DE 2017

Nr. 17

Sonderbericht

# Die Rolle der Kommission in der griechischen Finanzkrise

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

40 1977 - 2017
CURIA RATIONUM
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

**Prüferteam**

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in Verbindung mit spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Dieser Bericht wurde von der Prüfungskammer IV - mit dem Schwerpunkt auf den Bereichen "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" - erstellt. Berichterstattendes Mitglied ist Baudilio Tomé Muguruza, der Doyen dieser Prüfungskammer. Herr Tomé Muguruza wurde bei der Erstellung des Berichts unterstützt von den Kabinettbediensteten Daniel Costa de Magalhães, Ignacio García de Parada Miranda und Simon Dennett, dem Direktor Zacharias Kolias und der Aufgabenleiterin Kamila Lepkowska. Zum Prüferteam gehörten Efstathios Efstathiou, Athanasios Koustoulidis, Adrian Savin, Giuseppe Diana, Marion Schiefele und Natalia Krzempek.

*Von links nach rechts*: Daniel Costa de Magalhães, Giuseppe Diana, Marion Schiefele, Adrian Savin, Kamila Lepkowska, Simon Dennett, Baudilio Tomé Muguruza, Ignacio García de Parada Miranda, Efstathios Efstathiou, Zacharias Kolias, Natalia Krzempek.

INHALT


| | Ziffer |
|---|---|
| Abkürzungen | |
| Zusammenfassung | I - XIV |
| Über diesen Bericht | I |
| Die griechischen Anpassungsprogramme | II - V |
| Zur Prüfung des Hofes | VI - VII |
| Die Feststellungen des Hofes | VIII - XIII |
| Empfehlungen des Hofes | XIV |
| Einleitung | 1 - 15 |
| Die drei wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland | 1 - 6 |
| Programmziele | 7 |
| Die Programmpartner und die Rolle der europäischen Institutionen | 8 - 10 |
| Der Programmplanungsprozess | 11 - 15 |
| Prüfungsansatz | 16 - 20 |
| Bemerkungen | |
| Teil I - Verwaltung der wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland | 21 - 54 |
| Regelungen für die Ausgestaltung und Überwachung der Programmbedingungen | 22 - 40 |
| Dringlichkeit bei der Aufnahme der Programme | 22 - 23 |
| Ausgestaltungsverfahren und Ergebnisse | 24 - 28 |
| Allgemeine Wachstumsstrategie | 29 - 30 |
| Politische Instabilität während des Programmzeitraums | 31 - 32 |
| Überwachungsverfahren | 33 - 35 |
| Überwachungspraxis | 36 - 40 |
| Zusammenarbeit mit den Programmpartnern | 41 - 43 |
| Den Programmen zugrunde liegende wirtschaftliche Annahmen | 44 - 54 |

Methodische Stärken und Schwächen 45 - 48

Sensitivitätstests und Begründung von Annahmen 49 - 51

Genauigkeit und Anpassungen 52 - 54

Teil II - Ausgestaltung und Umsetzung der Reformen 55 - 102

Steuerwesen 58 - 66

Ausgestaltung der Auflagen - Steuerpolitik 59 - 62

Ausgestaltung der Auflagen - Steuervollzug 63 - 64

Umsetzung und Ergebnisse 65 - 66

Reform der öffentlichen Verwaltung 67 - 76

Ausgestaltung der Auflagen 68 - 73

Umsetzung und Ergebnisse 74 - 76

Reformen im Finanzsektor 77 - 94

Ausgestaltung der Auflagen 79 - 93

Erwartete finanzielle Ergebnisse 94

Arbeitsmarktreformen 95 - 102

Ausgestaltung der Auflagen 97 - 100

Umsetzung und Ergebnisse 101 - 102

Teil III - Erreichung der Programmziele 103 - 130

Sicherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 107 - 116

Zugang zu den Märkten 108

Verwendung der Finanzmittel und Finanzierung nach Auslaufen der Programme 109 - 110

Haushaltskonsolidierung 111 - 114

Tragfähigkeit des Rentensystems 115 - 116

Wiederherstellung der Finanzstabilität 117 - 123

Zahlungsfähigkeit 118

Kreditrisiko und Qualität der Aktiva 119 - 120

Liquidität 121

Rentabilität 122 - 123

Wiederankurbelung des Wachstums 124 - 130

Wirtschaftswachstum und diesbezüglicher Kontext 125 - 128

Preise und Arbeitslosigkeit 129 - 130

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 131 - 146

Verwaltung der wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland 131 - 138

Ausgestaltung und Umsetzung der Reformen 139 - 143

Erreichung der Programmziele 144 - 146

Antworten der Kommission

Anhang I - Chronologie der griechischen Wirtschaftskrise

Anhang II - Kapitalverkehrskontrollen

Anhang III - Mängel bei der Überwachung der Erfüllung der Bedingungen

Anhang IV - Steuerreformen

Anhang V - Entwicklung der Finanzierungslücken-Methodik

Anhang VI - Genauigkeit der makroökonomischen Projektionen

Anhang VII - Verspätet erfüllte und nicht erfüllte Bedingungen

Anhang VIII - Öffentliche Verwaltung

Anhang IX - Reformen im Finanzsektor

Anhang X - Finanzstabilität

Anhang XI - Nachhaltiges Wachstum

**ABKÜRZUNGEN**

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

AMC: *Asset Management Company* (Vermögensverwaltungsgesellschaft)

AROP: *Administrative Reform Operational Programme* (Operationelles Programm "Verwaltungsreform") für den Programmplanungszeitraum 2007-2013

BIP: Bruttoinlandsprodukt

BoG: Bank of Greece (Bank von Griechenland)

EAP: *Economic Adjustment Programme* (Wirtschaftliches Anpassungsprogramm)

EDP: *Excessive Deficit Procedure* (Verfahren bei einem übermäßigen Defizit)

EEF: *European Economic Forecasts* (Europäische Wirtschaftsprognosen)

EFSF: *European Financial Stability Facility* (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität)

EFSM: Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus

EK: Europäische Kommission

ENFIA-Steuer: Einheitliche Steuer auf Immobilienbesitz

EPL: *Employment protection legislation* (Beschäftigungsschutzgesetzgebung)

ESM: Europäischer Stabilitätsmechanismus

ESVG: Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen

EuGH: Gerichtshof der Europäischen Union

EZB: Europäische Zentralbank

FDI: *Foreign Direct Investment* (Ausländische Direktinvestitionen)

FG: *Funding Gap* (Finanzierungslücke)

GD ECFIN: Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission

GLF: *Greek loan facility* (Darlehensfazilität für Griechenland)

HFSF: *Hellenic Financial Stability Fund* (Griechischer Finanzstabilisierungsfonds)

IWF: Internationaler Währungsfonds

LFA: *Loan facility agreement* (Darlehensrahmenvereinbarung)

MEFP: *Memorandum of Economic and Financial Policies* (Vereinbarung über Wirtschafts- und Finanzpolitik)

MoU: *Memorandum of Understanding*

NPL: *Non-Performing Loans* (Notleidende Kredite)

OECD: *Organisation of Economic Co-operation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

PA: *Public Administration* (Öffentliche Verwaltung)

PPC levy: *Public Power Corporation levy* (über die öffentliche Stromversorgungsgesellschaft erhobene Abgabe)

PSC: *Point of Single Contact* (Einheitlicher Ansprechpartner)

PSI: *Private Sector Involvement* (Beteiligung des Privatsektors)

SGPR: *General Secretariat for Public Revenue* (Generalsekretariat für öffentliche Einnahmen)

SSM: *Single Supervisory Mechanism* (Einheitlicher Aufsichtsmechanismus)

T-Bills/Schatzwechsel: Kurzfristige Schuldtitel mit einer Laufzeit von einem Jahr oder weniger

TFGR: Task-Force für Griechenland

TMoU: *Technical Memorandum of Understanding*

ULC: *Unit labour costs* (Lohnstückkosten)

## ZUSAMMENFASSUNG

### *Über diesen Bericht*

I. Der Hof hat untersucht, wie die Kommission die drei wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland verwaltet hat, wobei er den institutionellen Aufbau der verschiedenen Finanzhilfeinstrumente im Blick behielt. In Bezug auf das laufende Programm wurden bei der Prüfung nur Aspekte der Ausgestaltung betrachtet. Die für das erste Programm (Darlehensfazilität für Griechenland, GLF) im Jahr 2010 bereitgestellten Mittel betrugen 110 Milliarden Euro, für das zweite Programm (EFSF 2012) 172,6 Milliarden Euro und für das dritte Programm (ESM, 2015) 86 Milliarden Euro. Mitte 2017 benötigte Griechenland immer noch finanziellen Beistand, und der Hof stellte fest, dass die Ziele der Programme nur in begrenztem Umfang erreicht waren. Insgesamt ermöglichte die Ausgestaltung der Programme Fortschritte im Reformprozess in Griechenland, doch stellte der Hof Mängel fest. Der Hof unterbreitet der Kommission eine Reihe von Empfehlungen für künftige Hilfsprogramme.

### *Die griechischen Anpassungsprogramme*

II. Mit Beitritt zum Euro-Währungsgebiet profitierte Griechenland von einem Wirtschaftsboom, der durch einen leichten Zugang zu Krediten und eine großzügige Haushaltspolitik befeuert wurde. Die weltweite Finanzkrise der Jahre 2008-2009 aber offenbarte die Schwachstellen des Landes: wachsende makroökonomische Ungleichgewichte, hohe Staats- sowie Auslandsverschuldung, geringe externe Wettbewerbsfähigkeit, ein nicht tragfähiges Rentensystem und schwache Institutionen. All diese Faktoren beeinträchtigten in Verbindung mit Enthüllungen über die Meldung falscher amtlicher Statistiken das internationale Vertrauen. Der Preis, den Griechenland für die Aufnahme von Geld auf den Finanzmärkten zu zahlen hatte, wurde untragbar, und im April 2010 beantragte das Land finanziellen Beistand von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und dem IWF.

III. Das erste wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland wurde im Jahr 2010 angenommen und umfasste Mittel in Höhe von 110 Milliarden Euro. Doch weder die haushalts- und strukturpolitischen Maßnahmen noch die im Jahr 2012 vorgenommene

Umschuldung reichten aus, um Griechenland die Rückkehr zur Marktfinanzierung zu ermöglichen. Aus diesem Grund wurden zwei weitere Programme angenommen, das erste über 172,6 Milliarden Euro im Jahr 2012, das zweite über 86 Milliarden Euro im Jahr 2015.

IV. Die Anpassungsprogramme zielten auf die Beseitigung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Griechenland ab, um dadurch ein Übergreifen der griechischen Wirtschaftskrise auf das übrige Euro-Währungsgebiet zu verhindern. Sie sollten eine gesunde und tragfähige wirtschaftliche und finanzielle Situation in Griechenland herstellen und das Land in die Lage versetzen, sich wieder vollständig auf den Finanzmärkten zu finanzieren. Die Unterstützung war an politische Auflagen geknüpft, die von den griechischen Behörden und den Kreditgebern einvernehmlich festgelegt wurden. Mit den Auflagen, die praktisch alle Aufgaben des griechischen Staates betrafen, wurden drei wesentliche Ziele verfolgt: Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Finanzstabilität und Rückkehr zum Wachstum. Die Europäische Kommission überprüfte, inwieweit Griechenland die Bedingungen erfüllte, und erstattete darüber Bericht.

V. Die Kommission verwaltete die Anpassungsprogramme in Abstimmung mit der Europäischen Zentralbank im Auftrag der europäischen Kreditgeber für das jeweilige Programm: die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets für das erste, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität für das zweite und der Europäische Stabilitätsmechanismus für das dritte Programm.

***Zur Prüfung des Hofes***

VI. Der Hof untersuchte, ob die Kommission die Anpassungsprogramme für Griechenland angemessen verwaltet hat. Insbesondere wurden folgende Fragen analysiert:

- Verfügte die Kommission über geeignete Verfahren für die Verwaltung der Programme?
- Waren die politischen Auflagen angemessen ausgestaltet und wurden sie wirksam umgesetzt?
- Wurden die wichtigsten Ziele der Anpassungsprogramme erreicht?

VII. Entsprechend seinem Auftrag, die Effizienz der Verwaltung der EZB zu prüfen, strebte der Hof an, die Mitwirkung der Bank an den wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen für Griechenland in seine Untersuchung einzubeziehen. Die EZB stellte jedoch den Auftrag des Hofes in diesem Zusammenhang infrage und legte keine Nachweise in ausreichendem Umfang vor. Somit ist es dem Hof nicht möglich, über die Rolle der EZB in den griechischen Programmen zu berichten.

***Die Feststellungen des Hofes***

VIII. Als das erste Programm für Griechenland anlief, hatte die Kommission noch keine Erfahrung mit der Verwaltung eines derartigen Prozesses. Nach fast einem Jahr wurden Verfahren eingeführt, die sich jedoch hauptsächlich auf die förmlichen Regelungen für die Genehmigung von Dokumenten, den Informationsfluss und den Auszahlungszeitplan bezogen. Es gab auf der Ebene der Kommission keine spezifischen internen Leitlinien für die eigentliche Ausgestaltung der Programmbedingungen, zum Beispiel hinsichtlich des Umfangs oder Detaillierungsgrads. Trotz ihrer wachsenden Zahl wurden die Bedingungen im ersten und im zweiten Programm nicht angemessen nach ihrer relativen Bedeutung gereiht, und sie waren nicht in einer umfassenderen Strategie für das Land verankert. Die Kommission richtete ein funktionierendes System für die Bewertung der Bedingungen ein, doch stellte der Hof daraus resultierende Mängel fest, insbesondere bei der Bewertung der Umsetzung der Strukturreformen.

IX. In den Programmen waren zwar komplexe institutionelle Regelungen vorgesehen, doch die operationellen Einzelheiten der Zusammenarbeit der Kommission mit den Programmpartnern, vor allem mit dem IWF und der EZB, wurden nie formalisiert.

X. Den allgemeinen wirtschaftlichen Rahmen für die Ausgestaltung der Programme bildeten die Berechnungen der Finanzierungslücken und gesamtwirtschaftliche Projektionen. Die Kommission aktualisierte ihre Analyse in regelmäßigen Abständen, und die Genauigkeit der Projektionen war vergleichbar mit jener bei anderen internationalen Organisationen. Der Hof stellte jedoch Mängel bei der Dokumentation, der Begründung der Annahmen und den Qualitätskontrollen fest.

XI. Eine gründliche Analyse der Ausgestaltung und Umsetzung der Reformen in vier besonders wichtigen Politikbereichen (Steuerwesen, öffentliche Verwaltung, Arbeitsmarkt und Finanzsektor) zeigt ein gemischtes Bild. Die Reformen des Steuerwesens und der öffentlichen Verwaltung führten zu Haushaltseinsparungen, aber die Umsetzung der strukturellen Komponenten war unzulänglich. Der Arbeitsmarkt ist flexibler und wettbewerbsfähiger geworden, und weitere regulatorische Änderungen sind im dritten Programm noch im Gange. Der Finanzsektor wurde erheblich umstrukturiert, wofür jedoch dem Bankensystem mehr als 45 Milliarden Euro zugeführt werden mussten, von denen nur ein geringer Teil möglicherweise wiedererlangt werden kann. In allen Politikbereichen wurde eine Reihe wesentlicher Reformen mit erheblichen Verzögerungen oder nicht wirksam umgesetzt.

XII. Insgesamt ermöglichte die Ausgestaltung der Bedingungen Fortschritte im Reformprozess, der Hof stellte jedoch Mängel fest. Einige wesentliche Maßnahmen wurden nicht ausreichend begründet oder an die spezifischen Schwächen der einzelnen Sektoren angepasst. Bei anderen Maßnahmen trug die Kommission bei der Ausgestaltung der Umsetzungskapazität Griechenlands nicht umfassend genug Rechnung und passte daher Umfang und Zeithorizont nicht entsprechend an. Der Hof ermittelte zudem Fälle, in denen Bedingungen zu eng gefasst waren, um die Ungleichgewichte in den wichtigsten Sektoren zu beheben, sowie Fälle, in denen Maßnahmen zur Beseitigung großer Ungleichgewichte spät in die Programme aufgenommen wurden.

XIII. Die Kommission hat keine umfassende Evaluierung der ersten beiden Programme durchgeführt, obwohl eine solche Analyse für die Anpassung der Reformprozesse von Interesse sein könnte. Mitte 2017 benötigte Griechenland immer noch finanziellen Beistand, was darauf hindeutet, dass es mit den früheren Programmen - auch aufgrund mangelhafter Umsetzung - nicht gelungen ist, die Fähigkeit des Landes, sich auf den Finanzmärkten selbst zu finanzieren, wiederherzustellen. Die spezifischen Ziele der Programme wurden nur in begrenztem Umfang erreicht:

- *Rückkehr zum Wachstum:* Das BIP sank während der Laufzeit der Programme um mehr als ein Viertel, und Griechenland befand sich im Jahr 2012 nicht, wie ursprünglich vorgesehen, wieder auf Wachstumskurs.

- *Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen:* Bei den strukturellen Haushaltssalden ist eine weitreichende Haushaltskonsolidierung festzustellen. Wegen ungünstiger gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen und Zinsaufwendungen für bestehende Schulden stieg die Schuldenquote aber weiter an.

- *Finanzstabilität:* Mit den Programmen wurde die kurzfristige Finanzstabilität gesichert. Eine deutliche Verschlechterung der Bilanzen der Banken, die in erster Linie auf die ungünstige makroökonomische und politische Entwicklung zurückzuführen war, konnte damit jedoch nicht vermieden werden, wodurch die Banken nur bedingt in der Lage waren, der Realwirtschaft Finanzmittel bereitzustellen.

***Empfehlungen des Hofes***

XIV. Die Europäische Kommission sollte

a) die Verfahren für die Ausgestaltung von Hilfsprogrammen verbessern, insbesondere durch Festlegung des Umfangs aller Analysearbeiten, die für die Begründung des Inhalts der Bedingungen erforderlich sind;

b) die Bedingungen besser priorisieren und präzisieren, welche Maßnahmen dringend erforderlich sind zur Behebung der Ungleichgewichte, deren Beseitigung für die Erreichung der Programmziele entscheidend ist;

c) sofern für die Behebung der zugrunde liegenden wirtschaftlichen Ungleichgewichte relevant, dafür sorgen, dass die Programme in eine allgemeine Wachstumsstrategie für das Land eingebunden werden;

d) über klare Verfahren verfügen und gegebenenfalls zentrale Leistungsindikatoren festlegen, damit die Programmüberwachung systematisch erfolgt und genau dokumentiert wird;

e) das Problem der Datenlücken von Anfang an umfassender angehen;

f) sich um eine Einigung mit den Programmpartnern bemühen, damit die Rollen und die Modalitäten der Zusammenarbeit klar festgelegt und transparent sind;

g) die Annahmen und Änderungen besser dokumentieren, die an den der Programmausgestaltung zugrunde liegenden wirtschaftlichen Berechnungen vorgenommen werden;

h) bei der Bewertung der Verwaltungskapazität des Mitgliedstaats zur Umsetzung der Reformen und seines Bedarfs an technischer Hilfe systematischer vorgehen, wobei die Bedingungen an die Ergebnisse dieser Bewertung angepasst werden sollten;

i) ihre Analysearbeit zur Programmausgestaltung ausbauen. Insbesondere sollte sie Eignung und Zeitplan der Maßnahmen an der konkreten Situation im Mitgliedstaat ausrichten;

j) Zwischenbewertungen für aufeinanderfolgende Programme mit einer Gesamtlaufzeit von mehr als drei Jahren vornehmen und die Ergebnisse dazu nutzen, um die Regelungen für die Ausgestaltung und Überwachung der Programme zu bewerten;

k) analysieren, wie der geeignete Rahmen für Unterstützung und Aufsicht nach Ablauf des Programms aussehen sollte.

## EINLEITUNG

### *Die drei wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland*

1. Mit dem Ausbruch der globalen Finanzkrise hat sich das internationale Umfeld drastisch verändert. Die Krise erforderte noch nie dagewesene Rettungsmaßnahmen für Finanzinstitute sowie andere außergewöhnliche geld- und haushaltspolitische Maßnahmen. Auf die Krise folgten dennoch ein weltweiter Wirtschaftsabschwung und eine Schuldenkrise in Europa. Obwohl es Ländern mit soliden Grundlagen gelang, in einem relativ kurzen Zeitraum wieder auf Wachstumskurs zu kommen, waren Länder mit makroökonomischen Ungleichgewichten und strukturellen Schwächen mit großen Problemen konfrontiert[1].

2. Im Zusammenhang mit der globalen Finanzkrise machten die Anhäufung von makroökonomischen Ungleichgewichten, hohe Staats- sowie Auslandsverschuldung, geringe internationale Wettbewerbsfähigkeit, ein nicht tragfähiges Rentensystem sowie schwache Institutionen Griechenland besonders anfällig für die geringe Risikobereitschaft auf den internationalen Märkten. Diese Faktoren, in Verbindung mit Enthüllungen über die Meldung falscher amtlicher Statistiken und der umfassenden Revision der Haushaltsdaten für die Jahre 2008 und 2009, beeinträchtigten das Vertrauen der Märkte. Infolgedessen stuften führende Ratingagenturen die Länderratings herab (von A-Niveaus Ende des Jahres 2008 auf C-Niveaus im Jahr 2011). Der Markt reagierte heftig auf diese negative Entwicklung, und die Kosten für die Finanzierung der griechischen Schulden stiegen in den Wochen vor dem Antrag des Landes auf finanziellen Beistand auf ein untragbares Niveau.

3. Infolge des Verlusts des Marktzugangs zu einem vertretbaren Preis beantragte Griechenland am 23. April 2010 von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und dem IWF finanziellen Beistand[2]. Trotz der von Griechenland durchgeführten haushalts- und

---

[1] Im Jahr 2008 beantragten neben Griechenland vier weitere Länder des Euro-Währungsgebiets (Portugal, Irland, Spanien und Zypern) sowie drei Länder außerhalb des Euro-Währungsgebiets (Lettland, Ungarn und Rumänien) internationale Finanzhilfe.

[2] Dem Internationalen Währungsfonds (IWF), dessen Hauptaufgabe es ist, die Stabilität des internationalen Währungssystems zu gewährleisten, gehören 189 Länder an. Zu den Tätigkeiten des IWF zählt die Vergabe von Krediten an Mitgliedsländer, die tatsächliche oder mögliche

strukturpolitischen Maßnahmen reichte das erste wirtschaftliche Anpassungsprogramm nicht aus, um dem Land die Rückkehr zur Marktfinanzierung zu ermöglichen. Aus diesem Grund wurden zwei weitere Programme jeweils in den Jahren 2012 und 2015 vereinbart (siehe ***Tabelle 1***).

**Tabelle 1 - Die wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland**

| Programm | Fazilität | Beginn | Ende | Gesamtbetrag (in Milliarden Euro) | Ausgezahlte Unterstützung - Euro-Währungsgebiet (in Milliarden Euro) | Ausgezahlte Unterstützung - IWF (in Milliarden Euro) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Griechenland I** | GLF[(1)] | 2010 | 2012 | 110 | 52,9 | 20,7 (17,541 SZR) |
| **Griechenland II** | EFSF | 2012 | 2015 | 172,6 | 141,8 | 11,6 (10,2 SZR) |
| **Brückenfinanzierung** | EFSM | 2015 | 2015 | 7,16 | 7,16 | - |
| **Griechenland III** | ESM | 2015 | Im Gange (2018) | 86 | 39,4[(2)] | - |

1 Bilaterale Darlehen, die von der Kommission im Auftrag der teilnehmenden Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets koordiniert werden.

2 Ab Juli 2017.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission/des ESM.

4. Das erste Anpassungsprogramm wurde im Mai 2010 unterzeichnet (siehe ***Abbildung 1*** und ***Anhang I***). Es sollte bis Juni 2013 laufen und war mit 110 Milliarden Euro (bereitgestellt vom IWF und den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets) ausgestattet, mit denen der Finanzierungsbedarf der Wirtschaft gedeckt und das Bankensystem unterstützt werden sollten (siehe ***Tabelle 1***). Im Gegenzug erklärte sich Griechenland damit einverstanden, ein Strukturreformprogramm umzusetzen, das sich auf die Wirtschafts-, Haushalts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik erstreckte. Das erste Programm wurde im März 2012 vorzeitig beendet, da der unhaltbare Schuldenstand und der unerwartet starke Einbruch der Wirtschaftstätigkeit die Notwendigkeit zusätzlicher Geldmittel offenbarten. Bis dahin waren 73,6 Milliarden Euro ausgezahlt worden.

---

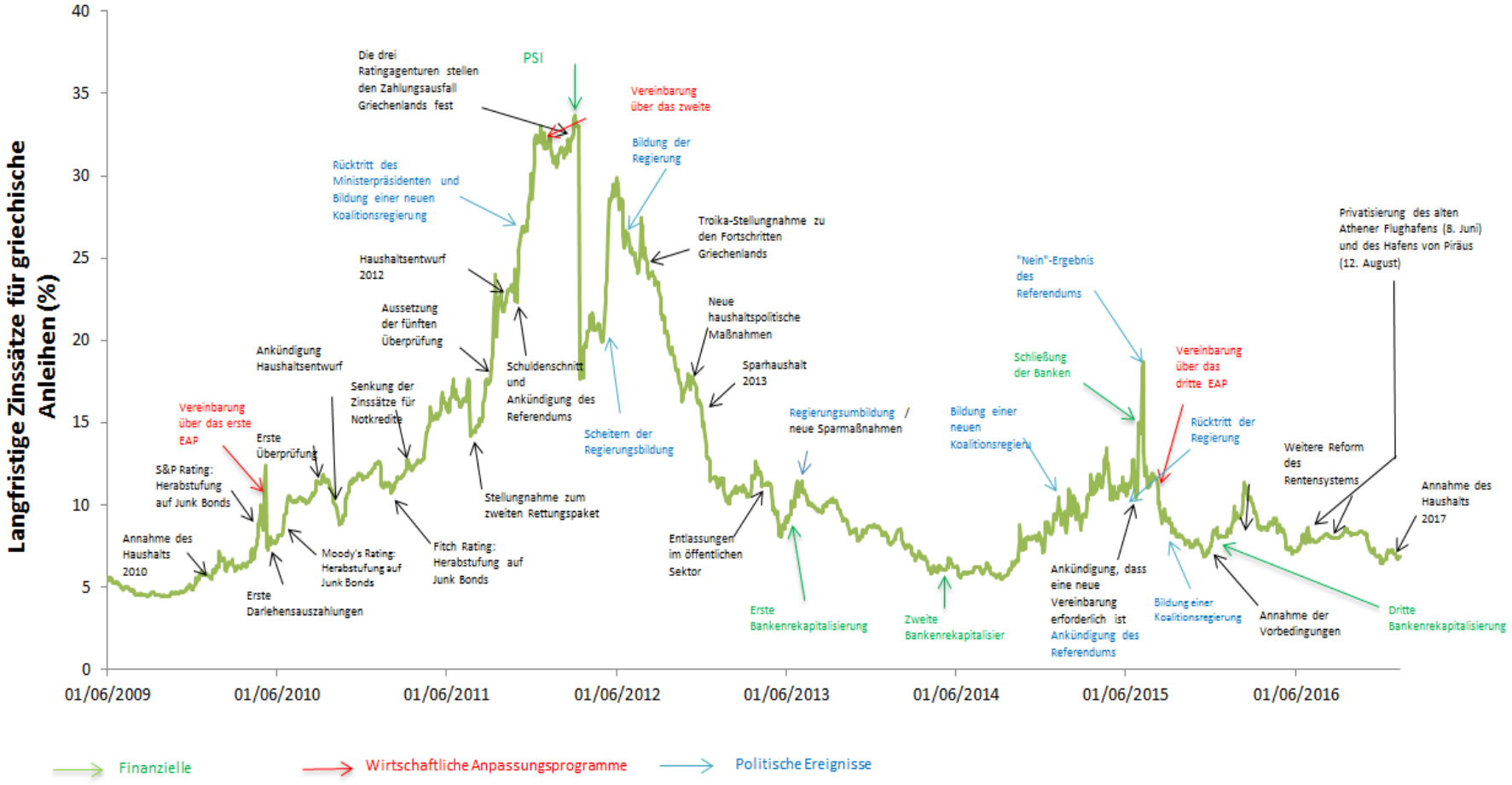
Zahlungsbilanzprobleme haben. Diese Kredite sind an die Durchführung von Maßnahmen geknüpft, mit denen die zugrunde liegenden Probleme behoben werden sollen.

5. Das zweite Finanzhilfepaket mit einem Gesamtvolumen von 172,6 Milliarden Euro wurde im März 2012 mit den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und dem IWF vereinbart. Die Länder des Euro-Währungsgebiets trugen schließlich 141,8 Milliarden Euro in Form von Darlehen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) bei, die zu diesem Zweck geschaffen worden war. Ein zentrales Element des zweiten Programms war die Beteiligung des Privatsektors, in deren Rahmen private Anleger durch Verzicht auf einen Teil ihrer Forderungen rund 107 Milliarden Euro beitrugen.

6. Nach Auslaufen des zweiten Programms im Dezember 2014 und seiner zwei Verlängerungen[3] und vor dem Hintergrund der laufenden Verhandlungen über das dritte Finanzhilfepaket wurde Griechenland im Juli 2015 vom Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus ein Überbrückungsdarlehen gewährt. Angesichts der ungewissen Lage wurde im Juni 2015 der freie Kapitalverkehr eingeschränkt, um die Finanzstabilität zu gewährleisten (siehe ***Anhang II***). Im August 2015 einigten sich die griechischen Behörden und die Partner des Euro-Währungsgebiets auf das eigentliche dritte Programm, das die Form eines staatlichen Darlehens aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) hat. Das Programm soll bis 2018 laufen. Am 20. Juli 2017 genehmigte das Exekutivdirektorium des IWF auf Antrag Griechenlands gegen weitere Sicherheiten grundsätzlich eine vorsorgliche Bereitschaftskreditvereinbarung über 1,6 Milliarden Euro. Mit Stand von September 2017 hat der IWF noch keine Auszahlungen geleistet.

[3] Bis Ende Februar bzw. Ende Juni 2015.

**Abbildung 1 - Chronologie der Krise in Griechenland**




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

***Programmziele***

7. Die Interventionslogik der griechischen Anpassungsprogramme bestand in erster Linie in der Beseitigung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Griechenland, um dadurch ein Übergreifen der griechischen Wirtschaftskrise auf das übrige Euro-Währungsgebiet zu verhindern. Dazu zielten die Programme darauf ab, eine gesunde und tragfähige wirtschaftliche und finanzielle Situation in Griechenland herzustellen und das Land in die Lage zu versetzen, sich wieder vollständig auf den Finanzmärkten zu finanzieren. Um dieses Ziel zu erreichen, waren die griechischen Programme[4] auf drei zentrale Herausforderungen ausgerichtet, die Griechenland zusagte mit einer Reihe von Reformmaßnahmen zu bewältigen:

A) Wiederherstellung des Vertrauens der Finanzmärkte und der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Die Programme sahen rigorose haushaltspolitische Maßnahmen (einschließlich einer Senkung der Ausgaben für Renten, das Gesundheitssystem und die öffentliche Verwaltung) sowie Reformen der Steuerpolitik und Steuerverwaltung vor. Die haushaltspolitischen Reformen sollten das Vertrauen stärken, wieder Zugang zum Markt verschaffen und die Schuldenquote auf ein tragbares Niveau bringen.

B) Sicherung der Stabilität des Finanzsektors: Die Programme boten finanzielle Hilfen für griechische Banken über den griechischen Finanzstabilisierungsfonds (HFSF) zur Deckung ihres dringenden Kapitalbedarfs. Von den Reformen betroffen waren außerdem die Bereiche Umstrukturierung und Konsolidierung des Sektors, Verwaltung von notleidenden Krediten (NPL), Governance, Aufsicht und Liquidität.

C) Förderung des Wirtschaftswachstums und Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit: Durch strukturelle Reformen zielten die Programme auf die Verbesserung der Kostenwettbewerbsfähigkeit und des allgemeinen

---

[4] Alle drei Programme verfolgten die gleichen Ziele. Im Rahmen des dritten Programms bildet die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ein eigenes Ziel, um der Bedeutung der Reformen in diesem Bereich Rechnung zu tragen. Die Reform der öffentlichen Verwaltung wurde im Rahmen des Ziels "Wachstum und Wettbewerb" aber auch mit dem ersten und dem zweiten Programm angestrebt.

Unternehmensumfelds ab. Damit sollte Griechenland der Übergang zu einem stärker investitions- und exportorientierten Wachstumsmodell erleichtert werden. Von den Reformen betroffen waren die Bereiche Arbeits- und Gütermarkt, öffentliche Verwaltung, Rechtssystem und Bildung.

***Die Programmpartner und die Rolle der europäischen Institutionen***

8. Die ersten beiden Programme wurden im Laufe der Gespräche zwischen den griechischen Behörden und der sogenannten "Troika", die sich aus der Kommission, der EZB und dem IWF zusammensetzt (im dritten Programm als "Institutionen" bezeichnet), ausgestaltet. Es gab keine förmlichen Regelungen, in denen die Einzelheiten der Zusammenarbeit festgelegt wurden. Im Rahmen des dritten Programms wurde der ESM im Einklang mit dem Vertrag zu seiner Einrichtung[5] in die Ausgestaltung und Überwachung des Programms eingebunden. Obwohl sich der IWF nicht an der Finanzierung des dritten Programms beteiligte, nahm er weiterhin aktiv an den Gesprächen über den Anwendungsbereich der Bedingungen und den Anpassungspfad teil.

9. Die Rolle der Kommission bestand bei allen Programmen darin, im Namen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets in enger Zusammenarbeit mit den anderen Partnern zu handeln. Im Rahmen der Darlehensfazilität für Griechenland (GLF) war die Kommission dafür zuständig, das Programm im Namen und auf Anweisung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu koordinieren und umzusetzen, zur Ausarbeitung einer Darlehensrahmenvereinbarung (LFA) und eines Memorandum of Understanding über die politischen Auflagen beizutragen und diese mit Griechenland auszuhandeln und zu unterzeichnen. Im EFSF-Rahmenvertrag und der EU-Verordnung[6], die auf das zweite Programm Anwendung finden, wurden der Kommission ähnliche Aufgaben übertragen. Gemäß dem ESM-Vertrag erteilte der Gouverneursrat des ESM der

---

[5] Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, Artikel 12 und 13.

[6] Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 1).

Europäischen Kommission das Mandat, "im Benehmen mit der EZB die an jede Finanzhilfe gebundenen wirtschaftspolitischen Auflagen auszuhandeln".

10. Die Rolle der EZB bestand bei allen Programmen darin, in Abstimmung mit der Kommission die mit einer Finanzhilfe verbundenen politischen Auflagen zu bewerten und in regelmäßigen Abständen die bei der Umsetzung dieser Auflagen erzielten Fortschritte zu überwachen. Beim ersten Programm beauftragte der Europäische Rat die Kommission bereits am 11. Februar 2010 mit der Überwachung der Umsetzung der Reformmaßnahmen in Zusammenarbeit mit der EZB. Der EFSF-Rahmenvertrag, der ESM-Vertrag und die EU-Verordnung[7] sahen eine ähnliche Rolle der EZB für das zweite und dritte Programm vor. Demnach bot die EZB Beratung und Expertise zu verschiedenen Politikbereichen. Seit Einrichtung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (im November 2014) nahm die EZB auch an den Gesprächen mit den Institutionen und den griechischen Behörden teil. Darüber hinaus veröffentlichte die EZB im Zeitraum 2010-2016 und unabhängig vom Programmprozess selbst mehrere Stellungnahmen zu Entwürfen für Rechtsvorschriften, die von den griechischen Behörden vorgelegt wurden, da diese die Stabilität des Finanzsystems wesentlich hätten beeinflussen können[8].

***Der Programmplanungsprozess***

11. Die Griechenland gewährte Finanzhilfe war an politische Auflagen geknüpft[9], die in den wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen für Griechenland verankert und den jeweiligen Hauptzielen (haushalts-, finanz- und strukturpolitisch) zugeordnet waren. Die griechischen Behörden leiteten den Programmplanungsprozess förmlich ein, indem sie den Kreditgebern einen Dokumentensatz (siehe ***Kasten 1***) übermittelten, der danach für jede Überprüfung des

---

[7] Verordnung (EU) Nr. 472/2013.

[8] Auf der Grundlage des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 127 und 282) und des Artikels 2 der Entscheidung 98/415/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen für Rechtsvorschriften (ABl. L 189 vom 3.7.1998, S. 42).

[9] Auflagen hinsichtlich der Durchführung von Reformen oder rechtlichen Änderungen in bestimmten Politikbereichen.

Programms aktualisiert wurde[10]. Der IWF und die europäischen Kreditgeber wahrten bei der Billigung der Programmdokumente und Kreditentscheidungen ihre Unabhängigkeit (siehe ***Abbildung 2***).

**Kasten 1 - Im Rahmen des ersten und zweiten Programms von den griechischen Behörden übermittelter Dokumentensatz**

- Absichtserklärung - Angabe der wichtigsten politischen Zusagen, der Finanzierung des Programms und der weiteren Schritte im Programmplanungsprozess.

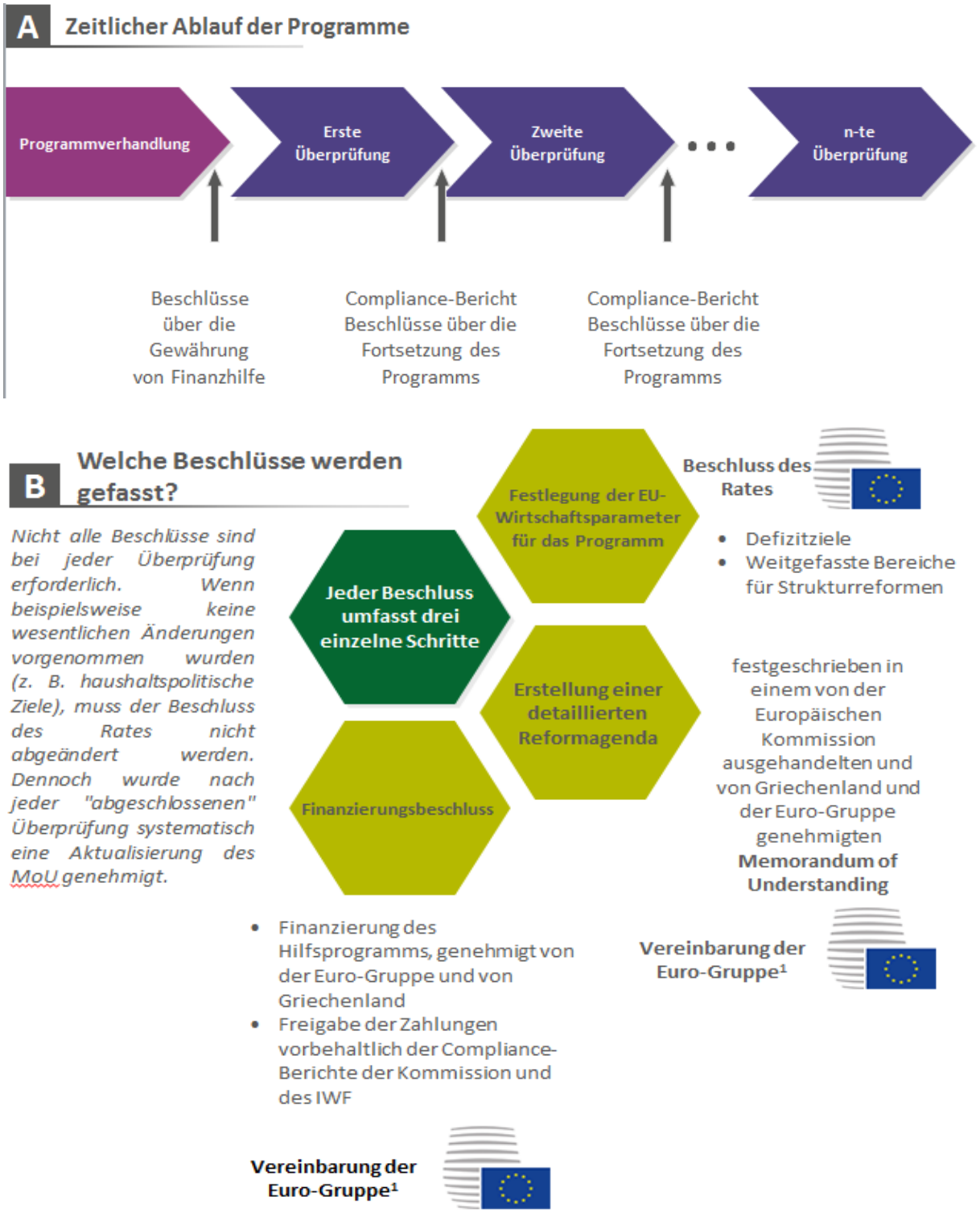
- Memorandum of Economic and Financial Policies (Vereinbarung über Wirtschafts- und Finanzpolitik, MEFP) - Darlegung der von den griechischen Behörden umzusetzenden Maßnahmen, die in erster Linie mit dem IWF vereinbart wurden und dem IWF als Grundlage für die Überprüfung der Einhaltung der Auflagen dienten.

- Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (Vereinbarung über spezifische wirtschaftspolitische Auflagen, MoU) - Angabe der detaillierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die in erster Linie mit der Kommission vereinbart wurden und bei den vierteljährlichen Überprüfungen im Rahmen des von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gewährten Finanzhilfeprogramms als Benchmarks für die Bewertung der politischen Leistung dienten.

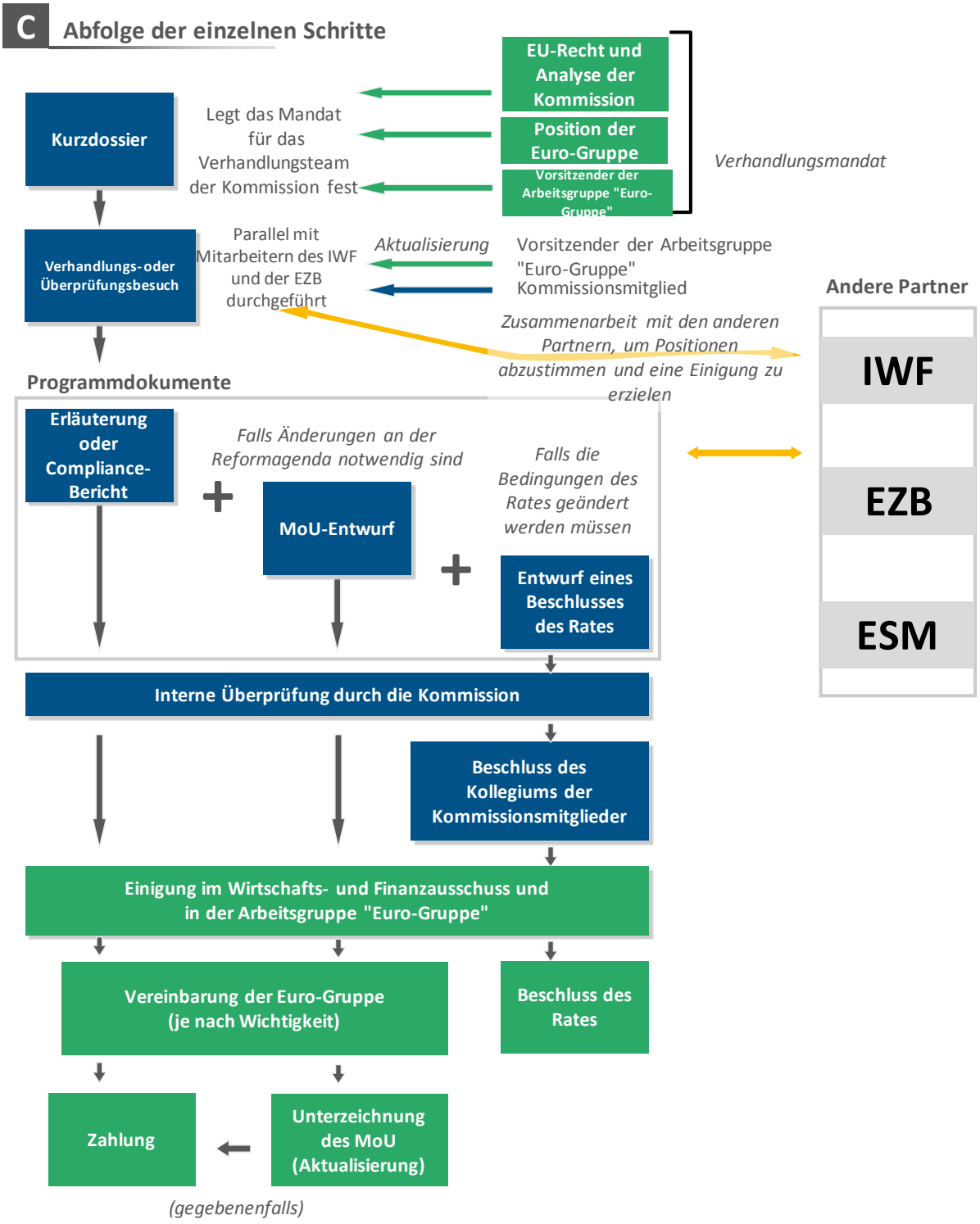
- Technical Memorandum of Understanding (TMoU) - Festlegung der Indikatoren, Bewertungsmethoden und Informationspflichten.

