

Schiffbruch der Troika in Athen

Die Hilfe aus dem Ausland weist Griechenland nicht den Weg aus der Krise

Heribert Dieter / Annkathrin Frind

Auch nach der erfolgreichen Umschuldung Griechenlands kann von einer Lösung der Entwicklungsprobleme des Landes keine Rede sein. Die nicht-konkurrenzfähige Wirtschaft des EU-Mitglieds bedarf einer umfassenden Transformation. Die Notwendigkeit eines solchen, die Grundlagen der griechischen Volkswirtschaft auf ein neues Fundament stellenden Prozesses wird zwar von vielen Beobachtern eingeräumt. Die Troika aus Internationalem Währungsfonds, Europäischer Kommission und Europäischer Zentralbank allerdings setzt darauf, der griechischen Gesellschaft Reformen zu verordnen. Die Untauglichkeit dieser Herangehensweise ist aber aus der entwicklungspolitischen Diskussion und den Erfahrungen mit der Transformation osteuropäischer Volkswirtschaften hinreichend bekannt. Was Griechenland fehlt, sind nicht ausländische Berater, sondern im Land selbst erarbeitete makroökonomische Konzepte und Strategien zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Es gibt in der jüngeren Wirtschaftsgeschichte viele Beispiele für erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung, aber dabei spielten ausländische Hilfen und Rezepte nie die entscheidende Rolle.

Eine andere Perspektive auf das Thema bietet SWP-Aktuell Nr. 15 (März 2012) von Daniela Schwarzer: »Neuer Anlauf in und für Griechenland. Nach der Umschuldung sollte auf Modernisierungszonen und die Aktivierung lokaler Akteure gesetzt werden«

Als vor knapp zwei Jahren mit den Hilfsprogrammen für Griechenland begonnen wurde, war die Troika aus Internationalem Währungsfonds, Europäischer Kommission und Europäischer Zentralbank noch optimistisch. Die damaligen Forderungen nach einer sofortigen Umschuldung Griechenlands wurden als unangemessen bezeichnet. Im September 2010 etwa erklärte der IWF explizit, der Zahlungsausfall eines Industrielands sei »unnötig, nicht wünschenswert und unwahrscheinlich«. Der IWF hat mit dieser Fehleinschätzung einmal mehr bewiesen, wie schwer es dem Fonds fällt, verlässliche Prognosen zu entwickeln.

Zwischenbilanz der Troika

Griechenlands private Gläubiger haben sich – nach erheblichem Drängen von Seiten der europäischen Regierungen – Anfang März 2012 auf eine in dieser Größenordnung beispiellose Streichung von Schulden eingelassen. In diesem größten Schuldenschnitt der jüngeren Finanzgeschichte wurden der griechischen Gesellschaft mehr als 100 Milliarden Euro erlassen – und damit mehr, als alle Industrieländer pro Jahr an staatlicher Hilfe für sämtliche Entwicklungsländer bereitstellen.

Es ist bislang schwer zu beurteilen, ob dies in Anerkennung der eigenen Fehler

geschah oder um die Politik in Europa gnädig zu stimmen und damit eine aus Sicht der Finanzwirtschaft allzu scharfe Regulierung der Finanzmärkte zu verhindern. Eindeutig ist jedoch, dass der Bankrott Griechenlands kein freiwilliger, sondern ein erzwungener Schritt gewesen ist. Die privaten Gläubiger hatten keine Chance, ihre wirtschaftlichen Interessen gegenüber der von der Troika unterstützten griechischen Regierung durchzusetzen.

Das bisherige Krisenmanagement ist also nur teilweise erfolgreich gewesen: Die Pleite Griechenlands wurde – anders als vom IWF im Jahr 2010 prognostiziert – nicht vermieden, sondern nur verschoben. Die privaten Gläubiger haben einen erheblichen finanziellen Aderlass hinnehmen müssen, konnten aber im Gegenzug ihre riskanten Papiere abstoßen und dürfen nun gelassen die weitere Entwicklung in Griechenland verfolgen. Die nunmehr überwiegend staatlichen Gläubiger des Landes haben dafür ein umso stärkeres Interesse an der Genesung des griechischen Patienten.

