die Unterstützung durch andere Mitglieder der Eurozone und durch den IWF. Die Lage

wurde dramatisiert, obwohl es andere Alternativen zur Schließung der Finanzierungslücken im Haushalt 2010 gab, wie zum Beispiel:

- Restrukturierung des Bankensektors mit Maßnahmen, wie sie in skandinavischen Ländern in den Neunzigerjahren und in Island 2008 ergriffen wurden,
- Ausweitung der Inlandskredite,
- bilaterale Kredite von Ländern außerhalb der Eurozone,
- Rückkauf griechischer Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt,
- Annahme von mehr als den 25 Milliarden Euro, die bei der letzten Auktion von 2010 geboten wurden, als die Regierung sich um Kredite bemühte,
- Zahlungseinstellung und Schuldenerlass.

**Tabelle 2.1: Ausgabe von Staatsanleihen 2009 bis 2010**

	AUCTION DATE	MATURITY DATE	C P N	AMOUNT AUCTIONED	AMOUNT OFFERED	AMOUNT ACCEPTED
10 YEAR BOND	11-Mar-09	19-Jul-09	6,00%	7,5	11,7	7,5
5 YEAR BOND	07-Apr-09	20-Aug-14	5,50%	7	10,5	7
3 YEAR BOND	05-May-09	20-Mar-12	4,30%	7,5	13,8	7,5
10 YEAR BOND	10-Jun-09	19-Jul-09	6,00%	8	20,6	8
5 YEAR BOND	02-Feb-10	20-Aug-15	6,10%	8	25	8
10 YEAR BOND	11-Mar-10	19-Jun-20	6,25%	5	16,145	5

Quelle: PDMA, Issuance Calendar & Syndication and Auction Results

## **2. Das Memorandum of Understanding vom Mai 2010**

Der erste Kreditvertrag über 110 Milliarden Euro (80 Milliarden Euro von den Ländern der Eurozone und 30 Milliarden Euro vom IWF) war nach den Worten von EZB-Präsident Jean-Claude Trichet an „strenge Konditionalitäten“<sup>24</sup> geknüpft. Das Programm konzentrierte sich auf drei „zentrale Herausforderungen“: erstens die Wiederherstellung des Vertrauens und der finanziellen Nachhaltigkeit durch wirksame finanzpolitische Anstrengungen, zweitens die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit durch Reformen wie Lohn- und Rentenkürzungen und drittens die Absicherung der Stabilität des Finanzsektors<sup>25</sup>.

In Wirklichkeit bestand das Ziel des ersten Kredits darin, privaten Anleihegläubigern, die ihre Abhängigkeit von griechischen Staatsanleihen reduzieren wollten, einen sicheren Notausgang zu bieten, weil die Wahrscheinlichkeit von Bewertungsabschlägen auf den Nominalwert der Anleihen erheblich war.

**Tabelle 2.2: Konsolidierte Aufstellung der Forderungen von Banken an Griechenland Ende 2009 (in Prozent der Gesamtforderung)**

Quelle: Bank for International Settlements und IWF

<b>Französische Banken:</b>	<b>36%</b>
<b>Deutsche Banken:</b>	<b>21%</b>
<b>Weitere europäische Banken:</b>	<b>32%</b>
<b>Nicht-europäische Banken:</b>	<b>11%</b>

Die Belastung der Auslandsbanken durch Griechenlands private und öffentliche Schulden gilt als Hauptursache für die mangelnde Bereitschaft der Gläubiger zu einem frühen Schuldenschnitt: „Die Belastung französischer Banken durch Griechenland betrug 60 Milliarden Euro, die deutscher Banken 35 Milliarden Euro<sup>26</sup>; wären sie gezwungen schwere Verluste bei ihren griechischen Wertpapieren – und auch bei ihren anderen Euro-Staatsanleihen – hinzunehmen, würde die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems stark beein-

<sup>24</sup> „Kredite sind keine Transferleistungen, sie haben einen Preis. Sie haben nicht nur einen Preis, sie sind auch mit strengen Konditionalitäten verbunden. Die Konditionalitäten müssen den Geldgebern nicht nur garantieren, dass sie ihr Geld zurückbekommen, sondern auch dass der Schuldner nach etlichen Jahren auf eigenen Füßen stehen kann. Im Fall Griechenlands erfordert das mutige, erkennbare und besondere Maßnahmen der griechischen Regierung zur dauerhaften und glaubwürdigen Konsolidierung des Staatshaushalts.“ EZB (2010), Rede Jean-Claude Trichets auf dem neunten Münchner Wirtschaftsgipfel. Nachzulesen unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2010/html/sp100429.en.html>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>25</sup> IWF (2010): Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report No. 10/110. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/ErBW0Q>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>26</sup> Bastain, C. (2012): *Saving Europe: How National Politics Nearly Destroyed the Euro*, Washington DC: Brookings Institution Press. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/HyV22X>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

trächtigt werden.“<sup>27</sup> Somit kann man sagen, dass das erste Kreditabkommen und das MoU konzipiert wurden, um private Gläubiger des Landes, insbesondere Banken, und nicht Griechenland zu retten.

## **3. Von Mai 2010 bis Februar 2012**

Da die Gläubiger sich weigerten, Abschlagen auf griechische Anleihen zuzustimmen, stiegen die Staatsschulden von Ende 2009 bis Ende 2011 von 299 Milliarden Euro auf 355 Milliarden Euro, also um 18,78 Prozent.

Wichtiger noch ist, dass es einen dramatischen Wandel im Schuldenprofil gab. Mit dem massenhaften Verkauf griechischer Staatsanleihen durch europäische und griechische Banken wurden die Forderungen privater Gläubiger auf andere Mitgliedstaaten der Eurozone und den IWF übertragen. Der Anteil der Anleihen an den griechischen Gesamtschulden sank von 91,1 Prozent im Jahr 2009 auf 70,5 Prozent im Jahr 2011, während der Anteil der Kredite im gleichen Zeitraum von 5,2 auf 25,3 Prozent anwuchs.<sup>28</sup>

2010 und 2011 führte eine beispiellose Rezession (das BIP schrumpfte um 4,9 bzw. 7,2 Prozent) dazu, dass nahezu alle finanzpolitischen Ziele (von Steuereinnahmen bis hin zum Abbau des Haushaltsdefizits) verfehlt wurden. Währenddessen führte der wachsende Unmut in der Bevölkerung zu einer politischen Krise.

Im Februar 2011 begann die Troika zusätzliche Ausgabenkürzungen und Maßnahmen zu fordern. Dies war ein deutliches Zeichen dafür, dass das erste Memorandum schnell überholt war. Am 26. Oktober 2011 verabschiedete der Rat der Europäischen Union ein neues Programm für Griechenland, das zusätzliche Kredite in Höhe von 130 Milliarden Euro vorsah. Das bedeutete eine Anhebung eines vorherigen Angebots aus dem Juli 2011, das 109 Milliarden Euro betrug. Im Rahmen des Europagipfels wurde vorgeschlagen, dass die privaten Anleihegläubiger einen freiwilligen Beitrag in Form eines Abschlags von 50 Prozent auf den Nominalwert der Anleihen leisten. Eine abgewandelte Version dieses Vorschlags, PSI+ genannt, entstand im Rahmen des zweiten Kreditabkommens.

## **4. Das PSI-Programm**

Der fortlaufende Wandel in der Zusammensetzung der Schulden bereitete einem Umstrukturierungsprozess unter Beteiligung der privaten Anleihegläubiger den Weg. Die Umstrukturierung der griechischen Schulden wurde am 9. März 2012 durch den Umtausch der An-

<sup>27</sup> Blustein, P. (2015): Laid Low the IMF, the Euro zone and the first rescue of Greece, CIGI Papers NO. 61 — April 2015.

Nachzulesen unter: <https://goo.gl/lvRKFE>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>28</sup> Griechisches Finanzministerium, Staatshaushalt über mehrere Jahre.



leihen in neue Anleihen mit Abschlag abgeschlossen. Die Gesamtsumme der Schulden vor dem Umtausch wurde im Februar 2012 um 106 Milliarden Euro reduziert. Diese Verminderung konnte die Schuldenlast des Landes nicht senken, da ein neues Kreditabkommen über 130 Milliarden Euro vereinbart wurde. Diese Summe beinhaltete eine erste Mittelzuweisung von 48 Milliarden Euro zur Rekapitalisierung der Banken. Damit ist klar, dass dieses Kreditabkommen auch dazu diente, den Finanzsektor zu schützen und seine Verluste zu minimieren. Es ist kein Zufall, dass die Verhandlungen, die im Winter 2012 stattfanden und zu einem „Happy End“ für die Gläubiger führten, unter der Leitung von Vertretern des Institute of International Finance und seines damaligen Managing Director, des früheren Bankers Charles Dallara, standen.

Zu den größten Verlierern des PSI+-Programms gehörten öffentliche Einrichtungen und Kleinanleger. Durch zwei Gesetze erlitten die Einlagen Hunderter öffentlicher Einrichtungen Verluste im Gesamtwert von 16,2 Milliarden Euro. Am stärksten betroffen waren Rentenversicherungen mit einem Gesamtverlust von 14,5 Milliarden Euro (bei einer Gesamtkapitalreserve von 21 Milliarden Euro).

Eine weitere Gruppe, die signifikante Verluste verzeichnete, waren Kleinanleger. Schätzungen zufolge haben mehr als 15.000 Familien den Großteil ihrer Ersparnisse verloren. Dies war eine Folge der Tatsache, dass viele Jahre lang Staatsanleihen gefördert und als risikolose Anlage verkauft worden waren. Die ungleiche Verteilung der Verluste hat der Gesellschaft Wunden zugefügt, was durch die bisher 17 Selbstmorde von Menschen, die ihre Ersparnisse verloren, unterstrichen wird<sup>29</sup>. Die Ungerechtigkeit wird dadurch deutlich, dass im PSI+-Programm nicht vorgesehen war, Kleinanleger zu entschädigen, während gleichzeitig die griechischen Banken voll entschädigt wurden und den Auslandsbanken Zugeständnisse gemacht wurden. Die gesellschaftlichen Auswirkungen des PSI+-Programms wurden durch die damit verbundenen drakonischen und strafenden Bedingungen (Lohnkürzungen, Privatisierungen, Demontage des Tarifvertragssystems, Massenentlassungen im öffentlichen Dienst usw.) noch verschärft. Hinzu kommt, dass die Ausgabe neuer Staatsanleihen nach britischem Recht (was ihre Umstrukturierung auf der Basis einer souveränen Entscheidung äußerst erschwerte) Hoheitsrechte zum Nutzen der Gläubiger untergräbt.

Dass die Umstrukturierung von 2012 keine Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der griechischen Schulden hatte, wurde bald offensichtlich. Im Sommer 2013

<sup>29</sup> Beleggrinis, Y. (2014). *Petty Bondholders: The People Who Trusted the Greek State and Were Destroyed*. *Huffington Post*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/hQcjBp>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

forderten diejenigen, die ursprünglich das PSI+-Programm als Dauerlösung der Staatsschuldenkrise verkauft hatten, neue Umstrukturierungen.

## **5. Von 2012 bis 2015**

Im Dezember 2012 wurde die Umstrukturierung der griechischen Schulden durch einen von der EZB organisierten großangelegten Rückkauf griechischer Anleihen durch Griechenland selbst abgeschlossen. Das führte zu einer weiteren Senkung des Schuldenstands. Dennoch erlaubte dieser Rückkauf zum Preis von 34 Cent pro Euro einigen Hedgefonds, innerhalb kurzer Zeit saftige Profite zu erzielen. Dan Loeb's Third Point zum Beispiel erzielte auf diese Weise einen Gewinn in Höhe von 500 Millionen US-Dollar.<sup>30</sup>

Im Verlauf der „Rettung Griechenlands“ (2010 bis 2014) erfuhren die Staatsschulden den größten Zuwachs und gerieten außer Kontrolle, als sie von 299,69 Milliarden Euro, 129,7 Prozent des BIP, auf 317,94 Milliarden Euro, 177,1 Prozent des BIP, anwuchsen. Unterdessen sank der Anteil der Anleihen von 91,12 Prozent im Jahr 2011 auf 20,69 Prozent im Jahr 2014, und der Anteil der Kredite stieg von 5,21 Prozent im Jahr 2009 auf 73,06 Prozent im Jahr 2014. Namentlich die Kredite bei der EFSF machten 68,4 Prozent der Gesamtschulden Griechenlands aus. Während der Gespräche über eine erneute Umstrukturierung der Schulden im Jahr 2015 wurde der in ökonomischer Hinsicht völlig ineffektive Charakter der zwei Kreditabkommen bestätigt. Die Notwendigkeit dieser Umstrukturierung resultiert aus der Tatsache, dass „die zwei Förderprogramme für Griechenland ein gigantischer Rettungsschirm für die privaten Gläubiger“ waren<sup>31</sup>. Ungeachtet der spezifischen Ursachen der Untragbarkeit der Schulden Griechenlands ist bemerkenswert, dass als Nachwirkung der Krise von 2007 weltweit ein erheblicher Anstieg der Staatsverschuldung stattgefunden hat. Dem IWF zufolge stiegen die Staatsschulden zwischen 2008 und 2014 weltweit von 65 auf 79,8 Prozent, in Industrie- und Schwellenländern von 78,8 auf 105,3 Prozent und in der Eurozone von 68,6 auf 94 Prozent des BIP<sup>32</sup>. Staatsschulden waren weltweit eine Möglichkeit für den privaten Finanzsektor, die Kosten der Krise von 2007 an den öffentlichen Sektor weiterzugeben.

<sup>30</sup> Dieser Hedgefond hatte Staatsanleihen zum Preis von 17 Cent pro Euro gekauft. Armitstead, L., 2012. *Dan Loeb's Third Point hedge fund makes \$500m profit from Greek bonds*. *The Telegraph*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/cwI7yJ>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>31</sup> The Eiffel Group and the Glienicker Group (2015): *Giving Greece a chance*. Nachzulesen unter: <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1631-giving-greece-a-chance>, aufgerufen am 4. Juli 2015.

<sup>32</sup> IWF (2015): 2015. *Fiscal Monitor – Now is the time: Fiscal policies for sustainable growth*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/OCVwFw>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

# Kapitel 3

## Gläubiger der griechischen Staatsschulden im Jahr 2015

Die Hauptgläubiger Griechenlands sind die Institutionen, die die Troika hervorgebracht haben, und diese Gruppe übt enormen Druck aus, um die Rückzahlung sicherzustellen. Dieses Kapitel beschreibt in Grundzügen die relevanten Punkte, die die Wahrheitskommission hervorheben will, und wirft einen Blick auf die aktuellen Hauptgläubiger – die EU-Mitgliedstaaten, die EFSF, den IWF, die EZB und die privaten Gläubiger.

Wir stellen den umstrittenen Charakter dieser Schulden dar und beschreiben ihre wichtigsten Merkmale, die in Kapitel 8 genauer analysiert werden. Der größte Teil der aus den Rettungsmaßnahmen resultierenden Kredite wurde zur Rückzahlung von Schulden verwendet. Etwa zehn Prozent der Rettungsgelder dienen der Haushaltsfinanzierung.

**Tabelle 3.1<sup>33</sup>: Verwendung der Mittel 2010 bis 2015 (in Milliarden Euro)**

	Gesamtsumme	Prozent
Erhaltene Mittel	243,2	100
Schuldentilgung (ohne kurzfristige Schulden)	112,5	46,3
Bankenrekapitalisierung	48,2	19,8
Kosten im Zusammenhang mit dem PSI-Programm	34,5	14,2
Sonstiges	23,4	9,6
Haushalt	24,6	10,1

<sup>33</sup> EFSF (2015): European Financial Stability Facility (EFSF). Nachzulesen unter: <http://goo.gl/6487cS>, aufgerufen am 12. Juni 2015; IWF (2014): Greece: Fifth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, IWF Country Report No. 14/151. Nachzulesen unter: <https://goo.gl/jhUCjr>, aufgerufen am 16. Oktober 2014; IWF (2013): Greece: First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, IMF Country Report No. 13/20. Nachzulesen unter: <https://goo.gl/haP8Nz>, aufgerufen am 12. Juni 2015; IWF (2013): Greece: Fourth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, IMF Country Report No. 13/241. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/euxjQD>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

**Tabelle 3.2: Zusammensetzung der Staatsschulden Griechenlands zum 30. April 2015<sup>34</sup>**

Posten	Millionen Euro	Prozent
T-Bills	14.943,90	4,8
Anleihen	39.380,10	12,6
Von europäischen Zentralbanken gehaltene Anleihen (ANFA)	7.309,30	2,3
Von der EZB gehaltene Anleihen (SMP)	19.874,10	6,4
Kredite der Bank von Griechenland	4.265,00	1,4
Spezielle und bilaterale Auslandskredite (EIB)	7.094,50	2,3
Andere Auslandskredite	5.081,00	1,6
Kredite der EFSF	130.909,10	41,9
Bilaterale Kredite von Mitgliedstaaten der Eurozone	52.900,00	16,9
Kredite des IWF	20.634,60	6,6
Kurzfristige Kredite (REPOS)	10.286,90	3,3
<b>Gesamtsumme</b>	<b>312.678,50</b>	

### 1. Bilaterale Kredite

Die bilateralen Poolkredite wurden am 9. Mai 2010 eingerichtet und in sechs vierteljährlichen Tranchen ausgezahlt. Die Auszahlungen beliefen sich auf insgesamt 52,9 Milliarden Euro.<sup>35</sup>

Die bilateralen Kredite beruhen auf der Gläubigervereinbarung und dem Kreditrahmenvertrag, die in Kapitel 4 beschrieben werden. Es wurde erklärt, die Einräumung dieser Kredite mit hohem Zinssatz werde „als Anreiz dienen, so bald wie möglich zu marktgestützter Finanzierung zurückzukehren“.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> PDMA (2015): Response to request No. 160/30-4-2015, May 11 2015.

<sup>35</sup> Europäische Kommission (2012): The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/k7IpXL>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>36</sup> Europäische Kommission (2010): The Economic Adjustment Programme for Greece First review. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/7UfDE5>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

**Tabelle 3.3: Zusammensetzung der bilateralen Kredite an Griechenland (in Millionen Euro)**

Deutschland (KfW)	15.165,3
Frankreich	11.388,6
Italien	10.007,5
Spanien	6.649,9
Niederlande	3.193,7
Belgien	1.942,5
Österreich	1.555,0
Portugal	1.102,4
Finnland	1.004,0
Irland	347,4
Slowenien	243,5
Luxemburg	139,9
Zypern	109,6
Malta	50,6
<b>Gesamtsumme</b>	<b>52.899,9</b>

Infolge dieser Entscheidung hat Griechenland bis März 2012 2,614 Milliarden Euro Zinsen an die Mitgliedstaaten gezahlt.<sup>37</sup> Die ursprünglichen Zinssätze lagen variabel beim Drei-Monats-Euribor plus einer Extragebühr von 300 Basispunkten für die ersten drei Jahre<sup>38</sup> und waren damit sehr belastend. Im August 2011<sup>39</sup> erreichte der Drei-Monats-Euribor einen Höchststand von 1,609 Prozent, was die Zinsen der bilateralen Kredite auf mehr als 4,6 Prozent trieb. Da die Fremdkapitalkosten mancher Gläubigerländer unter dem Kreditzins lagen<sup>40</sup>, profitierten manche Gläubiger von den Krediten. Die schrittweise Erleichterung der Kreditbedingungen (aktuell Euribor plus 50 Basispunkte) bedeutet ein indirektes Eingeständnis, dass die ursprünglichen Bedingungen wucherisch waren.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Europäische Kommission, 2012. The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/k7IpXL>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>38</sup> Europäische Kommission, 2012. The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/k7IpXL>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>39</sup> Euribor Rates, 2015. Euribor Data Base. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/pHeAyp>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>40</sup> Darvas, Z. & Hüttl, P., 2015. How to reduce the Greek debt burden? *Bruegel*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/6ul9Rs>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>41</sup> As agreed in the Euro Area Loan Facility (Amendment of June 2011) Act 2011. p.29; Euro Area Loan Facility (Amendment of February 2012) Act 2012, p7 and Euro Area Loan Facility (Amendment of December 2012) Act 2013, p.8.

Es wurde der Eindruck erweckt, als würden die Kredite Griechenland bei der Auszahlung von Löhnen und Renten helfen. Bezeichnend für diese Darstellung ist die Aussage des damaligen Eurogruppenchefs Juncker, die Gelder würden zur Rekapitalisierung von Banken, zur Zahlung von Löhnen und Renten und zur Bezahlung von Lieferanten des Staates verwendet.<sup>42</sup> Das ist jedoch irreführend. Die bilateralen Kredite dienten primär der Schuldentilgung: Zwischen Mai 2010 und September 2011 wurden 86 Prozent der Kredite ausschließlich zur Schuldentilgung verwendet.<sup>43</sup> Sogar der Rest wurde nicht komplett für den Haushalt verwendet, sondern vielmehr zur Einrichtung des Hellenic Financial Stability Fund.<sup>44</sup>

## 2. EFSF

Die EFSF mit Sitz in Luxemburg wurde 2010 zur Sicherung der finanziellen Stabilität in der Europäischen Union gegründet.<sup>45</sup> Durch die Schaffung zusätzlicher Schulden für einzelne Mitgliedstaaten verschlechterte dieses System jedoch die wirtschaftliche Situation ganz Europas, besonders aber die Griechenlands.

Kredite der EFSF werden durch die Ausgabe von Finanzierungsinstrumenten aufgebracht, die durch Garantien von Mitgliedstaaten der Eurozone gestützt werden. Die Garantien wurden von 440 Milliarden Euro im Jahr 2010 auf 779,78 Milliarden Euro im Jahr 2011 erhöht.<sup>46</sup> 2013 stiegen Portugal, Griechenland, Irland und Zypern aus der EFSF aus, weshalb die Garantien der EFSF auf 724,47 Milliarden Euro sanken – das ist auch die aktuelle Höhe.<sup>47</sup> Wenn die Anzahl hoch bewerteter Garantiegeber des Fonds abnimmt, etwa nach der Herabstufung Frankreichs, sinkt auch die Stabilität der EFSF. Das System wurde schließlich durch den ESM ersetzt.

Die EFSF schüttete 141,8 Milliarden Euro aus, von denen 10,9 Milliarden Euro – die nicht verwendet worden waren – am 27. Februar 2015 annulliert wurden, was eine Restschuld Griechenlands von 130,9

<sup>42</sup> 20minutes.fr, 2012. Le FMI et l'Eurogroupe trouvent un accord sur la dette grecque. *20minutes.fr*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/enFdTx>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>43</sup> Europäische Kommission, 2011. Economic Adjustment Programme for Greece, Fifth review. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/lk68Dh>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>44</sup> Europäische Kommission, 2011. Economic Adjustment Programme for Greece, Fifth review. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/lk68Dh>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>45</sup> Europäische Kommission, 2010. European Financial stability facility act 20. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/OB3phe>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>46</sup> Europäische Kommission, 2011. Euro Area Loan Facility (Amendment of June 2011) Act 2011.

<sup>47</sup> ESM, 2013. Newsletter Update May 2013. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/sWpEBG>, aufgerufen am 12. Juni 2015.



Milliarden Euro bedeutete.<sup>48</sup> Von der Gesamtsumme wurden 108,2 Milliarden Euro (76,3 Prozent) 2012 ausgezahlt, 25,3 Milliarden Euro (17,8 Prozent) 2013 und 8,3 Milliarden Euro (5,9 Prozent) 2014. Die Rückzahlung dieser Kredite wird sich bis 2054 hinziehen.

Die Zinssätze für EFSF-Kredite werden auf folgender Basis berechnet: Griechenland zahlt die Finanzierungskosten der EFSF plus eine Garantiegebühr von 10 Basispunkten. Für jede Kreditauszahlung kommt eine zusätzliche Kreditauszahlungsgebühr von 50 Basispunkten hinzu. Das Land finanziert die Aktivitäten der EFSF und trägt die kompletten Kosten, *sogar wenn aus irgendeinem Grund keine Ausgaben für die Kreditanbahnung oder Vorabkredite anfallen*. Dieses Verfahren hat Griechenland erhebliche Kosten verursacht<sup>49</sup>, und die zwischen 2012 und 2014 als „Bearbeitungsgebühr“ gezahlte Summe<sup>50</sup> betrug insgesamt 740 Millionen Euro. Für Schulden im Zusammenhang mit dem PSI-Programm fielen eine Zeitlang ebenfalls Zinsen an, aber seit 2014 sind alle Zinszahlungen an die EFSF bis 2023 ausgesetzt.

Nur ein kleiner Teil der Kredite trug zur Deckung der regulären Ausgaben des Staates bei.<sup>51</sup>

Die „Rettungsgelder“ wurden vor allem in Form von EFSF-Bürgschaften zur Verfügung gestellt: Papiere im Wert von 34,6 Milliarden Euro waren für das PSI-Programm vorgesehen, Papiere im Wert von 11,3 Milliarden Euro wurden für den „Debt Buy Back“ (Schuldenrückkauf) verwendet und 37,3 Milliarden Euro wurden den griechischen Banken als Kredit zur Verfügung gestellt.

Der größte Teil der Rettungsgelder der EFSF wurde in Form von „Sachleistungen“ und nicht in Euro ausgezahlt. 65,4 Prozent der EFSF-Kredite entfallen auf Vorgänge, bei denen kein Geld fließt.<sup>52</sup> Wie in Kapitel 4 näher ausgeführt, erleichtert die EFSF den Tausch von Obligationen, was bedeutet, dass die Kredite größtenteils nicht nach Griechenland gelangen, sondern direkt unter anderem zur Schuldentilgung verwendet werden sollen.

<sup>48</sup> ESM, 2015. Lending operations. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/S7cZb6>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>49</sup> Europäische Kommission, 2012. *Authorization for Pre-Funding and Indemnity Agreement*.

<sup>50</sup> Bank of Greece, 2014. Annual Report 2013. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/tVICPO>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>51</sup> Mouzakis, Y., 2015. Where did all the money go? *Macropolis*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/znxCzV>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>52</sup> ESM, 2015. European Financial Stability Facility & European Stability Mechanism. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/z1qYXt>.

### 3. IWF

Das Europäische Parlament und der IWF geben zu, dass die Ergebnisse des IWF-Programms „gemischt“ waren und „beträchtliche Fehlschläge“ enthielten.<sup>53</sup> Damit wird das Ausmaß, in dem die griechische Bevölkerung getäuscht wurde, noch grob untertrieben.

Die konkreten Verhandlungen zwischen dem IWF und Griechenland über Umfang und Typ des Kredits begannen im März 2010.<sup>54</sup> Der erste stellvertretende geschäftsführende Direktor Lipsky versicherte dem Vertreter Griechenlands beim IWF, der Umfang des griechischen Kredits werde vom Vorstand auf politischer Basis beschlossen und nicht entsprechend der Quoten-zuteilung berechnet werden.<sup>55</sup> Der Bereitschaftskredit wurde auf eine Rekordhöhe, nämlich etwa das 32-Fache von Griechenlands Quote festgesetzt.<sup>56</sup>

Der IWF wusste von Anfang an, dass für eine finanzpolitische Anpassung in dieser Größenordnung kein Präzedenzfall existierte.<sup>57</sup> Im März 2010 erklärte er, das Programm werde zu einer „starken Schrumpfung der Nachfrage und einer sie begleitenden schweren Rezession führen, die das soziale Gefüge stark beansprucht werden“.<sup>58</sup> Dementsprechend wiesen mehrere Direktoriumsmitglieder auf die „immensen“ Risiken des Programms hin.<sup>59</sup>

In sieben der zehn Programmüberprüfungen<sup>60</sup> ver-

<sup>53</sup> Europäisches Parlament (2014): Bericht über die Untersuchung über die Rolle und die Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission und IWF) in Bezug auf Programmländer des Euroraums (2013/2277 (INI)), A7-0149/2014. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/knvBol>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>54</sup> IWF (2013): Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement, IMF Country Report No. 13/156. Nachzulesen unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf>, aufgerufen am 12. Juni 2015. In diesem Dokument werden „erhebliche Fehler“ im ersten „Rettungsplan“ für Griechenland eingeräumt.

<sup>55</sup> Hellenic Republic Public Prosecutor, 2015. Case File, Email from Roumeliotis to MinFin, dated 15th March 2010.

<sup>56</sup> Ebd.

<sup>57</sup> IWF, 2010. Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report No. 10/110. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/ErBW0Q>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>58</sup> Roumeliotis, P., 2012. *The Unknown Background of the recourse to the IMF*, Athens, Livanis Publisher.

<sup>59</sup> Hellenic Republic Public Prosecutor, 2015. Case file: Secret IMF file, appears to be prepared by IMF representative to Greece, Bob Trap, Greece note for EU EDs, Dated March 25, 2010.

<sup>60</sup> Hellenic Republic Public Prosecutor, 2015. Case file, IMF, Board Meeting on Greece's request for an SBA – May 9, 2010, May 10 2010, Washington DC.

<sup>61</sup> IWF, 2011. Greece: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement, IMF Country Report No. 11/175. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/13GTzJ>, aufgerufen am 12. Juni 2015. IWF, Greece: First Review Under the Stand-By Arrangement. IWF, Greece: First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, 2013. IWF, Greece: Third Review Under the Extended Arrangement

zichtete das IWF-Direktorium auf die Anwendung der Leistungskriterien. Es betonte, eine allumfassende Einhaltung der Konditionalitäten sei für die weitere Bereitstellung finanzieller Mittel nicht unerlässlich,<sup>61</sup> und deutete außerdem an, dass die Bedingungen eine zu starke Einmischung darstellten und unangemessen seien. Trotz „beträchtlicher sozialer Unruhe“ und „der Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den Reformen“ besteht der IWF auf Reformen.<sup>62</sup>

Die systematische Voreingenommenheit und fehlende Transparenz in der Methodik des IWF bei der Erstellung von Prognosen offenbart das interne Evaluierungsbüro des IWF. Dies gilt besonders für Fälle, die große Aufmerksamkeit finden, und für Kreditvergaben im Rahmen des erweiterten Zugangs.<sup>63</sup> Die ursprüngliche Schuldentragfähigkeitsanalyse war geradezu ins Positive verzerrt und ging von grotesk unrealistischen Annahmen aus, die in Kapitel 5 und 6 beschrieben werden. Einige Angehörige des IWF konnten nicht bescheinigen, dass die griechischen Schulden mittelfristig mit hoher Wahrscheinlichkeit tragbar waren, weshalb das Land gemäß dem zweiten Kriterium für die Schuldentragfähigkeit nicht für den erweiterten Zugang qualifiziert war. Daher veranlasste das Direktorium eine Strategieänderung – während der *gleichen* Sitzung, bei der Griechenlands Bereitschaftskreditabkommen genehmigt wurde.<sup>64</sup> Mehrere Exekutivdirektoren lehnten dies ab.<sup>65</sup>

Trotz des offenen Eingeständnisses, dass die Schulden mittelfristig untragbar waren, war die Genehmigung des Programms mit übermäßig belastenden Rückzahlungsverpflichtungen verbunden.<sup>66</sup> Im Lauf der letzten fünf Jahre (Mai 2010 bis 2015) wurden über drei Milliarden Euro Zinsen und Gebühren gezahlt.<sup>67</sup> Der Zinssatz für das zweite Programm ist der Grundgebührensatz (aktuell der SZR-Zinssatz plus 100 Basispunkte) plus eine Zusatzgebühr von 200 Basispunkten auf ausstehende Kredite von über 300

Under the Extended Fund Facility, 2013.

IWF, Greece: Fourth Review Under the Extended Arrangement

Under the Extended Fund Facility, IMF Country Report No. 13/241 (IMF, 2013).

IWF, Greece: Fifth Review Under the Extended Arrangement

Under the Extended Fund Facility, IMF Country Report No. 14/151 (IMF, 2014).

<sup>61</sup> IWF, *Conditionality in Fund-Supported Programs—Purposes, Modalities, and Options for Reform*, 2009, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/012909.pdf>.

<sup>62</sup> IWF (2011): IMF Country Report No. 11/175, Washington DC.

<sup>63</sup> IWF (2014), BP/14/05, IEO Background Paper Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund IMF Forecasts in the Context of Program Countries, Washington DC.

<sup>64</sup> IWF (2010): Selected Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund, Thirty-Fifth Issue. Washington, D.C.

<sup>65</sup> Hellenic Republic Public Prosecutor, *Case File, IMF, Board Meeting on Greece's Request or an SBA – May 9, 2010, May 10 2010, Washington DC*.

<sup>66</sup> IWF (2010): Country SBA request CR. 10/110, Washington DC.

<sup>67</sup> IWF (2015): *Member Financial Data*,

<http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin1.aspx>.

Prozent der Quote, die wiederum auf 300 Basispunkte steigt, wenn der ausstehende Betrag drei Jahre nach Programmbeginn mehr als 300 Prozent der Quote beträgt. Das schließt eine Bearbeitungsgebühr von 50 Basispunkten pro in Anspruch genommenen Betrag ein.