[10] Für das erste und zweite Programm wurde die jeweilige Absichtserklärung an den Präsidenten der Euro-Gruppe, den Vizepräsidenten der Kommission und den Präsidenten der EZB gerichtet. Gleichzeitig wurde sie dem IWF übermittelt.

**Abbildung 2 - Der Programmplanungsprozess**




[1] Für das erste Programm wurden die Beschlüsse im Rahmen der einstimmigen Vereinbarungen der Euro-Gruppe (ohne Griechenland) gefasst. Für das zweite und dritte Programm wurden die Beschlüsse förmlich vom EFSF-Vorstand und ESM-Direktorium auf der Grundlage der einstimmigen Vereinbarungen der Euro-Gruppe (ohne Griechenland) gefasst.




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

12. Die Programmdokumente wurden im Rahmen eines Verhandlungsprozesses mit der Kommission, dem Internationalen Währungsfonds[11] und der Europäischen Zentralbank erstellt. Dieser Verhandlungsprozess fand in Form von Besuchen statt[12]. Das Verhandlungsmandat der Kommission wurde vorab in einem Kurzdossier festgelegt, in dem die in Griechenland in bestimmten zentralen Politikbereichen herrschende Lage analysiert und Maßnahmen vorgeschlagen wurden, die in das Programm aufgenommen werden sollten. Für die Verhandlungen erstellten Mitarbeiter der Kommission die makroökonomische Prognose, auf der das Programm fußte. Nach Abschluss jeder Überprüfung veröffentlichte die Kommission die makroökonomische Prognose zusammen mit qualitativen Analysen der makroökonomischen und finanziellen Lage, der Bewertung der Einhaltung der Auflagen und den offiziellen Programmdokumenten.

13. Nach Abschluss der Verhandlungen erörterte der Rat den von den griechischen Behörden übermittelten Text, wofür er sich auf die von der Kommission vorgelegten Dokumente stützte[13], und erließ einen Beschluss nach Artikel 126 und 136 AEUV[14]. Nach Annahme des Beschlusses durch den Rat unterzeichnete der (von den Kommissionsmitgliedern bevollmächtigte) Vizepräsident der Kommission das endgültige MoU im Namen der kreditgebenden Mitgliedstaaten (beim ersten Programm) oder im Namen der EFSF (beim zweiten Programm). Die technischen und rechtlichen Einzelheiten

---

[11] Bis zum Frühjahr 2017 hatte der IWF keine Einigung hinsichtlich einer finanziellen Beteiligung am dritten Programm erzielt. Er war jedoch vollständig in den Vorbereitungsprozess eingebunden.

[12] Die Überprüfungsmissionen wurden von leitenden Mitarbeitern der Kommission, des IWF und der EZB durchgeführt. Sie dienten 1) der Aktualisierung der Prognosen und der Bewertung der im Land in zentralen Politikbereichen herrschenden Lage, 2) der Bewertung der Einhaltung der Auflagen und 3) der Überprüfung der politischen Auflagen im Hinblick auf die nächste Überprüfung.

[13] Zusammen mit Entwürfen der Programmdokumente übermittelte die Kommission dem Rat eine Mitteilung gemäß dem Beschluss 2010/320/EU des Rates vom 8. Juni 2010 über die Einhaltung der Auflagen und die "Empfehlung für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 2010/320/EU des Rates" (Artikel 126 und 136).

[14] Ab der dritten Überprüfung des zweiten Programms (Dezember 2012) erließ der Rat dafür keine eigenen Beschlüsse mehr, da die Programmüberprüfungen nicht zu wesentlichen Änderungen der politischen Auflagen führten.

des Darlehens (wie etwa die Berechnung der durchschnittlichen Laufzeit, die Zinssätze, die Auszahlungs- und Rückzahlungsmodalitäten) wurden in der Darlehensvereinbarung (beim ersten Programm)[15] bzw. der EFSF-Finanzhilfevereinbarung (beim zweiten Programm) festgelegt.

14. Das dritte Programm wurde im Wege eines Memorandum of Understanding zwischen der Europäischen Kommission (die im Namen des ESM handelte), der Republik Griechenland und der Bank von Griechenland vereinbart und anschließend vom Rat genehmigt. Die Finanzierungsbedingungen für das Darlehen wurden in einer Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität festgelegt, und die Auszahlung wurde vom ESM-Gouverneursrat auf der Grundlage der Compliance-Berichte der Kommission (in Zusammenarbeit mit der EZB) genehmigt.

15. Die Euro-Gruppe[16] gab während des gesamten Programmplanungszeitraums die politischen Leitlinien für den Prozess vor und erzielte insbesondere eine Einigung über die Einleitung der Programme, die wesentlichen politischen Auflagen, die Mittelausstattung und die wichtigsten Finanzierungsbedingungen. Die Euro-Gruppe wurde von der Arbeitsgruppe "Euro" unterstützt[17], die zur Ausgestaltung der Programme konsultiert wurde, und beschloss die Auszahlung der Mittel für das erste und zweite Programm (für das dritte Programm wurde dieser Beschluss vom ESM-Gouverneursrat gefasst).

---

[15] Die Darlehensvereinbarung wurde von der Europäischen Kommission ausgearbeitet, die die Darlehensvergabe verwaltete. Beim ersten Programm wurde die Darlehensvereinbarung bilateral zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und Griechenland geschlossen.

[16] Die Euro-Gruppe ist ein informelles Gremium, in dem die Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets über den Euro betreffende Fragen beraten, die in ihre gemeinsame Verantwortung fallen.

[17] Ein Vorbereitungsgremium, das sich aus Vertretern des Wirtschafts- und Finanzausschusses, die dem Euro-Währungsgebiet angehören, sowie aus Vertretern der Kommission und der Europäischen Zentralbank zusammensetzt.

**PRÜFUNGSANSATZ**

16. Im Zuge der Prüfung wurde untersucht, ob die Kommission die Anpassungsprogramme für Griechenland angemessen verwaltet hat. Die Prüfung ergänzt zwei frühere Sonderberichte des Hofes: Im Sonderbericht Nr. 18/2015 wurde bewertet, wie die Kommission den finanziellen Beistand verwaltet hat, der Ländern in Schwierigkeiten im Rahmen der Zahlungsbilanzfazilität und des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus gewährt wurde[18]. Im Sonderbericht Nr. 19/2015 wurde die Bereitstellung technischer Hilfe für Griechenland untersucht. Der Prüfung lagen folgende Unterfragen zugrunde:

a) Verfügte die Kommission über geeignete Verfahren für die Verwaltung der Programme?

b) Waren die politischen Auflagen angemessen ausgestaltet und wurden sie wirksam umgesetzt?

c) Wurden die wichtigsten Ziele der Anpassungsprogramme erreicht?

17. Bei der Prüfung wurde die Verwaltung der drei wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland durch die Kommission betrachtet. In Bezug auf das laufende dritte Programm lag der Schwerpunkt jedoch auf Aspekten der Programmausgestaltung. Ausgestaltung, Überwachung und Umsetzung der Programmbedingungen wurden auf der Grundlage einer Stichprobe geprüft, die alle zentralen Programmziele abdeckte. Der Hof untersuchte zudem die Zusammenarbeit der Kommission mit den Programmpartnern, jedoch nicht die Maßnahmen des IWF[19] und des ESM[20]. Die Maßnahmen der griechischen

---

[18] Im Vergleich zu den Prüfungsarbeiten, die zu den Beistandsprogrammen der fünf Länder durchgeführt und im Sonderbericht Nr. 18/2015 des Hofes dargelegt wurden, enthält der vorliegende Bericht eine ausführlichere, nach Politikbereichen aufbereitete Analyse der wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen beider Berichte sind jedoch ähnlicher Natur, da die GD ECFIN die betreffenden Programme gleichzeitig verwaltete. Der Hof stellt jedoch fest, dass das griechische Programm in puncto Anwendungsbereich und Umfang einzigartig war und für die Programmverwaltung eine besondere Herausforderung darstellte.

[19] Die Beteiligung des IWF am wirtschaftlichen Anpassungsprogramm für Griechenland wurde vom Unabhängigen Evaluierungsbüro des IWF bewertet, "The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal", 2016.

Behörden waren ebenfalls nicht Gegenstand der Prüfung. Dies gilt auch für die Frage, inwieweit die Programme von den griechischen Behörden mitgetragen wurden und die damit verbundenen potenziellen Auswirkungen auf die Umsetzung. Aufgrund der Einschränkung des Prüfungsumfangs ist die Mitwirkung der EZB nicht Gegenstand dieses Berichts (siehe Ziffer 20).

18. Der Hof hat die auf hoher Ebene getroffenen politischen Entscheidungen der EU, z. B. ob die Gewährung der Finanzhilfe für Griechenland gerechtfertigt war, nicht geprüft und den Umfang der Prüfung in mehrerlei Hinsicht eingeschränkt. Das kontrafaktische Szenario ohne Finanzhilfe wurde nicht betrachtet. Es wurde auch nicht bewertet, ob sich die vom Rat gewählten Mittelausstattungen, Defizitziele und haushaltspolitischen Pfade am besten zur Lösung der Krise eigneten. Der Hof hat weder die Finanzierungsbedingungen der Griechenland gewährten Darlehen noch den Zeitpunkt und die Angemessenheit des Schuldenerlasses oder die Tragfähigkeit der Schulden beurteilt. Er bewertete die von der Kommission erstellten makroökonomischen Projektionen und Finanzierungslückenberechnungen. Bei der Prüfung der Zusammenarbeit der Kommission mit den anderen Partnern hat sich der Hof nicht mit der Frage befasst, ob deren Beteiligung gerechtfertigt war.

19. Die Prüfungsnachweise stützen sich auf folgende Quellen: eingehende Durchsicht der Dokumentation zu den EU-Finanzhilfeprogrammen (Programmdokumente, interne Analysen der Kommission, Prognosetabellen sowie Bewertungen und Studien anderer Organisationen); eine Scorecard-Analyse der Programmbedingungen und Befragungen von Kommissionsbediensteten, Mitarbeitern nationaler Behörden (wie Fachministerien), der Bank von Griechenland, Unternehmensverbänden und Interessenträgern aus der Wirtschaft sowie von Mitarbeitern des IWF, des ESM und der OECD.

---

[20] Der ESM ist eine zwischenstaatliche Organisation, die von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets finanziert wird. Er wird von einem Prüfungsausschuss (dem ein Vertreter des Europäischen Rechnungshofs angehört) geprüft, der Europäische Rechnungshof als solcher ist nicht zur Prüfung des ESM berechtigt. Der Hof weist in seiner Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle (2014) auf dieses Problem hin. Ein kürzlich veröffentlichter Evaluierungsbericht "The EFSF/ESM financial assistance" behandelt die Beteiligung dieser Einrichtung in Griechenland.

*Einschränkung des Umfangs der Prüfungsarbeiten in Bezug auf die Beteiligung der EZB*

20. Entsprechend seinem Auftrag, die Effizienz der Verwaltung der EZB[21] zu prüfen, strebte der Hof an, die Mitwirkung der Bank an den wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen für Griechenland in seine Untersuchung einzubeziehen[22]. Die EZB stellte den Auftrag des Hofes in diesem Zusammenhang infrage, und die von ihr übermittelten Unterlagen stellten keine ausreichenden Nachweise für die Durchführung der Prüfungsarbeit dar[23]. Aufgrund dieser Einschränkung des Umfangs ist der Hof nicht in der Lage, über die Mitwirkung der EZB an den wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen für Griechenland zu berichten.

## BEMERKUNGEN

## TEIL I - VERWALTUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN ANPASSUNGSPROGRAMME FÜR GRIECHENLAND

21. Die Verwaltung der wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland umfasste eine Reihe komplexer interner Prozesse bei der Kommission, die einen horizontalen Rahmen für die Analyse und die Bewertungen der Einhaltung der Auflagen in Bezug auf die verschiedenen Politikbereiche bildeten (siehe Teil II). Grundsätzlich ist zwischen drei Arten von horizontalen Prozessen zu unterscheiden:

---

[21] Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Verbindung mit Artikel 27.2 der Satzung des ESZB und der EZB. Die Einschränkungen des Prüfungsauftrags des Hofes in Bezug auf die EZB wurden in der Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle (2014) behandelt.

[22] Das Europäische Parlament hat den Hof ausdrücklich aufgefordert, die Rolle der EZB in den Finanzhilfeprogrammen zu analysieren (siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. April 2017 zu den Sonderberichten des Rechnungshofs im Rahmen der Entlastung der Kommission für das Haushaltsjahr 2015 (2016/2208)).

[23] Die EZB vertritt die Auffassung, dass sie dem Hof schriftliche Antworten und entsprechende Unterlagen zu ihrer Mitwirkung an den griechischen Programmen übermittelt hat, soweit dies im Rahmen seines Auftrags zur Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB rechtlich erforderlich ist. Bei der Prüfung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Sonderbericht Nr. 29/2016, Ziffer 29) war der Hof mit ähnlichen Problemen bei der Einholung von Nachweisen bei der EZB konfrontiert.

- Verfahrensregelungen für die Ausgestaltung und Überwachung der Programme - Festlegung der Grundsätze und Mechanismen der Programmverwaltung sowie der Entscheidungsverfahren.

- Zusammenarbeit mit den Programmpartnern - Aufgabenverteilung, Kommunikation und Koordinierung der Maßnahmen mit dem IWF, der EZB und dem ESM.

- Grundlegende Wirtschaftsanalysen - Erstellung der makroökonomischen Projektionen und Finanzierungslückenberechnungen, auf denen die den Programmen zugrunde liegenden wesentlichen ökonomischen Annahmen basieren.

***Regelungen für die Ausgestaltung und Überwachung der Programmbedingungen***

**Dringlichkeit bei der Aufnahme der Programme**

22. Die Ausgestaltung des ersten wirtschaftlichen Anpassungsprogramms für Griechenland und die für das Programm vorgesehenen institutionellen Regelungen sind im Zusammenhang mit der Dringlichkeit zu sehen, mit der das Programm erstellt wurde. Der unmittelbare Anlass für die Beantragung von Finanzhilfe war die Notwendigkeit, neun Milliarden Euro für eine am 19. Mai 2010 fällige Schuldentilgung aufzunehmen. Da die Kosten für die Kapitalmarktfinanzierung der Schulden Griechenlands im Frühjahr 2010 ein untragbares Niveau erreichten, musste die griechische Regierung innerhalb kurzer Zeit nach einer alternativen Finanzierung suchen[24] (siehe ***Abbildung 1*** und ***Anhang I*** für eine detaillierte Chronologie der Krise).

23. Angesichts der Schwierigkeiten, die sich hinsichtlich des Zugangs zu kurzfristigen Fremdfinanzierungen über den Kapitalmarkt abzeichneten, einigte sich der Euro-Gipfel[25] am 25. März 2010 auf die Bedingungen für die finanzielle Unterstützung für Griechenland. Die griechischen Behörden reichten den offiziellen Antrag auf Finanzierung am 23. April 2010

---

[24] Die letzte Finanzierung auf dem Markt erbrachte im Januar 5 Milliarden Euro zu bereits hohen Kosten (6,2 %). Zwischen Januar und April 2010 stiegen die Aufschläge (Spreads) für die zweijährigen Staatsanleihen von 347 auf 1 552 Basispunkte.

[25] Euro-Gipfel sind die Treffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets.

ein, d. h., weniger als einen Monat, bevor die Auszahlung vorgenommen werden sollte. Das erste wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland wurde am 3. Mai 2010 unterzeichnet. Angesichts des Ausmaßes der Ungleichgewichte in der griechischen Volkswirtschaft war dies ein sehr knapper Zeitrahmen für die Ausgestaltung eines umfassenden Programms, mit dem alle Schwachstellen beseitigt werden sollten.

**Ausgestaltungsverfahren und Ergebnisse**

24. Die allgemeinen Verfahren der Kommission für die Verwaltung makroökonomischer Programme wurden im April 2011 festgelegt, also elf Monate nach Anlaufen des griechischen Programms und drei abgeschlossenen Überprüfungen. In dem Dokument wurden interne Regelungen für Informations- und Genehmigungsabläufe innerhalb der Kommission, mit dem Rat und den Programmpartnern festgelegt. Es enthielt beispielsweise eine genaue Beschreibung der Schritte für die Genehmigung der wesentlichen Programmdokumente (Kurzdossiers, Compliance-Berichte, MoU-Entwürfe und ggf. Empfehlungsentwürfe für Ratsbeschlüsse). Die Kommission erstellte zudem Fahrpläne für jede Finanzierungsfazilität, in denen die förmlichen Schritte auf dem Weg zur Auszahlung aufgeführt waren.

25. Die Verfahren bezogen sich jedoch nicht auf den Inhalt der Programmbedingungen. Es gab auf der Ebene der Kommission keine spezifischen internen Leitlinien für die Ausgestaltung der Programmbedingungen hinsichtlich des Umfangs, des Detaillierungsgrads und der Tiefe der analytischen Arbeit, die für ihre Begründung erforderlich waren[26].

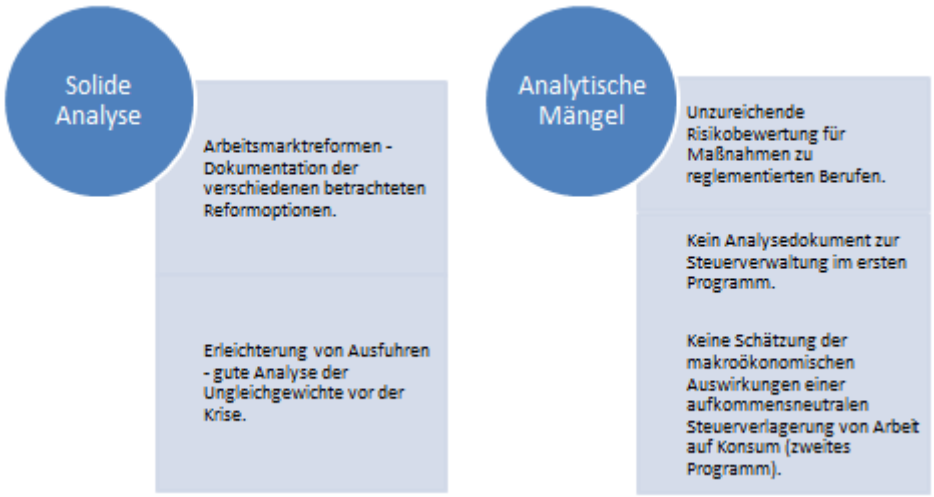
26. Die den Bedingungen zugrunde liegenden zentralen Arbeitsdokumente waren die Kurzdossiers. Diese auf die verschiedenen Politiken ausgerichteten Dokumente wurden für jede Programmüberprüfung herausgegeben und dienten als Grundlage für die Verhandlungen zu den Programmüberprüfungen (mit einem gewissen Grad an Flexibilität). Die Vorgehensweise für die Überarbeitung der Kurzdossiers war in den Verfahren der Kommission festgelegt, wurde jedoch nicht dokumentiert.

---

[26] Der IWF verfügt über entsprechende Leitlinien (z. B. "Guidelines on conditionality", September 2002).

27. Die Bediensteten der Kommission erstellten mehrfach Analysedokumente, die die Kurzdossiers stützten und die Ausgestaltung der Bedingungen in bestimmten Bereichen untermauerten. Dies geschah jedoch nicht systematisch für alle Programme und alle Politikbereiche (siehe ***Abbildung 3***).

**Abbildung 3 - Dokumentation der Programmausgestaltung - Beispiele**




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

28. Der Hof stellte in mehreren Politikbereichen bestimmte Probleme bei der Ausgestaltung der Bedingungen fest:

- Einige Programmbedingungen wurden allgemein und vage formuliert und waren nicht messbar, insbesondere bei der Aufnahme der Programme. So wurden beispielsweise auf dem Gebiet der Exportförderung in Bedingungen wie "Annahme von Maßnahmen zur Erleichterung öffentlich-privater Partnerschaften" oder "Maßnahmen zur Stärkung der Exportförderungspolitik" keine eindeutigen und konkreten Aktionen angegeben. In Bezug auf den Finanzsektor enthielt das zweite Programm eine Bedingung, wonach bis Ende Juli 2013 ein Umsetzungsplan aufzustellen war, mit dem die Einziehung notleidender Krediten verbessert und den in Abwicklung befindlichen Banken diesbezüglich Ziele vorgegeben werden sollten. Die Bedingung ließ Auslegungsspielraum zu und trug zu einer erheblichen Verzögerung bei der Umsetzung bei.

- Die Bedingungen wurden nach und nach präziser. Das zweite Programm enthielt deutlich mehr und detailliertere Bedingungen. Dies war teilweise auf die zuvor aufgetretenen Probleme und Verzögerungen bei der Umsetzung zurückzuführen. Der hohe Detaillierungsgrad stellte allerdings auch eine Herausforderung für die Verwaltungskapazität und Akzeptanz seitens der Behörden dar, da die Bedingungen in der Ausgestaltungsphase nicht immer ausreichend mit ihnen erörtert und abgestimmt wurden[27].

- Zum zunehmenden Detaillierungsgrad kam hinzu, dass die jeweilige Bedeutung der einzelnen Programmbedingungen nicht von vorneherein klar war. Bestimmte Bedingungen wurden erst im Nachhinein als besonders bedeutsam anerkannt, d. h. sie wurden, als sich herausstellte, dass sie nicht fristgerecht umgesetzt worden waren, dann bei den Überprüfungen der Programme als Vorbedingungen bezeichnet. Die Erfüllung dieser Bedingungen wurde ausdrücklich verlangt, bevor eine Darlehenstranche ausgezahlt wurde[28]. Im dritten Programm sind wichtige Bedingungen nun als "zentrale Ergebnisse" (key deliverables) gekennzeichnet.

**Allgemeine Wachstumsstrategie**

29. Die Programme verfolgten klare mittelfristige Ziele, wobei das vorrangige erwartete Ergebnis in der Wiederherstellung des Zugangs Griechenlands zur Finanzierung auf dem Markt bestand, weshalb der Schwerpunkt auf die Haushaltskonsolidierung gelegt werden musste. Trotz der Bemühungen der Kommission wurden die Programme jedoch nicht durch eine allgemeine Wachstumsstrategie unter griechischer Federführung gestützt, die auch über die Programme hinaus noch weiter Bestand hätte. Mithilfe einer langfristigen Strategie

---

[27] So herrschte beispielsweise kein Konsens über den angestrebten Grad der Autonomie der Steuerverwaltung gegenüber dem Finanzministerium (in Bezug auf Arbeits- und Ressourcenplanung und Entscheidungsfindung). Trotz der gestiegenen Zahl an Bedingungen in diesem Bereich wurde das Programmziel nicht erreicht (d. h., das dritte Programm behandelt ungelöste Fragen der Autonomie).

[28] Das erste Programm enthielt keine Vorbedingung im Bereich der Steuerverwaltung, während 10 % der "einmaligen" Bedingungen für die Steuerverwaltung im zweiten Programm Vorbedingungen waren. Drei Viertel von ihnen waren ursprünglich nicht im zweiten Programm enthalten.

wären die Koordinierung des Anpassungsprozesses und die Ausgestaltung der Maßnahmen in den verschiedenen betroffenen Politikbereichen möglicherweise wirksamer verlaufen.

30. Das Fehlen einer Strategie war im Bereich der Ausfuhrerleichterungen besonders spürbar. Die diesbezüglich in den Programmen festgelegten Maßnahmen, die auf die Preiswettbewerbsfähigkeit und den Verwaltungsaufwand ausgerichtet waren, gingen nicht weit genug, um einen Übergang zu einem stärker exportorientierten Wachstumsmodell zu fördern und alle Mängel zu beseitigen, die in der in Vorbereitung der Programme erstellten Analyse aufgezeigt worden waren. Insbesondere wurde im ersten Programm keine umfassende Strategie für Sektoren mit einem Wettbewerbsvorteil unter Berücksichtigung der spezifischen Struktur der griechischen Volkswirtschaft vorgeschlagen. Sektorspezifische Bedingungen wurden jedoch in das zweite Programm aufgenommen. Uneinheitlich konzipierte Maßnahmen und eine unzureichende politikbereichsübergreifende Koordinierung (siehe ***Kasten 2***) zeigen, dass auch bei der allgemeinen Ausgestaltung der griechischen Programme eine klare Strategie fehlte.

**Kasten 2 - Mängel in der politikbereichsübergreifenden Koordinierung**

**Gütermarktreformen kontra Arbeitsmarkt- und Steuerreformen.** Trotz umfangreicher Arbeitsmarktreformen und einer drastischen Verringerung der Arbeitskosten sanken die Preise bis 2013 nicht hinreichend. Dies deutet darauf hin, dass es in den Anfangsphasen des Programms im Rahmen der Gütermarktreformen nicht gelungen ist, die starren Marktstrukturen aufzubrechen. Darüber hinaus waren die begrenzten Preisanpassungen zum Teil auf die höheren indirekten Steuern und Abgaben im Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung zurückzuführen, wodurch die Strukturreformen in ihren Auswirkungen auf Preise und Wachstum an Wirksamkeit einbüßten. Die in den Programmen vorgesehenen Steuerreformen führten neben Neutralisierungseffekten auch dazu, dass - angesichts des erheblichen öffentlichen Defizits Griechenlands - anfangs die Haushaltskonsolidierung die kurzfristige Priorität darstellte.

**Finanzielle Solidität der Banken kontra haushaltspolitische Maßnahmen.** Nachdem sich die Kapitalausstattung der Banken im Jahr 2012 als unzureichend erwies und Griechenlands Länder-Rating vollständig herabgestuft worden war, wurde nicht bewertet, wie sich haushaltspolitische Maßnahmen zusätzlich auf die Zahlungsfähigkeit der Schuldner der Banken und somit auf den Marktwert der Bankdarlehen auswirken würden. Beispielsweise wurde nicht analysiert, welche

Folgen höhere periodische Grundsteuern für die Immobilienpreise und die Wohnbaudarlehen haben würden.

**Reformen des Unternehmensumfelds kontra Steuerreformen.** Es gab keinen strategischen Fahrplan, um Anreize für potenzielle Wachstumstreiber in Griechenland zu schaffen, was im Fehlen einer auf Wachstum gerichteten Strategie zur Haushaltskonsolidierung zum Ausdruck kam. Eine Bewertung des Risikos, wie potenzielle/alternative haushaltspolitische Maßnahmen (z. B. Ausgabenkürzungen kontra Steuererhöhungen) und ihre zeitliche Reihenfolge sich auf das BIP-Wachstum, die Ausfuhren und die Arbeitslosigkeit auswirken würden, fand nicht statt.

**Politische Instabilität während des Programmzeitraums**

31. Eine weitere Herausforderung, die sich auf die Verwaltung der Programme auswirkte, war eine "Stopp-Start"-Vorgehensweise bei den Reformen, die bis zu einem gewissen Grad der politischen Instabilität im Land geschuldet war. Von Oktober 2009 bis Januar 2015 erlebte Griechenland sechs Wahlen und einen Regierungswechsel ohne Wahlen im November 2011 (siehe ***Anhang I***). Jedes Mal benötigte die neue Führung ein wenig Zeit, um ihr Engagement und ihre Herangehensweise bei den Reformen erneut zu bestätigen sowie die Arbeitsbeziehung mit den Institutionen neu zu definieren. Das im Juli 2015 abgehaltene Referendum über das Maßnahmenpaket trug ebenfalls zur Ungewissheit über die Zukunft des Programms und zur wirtschaftlichen Instabilität bei[29]. Die langwierigen politischen Verhandlungen und die Ungewissheit über die Fortsetzung des Programms behinderten die reibungslose Verwaltung der Programme und die Umsetzung der Reformen.

32. Der tatsächliche Zeitpunkt der Programmüberprüfungen wich erheblich von dem ursprünglich vorgesehenen vierteljährlichen Zeitplan ab, was die Verzögerungen bei der Umsetzung und Schwierigkeiten bei der Erzielung einer Einigung über neue Maßnahmen widerspiegelt (siehe ***Tabelle 2***). Die schwierigste Situation in diesem Zusammenhang war der Übergang zwischen dem zweiten und dem dritten Programm mit einer Lücke von 16 Monaten zwischen der zuletzt abgeschlossenen Überprüfung und der Genehmigung des

[29] Griechenland rief aufgrund des Ansturms auf die Banken und der Warteschlangen, die sich nach der Ankündigung des Referendums vor den Geldautomaten gebildet hatten, einen Bankschließtag aus.

neuen Programms. Obwohl das zweite Programm nie abgeschlossen wurde[30], war der Übergang mit einer zweimaligen Verlängerung des zweiten Programms und einem Überbrückungsdarlehen aus dem EFSM verbunden.

**Tabelle 2 - Überprüfungen der griechischen wirtschaftlichen Anpassungsprogramme**

| Jahr | Überprüfung | Berichtsdatum | Dauer der Überprüfung (Monate) |
|---|---|---|---|
| 2010 | **1. Programm** | Mai 2010 | |
| | 1. Überprüfung | Aug. 2010 | 3 |
| 2011 | 2. Überprüfung | Dez. 2010 | 4 |
| | 3. Überprüfung | Feb. 2011 | 2 |
| | 4. Überprüfung | Juli 2011 | 5 |
| | 5. Überprüfung | Okt. 2011 | 3 |
| 2012 | **2. Programm** | März 2012 | 5 |
| | 1. Überprüfung | Dez. 2012 | 9 |
| 2013 | 2. Überprüfung | Mai 2013 | 5 |
| | 3. Überprüfung | Juli 2013 | 2 |
| 2014 | 4. Überprüfung | April 2014 | 9 |
| 2015 | **3. Programm** | Aug. 2015 | 16 |
| 2016 | Zusätzliches MoU | Juni 2016 | 10 |

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

**Überwachungsverfahren**

33. Das Verfahren für die Überwachung der Erfüllung der Programmbedingungen geht aus den allgemeinen Verfahren der Kommission für die Verwaltung von Makrofinanzhilfeprogrammen hervor, allerdings lediglich hinsichtlich der Verfahrensaspekte (d. h. die Verteilung der Aufgaben und das Verfahren zur Genehmigung von Compliance-Berichten). Ein Verfahren der Kommission zur Festlegung der zentralen Anforderungen an Umfang, Art und Dokumentation der Überwachung gab es jedoch nicht.

[30] Trotz langer Verhandlungen wurde mit den griechischen Behörden keine Einigung über die für den Abschluss der letzten Überprüfungen des zweiten Programms erforderlichen Reformen erzielt.

34. Das wichtigste Instrument für die Überwachung der Erfüllung der Programmbedingungen durch Griechenland, das von den Institutionen gemeinsam eingesetzt wurde, war die "Compliance-Tabelle". Beim ersten und zweiten Programm war das Dokument Bestandteil des Dokumentensatzes, der nach jeder Überprüfung veröffentlicht wurde. Die Compliance-Tabelle wurde von Kommissionsbediensteten ausgefüllt und überprüft und anschließend der Arbeitsgruppe "Euro" zusammen mit anderen Programmdokumenten vorgelegt. Die Überprüfungsprozesse wurden jedoch nicht dokumentiert. Darüber hinaus teilte die Kommission dem Rat offiziell mit, wie sie die Bedingungen, auf die in den Ratsbeschlüssen ausdrücklich Bezug genommen wird, überwacht hatte.

35. Die Tabellen enthielten üblicherweise den Stand der Erfüllung für jede Programmbedingung, die eine spezifische Überprüfung erfordert, sowie eine kurze Begründung (Verweise auf die Rechtsgrundlage, den aktuellen Stand und Gründe für etwaige Verzögerungen). Allerdings wurden nicht alle Bedingungen auf diese Weise oder rechtzeitig überwacht. Da das zweite Programm nicht abgeschlossen wurde, fand keine förmliche Bewertung der bei der letzten (vierten) Überprüfung hinzugefügten Bedingungen statt. Die Kommission verfolgte die Entwicklungen in Griechenland zwischen dem zweiten und dem dritten Programm - unter anderem anhand von Kurzdossiers - weiter. Der (im Juni 2016 veröffentlichte) erste Compliance-Bericht für das dritte Programm enthielt keine Compliance-Tabelle, obwohl mehrere Bedingungen bis Juni 2016 hätten erfüllt sein müssen.

**Überwachungspraxis**

36. In Bezug auf die meisten analysierten Bedingungen konnte die Kommission unter Beweis stellen, dass sie eine Bewertung der Erfüllung der Programmbedingungen vorgenommen hat und über eine solide Grundlage dafür verfügte. In mehreren Politikbereichen führte die Kommission eingehende Überprüfungen der Rechtsakte durch, die Gegenstand der Bedingungen waren, und verfolgte die notwendigen Änderungen weiter. In einigen Fällen zog die Kommission externe Experten heran (z. B. auf dem Gebiet der reglementierten Berufe), um eine umfassende Bewertung sicherzustellen, und änderte die jeweiligen Bedingungen bei den anschließenden Überprüfungen entsprechend.

37. Obwohl die Kommission die förmliche Erfüllung der Programmbedingungen regelmäßig überwachte und darüber berichtete, stellte der Hof gelegentlich Mängel wie fehlende oder ungenaue Bewertungen fest (siehe ***Anhang III***). Darüber hinaus waren die Berichte der Kommission hinsichtlich der Einhaltung der Bedingungen mitunter nicht klar. Die Tatsache, dass viele unterschiedliche Begriffe[31] für die Angabe der Nichterfüllung von Programmbedingungen verwendet wurden, führte zu Unklarheiten im Hinblick auf die allgemeine Aussage der Bewertung.

38. In einigen Fällen jedoch gewährleistete die formale Erfüllung einer Bedingung (z. B. Annahme einer bestimmten Rechtsvorschrift) nicht die wirksame Umsetzung dieser Bedingung, d. h., sie führte nicht zu den beabsichtigten Ergebnissen. Ein Beispiel hierfür war die Umsetzung der Agenda für bessere Rechtsetzung. Nachdem das entsprechende Gesetz im Jahr 2012 verabschiedet worden war, bestanden die Mängel immer noch, wie die OECD in ihrem "Regulatory Policy Outlook 2015" anmerkte[32].

39. Obwohl die Kommission das Erreichen der quantitativen Programmziele überwachte (d. h. Verringerung des Personals im öffentlichen Dienst, der Personalkosten und der Führungspositionen), verfügte sie insgesamt über begrenzte Instrumente für die Überprüfung, ob diese Strukturreformen ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Schwierigkeiten beim Zugang zu umfassenden Daten trugen zu diesem Problem bei. Der Hof stellte gewisse Datenlücken im Bereich des Steuerwesens (siehe ***Anhang IV, Teil A***) und der reglementierten Berufe (unvollständige Daten zu den Beschränkungen für wichtige Berufe wie Rechtsanwälte, Notare, Ingenieure und Architekten) fest. Im Rahmen der Programme wurde das Problem der Datenlücken nicht umfassend angegangen, obwohl bei späteren Überprüfungen einige Verbesserungen festzustellen waren. Bei den meisten strukturpolitischen Auflagen konnte die Kommission überwachen, ob Vorschriften zur

---

[31] Zum Beispiel: "nicht umgesetzt", "in Arbeit", "nicht umgesetzt, aber Fortschritte", "umgesetzt und in Arbeit", "teilweise umgesetzt", "größtenteils umgesetzt" und "verzögert".

[32] So wurde das Amt für bessere Rechtsetzung zwar formell als Teil der Agenda eingerichtet, blieb jedoch unterbesetzt und war nicht befugt, Entwürfe für Vorschläge abzulehnen, denen unzulängliche Gesetzesfolgenabschätzungen beigefügt waren.

Änderung der Rechtslage angenommen wurden. Angemessene Leistungsindikatoren und Zielvorgaben für eine Bewertung der Umsetzung der Reformen fehlten hingegen.

40. Das Fehlen angemessener Leistungsindikatoren hinderte die Kommission beispielsweise an der Überprüfung, ob die im Zusammenhang mit der Reorganisation der zentralen Verwaltung im Hinblick auf die Effizienz festgelegten Ziele erreicht wurden. Im Finanzsektor wurde im Rahmen des zweiten Programms erst im April 2014 eine Bedingung eingeführt, wonach die Bank von Griechenland zentrale Leistungsindikatoren festlegen sollte, um die Fortschritte der Banken beim Abbau ihrer großen Bestände an notleidenden Krediten zu überwachen. Darüber hinaus nutzte die Kommission im Finanzsektor ihren Beobachterstatus in den Beschlussorganen des HFSF, der eine zusätzliche Möglichkeit zur Gewährleistung der Erfüllung der Programmbedingungen bot, nicht in vollem Umfang[33].

***Zusammenarbeit mit den Programmpartnern***

41. Auf Arbeitsebene wurden die Auflagen in erster Linie von der Kommission (koordiniert durch die GD ECFIN) und dem IWF in Abstimmung mit der EZB ausgestaltet. Im Rahmen des dritten Programms kam der ESM als vierter institutioneller Partner hinzu. Die endgültigen MoU-Texte spiegelten die Einigung der Institutionen untereinander sowie zwischen den Institutionen und den griechischen Behörden wider, was von allen Parteien erforderte, ihre Positionen erforderlichenfalls anzupassen.

42. Leitlinien oder spezifische Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen fehlten, und der Prozess wurde nicht förmlich dokumentiert (z. B. in Protokollen), was seine Transparenz beeinträchtigte. Allerdings legten die jeweiligen Programmteams informelle Regelungen für die Zusammenarbeit fest. Die Teams standen per Telefon und E-Mail sowie in Sitzungen in regelmäßigem Kontakt. Sie tauschten Informationen, Daten und vorläufige Analysen aus und erörterten alternative Optionen für die Ausgestaltung der Programme. Die Kommission und der IWF tauschten ihre Entwürfe der

---

[33] Der Hof stellte einen konkreten Fall im Jahr 2013 fest, in dem die Kommission ihre Bedenken im HFSF hinsichtlich einer potenziellen Fusion von zwei Banken nicht überzeugend zum Ausdruck brachte. Die Transaktion wurde erst später verworfen. Durch die Verzögerung aber wurde die Chance verpasst, eine dieser Banken teilweise mit privaten Geldern zu rekapitalisieren (sie wurde letztlich vollständig vom HFSF rekapitalisiert).

Programmdokumente aus, um zu gewährleisten, dass die Auflagen einheitlich waren. Da die Mitarbeiter der drei Institutionen über breit gefächerte Kenntnisse und Erfahrungen verfügten, konnten gründlichere Bewertungen und Prognosen erstellt werden. Dadurch verringerte sich das Risiko von Fehlern und Auslassungen bei der Ausgestaltung und Aktualisierung der Programme.

43. Die EZB und die Bank von Griechenland schnitten einige ihrer Instrumente auf die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Programme zu[34]. Aus den Programmen ging jedoch nicht explizit hervor, inwieweit die Bereitstellung von Liquidität für Griechenland von der Erfüllung der Programmbedingungen abhing[35] und wie diese Unterstützung bei der Erstellung der makroökonomischen Prognosen und der Schätzung der Finanzierungslücken berücksichtigt wurde.

***Den Programmen zugrunde liegende wirtschaftliche Annahmen***

44. Makroökonomische Projektionen und die Berechnung der Finanzierungslücke waren die beiden zentralen Prozesse, die den wirtschaftlichen Rahmen für die Ausgestaltung und Änderung der Programme vorgaben (siehe ***Kasten 3***). Die Kommission führte diese Analysen für jedes Programm durch und aktualisierte sie für jede Überprüfung. Alle an der Programmverwaltung beteiligten Institutionen erstellten ihre eigenen Wirtschaftsanalysen, das endgültige Ergebnis spiegelte aber den Konsens wider, den sie erzielt hatten.

---

[34] Zum Beispiel durch das Programm für die Wertpapiermärkte, das im Mai 2010 für den Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt eingeführt wurde, und die Notfall-Liquiditätshilfe, die Anfang 2010 für solvente Banken auf dem Weg gebracht wurde.

[35] Am 4. Februar 2015 beschloss die EZB, die Ausnahmeregelung für die Annahme griechischer Staatsanleihen als Darlehenssicherheit außer Kraft zu setzen, wodurch sich für die Banken automatisch die Kosten für die kurzfristige Kreditaufnahme erhöhten. Es war unklar, ob dieser Beschluss in Abstimmung mit den am zweiten Programm beteiligten Partnern gefasst wurde. Später in diesem Februar 2015 entschied die Euro-Gruppe, das zweite Programm um vier Monate (bis Ende Juni 2015) zu verlängern.

**Kasten 3 - Wichtigste Merkmale der wirtschaftlichen Prozesse, die der Programmausgestaltung zugrunde liegen**

**Makroökonomische Projektionen** - bieten die bestmögliche Schätzung der Kommission hinsichtlich der wesentlichen wirtschaftlichen Entwicklungen im Land, basierend auf der Annahme, dass die Programmbedingungen vollständig erfüllt werden. Die Projektionen erfassen Entwicklungen in der Realwirtschaft (BIP und seine Komponenten und Arbeitsmarktentwicklungen) sowie den haushaltspolitischen Pfad (Schulden und Defizit) als Teil einer Schuldentragfähigkeitsanalyse. Die Projektionen beruhen auf einem Prozess, der an denjenigen für die Erstellung der normalen Prognosen der Kommission angelehnt ist, aber auch darüber hinausgeht. Auch wenn sich die Zeitplanung unterscheidet, werden bei den Prognosen im Rahmen von wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen die neuesten verfügbaren Europäischen Wirtschaftsprognosen berücksichtigt, die von den zuständigen Bediensteten als Input genutzt werden.

**Berechnung der Finanzierungslücke** - Schätzung des Finanzierungsbedarfs Griechenlands, damit gewährleistet ist, dass die Finanzierungslücke mit der im Rahmen des Programms vorgesehenen Finanzhilfe gedeckt werden kann. Die Finanzierungslücke ist definiert als der Finanzierungsbedarf des Staates und entspricht der Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen aus anderen Quellen als der im Rahmen des Programms bereitgestellten Hilfe.

### Methodische Stärken und Schwächen

45. Die für die makroökonomischen Projektionen verwendeten Kalkulationstabellen boten klare und detaillierte Informationen zu historischen Daten und Projektionen für sämtliche makroökonomischen Daten. Die Trendprognosen für die wichtigsten makroökonomischen und haushaltspolitischen Variablen stimmten mit den Projektionen ihrer Komponenten überein und stützten sich auf ein breites Spektrum an Informationsquellen. Die Kommission verwendete die aktuellsten Annahmen zur Dynamik der internationalen Wirtschaft und zu den technischen Indikatoren. Allerdings hat die Kommission einige Faktoren, die in der Regel in makroökonomischen Modellen verwendet werden, nicht explizit übernommen und die makroökonomischen Projektionen nicht hinreichend mit den Haushaltsprojektionen verknüpft (siehe ***Kasten 4***).

**Kasten 4 - Schwachpunkte in der Prognosemethode der Kommission**

**Vollständigkeit** - bestimmte Faktoren (z. B. das Produktionspotenzial und die inflationsstabile Arbeitslosenquote) wurden nicht explizit in die makroökonomischen Projektionen einbezogen. Die Kommission hat außerdem nicht dokumentiert, wie sie in der Beurteilungsphase angewandt wurden und welche Elemente der Europäischen Wirtschaftsprognosen für die Programmprognose verwendet wurden.

**Koordinierung der Projektionen** - Die Kommission nahm die makroökonomischen und Haushaltsprojektionen getrennt vor und führte sie nicht in einem einzigen Modell zusammen. Die kombinierten Auswirkungen beider Projektionen konnte daher nur auf Ermessensgrundlage berücksichtigt werden.

**Ansatz für die Schuldentragfähigkeitsanalyse** - die langfristige Schuldenentwicklung, ausgedrückt als Prozentsatz des BIP, wurde durch ein häufig angewandtes mechanisches Verfahren der Schuldenakkumulation definiert. Bei diesem Ansatz fehlt ein interner Mechanismus zur Herstellung einer Verknüpfung zwischen Schuldenentwicklung und wirtschaftlicher Tätigkeit (Produktion, Verteilung und Verbrauch von Waren und Dienstleistungen).

46. Insgesamt nahm die Komplexität der Methodik für die Berechnung der Finanzierungslücke während der Laufzeit der Programme zu, und die Tabellenkalkulationen für das zweite Programm umfassten weit komplexere Berechnungen, Schätzungen und Modellierungsinstrumente. Der Umfang der Finanzierungslückenberechnung wurde ebenfalls erweitert, um in einem späteren Stadium des Programms zusätzliche Faktoren und Elemente zu berücksichtigen, obwohl bestimmte methodische Mängel fortbestanden (siehe ***Anhang V***). Die Methodik blieb im dritten Programm im Wesentlichen unverändert.

