

## Griechenland

## Wahre Ursachen der Krise

Seit sieben Jahren werden in Griechenland – unterstützt von den offiziellen Kreditgebern – makroökonomische und strukturelle Anpassungsprogramme angewandt. Trotzdem ist die Gesamtbilanz enttäuschend. Die Haushaltskonsolidierung wurde zwar vorangetrieben und das außenwirtschaftliche Gleichgewicht verbessert, aber die wirtschaftlichen und sozialen Kosten waren hoch und die Tragfähigkeit der gestiegenen Schuldenquote ist fraglich. Gleichzeitig ist die Wirtschaftsleistung stark geschrumpft und die reale Wirtschaft befindet sich in einer tiefen Investitionslethargie. Hier stellt sich die Frage nach den Gründen der griechischen Tragödie. Die Vertreter der Kreditgeber behaupten, dass Griechenland die vereinbarten Reformen nicht implementiere. In Griechenland herrscht die Meinung, dass der falsche „policy mix“ der Anpassungspolitik und die Austeritätspolitik für die anhaltende Rezession verantwortlich seien. Diese Auseinandersetzung ist politisch motiviert und hat wenig mit einer rationalen Ursachenanalyse zu tun.

Die hohe Staatsverschuldung Griechenlands hat viele Ursachen. Diese sind hauptsächlich die Schattenwirtschaft, die Steuerhinterziehung, die komplizierte Steuergesetzgebung, die Ineffektivität des Steuerapparates, die Vetternwirtschaft, die hohen Staatszuschüsse an die Pensionskassen und eine Ausgabenneigung des griechischen politischen Systems. Anstatt diese chronische, immer noch existierende Pathogenität effektiv zu bekämpfen, konzentrierte sich die Fiskalkonsolidierung lediglich auf Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen. Dadurch wurde die Gesamtnachfrage gesenkt und ein rezessiver Teufelskreis in Gang gesetzt, der zu weiteren Sparmaßnahmen zwingt.

Eine weitere Ursache der griechischen Krise liegt in der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands, deren Stärkung ein wesentliches Ziel der Anpassungsprogramme war. Die eingesetzten Mittel waren hauptsächlich die Senkung der Lohnkosten, Reformen des Arbeitsmarktes und des öffentlichen Dienstes, die Liberalisierung einiger Berufe und Privatisierungen. Dabei zeigt sich, dass dieser Ansatz die Wettbewerbsfähigkeit und die Standortbedingungen nicht verbessert hat, denn es gibt viele tiefere politische und institutionelle Ursachen der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands wie Bürokratie, Korruption, Überregulierung, Rechtsunsicherheit, geschlossene Güter- und Dienstleistungsmärkte, Staatsoligopole, unterentwickelte Kapitalmärkte usw. Hinzu kommen die strukturellen Ursachen wie die schwache und beschränkte Produktionsbasis, ihre Orientierung an der Binnennachfrage und das Fehlen einer dynamischen Exportstruktur, mangelnde Innovationskraft, ein aufgeblähter und introvertier-

ter Dienstleistungssektor (mit Ausnahme des Tourismus und des Seetransports), eine schwache Unternehmensstruktur usw. Demzufolge waren die Maßnahmen nicht in der Lage, die tieferen und vielfältigen Ursachen der defizitären Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands substanziell zu verbessern. Somit blieb die erwartete Ankurbelung der Wirtschaft durch eine Zunahme der Exporte – als Folge von Lohnsenkungen – und durch das Anlocken von Direktinvestitionen aus. Während die Anpassungsprogramme implementiert wurden, haben sich die Standortbedingungen und die Wachstumsperspektiven des Landes durch neue politische und makroökonomische Instabilitäten, soziale Spannungen, Liquiditätsmangel, Pessimismus, wachsende Besteuerung und Massenexodus von Humankapital sogar verschlechtert. Insgesamt hat sich die Anpassungspolitik Griechenlands zu sehr auf kurzfristige Ziele der Konsolidierung der Staatsfinanzen und zu wenig auf die strukturellen und ordnungspolitischen Schwächen und Defizite der realen Wirtschaft konzentriert. Alle bisherigen Anpassungsmaßnahmen waren prozyklisch und es fehlt immer noch an einer konvergierten nationalen Struktur- und Wachstumsstrategie im Rahmen einer integrierten marktwirtschaftlichen Reform.

