



Pressemitteilung

Luxemburg, den 26. Januar 2016

"Im Allgemeinen unzulänglich" - so bewerten die EU-Prüfer das Finanzkrisenmanagement der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission war auf die ersten Anträge auf finanziellen Beistand während der Finanzkrise 2008 nicht vorbereitet, da Warnsignale übersehen wurden, heißt es in einem neuen Bericht des Europäischen Rechnungshofs. Nach Ansicht der Prüfer hat die Kommission trotz mangelnder Erfahrung für den Reformprozess maßgebliche Finanzhilfeprogramme auf den Weg gebracht, und sie weisen auf eine Reihe positiver Ergebnisse hin. Gleichzeitig aber ermittelten die Prüfer auch mehrere Problembereiche, die symptomatisch für das "im Allgemeinen unzulängliche" Krisenmanagement der Kommission sind, wie die Ungleichbehandlung der Länder, eine begrenzte Qualitätskontrolle, die unzureichende Überwachung der Durchführung und Mängel bei der Dokumentation.

"Die Auswirkungen der Krise sind noch immer zu spüren, und die in der Folge aufgelegten Darlehensprogramme gehen inzwischen in die Milliarden," erläuterte Baudilio Tomé Muguruza, das für den Bericht zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. "Daher müssen wir unbedingt aus den Fehlern lernen".

Die Prüfer analysierten, wie die Kommission den finanziellen Beistand, der fünf Mitgliedstaaten (Ungarn, Lettland, Rumänien, Irland und Portugal) gewährt wurde, verwaltet hat, und befanden, dass es der Kommission gelungen ist, ihre neuen Aufgaben im Bereich der Programmverwaltung zu erfüllen, was, so heißt es im Bericht, in Anbetracht des Zeitdrucks als Erfolg zu werten ist. Im weiteren Verlauf der Krise baute die Kommission zunehmend internes Fachwissen auf und suchte die Zusammenarbeit mit einem breiten Spektrum von Interessenträgern in den Empfängerländern. Bei späteren Reformen wurde außerdem eine verbesserte makroökonomische Überwachung vorgesehen.

Zwar werden im ausführlichen Prüfungsbericht eine Reihe bedeutender positiver Ergebnisse hervorgehoben, doch auch vier wesentliche Problembereiche des Krisenmanagements der Kommission aufgezeigt: unterschiedliche Ansätze, begrenzte Qualitätskontrolle, unzureichende Überwachung und Mängel bei der Dokumentation.

Wichtige positive Ergebnisse: Die Prüfer stellten fest, dass die Programmziele erreicht wurden. Die angepassten Defizitziele wurden weitgehend erreicht. Die strukturellen Defizite verbesserten sich, jedoch in unterschiedlichem Tempo. Die Mitgliedstaaten erfüllten einen Großteil der Bedingungen ihrer Programme,

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des vom Europäischen Rechnungshof angenommenen Sonderberichts. Der vollständige Bericht ist auf der Website des Hofes www.eca.europa.eu abrufbar.

ECA Press

Mark Rogerson - Sprecher

T: (+352) 4398 47063

M: (+352) 691 55 30 63

Damijan Fišer - Pressereferent

T: (+352) 4398 45410

M: (+352) 621 55 22 24

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditorsECA eca.europa.eu

wenn auch mit einigen Verzögerungen. Die Programme haben erfolgreich Reformen angestoßen. In den meisten Fällen setzten die Länder die Reformen fort, die aufgrund der Programmbedingungen vorgegeben waren, und in vier der fünf Länder erfolgte die Anpassung der Leistungsbilanz schneller als erwartet.

Unterschiedliche Ansätze: Die Prüfer ermittelten mehrere Beispiele, in denen Länder in vergleichbaren Situationen nicht gleich behandelt wurden. Die Bedingungen für die Gewährung von Beistand waren in einigen Programmen weniger streng und damit leichter zu erfüllen. Die geforderten strukturellen Reformen standen nicht immer im Verhältnis zu den Problemen des jeweiligen Landes oder verfolgten ganz unterschiedliche Wege. Die Defizitziele einiger Länder waren lockerer, als dies angesichts der wirtschaftlichen Situation gerechtfertigt erscheint.

Begrenzte Qualitätskontrolle: Die Überprüfung wesentlicher Dokumente durch die Programteams der Kommission war in mehrerlei Hinsicht unzureichend. Die zugrunde liegenden Berechnungen wurden von niemandem außerhalb des Teams überprüft, die Arbeit der Experten wurde nicht eingehend kontrolliert und das Überprüfungsverfahren wurde unzureichend dokumentiert.

Unzureichende Überwachung: Für die Überwachung verwendete die Kommission nach dem Grundsatz der Periodenabgrenzung ermittelte Defizitziele, deren Erfüllung erst nach einer gewissen Zeit festgestellt werden kann. Dadurch wird die Übereinstimmung mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sichergestellt, es bedeutet jedoch auch, dass die Kommission, wenn ein Beschluss über die Fortsetzung eines Programms ansteht, nicht mit Sicherheit angeben kann, ob der Mitgliedstaat die Defizitziele erfüllt hat.

Mängel bei der Dokumentation: Die Kommission verwendete ein bereits bestehendes und recht schwerfälliges tabellenbasiertes Prognoseinstrument. Das Dokumentationsverfahren war nicht darauf ausgerichtet, in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen zu bewerten. Die Verfügbarkeit von Unterlagen verbesserte sich, doch selbst für die jüngsten Programme fehlten wesentliche Dokumente. Die Bedingungen in den Memoranda of Understanding (MoU) waren nicht immer hinreichend auf die vom Rat vorgegebenen allgemeinen wirtschaftspolitischen Bedingungen ausgerichtet.

Der Europäische Rechnungshof empfiehlt der Europäischen Kommission,

- für das gesamte Organ einen Rahmen einzurichten, der eine rasche Bereitstellung ihrer Mitarbeiter und Fachkenntnisse ermöglicht, falls sich ein Finanzhilfeprogramm als notwendig erweist;
- ihren Prognoseprozess einer systematischeren Qualitätskontrolle zu unterziehen;
- die Aufbewahrung der Unterlagen zu verbessern und diese in der Qualitätsüberprüfung zu berücksichtigen;
- angemessene Verfahren für die Qualitätsüberprüfung der Programmverwaltung und des Inhalts der Programmdokumente sicherzustellen;
- in die MoU Variablen aufzunehmen, die sie mit geringer zeitlicher Verzögerung erheben kann;
- die Bedingungen nach Bedeutung zu unterscheiden und sich auf die wirklich wichtigen Reformen zu konzentrieren;
- die interinstitutionelle Zusammenarbeit mit anderen Programmpartnern zu formalisieren;
- den Prozess der Schuldenverwaltung transparenter zu gestalten;
- wesentliche Aspekte der Anpassungsmaßnahmen der Länder nach Programmabschluss näher zu analysieren.

Der Sonderbericht Nr. 18/2015 "**Finanzieller Beistand für Länder in Schwierigkeiten**" ist in 23 EU-Sprachen verfügbar. Siehe die unten stehenden Hinweise für den Herausgeber.

Hinweise für den Herausgeber

Im Jahr 2008 sah sich Europa einer Finanzkrise gegenüber, die sich zu einer Staatsschuldenkrise entwickelte. Die Staatsschuldenkrise war eine Folge unterschiedlicher Faktoren; hierzu zählten eine schwache Bankenaufsicht, unzureichende Haushaltspolitiken und die Schwierigkeiten, in die große Finanzinstitute geraten waren (sowie die daraus folgenden Kosten für deren Rettung, die von der Allgemeinheit getragen wurden). Die Krise brach in zwei Wellen über die EU-Mitgliedstaaten herein. Sie traf 2008-2009 zunächst die Länder außerhalb des Euro-Raums und breitete sich später auf den Euro-Raum selbst aus. Insgesamt sahen sich acht EU-Mitgliedstaaten - Ungarn, Lettland, Rumänien, Irland, Portugal, Griechenland, Spanien und Zypern - gezwungen, um makrofinanziellen Beistand zu ersuchen.

Prüfungsumfang

Im Rahmen des Sonderberichts Nr. 18/2015 "Finanzieller Beistand für Länder in Schwierigkeiten" wurde untersucht, ob die Kommission die Finanzhilfeprogramme angemessen verwaltet hat. Ausgangspunkt der Prüfung waren die folgenden Fragen: i) Wurden die zunehmenden finanzpolitischen Risiken rechtzeitig erkannt? ii) Waren die verschiedenen Verfahren gut genug konzipiert, um einen umfassenden Beitrag zu den Programmbeschlüssen zu leisten? iii) Nahm die Kommission Gelder zu den bestmöglichen Zinssätzen und in Einklang mit bewährten Verfahren hinsichtlich Schuldtitlemissionen auf? iv) Wurden die wesentlichen Ziele der Finanzhilfeprogramme erreicht?

Die auf politischer Ebene der EU getroffenen Entscheidungen waren nicht Gegenstand der Prüfung. Betrachtet wurde außerdem weder das kontrafaktische Szenario eines nicht geleisteten finanziellen Beistands noch die Durchführbarkeit einer Lösung der Krisen mit anderen Mitteln. Auch die Tragfähigkeit der Schulden oder die Wahrscheinlichkeit einer Rückzahlung der Darlehen wurde nicht beurteilt. Des Weiteren wurde nicht bewertet, ob der Rat die für die Lösung der Krise am besten geeigneten Defizitziele oder strukturellen Bedingungen gewählt hatte. Bei der Prüfung der Zusammenarbeit der Kommission mit anderen Partnern beurteilte der Hof nicht, ob deren Einbeziehung gerechtfertigt war.

Ungarn

Der Zusammenbruch von Lehman Brothers führte Anfang Oktober 2008 zu einer Trübung der Investorstimmung. Dies hatte einen Ausverkauf von Staatsanleihen, eine gescheiterte Anleiheauktion und eine starke Währungsabwertung zur Folge. Der Druck auf den Devisenmärkten löste einen Liquiditätsdruck bei Banken aus, die Schwierigkeiten hatten, Devisenswapgeschäfte zu verlängern. Ungarn beantragte den finanziellen Beistand aus Sorge, dass sich die wachsende Panik derart auf die Marktmechanismen auswirken könnte, dass Ungarn plötzlich nicht mehr in der Lage sein könnte, externe Finanzmittel zu erhalten.

Lettland

Während der drei Monate vor dem Antrag auf Beistand waren die Bankeinlagen um 10 % gesunken. In erster Linie gab es einen Ansturm auf die Parex-Bank, die nach dem Verlust eines Viertels ihrer Einlagen mit erheblichen Liquiditätsproblemen konfrontiert war. Im gleichen Zeitraum sanken die offiziellen Währungsreserven um fast 20 %, da die Zentralbank Devisen verkaufte, um die Wechselkursbindung zu wahren. Im November 2008 beschloss die Regierung, einzugreifen und die Parex-Bank zu verstaatlichen. Im Dezember beschränkte die Regierung die Abhebung von Einlagen bei der Parex-Bank. Nach Angaben des Ministerpräsidenten benötigte Lettland aus drei Gründen finanziellen Beistand: zur Sanierung der Parex-Bank, zur Finanzierung des Haushaltsdefizits und zur Stabilisierung des Finanzmarkts. Zunehmende Bedenken in Bezug auf das Finanzsystem Lettlands und seine Auslandsverschuldung führten zur Zahlungsbilanz- und Bankenkrise.

Rumänien

Mit dem Beginn der globalen Finanzkrise im Jahr 2008 gerieten die rumänischen Finanzmärkte und das rumänische Bankensystem stark unter Druck. Der Zugang zu Außenfinanzierung war begrenzt, was zu einem rapiden Anstieg der Zinsen führte. Die Verlangsamung der Kapitalströme führte zu einer starken Abwertung des Wechselkurses von über 15 %, was die Qualität der Vermögenswerte minderte und die Bankenbilanzen weiter schwächte. Die Zentralbank griff ein, um den rumänischen Leu zu stabilisieren. Die Bonitätseinstufung Rumäniens wurde unter Investment Grade gesenkt, wodurch sowohl der Risikoaufschlag als auch die Fremdkapitalkosten stiegen. Die Renditen der rumänischen Staatsanleihen stiegen auf 9 %. Nachdem die Risikobereitschaft stark abgenommen hatte, der Wechselkurs unter Druck geraten war und sich der Zugang zu den Märkten für öffentliche Anleihen immer schwieriger gestaltete, beantragten die rumänischen Behörden im März 2009 finanziellen Beistand.

Irland

Ab Ende 2007 schwand das Vertrauen der Investoren in den irischen Immobilienmarkt, weil ein Überangebot und eine Preisblase befürchtet wurden. Dadurch war Irland mit zwei Problemen konfrontiert: einem starken Rückgang der zyklischen, mit der Baubranche verbundenen Einnahmen und dem plötzlichen Aufkommen von großen Verlusten im einheimischen Bankensystem. Zwischen 2008 und 2010 ergriff Irland umfangreiche Maßnahmen zur Stärkung seines Bankensektors. Es stellte staatliche Bürgschaften für die Verbindlichkeiten der einheimischen Banken bereit und versorgte seinen Bankensektor mit Kapitalspritzen in Höhe von mehr als 20 % seines BIP. Die National Asset Management Agency übernahm die von der Krise betroffenen Vermögenswerte der Banken auf dem Gebiet der Land- und Grundstücksentwicklung. Die Verpflichtungen der Regierung gegenüber dem Finanzsektor trieben die Aufschläge für irische Staatsanleihen jedoch auf einen historischen Höchststand und schränkten Irlands Marktzugang deutlich ein.

Portugal

Die Zeit vor dem Antrag auf finanziellen Beistand war durch eine ungünstige Entwicklung auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen und eine Verschlechterung der Konjunkturaussichten geprägt. Dies führte zu einer Verringerung des Vertrauens und einem zunehmenden Marktdruck auf portugiesische Anleihen, was durch die negative Entwicklung auf den Staatsanleihemärkten des Euro-Raums noch verstärkt wurde. Als der Marktzugang sich zunehmend schwieriger gestaltete, griff die Regierung immer mehr auf die Emission von kurzfristigeren Wertpapieren und andere Arten der Finanzierung zurück (wie etwa Privatplatzierung, syndizierte Emission und umfangreiche kurzfristige Finanzierung durch einheimische Banken). Anfang Mai 2011 erhöhten sich die Aufschläge auf zehnjährige portugiesische Staatsanleihen gegenüber Bundesanleihen auf 650 Basispunkte. Nachdem portugiesische Staatsanleihen von den Ratingagenturen mehrfach in Folge herabgestuft wurden, konnte das Land sich nicht mehr zu Sätzen refinanzieren, die mit auf Dauer tragfähigen Finanzen zu vereinbaren gewesen wären.

Griechenland

Die Griechenland während der Krise geleistete EU-Unterstützung wird Gegenstand von zwei separaten Sonderberichten sein, die der Europäische Rechnungshof veröffentlichen wird; dabei handelt es sich i) um eine Bewertung, ob die von der Kommission koordinierte technische Hilfe einen positiven Beitrag zur Programmdurchführung und zum griechischen Reformprozess geleistet hat, die im ersten Quartal 2016 veröffentlicht werden soll, und zu einem späteren Zeitpunkt ii) um eine Bewertung der Konzeption, Überwachung und Ergebnisse des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms für Griechenland.