47. Bei der Kommission waren keine Verfahren für die Einleitung, Genehmigung, Erfassung, Verarbeitung und Berichterstattung in Bezug auf Finanzierungslückenberechnungen eingerichtet. Qualitätskontrollen waren informeller Natur, und der Hof stellte erhebliche

Mängel in der Kontrollumgebung für die Tabellenkalkulationen fest[36]. Diesbezüglich waren während der drei Programme keine Verbesserungen festzustellen.

48. Trotz der Nutzung mehrerer Quellen wurden die Daten nicht referenziert oder datiert. Dies erschwerte einen Abgleich, und der Hof konnte nicht überprüfen, ob immer die aktuellsten Informationen verwendet worden waren. In der Präsentation der Finanzierungslückenergebnisse des ersten Programms stellte der Hof eine Reihe von Fehlern fest, die zwar keine Auswirkungen auf die Gesamthöhe der Finanzierungslücke hatte, aber darauf hindeuten, dass die internen Qualitätskontrollverfahren der Kommission unzulänglich sind[37].

**Sensitivitätstests und Begründung von Annahmen**

49. Die Kommission überwachte in regelmäßigen Abständen die Liquiditätslage Griechenlands und aktualisierte zudem die für die Finanzierungslückenberechnung verwendete Datei zwischen den Überprüfungen. In den öffentlich zugänglichen Programmdokumenten waren die Tests, anhand deren die Sensitivität der Finanzierungslückenberechnung gegenüber verschiedenen Ergebnissen oder Entwicklungen ermittelt werden kann, nicht enthalten. Entsprechende Analysen finden sich jedoch in den Arbeitsdokumenten der Kommission. Die Kommission erstellte ihre Szenarien auf der Grundlage verschiedener Elemente, wie etwa dem Zeitplan für die verschiedenen Auszahlungen, der Höhe der Privatisierungserlöse und der Begleichung der Zahlungsrückstände. Eine Szenarioanalyse für die makroökonomischen Projektionen wurde hingegen nicht durchgeführt. Externe Schocks für die griechische Wirtschaft, wie etwa eine starke Abwertung des Euro oder ein plötzlicher Rückgang der Rohstoffpreise, die später während der Laufzeit des Programms tatsächlich eingetreten sind, wurden nicht systematisch in die Projektionen einbezogen.

---

[36] So gab es beispielsweise weder Änderungs-/Versions-/Zugangskontrollen noch Eingabeabgleiche oder integrierte Analysen, um die Kohärenz und Datenintegrität zu gewährleisten.

[37] Beispielsweise wurde in der ursprünglichen Berechnung der Finanzierungslücke der Gesamtumschuldungsbedarf zu niedrig angesetzt, und in der Berechnung von Dezember 2010 ergaben die Zahlen für die Schuldentilgung nicht die Gesamtsumme.

50. Im Hinblick auf die Begründung von Annahmen und die Dokumentation stellte der Hof in beiden Prozessen Mängel fest. Was die Finanzierungslücke betrifft, enthielt die Programmdokumentation einen Absatz zur Kassenmittelverwaltung und Finanzierung der Programme. Die Anmerkungen waren jedoch oft vage und enthielten keine Erläuterung der Änderungen, die an den Aktualisierungen der Finanzierungslückenberechnung vorgenommen wurden. In einer Reihe von Fällen hätten die spezifischen Annahmen, die der Finanzierungslückenberechnung zugrunde lagen, einer expliziten Begründung bedurft[38]. Die Probleme im Zusammenhang mit den Begründungen blieben im dritten Programm bestehen. Die Kommission stimmte einem Vorschlag des IWF zu, dass der Liquiditätspuffer auf 8 Milliarden Euro erhöht werden sollte. Sie konnte allerdings keine Gründe für diese konkrete Höhe des Liquiditätspuffers nennen und verwies auf Erfahrungen im Rahmen anderer Programme.

51. Bei der Einbeziehung der Auswirkungen der Strukturreformen in die makroökonomischen Projektionen stützte sich die Kommission auf den auf Ermessen beruhenden Input, der nicht dokumentiert wurde. Darüber hinaus war es aufgrund der getrennten Behandlung von haushaltspolitischen und makroökonomischen Projektionen nicht möglich, zu überprüfen, wie die Kommission die Auswirkungen haushaltspolitischer Maßnahmen auf die makroökonomischen Projektionen bestimmte und quantifizierte.

**Genauigkeit und Anpassungen**

52. Insbesondere beim ersten Programm wurde in den Prognosen der Kommission das Ausmaß der Krise erheblich unterschätzt (siehe ***Anhang VI***). Dies war hauptsächlich auf die Unterschätzung des Rückgangs des privaten Konsums und der Investitionen zurückzuführen. Die Gesamtgenauigkeit der makroökonomischen Prognose der Kommission stimmte jedoch im Allgemeinen mit derjenigen anderer Organisationen überein[39] und wurde zum Teil von

---

[38] Zum Beispiel die Schätzung des Finanzierungsbedarfs der öffentlichen Unternehmen, die Zugrundelegung von nach dem Grundsatz der Periodenabgrenzung ermittelten Zahlen anstatt des tatsächlichen Kassenmittelbedarfs, die Bedingungen der Marktfinanzierung und die Höhe der Bestandsanpassungen.

[39] Der Hof führte in diesem Zusammenhang eine statistische Untersuchung durch, bei der die makroökonomische Prognose der Kommission für das erste und zweite Programm mit der Prognose von anderen Organisationen und mit alternativen makroökonomischen Modellen

falschen statistischen Daten beeinflusst, die von den griechischen Behörden für den Zeitraum vor Einführung der Programme gemeldet wurden. Im Gegensatz zu den Jahren 2011-2013 wurde in der ursprünglichen Prognose der Kommission für die Jahre 2010 und 2011 der gesamtstaatliche Haushaltssaldo unterschätzt.

53. Die Finanzierungslückenberechnungen ließen Griechenland sehr wenig Handlungsspielraum hinsichtlich des Liquiditätspuffers, der im Kassenmittelsaldo zum Ausdruck kommt. Im Durchschnitt nahm er während des Programmplanungszeitraums ab, was jedoch nicht begründet wurde. Am Ende des ersten Quartals 2014 sollte der Puffer sogar bei Null liegen. Der durchschnittliche Kassenmittelsaldo von 3 Milliarden Euro bedeutete lediglich 11 Tage an Primärausgaben. Eine Erhöhung des Liquiditätspuffers würde jedoch eine Anpassung der Gesamtfinanzierung des Programms oder die Aufnahme weiterer haushaltspolitischer Maßnahmen in das Programm erfordern.

54. Angesichts des begrenzten Liquiditätspuffers und der sich verschlechternden Haushaltssituation beschaffte sich Griechenland kurzfristig Geld durch die Ausgabe von Schatzwechseln oder Zahlungsverzögerungen und wachsende Zahlungsrückstände. Die Höhe der auszugebenden Schatzwechsel variierte von Finanzierungslückenberechnung zu Finanzierungslückenberechnung erheblich und diente als wichtigste Anpassungsvariable, um die fortgesetzte Finanzierung der griechischen Wirtschaft sicherzustellen.

## TEIL II - AUSGESTALTUNG UND UMSETZUNG DER REFORMEN

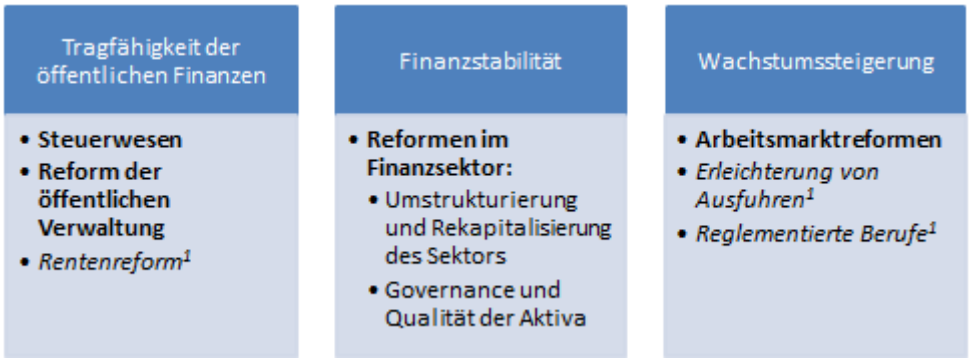
55. Die im Rahmen der drei wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland ausgezahlte Finanzhilfe war an die Umsetzung von Reformen in Verbindung mit den drei Programmzielen, d. h. haushalts-, finanz- und wachstumsbezogen, geknüpft. Die konkrete Ausgestaltung und der Umfang der Reformen haben sich während der Laufzeit der Programme weiterentwickelt, waren aber von Anfang an sehr breit angelegt. Die Programme betrafen nahezu alle Aufgaben des griechischen Staates und erforderten in einigen Fällen tiefgreifende strukturelle Veränderungen. Es kam in allen Politikbereichen zu erheblichen Verzögerungen bei der Erfüllung der Programmbedingungen (siehe ***Anhang VII***).

---

verglichen wurde. Die vergleichende Analyse, die im Wege einer rollierenden Prognose durchgeführt wurde, ergab insgesamt, dass die Genauigkeit der von der GD ECFIN erstellten Prognosen mit den Prognosen der anderen Institutionen vergleichbar war.

56. Die in diesem Abschnitt des Berichts dargelegte Analyse betraf eine Stichprobe von Politiken und konzentrierte sich auf jene mit den größten Auswirkungen auf das Erreichen der Programmziele. Dieser Teil enthält spezifische Abschnitte zu den Reformen des Steuerwesens, der öffentlichen Verwaltung, des Finanzsektors und des Arbeitsmarkts, während die anderen von der Prüfungsarbeit des Hofes abgedeckten Politikbereiche in die Analyse in den Teilen I und III eingeflossen sind (siehe ***Abbildung 4***)[40].

**Abbildung 4 - Geprüfte Politikbereiche**




[1] Die Ergebnisse der Analyse sind in den politikbereichsübergreifenden Feststellungen berücksichtigt (Teile I und III).

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

57. Für jeden der Politikbereiche deckte die Prüfung des Hofes die folgenden Aspekte ab:

- Ausgestaltung der politischen Auflagen (Begründung und analytischer Hintergrund der Maßnahmen, Angemessenheit, Spezifität und Zeitplan);

- Umsetzung und Ergebnisse (Einhaltung der politischen Auflagen und Fortschritte der Reformen in den von den Programmauflagen betroffenen Bereichen). Die weiter reichenden Auswirkungen der Reformen (in Bezug auf Wachstum, Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und Finanzstabilität) werden dagegen in Teil III des Berichts erörtert, um sie von den bei den spezifischen Auflagen erzielten

---

[40] Andere, nicht von der Analyse des Hofes abgedeckte wichtige Reformbereiche waren das Gesundheitssystem, Bildung, Justiz und Industrie.

Ergebnissen, die in den folgenden Abschnitten von Teil II aufgeführt sind, abzugrenzen.

***Steuerwesen***

58. Die nachhaltige Verbesserung des griechischen Haushaltssaldos und die Wiederankurbelung des Wachstums gehörten zu den Hauptzielen bei allen drei wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen. Diese mittelfristigen Ziele wurden vom IWF mitgetragen. Um diese Ziele zu erreichen, umfassten die Programme Bedingungen, die auf eine Erhöhung des Steueraufkommens und der Wirksamkeit der Steuerverwaltung bei der Beitreibung von Steuern abzielten (d. h. Reformen zur Verbesserung der Fähigkeit des Staates zur Erhebung von Steuereinnahmen). Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf den Änderungen im Steuersystem (einschließlich Sozialbeiträge) sowie auf den Reformen der öffentlichen Verwaltung, die zu einer besseren Erhebung von Steuereinnahmen führen sollen.

**Ausgestaltung der Auflagen - Steuerpolitik**

<u>Mischung und Stabilität der Steuermaßnahmen</u>

59. In allgemeinen Politikempfehlungen zur Haushaltskonsolidierung (z. B. OECD) und Vor-Krisen-Bewertungen des Steuersystems in Griechenland wurde die Auffassung vertreten, dass Maßnahmen im Bereich der Verbrauchsteuern (indirekte Steuern) und der Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen aufgrund ihrer geringeren negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum bei den Steuermaßnahmen Vorrang haben sollten. Ungeachtet dieser Bewertungen wurde der Erhöhung von Steuersätzen und vorübergehenden Steuern wegen ihres erwarteten schnellen Beitrags zum Erreichen der kurzfristigen haushaltspolitischen Ziele Vorrang vor der Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen gegeben.

60. Maßnahmen zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen waren zumeist Teil des zweiten und dritten Programms, und einige davon erforderten erhebliche Reformen der Steuergesetze. Wie vorgesehen, waren die höheren Steuereinnahmen während der ersten beiden Programme hauptsächlich auf indirekte Besteuerung zurückzuführen (insbesondere

wurden die indirekten Steuersätze erhöht und es wurde eine periodische Immobiliensteuer mit breiter Bemessungsgrundlage eingeführt). Durch die Anhebung bestimmter indirekter Steuersätze (z. B. Energie-/Umweltsteuern) entstand jedoch zusätzlicher Druck auf die Produktionskosten der Unternehmen.

61. Die Bedingungen der Programme führten zu einer erheblichen Instabilität in der Steuerpolitik, was sich auf alle Hauptsteuerarten auswirkte, und nicht einmal die Richtung der Änderungen blieb konstant (so wurde im ersten Programm beispielsweise die einheitliche steuerliche Behandlung sämtlicher Einkommensquellen von Privatpersonen propagiert, während sich das zweite Programm in die entgegengesetzte Richtung bewegte; siehe ***Anhang IV, Teil B***). In gewissem Maße war die Instabilität auf Probleme mit der Verwaltungskapazität im Bereich der Gestaltung der Steuerpolitik und eine unzulängliche Umsetzung zurückzuführen, wie die Kommission einräumte, was häufige Anpassungen der Programmbedingungen notwendig machte. Im Rahmen des ersten Programms wurde die Instabilität auch dadurch befördert, dass dringend Ad-hoc-Steuermaßnahmen gefunden werden mussten, damit die Defizitziele erreicht werden konnten. Dass die Kommission nicht von Anfang an über eine Strategie zur Steuerpolitik und zu Datenlücken verfügte (siehe ***Anhang IV, Teil A***), trug ebenfalls zu dem Problem bei, obwohl während der Laufzeit der Programme eine Verbesserung erkennbar war.

Begründung der Maßnahmen

62. Die Begründung der steuerpolitischen Auflagen wurde nicht systematisch dokumentiert[41]. Die deutliche Anhebung der Mehrwert- und Verbrauchsteuersätze im Jahr 2010 wurde mit der notwendigen Haushaltskonsolidierung begründet und mit den Behörden vereinbart. Es wurde jedoch keine Studie über die Folgen alternativer Steuermaßnahmen erstellt, wie etwa einer auf breiter Bemessungsgrundlage erhobenen regelmäßigen Steuer

[41] Beispielsweise wurde die folgende Bedingung nicht begründet: Die Regierung ändert die Gesetzgebung, um steuerliche Hemmnisse bei Fusionen und Übernahmen wie die Nichtübertragung von aufgelaufenen Verlusten zusammen mit dem Unternehmen und die komplexe Berechnung von "übermäßigen Vorteilen" (Gesetz 3522/2006, Artikel 11) bei der Übertragung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung abzubauen. (erstes Programm, Mai 2010).

auf Wohneigentum[42], die im Jahr 2011 im Rahmen eines zusätzlichen Haushaltsplans eingeführt wurde. Die Dokumentation der Ausgestaltungsphase verbesserte sich im Laufe der Zeit, da die zuständigen Behörden bessere Daten bereitstellten (z. B. Modellierung der Einkommensteuerreformen während des zweiten Programms und der Anhebungen des Mehrwertsteuersatzes beim dritten Programm).

**Ausgestaltung der Auflagen - Steuervollzug**

63. Mehrere internationale Institutionen (IWF, OECD und die Kommission) hoben die erheblichen Probleme bei der Einhaltung der Steuervorschriften in Griechenland in der Zeit vor der Krise hervor. Die Ergebnisse des ersten Programms im Bereich des Steuervollzugs waren unzulänglich[43], was sich grob auf drei Arten von Problemen zurückführen lässt: i) den Bedingungen wurde begrenzte Priorität beigemessen, und sie waren weder eindeutig festgelegt noch hinreichend fundiert (siehe ***Kasten 5***), ii) die Umsetzung der eigenen Pläne der Behörden zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung war unzulänglich, und iii) die Überwachung durch die Kommission basierte auf unzureichenden Daten und Kriterien (siehe Teil I).

**Kasten 5 - Beispiele für Probleme bei der Ausgestaltung von Steuervollzugsmaßnahmen**

**Späte Aufnahme in die Programme**

Im Rahmen der Bedingungen für das erste Programm wurde spezifischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung begrenzte Priorität eingeräumt. Etliche zentrale Maßnahmen wurden erst in das zweite Programm (Vereinheitlichung der Steueridentifikationsnummern, Einführung eines IT-Systems zur Verknüpfung aller Steuerbehörden, Einrichtung eines zentralen Bankkontenregisters) oder in das dritte Programm (z. B. Förderung und Vereinfachung von elektronischen Zahlungen, Veröffentlichung der Namen von Personen mit Rückständen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen) aufgenommen.

---

[42] Nach Auffassung der OECD hat diese Steuer den geringsten wachstumshemmenden Effekt.

[43] Die Kommission räumte selbst ein, dass die Fortschritte bei der Einhaltung der Steuervorschriften während der Jahre 2010 und 2011 unzureichend waren.

**Der Umfang der Maßnahmen war nicht umfassend**

Ein Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten zeigt, dass in Griechenland spezifischere Maßnahmen hätten in Betracht gezogen werden können, z. B. ein Teilzahlungsmechanismus für MwSt.-Transaktionen mit öffentlichen Einrichtungen und eine intensivere Nutzung von elektronischen Hilfsmitteln im Bereich des Steuerwesens.

**Ursprüngliche Ausgestaltung nicht präzise genug**

Im ersten Programm wurde eine "Gesetzgebung zur Verbesserung der Effizienz der Steuerverwaltung und der -kontrollen" gefordert, aber es gab keine Liste mit den konkreten vereinbarten Maßnahmen. Die Bedingung stützte sich auf Empfehlungen, die der IWF im Rahmen der technischen Hilfe im Mai 2010 aussprach, die jedoch nicht vollständig umgesetzt wurden.

64. Die meisten Bedingungen zur Stärkung der Steuerverwaltung waren im zweiten und dritten Programm enthalten, wodurch einige der im ersten Programm hinsichtlich der Ausgestaltung bestehende Mängel behoben werden konnten. Die Bedingungen stützten sich hauptsächlich auf die Empfehlungen der Task-Force für Griechenland (TFGR) und führten zu einer Verbesserung in Bezug auf die Klarheit, wodurch sich gleichzeitig aber auch der Detaillierungsgrad deutlich erhöhte[44]. Diese Entwicklung war darauf zurückzuführen, dass frühere Bedingungen nicht angemessen umgesetzt worden waren. Einige Bedingungen hatten zudem unrealistische Fristen (siehe ***Anhang IV, Teil C***).

**Umsetzung und Ergebnisse**

65. Infolge der in den Programmen vereinbarten steuerpolitischen Maßnahmen stieg die Steuerbelastung[45] für die Wirtschaft in den Jahren 2010-2014 (um 5,3 % des BIP) an und erhöhte sich während des dritten Programms aufgrund von zusätzlichen Steuermaßnahmen

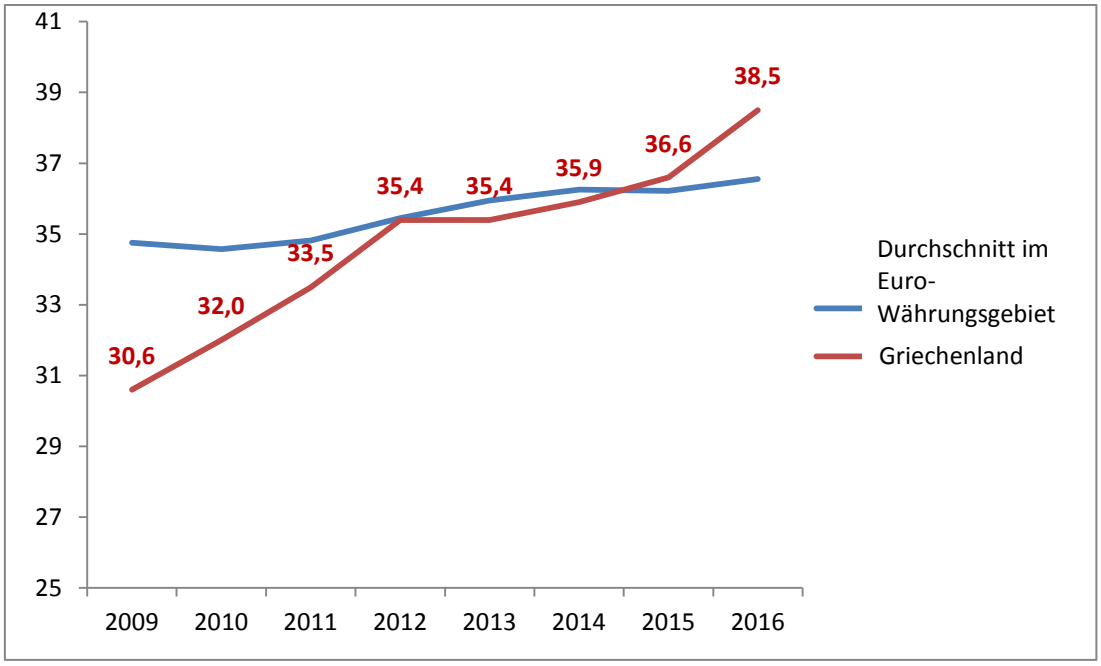
---

[44] Es gab 32 "einmalige" Bedingungen in den MoUs für die Steuerverwaltung im ersten Programm und 194 Bedingungen im zweiten Programm. Diese starke Erhöhung des Detaillierungsgrads ist bei den IWF-Bedingungen nicht festzustellen, die in diesem Bereich sechs strukturelle Benchmarks im ersten Programm und 14 im zweiten Programm enthielten.

[45] Die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen (nach Angaben von Eurostat) ohne unterstellte Sozialbeiträge in Prozent des BIP. Der Indikator schließt zudem nicht erhobene Beträge aus, da Griechenland Steuern und Sozialbeiträge anhand der Methode "Kasseneinnahmen mit zeitlicher Anpassung" verbucht.

weiter. Dies zeigt, dass die umgesetzten Maßnahmen dauerhaft zur Verbesserung der öffentlichen Finanzen beitrugen. Die Erhöhung war größer als in jedem anderen Programmland und führte dazu, dass Griechenland Ende 2014 die (nicht gewichtete) durchschnittliche Steuerbelastung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets erreichte (siehe ***Abbildung 5***). Der größte Teil der Erhöhung wurde während des Zeitraums 2010-2012 - auf dem Höhepunkt der griechischen Wirtschaftskrise - erreicht.

**Abbildung 5 - Steuerbelastungen in den Programmländern des Euro-Währungsgebiets (in % des BIP)**




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten (Frühjahr 2017).

66. Am Ende des zweiten Programms vertrat die Kommission die Auffassung, dass Griechenland ein breites Spektrum von Bedingungen im Bereich der Steuerhinterziehung und -erhebung umgesetzt hatte, was jedoch nur begrenzt zur Haushaltskonsolidierung beitrug[46]. Dies war darauf zurückzuführen, dass einige der Reformen nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurden, sie noch mehr Zeit benötigten, um sich in Statistiken niederzuschlagen

[46] Insbesondere die Mehrwertsteuereinnahmen als Teil des BIP haben sich, wie prognostiziert, im Zeitraum 2009-2014 trotz mehrerer Anhebungen des Satzes und einem gleichbleibenden Anteil des Privatkonsums am BIP nicht erhöht.

oder ihre Wirksamkeit durch die Instabilität des Steuerumfelds beeinträchtigt wurde. Die Leistungsindikatoren der Programme für die Steuerverwaltung deuten auf eine allmähliche und teilweise Erhöhung der Zahl der Steuerprüfungen und Steuererhebungsquoten in den spezialisierten Prüfungszentren hin, während die Ziele zwischen 2012 und 2014 selten erreicht wurden (siehe ***Anhang IV, Teil D***). Während des Zeitraums 2010-2014 stiegen die Steuerschulden trotz Abschreibungen und Beitreibungsmaßnahmen durchschnittlich um etwa 8,2 Milliarden Euro pro Jahr (4,2 % des BIP) an. In den Programmen war kein Indikator für die Überwachung der geschätzten nicht deklarierten Steuern ("Steuerlücke") oder nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit vorgesehen, die geschätzte Mehrwertsteuerlücke[47] zeigte jedoch, dass die Steuerhinterziehung während des ersten Programms zunahm und sich im Jahr 2014 im Vergleich zum Jahr 2010 eine allmähliche Verbesserung einstellte.

***Reform der öffentlichen Verwaltung***

67. Ziel der Reform der öffentlichen Verwaltung war es, die Effizienz durch Kürzung der Ausgaben für die öffentliche Verwaltung bei gleichzeitiger Erhöhung der Qualität der angebotenen öffentlichen Dienstleistungen zu steigern. Die Programme umfassten daher haushaltspolitische und strukturelle Reformen. Das dritte Programm legte noch mehr Gewicht auf die Bedeutung der Reform der öffentlichen Verwaltung, die in diesem Programm eine eigene Säule bildet. Der Fokus der Prüfungsarbeit des Hofes lag auf den Effizienzgewinnen, die durch die Reform auf zentralstaatlicher Ebene erreicht wurden.

**Ausgestaltung der Auflagen**

Kurzfristige Prioritäten und strategische Ausrichtung der Reform der öffentlichen Verwaltung

68. Angesichts der Haushaltskrise war die oberste Priorität des ersten Programms im Bereich der öffentlichen Verwaltung die Haushaltskonsolidierung[48]. Die strukturpolitischen

---

[47] "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States" (GD Steuern und Zollunion, 2016).

[48] Löhne, Gehälter und Renten machten im Jahr 2009 drei Viertel aller Primärausgaben aus und bildeten somit die am schnellsten wachsende Komponente der Ausgaben seit dem Jahr 2000. Die Lohn- und Gehaltskosten erhöhten sich im Zeitraum 2000-2008 um nahezu 100 % und um weitere 7,5 % im Jahr 2009.

Auflagen traten im zweiten Programm stärker in den Vordergrund, beruhten aber nicht auf einer angemessenen strategischen Planung. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung waren die Auflagen für Strukturreformen nicht Teil einer breiter angelegten Reformagenda, die kohärent und planvoll nach und nach den gesamten Sektor erfasst. Bei den Strukturreformen der öffentlichen Verwaltung blieben zentrale Faktoren unberücksichtigt, die die Kommission selbst für die erfolgreiche Ausgestaltung einer umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung als notwendig erachtet, nämlich Austausch bewährter Verfahren auf EU-Ebene, Einbeziehung der Interessenträger und der Zivilgesellschaft sowie Kontinuität und Stabilität der Reformen (siehe ***Anhang VIII, Teil A***).

69. Im Jahr 2013 wurden die griechischen Behörden im zweiten Programm aufgefordert, eine Strategie und einen Aktionsplan für Reformen der öffentlichen Verwaltung vorzulegen. Die Vorgabe war jedoch mit den zentralen Aktionen des Programms nicht zeitlich abgestimmt (die Reorganisation des griechischen öffentlichen Sektors begann im Jahr 2012, zwei Jahre vor der Vorlage der Strategie). Dieser Plan wurde nicht umgesetzt, und im Jahr 2015 wurde im dritten Programm eine Dreijahresstrategie für Reformen der öffentlichen Verwaltung gefordert.

Vollständigkeit der Reformen

70. Im ersten Programm wurde eine funktionale Überprüfung der Zentralverwaltung verlangt, die von der OECD durchgeführt werden sollte, um die Priorisierung der Reformen der öffentlichen Verwaltung zu unterstützen und einen maßgeschneiderten, länderspezifischen Ansatz zu entwickeln. Obwohl die Schwächen der griechischen Verwaltung und diejenigen Politikbereiche, die administrative Unterstützung erforderten, bei dieser Überprüfung klar aufgezeigt wurden, wurden 13 der OECD-Empfehlungen mit einiger Verzögerung in die Bedingungen aufgenommen (siehe ***Kasten 6***). Die Empfehlungen wurden nicht systematisch weiterverfolgt, und es wurde weder ein Rahmen für die Verfolgung der Reformfortschritte noch eine Strategie zur Behebung der Probleme im Bereich der Datenerhebung und -verwaltung vorgesehen (siehe ***Anhang VIII, Teil B***).

**Kasten 6 - Beispiele für die verzögerte Umsetzung von OECD-Empfehlungen**

Ein IKT-Plan zur Sicherstellung der Interoperabilität zwischen den verschiedenen Bereichen der Zentralverwaltung wurde ein Jahr nach Veröffentlichung des OECD-Berichts in das Programm einbezogen und die Personal- und die Kommunikationsstrategie zwei Jahre danach.

71. Noch bevor das erste Programm anlief, standen EU-Instrumente zur Verfügung (vor allem das aus dem Europäischen Sozialfonds finanzierte operationelle Programm "Verwaltungsreform" (AROP)), um die Schwachstellen in der öffentlichen Verwaltung Griechenlands zu beheben. Obwohl die Kommission sich des Ausmaßes dieser Probleme bewusst war, enthielten die Programme keine gezielten Maßnahmen zur Entwicklung der institutionellen Kapazität[49]. Eine gewisse Unterstützung in diesem Zusammenhang, wenn auch in begrenztem Umfang, wurde von der Task-Force für Griechenland koordiniert[50]. Dagegen waren die AROP-Projekte für den Kapazitätsaufbau, die bereits im Jahr 2010 bestanden, nicht mit den Programmauflagen verbunden, und einige wurden während der Programmlaufzeit abgebrochen. Die Vollständigkeit der Auflagen und die Koordinierung mit anderen Instrumenten (einschließlich der technischen Hilfe) verbesserten sich im Rahmen des dritten Programms, insbesondere durch die Herstellung einer expliziten Verknüpfung zwischen technischer Hilfe und Programm.

Begründung der Maßnahmen

72. Obwohl die Kommission im Hinblick auf die Ausgestaltung der Reformen der öffentlichen Verwaltung einige Analysearbeiten durchgeführt hat, war die Begründung einiger spezifischer Maßnahmen nicht zufriedenstellend. Insbesondere konnte die Kommission keine quantitativen bzw. qualitativen Analysen für die zwei zentralen Reformvorgaben vorlegen (nämlich die Streichung von 150 000 Stellen im öffentlichen

[49] Institutionelle Kapazität sollte in der Regel drei Interventionsdimensionen abdecken und zwar 1) Strukturen und Prozesse, 2) Humanressourcen und 3) Dienstleistungserbringung.

[50] Umfang und Beitrag der technischen Hilfe im Bereich der Reformen der öffentlichen Verwaltung waren begrenzt. Ihr standen rund 750 000 Euro zur Verfügung. Dieser Vertrag wurde jedoch nicht ausgeschöpft (37 % des verfügbaren Budgets und 44 % der insgesamt 620 Manntage, die für den Zeitraum vom 30. Januar 2013 bis 1. Januar 2014 verfügbar waren).

Dienst im Zeitraum 2011-2015 und die zwangsweise Entlassung von 15 000 Beschäftigten bis 2014[51]).

73. Das Problem unzureichender Begründung galt auch für die Abfolge der Reformen und die Fristen. Die Kommission konnte die Analyse, die der Ausgestaltung der Programme diesbezüglich zugrunde lag, zwar nicht vorlegen, doch erwiesen sich die für bestimmte Bedingungen festgelegten Fristen letztlich als zu ehrgeizig und ließen die Umsetzungskapazität außer Acht. So war der Zeitrahmen für die Einführung und Anwendung eines neuen Personalbeurteilungssystems für die gesamte öffentliche Verwaltung auf 11 Monate festgesetzt, während in einer Vergleichsstudie der OECD/SIGMA zu öffentlichen Verwaltungssystemen in sechs EU-Ländern ein Zeitrahmen von anderthalb bis drei Jahren für die Vorbereitung solcher Reformen als optimal empfohlen wurde. Die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung wurden während der Laufzeit des zweiten Programms nicht beurteilt. Infolgedessen wurde im dritten Programm eine neue Bedingung festgelegt, wonach ein neues, modernes Leistungsbewertungssystem innerhalb von vier Monaten (bis November 2015) gesetzlich eingeführt werden sollte. Das Primärgesetz wurde im Februar 2016 verabschiedet, bis Juni 2016 (sieben Monate später) mussten jedoch zusätzliche Sekundärvorschriften eingeführt werden. Die erste Bewertung sollte im Juni 2017 stattfinden, fast zwei Jahre nach Beginn des dritten Programms.

**Umsetzung und Ergebnisse**

74. Mit den Reformen der öffentlichen Verwaltung Griechenlands wurde das Programmziel, die Kosten zu senken, erreicht. Die Zielvorgabe für den Personalabbau im öffentlichen Dienst wurde im Jahr 2013 erfüllt, d. h. zwei Jahre früher als geplant, was auf die Vorgabe zur Nichtnachbesetzung aller Abgänge, die geringere Beschäftigung von Vertragsbediensteten und die Vorruhestandsregelungen zurückzuführen war. Die Zahl der Beschäftigten im

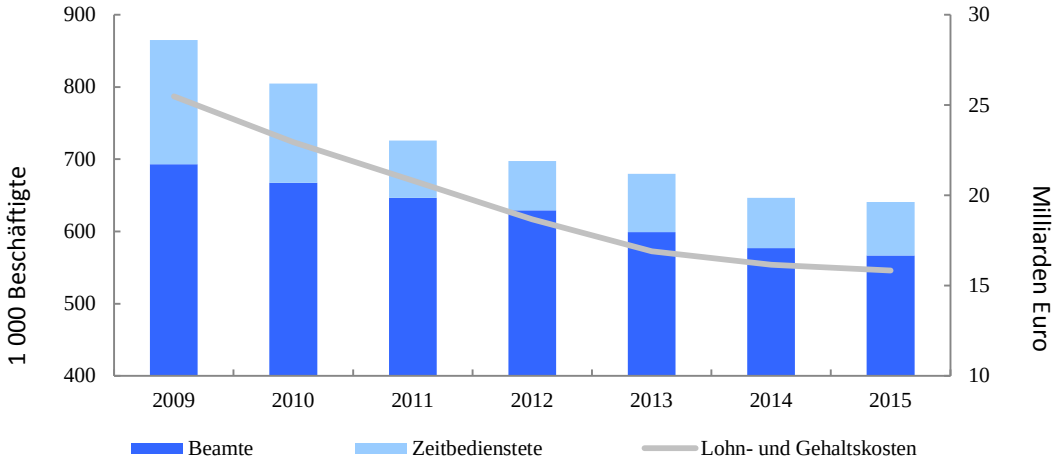
---

[51] Der Abbau von 150 000 Stellen sollte dauerhaft sein und wurde anhand der Anwendung der Vorgabe "eine Einstellung für fünf Abgänge", eines Rückgangs der befristeten Verträge, einer Arbeitskräftereserve sowie von Vorruhestands- und Ruhestandsregelungen und Einstellungskontrollen umgesetzt. Bei der Regelung für die Zwangsentlassung von 15 000 Beschäftigten bestand die Möglichkeit, diese durch neue Mitarbeiter zu ersetzen, die für den Bedarf der Verwaltung besser geeignet war.

öffentlichen Dienst ist zwischen dem Jahr 2009 und dem Jahr 2015 um 225 000 gesunken (siehe ***Abbildung 6***).

**Abbildung 6 - Beschäftigte im öffentlichen Dienst und verbundene Lohn- und Gehaltskosten**

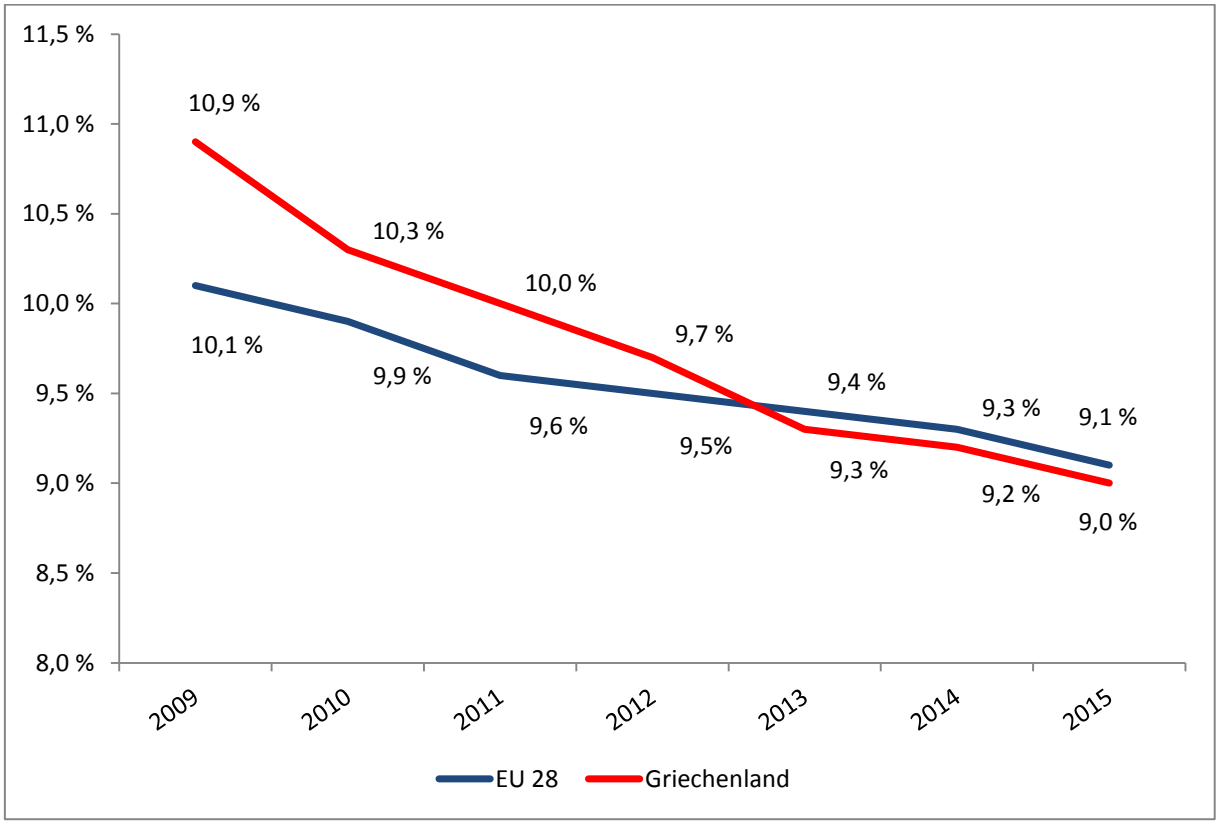
**2009-2015**




*Quelle:* Europäische Kommission, Apografi-Datenbank, Eurostat.

75. Bezogen auf den Haushalt bedeutete dies eine Verringerung der jährlichen Kosten für Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst um 37,9 % (9,6 Milliarden Euro) zwischen 2009 und 2015. Im Jahr 2015 entsprach der Anteil der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst dem Durchschnitt im Euro-Währungsgebiet (9,1 % des BIP im Euro-Währungsgebiet gegenüber 9 % in Griechenland; siehe ***Abbildung 7***). Allerdings führten diese Einsparungen zu höheren Ausgaben für das Rentensystem.

**Abbildung 7 - Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Dienst als Prozentsatz des BIP**




*Quelle:* Eurostat-Daten, zahlbar nach Abzug von Sozialbeiträgen.

76. Die strukturellen Komponenten der Reform der öffentlichen Verwaltung wurden auf nationaler Ebene nur in beschränktem Maße unterstützt und durch die politische Instabilität beeinträchtigt (siehe Ziffern 31-32). Infolgedessen erbrachten sie weniger spürbare Ergebnisse als die haushaltspolitischen Maßnahmen. Die ersten Programme erzielten begrenzte Fortschritte bei der Reorganisation der öffentlichen Einrichtungen, der Personalverwaltung und der Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes (siehe ***Kasten 7***). Zu den positiven Entwicklungen zählten dagegen die Einrichtung eines Staatlichen Rates für Reformen, des Generalsekretariats für die Koordinierung der Regierungsarbeit, der Zentralen Zahlungsstelle sowie einer Datenbank zur Erfassung der öffentlichen Beschäftigung.

**Kasten 7 - Reform der öffentlichen Verwaltung - strukturelle Aspekte**

**Bewertung der öffentlichen Einrichtungen** - bei der im Juli 2011 durchgeführten Überprüfung des ersten Programms wurde gefordert, dass nach einer ersten Runde von 153 Einrichtungen weitere Bewertungen - einschließlich eines umfassenden Benchmarking-Verfahrens - bei 1 500 öffentlichen Einrichtungen vorgenommen werden sollten. Es wurden in dieser Hinsicht jedoch keine Maßnahmen getroffen.

**Personalverwaltung und Entpolitisierung** - Maßnahmen (Auswahl von Führungskräften und ein Personalbeurteilungssystem) wurden in einer späten Phase (2013) des zweiten Programms eingeführt, aber nicht umgesetzt. Die Entpolitisierung der Führungs- und obersten Führungsebenen, Generalsekretäre und Mitarbeiter von Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts eingeschlossen, wurde im dritten Programm vorgesehen.

**Tarifstruktur** - beim ersten Programm bestand das Ziel in einer Entlastung des Haushalts; erst im zweiten Programm wurden Auflagen eingeführt, um den Kompetenzen und Zuständigkeiten der Mitarbeiter besser Rechnung zu tragen, die jedoch nicht umgesetzt wurden. Im Jahr 2015 wurde im dritten Programm eine weitere Reform der einheitlichen Tarifstruktur gefordert. Mit der Reform sollte die Tarifstruktur - haushaltsneutral - angepasst werden, um den mit den verschiedenen Stellenprofilen verbundenen Kompetenzen und Zuständigkeiten besser Rechnung zu tragen.

### *Reformen im Finanzsektor*

77. Die Gewährleistung der nationalen Finanzstabilität bildete eine der wichtigsten Säulen in allen griechischen wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen. Zur Erreichung dieses Zieles umfassten die Programme Bedingungen, um die Gesundheit und Widerstandsfähigkeit des Finanzsektors durch Erhöhung des Bankkapitals, Aufrechterhaltung einer ausreichenden Liquidität, Abbau von notleidenden Krediten sowie Verbesserung von Governance und Aufsicht zu stärken (siehe ***Kasten 8*** und Einzelheiten zu den Programmstrategien und wichtigsten Bedingungen für den Finanzsektor in ***Anhang IX, Teil A***). Der Schwerpunkt der Analyse des Hofes lag auf den Maßnahmen, die zur Umstrukturierung und Rekapitalisierung des Bankensektors getroffen wurden, sowie auf den Reformen im Zusammenhang mit der Governance und der Qualität der Aktiva, insbesondere der notleidenden Kredite.

**Kasten 8 - Zentrale Aspekte der Reformen im Finanzsektor**

**Griechischer Finanzstabilisierungsfonds (HFSF)** - Einrichtung des HFSF mit dem Ziel, einen Beitrag zur Finanzstabilität des griechischen Bankensystems zu leisten, erforderlichenfalls durch die Bereitstellung von Eigenkapital.

**Bankenrekapitalisierung und -abwicklung** - im Rahmen des ersten Programms wurde - über den HFSF - ein Betrag in Höhe von 10 Milliarden Euro für Bankenkapitalinterventionen vorgesehen, der letztlich jedoch kaum in Anspruch genommen wurde. Im Rahmen des zweiten Programms wurde ein Betrag in Höhe von 50 Milliarden Euro für Kosten im Zusammenhang mit der Rekapitalisierung und Abwicklung von Banken über den HFSF bereitgestellt. Im Rahmen des dritten Programms wurde ein zusätzlicher Puffer von bis zu 25 Milliarden Euro für denselben Zweck vorgesehen.

**Liquidität** - Aufrechterhaltung einer ausreichenden Liquidität im Bankensystem in Übereinstimmung mit den Regeln des Eurosystems. Mittelfristig Erreichung eines nachhaltigen Modells der Bankenfinanzierung durch schrittweise Verringerung der Abhängigkeit der Banken von Kreditaufnahmen bei der Zentralbank.

**Notleidende Kredite** - Stärkung des Insolvenzrahmens und der Kapazitäten der Banken in Bezug auf die Handhabung notleidender Kredite, Entwicklung eines Markts für den Verkauf und die Bedienung von notleidenden Krediten und Verbesserung der Verwaltung von in Abwicklung befindlichen Banken.

**Governance und Aufsicht** - Stärkung der Governance des HFSF, der Banken und der Bank von Griechenland. Verbesserungen der inländischen Aufsicht und Regulierung.

