

Die griechische Schuldendebatte und das Mantra von den „notwendigen Strukturreformen“

Philipp Heimberger¹

Auf einen Blick

Die griechische Regierung verhandelt seit Monaten mit den Gläubigervertreter_innen der Eurozone und des Internationalen Währungsfonds (IWF) über die Bedingungen für weitere Finanzierungsunterstützung. Währenddessen machen Technokrat_innen von EU-Institutionen, Politiker_innen unterschiedlicher europäischer Länder und konservative Medienvertreter_innen medial gegen Griechenland Stimmung. Die griechische Regierung müsse endlich „ihre Hausaufgaben erledigen“ und die „notwendigen Strukturreformen durchsetzen“, tönt es unablässig. Ausgeblendet wird, dass Griechenland viele der auferlegten „Reformen“ umgesetzt hat – und dass gerade diese Maßnahmen zur Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage geführt haben, anstatt die wirtschaftliche Depression zu beenden.

Ambitionierte und umfassende „Strukturreformen“ würden den Krisenländern Europas eine Rückkehr zu starkem und ausbalanciertem Wirtschaftswachstum und eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ermöglichen. Denn niedriges Wachstum und anhaltend hohe Arbeitslosigkeit seien im Kern auf „strukturelle Rigiditäten“ zurückzuführen. Das ist die offizielle Diagnose- und Argumentationslinie, die – befördert und unterstützt durch Statements von Vertreter_innen der Europäischen Kommission, des IWF, der OECD und der EZB – in den letzten Monaten unaufhaltsam in den Medien verbreitet wird. Die wirtschaftlichen Probleme Europas seien im Kern auf der Angebots-, nicht auf der Nachfrageseite zu verorten, und die Lösung laute: Reduziere die Mindestlöhne und die Arbeitslosenunterstützung und mache es einfacher für die Unternehmen, Arbeitnehmer_innen anzustellen und zu entlassen – und schon wird sich das Arbeitslosigkeitsproblem von alleine lösen. Aus dieser dominierenden Perspektive erscheint es als konsequent, Griechenland Maßnahmen aufzunötigen, die in erster Linie auf eine weitere Deregulierung der Arbeits- und Produktmärkte, Kürzungen im Sozial- und Pensionsbereich sowie auf eine Zurückdrängung der Gewerkschaften abzielen.

Was ist mit „Strukturreformen“ gemeint?

Dass unter „Strukturreformen“ im Sprachgebrauch der herrschenden wirtschaftspolitischen Empfehlungsindustrie einfach die Umstrukturierung des öffentlichen Sektors unter der Maßgabe eines effizienten Einsatzes von Steuergeldern zu verstehen sei, ist ein weit verbreit-

tetes Missverständnis. Es geht weniger um die Modernisierung und Weiterentwicklung des Staates, um diesen an die Aufgaben der heutigen Zeit anzupassen. Im Vordergrund steht vielmehr die Umsetzung eines „Reformmix“, der aus einer angebotsseitigen Modellwelt abgeleitet wird, in der die Deregulierung von Arbeits- und Produktmärkten und die „Verschlankung des Sozialstaates“ im Allgemeinen als vorteilhaft gelten, weil sie dabei helfen, die Wirtschaft über eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Unternehmen „angebotsseitig zu entfesseln“.

Beispielhaft sei die Definition des Begriffes „Strukturreform“ durch die Europäische Kommission angeführt. Da heißt es auf der Homepage der Kommission (eigene Übersetzung aus dem Englischen): „Struktur-reformen adressieren die Hindernisse der fundamentalen Triebkräfte wirtschaftlichen Wachstums, indem sie die Arbeits-, Produkt- und Dienstleistungsmärkte entfesseln, um die Schaffung von Arbeitsplätzen, Investitionen und Produktivität zu fördern. Zudem zielen sie darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, ihr Wachstumspotenzial und ihre Anpassungsfähigkeiten zu stärken.“ Und was sind die ersten typischen „Struktur-reformen“, die von der Europäischen Kommission aufgelistet werden? Maßnahmen zur Deregulierung der Arbeits-, Produkt- und Dienstleistungsmärkte.

In der angebotsseitigen Modellwelt, aus der diese Politikempfehlungen abgeleitet werden, sind alle Regulierungen, die einen Kostenfaktor für Unternehmen darstellen, ein zu beseitigendes Hindernis auf dem Weg zu höherem Wachstum und mehr Beschäftigung. „Strukturreform“ ist ein scheinbar sachlicher, ideologiefreier Begriff. Tatsächlich hat er aber natürlich eine eindeutige ideologische Schlagseite, nämlich zugunsten der Kürzung von Sozialleistungen und Arbeitnehmer_innenrechten, was konservative Politiker_innen auch für ihre Zwecke

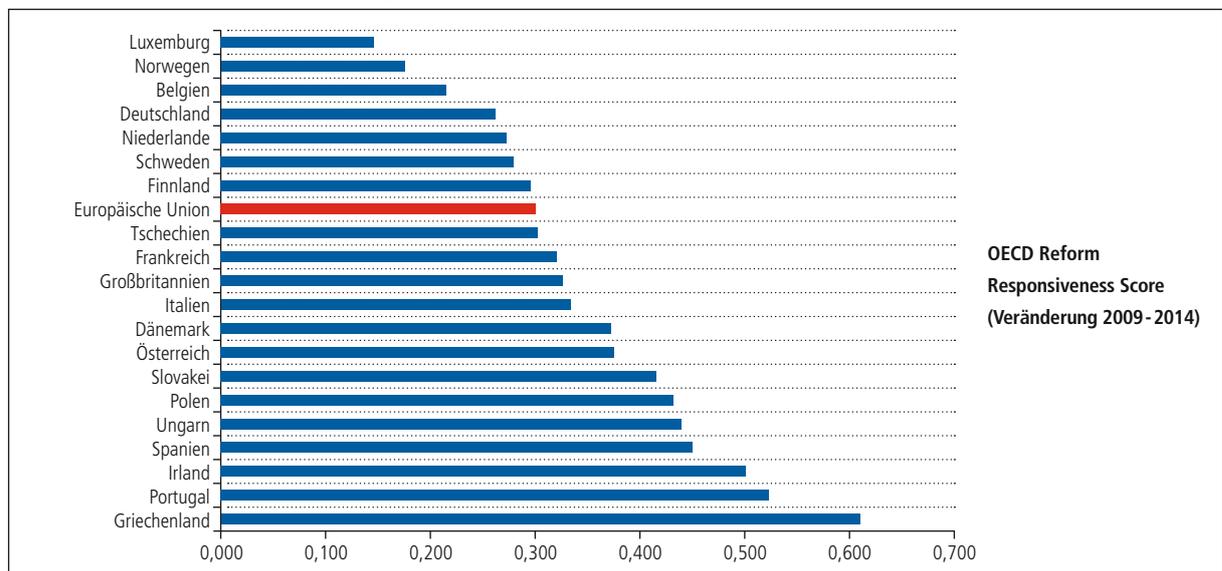
auszunutzen wissen. „Struktur-reformen“ werden nachgerade als universelles Heilmittel für alle wirtschaftlichen Probleme Europas propagiert. Jene Länder, welche die „schmerzhaften, aber unabdingbaren Reformen“ bereits umgesetzt hätten, seien in Sachen Wirtschaftswachstum wieder auf dem Vormarsch. Die anderen – allen voran Griechenland – müssten einfach nachziehen, und schon werde es auch für ihre Volkswirtschaften bergauf gehen. Doch ist das wirklich so?

Mangelnde „Reformfreudigkeit“ der Krisenländer?

Forderungen nach „Struktur-reformen“ der Arbeitsmärkte und Maßnahmen im Sinne des Abbaus des Sozialstaates sind nicht neu. Die offizielle EU-Krisenbewältigungsstrategie zielt seit Jahren darauf ab, durch die Ausübung von Lohnabwärtsdruck die Wettbewerbsfähigkeit in den Krisenländern zu verbessern. „Innere Abwertung“ nennen Ökonom_innen diese Strategie, die sich auf den Abbau von „Arbeitsmarktrigiditäten“ stützt, die Lohnkürzungen vereinfachen sollen. Dahinter steht die Erwartung, dass die Deregulierung der Arbeitsmärkte und die Kürzung von Sozialausgaben die Lohnflexibilität erhöhen und – nicht zuletzt durch eine Anregung der Exporttätigkeit – neue Jobs schaffen würden.

Vor diesem Hintergrund gibt die Abbildung 1 die „Reformfreudigkeit“ verschiedener europäischer Länder zwischen 2009 und 2014 wieder. Der Indikator misst für jedes Land den Anteil an den gesamten OECD-Politikempfehlungen zur Erzielung höheren Wirtschaftswachstums, denen das jeweilige Land gefolgt ist. Es ist eindeutig ersichtlich, dass Griechenland in den Krisen-jahren mit Abstand die größten Reformanstrengungen unternommen hat; gefolgt von den anderen Krisen-ländern der Eurozonen-Peripherie: Portugal, Irland, Spanien und Italien.

Abbildung 1: Index zur „Reformfreudigkeit“ von europäischen Ländern (2009 - 2014)



Quelle: OECD, „Going for Growth“-Bericht 2015.

Auch wenn derartige Indizes aufgrund ihrer fragwürdigen Berechnungsmethoden stets mit Vorsicht interpretiert werden sollten, zeigt die Abbildung 1 doch eines: Der Vorwurf, Griechenland und andere Krisenländer hätten in den letzten Jahren gar keine „Strukturreformmaßnahmen“ – wie sie von Institutionen wie der OECD und der Europäischen Kommission gebetsmühlenartig gefordert werden – unternommen, ist aus der Luft gegriffen; ganz im Gegenteil weist der OECD-Indikator darauf hin, dass die Krisenländer am vorbildlichsten den gängigen Reformvorgaben gefolgt sind.

Negative gesamtwirtschaftliche Effekte des Lohnabwärtsdrucks

Wo aber bleiben die angekündigten positiven Effekte der „Strukturreformen“? Wie kann es sein, dass die Arbeitslosenraten in den Krisenländern Südeuropas seit 2010 stark angestiegen sind und derzeit auf hohem Niveau verharren, obwohl die betroffenen Länder sich der vorherrschenden Wettbewerbsorientierung der EU-Politik gefügt haben?

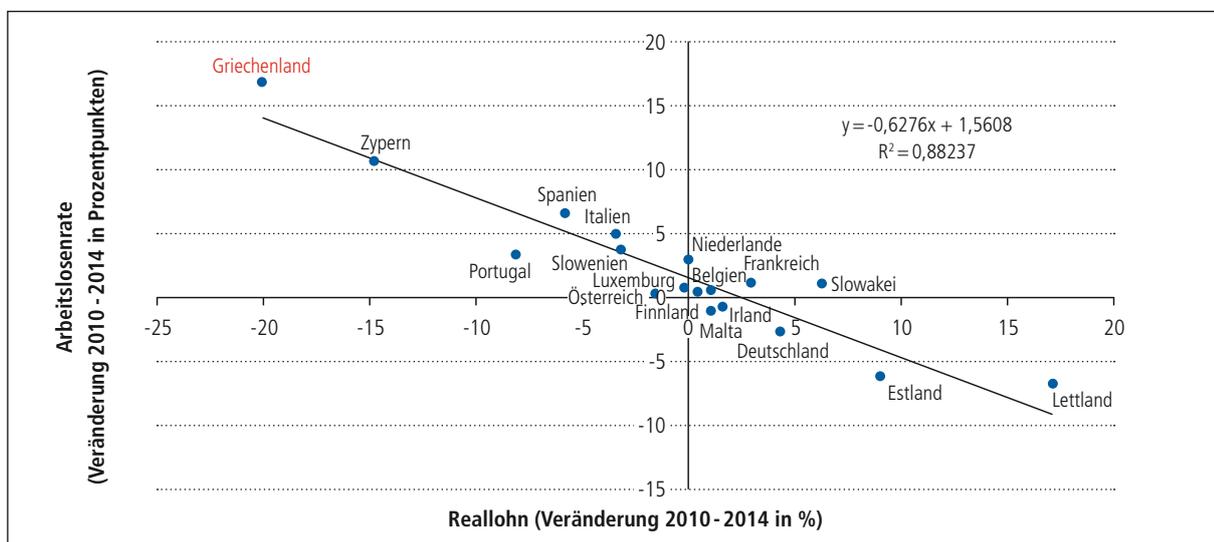
Jene, die alleine die segensreichen Wirkungen von „Strukturreformen“ und verbesserter Wettbewerbsfähigkeit herausstreichen, übersehen, dass Löhne nicht nur den zentralen Kostenfaktor für Unternehmen darstellen. Löhne sind vielmehr die Einkommen der Arbeitnehmer_innen und damit auch von entscheidender Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Abbildung 2 liefert eine empirische Grundlage für die Beantwortung der Frage, was der „Strukturreformdruck“ in den Krisenländern der Eurozone bewirkt hat. Auf der horizontalen Achse ist die Veränderung der Reallöhne in den Ländern der Eurozone zwischen 2010 und 2014 abgetragen. Es wird deutlich, dass in den sogenannten Krisenländern Südeuropas die um die Preisentwicklung

bereinigten Löhne massiv gesunken sind. In Griechenland gingen die Reallöhne um 20 Prozent zurück, gefolgt von Zypern (-14,8 Prozent), Portugal (-8,1 Prozent), Spanien (-5,8 Prozent) und Italien (-3,5 Prozent). Diese Zahlen weisen darauf hin, dass der Lohnkürzungsdruck, der durch die „Strukturreformen“ zur Deregulierung der Arbeitsmärkte und Reduktion von Sozialleistungen maßgeblich verschärft wurde, zu massiven Lohnrückgängen führte.

Auf der vertikalen Achse von Abbildung 2 sind die Werte der Veränderung der Arbeitslosenrate zwischen 2010 und 2014 abgetragen. Die negativ geneigte Regressionsgerade macht anschaulich, dass es für die Eurozonenländer einen sehr engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Reallöhne und der Veränderung der Arbeitslosenrate gibt: In den Ländern mit dem stärksten Lohnabwärtsdruck stieg die Arbeitslosenrate am deutlichsten an – umgekehrt war die Entwicklung der Arbeitslosenrate in jenen Ländern am vorteilhaftesten, wo die Reallöhne sich positiv entwickelten. Dieser empirische Zusammenhang steht in offenem Widerspruch zu den Erwartungen von Institutionen wie der Europäischen Kommission, der OECD sowie von konservativen Politiker_innen. Denn diese trugen seit Jahren mantraartig Politikempfehlungen vor, die von der Annahme ausgehen, dass Reformmaßnahmen, die Lohnsenkungen ermöglichen bzw. erleichtern, sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken würden.

Offensichtlich war in den letzten Jahren das Gegenteil der Fall: Die Kürzungspolitik führte nicht zu einer sinkenden, sondern zu einer drastisch steigenden Arbeitslosenrate. Wie sind diese negativen Effekte auf Wachstum und Beschäftigung aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu erklären?

Abbildung 2: Reallohn und Arbeitslosenrate in der Eurozone



Quelle: AMECO (5.5.2015); Binnennachfrage inklusive Bestandsveränderungen zu konstanten Preisen; Reallohn: Nominale Entlohnung pro Arbeitnehmer_in (Gesamtwirtschaft), deflationiert mit dem HVPI; eigene Berechnungen.

Abbildung 3 zeigt den engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Reallöhne und der Binnennachfrage in den Volkswirtschaften der Eurozone zwischen 2010 und 2014. Die positiv geneigte Regressionsgerade veranschaulicht, dass in jenen Ländern, in denen der größte Lohnabwärtsdruck herrschte, auch die Binnennachfrage am stärksten zurückging – allen voran in Griechenland, wo die Nachfrage um 28 Prozent einbrach, während die Löhne um 20 Prozent sanken. Umgekehrt war die Entwicklung der Binnennachfrage in jenen Eurozonenländern besser, wo sich die Reallöhne vorteilhafter entwickelten. Dass ein derartig drastischer Rückgang der Realeinkommen wie in Südeuropa zu einem Einbruch der Binnennachfrage führt, sollte auch ohne Detailkenntnisse über gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge vorstellbar sein.

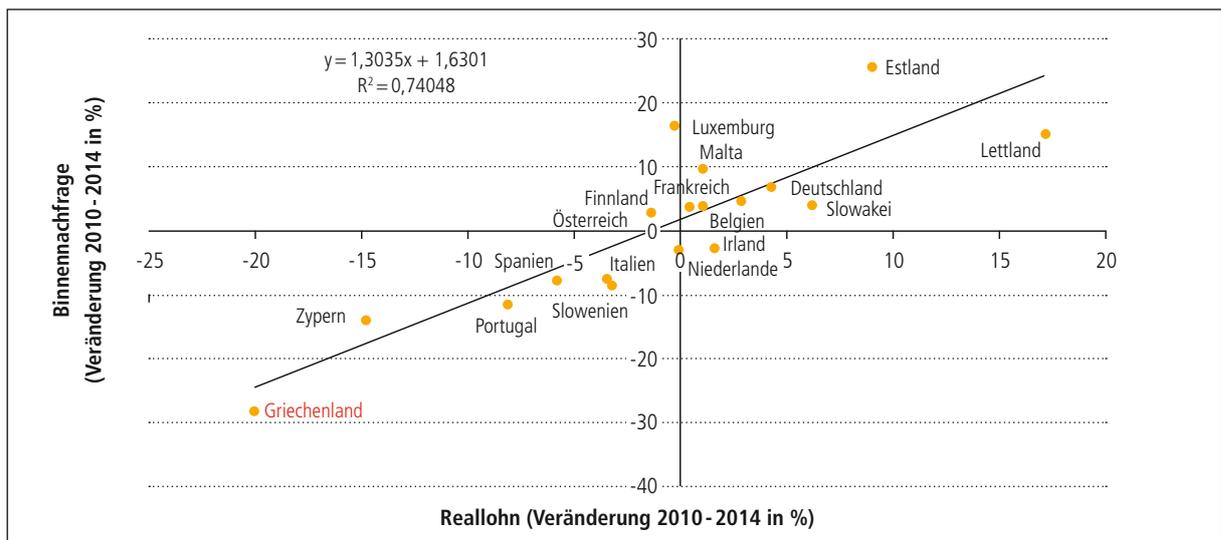
Schlussfolgerungen

Der gezielt ausgeübte Lohnabwärtsdruck in den Krisenländern der Eurozone – vorangetrieben durch die „Strukturreformen“ der Deregulierung der Arbeitsmärkte und den Abbau des Sozialstaates – verstärkte in den letzten Jahren nachfrageseitig die negativen gesamtwirtschaftlichen Kreislaufeffekte, was zu einer Vertiefung der Krise führte. Dass Institutionen wie die Europäische Kommission, der IWF und die EZB sowie konservative Politiker_innen angesichts dieser Erfahrungen „more of the same“ für Griechenland fordern, ist eine intellektuelle Bankrotterklärung.

Griechenland und viele andere europäische Staaten haben natürlich erheblichen Reformbedarf im öffentlichen Sektor. Die griechische Bevölkerung verhalf Syriza in der Erwartung zum Wahlsieg, dass die neue Regierung durch Reformen des öffentlichen Sektors zugunsten breiter, nicht-privilegierter Bevölkerungsschichten dem Klientelismus des etablierten Privilegierungsnetzes zwischen Politik und Wirtschaft und dem Steuerbetrug ein Ende bereiten möge. Ebenso erleben in Spanien gerade regierungskritische Parteien einen Aufschwung, denen man nur mit einschlägigen ideologischen Absichten mangelnden politischen Reformeifer unterstellen kann. Aber was Syriza, Podemos und andere Establishment-kritische Parteien in Sachen struktureller Reformen vorschlagen, ist natürlich überhaupt nicht im Sinne derer, die unter „Strukturreformen“ nach dem altbekannten Muster der letzten Jahre hauptsächlich eine weitere Runde von sozialen Kürzungsmaßnahmen und Arbeitsmarktderegulierung verstehen.

Eine nachhaltige Erholung der europäischen Wirtschaft setzt eine Umkehr der vorherrschenden „Reformpolitik“ voraus, nicht ihre Intensivierung. Deswegen sollten sich kritische Medienbeobachter_innen stets bewusst sein, wenn im Zuge der aktuellen Verhandlungen zwischen Griechenland und den Gläubigervertreter_innen der Eurozone und des IWF unaufhörlich und leider zumeist unwidersprochen von den Austeritäts-Hardlinern verlangt wird, Griechenland müsse endlich „seine Reformhausaufgaben erledigen“.

Abbildung 3: Reallohn und Binnennachfrage in der Eurozone



Quelle: AMECO (5.5.2015); Reallohn: Nominale Entlohnung pro Arbeitnehmer_in (Gesamtwirtschaft), deflationiert mit dem HVPI; eigene Berechnungen.

1 Philipp Heimberger ist PhD-Student der Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsuniversität Wien.