Angelos Kotios  
Universität von Piräus  
akotios@gmail.com

## IWF-Kritik

## Suche nach einer Geschichte

Folgt man der Berichterstattung, dann muss man den Eindruck gewinnen, der Internationale Währungsfonds (IWF) habe sich in seinem Deutschland-Bericht (Artikel IV Konsultationen) vom Mai 2017 ausschließlich mit dem Leistungsbilanzüberschuss beschäftigt, um daraus die Empfehlung höherer staatlicher Kreditaufnahme abzuleiten. Richtig ist, dass die Aufforderung des IWF, den von ihm identifizierten fiskalischen Spielraum verstärkt auszuschoöpfen, als erstes unter den zentralen Politikempfehlungen aufgeführt wird. Doch die Argumentation des IWF bekommt bereits dadurch einen anderen Dreh, dass die dem fiskalpolitischen Auftrag zugewiesenen Motive allesamt angebotspolitischer Natur sind: Stärkung des Potenzialwachstums, qualitative Verbesserung des Arbeitsangebots und Steigerung der Produktivität. Erreicht werden soll dies durch Investitionen in die Infrastruktur, Senkung der Steuer- und Abgabenlast des Faktors Arbeit sowie den Ausbau von frühkindlicher Betreuung und Ganztagschulen. Wer so argumentiert, der muss im Blick haben, dass sich mit dieser Strategie die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen sowie ihrer Arbeitsplätze

(weiter) verbessert und damit die Aussicht auf eine Stabilisierung der Exportposition höchstwahrscheinlich ist.

Eine schlichte Instrumentalisierung der Fiskalpolitik für die Reduzierung der Leistungsbilanzüberschussposition findet sich jedenfalls nicht in der Argumentation. Stattdessen erwartet der IWF für den Überschuss eine – wenn auch langsame – Reduzierung, die man finanzpolitisch beschleunigen sollte. Neben den erwähnten höheren, hierbei freilich zweischneidigen staatlichen und privaten Investitionen wird dafür die Verringerung der privaten Vorsorgeersparnis durch ein höheres Renteneintrittsalter empfohlen. Davon war medial nichts zu hören. Anders war dies hinsichtlich der Empfehlung, höhere Löhne als Beitrag zur Normalisierung der Inflation einzusetzen. Der IWF weiß, dass dies angesichts der Tarifautonomie nur durch eine taktvolle Kommunikation überhaupt möglich wird. Er bleibt aber selbst argumentativ schwach, da er den lohnpolitischen Kontext ausblendet, um stattdessen mit den Risiken dauerhaft niedriger Inflation für die Stabilität der Finanzmärkte zu argumentieren. Welchem Ziel soll die Lohnpolitik dienen, der Finanzmarktstabilität oder der Beschäftigung?

Im Übrigen lassen sich die Politikempfehlungen des IWF als Ganzes eher einer investitionsorientierten, angebotspolitischen Strategie zuweisen. Das gilt für die deutlichen Hinweise auf die fiskalischen Risiken durch den demografischen Wandel. Weitere Rentenreformen sollen deshalb die Verlängerung der Lebensarbeitszeit über die jetzigen Regeln hinaus attraktiv machen. Die höhere Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden und von Flüchtlingen soll als Investition verstanden werden. Armutsbekämpfung soll die Errungenschaften der Sozialreformen nicht gefährden. Die Infrastrukturnetze sind auszubauen und qualitativ zu sichern; bei der Bahn unterstützt durch mehr Wettbewerb im Fernverkehr, beim Breitband durch zügige Umsetzung der gefassten Beschlüsse. Die hohen Immobilienpreise in den Metropolen sollen durch eine flexiblere Reaktion des Angebots infolge von mehr Bauflächen und reduzierten Bauauflagen gedämpft werden. Der Finanzsektor ist effektiv makroprudenziell zu beaufsichtigen. Alles in allem ein weitgehend konsistentes Empfehlungspaket, das eine balanciertere Rezeption verdient hätte. Aber angesichts guter gesamtwirtschaftlicher Indikatoren und positiver Reformererfahrung ist es für den IWF wie die Suche nach einer Politikstory: „Following the Hartz reforms, labor force participation has been rising and unemployment falling. ... both wage and labor earnings inequality have been broadly stable since 2010“. Da bleibt nicht viel Raum für große Konzepte, gefordert ist die Mühe im Einzelfall.

