

ANALYSEN

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG

INTERNATIONALE POLITIK

UMSTEUERN IN ATHEN

**GRIECHISCHE STEUERPOLITIK
UNTER SYRIZA UND DEN MEMORANDEN**

AXEL TROOST UND RAINALD ÖTSCH



INHALT

Kurzfassung	3
Umsteuern in Athen	7
Steuerhinterziehung als Volkssport	9
Steuerpolitik unter den Memoranden der ersten beiden Griechenlandprogramme	11
Erstes Finanzprogramm 2010/11	11
Zweites Finanzprogramm 2012 bis 2014	12
Umsetzung des zweiten Memorandums aus Sicht der Troika	13
Vom Bündnis linker Splittergruppen zur Regierungspartei – Syriza steuerpolitische Forderungen vor der Regierungsübernahme	15
Das Regierungsprogramm von 2012	15
Das Steuerkonzept von 2013	16
Das Thessaloniki-Programm und der Varoufakis-Plan von 2014	19
Rebellion der Regierung – Die Amtszeit Varoufakis	21
Augen zu und durch – Das dritte Programm	24
Steuereinnahmen und Steuerstruktur heute	27
Einzelne Reformen	30
Der Umbau des «Generalsekretariats für öffentliche Einnahmen» zur «Unabhängigen Behörde für öffentliche Einnahmen»	30
Kampf gegen Steuerhinterziehung	33
Die Reform der Einkommensteuer	36
Vermögensbesteuerung und die Immobiliensteuer ENFIA	38
Der riesige Berg an Steuerschulden	40
Die Besteuerung der reichen Reeder	42
Beschränkte Freiheit – Reformen nach Ende des dritten Programms	44
Fazit und Zusammenfassung	48

Für die politische Linke ist Griechenland wegen der Bewältigung der 2010 ausgebrochenen Wirtschaftskrise, aber auch als derzeit einziger Staat der EU mit einer radikal linken Regierung von besonderem Interesse. Hausgemachte Probleme und das institutionelle Setting der Europäischen Währungsunion hatten 2010 dazu geführt, dass der damaligen Pasok-Regierung die Kontrolle über die Staatsfinanzen entglitten war und das Land unter der Kuratel der Eurogruppe, des Internationalen Währungsfonds und der EU-Institutionen einer rigorosen Roskur unterzogen wurde. Ein historisch einmaliger Einbruch der Wirtschaftsleistung um ein Viertel und die damit einhergehende massenhafte Verarmung waren die Folge.

Der Absturz der Nea Demokratia und die Implosion der Pasok ging mit dem Aufstieg von Syriza, der «Koalition der radikalen Linken», einher, die sich in totaler Abgrenzung nicht nur zu den beiden Systemparteien, sondern auch zu den von den Gläubigerinstitutionen aufgezwungenen Austeritätsmaßnahmen profilierte. Die Regierungsübernahme Anfang 2015 geschah mit einer klaren Kampfansage an das politische Establishment in der EU und wurde erwartungsvoll von der politischen Linken begrüßt. Nach der Niederlage im Sommer 2015, die Syriza auf den Kurs der Memorandumspolitik zwang, schwand das Interesse an den Möglichkeiten, Erfolgen und Misserfolgen des linken Regierungsprojekts. Die Bilanz von vier Jahren Regierung ist aber trotz der extrem beschnittenen politischen Spielräume immer noch lehr- und aufschlussreich für die politische Linke.

Die Krise der griechischen Staatsfinanzen hatte ihre Wurzeln maßgeblich auf der Einnahmeseite. Für die Überwindung der griechischen Krise und den Aufbau eines modernen Staatswesens spielt die Steuerpolitik eine wichtige Rolle. Zudem ist sie als Instrument der Verteilungspolitik von großer Bedeutung für linke Politik. Zur Steuergerechtigkeit gehören aber nicht nur Fragen der Steuergesetzgebung, sondern angesichts der schwachen Vollzugsquote auch die Frage, wer diese Steuern tatsächlich auch zahlt. In diesem Sinne widmet sich diese Studie dem Zustand und den Reformen des griechischen Steuerwesens unter Syriza. Dazu ist aber auch ein Aufriss der Vorgeschichte unter den ersten beiden Memoranden vonnöten.

Syriza hatte bei der Regierungsübernahme 2015 gewaltige Probleme geerbt: eine hohe Schuldenlast, die das Land erpressbar machte, eine ausgeblutete Wirtschaft und Bevölkerung, eine nach wie vor defizitäre Haushaltslage und eine wenig leistungsfähige öffentliche Verwaltung. Hinzu kam eine Kultur der staatlich geduldeten Steuerhinterziehung. Anders als häufig dargestellt, hatte Syriza genaue Vorstellungen und Konzepte für die Regierungsübernahme. Dazu gehörte auch ein umfassendes Steuerkonzept, das von einer Großvermögensteuer über die Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung, den Schutz mittlerer und niedriger Einkommen vor Steuerschulden bis zu Reformen der Steuerverwaltung reichte. Syriza konnte auf eine gesellschaftliche Wechselstimmung und auf gute Berater bauen. Allerdings fehlten Regierungserfahrung und Netzwerke. Außerdem hatte die Troika

nach Jahren der Krise inzwischen sehr genaue Vorstellungen für die aus ihrer Sicht erforderlichen Reformen und saß machttechnisch eindeutig am längeren Hebel.

Das Syriza-Regierungsprogramm setzte Schuldenerleichterungen und mildere Haushaltsziele voraus, die gegen die europäischen Geldgeber nicht durchsetzbar waren. Die erste Regierung und ihr streitbarer Finanzminister Varoufakis erlitten daher nach wenigen Monaten Schiffbruch. Die Zeit war zu kurz und die Gemengelage zu konfrontativ, als dass die Regierung eigene Reformen hätte umsetzen können. Griechenland wurde sodann ein drittes Memorandum aufgezwungen, das bis 2018 die Regierungsagenda bestimmte. Statt Steuerumschichtungen oder -senkungen standen Steuererhöhungen zum Erreichen der rigiden Haushaltsvorgaben an. Syriza musste im Rahmen des dritten Griechenlandprogramms mehr als 450 Einzelmaßnahmen umsetzen. Möglichkeiten für Korrekturen gab es dabei nur im Detail. Auch für eigenständige Maßnahmen blieb kaum Zeit und Gelegenheit.

Von außen ist schwer zu identifizieren, welchen Anteil die Gläubigerinstitutionen und welchen Anteil die griechische Regierung jeweils hatten. Im Grundsatz einvernehmlich dürfte der Umbau der Steuerverwaltung zu einer «Unabhängigen Behörde für öffentliche Einnahmen» (IAPR) gelaufen sein, die dem Regierungseinfluss entzogen und der Kontrolle durch das Parlament unterstellt ist. Damit wurde die Steuerverwaltung finanziell und administrativ vom Finanzministerium unabhängig gemacht. Die neue Organisationsform hat zur Folge, dass der Regierung die Einflussmöglichkeit auf die Prüfung konkreter Steuerfälle ge-

nommen wurde. Trotzdem werden in der medialen Berichterstattung die Ergebnisse, etwa bei der Abarbeitung zugespielter Listen reicher Steuerhinterzieher*innen, immer noch zu Unrecht als Beleg für die Tätigkeit oder Untätigkeit der Regierung angeführt. Insgesamt besteht der Eindruck, dass die Steuerhinterziehung mit unterschiedlicher Intensität, aber durchaus ernsthaft angegangen wird. Im ersten Jahr der neuen Behörde wurden die mit den Gläubigerinstitutionen vereinbarten Zielwerte übererfüllt. Nach Jahren massiven Stellenabbaus findet inzwischen wieder ein Personalaufbau statt. Gleichwohl ist die neue Organisationsform allein noch keine Gewähr für einen effektiven und effizienten Steuervollzug. Die 2016 beschlossene Einkommensteuerreform diente nicht mehr, wie von Syriza ursprünglich anvisiert, der Umverteilung der Steuerlast von geringen und mittleren hin zu hohem Einkommen, sondern, wie von den Gläubigern erzwungen, dem Erzielen von Mehreinnahmen. Syriza konnte immerhin auf einen progressiveren Tarifverlauf hinwirken. Derzeit zielen die Anstrengungen darauf, eine auf Druck der Gläubiger hin für 2020 beschlossene drastische Senkung des Einkommensteuerfreibetrags wieder rückgängig zu machen. Voraussetzung dafür sind aber überplanmäßige Haushaltszahlen. Eine ähnliche, für 2019 auf Vorrat beschlossene Rentenkürzung konnte im letzten Jahr bereits abgewendet werden.

Die Besteuerung von großen Vermögenswerten scheiterte bisher an einem fehlenden Vermögensregister. Die einzige relevante vermögensbezogene Steuer in Griechenland ist die Immobiliensteuer ENFIA. Derzeit läuft dazu eine Neubewertung der Immobilienbestände. Syriza

plant ferner, die ENFIA zu einer progressiven Großvermögensteuer auszubauen, die neben Immobilien auch andere Vermögenswerte erfasst. Dazu sind aber noch weitere Vorbereitungen nötig. Mit den Überschüssen des Jahres 2018 konnte Syriza zumindest die ENFIA für Besitzer*innen kleinerer Immobilien absenken.

Trotz des dramatischen Wirtschaftseinbruchs von einem Viertel des BIP haben 2017 die Gesamteinnahmen aus Steuern und Zöllen mit 49 Milliarden Euro fast wieder das Vorkrisenniveau aus dem Jahr 2008 von 50,6 Milliarden Euro erreicht. Dabei sind die Steuereinnahmen laut IAPR seit 2014 von 31 Milliarden Euro um 16,8 Prozent auf 36,2 Milliarden Euro in 2017 angestiegen. Die Steuer-schraube wurde in den vergangenen Jahren spürbar angezogen. Inzwischen liegt Griechenland bei Steuern und Sozialabgaben im Verhältnis zum BIP über dem EU-Durchschnitt. Griechenland hat nun sowohl bei der Mehrwertsteuer, bei der Einkommensteuer als auch bei der Körperschaftsteuer mit die höchsten Steuersätze unter den EU-Staaten. Dazu kommt eine Vielzahl von einzelnen Steuern, die Dinge des alltäglichen Bedarfs betreffen. Anders als in den skandinavischen Staaten steht den hohen Steuern jedoch kein gut ausgebautes Wohlfahrtsstaat gegenüber.

Vier Millionen Haushalte und Unternehmen verzeichnen Steuerschulden in Höhe von 100 Milliarden Euro an den griechischen Staat. Waren zu Beginn der Krisen unter den säumigen Steuerzahlern viele, die die Steuern zahlen konnten, aber nicht wollten, so wurden es im Verlauf der Krise immer mehr, die ihre Steuern schlicht nicht zahlen konnten. Mit dem Verweis auf strategische Sä-

mer, aber auch mit dem Ziel der Einnahmenmaximierung und schlechten Erfahrungen mit der Samaras-Regierung, hatte die Troika allen Schuldenerlassplänen von Syriza einen Riegel vorgeschoben. Der riesige, zu einem Großteil uneinbringliche Schuldenberg stellt aber nach wie vor eine schwere Hypothek für das Land und seine Bürger*innen dar; ein Problem, das dringend angegangen werden muss.

Aus Sicht der griechischen Bevölkerung ist die striktere Steuerpolitik zwiespältig: Steuern dienen einerseits der Finanzierung des Gemeinwesens. Andererseits dienen sie aber auch dazu, der Bevölkerung das Geld für die Rückzahlung der Hilfskredite abzupressen. An diesem Dilemma kann die Regierung wenig ändern. Aus derzeitiger Sicht gilt: Jeder Euro über den Haushaltsvorgaben kann von der Regierung für sinnvoll gehaltene Projekte verwendet werden. Jeder Euro unter den Haushaltsvorgaben dagegen würde letztlich wieder zulasten der Schwachen eingetrieben oder eingespart werden müssen. Insofern ist der eingeschlagene Kurs sinnvoll.

Die Senkung der Steuerlast wird von allen griechischen Parteien versprochen. Die Spielräume dafür sind aber durch die hohe Schuldenlast und die von den Gläubigern an konkrete Haushaltsvorgaben geknüpften Schuldenerleichterungen stark begrenzt. Eine Neuaustarierung der Steuerlast wird daher nur langfristig und sukzessive unter Berücksichtigung der Fortschritte bei der Steuereintreibung erfolgen können. Die Weichen, die zu einer fairen Steuerverteilung führen können, müssen aber bereits jetzt gestellt werden. Dabei macht es einen gravierenden Unterschied, welche Partei an der Regierung ist. Geht der Weg in Richtung ei-

nes starken Sozialstaats mit hohen Steuern, aber auch hohen Leistungen? Oder zu einem Staat mit niedrigen Steuern, der aber auch nur das allernötigste verspricht? Oder werden wieder die alten Klientele bedient?

Das Programm des dritten Memorandums ist abgeschlossen. Die europäischen Institutionen zielen jedoch darauf, Griechenland dauerhaft auf den eingeschlagenen Reformkurs zu verpflichten. Trotzdem sind Parlament und Regierung in Griechenland gewillt, die verbliebenen Spielräume und die wiedergewonnene Freiheit zu nutzen und in wichtigen Fällen auch in die Auseinandersetzung mit den Gläubigern zu gehen. «Die Mechanismen des Memorandums schrieben vor, dass alle Entscheidungen – sogar bei relativen Kleinigkeiten – unter Aufsicht der Troika standen und mit ihr ausgehandelt werden mussten. Jetzt hat sich Griechenland demgegenüber verpflichtet, bestimmte Budget- und Finanzziele zu erreichen, und ist frei in der Wahl der hierfür eingesetzten Mittel», so Danai Koltsida.¹

Der Anspruch, als radikale Partei die geltenden Verhältnisse umzustürzen, zugleich aber den alltäglichen Sorgen der Bevölkerung gerecht zu werden, birgt ein großes Frustrations- und Konfliktpotenzial. Dass dabei Fehler gemacht werden und Unzufriedenheit entsteht, liegt in der Natur der Sache. Bisher scheint sich der Einsatz von Syriza jedoch gelohnt zu haben. Die mühselige Arbeit auf sich genommen zu haben und über lange Zeit den Kopf dafür hingehalten zu haben verdient Anerkennung.

Diese Studie stützt sich auf offizielle Programmdokumente, deutsch- und englischsprachige Presseberichte und Literatur sowie aus dem Umfeld von Syriza stammende, ins Deutsche übersetzte Texte. Trotz aller Sorgfalt ist der Bericht eine Ferndiagnose, die subjektive Einschätzungen und Ungenauigkeiten enthalten wird. Gleichwohl ist es angesichts der vielen Vorurteile und der einseitigen und oberflächlichen Meinungen ein Versuch, der Wahrheit ein Stück näher zu kommen.

¹ Koltsida, Danai: Griechenland: Nach 10 Jahren wieder auf dem richtigen Weg, 12.2.2019, www.transform-network.net/de/blog/article/griechenland-nach-10-jahren-wieder-auf-dem-richtigen-weg/.

Axel Troost und Rainald Ötsch

UMSTEUERN IN ATHEN

GRIECHISCHE STEUERPOLITIK UNTER SYRIZA UND DEN MEMORANDEN

Ende 2009 verkündete die frisch ins Amt gewählte Regierung unter Ministerpräsident Papandreou und Finanzminister Papakonstantinou, von ihrer Vorgängerin ein gigantisches Haushaltsdefizit geerbt zu haben. Das Haushaltsdefizit musste nach und nach auf 15,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) hochkorrigiert werden – eine ungeheuerliche Zahl.¹ Die von der Nea Demokratia (ND) gestellte Vorgängerregierung unter Kostas Karamanlis hatte der neuen Pasok-Regierung ein finanzielles Desaster hinterlassen. Dies läutete den Beginn der Griechenlandkrise ein. Das Land musste Finanzhilfen beantragen, massiv den Haushalt zusammenstreichen und die von den Gläubigern diktierten Auflagen umsetzen. Infolge der Austeritätspolitik ging das griechische Bruttoinlandsprodukt um ein Viertel zurück, ein historisch beispielloser Wirtschaftseinbruch. Armut, Arbeitslosigkeit und soziales Elend breiteten sich aus – dramatisch verstärkt durch die drastischen Ausgabenkürzungen des Staates. Auf das erste Rettungsprogramm folgte bald ein zweites und später ein drittes.

In der hiesigen Diskussion über die gescheiterte Krisenbewältigung standen meist die sozialen Folgen und die Rolle der Gläubiger im Vordergrund. Welche Rolle die Steuerpolitik für die Entwicklung Griechenlands spielte, wurde öffentlich bisher kaum oder nur anekdotisch diskutiert. Die Einnahmeseite stellte aber viel stärker noch als die Ausgabenseite die zentrale Schwachstelle der öffentlichen Finanzen dar. Obwohl auch

die Gläubiger das wussten, bestanden sie zunächst vor allem auf viel schneller wirksamen Kürzungen auf der Ausgabenseite. Dies würgte die griechische Wirtschaft ab. Mit der Zeit bekamen Reformen des defizitären Steuerwesens größeren Raum. Die Ausgangslage war prekär: Schätzungen zufolge nahm die griechische Regierung im Jahr 2012 gerade einmal 57 Prozent der verhängten Steuern ein. Die Vollzugsdefizite der Verwaltung waren durch die Finanznot der Steuerzahler*innen noch verstärkt worden.

Unbestreitbar hätten die Einschnitte im Renten-, Gesundheits- und Sozialsystem deutlich gedämpft werden können, wenn der Reichtum der griechischen Oberschicht in viel größerem Umfang durch Steuern abgeschöpft worden wäre. Doch die Gläubiger wollten kurzfristige Konsolidierungserfolge sehen, Maßnahmen gegen Steuervermeidung und -hinterziehung dagegen setzen eine funktionsfähige, nicht vorhandene Administration voraus und tragen erst später Früchte. Der steuerliche Notstand war auch viel mehr als ein Behördenversagen. Das griechische Steuerwesen war bewusst ineffizient und ungerecht ausgestaltet, weil die jeweils amtierende Regierung den Staat als Beute betrachtete. Posten in der Steuerverwaltung wie im öffentlichen Dienst wurden nicht nach Fähigkeit, sondern an Gefolgsleute verteilt und das Steuersystem war durch Ausnahmen und willkürlich auszulegen-

¹ Auf das aktuelle deutsche BIP hochgerechnet entspräche dies einem jährlichen Haushaltsdefizit von 495 Milliarden Euro!

de Regeln durchlöchert wie ein Sieb. Gerade in Wahljahren wurde durch laxen Steuervollzug und teure Wahlgeschenke die Macht und damit der weitere Zugriff auf die Staatskasse erkaufte. Dadurch lief die öffentliche Finanzlage nach der Wahl 2009 endgültig aus dem Ruder, was zum Offenbarungseid der Pasok führte.

Niels Kadritzke hat seit Ausbruch der Krise die Situation in Griechenland kenntnisreich in zahlreichen Beiträgen zunächst in den *NachDenkSeiten* und später im Blog der *Le Monde Diplomatique* kommentiert.² Die Rolle der Steuerpolitik hat er in drei Beiträgen in den Jahren 2010, 2012 und 2014 ausgeleuchtet.³ Darin beschreibt Kadritzke die systematischen, in der Politik, den Behörden und der Justiz angelegten Schwächen des griechischen Steuerwesens, dem sich Steuerzahler*innen generell, besonders aber die Reichen leicht entziehen konnten. Da eine ordentliche Erfassung der Steuerschuld nicht stattfand, wurden Steuern zwischen dem Besteuernden und seinem Finanzbeamten mehr oder weniger plausibel ausgehandelt, Korruption inbegriffen. Steuerhinterziehung war «Volkssport unter Anleitung der Finanzbeamten» (Kadritzke).

Für das staatliche und gesellschaftliche Versagen nennt er zahlreiche Beispiele. Dazu gehört ein (aufgrund der Intervention der Troika später zurückgenommenes) Gesetz zur Abgeltung von Steuerschulden von 2010, das mit dem Ziel, schnelle Einnahmen zu generieren, auf die Eintreibung ausstehender Steuerschulden verzichtete und sogar ertapten Steuerhinterzieher*innen die Möglichkeit gab, sich aus einem laufenden Ermittlungsverfahren herauszukaufen. Kadritzke kritisiert auch die massive Behinderung der «Abteilung für die Verfolgung von Wirtschaftsverbrechen» (SDOE) durch die Pasok-Regierung, deren Leiter Yiannis Diotis dann nach dem Regierungswechsel 2012 auf skandalöse Weise durch einen Vertrauten des neu gewählten ND-Ministerpräsidenten

Samaras ersetzt wurde. Unter Samaras wurden griechische Familien ferner durch eine drastische Erhöhung der Heizölsteuer hart getroffen, was daran lag, dass die Regierung wieder einmal schnelle Einnahmeerfolge brauchte und wie ihre Vorgängerin nicht gewillt war, ein wirksames Antibetrugssystem gegen die mafiöse Umwandlung von niedrig besteuertem Heizöl zu höher besteuertem Diesel durchzusetzen. Als weiteres Beispiel berichtet Kadritzke, wie das «Generalsekretariat für öffentliche Einnahmen» (GGDE), eine unter dem Druck der Troika geschaffene Behörde, die eigentlich von politischer Einflussnahme abgeschottet agieren sollte, plötzlich ihres Leiters Charis Theocharis beraubt wurde. Dieser hatte kurz vor den Europawahlen 2014 die Regierung durch einen lange angekündigten «Aktionsplan zur Verfolgung von Steuersündern» verärgert und zudem die (unzulässige) Weisung der Regierung ignoriert, eine Mitteilung über Steuerpflichtigen zurückzuhalten. Deswegen drängte ihn die Regierung aus dem Amt. Laut Kadritzke sei die Steuerbehörde außerdem systematisch an der Jagd auf große Steuersünder gehindert worden, zum einen durch fehlendes Geld und Personal, zum anderen, weil die finanzpolizeiliche Sondereinheit SDOE und die Zuständigkeit für brisante Sonderfälle nicht in der Kompetenz der unabhängigen Behörde lag, sondern der Aufsicht des Finanzministers unterstellt war.

