



Der IWF verlangt nicht noch mehr Austerität von Griechenland

Von [Maurice Obstfeld](#) und [Poul M. Thomsen](#)

12. Dezember 2016

Griechenland ist wieder in den Schlagzeilen, während die Gespräche zur zweiten Überprüfung seines Programms zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) Fahrt aufnehmen. Leider führten diese Diskussionen auch zu einigen Fehlinformationen über die Rolle und Ansichten des IWF. Der IWF wird vor allem wegen seiner Forderung nach einer strengeren Sparpolitik kritisiert, die angeblich eine Grundbedingung für dringend notwendige Schuldenentlastung sein soll. Das ist nicht der Fall und muss richtig gestellt werden.

Der IWF verlangt nicht noch mehr Austerität. Im Gegenteil. Wir warnten die griechische Regierung, als sie im Rahmen des ESM-Programms mit ihren europäischen Partnern vereinbarte, die griechische Volkswirtschaft bis 2018 auf Primärhaushaltersparnisse von 3,5 zu pushen. Unserer Auffassung nach würde dies zu einem Grad von Austerität führen, mit der die beginnende Erholung nur schwer Fuß fassen könnte. Wir projizierten, dass die Maßnahmen im ESM-Programm zu Ersparnissen von nur 1,5 Prozent des BIP führen würden, und sagten, dass dies für Unterstützung von unserer Seite ausreichend sei. Wir forderten keine weiteren Maßnahmen für höhere Ersparnisse. Entgegen unserem Rat vereinbarte die griechische Regierung jedoch mit den europäischen Institutionen, die Ausgaben vorübergehend noch weiter zu senken, wenn damit Haushaltsersparnisse von 3,5 Prozent des BIP herbeigeführt werden könnten.

Wir sind bei unserer Ansicht geblieben, dass Griechenland zurzeit nicht noch mehr Austerität braucht. Die Behauptung, dass der IWF diese Forderung erhebt, stellt die Tatsachen auf den Kopf.

Den griechischen Haushalt wachstumsfreundlicher und gerechter gestalten

Das bedeutet allerdings nicht, dass es für die griechische Haushaltspolitik nichts mehr zu tun gibt. Griechenland muss nach wie vor seine Steuer- und Ausgabenstrukturen ändern – wie der Staat sein Geld bekommt und wofür er es ausgibt – weil beide große Hürden auf dem Weg zu Wachstum und Gerechtigkeit darstellen. Wir fordern jedoch keine Maßnahmen, die auf mehr Austerität und höhere Haushaltsersparnisse abzielen. *Im Gegenteil, die Gewinne dieser Reformen sollten gänzlich für mehr Ausgaben oder Steuersenkungen zur Stützung des Wachstums eingesetzt werden.* Nach unserer Ansicht sind Reformen im Sinne unserer Vorschläge unerlässlich. Ohne eine radikale Neugestaltung des öffentlichen Sektors wird es Griechenland unserer Einschätzung nach nicht gelingen, selbst bescheidene Ersparnisse durchzuhalten und sein ehrgeiziges Wachstumsziel langfristig zu verwirklichen. Das sollte – und kann – nicht über Nacht geschehen, aber der Zeitpunkt für die Umsetzung eines Plans zur Schaffung einer wachstumsfreundlicheren und gerechteren Struktur der öffentlichen Finanzen über einen mittelfristigen Zeithorizont ist jetzt.

Warum ist der aktuell verabschiedete Haushalt ein Wachstumshindernis? Griechenland nahm zwar gewaltige Haushaltsanpassungen vor, übergang dabei aber zwei grundlegende Probleme: ein Einkommensteuersystem, das mehr als die Hälfte aller Haushalte von jeglichen Steuerpflichten befreit (der Durchschnitt im übrigen Euroraum beträgt 8 Prozent), und eine äußerst großzügige Rentenregelung, die den Haushalt jährlich mit annähernd 11 Prozent des BIP belastet (gegenüber einem Durchschnitt von 2¼ Prozent des BIP im übrigen Euroraum). Statt diese schwierigen Probleme anzugehen, entschied sich Griechenland für eine massive Drosselung von Investitionen und sogenannten Ermessensausgaben. Das Ausmaß dieser Drosselung führte dazu, dass die bröckelnde Infrastruktur das Wachstum behindert und die Erbringung grundlegender öffentlicher Dienstleistungen wie Transport und Gesundheit gefährdet ist.

Unserer Einschätzung nach gehen diese Einschnitte bereits zu weit, aber das ESM-Programm will noch mehr davon, soll der Anstieg der Haushaltsersparnisse auf 3,5 Prozent des BIP doch mit weiteren Kürzungen bei Investitionen und Ermessensausgaben erreicht werden. Griechenland könnte vielleicht mit einem Kraftakt die Ausgabenkürzungen bewältigen, die für die kurzfristige Verwirklichung eines 3,5-prozentigen BIP-Defizits notwendig sind. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass so etwas nicht von Dauer ist und auch nicht dem ehrgeizigen langfristigen Wachstumsziel Griechenlands entspricht.

Die griechische Volkswirtschaft bedarf einer weitreichenden Modernisierung. Insbesondere bietet Griechenland nicht das Arbeitslosengeld und andere gezielte Sozialleistungen, die andernorts in Europa selbstverständlich und in einer modernen, marktorientierten Volkswirtschaft entscheidend für breite soziale Unterstützung sind. Ein Paradebeispiel hierfür ist die zögerliche Haltung der Regierung, wenn es darum geht, die Beschränkung von Massenentlassungen aufzuheben – ein überholtes Genehmigungsgebot, das in den meisten anderen Ländern Europas nicht existiert. Griechenland zögert nicht, weil die Beschränkung von Entlassungen selbst eine so gute Idee ist, sondern weil Griechenland keine angemessene Arbeitslosenunterstützung zahlt. Statt Arbeitslose zu unterstützen, schränkt die Regierung die Möglichkeit der Unternehmen ein, Entlassungen vorzunehmen. Einfach gesagt: Griechenland kann seine Wirtschaft nicht durch mehr Mittel für Infrastruktur und gezielte Sozialprogramme ankurbeln und gleichzeitig mehr als die Hälfte der Haushalte von der Einkommensteuer befreien und staatliche Renten auf dem Niveau der reichsten Länder Europas zahlen.

Ein gangbarer Weg nach vorn

Welche Folgen ergeben sich aus der Schuldenerleichterung? Griechenlands Verschuldung ist in hohem Maße untragbar, und ohne Schuldenerleichterung werden selbst noch so umfangreiche Strukturreformen nicht in der Lage sein, die Verschuldung wieder auf ein tragfähiges Niveau zurückzuführen. Desgleichen wird selbst der größte Schuldenerlass kein robustes Wachstum ermöglichen, wenn er nicht mit Reformen einhergeht. Je höher die Haushaltsersparnisse, die Griechenland durchhält, um so niedriger ist jedoch auch die Schuldenerleichterung, die eine tragfähige Schuldenlast sicherstellt. Deshalb lautet die Frage jetzt, wie die Last zwischen Griechenland und seinen Partnern aufzuteilen ist. Unser Vorschlag lautete, Primärhaushaltersparnisse von 1,5 Prozent des BIP zur Kalibrierung der Schuldenerleichterung anzusetzen. Wir wissen allerdings, dass die Abneigung der Mitgliedstaaten dagegen (und der daraus resultierende zusätzliche Bedarf an Schuldenerleichterung) in der Tatsache verwurzelt ist, dass einige von ihnen höhere

Primärhaushaltersparnisse erbringen müssen als für Griechenland vorgeschlagen wurde, während andere weniger großzügige Renten und Steuerbefreiungen bieten als Griechenland. Der Euroraum ist keine vollständige politische Union, und so wissen wir auch, dass eine Lösung für die 19 souveränen Mitgliedstaaten politisch akzeptabel sein muss. Ein Kompromiss zwischen den Griechen und ihren Partnern in Europa muss deshalb vermutlich über eine gewisse Zeit höhere Ersparnisse im Primärhaushalt vorsehen, obwohl dies nicht unser bevorzugter Ansatz wäre.

Wir können zwar kurzfristig flexibel in Bezug auf die Lastenverteilung zwischen den Griechen und ihren Partnern in Europa sein, aber die Lösung muss in der Summe glaubwürdig ausfallen. Wir argumentierten bereits, dass selbst Haushaltersparnisse von 1,5 Prozent des BIP ohne Renten- und Steuerreformen, die den Haushalt wesentlich wachstumsfreundlicher und gerecht gestalten, nicht zu starkem Wachstum führen werden. Es dürfte deshalb offensichtlich sein, dass das Erzwingen von Ersparnissen in Höhe von 3,5 Prozent des BIP zu einem noch stärkeren Druck auf das Wachstum führen wird. Es wird die Nachfrage kurzfristig senken – und deshalb würden wir eine Anhebung der Haushaltersparnisse auf über 1,5 Prozent des BIP sowieso erst dann empfehlen, wenn die Erholung besser Fuß gefasst hat. Und es wird das mittelfristige Wachstum hemmen, weil erst später mit der notwendigen Umsetzung eines wachstumsfreundlicheren Haushalts begonnen werden kann. Eine langfristige Festlegung auf sehr hohe Ersparnisse mit offenem Ende ist folglich einfach nicht glaubhaft. Sollten Griechenland und seine europäischen Partner sich jedoch auf ein kurzfristiges Ersparnisziel von 3,5 Prozent des BIP einigen, dann sind für den IWF zwei Aspekte relevant. Erstens braucht es einen glaubwürdigen Plan, wie die Ersparnisse auf mehr als 1,5 Prozent des BIP angehoben werden können. Dazu sind gewaltige zusätzliche Maßnahmen notwendig, die aber noch nicht verabschiedet wurden. Und zweitens müssen im Sinne der Glaubwürdigkeit diese Zusatzmaßnahmen von vornherein gesetzlich verankert werden. Denn nur so können Zweifel an der politischen Entschlossenheit Griechenlands ausgeräumt werden, dass es den Widerstand von Eigeninteressen wirklich überwinden will, die die Programmumsetzung in der Vergangenheit behindert hatten.

Letzten Endes ist es nicht der IWF, der mehr Austerität verlangt, weder jetzt noch als Mittel, um die Notwendigkeit der Schuldenerleichterung mittelfristig zu senken. Direkter ausgedrückt: Wenn Griechenland mit seinen europäischen Partnern ehrgeizige Haushaltsziele aufstellt, sollte man nicht den IWF für Forderungen nach Austerität kritisieren, wenn wir Maßnahmen sehen wollen, ohne die diese Ziele ihrer Glaubhaftigkeit entbehren.

Dieser [Hinweis](#) enthält eine ausführlichere Erläuterung, warum der aktuelle Haushalt Griechenlands Wachstum und Gerechtigkeit behindert und warum zur Lösung dieses Problems Steuer- und Rentenreformen notwendig sind. Fragen und Antworten zu den Daten, die unserer Analyse zugrunde liegen, finden sich in dieser [technischen Notiz](#).



Maurice Obstfeld ist derzeit von der University of California, Berkeley, freigestellt und dient als wirtschaftswissenschaftlicher Berater und Leiter der Forschungsabteilung des IWF. In Berkeley ist er Inhaber des wirtschaftswissenschaftlichen Lehrstuhls Class of 1958 und ehemaliger Vorsitzender der Wirtschaftsfakultät (1998-2001). Nach unbefristeten

Anstellungen an der Columbia University (1979-1986) und der University of Pennsylvania (1986-1989) sowie einer Gastprofessur in Harvard (1989-1990) kam er 1991 als Professor nach Berkeley. Er promovierte 1979 am MIT in Wirtschaftswissenschaften, nachdem er an der University of Pennsylvania (B.A., 1973) und am King's College, Cambridge University (M.A., 1975) studiert hatte.

Von Juli 2014 bis August 2015 diente Dr. Obstfeld im wirtschaftswissenschaftlichen Beraterstab von Präsident Obama. Zuvor (2002-2004) war er ehrenamtlicher Berater des Institute of Monetary and Economic Studies der Bank of Japan. Er gehört der Econometric Society und der American Academy of Arts and Sciences an. Dr. Obstfeld erhielt für seine Tätigkeit unter anderem folgende Ehrungen: Tjalling Koopmans Asset Award der Universität Tilburg, John-von-Neumann-Preis des Rajk Laszlo College of Advanced Studies (Budapest) sowie den Bernhard-Harms-Preis des Kieler Instituts für Weltwirtschaft. Er hielt eine Anzahl renommierter Vorträge, darunter den jährlichen Richard T. Ely Lecture der American Economic Association, L. K. Jha Memorial Lecture der Reserve Bank of India sowie Frank Graham Memorial Lecture in Princeton. Dr. Obstfeld diente im Exekutivausschuss und als Vice President der American Economic Association. Er war als Berater und Referent am IWF und zahlreichen Zentralbanken in aller Welt tätig.

Er ist zudem Mitverfasser von zwei führenden Lehrbüchern zu internationaler Wirtschaft, International Economics (10. Ausgabe, 2014, mit Paul Krugman und Marc Melitz) und Foundations of International Macroeconomics (1996, mit Kenneth Rogoff), sowie von mehr als 100 Forschungsbeiträgen zu Wechselkursen, internationalen Finanzkrisen, globalen Kapitalmärkten und Geldpolitik.



Poul M. Thomsen ist Direktor der Abteilung Europa des IWF. Er betreut derzeit die IWF-Programme mit Griechenland und Portugal und leitet die Arbeit anderer Länderteams, darunter Island, Rumänien und die Ukraine.

In den 1990er und frühen 2000er Jahren befasste sich Thomsen im Rahmen zahlreicher Aufgaben in der Region intensiv mit den wirtschaftlichen und sozialen Problemen in den Ländern Mittel- und Osteuropas, so auch als Leitender Vorort-Vertreter des IWF und Leiter des IWF-Büros in Moskau.