Ende 2014 wurde eine Summe von 23,9 Milliarden Euro an Schulden beim IWF registriert.<sup>68</sup> Darüber hat die griechische Regierung einen Wechsel ausgestellt und bei der Bank von Griechenland hinterlegt, die als Finanzbevollmächtigte der Hellenischen Republik gegenüber dem IWF fungiert.

**Tabelle 3.4: Zusammenfassung der Zahlungen des IWF bis Ende 2014 (in Milliarden Euro)**

Typ	Datum des Abkommens	Fälligkeitsdatum	Beanspruchter Betrag	Zurückgezahltes Kapital
Bereitschaftskredit	09.05.2010	14.03.2012	20,1	9,1
EFF	15.03.2012	14.03.2016	11,9	0

Quelle: IWF, Finanzstatistiken.

Es wird der in den einzelnen technischen MoU definierte Wechselkurs verwendet.

## 4. EZB

### - Die EZB kaufte auf dem Sekundärmarkt griechische Anleihen

Im Mai 2010 führte die EZB das SMP (Securities Markets Programme) ein. Auf Grundlage dieses Beschlusses kaufte die EZB zwischen Mai 2010 und September 2012 von Italien, Spanien, Irland, Portugal und Griechenland ausgegebene Staatsanleihen im Wert von mehr als 210 Milliarden Euro auf dem Sekundärmarkt.<sup>69</sup> Am 29. Mai 2015 betrug die ausstehende Summe 138,1 Milliarden Euro<sup>70</sup>, von denen 27 Milliarden Euro Griechenland zuzurechnen sind.<sup>71</sup>

### - Die EZB ist kurz- und mittelfristig Griechenlands größte Gläubigerin

Nach der EFSF und dem IWF ist die EZB Griechen-

<sup>68</sup> Bank von Griechenland: Annual Report, mehrere Jahre. In einem Kapitel werden die Gesamtschulden beim IWF auf dem Stand vom Dezember des jeweiligen Jahres aufgeführt.

<sup>69</sup> Entscheidung der EZB (14. Mai 2010) über die Auflegung eines Securities Market Programms.

<sup>70</sup> EZB, *ECB: Statistics*, 2015.

<sup>71</sup> Obwohl in den Büchern der EZB 18,1 Milliarden Euro an amortisierten Kosten verzeichnet sind, fordert sie 19,8 Milliarden Euro (Nominalwert). Die übrigen sieben Milliarden Euro sind bei anderen Zentralbanken verbucht, die Teil des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) sind.

lands drittgrößte Gläubigerin. Im April 2015 lagen Griechenlands Schulden bei 27 Milliarden Euro. Jedoch hat kein anderer Gläubiger, nicht einmal der IWF, bis zum Ende des Jahrzehnts so viele Forderungen gegen Griechenland, das der EZB und anderen Zentralbanken des Europäischen Systems der Zentralbanken im Jahr 2015 6,7 Milliarden Euro und im Lauf der nächsten fünf Jahre 23 Milliarden Euro zahlen muss.

### **- Die EZB kaufte auf dem Sekundärmarkt griechische Schulden auf, um den Interessen der europäischen Privatbanken zu dienen**

Die EZB setzte im Interesse des privaten Finanzsektors das SMP ein und ermöglichte es den französischen und deutschen Banken, ihre Abhängigkeit von griechischen Anleihen zu verringern. Der IWF redete Klartext: „Eine verzögerte Umschuldung bot privaten Gläubigern auch die Gelegenheit, Risiken zu senken und Schulden in öffentliche Hände zu übertragen.“<sup>72</sup> Zudem erhöhte der Kauf wesentlicher Mengen an Anleihen auf dem Sekundärmarkt durch die EZB den Preis dieser Finanzinstrumente. Damit konnten die Inhaber ihre Verluste verringern, sobald sie ihre Papiere verkauften. Erwähnenswert ist auch, dass die EZB zwischen Mai 2010 und September 2012 mehrmals beschloss, das SMP einzufrieren, was zu Marktspannungen führte und verschiedene politische Entscheidungen beeinflusste, etwa die Erhöhung der Kreditvergabekapazität der EFSF auf 440 Milliarden Euro. Eine derartige politische Einflussnahme überschreitet eindeutig die Befugnisse der EZB und stellt eine fragwürdige Verletzung ihrer Pflichten dar.

### **- Die EZB knüpfte den Kauf von griechischen Schulden an Konditionalitäten.**

Entgegen den Statuten, die verlangen, dass die EZB unabhängig agiert, wurden die Interventionen der EZB auf dem Sekundärmarkt von politischen Beschlüssen gestützt, die profitierende Mitgliedstaaten und besonders die Senkung von deren Haushaltsdefizit betrafen. Im Beschluss der EZB vom 14. Mai 2010 zur Einführung des SMP heißt es: „Der EZB-Rat wird über den Umfang der Interventionen entscheiden. Der EZB-Rat hat die Erklärung der Regierungen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, wonach diese ‚alle nötigen Maßnahmen ergreifen, damit [ihre] haushaltspolitischen Ziele für dieses wie auch für die kommenden Jahre im Einklang mit den Defizitverfahren eingehalten werden‘, sowie die konkreten zusätzlichen Verpflichtungen einiger Regierungen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zur Beschleunigung der Haushaltskonsolidierung und zur Gewährleistung der Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen zur Kenntnis genommen. [...] Als Bestandteil der einheitlichen

<sup>72</sup> IWF (2013) IMF Country report No. 13/156, Washington DC.

Geldpolitik des Eurosystems sollte der endgültige Ankauf zugelassener börsengängiger Schuldtitel durch Zentralbanken des Eurosystems gemäß dem Programm im Einklang mit den Bestimmungen dieses Beschlusses umgesetzt werden“.<sup>73</sup>

Am 31. Mai 2010 verkündete Jean-Claude Trichet, damaliger Präsident der EZB, die Antwort der EZB auf die kurz zuvor aufgetretenen Spannungen auf den Finanzmärkten: „Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Regierungen die zur Garantie finanzieller Tragfähigkeit erforderlichen Maßnahmen rigoros umsetzen. Nur im Kontext dieser Verpflichtungen haben wir mit einem Interventionsprogramm auf den Wertpapiermärkten begonnen. [...] Das Securities Market Programme ist eine außergewöhnliche Aktion, die in einer Situation schwerer Spannungen auf Finanzmärkten erfolgte. Ich möchte betonen, dass die rigorose Durchführung der Anpassungsprogramme durch die Regierungen unerlässlich ist, um die schrittweise Rückkehr zu einer normaleren Funktion der Finanzmärkte zu garantieren.“<sup>74</sup>

### **- Die EZB profitiert von Griechenlands Schulden**

Die EZB kaufte im Rahmen des SMP auf dem Sekundärmarkt griechische Anleihen für weniger als den Nominalwert, verlangte aber eine volle Rückzahlung (Nominalwert plus Zinsen). Einer Schätzung<sup>75</sup> zufolge gab die EZB 40 Milliarden Euro aus, um einen Nominalwert von geschätzt 55 Milliarden Euro zu erstehen. Wenn die EZB diese Anleihen bis zur Fälligkeit behielte, erhielte sie als Gewinn die gesamte Differenz zwischen dem gezahlten Preis und der Rückzahlung plus Zinsen. Die EZB hat bereits reichlich Zinsen von Griechenland erhalten, da die Zinssätze für die griechischen Anleihen in ihrem Besitz hoch sind.

Obwohl die EZB weniger griechische als etwa italienische oder spanische Anleihen besitzt, zahlt Griechenland der EZB weit höhere Zinsen. Im Jahr 2014 zahlte die griechische Regierung 298 Millionen Euro Zinsen für EZB-Kredite, was 40 Prozent des Einkommens von 728 Millionen Euro entspricht, das die EZB insgesamt in Form von Zinsen der fünf Länder im SMP erzielte. Griechenlands Schulden bei der EZB machen dagegen nur zwölf Prozent der Gesamtsumme aus.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Op. cit.

<sup>74</sup> Rede Jean-Claude Trichets, Präsident der EZB, bei der 38. Volkswirtschaftlichen Tagung der Österreichischen Nationalbank, Wien, 31. Mai 2010, [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2010/html/sp100531\\_2\\_en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2010/html/sp100531_2_en.html).

<sup>75</sup> Atkins, R., (2012), ECB moves to help fund Greece, Financial Times, February 15 2012.

<sup>76</sup> Europäische Zentralbank (2015): Financial Statements of the ECB for 2014, Press release 19 February 2015. [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150219\\_1\\_en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150219_1_en.html).

**Tabelle 3.5: Forderungen der EZB an Länder im SMP (Februar 2015)<sup>77</sup>**

Länder	Prozent der Gesamtsumme
Italien	52
Spanien	20
Griechenland	12
Portugal	10
Irland	6

Nachdem öffentlich bekannt wurde, dass die EZB und die nationalen Zentralbanken (NZB) vom SMP profitierten, vereinbarten die Regierungen des Euroraums im November 2012, einem Land eine Summe in Höhe der mit dem SMP erzielten Profite zu überweisen, sofern es die Bedingungen seines Überwachungsprogramms einhielt.<sup>78</sup> Die EZB schuldet Griechenland fast zwei Milliarden Euro der von ihr erzielten Gewinne.<sup>79</sup> Mario Draghi sagte: „Das Einkommen aus griechischen Staatsanleihen, das die EZB im Rahmen des SMP erzielt hat, gehört zum Nettogewinn der EZB. [...] Der Nettogewinn der EZB wird auf alle nationalen Zentralbanken des Euroraums entsprechend ihrer Anteile am Kapital der EZB verteilt. Das schließt die NZB jener Länder ein, die an einem Finanzhilfeprogramm von EU und IWF teilnehmen. [...] In der Vergangenheit hat nicht nur die EZB, sondern haben auch alle NZB des Euroraums im Rahmen des SMP Anleihen erstanden, was bedeutet, dass sowohl die EZB als auch die NZB Einkommen aus griechischen Staatsanleihen angesammelt haben. Weiterhin möchte ich betonen: (i) Die NZB des Euroraums können kein spezifisches („zweckgebundenes“) Einkommen an ihre Anteilseigner verteilen, bevor sie den gesamten Gewinn (oder Verlust) in einem Finanzjahr berechnet haben. (ii) Sie können die Gewinne nur an ihre Anteilseigner (einschließlich der jeweiligen Regierungen) verteilen und nicht direkt an Mitgliedstaaten, die keine Anteilseigner sind.“<sup>80</sup>

### - Die EZB nahm nicht an der Umschuldung von 2012 teil

Im Februar 2012 gehörte zur Restrukturierung der griechischen Staatsschulden eine Reduzierung der griechischen Staatsanleihen im Besitz privater Gläubiger um 53,5 Prozent. Die EZB verweigerte jedoch jegliche Teilnahme an der Umschuldung, sei es durch

<sup>77</sup> Ebd.

<sup>78</sup> Eurogroup statement on Greece, November 27<sup>th</sup> 2012.

<sup>79</sup> „Dieses Geld ist man uns schuldig. Das ist unser Geld, eine übermäßige Zahlung an die EZB“, sagte Minister Varoufakis bei Bloomberg. Varoufakis Counts on ECB to stave off Greek default, 25. Februar 2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-25/varoufakis-counts-on-ecb-to-stave-off-greek-default-next-month>.

<sup>80</sup> [http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/130515letter\\_hoangngocen.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/130515letter_hoangngocen.pdf).

einen partiellen Schuldenerlass, ein Verschieben des Fälligkeitstermins oder eine Senkung der Zinssätze. Gerechtfertigt wurde das mit dem Grundsatz der „Unabhängigkeit von allen Regierungen“<sup>81</sup>.

## 5. Private Gläubiger

Das Europäische Parlament stellt fest, dass „der Schutz der Anleihegläubiger als im Interesse der finanziellen Stabilität der EU notwendig angesehen wurde“<sup>82</sup>. Der Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments gibt zu: „Eigentlich haben wir den Schwarzen Peter von Privatbanken an Regierungen weitergegeben.“<sup>83</sup>

### • Der inländische Finanzsektor

Trotz weit verbreiteter Versicherungen, der griechische Finanzsektor sei solvent, bestanden dort erhebliche Probleme. Der Missionsleiter Poul Thomsen unterstrich, dass „Spannungen im Finanzsektor“ der griechischen Wirtschaft ein Schlüsselproblem seien, das über den Verlust des Marktzugangs des Landes entscheide.<sup>84</sup>

### • Ausländische Banken

In einem *streng vertraulichen* Dokument, das das Treffen des IWF-Direktoriums zu Griechenlands Bereitschaftskreditabkommen detailliert beschreibt, heißt es: „Niederländische, französische und deutsche Vertreter übermittelten dem Direktorium die Zusagen ihrer Geschäftsbanken, Griechenland zu unterstützen und ihre Risiken weitgehend stabil zu halten.“<sup>85</sup> Allerdings hielten die ausländischen Banken ihre Zusagen nicht ein, und die Rettungsmechanismen vereinfachten die Übertragung von Schuldtiteln von Privatbanken auf den öffentlichen Sektor (wie in Kapitel 4 dieses Berichts detailliert beschrieben). Das Europäische Parlament bekräftigt, dass durch die Rettungsmaßnahmen der „Bankensektor vor Verlusten geschützt wird, indem ein großer Teil der Staatsschulden der Programmländer aus der Bilanz des privaten Sektors in die Bilanz des öffentlichen Sektors übertragen wird“<sup>86</sup>.

<sup>81</sup> Protocol No 4, On the Statute of the European System of Central Banks and of The European Central Bank.

[https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026en\\_protocol\\_4.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026en_protocol_4.pdf).

<sup>82</sup> Europäisches Parlament (2014) op.cit., para 74.

<sup>83</sup> *Libération*, 11. Mai 2015, S. 11.

<sup>84</sup> Hellenic Republic Public Prosecutor, Case File, IMF, *Strictly Confidential May 2 2010 Informal Restricted Briefing on Greece*, Office Memorandum.

<sup>85</sup> Case File: IWF, 2010.

<sup>86</sup> Europäisches Parlament (2014): Bericht über die Untersuchung über die Rolle und die Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission und IWF) in Bezug auf Programmländer des Euroraums - A7-0149/2014., S. 6.



### PSI Holdouts

Von einem Gesamtvolumen von 205,5 Milliarden Euro wurden schließlich 199,2 Milliarden eingesetzt. Die Rettungskredite der Troika wurden keineswegs zur Zahlung von Löhnen und Renten verwendet, sondern zur Belohnung der Holdouts (Verweigerer), von denen viele als Geierfonds bekannt sind. Sie erhielten komplette Rückzahlungen in Höhe des Nominalwerts.<sup>87</sup> Vom 15. Mai 2012 bis Ende 2015 werden 3,615 Milliarden Euro bei einem Zinssatz von durchschnittlich 4,3 Prozent zurückgezahlt.

**Tabelle 3.6: Staatliche Hilfe für den Finanzsektor (in Milliarden Euro)**

	2008	2009	2010	2011	2012–2014	<b>Gesamt</b>
Rekapitalisierungsmaßnahmen		3,77		2,53	37,30	<b>43,60</b>
Garantien		1,50	26,68	56,30		<b>84,48</b>
Liquiditätsmaßnahmen außer Garantien	0,47	4,26	6,90	6,64		<b>18,27</b>
<b>Gesamt</b>	<b>0,47</b>	<b>9,53</b>	<b>33,58</b>	<b>65,47</b>	<b>37,30</b>	<b>146,35</b>

Quelle: Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission<sup>88</sup>

<sup>87</sup> Laskaridis, C. (2014): 'Greece: Europe's worst success story', in Philips, T. (2014): *Europe on the Brink*, Zed Books, London.

<sup>88</sup> Europäische Kommission (2012): The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/k7IpXL>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

# Kapitel 4

## Mechanismus des Schuldensystems in Griechenland

Die in Griechenland seit Mai 2010 umgesetzten Abkommen wurden von einer gemeinsamen Fachgruppe der EU-Kommission und der EZB angebahnt<sup>89</sup>, aus der nach Hinzuziehung des IWF<sup>90</sup> die Troika wurde. Als Rechtfertigung dieser Abkommen diente die Schuldenkrise, zu deren Bewältigung Finanzhilfen gewährt wurden unter der Bedingung, dass die in den Memoranden vorgesehenen Maßnahmen durchgeführt wurden.

In Wahrheit lieferten sie die Werkzeuge für die Anhäufung von Schulden bei bilateralen Gläubigern und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), was die Schuldenkrise verschärfte. Die Maßnahmen der Memoranden wirkten zerstörerisch auf die griechische Wirtschaft und das Leben der griechischen Bevölkerung.

Die Analyse der komplexen Vertragstexte offenbart den Zweck der Mechanismen, die, anstatt Griechenland eine Hilfe zu sein, es gestatteten, den Großteil der geliehenen Mittel an Finanzinstitute zu übertragen und gleichzeitig, durch den Einsatz von Finanzinstrumenten, den Privatisierungsprozess zu beschleunigen. Darüber hinaus hatte Griechenland diverse ungerechtfertigte Kosten für diese Entwicklung zu tragen.

Es folgt eine kurze Beschreibung einiger der Mechanismen, die in den analysierten Abkommen entdeckt wurden.

### 1. Mechanismus nach dem Kreditrahmenvertrag und der Gläubigervereinbarung

Durch die im Jahre 2010 geschlossenen Abkommen<sup>91</sup> wurden bilaterale Schulden gebündelt, indem ein Mechanismus geschaffen wurde, der die Umwandlung bestehender Schuldverschreibungen in bilaterale Kredite vorsah.

<sup>89</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2010) *Council conclusions - ECONOMIC and FINANCIAL AFFAIRS Council - Extraordinary meeting* - Brussels, 9/10 May 2010.

<sup>90</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2010) *Statement by the Heads of State or Government of the European Union*. Brussels, February 10, 2010.

<sup>91</sup> INTERCREDITOR AND LOAN FACILITY AGREEMENT, under Euro Area Loan Facility Act 2010. Nachzulesen unter: <http://www.irishstatutebook.ie/2010/en/act/pub/0007/print.html#shed2>.

### 1.1 Mechanismus

Der fragliche Mechanismus war in einem Anhang verborgen, der ein weiteres Abkommen enthielt: die „Abtretungsvereinbarung“. Sie erlaubte durch das Ausfüllen eines einfachen Formulars<sup>92</sup> die Änderung des Status der Anleihegläubiger, das heißt, aus einem „Altgläubiger“ wurde eine neue Vertragspartei, ein „Neugläubiger“, genannt „engagierter Gläubiger“.

Der Mechanismus sieht vor, dass die EU-Kommission bei der EZB ein Konto<sup>93</sup> eröffnet, das der Abwicklung aller Zahlungen im Namen der Parteien, also der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und des Schuldners, dient. Vor dem Kontoausgleich werden alle Beträge, die auf dem EZB-Konto eingegangen sind, an die „engagierten Gläubiger“<sup>94</sup> verteilt. Somit gehen die Einzahlungen der bilateralen Gläubiger auf das EZB-Konto direkt an die „engagierten Gläubiger“, also die tatsächlichen Inhaber der griechischen Schuldverschreibungen.

### 1.2 Ergebnis

Die bilateralen Schulden nutzten nicht Griechenland, sondern den Banken, die weit unter dem Nennwert notierte Schuldverschreibungen hielten. Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht die Umwandlung der Schuldenstruktur<sup>95</sup>.

**Tabelle 4.1: Bruttoauslandsverschuldung**  
Marktwert am Ende des Berichtszeitraums (in Mrd.€)

Staatsschulden	1. Quartal 2010	4. Quartal 2014
Langfristige Schuldverschreibungen	200,006	36,109
Langfristige Kredite	12,915	226,784

Quelle: Bank von Griechenland, Statistikabteilung

<sup>92</sup> LOAN FACILITY AGREEMENT, Annex 6 - Assignment Agreement and Schedule to the Assignment Agreement, and Article 13.

<sup>93</sup> INTERCREDITOR AGREEMENT, PREAMBLE (7) and Article 3, and Loan Facility Agreement, Article 7 (3).

<sup>94</sup> INTERCREDITOR AGREEMENT, Article 6 (2).

<sup>95</sup> Bank von Griechenland, External Debt Statistics. Nachzulesen unter:

<http://www.bankofgreece.gr/Pages/en/Statistics/externalsector/debit.aspx>.

## **2. Mechanismen nach dem Master Financial Assistance Facility Agreement (MFAFA)**

Im Jahre 2012 wurden weitere Abkommen<sup>96</sup> in Griechenland umgesetzt; sie führten zur Rekapitalisierung der griechischen Banken sowie zum Kauf, zum Austausch und zur Umwandlung von Schuldtiteln im Rahmen des PSI-Programms (PSI = Private Sector Involvement – Privatsektorbeteiligung) und des Anleiherückkaufprogramms. Die Folge waren eine hohe Verschuldung bei der EFSF, andere Verbindlichkeiten und jede Menge Kosten.

Das MFAFA steht in Zusammenhang mit dem Memorandum of Understanding<sup>97</sup> und umfasst zahlreiche Vereinbarungen mit den nachfolgend genannten Zielen<sup>98</sup>.

**Tabelle 4.2: Zusammenfassung der im Memorandum aufgeführten Transaktionen**

<b>Transaktion</b>	<b>EFSF-Fazilität</b>	<b>Umfang</b>
Transaktion zum freiwilligen Schuldenmanagement	Fazilität für das Schuldenmanagement im Rahmen des PSI-Programms	Bis zu 30 Mrd. Euro
Rückkaufangebot	EZB-Fazilität zur Bonitätssteigerung	35 Mrd. Euro
Anleihezins-transaktion	Anleihezinsfazilität	5,5 Mrd. Euro
Transaktion zur Bankenrekapitalisierung	Bankenrekapitalisierungsfazilität	Bis zu 23 Mrd. Euro

### **2.1 Mechanismus 1: Programm zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten**

Die Informationen in den Jahresberichten 2012 und 2013 des Hellenic Financial Stability Fund (HFSF) und die Analyse des MFAFA offenbaren folgenden Mechanismus:

1. Die EFSF gibt „Finanzierungsinstrumente“ verschiedener Art<sup>99</sup> aus, zum Beispiel Floating-Rate Notes (FRN EU000A1GOAL3)<sup>100</sup>, die an der Luxemburger Börse<sup>101</sup> gehandelt werden.

<sup>96</sup> MASTER FINANCIAL ASSISTANCE FACILITY AGREEMENT – MFAFA (as amended by the Amendment Agreement dated 12 December 2012). Nachzulesen unter: [http://www.efsf.europa.eu/attachments/efsf\\_greece\\_fafa.pdf](http://www.efsf.europa.eu/attachments/efsf_greece_fafa.pdf).

<sup>97</sup> Das Memorandum zur Privatsektorbeteiligung, das von der Europäischen Kommission, Griechenland und der Bank von Griechenland am 1. März 2012 vereinbart wurde. MFAFA, Präambel (5) and (6).

<sup>98</sup> MFAFA, Präambel (1).

<sup>99</sup> MFAFA, Präambel (2).

<sup>100</sup> HELLENIC FINANCIAL STABILITY FUND. *Annual Report for the financial year from 21/07/2010 to 31/12/2011*, p 31.

<sup>101</sup> LUXEMBOURG BOURSE – EFSF FRN 19/04/2018 -

2. Die EFSF<sup>102</sup> übergibt den Erlös der Ausgabe an den HFSF gemäß der im Jahresbericht der HFSF erwähnten Zusage<sup>103</sup>.

3. Griechische Privatbanken geben griechische Bankinstrumente<sup>104</sup> aus, die der HFSF gemäß den in der EFSF-Fazilität aufgeführten Verfahrensregeln erwirbt.

4. Die Bank von Griechenland registriert die (mit den FRN verbundenen) EFSF-Anleihen und erzeugt damit einen Schuldtitel, der wie ein Kredit der EFSF aussieht.

5. Der HFSF schafft Sicherheiten<sup>105</sup> mittels der griechischen Bankinstrumente und die Bank von Griechenland zahlt Zinsen an die EFSF – zusätzlich zu sonstigen Gebühren, Kosten, Ausgaben oder Steuern.

#### **2.1.1 Ergebnis**

Die griechischen Privatbanken sind die einzigen Nutznießer dieses Verfahrens, während für Griechenland eine Verbindlichkeit in Form eines neuen Kredits der EFSF erzeugt wurde. Der HFSF erzeugt weitere Verbindlichkeiten durch die Schaffung von Sicherheiten mittels der griechischen Bankinstrumente.

### **2.2 Mechanismus 2: PSI-Programm**

Der Zweck des PSI-Programms<sup>106</sup> war der freiwillige Umtausch von Schuldtiteln, die mit der „griechischen Inlandsverschuldung“ und „anderen griechischen Schuldverschreibungen“ zusammenhängen.

#### **Ablauf:**

1. Die EFSF finanziert das PSI-Programm mit bis zu 30 Milliarden Euro durch die Ausgabe von EFSF-Schuldverschreibungen<sup>107</sup>. Das kann mit riskanten Marktoperationen wie Währungs- und Hedgeschäften verbunden sein.

2. Wilmington Trust (London) Ltd.<sup>108</sup> fungiert als An-

EU000A1G0AL3. Settlement method: Pass through, Available from: <https://www.bourse.lu/instrument/market?cdVal=186709&cdTypeVal=OBL>.

Die ISIN EU000A1G0AL3 steht in der ersten Zeile einer Tabelle in einem Jahresbericht des HFSF (2012): *Annual Report for the financial year from 21/07/2010 to 31/12/2011*, S. 32.

<sup>102</sup> MFAFA, Article 1 Definitions “Disbursement Date” and Article 7 (8) (a) and (b).

<sup>103</sup> LOAN FACILITY: FACILITY SPECIFIC TERMS AGREEMENT, Annex 2 – “Acceptance Notice” to be used to finance the recapitalization of financial institutions.

<sup>104</sup> MFAFA, Article 1. Definitions “Greek Bank Instruments” and Article 5 (5).

<sup>105</sup> MFAFA Article 5 (1) (e) and Article 5 (4) and (6).

<sup>106</sup> MFAFA Article 5 (2) (g) and PSI LM Facility Agreement, Article 2 (2) and Article 1, Definitions “Invitation”.

<sup>107</sup> MFAFA Article 5 (2) (g) and PSI LM Facility Agreement, Article 2 (2) and Article 1, Definitions “Invitation”.

<sup>108</sup> CO-FINANCING AGREEMENT, PREAMBLE (A) and Article 1 – Definitions and Interpretation “Bonds”. Diese Anleihen werden in dematerialisierter und un zertifizierter Form ausgegeben. Sie unterliegen Restriktionen entsprechend den SEC-Richtlinien und werden nicht auf dem Markt angeboten. Ihre Ausgabe erfolgt

leihetrehänder und setzt die Bedingungen fest, unter denen Griechenland eigene Anleihen mit dem Namen „Neue Griechische Anleihen“<sup>109</sup> im Umfang von bis zu 70 Milliarden Euro ausgibt, um die Transaktion mitzufinanzieren.

3. Das PSI-Programm erlaubt Refinanzierungs-, Erneuerungs- und Verlängerungsmaßnahmen<sup>110</sup>, einschließlich der Instrumente, die die Transaktion finanzieren.

4. Zinsen<sup>111</sup> im Zusammenhang mit bestimmten von Griechenland ausgegebenen oder garantierten fälligen Staatsanleihen werden gegen Neue Griechische Anleihen getauscht.

### 2.2.1 Ergebnis

Die Analyse der Mechanismen zeigt, dass Griechenland aus dem PSI-Programm großer Schaden erwuchs und der angekündigte Schuldenschnitt größtenteils Kleinanleger betraf, wie in Kapitel 2 erläutert wird.

Das PSI-Programm schuf einen Berg von Schulden bei der EFSF und ermöglichte die Einführung der Neuen Griechischen Anleihen, die internationalen Investoren nutzten.

Das PSI-Programm ermöglichte außerdem:

- die Umwandlung von Zinsen und „anderen“ unspezifischen Verbindlichkeiten in Schulden bei der EFSF;
- die Verwendung von Staatsschulden zur Finanzierung riskanter Marktoperationen, deren Kosten und Verluste durchweg von Griechenland getragen wurden;
- die Einführung eines ausufernden Automatismus zur Verschuldung bei der EFSF durch Operationen zur Verlängerung, Refinanzierung und Erneuerung ähnlicher vorhergehender Operationen.

### 2.3 Mechanismus 3: Rückkauf von Anleihen

Das Programm zielte auf den Rückkauf<sup>112</sup> bestehender von Griechenland ausgegebener oder garantierter Schuldverschreibungen und war insbesondere auf den Kauf Neuer Griechischer Anleihen ausgerichtet, die im Rahmen des PSI-Programms<sup>113</sup> ausgegeben wurden. Es war mit einem anderen Abkommen verknüpft, der EZB-Fazilität zur Bonitätssteigerung, deren Zweck es war, Griechenland den Erwerb von EFSF-Sicherheiten zu ermöglichen<sup>114</sup>, die für das Rückkaufangebot erforderlich waren.

gemäß einer Sonderregelung, die für private Emittenten und nicht für Staaten gilt.

<sup>109</sup> MFAFA, Article 1. Definitions “New Greek Bonds” and PREAMBLE (6).

<sup>110</sup> PSI LM Facility Agreement, Article 3 (6) (a), (b), and (c).

<sup>111</sup> PSI LM Facility Agreement, Article 3 (6) (a), (b), and (c).

<sup>112</sup> LOAN FACILITY: FACILITY SPECIFIC TERMS agreement, Article 1 (b).

<sup>113</sup> EFSF - Question H-9. Nachzulesen unter:

[http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq\\_en.pdf](http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf).

<sup>114</sup> ECB Credit Enhancement Facility Agreement, Article 2 (2).

<http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2012/02/8-bridge-loan.pdf>.

### Ablauf:

1. Es wird ein Kaufangebot erstellt, dessen Preis von Inhabern Neuer Griechischer Anleihen vorgegeben wird<sup>115</sup>.

2. Die EZB<sup>116</sup> verständigt die EFSF über die Neuen Griechischen Anleihen, die zurückgekauft werden sollen.

3. Die EFSF stellt EFSF-Schuldverschreibungen zur Finanzierung der Rückkaufaktionen zur Verfügung<sup>117</sup>.

4. Die EZB erhält die EFSF-Schuldverschreibungen<sup>118</sup> und verwendet sie zur Abwicklung der Transaktion gemäß dem Rückkaufangebot der EZB als Bevollmächtigte Griechenlands<sup>119</sup>.

5. Griechenland hält die zurückgekauften Neuen Griechischen Anleihen bis zur Fälligkeit oder kündigt sie<sup>120</sup>.

6. Griechenland verzeichnet eine Schuld bei der EFSF.

### 2.3.1 Ergebnis

Die problematischen Neuen Griechischen Anleihen, die im Rahmen des PSI-Programms ausgegeben wurden, wurden recycelt und in neue Verbindlichkeiten Griechenlands umgewandelt, die nun als Kredite der EFSF erscheinen.

## 3. Beschleunigung des Privatisierungsprozesses

Die Aneignung strategischer Güter und profitabler öffentlicher Unternehmen war immer das Hauptziel der Spitzen des privaten Sektors. Dieses Ziel wurde mithilfe des Schuldensystems erreicht, das als Rechtfertigung dafür diente, den Ausverkauf von Staatseigentum zur Schuldentilgung zu erzwingen.

Das MFAFA führte die Ausgabe von Finanzinstrumenten, sogenannten Verbriefungen, ein, die nicht nur die Beschleunigung des Privatisierungsprozesses ermöglichten, sondern auch ihre unmittelbare Verwendung zur Tilgung von Schulden bei der EFSF.

<sup>115</sup> LOAN FACILITY: FACILITY SPECIFIC TERMS agreement, Article 4 (3) (ii) and MFAFA, PREAMBLE (5) (ii).

<sup>116</sup> LOAN FACILITY: FACILITY SPECIFIC TERMS agreement, Article 4 (3) (ii) and MFAFA, PREAMBLE (5) (ii).

<sup>117</sup> LOAN FACILITY: FACILITY SPECIFIC TERMS agreement, Article 4 (3) and (4) and PREAMBLE (5) (ii).

<sup>118</sup> LOAN FACILITY: FACILITY SPECIFIC TERMS agreement, Article 1 (b) “DBB Instalment”.

<sup>119</sup> LOAN FACILITY: FACILITY SPECIFIC TERMS agreement, Article 1 (b) “DBB Instalment”.

<sup>120</sup> LOAN FACILITY: FACILITY SPECIFIC TERMS agreement, Article 5 (ii) C.