78. Trotz der geringen Kreditnachfrage während des gesamten Programmzeitraums waren in allen Programmen sehr wenige Reformen im Finanzsektor vorgesehen[52], um das Problem der rückläufigen Kreditvergabe in Griechenland entweder auf der Ebene des Angebots an Bankkrediten oder auf der Ebene der Kreditkosten unmittelbar anzugehen. Einschränkungen bei der Kreditversorgung haben die Anstrengungen zur Wiederherstellung der

[52] Obwohl die Programme Bedingungen zur Verbesserung des Zugangs von KMU zu Finanzierungen enthielten, sahen die Reformen im Finanzsektor nur die Einrichtung des Instituts für Wachstum vor. Darüber hinaus war der dafür bereitgestellte Betrag (rund 200 Millionen Euro) gemessen am Finanzierungsbedarf der griechischen Unternehmen gering.

Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft erschwert, da heimische KMU erhebliche Schwierigkeiten hatten, Zugang zu Krediten zu erhalten.

**Ausgestaltung der Auflagen**

79. Die Kommission begründete in ihrer Analyse die Risiken einiger politischer Optionen nicht immer in ausreichender Weise. So erwog die Kommission beispielsweise im Rahmen der Bankenrekapitalisierung im Jahr 2013 mehrere Optionen für die Gewinnung privater Investoren. Da sie zu dem Schluss gelangte, dass die Vorschläge der griechischen Behörden den privaten Investoren zu viele Anreize boten, entschied sie sich schließlich für die Ausgabe von Optionsscheinen[53]. In der Analyse wurden einige der Risiken der Optionsscheine jedoch nicht umfassend aufgezeigt, z. B. ihre potenziellen Auswirkungen auf die Preise von Bankaktien (siehe ***Anhang IX, Teil B***).

Umstrukturierung und Rekapitalisierung des Bankensektors

*i) Kapitalbedarfsermittlungen*

80. Die im Rahmen der ersten beiden Programme vorgenommenen Kapitalbedarfsermittlungen beruhten nicht immer auf hinreichend vorsichtigen Annahmen. So fiel sogar das Negativszenario für das BIP-Wachstum von Januar 2011 positiver aus als die tatsächliche Wirtschaftsleistung, und zwar um 4,6 %, 7,8 % und 4,7 % für die Jahre 2011, 2012 und 2013[54]. Darüber hinaus wurde die Analyse, die die Kommission in Bezug auf eine Anfang 2014 von der Bank von Griechenland durchgeführte Folgebewertung des

---

[53] Ein Optionsschein ist ein Wertpapier, das den Inhaber dazu berechtigt, bis zum Ablauf des Optionsscheins die zugrunde liegende Aktie des emittierenden Unternehmens zu einem festen Preis zu kaufen.

[54] Seit Beginn der Krise wurden die griechischen Banken sechs Kapitalbedarfsermittlungen unterzogen. Diese werden in der Regel auf der Grundlage von zwei Szenarien (Basis- und Negativszenario) zu Veränderungen der wichtigsten makroökonomischen Variablen durchgeführt. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission in allen Fällen eine wesentliche Rolle bei der Szenarienkonzeption spielte (siehe auch Sonderbericht Nr. 5/2014 des Hofes, Ziffer 58 und Kasten 1). Der IWF hat in seiner Ex-Post-Evaluierung zum zweiten Programm Mängel in den Kapitalbedarfsermittlungen festgestellt (Länderbericht Nr. 17/44, Februar 2017, Ziffer 39 und Abbildung 19).

Kapitalbedarfs vornahm, zum Teil durch den Restbetrag der für das zweite Programm vorgesehenen Mittel (rund 11 Milliarden Euro) beeinflusst.

*ii) Bewertung der Überlebensfähigkeit*

81. Einer Bedingung des zweiten Programms zufolge musste die Bank von Griechenland (BoG) bewerten, welche der 15 heimischen Banken überlebensfähig waren und somit für eine Rekapitalisierung mit Programmmitteln infrage kamen. Die anderen Banken sollten abgewickelt werden, es sei denn, es könnte Privatkapital beschafft werden. Für eine ausreichende Transparenz des Verfahrens zu sorgen wurde von der BoG im Programm nicht verlangt. So hatten die Banken beispielsweise keinen Zugang zu ihren eigenen Bewertungen und den ihnen zugrunde liegenden Berechnungen.

*iii) Bankenrekapitalisierungen im Jahr 2014 und im Jahr 2015*

82. Gemäß den Bedingungen des zweiten und des dritten Programms durfte der HFSF bei den Rekapitalisierungen im Jahr 2014 und im Jahr 2015 nur als letztes Mittel eingesetzt werden (siehe ***Anhang IX, Teil B***). Dies bedeutete, dass sich der HFSF dann, wenn Interesse vonseiten privater Investoren bestand, nicht an den Bankenrekapitalisierungen beteiligen konnte, damit der weitere Zufluss öffentlicher Mittel auf ein Mindestmaß begrenzt blieb. Während der Rekapitalisierung gerieten die Aktienpreise daher stark unter Druck, was zu einer erheblichen Verwässerung in Bezug auf die Anteile des HFSF[55] führte, der als Folge der Rekapitalisierung im Jahr 2013 bereits ein Mehrheitsaktionär war.

Qualität der Aktiva - Notleidende Kredite

83. Zur Handhabung notleidender Kredite ist die Gründung einer *Asset Management Company* (Vermögensverwaltungsgesellschaft) eine der am weitesten verbreiteten Lösungen auf internationaler Ebene. In den griechischen Programmen wurde eine solche Lösung jedoch aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten und anderen Faktoren, wie etwa

---

[55] Im Jahr 2014 erwarben private Investoren Aktien der vier größten Banken mit einem Abschlag zwischen 7 % und 23 % auf den letzten Schlusskurs. Im Jahr 2015 war der Abschlag wesentlich höher, nämlich zwischen 34 % und 93 %, da aufgrund der starken Verunsicherung vorab kein Mindestpreis festgelegt wurde.

Streuung notleidender Kredite über alle Sektoren, Governance-Probleme und Erwägungen im Zusammenhang mit den EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen, nicht in Betracht gezogen. Ungeachtet der möglichen Probleme waren die von der Kommission vorgenommenen Schätzungen des Finanzierungsbedarfs einer Vermögensverwaltungsgesellschaft für eine umfassende Beurteilung der Frage, ob die Maßnahme im Zusammenhang mit Griechenland geeignet war, nicht konkret genug.

84. Die ersten beiden Programme legten den Schwerpunkt auf die Rekapitalisierung von Banken und die Bereitstellung von Liquiditätshilfe. Dies ging jedoch nicht mit wirksamen Maßnahmen im Bereich der Handhabung notleidender Kredite einher (das erste Programm sah beispielsweise lediglich eine Verpflichtung zur Überprüfung des Insolvenzrechts vor). Im Rahmen des zweiten Programms wurde versucht, das Problem der notleidenden Kredite zu lösen, indem man sich vorwiegend auf die interne Handhabung dieser Kredite durch die Banken verließ, die sich - obwohl sie ganz entscheidend ist - als weitgehend unwirksam erwies[56]. Mit Fortdauer des zweiten Programms wurde der Kapazität der Banken zur Handhabung notleidender Kredite eine höhere Priorität zugeordnet, konkrete Reformen zur Verbesserung der internen Verwaltungsprozesse wurden jedoch erst ab dem dritten Programm in Angriff genommen.

85. Hinsichtlich der Unternehmens- und Privatinsolvenz in Griechenland waren die Bedingungen des ersten und zweiten Programms allgemein gehalten, und die ordnungsgemäß eingebrachten Gesetzesänderungen für den Umgang mit notleidenden Aktiva hatten in den meisten Fällen einen begrenzten Umfang und waren unwirksam[57]. Zahlreiche Gesetzesreformen waren durch ein unsystematisches Vorgehen und ein Bündel

---

[56] Zu den Problemen zählten die Umsetzung des Verhaltenskodex für die Verwaltung notleidender Kredite, die auf Ende des Jahres 2015 verschoben wurde, ein weniger aktives Kreditportfoliomanagement (die Banken konzentrierten sich vor allem auf kurzfristige Lösungen und verschoben das Problem so in die Zukunft) sowie eine unzulängliche Zusammenarbeit zwischen den Banken. Untätigkeit wurde ebenfalls in den Fällen beobachtet, in denen Banken Kreditvereinbarungen aufgekündigt, aber keine rechtlichen Schritte eingeleitet hatten.

[57] Sowohl die EZB als auch der IWF haben mehrere Hindernisse bei der Abwicklung notleidender Kredite ermittelt (EZB, "Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs", Anhang III, September 2016 und IWF, Länderbericht Nr. 17/41, Februar 2017, S. 3-15).

von unterschiedlichen politischen Prioritäten, die oft zu widersprüchlichen politischen Zielen führten, gekennzeichnet. In einigen Fällen wurden sie sogar ohne ordnungsgemäße Konsultation der Interessenträger und Folgenabschätzung auf den Weg gebracht. Durch die Komplexität des Insolvenzrahmens wurde das Problem der notleidenden Kredite fortgeführt statt ihm mithilfe eines kohärenten, zentralisierten strategischen Rahmens mit klaren politischen Prioritäten zu begegnen. Bei der Ausgestaltung des Rahmens wurde zudem die begrenzte Kapazität des Justizsystems zur wirksamen Bearbeitung der großen Zahl von Fällen außer Acht gelassen. Insgesamt haben diese Komplexitäts- und Kapazitätsprobleme Rückstände bei der Fallbearbeitung verursacht, wodurch sich Zahlungsausfall aus strategischen Gründen und moralisches Risiko im gesamten System verbreiteten (siehe ***Kasten 9***).

**Kasten 9 - Privatinsolvenz**

Der Rechtsrahmen für Privatinsolvenz führte zu rund 200 000 Anträgen, die das Justizsystem überfluteten, wobei Schuldnern aufgrund eines enormen Rückstands, dessen Aufarbeitung voraussichtlich bis zu 15 Jahre dauern wird, ein Zahlungsaufschub gewährt wurde. Die Situation wurde verschärft durch unzureichende Leitlinien für die Richter und Probleme, die auf die Ausgestaltung des vor Erlass des Gesetzes aus dem Jahr 2015 (eine Bedingung des dritten Programms) geltenden Rahmens zurückzuführen waren, wonach etwa Schuldner bis zur Gerichtsverhandlung nur einen Mindestbetrag zahlen oder überhaupt keine Zahlung leisten mussten.

Folglich war der Rahmen nicht richtig ausgerichtet, da Schuldner, die keinen Anspruch auf die Insolvenzregelung hatten, dennoch Anträge stellten, um so bis zur Verhandlung ihrer Fälle Maßnahmen von Gläubigern zu entgehen. Die nicht zielgerichteten Privatinsolvenzregeln trugen auch zur Aushöhlung der Zahlungsmoral bei den Kreditnehmern bei. Die Bank von Griechenland und die griechischen Banken schätzen, dass ein Sechstel der Unternehmen und mindestens ein Viertel der Haushalte strategische Schuldner sind.

86. Erst das dritte Programm enthielt eine Bedingung zur Schaffung eines funktionierenden Marktes für die Bedienung und den Verkauf notleidender Kredite. Mehrere wesentliche Hindernisse wurden jedoch weder durch das Ende 2015 erlassene Gesetz noch durch zwei weitere Änderungen im Jahr 2016 (die auch die nicht notleidenden Kredite betrafen) beseitigt, und der Rechtsrahmen blieb bürokratisch.

87. Im Falle von in Sonderliquidation befindlichen Banken, die überwiegend notleidende Kredite verwalteten, waren die Betriebsabläufe über einen langen Zeitraum fragmentiert, was zu einer geringen Effizienz im Bereich der Einziehung von notleidenden Krediten und der Betriebskosten führte. So bildete beispielsweise die Konsolidierung der Betriebsabläufe, von der 16 Einheiten betroffen waren, erst im dritten Programm eine Bedingung und wurde mehr als drei Jahre, nachdem sie von externen Beratern erstmals vorgeschlagen worden war, umgesetzt. Für das Liquidationsverfahren wurden - über den HFSF - 13,5 Milliarden Euro aus Mitteln der Programme (siehe ***Tabelle 3***) und weitere 1,7 Milliarden Euro aus dem nationalen Einlagensicherungsfonds bereitgestellt.

Governance

*i) Governance der Banken*

88. Während die Reformen im Finanzsektor im Laufe des ersten Programms an Bedeutung gewannen, umfasste das Programm selbst keine Bedingungen zur Verbesserung der Governance der Banken. Probleme im Zusammenhang mit der Governance (z. B. Kreditvergabe an verbundene Parteien zu nicht marktwirtschaftlichen Bedingungen) bestanden jedoch bereits vor der Krise, da die Unternehmensführung griechischer Banken von Anfang an im europäischen Vergleich im Durchschnitt einen deutlich geringeren Standard aufwies.

89. Das zweite Programm sah vor, dass die vier größten ("systemrelevanten") Banken Griechenlands überwiegend durch die für das Programm vorgesehenen Mittel über den HFSF rekapitalisiert würden, jedoch ohne eine ausreichende Kontrolle der Verwaltung durch das privatwirtschaftliche Management sicherzustellen. Im Gegensatz zur internationalen Praxis spiegelten sich Änderungen der Eigentumsverhältnisse, die im Jahr 2013 zur nahezu vollständigen Verstaatlichung des griechischen Bankensektors führten, in den meisten Bankvorständen nicht wider. Tatsächlich lag in einigen Fällen die Kontrolle des Managements weiterhin bei den bisherigen Aktionären, und der HFSF war nicht berechtigt, sie bezüglich ihrer Erfahrung, ihrer Reputation und ihrer Unabhängigkeit zu bewerten. Eine Bedingung zur Evaluierung der Unternehmensführung der Banken war erst im dritten

Programm enthalten, als der HFSF sämtliche Vorstandsmitglieder der Banken zu überprüfen hatte.

90. Zu diesem Zweck und um eine mögliche Einmischung von Politik oder Wirtschaft zu vermeiden, waren im dritten Programm strengere Auswahlkriterien in Bezug auf die Qualifikationen und die Erfahrung der Vorstandsmitglieder der Banken vorgesehen. In den Kriterien wurden die Kandidaten jedoch auf Bank- und Finanzexperten beschränkt; diese Vorgabe stand nicht vollständig im Einklang mit der internationalen Praxis und den Vorgaben von EU/SSM, die im Prinzip eine Vielfalt im Vorstand und kollektives Wissen fördern.

91. Die Reformen im Finanzsektor waren auch nicht hinreichend auf die Governance und inländische Aufsicht von weniger bedeutenden Banken ausgerichtet. Fast sechs Jahre nach der Einführung des ersten Programms wurden bei einer Vor-Ort-Prüfung durch die Bank von Griechenland und den SSM im März 2016 in einer Bank gravierende interne Mängel in Bezug auf Governance, Risikomanagement und Kreditvergabepraxis festgestellt.

*ii) Leitungsstruktur des HFSF*

92. Im ersten Programm wurde die ursprüngliche HFSF-Leitungsstruktur vorgegeben, die nicht zu mehr Unabhängigkeit von den Behörden führte. Trotz der Bedingung des zweiten Programms, wonach der HFSF eine zweistufige Leitungsstruktur haben sollte (bestehend aus dem Generalrat und dem Vorstand), blieb die Unabhängigkeitsproblematik bestehen. Im dritten Programm wurde dieser Mangel behoben, indem ein Schwerpunkt auf das Auswahlverfahren für die HFSF-Führungskräfte gelegt wurde. Durch die im zweiten und im dritten Programm vorgeschlagenen Lösungen wurde jedoch keine effiziente Aufteilung der Zuständigkeiten und Befugnisse zwischen den beiden Entscheidungsgremien sichergestellt. Der Entscheidungsprozess des HFSF gab ebenfalls Anlass zu schwerwiegenden Bedenken hinsichtlich seiner Transparenz. So genehmigte der HFSF beispielsweise im Jahr 2013 den Verkauf einer Mehrheitsbeteiligung in einer Banktochter, obwohl die Transaktion nicht auf einem wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren mit mehreren Bietern beruhte.

93. Die Programmbedingungen führten zu häufigen Veränderungen in der HFSF-Geschäftsleitung (34 Personen in den ersten sechs Jahren, darunter vier Vorstandsvorsitzende und vier Geschäftsführer), eine Praxis, die das Risiko von

Wissenslücken und verringertem Einfluss in den Banken, an denen der HFSF Anteile hielt, mit sich brachte.

**Erwartete finanzielle Ergebnisse**

94. Mit Stand von Dezember 2016 hatte der HSFS dem griechischen Bankensektor 45,4 Milliarden Euro zugeführt, wobei die erwarteten Verluste 36,4 Milliarden Euro betrugen (siehe ***Tabelle 3***). Insgesamt könnte möglicherweise nur ein geringer Teil der erwarteten Verluste im Laufe der Zeit durch einen Wertzuwachs der an den systemrelevanten Banken gehaltenen Anteile wieder wettgemacht werden, und der Großteil der im Rahmen der Programme für inländische Banken bereitgestellten Mittel wird voraussichtlich Teil der öffentlichen Schulden Griechenlands bleiben.

**Tabelle 3 - Erwartete Ergebnisse der Intervention im griechischen Bankensektor (in Milliarden Euro, 2016)**

| | Eingesetzte Mittel | Wiedererlangte Mittel | Geschätzter wiedererlangbarer Betrag | Erwartete Verluste |
|---|---|---|---|---|
| Systemrelevante Banken | 31,9[1] | 2,7[2] | 3,8[3] | 25,4 |
| In Abwicklung befindliche Banken | 13,5 | 0,5 | 1,9 | 11,0 |
| **Insgesamt** | **45,4** | **3,2** | **5,7** | **36,4** |

[1] Einschließlich der Mittel, die für die Kapitalzuführung in zwei temporäre Kreditinstitute (Brückenbanken) verwendet wurden.
[2] Einschließlich der Erträge aus Optionsscheinen, der Rückzahlung der bedingten Pflichtwandelanleihen (Contingent Convertible Bonds, CoCos) und der jeweiligen Zinsen.
[3] Einschließlich des Zeitwerts der Aktien und des Zeitwerts der CoCos.

*Quelle:* Entwurf des Jahresabschlusses des HFSF, Dezember 2016.

***Arbeitsmarktreformen***

95. Allgemeines Ziel der Arbeitsmarktreformen, die in den Programmen verankert waren, war die Verbesserung der Leistung des Arbeitsmarkts, unter anderem durch die Förderung einer schnellen Anpassung der Arbeitskosten. Die Arbeitsmarktreformen sollten einen Beitrag zur Wiederherstellung der Kostenwettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft

leisten und den Verlust von Arbeitsplätzen während der Rezession in Grenzen halten. Im Hinblick auf die Arbeitskosten wurde im zweiten Programm als indikatives Ziel eine 15 %-ige Senkung der Lohnstückkosten in den Jahren 2012-2014 festgelegt.

96. Seit ihrem Beginn im Jahr 2010 enthielten die Programme eine breite Palette von Maßnahmen, um die mangelnde Flexibilität des griechischen Arbeitsmarkts in Angriff zu nehmen. Die Maßnahmen sind auf Tarifverhandlungen und Lohnbildung, Festsetzung und Höhe des Mindestlohns, Beschäftigungsschutzgesetzgebung und Arbeitszeitflexibilität ausgerichtet. Parallel zu den Liberalisierungsmaßnahmen wurde ab dem zweiten Programm immer mehr Nachdruck auf die Bekämpfung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik gelegt, die direkt bei der Schaffung von Arbeitsplätzen ansetzt. Diese Aspekte waren jedoch nicht Gegenstand der Prüfung.

**Ausgestaltung der Auflagen**

Begründung und analytische Grundlage der Reformen

97. Kurzdossiers und andere Arbeitsdokumente untermauerten den Ansatz der Kommission für Arbeitsmarktreformen und boten Analysen alternativer Optionen (z. B. wie die Lohnstückkosten reduziert werden können oder sich der Rahmen für die Tarifverhandlungen gestalten lässt). Die Kommission ließ in diesen Analysen jedoch einige Risiken unberücksichtigt, insbesondere im Anfangsstadium der Ausgestaltung der Bedingungen. Insbesondere wurde nicht bewertet, wie sich die Reformen auf die Grauzone des Arbeitsmarkts auswirken könnten, obwohl einige der Maßnahmen ein erhöhtes Risiko in diesem Zusammenhang mit sich brachten[58]. Die sozialen Folgen wurden nur für das dritte Programm bewertet, doch war die Analyse beschreibender Art, und es wurde kein Versuch unternommen, die Auswirkungen oder die Lastenverteilung zu beziffern, weder für spezifische Maßnahmen noch für das gesamte Arbeitsmarktreformpaket.

---

[58] Eine Senkung der Mindestlöhne erhöht beispielsweise den Anreiz, einen Teil des Arbeitsentgelts (der den Mindestlohn übersteigt) "informell" auszuzahlen, um die Steuern und Beiträge zur Sozialversicherung zu verringern. Andererseits bestanden spezifische Maßnahmen zur gezielten Bekämpfung der informellen Wirtschaft auf dem Arbeitsmarkt.

98. Die Kommission dokumentierte einen umfangreichen Informationsaustausch und ausführliche strategiepolitische Gespräche mit den Interessenträgern (darunter die griechischen Behörden, Unternehmensverbände und andere nichtstaatliche Partner), dem IWF und innerhalb der Kommission. Was den von den Troika-Partnern erzielten Kompromiss anbelangt, so setzte die Kommission in einigen Fällen ihre Sicht durch (es wurde keine Lohnkürzung im Privatsektor auferlegt, wie sie vom IWF befürwortet wurde), während sich der IWF in anderen Bereichen durchsetzte (beispielsweise wurde die Beschäftigungsschutzgesetzgebung nach der ersten Welle von Reformen weiter liberalisiert). Im letztgenannten Fall konnte die Kommission die Abweichung von ihrer ursprünglichen Position nicht umfassend begründen.

Angemessenheit der Maßnahmen

99. In einigen Fällen wurden bei der Ausgestaltung bestimmter Auflagen zudem die besonderen Merkmale der griechischen Wirtschaft, die stark von Kleinst- und Kleinunternehmen geprägt ist, nicht berücksichtigt. So bot die Reform der Tarifverhandlungen in ihrer ursprünglichen Konzeption beispielsweise die Möglichkeit zu Verhandlungen auf Unternehmensebene, obwohl weiterhin eine formelle Personalvertretung verlangt wurde. Da kleine Unternehmen oft nicht über eine derartige Personalvertretung verfügen, konnten sie keinen Vorteil aus den Reformen ziehen. Die Frage wurde erst zu einem späteren Zeitpunkt im ersten Programm mit der Einführung von "Personenvereinigungen" angegangen[59], die Tarifverhandlungen direkt mit den Mitarbeitern auf Unternehmensebene ermöglichten.

Zeitplan

100. Die Arbeitsmarktreformen wurden im Jahr 2010 eingeleitet, und die griechischen Behörden setzten die erste Welle von Reformen (Tarifverhandlungen und Beschäftigungsschutzgesetzgebung) kurz nach der Genehmigung des Programms um. Obwohl mehrere Programmmaßnahmen im Zeitraum 2010-2016 durchgeführt wurden, waren die gleichen Themen Gegenstand der Verhandlungen für das dritte Programm. Diese

[59] Eine Form der Personalvertretung, wenn es keine Gewerkschaften gibt.

Entwicklungen weisen auf Probleme mit dem Zeitplan und der Abfolge der Reformen hin, die über Verzögerungen bei der Umsetzung hinausgehen (siehe ***Kasten 10***).

**Kasten 10 - Zeitplan der Arbeitsmarktreformen**

Einige Elemente, die für die Wirksamkeit des Rahmens für die Tarifverhandlungen entscheidend waren, wurden erst in das zweite Programm aufgenommen (z. B. Einführung von Personenvereinigungen und Beschränkung der automatischen Verlängerung von auslaufenden Tarifverträgen, wenn kein Kompromiss über die Erneuerung erreicht werden kann).

Als Frist für eine erste nominale Senkung des Mindestlohns wurde das Jahr 2012 festgesetzt. Der neue Rahmen für die Festsetzung des Mindestlohns musste erst nach Ablauf des zweiten Programms angewandt werden.

Die Fristen für die Umsetzung von Reformen waren in einigen Fällen unrealistisch kurz (vor allem im Rahmen der dritten Überprüfung des zweiten Programms); so war für die Überprüfung der arbeitsrechtlichen Vorschriften und die Zusammenstellung aller bestehenden arbeitsrechtlichen Vorschriften die gleiche Frist vorgegeben.

**Umsetzung und Ergebnisse**

101. In zahlreichen Fällen verzögerte sich die Umsetzung der Arbeitsmarktreformen im Vergleich zu den in den Programmen festgesetzten Fristen (bis zu 21 Monate) oder es fand keine Umsetzung statt (siehe ***Anhang VII***). Diese Bedingungen betrafen zentrale Aspekte der Arbeitsmarktreformen (z. B. Tarifverhandlungen und Beschäftigungsschutzgesetzgebung).

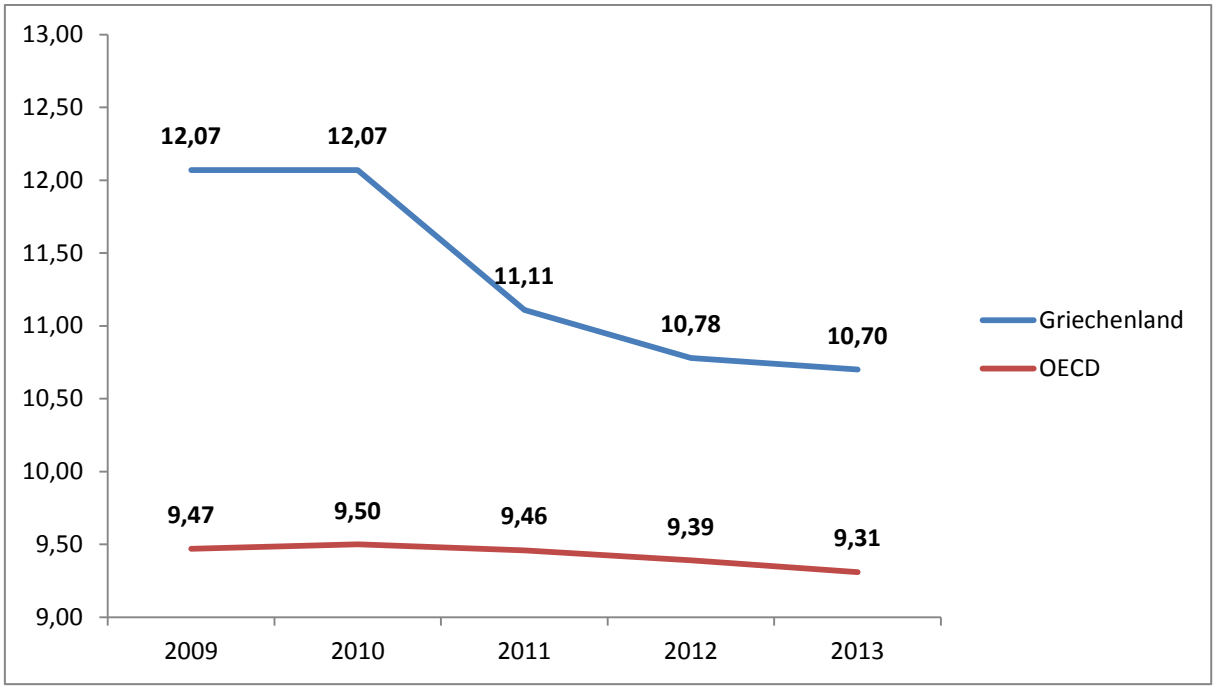
102. Trotz der Mängel bei der Umsetzung stellte der Hof gewisse Verbesserungen bei den Indikatoren fest, die auf eine gesteigerte Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit des Arbeitsmarkts hindeuteten:

- Weniger restriktiver Charakter der Beschäftigungsschutzgesetzgebung. Dennoch lag der Indikator im Jahr 2013 (d. h. nachdem zentrale Reformen eingeführt wurden) weiterhin über dem OECD-Durchschnitt (siehe ***Abbildung 8***).

- Ein geringerer Mindestlohn - Senkung von 863 Euro im Jahr 2010 auf 684 Euro im Jahr 2012.

- Erhebliche Anpassung der Lohnstückkosten. Die 14,1 %-ige Senkung der Lohnstückkosten im Zeitraum 2010-2015 war die höchste unter den EU-Mitgliedstaaten. Allerdings zielte das zweite Programm auf eine Senkung der Lohnstückkosten um rund 15 % im Zeitraum 2012-2014 ab. Dieses indikative Ziel wurde verfehlt, denn die Lohnstückkosten wurden während dieses Zeitraums um 10,9 % angepasst.

**Abbildung 8 - Kombinierter Indikator für den restriktiven Charakter der Beschäftigungsschutzgesetzgebung**




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von OECD-Daten.

## TEIL III - ERREICHUNG DER PROGRAMMZIELE

103. Sieben Jahre, drei Programme und über 265 Milliarden Euro an ausgezahlter Finanzhilfe (mehr als 150 % des griechischen BIP) spiegeln das noch nie da gewesene Ausmaß der gemeinsamen Unterstützung der Länder des Euro-Währungsgebiets und des IWF für Griechenland wider. Diese Zahlen alleine zeigen, dass es mit den Programmen nicht gelungen ist, tiefgreifende wirtschaftliche Ungleichgewichte zu korrigieren oder Griechenland in die Lage zu versetzen, seinen finanziellen Verpflichtungen ohne externe

Unterstützung nachzukommen. Die Programme stellten jedoch die Kontinuität der Finanzierung und der Wirtschaftstätigkeit in Griechenland sicher.

104. Die griechischen wirtschaftlichen Anpassungsprogramme verfolgten Ziele in drei Bereichen:

- Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen;
- Finanzstabilität;
- Rückkehr zum Wachstum.

105. In diesen sieben Jahren hat die Kommission nicht versucht, anhand von Zwischen- oder Ex-post-Evaluierungen auf umfassende Weise zu bewerten, inwieweit die Ziele des ersten und des zweiten Programms erreicht wurden. Die Durchführung solcher Evaluierungen war bei anderen von der Kommission verwalteten Unterstützungsprogrammen gängige Praxis und wäre - durch Bereitstellung nützlicher Erkenntnisse - im Fall von Griechenland, wo drei aufeinanderfolgende Programme umgesetzt wurden, besonders relevant.

106. In diesem Abschnitt des Berichts wird die Erreichung der drei wichtigsten Ziele der Programme analysiert, und zwar nach Möglichkeit anhand der in den Programmen festgelegten konkreten Vorgaben. Diese Analyse geht über die Bewertung der Ergebnisse der spezifischen Maßnahmen (dargelegt in Teil II) hinaus. Ihr Schwerpunkt liegt auf den weiter reichenden Auswirkungen, die sich nicht mit einzelnen Bedingungen des Programms verknüpfen lassen. Eine solche Analyse ist hilfreich, um die allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungen in Griechenland im Rahmen der drei wirtschaftlichen Anpassungsprogramme zu verstehen, wenngleich darauf hinzuweisen ist, dass die betreffenden Entwicklungen nicht nur durch die Ausgestaltung und Umsetzung der Programme beeinflusst wurden, sondern auch durch eine Reihe anderer Faktoren. Dazu gehörte die politische Unsicherheit, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung von Reformen führte, das Vertrauen der Märkte beeinträchtigte und folglich die Wirksamkeit der Programme verringerte.

***Sicherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen***

107. Die griechische Wirtschaftskrise begann als Schuldenkrise, und die Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen - einschließlich der Fähigkeit des Landes, seinen Kapitalbedarf auf dem Markt zu finanzieren - war das unmittelbare Ziel der Programme.

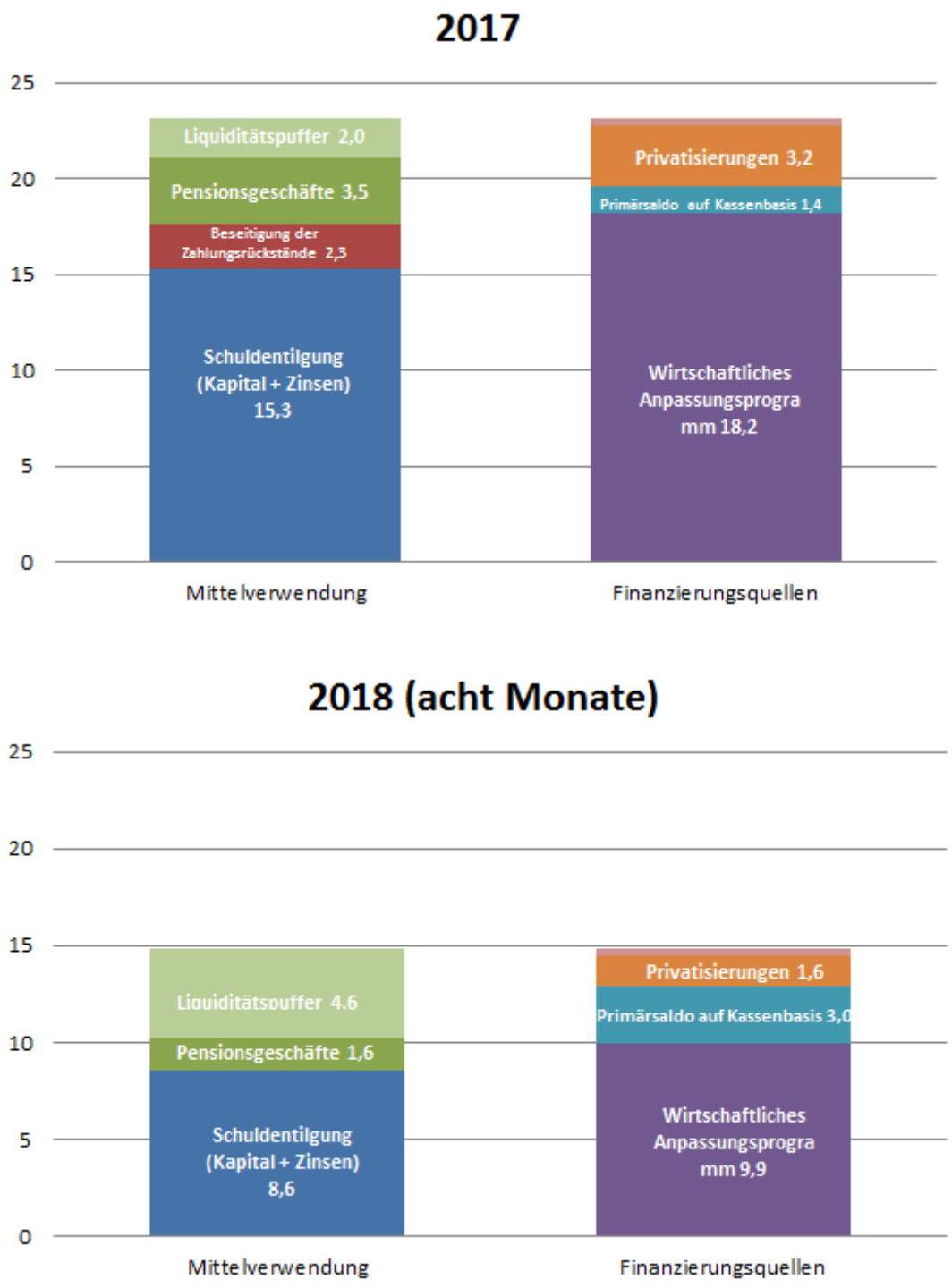
**Zugang zu den Märkten**

108. Das erste Programm sah vor, dass Griechenland im Jahr 2014 wieder Zugang zu den Finanzmärkten bekommen und im Jahr 2015 seinen Zahlungsverpflichtungen von insgesamt 60 Milliarden Euro nachkommen würde. Im Jahr 2014 finanzierte der griechische Staat sich selbst zwei Mal auf den Finanzmärkten, wenngleich nur für insgesamt 4,5 Milliarden Euro. Dieser Betrag entsprach weniger als 5 % der Gesamtfinanzierung des zweiten Programms (110 Milliarden Euro). Zwei weitere Finanzhilfeprogramme waren erforderlich (wobei das dritte Programm im Jahr 2018 ausläuft), weil das Land die Fähigkeit nicht wiedererlangte, seinen gesamten Kapitalbedarf auf dem Markt zu finanzieren.

**Verwendung der Finanzmittel und Finanzierung nach Auslaufen der Programme**

109. Auf der Grundlage der jüngsten Aktualisierung der Finanzierungslücke, die die Kommission für die erste Überprüfung des dritten Programms vorgenommen hat, steht zu erwarten, dass Griechenland im Jahr 2017 einen Primärüberschuss von 1,4 Milliarden Euro sowie von 3 Milliarden Euro zwischen Januar und August 2018, den letzten Monaten des dritten Programms, erzielt. Die im Rahmen des Programms für diesen Zeitraum bereitgestellten Mittel werden daher zur Rückzahlung von Schulden verwendet und eine Erhöhung des Liquiditätspuffers ermöglichen (siehe ***Abbildung 9***).

**Abbildung 9 - Griechenlands Kapitalbedarf (in Milliarden Euro)**

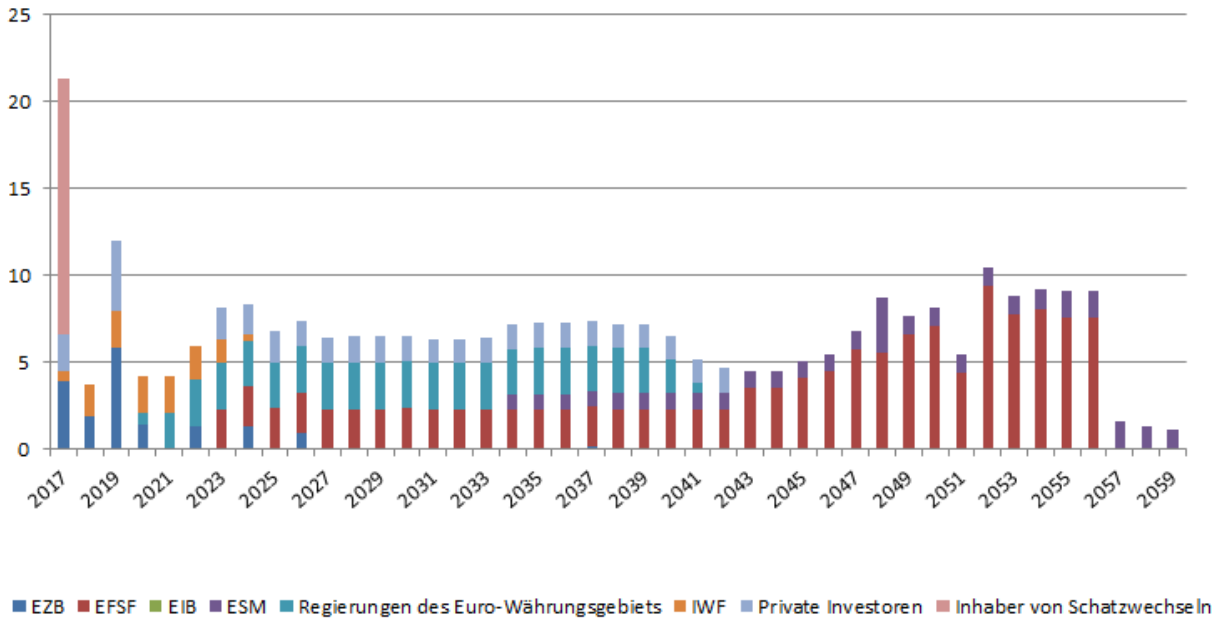



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

110. Unmittelbar nach Auslaufen des Programms wird Griechenland erhebliche Schulden zurückzahlen müssen (siehe ***Abbildung 10***). Im Jahr 2019 liegt der Bruttofinanzierungsbedarf bei 21 Milliarden Euro an Kapitalzahlungen und Zinsen. Die Programme beruhen auf der

Annahme, dass nach ihrem Ablauf die Schuldenrückzahlung vollständig durch den Primärüberschuss und die Finanzierung am Kapitalmarkt erfolgen wird. Beim zweiten Programm wurden im Jahr 2014 einige analytische Arbeiten zum potenziellen Rahmen nach Ablauf des Programms vorgenommen, während diese Arbeiten in Bezug auf das dritte Programm erst beginnen und in den Programmdokumenten daher nicht zum Ausdruck kommen.

**Abbildung 10 - Griechenlands fällige Schulden (Kapitalzahlungen; in Milliarden Euro)**




*Quelle:* Bloomberg.

**Haushaltskonsolidierung**

111. Die Haushaltssituation am Anfang der Krise erforderte eine sehr tiefgreifende Anpassung. Im Jahr 2009 überstieg das gesamtstaatliche Defizit 15,1 % des BIP im Vergleich zur Obergrenze von 3 % im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die wichtigsten haushaltspolitischen Jahresziele (d. h. das nominale Defizit[60]) wurden durch Ratsbeschlüsse als Teil des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) festgelegt, von dem

[60] Im ersten Programm wurde in den Ratsbeschlüssen auf das Gesamtdefizit und im zweiten Programm auf das Primärdefizit (ohne Bankenmaßnahmen) Bezug genommen.

Griechenland betroffen war. Im Rahmen der Programme wurden weitere detaillierte Kriterien für die nominalen Haushaltsergebnisse in der Vereinbarung über Wirtschafts- und Finanzpolitik festgelegt, doch waren die Haushaltspläne, die diese Ziele stützten, nicht immer glaubwürdig (siehe ***Kasten 11***).

**Kasten 11 - Glaubwürdigkeitsprobleme im ursprünglichen Haushaltsplan**

Das ursprüngliche Haushaltsprogramm (Mai 2010) stellte auf die Erreichung eines noch nie da gewesenen Primärüberschusses von 5 % des BIP im Jahr 2014 (d. h. über die ursprüngliche Dreijahresdauer des Programms hinaus) ab.

Dem Haushaltsprogramm zufolge waren Maßnahmen in der Größenordnung von insgesamt 4,4 % des BIP (34 % der gesamten Konsolidierungsanstrengungen) erforderlich, die in den Jahren 2013 und 2014 ergriffen werden sollten, jedoch nicht weiter spezifiziert wurden.

Die von der Kommission vorgenommene Quantifizierung der Maßnahmen zur Verbreiterung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage unterschied sich von den Schätzungen des IWF:

- der IWF prognostizierte einen aus strukturellen haushaltspolitischen Maßnahmen (wie eine verbesserte Steuerverwaltung und bessere Haushaltskontrolle und -prozesse) resultierenden Haushaltsertrag von 1,8 % des BIP im Jahr 2013. In den von der Kommission in Bezug auf die Maßnahmen des Jahres 2013 vorgenommenen Schätzungen entsprach dieser Ertrag den nicht spezifizierten Maßnahmen.

- im Gegensatz zur Kommission nahm der IWF keinerlei Schätzungen von haushaltspolitischen Maßnahmen für das Jahr 2014 vor.

112. Die haushaltspolitischen Vorgaben des ersten und des zweiten Programms wurden erst in den Jahren 2012 und 2013 erfüllt (siehe ***Tabelle 4***). In den anderen Jahren wurden sie um 3 bis 6 Milliarden Euro verfehlt, obwohl Griechenland auf einmalige Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen zurückgriff, um entweder die Defizit- oder die Kassenmittelprojektionen zu erfüllen. Während des ersten Programms wurden die unveränderten nominalen Ziele des Defizitverfahrens vor allem wegen der Verschlechterung der Wirtschaftslage (d. h. unerwarteter Rückgang der nominalen Steuereinnahmen und höhere Zinsaufwendungen) nicht erreicht. Die Aushöhlung der Besteuerungsgrundlage machte Einnahmenzuwächse aus wichtigen Steuermaßnahmen zum Teil zunichte: Dies war

typischerweise bei den Mehrwertsteuereinnahmen der Fall. Darüber hinaus wurden während der gesamten Laufzeit der Programme Rückstände bei Staatsausgaben und Steuerrückerstattungen angehäuft, damit die haushaltspolitischen Vorgaben erfüllt werden konnten.

