



# Die sozialpolitischen Empfehlungen des IWF für die Ukraine

Eine Kritik

**MATTHES BUHBE**  
Mai 2017

- Strategisches Ziel der internationalen Hilfspakete ist die Entstehung einer EU-Beitrittsperspektive in der Ukraine.
- Hinterfragt werden muss, ob die einkommens- und sozialpolitischen Ratschläge des Internationalen Währungsfonds (IWF) diesem Ziel dienlich sind.
- Für den IWF ist eine Rentenreform vorrangig, die Ineffizienzen beseitigt und die Gesamtausgaben für Renten senkt.
- Der kürzlich angehobene Mindestlohn ist für den IWF kosten- und preistreibend. Dies müsse durch Lohnzurückhaltung und einen Stellenabbau im staatlichen Bereich abgemildert werden.
- Eine sparsame Haushaltsführung in sozialen Fragen könnte schnell zur Übernahme einer Regierung führen, die das strategische Ziel der »Europäischen Wahl« als Irrweg betrachtet.

## Ausgangspunkt und Zielsetzung

Nach dem Pro-Kopf-Einkommen liegt die Ukraine zusammen mit Moldawien auf dem letzten Platz aller europäischen Staaten. Anfang 2014 war der kleptokratische Präsident Janukowitsch gestürzt worden. Er hinterließ eine enorme Verschuldung, gefolgt von einem dramatischen Absturz der Wirtschaft, sodass das Bruttoinlandsprodukt Ende 2015 um 16 Prozent unter dem Niveau von 2013 lag.

Es war die »Europäische Wahl«, die sowohl zum Sturz von Janukowitsch als auch zur Aggression Russlands gegen die Ukraine geführt hatte. Mit ihrer »Revolution der Würde« setzte sich die Ukraine ein klares Ziel: Die Hinwendung zum Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der Europäischen Union. Seinen Ausdruck fand dies im EU-Assoziierungsvertrag von 2014. Alle westlichen Partner der Ukraine stehen seitdem vor der Herausforderung, diesen Weg zu begleiten, der von der EU mit aller Kraft unterstützt wird.

Der IWF finanziert das ukrainische Budget jedes Jahr mit mehreren Milliarden US-Dollar. Im Zeitraum von 2015 bis 2018 werden es insgesamt 16,8 Milliarden US-Dollar sein, sofern die Ukraine die damit verbundenen Auflagen erfüllt. Ähnlich konditioniert werden von der EU, den USA und anderen westlichen Geberstaaten weitere 7,5 Milliarden US-Dollar fließen. Hinzu kommen intensive Beratung und technische Hilfe. Das strategische Ziel aller Hilfspakete geht jedoch weit über eine makroökonomische Stabilisierung hinaus. In der Ukraine sollen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit so sehr verankert werden, dass eine EU-Beitrittsperspektive entsteht. Dazu gehören auch die Normen eines »sozialen Europas«.

Im Folgenden soll dieses Ziel mit Blick auf den dritten Überprüfungsbericht des IWF vom März dieses Jahres sowie den damit verbundenen »*letters of intent*« der ukrainischen Regierung<sup>1</sup> vom März und Anfang April näher untersucht werden. Insbesondere soll hinterfragt werden, ob die einkommens- und sozialpolitischen Empfehlungen des IWF sowie die Absichtserklärung der Regierung, diese Ratschläge zu befolgen, zweckdienlich sind. Denn daran bestehen Zweifel.

Der IWF sieht nach wie vor keine Spielräume für eine materielle Besserstellung der Bevölkerungsmehrheit durch die Einkommens- und Sozialpolitik. Dabei herrschen in der Ukraine zurzeit höhere Arbeitslosigkeit und niedrigere Realeinkommen als vor 2014. Der IWF scheint nicht zu berücksichtigen, dass die »Europäische Wahl« nur für einen kurzen Zeitraum der entscheidende gesellschaftspolitische Motor sein kann, der gegen die Einkommensrückgänge der Beschäftigten und den Verfall der Renten, gegen das Millionenheer an Arbeitslosen, Binnenflüchtlingen und Arbeitsmigrant\_innen sowie gegen die Verarmung der Bewohner\_innen der Ostukraine eine gewisse Durchhaltekraft erreichen kann. Die »Europäische Wahl« muss auch satt machen, sonst wird die Bevölkerung diesem Weg nicht lange folgen.