Die Troika hat mit diesem Schuldenchnitt innerhalb der Eurozone einen gefährlichen Präzedenzfall geschaffen. Die Vermutung privater Investoren, dass nach Griechenland nun auch andere Staaten in den Staatsbankrott schlittern könnten, ist vollkommen plausibel. Der Anstieg der Renditen von Neuemissionen etwa italienischer und spanischer Staatsanleihen in den letzten Monaten des Jahres 2011 war daher keine unangemessene Übertreibung der Finanzmärkte, sondern das Ergebnis der gescheiterten Bemühungen der Troika in den letzten beiden Jahren.

Die von der EZB seit Ende des Jahres 2011 verfolgte Strategie, die Finanzmärkte in extrem großzügiger Weise mit Liquidität zu versorgen, für die deutlich unterhalb der Inflationsrate liegende Zinssätze verlangt werden, stellt indes die nahtlose Fortsetzung der alten, in Griechenland bereits fehlgeschlagenen Strategie dar. Die EZB verbindet mit diesem Vorgehen die Hoffnung, sowohl die europäischen Banken als auch indirekt die überschuldeten südeuro-

päischen Staaten zu unterstützen. Die Troika setzt nun drauf, dass die Kombination aus nationalen Sanierungsbemühungen und Ausstattung der Märkte mit üppiger Liquidität es in wenigen Jahren ermöglichen werde, zu einer langfristig tragfähigen Geldpolitik zurückzufinden. Nach dem Schiffbruch in Athen sind Zweifel an dieser Strategie unvermeidlich.

Doch nicht nur der Fortbestand der Eurozone, sondern auch die Gesundung des griechischen Patienten ist mit den bisherigen Maßnahmen keineswegs gesichert. Völlig unklar ist nach wie vor, wie die griechische Wirtschaft unter den gegebenen Rahmenbedingungen, insbesondere dem hohen Kosten- und niedrigen Produktivitätsniveau, zu einem Pfad stetigen Wachstums zurückkehren kann. Zudem wäre es notwendig, dass die griechische Ökonomie zumindest bescheidene Leistungsbilanzüberschüsse erwirtschaftet, um die Außenverschuldung des Landes allmählich abzubauen.

Bislang hat die Troika den Fall Griechenland vor allem als europapolitisches, nicht jedoch als entwicklungspolitisches Problem betrachtet. Sie will der griechischen Regierung den Weg zur Genesung mit detaillierten Auflagen vorgeben, etwa mit weitreichenden Privatisierungsmaßnahmen, der Entlassung von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes oder der Liberalisierung freier Berufe. Doch hat wenigstens dieser Teil des Krisenmanagements der Troika Sinn? Wie wahrscheinlich ist es, dass eine von außen verordnete Sanierung einer Volkswirtschaft Erfolg hat? Kann Griechenland die Wende schaffen und eine dynamische Volkswirtschaft werden?

Erfahrungen aus Entwicklungspolitik und Transformationsprozessen

Mehr als in jeder anderen krisengeschüttelten Ökonomie in Europa muss in Griechenland eine neue wirtschaftspolitische Konzeption entworfen werden. Dabei ist es mit kleineren Korrekturen in einzelnen Teilbereichen nicht getan, es muss eine strukturelle Veränderung geben. Die vor Griechen-

land stehenden Aufgaben sind mit den Transformationsprozessen in Osteuropa Anfang der 1990er Jahre und anderen vormals sozialistischen Ökonomien vergleichbar. In Griechenland ist keine kurzfristige Liquiditätsklemme zu überwinden. Die griechische Volkswirtschaft benötigt eine umfassende Transformation, wenn der heute dort herrschende Lebensstandard gehalten werden soll.

Sämtliche historischen Erfahrungen – ob in der Transformation zur Marktwirtschaft oder in der klassischen Entwicklungspolitik – zeigen eines sehr deutlich: Von außen verordnete Reformen scheitern. Selbst die vermeintlich besten Ideen werden nicht zum Erfolg führen, wenn die betroffene Gesellschaft die Eingriffe als Strafmaßnahmen und von anderen Staaten befohlen begreift.