**Tabelle 4 - Erfüllung der aktualisierten Ziele des Defizitverfahrens**

| | 1. Programm[1] | | 2. Programm[1] | | | 3. Programm[1] | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Beschluss des Rates (Mai 2020): Gesamtsaldo (in Milliarden Euro) | **-18,5** | **-17,1** | -14,9 | -11,4 | -6,4 | | |
| Beschluss des Rates (März 2012): Primärsaldo ohne Maßnahmen zur Rekapitalisierung und Abwicklung von Banken (in Milliarden EUR) | | | -2 | 3,7 | 9,4 | | |
| Beschluss des Rates (Dezember 2012): Primärsaldo ohne Maßnahmen zur Rekapitalisierung und Abwicklung von Banken (in Milliarden EUR) | | | **-2,9** | **0** | **2,8** | 5,7 | 9 |
| Beschluss des Rates (August 2015): Primärsaldo (in % des BIP) | | | | | | **-0,25** | **0,5** |
| Tatsächliches Ergebnis (erste Ex-post-Überwachung) | -22 | -20 | -2,6 | 1,5 | n. z. | -3,4 | 3,9 |
| Tatsächliches Ergebnis (aktuellste Zahlen ESVG95 oder ESVG10) | **-24,5** | **-20,1** | **-2,6** | **0,6** | **n. z.** | **-2,3** | **3,9** |
| Differenz (Geltende Zielvorgabe gegenüber Ergebnis) | -6 | -3 | 0,3 | 0,6 | n. z. | -2,05 | 3,4 |

[1] Die geltende Zielvorgabe erscheint in Fettdruck.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

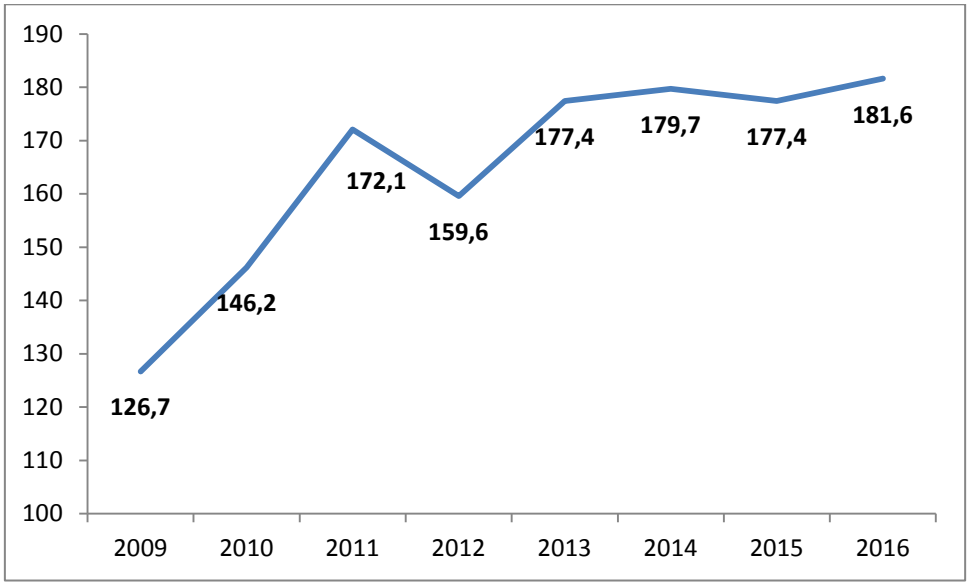
113. Obwohl Griechenland die nominalen haushaltspolitischen Ziele nicht erfüllt hat, verbesserte sich der strukturelle Primärsaldo[61] erheblich. Die Gesamtanpassung betrug mehr

[61] Struktureller Primärhaushaltssaldo: Der tatsächliche Haushaltssaldo ohne Zinsaufwendungen, konjunkturelle Komponente und einmalige und sonstige befristete Maßnahmen. Der strukturelle Saldo gibt Aufschluss über die Grundtendenz des Haushalssaldos.

als 17 % des BIP in den Jahren 2009-2015. Daran wird das in Griechenland zu Beginn der Krise in diesem Bereich bestehende tiefgreifende Ungleichgewicht deutlich.

114. Durch die schlechte gesamtwirtschaftliche Lage stieg die Gesamtstaatsverschuldung während des gesamten Programmzeitraums trotz der unternommenen Konsolidierungsanstrengungen weiter an. Im Jahr 2016 betrug die Staatsverschuldung in Griechenland mehr als 181 % des BIP gegenüber 126,7 % im Jahr 2009 (siehe ***Abbildung 11***). Einzig im Jahr 2012 war die Staatsverschuldung rückläufig, was auf das Verfahren zur Beteiligung des Privatsektors zurückzuführen war, in dessen Rahmen private Investoren aufgefordert wurden, einer Abschreibung von 53,5 % des Nennwerts ihrer griechischen Staatsanleihen zuzustimmen. Den Projektionen des ersten Programms zufolge würde die Staatsverschuldung ihren Höhepunkt im Jahr 2013 (bei 149,7 % des BIP im Rahmen des ersten Programms und 164,2 % des BIP im Rahmen des zweiten Programms) erreichen. Der Faktor, der am meisten zur relativen Erhöhung der Schulden beigetragen hat, war der nominale BIP-Rückgang.

**Abbildung 11 - Staatsschuldenquote**




*Quelle:* Europäische Kommission.

**Tragfähigkeit des Rentensystems**

115. Eines der Haupthindernisse für die Stabilisierung der Haushaltslage in Griechenland bleiben die erheblichen Kosten des Rentensystems. Durch schrittweise Rentenkürzungen wurden die nominalen Ausgaben für das System im Zeitraum 2009-2015 um 2,5 Milliarden Euro verringert. Aufgrund des BIP-Rückgangs stiegen die Rentenkosten als Prozentsatz des BIP jedoch im Zeitraum 2010-2015 systematisch an und machten dadurch die begrenzte Wirksamkeit der Reformen in Bezug auf eine nachhaltige Haushaltsanpassung deutlich. Im Jahr 2016 waren die öffentlichen Ausgaben für die Altersversorgung die höchsten im Euro-Währungsgebiet (über 16 % des griechischen BIP), während die jährliche staatliche Finanzierung der Defizite des Rentensystems mehr als 9 % des BIP betrug (der Durchschnitt im Euro-Währungsgebiet lag bei 2,5 %).

116. Ausgehend auf den Projektionen der Berichte über die Bevölkerungsalterung aus den Jahren 2012 und 2015 sollten die in den beiden ersten Programmen vorgesehenen Rentenreformen einige positive Ergebnisse im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit des griechischen Rentensystems liefern. Gemäß den Programmauflagen sollte Griechenland den Anstieg der Ausgaben des öffentlichen Sektors für Renten über den Zeitraum 2010-2060 auf unter 2,5 Prozentpunkte des BIP begrenzen. Im Lichte des Berichts über die Bevölkerungsalterung aus dem Jahr 2015 sollten die Rentenreformen eine Verringerung der öffentlichen Ausgaben für Renten um insgesamt 1,9 Prozentpunkte bewirken, womit das im Programm vorgegebene Ziel übertroffen würde. Projektionen zufolge liegen die Ausgaben im Jahr 2060 weiterhin auf dem sehr hohen Niveau von 14,3 % des BIP.

***Wiederherstellung der Finanzstabilität***

117. Der Umfang des Erfolgs der Reformen im Finanzsektor ist auch von Faktoren abhängig, die nichts mit den Programmen zu tun haben. Auf der Grundlage einer Reihe von Indikatoren ist es jedoch möglich, die allgemeine Entwicklung im Bankensektor während der gesamten Laufzeit der Programme zu bewerten und somit zu ermitteln, inwieweit die allgemeinen Ziele der Programme erreicht wurden. In dieser Analyse sind insbesondere die Aspekte Zahlungsfähigkeit, Kreditrisiko, Qualität der Aktiva, Liquidität und Rentabilität zu

berücksichtigen; diese Indikatoren standen auch im Mittelpunkt der Programmbedingungen und Bankenrestrukturierungspläne, die von der Kommission genehmigt wurden.

**Zahlungsfähigkeit**

118. Die Eigenkapitalquoten griechischer Banken haben sich im Einklang mit internationalen Trends seit der globalen Krise erheblich verbessert, was überwiegend auf die umfangreiche Finanzierung aus Programmmitteln (31,9 Milliarden Euro) und die Umstrukturierung des Sektors zurückzuführen ist. Aus diesem Grund wurde die harte Kernkapitalquote ("Common Equity Tier 1") im Jahr 2016 auf 17 % erhöht und lag damit über dem EU-Durchschnitt von 14,2 % und dem Niveau vor der Krise (siehe ***Anhang X***). Die hohen Steuerrückforderungen gegenüber dem griechischen Staat und notleidende Kredite gaben jedoch weiterhin Anlass zur Sorge hinsichtlich der Zahlungsfähigkeit der Banken.

**Kreditrisiko und Qualität der Aktiva**

119. Während der Laufzeit der Programme wurden die Bonitätsbewertungen der vier größten Banken Griechenlands erheblich gesenkt; im Jahr 2015 bis zur Kategorie "Ausfall"[62]. Trotz des Abschlusses der dritten Rekapitalisierung, die die Kapitaladäquanz der Banken stärkte, blieben alle Bonitätseinstufungen der Banken im Jahr 2016[63] im "Non-Investment Grade"-Bereich.

120. Was die Qualität der Aktiva betrifft, so beliefen sich bei Ausbruch der weltweiten Krise 2008 die offenen notleidenden Kredite der griechischen Banken auf insgesamt 5,5 % des gesamten Kreditportfolios (7 % im Jahr 2009), was deutlich über dem Durchschnitt im Euro-Währungsgebiet lag. Aufgrund der beispiellosen wirtschaftlichen Rezession, des anschließenden Anstiegs der Arbeitslosigkeit und des nicht behobenen Problems strategischer Ausfälle durch Kreditnehmer ist das Volumen der notleidender Kredite

---

[62] Moody's: Caa3, Fitch: Begrenzter Zahlungsausfall (Restricted Default, RD), S&P: Selektiver Zahlungsausfall (Selective Default, SD). Im Jahr 2016 hob nur S&P das Rating der vier größten griechischen Banken auf CCC+ an.

[63] "Non-Investment Grade" (BB oder niedriger) bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit, dass das Unternehmen seine emittierten Schuldtitel zurückzahlt, als spekulativ angesehen wird.

während der Laufzeit der Programme stark angewachsen. Im Jahr 2016 erreichten die notleidenden Risikopositionen - basierend auf einer weiter gefassten Definition - das höchste Niveau in der EU (45,9 %) und waren neun Mal höher als der EU-Durchschnitt (5,1 %; siehe ***Anhang X***).

**Liquidität**

121. Ab dem ersten Programm wurden die griechischen Banken aufgefordert, ihre Abhängigkeit von Kreditaufnahmen bei der Zentralbank (d. h. vom Eurosystem) zu reduzieren, da ihre Liquiditätslage bereits angespannt war. In diesem Zusammenhang ist es mit dem ersten Programm nicht gelungen, die Abhängigkeit von Kreditaufnahmen bei der Zentralbank zu verringern, während das zweite und das dritte Programm hier erfolgreich waren. Im Jahr 2016 sahen sich die griechischen Banken dennoch weiterhin einer angespannten Liquiditätslage gegenüber, da ihre Abhängigkeit von Finanzmitteln der Zentralbank zwar unter dem Höchstwert von Mitte 2015 (150 Milliarden Euro), aber weiterhin deutlich über dem Niveau des Jahres 2009 lag (siehe ***Tabelle 5***). In Bezug auf die klassischen Liquiditätsquellen gab es im Jahr 2016 keinen Hinweis auf eine dauerhafte Rückkehr der Einlagen (die gegenüber dem Jahr 2009 um fast die Hälfte von 238 Milliarden Euro auf 121 Milliarden Euro zurückgegangen waren), und inländische Banken hatten weiterhin begrenzten Zugang zu anderen Finanzierungsquellen.

**Tabelle 5 - Finanzierungsprofil griechischer Banken (in Milliarden Euro)**

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Kreditaufnahme bei der Zentralbank | 49,7 | 97,7 | 128,7 | 121,2 | 73,0 | 56,0 | 107,6 | 66,6 |
| Einlagen des Privatsektors | 237,5 | 209,6 | 174,2 | 161,5 | 163,3 | 160,3 | 123,4 | 121,4 |

*Quelle:* Bank von Griechenland.

**Rentabilität**

122. Mithilfe der im Rahmen der Programme eingeführten Strategien sollte die Rentabilität der Banken durch eine umfassende Konsolidierung und Restrukturierung verbessert werden. Durch eine erhebliche Verringerung der Zahl der Mitarbeiter und der Filialen verbesserten die inländischen Banken ihr Aufwands-/Ertragsverhältnis (51,9 % im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 65,7 % im Jahr 2016) und ihre Betriebskosten deutlich. Auf konsolidierter Grundlage machten sie jedoch nahezu während des gesamten oben genannten Zeitraums weiterhin Verluste und ihre Leistung bei einer Reihe von Rentabilitätsindikatoren zählte nach wie vor zu den schlechtesten in der EU (siehe ***Anhang X***).

123. Insgesamt konnte mit den Programmen eine deutliche Verschlechterung der Bilanzen der griechischen Banken nicht vermieden werden, die in erster Linie auf die ungünstige makroökonomische und politische Entwicklung zurückzuführen war. Die Mittlerrolle der Banken wurde ausgehöhlt und die Kanäle für die Finanzierung der Realwirtschaft waren sowohl eingeschränkt[64] als auch kostspielig.

***Wiederankurbelung des Wachstums***

124. Durch seine Zugehörigkeit zum Euro-Währungsgebiet erlebte Griechenland nach 2001 eine Zeit sehr hohen Wirtschaftswachstums, verlor gleichzeitig aber deutlich an Wettbewerbsfähigkeit. Die Korrektur struktureller Ungleichgewichte und der Abbau von Hindernissen für die Wettbewerbsfähigkeit gehörten daher zu den Zielen der Programme, um langfristig wieder nachhaltiges Wachstum herzustellen und so die Haushaltsanpassung zu erleichtern. Dieses Ziel wurde insofern nicht erreicht, als Griechenland mit einer anhaltenden und außergewöhnlich tiefen Rezession mit schwerwiegenden Folgen für den Arbeitsmarkt zu kämpfen hatte. Zentrale makroökonomische Indikatoren fielen systematisch schlechter aus als in den Programmen angenommen (siehe ***Anhang XI***).

---

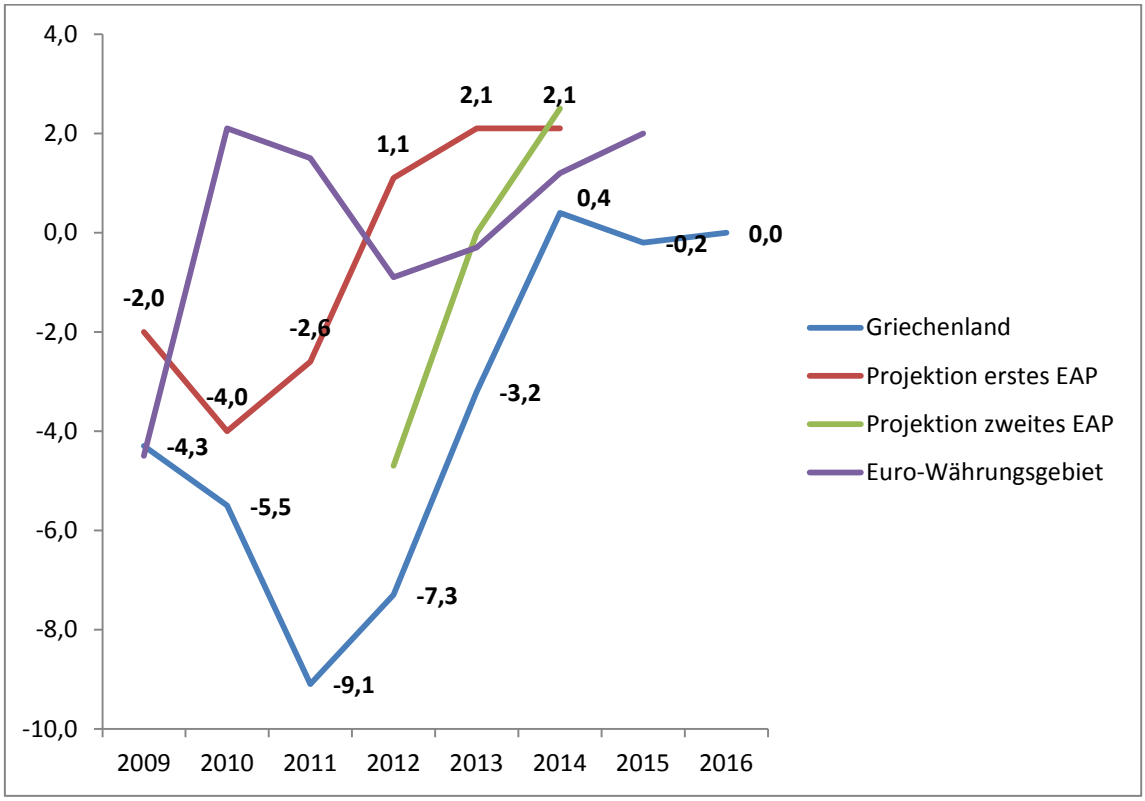
[64] Die Höhe der offenen Kredite im Privatsektor ging zwischen 2009 und 2016 um 21,9 % zurück. Der tatsächliche Rückgang bei den Bankenfinanzierungen war wegen des hohen und wachsenden Anteils notleidender Kredite jedoch sehr viel höher.

**Wirtschaftswachstum und diesbezüglicher Kontext**

125. Die griechische Wirtschaft kam nicht so schnell wieder auf Wachstumskurs wie die Wirtschaft der anderen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, einschließlich jener Länder, die Unterstützung durch Finanzhilfeprogramme erhielten (z. B. Irland und Portugal). Der Aufschwung wurde durch gewisse Mängel in der Ausgestaltung und bei der Umsetzung der Programme (siehe Teil II) nicht erleichtert, die makroökonomische Lage war jedoch auch auf eine Reihe externer Faktoren und der Schwere der vor der Krise aufgelaufenen Ungleichgewichte zurückzuführen. Die in den Programmen festgelegten Wachstumsziele wurden verfehlt; allerdings lässt sich nicht sagen, wie das makroökonomische Szenario ohne die Programme aussehen würde.

126. Die Leistung der griechischen Volkswirtschaft blieb im Vergleich zu den Wachstumszielen, auf denen die makroökonomischen Projektionen basierten, durchgängig hinter den Erwartungen zurück. Zwischen 2009 und 2016 schrumpfte die Wirtschaft Griechenlands um mehr als ein Viertel. Das tatsächliche BIP-Wachstum lag in den Jahren 2011 und 2012 um 6,5 Prozentpunkte bzw. 8,4 Prozentpunkte unter der Prognose des ersten Programms (Mai 2010) (siehe ***Abbildung 12***). Die laut Prognose für das Jahr 2012 erwartete Rückkehr zum positiven Wachstum stellte sich tatsächlich erst im Jahr 2014 und auch nur für ein Jahr ein. Die Leistung der griechischen Wirtschaft blieb auch im Vergleich zu den Prognosen von Mai 2012 und April 2014 hinter den Erwartungen zurück, obwohl die Abweichungen wesentlich geringer waren.

**Abbildung 12 - BIP-Wachstum in Griechenland und im Euro-Währungsgebiet (%)**




*Quelle:* Wirtschaftliche Anpassungsprogramme (EAP), Eurostat.

127. Während der Programmlaufzeit (bis 2015) erzielte Griechenland durchgängig ein positives Exportwachstum, dem allerdings ein Einbruch bei den Ausfuhren im Jahr 2009 vorausging. Im Vergleich zur Programmprognose blieben die Ausfuhren im Allgemeinen hinter den Erwartungen zurück, die Abweichung war aber geringer als bei der BIP-Prognose. Im Jahr 2013 waren die Ausfuhren wieder auf dem Stand des Jahres 2008, während sich die Einfuhren im gleichen Zeitraum um 30 % verringerten, wodurch Griechenland seine Außenhandelsbilanz ausgleichen konnte.

128. Die Erholung bei den Ausfuhren ab dem Jahr 2010 kann jedoch nicht voll und ganz den in den Programmen vorgesehenen Reformen zugeschrieben werden. Einige wichtige Sektoren wie der Tourismus profitierten von der internen Abwertung. Eine Sektoranalyse zeigt allerdings, dass die griechischen Ausfuhren auch von Sektoren beeinflusst wurden, die

von den inländischen Preisen und Löhnen nicht betroffen waren[65] (z. B. Ölprodukte und Seeverkehr), deren Leistung eher Trends auf den Weltmärkten als eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes widerspiegelt (siehe ***Anhang XI***).

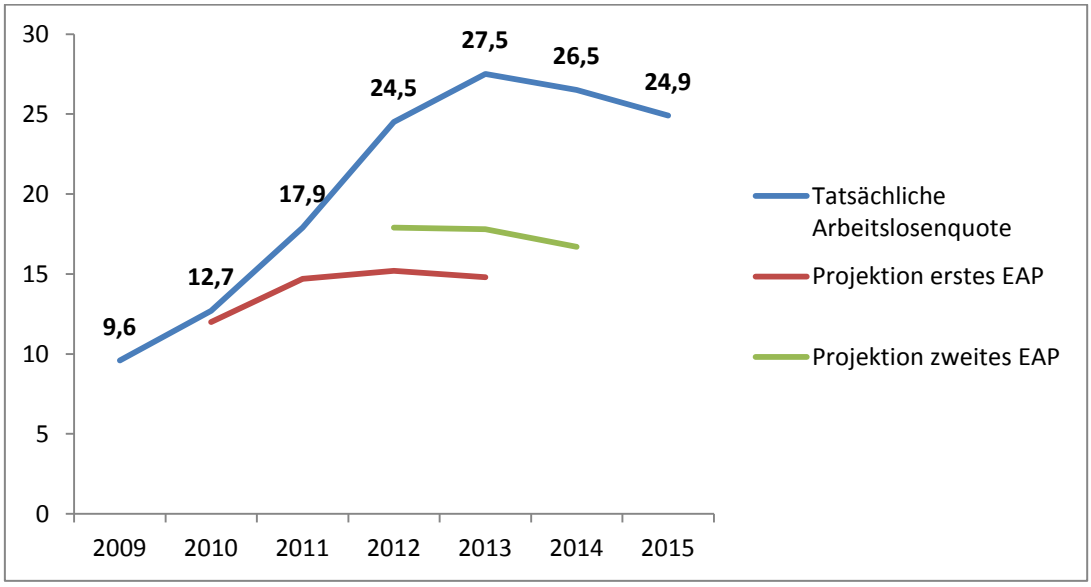
**Preise und Arbeitslosigkeit**

129. Die Preise entwickelten sich nicht entsprechend den Projektionen der Programme. In der ersten Prognose (Mai 2010) wurde die Inflation für den Zeitraum 2010-2011 deutlich unterschätzt (auch aufgrund der Auswirkungen der Steuermaßnahmen) und die Deflation im Zeitraum 2013-2014 wurde nicht vorweggenommen (siehe ***Anhang XI***). Folglich verlangsamten die steigenden Preise während des ersten Programms die interne Abwertung, was Griechenland an der Verbesserung seiner externen Wettbewerbsfähigkeit hinderte. Abweichungen zwischen tatsächlichen und prognostizierten Preisentwicklungen blieben auch später bestehen, wurden aber geringer.

130. Parallel zum Wirtschaftsabschwung, der stärker ausfiel als erwartet, entwickelte sich der Arbeitsmarkt deutlich schwächer im Vergleich zu den ursprünglichen Annahmen der Programme (siehe ***Abbildung 13***). Die Arbeitslosigkeit erreichte ihren Höchststand mit 27,5 % im Jahr 2013 und nicht, wie ursprünglich prognostiziert, mit 15,2 % im Jahr 2012. Die Arbeitslosigkeit stieg auch über das in späteren Prognosen angegebene Niveau. Die Arbeitslosenquote bei den unter 25-Jährigen erreichte mit fast 60 % ihren Höchststand im Jahr 2013, sank in den folgenden zwei Jahren aber deutlich auf unter 50 % (siehe ***Anhang XI***).

[65] Eine erwähnenswerte Ausnahme bildet der Tourismus, der von der internen Abwertung profitierte.

**Abbildung 13 - Arbeitslosenquote gegenüber Programmprognose (%)**




*Quelle:* Eurostat und griechische wirtschaftliche Anpassungsprogramme (EAP).

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### *Verwaltung der wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland*

131. Das erste griechische wirtschaftliche Anpassungsprogramm wurde in einer Situation äußerster Dringlichkeit ausgestaltet, und die auf politischer und wirtschaftlicher Ebene herrschende Unsicherheit hatte Auswirkungen auf die Verwaltung aller drei Programme. Die Kommission war nur einer von mehreren am Prozess beteiligten Partnern, da sie an die politischen Leitlinien der Euro-Gruppe gebunden war und da für die Genehmigung der Programme eine Einigung zwischen den griechischen Behörden und allen Institutionen, die die Kreditgeber vertraten (der IWF, die Kommission, die EZB und der ESM im Rahmen des dritten Programms; siehe Einleitung, ***Ziffern 22-23 und 31-33***) erforderlich war.

132. Die Kommission legte fast ein Jahr nach Einleitung des ersten griechischen Programms Verfahren für die Programmverwaltung fest. In den Verfahren waren interne Regelungen für Informations- und Genehmigungsabläufe bei der Kommission und beim Rat und mit den Programmpartnern vorgesehen, sie enthielten jedoch keine Leitlinien für die eigentliche Ausgestaltung der Programme, etwa hinsichtlich des Umfangs und Detaillierungsgrads der Bedingungen (siehe ***Ziffern 24-25***).

133. Im Anfangsstadium der Programmplanung waren einige Bedingungen vage und gaben keine konkreten Maßnahmen vor. Die Bedingungen wurden mit Zunahme ihrer Zahl und ihres Detaillierungsgrads im zweiten Programm klarer. Erst im dritten Programm kennzeichnete die Kommission wichtige Bedingungen als "zentrale Ergebnisse" (key deliverables), während die relative Bedeutung der Maßnahmen in den ersten beiden Programmen nicht angegeben wurde (siehe ***Ziffern 26-28***).

**Empfehlung 1**

Die Kommission sollte die allgemeinen Verfahren für die Ausgestaltung von Hilfsprogrammen verbessern, indem sie insbesondere den Umfang der Analysearbeiten festlegt, die für die Begründung des Inhalts der Bedingungen erforderlich sind und nach Möglichkeit die Instrumente angibt, von denen in einschlägigen Situationen Gebrauch gemacht werden könnte. Im Falle künftiger Programme sollten entsprechende Leitlinien der Kommission die Organisation ihrer Arbeit in einer Situation äußerster Dringlichkeit schon zu Beginn der Programme erleichtern.

**Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2018**

**Empfehlung 2**

Die Kommission sollte die Bedingungen besser priorisieren und festlegen, welche Maßnahmen dringend erforderlich sind, um die Ungleichgewichte zu beheben, die zur Erreichung der Ziele der Programme unbedingt beseitigt werden müssen.

**Zieldatum für die Umsetzung: umgehend, falls zutreffend**

134. Trotz der Bemühungen der Kommission wurden die Programmbedingungen nicht in den Kontext einer umfassenderen Wachstumsstrategie für Griechenland gestellt, die auch nach Auslaufen der Programme noch Bestand gehabt hätte. In den Anfangsphasen lag der unmittelbare Schwerpunkt der Programme auf der Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, im Laufe der Zeit wurde die Notwendigkeit einer solchen Strategie aber immer offensichtlicher. Der Hof stellte Mängel bei der politikbereichsübergreifenden Koordinierung im Zuge der Ausgestaltung der Programme fest wie auch Fälle, in denen der Umfang der Programmmaßnahmen nicht umfassend war. Beides beeinträchtigte die

Wirksamkeit der strukturellen Reformen, insbesondere derjenigen, die darauf abzielten, die griechische Wirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen (siehe ***Ziffern 29-30***).

**Empfehlung 3**

Sofern für die Behebung der zugrunde liegenden wirtschaftlichen Ungleichgewichte relevant, sollte die Kommission dafür sorgen, dass die Programme in eine allgemeine Wachstumsstrategie für das Land eingebunden werden, die entweder bereits vorhanden ist oder im Verlauf der Programme mit dem Mitgliedstaat entwickelt wird. Wenn die Strategie nicht zu Beginn des Programms festgelegt werden kann, sollte sie möglichst bald danach aufgestellt und bei jeder nachfolgenden Programmüberprüfung berücksichtigt werden.

**Zieldatum für die Umsetzung: umgehend, falls zutreffend**

135. Die Kommission hatte für den Umfang der Überwachung zwar keine förmlichen Verfahren festgelegt, bewertete jedoch regelmäßig die Einhaltung der Programmbedingungen und berichtete darüber. Sie konnte in der Regel eine solide Grundlage für ihre Bewertungen nachweisen, einschließlich einiger Weiterverfolgungsmaßnahmen, wie ein ausführliches Feedback zu Entwürfen von Rechtsvorschriften. Gelegentlich stellte der Hof Probleme bei der Überwachung der Einhaltung der Bedingungen fest, wie etwa fehlende, ungenaue oder vage Bewertungen (siehe ***Ziffern 33-37***).

136. Zudem führte im Falle von Strukturreformen die formale Erfüllung nicht immer die mit den Programmen tatsächlich angestrebten Änderungen herbei. Erhebliche Datenlücken und das Fehlen angemessener Leistungsindikatoren für die meisten strukturpolitischen Auflagen beeinträchtigten die Relevanz der Überwachung durch die Kommission im Hinblick darauf, Umsetzung und Auswirkungen der Reformen nachvollziehen zu können und bei Bedarf Korrekturmaßnahmen zu ergreifen (siehe ***Ziffern 38-40***).

**Empfehlung 4**

Die Kommission sollte über klare Verfahren und gegebenenfalls zentrale Leistungsindikatoren verfügen, damit sichergestellt ist, dass die Programmüberwachung systematisch ist und genau dokumentiert wird. Insbesondere bei strukturellen Reformen sollte sich die Überwachung der Umsetzung stärker auf die Wirksamkeit konzentrieren, über die Annahme der Primärgesetze hinausgehen und auch die Annahme einschlägiger sekundärer Rechtsvorschriften und anderer Durchführungsrechtsakte betreffen. Die Kommission sollte ihre Verfahren für die Überwachung der Umsetzung und Einführung der Reformen verbessern, um administrative oder andere Hindernisse für die wirksame Umsetzung der Reformen besser zu erkennen. Die Kommission muss sicherstellen, dass sie über die notwendigen Ressourcen verfügt, um solche Bewertungen durchzuführen.

**Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2018**

**Empfehlung 5**

Die Kommission sollte das Problem der Datenlücken von Programmbeginn an umfassender angehen. Sie sollte zudem klar festlegen, welche Daten sie für die Überwachung der Programme und ihrer Ergebnisse benötigt.

**Zieldatum für die Umsetzung: umgehend, falls zutreffend**

137. Trotz der komplexen institutionellen Regelungen für die Programme wurden die internen Arbeitsabläufe in Bezug auf die Art und Weise, wie die Kommission mit den Programmpartnern, vor allem mit dem IWF, der EZB und dem ESM, zusammenarbeitet, nie formalisiert. Die Transparenz war hinsichtlich der Rollen der Partner, der Aufgabenverteilung und der Arbeitsmethoden unzulänglich. Die Institutionen haben informell jedoch wirksame Regelungen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch festgelegt (siehe ***Ziffern 41-43***).

**Empfehlung 6**

Die Kommission sollte sich um eine Vereinbarung mit den Programmpartnern bemühen, in der die jeweiligen Rollen und die Methoden der Zusammenarbeit, die transparent und hinlänglich detailliert sein sollten, klargestellt werden.

**Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2018**

138. Die allgemeine Ausgestaltung der Programme basierte auf makroökonomischen Projektionen und Finanzierungslückenberechnungen, die für jede Überprüfung von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Programmpartnern vorbereitet worden waren. Die diesbezügliche Analyse der Kommission war in sich stimmig und basierte auf den jüngsten Daten. Der Hof stellte jedoch eine Reihe methodischer Mängel fest, insbesondere in Bezug auf die Dokumentation der Annahmen, die Begründung des auf Ermessen beruhenden Inputs und die begrenzte Anwendung von Sensitivitätstests. Es gab keine formalisierten Qualitätsregelungen, um zu gewährleisten, dass die Berechnungen genau waren. Die Wirtschaftskrise in Griechenland wurde in den makroökonomischen Projektionen erheblich unterschätzt, die Fehler waren im Allgemeinen aber nicht größer als bei anderen internationalen Organisationen (siehe ***Ziffern 44-55***).

**Empfehlung 7**

Die Kommission sollte die Annahmen für die der Programmausgestaltung zugrunde liegenden wirtschaftlichen Berechnungen sowie die Änderungen daran besser begründen, unter anderem auch durch entsprechende Veröffentlichungen. Diese Prozesse sollten einer angemessenen Qualitätskontrolle unterzogen werden. Dies sollte insbesondere im Stadium der Programmüberprüfung erfolgen, wenn weniger Dringlichkeit geboten ist als zu Beginn der Programme.

**Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2018**

***Ausgestaltung und Umsetzung der Reformen***

139. Die Finanzhilfe für Griechenland war an die Umsetzung eines breiten Spektrums von Reformen zur Beseitigung von haushaltspolitischen, finanziellen und strukturellen Ungleichgewichten geknüpft. Der Umfang der Reformen hat sich weiterentwickelt,

erstreckte sich aber von Anfang an auf nahezu alle Aufgaben des griechischen Staates, was mitunter bedeutete, dass schwere strukturelle Ungleichgewichte korrigiert werden mussten. Die griechische Reformagenda stellte eine besondere Herausforderung dar, und ihre Umsetzung wurde durch die politische Instabilität beeinträchtigt (siehe ***Ziffern 55-57***).

140. Die Reformen der Steuerpolitik lieferten haushaltsrelevante Ergebnisse, die größtenteils auf Änderungen der Steuersätze oder neuen Steuern beruhten. Dies trug nicht nur zur Instabilität der Steuerpolitik bei, zu deren vielfältigen Ursachen u. a. das Fehlen nachhaltiger Reformanstrengungen zählte, sondern stand auch im Widerspruch zu früheren Bewertungen, denen zufolge der Zuwachs der Steuereinnahmen in erster Linie über die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage erreicht werden sollte. Die Kommission hat eine Reihe von zentralen Maßnahmen (z. B. die Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern) nicht hinreichend anhand einer Analyse alternativer Optionen und ihrer Folgen begründet. Die Reformen der Steuerverwaltung brachten weniger greifbare Ergebnisse, was auf Probleme mit der Umsetzungskapazität zurückzuführen ist, aber auch auf Mängel bei der Ausgestaltung, wie etwa die späte Aufnahme in die Programme und den begrenzten Umfang (siehe ***Ziffern 58-66***).

141. Durch die gleichzeitige Umsetzung von Haushaltseinsparungen, die mit Blick auf die Haushaltskonsolidierung gerechtfertigt wurde, und langfristigen strukturellen Veränderungen gestalteten sich die Reformen der öffentlichen Verwaltung schwierig, die deshalb weniger erfolgreich ausfielen. Der Hof stellte fest, dass dies hinsichtlich der Programmausgestaltung hauptsächlich darauf zurückzuführen war, dass die Verwaltungskapazität zur Umsetzung der Reformen nicht ausreichend berücksichtigt wurde und die Programme unzulänglich mit anderen Instrumenten, wie technische Hilfe und operationelle Programme im Rahmen der Strukturfonds, verknüpft wurden. Die Kommission konnte die wichtigsten quantitativen Ziele für die in den Programmen verankerten Reformen der öffentlichen Verwaltung nicht begründen (siehe ***Ziffern 67-76***).

142. Die Reformen im Finanzsektor stellten die kurzfristige Stabilität des Sektors sicher, doch wurde eine Reihe von strukturellen Mängeln nicht umfassend behoben oder spät in die Programme aufgenommen (z. B. die Verwaltung von notleidenden Krediten und die Unternehmensführung). Die Maßnahmen waren im Rahmen des dritten Programms

umfassender. Der Hof stellte zudem Mängel in der Risikoanalyse fest, die der Bankenrekapitalisierung im Jahr 2013 zugrunde lag, sowie Ineffizienzen bei der Konzeption späterer Rekapitalisierungen. Die Abfolge bestimmter Aspekte der Reformen war nicht hinreichend koordiniert (siehe ***Ziffern 77-94***).

143. Die Kommission konnte belegen, dass die Arbeitsmarktreformen, die spürbare Ergebnisse im Hinblick auf die Marktliberalisierung brachten, auf einer soliden Analyse beruhten. Allerdings wurde die Umsetzung durch erhebliche Verzögerungen beeinträchtigt. Einige Bedingungen, insbesondere zu Beginn der Programme, waren nicht hinreichend auf die Struktur der griechischen Volkswirtschaft zugeschnitten, und andere zentrale Maßnahmen wurden mit einiger Verzögerung in die Programme aufgenommen (siehe ***Ziffern 95-102***).

**Empfehlung 8**

Um potenzielle Schwächen abzumildern, sollte die Kommission bei der Bewertung der Verwaltungskapazität der Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Reformen systematischer vorgehen. Der Bedarf an technischer Hilfe und die mögliche Unterstützung durch den Unterstützungsdienst für Strukturreformen der Kommission sollten in einem frühen Programmstadium in Zusammenarbeit mit den Behörden des Mitgliedstaats bewertet werden. Auswahl, Detaillierungsgrad und Zeitplan der Bedingungen sollten sich an den Ergebnissen der Analyse orientieren.

**Zieldatum für die Umsetzung: umgehend, falls zutreffend**

**Empfehlung 9**

Die Kommission sollte ihre analytische Arbeit bei der Ausgestaltung der Reformen verbessern. Insbesondere sollte sie Eignung und Zeitplan der Maßnahmen an der konkreten Situation im Mitgliedstaat ausrichten.

**Zieldatum für die Umsetzung: umgehend, falls zutreffend**

***Erreichung der Programmziele***

144. Durch die Teilnahme an den drei wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen vermied Griechenland einen Zahlungsausfall. Die Programmziele - Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Finanzstabilität und Rückkehr zum Wachstum - wurden jedoch nur bedingt erreicht. Eine externe Evaluierung wäre hilfreich gewesen, um die zugrunde liegenden komplexen Entwicklungen umfassend zu verstehen. Die Kommission hat jedoch keine entsprechende Evaluierung durchgeführt (siehe ***Ziffern 103-106***).

145. Hinsichtlich der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen führten die Programme zu einer deutlichen Konsolidierung: Der strukturelle Primärsaldo wurde im Zeitraum 2009-2015 um 17 % des BIP angepasst. Allerdings schrumpfte das BIP im gleichen Zeitraum um mehr als ein Viertel und die Arbeitslosigkeit betrug mehr als 25 %. Erst im Jahr 2014 wuchs die griechische Wirtschaft wieder, während laut der ursprünglichen Annahme der Programme eine nachhaltige Rückkehr zum Wachstum ab dem Jahr 2012 erwartet wurde (siehe ***Ziffern 107, 111-113 und 124-130***).

146. Eine schwache makroökonomische Leistung in Verbindung mit Finanzierungskosten für zuvor angehäufte Schulden führte dazu, dass die Schuldenstandsquote Griechenlands über den gesamten Programmzeitraum hinweg kontinuierlich anstieg (ausgenommen im Jahr 2012 aufgrund der Beteiligung des Privatsektors). Griechenland war zudem außerstande, seinen Kapitalbedarf auf dem Markt zu finanzieren. Unmittelbar nach Auslaufen des letzten Programms wird Griechenland erhebliche Schulden zurückzahlen müssen. Laut Annahme des Programms soll die Tilgung vollständig durch den Primärüberschuss und die Finanzierung am Kapitalmarkt erfolgen. Was den Finanzsektor betrifft, so wurde mit den Programmen die kurzfristige Finanzstabilität sichergestellt. Eine deutliche Verschlechterung der Bilanzen der Banken, die in erster Linie auf die ungünstige makroökonomische und politische Entwicklung zurückzuführen war, konnte damit jedoch nicht vermieden werden (siehe ***Ziffern 108-110 und 114-123***).

**Empfehlung 10**

Die Programme sollten spätestens nach ihrem Ablauf einer Ex-post-Evaluierung unterzogen werden. Bei aufeinanderfolgenden Programmen, deren Gesamtlaufzeit die Standarddauer von drei Jahren deutlich übersteigt, sollte eine Zwischenbewertung durchgeführt werden, und die Ergebnisse sollten dazu verwendet werden, die Regelungen für die Ausgestaltung und Überwachung zu beurteilen.

**Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2018**

**Empfehlung 11**

Die Kommission sollte analysieren, wie der Rahmen für Unterstützung und Aufsicht für die Zeit nach Ablauf des Programms aussehen sollte. Dies sollte früh genug vor Ende des Programms erfolgen, und zwar unter Berücksichtigung des Finanzbedarfs des Landes.