## Ablauf:

1. Private Zweckgesellschaften (Special Purpose Vehicle, SPV) oder Spezialfonds geben Verbriefungen aus<sup>121</sup>.

2. Die Verbriefungen werden von oder im Namen von Griechenland oder der griechischen Privatisierungsagentur – Hellenic Republic Asset Development Fund (HRADF<sup>122</sup>) – strukturiert, zu deren Besitz Folgendes gehört:

- Anteile an Unternehmen in Staatsbesitz, die privatisiert werden sollen;
- Land und Gebäude, Lizenzen für die Lagerung von Erdgas, Besitztitel, Stimmrechte oder andere Vermögenswerte oder Rechte, die privatisiert werden sollen;
- Ansprüche auf die Erlöse von Privatisierungen, die von Griechenland auf ein derartiges Unternehmen übertragen wurden.

3. Die Verbriefungen erleichtern die Finanzierung einer Privatisierung durch den HRADF.

4. Griechenland darf Verbriefungen zur Rückzahlung von EFSF-Krediten<sup>123</sup> verwenden. Wenn Griechenland die Kredite mit Bargeld zurückzahlt, werden Erlöse aus der Privatisierung verwendet, wie es in der Mittelfristigen Haushaltsstrategie geregelt ist, die vom IWF, von der EU-Kommission und von der EZB auferlegt wurde. In dem Dokument heißt es ausdrücklich: „Die erzielten Nettoerträge werden zur Minderung der Schulden an das Finanzministerium überwiesen.“

### 3.1. Ergebnis

Die Verwendung von Verbriefungen beschleunigte den Privatisierungsprozess. Die Vermögenswerte des griechischen Staates wurden in ein Zahlungsmittel für Schulden bei der EFSF verwandelt.

<sup>121</sup> MFAFA, Article 1 – Definitions – “Securitisacion Notes”.

<sup>122</sup> HELLENIC REPUBLIC ASSET DEVELOPMENT FUND, HRADF – er wurde den Bestimmungen des Memorandums entsprechend zur Beschleunigung des Privatisierungsprozesses in Griechenland geschaffen. MEDIUM TERM FISCAL STRATEGY FRAMEWORK, p. 44.

<sup>123</sup> LOAN FACILITY: FACILITY SPECIFIC TERMS agreement, Article 7 (iv) and (v).

## 4. Schlussfolgerung

Die Analyse der Mechanismen zeigt, dass die Abkommen nicht Griechenland unterstützt, sondern den Interessen des privaten Finanzsektors gedient haben.

Die Abkommen produzierten – neben anderen Verbindlichkeiten und ungerechtfertigten Kosten – aktuelle Schulden in Höhe von 183,9 Milliarden Euro bei bilateralen Gläubigern und der EFSF. Sie lieferten außerdem ein solides Werkzeug für die Beschleunigung des Privatisierungsprozesses und die Umwandlung öffentlichen Eigentums in ein Mittel für die Schuldentilgung.

Die Abkommen enthalten missbräuchliche Klauseln wie die folgende<sup>124</sup>: „Regelungen, die insgesamt oder teilweise ungültig, illegal oder nicht durchsetzbar sind, werden interpretiert und dementsprechend umgesetzt in Einklang mit dem Geist und dem Zweck dieses Abkommens und der besonderen Bedingungen der Fazilität.“ Sie werden in Kapitel 7 eingehender analysiert wie auch weitere Klauseln, die Griechenland dem britischen Recht unterwerfen.

Alle Abkommen wurden an die Einhaltung der Memoranden gebunden, was verheerende Folgen hatte. Das Ergebnis ist ein gewaltiger Schaden für Griechenland und die Bevölkerung. Es mag nicht überraschen, dass laut Abkommen die Beauftragung von Cleary, Gottlieb Steen & Hamilton<sup>125</sup> als privater Rechtsberater<sup>126</sup> vorgeschrieben war. Diese Kanzlei ist in Lateinamerika bekannt für ihre Ratschläge zur Umwandlung verabscheuungswürdiger und verfallener externer Schulden in neue Anleihen nach dem „Brady-Plan“. Das war für viele lateinamerikanische Länder eine Katastrophe, wie von einer Schuldenprüfungskommission in Ecuador (CAIC<sup>127</sup>) und einem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss in Brasilien (CPI<sup>128</sup>) bewiesen wurde. Diese ersten Befunde verweisen auf die Wichtigkeit weiterer Nachforschungen und Überprüfungen.

<sup>124</sup> MFAFA, Article 14 (1).

<sup>125</sup> Olmos A. (2012). Los Asesores del Fraude de la Deuda. CLEARY, GOTTLIEB, STEEN Y HAMILTON. Nachzulesen unter: <http://cadtm.org/Los-asesores-del-fraude-de-la>, aufgerufen am 12. Juni 2015

<sup>126</sup> Loan Facility. Facility Specific Term Agreement, Article 4 (2).

<sup>127</sup> ECUADOR (2008). *Integral Auditing of the Ecuadorian Debt Final Report*. English Version, p. 41-43 and 62. Nachzulesen unter: [http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=89](http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=89).

<sup>128</sup> Fatorelli M.L. (2013). *Audit Citoyen de la Dette - Expériences et Méthodes*. p. 67-70. Englische Übersetzung unter: <http://cadtm.org/Citizen-Public-Debt-Audit>.

# Kapitel 5

## Konditionalitäten gegen Tragfähigkeit

### Zusammenfassung

Die Folge der Memoranden (MoUs) war eine schwere Rezession, verbunden mit einem verheerenden Sozialabbau. Die Wirtschaftsprognosen, die der IWF 2010 aufgestellt hatte, wurden von der Realität nicht bestätigt. Statt dass eine Quasistagnation (–1,5 Prozent) eintrat, sank das BIP zwischen 2009 und 2014 um 22 Prozent.

Die „Rettungsprogramme“ basierten auf offenkundig falschen Annahmen, und ihre mangelnde Nachhaltigkeit war vorhersehbar. Die Hauptziele waren jedoch die Rettung privater Gläubiger und die Auferlegung neoliberaler Reformen in Griechenland.

Die Konditionalitäten waren hinsichtlich der angestrebten Schuldentragfähigkeit kontraproduktiv und führten gleichzeitig zu dramatischen Veränderungen in der Gesellschaft. Die Wirtschaftsleistung verschlechterte sich, die Wettbewerbsfähigkeit wurde nicht wiederhergestellt und die Schuldenquote stieg.

Auch die gegenwärtigen Szenarien des IWF und der EU-Kommission basieren auf den gleichen unrealistischen Annahmen. Diese Annahmen behindern in hohem Maße das zukünftige Wachstum des Landes und besonders sein Vermögen, eine Veränderung in der Entwicklung und einen ökologischen Wandel herbeizuführen.

Diese negativen Auswirkungen (auf BIP, Investitionen, Arbeitsproduktivität, Kapitalproduktivität und Beschäftigung) führen zu einer radikalen Veränderung der Wirtschaftslage. Eine ökologisch und sozial nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ist mit der aktuellen Austeritätspolitik unvereinbar. Aus diesen Gründen kann die Staatsverschuldung Griechenlands zum jetzigen Zeitpunkt als völlig untragbar erachtet werden.

Griechenland hat die von den MoUs vorgegebenen sogenannten Strukturreformen (auf Arbeits- und Gütermarkt, im Renten- und Gesundheitssystem) umgesetzt, worauf auch die OECD hinweist: „Seit Oktober 2009 hat Griechenland unter allen OECD-Ländern die höchste Umsetzungsrate in Bezug auf Strukturreformen.“<sup>129</sup> In seiner Evaluierung vom Juni 2013 gratuliert der IWF Griechenland zu seiner Rentenreform als „einem der größten Erfolge des Programms“<sup>130</sup>.

<sup>129</sup> OECD (2013): *Economic Surveys. Greece*, November 2013.

<sup>130</sup> IWF (2013): *Greece. Ex post Evaluation of Exceptional Access Under the 2010 Stand-by Arrangement*, June 2013.

Das Ergebnis dieser Politik ist eine schwere Wirtschaftsrezession, begleitet von einem verheerenden Sozialabbau, wie in Kapitel 6 aufgezeigt.

### 1. Wenn ökonomischer Dogmatismus auf politischen Willen trifft

Der Bericht des IWF vom Mai 2010 zum Antrag auf ein Bereitschaftskreditabkommen<sup>131</sup> trifft Vorhersagen bezüglich des Programms zur Haushaltskonsolidierung. Es wurde ein Rückgang des BIP von nur 1,5 Prozent zwischen 2009 und 2014 erwartet (–4 Prozent 2010, –2,6 Prozent 2011, 1,1 Prozent 2012 sowie 2,1 Prozent 2013 und 2014). Tatsächlich sank das BIP in diesem Zeitraum um 22 Prozent.

Diese erhebliche Abweichung war selbst für den IWF völlig vorhersehbar. Viele Exekutivdirektoren brachten im Rahmen der Sitzung vom 9. Mai 2010<sup>132</sup> ihre tiefen Zweifel an den „allzu freundlichen“ Wirtschaftsprognosen zum Ausdruck. Sie äußerten „beträchtliche Zweifel an der Realisierbarkeit des Programms“, das sich als „schlecht durchdacht und untragbar“ herausstellen könne: „Es ist sehr wahrscheinlich, dass Griechenland am Ende schlechter dasteht, wenn dieses Programm umgesetzt wird“, das lediglich ein „Bailout für Griechenlands private Anleihegläubiger, hauptsächlich europäische Finanzinstitute,“ ist. Dennoch wurde die endgültige Entscheidung für ein solches Abkommen von den US-amerikanischen und den meisten europäischen Direktoren vorangetrieben mit der Begründung, dass „der herausragende Punkt ist, dass [Griechenlands] Privatsektor uneingeschränkt hinter dem Programm steht“ und „eine Umstrukturierung der Schulden von den griechischen Behörden selbst ausgeschlossen wurde“.

Die mit deutlicher Mehrheit angenommene Entscheidung stützt sich auf die Ad-hoc-Theorie der „expansiven Haushaltskonsolidierung“<sup>133</sup>, die wenig später vom Präsidenten der EZB zusammengefasst wurde: „Es ist ein Fehler zu denken, dass Haushaltskürzungen eine Bedrohung für Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen sind.“<sup>134</sup>

<sup>131</sup> IWF (2010): *Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement*, May 2010.

<sup>132</sup> Hellenic Republic Public Prosecutor, Case File, IWF (2010), *Board meeting on Greece's request for an SBA - May 9<sup>th</sup>*.

<sup>133</sup> Diese „Theorie“ wurde besonders von Alberto Alesina entwickelt. Siehe ALESINA, A. (2010): *Fiscal adjustments: lessons from recent history*, Madrid, April 2010, Ecofin meeting.

<sup>134</sup> EZB (2010): Interview mit Jean-Claude Trichet, Präsident der

Bereits im Oktober 2010 wird der IWF vorsichtiger und entdeckt, dass „Haushaltskonsolidierung typischerweise eine kontraktive Wirkung auf den Output hat“<sup>135</sup>. 2011 gestand der Chefökonom des IWF, Oliver Blanchard, ein, dass Austeritätspolitik dem Wachstum schade<sup>136</sup>, und konkretisierte dies 2013 mit dem Eingeständnis, dass „die Fiskalmultiplikatoren deutlich größer waren als von den Prognostikern angenommen“<sup>137</sup>. Da der Zugang zu Mitteln des Fonds Ländern ermöglichen soll „Ungleichgewichte in ihrer Zahlungsbilanz zu korrigieren, ohne Maßnahmen ergreifen zu müssen, die dem nationalen oder internationalen Wohlstand schaden“<sup>138</sup>, stellten die Eingriffe des IWF in Griechenland eine eindeutige und vorsätzliche Missachtung der Ziele des Fonds dar.

Das Ergebnis ist eine systematische Unterschätzung der Schrumpfungseffekte des Anpassungsprogramms. 2010 ging der IWF – und damit das gesamte erste Memorandum – sogar von einem erneuten Marktzugang ab 2012 und dem Ende der Finanzierung durch die „Troika“ bereits für 2013 aus<sup>139</sup>.

Ein weiterer „Fehler“, den der IWF zugegeben hat, war, dass „vorab keine Schuldenumstrukturierung versucht wurde“, obgleich „ein Weg, die prognostizierten Schulden tragfähiger zu gestalten, der Versuch gewesen wäre, die Schulden von Anfang an umzustrukturieren“. Stattdessen „bot eine verzögerte Schuldenumstrukturierung privaten Gläubigern die Gelegenheit, Belastungen zu verringern und Schulden auf die öffentliche Hand zu übertragen“<sup>140</sup>.

## **2. Allgemeiner Rückgang der Wirtschaftsleistung**

Die Austeritätspolitik hatte einen dramatischen Einfluss auf die Investitionen: Der Umfang der Bruttoinvestitionen fiel 2014 im Vergleich zu 2008 um 65 Prozent und die Arbeitsproduktivität um 7 Prozent<sup>141</sup>. Letzteres ist die Folge eines Rückgangs der Kapazitätsauslastung, der sich im Anstieg des Anlagevermö-

EZB, *Libération*, 8. Juli 2010, <http://goo.gl/RMlia2>.

<sup>135</sup> IWF (2010): *Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*, World Economic Outlook, Oktober 2010, Kapitel 3, <http://goo.gl/VzCDwA>.

<sup>136</sup> Blanchard, O. (2011), *2011 In Review: Four Hard Truths*“, *IMFdirect*, 21. Dezember, <http://goo.gl/9994kG>.

<sup>137</sup> Blanchard, O & Leigh, D. (2013) *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, IWF Working Paper Nr. 13/1, Januar 2013, <http://goo.gl/7UKpWv>. Der Fiskalmultiplikator ist das Verhältnis einer Veränderung im BIP zur Veränderung der Staatsausgaben.

<sup>138</sup> IWF, *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, Art. I ii) und v), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/#art1>.

<sup>139</sup> IWF (2010) *a.a.O.*

<sup>140</sup> IWF (2013) *a.a.O.*, S. 27-28.

<sup>141</sup> Quelle: AMECO.

gens in Relation zum BIP zeigt, und zwar von 3,6 Prozent im Jahr 2007 auf 4,9 Prozent im Jahr 2013 und 4,8 Prozent im Jahr 2014. In der Fertigungsindustrie sank die Kapazitätsauslastung von 73,5 Prozent in den Jahren 2006 bis 2010 auf 65 Prozent im Jahr 2013 und auf 67,7 Prozent im Jahr 2014.<sup>142</sup> Der Anstieg des Anlagevermögens in Relation zum BIP erklärt auch den Rückgang der Rentabilität, der in Griechenland seit 2007 sehr viel stärker war als im übrigen Euroraum, trotz des erheblichen Zuwachses der Gewinnspannen.

Die Anpassungsmaßnahmen behindern in hohem Maße das zukünftige Wachstum des Landes und besonders sein Vermögen, eine Veränderung in der Entwicklung und einen ökologischen Wandel herbeizuführen. Die Konsequenzen solcher Maßnahmen sind schwerwiegend, nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für die Zukunft Griechenlands.

## **3. Die Wettbewerbsfähigkeit wurde nicht wiederhergestellt**

Die Handelsbilanz beträgt 2014 nahezu null. Dies ist jedoch nicht einem Erfolg der Anpassungsmaßnahmen zu verdanken. Die Wiederherstellung des Gleichgewichts ist einem Rückgang der Importe geschuldet, der wiederum eine Folge der Rezession ist. Die interne Abwertung sollte die Wettbewerbsfähigkeit wiederherstellen<sup>143</sup>, aber die Exportpreise wurden nicht entsprechend den Lohnkürzungen angepasst: Seit 2008 sind die Lohnstückkosten im Vergleich zu denen der Handelspartner Griechenlands um 24 Prozent gefallen. Die Exportpreise blieben jedoch unverändert, und die Gewinnspanne im Export wuchs um 36 Prozent (im Verhältnis zur Konkurrenz). Die EU-Kommission selbst hat dieses Phänomen betont: „Die Gewinnspanne ist, besonders bei den handelbaren Gütern produzierenden Industrien, gewachsen und absorbiert somit einen Teil der Reduzierung der Lohnstückkosten.“<sup>144</sup>

<sup>142</sup> EU-Kommission, *Statistical annex of European Economy*, Frühjahr 2015, S. 170, <http://goo.gl/3H4TX3>.

<sup>143</sup> Dafermos, Y., und Nikolaidi, M. (2012) und Argitis, G., und Nikolaidi, M. (2014) zeigen, dass Griechenland unter der nicht-preislichen Wettbewerbsfähigkeit leidet, die, statt durch Lohnkürzungen, nur durch industriepolitische Maßnahmen und Investitionen angegangen werden kann. Die Konditionalitäten verhindern jegliche derartige Maßnahmen. Dafermos, Y. und Nikolaidi, M. (2012), *How can the Greek trade balance improve?* Policy Brief 5, Observatory of Economic and Social Developments, Labour Institute, Greek General Confederation of Labour (in Greek), <http://goo.gl/4XpL81>; Argitis, G. and Nikolaidi, M. (2014): *Economic Crisis and Productive Restructuring in Greece: The Role of Manufacturing*, Study 28, Observatory of Economic and Social Developments, Labour Institute, Greek General Confederation of Labour (in Greek), <http://goo.gl/4ZLVMk>.

<sup>144</sup> EU-Kommission (2013): *Labour Costs Pass-through, Profits and Rebalancing in Vulnerable Member States*, Quarterly Report on the Euro Area, vol. 12, n°3, <http://goo.gl/74cpb1>.

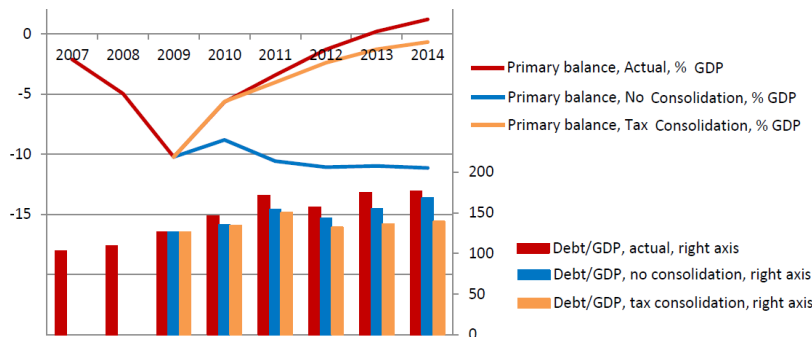
## 4. Die Gestaltung der Konditionalitäten hat die Schuldenquote erhöht

Berechnungen der Hans-Böckler-Stiftung in der Bundesrepublik Deutschland zeigen, dass die Wirtschaft Griechenlands ohne die Austeritätsmaßnahmen eher stagniert hätte, anstatt 25 Prozent ihres BIP zu verlieren<sup>145</sup>. Folglich wäre die Schuldenquote 2014 ohne Austeritätspolitik 8,1 Prozentpunkte niedriger gewesen (siehe Abbildung 5.1). Wären des Weiteren nur Steuererhöhungen ohne Ausgabenkürzungen vorgenommen worden, hätte die geschätzte Schuldenquote 2014 37,1 Prozentpunkte unter dem aktuellen Niveau gelegen.

### Abbildung 5.1: Alternative Szenarien

Anmerkung: Primärbilanzen schließen einmalige Maßnahmen und Bestandsanpassungen aus, Schuldenquoten beziehen sie mit ein.

Quelle: Gechert und Rannenberg 2015



Die Umsetzung von Haushalts- und Lohnkürzungen führten in Griechenland, dem es ohnehin an struktureller Wettbewerbsfähigkeit mangelt, zu langanhaltender Rezession und Arbeitslosigkeit mit negativen Auswirkungen auf die ohnehin instabile Finanzsituation der Regierung<sup>146</sup>.

Ein New Deal für Griechenland<sup>147</sup>, basierend auf einem EU-finanzierten Transfer von 19,8 Milliarden Euro zur Finanzierung eines Programms zur Schaffung von mindestens 300.000 Arbeitsplätzen für Arbeitslose<sup>148</sup>, in Verbindung mit einem Moratorium auf Zins-

<sup>145</sup>Gechert, S. & Rannenberg, A. (2015) *The costs of Greece's fiscal consolidation*, IMK Policy Brief, März 2015 <http://goo.gl/XF9Dra>.

(S. 7) Die Autoren nutzen geschätzte Multiplikatoren, die auf einer systematischen Metaregressionsanalyse für die Rezessionsphasen unter Betrachtung verschiedener finanzpolitischer Komponenten fußen.

<sup>146</sup>Argitis, G. & Nikolaidi, M. (2014) *The financial fragility and the crisis of the Greek government sector*, International Review of Applied Economics, <http://goo.gl/GWpgGA>.

<sup>147</sup>Papadimitriou, D.B., Nikiforos, M. & Zezza, G. (2014) *Is Greece Heading For A Recovery?* Levy Economics Institute of Bard College, Strategic Analysis, December, <http://goo.gl/Vlt3Fo>.

<sup>148</sup>Antonopoulos, R., Smith, A., Kim, K., Masterson, T. & Papadimitriou, D. B. (2014) *After Austerity: Measuring the Impact of a Job Guarantee Policy for Greece* Public Policy Brief No. 138, Levy Economics Institute of Bard College. October, <http://goo.gl/Tddri4>.

zahlungen an öffentliche Einrichtungen, wäre in Bezug auf Wachstum, Beschäftigung und Schuldenquote deutlich erfolgreicher gewesen.

## 5. Die durch die Konditionalitäten verursachten humanitären Schäden machen die Schulden wirtschaftlich noch weniger tragbar

Infolge der Änderung der Mindestlöhne, der Tarifpolitik und der Löhne im öffentlichen Sektor sowie der Zunahme der Arbeitslosigkeit waren die Reallöhne 2014 17,2 Prozent niedriger als 2009. Der Anteil der Löhne am Nationaleinkommen ist von 60,1 Prozent im Jahr 2010 auf 55,1 Prozent im Jahr 2013 gefallen – ein merklicher Rückgang um fünf Prozentpunkte in nur drei Jahren. Ein Absinken der Lohnquote hat einen maßgeblichen Einfluss auf das Wachstum und damit auf Steuereinnahmen, öffentliche Kreditaufnahme, Schuldenquote und folglich auf die Tragbarkeit der Schulden.

Unter Anwendung der in einem Bericht für die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) entwickelten Methodik<sup>149</sup> bewerten wir die Auswirkung eines Absinkens der Lohnquote um einen Prozentpunkt auf Konsum, Privatinvestitionen, Inlandspreise, Exportpreise, Exporte und Importe für Griechenland<sup>150</sup>. Ein Absinken der Lohnquote um einen Prozentpunkt führt zu einer Verringerung des BIP um 0,92 Prozent. Ausgehend von diesem Ergebnis schätzen wir den Verlust bei den Steuereinnahmen und den Anstieg der Zinszahlungen und der Staatsverschuldung als Folge des Absinkens der Lohnquote in Griechenland. Wie in Tabelle 5.1 zu sehen, zeigen unsere Schätzungen, dass das Absinken der Lohnquote zu einem Anstieg der Schuldenquote um 7,8 Prozentpunkte führt. Allein die Verringerung der Löhne erklärt mehr als ein Viertel (27 Prozent) des Anstiegs der Schuldenquote in diesem Zeitraum.

<sup>149</sup>Onaran, Ö. und Galanis, G. (2012) *Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects*, Conditions of Work and employment Series No. 40, International Labour Office, 2012, <http://goo.gl/racmXO>.

<sup>150</sup>Onaran, Ö. und Obst, T. (2015), *Wage-led growth in the EU15 Member States: the effects of income distribution on growth, investment, trade balance, and inflation*, Foundation of European Progressive Studies, <http://goo.gl/cR7xF7>. Siehe Tabelle 5.2.



**Tabelle 5.1: Auswirkungen eines Absinkens der Lohnquote in Griechenland auf Wachstum, Steuereinnahmen, Schulden und Schuldenquote**

	Wage share (%) <sup>*</sup>	Estimated loss in growth in GDP (constant prices, %) <sup>**</sup>	Estimated loss in nominal GDP, bn€ <sup>**</sup>	Actual current tax burden as a ratio to GDP (%) <sup>*</sup>	Loss in tax revenue, bn€ <sup>**</sup>	Implicit interest rate (%) <sup>*</sup>	Additional interest payments on additional borrowing, bn€ <sup>**</sup>	Additional public debt, bn€ <sup>**</sup>	Estimated cumulative change in public debt/GDP (%) due to the additional debt due to the fall in wage share <sup>**</sup>
	1	2	3	4	5 (3*4/100)	6	7 (3 in previous year*6/100)	8 (5+7)	9
<b>2010</b>	60.090								
<b>2011</b>	59.828	-0.242	-0.552	35.526	-0.196			0.196	0.444
<b>2012</b>	57.697	-1.967	-4.088	37.065	-1.515	2.737	0.005	1.521	3.833
<b>2013</b>	55.078	-2.418	-4.590	36.821	-1.690	2.386	0.036	1.726	7.798

<sup>\*</sup>Echtdaten von AMECO, EU-Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen.

<sup>\*\*</sup>Eigene Berechnungen nach Schätzungen von Onaran und Obst 2015, basierend auf der Methodik in Onaran und Galanis 2012.

Das mit den MoUs verknüpfte Maßnahmenpaket hat nicht nur die Ungleichheit verschärft, sondern auch zu einem niedrigeren BIP sowie zu einer höheren öffentlichen Verschuldung und einer höheren Schuldenquote beigetragen. Dadurch sind die Schulden Griechenlands noch untragbarer geworden. Die Konditionalitäten der MoUs waren bezüglich ihrer Zielsetzung – die Tragbarkeit der Schulden – kontraproduktiv, während gleichzeitig ein dramatischer Wandel in der Gesellschaft herbeigeführt wurde.

## **6. Die Szenarien des IWF und der EU-Kommission basieren weiterhin auf realitätsfernen Annahmen**

Die aktuellen Basisszenarien des IWF und der EU-Kommission<sup>151</sup> wiederholen unglücklicherweise nur deren frühere Irrtümer.

Sie postulieren, dass die Schuldenquote von 177,1 Prozent im Jahr 2014 bis 2019 auf 139,4 Prozent fällt, das heißt um 37,5 Prozent.

Das Wachstum soll mit 27,3 Prozent zu Buche schlagen und der Primärüberschuss mit 19,9 Prozent. Es wird davon ausgegangen, dass Inflation und Privati-

sierungen einen positiven Beitrag zu dieser Schuldenabnahme leisten. Insgesamt soll das die Zinszahlungen garantieren, die innerhalb von fünf Jahren 25 Prozent des BIP erreichen werden.

Allerdings ist dieses Szenario nicht konsistent, wie die Ökonomen des französischen Konjunkturforschungsinstituts OFCE zeigen, denen es nicht gelang, dieses Szenario zu wiederholen<sup>152</sup>, da es auf vier unrealistischen Annahmen beruht<sup>153</sup>:

1. Die Produktionslücke würde innerhalb der nächsten fünf Jahre geschlossen werden;
2. die Erholung würde trotz hoher Arbeitslosigkeit und niedriger Löhne durch die Binnennachfrage herbeigeführt werden;
3. der Beitrag der öffentlichen Nachfrage zum Wachstum wäre positiv, obgleich kein wirklicher Anstieg der Staatsquote vorgesehen ist;
4. die Erholung hätte eine negative Wirkung auf die Importe (im Verhältnis zum BIP).

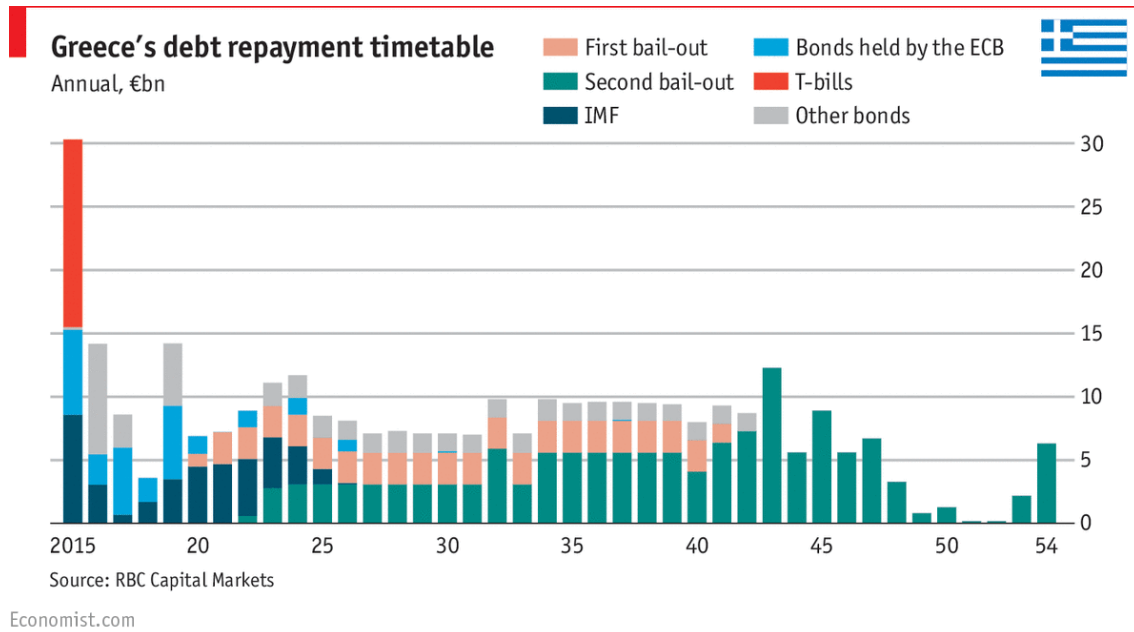
Ebenso frappierend ist die Konzentration der Rückzahlungen auf die Jahre 2015, 2016 und – anscheinend einem System folgend – auf die nächsten Wahljahre: 2019 und 2023 (Abbildung 5.2).

<sup>151</sup>IWF (2014), „Fifth Review Under The Extended Arrangement“, IMF Country Report No. 14/151, Juni, <https://goo.gl/B6cAFw>; EU-Kommission (2014), *The Second Economic Adjustment Programme for Greece Fourth Review*, April, <http://goo.gl/zh35DY>.

<sup>152</sup>Antonin, C. *Grèce: sur la corde raide*, Revue de l'OFCE n°138, 2015, <http://goo.gl/RcVdt>.

<sup>153</sup>Munevar, D. (2014), Public debt: a solution for Greece. November 9th.

Abbildung 5.2: Griechenlands Terminplan für die Tilgung der Schulden (in Milliarden Euro)



Quelle: The Economist, 14. April 2015 <http://goo.gl/5o330Q>

## 7. Radikaler Wandel der Wirtschaftslage

Die Anpassungsmaßnahmen haben zu einem radikalen Wandel der Wirtschaftslage geführt. Sie hatten negative Auswirkungen auf BIP, Investitionen, Arbeitsproduktivität, Kapitalproduktivität und Beschäftigung. Eine ökologisch und sozial nachhaltige Wirtschaftsentwick-

lung setzt unter anderem eine erhebliche Steigerung der Staatsausgaben (inklusive öffentlicher Investitionen) voraus. Sie ist mit der gegenwärtigen Austeritätspolitik unvereinbar, da diese keinerlei Raum für einen Primärüberschuss lässt. Aus diesem Grund erachten wir die Staatsschulden zum jetzigen Zeitpunkt als völlig untragbar.

Tabelle 5.2 Auswirkungen eines Absinkens der Lohnquote Griechenlands um einen Prozentpunkt auf private Nachfrage und Wachstum

Consumption/GDP*	Investment/GDP*	Exports/GDP*	Imports/GDP*	Net Exports/GDP*	Total Private Demand/GDP before multiplier effects	Multiplier	% change in GDP after multiplier effects
A	B	C	D	E=(C-D)	F=A+B+E	G	H=F*G
-0.564	0	0.099	0	0.099	-0.465	1.984	-0.923

\*Teileffekte vor den Multiplikatoreffekten.

Quelle: Onaran und Obst 2015. Schätzungen basieren auf der Methodik in Onaran und Galanis 2012.

# Kapitel 6

## Auswirkungen der „Rettungsprogramme“ auf die Menschenrechte

Dieses Kapitel enthält eine ausführliche Auflistung der Menschenrechtsverletzungen, die bei der Erfüllung der Forderungen der Gläubiger begangen wurden. Die Verbindung zwischen den begangenen Rechtsbrüchen und den Forderungen der Gläubiger wird ans Licht gebracht. Die Rechtsbrüche sind nicht die Nebenwirkungen allgemeiner Vorschriften, sondern das vorhersehbare und, in manchen Fällen, von den Gläubigern unter Mitwirkung der griechischen Behörden absichtlich herbeigeführte Ergebnis verschiedener Handlungen. Zum Beweis werden in diesem Kapitel einige direkt auf die konkreten und benennbaren Maßnahmen zurückzuführenden Verletzungen fundamentaler Menschenrechte präsentiert und die Auswirkungen der Maßnahmen beschrieben. Für jedes dieser Rechte werden die Konventionen und Vereinbarungen genannt, gegen die verstoßen wurde.<sup>154</sup> Der griechische Ombudsmann erklärte: „Die drastischen Anpassungen, die der griechischen Wirtschaft und Gesellschaft als Ganzes auferlegt wurden, hatten dramatische Folgen für die Bürgerinnen und Bürger und ließen die Zahl gefährdeter Gruppen stark ansteigen.“<sup>155</sup> Auch die nationale Menschenrechtskommission beobachtete eine „rapide Verschlechterung der Lebensstandards in Verbindung mit einem Abbau des Sozialstaats und der Umsetzung von Maßnahmen, die mit sozialer Gerechtigkeit unvereinbar sind und den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Demokratie unterhöhlen“<sup>156</sup>. Die Lasten der Anpassung sind ungleich verteilt:<sup>157</sup> Ihre Auswirkungen treffen die Schwächsten besonders hart – Arme, Rentner/-innen, Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderungen und Migrantinnen und Migranten.