In einer Demokratie wird ständig gewählt und in einem Jahr stehen die Parlamentswahlen an. Leider ist zu befürchten, dass der IWF falsche Prioritäten setzt, um diesem Systemzwang gerecht zu werden.

## Beurteilung des Erreichten und Forderungen für die Zukunft

Mit Recht stellt der IWF fest, dass die massive Abwertung der Landeswährung und die Deckelung der realen Staatsausgaben sowohl das Zahlungsbilanzdefizit als auch das Staatsdefizit in den letzten Jahren klein gehalten haben. Entscheidend für diesen Erfolg bei der Defizitabdeckung waren zweifellos die externen Kredite. Dank dieser Geldzuschüsse konnten bei ansonsten restriktiver Geld- und Fiskalpolitik die Inflation gedrosselt und gleichzeitig die Rezession überwunden werden. Das reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP), das für 2016 bis 2018 auf jährlich gut zwei Prozent geschätzt wird, reicht allerdings bei Weitem nicht aus, um wieder auf das BIP-Niveau von 2012 oder 2013 zu kommen. Hierauf wird später noch einzugehen sein.

Kritisch äußert sich der IWF zum Stand der Strukturformen, die er abverlangt hatte. Hierzu schreibt die Regierung im *letter of intent* einsichtig, dass sie nur bei drei von elf *structural benchmarks* Erfolge erzielen konnte. Gleichzeitig kündigte sie aber für die erste Hälfte von 2017 eine Fülle von Gesetzen an, um diese *benchmarks* zu erfüllen bzw. sogar neue zu setzen. Vorrangig werden dabei die Rentenreform und die Landrechtsreform

1. Vgl. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/04/Ukraine-2016-Article-IV-Consultation-and-third-review-under-the-Extended-Arrangement-44798>.

(Privatisierung) genannt, die der IWF im Überprüfungsbericht zum wiederholten Male anmahnt. Einleitend wird dazu im Bericht auf die IWF-Direktor\_innen Bezug genommen:

*»They urged the authorities to adopt without further delay a comprehensive pension reform, including to increase the effective retirement age, to address the pension fund's large deficits and create room for better pensions. They also emphasized the need to contain the wage bill, improve revenue and public administration, and implement health and education reforms.«*

Den wirtschaftspolitischen Klartext hierzu liefern viele weitere Passagen des Berichts. Stichworte sind Staatsausgabensenkung, Mindestlohn und Privatisierung.

## Staatsausgabensenkung und Investitionsboom in der Privatwirtschaft

Das IWF-Modell setzt alles auf einen Anstieg der Arbeitsplätze im Privatsektor durch einen höheren Anteil privater Investitionen. Wesentlich dafür sind für den IWF die weitere Rückführung des Staatsdefizits (um die IWF-Kredite langfristig entbehrlich zu machen) sowie die Senkung der staatlichen Personal- und Rentenausgaben. Die hohen Beitragssätze bei den Sozialabgaben wurden zur Entlastung der Wirtschaft bereits im Vorjahr gesenkt, ebenso die Subventionen im Energiebereich.

Der staatliche Energieriese Naftogas verschlang in seinen »schlimmsten Zeiten« sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Durch pauschale Subventionierung aller Verbraucher (Industrie, staatliche Gebäude, private Haushalte) häufte er Defizite an, die letztlich der Steuerzahler trug. Die kürzlich erfolgte Anhebung der ukrainischen Energiepreise auf internationales Niveau senkte dieses Defizit, traf aber auch die Verbraucher\_innen. Die versprochene Subventionierung ärmerer Privathaushalte verhindert nicht, dass die Durchschnittsbürger\_innen höhere Belastungen haben.

Zwar wurde das IWF-Ziel eines entlasteten Staatshaushalts erreicht – erstmals seit seinem Bestehen befindet sich Naftogas in der Gewinnzone –, die Bürger\_innen aber grollen, weil viele die Kosten nun direkt tragen. Für

die Durchschnittsrentner\_innen übersteigen Strom- und Gasrechnung bereits die monatliche Rente, wenn keine Subventionen fließen. Der IWF erhofft sich nicht ganz zu Unrecht Spareffekte, weil viele Endverbraucher\_innen zur Vermeidung von Heizkosten den Verbrauch drosseln. Ohne an dieser Stelle auf vorhandene Konstruktionsfehler des neuen Subventionssystems einzugehen, stimmt die Richtung der Reform. Eine Steigerung des seit 2014 gesunkenen Lebensstandards ist damit aber zweifellos nicht verbunden.

Die gleiche Logik soll nun bei der Rentenreform Pate stehen, indem das enorme Defizit durch einen späteren Eintritt ins Rentenalter, einen verringerten Personenkreis und »leistungsgerechter« gestaffelte Renten gesenkt wird. Faktisch wird in der Summe eine Rentenkürzung vollzogen, wobei die einzelnen Rentenbezieher\_innen unterschiedlich stark betroffen sind. Effizienzgewinne der neuen Rentenformel sollen sich mittelfristig günstig auf das Rentenniveau auswirken. Vorausgesetzt wird dabei unter anderem, dass die private Nachfrage nach Beschäftigung älterer Menschen deutlich steigt – dies umso mehr, als der IWF gleichzeitig fordert, die Zahl der Staatsbediensteten kräftig zu senken. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit steht diese Formel jedoch auf keinen festen Füßen.

Die lange hinausgezögerte Rentenreform, welche die Regierung nun in ihrer Absichtserklärung skizziert, soll zu einer Halbierung des Rentendefizits von jetzt sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf dann drei Prozent führen. Dabei soll der BIP-Anteil der Renten – trotz einer alternden Bevölkerung – nach IWF-Prognose zunächst zurückgehen und dann ab 2021 wieder das Niveau von 2014 erreichen. Demnach können auch die Rentner\_innen nicht sobald mit einer Verbesserung ihres Lebensstandards rechnen.

Vorrangig möchte die Regierung Staatsausgaben einsparen, die durch eine Fehlallokation von Sozialleistungen und ein ineffizientes Gesundheitssystem entstehen. Vereinheitlichte Datenbanken in der Sozialverwaltung sowie eine Verschlankung und Dezentralisierung der Gesundheitsverwaltung sollen dabei eine wichtige Rolle spielen. Der staatliche Anteil an den volkswirtschaftlichen Gesundheitsausgaben soll sinken. Daher ist nicht zu erwarten, dass der ärmere Teil der Bevölkerung in nächster Zeit eine bessere Gesundheitsversorgung erhalten wird.

## Löhne als Kostenfaktor und Preistreiber

Eine heftige Auseinandersetzung führte der IWF im Dezember 2016 mit der Regierung, als diese den Mindestlohn zum 1. Januar 2017 überraschend verdoppelte. Er liegt jetzt bei monatlich 110 Euro. Den Durchschnittslohn gibt der IWF für 2016 mit gut 180 Euro an, wobei starke regionale Unterschiede herrschen. In den ärmsten Regionen beträgt er kaum mehr als 140 Euro, in der Hauptstadt Kiew hingegen über 300 Euro. Der IWF brandmarkt den neuen Mindestlohn als Preistreiber und wirtschaftliche Kostenbremse.