Michael Hüther  
Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln  
Huether@iwkoeln.de

## Duales Berufsausbildungssystem

### Ein Auslaufmodell?

Die Zahlen kommen eindeutig daher: Seit 2013 beginnen mehr junge Menschen ein Studium als eine duale Berufsausbildung. Die Zahl der Ausbildungsverträge geht weiter zurück und erstmals ist die Zahl der ausbildenden Betriebe unter 20% gefallen. Viele Betriebe haben sich frustriert aus der Suche nach geeigneten Auszubildenden zurückgezogen – und wir wissen, man wird sie kaum wieder zurückgewinnen können. Das wird durch eine „Bachelorisierung der Berufsausbildung“ gerade in den kaufmännischen Berufsfeldern auch befördert, hier besorgt man sich bislang dual ausgebildete Fachkräfte zunehmend von den staatlich finanzierten Hochschulen. Hinzu kommt, dass die duale Berufsausbildung mehrfach unter Druck gerät: „Von oben“ durch eine gestiegene Studierneigung der Schulabgänger, von denen mehr als die Hälfte eine Hochschulzugangsberechtigung haben – das entzieht dem System vor allem „gute“ (potenzielle) Auszubildende. Aber auch „von unten“, denn sich einfach leistungsschwächeren Jugendlichen zu öffnen, ist für viele Ausbildungsberufe nur schwer zu realisieren, weil auch die in den vergangenen Jahren aufgrund der technischen Entwicklung anspruchsvoller geworden sind. Man denke an viele Handwerksberufe. „Nur“ praktisch begabt reicht da schon lange nicht mehr. Und das alles bei einer demografischen Entwicklung, die zu einer abnehmenden Zahl der Schulabgänger führen muss. Hinzu kommt, dass die bisherige Organisation der berufsschulischen Ausbildung immer mehr an Grenzen stößt.

Die Folgen werden gravierend sein. Schon jetzt und vor allem in den kommenden Jahren werden viele Facharbeiter und Handwerker, die das Rückgrat der deutschen Volkswirtschaft bilden, altersbedingt den Arbeitsmarkt verlassen. Fachkräftemangel wird es vor allem hier geben. Für Akademiker lässt sich ein leicht konstantes Überangebot bis in das Jahr 2030 vorhersagen. Bis dahin werden rund 5 Mio. Akademiker auf den Markt drängen, diesen aber nur 3,2 Mio. altersbedingt verlassen. Mit mittlerer Qualifikation hingegen treten rund 4,5 Mio. Beschäftigte weniger in den Arbeitsmarkt ein als ihn verlassen werden. Ceteris paribus werden massive Systemprobleme auf vielen Teilarbeitsmärkten zu erwarten sein. Hinzu kommt, dass die Verschiebungen nicht nur quantitativer Natur sind. Das „Entweder-Oder“ von Ausbildung versus Studium löst sich auf: „Akademisierung beruflicher und Verberuflichung akademischer Bildung“, so kann man die derzeit (noch?) wildwüchsig ablaufenden Prozesse einer Entsäulung beschreiben. Das bedarf dringend einer systematischen Ordnung, sonst nimmt sowohl das duale wie auch das hochschulische Ausbildungssystem schwe-

ren Schaden. Gerade wenn der Zerfallsprozess des gewachsenen Ausbildungssystems anhält, sollte man den Erfolgskern der dualen Ausbildung – die Koppelung von betrieblicher Realität und arbeitsplatzübergreifender breiter Bildung – in die Zukunft retten. Das gilt auch für eine durchaus notwendige und sinnvolle Teilakademisierung bestimmter Berufe, beispielsweise im Gesundheitswesen.

Arbeitsmarktpolitisch wäre eine wirklich mutige Intervention erforderlich – denn wir haben aus den vergangenen Jahren viele, die damals keinen Ausbildungsplatz bekommen haben und jetzt ohne Berufsausbildung unterwegs sind. Hunderttausende kämen für eine nachträgliche abschlussbezogene Qualifizierung in Betracht. Hier könnte ein finanziell attraktiv ausgestattetes Förderprogramm für abschlussbezogene Qualifizierungen – wie Anfang der 1970er Jahre schon mal vorhanden (mit einem Unterhaltsgeld von bis zu 90% des letzten Nettoentgelts) – eine Menge neuer Facharbeiter und Handwerker hervorbringen. Aber nur, wenn man bei der Förderung nicht kleckert, sondern klotzt, was sich volkswirtschaftlich mehrfach auszahlen würde.

Stefan Sell  
Hochschule Koblenz  
sell@hs-koblenz.de

## China

### Seidenstraße: Licht und Schatten

Mitte Mai 2017 lud die chinesische Regierung Staats- und Regierungschefs sowie Minister aus mehr als hundert Ländern nach Peking ein, um die vor vier Jahren aus der Taufe gehobene Seidenstraßen-Initiative zu diskutieren. Im Rahmen der riesigen Infrastruktur-Initiative entstehen in China und seinen Nachbarländern, aber auch in entfernteren Regionen Asiens, in Afrika und in Europa neue Schienenwege, Häfen und Containerterminals, Industrieparks und Energienetze. Mittlerweile werden der Initiative mehr als 1000 Projekte zugerechnet. Für diese hat China bislang 1 Billion US-\$ an Krediten zugesagt, wovon allerdings bislang erst knapp ein Drittel tatsächlich zur Verfügung gestellt wurde.

Zweifelsohne ist die Seidenstraßen-Initiative geeignet, die wirtschaftliche Entwicklung in Eurasien und entlang des Indischen Ozeans zu stimulieren und auch für Europa neue Wirtschaftsräume zu erschließen. Doch Peking verfolgt auch ganz eigene wirtschaftliche Interessen: Die Neue Seidenstraße soll dazu beitragen, die Wirtschaft in den darbenden Grenzregionen im Westen durch stärkere Anbindung an die Nachbarschaft anzukurbeln. Sie soll

ebenfalls als Ventil für Überkapazitäten in der chinesischen Stahl- und Zementindustrie dienen und es chinesischen Unternehmen ermöglichen, Marktanteile im Ausland auszubauen.

Die Neue Seidenstraße ist auch Ausdruck einer geänderten geopolitischen Strategie: Mit seinen großzügigen Krediten bringt Peking die Empfängerländer in wirtschaftliche Abhängigkeit – und verlangt mitunter politische Unterstützung im Gegenzug für Finanzspritzen. Seit dem Amtsantritt von US-Präsident Donald Trump präsentiert sich China noch selbstbewusster als neue Gestaltungsmacht des 21. Jahrhunderts. Chinesische Politiker und Diplomaten verweisen vor allem auf die Seidenstraßen-Initiative, wenn sie ihr Land zum neuen Stabilitätsanker für die globalisierte Wirtschaft hochstilisieren. Sicherheitspolitisch und wirtschaftlich birgt die Initiative aber auch Risiken: 2016 verübten uigurische Islamisten einen Anschlag auf Chinas Botschaft in Kirgisistan, und die Bedrohung durch Terroristen wird wachsen, je mehr Seidenstraßen-Projekte im Nahen und Mittleren Osten vorangetrieben werden. In Sri Lanka gab es im Januar 2017 gewaltsame Auseinandersetzungen, als Bauern gegen die Vertreibung von ihrem Land protestierten, auf dem eine von China finanzierte Industriezone entstehen soll. In Myanmar und Pakistan wurden chinesische Staatsunternehmen in lokale Konflikte hineingezogen.

Unklar bleibt oft, ob die angekündigten Projekte überhaupt vorankommen. Chinas Präsident Xi Jinping drängte im vergangenen Jahr, einige „Modellprojekte“ bald umzusetzen, damit die beteiligten Länder die „Vorteile spüren können“. Viele Projekte stoßen auf Hindernisse – wegen schwieriger geografischer Gegebenheiten, Korruption oder politischer Instabilität – und sind nach Analysen internationaler Ratingagenturen ohnehin nicht ausreichend auf Rentabilität überprüft.

Sogar bei chinesischen Staatsbanken, die sich ursprünglich für im Rahmen der Initiative vergebene Kredite gute Erträge erhofften, nimmt die Sorge über Kreditausfälle zu. Chinesische Direktinvestitionen in Länder entlang der Neuen Seidenstraße gingen zuletzt bereits zurück: 2016 um 2%, im ersten Quartal 2017 sogar um 18% gegenüber dem Vorjahrszeitraum. Laut Berichten gehen chinesische Funktionäre insgeheim von einem Ausfall von 80% der chinesischen Kredite in Pakistan und 30% in Zentralasien aus. China, dessen Gesamtverschuldung schon jetzt 250% des BIP beträgt, geht entlang der Seidenstraße ein hohes Risiko ein.

Jan Gaspers  
Mercator Institute for China Studies (MERICS) Berlin  
jan.gaspers@merics.de