Die Weltbank trägt diesem Umstand schon seit Jahren Rechnung. Sie setzt darauf, dass Gesellschaften ihre Entwicklungsstrategien selbst formulieren. »Ownership« ist der im Englischen dafür verwendete Begriff. Wenn Gesellschaften keine Verantwortung für ihren eigenen Pfad zu Wirtschaftswachstum übernehmen, sondern dies ausländischen Experten überlassen, ist ein Schiffbruch vorprogrammiert.

Das Fehlen von Eigenverantwortung ist deshalb ein Hauptmanko der sogenannten Rettungspakete für Griechenland gewesen. Die griechische Gesellschaft hat – jenseits der Klagen über die Verschlechterung der Lebensverhältnisse – vor allem zwei Dinge bislang nicht getan. Erstens hat sie sich nicht im erforderlichen Umfang mit den Versäumnissen der Vergangenheit auseinandergesetzt. Griechenland ist in die Krise nicht hineingeschlittert, sondern hat es im Laufe von Jahrzehnten nicht vermocht, wettbewerbsfähige Produkte und Dienstleistungen zu erzeugen und anzubieten. Der vom griechischen Wirtschaftsminister Michalis Chrysochoidis im Februar 2011 vorgetragene Einwand, an der Unterentwicklung Griechenlands sei vor allem die Europäische Union und deren Subventionen schuld, unterschlägt geflissentlich die hausgemachten Hemmnisse für Wachstum

und Fortschritt und verkennt, dass andere Volkswirtschaften – etwa Irland, Spanien oder in jüngerer Zeit die Slowakei – es sehr wohl geschafft haben, diese europäischen Hilfen sinnvoll zu verwenden und leistungsfähige Unternehmen hervorzubringen.

Zweitens und noch entscheidender ist aber, dass es keine breite öffentliche Debatte in Griechenland über die mittelfristige wirtschaftliche Entwicklung gibt. Die griechische Gesellschaft kämpft eine Abwehrschlacht gegen die Troika, aber sie beschäftigt sich zu wenig mit eigenen Konzepten und Ideen. Wie die eklatanten Blockaden für einen wirtschaftlichen Aufschwung am besten zu beseitigen wären, wissen die in Griechenland lebenden Menschen besser als ausländische Helfer. Geradezu grotesk mutet der Vorschlag an, deutsche Finanzbeamte sollten dafür Sorge tragen, dass die griechischen Finanzämter effizienter werden. Nicht nur die genannten entwicklungspolitischen Erfahrungen, auch die Last der Geschichte sprechen sehr deutlich gegen diese Idee.

Hilft ein Marshallplan aus der Krise?

In der Diskussion über die Sanierung der griechischen Volkswirtschaft ist in letzter Zeit immer öfter und von ganz unterschiedlicher politischer Seite die Forderung nach einem »Marshallplan« laut geworden. Wie einst die USA, die dem vom Zweiten Weltkrieg zerstörten Westeuropa mit einem Rettungspaket geholfen haben, sollen nun die europäischen Staaten für die Genesung des griechischen Patienten sorgen. Die griechische Volkswirtschaft brauche, sagen die Befürworter eines derartigen Programms, massive strukturelle Hilfe von außen.

Allerdings verkennen die heutigen Verfechter einer solchen Therapie für Griechenland den eigentlichen Charakter des Marshallplans. Dieser verstand sich von vornherein als Hilfe zur Selbsthilfe. Die Europäer müssten, so der damalige US-Außenminister, schon selbst die Initiative ergreifen und gemeinsam Konzepte für den wirtschaftlichen Neubeginn entwickeln.

Die Teilnahme am europäischen Integrationsprozess brachte Griechenland schon das, was der Marshallplan erst zu schaffen bezweckte: die Mitgliedschaft in einem großen Wirtschaftsraum, mit all den Chancen, die ein gemeinsamer Markt bietet, sowie Hilfen zum wirtschaftlichen Aufbau des strukturschwachen Landes. Mit anderen Worten: Griechenland hat den Marshallplan nicht vor, sondern längst hinter sich.

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union brachte dem Land vor allem zwei Vorteile: Zum einen haben griechische Unternehmen seit dem EG-Beitritt im Jahr 1981 uneingeschränkten Zugang zum größten Wirtschaftsraum der Welt. Genutzt haben griechische Unternehmen diese Gelegenheit allerdings nicht. Zum anderen hat Griechenland seit dem Beitritt zur EG nominale, nicht inflationsbereinigte Hilfen von rund 120 Milliarden Euro erhalten, ohne dass diese Unterstützung aus Brüssel eine nachhaltig positive Wirkung entfaltet hätte.

Auch die Zugehörigkeit zur Eurozone war für den griechischen Staat und die dort ansässigen Unternehmen lange von enormem Nutzen, ohne dass die daraus resultierenden Chancen ergriffen worden wären. Zwischen 1994 und 2007 sanken die Zinszahlungen auf die griechische Staatsschuld von 11,8 Prozent der Wirtschaftsleistung auf nur noch 4,5 Prozent. Aber nicht nur der Staat profitierte von den gesunkenen Zinslasten. Dank der Mitgliedschaft in der Eurozone hatten griechische Unternehmen Zugang zu vergleichsweise günstigen Krediten. Investitionen konnten so sehr viel billiger finanziert werden als vor der Einführung des Euro. Aber ein Investitionsschub blieb aus, die mögliche und notwendige Modernisierung der Produktionsanlagen unterblieb. Auch diese Gelegenheit, die sich durch die Mitgliedschaft in der Eurozone bot, verstrich ungenutzt. Die Befürworter neuerlicher, vom Ausland bereitgestellter Unterstützung müssten begründen, warum dieses Mal funktionieren sollte, was seit 1981 immer wieder scheitert.

Eigenverantwortung und Scheitern

Für den wirtschaftlichen Aufbau Griechenlands sind neue Ideen gefragt. In anderen Regionen der Welt finden sich viele Belege für den Segen selbstbestimmter Entwicklungspfade. In Asien – von Singapur bis Vietnam – haben zahlreiche Gesellschaften in den vergangenen Jahrzehnten wirtschaftliche Reformen selbst konzipiert und erfolgreich implementiert. Das sehr produktive und dynamische Südkorea etwa verfolgt bis heute einen Pfad, der die Bedürfnisse und Interessen des Landes maßgeschneidert berücksichtigt. Auf dem afrikanischen Kontinent, wo IWF und Weltbank lange einen großen Einfluss hatten, sieht die Erfolgsbilanz dagegen deutlich schlechter aus.

Die EU kann einen von Griechenland selbst entwickelten Aufbauplan unterstützen, aber sie kann keine Patentrezepte liefern. Sinnvoll wäre es daher, wenn Brüssel sich in seinem Krisenmanagement im Fall Griechenland zu einem radikalen Kurswechsel durchringen würde, der die Verantwortung für das Gelingen der Reformen wieder dorthin verlagert, wo sie hingehört: nach Athen.

Aus den genannten Gründen ist nicht zu erwarten, dass der seit zwei Jahren eingeschlagene Weg zur wirtschaftlichen Gesundung Griechenlands führen wird. Das Land steckt in einer entwicklungspolitischen Sackgasse, aus der es sich nur selbst befreien kann. Die Troika – allen voran der IWF – hätte wissen können, dass wirtschaftlicher Erfolg nicht von außen verordnet werden kann. Das Festhalten an einer im Kern widersprüchlichen Strategie wird lediglich immer neue Umschuldungsverhandlungen nach sich ziehen. Erreicht wurde allerdings eines: Die Finanzmärkte haben sich auf den Zahlungsausfall in Griechenland vorbereiten können. Aus Sicht der übrigen Länder der Eurozone ist diese Leistung – die Vermeidung eines zweiten Lehman-Schocks – nicht geringzuschätzen. Der griechischen Gesellschaft indes ist damit nicht geholfen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364