Der IWF ließ deshalb seine Muskeln spielen und verzögerte die Auszahlung einer hohen Kredittranche um drei Monate. Zwar räumte er ein, dass der bisher geltende Mindestlohn inflationsbedingt stark an Kaufkraft verloren hätte, bezeichnete den neuen Mindestlohn aber als Gift für die Preisstabilität und als potenziellen Vernichter von Arbeitsplätzen. Statt die nun fälligen höheren Lohnsteuern und Sozialabgaben an den Staat zu überweisen, würden Entlassungen oder ein Anstieg der informellen Beschäftigungsverhältnisse die Folge sein. Der Abgabebetrag würde gesteigert. Der Staat könne seine Bediensteten hingegen nicht schwarz bezahlen, sodass die Lohnsumme im öffentlichen Bereich zunehmen werde, die auf Rat des IWF eigentlich sinken sollte.

Im *Memorandum of Economic and Fiscal Policies* ihrer Absichtserklärung kommt die ukrainische Regierung dem IWF stark entgegen. Im Abschnitt zur beabsichtigten Einkommenspolitik hält sie zuallererst fest, dass bis einschließlich 2019 keine neue Anhebung des Mindestlohns stattfinden werde, sodass er inflationsbedingt drei Jahre real schrumpfen werde. Zudem würde der Mindestlohn im Staatsdienst anders als früher nicht als Grundlohn eingestuft, auf den die Tarifstaffel aufbaut, sondern der Grundlohn bleibe ab 1. Januar 2017 auf dem alten Niveau und damit weit unter dem Mindestlohn. Schließlich würde die Beschäftigtenzahl im staatlichen Bereich bis Ende 2017 um vier Prozent und bis Ende 2019 um weitere zehn Prozent gesenkt. Angekündigt wird darüber hinaus – neben einigen indirekten Maßnahmen – die Entkopplung des Mindestlohns von den Tariflöhnen in den Tarifverträgen außerhalb des Staatssektors. Kurz gesagt: Die Regierung verhält sich wie ein Musterschüler, der Fehler eingestehen und umgehend korrigieren kann.

## Stellenwert von Sozialindikatoren und Sozialpolitik in der IWF-Rezeptur

Sozialindikatoren sind Zahlen in der Wirtschafts- und Sozialstatistik, um Lebensqualität und soziale Entwicklungen zu messen und gegebenenfalls zu vergleichen. Der IWF verzichtet gänzlich auf ihre Verwendung, wenn es um Vergleiche mit früheren Jahren vor der »Europäischen Wahl« oder mit Nachbarstaaten wie Belarus und Russland geht. Die Bevölkerung vergleicht ihre Lage hingegen durchaus mit der Vergangenheit, mit den Nachbarstaaten oder auch mit der Lage in der Hauptstadt Kiew relativ zur Provinz. Diese Vergleiche fallen negativ aus und wären noch negativer, wenn Russland und Belarus zeitgleich nicht ebenfalls einer Rezession ausgesetzt gewesen wären.

Der IWF verzichtet in seiner Tabelle *Selected Economic and Social Indicators* auf alle Sozialindikatoren im engeren Sinne. In den 43 Zeilen dieser Tabelle werden überwiegend und detailliert Zahlen zum Staatshaushalt, zu Geld und Kredit, zur Zahlungsbilanz und zum Wechselkurs aufgeführt. Reallohn und Arbeitslosenquote sind neben dem BIP im Grunde die einzigen dort aufgeführten Indikatoren, welche die ukrainische Lebensqualität widerspiegeln können. Sie sind für den Betrachtungszeitraum 2013–2021 ernüchternd: Erst nach 2021 wird das BIP wieder über dem BIP von 2013 liegen, die Arbeitslosenquote wird dann leicht gestiegen sein und der Reallohn soll um jährlich 2,6 Prozent steigen – unter anderem wegen der Anhebung des Mindestlohns ab Januar 2017; andernfalls würde die Steigerung geringer ausfallen.

Mit der Sozialpolitik verhält es sich ähnlich. Sie tritt nur fiskalpolitisch in Erscheinung. Für die vom IWF eingeforderten Strukturreformen hat sie keine selbstständige Bedeutung. Der IWF schreibt sehr ausführlich zu den vordringlichen Maßnahmen, welche über die unmittelbar wichtige makroökonomische Stabilisierung hinaus ergriffen werden sollten: Neben weiteren Privatisierungsschritten sind es die Rentensanierung sowie eine Eindämmung der Lohnentwicklung zur Vermeidung von Inflation. Zudem geht es ständig und überall um die Stärkung einer dynamischen Privatwirtschaft, die weitere Senkung der Energie-Ineffizienz sowie um den Ausbau der Erfolge bei der Sanierung der Geschäftsbanken und des internationalen Zahlungsverkehrs. Alle Maßnahmen zur Modernisierung der Staatsverwaltung

und zu einer Gesetzgebung für den privaten Unternehmensbereich, die EU-europäischen Standards genügt, sollen diesen Zielen dienen, insbesondere die Korruptionsbekämpfung.

Eingehend wird zudem über das Erreichte und über die noch bestehenden großen Lücken beim Kampf gegen die Korruption berichtet. Auch die Regierung berichtet hinsichtlich der *structural benchmarks* ausführlich über den Kampf gegen die Korruption, wobei sie diesen – ganz im Gegensatz zum IWF – zu ihrer Erfolgsbilanz zählt.

Eindringlich fordert der IWF ein höheres Tempo für alle Strukturreformen, die das Umfeld der privaten Geschäftswelt betreffen, das Investitionsklima verbessern und den komparativen Vorteil der Ukraine zum Beispiel in Landwirtschaft und Agrarindustrie stützen. Spiegelbildlich verspricht die Regierung in ihrer Absichtserklärung, neue Arbeitsplätze im Privatsektor zu erleichtern und die makroökonomische Stabilität weiter zu stärken. Als *benchmarks* listet sie genau diejenigen Themen auf, die in den oben aufgeführten IWF-Positionen benannt sind – nicht zuletzt weitere Privatisierungsschritte einschließlich der Bereiche Boden und Bodenschätze. Dazu werden einige Details aufgeführt: So sollen der Abbau von Bernstein und das Betreiben privater Spielbanken legalisiert und die Rechte privater Wettbewerber des Energieriesen Naftogas gestärkt werden.

Über ihre Sozialpolitik teilt die Regierung keine derartigen Details mit. Schon gar nicht wird darauf eingegangen, warum das sowjetische Arbeitsgesetzbuch von 1971 immer noch nicht reformiert wurde. Dabei ist hinreichend bekannt, dass die ukrainischen Arbeitsstandards hinter denen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) weit zurückbleiben. Betriebliche Bildung ist in der Ukraine ebenso ein Fremdwort wie betriebliche Mitbestimmung. Solange der IWF schweigt, steht die Regierung in solchen Fragen auch nicht unter Druck.

## Politische Risikoanalyse

Der IWF fasst in seiner *Risk Assessment Matrix* die externen und die Binnenrisiken zusammen, die den vorge schlagenen Kurs und die Prognosen gefährden könnten, und stellt Schritte vor, diesen Risiken zu begegnen. Binnenrisiken sind demnach einerseits Frühwahlen, ande-

rerseits die Rücknahme angekündigter Reformen, hohe Lohn- und Rentenforderungen sowie weitere Rückgänge im Außenhandel mit Russland (als früherem Haupthandelspartner). Die Rezeptur besteht gemäß IWF-Matrix erstens in einer politischen Konsensbildung, nach der alle Politik vorrangig das Wachstum privater Investitionen zu fördern habe. Die Bevölkerung solle zweitens durch einen konsequenten Antikorruptionskampf gewonnen werden. Drittens müsse an der Senkung der Rentenausgaben und der staatlichen Personalausgaben festgehalten werden. Und viertens könne der Rückgang im Russlandhandel durch zusätzliche Exporte im Rahmen des erweiterten Freihandelsabkommens mit der EU aufgefangen werden.