**Zieldatum für die Umsetzung: umgehend**

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 3. Oktober 2017 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Klaus-Heiner LEHNE

*Präsident*

***Anhang I***

## CHRONOLOGIE DER GRIECHISCHEN WIRTSCHAFTSKRISE

| Vorprogramm | |
|---|---|
| **2009** | |
| **25. Mai 2009** | Im IWF-Stabsbericht heißt es, dass das griechische Bankensystem offenbar über ausreichende Eigenkapital- und Liquiditätspuffer verfügt, um die erwartete Abschwächung des wirtschaftlichen Wachstums zu bewältigen. |
| **4. Oktober 2009** | PASOK gewinnt die griechischen Parlamentswahlen. Die Partei erhält 43,92 % der abgegebenen Stimmen und somit 160 der 300 Parlamentssitze. |
| **20. Oktober 2009** | Der neue Finanzminister gibt bekannt, dass das Staatsdefizit auf nahezu 12,5 % des BIP ansteigen wird. |
| **22. Oktober 2009** | Die Rating-Agentur Fitch stuft die Kreditwürdigkeit Griechenlands von A auf A- herab. Die Herabstufung ist eine Folge der Wahrscheinlichkeit eines Haushaltsdefizits Griechenlands von 12,5 % des BIP im Jahr 2009. |
| **8. Dezember 2009** | Die Rating-Agentur Fitch stuft die Kreditwürdigkeit Griechenlands von A- auf BBB+ herab. Die Herabstufung spiegelt die Besorgnis über den mittelfristigen Ausblick für die öffentlichen Finanzen wider. Die Rating-Agentur Fitch kommt in ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass die Staatsverschuldung auf nahezu 130 % des BIP ansteigen dürfte, bevor sie sich stabilisiert. |
| **16. Dezember 2009** | Die Rating-Agentur Standard and Poor's stuft die Kreditwürdigkeit Griechenlands herab. |
| **22. Dezember 2009** | Das griechische Parlament verabschiedet den Haushalt für das Jahr 2010. |
| **22. Dezember 2009** | Die Rating-Agentur Moody's stuft die Kreditwürdigkeit Griechenlands von A1 auf die Kategorie A2 herab. Die Herabstufung spiegelt die sehr begrenzten kurzfristigen Liquiditätsrisiken und mittel- bis langfristigen Solvenzrisiken wider. |
| **2010** | |
| **21. Januar 2010** | Die Renditedifferenz zwischen griechischen und deutschen zehnjährigen Staatsanleihen übersteigt 300 Basispunkte. |
| **9. Februar 2010** | Das Parlament genehmigt die ersten haushaltspolitischen Maßnahmen, darunter das Einfrieren der Gehälter aller Staatsbediensteten, eine 10 %-ige Bonusreduzierung sowie Kürzungen bei der Abgeltung von Überstunden. |
| **3. März 2010** | Das Parlament verabschiedet ein umfangreiches, neues Haushaltspaket. Die Maßnahmen umfassen<br>das Einfrieren der Renten, eine Anhebung des Mehrwertsteuerregelsatzes von 19 % auf 21 % und der Verbrauchsteuern auf Kraftstoffe, Zigaretten, Alkohol und Luxusgüter sowie Gehaltskürzungen im öffentlichen Dienst. |
| **9. April 2010** | Die Rating-Agentur Fitch stuft die Kreditwürdigkeit Griechenlands von BBB+ auf BBB- herab. |
| **12. April 2010** | Die Finanzminister des Euro-Währungsgebiets vereinbaren, Griechenland im kommenden Jahr Darlehen in Höhe von bis zu 30 Milliarden Euro zu gewähren; der IWF erklärt sich bereit, 15 Milliarden Euro zusätzlich bereitzustellen. |
| **23. April 2010** | Griechenlands Ministerpräsident stellt einen formellen Antrag auf internationale Unterstützung. Mit dem Gesetz 3842 wird die Einkommensteuer reformiert und werden Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung eingeführt. |

| | |
|---|---|
| **27. April 2010** | Die Rating-Agentur Standard and Poor's stuft die Kreditwürdigkeit Griechenlands schlechter als "Investment-Grade" ein und auf die Kategorie "Junk Bonds" herab. |
| **28. April 2010** | Die Renditedifferenz zwischen griechischen und deutschen zehnjährigen Staatsanleihen übersteigt 1 000 Basispunkte. |
| **1. Anpassungsprogramm** | |
| **2. Mai 2010** | Der griechische Ministerpräsident, der IWF und die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets einigen sich auf ein Rettungspaket in Höhe von 110 Milliarden Euro für die folgenden drei Jahre. Die Regierung kündigt das neue haushaltspolitische Maßnahmenpaket an. |
| **6. Mai 2010** | Das griechische Parlament verabschiedet das neue haushaltspolitische Maßnahmenpaket. Das Gesetz wird mit 172 Ja-Stimmen und 121 Nein-Stimmen angenommen. Der Mehrwertsteuerregelsatz wird noch einmal angehoben, und zwar von 21 % auf 23 % ab dem 1. Juli 2010. |
| **7. Juli 2010** | Das Parlament verabschiedet die Rentenreform, eine zentrale Forderung der EU und des IWF. |
| **13. Juli 2010** | Einrichtung des griechischen Finanzstabilisierungsfonds mit dem Ziel, zur Finanzstabilität des griechischen Bankensystems beizutragen. |
| **4. Oktober 2010** | Griechenland verkündet einen Entwurf des Haushaltsplans, mit dem das Defizit im Jahr 2011 auf 7 % des BIP gekürzt werden soll. |
| **15. Dezember 2010** | Das Parlament verabschiedet das Gesetz über die öffentlichen Unternehmen, das eine Deckelung der Monatsgehälter sowie die Kürzung der Gehälter über 800 Euro um 10 % vorsieht. |
| **23. Dezember 2010** | Das griechische Parlament genehmigt den Haushalt für das Jahr 2011. |
| **2011** | |
| **14. Januar 2011** | Die Rating-Agentur Fitch stuft die Kreditwürdigkeit Griechenlands von BBB- auf BB+ herab. |
| **7. März 2011** | Die Rating-Agentur Moody's stuft die Kreditwürdigkeit Griechenlands von Ba1 auf B1 herab. |
| **11. März 2011** | Die EU erzielt eine vorläufige Einigung über die Senkung der Zinsen für Notkredite an Griechenland um 100 Basispunkte für die ersten drei Jahre und eine Verlängerung der Kreditlaufzeiten auf 7,5 Jahre. |
| **29. März 2011** | Ein neues Gesetz sieht Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung vor. Der Körperschaftsteuersatz wird von 24 % auf 20 % gesenkt. |
| **20. Mai 2011** | Die Rating-Agentur Fitch stuft die Kreditwürdigkeit Griechenlands von BB+ auf B+ herab.<br>Die Herabstufung der Kreditwürdigkeit spiegelt die Schwierigkeiten Griechenlands bei der Umsetzung eines Programms für Haushalts- und Strukturreformen sowie das mit der Umsetzung weiterer hauspolitischer Maßnahmen verbundene politische Risiko wider. |
| **1. Juni 2011** | Die Rating-Agentur Moody's stuft Griechenland von B1 auf die Kategorie "Ausfall" (Caa1) herab, weil es immer unwahrscheinlicher erscheint, dass Griechenland seine Schuldenquoten innerhalb der in zuvor bekannt gegebenen Haushaltskonsolidierungsplänen festgelegten Fristen stabilisieren kann. |

| | |
|---|---|
| **13. Juni 2011** | Die Rating-Agentur Standard and Poor's stuft Griechenland ebenfalls auf die Kategorie "Ausfall" herab. |
| **29. Juni 2011** | Das griechische Parlament verabschiedet die neuen haushaltspolitischen Maßnahmen trotz öffentlicher Demonstrationen. Das Gesetz wird mit 155 Ja-Stimmen und 138 Nein-Stimmen angenommen. Die Maßnahmen umfassen neue Steuern (z. B. eine neue Steuer für natürliche Personen, deren Jahreseinkommen mehr als 12 000 Euro beträgt) sowie weitere Einschnitte bei den Gehältern von Arbeitnehmern. |
| **13. Juli 2011** | Die Rating-Agentur Fitch stuft die Kreditwürdigkeit Griechenlands von B+ auf CCC (Kategorie "Ausfall") herab. |
| **15. Juli 2011** | Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) veröffentlicht die Ergebnisse ihres EU-weiten Stresstests. |
| **25. Juli 2011** | Die Rating-Agentur Fitch stuft die Kreditwürdigkeit Griechenlands auf Ca- herab. |
| **8. August 2011** | Der allgemeine Aktienindex fällt unter 1 000 Punkte, den niedrigsten Stand seit Januar 1997. |
| **24. August 2011** | Die Bank von Griechenland aktiviert den Mechanismus zur Liquiditätshilfe in Notfällen (ELA), um die griechischen Banken zu stützen. |
| **2. September 2011** | Die Inspektoren der Institutionen setzen die fünfte Überprüfung Griechenlands nach Feststellung von Verzögerungen bei der Umsetzung des mittelfristigen Haushaltsplans und der strukturellen Wirtschaftsreformen aus. |
| **27. September 2011** | Das Parlament verabschiedet neue Steuermaßnahmen (eine periodische Immobiliensteuer mit breiter Bemessungsgrundlage, Senkung des Einkommensteuerfreibetrags von 12 000 Euro auf 5 000 Euro). |
| **20. Oktober 2011** | Die griechische Regierung verabschiedet ein umfassendes Spargesetz, begleitet von Protesten und Ausschreitungen vor dem Parlamentsgebäude. |
| **27. Oktober 2011** | Die Investoren stimmen einem "Schuldenschnitt" in Höhe von 50 % durch die Umwandlung ihrer bestehenden Anleihen in neue Kredite zu. |
| **31. Oktober 2011** | Griechenlands Ministerpräsident kündigt die Vertrauensfrage und ein Referendum zwecks Billigung der auf dem EU-Gipfel erzielten Einigung über den griechischen Schuldenschnitt an. |
| **6. November 2011** | Der Ministerpräsident tritt zurück. |
| **10. November 2011** | Lucas Papademos wird neuer Ministerpräsident Griechenlands und Chef der aus drei Parteien bestehenden Koalitionsregierung. |
| **2012** | |
| **12. Februar 2012** | Begleitet von Protesten verabschiedet das Parlament weitere Haushaltskürzungen. Zahlreiche Gebäude im Zentrum von Athen werden während der Ausschreitungen in Brand gesetzt. |
| **2. Anpassungsprogramm** | |
| **9. März 2012** | Die Umstrukturierung der griechischen Staatsschulden im Rahmen der Beteiligung am Anleihenumtausch (Beteiligung des Privatsektors) wird erfolgreich abgeschlossen. |
| **14. März 2012** | Die Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets erzielen eine Einigung über das zweite Rettungspaket für Griechenland. Das Paket sieht eine Abschreibung von 53,5 % für |

| | |
|---|---|
| | Inhaber griechischer Staatsanleihen vor. |
| **6. Mai 2012** | Abhaltung von Wahlen. Die Partei "Neue Demokratie" gewinnt, doch mit einem geringeren Stimmenanteil. Da keine Partei eine Mehrheit erringt, werden für Anfang Juni Neuwahlen angesetzt. |
| **16. Mai 2012** | Panagiotis Pikramenos wird Interims-Ministerpräsident. |
| **17. Juni 2012** | Abhaltung von vorgezogenen Wahlen. Die Partei "Neue Demokratie" gewinnt mit 29,7 % der Stimmen, erringt jedoch keine Mehrheit im Parlament. Vier Tage später bildet sie eine Koalitionsregierung aus Neue Demokratie, PASOK und DIMAR. Antonis Samaras, der Vorsitzende der Partei Neue Demokratie, wird neuer Ministerpräsident von Griechenland. |
| **27. Juli 2012** | Die griechische Landwirtschaftsbank wird abgewickelt, und die Piraeus Bank übernimmt alle werthaltigen Vermögenswerte. |
| **5. November 2012** | Das griechische Parlament verabschiedet weitere haushaltspolitische Maßnahmen, die notwendig sind, damit Griechenland die nächste Tranche des internationalen wirtschaftlichen Rettungspakets erhält. Die Sozialversicherungsbeiträge werden um 1,1 Prozentpunkte gesenkt. |
| **11. November 2012** | Griechenland verabschiedet den Haushalt für das Jahr 2013. |
| **2013** | |
| **11. Januar 2013** | Das griechische Parlament verabschiedet neue Steuermaßnahmen (Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes von 20 % auf 26 %, eine weitere Reform der Einkommensteuer mit einem erhöhten Steuerfreibetrag, Abschaffung der Steuerfreigrenze für Selbstständige, Ersatz der Steuergutschriften für Kinder durch einkommensabhängige Leistungen usw.). |
| **1. Februar 2013** | Die Alpha Bank übernimmt die Emporiki Bank von Credit Agricole. |
| **25. März 2013** | Die Euro-Gruppe erzielt eine Einigung mit Zypern, die eine Vereinbarung zwischen Zypern und Griechenland über die Übertragung von griechischen Filialen zypriotischer Banken an die Piraeus Bank umfasst. |
| **28. April 2013** | Das Parlament verabschiedet ein Gesetz, das den Abbau von insgesamt 15 000 Stellen im öffentlichen Dienst bis zum Ende des folgenden Jahres vorsieht, davon 4 000 im Jahr 2013. |
| **24. Juni 2013** | Der griechische Ministerpräsident Antonis Samaras bildet sein Kabinett um. |
| **17. Juli 2013** | Das griechische Parlament verabschiedet neue Sparmaßnahmen, einschließlich eines Plans für Tausende von Entlassungen und Gehaltskürzungen für Staatsbedienstete. |
| **2014** | |
| **6. März 2014** | Die Bank von Griechenland teilt den Kapitalbedarf (6,4 Milliarden Euro für den Zeitraum 2013-2016 auf der Grundlage des Basisszenarios) des griechischen Bankensektors mit. |
| **7. April 2014** | Das griechische Parlament nimmt eine weitere Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 3,9 Prozentpunkte vor. |
| **26. Oktober 2014** | Die EZB veröffentlicht die Ergebnisse ihrer umfassenden Bewertung von 130 europäischen Banken. |
| **19. Dezember 2014** | Das EFSF-Programm für Griechenland wird um zwei Monate verlängert (bis 28. Februar 2015). |

| | |
|---|---|
| **30. Dezember 2014** | Ausrufung von vorgezogenen Wahlen am 25. Januar 2015 nach Problemen bei der Wahl eines neuen Regierungschefs. |
| **2015** | |
| **25. Januar 2015** | Aus den vorgezogenen Wahlen geht die Partei SYRIZA als Siegerin hervor, die 36,34 % der Stimmen und 149 von 300 Sitzen erringt. |
| **27. Januar 2015** | Bildung einer Koalitionsregierung. |
| **4. Februar 2015** | Die EZB setzt die Ausnahmeregelung für die Annahme griechischer Staatsanleihen als Darlehenssicherheit außer Kraft. |
| **27. Februar 2015** | Das EFSF-Programm für Griechenland wird um weitere vier Monate verlängert (bis 30. Juni 2015). |
| **18. Juni 2015** | Der Präsident der Euro-Gruppe verkündet, dass die Fortschritte Griechenlands unzureichend sind und eine neue Vereinbarung erforderlich ist. |
| **22. Juni 2015** | Die griechische Regierung übermittelt der Euro-Gruppe einen neuen Vorschlag. |
| **26. Juni 2015** | Griechenland setzt für 5. Juli 2015 ein Referendum an. |
| **28. Juni 2015** | Griechenland schließt seine Banken und führt Kapitalverkehrskontrollen ein. |
| **30. Juni 2015** | Griechenland zahlt 1,5 Milliarden Euro nicht an den IWF zurück. |
| **5. Juli 2015** | 61,3 % der Griechen stimmen mit "Nein" zu dem von den Institutionen auf dem Treffen der Euro-Gruppe am 25. Juni 2015 vorgelegten Vereinbarungsentwurf. |
| **6. Juli 2015** | Der Finanzminister tritt zurück. Euclid Tsakalotos wird zum neuen Minister ernannt. Die Bankenschließung wird verlängert. |
| **8. Juli 2015** | Griechenland stellt einen offiziellen Antrag auf ein drittes Finanzhilfeprogramm - in Form einer Darlehensfazilität - beim ESM, das für die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen und die Gewährleistung der Stabilität des Finanzsystems verwendet werden soll. |
| **13. Juli 2015** | Erklärung des IWF zu den fälligen Zahlungen Griechenlands (456 Millionen Euro). Die griechischen Behörden beantragen eine Fristverlängerung. |
| **15. Juli 2015** | Das griechische Parlament verabschiedet neue Steuermaßnahmen (der Körperschaftsteuersatz wird von 26 % auf 29 % erhöht; die Solidaritätsbeitragssätze für natürliche Personen mit einem Jahreseinkommen von mehr als 30 000 Euro werden erhöht; der Anwendungsbereich des Mehrwertsteuerregelsatzes wird erweitert). Mehrere Minister treten zurück. |
| **16. Juli 2015** | Die Euro-Gruppe gewährt Griechenland eine dreijährige ESM-Stabilitätshilfe. |
| **17. Juli 2015** | Umbildung der Regierung, um die Minister zu ersetzen, die die Darlehensvereinbarung ablehnten. Der Rat genehmigt ein Überbrückungsdarlehen in Höhe von 7 Milliarden Euro für Griechenland. Ende der Bankenschließung. |
| **20. Juli 2015** | Schuldenrückzahlung an IWF, EZB und Bank von Griechenland. |
| **19. August 2015** | Memorandum of Understanding, in dem die mit dem Finanzhilfepaket verbundenen Wirtschaftsreformen und Verpflichtungen festgelegt sind. |

| | |
|---|---|
| **3. Anpassungsprogramm** | |
| **14. August 2015** | Das Parlament verabschiedet das dritte Rettungsprogramm mit der Unterstützung von fünf von sieben politischen Parteien.<br>ESM-Vorschlag für die Bedingungen der ersten Tranche in Höhe von 26 Milliarden Euro im Rahmen der Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität für Griechenland. |
| **19. August 2015** | Der ESM-Gouverneursrat billigt das ESM-Programm für Griechenland - Memorandum of Understanding (MoU), in dem die mit dem Finanzhilfepaket verbundenen Wirtschaftsreformen und Verpflichtungen festgelegt sind. |
| **20. August 2015** | Ministerpräsident Alexis Tsipras verkündet den Rücktritt seiner Regierung und ruft vorgezogene Wahlen am 20. September 2015 aus. |
| **27. August 2015** | Der Präsident des Obersten Gerichtshofs wird als Interims-Ministerpräsident vereidigt. |
| **20. September 2015** | Griechische Parlamentswahlen, Bildung einer Koalitionsregierung aus SYRIZA und ANEL. |
| **7. Oktober 2015** | Das Parlament spricht der Regierung mit 155 Ja-Stimmen und 144 Nein-Stimmen das Vertrauen aus. |
| **31. Oktober 2015** | Nach einem Stresstest stellt die EZB eine Kapitallücke von 14,4 Milliarden Euro bei den vier größten Banken Griechenlands fest. Die BoG stellt ebenfalls eine Kapitallücke von 0,7 Milliarden Euro bei der größten der nicht systemrelevanten Banken fest. |
| **19. November 2015** | Um eine Auszahlung in Höhe von 2 Milliarden Euro zu erhalten, billigt das Parlament die Vorbedingungen mit einer knappen Mehrheit von 153 Stimmen. |
| **16. Dezember 2015** | Einführung des Gesetzes Nr. 4354/2015 für den Verkauf und die Bedienung von notleidenden Krediten. |
| **2016** | |
| **8. Mai 2016** | Weitere Rentenreform - neue Vorschriften über Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträge. |
| **22. Mai 2016** | Weitere Erhöhung mehrerer indirekter Steuern. Der Mehrwertsteuerregelsatz wird von 23 % auf 24 % angehoben. |
| **23. Mai 2016** | Vorläufige Schuldentragfähigkeitsanalyse für Griechenland durch den IWF. |
| **9. Juni 2016** | Erste Überprüfung des dritten wirtschaftlichen Anpassungsprogramms ist abgeschlossen - Compliance-Bericht veröffentlicht. |
| **16. Juni 2016** | Einigung über das erste Memorandum of Understanding mit dazugehörigem Technical Memorandum of Understanding. |
| **22. Juni 2016** | Die EZB setzt die Ausnahmeregelung für die Annahme griechischer Staatsanleihen als Darlehenssicherheit wieder in Kraft. |
| **10. Dezember 2016** | Abstimmung über den Haushalt für das Jahr 2017: 152 Ja-Stimmen und 146 Nein-Stimmen. |
| | |

***Anhang II***

## Kapitalverkehrskontrollen

Griechenland ist - nach Zypern Ende März 2013 - die zweite Volkswirtschaft, die am 28. Juni 2015 Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs im Rahmen der Währungsunion einführt. Im Gegensatz zu mehreren früheren Fällen, bei denen das Hauptziel die Stützung der Wechselkursstabilität war (Island 2008, Brasilien 2009 und Indien 2013), wurden die Kapitalverkehrskontrollen in Griechenland verhängt, um dem Abfluss von Spareinlagen entgegenzuwirken und die inländische Finanzstabilität zu sichern - und dies in einer Zeit, die von großer Unsicherheit im Hinblick auf die politische Entwicklung und die makroökonomischen Aussichten des Landes geprägt war.

Nach dem Scheitern der Verhandlungen über den Abschluss des zweiten Programms und der Ankündigung des Referendums beschloss die EZB, die Gesamtobergrenze der Liquiditätshilfe in Notfällen (ELA) für griechische Banken, die seit Oktober 2014 einen kontinuierlichen Abfluss von Einlagen (mit Abflüssen von rund 42 Milliarden Euro bzw. 26 % der Einlagen aus dem Privatsektor innerhalb von acht Monaten) beobachtet hatten, nicht weiter anzuheben, was die griechischen Behörden dazu veranlasste, einen Bankschließtag zu verhängen und später Kapitalverkehrskontrollen im Zusammenhang mit Geldeinlagen und Transaktionen mit dem Ausland zu verhängen.

Die griechischen Banken blieben für drei Wochen geschlossen. Während dieses Zeitraums durften Kunden nicht mehr als 60 Euro pro Tag und Bankkarte abheben. Sämtliche Auslandsüberweisungen mussten vorher von einer staatlichen Behörde genehmigt werden. Allerdings gab es keine Obergrenze für im Inland mit Debit- und Kreditkarten getätigte Transaktionen sowie für Abhebungen mit Karten, die außerhalb von Griechenland ausgestellt wurden. Am 12. Juli 2015 ebnete die Einigung auf dem Euro-Gipfel den Weg für eine Anhebung der ELA-Obergrenze und die anschließende Wiedereröffnung griechischer Banken. Eine Reihe von Beschränkungen wurde schrittweise wieder gelockert, wobei die jüngsten Änderungen im Juli 2016 vorgenommen wurden.

Die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen führte zu einer sofortigen Verschärfung der Liquiditätslage griechischer Haushalte und Unternehmen gleichermaßen, wodurch die griechische Wirtschaft nach fünf aufeinanderfolgenden Quartalen positiven Wachstums wieder in die Rezession rutschte. Die Gesamtwirtschaftsaktivität schrumpfte jedoch in geringerem Maße als ursprünglich von den Institutionen erwartet (2015 reales BIP: -0,2 %). Eine Reihe von internen und externen Triebkräften (z. B. die Einigung über das dritte Programm, eine gute Tourismussaison, der Abschluss der Bankenrekapitalisierung, fallende Ölpreise und die Abwertung des Euro) haben zu einer milderen Rezession beigetragen. Die Einlagen aus dem Privatsektor haben sich ebenfalls weitgehend stabilisiert. Für eine schnellere Rückkehr der Einlagen wäre jedoch eine weitere signifikante Besserung der konjunkturellen Grundstimmung erforderlich gewesen.

*Quelle:* Referat Unterstützung des wirtschaftspolitischen Handelns des Europäischen Parlaments, "Greece's financial assistance programme", März 2017; Eurobank, "One year capital controls in Greece: Impact on the domestic economy and lessons from the Cypriot experience", 1. August 2016.

***Anhang III***

## MÄNGEL BEI DER ÜBERWACHUNG DER ERFÜLLUNG DER BEDINGUNGEN

| **Steuerwesen** | | |
|---|---|---|
| Bedingung | MoU | Überwachung |
| Das Parlament erlässt Rechtsvorschriften zur Erhöhung der Effizienz der Steuerverwaltung und der Steuerkontrollen, womit die von der Europäischen Kommission und dem IWF abgegebenen Empfehlungen umgesetzt werden. Insbesondere wird ein wirksames Projektmanagementsystem (einschließlich einer engen Aufsicht durch das Finanzministerium und der Einsetzung von Task-Forces) eingerichtet, um den Plan zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung zur Wiederherstellung der Steuerdisziplin umzusetzen. | 1. Programm, ursprüngliches MoU | Die Bedingung wurde zusammen mit einer weiteren Bedingung (2. Überprüfung des 1. Programms) als "teilweise umgesetzt" gewertet, allerdings ist unklar, was nicht umgesetzt wurde (z. B. keine Bewertung zu verabschiedeten Gesetzen, zu Task-Forces). In der Begründung der Bewertung wird auf Fakten verwiesen, die nicht Teil dieser Bedingung sind. |
| Wiederherstellung der Steuerdisziplin durch (…) eine reorganisierte Einheit für große Steuerzahler, die kontrolliert, ob die größten Steuerzahler ihren Verpflichtungen nachkommen; (...). | 1. Programm, ursprüngliches MoU | Die Bedingung wurde als "umgesetzt" gewertet (2. Überprüfung des 1. Programms), was de facto aber nicht der Fall war: In neuen Bedingungen des überarbeiteten MoU wurde ihre Umsetzung verlangt. |
| Die Regierung arbeitet weiter an einem Standardverfahren für die Überprüfung der Rechtswerte von Immobilien zur stärkeren Ausrichtung dieser Werte an den Marktpreisen, das für die Zwecke der Kapitalbesteuerung für das Steuerjahr 2016 geschaffen wird, und erstellt einen Bericht über den Stand der Arbeiten sowie einen detaillierten Zeitplan (September 2013). | 2. Programm, 3. Überprüfung | Die Einhaltung der Bedingung wurde nicht bewertet (sie wurde in der 4. Überprüfung des 2. Programms mit "n. z." angegeben). |
| Vorbedingungen im Steuerbereich. | 2. Programm, Anfängliche und 1. Überprüfung | Die Einhaltung wurde nicht bewertet. |
| 68 Bedingungen im Steuerbereich. | 2. Programm, 4. Überprüfung | Die Einhaltung wurde nicht bewertet. |
| Zur Auszahlung der entsprechenden Mittel im Rahmen der Aufarbeitung von Ausgabenrückständen und Steuerrückerstattungen müssen bei einer öffentlichen Einheit u. a. folgende Bedingungen erfüllt sein: i) Einrichtung eines voll funktionsfähigen Verzeichnisses der Verpflichtungen und ii) Bereitstellung von Berichten mit konsistenten Daten über mindestens drei Monate zu Verpflichtungen, Zahlungen und Rückständen (zwei Monate für EOPYY) und, sowohl bei Zahlungsrückständen als auch bei Steuerrückerstattungen: iii) Überprüfung der | 2. Programm, 2. Überprüfung | Keine Bewertung der Einhaltung bei Ablauf der Frist (2. Überprüfung des 2. Programms) und danach keine Weiterverfolgung. |

| | | |
|---|---|---|
| Forderungen. | | |
| Darüber hinaus wird bis Ende Juni ein neues Gesetz über die Immobilienbesteuerung verabschiedet, das ab 2014 gilt. Das neue Immobilienbesteuerungssystem, das eine Reihe von derzeit gesonderten Steuern konsolidieren wird, soll haushaltsneutral sein und Jahreseinnahmen von mindestens 2,7 Milliarden Euro gewährleisten. | 2. Programm, 2. Überprüfung | Diese Vorbedingung wurde in der 2. Überprüfung des 1. Programms als "umgesetzt" angegeben, was de facto aber nicht der Fall war, da die einheitliche Immobilienbesitzsteuer (ENFIA) im Dezember 2013 auf der Grundlage einer zusätzlichen Bedingung der dritten Aktualisierung des MoU gesetzlich (Gesetz Nr. 4223) verabschiedet wurde, der zufolge die Regierung Rechtsvorschriften über das Immobiliensteuersystem erlässt, die im Jahr 2014 in Kraft treten. |
| Die Regierung wird eine Steuerreform vorbereiten, mit der das Steuersystem vereinfacht, Steuerbefreiungen und -vergünstigungen abgeschafft und somit die Bemessungsgrundlagen verbreitert werden sollen, damit die Steuersätze bei steigenden Steuereinnahmen stufenweise gesenkt werden können. Diese Reform betrifft die Einkommen- und die Körperschaftsteuer. Sie wird im Dezember 2012 verabschiedet und tritt im Jahr 2013 in Kraft. | 2. Programm, 1. Überprüfung | Diese Bedingung wurde in der 2. Überprüfung des 2. Programms als "umgesetzt" gewertet, obwohl das Gegenteil der Fall war (das Gesetz 4110 von Januar 2013 enthielt lediglich parametrische Änderungen der Einkommensteuer). Bei den nächsten (der zweiten und der dritten) Aktualisierungen des MoU wurde eine ähnliche Bedingung hinzugefügt, wonach die Behörden ein einheitliches und vereinfachtes Einkommensteuergesetz verabschieden.<br>Das neue Einkommensteuergesetz wurde im Juli 2013 als Vorbedingung der dritten Aktualisierung des MoU verabschiedet (Gesetz 4172/2013). |
| Die Regierung wird Rechtsvorschriften zur Einführung eines neuen Einkommensteuergesetzes erlassen, mit dem das bestehende Gesetz vereinfacht und seine Transparenz erhöht wird sowie Unklarheiten beseitigt werden. Gleichzeitig wird dieses Gesetz eine einfachere Verwaltung ermöglichen, die Steuerehrlichkeit fördern und stabilere Einnahmen über den Konjunkturzyklus hinweg gewährleisten. Mit dem neuen Einkommensteuergesetz werden die Meldepflichten für dem Quellenabzugsverfahren unterliegende Steuerzahler und diejenigen, die Kapitaleinkünfte erhalten, verringert, die Bestimmungen für grenzüberschreitende | 2. Programm, 3. Überprüfung | Die Bedingung wurde in der 3. Überprüfung als "umgesetzt" angesehen (Gesetz 4172/2013 wurde verabschiedet). Das Gesetz wurde jedoch nicht in die Praxis umgesetzt, weil die Behörden Zeit für den Erlass der Durchführungsbestimmungen benötigten. |

| | | |
|---|---|---|
| Unternehmensverschmelzungen und -restrukturierungen konsolidiert sowie Bestimmungen zur Bekämpfung der internationalen Steuerumgehung eingeführt. | | |
| Die Behörden ii) legen einen Plan für die Ablösung von Bar- und Scheckzahlungen in Finanzämtern durch Banküberweisungen vor (Juli 2013); (dritte Aktualisierung des MoU, zweites Programm). | 2. Programm<br>4. Überprüfung | Diese Bedingung wäre zwar bis Juli 2013 zu erfüllen gewesen, wurde aber im April 2014 als mit neunmonatiger Verzögerung "erfüllt" bewertet (4. Überprüfung des 2. Programms). |
| **Arbeit** | | |
| Bedingung | MoU | Überwachung |
| Im Anschluss an den Dialog mit den Sozialpartnern erlässt die Regierung Mindestlohnvorschriften, mit denen niedrigere Mindestlöhne für besonders gefährdete Personengruppen wie Jugendliche und Langzeitarbeitslose sowie Maßnahmen eingeführt werden, die gewährleisten, dass die derzeitigen Mindestlöhne für die Dauer von drei Jahren nominal festgeschrieben werden. | 1. Programm, Ursprüngliches MoU | Die Anforderung der Einführung von niedrigeren Mindestlöhnen für junge Arbeitnehmer wurde tatsächlich "erfüllt". Allerdings gibt es keinen Nachweis für das Einfrieren des Mindestlohns für drei Jahre und die Einführung von niedrigeren Mindestlöhnen für Langzeitarbeitslose. Bei der ersten Überprüfung im August 2010 mussten die Bedingungen zwar noch nicht erfüllt sein, sie wurden jedoch auch im anschließenden MoU nicht erneut berücksichtigt und bewertet. Im Jahr 2014 (Gesetz 4254/2014 vom 8. April) wurden die Mindestlohnzulagen für Langzeitarbeitslose gesenkt, doch kann diese Maßnahme im Hinblick auf die Vorgabe des Programms, "niedrigere Mindestlöhne" einzuführen, nicht als angemessen angesehen werden. |
| Die Regierung fördert, überwacht und bewertet die Umsetzung der neuen speziellen Tarifverträge auf Unternehmensebene. Sie gewährleistet, dass keine<br>formalen oder tatsächlichen Hindernisse diesen Vereinbarungen im Wege stehen und dass sie dazu beitragen, die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen an die Marktbedingungen zu verbessern, um Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern, indem Lohn- und Produktivitätsentwicklungen auf Unternehmensebene angeglichen werden. Sie legt einen Bericht über ihre Bewertung vor. Jede weitere Änderung des Gesetzes über | 1. Programm,<br>5. Überprüfung | Der Stand der Erfüllung wurde mit "teilweise umgesetzt" angegeben, obwohl die Anwendung von speziellen Tarifverträgen auf Unternehmensebene gering war und Daten unvollständig waren (siehe Ziffer 76). Darüber hinaus wurde kein Bericht erstellt (der einzige "Output", der in dieser MoU-Bedingung verlangt wurde), und der Hof hat keinen Nachweis erhalten, dass dies für die anschließenden Überprüfungen geschehen ist. |

| | | |
|---|---|---|
| sektorspezifische Tarifverhandlungen wird vor Ende Juli 2011 verabschiedet. | | |
| Die Regierung überprüft die gegenwärtige Struktur des Systems der Mindestlohnsätze mit dem Ziel, es nach Möglichkeit einfacher und wirksamer zu gestalten. Dadurch sollen die Beschäftigungsfähigkeit und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gefördert werden. | 2. Programm,<br>4. Überprüfung | In der 4. Überprüfung des 2. Programms als "nicht umgesetzt" angegeben; umgesetzt im April 2014, wurde aber nie einer förmlichen Bewertung der Erfüllung unterzogen. |
| **Unternehmensumfeld** | | |
| ***Erleichterung von Ausfuhren*** | | |
| Bedingung | MoU | Überwachung |
| Die Regierung unternimmt unter Beachtung der EU-Wettbewerbsregeln Schritte für den Erlass von Maßnahmen zur Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften. | 1. Programm,<br>1. Überprüfung | Keine Bewertung der Erfüllung. Die Auflage wurde in der 1. Überprüfung erneut berücksichtigt, danach nicht mehr. |
| Die Regierung ergreift unter Beachtung der EU-Wettbewerbsregeln Maßnahmen, um die Exportförderungspolitik zu stärken. | 1. Programm,<br>3. Überprüfung | Der Stand der Erfüllung ist nicht eindeutig, da unklar ist, ober der Status "umgesetzt" nur für die Verabschiedung des Investitionsgesetzes gilt oder auch die Exportförderungspolitik umfasst. Darüber hinaus ist die Exportförderung im 3. wirtschaftlichen Anpassungsprogramm - mit einer für Dezember 2015 festgesetzten Frist - erneut enthalten.<br>Im ergänzenden MoU von Juni 2016 wird die Bedingung erneut - auf Mai 2016 - verschoben. |
| Die Regierung führt eine eingehende Bewertung aller Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsmaßnahmen durch, unter Einbeziehung der verschiedenen operationellen Programme, um die nationale Strategie anzupassen. | 1. Programm,<br>3. Überprüfung | Bedingung nicht erfüllt. |
| Die Regierung richtet ein externes Beratungsgremium ein, das mit Mitteln des 7. FuE-Programms finanziert wird, um zu prüfen, wie die Innovation gefördert werden kann und wie sich die Verbindungen zwischen öffentlicher Forschung und griechischer Industrie sowie die Entwicklung von regionalen Industrieclustern verbessern lassen. | 1. Programm,<br>3. Überprüfung | Der Stand der Erfüllung ist unklar. In der Überprüfung heißt es, dass die Bedingung "umgesetzt" wurde, doch wird gefordert, dass die Bildung eines externen Beratungsgremiums abgeschlossen wird. Bei der vierten Überprüfung des Programms wurden drei |

| | | |
|---|---|---|
| | | Bedingungen - darunter diese - als "nicht umgesetzt" angegeben. Gleichwohl weist der letzte Teil des Satzes (d. h. "nach Angaben der Regierung") auf eine unzulängliche Bewertung hin. |
| **Reformen im Finanzsektor** | | |
| Bedingung | MoU | Überwachung |
| Überprüfung des Insolvenzgesetzes für den Privatsektor zur Gewährleistung der Übereinstimmung mit den Bemerkungen der EZB. | 1. Programm, 1. Überprüfung | Die Bedingung wurde in der 1. Überprüfung als "im Gange" bewertet, doch fand danach keine Weiterverfolgung statt, und die Bewertung hinsichtlich ihrer Erfüllung bleibt unklar. |
| Die Bank von Griechenland (BoG) und die Regierung gewährleisten, dass der griechische Finanzstabilisierungsfonds (HFSF) voll einsatzbereit ist. | 1. Programm, 2. Überprüfung | Die Bedingung wurde bei Ablauf der Frist in der 2. Überprüfung als "teilweise umgesetzt" angegeben. Bei der im Zuge der 5. Überprüfung durchgeführten letzten Bewertung wurden Personalprobleme festgestellt. Danach fand keine weitere Bewertung statt, womit der Stand der Erfüllung unklar bleibt. |
| Angesichts der allgemeinen Bemühungen im Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung verpflichtet sich die BoG zur Herabsetzung der Vergütung ihrer Mitarbeiter. | 1. Programm, 2. Überprüfung | Die Bedingung wurde in der 2. und 5. Überprüfung des 1. MoU als "teilweise umgesetzt" bewertet. Der Hof fand diese Bedingung im 2. MoU wieder vor, sie wurde aber nicht weiterverfolgt. Daher bleibt der Stand der Erfüllung unklar. |
| Als Reaktion auf das Ergebnis des Stresstests des Ausschusses der Europäischen Bankenaufsichtsbehörden (CEBS) von Juli 2010 führt die Bank, die den Test nicht bestanden hat, vorläufige Umstrukturierungsmaßnahmen unter verschärfter Aufsicht der BoG durch. Die Regierung bietet dieser Bank volle Unterstützung und gewährleistet, dass sie die Anforderung hinsichtlich der Umsetzung eines Umstrukturierungsplans in Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen erfüllt, einschließlich der Einhaltung der Einreichfrist zum 1. Oktober 2010. | 1. Programm, 2. Überprüfung | Die Bedingung wurde in der 2. Überprüfung als "teilweise umgesetzt/im Gange" bewertet. Die Bedingung wurde danach bei der 3. Überprüfung des 1. MoU nicht weiterverfolgt, obwohl sie lediglich als "teilweise umgesetzt" bezeichnet worden war und die Bewertung noch nicht abgeschlossen war. |
| Die Regierung erlässt Rechtsvorschriften, durch die alle angemeldeten Bankangestellten den gleichen privatwirtschaftlichen Status haben, unabhängig von den Beteiligungsverhältnissen bei der Bank. | 1. Programm, 4. Überprüfung | Die Bedingung war bei der 4. und 5. Überprüfung des ersten MoU nicht umgesetzt. Danach fand keine Weiterverfolgung statt. Der Stand der Erfüllung ist daher unklar. |

| | | |
|---|---|---|
| Um die Banken in ihren Bemühungen um die Umstrukturierung der Betriebsabläufe zu unterstützen, unternimmt die Regierung Schritte zur Begrenzung von Boni und zur Abschaffung der sogenannten "Bilanzprämie" oder ergreift sonstige gleichwertige Maßnahmen. | 1. Programm,<br>5. Überprüfung | Die Bedingung war bei der 4. und 5. Überprüfung als "nicht umgesetzt" angegeben; außerdem fand keine Weiterverfolgung statt.<br>Der Stand der Erfüllung ist daher unklar. |
| Die BoG versetzt Mitarbeiter mit den erforderlichen Fachkenntnissen in die Aufsichtsabteilung. Sie wird zudem erwägen, langfristige technische Hilfe von anderen europäischen Aufsichtsbehörden anzufordern. | 1. Programm,<br>5. Überprüfung | Die Bedingung wurde bei der 5. Überprüfung als "teilweise umgesetzt" gewertet, danach im 2. MoU jedoch nicht weiterverfolgt.<br>Der Stand der Erfüllung ist daher unklar. |
| Die BoG wird von den Banken, deren Eigenkapitalbasis den gesetzlichen Vorgaben nicht entspricht, verlangen, geeignete Maßnahmen in Form von Kapitalzuführungen oder Umstrukturierungen zu treffen. Sollte dies die Beteiligung anderer lokaler Finanzinstitute einschließen, wird die BoG eine Analyse der finanziellen Auswirkungen und ein Rechtsgutachten vorlegen. | 1. Programm,<br>5. Überprüfung | Die Bedingung wurde bei der 5. Überprüfung als "teilweise umgesetzt" gewertet. Wegen der Länge und Komplexität der Verfahren konnte die vereinbarte Frist nicht eingehalten werden. Dennoch wurde die Bedingung im 2. MoU nicht weiterverfolgt. |
| **Reformen der öffentlichen Verwaltung** | | |
| Bedingung | MoU | Überwachung |
| Die Regierung verabschiedet ein Gesetz, mit dem Einstellungen im Sektor Gesamtstaat auf einen Neuzugang je fünf Abgänge begrenzt werden, und zwar ohne sektorale Ausnahmen.<br><br>Die Regierung bereitet einen Personalplan im Einklang mit dieser Vorgabe vor.<br><br>Diese Vorgabe gilt auch für Arbeitskräfte, die im Rahmen von Umstrukturierungen aus öffentlichen Unternehmen in staatliche Stellen versetzt werden. | 1. Programm,<br>2. Überprüfung | Obwohl die Bedingung als "erfüllt" bewertet wurde, enthielt sie mehrere Unterbedingungen, die nicht erfüllt wurden. In der Bewertung des Programms sind nicht alle Unterbedingungen ausreichend berücksichtigt. Gemäß dem Gesetz 3899/2010 gilt für Einstellungen, die im Laufe der Jahre 2011-2013 im Staatsdienst vorgenommen werden, die Vorgabe, dass nur eine von fünf scheidenden Arbeitskräften ersetzt wird. Bislang wurde jedoch kein umfassender Personalplan vorgelegt. In Ermangelung einer regelmäßigen und zeitnahen Erfassung der Personalbewegungen (Einstellungen, Abgänge und Übernahmen) ist es außerdem nicht möglich, die Durchsetzung der Vorgabe zu überwachen. |
| Das Finanzministerium vollendet zusammen mit dem Innenministerium die Einrichtung einer Zentralen Zahlungsstelle für die Auszahlung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor. | 1. Programm,<br>2. Überprüfung | Diese Bedingung umfasste mehrere Unterbedingungen. In der Bewertung des Programms sind nicht alle Unterbedingungen ausreichend berücksichtigt. Der |

| | | |
|---|---|---|
| Das Finanzministerium erstellt in Zusammenarbeit mit der Zentralen Zahlungsstelle einen Bericht (der Ende Januar 2011 veröffentlicht werden soll) zur Vergütungshöhe und -struktur und zum Beschäftigungsvolumen und zur Beschäftigungsdynamik im gesamten Staatssektor.<br><br>Der Bericht enthält Pläne für den Einsatz von Personal im öffentlichen Sektor für den Zeitraum bis zum Jahr 2013.<br><br>In dem Bericht werden Pläne zur Versetzung von qualifizierten Arbeitskräften in die Steuerverwaltung, den Rechnungshof, die Arbeitsaufsichtsbehörden, Regulierungsbehörden und die griechische Wettbewerbskommission festgelegt. | | Berichtsentwurf enthält eine Analyse der Lohn- und Beschäftigungsdaten im öffentlichen Sektor. Pläne für den Einsatz von Personal im öffentlichen Sektor für den Zeitraum bis zum Jahr 2013 fehlen darin allerdings. |

Auf der Grundlage einer Stichprobe von Bedingungen, die Gegenstand der Prüfung waren.

***Anhang IV***

## STEUERREFORMEN

### Teil A: Datenlücken

| Bereich | Anmerkung |
|---|---|
| Immobiliensteuern | Die Daten zu den Steuereinnahmen waren während des ersten Programms nicht ausführlich genug: Die Kommission wies in den Überwachungsberichten nicht auf Probleme bei der Beitreibung der Immobiliensteuer hin, obwohl es in den Jahren 2011-2012 praktisch keine Beitreibung gab. |
| Einkommensteuer | Für die Ausgestaltung der Einkommensteuerreformen wurden genaue Datensätze zur Einkommensverteilung benötigt, die während der Laufzeit des ersten Programms jedoch nicht verfügbar waren. |
| Anträge auf Steuerrückerstattung | Die Überwachung von Anträgen auf Steuerrückerstattung wurde erstmals in der ersten Aktualisierung der Vereinbarung über Wirtschafts- und Finanzpolitik (Memorandum of Economic and Financial Policies, MEFP) für das zweite Programm gefordert. Es ist unklar, weshalb die Daten nicht während des ersten Programms verlangt wurden, obwohl nicht gezahlte Steuererstattungsansprüche in der Regel ein Risiko bei Hilfsprogrammen darstellen. Während des zweiten Programms waren bei den Bestands- und Stromgrößen der gemeldeten Ansprüche regelmäßig Abweichungen festzustellen. |
| Steuerhinterziehung | Maßnahmen zur regelmäßigen Erhebung der für die Schätzung der Steuerhinterziehung oder für die Überwachung von Steuerlücken für verschiedene Steuern und Wirtschaftssektoren, die in der Zeit vor der Krise als relativ hoch angesehen wurden, erforderlichen Daten waren in den Programmen nicht vorgesehen. Die Schätzungen der Auswirkungen von Schwarzarbeit auf die Einnahmen aus Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen wurden nicht überwacht. Auch die Daten zur Effizienz der Arbeitsaufsicht im Bereich Schwarzarbeit wurden nicht analysiert. |
| Steuerschulden | Steuerschulden wurden ab dem zweiten Programm überwacht, doch waren die Indikatoren nicht von Anfang an klar festgelegt. Die Daten und Ziele bezogen sich lediglich auf die Beitreibung von Steuerschulden, während der Steuerschuldenbestand weder ermittelt noch überwacht oder gezielt ins Visier genommen wurde. Dies stand im Widerspruch zu der Tatsache, dass sich die Steuerschulden im Laufe der beiden Programme kontinuierlich erhöhten.<br><br>Darüber hinaus wurden die Sozialversicherungsschulden während der Programme nicht überwacht. |
| Leistungsindikatoren für die Steuerverwaltung | Während der Laufzeit des ersten Programms wurde kein Indikator für die Steuerverwaltung festgelegt. Während des zweiten Programms wurden Output-Indikatoren (z. B. die Anzahl der Steuerprüfungen) eingeführt, jedoch lediglich für die Steuerverwaltung, womit die Sozialversicherungsträger unberücksichtigt blieben. Die OECD hat Indikatoren für die Effizienz der Steuerverwaltungen veröffentlicht ("Tax administration 2015"). Dieser Bericht enthielt jedoch keine Daten für Griechenland (z. B. aufwands- und personalbezogene Kennzahlen, die Kennzahlen für die Beitreibungskosten, das Verhältnis von Lohn-/Gehaltskosten zu Verwaltungskosten, Personalfluktuation/-abgänge usw.). Die Kommission hat während der Laufzeit der Programme keine Indikatoren für die Steuerverwaltung oder Sozialversicherungsträger überwacht oder erhoben. Die von den Steuerbehörden gestützt auf das zweite Programm eingeführten zentralen Leistungsindikatoren waren nicht auf diese Indikatoren abgestimmt. |

**Teil B: Instabilität der Steuerpolitik**

Ein transparentes, einfaches und stabiles Steuersystem gilt allgemein als ein wichtiges Instrument für die Förderung von Investitionen. Die Instabilität der Steuerpolitik betraf alle Hauptsteuerarten in Griechenland: Änderungen und Umkehrungen bei der Höhe der Mehrwertsteuersätze (siehe ***Tabelle 1***), Änderungen der Körperschaftsteuersätze, der Besteuerung von Immobilien und Kapitaleinkünften sowie von unselbstständiger und selbstständiger Arbeit. Insbesondere der Körperschaftsteuersatz wurde von 25 % auf 24 % im Jahr 2010 und dann auf 20 % im Jahr 2011 gesenkt und danach auf 26 % im Jahr 2013 und auf 29 % im Jahr 2015 angehoben. Die Daten der OECD und der Kommission zeigen ebenfalls, dass die Steuerlast eines alleinstehenden Arbeitnehmers bis zum Jahr 2012 gestiegen und im Jahr 2015 wieder auf den Stand des Jahres 2009 zurückgegangen ist, mit unklaren Folgen für den Arbeitsmarkt. Insbesondere wurden die Sozialversicherungsbeiträge und die Steuerfreigrenze für Einkommen erst angehoben und danach gesenkt.

Die Instabilität im Bereich der Steuerpolitik wurde auch durch mehrere Reformen betreffend die Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens, die Buchhaltung, Steuerprüfungen, Geldstrafen usw. hervorgerufen. So wurde im ersten Programm die einheitliche steuerliche Behandlung der Einkommensquellen von Privatpersonen favorisiert, während im zweiten Programm die entgegengesetzte Richtung eingeschlagen wurde. Sowohl die Steuerverfahren als auch das Gesetz über die Rechnungsführung wurden während des zweiten Programms geändert. Das alte Einkommensteuergesetz (Gesetz 2238/1994) wurde im Laufe der Programme (2010-2014) 425 Mal durch 34 Gesetze geändert. Bei Verabschiedung des neuen Einkommensteuergesetzes (Gesetz 4172/2013) im Jahr 2013 wurde das bisherige Steuergesetz nicht aufgehoben; dadurch entstand vorübergehend Rechtsunsicherheit für Steuerzahler. Die Verabschiedung des neuen Einkommensteuergesetzes wurde im MoU gefordert. Es wurde im Zeitraum 2013-2014 ebenfalls 111 Mal durch 20 Gesetze geändert.

Im "Global Competitiveness Report 2015-2016" belegte Griechenland Rang 136 von 140 hinsichtlich der Auswirkungen von Steuern auf Investitionsanreize.

**Tabelle 1 - Wichtigste Änderungen der Mehrwertsteuersätze (2010-2015)**

| Inkrafttreten | Änderung |
|---|---|
| 15. März 2010 | Die Mehrwertsteuersätze werden von 19 %, 9 % und 4,5 % auf 21 %, 10 % und 5 % erhöht. Die Sätze für bestimmte Inseln werden von 3 %, 6 % und 13 % auf 4 %, 7 % und 15 % erhöht. |
| 1. Juli 2010 | Die Mehrwertsteuersätze werden auf 23 %, 11 % und 5,5 % erhöht. Auf zuvor befreite Rechts-, private Gesundheits- und Kulturdienstleistungen, die vom Privatsektor erbracht werden, wird der Regelsatz angewandt. Die Sätze für bestimmte Inseln werden auf 4 %, 8 % und 16 % erhöht. |
| 1. Januar 2011 | Die ermäßigten Sätze werden erneut auf 13 % und 6,5 % erhöht. Der Satz für Hotelübernachtungen und Arzneimittel wird von 13 % auf 6,5 % geändert (was im Widerspruch zum Ziel der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage stand). |
| 1. September 2011 | Der Satz für nichtalkoholische Getränke, Restaurants/Cafés/Gerichte zum Mitnehmen/Fertiggerichte in Supermärkten wird von 13 % auf 23 % erhöht. |
| 1. August 2013 | Der Satz für nichtalkoholische Getränke, Restaurants/Cafés/Gerichte zum Mitnehmen/Fertiggerichte in Supermärkten wird von 23 % auf 13 % gesenkt (was eine Umkehrung der vorherigen Maßnahme darstellte). |
| 20. Juli 2015 | Der Satz für nichtalkoholische Getränke, Restaurants/Cafés/Gerichte zum Mitnehmen/Fertiggerichte in Supermärkten wird von 13 % auf 23 % erhöht (was eine Umkehrung der vorherigen Maßnahme darstellte). |
| 1. Oktober 2015 | Der Satz für Hotelübernachtungen wird von 6,5 % auf 13 % erhöht (was eine Umkehrung der vorherigen Maßnahmen darstellte). Die Sätze für bestimmte Inseln werden auf die Festlandsätze erhöht. |

**Teil C: Beispiele für unrealistische Fristen**

| Bedingung | Anmerkung |
|---|---|
| Die Regierung schafft Bar- und Scheckzahlungen in Finanzämtern zugunsten von Banküberweisungen ab, damit sich mehr Mitarbeiter auf Arbeiten mit höherem Mehrwert (Rechnungsprüfung, Steuerbeitreibung und Auskünfte an Steuerpflichtige) konzentrieren können; [Q2-2012]" (ursprüngliches MoU, zweites Programm). | Beim IT-Projekt konnte die Frist von drei Monaten realistischerweise nicht eingehalten werden. Die Frist wurde in der ersten Aktualisierung des MoU (bis Dezember 2012) und in der zweiten Aktualisierung des MoU (bis Juni 2013) verlängert. In der dritten Aktualisierung des MoU wurde die Bedingung durch die Anforderung ersetzt, einen Plan für die Bereitstellung der notwendigen elektronischen Mittel auszuarbeiten. Das Projekt war Ende 2014 noch immer nicht abgeschlossen. |
| Die Regierung setzt die Zentralisierung und Zusammenlegung der Finanzämter fort; 200 lokale Finanzämter, die für ineffizient befunden wurden, werden bis Ende 2012 geschlossen (ursprüngliches MoU, zweites Programm). | Die Frist wurde mehrmals verlängert: von Ende 2012 bis Juni 2013 (erste Aktualisierung des MoU) und anschließend bis September 2013 (zweite Aktualisierung des MoU). Die Bedingung wurde schließlich im September 2013 umgesetzt. Das Projekt wurde im Vorfeld nicht hinreichend vorbereitet (die Zahl der betroffenen Finanzämter erhöhte sich von 90 in der ersten Fassung der Bedingung auf 140 und ging |

| | |
|---|---|
| | schließlich auf 120 zurück), was die Verzögerungen ebenfalls erklärt. |
| Das Parlament erlässt Rechtsvorschriften zur Erhöhung der Effizienz von Steuerverwaltung und Steuerkontrollen, womit die von der Europäischen Kommission und dem IWF abgegebenen Empfehlungen umgesetzt werden (ursprüngliches MoU, erstes Programm). | Diese Bedingung basierte auf den Empfehlungen, die der IWF aufgrund des Besuchs bei der Steuerverwaltung im Rahmen der technischen Hilfe im Mai 2010 ausgesprochen hatte. Allerdings wurden die Empfehlungen nicht korrekt in die Bedingung übernommen: Die empfohlene Dauer für die Umsetzung des kurzfristigen Plans betrug 12-18 Monate, während in der Bedingung ein unrealistischer Zeitrahmen von nur drei bis vier Monaten vorgesehen war. |

## Teil D: Quantitative Programmindikatoren für die Steuerverwaltung

| | Dez. 11 | Dez. 12 | Dez. 13 | Dez. 14 | Dez. 15 |
|---|---|---|---|---|---|
| Beitreibung von Steuerschulden zum Ende des vorangegangenen Jahres (in Millionen Euro) | 946 | 1 099 | 1 518 | 1 561 | 1 641 |
| Beitreibungsquote für neue, im aktuellen Jahr aufgelaufene Steuerschulden | | 11 % | 19 % | 15 % | 17 % |
| Neue Vollprüfungen von Großsteuerzahlern | 44 | 76 | 324 | 411 | 409 |
| Neue vorläufige Prüfungen von Großsteuerzahlern | | 271 | 590 | 446 | 105 |
| Beitreibungsquote (im Jahr) in Bezug auf die veranlagte Steuer durch neue Vollprüfungen von Großsteuerzahlern | | 65 % | 55 % | 11 % | 13 % |
| Beitreibungsquote (im Jahr) in Bezug auf die veranlagte Steuer durch neue vorläufige Prüfungen von Großsteuerzahlern | | 49 % | 55 % | 29 % | 72 % |
| Neue risikobasierte Prüfungen von Selbstständigen und Vermögenden | 404 | 444 | 454 | 693 | 488 |
| Beitreibungsquote (im Jahr) in Bezug auf die veranlagte Steuer durch neue Prüfungen von Selbstständigen und Vermögenden | | 78 % | 22 % | 26 % | 15 % |
| Prüfung der Vermögenswerte der Leiter von Finanzämtern | | | 54 | 104 | 52 |
| Prüfung der Vermögenswerte von Steuerprüfern | | | 72 | 108 | 74 |

*Quelle:* Berichterstattung über das Technical Memorandum of Understanding und Tätigkeitsberichte des griechischen Generalsekretariats für Öffentliche Einnahmen für die Jahre 2014 und 2015.

| Ziel erreicht | Ziel nicht erreicht | kein Ziel festgelegt |
|---|---|---|

***Anhang V***

## ENTWICKLUNG DER FINANZIERUNGSLÜCKEN-METHODIK

| **Erstes Programm** | | **Zweites Programm** | |
|---|---|---|---|
| **Mängel** | **Entwicklung** | **Mängel** | **Entwicklung** |
| In der ursprünglichen Berechnung nicht berücksichtigte Elemente:<br>- Außendefizit,<br>- Reserve für Unvorhergesehenes,<br>- Risiken im Zusammenhang mit staatlichen Garantien (durch die Primärsaldoprognose nur implizit berücksichtigt). | Im Juli 2011 bezog die Kommission neue Elemente in die Berechnung des staatlichen Finanzierungsbedarfs ein:<br>- Anpassung der Liquiditätslücke,<br>- Liquiditätspuffer,<br>- Begleichung von Zahlungsrückständen. | In der Finanzierungslückenberechnung wurden lediglich zwei von drei Elementen der Beteiligung des öffentlichen Sektors berücksichtigt (die Herabsetzung der Marge der Darlehensfazilität für Griechenland und die Zusage der Zentralbanken des Euro-Währungsgebiets, die Erträge aus dem Besitz griechischer Anleihen an Griechenland weiterzureichen).<br>Die Entscheidung, im Rahmen des Programms für die Wertpapiermärkte erzielte Gewinne zurückfließen zu lassen, schlug sich nicht in der Finanzierungslückenberechnung nieder. | Neu berücksichtigte Elemente:<br>- Zahlung des Beitrags zum ESM-Kapital,<br>- kurzfristige Schuldenreduzierung (mit öffentlichen Mitteln),<br>- die Finanzierung der Kosten für die Beteiligung des Privatsektors (Kassen- und Abgrenzungskonto),<br>- (auf der Finanzierungsseite) die Mittel aus der zusätzlichen Beteiligung des öffentlichen Sektors. |
| Unstimmigkeiten zwischen den im Programmdokument und in der Finanzierungslückenberechnung angegebenen Finanzierungsbedingungen (Laufzeiten). | | Die während der gesamten Programmdauer vorgenommenen Finanzierungslückenberechnungen boten keine Aufschlüsselung nach Beiträgen der einzelnen Instrumente zur Gesamtfinanzierung. | Die Schulden von Staatsunternehmen wurden in den gesamtstaatlichen Schuldenstand einbezogen. |
| Die Berechnung basierte nicht auf dem konsolidierten gesamtstaatlichen Schuldenstand (unzulängliche Berücksichtigung von Teileinheiten). | | | Klare Aufschlüsselung des Kassendefizits zwischen geschätztem primären Kassendefizit und Zinszahlungen. |
| Verwendung des ESVG (auf der Periodenrechnung | | | Umstellung hin zu (auf der kassenbasierten Rechnungsführung) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| basierenden) -Defizits. | | | beruhenden Defiziten, die für die Finanzierungslückenberechnung besser geeignet sind. |

***Anhang VI***

## GENAUIGKEIT DER MAKROÖKONOMISCHEN PROJEKTIONEN

| | | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | | 2013 | | | 2014 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Ergebnis % | Prognose % | Diff. in Prozentpunkten | Ergebnis % | Prognose % | Diff. | Ergebnis % | Prognose % | Diff. in Prozentpunkten | Ergebnis % | Prognose % | Diff. in Prozentpunkten | Ergebnis % | Prognose % | Diff. in Prozentpunkten |
| **BIP** | 1. EAP | -5,5 | -4,0 | **-1,5** | -9,1 | -2,6 | **-6,5** | -7,3 | 1,1 | **-8,4** | -3,2 | 2,1 | **-5,3** | 0,7 | 2,1 | **-1,4** |
| | 2. EAP | | | | | | | | -4,7 | **-2,6** | | 0,0 | **-3,2** | | 2,5 | **-1,8** |
| **Privater Konsum** | 1. EAP | -6,5 | -3,8 | **-2,7** | -9,7 | -4,5 | **-5,2** | -8,0 | 1,0 | **-9,0** | -2,3 | 1,1 | **-3,4** | 0,5 | 1,2 | **-0,7** |
| | 2. EAP | | | | | | | | -5,7 | **-2,3** | | -1,1 | **-1,2** | | 0,9 | **-0,4** |
| **Öffentlicher Konsum** | 1. EAP | -4,2 | -8,2 | **4,0** | -7,0 | -8,0 | **1,0** | -6,0 | -6,0 | **0** | -6,5 | -1,0 | **-5,5** | -2,6 | 0,0 | **-2,6** |
| | 2. EAP | | | | | | | | -11 | **5,0** | | -9,5 | **3,0** | | -4,7 | **2,1** |
| **Investitionen** | 1. EAP | -19,3 | -7,3 | **-12,0** | -20,5 | -7,0 | **-13,5** | -23,5 | -2,6 | **-20,9** | -9,4 | 1,1 | **-10,5** | -2,8 | 1,2 | **-4,0** |
| | 2. EAP | | | | | | | | -6,2 | **-17,3** | | 6,9 | **-16,3** | | 10,3 | **-13,1** |
| **Ausfuhren** | 1. EAP | 4,9 | 1,5 | **3,4** | 0,0 | 6,1 | **-6,1** | 1,2 | 5,7 | **-4,5** | 2,2 | 7,3 | **-5,1** | 7,5 | 6,7 | **0,8** |
| | 2. EAP | | | | | | | | 3,2 | **-2,0** | | 5,5 | **-3,3** | | 7,0 | **0,5** |
| **Einfuhren** | 1. EAP | -3,4 | -10,3 | **6,9** | -9,4 | -6,6 | **-2,8** | -9,1 | -1,5 | **-7,6** | -1,9 | 1,5 | **-3,4** | 7,7 | 2,1 | **5,6** |
| | 2. EAP | | | | | | | | -5,1 | **-4,0** | | 0,0 | **-1,9** | | 2,4 | **5,3** |
| **HVPI** | 1. EAP | 4,7 | 1,9 | **2,8** | 3,1 | -0,4 | **3,5** | 1,0 | 1,2 | **-0,2** | -0,9 | 0,7 | **-1,6** | -1,4 | 0,9 | **-2,3** |
| | 2. EAP | | | | | | | | -0,5 | **1,5** | | -0,3 | **-0,6** | | 0,1 | **-1,5** |
| **BIP-Deflator** | 1. EAP | 0,7 | 1,2 | **-0,5** | 0,8 | -0,5 | **1,3** | -0,4 | 1,0 | **-1,4** | -2,5 | 0,7 | **-3,2** | -2,2 | 1,0 | **-3,2** |
| | 2. EAP | | | | | | | | -0,7 | **0,3** | | -0,4 | **-2,1** | | 0,0 | **-2,2** |
| **Arbeitslosigkeit (Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen)** | 1. EAP | 12,0 | 12,0 | **0** | 16,7 | 14,7 | **2,0** | 23,0 | 15,2 | **7,8** | 25,9 | 14,8 | **11,1** | 24,9 | 14,1 | **10,8** |
| | 2. EAP | | | | | | | | 17,9 | **5,1** | | 17,8 | **8,1** | | 16,7 | **8,2** |

Grüne Zahlen: positive Abweichungen (Ergebnisse höher als Prognosen).

Rote Zahlen: negative Abweichungen (Prognosen höher als Ergebnisse).

***Anhang VII***

## VERSPÄTET ERFÜLLTE UND NICHT ERFÜLLTE BEDINGUNGEN

| **Arbeit** | | |
|---|---|---|
| Bedingung | Endgültige Bewertung des MoU | Stand der Erfüllung |
| Paket von Bedingungen zu Tarifverhandlungen, Arbeitszeitflexibilität und Beschäftigungsschutzgesetzgebung | 1. Programm<br>3. Überprüfung | Die Reformen hatten sich bei der ersten Bewertung (2. Überprüfung, 1. Programm) teilweise verzögert. Teilweise Erfüllung bei der 3. Überprüfung mit jeweils drei- oder fünfmonatiger Verspätung. Nicht erfüllte Unterbedingungen, die bei einer späteren Überprüfung behandelt wurden. |
| Die Regierung erlässt Rechtsvorschriften zur Beseitigung der Hindernisse für eine umfassendere Anwendung von befristeten Verträgen. | 1. Programm<br>5. Überprüfung | Bei Ablauf der Frist nicht umgesetzt (3. Überprüfung des ersten Programms). Nach ihrer Änderung wurde die Bedingung bei der 5. Überprüfung des 1. Programms als mit zehnmonatiger Verspätung erfüllt bewertet. |
| Die Regierung<br>ändert die geltenden Rechtsvorschriften<br>(Gesetz 3846/2010), um ein flexibleres Arbeitszeitmanagement zu ermöglichen […]. | 1. Programm<br>5. Überprüfung | Bei Ablauf der Frist nicht umgesetzt (3. Überprüfung des ersten Programms). Nach ihrer Änderung wurde die Bedingung bei der 5. Überprüfung des 1. Programms als mit zehnmonatiger Verspätung erfüllt bewertet. |
| Die Regierung ändert das Gesetz 1876/1990 (Artikel 11.2 und 11.3), um die Ausweitung sektoraler und berufsbezogener Vereinbarungen auf Parteien, die nicht bei den Verhandlungen vertreten waren, auszuschließen. | 2. Programm<br>Ursprüngliches MoU | Bei Ablauf der Frist nicht umgesetzt (3. Überprüfung des ersten Programms). Nach Änderung der Bedingung wurde sie im 2. Programm als mit 18-monatiger Verspätung erfüllt bewertet. |
| Die Regierung vereinfacht das Verfahren für die Bildung von Gewerkschaften auf Unternehmensebene. | 2. Programm<br>Ursprüngliches MoU | Bei Ablauf der Frist als "im Gange" bewertet (4. Überprüfung des 1. Programms). Durch die Schaffung der Möglichkeit von "Personenvereinigungen" als mit 12-monatiger Verspätung erfüllt bewertet (2. Programm). |
| Die Regierung wird sich in Abstimmung mit den Sozialpartnern um eine Reform des Lohnfestsetzungssystems auf nationaler Ebene bemühen (...). Der Vorschlag zielt darauf ab, die im nationalen Manteltarifvertrag festgelegten Lohnsätze durch einen von der Regierung gesetzlich festgelegten Mindestlohn zu | 2. Programm<br>4. Überprüfung | Bei Ablauf der Frist als "im Gange/begonnen" bewertet (1. Überprüfung des 2. Programms). Umgesetzt mit einer 21-monatigen Verspätung (April 2014) durch mehrere Gesetze. |

| | | |
|---|---|---|
| ersetzen. | | |
| **Unternehmensumfeld** | | |
| **Erleichterung von Ausfuhren** | | |
| Bedingung | Endgültige Bewertung des MoU | Stand der Erfüllung |
| Die Regierung ergreift unter Beachtung der EU-Wettbewerbsregeln Maßnahmen | | |
| - zur Erleichterung von ausländischen Direktinvestitionen und Investitionen in Innovationen in strategischen Sektoren ("grüne" Industrien, IKT usw.) durch eine Änderung des Investitionsgesetzes, | 1. Programm<br>3. Überprüfung | Die Bedingung wurde bei der 3. Überprüfung des 1. Programms als umgesetzt bewertet; sie wurde mit viermonatiger Verspätung erfüllt. |
| - zur Beschleunigung von großen ausländischen Direktinvestitionsprojekten. | 1. Programm<br>2. Überprüfung | Bei der 2. Überprüfung des 1. Programms als mit zweimonatiger Verspätung erfüllt bewertet. |
| Die Regierung führt eine eingehende Bewertung aller Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsmaßnahmen durch, unter Einbeziehung der verschiedenen operationellen Programme, um die nationale Strategie anzupassen. | 2. Programm<br>1. Überprüfung | Bei Ablauf der Frist nicht umgesetzt (3. Überprüfung des 1. Programms) und auch zum Zeitpunkt der 4. Überprüfung nicht umgesetzt. Bewertung bei der 5. Überprüfung: "noch nicht anwendbar"<br><br>Bewertung im 2. Programm: "im Gange" bei der 1. Überprüfung des 2. Programms als "umgesetzt" gewertet (mit zweijähriger Verspätung). |
| Die Regierung schafft die Verpflichtung zur Eintragung in das Verzeichnis der Exporteure bei der Handelskammer für den Erhalt eines Ursprungszeugnisses ab. | 2. Programm<br>1. Überprüfung | Bei Ablauf der Frist als "im Gange" angegeben (5. Überprüfung des 1. Programms). Bei der 1. Überprüfung des 2. Programms als mit einjähriger Verspätung "erfüllt" bewertet. |
| Die Regierung legt einen Plan für ein "Unternehmensfreundliches Griechenland" vor, um die 30 verbleibenden Beschränkungen für Geschäftstätigkeiten, Investitionen und Innovationen anzugehen. In dem Plan werden Hindernisse für Innovation und Unternehmertum, die von Unternehmensgründung bis Unternehmensabwicklung reichen, aufgezeigt und die entsprechenden Abhilfemaßnahmen dargelegt. | 2. Programm<br>1. Überprüfung | Bei Ablauf der Frist als "teilweise umgesetzt" gewertet (5. Überprüfung des 1. Programms). Bei der 1. Überprüfung des 2. Programms als mit einjähriger Verspätung "erfüllt" bewertet. |
| ***Öffnung der reglementierten Berufe und Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie*** | | |

| | | |
|---|---|---|
| Es wird eine Prüfung eingeleitet, um zu beurteilen, inwieweit die Beiträge von Rechtsanwälten und Ingenieuren zur Deckung der Verwaltungskosten ihrer Berufsverbände angemessen, verhältnismäßig und gerechtfertigt sind. | 2. Programm<br>1. Überprüfung | Bei Ablauf der Frist als "teilweise umgesetzt" gewertet (5. Überprüfung des 1. Programms). Bei der 1. Überprüfung des 2. Programms als mit einjähriger Verspätung erfüllt bewertet. |
| Die Regierung verabschiedet außerdem Rechtsvorschriften im Hinblick auf<br>- die Verbesserung der Transparenz in der Arbeitsweise von Berufsverbänden, indem auf der Webseite jeder Berufsvereinigung Folgendes veröffentlicht wird:<br>- die Unvereinbarkeitsbestimmungen und jede Situation, die einen Interessenkonflikt darstellt, in dem sich die Mitglieder des Verwaltungsrats befinden. | 2. Programm<br>2. Überprüfung | Die Bedingung betreffend den Erlass von Rechtsvorschriften wurde bei Ablauf der Frist als "teilweise umgesetzt" gewertet (1. Überprüfung des 2. Programms). Bei der 2. Überprüfung des 2. Programms als mit neunmonatiger Verspätung "erfüllt" bewertet. |
| Die Regierung erlässt Rechtsvorschriften zur Öffnung reglementierter Berufe, einschließlich der Rechtsberufe, um das wirksame Werbeverbot aufzuheben (...). | 2. Programm<br>3. Überprüfung | Bei der 3. Überprüfung des 2. Programms als mit zweijähriger Verspätung "erfüllt" bewertet. |
| Die Regierung gewährleistet die wirksame Umsetzung der EU-Vorschriften zur Anerkennung von Berufsqualifikationen und die Einhaltung der EuGH-Urteile (...). | 2. Programm<br>2. Überprüfung | Bei Ablauf der Frist als teilweise umgesetzt gewertet (3. Überprüfung des 1. Programms). Bei der 2. Überprüfung des 2. Programms als mit 29-monatiger Verspätung erfüllt bewertet. |
| Die Regierung schließt im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie die Überprüfung (Screening) der bestehenden sektorspezifischen Rechtsvorschriften ab und legt eine Liste der Beschränkungen vor, die infolgedessen aufgehoben oder geändert werden. | 1. Programm<br>3. Überprüfung | Bei Ablauf der Frist als umgesetzt gewertet (3. Überprüfung des 1. Programms), doch zeigt der Bericht, dass einige Bereiche der Politik nicht abgedeckt sind. Die Verspätung wird auf mehr als sechs Monate geschätzt. |
| Die Regierung gewährleistet, dass der Einheitliche Ansprechpartner einen Unterschied macht zwischen den Verfahren, die für in Griechenland niedergelassene Dienstleister gelten, und jenen, die für grenzübergreifend tätige Dienstleister gelten (insbesondere für die reglementierten Berufe). | 2. Programm<br>1. Überprüfung | Bei Ablauf der Frist als im Gange gewertet (3. Überprüfung des 1. Programms). Bei der 1. Überprüfung des 2. Programms als mit zweijähriger Verspätung umgesetzt bewertet. |

| | | |
|---|---|---|
| Die Regierung gewährleistet außerdem, dass der Einheitliche Ansprechpartner über ein benutzerfreundliches Internetportal erreichbar ist, auf dem gängige Verfahren anhand der online verfügbaren erforderlichen Formulare elektronisch abgewickelt werden können und das die Anerkennung elektronischer Signaturen in Übereinstimmung mit der Entscheidung 2009/767/EG ermöglicht. | 2. Programm<br>3. Überprüfung | Die Bedingungen wurden bei Ablauf der Frist als nicht umgesetzt gewertet (2. Überprüfung des 1. Programms) und später umformuliert und in mehrere Phasen unterteilt. Bei der 3. Überprüfung des 2. Programms als mit 33-monatiger Verspätung erfüllt bewertet. |
| Die Regierung sorgt für adäquate Verbindungen zwischen den Einheitlichen Ansprechpartnern und anderen einschlägigen Behörden (einschließlich Berufsverbände); (...). | 1. Programm<br>3. Überprüfung | Bei Ablauf der Frist als "im Gange" gewertet (3. Überprüfung des 1. Programms). Bei der 4. Überprüfung des 2. Programms als ab 5. September 2013 umgesetzt bewertet (mit zwei Jahren und neun Monaten Verspätung). |
| Die Regierung erlässt Rechtsvorschriften zu einer begrenzten Zahl von im vierten Quartal 2014 ermittelten vorrangigen Dienstleistungssektoren. Die Regierung legt für eine begrenzte Zahl von vorrangigen Dienstleistungssektoren einen Zeitplan für die Verabschiedung von sektoralen Rechtsvorschriften bis Ende des vierten Quartals 2011 fest, damit die uneingeschränkte Einhaltung der Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie gewährleistet ist. | 2. Programm<br>Ursprüngliches MoU | Bei der 5. Überprüfung des 1. Programms - nach mehreren Änderungen bei der 3. und 4. Überprüfung - als "im Gange" bewertet.<br>Die Bedingung war im März 2012 mit neunmonatiger Verzögerung erfüllt. |
| Der Einheitliche Ansprechpartner ist voll einsatzbereit, und die elektronische Verfahrensabwicklung ist in allen unter die Dienstleistungsrichtlinie fallenden Sektoren möglich. | 2. Programm<br>3. Überprüfung | Bei Ablauf der Frist nicht umgesetzt (5. Überprüfung des 1. Programms).<br>Die Bedingung wurde bei der 3. Überprüfung des 2. Programms, bei der sie erneut als nicht umgesetzt gewertet wurde, in drei Teile unterteilt.<br>Sie wurde schließlich als (mit einer Verspätung von zwei Jahren und 3 Monaten) vollständig erfüllt gewertet. |
| **Reformen im Finanzsektor** | | |
| Bedingung | Endgültige Bewertung des MoU | Stand der Erfüllung |
| Die Bank von Griechenland (BoG) wird von den Banken, deren | 1. Programm<br>5. Überprüfung | Wurde wegen der Länge und Komplexität der Verfahren als "teilweise umgesetzt" gewertet. Die |

| | | |
|---|---|---|
| Eigenkapitalbasis den gesetzlichen Vorgaben nicht entspricht, verlangen, geeignete Maßnahmen in Form von Kapitalzuführungen oder Umstrukturierungen zu treffen. Sollte dies die Beteiligung anderer lokaler Finanzinstitute einschließen, wird die Bank von Griechenland eine Analyse der finanziellen Auswirkungen und ein Rechtsgutachten vorlegen. | | Bedingung wurde im zweiten MoU nicht weiterverfolgt. |
| Die BoG und der griechische Finanzstabilisierungsfonds (HFSF) unterzeichnen ein Memorandum of Understanding, um ihre Zusammenarbeit weiter zu stärken, einschließlich im Bereich des Austauschs zweckdienlicher aufsichtlicher Informationen. | 2. Programm Ursprüngliches MoU | Bei Ablauf der Frist als "teilweise umgesetzt" gewertet (5. Überprüfung des 1. Programms). Im 2. Memorandum of Understanding als mit neunmonatiger Verspätung erfüllt gewertet. |
| Die BoG verpflichtet sich zur Ausarbeitung eines Umsetzungsplans, in dem weitere Schritte zur Verbesserung der Schuldenbeitreibung und Festlegung von Zielvorgaben dargelegt werden, um eine wirksame Inanspruchnahme der verbesserten Instrumente zu gewährleisten. | 2. Programm 4. Überprüfung | Als "nicht umgesetzt, ausstehend" gewertet. Keine weitere Bewertung wegen der Beendigung des 2. Programms. Die Bedingung ließ Interpretationen zu. |
| Die Regierung verpflichtet sich dazu, Begriffe wie "angemessene Lebenshaltungskosten" und "kooperative Kreditnehmer" als Orientierungshilfe für die Justiz und Banken zu definieren, um gefährdete Haushalte zu schützen; | 2. Programm 4. Überprüfung | Als "nicht umgesetzt, ausstehend" gewertet. Keine weitere Bewertung wegen der Beendigung des 2. Programms. |
| die Auflösung notleidender Kredite von Haushalten, KMU und Großunternehmen weiterhin eng zu überwachen. | 2. Programm 4. Überprüfung | Als "nicht umgesetzt" gewertet. Keine weitere Bewertung wegen der Beendigung des 2. Programms. |
| Die Regierung verpflichtet sich, an die großen Fortschritte bei der Reform der Insolvenzsysteme anzuknüpfen, indem sie die folgenden Maßnahmen ergreift: i) Einsetzung einer Arbeitsgruppe, um Wege aufzuzeigen, mit denen die Wirksamkeit der Entschuldungsverfahren für | 2. Programm 4. Überprüfung | Im Hinblick auf ii) und iii) als "nicht umgesetzt, ausstehend" gewertet. Keine weitere Bewertung wegen der Beendigung des 2. Programms. |

| | | |
|---|---|---|
| Haushalte, KMU und Großunternehmen verbessert werden können. ii) Zu diesem Zweck wird die Regierung, in Abstimmung mit Mitarbeitern der Kommission, der EZB und des IWF, die wichtigsten Engpässe ermitteln und iii) die Regierung verpflichtet sich - unterstützt durch technische Hilfe -, konkrete Maßnahmen für Verbesserungen in diesem Bereich vorzuschlagen. | | |
| Die BoG wird in Abstimmung mit den Banken und Mitarbeitern der Kommission, der EZB und des IWF und auf der Grundlage einer Überprüfung der notleidenden Kredite der Banken einen zeitlich befristeten Rahmen für die Banken festlegen, um die Begleichung von Zahlungsrückständen von Kreditnehmern anhand standardisierter Protokolle zu erleichtern. Dieser Rahmen (MEFP) umfasst Bewertungsverfahren, Beteiligungsregeln, Termine und Strategien zur Beendigung. | 2. Programm<br>4. Überprüfung | Als "nicht umgesetzt, ausstehend" gewertet. Keine weitere Bewertung wegen der Beendigung des 2. Programms. |
| **Öffentliche Verwaltung** | | |
| Bedingung | Endgültige Bewertung des MoU | Stand der Erfüllung |
| Die Regierung legt einen jährlichen Plan zur Verbesserung der Rechtsetzung (wie in Art. 15 des Gesetzes 4048/2012 vorgesehen) mit messbaren Zielen zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften (u. a. durch Kodifizierung) und zur Abschaffung überflüssiger Rechtsvorschriften vor. (Dezember 2013) | 2. Programm<br>4. Überprüfung | Nicht umgesetzt, verzögert. Keine weitere Bewertung wegen der Beendigung des 2. Programms. |
| Die Behörden werden die Einbeziehung von mindestens 12 500 weiteren gewöhnlichen Beschäftigten in die Regelung abschließen und ihre Löhne und Gehälter auf 75 Prozent kürzen. | 2. Programm<br>4. Überprüfung | Nicht umgesetzt, ausstehend. Keine weitere Bewertung wegen der Beendigung des 2. Programms. |
| Die Behörden werden vierteljährliche Mindestziele für das Mobilitätsprogramm für das | 2. Programm<br>4. Überprüfung | Nicht umgesetzt, ausstehend. Keine weitere Bewertung wegen der Beendigung des 2. Programms. |

| | | |
|---|---|---|
| Jahr 2014 festlegen. | | |
| 2 000 weitere Abgänge von gewöhnlichen Beschäftigten. | 2. Programm<br>4. Überprüfung | Ausstehend. Keine weitere Bewertung wegen der Beendigung des 2. Programms. |
| Die Behörden werden Personalpläne für sämtliche staatlichen Stellen ausarbeiten, die vom Staatlichen Rat für Reformen schrittweise und spätestens im Dezember 2013 angenommen werden. | 2. Programm<br>4. Überprüfung | Nicht umgesetzt, ausstehend, neue Frist bis März 2014. Keine weitere Bewertung wegen der Beendigung des 2. Programms. |
| Die Behörden werden die Bewertung von einzelnen Mitarbeitern zum Zwecke des Mobilitätsprogramms abschließen. | 2. Programm<br>4. Überprüfung | Verzögerung von 12 Monaten. Keine weitere Bewertung wegen der Beendigung des 2. Programms. |
| Die Behörden werden die Personalstrategie in Rechtsvorschriften übertragen. Dieser Rechtsakt soll die institutionelle Kontinuität und eine höhere Effizienz in der öffentlichen Verwaltung gewährleisten und eine Grundlage für die Bewertung und Entwicklung von Kompetenzen der Führungskräfte und des Personals insgesamt bieten. | 2. Programm<br>4. Überprüfung | Nicht umgesetzt. Verzögerung von sieben Monaten (April 2014). Keine weitere Bewertung wegen der Beendigung des 2. Programms. |
| Die Behörden treffen Maßnahmen zur Konsolidierung der laufenden Vorarbeiten in einer umfassenden und unterstützten nationalen E-Government-Strategie, (...) die vom staatlichen Rat für Reformen angenommen wird. | 2. Programm<br>4. Überprüfung | Die E-Government-Strategie wurde abgeschlossen und vom Staatlichen Rat für Reformen am 27. März 2014 mit einer Überschreitung der ursprünglichen Frist um sechs Monate angenommen. |
| Entwicklung eines Aktionsplans für die Bewertung aller öffentlichen Einrichtungen, einschließlich aller außerbudgetären Fonds und staatlichen Unternehmen nach Kapitel A (Dezember 2012). Der Aktionsplan (...) wird im Dezember 2013 umgesetzt. | 2. Programm<br>2. Überprüfung | Nicht umgesetzt, verzögert. Keine Weiterverfolgung. |

Der Anhang basiert auf einer Stichprobe von Bedingungen, die Gegenstand der Prüfung waren.

***Anhang VIII***

## ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

### Teil A: Erfolgsfaktoren für den Ausbau von Verwaltungskapazitäten

| Erfolgsfaktoren | Bewertung des Europäischen Rechnungshofs | Beschreibung |
|---|---|---|
| Prozess der Änderung der Unternehmenskultur und -organisation | Nicht behandelt | Ein Kommunikationsplan für die Reform der öffentlichen Verwaltung wurde mit einer einjährigen Verzögerung im Jahr 2013 in die Bedingungen des MoU aufgenommen und im Jahr 2014 vorgelegt. |
| Beteiligung der Interessenträger und der Zivilgesellschaft | Nicht behandelt | Im Gegensatz zu anderen Bereichen des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms (d. h. Arbeitsmarktreformen) fand kein Meinungsaustausch mit den Interessenträgern (lokale Wissenschaftsverbände, Nationale Schule für Öffentliche Verwaltung und Unternehmensverbände) statt. |
| Klarer methodischer und technischer Ansatz | Nicht behandelt | In dem Programm fehlt ein Strategieplan für die Festlegung von Bedingungen zur Reform der öffentlichen Verwaltung. Eine Strategie und ein Aktionsplan wurden von der griechischen Regierung im Jahr 2013 verlangt. Sie wurden im Jahr 2014 vorgelegt. Der Aktionsplan wurde aufgrund eines Regierungswechsels nicht umgesetzt. Ein neuer Aktionsplan für die Reform der öffentlichen Verwaltung wurde im Jahr 2015 in die Bedingungen des MoU aufgenommen. |
| Politisches Engagement | Behandelt | Ein hochrangiger politischer Lenkungsausschuss für die Reform der öffentlichen Verwaltung wurde in die Bedingungen des MoU aufgenommen. |
| Klare Festlegung der Zuständigkeiten | Behandelt | Das Ministerium für Verwaltungsreformen und E-Governance wurde mit dem Reformprozess beauftragt, und es wurde technische Hilfe zugesagt, um bei der Steuerung des Reformprozesses zu helfen. |
| Austausch bewährter Verfahren auf EU-Ebene | Nicht behandelt | Die Bedingungen des MoU gewährleisteten nicht, dass in die Maßnahmen zur Reform der öffentlichen Verwaltung bewährte Verfahren einbezogen wurden. |
| Überwachungs- und Bewertungstechniken | Nicht behandelt | Die Kommission überwachte das Erreichen der quantitativen EAP-Ziele. Es war ihr jedoch nicht möglich, die Fortschritte bei den Strukturreformen oder die mit diesen Reformen tatsächlich erzielten Ergebnisse aus qualitativer Sicht zu bewerten. Was die Neuorganisation der zentralen öffentlichen Verwaltung anbelangt, so hat das Fehlen angemessener zentraler Leistungsindikatoren (ZLI) der Kommission die Überprüfung erschwert, ob Effizienzziele, wie etwa vereinfachte Verwaltungsverfahren und die Beseitigung von Überschneidungen, erreicht wurden. |
| Kontinuität und Stabilität von Reformen | Nicht behandelt | Die strukturpolitischen Auflagen wurden nicht über Projekte des Operationellen Programms "Verwaltungsreform" umgesetzt, sondern hingen stark vom politischen Willen ab. Dadurch entstand ein Risiko für die Kontinuität der Tätigkeiten, das auch eingetreten ist. Aufgrund der politischen Instabilität und häufigen Regierungsumbildungen waren in einem Zeitraum von sieben Jahren zehn verschiedene Minister für die Umstrukturierung der |

| | | |
|---|---|---|
| | | öffentlichen Verwaltung verantwortlich, was zu einem Stopp-Start-Vorgehen bei den Reformen führte. |

Kriterien auf der Grundlage von: Europäische Kommission, Promoting Good Governance, 2014, S. 6.

## Teil B: Wichtigste Empfehlungen der OECD und wichtigste Reformen; Sofortmaßnahmen und Weiterverfolgung im Rahmen des Programms

| Wichtigste Empfehlung | Wichtigste Reformen | Sofortmaßnahmen |
|---|---|---|
| 1. Es gibt kein klares strategisches Gesamtkonzept, das Ziel und Richtung für die langfristige Zukunft der griechischen Gesellschaft und der Wirtschaft oder für die kurz-, mittel- und langfristig umzusetzenden Maßnahmen vorgibt. | | **i.** Festlegung eines Fahrplans, von Etappenzielen und eines Überwachungssystems, um die Fortschritte zu verfolgen; **(nicht in den Bedingungen des MoU enthalten)**<br>**ii.** Ermittlung - in der gesamten (zentralen und lokalen) Verwaltung - der für eine wirksame Reform unverzichtbaren Akteure; **(nicht in den Bedingungen des MoU enthalten)**<br>iii. Ausarbeitung und Umsetzung einer Strategie für einen regelmäßigen Austausch über die Reformfortschritte, sowohl intern als auch für die Öffentlichkeit. Prüfung, wie dies mit den Haushaltsprogrammen verknüpft werden soll. **(2013 in die Bedingungen des MoU aufgenommen).** |
| 2. Die Problematik der allgegenwärtigen Korruption ist im Zusammenhang mit der politischen und öffentlichen Verwaltungskultur und ihren undurchsichtigen, verwobenen Systemen zu sehen. | **i.** Ausarbeitung einer Personalstrategie, die auf allen Ebenen auf nichtpolitischen Ernennungen und leistungsorientierten Kriterien basiert, sich auf unabhängigere und stabilere Strukturen stützt, auf die Reformen, die in diesem Sinne eingeleitet wurden, aufbaut und diese verdeutlicht. **(2013 (und 2015 erneut) in die Programmbedingungen aufgenommen)**<br>**iv.** Ausarbeitung einer Strategie, um den komplexen rechtlichen und administrativen Rahmen zu vereinfachen und transparenter | |

| Wichtigste Empfehlung | Wichtigste Reformen | Sofortmaßnahmen |
|---|---|---|
| | zu machen. **(Nicht enthalten)** | |
| 3. Die griechische Regierung ist nicht "vernetzt", und es gibt nur sehr wenig Koordinierung, wodurch die Reformen, die ein gemeinsames Handeln erfordern (d. h. die meisten von ihnen), beeinträchtigt werden. | | Ausarbeitung eines Plans für Informations- und Kommunikationstechnologie, um die Interoperabilität zwischen den Systemen der Ministerien zu sichern und die Datensammlung und gemeinsame Datennutzung zu fördern, beginnend mit den Kernministerien und -gebäuden (bis die Rationalisierung der Gebäude erfolgt ist). **(2013 in die Bedingungen des MoU aufgenommen. Eine IKT-Strategie wurde im April 2014 vorgelegt).** |
| 4. Die Umsetzung der Strategien und Reformen ist aufgrund einer Kombination aus einer unzulänglichen zentralen Überwachung und einer Kultur, bei der Regulierung vor Ergebnis geht, eine große und hinderliche Schwachstelle. | i. Ausarbeitung einer Strategie, um die Probleme anzugehen, die die Umsetzung der Reformen blockieren. **(Nicht enthalten)**<br>**ii.** Überwachung der Umsetzung der Reformen anhand eines Messsystems, das die politischen Prioritäten und erwarteten Ergebnisse aufzeigt, indem, soweit möglich, Indikatoren/Grenzwerte/international bewährte Verfahren festgelegt werden. **(Nicht enthalten)**<br>ii. Stärkung der Strukturen, die die Zentralverwaltung mit dem übrigen öffentlichen Sektor verknüpfen. **(Nicht enthalten)**<br>iv. Führungskräfte im übrigen öffentlichen Sektor ermitteln und ihnen die Möglichkeit geben, bei der Umsetzung der wichtigsten politischen Initiativen Ergebnisse zu erzielen. **(Nicht enthalten)** | Forderung, dass neue Gesetze oder Strategien einen Umsetzungsplan enthalten müssen, der auf Etappenzielen und quantitativen, faktenbasierten Ergebnisindikatoren beruht, und eindeutig diejenigen Akteure nennen, die sich in den Umsetzungsprozess einbringen müssen. **(Nicht enthalten)** |
| 6. Die Personalverwaltung erfordert gleichermaßen dringende Aufmerksamkeit, um den öffentlichen Dienst zu stärken und die Mobilität zu fördern. | | Herstellung der notwendigen Verknüpfungen zwischen Personalverwaltung und Haushaltsreformen. Die Programmbudgetierung auf der Grundlage der zu erreichenden politischen Ziele sollte eindeutig mit einem zielorientierten Leistungsmanagement verknüpft sein. Letzteres sollte wiederum eindeutig mit Beurteilungen der |

| Wichtigste Empfehlung | Wichtigste Reformen | Sofortmaßnahmen |
|---|---|---|
| | | individuellen Leistung verknüpft sein. **(Leistungsbezogene Budgetierung wurde nicht angewandt)** |
| 7. Datenerhebung und -verwaltung weisen gravierende Mängel auf, die wirksamen und evidenzbasierten Reformen entgegenstehen. | Ausarbeitung einer Strategie für Datenerhebung und -verwaltung, unter Einbeziehung kompetenter Einrichtungen und Einplanung angemessener Finanzmittel und Schulungen auf allen Ebenen der Verwaltung. Umsetzung eines Wissensmanagementsystems im gesamten öffentlichen Dienst. **(Nicht enthalten)** | Ermittlung der Daten, die von den Ministerien über die strategischen Zentralstellen (siehe Punkt 3 oben) unbedingt erhoben werden müssen. **(Nicht enthalten)** |
| 8. Die griechische Verwaltung wird durch einen komplexen Rechtsrahmen behindert, der Initiativen entgegensteht und weniger auf Handeln als auf Verfahren ausgerichtet ist sowie den Reformfortschritt blockiert. | Lösung der Probleme, die der kontinuierlichen Entwicklung und Anwendung von Gesetzen und Verfahren zugrunde liegen, um die rechtlichen Strukturen und Verfahren zu vereinfachen. Ermittlung und Analyse derjenigen Elemente des Rechtsrahmens, die einer Reform bedürfen, um den Schwerpunkt der Verwaltung von der formalen Erfüllung detaillierter Anforderungen auf die Verwirklichung strategischer Ziele und Politiken zu verschieben. **(Nicht enthalten)** | |

*Quelle:* Griechenland: "Review of the Central Administration", OECD 2011.

***Anhang IX***

## REFORMEN IM FINANZSEKTOR

### TEIL A: Programmstrategien und zentrale Bedingungen für den Finanzsektor

| **1. Anpassungsprogramm** |
|---|
| **Kontext und Gründe:** Der Schwerpunkt des ersten Programms lag in erster Linie auf den öffentlichen Finanzen und nicht auf dem Finanzsektor, wie dies danach auch bei den anderen Ländern des Euro-Währungsgebiets, für die Programme aufgelegt wurden, der Fall war. Der Programmansatz bestand darin, das Vertrauen aufrechtzuerhalten und Spillover- Effekte der Staatsverschuldung zu vermeiden. Daher umfasste das erste Programm ursprünglich lediglich drei Bedingungen für den Finanzsektor, die sich weitgehend auf die Ergebnisse des IWF für die Artikel-IV-Konsultationen im Jahr 2009 stützten.<br>**Zentrale Bedingungen:** Die Hauptbedingung für den Finanzsektor war die Einrichtung des griechischen Finanzstabilisierungsfonds (HFSF) mit dem Ziel, zur finanziellen Stabilität des griechischen Bankensystems beizutragen, da die Banken als anfällig gegenüber dem Konjunkturrückgang und einem ungünstigen Einfluss des Staates angesehen wurden. Der Fonds wurde im Juli 2010 mit 10 Milliarden Euro für Kapitalbeteiligungen eingerichtet. Allerdings wurden während des Programms tatsächlich nur 1,5 Milliarden Euro für den Fonds bereitgestellt, wovon letztlich 0,2 Milliarden Euro in Anspruch genommen wurden. Die anderen Bedingungen des Programms waren die Intensivierung der Aufsichtspraxis durch die Bank von Griechenland und eine Verpflichtung zur Änderung des Insolvenzrechts. |
| **2. Anpassungsprogramm** |
| **Kontext und Gründe:** Aufgrund der Umstrukturierung der griechischen Staatsschulden im Rahmen des Programms zur Beteiligung des Privatsektors (PSI), der Verluste aller griechischen Banken (insgesamt 37,7 Milliarden Euro) und der Auswirkungen der Rezession auf die Qualität der Aktiva waren die Rekapitalisierung und Abwicklung zentrale Bedingungen für den Finanzsektor im zweiten Programm und blieben auch danach bedeutsam.<br>**Zentrale Bedingungen:** Für die Bankenrekapitalisierung wurden 50 Milliarden Euro vorgesehen, um die erwarteten PSI-bezogenen Verluste auszugleichen, bestehende und künftige Kreditverluste zu bewältigen und Banken abzuwickeln, die nicht mehr länger als wirtschaftlich lebensfähig angesehen wurden. Das Programm sah eine Verbesserung von Aufsicht und Regulierung sowie die Schaffung einer verstärkten Governancestruktur der Banken vor, die mit öffentlichen Mitteln rekapitalisiert wurden. Mit Fortdauer des zweiten Programms wurde der Stärkung der Rahmenregelungen für private Umschuldungen und der Kapazität der Banken zur Handhabung notleidender Kredite ein höherer Stellenwert eingeräumt. |
| **3. Anpassungsprogramm** |
| **Kontext und Gründe:** Die politische Krise, die im Dezember 2014 eintrat, versetzte das griechische Bankensystem erneut unter großen Druck. Die Liquidität geriet aufgrund von anhaltenden erheblichen Einlagenabflüssen und des Wegfalls der Refinanzierung am Interbankenmarkt massiv unter Druck. Durch den nicht erfolgten Abschluss der endgültigen Überprüfung des zweiten Programms sah sich die EZB gezwungen, die Obergrenze der Liquiditätshilfe in Notfällen (ELA) für griechische Banken auf dem am 26. Juni 2015 beschlossenen Niveau beizubehalten, wodurch sich wiederum die griechischen Behörden veranlasst sahen, einen Bankschließtag, gefolgt von Kapitalverkehrskontrollen, zu verhängen.<br>**Zentrale Bedingungen:** Das Programm unterstützte die Wiederherstellung der Stabilität des Finanzsystems und sollte die Liquidität normalisieren, die systemrelevanten Banken rekapitalisieren, die Governance sowohl des HFSF als auch der Banken verbessern und die anhaltend hohe Zahl notleidender Kredite abbauen. Zu diesem Zweck wurde ein Puffer in Höhe von 25 Milliarden Euro bereitgestellt, um ggf. die Rekapitalisierung und Abwicklung griechischer Banken vornehmen zu können, die wegen der Auswirkungen, die die umfassende Anwendung der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) gehabt hätte, vor Ende 2015 hätten abgeschlossen sein müssen, um dadurch das Vertrauen der Einleger in das System zu stärken. |

## TEIL B - Die Bankenrekapitalisierungen im Rahmen der Programme

**Bankenrekapitalisierung von 2013**

Im März 2012 führte die Umsetzung des PSI-Programms, eines der größten internationalen Umschuldungsabkommen, das griechische Staatsanleihen im Wert von rund 206 Milliarden Euro betraf, zu einem Verlust in Höhe von 37,7 Milliarden Euro für alle griechischen Banken, der ihre gesamte Kapitalgrundlage zunichte machte. Als direkte Folge mussten die vier größten Banken mit 28,6 Milliarden Euro rekapitalisiert werden (siehe ***Tabelle 1).***

**Tabelle 1 - Wichtigste Zahlen zu allen Bankenrekapitalisierungen im Rahmen der Programme**

| Beträge in Milliarden Euro, sofern nicht anders angegeben | Bank A | Bank B | Bank C | Bank D |
|---|---|---|---|---|
| **2013 (1. Rekapitalsierung) - Kapitalbedarf** | 4,571 | 8,429 | 9,756 | 5,839 |
| • HFSF-Investition | 4,021 | 6,985 | 8,677 | 6,700 |
| • Privatsektor-Investition | 0,550 | 1,444 | 1,079 | 0,000 |
| **Insgesamt** | **4,571** | **8,429** | **9,756** | **6,700** |
| HFSF-Aktienbeteiligung vor Rekapitalsierung | n. z. | n. z. | n. z. | n. z. |
| HFSF-Aktienbeteiligung nach Rekapitalsierung | 83,7% | 81,1% | 84,4% | 98,6% |
| **2014 (2. Rekapitalisierung) - Kapitalbedarf** | | | | |
| • Basisszenario | 0,262 | 0,425 | 2,183 | 2,945 |
| • Negativszenario | 0,560 | 0,757 | 2,502 | 4,980 |
| • HFSF-Investition | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| • Privatsektor-Investition | 1,200 | 1,750 | 2,500 | 2,864 |
| **Insgesamt** | **1,200** | **1,750** | **2,500** | **2,864** |
| HFSF-Aktienbeteiligung vor Rekapitalsierung | 81,7% | 80,9% | 84,4% | 95,2% |
| HFSF-Aktienbeteiligung nach Rekapitalsierung | 69,9% | 67,3% | 57,2% | 35,4% |
| **2015 (3. Rekapitalisierung) - Kapitalbedarf** | 2,743 | 4,933 | 4,602 | 2,122 |
| • HFSF-Investition | 0,000 | 2,720 | 2,706 | 0,000 |
| • Privatsektor-Investition | 1,552 | 1,340 | 0,757 | 1,621 |
| • Maßnahmen des Passivmanagements / Lastenverteilung | 1,011 | 0,602 | 1,019 | 0,418 |
| • Kapitalmaßnahmen SSM | 0,180 | 0,271 | 0,120 | 0,083 |
| **Insgesamt** | **2,743** | **4,933** | **4,602** | **2,122** |
| HFSF-Aktienbeteiligung vor Rekapitalsierung | 66,24% | 66,93% | 57,24% | 35,41% |
| HFSF-Aktienbeteiligung nach Rekapitalsierung | 11,01% | 26,42% | 26,12% | 2,38% |
| HFSF-Aktienbeteiligung nach Rekapitalisierung (inkl. Vorzugsaktien) | 11,01% | 26,42% | 40,39% | 2,38% |

** Potenzielle Fehler aufgrund von Auf- und Abrundungen.*

*** Einschließlich rund 0,9 Milliarden Euro für eine Brückenbank.*

**** Die aufgeführten Zahlen beziehen sich auf die ursprünglichen HFSF-Investitionen. Spätere Verringerungen sind darin nicht berücksichtigt.*

*Quelle:* Griechischer Finanzstabilisierungsfonds.

Um die hohen Kosten für Anreize für den Privatsektor zu reduzieren und eine potenzielle vollständige Verstaatlichung griechischer Banken zu vermeiden, schlugen die Partner einen Rekapitalisierungsrahmen vor, der auf Folgendes abzielte: a) Abbau der durch die vorherrschenden Marktbedingungen und Unsicherheiten hinsichtlich der künftigen Entwicklung entstandenen Negativanreize und b) Verringerung der Verluste für den Steuerzahler, indem dem Privatsektor nur für ein günstig verlaufendes Szenario weitere Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt wurden, die gleichzeitig dem HFSF einen Ausstieg ohne zusätzliche Verluste erlauben würde. Dies wurde als kritischer Bestandteil der laufenden Strategie für die Reorganisation des Bankensystems und die Erhaltung der geschäftlichen Eigenständigkeit der Banken angesehen.

Es wurde vereinbart, für den Beitrag des Privatsektors eine Mindestgrenze in Höhe von 10 % des Kapitalbedarfs einer Bank festzulegen. Darüber hinaus wurde für den Fall, dass

| | |
|---|---|
| | der Privatsektor mindestens 10 % des Kapitalbedarfs beiträgt, vereinbart, dass der HFSF die verbleibenden 90 % deckt, dafür jedoch nur "B-Aktien" (d. h. Aktien mit ruhendem Stimmrecht, ausgenommen bei bestimmten wichtigen Vetorechten) erhält, wodurch die Bank weiter unter privatwirtschaftlicher Führung bleibt. Wäre der Privatsektor nicht bereit, mindestens 10 % des Kapitalbedarfs zu decken, würde der HFSF die Bank vollständig rekapitalisieren und erhielte volles Stimmrecht, was zu einer Verringerung der bestehenden Aktionäre und faktisch zur Verstaatlichung der Bank führen würde.<br><br>Bei Insolvenz der Banken wurden kostenlose Optionsscheine als Anreize angeboten, um Privatinvestoren zu ermutigen, sich an der Rekapitalisierung zu beteiligen. Die kostenlosen Optionsscheine galten als komplex, bildeten aber zugleich erhebliche Anreize für den Privatsektor (im Juni 2013 betrug der Marktwert der kostenlosen Optionsscheine, die Privatinvestoren angeboten wurden, schätzungsweise 1,7 Milliarden Euro).<br><br>In den Monaten Mai und Juni 2013 schlossen die vier größten Banken Griechenlands ihre Kapitalerhöhung ab. Drei der vier Banken ist es gelungen, beim Privatsektor mehr als das Minimum von 10 % ihres erforderlichen Kapitalbedarfs einzusammeln, und zwar nahezu 3,1 Milliarden Euro. Der HFSF leistete daher den verbleibenden Betrag von 25,5 Milliarden Euro an diese Banken (0,9 Milliarden Euro für eine Brückenbank nicht eingerechnet) und gab gemäß dem vereinbarten Rekapitalisierungsrahmen Optionsscheine auf seine Aktien an die Privatinvestoren aus. Die Banken beschlossen, mehr Kapital durch die Ausgabe von Stammaktien zu beschaffen und damit auf die Möglichkeit der Emission teurer und potenziell verwässernder Contingent Convertible Bonds (CoCos) zu verzichten.<br><br>Nach der gescheiterten Fusion mit einer anderen Bank und angesichts des erhöhten Einlagenabflusses aufgrund von spekulativen "Spill-over-Effekten", die damals auf die Bail-in-Entscheidung Zyperns zurückzuführen waren, entschied sich die vierte Bank für eine sofortige und vollständige Rekapitalisierung über den HFSF, anstatt zu versuchen, mindestens 10 % des Kapitalbedarfs aus privaten Quellen aufzubringen. In Anbetracht der bis Ende April verbleibenden Zeit (Frist des zweiten Programms) und der sehr hohen Bewertung der auszugebenden Aktien wäre das Interesse von Privatinvestoren begrenzt gewesen. Infolgedessen führte der HFSF im Mai 2013 der Bank 5,8 Milliarden Euro zu und wurde Hauptaktionär (98,6 %) mit vollem Stimmrecht, im Gegensatz zu den anderen drei systemrelevanten Banken, von denen der HFSF Aktien mit beschränktem Stimmrecht erhalten hat. |
| **Bankenrekapitalisierung von 2014** | Die anhaltende Rezession hatte negative Auswirkungen auf Liquidität, Bilanzen und Finanzergebnisse der griechischen Banken. Im Anschluss an eine weitere Kapitalbedarfsermittlung, die gemäß einer Bedingung im Rahmen des zweiten Programms von der Bank von Griechenland durchgeführt wurde, wurde die zweite Rekapitalisierung der vier größten Banken Griechenlands bis Juni 2014 abgeschlossen. 8,3 Milliarden Euro wurden vollständig vom Privatsektor aufgebracht (siehe ***Tabelle 1***). Nach der zweiten Rekapitalisierung waren zwei Banken in der Lage, Mittel auch durch die Ausgabe von Anleihen aufzubringen.<br><br>Im Falle einer Bank erfolgte die im Basisszenario vorgesehene Kapitalerhöhung um 2,9 Milliarden Euro in Übereinstimmung mit dem überarbeiteten Gesetz 3864/2010, wonach der HFSF nur als Letztsicherung handeln konnte. Die Kapitalerhöhung erforderte die vorherige Zusage eines maßgeblichen Investors, Anteile in einem bestimmten Umfang und zu einem bestimmten Preis zu beziehen. Mitte April 2014 erhielt der HFSF ein verbindliches Angebot von 0,30 Euro pro Aktie für einen Gesamtbetrag von |

| | |
|---|---|
| | 1,3 Milliarden Euro von einem Investorenkonsortium. Der Restbetrag wurde während des Orderverfahrens gedeckt. Der endgültige Angebotspreis wurde auf 0,31 Euro pro Aktie festgelegt (mit einem Abschlag von 23 % auf den letzten Schlusskurs; siehe Fußnote 54), wobei der maßgebliche Investor sein Angebot erhöhte, um diesem Preis zu entsprechen. Die Kapitalerhöhung wurde Ende April abgeschlossen und der Betrag wurde zur Gänze von institutionellen Investoren und privaten Investoren durch eine Privatplatzierung und ein öffentliches Angebot gedeckt. Dadurch ging der Aktienanteil des HFSH von 95,2 % auf 35,4 % zurück. |
| **Bankenrekapitalisierung von 2015** | Im Jahr 2015 wurde wegen der langwierigen Verhandlungen zwischen den griechischen Behörden und den Institutionen und des erheblichen Abflusses von Einlagen und der ständig steigenden notleidenden Kredite angesichts des sich verschlechternden wirtschaftlichen Klimas und Kapitalverkehrskontrollen eine dritte Bankenrekapitalisierung erforderlich. Die von der EZB durchgeführte Kapitalbedarfsermittlung ergab, dass den vier größten Banken Griechenlands gemäß dem Negativszenario 14,4 Milliarden Euro fehlten (siehe ***Tabelle 1***). Daraufhin übermittelten die Banken der EZB ihre jeweiligen Kapitalpläne, in denen sie darlegten, wie sie ihre Kapitallücken schließen wollten.<br><br>Vor dem Hintergrund der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD), der Vorschriften über staatliche Beihilfen und der Leitlinie der Euro-Gruppe vom 14. August 2015 bestanden die wichtigsten Ziele bei der Rekapitalisierung des Jahres 2015 vorrangig in der Schließung von Kapitallücken, der Vermeidung eines Einleger-Bail-in durch den Abschluss der Rekapitalisierung im Jahr 2015, der Vermeidung einer Verstaatlichung der griechischen Banken, der Beschränkung der staatlichen Beihilfen durch Maximierung privater Investitionen und der Vermeidung einer unangemessenen Verwässerung der Aktienanteile des HFSF.<br><br>Den zwei Banken mit dem geringsten Kapitalbedarf gelang es, den gesamten Betrag des Negativszenarios über private Investoren aufzubringen (3,2 Milliarden Euro) und durch freiwillige Umwandlung der Anleihen aller nachgeordneten und vorrangigen Inhaber in Eigenkapital. Die zwei anderen Banken, deren Kapitalbedarf höher war, konnten über private Investoren und durch Umwandlung der Anleihen nachgeordneter und vorrangiger Inhaber in Eigenkapital nur den gemäß der Überprüfung der Aktiva-Qualität (Asset quality review) erforderlichen und im Basisszenario festgelegten Kapitalbetrag (2,1 Milliarden Euro) aufbringen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und die International Finance Corporation (IFC) der Weltbank ebenfalls in die vier Banken investierten. Der Restbetrag von 5,4 Milliarden Euro wurde über den HFSF aus Mitteln des Anpassungsprogramms bereitgestellt (d. h. 1,3 Milliarden Euro in neuen Aktien und 4,1 Milliarden Euro in Form von CoCos). |

***Anhang X***

## FINANZSTABILITÄT

### Die Risikoindikatoren der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) für das griechische und die EU-Bankensysteme

| Gewichtete Mittelwerte | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Griechenland | | | Griechenland | EU | Ranking griechischer Banken in der EU-28 |
| **Zahlungsfähigkeit** | | | | | | |
| Gesamtkapitalquote | 12,7 % | 14,1 % | 16,4 % | 17,1 % | 18,5 % | 22 |
| Kernkapitalquote | 12,4 % | 13,9 % | 16,3 % | 17,0 % | 15,5 % | 14 |
| Harte Kernkapitalquote | … | 13,9 % | 16,3 % | 17,0 % | 14,2 % | 12 |
| Harte Kernkapitalquote ("fully loaded") | … | 5,6 % | 15,0 % | 15,9 % | 13,6 % | 13 |
| **Kreditrisiko und Qualität der Aktiva** | | | | | | |
| Quote von notleidenden Krediten und Forderungen (NPL-Quote) | … | 39,7 % | 46,2 % | 45,9 % | 5,1 % | 28 |
| Deckungsquote von NPL-Bestand und Forderungen an Kunden | … | 43,8 % | 48,5 % | 48,2 % | 44,6 % | 12 |
| Anteil der Kredite mit Gläubigerzugeständnissen (forbearance ratio for loans) | … | 14,2 % | 19,8 % | 23,2 % | 3,2 % | 27 |
| Quote von notleidenden Forderungen (NPE-Quote) | … | 33,9 % | 37,3 % | 38,5 % | 4,4 % | 27 |
| **Rentabilität** | | | | | | |
| Eigenkapitalrendite | … | (11,1 %) | (25,5 %) | (7,7 %) | 3,3 % | 26 |
| Gesamtkapitalrendite | … | (1,0 %) | (2,5 %) | (0,9 %) | 0,2 % | 28 |
| Aufwands-/Ertragsverhältnis | 62,2 % | 60,9 % | 59,8 % | 51,9 % | 65,7 % | 14 |
| Zinsüberschuss zu operativem Betriebsergebnis | 78,3 % | 84,1 % | 86,4 % | 82,0 % | 57,9 % | 28 |
| Provisionsüberschuss und Provisionserträge zu operativem Betriebsergebnis | 14,8 % | 14,5 % | 10,9 % | 12,4 % | 27,2 % | 28 |
| Handelsergebnis zu operativem Betriebsergebnis | … | (4,1 %) | 2,1 % | (2,9 %) | 6,0 % | 26 |
| Zinsüberschuss zu zinsbringenden Aktiva | … | 2,8 % | 2,5 % | 2,9 % | 1,5 % | 7 |
| **Bilanzstruktur und Liquidität** | | | | | | |
| Verhältnis von Krediten zu Einlagen | 100,7 % | 109,2 % | 129,7 % | 120,2 % | 118,4 % | 21 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Verschuldungsquote (endgültig) | … | … | … | 10,0 % | 5,2 % | 22 |
| Verschuldungsquote (vorläufig) | … | … | … | 10,7 % | 5,5 % | 27 |
| Verschuldungsgrad | 1 132,0 % | 999,0 % | 837,8 % | 754,0 % | 1440,7 % | 7 |
| Quote der Vermögenswertbelastung | … | 26,0 % | 47,1 % | 43,3 % | 26,3 % | 25 |
| Liquiditätsdeckungsquote | … | … | … | 0 % | 141,1 % | 28 |

*NB: Die NPL-Quote der EBA basiert auf der weiter gefassten Definition für NPE und bezieht sich auf Kredite und Forderungen an Kunden; die NPE-Quote der EBA umfasst auch Schuldverschreibungen (meist Anleihen).*

*Quelle:* Europäische Bankenaufsichtsbehörde, Risikosteuerpultdaten (aus einer Stichprobe von EU-Banken; 198 im Jahr 2016).

***Anhang XI***

**NACHHALTIGES WACHSTUM:**

| **BIP-WACHSTUM (%)** | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **-4,3** | **-5,5** | **-9,1** | **-7,3** | **-3,2** | **0,4** | **-0,2** | **0** |
| Ziel (MoU-Prognose, Mai 2010) | | | | | | | |
| -2,0 | -4,0 | -2,6 | 1,1 | 2,1 | 2,1 | | |
| Ziel (MoU-Prognose, März 2012) | | | | | | | |
| | | | -4,7 | 0,0 | 2,5 | | |
| Ziel (MoU-Prognose, April 2014) | | | | | | | |
| | | | | | -0,1 | 3,3 | |
| **INFLATION - HVPI (%)** | | | | | | | |
| | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **1,3** | **4,7** | **3,1** | **1,0** | **-0,9** | **-1,4** | **-1,1** | |
| Ziel (MoU-Prognose, Mai 2010) | | | | | | | |
| | 1,9 | -0,4 | 1,2 | 0,7 | 0,9 | | |
| Ziel (MoU-Prognose, März 2012) | | | | | | | |
| | | | -0,5 | -0,3 | 0,1 | | |
| Ziel (MoU-Prognose, April 2014) | | | | | | | |
| | | | | | -0,8 | 0,3 | |
| **ARBEITSLOSENQUOTE (%)** | | | | | | | |
| | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **9,6** | **12,70** | **17,9** | **24,5** | **27,5** | **26,5** | **24,9** | |
| Ziel (MoU-Prognose, Mai 2010) | | | | | | | |
| | 12,0 | 14,7 | 15,2 | 14,8 | | | |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ziel (MoU-Prognose, März 2012) | | | | | | | |
| | | | 17,9 | 17,8 | 16,7 | | |
| Ziel (MoU-Prognose, April 2014) | | | | | | | |
| | | | | | 24,5 | 22,5 | |
| **JUGENDARBEITSLOSIGKEIT (%)** | | | | | | | |
| | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **25,7** | **33,0** | **44,7** | **55,3** | **58,3** | **52,4** | **49,8** | |
| Ziel (Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der MoU-Prognose, Mai 2010)[1]: | | | | | | | |
| | 31,2 | 38,2 | 39,5 | 38,5 | | | |
| **LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT (%)** | | | | | | | |
| | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **3,9** | **5,7** | **8,8** | **14,5** | **18,5** | **19,5** | **18,2** | |
| Ziel (Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der MoU-Prognose, Mai 2010)[2]: | | | | | | | |
| | 5,4 | 6,6 | 6,8 | 6,6 | | | |
| **BESCHÄFTIGUNGSQUOTE (%)** | | | | | | | |
| | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **65,6** | **63,8** | **59,6** | **55,0** | **52,9** | **53,3** | **54,9** | |
| Ziel (Europa 2020) | | | | | | | |
| | | | | | | 70,0 | |
| **FRAUENBESCHÄFTIGUNG (%)** | | | | | | | |
| | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **52,9** | **51,8** | **48,7** | **45,2** | **43,3** | **44,3** | **46,0** | |

[1] Angepasste MoU-Beschäftigungsprognose, unter der Annahme einer stabilen Quote der Jugend-/Gesamtarbeitslosigkeit auf dem Niveau von 2010.

[2] Angepasste MoU-Beschäftigungsprognose, unter der Annahme einer stabilen Quote der Langzeit-/Gesamtarbeitslosigkeit auf dem Niveau von 2010.

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ziel (Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Europa 2020)[3]: | | | | | | | |
| | | | | | | 59,3 | |
| **EXPORTWACHSTUM** | | | | | | | |
| | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **-20,2** | **10,8** | **5,8** | **3,7** | **0,6** | **5,2** | **-8,7** | |
| Ziel (MoU-Prognose, Mai 2010) | | | | | | | |
| | 3,4 | 7,1 | 6,7 | 9,3 | | | |
| Ziel (MoU-Prognose, März 2012) | | | | | | | |
| | | | 2,9 | 5,2 | 6,9 | | |
| Ziel (MoU-Prognose, April 2014) | | | | | | | |
| | | | | 0,4 | 3,4 | 5,5 | 5,0 |
| **EXPORTANTEILE (VERÄNDERUNGEN ÜBER 5 JAHRE, IN %)** | | | | | | | |
| | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **-10,2** | **-14,0** | **-15,5** | **-24,7** | **-25,2** | **-18,0** | **-20,6** | |
| Ziel (auf der Grundlage der MIP-Schwelle) | | | | | | | |
| -6,0 | -6,0 | -6,0 | -6,0 | -6,0 | -6,0 | -6,0 | |
| **ADI (% DES BIP – DURCHSCHNITTLICHER ZU- UND ABFLUSS)** | | | | | | | |
| | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **0,8** | **0,2** | **0,4** | **0,7** | **1,2** | **1,1** | **0,6** | |
| Ziel (Europäischer Rechnungshof)<br>EU-28-Durchschnitt im Jahr 2010 | | | | | | | |
| | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | |

[3] Gesamtbeschäftigungsziel der Strategie Europa 2020 (70 %), bereinigt um den geschlechtsspezifischen Beschäftigungsunterschied auf der Ebene des EU-Durchschnitts im Jahr 2015 (d. h. 0,85 bei einer Frauenbeschäftigung von 64,3 und einer Männerbeschäftigung von 74,9).

**ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES RECHNUNGSHOFES**

**„DAS EINGREIFEN DER KOMMISSION IN DIE GRIECHISCHE FINANZKRISE“**

## ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Kommission begrüßt diese vom Europäischen Rechnungshof durchgeführte Wirtschaftlichkeitsprüfung des Eingreifens der Kommission in die griechischen Finanzhilfeprogramme, die durch verschiedene seit 2010 eingeführte Mechanismen finanziert werden.

Die Kommission ist offen für konstruktive Kritik und begründete Empfehlungen für künftige Verbesserungen bei der Konzeption und Umsetzung der Finanzhilfeprogramme.

Die Kommission will an den notwendigen, und in manchen Fällen bereits in der Umsetzung befindlichen, Veränderungen anknüpfen, um weitere Verbesserungen herbeizuführen, wie in der Antwort auf die Prüfungsempfehlungen dargelegt ist. Im Rahmen des ESM sind weitreichende Veränderungen eingeleitet und im Rahmen des aktuellen ESM-Stabilitätshilfeprogramms für Griechenland bereits auch umgesetzt worden. Im Kontext des ESM-Stabilitätshilfeprogramms für Griechenland hat die Kommission noch mehr Gewicht auf sozialen Zusammenhalt, Wachstum und Beschäftigung gelegt. Außerdem hat die Kommission zum ersten Mal eine Abschätzung der sozialen Folgen vorgenommen (siehe auch Antwort auf Absatz IV. der Zusammenfassung unten). Die Kommission möchte an die Bedeutung der politischen und wirtschaftlichen Veränderungen erinnern, die während der Programmlaufzeit Einfluss auf den Entscheidungsprozess, die Konzeption und die Umsetzung hatten.

IV. Die den Finanzhilfeprogrammen zugrundeliegenden Ziele münden darin, den Marktzugang wiederherzustellen, und sie werden in Momenten der akuten Krise festgelegt; dies trifft insbesondere für Griechenland zu. Daher ist es erforderlich, zwischen sofortigen und mittelfristigen Zielen der Programme zu unterscheiden.

Politische Auflagen sollten berücksichtigen, welche Kapazität die nationalen Behörden für den Beschluss und die Umsetzung von Strategien haben, die mit besonderen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen verbunden sind. Die im Zusammenhang mit einem Finanzhilfeprogramm angenommenen politischen Maßnahmen bilden den Rahmen für ein nachhaltiges Wachstum und eine langfristige Beschäftigung, auch über den Zeithorizont eines Programms hinaus; daher ist es für diesen Zweck auch erforderlich, umfassende Wachstumsstrategien zu erarbeiten.

Darüber hinaus ist es außerordentlich wichtig, die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen jedes Finanzhilfeprogramms, in denen die entsprechenden politischen Entscheidungen getroffen wurden, zu berücksichtigen. So wurde das erste Programm beispielsweise vor dem Hintergrund eingerichtet, dass der Staat abrupt vom Marktzugang abgeschnitten worden ist. Die Kommission musste in einer Situation der äußersten und beispiellosen Unsicherheit handeln, einer ernsten Liquiditätskrise, die die Stabilität des gesamten Finanzsystems herausforderte, und in Ermangelung angemessener Finanzhilfeinstrumente auf der Ebene und zur Verfügung der Eurozone.

Es ist darüber hinaus entscheidend, sich die Abfolge der Ereignisse zu vergegenwärtigen. Es ist auch von wesentlicher Bedeutung, sowohl die verschiedenen Rahmenbedingungen als auch die Umstände der Erarbeitung des ESM-Stabilitätshilfeprogramms für Griechenland vollständig anzuerkennen. Die Kommission handelte innerhalb eines neuen Rechtsrahmens (Verordnung (EG) Nr. 472/2013), der die Transparenz ihrer Arbeit und ihre demokratische Rechenschaftspflicht erheblich verbesserte, indem er den Dialog mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten stärkt. Die Übereinstimmung des Programms mit den Zielen und Strategien der Union wurde ebenfalls verstärkt, und zwar durch: Gewährleistung der Übereinstimmung des MoU mit

dem vom Rat genehmigten Programm; ausdrückliche Bezugnahme auf die Charta der Grundrechte sowie weitere soziale Rechte; Berücksichtigung der nationalen Praxis und Institutionen zur Lohnbildung sowie der nationalen Reformprogramme des Mitgliedstaats, der im Zusammenhang mit der Strategie der Union für Wachstum und Beschäftigung betroffen ist; und durch die Anforderung, dass im Rahmen der Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung innerhalb des Programms, ausreichende Mittel für grundlegende Politikbereiche wie Bildung und Gesundheit vorgesehen werden müssen. Demzufolge hat das ESM-Programm ein größeres Gewicht auf den sozialen Zusammenhalt, Wachstum und Beschäftigung (einschließlich der aktiven Arbeitsmarktpolitik) gelegt und die Kommission hat zum ersten Mal eine Abschätzung der sozialen Folgen vorgenommen. Der neue Rechtsrahmen hat auch eine Grundlage für die Kommission gebildet, um Griechenland bei der Verbesserung seiner Verwaltungskapazitäten und bei der Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Programms technische Hilfe zu leisten.

V. Auch wenn die Kommission aus rechtlichen/institutionellen Gründen Adressat dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung ist, spielen sowohl die Eurogruppe als auch andere Institutionen der Union eine Schlüsselrolle, die sich im Lauf der aufeinanderfolgenden Programme wesentlich verändert hat. Damit Maßnahmen und Entscheidungen den verantwortlichen Beteiligten jederzeit angemessen zugeschrieben werden können, bedarf es eines guten Verständnisses und Bildes des tatsächlich geltenden Steuerungsrahmens in jedem Programm oder während der Konzeption des aktuellen ESM-Stabilitätshilfeprogramms sowie zum Zeitpunkt konkreter Beschlüsse.

Die Maßnahmen der Kommission wurden in komplexen institutionellen Umfeldern entwickelt, die sich seit 2010 im Einklang mit Änderungen in der gesetzlichen Grundlage erheblich weiterentwickelt haben. Außerdem beinhaltet die Rolle der Kommission im Verhandlungsprozess nicht nur eine Interaktion mit nationalen Behörden und anderen EU-Institutionen, sondern auch mit mehrfachen internationalen Organisationen und der Eurogruppe. In dieser Hinsicht beinhalten die der Kommission und der Europäischen Zentralbank (EZB) im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder dem anschließenden Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) übertragenen Verpflichtungen, so wichtig sie auch sind, nicht die Befugnis zu eigenständigen Entscheidungen. Darüber hinaus liegt die Verantwortung nicht nur für politische Entscheidungen, sondern auch deren Umsetzung bei den nationalen Behörden.

Alle Absichtserklärungen (Memorandum of Understanding, MoU) beruhen auf geteilter Konditionalität, der alle Institutionen, einschließlich dem Internationalen Währungsfonds (IWF), im Einvernehmen mit den griechischen Behörden und nach einem internen Diskussionsprozess und intensivem Dialog zugestimmt haben. Die Anforderung der geteilten Konditionalität wurde von der Eurogruppe angestrebt. Dafür mussten mit anderen Institutionen, nämlich IWF und EZB, Kompromisse erzielt werden. Die politischen Konditionalitäten wurden nach ausführlichen internen Diskussionen zwischen den Institutionen konzipiert und umfassten viele mündliche und schriftliche Iterationen. Die Bereitstellung technischer Hilfe – wo erforderlich – wurde konzipiert, um den nationalen Behörden die bestmögliche Unterstützung bei der Umsetzung der Konditionalität bis zu den vereinbarten Fristen zu leisten. Eine Stärke dieses institutionenübergreifenden Rahmens ist, dass verschiedene Institutionen ihr Fachwissen bündeln können, was die Qualität der Politikgestaltung oftmals erhöht.

Darüber hinaus richtet der Mitgliedstaat – oder die ESM-Mitglieder im ESM-Rahmen – die Finanzierungslinie ein und entscheidet auch über die Maßnahmen in Bezug auf die Schulden. Die EZB und folglich der Einheitliche Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) haben spezifische Zuständigkeiten, um die finanzielle Stabilität zu gewährleisten und treffen, als Aufsichtsbehörden, unabhängig Entscheidungen und in einigen Fällen auch, ohne vertrauliche, marktempfindliche Informationen mit anderen Institutionen zu teilen.

VIII. Der Eurozone fehlten Finanzinstrumente und ein Rechtsrahmen, um den Ländern der Eurozone finanzielle Unterstützung zu leisten. Das erste Programm, das von der Greek Loan

Facility (GLF, Griechische Kreditfazilität) finanziert wurde, wurde schnell eingerichtet, um den Staatsbankrott zu verhindern. In Ermangelung eines Rahmens zu jener Zeit, verließen sich die Kommission und die Eurogruppe auf den Rahmen und die Methoden, die vom IWF entwickelt wurden, der internationalen Organisation, die damals das Mandat und die Erfahrung hatte, solche Programme durchzuführen. Die Kommission hat ihre eigenen Verfahren 2011 förmlich kodifiziert. Politische Maßnahmen wurden gebührend nach Prioritäten geordnet, insbesondere durch das gemeinsame Programm mit dem IWF. Die Kommission nutzt unter anderem das bekannte System der „vorrangigen Maßnahmen“ und „strukturellen Benchmarks“ des IWF, wichtige notwendige Reformen, um eine Überprüfung anzuschließen und eine Auszahlung freizugeben. Sie wurden schrittweise durch einige zusätzliche vorrangige Maßnahmen im Bereich der strukturellen Reformen und durch Meilensteine präzisiert. Mit dem derzeitig laufenden ESM-Stabilitätshilfeprogramm wurde auch das Konzept der „zentralen Ziele“ eingeführt.

IX. Jede Institution handelt innerhalb des für jedes Programm geltenden Rechtsrahmens.

XI. Die Konzeption und Umsetzung wichtiger Reformen fand im weiteren Kontext der vorherrschenden schwierigen wirtschaftlichen Lage sowie der ernsthaften Instabilität auf den Finanzmärkten statt. Die erfolgreiche Rekapitalisierung, wesentliche Umstrukturierung und Rechts- und Steuerungsreformen, die als direkte Antwort auf eine akute Krise durchgeführt wurden, um negative Auswirkungen einzudämmen, haben eine Stabilisierung des gesamten Systems ermöglicht. Dadurch konnten die zentralen Ziele des Programms erreicht werden: einen Staatsbankrott verhindern und Finanzstabilität gewährleisten. Das alternative Szenario (eines Kollaps des Finanzsystems) hätte viel erheblichere finanzielle, wirtschaftliche und soziale Kosten verursacht.

XII. Das Fehlen der politischen Stabilität führte im Lauf der Zeit zu Herausforderungen in Bezug auf die Eigenverantwortung für die Reformagenda; dieser Umstand muss bei der Bewertung der politischen Ergebnisse in diesem Bereich als Schlüsselelement berücksichtigt werden.

XIII. Griechenland erlebte wiederkehrende lang anhaltende Zeiten der politischen Instabilität, durch die wiederholt Unsicherheiten in Bezug auf den politischen Kurs, die Verpflichtung zu Reformen und deren wirksame Umsetzung aufkamen. Dennoch erschloss Griechenland die Märkte im April und Juli 2014 wieder nach einer Zeit der stetigen Reformen, des erfolgreichen Abschlusses von Überprüfungen und der verbesserten Wachstumsprognosen. Dies beweist eindeutig, wie förderlich die wirksame Umsetzung von Reformen für ein gestärktes Vertrauen unter den Marktteilnehmern und eine erfolgreiche Rückkehr auf die Märkte ist.

Erster Punkt der Aufzählung: Eine erfolgreiche Rückkehr zum Wachstum hängt von der erfolgreichen Umsetzung der Programme ab. Ein Wachstum kann ohne Bewältigung der zugrundeliegenden systembedingten und strukturellen Schwächen des griechischen Staates und der griechischen Wirtschaft nicht erreicht werden. Da sowohl das erste als auch das zweite Programm unterbrochen wurden, konnte dieses endgültige Ziel nicht vollständig erreicht werden.

Dritter Punkt der Aufzählung: Die Umsetzung der Programme verhinderte den Kollaps des Finanzsystems, der zu weitaus dramatischeren Folgen für den griechischen Staat und die Finanzstabilität geführt hätte. Dennoch trugen nachteilige makroökonomische und politische Entwicklungen und die langwierige Umsetzung der Finanzmarktreformen im Rahmen der Programme zur Verschlechterung der Bilanzen der Banken bei.

XIV. Siehe hierzu die Antworten der Kommission auf die Schlussfolgerungen und Empfehlungen unten.

**EINLEITUNG**

6. Ende Juni 2015 entschied die griechische Regierung, das zweite EFSF-Programm einseitig nicht abzuschließen und führte eine Volksabstimmung durch.

8. Siehe Antwort der Kommission auf Absatz V der Zusammenfassung (institutioneller Rahmen).

**BEMERKUNGEN**

## TEIL I – VERWALTUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN ANPASSUNGSPROGRAMME FÜR GRIECHENLAND

24. Siehe Antwort der Kommission auf Absatz VIII.

25. Im Kontext des ersten Programms, verließen sich die Kommission und die Eurogruppe auf den Rahmen und die Methoden des IWF – der internationalen Organisation, die das Mandat und die Erfahrung zur Durchführung solcher Programme hat.

Der Programmkonzeption gingen erhebliche Forschungsarbeiten voraus, bei denen die durch die Reformen anzugehenden Elemente erfasst sowie Kriterien für die Priorisierung der Reformen eingeführt wurden. Darüber hinaus war die Kommission in der Lage, sich auf Methoden und analytische Instrumente zu stützen, die im Rahmen von normalen Überwachungssystemen entwickelt und angewendet wurden, wie z. B. in Bereichen wie der Prognose, Analyse des finanzpolitischen Kurses und der finanzpolitischen Nachhaltigkeit, Renten und des Benchmarking der strukturellen Maßnahmen/Reformen.

27. Die Kommission erstellte mehrfach analytische Dokumente, die die politischen Kurzberichte stützten und den Entwurf von Bedingungen bestätigten, einschließlich im Bereich der reglementierten Berufe.

Die ersten Bedingungen zu den reglementierten Berufen und die Dienstleistungsrichtlinie beispielsweise wurden rechtzeitig von der griechischen Regierung erfüllt, wohingegen die sinkende Bereitschaft der griechischen Behörden letztlich zu Verzögerungen führte.

28.

Erster Punkt der Aufzählung: Während einige Bedingungen ursprünglich allgemeiner gefasst waren, führten die Festlegung von klaren Zielen und regelmäßige Iterationen mit den Behörden zu ausführlicheren Leitlinien, die die Mittel und Schritte zur Umsetzung dieser Reformen festlegten. Dieser Ansatz führte in einigen Fällen nicht zur ordnungsgemäßen Umsetzung. Probleme bei der Auslegung waren jedoch nicht unbedingt der Hauptgrund für die verzögerte Umsetzung.

Zweiter Punkt der Aufzählung: Bevor die griechischen Behörden sich den Bedingungen verpflichten und die Absichtserklärung unterzeichnen, wird stets jede Bedingung mit den Behörden diskutiert und vereinbart, und zwar sowohl auf technischer als auch auf politischer Ebene, um ein umfassendes und gemeinsames Verständnis und die Verantwortung für den durchzuführenden Reformprozess zu gewährleisten.

Der hohe Detaillierungsgrad wurde durch die Anforderung veranlasst, eindeutig zu ermitteln, wie die Reformen durchgeführt und die Herausforderungen bei der Umsetzung bewältigt werden sollten. Darüber hinaus wurden die Verwaltungskapazitäten der Behörden eher durch die Zahl der für eine wirkliche Verbesserung der Wirksamkeit der Steuerverwaltung erforderlichen Maßnahmen herausgefordert als durch ihren Detaillierungsgrad.

Während des zweiten Programms war die eingeschränkte Verantwortung oftmals ein Problem, insbesondere in Bezug auf das Personal der Steuerverwaltung.

29. Siehe Antwort der Kommission auf Absatz IV der Zusammenfassung zu den Zielen des Programms im allgemeinen Kontext.

Die umfassende Reihe von Reformen im Rahmen des ESM-Programms wurden zudem begleitet von einer Reihe an außergewöhnlichen Maßnahmen, um Griechenland dabei zu helfen, die im Rahmen der in der Mitteilung vom 15. Juli 2015 „Ein Neustart für Arbeitsplätze und Wachstum in Griechenland“ festgelegten Initiative verfügbaren EU-Mittel und technische Hilfe bestmöglich zu nutzen.

30. Das erste Programm hatte mehr Elemente aus horizontalen Politikbereichen, während sich die Zahl der auf bestimmte Sektoren zielenden Bedingungen im zweiten Programm erhöhte, wobei die Konditionalität sich an die Überprüfung von die Geschäftstätigkeit beschränkenden Vorschriften

und die Ausrichtung auf Sektoren wie Baustoffe und Herstellung sowie Tourismus und Einzelhandel knüpfte.

Diese Konditionalität wurde mit Unterstützung des OECD-Toolkits zur Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit durchgeführt.

**Kasten 2 – Produktmarktreformen kontra Arbeitsmarkt- und Steuerreformen**

Die Kommission war sich der Folgen höherer indirekter Steuern auf die Preisentwicklung vollständig bewusst. Dennoch gab es einen anhaltenden zugrundeliegenden Preisanpassungsprozess in der griechischen Wirtschaft, der zur Wiedererlangungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit beigetragen hat.

Das vorrangige Ziel des ersten Programms war, Griechenlands Zugang zum Finanzmarkt wiederherzustellen, was eine klare Ausrichtung auf die Haushaltskonsolidierung erforderte. Nichtsdestotrotz wurde das Gesamtkonzept der griechischen Finanzhilfeprogramme durch eine explizite Strategie untermauert. Strukturreformen bildeten einen wichtigen Bestandteil des Programms und zielten genau darauf ab, über den Programmzeitraum hinaus positive Auswirkungen hervorzubringen.

39. Um die Leistung und Entwicklung im Lauf der Zeit zu benchmarken, verließ sich die Kommission auf Indikatoren aus internationalen Quellen, die allerdings nicht immer umfassend verständlich waren und nur mit Verzögerung zur Verfügung standen. Dazu gehörten Produktmarktindikatoren der OECD zur Messung des bei der Reformierung regulierter Berufe erzielten Fortschritts sowie die Doing-Business-Indikatoren der Weltbank.

Darüber hinaus umfassten die MoUs eine spezifische Konditionalität zur Bewertung der Auswirkungen der Reform auf regulierte Berufe – einschließlich einer Erhebung der 20 größten Berufsgruppen, mit der ihr Grad der Liberalisierung, die Ergebnisse in Bezug auf neue Marktteilnehmer, Preisänderungen etc. untersucht wurde.

40. Während einer Krise müssen Maßnahmen priorisiert werden, insbesondere wenn es nur begrenzte institutionelle Kapazitäten zur sofortigen Bewältigung aller tatsächlichen und möglichen Probleme gibt.

In den griechischen Finanzhilfeprogrammen wurde den Rekapitalisierungen, die von den Aufsichten zum Zwecke der Finanzstabilität dringend gefordert wurden, Priorität eingeräumt.

Angesichts des Anstiegs von NPLs infolge der anhaltenden Krise wurde das Problem der NPL-Resolution als entscheidender nächster Schritt angegangen. Der Prozess zur Bewältigung der NPLs ist langwieriger und komplexer und erfordert mehrgleisige Reformen (Recht, Aufsicht, