



»Too much, too fast«

Was aus den Reformen in Griechenland
gelernt werden kann

ALEXANDER SCHELLINGER

Juli 2015

- In der Debatte über das dritte Hilfspaket kann man den Eindruck gewinnen, dass sich in Griechenland seit dem 1. Kreditprogramm im Jahr 2010 nicht viel getan hat. Tatsächlich hat das Land erhebliche Reformanstrengungen unternommen, wie sowohl internationale Organisationen als auch das Bundesfinanzministerium bestätigen.
- Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen wurden grundlegend falsch eingeschätzt. Die Kombination von Ausgabenkürzungen und Strukturreformen war eine Schocktherapie mit ungeahnten Folgen. Innerhalb weniger Jahre ist die Wirtschaftsleistung um 26 Prozent eingebrochen und die Armutsquote um 17 Prozent gestiegen. Es gab praktisch keine Maßnahmen, um diese Entwicklungen abzufedern.
- Die griechische Gesellschaft wird nicht ohne weitere große Einschnitte auskommen. Es braucht eine Regierung, die die Bereitschaft dazu schaffen und kanalisieren kann. Auf der europäischen Seite sind die Bedingungen nicht weniger erheblich, sie reichen von der Einsicht über die Unzulänglichkeit der bisherigen Reformanforderungen bis zur Abfederung von sozialen Härten.
- Für das dritte Hilfspaket ist eine Wachstumsstrategie für Griechenland notwendig. Ein Niedriglohnmodell durch interne oder externe Abwertung ist ebenso wenig tragfähig wie ein Nachfragemodell, das zu dauernden Leistungsbilanzdefiziten führt. Griechenland braucht eine global wettbewerbsfähige Produktion. Dafür müssen Investitionsanreize und institutionelle Koordinierungskapazitäten geschaffen werden.



Inhalt

1. Einleitung	2
2. Ausgabenkürzungen und Strukturreformen	2
3. Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen	4
4. Zukünftige Programme	4
4.1 Wachstumsstrategie	6
4.2 Koordinierungskapazitäten schaffen	7
5. Fazit	7



1. Einleitung

Dieser Beitrag verfolgt drei Ziele: Erstens soll gezeigt werden, dass Griechenland in den letzten Jahren erhebliche Reformanstrengungen unternommen hat. Diese finden nur unzureichend Eingang in die deutsche Debatte. Zweitens, der Reformansatz, der viele notwendige Maßnahmen einleitete, hat zu sozialen Verwerfungen in großem Ausmaß geführt. Vor diesem Hintergrund ist der Aufstieg der linkspopulistischen Partei SYRIZA zu verstehen. Drittens, die Reformen in Griechenland müssen in der Methode und teilweise in den Inhalten neu ausgerichtet werden. Dies ist im originären Interesse der europäischen Kreditgeber, unabhängig vom Verbleib Griechenlands in der Eurozone.

Das Hauptargument ist, dass die Kombination von Ausgabenkürzungen und Strukturreformen gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv war und eine soziale Krise ausgelöst hat. Dabei wird nicht grundsätzlich die Notwendigkeit von Reformen infrage gestellt, sehr wohl aber deren Richtung und Tempo. Galt bis 2010 für Griechenland *too little, too late* – so gilt für die letzten fünf Jahre *too much, too fast*.

Darüber hinaus wird argumentiert, dass Strukturreformen nach neoklassischer Blaupause durchgeführt wurden, ohne soziale Auswirkungen zu berücksichtigen und die Bedingungen für ein nachhaltiges Wirtschaftsmodell zu schaffen. Im Niedriglohnsektor wird Griechenland – unabhängig von seiner Währung – im europäischen und im globalen Wettbewerb nicht bestehen können. Eine Wachstumsstrategie muss deshalb auf qualitativ hochwertige Produkte setzen. Große Fortschritte sind hierbei kurz- und mittelfristig nicht zu erzielen.

Die Analyse beschränkt sich auf die Darstellung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in Griechenland und soll somit einen Beitrag zu den Verhandlungen über weitere Hilfen der europäischen Partner leisten. Vorschläge für eine Wachstumsstrategie werden ansatzweise diskutiert. Auf politische und institutionelle Probleme auf griechischer und europäischer Seite wird nur am Rande eingegangen.