Frühwahlen, die den IWF-freundlichen Regierungskurs beenden könnten, sind sicherlich ein Risiko. Leider könnte die Neigung der Regierung, die Rezeptur des IWF konsequent umzusetzen, ohne sich um sonstige Angebote an die eigene Bevölkerung zu kümmern, zu ihrer Macht-erosion führen. Blickt man in den öffentlichen Alltag der Ukraine, fehlt eine fundierte sozialpolitische Debatte. Die Regierung wird durch den IWF darin bestärkt, diese auch nicht anzufachen. Für eine aktive Einkommenspolitik ist der IWF ebenfalls nicht zu gewinnen. Dabei könnte der Streit um den Mindestlohn lehrreich sein.

Der Mindestlohn wurde über Nacht und ohne Erläuterung für die Bevölkerung verdoppelt. Angeblich soll dies ein Coup von Ministerpräsident Wolodymyr Hrojsman gewesen sein, der sich Popularität verschaffen wollte, um nicht das Schicksal seines Amtsvorgängers Arsenij Jazenjuk zu erleiden – ein energischer Vollstrecker des Programms der externen Geldgeber. Jazenjuk trat 2016 nach einem Rekordtief an Zustimmungswerten in der Bevölkerung zurück, um sich – so heißt es – nach einer Verschnaufpause in späteren Wahlen behaupten zu können.

Präsident Poroschenko unterschrieb gegen den Protest des IWF das Mindestlohngesetz, um Hrojsman keinen Popularitätsvorsprung zu geben. So wird es jedenfalls von einigen Quellen berichtet. Das wäre für eine Demokratie unter ökonomischem Stress eine verständliche Vorgehensweise gewesen. Bedauerlich ist allerdings, dass es nur ein kurzes Geplänkel zwischen den Regierenden gab, an dem die Öffentlichkeit nicht beteiligt war. Eine parlamentarische Demokratie funktioniert anders.



Zum Mindestlohn hätte eine Debatte geführt werden müssen, die den Lohn nicht nur als Kostenfaktor in der Produktion wahrnimmt. Die Aversion gegen den Mindestlohn entspringt bekanntlich einem volkswirtschaftlichen Modelldenken, das nicht ohne Kritik ist. Was wäre, wenn höhere Löhne und höhere »konsumtive« Staatsausgaben für Renten und Sozialleistungen die private Inlandsnachfrage ankurbelten, was wiederum das Investitionsklima in der Geschäftswelt besser anheizen könnte als eine effiziente, aber in der monetären Ausgabensumme rückläufige Renten- und Sozialpolitik?

Die Regierung hat es vorgezogen, sich beim IWF für seine Mindestlohnanhebung gewissermaßen zu entschuldigen und auf die Verwässerungen hinzuweisen, die bei der Anwendung des Gesetzes vorgesehen sind. Ob der Regierung ausreichend Zeit bleibt, um die IWF-Rezeptur

erneut konsequent umzusetzen, ist eine andere Frage. Ohne sichtbare, schnelle Verbesserungen in einigen Lebensbereichen wird die nächste Wahl höchstwahrscheinlich zum Desaster für die Regierung. Es sei denn, sie greift zu den Mitteln eines autoritären Regimes.

In beiden Fällen sind die Risiken sehr groß, dass die »Europäische Wahl« scheitert. Denn die parlamentarische Opposition ist weder stabil noch programmatisch überzeugend. Sie findet nicht den öffentlichen Raum für inhaltliche Debatten zum Kurs der Regierung und ohne programmatische Perspektive würde ihr in einer neuen Regierung der Kompass für die »Europäische Wahl« fehlen. Würde es jedoch ein autoritäres Regime zur Umsetzung aller *structural benchmarks* benötigen, wäre das strategische Ziel verfehlt, die Ukraine nach den demokratischen Standards der EU zu regieren.



## Über den Autor

**Matthes Buhbe** ist Leiter des Regionalbüros Ukraine und Belarus der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kiew.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Matthias Jobelius, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: +49-30-269-35-7726 | Fax: +49-30-269-35-9250  
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:  
[info.moe@fes.de](mailto:info.moe@fes.de)

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

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



ISBN  
978-3-95861-834-3