<sup>154</sup> Lumina, C.: Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Mission to Greece (22. bis 27. April 2013), A/HRC/25/50/Add.1. Nachzulesen unter <http://goo.gl/4YYCR2>, aufgerufen am 15. Juni 2015.

<sup>155</sup> Griechischer Ombudsmann (2011): *Annual Report, English Summary*, S. 4. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/ZpKZdS>, aufgerufen am 15. Juni 2015.

<sup>156</sup> Nationale Menschenrechtskommission (2012): *Recommendation on the imperative need to reverse the sharp decline in civil liberties and social rights, Annual Report 2011*, Athen, Nationale Druckerei, 2012, S. 71–72. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/q8o7ZG>, aufgerufen am 15. Juni 2015.

<sup>157</sup> IWF (2013): Greece Selected Issues. Country Report No. 13/155, S. 18. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/DJrW79>, aufgerufen am 4. September 2014.

### 1. Maßnahmen, die das Recht auf Arbeit beeinträchtigen

Die nach 2010 durchgeführten Reformen senkten Löhne, beendeten die Zahlung von Beihilfen und Leistungen, verkürzten die Dauer der Zahlung von Arbeitslosengeld, setzten Tarifverträge außer Kraft oder schwächten sie, machten Arbeitsverhältnisse flexibler und senkten die Mindestlöhne. Neue Gesetze für den Privatsektor verringerten den Arbeitsschutz, erleichterten die Verlängerung der Arbeitszeit und senkten die Löhne. Im Staatssektor senkten neue Gesetze die Lohnkosten und die Anzahl der Beschäftigten.<sup>158</sup> In verschiedenen Bereichen wurde im Falle von Streiks Arbeit per Verordnung zur Pflicht gemacht.<sup>159</sup>

#### **Auswirkungen der Maßnahmen**

Von den Memoranden vorgeschriebene Arbeitsmarktreformen behindern die Ausübung des Rechts auf Arbeit stark und verursachten eine schwere institutionelle Krise. Die Zerstörung des Systems von Tarifverträgen und Arbeitsschiedsgerichten hat den individuellen Arbeitsvertrag als entscheidendes Instrument bei der Festlegung von Arbeitsbedingungen wiedererstarken lassen.<sup>160</sup> Fortlaufende Lohnkürzungen und Steuererhöhungen führten zu Massenentlassungen, einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, größerer Unsicherheit der Arbeitsplätze und einer Ausweitung prekärer Arbeitsverhältnisse durch die Schaffung hochflexibler und schlecht bezahlter Stellen, in denen Frauen und junge Menschen dominieren. Der Mindestlohn wurde unter die Armutsgrenze gedrückt.<sup>161</sup>

<sup>158</sup> Gesetze 3863/2010, 3979/2011, 3986/2011, 3996/2011, 4019/2011, 4024/2011 und 4052/2012.

<sup>159</sup> LKW-Fahrer/-innen (2010), städtische Bedienstete (2011), U-Bahn-Beschäftigte (2013), Seeleute (2013), Lehrkräfte (2013) und Elektrofachkräfte (2014).

<sup>160</sup> Dieser Mechanismus, im Grunde die Durchsetzung des Rechts des Stärkeren, erleichterte die anhaltenden Lohnsenkungen im Rahmen einer weiter gefassten Strategie der internen Abwertung. Siehe Kazakos, Aris (2013): *Arbeitsrecht*, Sakkoulas, Athen, Griechenland (auf Griechisch), S. 565 ff.

<sup>161</sup> Seine Senkung um 32 Prozent auf 426,64 Euro für Arbeitnehmer/-innen unter 25 Jahren verletzt deren Recht auf gerechte Entlohnung, da der Lohn unter der Armutsgrenze liegt: Europarat, Ministerkomitee (2013): *Resolution CM/ResChS(2013)3*. Complaint n°66/2011. General Federation of Employees of the National Greek Civil Servants Trade Unions (ADEDY) against Greece. Nachzulesen unter: <https://goo.gl/b4u63U>, aufgerufen am 15. Juni 2015.

Die Arbeitslosigkeit schnellte von 7,3 auf 27,9 Prozent (2008 bis 2013).<sup>162</sup> Die Beschäftigtenzahl im öffentlichen Sektor fiel zwischen 2009 und 2013 von 942.625 auf 675.530<sup>163</sup> und der Lohn sank um mehr als 25 Prozent. Der Lohn im Privatsektor fiel bis 2013 um mindestens 15 Prozent. Die Jugendarbeitslosigkeit erreichte im Mai 2013 64,9 Prozent,<sup>164</sup> der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde für viele versperrt.

Die Krise traf Frauen sowie Migrantinnen und Migranten unverhältnismäßig hart. Es kam zu einem Anstieg unfreiwilliger Teilzeitarbeit<sup>165</sup> und zu vermehrten Entlassungen schwangerer Frauen<sup>166</sup>. Im informellen Sektor, in dem viele der etwa 470.000 Migrantinnen und Migranten „ohne Papiere“ unter ausbeuterischen Bedingungen und ohne Sozialversicherungsschutz arbeiten, wuchsen die Spannungen.<sup>167</sup>

### Verletzungen des Rechts auf Arbeit

Das Recht auf Arbeit wird in verschiedenen regionalen und internationalen Rechtsinstrumenten, die Griechenland unterzeichnet hat,<sup>168</sup> anerkannt und außerdem von der griechischen Verfassung<sup>169</sup> geschützt. Es ist das Grundrecht, auf das die gesetzlichen und administrativen Änderungen der letzten Zeit die stärksten Auswirkungen haben. Das Recht auf Arbeit besagt, dass der Staat gleichen Zugang zu Beschäftigung garantieren und Arbeitnehmer/-innen davor schützen muss, auf unfaire Art ihres Arbeitsplatzes beraubt zu werden. Der Staat darf einer Person nicht die Möglichkeit nehmen, sich ihren Lebensunterhalt zu verdienen (Verpflichtung zur Achtung), muss verhindern, dass Dritte ihr

<sup>162</sup> Generaldirektion interne Politikbereiche, Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, bürgerliche Freiheiten, Justiz und innere Angelegenheiten (2015): *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU. Country Report on Greece*, Europäisches Parlament 2015 (**im Folgenden als LIBE bezeichnet**), S. 83. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/9xzKpW>, aufgerufen am 15. Juni 2015.

<sup>163</sup> Register der Personalkosten des griechischen Staatssektors (2013): *Development of employment in public sector* (31. Dez. 2009 bis 31. Dezember 2013), zitiert nach LIBE, S. 60. Nachzulesen unter: <https://goo.gl/2QgkeU>, aufgerufen am 15. Juni 2015.

<sup>164</sup> Griechisches Statistisches Amt (2013): *Labour Force Survey: May 2013, Presseerklärung*, 8. August 2013.

<sup>165</sup> 61 Prozent der Teilzeitbeschäftigten hatten diesen Status nicht selbst gewählt, was einem Anstieg um 16 Prozent entspricht. European Trade Union Institute (2013): *Benchmarking Working Europe 2013*, Brüssel, S. 12 und 65.

<sup>166</sup> Ein Hinweis darauf, dass Frauen unter starkem Druck stehen, unbezahlte Arbeit anzunehmen oder in die informelle Wirtschaft auszuweichen, was Ungleichheiten verschärft. Siehe Ombudsmann 2011.

<sup>167</sup> Siehe A/HRC/23/46/Add.5, Absatz 4.

<sup>168</sup> Artikel 6 IPwskR garantiert allen die Freiheit, sich ihren Lebensunterhalt durch die freie Wahl oder Annahme einer Arbeit zu verdienen, die EU-Charta garantiert das Recht aller auf Anbieten einer Dienstleistung (Artikel 29), auf Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Artikel 30) und auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (Artikel 31).

<sup>169</sup> Laut Artikel 22 (1) schützt der Staat das Recht auf Arbeit und schafft Arbeitsbedingungen für alle Bürger/-innen.

diese Möglichkeit nehmen (Verpflichtung zum Schutz), und muss jeder Person, die nicht die Möglichkeit hat, sich ihren Lebensunterhalt zu verdienen, diese Möglichkeit bieten (Verpflichtung zur Erfüllung). Die zwei wirtschaftlichen Anpassungsprogramme (Memoranden) beinhalteten jedoch eine „intensive Politik der internen Abwertung, die auf die Senkung von Lohn- und Lohnnebenkosten gerichtet war“<sup>170</sup>. Das geschah mittels „Reformen des Arbeitsmarkts und bei der Lohnfindung[, die] helfen, unangemessenen Lohn- und Lohnnebenkosten zu mindern“<sup>171</sup>. Die nach 2010 durchgeführten Reformen verletzen Standards, die in Verträgen festgelegt wurden, zu deren Unterzeichnern Griechenland gehört.<sup>172</sup>

## 2. Maßnahmen, die das Recht auf Gesundheit beeinträchtigen

Das erste Memorandum (Mai 2010) begrenzte öffentliche Gesundheitsausgaben auf sechs Prozent des BIP,<sup>173</sup> das zweite (März 2012) verlangte eine Senkung der Krankenhausbetriebskosten um acht Prozent im Jahr 2012 und eine Senkung der durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben für Arzneimittel für ambulanten Bereich auf etwa ein Prozent des BIP.<sup>174</sup>

Die griechischen Gesundheitsausgaben sind seit 2010 deutlich unter den EU-Durchschnitt gefallen,<sup>175</sup> was zu einer Einschränkung der Gesundheitsversorgung führte.<sup>176</sup> Drastische Maßnahmen wurden „innerhalb sehr kurzer Zeit und unter extremem Druck zur Sicherstellung der Auszahlung der nächsten Tranche“<sup>177</sup> erlassen. Naturgemäß „konzentrierten sie sich auf die strukturellen, finanziellen und betrieblichen Aspekte des staatlichen Gesundheitssystems und ließen die Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten außer Acht“<sup>178</sup>.

<sup>170</sup> LIBE, S. 62.

<sup>171</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (2010): *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Brüssel (**im Folgenden ECDGEFA Griechenland 2010**), S. 22. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/kNR4oQ>, aufgerufen am 16. Juni 2015. Die gleichen Forderungen wurden in nachfolgenden Überprüfungen der Programme regelmäßig wiederholt und ausdrücklich als angemessen bezeichnet.

<sup>172</sup> Zum Beispiel das Recht auf gerechte Entlohnung gemäß Artikel 4 (1) ESC. Siehe *Klage Nr. 66/2011, Entscheidung in der Hauptsache*, 23. Mai 2013.

<sup>173</sup> Europäische Kommission: *The Economic Adjustment Programme for Greece*. OP 61. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/kNR4oQ>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>174</sup> Europäische Kommission: *The Second Economic Adjustment Programme for Greece (SEAPG)*, März 2012, S. 60 und 139.

<sup>175</sup> Die Gesamtausgaben des Ministeriums für Gesundheit fielen zwischen 2009 und 2011 um 1,8 Milliarden Euro (23,7 Prozent). Kondilis et al. (2013): *Economic Crisis, Restrictive Policies, and the Population's Health and Health Care: The Greek Case*, *American Journal of Public Health* 103.6, S. 974.

<sup>176</sup> LIBE, Kapitel 3.

<sup>177</sup> Ebd., Tabelle 15 auf S. 52.

<sup>178</sup> Ebd., S. 54.



## Auswirkungen der Maßnahmen

Besonders für die Ärmsten wurden das Angebot an hochwertiger Gesundheitsversorgung und der Zugang dazu eingeschränkt: durch Kürzungen der Gesundheitsausgaben, Entlassungen im öffentlichen Gesundheitssektor, höhere Gebühren und Zuzahlungen, eine Reduzierung der Krankenhausbetten und eine immer eingeschränktere staatliche Sozialversicherung.<sup>179</sup> Im Jahr 2015 besaßen mehr als 2,5 Millionen Menschen oder ein Viertel der Gesamtbevölkerung keine Krankenversicherung mehr.<sup>180</sup> In Krankenhäusern und Apotheken kam es zu erheblichen Mängeln, als man versuchte, die Ausgaben für Medikamente von 4,37 Milliarden Euro im Jahr 2010 auf zwei Milliarden Euro im Jahr 2014 zu senken.<sup>181</sup> Krankheiten wie Tuberkulose, Malaria und Aids nahmen zu, Arbeitslosigkeit und unsichere Beschäftigungsverhältnisse trieben junge Menschen zum Drogenkonsum und psychische Probleme, die teils zum Suizid führten, nahmen rapide zu, was in hohem Maß auf die Belastungen durch die Krise zurückzuführen ist.

## Verletzung des Rechts auf Gesundheit

Dieses Recht ist in Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Artikel 12 des UN-Sozialpakts (IPwskR), Artikel 12 der UN-Frauenkonvention (CEDAW), Artikel 5 der UN-Antirassismuskonvention (ICERD), Artikel 25 der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK), Artikel 24 der UN-Kinderrechtskonvention (CRC) und Artikel 11 der Europäischen Sozialcharta (ESC) festgeschrieben. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält Vorschriften zur Gesundheitsversorgung, ebenso die griechische Verfassung (Artikel 21 (2) und (3)). Das Recht auf Gesundheit umfasst das Recht auf ein Gesundheitssystem, das allen die Möglichkeit bietet, den höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard zu genießen, sowie das Recht auf den Zugang zu Gesundheitsdiensten. Die Maßnahmen, die die Konditionalitäten der Anpassungsprogramme erfüllen sollten, verletzen dieses Recht.

## **3. Maßnahmen, die das Recht auf Bildung beeinträchtigen**

Die Konditionalitäten der Memoranden zielten direkt auf das Bildungssystem. Zu den konkret beschriebenen Maßnahmen gehörten die Reduzierung der Neueinstellungen bei Lehrkräften, der erzwungene Wech-

<sup>179</sup> Zu Beginn der Krise besaßen etwa 85 Prozent der Bevölkerung eine staatliche Krankenversicherung. Immer mehr Menschen verlieren sie aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit. LIBE, Kapitel 3, S. 41 ff.

<sup>180</sup> Erklärungen des zuständigen Ministers, 5. Mai 2015: <http://www.efsyn.gr/arthro/vivliario-ygeias-gia-25-ekat-anafalistoys>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>181</sup> LIBE, Kapitel 3.

sel von Lehrkräften in die Arbeitsreserve und in Arbeitsmobilitätsprogramme, die Senkung der Gehälter von Lehrkräften, Zusammenlegungen beziehungsweise Schließungen von Schulen, die Erhöhung der Klassenstärke und der wöchentlichen Unterrichtsstunden.<sup>182</sup> Um die Defizitziele von 2012 zu erreichen, reduzierte das Kultusministerium die Planstellen und die Betriebsausgaben für Sekundarschulen.<sup>183</sup> Infolge der kombinierten Maßnahmen fielen Lehrergehälter im Durchschnitt um 40 Prozent<sup>184</sup> und damit auf 60 Prozent des durchschnittlichen Lehrergehalts in den anderen EU-Ländern.<sup>185</sup>

## Auswirkungen der Maßnahmen

„Diese Kürzungen erschweren es sicherzustellen, dass die Grundbedürfnisse der Schülerinnen und Schüler befriedigt werden.“<sup>186</sup> Lehrerstellen bleiben unbesetzt (2014/2015 sind es 12.000 an Grundschulen und Sekundarschulen). Zwischen 2008 und 2012 wurden 1.053 Schulen geschlossen und 1.933 zusammengelegt.<sup>187</sup> Aufgrund der Senkung der Betriebskosten können zahlreiche Schulen nicht mehr geheizt werden.<sup>188</sup> Unzureichende Rahmenbedingungen für die kostenlose Beförderung von Schülerinnen und Schülern diskriminieren Kinder in abgelegenen Gegenden, Roma-Kinder und Kinder mit Behinderungen.<sup>189</sup> Manche Kinder wurden vom Zugang zu Bildung gänzlich ausgeschlossen.<sup>190</sup>

## Verletzung des Rechts auf Bildung

Die Konditionalitäten verletzen das Recht auf Bildung, ein grundlegendes Menschenrecht, das von europäischen und internationalen Rechtsinstrumenten garantiert wird, namentlich der EU-Charta (Art. 14), der ESC, der EMRK, der AEMR (Art. 26), dem IPwskR (Art. 13 und 14), der CEDAW (Art. 10 und 14), der CRC (Art. 28, 29 und 40), der ICERD (Art. 5), der BRK und der griechischen Verfassung (Art. 16 (2)).

<sup>182</sup> LIBE, S. 30 ff.

<sup>183</sup> Europäische Kommission: SEAPG, März 2012, S. 116; Europäische Kommission: SEAPG, April 2014, Absatz 76.

<sup>184</sup> Europäische Kommission (2015): Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe, 2013/14, *Eurydice Facts & Figures*, S. 19. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/A4Jk3K>, aufgerufen am 15. Juni 2015.

<sup>185</sup> OECD (2014): *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, S. 467–468. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/ZX9fFy>, aufgerufen am 16. Juni 2015

<sup>186</sup> LIBE, S. 39.

<sup>187</sup> Griechische Sekundarschulgewerkschaft (2012): *Presentation of an ETUCE study within the context of action for the economic crisis*, S. 11–12.

<sup>188</sup> Wegen des kalten Wetters werden Schulen geschlossen, weil sie nicht beheizt werden können., *Kathimerini*, 27. November 2013. Nach-zulesen unter: <http://goo.gl/bSjTkE>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>189</sup> Griechischer Ombudsmann (2014): *Annual Report 2013*, S. 87.

<sup>190</sup> Griechischer Ombudsmann (2013): *Special Report – Problems in the transport of students of primary and secondary education as a result of the implementation of the Joint Ministerial Decision 24001/14. Juni 2013*, S. 6–7.

## **4. Maßnahmen, die das Recht auf soziale Sicherheit beeinträchtigen**

Die von den Memoranden vorgeschriebenen Ausgabenkürzungen führten zu einer Verringerung der Sozialleistungen, unter anderem der Renten, des Arbeitslosengelds und der Familienbeihilfen. Das Rentensystem wurde grundlegend geändert; das PSI-Programm hatte verheerende Auswirkungen auf die Rentenfonds, die etwa 14,5 Milliarden Euro verloren;<sup>191</sup> die Renten wurden gekürzt;<sup>192</sup> staatliche Finanzierungen und Garantien wurden eingeschränkt; verschiedene Familienbeihilfen wurden durch eine einzige bedarfsorientierte, vom Familieneinkommen abhängige Beihilfe ersetzt; Beiträge und Altersgrenzen wurden angehoben. Auch das Arbeitslosengeld, das nur an einen winzigen Teil der Arbeitslosen ausgezahlt wurde, wurde drastisch gesenkt.<sup>193</sup> Durch strenge Auswahlkriterien werden außerdem die meisten jungen und zugewanderten Menschen ausgeschlossen.

### **Auswirkungen der Maßnahmen**

Das Anpassungsprogramm machte vorhandene soziale Sicherungen bedeutungslos und setzte viele Menschen dem Armutrisiko aus.<sup>194</sup> Die Renten wurden um durchschnittlich 40 Prozent gesenkt und fielen für 45 Prozent der Rentnerinnen und Rentner unter die Armutsgrenze.<sup>195</sup> 2015 sind 8,14 Prozent der Beschäftigten nicht angemeldet und nicht versichert.<sup>196</sup>

### **Verletzung des Rechts auf soziale Sicherheit**

Das Recht auf soziale Sicherheit gewährt den gefährdetsten Mitgliedern der Gesellschaft Schutz, indem es

<sup>191</sup> Das betrifft auch andere staatliche Einrichtungen. Bank von Griechenland (2013): Chronik der großen Krise, Bank von Griechenland, Eurosystem, S. 107 (auf Griechisch). Nachzulesen unter: <http://goo.gl/nXAHPO>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>192</sup> Das ohne ihre Einwilligung durchgeführte PSI-Programm ließ den Nominalwert der Anleihen von 15.000 Anlegern drastisch schrumpfen.

<sup>193</sup> OECD (2013): *Greece: Reform of Social Welfare Programmes*. Public Governance Reviews. Nachzulesen unter: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/greece-social-welfare-programmes\\_9789264196490-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/greece-social-welfare-programmes_9789264196490-en), aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>194</sup> Griechisches Statistisches Amt (2014): *Statistics on Income and Living Conditions 2013 (Income reference period 2012), Risk of poverty*, Piräus, 13. Oktober 2014. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/w9lbQp>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>195</sup> Lumina, C. (2013): Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. Report of Mission. Abschnitt E. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/4YYCR2>, aufgerufen am 15. Juni 2015.

<sup>196</sup> Ministerium für Arbeit (2015): *Bericht* (auf Griechisch) Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, «*Αρτεμις*». Επιχειρησιακό Σχέδιο Δράσης για την καταπολέμηση της ανασφάλιστης και αδήλωτης εργασίας. Περίοδος 15 Σεπτεμβρίου 2013-31 Ιανουαρίου 2015, S. 4.

allen das Minimum an Gütern und Dienstleistungen garantiert, das für ein Leben in Würde erforderlich ist. Dieses Recht wird von der griechischen Verfassung (Artikel 22 (5)), der AEMR (Artikel 22 und 25), dem IPwskR (Artikel 9 und 10), der CEDAW (Artikel 11, 13 und 14), der CRC (Artikel 18, 23 und 26), der ICERD (Artikel 2 und 5) und der ESC (Artikel 8 (1), 12, 14, 16 und 17) garantiert. Rentenkürzungen, die „eine signifikante Verschlechterung des Lebensstandards und der Lebensbedingungen vieler betroffener Rentnerinnen und Rentner“<sup>197</sup> nach sich ziehen, verletzen dieses Recht.

## **5. Maßnahmen, die das Recht auf eine Wohnung beeinträchtigen**

Die Konditionalitäten des Memorandums und Ausführungsgesetze der griechischen Regierung verletzten das Recht auf eine Wohnung. Sozialwohnungen wurden 2012 als „Vorleistung“ für die Auszahlung des Kredits der Troika abgeschafft,<sup>198</sup> Mietzuschüsse für 120.000 Haushalte und Wohngeld für ältere Menschen wurden gestrichen.<sup>199</sup> Neue Gesetze und Verordnungen erleichtern schnelle Räumungen ohne Gerichtsverfahren.<sup>200</sup> In Attika (Region um Athen) stieg die Zahl der Obdachlosen auf 17.700.<sup>201</sup>

### **Auswirkungen der Maßnahmen**

Im Jahr 2014 waren mehr als 500.000 Menschen obdachlos oder lebten in gesundheitsschädlichen oder unzureichenden Wohnverhältnissen.<sup>202</sup> Der Anteil der notleidenden Immobilienkredite stieg 2013 auf 26,1 Prozent,<sup>203</sup> die Zahl der Zwangsvollstreckungen und Räumungen nahm zu.<sup>204</sup> Trotz des dramatischen Falls

<sup>197</sup> *Vereinigung pensionierter Arbeitnehmer/-innen Griechenlands (IKA-ETAM) gegen Griechenland*, Klage Nr. 76/2012, Entscheidung in der Hauptsache, 7. Dezember 2012, Absatz 78. Nachzulesen unter: <https://goo.gl/Np5n1x>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>198</sup> Gesetz 4046/2012 setzte das zweite Memorandum um (S. 684: „Zuerst werden wir als Vorleistung ein Gesetz erlassen, um kleine Zweckfonds für nichtprioritäre Sozialausgaben zu schließen (OEK, OEE).“).

<sup>199</sup> Vereinte Nationen: Kommunikation GRC 1/2013 (19. Februar 2013) und Antwort der griechischen Regierung (16. April 2013), zitiert nach A/HRC/23/51. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/LN5gDs>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>200</sup> Zum Beispiel Gesetz 4055/2012, Artikel 15.

<sup>201</sup> Laut einer vom zuständigen Minister zitierten Studie der Universität Kreta: <http://www.naftemporiki.gr/story/964614/stous-17700-oi-astegoi-sto-lekanopedio-apokaluptei-i-th-fotiou>.

<sup>202</sup> Arapoglou, V., Gounis, K. (2014): *Caring for the homeless and the poor in Greece: Implications for the future of social protection and social inclusion*, European Institute, London School of Economics. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/DgtcuJ>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>203</sup> Bank von Griechenland (2014): *Monetary Policy 2013–2014*, Griechenland. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/7gFs6L>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>204</sup> IKA (2014): *Vollstreckungsmaßnahmen* (auf Griechisch):

der Immobilienpreise<sup>205</sup> wurden Wohnungen aufgrund von Steuererhöhungen unbezahlbar;<sup>206</sup> 2013 lag in 42 Prozent der armen Haushalte eine Überbelegung vor. Bei Menschen, die keinem EU-Staat angehörten, waren es sogar 60 Prozent.<sup>207</sup> Im Jahr 2012 lebten 73,3 Prozent der jungen Menschen zwischen 20 und 29 bei ihren Eltern,<sup>208</sup> in der Region von Athen hatten 18.902 Personen keinen Anschluss an die Wasserversorgung und 142.000 keinerlei Heizung.<sup>209</sup>

### **Verletzung des Rechts auf eine Wohnung**

Eine Unterkunft ist für ein menschenwürdiges Leben unerlässlich. Die Konditionalitäten des Programms verletzen das Recht auf eine Wohnung, das in verschiedenen Rechtsinstrumenten anerkannt wird: AEMR (Artikel 25 (1)), IPwskR (Artikel 11 (1)), ICERD, CEDAW und CRC. Die ESC, die EMRK und die griechische Verfassung (Artikel 4 und 21 (4)) enthalten ausdrückliche Vorschriften und Verweise zum Recht auf eine angemessene Unterkunft.

## **6. Maßnahmen, die das Selbstbestimmungsrecht beeinträchtigen**

Der massenhafte Verkauf von Staatseigentum durch den TAIPED,<sup>210</sup> insbesondere mittels beschleunigter Verfahren, verletzte verfassungsmäßige Rechte und Vorschriften, namentlich die Artikel 12 und 13 der griechischen Verfassung, die das Prinzip der Volkssouveränität garantieren. Keine Regierung ist berechtigt, eine so umfassende Veräußerung öffentlichen Eigentums durchzuführen, die eine direkte Beeinträchtigung des Gemeinwohls darstellt und das Wirtschaftswachstum untergräbt.<sup>211</sup> Der griechische Staatsrat beschloss, dass Gemeingüter (Wasser, Strom, Kommunikationsmittel usw.) Staatseigentum bleiben.<sup>212</sup> Der TAIPED

[http://www.ika.gr/gr/infopages/news/23032015\\_stoixeia\\_anagk\\_m\\_etrwn\\_022015.pdf](http://www.ika.gr/gr/infopages/news/23032015_stoixeia_anagk_m_etrwn_022015.pdf), aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>205</sup> Zwischen 2008 und 2014 fielen sie um 34,4 Prozent. Bank von Griechenland (2014): *Monetary Policy 2013–2014*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/7gFs6L>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>206</sup> Arapoglou, V., Gounis, K. (2014), *op. cit.*

<sup>207</sup> EUROSTAT-STATISTIKEN (2015), *Tabelle: Overcrowding by poverty status*, Quelle: SILC, Zugriff am 22. Mai 2015.

<sup>208</sup> UNICEF-Nationalkomitee (2014): *Situation der Kinder in Griechenland 2012*, Athen (auf Griechisch). Nachzulesen unter: <http://goo.gl/JPr508>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>209</sup> Arapoglou, V., Gounis, K. (2014), *op. cit.*

<sup>210</sup> Der Hellenic Republic Asset Development Fund (TAIPED) wurde im Rahmen der durch die Troika vorgeschriebenen mittelfristigen Haushaltsstrategie durch das Gesetz 3986/2011 eingerichtet.

<sup>211</sup> Kaidatzis, A.: *Who is the holder of the public property?* In: Marangopoulos Foundation for human rights (MFHR): *TAIPED: An instrument for the “sell-off” of public property and for the abolition of the national sovereignty of Greece*, S. 87–92.

<sup>212</sup> Beschluss 1906/2014 zur Privatisierung von EYDAP.

verletzte außerdem die in der griechischen Verfassung garantierten Rechte auf Eigentum (Artikel 18) und Umweltschutz (Artikel 24).<sup>213</sup>

## **7. Maßnahmen, die das Recht auf Gerechtigkeit beeinträchtigen**

Die von den Gläubigern auferlegten Maßnahmen enthalten Verpflichtungen zur Reform des Rechtssystems, zu denen unter anderem eine erhebliche Erhöhung der Gebühren gehört.<sup>214</sup> Zur Erreichung der in den Memoranden festgelegten Ziele erließ die Regierung ein Gesetz für die Entlassung von Vertragspersonal.<sup>215</sup> Die Finanzierung von Rechtsberatung und öffentlichen Einrichtungen ist unzureichend.<sup>216</sup>

### **Auswirkungen der Maßnahmen**

Nach den Kürzungen der Löhne und Renten wurde der Rechtsweg für manche Bürgerinnen und Bürger unbezahlbar. Langwierige Verfahren und die Überlastung von Zivil- und Verwaltungsgerichten schaffen eine Situation, die an Rechtsverweigerung grenzt. Die Haushaltskürzungen machen es unmöglich, die inhärenten Schwächen des Rechtssystems wie Unterbesetzung

<sup>213</sup> 28 in Staatseigentum befindliche Gebäude wurden durch den TAIPED S. A. in Privateigentum überführt, wobei der Staat sie als Pächter weiterhin nutzen kann (Lease-back-Verfahren). Es handelt sich um folgende Gebäude: allgemeine staatliche Dienste an verschiedenen Orten, Ministerium für Justiz, Ministerium für Verwaltungsreform und E-Governance, Hauptquartier der Polizei Athen, Hauptquartier der Polizei Thessaloniki, Hauptquartier der Polizei Serres, Generalsekretariat für Informationssysteme, Generalsekretariat für Massenmedien, Allgemeines staatliches Chemielabor, Chemielabor Xanthi, Abteilung der griechischen Polizei für forensische Wissenschaft, Griechisches Statistisches Amt Elstat, Immigration Attika, Finanzamt XVII Athen, Finanzamt XIX Athen, Finanzamt Alexandroupoli, Finanzamt Agios Anargyroi, Finanzamt Glyfada, Finanzamt Kifissia, Finanzamt II Korinth, Finanzamt Palini, Finanzamt II Chalkida, Finanzamt Hologargos, Finanzamt Xanthi.

Die Gebäude wurden im Oktober 2013 gegen alle Vernunft für lächerliche 261,31 Millionen Euro verkauft. Nach Abschluss der Transaktion wurde bekannt, dass der griechische Staat die Gebäude 20 Jahre lang pachten und dafür insgesamt fast 600 Millionen Euro zahlen wird (25,59 Millionen Euro pro Jahr plus Wartungs- und Versicherungskosten), das heißt etwa den dreifachen Verkaufspreis. Wegen dieser Transaktion wurde bereits ein Prozess angestrengt. Es ist zu erwähnen, dass der Verkauf zunächst aufgrund des Beschlusses Nr. 275/2013 der siebten Abteilung des Rechnungshofs nicht genehmigt wurde, die den Auswahlprozess als parteiisch und undurchsichtig bezeichnete (weil die Bieter in einem Interessenkonflikt mit den Finanzberatern der Transaktion standen) und feststellte, dass die Transaktion dem Gemeinwohl entgegenstehe. Nach einem Aufhebungsantrag des TAIPED S. A. wurde der Vertrag aber aufgrund des Beschlusses Nr. 1204/2014 der sechsten Abteilung des Rechnungshofs unterzeichnet.

<sup>214</sup> LIBE, S. 109–113.

<sup>215</sup> Europäische Kommission: SEAPG, Juli 2013, S. 109.

<sup>216</sup> Vereinte Nationen (2013): *Concluding observations on the seventh periodic report of Greece adopted by the Committee at its fifty fourth session (11. Februar bis 1. März 2013)*, *Convention on the Elimination of all forms of discrimination against women*, S. 3. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/11LYE4>.



und fehlende Infrastruktur zu beheben.

### **Verletzung des Rechts auf Gerechtigkeit**

Der Zugang zur Justiz soll schnell und wirksam rechtliche Hilfe bieten, wie es unter anderem in der griechischen Verfassung (Artikel 20 (1)) festgeschrieben ist. Durch die mit den Austeritätsmaßnahmen einhergehenden Kürzungen bei der Finanzierung des Rechtswesens wird dieses Recht verletzt.

Die Austeritätsmaßnahmen und die damit verbundenen Veränderungen stießen übrigens auf starke Ablehnung und erhebliche Widerstände, denen die Regierung mit einer Reihe von Menschenrechtsverletzungen begegnete, die weiter unten untersucht werden.

## **8. Armut und soziale Ausgrenzung**

Die Konditionalitäten beförderten Verarmung, Deklassierung und soziale Ausgrenzung. Die von den Gläubigern durchgesetzten Maßnahmen machten ihre Beteuerungen, im Rahmen der von ihnen finanzierten Programme sozial schwache Gruppen und die Ärmsten zu schützen, unglaubwürdig. Trotzdem verlangen die Gläubiger auch nach fünf Jahren katastrophaler Entwicklung von der griechischen Regierung die Fortführung der Austeritätspolitik.

Zurzeit leben 23,1 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze,<sup>217</sup> wobei sich die relative Armutsquote zwischen 2009 und 2012 mehr als verdoppelt hat,<sup>218</sup> und 63,3 Prozent sind allein infolge der Austeritätsmaßnahmen verarmt.<sup>219</sup> Zwischen 2009 und 2014 stieg der unter schwerer materieller Not leidende Anteil der Bevölkerung von elf auf 25 Prozent.<sup>220</sup> 2013 waren mehr als 34 Prozent der Kinder von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht.<sup>221</sup> Die unterschiedlichen Auswirkungen der Maßnahmen verschärften die Ungleichheit drastisch.<sup>222</sup> Die ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung verloren 56,5 Prozent ihres Lebensunterhalts.<sup>223</sup>

<sup>217</sup> Pressemitteilung von ELSTAT, 4. Juni 2015, unter <http://tvxs.gr/news/ellada/komision-dose-kai-alli-ftoxeia>.

<sup>218</sup> Leventi, C., Matsaganis, M. (2013): *Distributional Implications of the Crisis in Greece in 2009–2012*, EUROMOD Working Paper No. EM 14/13, August 2013. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/NISEDi>, aufgerufen am 2. Juli 2015. Siehe auch EUROSTAT (2012): *Pressemitteilung 171/2012*, 3. 12. 2012.

<sup>219</sup> Ebd., S. 35.

<sup>220</sup> EUROSTAT (2015): *Severe Material Deprivation rate by age and sex, [ilc\_mddd11]*. Daten entnommen im Mai 2015.

<sup>221</sup> EUROSTAT (2015): *At-risk-of-poverty rate, by age group, %*, Code: tsdsc230. Daten entnommen im Mai 2015.

<sup>222</sup> Leventi, C., Matsaganis, M., op. cit., S. 22. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/NISEDi>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>223</sup> Ebd., S. 28.

## **9. Maßnahmen, die die Meinungs- und Versammlungsfreiheit beeinträchtigen**

Seit 2010 schränken Maßnahmen der Legislative und der Verwaltung die Meinungs- und Versammlungsfreiheit ein;<sup>224</sup> das Recht auf freie Meinungsäußerung wurde systematisch und wirkungsvoll eingeschränkt und in Frage gestellt,<sup>225</sup> das Recht auf Versammlungsfreiheit wurde verletzt. Die Behörden verhinderten legitime Proteste gegen die Austeritätsmaßnahmen, indem sie öffentliche Versammlungen verboten, gegen friedliche Demonstrationen mit übermäßiger Härte vorgingen, vorbeugende Verhaftungen durchführten, Minderjährige befragten und – oft mithilfe der Goldenen Morgenröte – antifaschistische Protestierende folterten<sup>226</sup>.

### **Auswirkungen der Maßnahmen**

Die unverhältnismäßige Reaktion der Behörden auf öffentliche Proteste gegen die Austeritätspolitik führte zu einer schweren Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Zwischen 2009 und 2015 rutschte Griechenland vom 35. auf den 91. Platz der Weltrangliste der Pressefreiheit.<sup>227</sup> Noch weiter untergraben wurden die Freiheitsrechte dadurch, dass die Goldene Morgenröte bis September 2013 Straffreiheit genoss. Diese Entwicklungen stellten eine echte Gefahr für demokratische Einrichtungen dar.

### **Verletzung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit**

Meinungs- und Versammlungsfreiheit werden von internationalen Verträgen und Menschenrechtskonventionen garantiert (Artikel 20 und 23 AEMR, Artikel 21 und 22 IPbpR, Artikel 8 IPwskR, Artikel 10 und 11 EMRK, Artikel 5 RESC, Artikel 11 und 12 EU-Charta und andere) und auch von der griechischen Verfassung geschützt (Artikel 11 und 14). Man verletzte diese Rechte, um die Welle legitimer Proteste gegen die von der Troika vorgeschriebenen Maßnahmen einzudämmen.

<sup>224</sup> Griechische Liga für Menschenrechte (2014): *Downgrading rights: the cost of austerity in Greece*, S. 5. Nachzulesen unter: <https://goo.gl/CcGqU3>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>225</sup> Syllas, Ch. (2013): *Free speech takes a beating in Greece*, Index on Censorship. Nachzulesen unter: <https://goo.gl/zM8PzE>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>226</sup> Margaritis, M. (2012): *Greek anti-fascist protesters “tortured by police”*, *The Guardian*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/9mPpJE>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

Amnesty International (2014): *Impunity, excessive force and links to extremist Golden Dawn blight Greek police*. Nachzulesen unter: <https://goo.gl/hzvrVo>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>227</sup> Reporter ohne Grenzen (2015): *World Press Freedom Index*. Nachzulesen unter: <https://goo.gl/ZCLBNA>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

## **10. Maßnahmen, die den Schutz vor Diskriminierung beeinträchtigen**

Die von den Gläubigern geforderten Gesetze zur Umsetzung der Memoranden diskriminieren große Bevölkerungsteile, zum Beispiel Arbeitnehmer/-innen und Rentner/-innen.<sup>228</sup> Arbeitnehmer/-innen unter 25 Jahren wurden vom gesetzlichen Mindestlohn ausgeschlossen.<sup>229</sup> Arbeitnehmer/-innen verloren das Recht auf freie Aushandlung kollektiver oder individueller Vereinbarungen.<sup>230</sup> Die Diskriminierung von Roma, Aidskranken und älteren Menschen<sup>231</sup> stieg. Schikanen durch die Polizei<sup>232</sup> und die systematische Festnahme von Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung wurden gar zu einer offiziellen Strategie.<sup>233</sup> Die Zahl der Verbrechen aus Hass nahm zu, ebenso die Xenophobie gegenüber Migrantinnen und Migranten, die oft zum Sündenbock für die Krise gemacht wurden.<sup>234</sup> Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen stellte einen starken Anstieg schwerer Gewaltverbrechen aufgrund von Diskriminierung wegen des Geschlechts und der sexuellen Orientierung fest.<sup>235</sup> Die

<sup>228</sup> Katrougalos, George (2010): *Memoranda Sunt Servanda? The Constitutionality of Law 3845/2010 and of the Memorandum on the Applicatory Measures of the Agreements with the IMF, EU, and ECB*, Public Law Gazette (2010), S. 151–163. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/o66xSN>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>229</sup> Europäischer Ausschuss für soziale Rechte: *Conclusions XX-2 (GREECE)*, November 2014, S. 31. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/cP8LN1>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>230</sup> Eine Verletzung der Verfassung, die das Recht auf freie kollektive Verhandlungen (Artikel 22 (2)) und die Vertragsfreiheit (Artikel 5 (1)) garantiert, sowie der internationalen Arbeitsübereinkommen 151/1978 und 154/1981 und der ESC (Artikel 6 und 12).

<sup>231</sup> Griechische Liga für Menschenrechte: *Brutal and Humiliating Treatment of Persons: The Responsibility of the State*, 25. Mai 2012.

Griechischer Ombudsmann: *Publicising Data and Photographs of HIV-AIDS Positive Persons Insults Human Dignity and Violates Patient's Rights*, 10. Mai 2012.

Europäischer Ausschuss für soziale Rechte: *Conclusions XX-2 (GREECE)*, November 2014, S. 31.

HRW (2012): *World Report 2012: European Union*.

<https://www.hrw.org/video-photos/interactive/2012/01/19/world-report-2012>

<sup>232</sup> HRW: *Greece: Police Abusing Marginalized People, Target the Homeless, Drug Users, Sex Workers in Athens*, 6. Mai 2015. Nachzulesen unter: <http://www.hrw.org/news/2015/05/06/greece-police-abusing-marginalized-people>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>233</sup> UN-Menschenrechtsrat (2015): *Report Of The Special Rapporteur On The Human Rights Of Migrants, François Crépeau. Mission to Greece*. Nachzulesen unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.23.4.6.Add.4.Greece.doc>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>234</sup> UNHCR (2013): *Racist Violence Recording Network, 2012 Annual Report*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/oqXIWG>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

Nils Muižnieks, Menschenrechtskommissar des Europarats, nach seinem Besuch in Griechenland, Straßburg, 16. April 2013, CommDH(2013)6. Nachzulesen unter: <https://wcd.coe.int/View-Doc.jsp?id=2053611>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>235</sup> UNHCR (2015): *Racist Violence Recording Network, 2014*

Polizei schützt Opfer nicht, reagiert nicht auf derartige Angriffe oder untersucht sie nicht sorgfältig.<sup>236</sup> Die Einrichtung von Hochsicherheitsgefängnissen ermöglicht die „extrem diskriminierende und ungleiche strafrechtliche Behandlung ähnlicher Fälle“<sup>237</sup>.

### **Auswirkungen der Memoranden auf Frauen**

Kürzungen sozialer Leistungen infolge der Austeritätspolitik haben „in verschiedenen Lebensbereichen katastrophale Auswirkungen auf Frauen“<sup>238</sup>, besonders in Bezug auf berufliche Diskriminierung, finanzielle Autonomie, sexuelle und reproduktive Rechte<sup>239</sup> und Schutz vor Gewalt. Die Zahl der Angriffe stieg um 47 Prozent.<sup>240</sup> Die bestehenden Schutzmaßnahmen entsprechen nicht dem Bedarf und Frauen fehlt es an einem angemessenen Zugang zur Justiz.<sup>241</sup>

### **Verletzung des Schutzes vor Diskriminierung**

Die Auswirkungen der Memoranden auf das gesellschaftliche Leben führten zu Verletzungen der Verfassung (Artikel 4 und 21 (1)). Das Recht auf Beteiligung an wesentlichen Entscheidungen mit Auswirkungen auf das Leben und das Wohlergehen sowie auf Zugang zu entsprechenden Informationen ist ein Grundprinzip der Menschenrechte. Es findet sich in internationalen Regelwerken wie dem IPwskR, dem IPbpR (Artikel 25), der CRC (Artikel 12) und der CEDAW (Art. 7).

*Annual Report*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/ryZzWT>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>236</sup> Griechischer Ombudsmann: *The phenomenon of racist violence. Special report*, 25. September 2013. Nachzulesen unter: <http://www.synigoros.gr/resources/docs/sronracistviolencesummary2013.pdf>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>237</sup> Von 41 Professorinnen und Professoren der Kriminologie und des Strafrechts unterschriebene Erklärung: *Issues Arising After the Voting of Law 4274/2014 and the Creation of C-Type Prisons*, Legal Tribune (2014) S. 2255–7.

<sup>238</sup> UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2013): *Concluding Observations: Greece*, UN-Dok. CEDAW/C/GRC/CO/7. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/2CN4IN>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>239</sup> Gesetz 90380/5383/738/2012 (ΦΕΚ 1233/Β´/11. April 2012).

<sup>240</sup> Generalsekretariat für Geschlechtergleichheit, zitiert nach BARTHA, EMMA: *Greek police report spike in domestic abuse cases*, *To Vima*, 2. Dezember 2013. Nachzulesen unter: <http://www.trust.org/item/20131202115332-op5h6/?source=dpaghead>, aufgerufen am 16. Juni 2015.

<sup>241</sup> Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, op. cit.



# Kapitel 7

## Rechtsfragen rund um die Memoranda of Understanding und die Kreditverträge

### Zusammenfassung

Griechenland trägt die Hauptverantwortung für die in Kapitel 6 beschriebenen Verstöße, doch die Gläubiger sind mitverantwortlich, weil sie Griechenland die damit verbundenen Maßnahmen auferlegt haben.

Das gilt für die Staaten der Eurozone (Gläubiger), die verschiedene Abkommen zum Schutz der Menschenrechte unterschrieben haben, zum Beispiel den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR), die Kinderrechtskonvention (CRC) und die Europäische Sozialcharta (ESC).

Europäische Institutionen (die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank (EZB)), die ebenfalls an den Vorgängen beteiligt waren, hätten auch die Bestimmungen der Grundrechtecharta (GRC), den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beachten müssen. Auch der Internationale Währungsfonds (IWF) und seine Mitglieder müssen, wenn sie Anpassungsprogramme auferlegen, Menschenrechte und Grundfreiheiten respektieren.

All diese Akteure haben es versäumt, die elementarsten Vorkehrungen dafür zu treffen, dass Menschenrechtsverletzungen verhindert werden. Zu keiner Zeit wurden Folgenabschätzungen durchgeführt, obwohl sie eine der grundlegenden Anforderungen des EU-Rechts und des Völkerrechts darstellen. Dazu gehören Konsultationen der von den Maßnahmen voraussichtlich betroffenen Personen, Zugang zu Informationen und Transparenz in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu den Ergebnissen der Untersuchungen.

Nach den Bestimmungen der griechischen Verfassung sind sowohl die Memoranden als auch die Kreditvereinbarungen, die Griechenland um die meisten seiner souveränen Rechte gebracht haben, internationale Verträge und hätten deshalb vom griechischen Parlament ratifiziert werden müssen. Demnach wurde die griechische Verfassung verletzt. Des Weiteren sind die zwei Klauseln, mit denen dem Finanzminister das Recht übertragen wurde, Verordnungen zur Ergreifung der für die Erreichung der Programmziele notwendigen haushaltspolitischen Maßnahmen zu erlassen, eindeutig verfassungswidrig.

Außerdem sind einige der Klauseln der Vereinbarungen zwischen Griechenland und seinen Gläubigern klar missbräuchlich und offenbaren, dass Griechenland

effektiv zur Aufgabe wesentlicher Bereiche seiner Souveränität gezwungen wurde. Mit der Wahl des englischen Rechts als Grundlage für die Abkommen verfolgten die Gläubiger das Ziel, die griechische Verfassung und die Menschenrechtsverpflichtungen Griechenlands zu umgehen. Allerdings kann für das englische Recht, sofern es weder die Menschenrechtsverpflichtungen Griechenlands einschließt noch ihnen entgegensteht, keine Vorrangigkeit geltend gemacht werden. Im Übrigen sind die Abkommen wegen der böswilligen Absicht der Gläubiger, die griechische Verfassung und die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Landes zu umgehen, sowie wegen ihres unzumutbaren Inhalts auch nach englischem Recht ungültig.

### 1. Griechenlands Menschenrechtsverletzungen

Wie schon in Kapitel 6 dargelegt, haben die Maßnahmen, die von der griechischen Regierung im Rahmen des „Rettungsprogramms“ beschlossen und durchgeführt wurden, zu einer Reihe von Menschenrechtsverletzungen geführt. Da der griechische Staat die Verantwortung für den Schutz und die Durchsetzung der Menschenrechte aller Personen in seinem Zuständigkeitsbereich hat, kann er als Hauptverantwortlicher für die Verstöße angesehen werden.

Das Argument, dass die Maßnahmen von den Gläubigern durch Darlehensverträge aufgezwungen wurden, kann nicht dazu verwendet werden, die Verantwortung Griechenlands für die daraus resultierenden Menschenrechtsverletzungen zu schmälern. Das ergibt sich aus Artikel 103 der UN-Charta: „Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.“ Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte hat in Bezug auf Griechenland angemerkt, dass Verpflichtungen aus internationalen Abkommen wie den Kreditverträgen oder den Memoranden keine Maßnahmen rechtfertigen können, die zu Menschenrechtsverletzungen führen.<sup>242</sup>

<sup>242</sup> Siehe European Committee of Social Rights, Complaint No. 80/2012, Pensioners' Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v Greece, 16 January 2012, para. 48. Siehe auch ECtHR, Appl. No. 5809/08, Al-Dulimi and Montana Management Inc. V. Switzerland, Judgment of 26 November 2013, para. 111;

## 2. Menschenrechtsverletzungen seitens der Gläubiger

### • Mitgliedstaaten der Eurozone

Die Mitgliedstaaten der Eurozone, die der Kreditvereinbarung und den Memoranden<sup>243</sup> beigetreten sind, unterliegen dem Recht über die Verantwortlichkeit von Staaten und haben die rechtlichen Folgen eines Bruchs internationaler Verpflichtungen zu tragen.

Alle EU-Mitgliedstaaten sind auch Parteien des IPwskR. Die aus diesem Abkommen resultierenden Pflichten gelten auch außerhalb des nationalen Hoheitsgebiets, wie der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bestätigte. Des Weiteren wurde von mehreren Organen der Vereinten Nationen deutlich gemacht, dass Staaten nicht gemeinsam, in einem zwischenstaatlichen Rahmen<sup>244</sup>, Handlungen ausführen können, die ihnen verboten sind, wenn sie allein agieren. Diese Auffassung entspricht dem Völkerrecht.<sup>245</sup>

Die Griechenland auferlegten Konditionalitäten und die daraus resultierende Verweigerung sozioökonomischer Rechte, auf die in Kapitel 6 eingegangen wird, stellen einen Verstoß gegen die Menschenrechtsverpflichtungen aller Mitgliedstaaten der Eurozone (Gläubiger) dar, die den IPwskR und die CRC unterzeichnet haben, und widersprechen ihren Verpflichtungen gemäß der UN-Charta. Alle Mitglieder der Eurozone (Gläubiger) sind demnach auch dazu angehalten, nichtstaatliche Akteure, auf die sie Einfluss nehmen können, daran zu hindern, die Ausübung der genannten Rechte zu beeinträchtigen. Dies gilt insbesondere für die im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) als Gläubiger fungierenden Mitgliedstaaten der Eurozone.

---

ECtHR, Appl. No. 45036/98, *Bosphorus Hava Yollary Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v Ireland*, Grand Chamber Judgment of 30 June 2005, para.153;

ECtHR, Appl. No. 19392/92, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, § 29.

<sup>243</sup> Gläubigervereinbarung (2010), Artikel 2 (1); Kreditrahmenvertrag (2010), Präambel (6).

<sup>244</sup> Gläubigervereinbarung (2010), Präambel (2).

<sup>245</sup> Nach dem allgemeinen Völkerrecht gilt: „Ein Mitgliedstaat einer internationalen Organisation wird völkerrechtlich verantwortlich, wenn er unter Ausnutzung der Tatsache, dass die Organisation Zuständigkeit in Bezug auf den Gegenstand einer der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates besitzt, diese Verpflichtung umgeht, indem er die Organisation zur Begehung einer Handlung veranlasst, die eine Verletzung der Verpflichtung dargestellt hätte, wenn sie von ihm selbst begangen worden wäre“ (Artikel 61 des Artikelentwurfs für die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen, angenommen von der Völkerrechtskommission auf ihrer 63. Sitzung im Jahr 2001 (A/66/10, Absatz 87) und zur Kenntnis genommen von der UN-Generalversammlung in ihrer Resolution 66/100 vom 9. Dezember 2011).

### • Die EU-Institutionen

Im Fall Pringle, in dem es um den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)<sup>246</sup> ging, hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) erklärt, dass EU-Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, sich der GRC entsprechend zu verhalten, wenn sie außerhalb des Geltungsbereichs des EU-Rechts handeln. Das Gericht hat erklärt, dass die EU-Mitgliedstaaten das EU-Recht im Sinne des Artikels 51 (1) GRC bei Gründung des ESM nicht angewandt haben. Mit dieser Ansicht über die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten kann man einverstanden sein oder auch nicht, klar ist jedoch, dass die durch EU-Verträge geschaffenen Institutionen, in diesem Fall also die Europäische Kommission oder die EZB, die GRC einzuhalten haben.

Artikel 51 (1) GRC besagt: „Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union.“

Die Bestimmung „bei der Durchführung des Rechts der Union“ gilt für Mitgliedstaaten, die entweder im Geltungsbereich des EU-Rechts handeln oder in Situationen, die nicht vom EU-Recht erfasst werden. EU-Institutionen sind hingegen per definitionem gehalten, die Anforderungen der Charta zu erfüllen, da diese Einschränkung nicht für sie gilt: Sie verdanken ihre Existenz dem EU-Recht und müssen deshalb bei jeder Handlung die von der Charta auferlegten Verpflichtungen erfüllen. Die Erläuterungen zu Artikel 51 GRC<sup>247</sup> unterstützen diese Interpretation, weil sie ganz klar EU-Institutionen und -Organe einerseits und EU-Mitgliedstaaten andererseits unterscheiden und den Ausdruck „bei der Durchführung des Rechts der Union“ nur auf Letztere beziehen. Dies ist in der Tat die Sichtweise der Fachwelt.<sup>248</sup> Sie wurde auch von der Generalanwältin Juliane Kokott im Fall Pringle, also im Streit zwischen Thomas Pringle und der irischen Regierung, vertreten. In ihrer Stellungnahme vom 26. Oktober 2012 bemerkte sie: „Denn die Kommission bleibt auch bei ihrem Handeln im Rahmen des ESM als Organ der Union in vollem Umfang an das Unions-

---

<sup>246</sup> Der ESM wurde durch die Entscheidung 2011/199/EU des Europäischen Rats vom 25. März 2011 geschaffen, mit der Artikel 136 AEUV um Bestimmungen über einen Stabilitätsmechanismus für Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, erweitert wurde (ABl. 2011 L 91, S. 1). In diesen Artikel wurde ein dritter Absatz eingefügt mit dem Ziel, die Schaffung eines neuen Stabilitätsmechanismus zur Wahrung der Stabilität des Euroraums zu ermöglichen. Der Vertrag, mit dem der ESM eingerichtet wurde, wurde am 2. Februar 2012 von allen Mitgliedstaaten der Eurozone in Brüssel unterzeichnet.

<sup>247</sup> Amtsblatt der Europäischen Union C 303/17 (14. Dezember 2007) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=EN>.

<sup>248</sup> Peers, S. (2013): ‘Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework’, *European Constitutional Law Review*.

recht, einschließlich der Grundrechte-Charta, gebunden.“<sup>249</sup>

Die Europäische Kommission hätte demnach bei der Ausübung der ihr in der Gläubigervereinbarung vom 8. Mai 2010 zugewiesenen Funktion die Anforderungen der GRC respektieren müssen. Das Gleiche gilt für den Rat der Europäischen Union, als er im Rahmen von Artikel 126 (9) und 136 AEUV gehandelt und von Griechenland verlangt hat, verschiedene Maßnahmen zur Defizitminderung zu ergreifen, die für die Vermeidung eines übermäßigen Defizits für erforderlich gehalten wurden.

Was den zweiten Rettungsplan, der Griechenland vorgeschlagen wurde, angeht, hat die Europäische Kommission im Rahmen der EFSF eine Rolle gespielt, insbesondere bei den Verhandlungen mit Griechenland über das Memorandum. Die Europäische Kommission konnte dabei die Tatsache nicht ignorieren, dass sie als Institution der Europäischen Union verpflichtet ist, sicherzustellen, dass bei allen ihren Handlungen die GRC respektiert wird.

#### • Annahme der Verordnung (EG) Nr. 472/2013

Diese am 21. Mai 2013 angenommene Verordnung<sup>250</sup> definiert die Anforderungen an die Länder der Eurozone, die unter „verstärkte Überwachung“ gestellt werden.

Ihre Annahme hatte zwei unmittelbare Konsequenzen. Erstens wurden nach dem 30. Mai 2013 auch die Finanzmechanismen, die ursprünglich außerhalb des EU-Rechts zum Einsatz kamen, in einen rechtlichen Rahmen gesetzt, der auf EU-Recht in Gestalt von Artikel 136 AEUV (der Rechtsgrundlage der Verordnung) und auf der Verordnung selbst basiert. Weil die im Rahmen der Verordnung ergriffenen Maßnahmen EU-Recht berühren, gelten die Anforderungen der GRC. Die Verordnung bestätigt das, indem sie insbesondere die Anforderung unterstreicht, dass alle Maßnahmen Artikel 28 GRC respektieren müssen, der sich auf das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen bezieht.

Zweitens legte die Verordnung bestimmte Anforderungen fest. Hierzu gehören insbesondere die Forderung an die Europäische Kommission, die Tragbarkeit der Staatsschulden zu bewerten (Artikel 6), sowie die Forderung an die unter verstärkter Überwachung stehen-

den Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass die Maßnahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms unter Beteiligung der Gewerkschaften und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure ergriffen werden (Artikel 8).

#### • Schlussfolgerungen betreffend die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission

Aus den vorangegangenen Betrachtungen folgt, dass die Memoranden, die 2010 und 2012 verhandelt wurden, den Anforderungen der GRC hätten gerecht werden müssen. Für die Vereinbarung von 2010 ergibt sich das aus der Rolle der Europäischen Kommission, die mit bestimmten Aufgaben im Rahmen der Gläubigervereinbarung beauftragt wurde, und aus der Rolle des Rats der Europäischen Union, der gemäß den Artikeln 126 (9) und 136 AEUV handelte. Für die Vereinbarung von 2012 mit der EFSF ergibt sich das aus der Rolle, die der Europäischen Kommission gemäß Rahmenvereinbarung und den EFSF-Statuten zugewiesen wurde. Zweifel, ob die GRC für die Umsetzung der Vereinbarung gilt, wurden durch die Annahme der Verordnung (EG) Nr. 472/2013 beseitigt. Zudem gilt für Griechenland zweifelsohne auch stets die ESC von 1961. Das wurde vom Europäischen Ausschuss für soziale Rechte in Zusammenhang mit der oben erwähnten Durchführung der Austeritätsmaßnahmen in Griechenland<sup>251</sup> ausdrücklich bestätigt.

Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass die europäischen Gläubiger (Staaten und Institutionen) den EUV und insbesondere die Artikel 2 und 3 respektieren müssen.

In Artikel 2 heißt es: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

In Artikel 3 heißt es: „Sie [die Europäische Union] fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“

Des Weiteren bestimmt Artikel 9 AEUV Folgendes: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines

<sup>249</sup> At para. 176 of her View.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=130561&doclang=DE>.

<sup>250</sup> Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind (ABl. L 140 vom 27. Mai 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:140:FULL&from=EN>).

<sup>251</sup> Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, *Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece*, Complaint No. 76/2012, Grundsatzentscheidung vom 7. Dezember 2012. [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC76Merits\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC76Merits_en.pdf).

angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.“

Die Nichtbeachtung der Menschenrechte bei der Gestaltung der makroökonomischen Programme, die zwischen Griechenland und seinen Gläubigern 2010 und 2012 ausgehandelt wurden, stellt somit eine Verletzung sowohl des Völkerrechts als auch des EU-Rechts dar.

Während hinsichtlich der Anwendbarkeit der GRC auf EU-Mitgliedstaaten bei der Annahme und Umsetzung solcher Programme bis zum 30. Mai 2013 gewisse Zweifel bestanden haben mochten, ist es unumstritten, dass die ESC bei den Verhandlungen und der Umsetzung der Memoranden von 2010 und 2012 hätte berücksichtigt werden müssen. Die Auswirkungen der Memoranden auf Rechte, die von der ESC geschützt werden, hätten überprüft werden müssen, und jede Unvereinbarkeit hätte zu einer Änderung der Anpassungsprogramme führen müssen, damit das Risiko der Unvereinbarkeit hätte beseitigt werden können.

Die Verantwortung dafür, dass dies nicht getan wurde, tragen sowohl Griechenland als auch die EU-Mitgliedstaaten, die zur Einhaltung der internationalen Vereinbarungen bezüglich der Menschenrechte verpflichtet sind.

#### • Der IWF

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat wiederholt Folgendes entschieden: Auch wenn Verpflichtungen nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) Staaten nicht an der Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen hindern, gelten die Verpflichtungen der Vertragsparteien jedoch weiterhin, wenn ein Staat bestimmte Kompetenzen an internationale Organisationen übertragen hat.<sup>252</sup> IWF-Mitgliedstaaten sind daher gehalten, ihre Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen, auch wenn sie unter der Schirmherrschaft des IWF handeln.

Für den IWF selbst gelten wie für jedes andere Subjekt des Völkerrechts bekanntlich alle Verpflichtungen, an die internationale Organisationen gemäß Völkerrecht, ihren eigenen Statuten oder von ihnen unterzeichneten internationalen Verträgen gebunden sind.<sup>253</sup> Der IWF hat alle Schritte zu unterlassen, die einen kreditaufneh-

menden Staat in der Erfüllung der eigenen nationalen und internationalen Menschenrechtsverpflichtungen behindern würden.<sup>254</sup> Des Weiteren ist der IWF als Sonderorganisation der Vereinten Nationen an die allgemeinen Ziele und Prinzipien der UN-Charta gebunden.<sup>255</sup> Diese allgemeinen Ziele und Prinzipien beinhalten die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten.

Fälschlicherweise wird öfter angenommen, dass es dem IWF verboten ist, die Menschenrechte zu berücksichtigen, und zur (ebenfalls irrigen) Begründung dieser Ansicht auf eine entsprechende Formulierung in Artikel IV Abschnitt 10 des Abkommens über die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) Bezug genommen („Verbot politischer Betätigung“). Allerdings enthalten die Statuten des IWF nichts dergleichen. Da die Vorgaben des IWF gegenüber den betroffenen Staaten eine klare Einmischung bedeuten, ist es vollkommen ungerechtfertigt, die Folgen solcher Empfehlungen für die Menschenrechte nicht in Betracht ziehen zu wollen, besonders dann, wenn von der Einhaltung dieser Empfehlungen der Erhalt von Geldern abhängig ist.

### 3. Verletzung von Verfahrensregeln

#### 3.1 Untersuchung der Auswirkungen auf soziale und Menschenrechte

Gemäß Völkerrecht müssen Staaten, ob sie allein oder gemeinsam handeln, sich über die möglichen Folgen ihrer Handlungen für die Gewährleistung der sozioökonomischen Rechte der Bevölkerung, auch außerhalb ihres eigenen Territoriums, noch vor der Ausführung solcher Handlungen Klarheit verschaffen. Mehrere internationale Richtlinien<sup>256, 257</sup> und die Ausschüsse

<sup>254</sup> Sands, P. & Klein, P. (2001) *Bowett's Law of International Institutions*, 5th edn, Sweet & Maxwell Ltd.

<sup>255</sup> UN Charta, Art. 57 and 63.

<sup>256</sup> Richtlinien über Auslandsschulden und Menschenrechte, angenommen vom UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2012, A/HRC/RES/20/10. In den Richtlinien über extreme Armut und Menschenrechte, die vom Menschenrechtsrat auf seiner 21. Sitzung mit Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten im September 2011 angenommen wurde, heißt es in Absatz 61: „Staaten haben bei der Gestaltung und Umsetzung ihrer Politik, einschließlich Außenhandels-, Steuer-, Haushalts-, Geld-, Umwelt- und Investitionspolitik, ihre internationalen Menschenrechtsverpflichtungen zu beachten. Die Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zur Verringerung von Armut kann nicht losgelöst von internationalen und nationalen Maßnahmen und Entscheidungen gesehen werden, die zu Verhältnissen führen können, die – im Inland wie im Ausland – Armut erzeugen, erhalten oder steigern. Vor der Schließung eines internationalen Abkommens oder der Umsetzung einer politischen Maßnahme sollen Staaten abschätzen, ob das Abkommen oder die Maßnahme mit ihren internationalen Menschenrechtsverpflichtungen vereinbar ist.“

<sup>257</sup> Richtlinien über die Bewertung der Auswirkungen von Handels- und Investitionsabkommen auf die Menschenrechte, Bericht des Sonderbeauftragten für das Recht auf Nahrung Olivier De

<sup>252</sup> ECtHR, Appl. No. 24833/94, *Mathews v United Kingdom*, Grand Chamber Judgment of 18 Feb. 1999, paras. 29, 32 and 34; ECtHR, Appl. No. 26083/94, *Waite and Kennedy v Germany*, Grand Chamber Judgment of 18 Feb. 1999, para. 67; ECtHR, Appl. No. 45036/98, *Bosphorus Hava Yollary Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v Ireland*, Grand Chamber Judgment of 30 June 2005, paras. 152–156.

<sup>253</sup> ICJ, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion 20 December 1980, I.C.J. Reports 1980, 73 at 89–90 (para. 37).

zur Überwachung der Umsetzung von Abkommen<sup>258</sup> unterstreichen die Notwendigkeit solcher Untersuchungen.

Die Europäische Kommission hat mehrere Richtlinien<sup>259</sup> festgelegt, wonach sie systematisch Untersuchungen über die Auswirkung ihrer Gesetzesinitiativen, auch auf die Grundrechte, durchführen muss. Der EuGH hat die Wichtigkeit solcher Untersuchungen bei der Verabschiedung von Gesetzen hervorgehoben.<sup>260</sup> Der Rat der Europäischen Union hat sich dazu verpflichtet, die Dimension der Menschenrechte in den Untersuchungen über die Auswirkung der Außenpolitik zu stärken.<sup>261</sup> Mit dem Verweis unter anderem auf diese Selbstverpflichtung und auf die entsprechenden Entschlüsse des Europäischen Parlaments hat die Europäische Bürgerbeauftragte in einem mit dem Freihandelsabkommen mit Vietnam verbundenen Fall die Ablehnung der Europäischen Kommission, eine Studie über die Auswirkungen auf die Menschenrechte durchzuführen, als Ausdruck schlechter Politik gewertet.<sup>262</sup>

Erstaunlicherweise wurde in Griechenland überhaupt keine Untersuchung über die Auswirkungen der Programme auf die Menschenrechte durchgeführt. Außerdem wurde in einem Bericht des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2014 eine Reihe von Verfahrensfehlern aufgelistet.<sup>263</sup> Der wissenschaftliche Dienst des griechischen Parlaments stellt fest: „Transparenz und demokratische Kontrolle fehlten in allen Entwicklungsstadien der Anpassungsprogramme. Von der Vorbereitung der Verhandlungen bis zur Mandatserteilung und Festlegung spezifischer Maßnahmen wurde das Europäische Parlament bis 2013 vollkommen ignoriert.“<sup>264</sup>

---

Schutter, UN ESCOR, 19. Sitzung, Tagesordnungspunkt drei, Nachtrag, UN-Dokument A/HRC/19/59/Add. 5 (2011).

<sup>258</sup> UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding Observations: Greece, UN Doc. CEDAW/C/GRC/CO/7, § 40.

<sup>259</sup> Mitteilung der Kommission „Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union“, KOM (2010) 573/4; Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Operative Leitlinien zur Berücksichtigung der Grundrechte in Folgenabschätzungen der Kommission“, SEK (2011) 567 endgültig.

<sup>260</sup> ECJ, Joined Cases C-92/09 and C-93/09, Volker und Markus Schecke GbR und Hartmut Eifert gegen das Land Hessen, Judgement of 9 November 2010, § 81 and 83.

<sup>261</sup> Human Rights and Democracy: EU Strategic Frame work and EU Action Plan, 25 June 2012.

<sup>262</sup> Ombudsman’s recommendation related to complaint 1409/2014/JN against the European Commission, 26 March 2015.

<sup>263</sup> Europäisches Parlament (2014): Bericht über die Untersuchung über die Rolle und die Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission und IWF) in Bezug auf Programmländer des Euroraums (2013/2277 (INI)), A7-0149/2014, 28. Februar 2014, Absatz L, 39 und 48).

<sup>264</sup> Pliakos, A., „Memoranda of Understanding and the requirements of the EU Values“.

Weder 2010 noch 2012 wurde versucht abzuschätzen, wie sich die makroökonomische Anpassung und die Haushaltskonsolidierung, beide Voraussetzung für die Gewährung von Krediten, auf die Menschenrechte auswirken. Im Falle des Memorandums von 2012 ist das Fehlen jeglicher Untersuchung der Auswirkungen auf die Menschenrechte umso erstaunlicher, als die katastrophalen Folgen nicht zu übersehen waren.

Die Mitgliedstaaten der Eurozone, die im Rat versammelten EU-Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission und die EZB als europäische Institutionen sowie der IWF und die Mitgliedstaaten des IWF haben es versäumt, die elementarsten Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die negativen Auswirkungen der auferlegten politischen Maßnahmen auf die Einhaltung der Menschenrechte vermieden werden. Zu keiner Zeit wurden Folgenabschätzungen durchgeführt, obwohl sie eine der grundlegenden Anforderungen des Völkerrechts und des EU-Rechts sind. Dazu gehören Konsultationen der voraussichtlich betroffenen Personen, Zugang zu Informationen und Transparenz in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu den Ergebnissen der Untersuchungen.<sup>265</sup>

## **3.2 Die Verfassungswidrigkeit der Kreditverträge und Memoranden**

### **3.2.1 Verstoß gegen die in der Verfassung vorgesehenen Ratifizierungsverfahren**

Die Verhandlungen über die Kreditverträge und deren Unterzeichnung fanden ohne jegliche Transparenz statt und verstießen gegen die in der griechischen Verfassung vorgesehenen Verfahren.

Sowohl die Memoranden als auch die Kreditverträge, die Griechenland eines Großteils seiner souveränen Rechte beraubten, sind internationale Verträge und hätten daher vom griechischen Parlament ratifiziert werden müssen.<sup>266</sup> Gemäß Artikel 36 (2) der griechischen Verfassung müssen internationale Verträge durch ein vom griechischen Parlament in einer Plenarsitzung beschlossenes Ausführungsgesetz ratifiziert werden. Dafür wäre gemäß Artikel 28 (2) eine Dreifünftelmehrheit der Abgeordneten notwendig gewesen, worauf mehrere Mitglieder des Staatsrats eindringlich hinwiesen (siehe Beschluss 668/2012, § 29).

Dennoch wurden nicht einmal die Abgeordneten über den Kreditvertrag vom 8. Mai 2010 informiert und eine öffentliche Debatte darüber wurde auch nicht ge-

---

<sup>265</sup> UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding Observations: Greece, UN Doc. CEDAW/C/GRC/CO/7, paras. 13(c), 33(b), 40.

<sup>266</sup> Da die Kreditverträge von Subjekten des Völkerrechts, also Staaten und internationalen Organisationen, unterzeichnet wurden und die Unterzeichnenden ihren gemeinsamen Willen bekundet haben, die Vertragsbestimmungen als rechtlich bindend zu betrachten, sind sie sowohl nach internationalem als auch nach griechischem Recht als internationale Abkommen anzusehen.



führt. Außerdem wurden die Austeritätsmaßnahmen ohne Parlamentsdebatte angenommen. In einem Dokument mit dem Titel „Erklärung zur Unterstützung Griechenlands durch die Mitgliedstaaten der Eurozone“ vom 11. April 2010 (Anhang II, Gesetz 3845/2010) wurde darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone zusammen mit der EZB und dem IWF bereit seien, Griechenland einen Kredit zu gewähren, und dass die Bedingungen dafür schon in einem Vertrag festgehalten worden seien. Das zeigt, dass keine der beteiligten Parteien auch nur die geringste Absicht hatte, die in der griechischen Verfassung vorgesehenen Verfahren einzuhalten und die elementarsten Forderungen nach Transparenz zu respektieren.

Die an den Kreditverträgen beteiligten europäischen Staaten sind alle demokratische Staaten und kennen daher die Verfassungsbestimmungen, die bei der Ratifizierung eines internationalen Vertrags einzuhalten sind. Eine solche Verpflichtung gilt umso mehr, als internationale Übereinkünfte wie diese Kreditverträge für Jahrzehnte die Zukunft eines Staates und seiner Bürger bestimmen. Somit wussten die europäischen Staaten und die „Institutionen“ – vor allem die Europäische Kommission und die EZB – oder hätten wissen müssen, dass das Fehlen einer Ratifizierung der Kreditverträge durch das griechische Parlament deren Verfassungswidrigkeit nach sich zieht.

Artikel 1 (4) des Gesetzes 3845/2010 übertrug dem Finanzminister die Vollmacht, alle Kredit- und Finanzierungsverträge (ob Abkommen, Vereinbarungen oder Memoranden) für Griechenland zu verhandeln und zu unterzeichnen. Jedoch hätte das griechische Parlament die Verträge ratifizieren müssen, was nie geschah. Fünf Tage nach Annahme des Gesetzes wurde der genannte Artikel durch Artikel 1 (9) des Gesetzes 3847/2010 geändert: Statt „Ratifizierung“ (durch das Parlament) wurden „Debatte und Unterrichtung“ vorgesehen.

Außerdem wurden alle Verträge – unabhängig von ihrem rechtlichen Charakter – sofort nach ihrer Unterzeichnung durch den Finanzminister rechtsgültig. Auf diese Weise wurden die Artikel 28 und 36 der Verfassung durch ein einfaches Gesetz außer Kraft gesetzt. Gesetz 3845/2010 wurden obendrein als einfache Anhänge zwei der drei Memoranden beigefügt, die in „Programmplan“ umbenannt wurden.

Schließlich wurde dem Parlament am 3. Juni 2010 ein Gesetzentwurf zur Ratifizierung aller Kreditverträge vorgelegt, der außerdem bestimmte, dass die Verträge schon mit der Einbringung des Gesetzes in Kraft traten (Artikel 3). Anscheinend hat die damalige Regierung im Bewusstsein, dass das Gesetz 3847/2010 verfassungswidrig war, diesen Gesetzentwurf dem Parlament vorgelegt, um den getroffenen Maßnahmen einen legalen Anstrich zu geben.

### 3.2.2 Die Bevollmächtigung des Finanzministers ist verfassungswidrig

Die zwei wichtigsten Vollmachten des Finanzministers sind<sup>267</sup>: a) die Bestimmung von Artikel 1 (4) und b) die Bestimmung von Artikel 2 (1 a) des Gesetzes 3845/2010, wonach per Präsidialerlass die erforderlichen haushaltspolitischen Maßnahmen zur Erreichung der Programmziele getroffen werden können. Beide Vollmachten sind nachweislich verfassungswidrig.

Die Bestimmung von Artikel 1 (4) ist verfassungswidrig<sup>268</sup>, weil sie Artikel 36 (2) der griechischen Verfassung verletzt<sup>269</sup>. Diese Feststellung wird von Artikel 36 (4) erhärtet, der jede Bevollmächtigung zur Ratifizierung internationaler Verträge ausdrücklich untersagt.<sup>270</sup> Der Staatsrat hat in seinem Grundsatzbeschluss 668/2012 eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit dieser Vollmacht abgelehnt (§ 30). Jedoch vertreten zwei Richter die Ansicht, dass die besagte Klausel die Artikel 36 (2) und 28 (1) der griechischen Verfassung verletzt (§ 31).

Die Bestimmung von Artikel 2 (1 a) verstößt<sup>271</sup> gegen Artikel 43 (4) der griechischen Verfassung<sup>272</sup>. Weder bietet das Gesetz 3845/2010 einen allgemeinen Rahmen für Vollmachten noch legt es „Direktiven und allgemeine Verfahrensregeln“ fest. Diese vage und unspezifische Vollmacht ist also verfassungswidrig gemäß den Entscheidungen des Staatsrats 3051/2014 und 1210/2010.

<sup>267</sup>Darüber hinaus ermöglichen weitere Klauseln die Herausgabe von Präsidialerlassen (auf Vorschlag des Finanzministers oder anderer Minister) für die Ergreifung dringender Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Gesellschaftsgruppen und zur Verringerung sozialer Ungleichheiten während der Umsetzung der Programme (Artikel 2 (2)) sowie für die Unterstützung der Realwirtschaft, der Kleinbetriebe und der Verbraucher (Artikel 2 (3)). Vom Finanzminister und vom Minister für Arbeit und soziale Sicherheit unterzeichnete Entscheidungen enthalten Maßnahmen in Bezug auf Probleme, die mit Sonderzahlungen an Weihnachten und Ostern sowie mit Urlaub verbunden sein können (Artikel 3 (15)).

<sup>268</sup> <http://constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/atrougalosmemorandums2192010.pdf>, p. 10-11 [PDF, 14. Mai 2015].

<sup>269</sup> „Verträge über Handel, Besteuerung, wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen oder Vereinigungen und sonstige Verträge, die Zugeständnisse enthalten, die gemäß den Bestimmungen dieser Verfassung nicht ohne ein Gesetz erteilt werden können oder die die griechische Bevölkerung belasten können, sind ohne vorherige Verabschiedung eines Gesetzes durch das Parlament ungültig.“  
<sup>270</sup> „Die Ratifizierung internationaler Verträge kann nicht aufgrund einer Vollmacht gemäß Artikel 43 (2) und (4) erfolgen.“

<sup>271</sup> <http://constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/atrougalosmemorandums2192010.pdf>, p. 12-13 [PDF, 14. Mai 2015].

<sup>272</sup> „Kraft eines vom Parlament verabschiedeten Gesetzes kann eine Vollmacht zum Erlass allgemeiner Verordnungen für die im Gesetz in groben Zügen beschriebenen Angelegenheiten erteilt werden. Solche Gesetze müssen zu befolgende allgemeine Grundsätze und Anweisungen für die Verordnungen enthalten und eine Frist für die Ausübung der Vollmacht setzen.“

#### **4. Missbräuchliche Klauseln in den Verträgen zwischen Griechenland und den Gläubigern**

Seit 2010 unterliegen die Kreditverträge zwischen Griechenland und seinen öffentlichen Gläubigern dem englischen Recht. Dies betrifft auch die Staatsanleihen, die im Rahmen des PSI-Programms von 2012 an private Gläubiger ausgegeben wurden.

Das implizite Ziel bei der Wahl des englischen Rechts durch die Gläubiger (die bei den Verhandlungen in einer Position der Stärke waren) bestand darin, die griechische Verfassung und die internationalen Menschenrechtsverpflichtungen Griechenlands zu umgehen. Sie gingen davon aus, dass ein Gericht, das englisches Recht anwenden muss, sich auf eine enge Interpretation des Vertragsrechts beschränken würde, was den Gläubigern zugutekäme. Auch wenn das englische Recht unter anderem das Gesetz über die Menschenrechte von 1998 einschließt, könnte Letzteres nicht angewendet werden, weil sein Geltungsbereich nach Artikel 22 auf das nationale Territorium begrenzt ist. Darüber hinaus unterliegen die zwischenstaatlichen Organisationen keinerlei aus den Verträgen resultierenden Verpflichtung bezüglich der Menschenrechte.

Einige Klauseln der Kreditverträge sind außerdem eindeutig missbräuchlich und zeigen, dass Griechenland zur Aufgabe wesentlicher Bereiche seiner Souveränität gezwungen wurde. Ein Beispiel: „Der Kreditnehmer verzichtet hiermit in Bezug auf sich selbst oder sein Vermögen unwiderruflich und bedingungslos auf jegliche ihm derzeit oder künftig zustehende Immunität von der Gerichtsbarkeit in Zusammenhang mit dieser Vereinbarung, u. a. Immunität in Bezug auf gerichtliche Verfolgung, Urteile oder sonstige Beschlüsse, Beschlagnahme, Arrest oder einstweilige Verfügungen vor einem Urteil oder Vollstreckung in und Durchsetzung in Bezug auf ihr Vermögen, sofern dies nach zwingendem Recht zulässig ist.“<sup>273</sup>

Als hätte eine solche Aufgabe der Souveränität nicht genügt, haben die Gläubiger Griechenlands im Vorgriff darauf, dass ein zuständiges Gericht den verabscheuungswürdigen oder missbräuchlichen Charakter des Vertrags feststellen könnte, eine Klausel eingefügt, wonach selbst dann, wenn der Vertrag für ungültig erklärt würde, der Kreditnehmer die Vertragsbedingungen zu erfüllen hätte.

„Sollte(n) eine oder mehrere der Bestimmungen dieser Vereinbarung in beliebiger Hinsicht unter einem beliebigen anwendbaren Recht insgesamt oder teilweise unwirksam, rechtswidrig oder nicht durchsetzbar sein oder werden, so bleibt die Wirksamkeit, Rechtmäßigkeit

und Durchsetzbarkeit der übrigen Bestimmungen in dieser Vereinbarung hiervon unberührt. Bestimmungen, die ganz oder teilweise unwirksam, rechtswidrig oder nicht durchsetzbar sind, sind gemäß dem Sinn und Zweck der vorliegenden Vereinbarung auszulegen und so umzusetzen.“<sup>274</sup>

Selbst unter Anwendung des englischen Rechts wären die Bedingungen dieses Vertrags vollends inakzeptabel. Zum einen wird allgemein anerkannt, dass das Gewohnheitsrecht so weit wie möglich unter Beachtung der EMRK und des Prinzips der Billigkeit entwickelt werden muss.<sup>275</sup> Im vorliegenden Fall wurden grundlegende Bestimmungen der EMRK nachweislich verletzt. Zum anderen werden im Rahmen des Gewohnheitsrechts Kreditverträge, die den Gläubiger begünstigen, indem sie hinsichtlich der Lebensgestaltung und der privaten Sphäre des Kreditnehmers unzumutbare Bedingungen auferlegen, als Störung der öffentlichen Ordnung<sup>276</sup> gewertet. Im Übrigen haben die englischen Gerichte unter Berücksichtigung der Prinzipien und des Rechts der Europäischen Union<sup>277</sup> Treu und Glauben als Prinzip des englischen Rechts anerkannt. Allerdings ist, wie wir aufgezeigt haben, das Fehlen von Treu und Glauben ein charakteristisches Merkmal der Kreditverträge mit Griechenland.

Ein Staat ist nicht zur Anwendung von Verträgen oder Klauseln verpflichtet, die seine Verfassung verletzen oder seine Rechte in einem Maß einschränken, das seiner Souveränität ein Ende setzt. Gemäß der Doktrin vom „Staatsnotstand“, die ursprünglich von liberalen westlichen Demokratien formuliert wurde, sind Verträge oder Verpflichtungen, die eine Regierung eingeht, nicht anwendbar, wenn sie die Befugnisse und Handlungsmöglichkeiten der Exekutive einschränken.<sup>278</sup>

Schließlich kann das englische Recht, sofern es die Menschenrechtsverpflichtungen Griechenlands weder einschließt noch ihnen entgegensteht, nicht als vorrangig gelten. Darüber hinaus sind die Verträge wegen der Arglist der Gläubiger, die versuchten, die Verfassung Griechenlands und die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Landes zu umgehen, und wegen ihrer Unzumutbarkeit auch nach den Maßstäben des englischen Rechts ungültig.

<sup>274</sup> Gläubigervereinbarung, Artikel 13 (1); Kreditrahmenvertrag, Artikel 12 (1); EFSF-Rahmenvertrag, Artikel 15, MFAFA, Artikel 15 (1), (2) und (3).

<sup>275</sup> *Versloot Dredging BV v HDI Gerling Industries* [2014] EWCA Civ 1349, paras 140-41.

<sup>276</sup> *Horwood v. Millar's Timber and Trading Co Ltd* [1917] 1 KB 305.

<sup>277</sup> *Yam Seng Pte v International Trade Corp Ltd* [2013] EWHC 111 (QB), paras 119-54, but especially para 124.

<sup>278</sup> *Watson's Bay and South Shore Ferry Co Ltd v Whitfield* [1919] 27 CLR 268, 277; *Redericktobelaget Amphitrite v King* [1921] 2 KB 500, 503.

<sup>273</sup> Kreditrahmenvertrag, Artikel 14 (5); EFSF-Rahmenvertrag, Artikel 15 (2); MFAFA, Artikel 15 (4).

# Kapitel 8

## Bewertung der Schulden im Hinblick auf ihrer Illegitimität, Verabscheuungswürdigkeit, Illegalität und Untragbarkeit

Auf der Grundlage der Ergebnisse aus den vorhergehenden Kapiteln können wir nun in diesem Kapitel das Wesen der verschiedenen Schulden (nach Gläubigern) beurteilen, indem wir die von der Kommission vereinbarten Definitionen der Begriffe illegale, illegitime und verabscheuungswürdige Schulden anwenden. Unsere Bewertung der Untragbarkeit betrifft die gesamte griechische Staatsverschuldung auf dem Stand vom Juni 2015.

### **A. Bewertung der Untragbarkeit der gegenwärtigen griechischen Staatsverschuldung**

Wie in Kapitel 5 gezeigt, hatte die Anpassungspolitik, vom ökonomischen Standpunkt aus betrachtet, schädliche Auswirkungen auf das BIP, die Investitionen, die Arbeitsproduktivität, die Beschäftigung und die Kapitalproduktivität. Eine ökologisch und sozial nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung setzt unter anderem eine beträchtliche Steigerung der öffentlichen Ausgaben (einschließlich öffentlicher Investitionen) voraus. Sie ist unvereinbar mit der aktuellen Austeritätspolitik, weil diese keinen Platz für einen primären Haushaltsüberschuss lässt.

Darüber hinaus ist klar, dass die griechische Verschuldung untragbar ist, sofern man die in diesem Bericht entwickelte Definition anwendet. Gelten Schulden als untragbar, wenn der Schuldendienst nicht geleistet werden kann ohne eine erhebliche Einschränkung der Fähigkeit der Regierung des verschuldeten Staates, grundlegende Menschenrechtsverpflichtungen bezüglich Gesundheitsfürsorge, Bildung, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und angemessener Wohnraumversorgung zu erfüllen sowie in öffentliche Infrastrukturmaßnahmen und in Programme zu investieren, die für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung unerlässlich sind, oder ohne nachteilige Folgen für die Bevölkerung des Schuldnerstaates (einschließlich einer Verschlechterung des Lebensstandards) sind, ist die gegenwärtige griechische Verschuldung in der Tat aus folgenden Gründen untragbar:

Griechenland ist zurzeit nicht in der Lage, seinen Schuldendienst zu leisten, ohne dabei ernsthaft seine Fähigkeit einzuschränken, grundlegende Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen. Wie in Kapitel 6 gezeigt wurde, werden gegenwärtig viele grundlegende

Menschenrechte verletzt, was in einem gewissen Maße auf einen Mangel an öffentlichen Ausgaben in sozialen Bereichen zurückzuführen ist. Wollte man diese Verletzungen vermeiden, würde dies notwendigerweise einen Anstieg der öffentlichen Ausgaben bedeuten. Und doch verhält es sich so, wie dieser Bericht hervorhebt, dass die gegenwärtige finanzielle Situation Griechenland nicht erlaubt, gleichzeitig Schulden zurückzahlen und die öffentlichen Ausgaben zu erhöhen, da die Situation keinen Spielraum für einen primären Haushaltsüberschuss lässt. Diese Lage ist in vielen Regierungserklärungen veranschaulicht worden, die hervorheben, dass Griechenland ohne die letztlich erfolgte Auszahlung der Anleihe von 2012 gegenwärtig nicht in der Lage wäre, Kredite zurückzahlen und einige der sozialen Bedürfnisse zu befriedigen, wofür weiterhin zu wenig Mittel zur Verfügung stehen. Angesichts dieser Umstände befindet sich Griechenland eindeutig in einer Lage, in der es entweder den Kredit bei gleichzeitiger Verletzung der Menschenrechte zurückzahlen oder aber die Rückzahlung einstellen und das dafür vorgesehene Geld dazu nutzen kann, seinen Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen.

### **B. Bewertung der Schulden beim IWF**

#### **1. Sind die Schulden beim IWF rechtmäßig?**

Gelten Schulden als illegal, die unter Bedingungen entstehen, die gesetzliche Bestimmungen oder die öffentliche Ordnung verletzen, dann sollten die Schulden beim IWF als illegal angesehen werden, da die an die IWF-Kredite gebundenen Maßnahmen gegen grundlegende Rechte verstießen, die nach der Verfassung des Landes, dem Gewohnheitsrecht und von Griechenland ratifizierten internationalen Verträgen zu schützen sind. Die Konditionalitäten verschärften Griechenlands wirtschaftliche Probleme dramatisch und zwangen das Land dazu, zwischen Rückzahlung an den IWF und essentiellen Sozialausgaben zu wählen, die einen angemessenen Lebensstandard bewahren und die grundlegenden Rechte der Bevölkerung sicherstellen. In Anbetracht der direkten Auferlegung sowie der Überwachung der Konditionalitäten durch den IWF trägt dieser die Verantwortung für die damit verbundenen gesetzwidrigen Konsequenzen.<sup>279</sup>

<sup>279</sup> IWF (2002) Geithner, T. & Gianviti, F., 2002. Guidelines on

Gelten Schulden als illegal, die auf ein klares Fehlverhalten zurückzuführen sind, dann sollten die Schulden beim IWF als illegal angesehen werden, da der IWF in Täuschungsabsicht gehandelt hat (was rechtswidrig ist).

- Im Mai 2010 warnten einige geschäftsführende Direktoren des IWF davor, „dass Griechenland nach der Durchführung des Programms schlechter dastehen könnte“. Die beabsichtigte Steuerverminderung sei „eine Riesenlast, die die Wirtschaft kaum zu schultern in der Lage ist“<sup>280</sup>.

- In einer Stellungnahme von IWF-Angehörigen vom Mai 2010 wurde anerkannt, dass „die bevorstehende Anpassung sozial schmerzhaft sein wird“, eine Bemerkung, die 2012 wiederholt wurde.<sup>281</sup> Der IWF berücksichtigte praktisch nicht die Einwände von einem Drittel seiner Direktoriumsmitglieder bezüglich der Verteilung von Nutzen und Belastungen als Resultat des ersten Griechenlandprogramms.<sup>282</sup>

Stattdessen wurde das Programm der Öffentlichkeit in einer Pressemitteilung des Exekutivdirektoriums zum Bereitschaftskreditabkommen vorgestellt als „Bemühung, alles zu tun, was getan werden kann, um Griechenland und seinen Menschen zu helfen“<sup>283</sup>.

- Es bestehen erhebliche Diskrepanzen zwischen der vertraulichen Nachhaltigkeitsuntersuchung zu den Schulden vom Februar 2012 und der veröffentlichten Version vom 9. März 2012.

In der ersten Version wird festgestellt, „dass die interne Abwertung, die notwendig ist, um die Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands wiederherzustellen, unausweichlich und kurzfristig zu einer höheren Schuldenquote führen wird“, und der Schluss gezogen, dass es aller Wahrscheinlichkeit nach „eine sehr viel höhere Schuldenquote“, nämlich 160 Prozent, im Jahre 2020

---

Conditionality. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/6FPuey>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

<sup>280</sup> WSJ, 2013. IMF Document Excerpts: Disagreements Revealed. *Wall Street Journal*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/gyHqdi>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

<sup>281</sup> IWF (2010): Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report No. 10/110. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/ErBW0Q>, aufgerufen am 12. Juni 2015; IWF (2012): Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, IMF Country Report No. 12/57. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/uasoV5>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

<sup>282</sup> Europäisches Parlament (2014): Bericht über die Untersuchung über die Rolle und die Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission und IWF) in Bezug auf Programmländer des Euroraums - A7-0149/2014. Nachzulesen unter:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+PDF+V0/DE>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>283</sup> IWF (2010): Press Release: IMF Executive Board Approves €30 Billion Stand-By Arrangement for Greece. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/KMc2TV>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

geben wird<sup>284</sup>.

In der zweiten Version ist von von 116,5 Prozent für das Jahr 2020 die Rede.<sup>285</sup>

Gelten Schulden als illegal, die unter Verletzung bestehender Rechtsprozeduren entstehen, sollten die Schulden beim IWF aus folgenden Gründen als illegal angesehen werden.

- Der IWF verstieß gegen seine eigenen Statuten. Wie in Kapitel 5 gezeigt, waren die IWF-Transaktionen in Griechenland ein eindeutiger und vorsätzlicher Verstoß gegen die Zielsetzungen des IWF. Nach seinen Statuten ist der IWF gehalten, „die Innen- und Sozialpolitik seiner Mitglieder zu respektieren und unter Beachtung dieser Prinzipien den jeweiligen Verhältnissen in seinen Mitgliedsländern angemessen Rechnung zu tragen“<sup>286</sup>.

- Die Richtlinien des IWF, die die staatliche Hoheit über das Programm<sup>287</sup> vorsehen, wurden grob missachtet zugunsten einer nicht repräsentativen Regierung, die letztendlich befehligt wurde von der Troika unter den Bedingungen einer fiskalischen Besatzung.

- Das Verfahren zur Erkennung systemischer Risiken des IWF ist unzureichend<sup>288</sup> und sein Wirtschaftsplan für die Tragbarkeit der griechischen Schulden war schlecht begründet<sup>289</sup>. Sofern der IWF keine detaillierte Analyse systemischer Risiken durchführte, die über Hinweise auf eine deutliche Gefährdung europäischer Banken hinausging,<sup>290</sup> war die Entscheidung des Exekutivdirektoriums ein klarer Verstoß gegen die internen Richtlinien des IWF.

---

<sup>284</sup> Spiegel, P. (2012): More on leaked Greek debt report | Brussels blog. *Financial Times*. Nachzulesen unter: <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2012/02/21/more-on-leaked-greek-debt-report/>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

<sup>285</sup> IWF (2012): Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, IMF Country Report No. 12/57. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/uasoV5>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

<sup>286</sup> IWF (2011): Articles of Agreement of the International Monetary Fund. Art. IV, Sec 3(b). Nachzulesen unter: <http://goo.gl/eqPkYl>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>287</sup> Geithner, T. & Gianviti, F., 2002. Guidelines on Conditionality. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/6FPuey>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

<sup>288</sup> Blanchard, O., Dell’Ariccia, G. & Mauro, P., 2010. Rethinking Macroeconomic Policy, IMF STAFF POSITION NOTE February 12, 2010 SPN/10/03. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/TdZ6f5>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

<sup>289</sup> IWF (2013): Greece: Third Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, IMF Country Report No. 13/153. Nachzulesen unter: <https://goo.gl/qIFPdu>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

<sup>290</sup> The IMF assessed the sizeable exposure to European banks. IWF (2010): Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report No. 10/110. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/ErBW0Q>, aufgerufen am 12. Juni 2015.



## 2. Sind die Schulden beim IWF legitim?

Gelten Schulden als illegitim, wenn die an den Kredit geknüpften Bedingungen politische Vorgaben einschließen, die nationales Recht oder Menschenrechtsstandards verletzen, dann sind die IWF-Kredite aus den gleichen Gründen illegitim, aus denen sie illegal sind, da ihre Bedingungen politische Vorgaben einschließen, die Menschenrechtsverpflichtungen verletzen (s. oben).

Die Schulden sind illegitim, weil unter dem Druck der Gläubiger private (kommerzielle) Schulden in öffentliche Schulden umgewandelt worden sind.

- Die für die Sitzung des IWF-Direktoriums vom 9. Mai 2010 vorbereitete Stellungnahme legte dar: *„Die Risiken des Programms sind immens [...]. Wie es derzeit aussieht, birgt das Programm die Gefahr, dass private durch öffentliche Finanzierung ersetzt wird. Anders und deutlicher gesagt, kann es nicht als Maßnahme zur Rettung Griechenlands betrachtet werden, das sich einem schmerzhaften Anpassungsprozess wird unterziehen müssen, sondern als Rettungsplan für Griechenlands private Gläubiger, insbesondere europäische Finanzinstitutionen.“*<sup>291</sup>

- Bei den Programmrevisionen wurde wiederholt die Gefahr unterstrichen, dass das Programm entscheidend die Fähigkeit Griechenlands verringert, seine Schulden an den IWF zurückzuzahlen.<sup>292</sup> Der IWF verzögerte in unzulässiger Weise eine Restrukturierung, die von Anfang an als unvermeidlich angesehen worden war. Einige Vorstandsmitglieder mahnten entschieden, dass eine Restrukturierung schon 2010 auf der Tagesordnung hätte stehen müssen.<sup>293</sup> Die Ablehnung dieser Maßnahme lässt sich auf die politisch motivierte Absicht zurückführen, mächtigen europäischen Akteuren im IWF entgegenzukommen und den europäischen Finanzsektor abzusichern. Dies wird durch eine Feststellung des geschäftsführenden Direktors vom 28. April 2010 bestätigt: *„die Situation ist ernst, nicht nur für Griechenland, sondern jetzt auch für die gesamte Eurozone. Und im Grunde ist es die Stabilität der Eurozone, um die es hier geht.“*<sup>294</sup> Dies zeigt ganz klar, dass es das einzige Ziel der IWF-Intervention war, die Interessen der privaten Gläubiger zu schützen.

<sup>291</sup> WSJ (2013): IMF Document Excerpts: Disagreements Revealed. *Wall Street Journal*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/gyHqdi>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

<sup>292</sup> IWF (2012): Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, IMF Country Report No. 12/57. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/uasoV5>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

<sup>293</sup> WSJ (2013): IMF Document Excerpts: Disagreements Revealed. *Wall Street Journal*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/gyHqdi>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

<sup>294</sup> IWF (2010): Transcript of Statements to the Media by Angela Merkel and Strauss-Kahn in Berlin. Nachzulesen unter: <https://goo.gl/ZLG4Qv>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

## 3. Sind die Schulden beim IWF verabscheuungswürdig?

Gelten Schulden als verabscheuungswürdig, wenn der Kreditgeber weiß oder wissen müsste, dass der Kredit sittenwidrig ist und dazu führt, dass den Menschen die Wahrnehmung fundamentaler staatsbürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verwehrt wird, sind auch die Schulden beim IWF verabscheuungswürdig, weil der IWF wusste, dass die Maßnahmen wirkungslos bleiben und zu ernsthaften Verletzungen sozioökonomischer Rechte führen würden.

- Der IWF war sich der Tatsache bewusst, dass seine Kredite und deren Konditionalitäten sittenwidrig waren, wie wir weiter oben gezeigt haben.

- Angesichts der jahrzehntelangen hinreichenden Erfahrung mit strukturellen Anpassungsprogrammen unter der Ägide von IWF und Weltbank in anderen Teilen der Welt war es außerdem mehr als vorhersehbar, dass die Griechenland von der Troika auferlegten Maßnahmen beträchtliche Auswirkungen auf die Menschenrechte haben würden. Aus diesem Grund war es unvernünftig von den Gläubigern, Griechenland solche Konditionalitäten aufzuerlegen; die ökonomische und soziale Krise muss daher als direkte Folge unangemessener Konditionalitäten betrachtet werden.

## C. Bewertung der Schulden bei der EZB

### 1. Sind die Schulden bei der EZB rechtmäßig?

Gelten Schulden als illegal, die auf eine Verletzung bestehender Rechtsprozeduren zurückzuführen sind, sollten die Schulden bei der EZB aus folgenden Gründen als illegal angesehen werden.

- Die EZB überschritt ihre Befugnisse, indem sie als Bestandteil der Troika Griechenland die Anwendung makroökonomischer Anpassungsprogramme (d. h. die Reform des Arbeitsmarktes) zur Auflage machte.

- In Artikel 130 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) heißt es: *„Bei der Wahrnehmung der ihnen durch die Verträge und die Satzung des ESZB und der EZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf weder die Europäische Zentralbank noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Organe, Einrich-*



tungen oder sonstigen Stellen der Union sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der Europäischen Zentralbank oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen.“ Die EZB hat eine Konditionalität eingeführt, die ihre Käufe im Rahmen des Securities Market Programme (SMP) an das Verhalten ihrer Mitgliedsländer knüpft, insbesondere die rigorose Anwendung fiskalischer Maßnahmen (vgl. Kapitel 3), was wegen der gebotenen Unabhängigkeit einer Zentralbank illegal ist. Nichtsdestotrotz kündigte die EZB im Jahre 2012 an, dass sie sogenannte definitive Käufe (Outright Transactions) auf dem sekundären Anleihemarkt, namentlich Outright Monetary Transactions (OMTs), vornehmen würde, und fügte hinzu, dass „eine notwendige Bedingung für OMTs die strikte und wirkungsvolle Konditionalität ist, die an ein geeignetes EFSF/ESM-Programm gebunden ist.“<sup>295</sup>

Gelten Schulden als illegal, die auf ein klares Fehlverhalten des Gläubigers zurückzuführen oder an Bedingungen geknüpft sind, die Gesetze oder die öffentliche Ordnung verletzen, dann sind die Schulden bei der EZB aus folgenden Gründen illegal:

- Die in den Memoranda of Understanding (MoUs, Absichtserklärungen) festgeschriebenen Maßnahmen, die de facto mit dem SMP verbundene Bedingungen sind, verstoßen gegen die von der griechischen Verfassung und internationalen Menschenrechtsabkommen geschützten Rechte. Als Teil der Troika ist die EZB mitverantwortlich für die Verletzung von Menschenrechten.
- Die EZB handelte im Rahmen des SMP mit einer (gesetzwidrigen) Täuschungsabsicht, da sie griechische Anleihen auf dem Sekundärmarkt kaufte, aber sowohl die volle Rückzahlung des Kapitals (zum Nominalwert) als auch die Zahlung der aufgelaufenen Zinsen verlangte.
- Die EZB beschloss, den mit Kapital und Zinsen erzielten Profit an Griechenland zurückzuzahlen, aber nur unter der Bedingung, dass Griechenland der Umsetzung von Reformen zustimmte, die innerhalb der Laufzeit des Programms auferlegt worden waren. Die Entscheidung, die bei den griechischen Anleihen aufgelaufenen Zinsen zurückzuhalten und damit die Auszahlung an den rechtmäßigen Empfänger (nämlich Griechenland) zu verweigern, stellt einen klaren Fall von Nötigung dar, wodurch die Regierung gezwungen werden sollte, die von den Gläubigern auferlegten Bedingungen zu akzeptieren.

• Die EZB übte unrechtmäßigen Druck auf die griechische Regierung aus. Am 4. Februar 2015 kündigte die EZB an, dass sie am 11. Februar 2015 aufhören würde, griechische Schuldverschreibungen als Sicherheit zu akzeptieren. Dabei stellte sie fest, dass „es gegenwärtig nicht möglich ist, von einem erfolgreichen Abschluss der Programmrevision auszugehen“. Indem sie solcherart Druck auf die griechische Regierung ausübte, die zu dieser Zeit in Verhandlungen mit ihren Gläubigern stand, verstieß sie gegen Artikel 130 AEUV<sup>296</sup>. In der Konsequenz verschärfte die EZB die Krise und steigerte die finanzielle Instabilität des Euro und der Eurozone, was ihrem Mandat in grober Weise widerspricht.

## 2. Sind die Schulden bei der EZB legitim?

Gelten Schulden als illegitim, wenn die damit verbundenen Bedingungen grob unfair, unvernünftig, sittenwidrig oder aus anderen Gründen unzulässig sind oder die mit dem Kredit, der Sicherheit oder der Garantie verbundenen Bedingungen politische Vorgaben enthalten, die nationale Rechte und Menschenrechtsstandards verletzen, sind die Schulden bei der EZB aus den gleichen Gründen illegitim, aus denen sie illegal sind (siehe oben: Schulden bei der EZB, die auf ein klares Fehlverhalten der EZB zurückzuführen sind. Dies gilt auch für die in den MoUs festgehaltenen Bedingungen, die Gesetze und die öffentliche Ordnung verletzen).

Gelten Schulden als illegitim, wenn der Kredit, die Sicherheit oder die Garantie nicht zum Nutzen der Bevölkerung eingesetzt wird, dann sind die Schulden bei der EZB illegitim, weil der Hauptzweck des SMP darin bestand, den Interessen des privaten Finanzsektors zu dienen, was den großen europäischen Privatbanken erlaubte, sich ihrer griechischen Anleihen zu entledigen.

## 3. Sind die Schulden bei der EZB verabscheuungswürdig?

Gelten Schulden als verabscheuungswürdig, wenn der Kreditgeber weiß oder wissen müsste, dass diese Schulden sittenwidrig sind und dazu führen, dass den

<sup>296</sup> Dort heißt es: „Bei der Wahrnehmung der ihnen durch die Verträge und die Satzung des ESZB und der EZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf weder die Europäische Zentralbank noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der Europäischen Zentralbank oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen.“

<sup>295</sup> [http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906\\_1.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html).

Menschen die Wahrnehmung fundamentaler staatsbürgerlicher, politischer, ökonomischer, sozialer und kultureller Rechte verwehrt wird, dann sind die Schulden bei der EZB verabscheuungswürdig wegen deren Entscheidung, den Rückkauf der Anleihen mit dem SMP zu verknüpfen, was die Umsetzung der MoUs in Griechenland erforderlich machte. Die EZB wusste oder hätte wissen müssen (als europäische Institution versäumte sie es, dafür Sorge zu tragen, dass die Menschenrechte durch die von ihr verfolgte Politik nicht verletzt werden), dass die in den MoUs enthaltenen Bedingungen illegal sind und offensichtlich den Interessen der griechischen Bevölkerung und des griechischen Staates entgegenstehen, insbesondere wegen der missbräuchlichen Klauseln in den Vereinbarungen zwischen Griechenland und seinen Gläubigern. Als Folge dieser Klauseln wurde der griechischen Bevölkerung die Wahrnehmung fundamentaler staatsbürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verwehrt und die Souveränität des griechischen Staates eingeschränkt oder sogar aufgehoben.

## **D. Bewertung der Schulden bei der EFSF**

### **1. Sind die Schulden bei der EFSF rechtmäßig?**

Gelten Schulden als illegal, wenn sie unter Missachtung bestehender Rechtsprozeduren entstehen, folgt daraus, dass die Schulden bei der EFSF aus folgendem Grund als illegal anzusehen sind.

Artikel 122 (2) AEUV wurde missachtet. Die Kommission und der Rat begründeten die Legalität des Kredits an Griechenland mit diesem Artikel, demzufolge Finanzhilfen erlaubt sind, wenn „ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ ist. Das allerdings traf nicht zu auf Griechenland. Die Situation war mit der in anderen EU-Staaten vergleichbar, verschlechterte sich allerdings mit der Erfüllung der in den MoUs enthaltenen Konditionalitäten. Überdies wurden Statistiken manipuliert mit dem Ziel, das Haushaltsdefizit dramatisch zu steigern (siehe Kapitel 2) und damit das Rettungsprogramm (MoUs) zu rechtfertigen.

Gelten Schulden als illegal, die auf ein klares Fehlverhalten des Kreditgebers zurückzuführen oder an Bedingungen geknüpft sind, die Gesetze oder die öffentliche Ordnung verletzen, dann sind die Schulden bei der EFSF aus folgenden Gründen illegal.

- Die in den MoUs festgelegten Maßnahmen, die von der EFSF als Bedingungen gestellt wurden, verstoßen gegen mehrere sozioökonomische Rechte und bürgerliche Freiheitsrechte, die sowohl von der griechischen Verfassung als auch von europäischen und internationalen Menschenrechtsabkommen geschützt sind.

- Das EFSF-Rahmenabkommen von 2010 und auch das Master Financial Assistance Agreement von 2012 enthalten einige missbräuchliche Klauseln (die das klare Fehlverhalten des Kreditgebers offenbaren). Zum Beispiel wird festgelegt, dass das Abkommen zu erfüllen ist, auch wenn es als illegal befunden wird. Würden die betreffenden Klauseln angewendet, dürften Staaten, die an der EFSF beteiligt sind, illegale Aktivitäten entfalten.

### **2. Sind die Schulden bei der EFSF legitim?**

Gelten Schulden als illegitim, wenn die Bedingungen für den Kredit, die Sicherheit oder die Garantie (die die Schulden verursachen) gegen nationales oder internationales Recht oder die öffentliche Ordnung verstoßen oder grob unfair, unvernünftig, sittenwidrig oder aus anderen Gründen unzulässig sind oder politische Vorgaben enthalten, die nationales Recht oder Menschenrechtsstandards verletzen, folgt daraus, dass die Schulden bei der EFSF aus den gleichen Gründen illegitim sind, aus denen sie illegal sind (siehe oben: Das EFSF-Rahmenabkommen von 2010 und auch das Master Financial Assistance Agreement von 2012 enthalten einige missbräuchliche Klauseln und die MoUs verstoßen gegen die griechische Verfassung und einige Menschenrechtsabkommen). Obendrein wurden die EFSF-Gelder über ein Treuhandkonto geleitet. Dieses Konto wird von einem externen „Kommissar“ der Troika kontrolliert<sup>297</sup>. Der Großteil der Gelder des zweiten Rettungspakets floss nicht dem Regierungsbudget zu. Die EFSF respektierte nicht das souveräne Recht der Hellenischen Republik, ihr eigenes Geld zu verwalten.

Gelten Schulden als illegitim, wenn der Kredit, die Sicherheit oder die Garantie nicht zum Nutzen der Bevölkerung verwendet werden soll und auch nicht wird, folgt daraus, dass die Schulden bei der EFSF aus folgenden Gründen illegitim sind.

- Wie in Kapitel 4 gezeigt wird, diente das Abkommen von 2012 nach dem Willen der EFSF ausdrücklich der „Rekapitalisierung von Finanzinstituten“<sup>298</sup>. Das PSI-

<sup>297</sup> Europäische Kommission (2012). MoU between the European Commission and the Hellenic Republic. Section 2.5.5.1. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/hbpYtW>, aufgerufen am 13. Juni 2015.

<sup>298</sup> EFSF, 2012. Master Financial Assistance Facility Agreement – MFAFA (as amended by the Amendment Agreement dated 12 December 2012). Preamble (1). Nachzulesen unter: <http://goo.gl/c6sg2h>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

Programm (Privatsektorbeteiligung) verwandelt „andere“ unspezifische Obligationen in Schulden bei der EFSF, ohne irgendeinen Nutzen für Griechenland. Die EFSF bürdet Griechenland unnötige Kosten auf, obwohl kein Geld ausgezahlt wird.

- Das Finanzreglement der EFSF nützt den Banken. Die internationalen Rahmenabkommen Basel II und Basel III und das europäische Rahmenabkommen bewerten das Risiko von EFSF-Anleihen mit null Prozent, was keinesfalls ihrer Bonität entspricht. Die Banken profitieren von staatlichen Garantien und vorteilhaften Regelungen, die es ihnen ermöglichen, ihre Gewinne zu steigern, ohne zusätzliche Kapitaldeckung<sup>299</sup>.

### **3. Sind die Schulden bei der EFSF verabscheuungswürdig?**

Gelten Schulden als verabscheuungswürdig, wenn der Kreditgeber weiß oder wissen müsste, dass diese Schulden unter Missachtung demokratischer Prinzipien (wie Zustimmung, Teilhabe, Transparenz und Rechenschaftspflicht) entstehen und den Interessen der Bevölkerung des Schuldnerstaates entgegenstehen oder aus anderen Gründen sittenwidrig sind und dazu führen, dass den Menschen die Wahrnehmung fundamentaler staatsbürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verwehrt wird, folgt daraus, dass die Schulden bei der EFSF aus folgenden Gründen verabscheuungswürdig sind.

- Die EFSF wusste oder hätte wissen müssen, dass die Bedingungen, die in den MoUs niedergelegt wurden, gegen Menschenrechte verstoßen. Wie in Kapitel 7 beschrieben, muss jeder Staat in der Eurozone (Kreditgeber) sicherstellen, dass nichtstaatliche Akteure (wie die EFSF), auf deren Verhalten der Staat Einfluss nehmen kann, die Wahrnehmung dieser Rechte nicht behindern.

- Die EFSF wusste, dass die missbräuchlichen Klauseln in den Abkommen den Interessen der griechischen Bevölkerung und des griechischen Staates entgegenstanden. Die Klauseln führen dazu, dass der griechischen Bevölkerung die Wahrnehmung fundamentaler staatsbürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verwehrt und der griechische Staat seiner Souveränität beraubt wird.

Obendrein müssen wir bedenken, dass die EFSF ein ernstes demokratisches Legitimationsdefizit aufweist. Die EFSF, die öffentliches Geld der EU verwaltet,

---

<sup>299</sup> Weil die Regulatoren EFSF-Anleihen als risikolos einstufen, dürfen die Banken so viele davon kaufen, wie sie wollen, ohne regulatorische Beschränkung, denn sie haben keinen Einfluss auf ihre Basel-Proportionen. Damit können sie sich selbst höher hebeln und Risiken ohne regulatorische Grenzen eingehen. Diese risikolose Kategorie entspricht nicht der Bonität der EFSF.

wurde als Privatfirma gegründet, außerhalb der EU-Gesetzgebung, in Form einer Zweckgesellschaft, ähnlich einem Hedgefonds und in Luxemburg angesiedelt, einem der bedeutendsten Steuerparadiese der Welt. Daher steht diese Institution auch nicht auf dem Boden demokratischer Prinzipien, besonders was Offenheit, Rechenschaftspflicht, Repräsentativität und die Verpflichtung, Grundrechte zu bewahren, betrifft.

## **E. Bewertung der bilateralen Kredite**

### **1. Sind die bilateralen Kredite legal?**

Gelten Schulden als illegal, wenn sie unter Missachtung der einschlägigen Rechtsprozeduren, wie sie im nationalen Recht festgelegt sind, entstehen, dann sollten die bilateralen Kredite aus folgenden Gründen als illegal angesehen werden.

- Wie man gesehen hat, wurde die von der griechischen Verfassung festgelegte Verfahrensweise nicht beachtet.

- Die Kommission (von Staaten beschickt) sollte den Gehorsam Griechenlands den MoUs gegenüber vor jeder Auszahlung überprüfen. Die Kommission hatte auch die Befugnis, zu koordinieren und zu verwalten, zu verhandeln und das Konto bei der EZB zu eröffnen, über das alle Zahlungen laufen. Weder die EU-Kommission noch irgendein anderer Staat hat eine Bewertung der Auswirkungen der Konditionalitäten auf die Wahrnehmung der Menschenrechte durch die griechische Bevölkerung vorgesehen oder vorgenommen oder irgendeinen Mechanismus, nach dem diese Auswirkungen hätten bewertet werden können, eingerichtet.

Gelten Schulden als illegal, die auf ein klares Fehlverhalten des Kreditgebers zurückzuführen oder an Bedingungen geknüpft sind, die Gesetze oder die öffentliche Ordnung verletzen, dann sollten die bilateralen Kredite als illegal angesehen werden, denn es handelt sich hier um einen Verstoß sowohl gegen EU-Recht als auch gegen internationales Recht. Bei der Entwicklung makroökonomischer Programme wurden Menschenrechte außer Acht gelassen.

Die an die Kredite geknüpften Bedingungen verletzen Menschenrechte, die in der griechischen Verfassung sowie in einigen europäischen und internationalen Menschenrechtsdokumenten festgelegt sind, die von den Gläubigerstaaten unterzeichnet wurden und aus denen auch exterritoriale Verpflichtungen entstehen.

Wie in Kapitel 7 betont, haben die europäischen Kreditgeber (Staaten und Institutionen) auch gegen Artikel des Vertrags über die Europäische Union (Artikel 2 und 3) und des AEUV (Artikel 9) verstoßen.

- Der Kreditrahmenvertrag enthält missbräuchliche Klauseln (die ein klares Fehlverhalten des Kreditgebers offenbaren), die beispielsweise vorsehen, dass Bestimmungen des Vertrags befolgt werden müssen, auch wenn sie sich als illegal erweisen, und dass Griechenland unwiderruflich und uneingeschränkt jede Immunität aufgibt.

## **2. Sind die bilateralen Kredite legitim?**

Gelten Schulden als illegitim, wenn die an den Kredit geknüpften Bedingungen politische Vorgaben beinhalten, die nationales Recht oder Menschenrechtsstandards verletzen, dann sind die bilateralen Kredite aus den gleichen Gründen illegitim, aus denen sie illegal sind, weil die Bedingungen politische Vorgaben beinhalten, die gegen Menschenrechte verstoßen (siehe oben).

Gelten Schulden als illegitim, wenn der Kredit nicht zum Nutzen der Bevölkerung verwendet wird, dann sind die bilateralen Kredite aus den folgenden Gründen illegitim.

- Sie wurden nicht zum Nutzen der griechischen Bevölkerung verwendet, sie wurden nur dazu verwendet, private Gläubiger Griechenlands zu retten.
- Die Zinsen waren sehr hoch – verglichen mit den Zinsen, die andere Länder am Markt zahlten –, weshalb sie später gesenkt wurden.

## **3. Sind die bilateralen Kredite verabscheuungswürdig?**

Gelten Schulden als verabscheuungswürdig, wenn der Kreditgeber weiß oder wissen müsste, dass diese Schulden unter Missachtung demokratischer Prinzipien (wie Zustimmung, Teilhabe, Transparenz und Rechenschaftspflicht) entstehen und gegen die Interessen der Bevölkerung des Schuldnerstaates verwendet werden oder sittenwidrig sind und dazu führen, dass den Menschen die Wahrnehmung fundamentaler staatsbürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verwehrt wird, sind die bilateralen Kredite aus folgenden Gründen verabscheuungswürdig.

- Die Geberländer können nicht behaupten, dass sie nichts von möglichen Verstößen wussten. Wir müssen daran erinnern, dass es weder 2010 noch 2012 irgendeinen Versuch gab, die Auswirkungen der makroökonomischen Anpassungen und der Haushaltskonsolidie-

rung, die Bedingungen für die Gewährung der Kredite waren, auf die Menschenrechte abzuschätzen. Was das MoU von 2012 betrifft, waren die Schäden schon weithin bekannt.

- Sie wussten auch, dass die an die Kredite geknüpften Bedingungen Griechenland aufgebürdet wurden und dass die Prinzipien von Teilhabe, Transparenz und Rechenschaftspflicht dabei nicht respektiert wurden.

- Obendrein wussten die europäischen Staaten (sie sind auch Mitglieder des IWF) seit 2010, dass die Kredite nur gewissen privaten Interessen dienen und dass die Kürzungsmaßnahmen zu schweren Verstößen gegen sozioökonomische Rechte führen werden. Siehe oben, „Bewertung der Schulden beim IWF“.

## **F. Bewertung der Schulden bei privaten Gläubigern**

Es gibt drei Gruppen von privaten Gläubigern: Banken, Hedgefonds und Kleinanleger. Ein Audit der Staatsschulden müsste es ermöglichen, einen Weg zu finden, Kleinanleger zu entschädigen und nicht alle privaten Gläubiger gleich zu behandeln. Kleinanleger haben weniger Informationen als Banken und Hedgefonds und sind daher die hilflosen Opfer der Aktionen der Banken. Man muss daran erinnern, dass die griechische Regierung ihre Bürger ermutigt hat, Anleihen zu kaufen. Sie wurden als sichere und profitable Investition präsentiert zu einer Zeit, da eben diese Regierung die Arbeitslosen mit Staatsanleihen bezahlte.<sup>300</sup> Man sollte auch nicht vergessen, dass einige private Gläubiger, deren Kredite nicht unter griechischem Recht gewährt wurden, zur Zeit des Bailout den Schuldenchnitt ablehnen konnten. Das zeigt, dass keineswegs alle Gläubiger gleich behandelt wurden.

### **1. Sind Schulden bei privaten Gläubigern legal?**

Gelten Schulden, die auf ein klares Fehlverhalten des Kreditgebers zurückzuführen sind, als illegal, dann sind Teile der Schulden bei privaten Gläubigern aus folgenden Gründen illegal.

- Privatbanken verhielten sich verantwortungslos, bevor die Troika gebildet wurde. Ein Beispiel: Die EU-Parlamentarier Othmar Karas und Liem Hoang Ngoc betonten in ihrem Bericht über die Rolle der Troika in den Ländern, die von den Rettungsprogrammen betroffen waren, dass Staaten und Banken gleichermaßen verantwortlich seien<sup>301</sup>. Sie bedauerten, „dass die Las-

<sup>300</sup> EFSSF, 2015. European Financial Stability Facility (EFSSF).

Nachzulesen unter: <http://goo.gl/6487cS>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>301</sup> Europäisches Parlament (2014): Bericht über die Untersuchung

ten nicht gleichmäßig auf alle verteilt wurden, die verantwortungslos gehandelt hatten, und dass der Schutz der Investoren von der EU im Interesse der Finanzstabilität als notwendig angesehen wurde“<sup>302</sup>. Die erwähnten Privatbanken vernachlässigten ihre Sorgfaltspflichten, dennoch machten sie beachtliche Gewinne auf Kosten des griechischen Staates. In ihrem Bericht von 2013 unterstrich die Bank von Griechenland einige Faktoren, die die Veränderung der Schuldenquote erklärten, und maß ihren jeweiligen Beitrag zu diesen Veränderungen. Für die Jahre 2009, 2010, 2011 und 2012 betrug dieser Anteil am Schneeballeffekt 6,2, 12,2, 16,9 und 18 Prozent<sup>303</sup>.

Einige private Gläubiger handelten in böser Absicht. Böse Absicht mag in der Spekulation privater Investoren, besonders Hedgefonds, mit Staatsschulden mithilfe von Finanzinstrumenten wie *Credit Default Swaps* entdeckt werden.

Gelten Schulden als illegal, die unter Verletzung nationalen Rechts entstehen, sollten Teile der Schulden bei privaten Gläubigern als illegal angesehen werden. Zum Beispiel erhielt die Stadt Zografou von der österreichischen Kommunalkredit (einer Tochter der Dexia) einen Kredit über 25 Millionen Euro für ein Projekt, das von der staatlichen Überwachungsbehörde nicht, wie gesetzlich vorgeschrieben, genehmigt wurde.<sup>304</sup>

## **2. Sind Schulden bei privaten Gläubigern legitim?**

Gelten Schulden als illegitim, wenn die an den Kredit, die Sicherheit oder die Garantie geknüpften Bedingungen gegen Gesetze verstoßen oder grob unfair, unvernünftig, sittenwidrig oder aus anderen Gründen (zum Beispiel ein hoher Zinssatz) unzulässig sind, dann sind Teile der Schulden bei Privatbanken und Hedgefonds aus den gleichen Gründen illegitim, aus denen sie illegal sind (siehe oben).

Obendrein wurden die griechischen Banken großzügig mit Steuergeldern rekapitalisiert, denn das zweite Programm, das am 21. Februar 2012 von der Eurogruppe aufgelegt wurde, erbrachte 48 Milliarden Euro für die Rekapitalisierung. Solche Zahlungen, die in erster Linie den Aktionären nützen, können mit Recht als illegitim angesehen werden.

## **3. Sind Schulden bei privaten Gläubigern verabscheuungswürdig?**

Gelten Schulden als verabscheuungswürdig, wenn der Kreditgeber weiß oder wissen müsste, dass diese Schulden unter Missachtung demokratischer Prinzipien entstehen und gegen die Interessen der Bevölkerung des Schuldnerstaates verwendet werden, sind die Schulden bei Privatbanken und Hedgefonds verabscheuungswürdig.

Unter dem Druck der Troika, der ein ernstes demokratisches Legitimationsdefizit anhaftet, wurde der private Sektor zu einem Großteil von den griechischen Schulden isoliert. Weil die großen privaten Gläubiger (Banken, Hedgefonds) wussten, dass diese Schulden nicht im Interesse der Bevölkerung gemacht wurden, sondern zu ihrem eigenen Vorteil, besteht kein Zweifel daran, dass ein großer Teil dieser Schulden verabscheuungswürdig ist.

---

über die Rolle und die Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission und IWF) in Bezug auf Programmländer des Euroraums - A7-0149/2014. Nachzulesen unter:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+PDF+V0//DE>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>302</sup> Ebd.

<sup>303</sup> Bank von Griechenland (2014). Annual Report 2013. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/tVICPO>, aufgerufen am 12. Juni 2015.

<sup>304</sup> Chakraborty, A.(2011): Greece in crisis: House of the rising repayments. *The Guardian*. Nachzulesen unter: <http://goo.gl/otV2lk>, aufgerufen am 13. Juni 2015.



# Kapitel 9

## Rechtsgrundlagen für die Nichtanerkennung und Einstellung der Rückzahlung der griechischen Staatsschulden

### Zusammenfassung

Mehrere Rechtsinstrumente erlauben Staaten die Nichtanerkennung von Schulden, wenn sie illegitim, verabscheuungswürdig, illegal oder untragbar sind.

**Eine erste Gruppe von Instrumenten betrifft die Nichtanerkennung illegitimer, verabscheuungswürdiger oder illegaler Schulden**, weil bei ihrer Entstehung subjektive Faktoren mitwirken, die das Verhalten der Gläubiger betreffen.

Eine einseitige Nichtanerkennung kann durch die unabweisbaren Prinzipien von Recht und Billigkeit gerechtfertigt sein und außerdem auf dem Prinzip der Souveränität und Selbstbestimmung basieren. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn der in Artikel 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WÜRV) genannte Grundsatz von Treu und Glauben missachtet wird. Nach diesem Artikel sind Verträge bindend und nach Treu und Glauben zu erfüllen.

Im vorliegenden Fall kann als Arglist gelten, dass Griechenland finanzpolitisch gefügig gemacht wurde und ihm Maßnahmen aufgedrängt wurden, die fundamentale sozioökonomische, staatsbürgerliche und politische Rechte der griechischen Bevölkerung sowie nationale Gesetze verletzen.

Hinzu kommt, dass der anhaltende Druck auf Griechenland, seine Verfassung zu umgehen und Menschenrechtsverpflichtungen zu verletzen, sowie die Einmischung der Gläubiger in die politischen und ökonomischen Angelegenheiten des Landes eine Form von Zwang darstellen. Ein solcher Zwang allein ist gemäß Artikel 52 WÜRV schon ein Grund für die Ungültigkeit eines Vertrags. Der Verweis auf „Gewalt“ in diesem Artikel kann so interpretiert werden, dass auch Formen ökonomischer Gewalt eingeschlossen sind. Es muss daher festgehalten werden, dass im vorliegenden Fall Aussagen der Gläubiger, selbst spekulative, die bekanntermaßen auf eine Schädigung der griechischen Wirtschaft und eine Verschlechterung der Lebensbedingungen der griechischen Bevölkerung hinauslaufen würden, ein Beispiel für einseitige Zwangsmaßnahmen sind. Die sind gemäß Völkerrecht verboten und verstoßen gegen die Charta der Vereinten Nationen.

Es wird allgemein akzeptiert, dass ein Land rechtmäßige Gegenmaßnahmen ergreift, wenn es das Ziel von Handlungen wird, die bekanntermaßen seiner Wirtschaft (vor allem zum Nutzen seiner Gläubiger) scha-

den und die Lebensbedingungen seiner Bevölkerung beeinträchtigen werden.

Tatsächlich darf ein benachteiligter Staat nach dem Völkergewohnheitsrecht sowie nach Artikel 49 ff. des von der Völkerrechtskommission (ILC) erarbeiteten Artikelentwurfs für die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln gegen eine ansonsten bindende völkerrechtliche Verpflichtung gegenüber einem anderen (verantwortlichen) Staat verstoßen, wenn Letzterer völkerrechtswidrig gehandelt hat. Der Verstoß des benachteiligten Staates hat den Zweck, den verantwortlichen Staat zu veranlassen, seine Verpflichtungen einzuhalten.

Schließlich muss betont werden, dass die griechische Bevölkerung keinen unbilligen Vorteil oder irgendeinen anderen Nutzen aus den aufgelaufenen Schulden gezogen hat, und daher ist Griechenland nicht verpflichtet, diesen Teil des ursprünglichen Kapitals (der als verabscheuungswürdig, illegal oder illegitim angesehen wird) wegen ungerechtfertigter Bereicherung zurückzuzahlen.

**Eine zweite Gruppe von Instrumenten betrifft untragbare Schulden.**

Im Gegensatz zu den oben genannten können diese Instrumente ungeachtet des Verhaltens eines Gläubigers angewendet werden. In diesem Fall kommt keine Nichtanerkennung der Schulden in Betracht, sondern lediglich die Einstellung ihrer Tilgung.

Griechenland kann sich auf *zwei Gründe* berufen, aus denen seine Zahlungsverpflichtungen ungültig werden. *Der erste* betrifft einen Notstand. Gemäß Artikel 25 des ILC-Entwurfs bezeichnet der Begriff Notstand Ausnahmefälle, in denen die einzige Möglichkeit eines Staates, ein von einer schweren und gegenwärtigen Gefahr bedrohtes wesentliches Interesse zu schützen, darin besteht, eine andere völkerrechtliche Verpflichtung von weniger Gewicht oder Dringlichkeit nicht zu erfüllen. Im vorliegenden Fall sind die für die Geltendmachung eines Notstands erforderlichen Voraussetzungen aufgrund der ökonomischen und sozialen Krise in Griechenland erfüllt.

*Der zweite Grund* betrifft das Recht auf Insolvenz. Obwohl sich Gläubiger in der Regel einer solchen Lösung entgegenstellen, weil sie in dem Fall kein Geld bekommen, ist eine Staatsinsolvenz in internationalen

Beziehungen eine Realität, die in Theorie und Praxis anerkannt ist. Wenn ein Staat also das Recht hat, insolvent zu werden, ist es offensichtlich, dass die einseitig erklärte Insolvenz einen Umstand darstellt, der die Rechtswidrigkeit der Nichteinhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch den Schuldner, namentlich seiner Zahlungsverpflichtungen, ausschließt.

## **Abschnitt I: Das Recht auf einseitige Nichtanerkennung verabscheuungswürdiger, illegaler und illegitimer Schulden nach dem Völkerrecht**

Die einseitige Nichtanerkennung verabscheuungswürdiger, illegaler oder illegitimer Schulden durch den Schuldnerstaat kann gerechtfertigt sein, wenn sie nicht willkürlich oder diskriminierend ist und keine ungerechtfertigte Bereicherung zur Folge hat.

Das Fehlen eines einschlägigen Fallrechts oder einer größeren Zahl von Vertragskündigungen ist darauf zurückzuführen, dass die Schuldnerstaaten (und ihre Gläubiger) es – politisch und finanziell – meist für angemessener halten, neue Konditionen auszuhandeln. Solche Verhandlungslösungen ändern allerdings nichts an der Unrechtmäßigkeit verabscheuungswürdiger Schulden und dem Recht von Staaten, sie nicht anzuerkennen.

Tatsächlich wird die Nichtanerkennung von den unabweisbaren Prinzipien von Recht und Billigkeit,<sup>305</sup> aber auch von dem Prinzip der Souveränität und Selbstbestimmung gestützt. Die nachfolgenden Überlegungen liefern die Rechtsgrundlage für Griechenlands Nichtanerkennung desjenigen Teils seiner Schulden, die verabscheuungswürdig, illegal und illegitim sind.

### **1. Fehlen guten Glaubens**

Gemäß Artikel 26 WÜRV<sup>306</sup> sind Verträge bindend und müssen nach Treu und Glauben erfüllt werden.<sup>307</sup> Der ILC-Kommentar betont, dass Treu und Glauben ein Rechtsgrundsatz ist und einen integralen Bestandteil des Grundsatzes *pacta sunt servanda* darstellt.

Der Grundsatz, dass Verträge einzuhalten sind, gilt nur, wenn beide Parteien in gutem Glauben handeln. Nach Artikel 69 (2) WÜRV „werden Handlungen, die

<sup>305</sup> R Howse, *The Concept of Odious Debt in Public International Law*, UNCTAD Paper 185 (July 2007),

[http://unctad.org/en/docs/osgdp20074\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/osgdp20074_en.pdf).

<sup>306</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19690099/>.

<sup>307</sup> Die Abkommen zwischen Griechenland und seinen Gläubigern sind keine Verträge, weshalb das WÜRV formal nicht anwendbar ist. Es wird hier trotzdem darauf Bezug genommen, weil die meisten seiner Bestimmungen allgemeine Grundsätze widerspiegeln, die Abkommen zwischen staatlichen Instanzen zugrunde liegen.

vor Geltendmachung der Ungültigkeit in gutem Glauben vorgenommen wurden, nicht schon durch die Ungültigkeit des Vertrags rechtswidrig“. Das impliziert, dass Handlungen, die in bösem Glauben vorgenommen werden, immer rechtswidrig sind. Obwohl das Fehlen guten Glaubens nicht automatisch immer zur Ungültigkeit eines Abkommens führt, rechtfertigt es unter besonderen Umständen die Kündigung eines Vertrags gemäß Artikel 56 (1 b) WÜRV (ein Kündigungsrecht ergibt sich aus der Natur des Vertrags).

Im vorliegenden Fall war allen Beteiligten bekannt, dass die Abkommen zwischen Griechenland und seinen Gläubigern die griechische Verfassung verletzen. Außerdem war allen Parteien bekannt, dass sie Griechenlands vertraglichen Verpflichtungen nach den einschlägigen Menschenrechtsabkommen und dem Völkergewohnheitsrecht entgegenstanden.

In der fraglichen Situation ist ein Verstoß gegen Treu und Glauben außerdem erkennbar im eigentlichen Ziel der Gläubiger, das nicht darin bestand, die Liquidität Griechenlands zu sichern (sogenannter Bailout), sondern vielmehr unter anderem darin, private Schulden in öffentliche Schulden zu verwandeln und damit große Privatbanken und ihre Aktionäre zu retten.

Das sollte dadurch erreicht werden, dass Griechenland finanzpolitisch gefügig gemacht wurde und Maßnahmen auferlegt wurden, die fundamentale sozioökonomische, staatsbürgerliche und politische Rechte der griechischen Bevölkerung verletzen.

Außerdem waren Gläubigerstaaten mit exzellenter Bonität und damit Zugang zu niedrigen Zinsen in der Lage, Griechenland unter dem Deckmantel der „Rettung“ Geld zu einem überhöhten Zinssatz zu leihen (die EZB zum Beispiel kaufte Staatsanleihen zum halben Nominalwert auf Sekundärmärkten und verlangte anschließend von Griechenland einen übermäßigen Zinssatz, wurde aber nicht müde zu behaupten, sie habe griechische Staatsanleihen gekauft, um die griechische Wirtschaft zu stützen und zur „Rettung“ des Landes beizutragen).

Hinzu kommt, dass Griechenlands Bedarf an Liquidität mit Maßnahmen begegnet wurde, deren Ziel es war, seine wirtschaftliche und politische Souveränität zu untergraben.

### **2. Rechtliche Auswirkungen der Verletzung nationalen Rechts durch die Gläubiger**

Ein Verstoß gegen Treu und Glauben liegt auch in der dreisten Verletzung griechischen Rechts, vor allem der Verfassung.

Ein typisches Beispiel war die Verkündung von Artikel 1 (9) des Gesetzes 3847/2010, die die Artikel 28 und 36 der griechischen Verfassung missachtete, denen zufolge bei internationalen Abkommen die Zustimmung

des Parlaments erforderlich ist.

Solche Verfassungsbrüche wurden offensichtlich von beiden Parteien begangen, als sie den Weg ebneten für von den Gläubigern empfohlene Gesetze (beziehungsweise von den Gläubigern diktierte Abkommen) und ihre Verabschiedung ohne Zustimmung des Parlaments.

Obwohl generell völkerrechtliche Verpflichtungen gegenseitige Verpflichtungen nach nationalem Recht aufheben, ist dieser Grundsatz nicht anwendbar, wenn die Vertragsparteien wissentlich und vorsätzlich fundamentale Bestimmungen nationalen Rechts (vor allem der Verfassung) verletzen. Das rührt daher, dass ein solches Abkommen gegen das Prinzip der Legalität verstößt und dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht genügt.

Artikel 46 (1) WÜRV bestimmt ausdrücklich, dass die Verletzung nationalen Rechts in Bezug auf die Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen die Zustimmung eines Staates ungültig macht, sofern die Verletzung, wie im vorliegenden Fall, „offenkundig war und eine innerstaatliche Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betraf“.

### **3. Vorrang der Menschenrechte vor anderen vertraglichen Verpflichtungen**

In den vorherigen Kapiteln wurde dargelegt, dass Griechenland zur Verletzung seiner grundlegenden Menschenrechtsverpflichtungen gezwungen wurde. Es musste eine Reihe von Abkommen unterschreiben, wie die Gläubigervereinbarung und den Kreditrahmenvertrag von 2010 und die Memoranden. Die Gläubigerstaaten sind eigentlich dazu verpflichtet, die Vertragspartner nicht zu zwingen, Menschenrechte zu verletzen. Die Menschenrechtsverletzungen, die durch die Umsetzung der Konditionalitäten verursacht werden, haben Auswirkungen auf die Gültigkeit der Kreditverträge.<sup>308</sup>

Die Verpflichtung der Gläubiger zur Wahrung der Menschenrechte ergibt sich zum einen und vor allem aus ethischen Gründen, denn kein Staat kann legitimerweise vorgeben, seinen Menschenrechtsverpflichtungen auf seinem Territorium gerecht zu werden, wenn er einen anderen Staat durch Druckausübung dazu bringt, seine eigenen Verpflichtungen zu verletzen. Zum anderen ist der Tatbestand, dass ein Staat

<sup>308</sup> Neben vielen anderen konstatierte auch Mohammed Bedjaoui, Berichterstatter der Völkerrechtskommission für das Wiener Übereinkommen über Staatennachfolge in Vermögen, Archive und Schulden von Staaten – weshalb seine Meinung entscheidend ist –, dass Schulden als verabscheuungswürdig angesehen werden, wenn der Schuldnerstaat mit ihrer Aufnahme „Ziele und Zwecke verfolgt, die nicht in Einklang mit dem Völkerrecht stehen“. Mohammed Bedjaoui, Ninth Report on Succession of States in respect of matters other than treaties, UN-Dokument A/CN.4/301 (1977), nachgedruckt im Jahrbuch der Völkerrechtskommission, S. 74: [http://legal.un.org/ilc/documentation/french/a\\_cn4\\_301.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_301.pdf).

einen anderen Staat dazu verleiten will, seinen Menschenrechtsverpflichtungen nicht vollends und wirksam nachzukommen oder sich ihrer zu entledigen, eine deutliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten, unabhängig davon, ob dieser Staat dem förmlich zustimmt oder nicht. In dem Maße, in dem die Abkommen Griechenlands mit seinen Gläubigern in Widerspruch zu Normen des Jus cogens (zum Beispiel wirtschaftliche Selbstbestimmung) stehen, sind sie gemäß Artikel 53 WÜRV null und nichtig.

Der Vorrang der Menschenrechte wird nicht nur in Artikel 103 der UN-Charta festgelegt<sup>309</sup>, sondern auch in vielen Berichten und Erklärungen von UN-Institutionen anerkannt. Der Artikel bestimmt: „Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.“ Diese Verpflichtungen bedeuten, dass die Staaten umfassend und wirksam für die Wahrung der Menschenrechte und ihre Geltung für alle Menschen einzutreten haben.

Die UN-Richtlinien über die Auslandsverschuldung und die Menschenrechte sind nicht bindend, gehören jedoch zum Völkergewohnheitsrecht, insoweit sie Aussagen über die Menschenrechtsverpflichtungen von Staaten enthalten. Sie heben hervor: „Alle Staaten [...] sind verpflichtet, die Menschenrechte einzuhalten, zu schützen und zu fördern. Sie müssen darüber wachen, dass alle ihre Aktivitäten als Darlehensnehmer und Gläubiger sowie diejenigen der internationalen und nationalen, öffentlichen und privaten Institutionen, denen sie angehören oder an denen sie beteiligt sind, nicht gegen diese Verpflichtung verstoßen. Zu den Aktivitäten gehören die Verhandlung und Umsetzung von Darlehensabkommen oder anderer Schuldeninstrumente, die Verwendung der Darlehen, die Schuldentilgung, die Neuverhandlung und Umstrukturierung von Auslandsschulden und Maßnahmen zur Schuldenerleichterung“ (Absatz 6).

„Die internationalen Finanzinstitutionen [...] sind verpflichtet, die international garantierten Menschenrechte zu respektieren. Daher dürfen sie keine Maßnahmen und Programme definieren, beschließen, finanzieren und umsetzen, die direkt oder indirekt die Ausübung der Menschenrechte verhindern“ (Absatz 9).

„Die Staaten müssen gewährleisten, dass die Rechte und Pflichten, die sich aus Abkommen oder Vereinbarungen bezüglich der Auslandsschulden [...] ergeben, die progressive Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht behindern“ (Absatz 16).<sup>310</sup>

<sup>309</sup> <http://www.documentarchiv.de/in/1945/un-charta.html>.

<sup>310</sup> <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/GuidingPrinciples.aspx>; <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Development/IEDebt/Pages/Intern>

## 4. Zwang bei der Restrukturierung von Schulden

Die meisten Instrumente zur Bedienung der Schulden schlossen ein gewisses Maß an Zwang ein. Wenn ein Staat durch Zwang dazu gebracht wird, die sich aus seiner Verfassung, aus Verträgen und aus dem Gewohnheitsrecht ergebenden Verpflichtungen zu verletzen, um Kredite zu erhalten und seine Liquidität sicherzustellen, wenn er insbesondere zur Aufgabe wesentlicher Bestandteile seiner gesetzgeberischen und sozioökonomischen Souveränität gezwungen wird, ist anzunehmen, dass seine Zustimmung unter einem hohen Druck erfolgt ist.

Im vorliegenden Fall wurde außerdem durch die Auferlegung strenger Konditionalitäten Zwang ausgeübt, gepaart mit einer Einmischung in verfassungsmäßige Verfahren (wie die scharfe Ablehnung eines geplanten Referendums 2011 oder die unverhüllten Drohungen gegenüber den griechischen Wählern seit 2010). Der Zwang, der gemäß Artikel 52 WÜRV zur Ungültigkeit eines Abkommens führt, wird als „Androhung oder Anwendung von Gewalt“ definiert. Der Verweis auf „Gewalt“ in diesem Artikel kann so interpretiert werden, dass auch Formen ökonomischer Gewalt eingeschlossen sind, und sollte nicht allein auf Waffengewalt beschränkt werden. In einer Reihe internationaler Rechtsinstrumente wird ökonomischer Druck als eine Form der Aggression gewertet.<sup>311</sup>

Ein solcher wirtschaftlicher Zwang kann auch als ille-

[ationalStandards.aspx](#).

<sup>311</sup> Artikel 32 der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten von Staaten, Resolution 3281 (XXIX) der Generalversammlung (12. Dezember 1974); Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten, Resolution 2625 (XXV) der Generalversammlung (24. Oktober 1970); Erklärung über die Unzulässigkeit der Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten und über den Schutz ihrer Unabhängigkeit und Souveränität, Resolution 2131 (XX) der Generalversammlung (21. Dezember 1965). Darüber hinaus enthält die Schlussakte des WÜRV eine von den Niederlanden (als Reaktion auf einen Wunsch von Entwicklungsländern, dass die Zustimmung zu einem Vertrag unter wirtschaftlichem Druck als „Zwang“ anzusehen sei) eingebrachte Erklärung, in der es heißt: „Die Konferenz der Vereinten Nationen über das Recht der Verträge [...] verurteilt die Androhung oder die Anwendung von Druck in jeglicher Form, ob militärisch, politisch oder wirtschaftlich, durch jeden Staat mit dem Ziel, einen anderen Staat unter Verletzung der Grundsätze der gleichen Souveränität von Staaten und der Freiheit der Zustimmung zu einer Handlung in Zusammenhang mit dem Abschluss eines Vertrags zu zwingen“ (Abschnitt 2, Artikel 49, Examen par la commission plénière du projet d'articles sur le droit des traités, S. 187, <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawoftreaties-1969/vol/french/confdocs.pdf>, Projet de déclaration sur l'interdiction du recours à la menace ou à l'emploi de la contrainte économique ou politique lors de la conclusion d'un traité, angenommen von der Konferenz ohne formale Abstimmung; Konferenz der Vereinten Nationen über das Recht der Verträge, Wien, zweite Sitzungsperiode, 9. April bis 22. Mai 1969).

gale Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates betrachtet werden. Selbst wenn er die Zustimmung nicht ungültig macht, kann er trotzdem die Kündigung eines Abkommens begründen gemäß dem impliziten Kündigungsrecht, das sich aus Artikel 56 (1 b) WÜRV ableiten lässt.

Die Ausübung von Zwang in den Verhandlungen und bei der Unterzeichnung eines Abkommens oder eines Vertrags hat erhebliche Auswirkungen auf das Vertragswerk und auf die Beziehungen zwischen den Vertragsparteien.<sup>312</sup> Selbst wenn Artikel 51 und 52 WÜRV sich auf den Zwang, der auf die für einen Staat verhandelnden Personen ausgeübt wird, oder auf den Zwang „durch Androhung oder Anwendung von Gewalt“ beziehen, ist es offensichtlich, dass das Ausmaß des Zwangs dem in Artikel 52 WÜRV genannten entspricht, wenn eine gesamte Regierung zur Annahme höchst destabilisierender Bedingungen gezwungen wird, weil sonst eine – reale oder vermutete – ernste Finanzkrise mit unabsehbaren Folgen droht (insbesondere wenn die anderen Parteien die Ursachen und die Auswirkungen beeinflussen)<sup>313</sup>.

## 5. Einseitige Zwangsmaßnahmen der Gläubiger

Die Verstöße der Gläubiger gegen Treu und Glauben und ihr illegitimer Druck (Zwang oder Nötigung) auf Griechenland, die Bedingungen der verschiedenen Abkommen und Instrumente zu akzeptieren, sowie die finanziellen Konsequenzen der einseitigen Handlungen führten schließlich zu einer Situation, in der einseitige Zwangsmaßnahmen Rechtskraft erlangten. Im vorliegenden Fall stellen Aussagen der Gläubiger, selbst spekulative, die bekanntermaßen auf eine Schädigung der griechischen Wirtschaft und eine Verschlechterung der Lebensbedingungen der griechischen Bevölkerung hinauslaufen würden, ein Beispiel für einseitige Zwangsmaßnahmen dar. Einseitige Zwangsmaßnahmen sind nach dem Völkerrecht verboten, verstoßen gegen die UN-Charta und gelten nicht als rechtmäßige Gegenmaßnahmen.<sup>314</sup>

<sup>312</sup> Das ist ebenfalls ein Grundprinzip des Vertragsrechts. Gemäß Gewohnheitsrecht zum Beispiel macht Nötigung einen Vertrag anfechtbar, wenn der Druck illegitim ist, was wiederum von der Art der Drohung und der Forderung abhängt. Universe Tankships Inc of Monrovia gegen International Transport Workers Federation, 1983, 1 AC 366.

<sup>313</sup> Ein anderer Aspekt ist die Fähigkeit von Gläubigerstaaten und -institutionen, auf den Märkten Angst zu erzeugen und damit eine Herabstufung der Kreditwürdigkeit zu verursachen sowie Personen zu veranlassen, ihre Einlagen aufzulösen und sie auf Konten bei ausländischen Banken (üblicherweise in Gläubigerländern) einzuzahlen oder in Gläubigerländern in Immobilien zu investieren.

<sup>314</sup> See Arts 49-50 ILC Articles on State Responsibility.



## **6. Rechtmäßige Gegenmaßnahmen**

Wie in diesem Bericht bereits dargelegt wurde, handelten die Gläubiger völkerrechtswidrig, indem sie der griechischen Regierung Maßnahmen auferlegten, die die Rechte der griechischen Bevölkerung verletzen.

Darüber hinaus haben sich vor der griechischen Schuldenkrise unter anderem die EU-Mitgliedstaaten und der IWF negativ über die griechische Wirtschaftslage geäußert, was die Möglichkeiten des Landes, Geld zu niedrigeren Zinsen zu leihen, nachteilig beeinflusst hat. Spekulative Äußerungen über den Austritt Griechenlands aus der Eurozone wirkten analog und verursachten unter anderem den Abfluss einer erheblichen Menge griechischer Einlagen ins Ausland. Gleiches gilt für ähnliche Maßnahmen und Äußerungen nach der Wahl der neuen Regierung im Jahr 2015.

Diese Beobachtungen führen zu dem Ergebnis, dass ein Land, das Ziel von Handlungen geworden ist, die bekanntermaßen seiner Wirtschaft (vor allem zum Nutzen seiner Gläubiger) schaden und die Lebensbedingungen seiner Bevölkerung beeinträchtigen, zu rechtmäßigen Gegenmaßnahmen greifen darf. Griechenland ist demnach berechtigt, geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen, insbesondere in Form der Nichtanerkennung von Schulden, die mit den MoUs sowie der Gläubigervereinbarung und dem Kreditrahmenvertrag von 2010 zusammenhängen.

Tatsächlich kann ein benachteiligter Staat gemäß Völkergewohnheitsrecht sowie den Artikeln 49 ff. des ILC-Entwurfs eine völkerrechtliche Verpflichtung gegenüber einem anderen (verantwortlichen) Staat verletzen, wenn Letzterer völkerrechtswidrig gehandelt hat. Die Verletzung seitens des benachteiligten Staates zielt darauf ab, den verantwortlichen Staat zu veranlassen, seine Verpflichtungen einzuhalten.

## **7. Abwesenheit ungerechtfertigter Bereicherung**

Die Verstöße gegen Treu und Glauben, die Verfolgung eigener Interessen, die fehlende Legalität sowie die verheerenden Auswirkungen der Griechenland auferlegten Bedingungen auf seine Wirtschaft und die Lebensbedingungen seiner Bevölkerung machen den entsprechenden Teil der Schulden verabscheuungswürdig, illegal oder illegitim. Da die griechische Bevölkerung weder einen unbilligen Vorteil noch irgendeinen anderen Nutzen aus den aufgelaufenen Schulden gezogen hat – ganz im Gegenteil –, ist Griechenland nicht verpflichtet, diesen Teil des ursprünglichen Kapitals (der als verabscheuungswürdig, illegal oder illegitim angesehen wird) wegen ungerechtfertigter Bereicherung zurückzuzahlen.<sup>315</sup> Das Gleiche gilt für die Zinsen (Kapitalzinsen oder Zinseszinsen), die für dieses ver-

abscheuungswürdige, illegale oder illegitime Kapital anfallen, das in Form von Krediten, Sicherheiten oder Sonstigem existiert. Die Tatsache, dass keine ungerechtfertigte Bereicherung vorliegt, wird auch dadurch unterstrichen, dass Griechenlands Schulden weiter steigen, obwohl es einen Überschuss erwirtschaftet und die Staatsausgaben drastisch reduziert hat.

## **Abschnitt II: Das Recht auf Einstellung der Tilgung untragbarer Schulden nach dem Völkerrecht**

### **1. Einstellung der Schuldentilgung aufgrund eines Notstands**

Artikel 25 des ILC-Entwurfs enthält eine Definition des Begriffs Notstand, die breite Anwendung und Anerkennung durch internationale Gerichte und Tribunale findet.<sup>316</sup> Laut Kommentar zu Artikel 25 bezeichnet der Begriff Notstand Ausnahmestände, in denen ein Staat ein wesentliches und von einer schweren und gegenwärtigen Gefahr bedrohtes Interesse nur dadurch schützen kann, dass er völkerrechtliche Verpflichtungen von weniger Gewicht oder Dringlichkeit vorübergehend nicht erfüllt.<sup>317</sup> Gemäß Artikel 25 sind für die rechtmäßige Geltendmachung eines Notstands vier Bedingungen zu erfüllen. Im Fall Griechenlands sind sie alle erfüllt. Griechenland kann daher die Tilgung des untragbaren Teils der Schulden einstellen.

#### **a) Die Maßnahme soll ein wesentliches Interesse des Staates vor einer schweren und gegenwärtigen Gefahr schützen**

Im Fall *Socobel*<sup>318</sup> aus dem Jahre 1939 stellte Herr Youpis, Rechtsbeistand der griechischen Regierung, richtigerweise Folgendes fest: „Die Lehrmeinung erkennt an, dass die Verpflichtung einer Regierung, das ordnungsgemäße Funktionieren wesentlicher öffentlicher Dienstleistungen sicherzustellen, schwerer wiegt

<sup>316</sup> IGH, 25. September 1997, *Gabcikovo-Nagymaros Project*, BVerfG, 2 BvR 120/03 vom 4/5/2006; Oberster Gerichtshof Frankfurt, 23. Oktober 1987, *Nachfolger navigation company*; Beschluss über die Annullierung *Enron v. Argentina*, 30. Juli 2010, ICSID Az. ARB/01/3 §356; Beschluss über die Annullierung *Enron v. Argentina*, 30. Juli 2010, ICSID Az. ARB/01/3; Beschluss über die Annullierung *Sempra v. Argentina*, 29. Juni 2010, ICSID Case No. ARB/02/16; *LG&E v. Argentina*, 3 October 2006, ICSID Az. ARB/02/1; *Continental v. Argentina*, 5. September 2008, ICSID Az. ARB 03/9.

<sup>317</sup> Artikel der Völkerrechtskommission über Völkerrechtliche Verantwortung für vorsätzlich widerrechtliche Handlungen. Kommentar verfügbar unter: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf), at 80.

<sup>318</sup> *Societe Commerciale de Belgique*, (1939) PCIJ Ser A/B, Nr. 78.

<sup>315</sup> UNCTAD (2007), a. a. O., S. 22.



als die Tilgung von Schulden. Kein Staat muss seinen finanziellen Verpflichtungen vollständig oder teilweise nachkommen, wenn dies das Funktionieren öffentlicher Dienstleistungen gefährdet und dazu führt, dass die Verwaltung des Landes in Auflösung gerät. In den Fällen, in denen das Bedienen der Schulden das wirtschaftliche Leben oder die Verwaltung gefährdet, ist die Regierung, nach Meinung der Autoren, berechtigt, die Bedienung der Schulden auszusetzen oder gar zu reduzieren.“<sup>319</sup> Der Rechtsbeistand der belgischen Regierung antwortete: „Anhand eines Expertengutachtens [...] erklärte Herr Youpis gestern, dass ein Staat nicht verpflichtet sei, seine Schulden zu tilgen, wenn er deswegen seine wesentlichen staatlichen Aufgaben vernachlässigen müsste. Was den Grundsatz angeht, würde die belgische Regierung zweifellos zustimmen.“

Ein ICSID-Tribunal im Fall *LG&E* folgte dieser Ansicht und kam zu dem Schluss, dass wirtschaftliche und finanzielle Interessen auch wesentliche Interessen darstellen können.<sup>320</sup> Hierzu verwies das Tribunal auf einige sozioökonomische Aspekte, die es Argentinien ermöglichten, rechtmäßig Notstand geltend zu machen<sup>321</sup>:

- Die Arbeitslosenquote betrug 25 Prozent.
  - Fast die Hälfte der argentinischen Bevölkerung lebte unterhalb der Armutsgrenze.
  - Das Gesundheitssystem stand kurz vor dem Zusammenbruch.
  - Die Regierung war gezwungen, die Pro-Kopf-Ausgaben für Sozialleistungen um 74 Prozent zu senken.
- Ein anderes ICSID-Tribunal teilte diese Auffassung im Fall des Konzerns Continental und führte eine Reihe konkreter Faktoren an:

„Angesichts einer Krise, die zur plötzlichen und chaotischen Aufgabe der wesentlichen Grundsätze des wirtschaftlichen Lebens des Landes, [...] zum Beinahezusammenbruch der Binnenwirtschaft, [...] zu sozialen Einschnitten, die mehr als die Hälfte der Bevölkerung unter die Armutsgrenze zwingen, zu unmittelbaren Bedrohungen für die Gesundheit kleiner Kinder, Kranker und der schwächsten Mitglieder der Gesellschaft [...] geführt hat, angesichts einer solchen Krise ist es nach Auffassung des Tribunals unbestreitbar, dass all das zusammengenommen eine Situation darstellt, in der die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen Argentiniens als Staat und Land unmittelbar auf dem Spiel standen.“<sup>322</sup>

<sup>319</sup> Zitiert bei R. Ago, Ergänzung zum 8. Bericht zur Völkerrechtlichen Verantwortung, UN Doc A/CN.4/318/ADD.5-7.

<sup>320</sup> *LG&E Energy Corp and Others v Argentina*, ICSID Award (25. Juli 2007), Absatz 251.

<sup>321</sup> Ebd., Absatz 234.

<sup>322</sup> *Continental Casualty Company v Argentina*, ICSID Award (5. September 2008), Absatz 180.

Wie in den Kapiteln 5, 6 und 7 des vorliegenden Berichts gezeigt wird, steht außer Zweifel, dass die wesentlichen Interessen Griechenlands ebenfalls unmittelbar gefährdet sind.

#### **b) Die Maßnahme muss die einzige Möglichkeit sein, das fragliche wesentliche Interesse zu schützen**

Aus dem Kommentar zum ILC-Entwurf wird deutlich, dass der Staat mehrere Maßnahmen ergreifen kann, weshalb der Ausdruck „einzige Möglichkeit“ nicht wörtlich zu nehmen ist. Im Fall *LG&E* stellte das Tribunal fest, dass einem Staat mehrere Möglichkeiten offenstehen, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten oder seine wesentlichen Sicherheitsinteressen zu wahren.

Was die Situation in Griechenland betrifft, scheint es eindeutig, dass die Nichtbedienung der Schulden die einzige Möglichkeit ist, das fragliche wesentliche Interesse zu wahren. Wie ausführlich gezeigt wurde, sind Menschenrechtsverletzungen eng mit den wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten verknüpft, die das Ergebnis der Schuldenkrise sind.

In den vergangenen fünf Jahren betrachteten die meisten internationalen Wirtschaftsakteure die ergriffenen Maßnahmen als einzige Möglichkeit, Griechenland vor dem Staatsbankrott zu bewahren, und tun dies auch weiterhin. Das bedeutet, dass nach Ansicht der Gläubiger Griechenlands lediglich zwei Alternativen existieren: die Durchführung von Austeritätsmaßnahmen oder der Staatsbankrott.

Da die Austeritätsmaßnahmen direkt in schweren und eklatanten Menschenrechtsverletzungen gipfelten und somit wesentliche Interessen Griechenlands gefährdeten, steht außer Zweifel, dass die Einstellung der Tilgung der Schulden für Griechenland nun die einzige Lösung darstellt, die auf dem Spiel stehenden Interessen zu wahren.

#### **c) Die Maßnahme darf kein wesentliches Interesse des Staates oder der Staaten, dem oder denen gegenüber eine Verpflichtung besteht, oder der internationalen Gemeinschaft als Ganzes beeinträchtigen**

Diese Bedingung bedeutet, dass die Interessen der anderen Staaten, die von der Nichterfüllung der Verpflichtung betroffen sind, den wesentlichen Interessen des ersten Staates unterzuordnen sind. Wie in diesem Bericht gezeigt, sind die Konsequenzen für die Gläubiger Griechenlands nur gering und können unter keinen Umständen als wesentliche Interessen betrachtet werden.

**d) Der Staat darf nicht zum Notstand beigetragen haben und die fragliche völkerrechtliche Verpflichtung darf die Möglichkeit der Geltendmachung des Notstands nicht ausschließen.**

Der Kommentar zu Artikel 25 macht deutlich, dass der Beitrag zum Notstand „ausreichend erheblich und nicht zufällig oder nebensächlich“<sup>323</sup> sein darf. Im Fall Griechenlands ist eindeutig die Troika für das wirtschaftliche und soziale Desaster verantwortlich, in das das Land gestürzt wurde. Wie wir gezeigt haben, war der Griechenland zur Verfügung stehende Ermessensspielraum gering und erlaubte dem Land nicht, ein umfangreiches Wirtschafts- und Sozialprogramm aufzulegen. Wir haben gezeigt, dass Griechenland durch – hauptsächlich von zwei der mächtigeren EU-Staaten (Frankreich und Deutschland) ausgeübten – politischen und wirtschaftlichen Druck praktisch gezwungen war, die gestellten Bedingungen zu akzeptieren. Vor diesem Hintergrund lässt sich nicht behaupten, Griechenland habe erheblich zu der Situation beigetragen.

## **2. Das Recht auf Staatsinsolvenz**

Es gibt keine völkerrechtliche Bestimmung, die es Staaten verwehrt, sich für insolvent zu erklären. Das ist insbesondere dann legitim, wenn ein Staat tatsächlich zahlungsunfähig wird, sei es aufgrund einer untragbaren Schuldenlast oder aufgrund der Tatsache, dass er nicht in der Lage ist, die grundlegenden Bedürfnisse seiner Bevölkerung zu befriedigen, oder aufgrund sonstiger Umstände.

Die Praxis von Staaten, die tatsächlich zahlungsunfähig geworden sind, verweist auf die Existenz eines solchen Anspruchs. Dem Staatsbankrott wird im Völkerrecht und in der Praxis wenig Beachtung geschenkt, obwohl er gut dokumentiert ist und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts durchaus verbreitet war.<sup>324</sup>

Das Recht auf Insolvenz wird von der Forschungsgruppe Staatsinsolvenz der International Law Association bekräftigt, deren Bericht aus dem Jahr 2010 vier Vorschläge für eine Umschuldung enthält, die auch den Bankrott einbeziehen. 2013 wurden zwei Arbeitsgruppen eingesetzt, von denen eine vertragsbasierte Möglichkeiten der Umschuldung analysierte.<sup>325</sup>

Alles in allem stellt die Staatsinsolvenz in internationalen Beziehungen eine Realität dar, die von Theorie und Praxis anerkannt wird, wenn auch mit starkem Widerstand, weil die Vermögensgegenstände insolventer Staaten durch Immunität und staatliche Privilegien vor Gläubigern geschützt sind. Umschuldung ohne begleitende Staatsinsolvenz ist daher ein künstlicher Mechanismus, der es Gläubigern praktisch ermöglicht, die Einkommensquellen von Staaten, namentlich Steuern, Zölle, Rohstoffe, Zwangsprivatisierungen, Gebühren und andere, auszubeuten.

Der Möglichkeit, dass Griechenland sich für insolvent erklären könnte, begegneten seine Gläubiger mit einseitigen Zwangsmaßnahmen. Obwohl eine Insolvenz für Griechenland vor allem zu Beginn der Krise vorteilhaft gewesen wäre, hielten seine Gläubiger an den untragbaren Schulden fest und verlängerten so die Existenz untragbarer Schulden.

Wenn ein Staat also das Recht hat, sich für insolvent zu erklären, steht außer Zweifel, dass die Insolvenz einen Umstand darstellt, der die Rechtswidrigkeit der Nichteinhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch den Schuldner, vor allem seiner Zahlungsverpflichtungen, ausschließt. Dies ist eindeutig der Fall, wenn der Notstand gemäß Artikel 25 des ILC-Entwurfs begründet werden kann, wie bereits erklärt wurde. Es ist undenkbar, dass ein Gericht eine Person dazu zwingt, ihre Schulden zu bedienen, wenn ihre Einkünfte nicht ausreichen, die Grundbedürfnisse ihrer Familie zu befriedigen. Diese Anmerkungen decken sich mit einer Entscheidung, zu der ein ICSID-Tribunal im Fall *Postova Banka AS und Istrokapital SE gegen Griechenland* kürzlich gelangte und in der festgestellt wurde, dass es keine Garantie für die Tilgung von Staatsschulden gebe. Weiter heißt es dort: „Insgesamt ist die Staatsverschuldung ein Instrument der Geld- und Wirtschaftspolitik einer Regierung und ihre lokalen und internationalen Auswirkungen machen sie zu einem wichtigen Werkzeug für die Sozial- und Wirtschaftspolitik eines Staates. Sie kann daher nicht mit den Schulden von Privatpersonen oder Unternehmen gleichgesetzt werden.“<sup>326</sup>

<sup>323</sup> Kommentar zur Völkerrechtskommission, [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf), S. 84.

<sup>324</sup> M. Waibel, *Sovereign Defaults before International Courts and Tribunals* (Cambridge University Press, 2011), at 3-19.

<sup>325</sup> RM Lastra, L Buchheit (Hrsg.), *Sovereign Debt Management* (Oxford University Press, 2014), at xx-xxiii.

<sup>326</sup> *Postova Banka AS und Istrokapital SE v Greece*, ICSID Award (9. April 2015), Absatz 324.