² <http://monde-diplomatique.de/blog-nachdenken-ueber-griechenland>. ³ Kadritzke, N.: Griechenland: Alternative zum Totsparen: Die Reichen müssen bluten, 16.12.2010, unter: www.nachdenkseiten.de/?p=7773; ders.: Trüber Herbst in Griechenland, 26.9.2012, unter: www.nachdenkseiten.de/?p=14544; ders.: Griechenland: Der Klientelismus ist ungebrochen, 22.7.2014, unter: www.nachdenkseiten.de/?p=22468.

Der Aufstieg von Syriza, der von Wut und Enttäuschung über die beiden griechischen Systemparteien einerseits und die Gläubigerinstitutionen andererseits getragen wurde, stellte für das politische System Griechenlands eine radikale Wende dar. Steuerpolitik wurde aus Sicht von Syriza zum Werkzeug der Umverteilung von oben nach unten. Das war auch dringend notwendig. In einer umfangreichen Untersuchung für den Zeitraum 2008 bis 2012 stellten Giannitsis und Zografakis fest, dass die Krise zwar alle Schichten getroffen hatte⁴ – auf mittlere und hohe Einkommensgruppen waren in absoluten Zahlen sogar 80 Prozent der Verluste entfallen –, relativ gesehen allerdings die Armen in den ersten Krisenjahren noch ärmer geworden waren als der Rest der Gesellschaft. Insofern lag es nahe, die Steuerpolitik zum Instrument gegen die Ungleichheit einzusetzen.

Es ist allerdings nicht so, dass erst Syriza die Besteuerung von Reichtum auf die Tagesordnung setzte. Denn die Troika störte sich zwar weniger an der Ungleichheit, ihr war aber daran gelegen, dass der griechische Staat genügend Geld eintrieb, um langfristig seine Kredite zurückzahlen zu können. Sie hatte schon viel früher nach Möglichkeiten gesucht, quer durch alle Schichten Gelder einzutreiben. Die Besteuerung der Oberschicht war dabei aber am fehlenden Willen und Unvermögen der griechischen Politik gescheitert. Bezeichnend ist, dass laut Papakonstantinou noch unter der Karamanlis-Regierung der IWF im Jahr 2005 eine Studie zur Reform des griechischen Steuerwesens vorgelegt hatte, die dann aber aufgrund der unangenehmen Maßnahmen im Bücherregal verstaubte.⁵ Kadritzke stellte schon 2010 fest: «In Griechenland stammen alle intelligenten und produkti-

ven Vorschläge, wie man den Reichen in die Tasche greifen kann, von den Experten des IWF: Das reicht von computergestützten Programmen, die den Abgleich der deklarierten Einkommen eines Steuerbürgers mit relevanten Daten über seine Vermögensverhältnisse (Immobilienbesitz, Mieteinnahmen, Autos, Yachten usw.) ermöglichen, über ein juristisches «Fast track»-Verfahren zum beschleunigten Eintreiben von Steuerschulden bis hin zu höheren Spitzensätzen bei der Einkommensteuer.»

Im Folgenden sollen die steuerpolitischen Maßnahmen der ersten und zweiten Griechenlandprogramme und ihre Umsetzung anhand der Memoranden und der von der Troika verfassten Fortschrittsberichte zusammengefasst werden. Die Zusammenfassung der Troika-Berichte ist insofern hilfreich, da Syriza 2015 zum einen viele der in den ersten beiden Programmen angefangenen Projekte fortführen musste und zum anderen eine Einordnung ihrer Regierungspolitik nur im Kontrast zur Vorgängerregierung und zur Sicht der Troika möglich ist.

⁴ Giannitsis, T./Zografakis, S.: Crisis Management in Greece. The shaping of new economic and social balances, IMK Study Nr. 58, hrsg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2018, unter: www.boeckler.de/imk_5274.htm?produkt=HBS-006784. ⁵ Papakonstantinou, G.: Game Over. Griechenland in der Krise: Der Insiderbericht, Zürich 2017.

Erstes Finanzprogramm 2010/11

Das erste Memorandum vom Mai 2010 legte einen Schwerpunkt auf die Erhöhung von Massensteuern.⁶ Die Mehrwertsteuersätze sollten erhöht und bisher ermäßigt oder steuerfrei gestellte Güter und Dienstleistungen zum regulären Satz besteuert werden. Hinzu kam eine Erhöhung der Verbrauchsteuern für Treibstoff, Tabak und Alkohol und eine nie verwirklichte CO₂-Steuer. Zusammen genommen sollten diese Maßnahmen jährliche Mehreinnahmen von etwa 5 Milliarden Euro ergeben.⁷ Einen weiteren Schwerpunkt bildete die Besteuerung von Immobilien und Grundstücken, teils über eine verbreiterte Bemessungsgrundlage bei der Immobiliensteuer, teils über Sondersteuern für illegal errichtete Gebäude bzw. genutzte Flächen. Im Zuge einer Einkommensteuerreform sollten Steuerbefreiungen und Sonderregelungen, insbesondere für Staatsbedienstete, abgeschafft werden. 2011 wurde zudem ein einkommensbezogener Solidaritätszuschlag eingeführt. Zusätzlich sollten 100 Millionen Euro aus der Besteuerung von Luxusgütern eingenommen und eine auf drei Jahre befristete «Krisenabgabe für hochrentable Unternehmen» von 600 Millionen Euro pro Jahr eingeführt werden.

Darüber hinaus forderte das Memorandum of Understanding (MoU) Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerbetrug und -hinterziehung, darunter eine «große Arbeitseinheit Steuerpflichtige mit dem Schwerpunkt Steuerdisziplin der größten Steuerzahler» und ein «Prüfprogramm zur Bekämpfung der weitverbreiteten Steuerhinterziehung durch vermögende

natürliche Personen und Selbstständige mit hohem Einkommen, einschließlich Verfolgung der schwersten Straftäter». Diese eher vagen Forderungen wurden erst nach und nach konkretisiert und mit Einnahmezielen beziffert. So wurde im Juli 2011 das Memorandum um 900 Millionen Euro Mehreinnahmen aus der schnelleren Eintreibung von Steuerzahlungen bzw. -rückständen und Strafen ergänzt. Mithilfe von Leistungsindikatoren sollte eine Handhabe gegen Fehlverhalten, Korruption und schlechte Leistungen von Steuerbeamt*innen geschaffen werden. Die fünf Sondereinheiten für Steuerumgebungsbekämpfung sollten künftig monatlich an die Troika berichten. Trotz bzw. wegen der Memorandumpolitik steckte Griechenland nach dem ersten Programmjahr tiefer in der Krise als je zuvor. Die Staatsschulden stiegen bis Ende 2011 auf rund 165 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und die immer wieder neu aufgelegten Kürzungspakete verschärften die Rezession. Es war offensichtlich, dass Griechenland so nicht wieder an die Märkte zurückkehren konnte. Im Juli 2011 schnürte ein Euro-Sondergipfel ein neues Programmpaket. Die daran geknüpften Auflagen

⁶ European Commission: The Economic Adjustment Programme for Greece, European Economy Occasional Papers 61, Mai 2010, Brüssel, unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf. ⁷ Um die Zahlen in dieser Studie mit Deutschland vergleichbar zu machen: 2010 betrug das griechische BIP 226 Milliarden Euro bei einer Bevölkerung von 11,1 Millionen. Das deutsche BIP betrug 2010 rund 2.580 Milliarden Euro bei einer Bevölkerung von 82 Millionen. Werden die Zahlen aus Griechenland auf das deutsche BIP hochskaliert, müssen sie daher mit dem Faktor 11,4 multipliziert werden. Nimmt man die Bevölkerung zum Maßstab, gilt der Faktor 7,4. Mit Zahlen von 2017 ergibt sich durch das Wachstum in Deutschland (3.277 Mrd. Euro) und die Schrumpfung in Griechenland (180 Mrd. Euro) beim BIP sogar das 18,2-fache, bei der Bevölkerung durch den griechischen Verlust durch Auswanderung der Faktor 7,6.

stießen in der Bevölkerung und im Parlament aber auf so heftige Kritik, dass der griechische Premier Papandreou es zum Gegenstand eines Referendums machen wollte. Nach massivem politischem Druck musste er es jedoch wieder absagen, trat zurück und die Regierung stürzte. Zunächst übernahm eine von Pasok und ND gestützte Technokratenregierung das Amt, die schließlich Anfang 2012 das zweite Finanzhilfeprogramm durch das Parlament brachte. Es wurde mit einem Schuldenschnitt verbunden (der ganz besonders griechische Pensionsfonds und damit Rentner*innen traf). Anschließend setzte die Technokratenregierung Neuwahlen für den Mai 2012 an.

Zweites Finanzprogramm 2012 bis 2014

Im Rahmen des zweiten Finanzhilfeprogramms evaluierte die Troika auch die Erfolge bzw. Misserfolge des ersten Programms. Im neuen Memorandum schrieb sie: Die Bilanz sei «eher durchwachsen».⁸ Speziell seien die «bei der Modernisierung der Einnahmenverwaltung und Ausgabenkontrolle gemachten Fortschritte als unzureichend zu bezeichnen»; ebenso seien «die im Kampf gegen Steuerhinterziehung ergriffenen Schritte [...] weit hinter dem erforderlichen Maß geblieben.» Tatsächlich herrsche «eine weit verbreitete Auffassung, dass die Steuerhinterziehung, wenngleich sie alle Bevölkerungsschichten erfasst, besonders von Wohlhabenden praktiziert wird».

Das neue Memorandum zählte eine verbesserte Einnahmenverwaltung und die Bekämpfung von Steuerhinterziehung zu den Hauptschwerpunkten. Dabei sollte der Fokus stärker auf die Umsetzung verabschiedeter Gesetze und Verwal-

tungsreformen gelegt werden. In der Steuerverwaltung sollten die Kontrollbefugnisse über die zentralen Geschäftstätigkeiten und die Personalverwaltung von der Ministerialebene auf die Verwaltungsebene verlagert werden, um die Verwaltung vor politischer Einflussnahme zu schützen. Insbesondere sollte die zum unabhängigen «Generalsekretariat für Steuer- und Zollangelegenheiten» (GSTC) umgebaute Steuerverwaltung direkt für die Einziehung hoher Steuerschulden zuständig werden. Positiv hob die Troika die Zunahme an Steuerprüfungen hervor, die bevorstehende Einführung eines neuen Leistungsbeurteilungssystems für Finanzämter, die beabsichtigte Fusion von Finanzämtern und ihre intensivere Kontrolle. Angekündigt wurde auch ein umfassendes Antikorruptionsprogramm.

Das neue Memorandum mischte sich deutlich stärker in Details ein als das vorhergehende. So wurden in Form von «strukturellen Benchmarks in der Finanzverwaltung» ganz konkrete Zielvorgaben gemacht, wie viele offene Steuerschulden eingetrieben werden sollten («2 Milliarden Euro bis Ende des Jahres»), wie viele Prüfungen jeweils bei großen Steuerzahlungen, bei vermögenden Personen und bei «Umsatzsteuer-Sündern» abgeschlossen werden sollten und wie hoch die Eintreibung der jeweiligen Steuerschulden sein sollten. Der Plan, bis Ende des Jahres 1.000 neue und qualifizierte Mitarbeiter*innen anzuwerben, um die Zahl voll einsatzfähiger Steuerprüfer*innen auf 2.000 zu verdoppeln, lässt erahnen, wie prekär die Mit-

⁸ Europäische Kommission: Das zweite wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland, Brüssel, März 2012, Übersetzung durch den Sprachendienst des Bundesministeriums der Finanzen.

arbeitersituation in Teilen der Steuerverwaltung gewesen sein muss. Auch die geplante Aufstockung der Verwaltungseinheit für große Steuerzahler*innen um 40 Personen dürfte nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein gewesen sein. Symptomatisch für das Misstrauen und die Kontrollwut sind Vereinbarungen wie jene, dass Zahlungen an die Finanzämter künftig durch Überweisungen und nicht in bar oder durch Schecks zu erfolgen habe, «damit die Arbeitszeit der Mitarbeiter mit der Konzentration auf echten Mehrwert schaffende Arbeit ausgefüllt werden kann».

Auf Druck der Troika musste die griechische Regierung eine Steueramnestie wieder aufheben – in der Vergangenheit hätten solche Amnestien die Steuerehrlichkeit untergraben. Die Regierung musste sich verpflichten, keine neuen Amnestien mehr zu gewähren und Ratenzahlungspläne auf finanzielle Härtefälle zu beschränken.

Zudem mahnte die Troika eine haushaltsneutrale Steuerreform an, die sowohl die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Mehrwertsteuer und Grundsteuer sowie die Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern umfassen sollte.

Umsetzung des zweiten Memorandums aus Sicht der Troika

Die Umsetzung des zweiten Memorandums wurde durch die Wahlen im Mai 2012, die danach gescheiterte Regierungsbildung und die dadurch wiederum ausgelösten Neuwahlen verzögert. Die Pasok war dabei für die Memorandumspolitik der vorangegangenen zwei Jahre abgestraft worden und kollabierte regelrecht. Der neue aufstrebende Stern am Parteienhimmel war Syriza, die ihr Wahlergebnis von 16,8 Prozent bei der

Nachwahl noch weiter auf 26,9 Prozent steigerte. Da die Nea Demokratia ihren Stimmenverlust bei der Mai-Wahl in der Nachwahl aber wieder annähernd wettmachen konnte, reichte die Mehrheit der Koalition aus Nea Demokratia, den Resten der Pasok und der Reformpartei DIMAR zur Wahl des ND-Kandidaten Anthonis Samaras zum Ministerpräsidenten. Er sollte das Amt bis Februar 2015 innehaben.

Die Wahlen und die Regierungsbildung hatten die Politik monatelang gelähmt. Entsprechend konstatierte der erste Überprüfungsbericht vom Dezember 2012, dass die Umsetzung der verabredeten Maßnahmen «lange Zeit bruchstückhaft blieb». Speziell der Verlauf der Reform der Steuerverwaltung stelle «eine beachtliche Enttäuschung» dar. «Der Großteil der strukturellen Benchmarks für Steuerprüfungen wurde nicht erreicht und bei der Umschulung von Mitarbeitern und der Modernisierung der Verwaltungsstrukturen wurden kaum Fortschritte erzielt.» Noch schenkte die Troika der neuen Regierung Vertrauen: Sie scheine «eifrig bemüht zu sein, die Mängel und Pläne anzugehen».⁹

In der zweiten Programmüberprüfung vom Mai 2013 wurden Fortschritte festgestellt. Die Regierung habe aber nicht alle zuvor vereinbarten Maßnahmen, insbesondere den Solidaritätsbeitrag für Selbstständige, umgesetzt. Zudem sorgte sich die Troika über Regierungspläne, Immobiliensteuer und Mehrwertsteuer für Hotels und Gaststätten zu senken.¹⁰

⁹ Europäische Kommission: Das zweite wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland – Erste Überprüfung, Brüssel, Dezember 2012, Übersetzung durch den Sprachendienst des Bundesministeriums für Finanzen. ¹⁰ Europäische Kommission: Das zweite wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland – Zweite Überprüfung, Brüssel, Mai 2013, Übersetzung durch den Sprachendienst des Bundesministeriums für Finanzen.

Die dritte Programmüberprüfung erfolgte schon zwei Monate später. Darin konstatierte die Troika «erhebliche Risiken» bei der Programmumsetzung: «Die Hauptrisiken bestehen bei der Standhaftigkeit der Regierung im Umgang mit althergebrachten Ansprüchen. [...] Außerdem stoßen entscheidende Reformen, einschließlich die Reform der Finanzverwaltung und der öffentlichen Verwaltung weiterhin auf Widerstand.»¹¹ Lob gab es dagegen für das beschlossene Einkommensteuergesetz. Die Reform der Immobiliensteuer musste wegen fehlender Daten verschoben werden.

Die vierte Überprüfung erfolgte im April 2014, also erst wieder fast ein Jahr später.¹² Darin resümierte die Troika Fortschritte beim Einkommensteuergesetz und der Steuerverfahrensordnung. Nach «lang anhaltenden Verzögerungen» seien nun auch «bedeutende Fortschritte» bei der Reform der Finanzverwaltung erzielt worden. Mittlerweile sei eine halbautonome Finanzverwaltung mit sämtlichen Zuständigkeiten für Steuer- und Zollangelegenheiten geschaffen worden. Die Ergebnisse der Steuerverwaltungsreform seien jedoch immer noch «durchgewachsen». Die neue einheitliche Immobiliensteuer habe zwei bisherige Steuern ersetzt. Laut Troika sei es der Steuerverwaltung gelungen, «über die vergangenen 6 Monate einen beispiellosen Betrag an Grundsteuern (im Gesamtumfang von 1 Prozent des BIP) pünktlich einzuziehen». Trotz überarbeiteter Vorschriften zur Abschreibung von Schulden habe sich der Schuldenbestand jedoch weiter erhöht. Was sich hinter diesen technischen Formulierungen verbirgt: Die neue Immobiliensteuer ENFIA war eine Massensteuer, die von der griechischen Bevölkerung angesichts der vielen vorher-

gehenden Opfer als weitere Zumutung empfunden wurde. Einige Griech*innen weigerten sich, die Steuer zu zahlen, weitaus mehr waren damit aber schlicht überfordert. Über Jahre war ein riesiger Berg an Steuerschulden entstanden, die zum beträchtlichen Teil als uneinbringlich angesehen werden mussten.

Nachdem sich schon die vierte Programmüberprüfung um mehrere Monate verzögert hatte, geriet die Umsetzung der Reformen nun noch weiter ins Stocken. Samaras' Rückhalt in Parlament und Gesellschaft war längst erodiert. Ein Versuch, den Staat wieder an den Märkten zu finanzieren, scheiterte kläglich. Die von der Nea Demokratia taktisch vorgezogene, absehbar gescheiterte Präsidentenwahl Ende 2014 – der Präsidentschaftskandidat hatte im dritten Wahlgang die erforderliche Mehrheit von 60 Prozent der Parlamentsabgeordneten verfehlt – führte zur Auflösung des Parlaments und zu vorgezogenen Neuwahlen. Bevor die fünfte Programmüberprüfung abgeschlossen werden konnte, kam Syriza an die Macht. Ihr blieb ein Monat, bevor die Gläubiger den Geldhahn abzudrehen drohten.

¹¹ Europäische Kommission: Das zweite wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland – Dritte Überprüfung, Brüssel, Juli 2013, Übersetzung durch den Sprachendienst des Bundesministeriums für Finanzen. ¹² Europäische Kommission: Das zweite wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland – Vierte Überprüfung, Brüssel, April 2014, Übersetzung durch den Sprachendienst des Bundesministeriums für Finanzen.

VOM BÜNDNIS LINKER SPLITTERGRUPPEN ZUR REGIERUNGSPARTEI - SYRIZAS STEUERPOLITISCHE FORDERUNGEN VOR DER REGIERUNGSÜBERNAHME

Syriza war 2004 als Wahlbündnis linker Parteien gegründet worden und in den Folgejahren mit Wahlergebnissen zwischen 3 und 5 Prozent ins griechische Parlament eingezogen. Die Schuldenkrise und die danach exekutierte Austeritätspolitik ließen die bis dahin dominierenden Systemparteien Pasok und Neo Demokratia abstürzen und Syriza wurde die dominante Kraft im linken Spektrum. Syriza war zum zentralen Sammelbecken von Wähler*innen geworden, die ihre Ablehnung der Memorandumspolitik ausdrücken wollten und enttäuscht oder erbost über die Politik der beiden Regierungsparteien waren. Bei der Parlamentswahl im Mai 2012 erhielt Syriza mit 16,8 Prozent das zweitbeste Ergebnis, ein gewaltiger Sprung nach nur 4,6 Prozent bei der Wahl 2009. Als nun die Bildung einer Regierung scheiterte, was gemäß griechischem Recht sofortige Neuwahlen zur Folge hatte, wandelte sich Syriza zur Partei um, um in Anbetracht eines greifbaren Wahlsiegs in den Genuss des vom griechischen Wahlrecht vorgesehenen 50-Sitze-Bonus kommen zu können, der allein für die stärkste Partei, aber nicht für ein Wahlbündnis vorgesehen war. Die Verschmelzung der einzelnen Gruppierungen zu einer Partei machte eine Positionsbestimmung notwendig und etablierte eine klare Führungsstruktur. Gleichwohl blieb Syriza zunächst eine sehr heterogene Organisation.

Das Regierungsprogramm von 2012

Das Syriza-Regierungsprogramm vom 1. Juni 2012 war eine klare Kampfansage an die von ND und Pasok exekutierte Poli-

tik der Memoranden, die Syriza annullieren und durch einen nationalen Plan zum Wiederaufbau ersetzen wollte. Syriza bekannte sich darin zu einer Zukunft innerhalb des Euros. Gleichzeitig erkannte das Programm an, dass das Land hausgemachte Probleme speziell mit Korruption und einer ineffizienten Verwaltung habe. Mit dem Regierungsprogramm kündigte der Vorsitzende Alexis Tsipras auch einen radikalen Umbau des Steuersystems an und dass er die notwendigen haushaltspolitischen Anpassungen mithilfe der Besteuerung von Vermögen und hohen Einkommen erreichen wolle. Die dazu erforderlichen Maßnahmen, unter anderem die Schaffung eines umfassenden Vermögensregisters und die Abschaffung von Steuerprivilegien, wurden im Wirtschaftsprogramm der Partei erläutert.¹³

Das von Giannis Dragasakis vorgestellte Wirtschaftsprogramm sah vor, bis zum Ende der Krise ausschließlich das «primäre reguläre Haushaltsdefizit» zu beseitigen, das heißt, zwar einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben, dabei aber Zinszahlungen und öffentliche Investitionen herauszurechnen. Das hätte Griechenland gegenüber den Vorgaben der Gläubiger zusätzliche Spielräume von mehreren Prozent des BIP für Investitionen verschafft und zusätzliche Ausgaben möglich gemacht, denn 2011 war das von Syriza so definierte Defizit schon fast ausgeglichen gewesen. Damit hätte eine Regierung ein Zeitfenster bekommen,

¹³ The Economic Program of Syriza-USF, Präsentation von Giannis Dragasakis, 11.6.2012, unter: www.syn.gr/downloads/syriza_usf_program_201206.pdf.

um grundlegende Reformen wirken zu lassen und den Staatshaushalt erst auf mittlere Sicht zu konsolidieren.

Das Wirtschaftsprogramm sah ferner eine Stabilisierung der Staatsausgaben bei ungefähr 44 Prozent des griechischen Bruttoinlandsprodukts vor, ergänzt durch die schrittweise Erhöhung der Staatseinnahmen innerhalb von vier Jahren von 41 auf 45 Prozent des BIP, also auf den EU-Durchschnitt. Dazu sollten die Einnahmen aus direkten Steuern über die Besteuerung von Vermögen und hohem Einkommen deutlich erhöht werden, auf der anderen Seite aber die Mehrwertsteuer gesenkt und für Grundgüter wie Lebensmittel so weit wie möglich reduziert werden. Auf Prestigekonsum wie Freizeitboote, Flugzeuge, Hubschrauber, Swimmingpools und teure Autos sollten Luxussteuern erhoben werden.

Mit einem beachtlichen Stimmenzuwachs von zehn Prozentpunkten auf 26,9 Prozent wurde Syriza im Juni 2012 erneut zweitstärkste Partei, nur drei Prozentpunkte hinter der von Merkel und der Troika unterstützten Neo Demokratia. Bis zur nächsten Wahl hatte Syriza danach Zeit, sich auf eine Machtübernahme vorzubereiten.

Das Steuerkonzept von 2013

Eine parteiinterne Arbeitsgruppe trieb die Ausarbeitung der steuerpolitischen Positionen von Syriza voran und stellte im März 2013 im Vorfeld des ersten gemeinsamen Parteikongresses ein 23-seitiges Papier vor («Für ein gerechtes und effizientes Steuersystem»¹⁴). Es enthielt einen steuerpolitischen Rundumschlag, von den Grundzügen des Steuersystems über einzelne Steuerarten bis hin zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und zur Reform der Steuerverwaltung. Bis

dato dürfte das die umfassendste steuerpolitische Positionierung von Syriza gewesen sein. Es sollte jedoch keine endgültigen Positionen markieren, sondern ein Diskussionspapier sein.

Laut dem Konzept gehören Steuergerechtigkeit, die Umverteilung von Reichtum nach unten und hohe Einnahmen untrennbar zusammen. Einnahmen sollten insbesondere aus der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -umgehung sowie aus der Verlagerung der Steuerlast von niedrigen und mittleren Einkommensschichten auf hohe Einkommensschichten und Großvermögen erzielt werden. Im Gegensatz dazu setze die Memorandumspolitik auf die rückwirkende Besteuerung von Armut und niedrigem Einkommen, was die Zahlung von Steuern delegitimiere. Unter der «grausamen Steuerpolitik» drohten die Bürger*innen durch Steuern «erstickt» zu werden. Um sie zu entlasten, schlug die Syriza-Fachgruppe die sofortige steuerliche Entlastung der Hauptwohnung vor, speziell für Arbeitslose und Personen, die unter der Armutsgrenze leben. Durch eine einkommensabhängige Obergrenze für die Abzahlung von Steuerschulden sollten niedrige und mittlere Einkommen vor Steuerschulden geschützt werden.

Dreh- und Angelpunkt der Reformagenda sollte ein Vermögensregister sein, das alle beweglichen und unbeweglichen Vermögensgegenstände griechischer Staatsbürger*innen im In- und Ausland erfasst. Dazu gehören Immobilien und Grundstücke, Bankkonten, Finanzprodukte, Unternehmensbeteiligungen, Versicherungen und Vorsorgeprogramme, Kraftfahrzeuge, Boote, Privatflugzeuge

¹⁴ www.cornelia-ernst.de/wp-content/uploads/2015/01/SYRIZA-Vorschlag-f%C3%BCr-ein-gerechtes-und-effizientes-Steuersystem.pdf.

und Kunstwerke. Jeder Steuerpflichtige hätte eine Vermögenserklärung machen müssen, die von einem Sonderdienst kontrolliert worden wäre. Bei Verstößen wurden harte Strafen, bis zur Beschlagnahme, angedroht. Steuererklärungen von Parlamentsabgeordneten, Regierungsmitgliedern, Journalist*innen mit besonders hohen Einkünften und Medieneigentümer*innen sollten auf der Webseite des Dezernats für Wirtschaftskriminalität veröffentlicht werden.

Das Vermögensregister wäre Voraussetzung für die Erhebung einer Vermögenssteuer («Großvermögensteuer»). Dabei sollte eine Freigrenze von 300.000 Euro pro Person kleine und mittlere Vermögen schonen, die Steuer sollte einen progressiven Tarifverlauf besitzen und die Einnahmen sollten mindestens dem EU-Durchschnitt an vermögensbezogenen Steuern entsprechen. Darüber hinaus sah das Steuerkonzept nicht näher spezifizierte Steuern auf Grunderwerb, Erbschaften und Schenkungen vor, die mit einem progressiven Tarifverlauf ausgestaltet und auf sehr große Vermögen ausgerichtet werden sollten.

Bestandteil des Programms war auch eine Generalüberholung des Einkommensteuersystems. Anstelle der bisherigen Sonderregelungen sollten grundsätzlich alle Einnahmen demselben Steuertarif unterworfen werden. Mithilfe neuer Stufen sollte die Progression des Steuertarifs deutlich gestärkt werden. Einkommen bis 12.000 Euro sollte steuerfrei bleiben, für das erste und das zweite Kind sollte eine Freigrenze von 2.000 Euro, für jedes weitere von 3.000 Euro gelten.

Im Bereich der Unternehmensbesteuerung sollten die Steuereinnahmen auf das durchschnittliche europäische Niveau angehoben werden. Dazu sollten

unter anderem erhöhte Steuersätze für Großunternehmen und Banken eingeführt und steuerliche Begünstigungen abgeschafft werden. Angerissen, aber nicht im Detail ausgeführt wurden zudem Maßnahmen gegen Steuervermeidung durch grenzüberschreitend tätige Unternehmen und gegen Unternehmen mit Niederlassungen in Steueroasen. Hinzu kam die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, einer Fernsehwerbesteuer, eine höhere Besteuerung der Betreiberunternehmen von Einkaufs- und Vergnügungszentren und von Flughäfen, Brücken, Tunneln und Straßen.

Um die regressive Belastung durch indirekte Steuern zu senken, sollte die Mehrwertsteuer gesenkt und Grundnahrungsmittel, die Gastronomie, Kindernahrung, Bedarfsartikel für Behinderte, Produkte aus dem Kultur- und Wissensbereich sowie erneuerbare Energiequellen einem ermäßigten Satz unterworfen werden. Zudem sollte es Luxussteuern geben, insbesondere auf Prestigekonsum wie Freizeitboote, Flugzeuge, Hubschrauber, Swimmingpools und teure Autos.

Steuerbefreiungen, Steueranreize und steuerliche Privilegien (für die Kirche, Parlamentarier*innen, Reeder usw.) sollten ausnahmslos überprüft werden. Auf der anderen Seite sollte die Steuerpolitik aber auch Anreize schaffen für die Entwicklung benachteiligter Regionen, Beschäftigungswachstum, nachhaltige Entwicklung, Sozialwirtschaft und genossenschaftliche Wirtschaft, Wirtschaftsaktivitäten und -zweige, die mit der griechischen Kultur, Tradition und kulturellen Identität verbunden sind.

Das Programm sah ferner eine Beteiligung an internationalen Initiativen gegen Steuerhinterziehung vor. Das Endziel sei, Offshore-Firmen auf dem europäischen

Kontinent zu verbieten, die Gewinnverschiebung in Steueroasen zu bekämpfen und nicht erklärte Einkommen in Steueroasen offenzulegen. Zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung sollte ein elektronisches Register angelegt werden, das einen genauen Überblick über einzelne Prüfschritte und die verantwortlichen Steuerprüfer*innen geben sollte. Die Finanzämter sollten nach leistungsorientierten Prinzipien geführt und von politischen Interventionen abgeschirmt werden. Insbesondere die Parteizugehörigkeit sollte keinen Einfluss mehr auf die Karrierechancen haben. Zur Verbesserung der Steuerprüfung wurden diverse Maßnahmen angekündigt. Bei der Steuerverwaltung prangerte das Programm die gängige Praxis an, Leiter*innen zentraler Behörden sofort nach der Wahl zugunsten parteilicher und persönlicher Interessen neu zu besetzen, beklagt wurde auch die mangelnde Computerausstattung und die vielen unbesetzten Planstellen in der Steuerverwaltung und im Dezernat für Wirtschaftskriminalität. Der unüberschaubare steuerrechtliche Rahmen sei «einzig und allein mit dem Wort Chaos zu beschreiben», zudem seien die Verfahren zu bürokratisch. Die Steuerverwaltung sollte durch elektronische Verfahren, den Versand vorausgefüllter Steuererklärungen und die Einführung einer Identifikationsnummer bürgerfreundlicher werden.

Die Finanzämter und Zollbehörden sollten kurzfristig durch die sofortige Einstellung von 600 Hochschul- und 300 Fachhochschulabsolvent*innen und die Versetzung von 2.000 Bediensteten anderer öffentlicher Dienste, die einen Auswahltest durchlaufen müssten, gestärkt werden. Bis zum Jahr 2018 sollten 8.000 Mitarbeiter*innen und Prüfer*innen mit

besonderen Qualifikationen in Bezug auf Großunternehmen und internationale Steuerhinterziehung rekrutiert werden. Die Zusammenlegung von Dienststellen der Finanzverwaltung sollte rückgängig gemacht werden. Das Dezernat für Wirtschaftskriminalität sollte zwar weiter dem Finanzministerium unterstellt bleiben, durch ein parteiübergreifendes Kontrollorgan aber von politischer Einflussnahme abgeschirmt werden und schlagkräftiger werden. Schließlich sollte der Schwarzhandel mit Treibstoff, Tabak und Alkohol bekämpft werden. In Bezug auf den Treibstoffschmuggel sollten Mittel wie Transportkontrollen, GPS-Ortungen und der Rückgriff auf eine elektronische Heizölkontrolldatenbank genutzt werden, die sich in anderen Staaten bewährt hätten.

Alles in allem stellte das Steuerkonzept damit ein dezidiert linkes Programm dar, das zugleich von einer ernsthaften Auseinandersetzung mit realen Problemen zeugte. Teils enthielt es relativ konkrete Vorschläge, teils blieben offene Punkte. Über manche Widersprüche ging das Programm stillschweigend hinweg – etwa über die Tatsache, dass Steuergesetze nicht einfach und gerecht zugleich sein können –, nach einer entsprechenden Balance wurde gesucht. Auch mit Versprechen wie jenem, sämtliche Steuer Sonderregelungen auf den Prüfstand stellen zu wollen, zugleich aber Steueranreize zur Erreichung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele setzen zu wollen, wurden Konflikte von großer Sprengkraft zunächst umschifft. Ein Dilemma waren die vielen notwendigen und sofort wirksamen Entlastungsmaßnahmen angesichts der humanitären Krise, während die einnahmesteygernden Maßnahmen eher mittel- und langfristig

wirksam werden würden. Für eine Partei, die radikale Veränderungen anstoßen will, ist es aber sinnvoll, das Wünschbare zu beschreiben, wohl wissend, dass im Fall einer Regierungsübernahme nicht alle Vorschläge sofort und eins zu eins verwirklicht werden können.

Das Thessaloniki-Programm und der Varoufakis-Plan von 2014

Die nach der gescheiterten Präsidentenwahl angesetzten Neuwahlen im Januar 2015 machten Syriza mit einem Stimmenzuwachs auf 36,3 Prozent zur mit Abstand stärksten Partei. Aufgrund des 50-Sitze-Bonus verpasste Syriza die absolute Mehrheit nur knapp und ging eine Koalition mit der rechts-konservativen Partei ANEL ein, die kulturell mit Syriza wenig gemein hatte, aber ebenfalls einen klaren Anti-Austeritätspolitik verfolgt hatte. Bezeichnenderweise hatte die ND-Regierung vor der Wahl noch erreicht, dass das auslaufende zweite Finanzhilfeprogramm lediglich bis Ende Februar 2015 verlängert worden war, obwohl offensichtlich war, dass Griechenland keinen Marktzugang haben würde. Ohne einen Kompromiss mit den Gläubigern hätte die Europäische Zentralbank (EZB) den griechischen Banken zum 1. März wahrscheinlich den Geldhahn abgedreht. Syriza stand damit vom ersten Tag der Übernahme mit dem Rücken zur Wand. Im Rahmen der internationalen Handelsmesse in Thessaloniki, die traditionell eine Ansprache des griechischen Ministerpräsidenten über die Leitlinien der Politik enthält, hatte Alexis Tsipras im September 2014 ein Alternativprogramm präsentiert, das gemeinhin als Blaupause für die zukünftige Regierungspolitik galt. Das Programm setzte auf einen Bruch mit der Austeritätspolitik, kündigte ein

Sofortprogramm zur Bewältigung der humanitären Krise an und enthielt eine Reihe von Maßnahmen, welche die neuen Ausgaben finanzieren und zu einem ausgeglichenen Haushalt führen sollten. Der dahinterliegende, aus Sicht von Tsipras «nicht verhandelbare», «nationale Plan für den Wiederaufbau» umfasste vier strategische Säulen: neben einem Programm zur Bewältigung der humanitären Krise sofortige Maßnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft, einen nationalen Plan zur Schaffung von Arbeitsplätzen und die «institutionelle und demokratische Umgestaltung des politischen Systems».¹⁵

Als steuerliche Maßnahmen waren in der ersten Säule des Thessaloniki-Programms die Rücknahme der steuerlichen Gleichstellung von Heizöl und Treibstoff enthalten, welche die Heizkosten der Haushalte stark erhöht hatte.¹⁶ Die zweite Säule sah Sonderausschüsse zur Abwicklung von Steuerschulden vor. Ausstehende Steuerschulden sollten in 84 monatlichen Raten abbezahlt werden, wobei der Jahresbetrag der Raten auf 20 Prozent des Einkommens gedeckelt werden sollte. Ferner sollte die unter Samaras eingeführte Immobiliensteuer ENFIA abgeschafft und durch eine «sozial gerechte Großgrundsteuer» ersetzt werden. Die Einkommensteuer sollte stärker progressiv ausgestaltet und mit einem Steuerfreibetrag von 12.000 Euro versehen werden.

Die Abschaffung der ENFIA (Kosten von 2 Mrd. Euro), der Steuerfreibetrag von 12.000 Euro (Kosten von 1,5 Mrd. Euro) und das Programm zur Bewältigung der

¹⁵ Non-Paper zur Rede von Tsipras im Vellidio-Kongresszentrum, 14.9.2014. ¹⁶ Laut Niels Kadritzke hatte die drastische Erhöhung der Heizölsteuer die Kosten für eine warme Unterkunft im Winter von 3.000 Euro auf 4.000 bis 4.500 Euro steigen lassen; vgl. Berger, J.: Trüber Herbst in Griechenland, 26.9.2012, unter: www.nachdenkseiten.de/?p=14544.

humanitären Krise (Kosten von 1,9 Mrd. Euro) sollten durch die Eintreibung der Steuerschulden (3 Mrd. Euro) und Maßnahmen gegen Schwarzhandel und Steuerhinterziehung (3 Mrd. Euro im ersten Jahr) gegenfinanziert werden.

Das Programm setzte die deutliche Lockerung der Haushaltskontrollen voraus (u. a. durch die Ausnahme des 4 Milliarden Euro schweren Investitionsprogramms aus der Defizitbeschränkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts) und sah einen weitreichenden Schuldenerlass vor. Darüber hinaus sollte auf Fremdmittel zurückgegriffen werden. So sollte ein Schuldenerlass für notleidende Privatkredite durch den Rückgriff auf 11 Milliarden Restmittel des zweiten Finanzhilfeprogramms zur Bankenstabilisierung finanziert werden. Der nationale Plan zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Umfang von 5 Milliarden Euro sollte durch Mittel aus EU-Strukturfonds bezahlt werden.

Yanis Varoufakis, der von Tsipras als Finanzminister vorgesehen und selbst parteilos war, war vom Thessaloniki-Programm nicht überzeugt und setzte auf einen mit der Syriza-Führung abgestimmten Plan.¹⁷ Dessen wichtigste Komponente war eine Umschuldung, die so bemessen sein sollte, dass Griechenland zukünftig einen Primärüberschuss von höchstens 1,5 Prozent erzielen müsste. Das sollte der Regierung neue finanzielle Spielräume verschaffen, um «die Spirale aus Austerität und Deflation» zu durchbrechen und die Wirtschaft unter anderem durch massive Senkungen der Mehrwertsteuer und der Körperschaftsteuer wiederzubeleben. Durch die Drohung, die infolge des SMP-Anleiheankaufprogramms¹⁸ von den Zentralbanken des Eurosystems gehaltenen

griechischen Staatsanleihen nicht mehr ordnungsgemäß zu bedienen, sollte die EZB in Schach gehalten werden, weil sie ansonsten – nach Einschätzung von Varoufakis – ihr aktuelles Anleiheankaufprogramm hätte stoppen müssen. Dieses war aber seinerzeit das Einzige, was die Eurozone noch zusammenhielt. Zusätzlich wollte Varoufakis ein paralleles Zahlungssystem vorbereiten, welches den Geldkreislauf im Fall einer erzwungenen Bankenschließung erhalten sollte. So flankiert wollte Varoufakis Zeit für die Verhandlungen mit den Gläubigern und die Umsetzung des alternativen Wirtschaftsprogramms gewinnen.

Das Ende dieses tollkühnen Plans ist bekannt. Die Erinnerungen von Varoufakis an den kurzen «griechischen Frühling», also der Zeit nach der Regierungsübernahme im Januar und der Kapitulation vor den Gläubigern im Juni, geben einen guten Einblick in die demokratischen Qualitäten der Eurogruppe und der Troika. Sie enthalten auch seltene, natürlich subjektive Einblicke in Regierungsinterne und in Pläne, die nie zur Anwendung kamen.

¹⁷ Varoufakis, Y.: Die ganze Geschichte: Meine Auseinandersetzung mit Europas Establishment, München 2017, S. 114 und 129. ¹⁸ Angesichts der Turbulenzen auf den Finanzmärkten hatte der EZB-Rat im Mai 2010 beschlossen, im großen Volumen Anleihen anzukaufen. Dies betraf vor allem griechische, portugiesische, irische, spanische und italienische Staatsanleihen, deren Umlaufrenditen stark gestiegen waren. Trotz des Securities Markets Programme (SMP) stiegen die Renditen im Sommer 2012 wieder auf ein so bedrohliches Maß, dass die EZB ein noch umfassenderes Anleiheankaufprogramm beschloss (das Outright Monetary Transactions/OMT-Programm). Infolgedessen sanken die Renditen, ohne dass die Zentralbanken im Rahmen des OMT-Programms tatsächlich Anleihen ankaufen mussten. So konnte eine Staatsfinanzierungskrise Italiens, welche den Eurorettungsschirm gesprengt hätte, vermieden werden. Da der EZB laut EU-Verträgen eine monetäre Staatsfinanzierung untersagt ist, waren die Ankaufprogramme an bestimmte Auflagen gekoppelt und Banken wie die Deutsche Bundesbank betrachteten sie mit Argwohn.

Varoufakis übernahm die Geschäfte von seinem Vorgänger ohne ordentliche Übergabe. Selbst ein Vertragsexemplar des Finanzhilfeprogramms war anfangs nicht vorhanden. Bei seinem Antritt waren beträchtliche Teile aus dem Finanzministerium herausgelöst und der Troika unterstellt worden, neben dem Bankstabilisierungsfonds auch der Privatisierungsfonds und die Steuerbehörde. Als Finanzminister wurde er trotzdem regelmäßig für Vorgänge in diesen Behörden verantwortlich gemacht. Varoufakis beschreibt, wie er im Parlament mehrfach Rechenschaft für Steuerhinterziehungsfälle ablegen sollte, ohne dass er direkten Einfluss auf die Tätigkeit der Steuerbehörde nehmen konnte. Nur die in den Jahren zuvor «ausgeblutete» Abteilung für die Bekämpfung von Finanz- und Wirtschaftsverbrechen war noch unter der formalen Kontrolle des Finanzministeriums geblieben.

Die Regierungszeit der ersten Syriza-ANEL-Regierung war weitgehend dominiert von den Auseinandersetzungen mit den Gläubigern um die Neuverhandlung des Finanzhilfeprogramms. Sie war viel zu kurz, um eine tief greifende Reform des Steuerwesens vorzunehmen. Allerdings wäre es in diesem Zeitrahmen durchaus möglich gewesen, Initiativen zu entwickeln. Varoufakis, der dies als vertrauensbildende Maßnahme für unverzichtbar hielt, geht in seinen Erinnerungen darauf ein: Immer wieder sei er später mit dem Vorwurf konfrontiert worden, er bzw. seine Regierung hätte keine eigenen Vorschläge entwickelt.¹⁹ Wann immer er die Eurogruppe oder einzelne Finanzminister damit konfrontiert hätte,

hätten diese ihn an die Troika bzw. die Institutionen verwiesen. Diese hätten die Vorschläge zwar entgegengenommen, nur um dann immer wieder neu stapelweise Daten anzufordern. Gleichzeitig drohten sie, sich nicht mit den Vorschlägen zu befassen, wenn die griechische Regierung sie veröffentlichen würde. Parallel wurde die Regierung stets aufs Neue mit den gleichen, von ihr abgelehnten Forderungen konfrontiert.

Obwohl die griechische Regierung die Memorandumspolitik klar ablehnte, bezog sich diese Ablehnung nicht auf sämtliche Forderungen. Etwa 70 Prozent der Vorschläge habe er durchaus teilen können, so Varoufakis. Bei seinem ersten Auftritt in der Eurogruppe am 11. Februar trug er laut den von ihm veröffentlichten Manuskripten und Tischvorlagen vor, dass die Strukturreformen zur Steuereintreibung, zum öffentlichen Finanzmanagement und zur Reform der öffentlichen Verwaltung «vollkommen in Einklang mit unserem politischen Mandat stehen» würden und die Regierung diese sogar beschleunigen wolle. Von «beispiellosen Maßnahmen im Kampf gegen die Korruption und die Steuerhinterziehung sowie zur Durchsetzbarkeit von Steuern» ist zu lesen. Auch die Stärkung der Unabhängigkeit der Steuerbehörde sei inbegriffen gewesen.

Zu Varoufakis' Initiativen, die letztendlich durch die kurze Amtsdauer und die diktatorische Form der Verhandlungen keine Chance hatten, gehörten folgende: Zu Beginn der Amtsperiode schlug Varoufakis den Gläubigern vor, die gel-

¹⁹ Ebd., S. 261.

tende Vermögensteuer (die Immobiliensteuer ENFIA) durch eine Reichensteuer zu ersetzen.²⁰ Varoufakis plante zudem, durch die computergestützte Analyse von Bankdaten hohe Überweisungen von griechischen Staatsbürger*innen ins Ausland zu überwachen, um somit reichen Griech*innen auf die Spur zu kommen, die ihre Vermögen ins Ausland schafften.²¹ Später unterbreitete Varoufakis, der zwar keinen Zugriff mehr auf die Steuerbehörde hatte, aber noch das Dezernat für Finanz- und Wirtschaftskriminalität kontrollierte, den Vorschlag, verdeckte Mitarbeiter*innen dieser Einheit auf die Touristeninseln zu schicken, damit sie durch Video- und Tonaufnahmen Beweismaterial über Steuerbetrüger*innen sammelten. Zu den Themen, die von Varoufakis vorgetragen wurden und erst unter der Folgerregierung unter der Kuratel der Institutionen umgesetzt werden konnten, gehörten eine Reform der Einkommensteuer zur Herstellung von mehr Progression, ein elektronisches System zur Selbstanzeige für Steuerhinterzieher*innen, ein System von Ratenzahlungen für Steuerschuldner*innen und der Abschluss eines Steuerabkommens mit der Schweiz.

Da Varoufakis mit einer Schuldenrestrukturierung den Haushalt entlasten wollte, verzichtete er in seinen Plänen auf weitere Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen, während die Troika unter anderem eine Erhöhung der Mehrwertsteuer und umfangreiche Rentenkürzungen verlangte, um für 2015 einen Primärüberschuss von 4,5 Prozent des BIP zu erreichen. In einem Non-Paper für die Beratung der Eurogruppe am 16. Februar 2015 hieß es: «Die Regierung verpflichtet sich, in 2015 einen Primärüberschuss von 1,5 % zu erwirtschaften, wenn sich

die Lage im Land stabilisiert hat, und dieses Ziel so lange aufrechtzuerhalten, bis normale Bedingungen wiederhergestellt sind und sich die Schuldenquote eindeutig verringert hat. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die Regierung Ausgabenmaßnahmen unterlassen, die dieses Ziel gefährden könnten, und sie wird ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Steuereintreibung erhöhen.»

Ferner führte Varoufakis aus: «Die Regierung erwägt für 2015 außerordentliche Maßnahmen zur Mobilisierung von Einnahmen. Bis zu 5,5 Milliarden Euro werden im Laufe des Jahres infolge starker Bemühungen in den Bereichen (i) Bekämpfung des illegalen Handels, der Steuerhinterziehung und Korruption, (ii) verbesserte Kontrollen von Verrechnungspreisen bei im Ausland tätigen Unternehmen, (iii) Reform des Prozesses zur Eintreibung von Rückständen und (iv) Umsetzung einer stärker progressiven Besteuerung der Reichsten erwartet.» Die Ausgaben für ein humanitäres Hilfspaket sollten durch eine Umschichtung der Ausgabenprioritäten und Einschnitte bei anderen Haushaltsposten finanziert werden.

Obwohl die griechische Regierung erreichen konnte, dass das zweite Finanzhilfeprogramm nicht vier Wochen nach ihrer Amtsübernahme für beendet erklärt und den griechischen Banken der Geldhahn abgedreht wurde, brachten die folgenden Wochen keine Neuver-

20 «Im Hinblick auf die Besteuerung wird die Regierung die gegenwärtigen Regelungen überprüfen, um die ärmsten Schichten der Bevölkerung zu schützen. Sie wird die Einkommenssteuerbänder im Hinblick auf eine Erhöhung der Progression überprüfen und die geltende Vermögenssteuer durch eine Reichensteuer ersetzen. Die Reform der Mehrwertsteuer wird überprüft werden»; Griechisches Non-Paper zur Beratung in der Eurogruppe, 16.2.2015. **21** Siehe auch Griechenland nimmt Millionäre in die Zange, Griechenland-Blog, 8.2.2015, unter: www.griechenland-blog.gr/2015/02/griechenland-nimmt-millionaere-in-die-zange/2134386/.

handlung, sondern eine Zermürbung mit dem Ziel, Griechenland erneut dem Diktat der Gläubiger zu unterwerfen oder aus dem Euro zu treiben. Syriza, die die Wahl mit dem Versprechen gewonnen hatte, mit der Austeritätspolitik zu brechen und gleichzeitig im Euro zu bleiben, stand somit vor einem Dilemma. Der Wahl zwischen Pest und Cholera ausgesetzt, begann die Verhandlungslinie der griechischen Regierung aufzuweichen, und Varoufakis, der seinen Plan auf der Prämisse aufgebaut hatte, die Institutionen und die Eurogruppe würden vor dem Grexit zurückschrecken, verlor an Rückhalt. Nach und nach waren Teile der Regierung bemüht, primär darauf hinzuwirken, die schlimmsten Teile der Memorandumsvorgaben abzumildern. Im Vordergrund standen dabei Themen wie die Arbeitsmarktreformen und die Absenkung der unrealistischen Kürzungsvorgaben in Form eines niedrigeren Primärüberschuss-Ziels. Themen wie die Struktur der Steuerverwaltung, die weit

weniger kontrovers waren, rückten dabei in den Hintergrund. Im Juni kappte die EZB den griechischen Banken schließlich die Zufuhr zu Notfallkrediten.

Nach einem Referendum, in dem sich eine Mehrheit gegen die Forderungen der Gläubiger aussprach, sah sich die griechische Regierung trotzdem zur Kapitulation und Beantragung eines dritten Programms gezwungen. Varoufakis musste zurücktreten, sein Nachfolger wurde der bisherige Minister für internationale Wirtschaftsbeziehungen Euklid Tsakalotos, der schon ab April die Verhandlungen mit der Eurogruppe geführt hatte. Nachdem das griechische Parlament eine Reihe von Sofortmaßnahmen beschlossen hatte, stimmte es dem von den Gläubigern diktierten dritten Programm zu und machte den Weg frei für Neuwahlen im September. Syriza, obwohl personell ausgedünnt, konnte die Koalition mit der ANEL mit einem gegenüber dem Januar fast unveränderten Wahlergebnis fortsetzen.

AUGEN ZU UND DURCH - DAS DRITTE PROGRAMM

Als Vorleistung für das neue Kreditpaket musste die Regierung noch im Juli 2015 eine Mehrwertsteuererhöhung im Umfang von 1 Prozent des BIP und eine kleinere Rentenreform beschließen, den Körperschaftsteuersatz erhöhen, die Luxussteuer erweitern und den Solidaritätsbeitrag erhöhen. Auch wenn die letzten drei Maßnahmen Unternehmensgewinne und Besserverdiener*innen ins Visier nahmen, worauf die griechische Regierung hingewirkt hatte, waren die massive Mehrwertsteuererhöhung und die abermalige Rentenkürzung genau das, was sie tunlichst hatte vermeiden wollen. Auch die an sich linke Forderung nach einer höheren Unternehmensteuer war angesichts der ökonomischen Depression denkbar schlecht terminiert. Darüber hinaus hatte die Regierung die Steuererstattung auf Dieselkraftstoff für Landwirt*innen abzuschaffen und die Tonnagesteuer zu erhöhen.

Nachdem sie dies in Windeseile beschlossen und einseitig beschlossene Reformen zurückgenommen hatte,²² gaben die Gläubiger grünes Licht für ein neues, 86 Milliarden Euro umfassendes Paket, samt neuem Memorandum. Dieses nahm für sich in Anspruch, einen Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuervermeidung, des Steuerbetrugs und der strategischen Säumigkeit zu legen (d.h. auf zahlungsfähige, aber nicht zahlungswillige Steuer-schuldner zu zielen).

Der finanzielle Umfang der Maßnahmen wurde durch die neuen Haushaltsvorgaben abgesteckt. Angesichts der ökonomischen Turbulenzen, die von der Unsicherheit und dem Beinahe-Zusammenbruch des Bankensystems

ausgingen, waren die noch am Jahresanfang verlangten Ziele Makulatur. Für 2015 wurde nun ein Primärüberschuss von 0,25 Prozent des BIP vereinbart, für 2016 von 0,5 Prozent und für 2017 von 1,75 Prozent. Mit 3,5 Prozent für 2018 und die Folgejahre lagen die Ziele auch mittelfristig unter den ursprünglichen Forderungen, einer der wenigen Verhandlungserfolge der griechischen Regierung. Dennoch waren weitere Ausgabenkürzungen und Einnahmeverbesserungen unvermeidlich.

Gemäß der Programmdokumente²³ sollten die Kürzungsvorgaben bis 2018 wie folgt erreicht werden: 1 Prozent des BIP durch Rentenkürzungen, 1 Prozent des BIP aus einer Reform der Einkommensteuer, 0,2 Prozent des BIP aus der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes, 0,2 Prozent des BIP aus Einsparungen bei den Löhnen und Gehältern im öffentlichen Dienst sowie 0,6 Prozent des BIP aus diversen Maßnahmen, darunter die Kfz-Besteuerung und Verbrauchsteuern auf Energieträger, alkoholische Getränke und Tabak. Um die Haushaltsvorgaben dann auch tatsächlich punktgenau zu erreichen, wurde ein Mechanismus verabschiedet, wonach die einzelnen Maßnahmen aufgrund aktueller volkswirtschaftlicher Daten kurzfristig und automatisch nachjustiert werden sollten.

²² So musste sich die Regierung dazu verpflichten, die neu eingeführte Quellensteuer auf grenzüberschreitende Erträge abzuschaffen, Änderungen im Einkommensteuergesetz rückgängig zu machen sowie die Mehrwertsteuerrabatte für Inseln bis Ende 2016 vollständig abzuschaffen; siehe dazu Europäische Kommission: Bericht über die Erfüllung der Zusagen im MoU-Entwurf und aus der Erklärung des Euro-Gipfels vom 12. Juli 2015 durch Griechenland, 14.8.2015, Übersetzung durch das Bundesministerium der Finanzen. ²³ Antrag des Bundesministeriums der Finanzen: Stabilitätshilfe zugunsten Griechenlands, Bundestags-Drucksache 18/5780, 17.8.2015.

Die Reform der Einkommensteuer sollte die Steuerfreibeträge und den Solidaritätsbeitrag für hohe Einkünfte in den Blick nehmen, «um auf wirksame Art und Weise eine Progressivität im Einkommensteuersystem zu erzielen». Die Steuerprivilegien der Reeder sollten überprüft und der «freiwillige Beitrag der Schifffahrtsbranche» bis 2018 verlängert werden. Dazu wurden höhere Steuern auf Glücksspiele, eine Steuer auf Fernsehwerbung und eine Steuererhöhung auf Mieteinkünfte angekündigt. Zudem sollten Steuerprivilegien für Bäuerinnen und Bauern abgeschafft und regelmäßig Listen großer Steuerschuldner veröffentlicht werden.

Die Einnahmen der äußerst unbeliebten Immobiliensteuer ENFIA wurden auf mindestens 2,65 Milliarden Euro festgesetzt. Zudem musste der Zwangsverkauf von Vermögenswerten vorangetrieben und Pfändungen erleichtert werden.

Ein Maßnahmenkatalog gegen Steuerhinterziehung enthielt unter anderem die Ermittlung von Schwarzgeldkonten durch die Prüfung von Banktransaktionen, ein Selbstanzeigeprogramm mit Sanktionen und Anreizen «nach international bewährten Verfahren», Datenermittlungsgesuche an andere EU-Staaten und den Aufbau eines Vermögensregisters. Die halbautonome staatliche Steuerverwaltung sollte zu einer vollständig autonomen Behörde gemacht werden.

Teils waren die in den regelmäßig aktualisierten Memoranden enthaltenen Vorgaben unverschämt detailliert (Kostprobe: «Die Einführung einer Belegungssteuer auf Hotels mit mehr als zwei Sternen und Ferienzimmern mit mehr als zwei «Schlüssel» ab 1. Januar 2018», die «Abschaffung der 50%igen Befreiung von den Verbrauchssteuern auf alkoholische Ge-

tränke für die Dodekanes-Inseln» usw.).²⁴ Von der Souveränität eines Parlaments war darin nicht mehr viel zu spüren. Zudem gab es ergänzend zu den politischen Memoranden noch technische Memoranden, die Einzelheiten noch weiter ausführten. Die Einhaltung überwachten Mitarbeiter*innen der Institutionen ständig. Politische Spielräume waren damit kaum vorhanden. Es ist schwer vorstellbar, wie eine Regierung unter diesen Bedingungen eigene Initiativen hätte entwickeln sollen.

Eine Unverfrorenheit war auch das eigentlich selbstverständliche Zugeständnis, dass die griechischen Behörden bei Übererfüllung der Kürzungsvorgaben (natürlich nur im Einvernehmen mit den Institutionen) «die Nutzung des vorhandenen haushaltspolitischen Spielraums in Erwägung ziehen» können, «um die soziale Sicherung (insbesondere das Programm für ein garantiertes Mindesteinkommen) zu stärken und/oder die Steuerlast zu senken», das heißt, sollte die Regierung ungeplant über mehr Geld zum Ausgeben verfügen, wollten die Gläubiger auch gleich darüber mitbestimmen können, wofür es verwendet wird.

Die erste Programmüberprüfung vom Juni 2016 hält die Erhöhung der Mehrwertsteuereinnahmen durch Anhebung des Mehrwertsteuerregelsatzes auf 24 Prozent fest, die Einsparungen in Höhe von 0,25 Prozent des BIP erzielen sollte.²⁵ Teil der Überprüfung waren

²⁴ Europäische Kommission: Ergänzendes Memorandum of Understanding zur ersten Programmüberprüfung des dritten Griechenlandprogramms, 9. 6. 2016, Übersetzung durch das Bundesministerium der Finanzen. ²⁵ Europäische Kommission: Überprüfungsbericht. Das dritte wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland – Erste Überprüfung, Brüssel, Juni 2016, Übersetzung durch das Bundesministerium für Finanzen.

auch Änderungen der Besteuerung in den Bereichen Energie, alkoholische Getränke, Tabak und Kaffee, Glücksspiel, Breitband- und Kabelfernsehen, Anlageinstrumente sowie Ferienunterkünfte; dazu kamen Abgabenerhöhungen auf Hotelzimmer und Kabelfernsehen. Die Vollstreckung bei Steuerschulden sollte Einnahmen von 0,5 Prozent des BIP bringen.

Die zweite Überprüfung vom Juni 2017 stellte fest, dass der Primärüberschuss von 2016 mit 4,2 Prozent des BIP deutlich übertroffen wurde.²⁶ Dabei war bereits ein einmaliges «Weihnachtsgeld» für Rentner*innen in Höhe von 600 Millionen Euro enthalten, das als unabgestimmte Maßnahme die Gläubiger erzürnte. Die Verlängerung des Mehrwertsteuerrabatts für von der Aufnahme Zehntausender Geflüchteter betroffene Inseln musste durch die Erhöhung der Kaffeesteuer gegenfinanziert werden. 2016 war auch die vorsorgliche Rentenkürzung von 1 Prozent des BIP sowie eine Einkommensteuerreform von 1 Prozent des BIP mit drastischer Senkung des Freibetrags beschlossen worden, die allerdings erst in den Jahren 2019 bzw. 2020 in Kraft treten sollten.

Die dritte Programmüberprüfung vom März 2018 stellte fest, dass sämtliche vereinbarten Vorabmaßnahmen umgesetzt worden waren.²⁷ Wieder einmal waren die Haushaltsziele deutlich übertroffen worden. Statt 1,75 Prozent waren 3 Prozent des BIP erreicht worden, nach Abzug der von der Regierung auf den Weg gebrachten Sozialmaßnahmen und sonstiger Maßnahmen waren es immer noch 2,3 Prozent. Die Mehrwertsteuerrabatte für jene Inseln, die besonders viele Geflüchtete aufnehmen müssen, wurden auf Betreiben der Regierung abermals

um ein weiteres Jahr verlängert, sollten in Zukunft aber durch Subventionen bei den Beförderungskosten ersetzt werden. Die Zollverwaltung und Schmuggelbekämpfung sei durch den lang erwarteten Einsatz von Scannern an vier Grenzkontrollstellen und Häfen verbessert worden. Die vierte und letzte Programmüberprüfung vom Juni 2018 stellte erneut fest, dass sämtliche Vorabmaßnahmen erfüllt worden waren.²⁸ Die Haushaltsziele für 2018 würden voraussichtlich erreicht und mittelfristig vielleicht sogar übertroffen. Im Bereich der Steuerpolitik seien «bedeutende Fortschritte» erzielt worden, darunter «die Modernisierung der unternehmensteuerlichen Anreize, Verbesserungen des Einkommen- und Mehrwertsteuergesetz zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung sowie eine umfassende Neubewertung der Grundsteuererwerte für die Festsetzung der Grundsteuer 2018 durch die ENFIA.»

Eine detailliertere Beschreibung einzelner getroffener Maßnahmen, wie der Neuorganisation der Steuerverwaltung, und eine Gesamtbewertung werden später vorgenommen. Zunächst soll jedoch untersucht werden, wie sich die Struktur des griechischen Steuersystems aus heutiger Sicht darstellt.

26 Europäische Kommission: Überprüfungsbericht. Das dritte wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland – Zweite Überprüfung, Brüssel, Juni 2017, Übersetzung durch das Bundesministerium für Finanzen. **27** Europäische Kommission: Überprüfungsbericht ESM-Stabilitätshilfeprogramm für Griechenland – Dritte Überprüfung, Brüssel, März 2018, Übersetzung durch das Bundesministerium für Finanzen. **28** Europäische Kommission: Überprüfungsbericht ESM-Stabilitätshilfeprogramm für Griechenland – Vierte Überprüfung, Brüssel, Juni 2018, Übersetzung durch das Bundesministerium für Finanzen.

Was leistet das griechische Steuersystem für die Staatsfinanzen nach all diesen Reformen? Bezogen auf die Reformen unter Syriza sind mithilfe von Steuerstatistiken nur begrenzte Aussagen möglich, da die Statistiken von Eurostat oder der EU-Kommission zumeist mit einem Nachlauf von zwei Jahren vorgelegt werden. Aktuellere Zahlen gibt es nur für stark aggregierte Größen.

Trotz der vielen geschilderten Maßnahmen liegen die Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben in absoluten Zahlen heute immer noch unter dem Rekordwert von 80 Milliarden Euro des Jahres 2008 (siehe Abb. 1). Aber niemand wird ernsthaft behaupten, dass ein Land, das in den letzten Jahren ein Viertel seiner Wirtschaftsleistung eingebüßt hat und eine schwere Krise durchläuft, seine Staatseinnahmen halten können. Aussagekräftig werden die Zahlen erst, wenn sie ins Verhältnis zur Wirtschaftsleistung gesetzt werden. Dann sind Griechenlands Einnahmen in der Tat stark gestiegen. Dies geschah in zwei Schüben: Von 32,8 Prozent des BIP im Jahr 2009 stiegen sie bis 2012 auf 38,4 Prozent des BIP, stagnierten dann zwei Jahre und stiegen von 2014 bis 2016 auf 41,7 Prozent des BIP – ein enormer Anstieg von fast 9 Prozentpunkten des BIP. Damit liegen sie inzwischen über dem EU-Durchschnitt von 39,7 Prozent des BIP²⁹ und deutlich über dem Durchschnitt der OECD von 34 Prozent. Der starke Anstieg zwischen 2010 und 2012 war dabei hauptsächlich auf den Rückgang des BIP zurückzuführen, der Anstieg zwischen 2014 und 2016 vor allem auf den Anstieg der Einnahmen. So sanken die tatsächlichen Einnahmen von 78 Milliarden Euro

2009 auf 70 Milliarden Euro 2013 und stiegen dann bis 2017 wieder auf 75 Milliarden Euro.

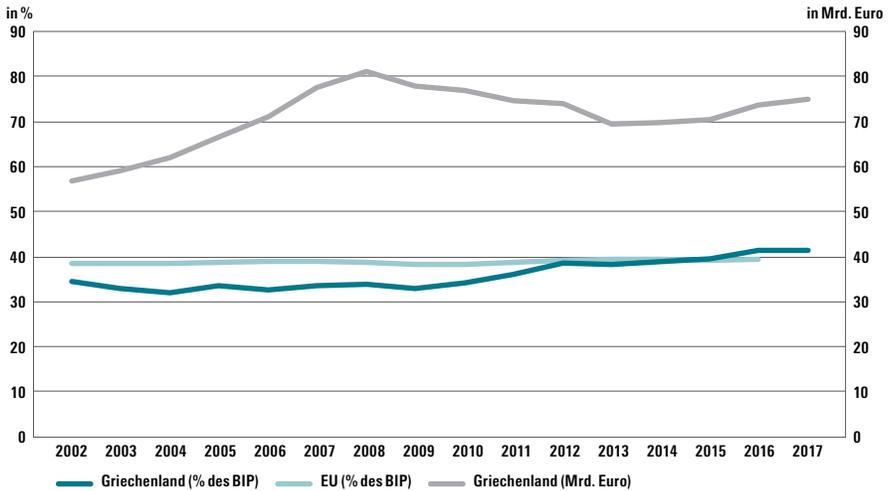
Erstaunlich ist, dass die Gesamteinnahmen aus Steuern und Zöllen (d.h. ohne Sozialabgaben) mit 49 Milliarden Euro trotz des dramatischen Wirtschaftseinbruchs inzwischen fast wieder das Vorkrisenniveau von 50,6 Milliarden Euro im Jahr 2008 erreicht haben. Erstaunlich ist auch, dass laut einer Präsentation der «Unabhängigen Behörde für öffentliche Einnahmen» (IAPR) die Steuereinnahmen seit 2014 von 31 Milliarden Euro um 16,8 Prozent auf 36,2 Milliarden Euro 2017 gestiegen sind (die Zölle im gleichen Zeitraum von 11,9 Mrd. Euro lediglich um 3,3 Prozent auf 12,7 Mrd. Euro).³⁰ Die Steuerschraube wurde offensichtlich in den vergangenen Jahren spürbar angezogen.

Eine große Rolle spielten die indirekten Steuern, deren Anteil seit 2009 von 10,7 Prozent des BIP auf inzwischen 13,4 Prozent gestiegen ist. Insbesondere die Mehrwertsteuereinnahmen stiegen von 2009 auf 2010 und von 2015 auf 2016 stark an. Bei den indirekten Steuern steht Griechenland damit inzwischen deutlich über dem EU-Durchschnitt von 11,0 Prozent des BIP, während es bei den direkten Steuern (auf Einkommen, Vermögen etc.) mit 10,0 Prozent des BIP deutlich unter dem Durchschnitt von 12,9 Prozent des BIP liegt. Die direkten Steuern waren von 2010 bis 2012 vor

²⁹ Eurostat: Main national accounts tax aggregates, 19.3.2019, unter: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>.

³⁰ IAPR: Modernising tax collection and enforcement in Greece, Präsentation von Georgis Pitsilis, Gouverneur der IAPR, Februar 2018, unter: www.aade.gr/sites/default/files/2018-02/IAPR_Performance_Statistical_Data_FINAL_7-2-2018_v2%20%282%29.pdf.

Abbildung 1: Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben



Quelle: Eurostat, Main national accounts tax aggregates [gov_10a_taxag], letzte Aktualisierung vom 7.11.2018.

allem aufgrund des Rückgangs des BIP stark gestiegen – von 8,3 auf 10,8 Prozent des BIP – und liegen heute leicht unter diesem Wert.

Dem jüngsten Report der EU-Kommission zum Vergleich der nationalen Steuersysteme zufolge,³¹ der auf Steuerdaten des Jahres 2016 basiert, zeichnet sich das griechische Steuersystem durch einen hohen Anteil indirekter Steuern aus, der Löwenanteil entfällt dabei auf die Mehrwertsteuer und andere Verbrauchsteuern. Bei den direkten Steuern, insbesondere der Einkommensteuern für Personen und Unternehmen liegt Griechenland dagegen im EU-Vergleich im hinteren Mittelfeld. Das ist insofern von politischer Bedeutung, weil indirekte Steuern typischerweise regressiv wirken, das heißt Haushalte mit niedrigerem Einkommen einen größeren Anteil ihres Einkommens für diese Steuern

aufwenden als Haushalte mit höherem Einkommen. Direkte Steuern wie die Einkommensteuer können dagegen progressiv ausgestaltet werden, das heißt mit wachsendem Einkommen oder Vermögen steigt die relative Steuerbelastung. In den meisten entwickelten Staaten setzen die Steuersysteme daher stärker auf direkte Steuern, in Entwicklungsländern dagegen tendenziell stärker auf indirekte Steuern. Betrug 2009 die indirekten Steuern noch 11,8 Prozent des BIP, stiegen sie bis 2015 (vor allem durch «other taxes on production») auf 16,1 Prozent an, um dann durch die Mehrwertsteuererhöhung von 2016 um einen weiteren Prozentpunkt auf 17,3 Prozent zu springen. Der Anteil der direkten Steuern stieg dagegen von

³¹ European Commission: National tax systems: Structure and recent development. Greece, in: Taxation Trends in the European Union, DG Taxation and Customs Unit, Brüssel 2018.

8,4 Prozent des BIP 2009 auf 10,4 Prozent des BIP im Jahr 2016. Das bedeutet, dass der Anteil der indirekten Steuern vom 1,34-fachen der Einnahmen aus direkten Steuern in 2009 auf das 1,66-fache in 2016 gestiegen ist.

Nach Berechnungen der EU-Kommission hätten die Einnahmen aus direkten Steuern durch die Reformen der Einkommensteuer beträchtlich steigen sollen. Tatsächlich war 2017 aber eine weitere Verschiebung um 1,2 Milliarden Euro von den direkten zu den indirekten Steuern zu verzeichnen.³² Diese Fehleinschätzung zusammen mit der Mehrwertsteuererhöhung von 2016 trug maßgeblich dazu bei, dass die Syriza-Regierung das Versprechen, die Steuerlast von den indirekten zu den direkten Steuern zu verschieben, nicht halten konnte.

Bei den umweltbezogenen Steuern nimmt Griechenland durch relativ hohe Steuern auf Energie und Treibstoff inzwischen einen der vordersten Plätze der EU ein, gezieltere Steuern auf Verschmutzung und Ressourcenverbrauch fehlen dabei jedoch. Bei vermögensbezogenen Steuern liegt Griechenland inzwischen auf Platz vier in der EU. Dies liegt allerdings zum Großteil an der Besteuerung von Immobilien und bedeutet nicht, dass dadurch die Vermögenden besonders hoch belastet werden: Wie die Grundsteuer in Deutschland, die ebenfalls ei-

ne vermögensbezogene Steuer ist, wird auch die Immobiliensteuer in Griechenland, die für 95 Prozent der Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern steht, von der Masse der Bevölkerung getragen. Hier hat Syriza inzwischen eine Korrektur eingeleitet (siehe S. 37f.).

Mit 24 Prozent hat Griechenland einen der höchsten Mehrwertsteuersätze in der EU. Dazu kommen zwei reduzierte Sätze von 13 und 6 Prozent. Mit dem 2017 von 48 auf 55 Prozent angehobenen Spitzensteuersatz (inklusive eines Zuschlags von 10 Prozent durch eine Solidaritätssteuer) hat Griechenland auch beim Einkommen nach Schweden und Dänemark den höchsten Steuersatz der EU. Der 2015 auf 29 Prozent angehobene Körperschaftsteuersatz gehört ebenfalls EU-weit zu den höchsten Sätzen, soll nun aber wieder schrittweise auf 25 Prozent abgesenkt werden.³³ Im Nachbarland Bulgarien werden dagegen lediglich 10 Prozent verlangt.

Zugespitzt zusammengefasst hat Griechenland damit heute Steuern, die mit denen der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten vergleichbar sind – ohne im Gegenzug auch nur im Ansatz die gleichen öffentlichen Leistungen bieten zu können. Das verdeutlicht die Herausforderung, vor denen die griechische Politik nun nach Ende des dritten Griechenlandprogramms steht.

³² Angerer, J.: Tax collection in Greece: State of play, Economic Governance Support Unit, European Parliament, Brüssel, Juni 2018. ³³ 2009 hatte er noch 49 Prozent betragen!

EINZELNE REFORMEN

Der Umbau des «Generalsekretariats für öffentliche Einnahmen» zur «Unabhängigen Behörde für öffentliche Einnahmen»

Die durch mangelhaften Steuervollzug hervorgerufene Einnahmelücke war ein maßgeblicher Faktor für die hohen Defizite, die zur griechischen Krise führten. Es gab zwar viele Gesetze und Pläne, die aber an den schwachen Institutionen scheiterten.

Papakonstantinou, der 2009 sein Amt als Finanzminister antrat, beschrieb die Ausgangslage so: «Nur einer von drei Euros, die als Mehrwertsteuer an den Staat abzuführen sind, wird tatsächlich eingenommen. Weniger als 100 Personen deklarieren in Griechenland ein Jahreseinkommen von über einer Million Euro. Nur etwa 20.000 Bürger verdienen offiziell mehr als 100.000 Euro. Drei von vier Freiberuflern zahlen keine Einkommensteuer. Es gibt mehr als 150.000 anhängige Steuerfälle vor den Gerichten, deren Urteile sieben bis zwölf Jahre auf sich warten lassen.»³⁴

Die OECD schätzte den Betrag, der Griechenland damals allein durch hinterzogene Mehrwertsteuern, Sozialversicherungsbeiträge und Körperschaftsteuern entging, auf 4,75 Prozent des BIP ein.³⁵ Das entspricht einem Betrag von 10 Milliarden Euro, andere Formen der Steuerhinterziehung und Steuervermeidung nicht eingerechnet. Eine Berechnung der unternehmernahen Denkfabrik DiaNeosis schätzt die durch Steuerhinterziehung verlorenen Beträge auf 6 und 9 Prozent des BIP bzw. 6 und 16 Milliarden Euro.³⁶ Die Reform der Steuerverwaltung gehört daher zu den Schlüsselprojekten eines nachhaltigen griechischen Staatswe-

sens. Einen hervorragenden Überblick über den radikalen Umbau der staatlichen Steuer- und Einnahmenbehörde bieten Dimitrakopoulos und Passas, deren Bericht die meisten nachfolgenden Informationen entnommen wurden.³⁷

Ausschlaggebend für den Umbauprozess sei gewesen, dass die griechische Regierung in entscheidenden Momenten eklatant versagt hätte. Infolgedessen hätten die Gläubiger eine diktatorische Politik durchgesetzt. Mit dem Versagen ist aber nicht etwa die Rebellion von Syriza Anfang 2015 gemeint, sondern die Sabotage durch die Regierung Samaras. Wider Willen hätte die griechische Regierung damit, so Dimitrakopoulos und Passas, die weitreichenden Reformen letztlich selbst herbeigeführt.

Vor der Krise war die griechische Steuerverwaltung wie in vielen anderen Ländern straff hierarchisch und zentralistisch organisiert. Im ersten Memorandum gab es noch keinen klar erkennbaren Plan zum Umbau der Steuerverwaltung. Reformen waren innerhalb des bisherigen Systems gedacht. Mit dem zweiten Memorandum begann der Umbau zu einer halbautonomen Behörde, die Kompetenzen zur Festlegung ihrer strategischen und organisatorischen Ausrichtung erhielt. Allerdings mussten ihre Entscheidungen sowie zum Beispiel auch der Jahresbericht immer noch vom Finanzministerium abgesegnet werden, das

³⁴ Papakonstantinou: Game Over, S. 91. ³⁵ OECD: Economic Surveys: Greece 2011, Paris 2011, S. 85. ³⁶ DiaNeosis: Tax evasion in Greece, 2016, unter: www.dianeosis.org/en/2016/06/tax-evasion-in-greece/. ³⁷ Dimitrakopoulos, D./Passas, A.: Final report for the project entitled: Reform of the public revenue administration in Greece: re-building the ship during the storm?, London School of Economics, 2017, unter: www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Dimitrakopoulos-and-Passas-FINAL-REPORT.pdf.

somit ein Vetorecht hatte. Ab 2013 setzte sich der IWF, der die politische Einmischung zusehends als ein Problem ansah, verstärkt für die Einrichtung einer unabhängigen Behörde ein. Ausschlaggebend dafür waren Verzögerungen und Verhinderungstaktiken der Samaras-Regierung beim Eintreiben von Steuern und beim Kampf gegen Steuerhinterziehung. Ein Schlüsselereignis war das Ausdem-Amt-Drängen des Leiters der halbautonomen Steuerbehörde Theoharis im Juni 2014, der zwei Tage nach einer Wahlschlappe der Nea Demokratia bei den Europawahlen aufgrund seiner «unbotmäßigen Amtsführung» unfreiwillig zurücktreten musste.

Nach Ansicht des IWF sollte das Land nun eine von der Regierung unabhängige Steuerbehörde bekommen, wie sie in der EU nur in Großbritannien und Schweden vorhanden war. Die EU-Kommission war anfangs noch zögerlich, weil das nicht das vorherrschende Modell in den EU-Mitgliedsstaaten war. Bevor die Gesetze für die unabhängige Behörde beschlossen waren, hatte die Syriza-Regierung im Oktober 2015, kurz nach ihrem zweiten Wahlsieg, die amtierende, noch von der ND-Regierung eingesetzte Leiterin des Generalsekretariats für öffentliche Einnahmen, Katerina Savvaidou, gefeuert. Syriza hatte ihr vorgeworfen, sie treibe nicht aggressiv genug Steuern ein. Die Entlassung stützte sich formalrechtlich auf einen Verhaltenskodex für den öffentlichen Dienst, der für solche Entscheidungen eigentlich nicht vorgesehen war. Ob die Vorwürfe nun gerechtfertigt waren oder nicht – die EU-Kommission dürfte in der womöglich politisch motivierten Entlassung potenzielle Missbrauchsrisiken gesehen haben. Zumindest schloss sie sich schließlich der Forderung nach

einer unabhängigen Steuerbehörde an. Bei Syriza gab es anfangs Bedenken gegen die Unabhängigkeit der Steuerbehörde, aber auch Unterstützung, und ein besserer Plan existierte nicht. Varoufakis hatte eine unabhängige Steuerbehörde in einem seiner ersten Auftritte in der Eurogruppe sogar selbst als eigenen Vorschlag präsentiert. Entschiedener Protest kam dagegen von der Gewerkschaft der Steuerangestellten.

Das dritte Memorandum von 2015 und seine Folgedokumente schrieben umfangreich und detailliert vor, wie die halbautonome Behörde zur unabhängigen Behörde umgewandelt werden sollte. Infolgedessen wurde das «Generalsekretariat für öffentliche Einnahmen» zur «Unabhängigen Behörde für öffentliche Einnahmen» (IAPR) umgewandelt. Die IAPR ist dem Einfluss des Finanzministeriums weitgehend entzogen und nur dem griechischen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig. Dem Finanzminister ist somit untersagt, die Behörde zur Rechenschaft zu ziehen oder Weisungen zu erteilen. Dies bedeutet auch, dass die Behörde befähigt wurde, ohne Anweisungen aus dem Ministerium routinemäßig über die Anwendung von Steuerrecht zu entscheiden. Sie darf bei Kontrollen in Steuer- und Zollangelegenheiten selbst priorisieren und ist damit beauftragt, sowohl gegen Steuerhinterziehung als auch gegen Schmuggel, Schwarzhandel und Steuerbetrug vorzugehen und Korruption und Misswirtschaft in den eigenen Reihen zu unterbinden. Die Priorisierung durch die Behörde kann von Vorteil sein, um illegitime Einflussnahme durch eine Regierung zu verhindern. Sie kann jedoch auch andere, progressive Schwerpunktsetzungen behindern, je nachdem, welche Prioritäten

von der Behörde verfolgt werden: Liegt ihr Fokus etwa auf der Verfolgung vermeintlicher «Sozialbetrüger*innen» und kleiner Selbstständiger oder nimmt sie große Vermögen und Unternehmen ins Visier? Die Regierung ist dabei in ihrem Einfluss beschränkt.

Um die Behörde arbeitsfähig zu halten, sieht das Gesetz vor, dass ihr Budget nicht unter 95 Prozent des Durchschnitts der letzten drei Jahre fallen darf. Mit dem Gesetz wurde sie auch administrativ und finanziell vom Finanzministerium unabhängig gemacht, und sie ist nun berechtigt, im Rahmen ihres Budgets autonom über strategische und operative Fragen zu entscheiden, ihre Finanzmittel umzuschichten, ihre eigene Personalpolitik zu bestimmen und über den Einsatz von IT zu entscheiden.

2017 ging die neue Behörde schließlich offiziell an den Start. Sie soll 15.000 Mitarbeiter*innen haben, der Personal-aufbau stockt allerdings. Ende 2018 wurde das Zwischenziel von 12.000 Stellen mit 11.492 Stellen nicht erreicht. Als Gründe wurden laut zweiter Nachprogrammüberwachung Verzögerungen bei Einstellungsverfahren, unerwartet hohe Ablehnungsquoten erfolgreicher Bewerber*innen und eine unerwartet hohe Ausscheidungszahl (vornehmlich altersbedingt) genannt. Ein Grundproblem dabei ist auch, dass der Staat in den Jahren der Krise massiv Personal abgebaut hat und zudem das vorhandene Personal teils sehr alt ist und nachgeschult werden muss. Insgesamt hatte der griechische Staat sein Personal von 900.000 auf 600.000 Stellen um ein Drittel reduzieren müssen, was auch vor der Finanzverwaltung nicht haltmachte. Die Unterstützung durch deutsche Steuerbeamt*innen, was neben dem da-

maligen Finanzminister Nordrhein-Westfalens, Norbert Walter-Borjans, auch Wolfgang Schäuble bei seinem ersten Treffen mit Varoufakis vorgeschlagen hatte, war von Varoufakis mit dem durchaus einleuchtenden Argument zurückgewiesen worden, dass es aus seiner Sicht demotivierend sei, Beamt*innen, die kein Griechisch könnten, mit der Bearbeitung von in Griechisch abgefassten Dokumenten zu betrauen. Daher hatte er Schäuble seinerzeit angeboten, stattdessen den Generalsekretär der griechischen Steuerbehörde zu benennen.³⁸

Um in der Anfangszeit die Kontrolle zu behalten, sicherten sich die Gläubiger für die ersten sieben Jahre zwei Plätze im Verwaltungsrat und damit Mitentscheidungsrechte bei zentralen Entscheidungen, etwa bei der Besetzung des Behördenleiters, der auf fünf Jahre gewählt wird. Dieser muss einen «untadeligen Ruf» besitzen und darf nicht zuvor Mitglied des Parlaments gewesen sein oder dafür kandidiert haben und gehört nun zu den bestbezahlten Staatsdiener*innen. Einmal ernannt, genießt er weitgehende Autonomie in seiner Amtsführung, also bei der Änderung der Organisationsstruktur und im Personalmanagement. Erster Leiter der Behörde wurde Giorgos Pitsilis, der frühere Partner einer Steuerkanzlei. Für die ersten fünf Jahre bestellten die Gläubiger zudem einen sogenannten Experten, der den Behördenleiter beraten (oder besser: überwachen) soll.

Wie Dimitrakopoulos und Passas betonen, ist nicht ganz klar, ob die neue Organisationsform tatsächlich eine Gewähr für guten Steuervollzug bietet. Laut OECD gäbe es keine gesicherte Erkenntnis über eine bessere Effektivität und Ef-

38 Varoufakis: Die ganze Geschichte, S. 259.

fizienz dieser Organisationsform.³⁹ Die zentrale Kontrollfunktion liegt nun beim griechischen Parlament, dem die IAPR zukünftig rechenschaftspflichtig ist. Dieses muss die neue Rolle, die laut Dimitrakopoulos und Passas gar nicht der Parlamentskultur entspricht, aber erst noch annehmen.

Für 2017 hat die IAPR die vereinbarten Zielwerte übererfüllt.⁴⁰ Unerwartet hoch waren die Ergebnisse bei der Eintreibung von offenen Steuerzahlungen aus den Vorjahren, wo die Ziele um 57 Prozent übererfüllt wurden. Auch in der Bearbeitung von Steuerrückerstattungen (d.h. Steuerschulden vom Staat an Bürger*innen und Unternehmen) hat die Behörde die Vorgaben stark übererfüllt und der Bestand an länger überfälligen Steuerrückerstattungen ist von 3 Milliarden Euro 2014 auf 1 Milliarde Euro 2017 zurückgegangen. Insgesamt hat die Steuerverwaltung auch die Zielvorgabe an Steuerprüfungen leicht übererfüllt. Als überaus fleißig hat sich die dabei neu gegründete «Dienststelle für Ermittlungen und Sicherstellung öffentlicher Einnahmen» erwiesen, die auch investigativ tätig wird. Sie übertraf die Zielvorgaben für Prüfungen im Jahr 2016 um das Dreifache, im Jahr 2017 um das Doppelte.

Kampf gegen Steuerhinterziehung

Angesichts des Wandels in der Steuerbehörde ist es nicht überraschend, wenn Varoufakis in seinen Erinnerungen beklagt, dass er für Steuerhinterziehungsfälle verantwortlich gemacht wurde, deren Prüfungen gar nicht mehr in seinem Einflussbereich lagen. Relevante Daten seien aus der Behörde zuerst an die Institutionen übermittelt worden, erst danach habe er sie als Finanzminister erhalten. Dabei war der Übergang von der

halbautonomen zur unabhängigen Behörde damals noch nicht vollzogen. Die direkten Einflussmöglichkeiten der Regierung, die Varoufakis noch in Ansätzen hatte, sind heute vollends ausgeschaltet. Auch die unter Varoufakis noch dem Finanzministerium unterstellte Sonder Einheit für Wirtschafts- und Finanzverbrechen (SDOE), die er zum Aufspüren von Steuerhinterzieher*innen einsetzen wollte, wurde während des dritten Programms in die IAPR integriert.

Die griechische Regierung wird trotzdem immer wieder an ihren Erfolgen in der Abarbeitung der sogenannten Lagarde-Liste und anderer Listen gemessen. Im Jahr 2010 hatte die damalige französische Finanzministerin und heutige IWF-Chefin Christine Lagarde eine Liste mit 2.000 Griech*innen übergeben, die Schwarzgelder bei der Schweizer Niederlassung der HBSC-Bank gebunkert hatten. Die Liste war deswegen zum Skandalon geworden, weil sie zunächst unter den Finanzministern der Pasok-Regierungen, Papakonstantinou und Venizelos, nicht bearbeitet worden war, zwischendurch als verschollen galt und später dann als ein um einige Namen bereinigtes Exemplar wieder auftauchte. Es fehlten die Konten von zwei Cousins Papakonstantinous und deren Ehegatten, wie ein Abgleich mit den Original-Listen aus Frankreich ergab. Ein Journalist, der die Listen veröffentlicht hatte, wurde festgenommen, später jedoch freigesprochen. Papakonstantinou konnten die Manipulationen aber nicht nachgewiesen werden. Es ist möglich, dass er zum Opfer einer Intrige wurde.⁴¹

³⁹ OECD: Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and other Advanced Emerging Economies, Paris 2015. ⁴⁰ IAPR: Modernising tax collection. ⁴¹ Siehe <https://de.wikipedia.org/wiki/Lagarde-Liste>.

Die Syriza-Regierung versprach, diese Liste (und weitere inzwischen übergebene Listen, wie die Borjans-Liste und die Liechtenstein-Liste) abzuarbeiten. Was die Lagarde-Liste anging, erklärte Pitsilis als Leiter der IAPR im Sommer 2018 gegenüber der *Bild-Zeitung*: «Diese Liste enthielt Informationen für die Steuerjahre 2005–2007 und wurde den Finanzstaatsanwälten ausgehändigt, die Prüfungsaufträge an unsere Finanzämter erteilten. Für 46 Prozent der Liste haben wir die Überprüfungen abgeschlossen. [...] Mehr war aus rechtlichen Gründen nicht möglich: Wir durften nur für einen bestimmten Zeitraum zurückgehen. Außerdem enthielt die Liste für 776 Fälle außer den Namen keine weiteren Angaben, was allein nicht ausreicht, um die einzelnen Steuerjahre zu prüfen.»⁴²

Das IAPR hat heute eine eigene Einheit mit 44 Personalstellen für die Besteuerung von Superreichen und Offshore-Unternehmen, das High Wealth Individuals Audit and Collection Center (HWIACC). Grundsätzlich gehört die Bekämpfung von schwerreichen Steuerhinterzieher*innen, die ihr Geld in Offshore-Zentren versteckt haben, zu den Königsdisziplinen des Steuervollzugs. Deswegen ist es extrem unwahrscheinlich, dass eine Steuerverwaltung, die in der Vergangenheit schon bei Routinearbeiten überfordert war, in kurzer Zeit enorme Erfolge wird vorweisen können. Die von der IAPR veröffentlichten Leistungskennziffern zur HWIACC sind wenig aussagekräftig. Die Zahl der Prüfungen schwankte stark: Waren 2014 noch 693 Prüfungen abgeschlossen worden, so waren es 2015 und 2016 nur noch 488 bzw. 252, um dann 2017 auf 953 hochzuschnellen (wovon 608 auf den Monat Dezember entfielen). Ende Dezember 2017

waren etwa 4.900 Prüfungen anhängig. Im März 2018 gingen laut der Statistik der Steuerbehörde die ausstehenden Prüfungen aus nicht nachvollziehbaren Gründen auf 1.200 zurück. Im Jahr 2015 wurden die festgestellten Steuern und Strafzahlungen auf 420 Millionen Euro beziffert, in den Jahren 2016 und 2017 auf jeweils 470 Millionen Euro. Die daraus resultierenden, tatsächlich eingetriebenen Steuer- und Strafzahlungen lagen seit 2015 relativ konstant bei etwa 60 Millionen Euro jährlich.

Dass die Einnahmen aus der Bekämpfung von reichen Steuerhinterzieher*innen deutlich höher ausfielen, ist dem System freiwilliger Selbstanzeigen zu verdanken. Steuerhinterzieher*innen müssen sich dabei selbst offenbaren, die ausstehenden Steuern vollständig nachzahlen und zusätzlich eine Strafe zahlen. Diese ist aber weit geringer als die Strafe, die bei einer Entdeckung durch die Steuerverwaltung entstanden wäre.⁴³ Die Maßnahme wurde zunächst bis Mai 2017 befristet, dann aber noch einmal bis November 2017 verlängert. Durch die «freiwillige Selbstanzeige von Einkommen» wurden zusätzliche Einnahmen von 260 Millionen Euro erzielt. Von 230 Millionen Euro an Einnahmen im Jahr 2017 entfielen 150 Millionen auf sogenannte große Steuerschuldner, 80 Millionen auf reiche Privatpersonen.

Das Modell der Selbstanzeige ist auch aus Deutschland bekannt und umstritten. Es erlaubt Steuerpflichtigen, die ihre Entdeckung befürchten, sich mit einem gewissen Aufschlag freizukaufen und dem Gefängnis zu entkommen. Für

⁴² «Wir Griechen können uns ändern!», in: *Bild-Zeitung*, 20.8.2018. ⁴³ Details dazu unter: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/gr/pdf/2016/12/gr-tax-adv-20161223-en.pdf>.

Griechenland dieselben Maßstäbe anzulegen wie für Deutschland ist sicherlich nicht angemessen. Die Steuerverwaltung in Griechenland ist noch viel hoffnungsloser ausgestattet als die deutsche, und die vielen Altfälle allein auf investigative Weise und mit einer völlig überlasteten Justiz abzuarbeiten, wäre komplett unrealistisch gewesen. Am Ende wären die meisten Fälle unentdeckt geblieben oder verjährt. Abgesehen davon brauchte die Regierung im Streit mit den Gläubigern das Geld auch möglichst sofort. Für Varoufakis galt daher: «Steuerbetrüger mit den üblichen Verfahren zu jagen, kam nicht infrage.» Er setzte von Anfang an auf ein elektronisches System zur Selbstanzeige und auf ein Steuerabkommen mit der Schweiz.⁴⁴ Letzteres war ein Projekt, das 2011 schon unter dem früheren Finanzminister Evangelos Venizelos versprochen, aber nie abgeschlossen worden war. Es wurde 2016 mit dem EU-Schweiz-Abkommen zum automatischen Informationsaustausch überflüssig. Viele der in der Schweiz gebunkerten Gelder werden aber vorher längst über dunkle Kanäle weiterverschoben worden sein.

Neben der Jagd auf die großen Fische, hat die Steuerverwaltung auch die Netze ausgeworfen, um die vielen kleinen Fische einzufangen, die in Straßencafés, Geschäften, Handwerksbetrieben etc. immer noch in großem Ausmaß Steuern hinterziehen. Diverse Fernsehdokumente berichten vom Alltag griechischer Steuerfahnder*innen. So müssen diese etwa in Restaurants kontrollieren, ob Gäste bereits nach der Bestellung einen korrekten Beleg erhalten haben oder Kund*innen nach dem Verlassen eines Geschäfts einen Kassenbon vorweisen können. Inzwischen ist die Steuerfahndung dazu übergegangen, statt hohen

Geldstrafen, die für viele um ihre Existenz kämpfende Kleinbetriebe eine enorme Belastung darstellen können, eine temporäre Schließung anzuordnen. Geschäfte, die keine Belege vorweisen konnten, müssen dann beispielsweise für 48 Stunden ein Schild an den Eingang hängen: «Wegen Steuerhinterziehung zeitweise geschlossen».

In Griechenland gibt es, verglichen mit anderen Staaten, besonders viele Selbstständige und kleine Unternehmen. Dies sind aber auch diejenigen, die besonders leicht und häufig betrügen können, speziell bei der Einkommensteuer und der Mehrwertsteuer. Großunternehmen haben es schwerer, dort wird dann über andere Machenschaften wie der Manipulation von Verrechnungspreisen oder mit Karussellgeschäften getrickst und betrogen. Ein Mittel, mit dem der griechische Staat die Steuervollzugsquote in Routinefällen erhöhen will, ist die Förderung elektronischer Zahlungsmittel. Im Gegensatz zu Bargeldzahlungen ist es mithilfe von E-Geldzahlungen sehr viel einfacher, Steuern zu erfassen. Das gilt besonders für die Mehrwertsteuer und die Einkommensteuer. Seit 2017 werden bestimmte Steuervergünstigungen oder -abzüge nur noch gewährt, wenn Zahlungen elektronisch abgewickelt wurden. Unternehmen wurden zudem dazu verpflichtet, elektronische Zahlungssysteme anzubieten. Seitdem ist der Einsatz elektronischer Zahlungsmittel drastisch gestiegen.

⁴⁴ Siehe Varoufakis: Die ganze Geschichte, S. 214. Varoufakis behauptet zudem, dass er bis zum Ende seiner Amtszeit mit einer von ihm zusammengestellten Truppe, einem Computerprogramm und Bankdaten 485.000 Steuersünder*innen überführt habe, die von 2000 bis 2014 jeweils mindestens 100.000 Euro hinterzogen hatten: «Wir hatten alles fertig, hatten sogar Live-Daten der Banken, Kontonummern mit Steuernummern vernetzt.» Wer innerhalb von vier Wochen von sich aus nachversteuert hätte, sollte mit einer Strafe von 15 Prozent davonkommen. Alle anderen hätte sich der Fiskus greifen sollen (Bild-Zeitung, 20.8.2018).

Die Reform der Einkommensteuer

Die griechische Einkommensteuer war früher ein Dickicht von Einzel- und Sonderregelungen, voller Schlupflöcher, und damit ineffizient und ungerecht. Syriza und die Gläubiger hatten beide den Vorsatz, die vielen ungerechtfertigten Sonderregelungen abzuschaffen. Ansonsten waren die Prioritäten aber andere. Tsipras beabsichtigte, bei der Reform kleine und mittlere Einkommen zu entlasten, und hatte weniger Hemmungen, große Einkommen zu belangen. Vor allem der IWF sprach sich aber gegen höhere Steuersätze für Reiche und nachdrücklich für einen abgesenkten Steuerfreibetrag aus, der sich besonders auf niedrigere Einkommen auswirken würde. Anders als die griechische Regierung wollten die Gläubi-

ger auch umfangreiche Mehreinnahmen erzielen.

Im Mai 2016 wurde rückwirkend zum 1. Januar ein einheitliches Tarifsysteem für Einkünfte aus Arbeit, Renten, Unternehmen und Landwirtschaft eingeführt und dabei sowohl der Steuerfreibetrag gesenkt (von 9.545 auf 8.636 Euro) als auch die Progression der Steuer über höhere Steuersätze für mittlere und höhere Einkommen verschärft. Deutlich angehoben wurde dabei auch die Solidaritätsabgabe, eine einkommensabhängige Zusatzsteuer. Auf Spitzeneinkommen werden nun ein regulärer Steuersatz von 45 Prozent und eine Solidaritätsteuer von 10 Prozent erhoben, was einen Spitzensteuersatz von 55 Prozent ergibt. Der ehemals befristete Zuschlag gilt nun unbefristet.

Einkommensteuer vor und nach der Reform unter Syriza

Tarifsysteem vor der Reform					ab 1.1.2016	
Einkünfte aus Arbeit und Renten		Einkünfte aus Unternehmen		Einkünfte aus Landwirtschaft	Einheitliches Tarifsysteem	
Einkommen (in Euro)	Satz (in %)	Einkommen (in Euro)	Satz (in %)	einheitlicher Satz (in %)	Einkommen (in Euro)	Satz (in %)
bis zu 25.000	22	bis zu 50.000	26	13	bis zu 20.000	22
25.001–42.000	32	mehr als 50.000	33		20.001–30.000	29
mehr als 42.000	42				30.001–40.000	37
					mehr als 40.000	45

Einkünfte aus unbeweglichem Vermögen

vor der Reform		ab 1.1.2016	
Einkommen (in Euro)	Satz (in %)	Einkommen (in Euro)	Satz (in %)
bis zu 12.000	11	bis zu 12.000	15
mehr als 12.000	33	12.001–35.000	35
		mehr als 35.000	45

vor der Reform		ab 27.5.2016	
Einkommen (in Euro)	Satz (in %)	Einkommen (in Euro)	Satz (in %)
bis zu 12.000	0	bis zu 12.000	0
12.001–20.000	0,7	12.001–20.000	2,2
20.001–30.000	1,4	20.001–30.000	5
30.001–50.000	2	30.001–50.000	6,5
50.001–100.000	4	50.001–100.000	7,5
100.001–500.000	6	100.001–500.000	9
mehr als 500.000	8	mehr als 500.000	10

Quelle: Bundesfinanzministerium der Finanzen: Entwicklung des Steuerrechts im Ausland im II. Quartal 2016, BT-Drs. 18(7)322, 10.8.2016.

Das neue System hat für lohnabhängig Beschäftigte vergleichsweise geringe Auswirkungen; bei Selbstständigen und gut verdienenden Landwirt*innen ist das anders. Früher galt für Selbstständige mit einem Jahreseinkommen bis zu 50.000 Euro ein pauschaler Steuersatz von 26 Prozent, nun unterliegen sie demselben progressiven Steuertarif wie abhängig Beschäftigte. Laut Syriza wurden dagegen alle Selbstständigen mit Jahreseinkommen von maximal 32.700 Euro steuerlich entlastet.⁴⁵ Zudem wurde eine Reform der ungerechten Sozialversicherung für Selbstständige beschlossen. Die Sozialversicherungsbeiträge für Selbstständige waren früher einkommensunabhängig und stiegen mit der Dauer der selbstständigen Beschäftigung an, was angesichts gesunkener Einkommen bei älteren Selbstständigen zu einer regelrechten Explosion von Schulden gegenüber den Versicherungskassen führte. Seit der Reform orientieren sich die Versicherungsbeiträge nun am Einkommen und entsprechen den Versicherungsbeiträgen von Lohnabhängigen. Die neue Regelung, dass Selbstständige ihre Steu-

ern inzwischen ein Jahr im Voraus zahlen müssen, sorgte aber für großen Unmut und finanzielle Sorgen.

Für Bauern, die bisher einem Steuersatz von 13 Prozent unterworfen waren, bedeutete die Einkommensteuerreform einen deutlich höheren Tarifverlauf. Allerdings hatten nach eigenen (teilweise stark geschönten) Angaben 95 Prozent der griechischen Bauern zuvor ein Einkommen von 12.000 Euro oder weniger erzielt, also in einer Höhe, auf die ohnehin keine oder nur wenig Einkommensteuer fällig wird. Für sie war die Einkommensteuerreform aber nur einer von vielen Einschnitten in ihre Privilegien, die auf Druck der Troika abgeschafft wurden (wie spezielle Rentenregelungen, Subventionen auf Treibstoffe etc.). Die Situation der Bauern in Griechenland zu diskutieren würde aber den Rahmen dieser Studie sprengen.

Für 2020 droht eine drastische Senkung der Einkommensteuerfreibeträge. Diese

⁴⁵ Troost, A.: Griechische Politik im Faktencheck. Was Griechenland zur Krisenbewältigung tatsächlich geleistet hat, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Online-Publikation 10/2017, unter: www.rosalux.de/publikation/id/14754/griechische-politik-im-faktencheck/.

musste Griechenland 2017 auf Druck des IWF auf Vorrat beschließen. Sie basierte auf der Prämisse des IWF, dass Griechenland seine Haushaltsvorgaben, das heißt einen Primärüberschuss von 3,5 Prozent des BIP, verfehlen wird. Die Tatsache, dass Griechenland entgegen den Prognosen des IWF in den letzten Jahren die Vorgaben deutlich übererfüllt hat und eine ebenfalls im Voraus beschlossene Rentenkürzung für 2019 zurücknehmen konnte, lässt aber erwarten, dass die Regierung die Senkung des Freibetrags ebenfalls vollständig oder zumindest teilweise rückgängig machen wird. Alexis Tsipras hat dies im Frühjahr 2019 bereits angekündigt. Allerdings stehen nun zunächst die Wahlen ins Haus.

Vermögensbesteuerung und die Immobiliensteuer ENFIA

Das griechische Volksvermögen besteht laut Spiegel zu 85 Prozent aus Immobilien.⁴⁶ Wer also Vermögen in signifikantem Ausmaß für die Bewältigung der Krise heranziehen will, muss daher an die Immobilien ran. Die einzige nennenswerte Vermögensteuer in Griechenland ist die Immobiliensteuer ENFIA. Auf sie entfallen etwa 95 Prozent der vermögensbezogenen Steuern. Sie ging 2014 aus der 2010 behelfsmäßig eingeführten, über die Stromrechnung von der Stromgesellschaft PPC erhobenen Immobiliensteuer (PPC-Abgabe) und der ebenfalls 2010 eingeführten Immobilien-Vermögensteuer (FAP) hervor. Die Vorgängersteuern waren in vielerlei Hinsicht ungerecht. So war die PPC-Abgabe nur für Gebäude fällig, die ans Stromnetz angeschlossen waren. Man konnte die Besteuerung von Grundbesitz auch vermeiden, indem man ihn über ein Unternehmen laufen ließ. Grundstücke in nichtstädtischen

Gebieten waren vorher überhaupt nicht besteuert worden.

Die neu geschaffene ENFIA setzt sich aus einer Immobiliensteuer auf einzelne Liegenschaften und einer progressiven Steuer auf Immobilienbestände zusammen. Der Anteil der progressiv ausgestalteten Steuer ist jedoch relativ gering. Das macht die ENFIA, ähnlich wie die Grundsteuer in Deutschland, zu einer Steuer, die von der Masse der Bevölkerung und nicht von Millionär*innen und Multimillionär*innen getragen wird – anders als es der Ausdruck Vermögensteuer suggeriert.

Die ENFIA ist in Griechenland sehr unpopulär. Sie ist eine der vielen Steuererhöhungen seit Ausbruch der Krise, und obwohl ihre Vorläufersteuer als befristet angekündigt wurde, gilt sie nun unbefristet. Die Zahl der Griech*innen, die in ihren eigenen vier Wänden wohnen, ist sehr hoch, und sie haben neben dem Steuerbetrag auch den administrativen Aufwand zu schultern. Ein großes Problem der ENFIA war bisher auch, dass sie anhand von vor der Krise berechneten Immobilienwerten erhoben wurde. Mit der Krise gingen die Immobilienpreise aber in den Keller, der fiktive Wert war also viel höher als der aktuelle (Markt-) Wert.⁴⁷

Syriza hatte versprochen, die ENFIA nach der Wahl im Januar 2015 zusammen mit anderen Kürzungsgesetzen «mit einem Gesetz und einem Artikel» abzuschaffen, und zum Boykott der ENFIA-Zahlungen aufgerufen. Stattdessen musste die

⁴⁶ Böcking, D.: Griechenland macht mobil gegen Monstersteuer, Spiegel Online, 13.9.2011, unter: www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/immobilien-abgabe-griechenland-macht-mobil-gegen-monstersteuer-a-785825.html. ⁴⁷ Aswestopoulos, W.: Regierung führt Steuern ein, die niemand zahlen kann, Telepolis, 18.10.2015, unter: www.heise.de/tp/features/Regierung-fuehrt-Steuern-ein-die-niemand-zahlen-kann-3376087.html.

Regierung die ENFIA später noch erhöhen und ein Aufkommen von 2,65 Milliarden Euro garantieren. Oft wird dabei aber übersehen, dass Syriza die ENFIA nicht einfach abschaffen wollte, sondern sie – so stand es auch im Thessaloniki-Programm – durch eine «sozial gerechte Großgrundsteuer» (FMAP) ersetzen wollte.⁴⁸ Dies ist nach wie vor der Plan. Das Problem dabei ist, dass dafür die Immobilien zunächst korrekt bewertet werden müssen. Dass dies eine Sisyphusarbeit ist, weiß man von der deutschen Grundsteuer. Obwohl seit Jahren alle ahnen konnten, dass ihre Erhebung mithilfe von mehr als 50 Jahre nicht mehr erhobenen Einheitswerten nicht länger verfassungsgemäß war, gewährte das Bundesverfassungsgericht für die Grundsteuerreform aufgrund des Bewertungsaufwands eine sechsjährige Übergangsfrist.

Obwohl in Griechenland seit Längerem an einer Angleichung der steuerlichen Immobilienwerte an Marktpreise gearbeitet wird, musste die Regierung die Einführung der FMAP verschieben, so dass sie nun vermutlich nicht mehr vor den Wahlen 2019 verabschiedet werden kann. Anscheinend sollen dabei nicht nur Immobilien, sondern auch mobile Vermögenswerte wie Autos, Motorräder, Kunstwerke, Freizeitboote und sonstige große Vermögenswerte besteuert werden.⁴⁹

Die Pläne von Syriza haben es durchaus in sich: Während die ENFIA ein Aufkommen von 2,65 Milliarden Euro erzielen musste, soll das Aufkommen der neuen FMAP zukünftig 3,2 Milliarden Euro beitragen. Vor allem sollen dabei laut der griechischen Tageszeitung *Ekathimerini* die vier Millionen Eigentümer*innen von Vermögenswerten von bis zu 100.000 Euro von der Steuer ausgenom-

men werden. Das bedeutet, die Steuer hätte für die Resteigentümer eine Steuerlast von 1 Prozent des Vermögenswerts zur Folge, was die Steuer laut *Ekathimerini* zur weltgrößten Vermögensteuer machen würde.⁵⁰

Bis es so weit ist, müssen nicht nur die nächsten Wahlen gewonnen, sondern auch die Datengrundlagen geschaffen werden. Dazu wurden zum einen die Banken zur Kooperation mit den Finanzbehörden verpflichtet. Sie müssen Einblick in Konten gewähren, um die Herkunft von Vermögen überprüfen zu können. Zudem wird gemäß des Nationalen Strategischen Rahmenplans (NSRP) eine elektronische Datenbank aufgebaut, die eine vollständige und genaue Erfassung der Vermögenswerte aller Bürger*innen des Landes zum Ziel hat. Im Wirtschaftsprogramm von 2012 hatte Syriza darauf verwiesen, dass 1893 ein Vermögensregister erstmalig durch den damaligen griechischen Premierminister angekündigt worden war, ohne dass jemals ein umfassendes und vollständiges Register geschaffen worden wäre.⁵¹ Gelingt dies nun, so wäre das eine historische Leistung.

Zumindest beim Katastersystem gibt es messbare Fortschritte: Laut der vierten Programmüberprüfung vom Juni 2018 wurde die Entwicklung des Katasters für «geschätzt 39 Millionen dingliche Rechte» und rund 29 Prozent der Immobilien

48 Die FMAP steht in der griechischen Steuerhistorie für eine progressive Immobiliensteuer. Die ND hat sie 2008 durch eine neue Steuer ersetzt, wodurch Großimmobilienbesitz steuerlich stark entlastet wurde. Die Pasok-Regierung machte dies nach ihrem Wahlsieg 2009 wieder rückgängig. **49** Griechenland plant neue Reichtumsteuer, 28.5.2018, unter: www.griechenland-blog.gr/2018/05/griechenland-plant-neue-reichtumsteuer/2142421/. **50** Tsiros, Th.: New objective values not before March. FMAP shelved for now, in: *Ekathimerini*, 5.11.2017, unter: www.ekathimerini.com/222977/article/ekathimerini/business/new-objective-values-not-before-march-fmap-shelved-for-now. **51** Siehe The Economic Program of Syriza-USF.

abgeschlossen.⁵² Weiter hieß es, dass sich Ende 2017 44 Verträge zu weiteren 10 Millionen Rechten in Durchführung befanden. Bis Mitte 2021 sollen vollständige Daten für 93 Prozent des Landes zur Verfügung stehen. Um das Kataster langfristig führen zu können, wurde im Januar 2018 eine Katasterbehörde eingerichtet, und die 398 Grundbuchämter sollen auf 17 Katasterämter reduziert werden. Der Prozess soll im Juni 2020 abgeschlossen werden. Besondere Probleme gebe es allerdings bei der Erstellung von Waldkarten und mit illegalen Bauten. Der Bericht resümiert: «Wenn gleich in den letzten zwei Jahren enorme Fortschritte zu verzeichnen waren, liegt der Abschluss der Reform noch in weiter Ferne. 72 Prozent der dinglichen Rechte sind noch einzutragen. Viele von diesen sind mit entlegenen Gebieten und Provinzen verbunden, zu denen häufig Eigentumstitel fehlen oder ungenügend sind.»

Da die Datengrundlage für eine umfassende Großvermögensteuer derzeit nicht ausreicht, hat Syriza im Herbst 2018 die wiedergewonnenen Freiheiten genutzt, um die ENFIA gezielt für kleinere Objekte zu senken. Bei Liegenschaften im Wert von bis zu 60.000 Euro wurde die Steuer um bis zu 30 Prozent gesenkt. Bei Immobilienwerten von 60.000 bis 100.000 Euro sinkt die ENFIA um 21 Prozent, bei bis zu 150.000 Euro um 10 Prozent.⁵³ Die Progression der Steuer wurde damit deutlich erhöht.

Der riesige Berg an Steuerschulden

Bürger*innen und Unternehmen schulden dem griechischen Staat enorme Beträge ungezahlter Steuern. Der Berg an Steuerschulden ist seit der Krise stark gewachsen: 2010 waren es ungefähr

40 Milliarden Euro, 2014 schon 60 Milliarden Euro, 2018 sogar 100 Milliarden Euro.⁵⁴ Obwohl die Schulden inzwischen etwas langsamer wachsen, kamen 2017 immer noch 6 Milliarden Euro dazu. 70 der 100 Milliarden Euro Steuerschulden gehen derzeit auf große Steuerschuldner zurück. Hierfür wurde im IAPR eine eigene Einheit geschaffen (die «large debtor unit»), die regelmäßig Listen der größten Schuldner veröffentlicht. Von den Großschuldnern entfallen etwa 7,5 Milliarden Euro auf Individuen und 17 Milliarden Euro auf juristische Personen (d.h. private Unternehmen), der Rest auf staatliche Unternehmen und Einrichtungen sowie auf Insolvenzfälle.

In der Vergangenheit wurden Steuern teilweise nur deswegen nicht gezahlt, weil der Staat sie nicht ernsthaft eintrieb und die Schuldner auf Verjährung oder eine Amnestie hoffen konnten. Durch die Wirtschaftskrise wurden es aber immer mehr, die die Steuerlast einfach nicht mehr tragen konnten. Im Syriza-Steuerkonzept von 2013 hieß es: «Der Großteil der Bürger ist gezwungen, ihr kleines persönliches Vermögen zu veräußern, um Steuern auf Einkommen zu bezahlen, die nicht existieren.»

Die IAPR verzeichnet derzeit über vier Millionen Steuerschuldner (Haushalte und Unternehmen, 2015 waren es sogar 4,5 Millionen gewesen). In einem Land mit 11 Millionen Einwohner*innen schuldet somit ein Großteil der Haushalte dem Staat Steuern. Gut die Hälfte der Schuld-

⁵² Europäische Kommission: Überprüfungsbericht ESM-Stabilitätshilfeprogramm für Griechenland – Vierte Überprüfung, Juni 2018. ⁵³ Tsipras points to tax cuts as example of bailout exit benefits, Macropolis, 28.11.2018, unter: www.macropolis.gr/?i=portal.en.greek-politics.7617. ⁵⁴ IAPR: Modernising tax collection; Angerer: Tax collection in Greece.

ner schulden Beträge von weniger als 500 Euro, jeder Achte schuldet einen Betrag von unter 10 Euro.⁵⁵

Die Syriza-Fachgruppe übernahm in ihr Steuerkonzept von 2013 einen Vorschlag der Gewerkschaften, der Haushalten mit geringem Einkommen die Steuerschulden in gewissem Umfang stunden sollte. Eine Person mit einem monatlichen Nettoeinkommen (abzüglich von Raten für Wohnkosten sowie Gesundheitskosten) von bis zu 750 Euro hätte keine Steuerschulden zurückzahlen müssen. Bei einem Einkommen von 2.000 Euro wären maximal 400 Euro Rückzahlung möglich gewesen. Bei Unternehmen sollten Steuerschulden mit Zahlungsrückständen des Staates verrechnet werden.

Da Steuerschulden neben anderen Schulden an den Staat und gegenüber Banken nur einen kleinen Teil ausmachen, hatte Syriza ein weiteres, ausführlicheres Konzept zur Verwaltung von Privatschulden aufgestellt, das «Neue Seisachtheia» genannt wurde. Die Seisachtheia (wörtlich Lastenabschüttelung) ist ein Begriff aus der Antike, der mit einem im Jahr 594 v. Chr. in Athen beabsichtigten Schuldenerlass verbunden ist. Dieser zielte darauf ab, das Abgleiten großer verschuldeter Bevölkerungsteile in die völlige Verarmung bzw. Sklaverei zu verhindern.⁵⁶

Das Problem in der Auseinandersetzung mit den Gläubigern über den Umgang mit Steuerschulden war, dass Steueramnestien in Griechenland regelmäßig missbraucht und von Personen ausgenutzt wurden, die auf dem Papier arm, in Wirklichkeit aber reich waren. Nach einem verkorksten Amnestieversuch der Samaras-Regierung hat die Troika allen weiteren Amnestieversuchen vorerst einen Riegel vorgeschoben. Infol-

gedessen werden die Schulden seit Jahren vor sich her gewälzt. 14 Prozent der heutigen Außenstände sind vor 2006 entstanden und insgesamt sind 80 Prozent der jetzigen Steuerschulden älter als drei Jahre.⁵⁷ Varoufakis ging in seiner Zeit als Finanzminister davon aus, dass höchstens 9 von 70 Milliarden Euro Außenständen noch eintreibbar seien, das heißt, 87 Prozent der Schulden hätten abgeschrieben werden müssen. In der offiziellen Statistik werden aber heute von 100 Milliarden Euro gerade einmal 28 Prozent der Außenstände als uneinbringlich klassifiziert. Natürlich war auch Syriza bewusst, dass aus Gründen der Steuergerechtigkeit strategische Säumer von überschuldeten Säumern getrennt werden müssen. In der Vorstellung, wie viel Geld den Bürger*innen und Unternehmen noch abgepresst werden kann, klaffen zwischen der griechischen Regierung und den Gläubigern aber offenbar Welten auseinander. Hier hätte längst ein Schnitt erfolgen müssen, da die absurd hohen Schulden nicht nur viele Griech*innen überfordern, sondern auch die wirtschaftliche Entwicklung lähmen.

Die Steuerverwaltung ist inzwischen dazu übergegangen, Steuern teils mit großer Härte einzutreiben. Die Anzahl der Vollstreckungsmaßnahmen ist in den letzten Jahren stark gestiegen. 22,5 Prozent der Außenstände werden derzeit in Raten abgestottert. 2017 wurden 1,7 Millionen Pfändungen und 17.000 Zwangs-

⁵⁵ IAPR: Modernising tax collection. ⁵⁶ Kurzfassung des Syriza-Vorschlags zur Verwaltung von Privatschulden (Neue Seisachtheia), 30.6.2014, deutsche Übersetzung. ⁵⁷ IAPR: Modernising tax collection.

versteigerungen vollstreckt.⁵⁸ Die eingetriebenen Summen wachsen: Während 2014 noch 1,6 Milliarden Euro alter Schulden (d.h. Schulden aus den Vorjahren) eingetrieben wurden, waren es 2017 bereits 2,7 Milliarden Euro, ein Zuwachs um 70 Prozent.⁵⁹ Da bis April 2018 bereits 1,3 Milliarden Euro alter Schulden eingetrieben waren, dürfte 2018 ein neues Rekordjahr geworden sein. Was neu entstandene Steuerschulden angeht, die noch im selben Jahr eingetrieben werden konnten, ist die Quote von 15 Prozent 2014 auf 22 Prozent 2017 gestiegen, aber immer noch ziemlich niedrig.

Die Besteuerung der reichen Reeder

Nach wie vor ist die griechische Handelsflotte die größte der Welt. Ihr Wert liegt bei etwa 100 Milliarden Euro und die Reederei stellt nach dem Tourismus den zweitgrößten Wirtschaftszweig des Landes dar (rein statistisch, da der größte Teil des Geldes gar nicht im Land ankommt). Förderung und Schutz der Flotte gehören seit Jahrzehnten zur griechischen Staatsräson. Der Schutz der Reeder wurde sogar in die griechische Verfassung aufgenommen. Im Jahr 1957 führte Griechenland eine Tonnagesteuer ein, welche die Besteuerung nach Transportkapazität und Alter des Schiffes festlegt. Damit schuf Griechenland ein Modell, das später von vielen anderen Staaten übernommen wurde, 1998 auch von Deutschland. Die griechische Tonnagesteuer ist nach Berechnungen der griechischen Seefahrtgewerkschaft PENEN äußerst gering, sie schätzt sie für das Jahr 2016 auf etwa zehn Euro pro Schiff und Tag ein.⁶⁰

Griechische Reeder und ihre Familien sind für ihren ausschweifenden Lebenswandel bekannt. Auch Syriza setzte sich

für eine stärkere Besteuerung der Reeder und der griechischen Schifffahrt ein, was sich jedoch als schwierig darstellte. Von 4.700 Schiffen fahren etwa 4.000 unter fremder Flagge. Damit gilt für sie nicht mehr griechisches Recht, sondern das Recht und die damit verbundenen Regelungen für Steuern, Sozialversicherungen und Umweltstandards von Panama, Liberia und anderen Billigflaggenländern. Dies ist kein rein griechisches Phänomen, sondern auf den Weltmeeren Standard. Deutschland mit der viertgrößten Handelsflotte der Welt steht vor den gleichen Problemen.

Auch was den Reichtum der Reeder selbst angeht, gestaltet sich die Besteuerung schwierig. Diese sind zwar griechischer Abstammung, viele von ihnen haben sich aber längst im Ausland niedergelassen, wo ihnen der rote Teppich in Form von speziellen Steuervergünstigungsregimen ausgerollt wurde. Der Wohnsitz im Ausland und der Umstand, dass sie ihren Reichtum nicht in Griechenland selbst, sondern auf den Weltmeeren generieren, führen dazu, dass der griechische Fiskus kaum an ihren Reichtum herankommt. Besonders beliebt ist die Wohnsitzverlagerung nach London, Monte Carlo oder Zypern. In London können Reeder und andere Superreiche einen «Non-domicile-Status» beantragen, erhalten damit einen Wohn-

⁵⁸ Ein Anliegen von Syriza war stets, Zwangsvollstreckungen von selbst genutztem Wohnraum zu verhindern. Syriza konnte immerhin durchsetzen, dass Menschen unterhalb einer gewissen Einkommensschwelle vor Zwangsversteigerungen und Obdachlosigkeit geschützt werden. Die übrigen Hausbesitzer*innen sollen die Möglichkeit bekommen, sich mit ihren Gläubigerbanken zu einigen. Der Umgang mit Zwangsversteigerungen ist eines der schwierigsten Probleme für Syriza. ⁵⁹ Angerer: Tax collection in Greece. ⁶⁰ Chilas, N.: Für die Reeder Angerer, für Matrosen Kummer. Die griechischen Schiffstycoons und ihre ewigen Privilegien, in: Lunapark21, Nr. 43, 2.10.2018, unter: <https://griechenlandsoli.com/2018/10/03/fuer-die-reeder-hummer-fuer-matrosen-kummer/>.

sitz in Großbritannien, ohne in nennenswertem Umfang Steuern zahlen zu müssen.⁶¹ Typischerweise setzen derlei Regeln ein Mindestmaß an Investitionen oder eine pauschale Steuerzahlung voraus. Für normale Bürger*innen sind diese Geldbeträge unerschwinglich, für Superreiche stellen sie jedoch nur ein Trinkgeld dar.

Folge dessen ist, dass die griechische Reederei auch unter Syriza weitgehend ungeschoren davonkam. Unter den Vorgängerregierungen war den Reedern eine «freiwillige Krisenabgabe» abgerungen worden. Ab 2014 sollten sie ihre bis dato üblichen Steuerabgaben in etwa verdoppeln. Unter Syriza wurde die Abgabe dann noch einmal bis 2018 verlängert. Der griechische Schifffahrtsminister Korouplis konnte lediglich verkünden, das Ziel von 420 Millionen Euro Steuern mit 550 Millionen Euro deutlich übertroffen zu haben.⁶² In der vierten Programmüberprüfung aus dem Sommer 2018 wurde darüber hinaus festgehalten, dass die Regierung in «langwierigen Verhandlungen» mit den Reedereiunternehmen den «freiwilligen Beitrag» verlängert habe, eine neue Steuer auf zurückgeführte Gewinne einführen werde und diverse Steuerschlupflöcher geschlossen habe.

Was superreiche Staatsbürger*innen angeht, die ihren Wohnsitz in andere Gefilde verlagern, ist Griechenland allerdings nicht nur Opfer, sondern auch Täter. Griechenland bietet seit 2014 – wie inzwischen 20 EU-Staaten – ein «Goldenes Visum» für Investoren an. Diese müssen einen Mindestbetrag von 250.000 Euro in Immobilien investieren (inzwischen können auch 400.000 Euro in Bankeinlagen, Staatsanleihen oder Unternehmensanteile investiert werden) und er-

halten damit für sich und ihre Familien eine Aufenthalts-, aber keine Arbeitserlaubnis. Verglichen mit Staaten wie Zypern, die sogar Staatsbürgerschaften verkaufen, ist das griechische Schema noch halbwegs moderat. Auch geht es weniger darum, in Griechenland weniger Steuern zahlen zu müssen, sondern den Zugang zur EU und zum Schengenraum zu erhalten und Gelder sicher anlegen zu können. Über 3.000 reiche Ausländer*innen, primär chinesische, russische und zuletzt vermehrt auch türkische Staatsbürger*innen, haben das Programm bisher genutzt und etwa 1 Milliarde Euro nach Griechenland gebracht.⁶³ Ein großes Problem dabei ist, dass die Herkunft der Gelder nicht geklärt wird. So können Gelder aus kriminellen oder korrupten Geschäften gewaschen oder hinterzogene Steuern außer Landes gebracht werden. Insofern ist die Ausgabe von «Goldenen Visa», die unter Syriza ausgeweitet wurde, kritisch zu sehen.

⁶¹ Wie das geht, siehe z. B. www.steuerkanzlei.co.uk/nondom-im-uk-werden. ⁶² Michalopoulos, S.: Besteuerung der Reedereien. Griechische Schiffsbesitzer gegen Schäubelle, Euractiv, 7.6.2017, unter: www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/besteuerung-der-reedereien-griechische-schiffsbesitzer-gegen-schaebelle/. ⁶³ Greece's golden visa scheme brings revenues, but risks as well, Macropolis, 21.9.2018, unter: www.macropolis.gr/?i=portal.en.features.7413.

BESCHRÄNKTE FREIHEIT - REFORMEN NACH ENDE DES DRITTEN PROGRAMMS

Das dritte Griechenlandprogramm wurde am 20. August 2018 beendet. Erstmals seit acht Jahren herrscht in der griechischen Politik wieder ein Mindestmaß an Souveränität und Selbstbestimmung. Dass der Tag nicht sonderlich euphorisch gefeiert wurde, lag nicht nur am Schock der jüngsten Waldbrandkatastrophe. Selbst Finanzminister Tsakalotos, der drei Jahre lang auf griechischer Seite die Verhandlungen leitete und für das Ergebnis mitverantwortlich ist, stellte unumwunden fest: «Es wäre anmaßend, hier von einem Erfolg zu sprechen, angesichts des Elends und der humanitären Krise.»⁶⁴

Die historisch größte Rezession in Nicht-Kriegszeiten hat im Alltag so viele Spuren hinterlassen, dass die Überwindung der Krise ein Generationenprojekt ist. Jeder Griechin und jedem Griechen ist klar, dass eine Regierung ohne Geld an der Mangelwirtschaft so schnell nichts ändern kann.

Die Syriza-Regierung kann auch nicht zaubern und setzt daher auf einen «strategischen Entwicklungsplan», der auf ökonomische Stabilisierung zielt und die Bürger*innen entlasten will.⁶⁵ Enthalten sind darin die Senkung der hohen Besteuerung, die Anhebung des Mindestlohns und die Wiedereinführung von Flächentarifverträgen. Durch Wirtschaftswachstum und Bekämpfung der Steuerflucht sollen über die Primärüberschussvorgaben hinausgehende Mehreinnahmen entstehen, die für Steuererleichterungen, Investitionen und Sozialausgaben verwendet werden sollen. Das Programm steht daher für einen nüchtern-realistischen Kurs.

Griechenland wird noch über Jahrzehnte hinweg der Nachprogrammüberwachung der Gläubiger unterliegen und ihre Inspektionen und Berichte erdulden müssen. Darüber hinaus sind die im Juni 2018 von der Eurogruppe beschlossenen Schuldenerleichterungen an Bedingungen geknüpft, die zwingend erfüllt werden müssen. Allerdings handelt es sich dabei um kein neues Programmpaket, sondern um begonnene Maßnahmen, die nun bis Mitte 2022 abgeschlossen werden müssen. Dies betrifft unter anderem die Abwicklung notleidender Kredite, die Umsetzung von Privatisierungen und Reformen der Sozialversicherung. Im Steuerwesen wurde ein Stellenaufwuchs auf 13.200 Personen in der Steuerverwaltung und für die Immobiliensteuer ENFIA die landesweite Bewertung von Grundbesitz nach Marktpreisen vereinbart.⁶⁶ Ebenfalls Teil der Vereinbarungen ist ein Primärüberschuss von 3,5 Prozent des BIP. Nur wenn diese Maßnahmen abgearbeitet werden, wird Griechenland die seit 2014 einbehaltenen Zinsgewinne aus den Anleihekaufprogrammen der EZB ausgeschüttet bekommen (dies entspricht bis 2022 einem Gesamttransfer von 5,2 Milliarden Euro)⁶⁷ und weitere milliardenschwere Zins- und Tilgungserleichterungen erhalten. Insofern wird keine Regierung ernst-

⁶⁴ «Frau Merkel könnte kühner sein». Interview mit Euklid Tsakalotos, Zeit Online, 13.6.2018, unter: www.zeit.de/wirtschaft/2018-06/griechenland-finanzkrise-euroreformrettungspaket-eu-euklid-tsakalotos-interview/komplettansicht. ⁶⁵ Greece: A Growth Strategy for the Future, Ministry of Economy and Finance, Greece, Athen, Juli 2018, unter: www.mindev.gov.gr/greece-a-growth-strategy-for-the-future/. ⁶⁶ Erklärung der Eurogruppe vom 22.6.2018, unter: <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudoxw/dokumentInhalt?id=224767&latestVersion=true&type=5> ⁶⁷ Ebd., Tab. 2.

haft erwägen können, die auf die Einhaltung der Maßnahmen insistierende Eurogruppe zu ignorieren.

Die von der Eurogruppe beschlossenen Schuldenerleichterungen sind allerdings so knapp bemessen, dass Griechenland auch über 2022 hinaus hohe Primärüberschüsse im Staatshaushalt erzielen muss. Nach 2022 wird von Griechenland erwartet, dass es sich an den im Stabilitäts- und Wachstumspakt enthaltenen Schuldenabbaupfad hält. Das bedeutet erhebliche Primärüberschüsse für Jahrzehnte (im Basis-Szenario der Schulden-tragfähigkeitsanalyse des ESM wird von 2023 bis 2060 von einem durchschnittlichen Primärüberschuss von 2,2 Prozent ausgegangen, das hat bisher noch kein Land der Welt geschafft). Erst 2032 soll erneut über mögliche weitere Schuldenerleichterungen diskutiert werden. Das Ziel ist offensichtlich, Griechenland dauerhaft auf den eingeschlagenen Reformkurs zu verpflichten und aus dem Land herauszuholen, was herauszuholen ist. Politische Autonomie sieht anders aus. Auf längere Sicht bleibt daher, jedenfalls solange Griechenland nicht unerwartet ein Wirtschaftswunder erlebt, in erster Linie Selbstverwaltung des Mangels angesagt.

Trotzdem sind Parlament und Regierung offensichtlich gewillt, die verbliebenen Spielräume und die wiedergewonnene Freiheit zu nutzen und in wichtigen Fällen auch in die Auseinandersetzung mit den Gläubigern zu gehen. «Die Mechanismen des Memorandums schrieben vor, dass alle Entscheidungen – sogar bei relativen Kleinigkeiten – unter Aufsicht der Troika standen und mit ihr ausgehandelt werden mussten. Jetzt hat sich Griechenland demgegenüber verpflichtet, bestimmte Budget- und Fi-

nanzziele zu erreichen, und ist frei in der Wahl der hierfür eingesetzten Mittel», so Danaï Koltsida.⁶⁸

Die erste große Bewährungsprobe war die Aufstellung des Haushalts für das Jahr 2019. Der Regierung kam dabei die überplanmäßige Finanzlage zugute. So musste sie einerseits das Primärüberschussziel von 3,5 Prozent des BIP nicht infrage stellen und konnte andererseits sowohl bereits beschlossene Rentenkürzungen zurücknehmen als auch zusätzliche Ausgaben und Steuersenkungen beschließen. Da die zentrale Steuerungsgröße – nämlich der hohe Primärüberschuss – eingehalten wird, sind Kommentare, die Regierung verpresse nun wieder bloß das Geld, an den Haaren herbeigezogen.

Die Rücknahme der Rentenkürzung war lang erklärtes Ziel der Regierung. Die Kürzung war auf Druck des IWF im Rahmen der zweiten Programmüberprüfung beschlossen worden. Damit wären zum 1. Januar 2019 die Altersbezüge von 1,4 Millionen Rentner*innen um durchschnittlich 14 Prozent gesenkt worden. Die Kürzung war aber damals schon als Vorratsbeschluss angelegt, der bei einer positiveren Haushaltsentwicklung revidiert werden konnte. Die Gläubiger hatten mit Griechenland zwar vereinbart, dass das durch die Rentenkürzung freigesetzte Geld für expansive Maßnahmen wie Wohnbeihilfen, niedrigere Steuern auf Arbeit und Unternehmen und die Senkung der Immobiliensteuer ENFIA genutzt werden sollte. Die überplanmäßige Haushaltslage ermöglichte jedoch, dass sowohl die Rentenkürzun-

⁶⁸ Koltsida, D.: Griechenland: Nach 10 Jahren wieder auf dem richtigen Weg, 12.2.2019, unter: www.transform-network.net/de/blog/article/griechenland-nach-10-jahren-wieder-auf-dem-richtigen-weg/.

gen zurückgenommen als auch die expansiven Maßnahmen mit dem Segen der EU-Kommission und der Eurogruppe beschlossen werden konnten. Sollten auch 2019 die Haushaltszahlen unerwartet positiv ausfallen, könnte sich Ähnliches mit der auf Vorrat beschlossenen Einkommensteuerreform wiederholen. Denn zum 1. Januar 2020 würde nach derzeitiger Gesetzeslage der Einkommensteuerfreibetrag drastisch gesenkt – eine Maßnahme, die Syriza ebenfalls heftig bekämpft hat, da sie viele Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen treffen wird.

Mit dem Ende 2018 verabschiedeten Haushaltsgesetz wurde auch, wie oben (siehe S. 40) beschrieben, die Immobiliensteuer ENFIA für kleinere Immobilien gesenkt. Die Unternehmensteuer wird von derzeit 29 Prozent bis 2022 jährlich um einen Prozentpunkt auf 25 Prozent gesenkt. Außerdem erhalten 250.000 Selbstständige einen Nachlass von einem Drittel auf ihre Beiträge zur Renten- und Krankenkasse. Zudem konnte die Regierung noch eine «soziale Dividende» von 710 Millionen Euro als Einmalzahlung an Familien mit besonders niedrigem Einkommen auszahlen.

Sprengstoff für die Beziehung zu den Gläubigern boten andere Maßnahmen. Mehr eine dogmatische Grundsatzfrage als eine Geldfrage war die Ankündigung, den Mehrwertsteuerrabatt für die Inseln, die viele Geflüchtete aufnehmen, entgegen den Abmachungen ein weiteres Mal zu verlängern. Zudem störten sich die Gläubiger auch an geplanten Maßnahmen zum Schutz des Erstwohnsitzes und am schleppenden Abbau notleidender Kredite in den Bankbilanzen. Der größte Stein des Anstoßes war jedoch die zum 1. Februar 2019 erfolgte Erhöhung

des Mindestlohns von 589 auf 650 Euro monatlich, die neben der Einkommenswirkung für die betroffenen Haushalte auch die darbenende Konjunktur beleben soll, von den Gläubigern aber unisono als wettbewerbs- und wachstumsfeindlich verdammt wurde. Letztlich fiel aber mit etwas Verzögerung auch die zweite Nachprogrammüberprüfung positiv aus und die Eurogruppe machte Anfang April 2019 den Weg für daran geknüpfte Schuldenerleichterungen in Höhe von 1 Milliarde Euro frei.

Anfang 2019 ist die Regierungskoalition von Syriza und ANEL am Streit um die Namensfrage der «ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien» zerbrochen. Das griechische Nachbarland, hierzulande schlicht als Mazedonien bekannt, liefert sich mit Griechenland seit fast 30 Jahren einen auf beiden Seiten erbittert ausgetragenen Streit um den Begriff «Mazedonien».⁶⁹ Griechische Nationalist*innen reklamieren den Namen Mazedonien für sich und wittern einen Verrat an der griechischen Identität. Sie wissen dabei bis heute einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung auf ihrer Seite. Das zwischen Alexis Tsipras und seinem Amtskollegen Zoran Zaev ausgehandelte Prespas-Abkommen vom Juni 2018 sieht vor, dass das Land nunmehr künftig «Republik Nordmazedonien» heißen soll, was griechische Nationalist*innen als Verrat empfinden, obwohl die Einschränkung auf «Nordmazedonien» den Großteil des historischen Mazedoniens auf griechischem Staatsgebiet verortet. Nach dem Verlust der Regierungsmehrheit durch den Bruch mit

⁶⁹ Zu dieser Posse siehe Kadritzke, N.: Im Land des real existierenden Surrealismus. Griechenland und die Mazedonienfrage, Blog von Le Monde Diplomatique, 22.2.2018, unter: https://monde-diplomatique.de/shop_content.php?colID=100117.

der ANEL konnte Syriza das Abkommen schließlich mithilfe einzelner Abgeordneter anderer Parteien durch das Parlament bringen. Syriza kann künftig mit 145 von 301 Parlamentssitzen nur noch eine Minderheitsregierung stellen, konnte sich

aber inzwischen die dauerhafte Zustimmung von sechs Nicht-Syriza-Abgeordneten und damit erneut eine Mehrheit sichern. Ob Tsipras wie geplant bis zu den Wahlen im September 2019 weiterregieren kann, bleibt abzuwarten.

FAZIT UND ZUSAMMENFASSUNG

Unter extremen Rahmenbedingungen hat Griechenland extreme Reformen umgesetzt. Die Defizite zurückzufahren und die hausgemachten Missstände im Steuerwesen zu korrigieren war unumgänglich. Die Art und Weise des Reformkurses war jedoch alles andere als alternativlos. Die EU-Institutionen und die Eurogruppe hatten die Dinge über Jahre laufen lassen, auf einmal konnte es ihnen aber nicht schnell genug gehen und eine überzogene und falsch konzipierte Austeritätspolitik sorgte für unnötiges Elend. Aber auch die beiden Systemparteien Nea Demokratia und Pasok haben sich durch viele Fehler politisch delegitimiert. Griechenland hat seit Ausbruch der Krise kumulierte Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 36,5 Prozent des BIP erbringen müssen, davon 20 Prozent durch Ausgabenkürzungen, 16,5 Prozent durch Einnahmen.⁷⁰ Auf der Ausgabenseite kamen die größten Beiträge aus Einschnitten bei den Renten (6,5% des BIP), bei öffentlichen Löhnen (4,8% des BIP) und bei Betriebsausgaben (1,9% des BIP). Auf der Einnahmenseite kamen die größten Beiträge aus der Einkommensteuer (4% des BIP), aus Verbrauchsteuern auf Konsum (3,2% des BIP), aus der Mehrwertsteuer (3,1% des BIP) und aus Vermögensteuern (1,8% des BIP). Syriza kam zu einem Zeitpunkt an die Macht, als die Institutionen der Gläubiger schon fünf Jahre Einmischung hinter sich hatten und daher sehr klare Meinungen darüber hatten, was die griechische Regierung gefälligst umzusetzen habe. Syriza, deren Mitglieder keinerlei Regierungserfahrung hatten, sah sich einer gut vorbereiteten Übermacht gegenüber. Aber auch aus Sicht einer linken

Regierung waren viele der im dritten Programm enthaltenen Maßnahmen durchaus sinnvoll, andere waren es allerdings nicht. Die Troika und Syriza waren grundsätzlich der gleichen Meinung, dass beschlossene Steuern auch tatsächlich eingetrieben werden müssen. Allerdings wollten die Gläubiger möglichst viel Geld für den Schuldendienst herausholen. Bei Syriza ging es primär um ein gerechtes Steuersystem und die Vermeidung sozialer Härten. Daraus ergaben sich Konflikte, bei denen die Gläubiger am längeren Hebel saßen.

Die Syriza-Regierung musste im Rahmen des dritten Griechenlandprogramms mehr als 450 Einzelmaßnahmen umsetzen. An eigenständige Vorhaben war dabei aus Zeit- und Geldmangel kaum zu denken. Die Regierung konnte trotzdem Spielräume nutzen, häufig genug ging es aber nur noch darum, Schlimmeres abzuwenden. Was Syriza in die Gesetze schrieb und was die Gläubiger daran änderten, lässt sich von außen in vielen Fällen nicht klar erkennen.

Giorgos Pitsilis, der Leiter der unabhängigen Steuerbehörde, hat das Dilemma der Regierung gut beschrieben: «Sehen Sie, wir konnten doch in der Krise nicht auch noch das Steuersystem komplett ändern – bei all den ganzen Änderungen, die die Regierungen selbst vornahmen, und den Verschärfungen, die die Kreditgeber verlangten. Das hätte alle überfordert. [...] Die Ergebnisse sind in jeder Hinsicht beachtlich, aber es gibt auch hier Luft nach oben. Nach dem Ende der Rettungspakete können wir nun etwas

70 Greece: A Growth Strategy for the Future.

Luft schnappen und ein zukunftssicheres und faires Steuersystem aufbauen.»⁷¹

Klar ist jedenfalls, dass es Fortschritte gab. Die Steuerverwaltung wurde in einem Rekordtempo grundlegend umgebaut. Steuerhinterziehung wird in unterschiedlicher Intensität, aber durchaus ernsthaft angegangen. Syriza konnte immerhin auch die Progression von Steuern wie der Einkommensteuer und der Immobiliensteuer erhöhen, die Einführung einer Großvermögensteuer vorbereiten, Auswirkungen auf die Schwachen berücksichtigen und überplanmäßige Finanzmittel sozialen Zwecken zuleiten. Sicher war die Steuerpolitik nicht das umkämpfteste Feld von Syriza.

Trotz und auch wegen der vielen Reformen ist die Lage weiter schwierig. Bis in die Verwaltung, in die Gerichte, in die Gesellschaft hinein ist das alte System noch tief verwurzelt. Es reicht nicht, Rechtsvorschriften zu erlassen, diese müssen auch umgesetzt werden. Vor allem sind die Steuern für ein Land wie Griechenland mit schwachen öffentlichen Leistungen auch zu hoch. Große Teile der Bevölkerung sind verarmt und ausgeblutet und haben riesige Steuer- und andere Privatschulden angehäuft. Unter diesen Bedingungen Steuervollzug durchzusetzen, schafft Härten, die eine soziale Regierung ständig in Gewissenskonflikte bringt, die sich nicht lapidar aus der Welt schaffen lassen. Aber es können und müssen jetzt Weichen für die langfristige Entwicklung gestellt werden. Geht der Weg dabei in Zukunft in Richtung eines starken Sozialstaats mit hohen Steuern, aber auch guten öffentlichen Leistungen? Oder geht es nur darum, die Steuern bald wieder möglichst weit senken zu können, damit «Leistung sich wieder lohnt»? Offensichtlich macht es nicht nur

bei Fragen wie dem Mindestlohn oder der Mazedonienfrage einen erheblichen Unterschied, ob Syriza regiert oder die Nea Demokratia – von ultrarechten Parteien wie der Goldenen Morgenröte ganz zu schweigen.

Syriza hat durch die Umsetzung des dritten Programms viele Mitstreiter*innen verloren, die in der Partei als radikales Korrektiv wirken könnten. Das ist niemandem vorzuwerfen – immerhin war die Partei mit einem klaren Kurs gegen die Memoranden angetreten. Natürlich hinterlassen Jahre der Regierung auch Spuren. Trotz der Politik unter dem dritten Memorandum, das nur geringe Spielräume ließ, sieht sich Syriza aber weiter als radikale Partei. Wie Leo Panitch richtig schrieb, steht Syriza als radikale Partei vor der Gefahr, von den Problemen des Alltags überwältigt zu werden.⁷² Den Mitgliedern und der Führung nun aber den beliebten Vorwurf zu machen, sie hätten ihre Überzeugungen über Bord geworfen, ist zu billig. Syriza war «über vier Jahre lang an der Regierung, wenn auch nur bedingt an der ‹Macht›. Vier Jahre sind keine lange Zeit, wenn man zur Systemveränderung angetreten ist, aber sie sind auch keine bloße Zwischenbemerkung», wie Nils Kadritzke schreibt.⁷³ Zumindest im Bereich der Steuerpolitik wurde vieles richtig gemacht. Sicherlich hat Syriza in den vergangenen Jahren auch Fehler gemacht, aber wer keine Fehler machen will und keine Widersprüche aushalten

⁷¹ «Wir Griechen können uns ändern!», Bild-Zeitung, 20.8.2018. ⁷² Rethinking Greece: Leo Panitch on Greece's current economic situation, and the SYRIZA government room for manoeuvre, Greek News Agenda, 28.10.2017, unter: www.greeknewsagenda.gr/index.php/interviews/rethinking-greece/6554-leo-panitch. ⁷³ Kadritzke, N.: Die dritte Tsipras-Regierung, 21.2.2019, unter: https://monde-diplomatique.de/shop_content.php?colD=100139. Zur Bilanz und Kritik der Regierung von Alexis Tsipras vgl. auch Koltsida: Griechenland.

kann, darf auch nicht regieren. Die vergangenen Jahre waren für Syriza – ob Funktionär*innen oder einfache Mitglieder – sicherlich alles andere als angenehm. Für den aufreibenden Einsatz gebührt Syriza vor allem erstmal Anerkennung.

Axel Troost ist seit vielen Jahren Geschäftsführer der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik und der PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH. Als Mitgründer der WASG war er von 2005 bis 2017 als Mitglied des Bundestags finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE. Gegenwärtig ist er Senior Fellow für Wirtschafts- und Europapolitik bei der Rosa-Luxemburg-Stiftung und stellvertretender Bundesvorsitzender der Partei DIE LINKE.

Rainald Ötsch hat in seiner Zeit von 2010 bis 2018 als wissenschaftlicher Mitarbeiter von Axel Troost im Bundestag die Euro- und Griechenlandkrise begleitet und arbeitet seit 2018 für eine Gemeinschaft von Bundestagsabgeordneten der Partei DIE LINKE.

IMPRESSUM

ANALYSEN Nr. 55, 1. Auflage
wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
V. i. S. d. P.: Ulrike Hempel
Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de
ISSN 2194-2951 · Redaktionsschluss: Mai 2019
Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin
Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation
Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

Syriza war über vier Jahre lang an der Regierung, wenn auch nur bedingt «an der Macht». Vier Jahre sind keine lange Zeit. Zumindest im Bereich der Steuerpolitik wurde vieles richtig gemacht - gegen die geballte Macht der europäischen Institutionen.