2. Ausgabenkürzungen und Strukturreformen

»Griechenland hat eine der umfassendsten Haushaltskonsolidierungen umgesetzt, die ein EU-Land in den letzten 30 Jahren unternommen hat« – sagt das Bundesministerium der Finanzen (2015: 1). Die öffentlichen Ausgaben wurden von 112,8 Milliarden Euro im Jahr 2009 auf 79,0 Milliarden Euro im Jahr 2013 reduziert. Das entspricht einer Ausgabenkürzung von circa 30 Prozent innerhalb von vier Jahren (Europäische Kommission 2014 b). Alle großen Ausgabeposten, inklusive der Sozialausgaben, wurden erheblich gekürzt. Nach Schätzungen der OECD sind zum Beispiel die Rentenbezüge in Höhe von 900 Euro im Zeitraum von 2009 bis 2012 um 26 Prozent gesenkt worden (Koutsogeorgopoulou et al. 2014: 34).

Das hat dazu geführt, dass der griechische Staat 2013 einen Haushaltsüberschuss in Höhe von 1,5 Milliarden Euro erwirtschaftet hat, wenn Zinskosten und einmalige Hilfen für den Bankensektor nicht berücksichtigt werden (der sogenannte Primärüberschuss) (Europäische Kommission 2014 a: 22).¹ Dennoch stieg das Haushaltsdefizit im Jahr 2013 auf –12,2 Prozent des BIP und erreichte damit den zweithöchsten Stand nach –15,2 Prozent im Jahr 2009. Zeitgleich kletterte die Staatsverschuldung im Jahr 2013 auf 174,9 Prozent, den bisher höchsten Wert (Eurostat 2015).

Das Ausmaß der durchgeführten Reformen ist schwierig zu erfassen. Hilfsweise kann der Euro Plus Monitor herangezogen werden, der auch internationalen Organisationen als Bewertungsgrundlage dient. Der Indikator misst Veränderungen der Leistungsbilanz, des Haushaltsdefizits, der Lohnstückkosten und Strukturreformen basierend auf aggregierten Indikatoren der OECD. Demnach hat Griechenland im Jahr 2014 die größten Reformfortschritte unter den EU-Mitgliedstaaten erzielt (Lisbon Council 2014).

Auch im Doing-Business Ranking der Weltbank hat sich Griechenland vom 96. Platz im Jahr 2009 auf den 61. im Jahr 2015 deutlich verbessert (Weltbank 2015). Dieser Indikator misst zum Beispiel den Kostenaufwand bei Gründung eines Unternehmens, Steuerbelastung und Handelshemmnisse. Demnach ist es in Griechenland wesentlich einfacher geworden, unternehmerisch tätig

1. Zur Diskussion über die Berechnungsgrundlage siehe: Stevis & Forelle 2014.



Abbildung 1: Staatseinnahmen und -ausgaben

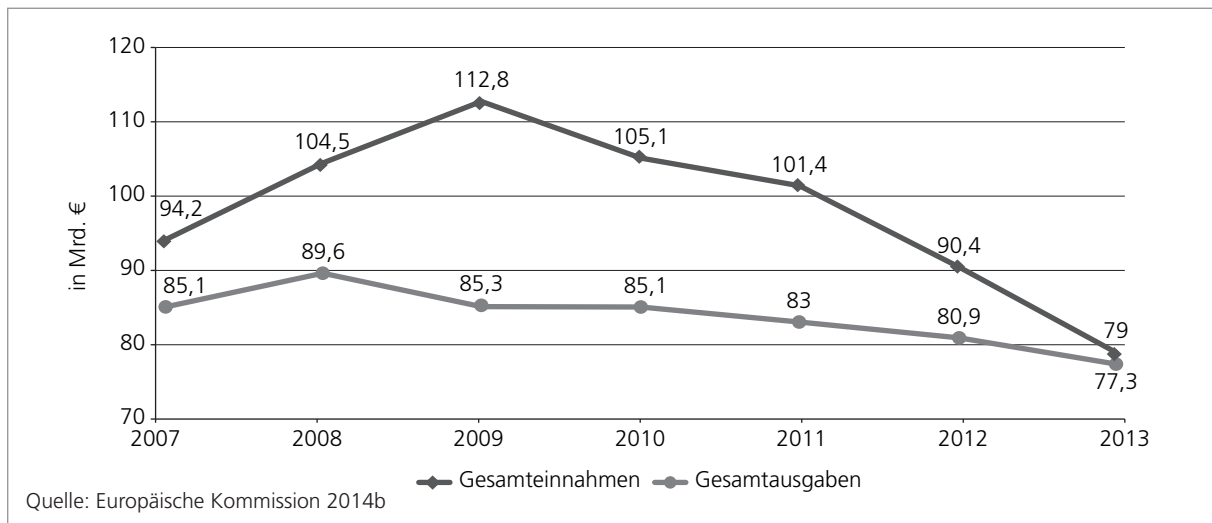


Abbildung 2: Reformfortschritte (2014)

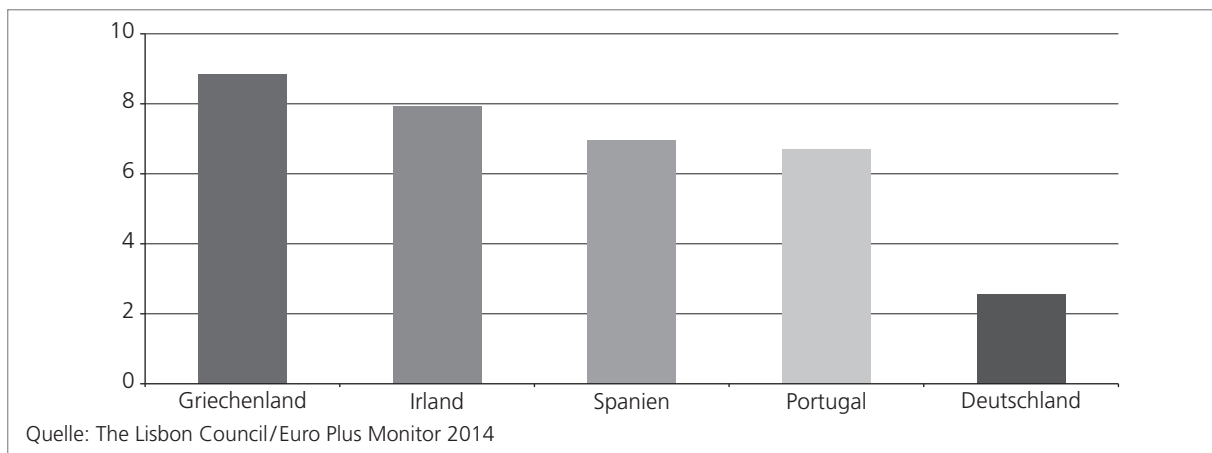
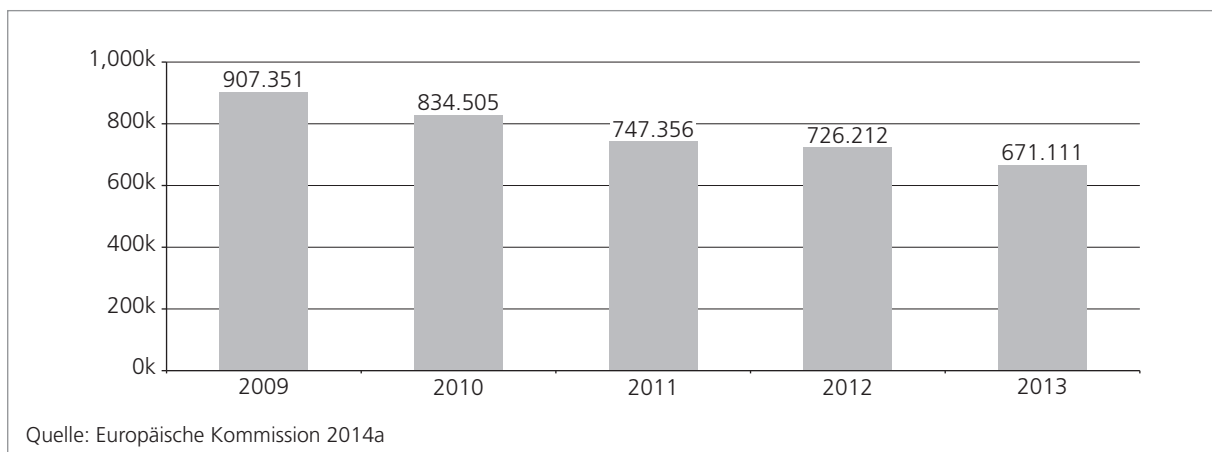


Abbildung 3: Beschäftigte im öffentlichen Dienst





zu werden. Allerdings liegen im europäischen Vergleich lediglich Zypern und Kroatien hinter Griechenland.

Als weiteres Beispiel für Reformfortschritte kann der Abbau der Beschäftigung im öffentlichen Sektor dienen, der traditionell eine große Rolle in Griechenland spielt. Zwischen 2010 und 2013 wurden 20 Prozent der Beschäftigten entlassen (*General Government*; Europäische Kommission 2014a:3). Insgesamt wurde die Zahl der Beschäftigten von mehr als 900 000 auf circa 670 000 reduziert. Das entspricht einem Rückgang von ungefähr 26 Prozent. Damit bleibt der öffentliche Dienst im Vergleich zu anderen Ländern jedoch immer noch zu groß.

3. Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen

Infolge der Reformen ist die griechische Wirtschaftsleistung massiv eingebrochen. Im Jahr 2008 lag das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen bei 242 Milliarden Euro, im Jahr 2014 bei 179 Milliarden Euro. Das entspricht einem Rückgang der Wirtschaftsleistung von circa 26 Prozent innerhalb von nur fünf Jahren.

Die Arbeitslosenquote ist von 7,8 Prozent im Jahr 2008 auf 26,5 im Jahr 2014 angestiegen. Damit hat sich die Zahl der Arbeitslosen zwischen 2008 und 2014 mehr

als verdreifacht. Die Jugendarbeitslosigkeit hat sich im selben Zeitraum von 21,9 Prozent auf 52,4 Prozent mehr als verdoppelt. 2014 wird die griechische Jugendarbeitslosigkeit nur von Spanien (53,2 Prozent) übertroffen. Damit hat Griechenland die höchste Arbeitslosenquote und die zweithöchste Jugendarbeitslosenrate in der EU.

Die sozialen Folgen sind verheerend. Immer mehr Menschen fallen in Armut. Die sozialen Anpassungskosten treffen vor allem die Mittel- und Unterschicht. Die Armutsrisikoquote, definiert als 60 Prozent des Medianeinkommens, ist von 19,7 Prozent im Jahr 2009 auf 23,1 Prozent im Jahr 2013 angestiegen (da die Einkommen stark gesunken sind, ist dies eine eher konservative Schätzung). Das entspricht einem Anstieg von circa 17 Prozent. Damit weist Griechenland – noch vor Rumänien und Bulgarien – die höchste Armutsquote in der EU auf.

4. Zukünftige Programme

Ein Ausweg aus der Krise wird an weitreichenden Reformen der öffentlichen Verwaltung, des Steuersystems und der sozialen Sicherung, insbesondere des Rentensystems, nicht vorbeiführen. Für eine nachhaltige Erholung ist jedoch vor allem eine stärkere wirtschaftliche Grundlage notwendig. Ausgabenkürzungen tragen dazu

Abbildung 4: Bruttoinlandsprodukt (Marktpreise)

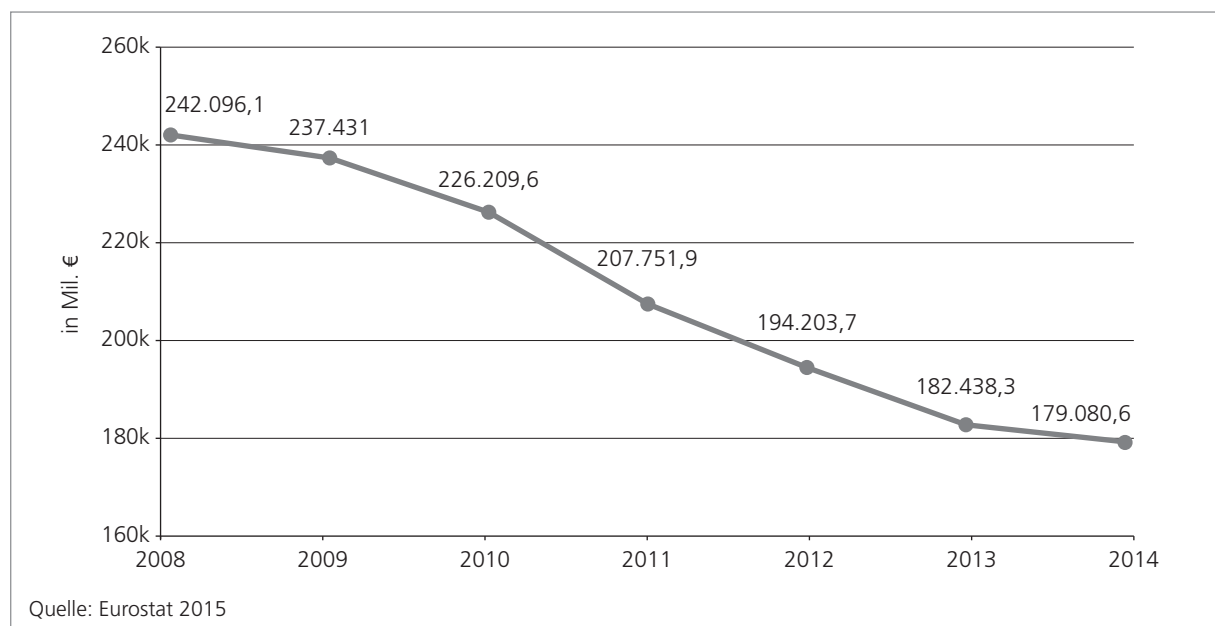




Abbildung 5: Arbeitslosigkeit

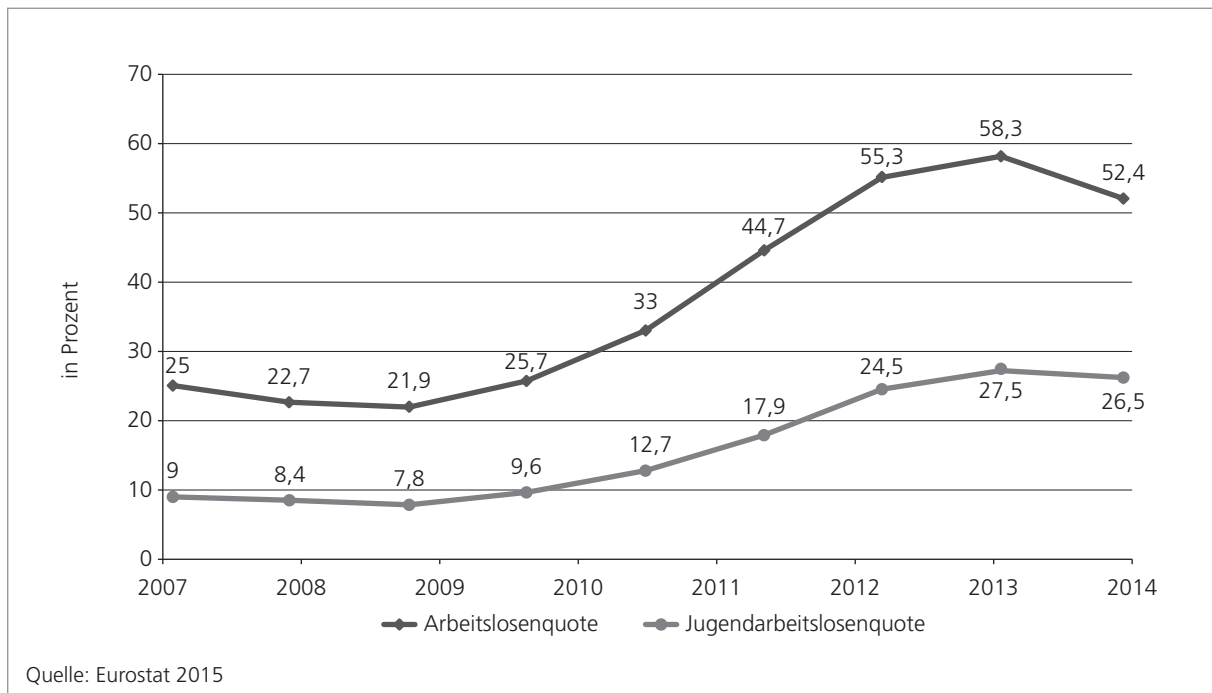
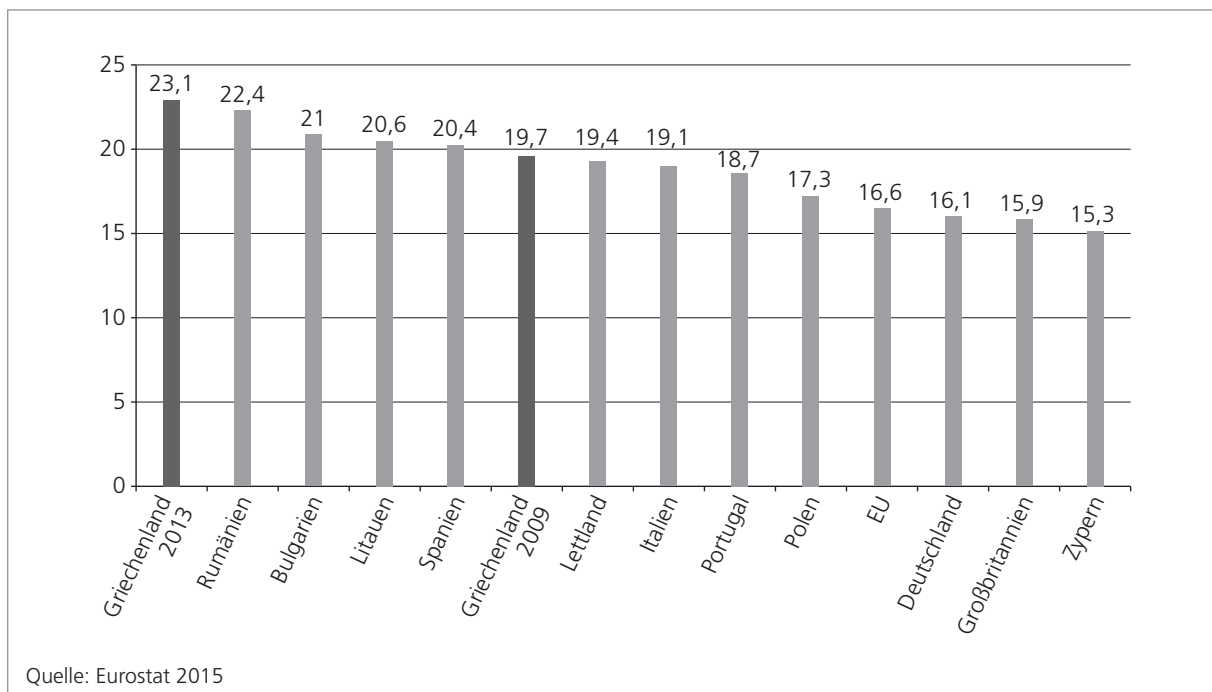


Abbildung 6: Armutsrisikoquote (2013)





nur indirekt bei. Auch die angebotsseitigen Strukturreformen, zum Beispiel die Deregulierung des Arbeitsmarktes, haben nicht zu neuem Wachstum geführt.

Ein nachfrageorientiertes Wachstumsmodell, das auf steigenden, schuldenfinanzierten Staatsausgaben beruht, ist aufgrund der Haushaltslage und der europäischen Haushaltskriterien mittel- und langfristig nicht realisierbar. Eingeschränkt möglich bleibt eine Stärkung der Binnenmarktnachfrage von nicht handelbaren Gütern, die durch höhere Einnahmen der öffentlichen Hand finanziert wird (vgl. Dauderstädt 2012).

4.1 Wachstumsstrategie

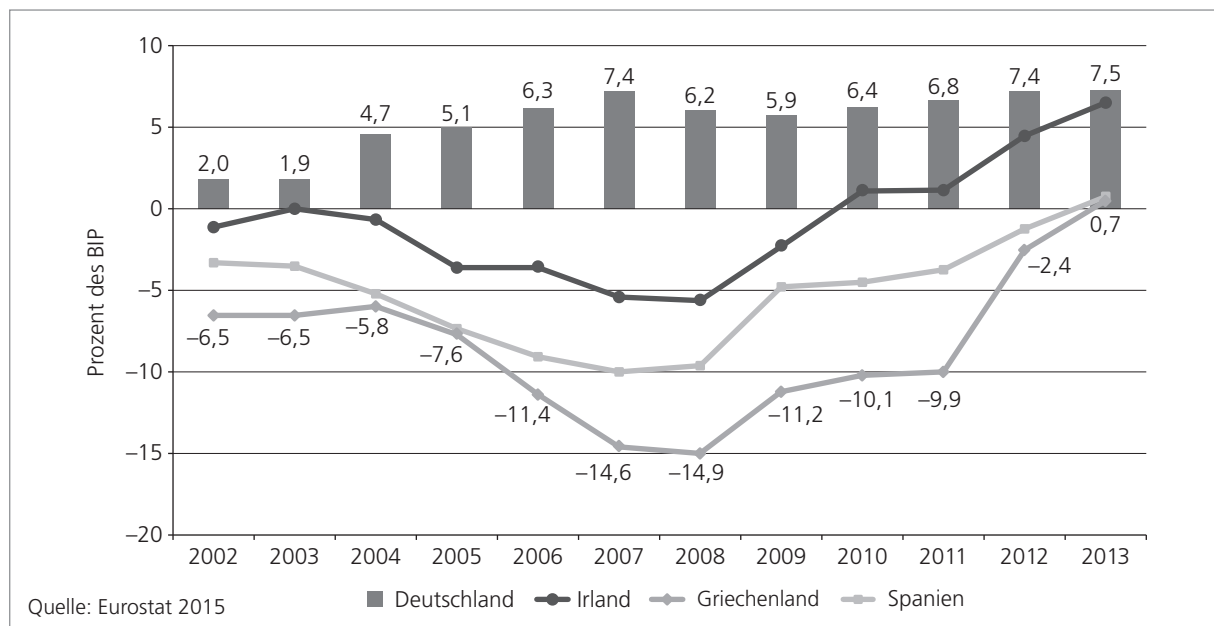
Viele Analysten sind sich jedoch einig, dass der Exportsektor in Zukunft eine größere Rolle spielen muss (Brenke 2012; Schrader et al. 2015). Die griechische Leistungsbilanz, also die Summe aller Importe und Exporte, hat sich von fast -15 Prozent des BIP im Jahr 2008 auf 0,7 Prozent im Jahr 2013 zwar verbessert. Tatsächlich ist der Exportanteil Griechenlands gemessen am Bruttoinlandsprodukt im internationalen Vergleich nach wie vor außerordentlich gering. Schätzungen gehen davon aus, dass Griechenland etwa ein Drittel weniger exportiert als vergleichbare Länder (Böwer et al. 2014).

Und das obwohl sich die Wettbewerbsfähigkeit, zum Beispiel mit Blick auf die Lohnstückkosten, erheblich verbessert hat. Die bisherige Strategie von Ausgabenkürzungen und Strukturanpassungen hat keine wesentliche Verbesserung bewirkt. Im Niedrigpreissegment können griechische Exporte kaum mit Wettbewerbern aus Osteuropa und Asien mithalten. Wichtig ist also vor allem die Produktion qualitativ hochwertiger Produkte.

Die Bedingungen für den Aufbau einer erfolgreichen Industrie sind denkbar schlecht. Der Wertschöpfungsanteil der verarbeitenden Industrie liegt bei gerade einmal 10 Prozent – in Deutschland bei über 20 Prozent (2010; Brenke 2012: 9). Aus griechischer Sicht ist dieser Sektor aber von enormer Bedeutung, denn er weist nicht nur das höchste Steueraufkommen auf, sondern auch mit circa 30 Prozent den höchsten Anteil großer Firmen (McKinsey & Company 2012: 46–47). Es fehlen darüber hinaus technisches Know-how, ein forschungsstarker Mittelstand und ein funktionierendes Ausbildungssystem. Kurz- und mittelfristig wird der Exportsektor deshalb nicht wesentlich zur wirtschaftlichen Erholung beitragen können.

Langfristig besteht jedoch in einigen Sektoren großes Potenzial. So ist zum Beispiel die griechische Nahrungsmittelindustrie zwar der drittgrößte Produzent von Olivenöl weltweit, exportiert aber etwa 60 Prozent ihres Öls nach

Abbildung 7: Leistungsbilanz



Italien zur Weiterverarbeitung. Nach Schätzungen der Unternehmensberatung McKinsey würden große Verpackungsanlagen die Endvermarktung erheblich erleichtern (McKinsey & Company 2012: 48). Ähnliche Potenziale lassen sich für die Hersteller von Generika, die Waren im geschätzten Wert von immerhin circa 250 Millionen Euro im Jahr exportieren, für die Agrarindustrie, insbesondere Aquakulturen, und die Logistikbranche ausmachen (McKinsey & Company 2012: 62).

Vergleichsweise geringe Investitionen können hier zu einer nachhaltigen Steigerung der Exporte führen. Aus eigener Kraft wird Griechenland kaum die nötigen Mittel bereitstellen können. Notwendig ist deshalb die Aufstockung von EU-Mitteln aus den Strukturfonds und der Investitionsoffensive, um Anreize für private Investitionen in Griechenland zu schaffen. Ausländische Direktinvestitionen sind für Technologietransfer, Integration von Produktionsnetzwerken und Wertschöpfungsketten von großer Bedeutung.

4.2 Koordinierungskapazitäten schaffen

Darüber hinaus spielen institutionelle Koordinierungskapazitäten für eine erfolgreiche Exportstrategie, insbesondere im Industriesektor entwickelter Länder, eine Schlüsselrolle. Koordinierungskapazitäten sind vor allem in den Bereichen Arbeitsbeziehung, Ausbildungssysteme, Unternehmensführung und zwischenbetriebliche Zusammenarbeit von großer Bedeutung (Hall & Soskice 2001). Solche Systeme lassen sich grundsätzlich schwer übertragen, können aber wichtige Ansatzpunkte liefern.

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik hat die bisherige Liberalisierung nach angelsächsischem Vorbild keine nennenswerten Erfolge hervorgebracht. Anstatt den Arbeitsmarkt weiter in der Breite zu deregulieren, sollten stattdessen Koordinierungskapazitäten geschaffen werden, die notwendige strukturelle Anpassungen einleiten können und die Neuausrichtung der griechischen Wirtschaft vorantreiben (Internationale Arbeitsorganisation 2015).

So ist zum Beispiel die Sozialpartnerschaft für den Aufbau eines effektiven Ausbildungssystems, das sich an den betrieblichen Bedarfen ausrichtet, von zentraler Bedeutung. Ebenso wichtig ist die institutionalisierte Kooperation zwischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen.

Auch hier kommt Griechenland bisher im internationalen Vergleich auffallend schlecht weg.

Diese Maßnahmen richten sich an eine Vielzahl von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen. Deshalb kann eine zentrale Koordinierung sinnvoll sein. So hat zum Beispiel Singapur mit einem Stab für Entwicklungsreformen, der direkt dem Premierminister unterstellt ist, gute Erfahrungen gemacht (McKinsey & Company 2012: 32).

5. Fazit

Die Aufarbeitung der Griechenlandkrise steht erst am Anfang. Ausgabenkürzungen in kürzester Zeit und Strukturreformen nach neoklassischem Ideal haben zu tiefen wirtschaftlichen Einschnitten geführt, die in der Folge eine soziale Krise ausgelöst haben.

Unabhängig vom Verbleib in der Eurozone ist eine Wachstumsstrategie im Interesse Griechenlands und der restlichen EU-Mitgliedstaaten. Mittel- und langfristig müssen Anreize für private Investitionen geschaffen werden, damit sich Griechenland mit hochwertigen Produkten in globale Wertschöpfungsketten einreihen kann. Diese sind weder durch Abwertung (intern oder extern) noch durch ein schuldenfinanziertes Wachstumsmodell zu ersetzen.

Voraussetzung dafür sind effektive Koordinierungskapazitäten, um den Technologierückstand aufzuholen, Fachkräfte auszubilden und den systematischen Austausch zwischen Wirtschaft und Wissenschaft zu fördern. Für die Entwicklung dieser Koordinierungskapazitäten und für die Sozialverträglichkeit weiterer notwendiger Reformen müssen die Sozialpartner gestärkt werden und nicht wie bisher durch die Deregulierung des Arbeitsmarktes entmachtet werden. Dies gilt insbesondere für die Gewerkschaften in Griechenland.

Eine schnelle Erholung wird es jedoch nicht geben, selbst wenn die europäischen Partner ihre Forderungen neu ausrichten und politische Stabilität in Griechenland einkehrt. Danach sieht es mit dem dritten Hilfspaket nicht aus. Die wirklich Leidtragenden sind die griechischen Bürgerinnen und Bürger; langfristig aber droht der gesamte europäische Einigungsprozess großen Schaden zu nehmen.



- Böwer, Uwe et al.** (2014): The Puzzle of the Missing Greek Exports, in: *Economic Papers* 518. Brüssel: Europäische Kommission.
- Brenke, Karl** (2012): Die griechische Wirtschaft braucht eine Wachstumsstrategie, in: *DIW Wochenbericht* Nr. 5/2012.
- Bundesministerium der Finanzen** (2015): Lage des Euroraums: Länderanalyse Griechenland; <http://www.bundesfinanzministerium.de> (aufgerufen am 7.7.2015).
- Dauderstädt, Michael** (2012): Wachstum durch Ausbau sozialer Dienstleistungen, in: *WISO direkt*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Europäische Kommission** (2014 a): The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Fourth review – April 2014, in: *Occasional Papers* 192. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission** (2014 b): General Government Revenue: Expenditure, Balances and Gross Debt; http://www.ec.europa.eu/economy_finance (aufgerufen am 3.6.2015).
- Hall, Peter A. & Soskice, Daniel** (Hrsg.) (2001): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Internationale Arbeitsorganisation** (2014): Productive Jobs for Greece. Genf: Internationale Arbeitsorganisation.
- The Lisbon Council** (2014): Euro Plus Monitor 2014. Brüssel: The Lisbon Council.
- McKinsey & Company** (2012): Greece Ten Years Ahead: Defining Greece's New Growth Model and Strategy; <http://www.mckinsey.com> (aufgerufen am 15.5.2015).
- Koutsogeorgopoulou, Vassiliki et al.** (2014): Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece, in: *OECD Economics Department Working Papers* No. 1106. Paris: OECD Publishing.
- Schrader, Klaus et al.** (2015): Greece: How to Take a Turn for the Better, in: Kiel Policy Brief No. 83 January 2015; <http://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik> (aufgerufen am 23.6.2015).
- Stavis, Matina & Forelle, Charles** (2014): More Greek Statistics? Troika Confirms Primary Surplus; <http://blogs.wsj.com> (aufgerufen am 23.4.2015).
- Weltbank** (2015): Doing Business: Country Profile Greece; <http://www.doingbusiness.org> (aufgerufen am 3.6.2015).



Über den Autor

Dr. Alexander Schellinger ist Referent für europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Friedrich-Ebert-Stiftung und war zuvor im Bundesministerium für Arbeit und Soziales tätig.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Michael Bröning, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Monitor Soziale Demokratie«.
Redaktion: Dr. Alexander Schellinger, alexander.schellinger@fes.de, Redaktionsassistentin: Nora Neye, nora.neye@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-95861-224-2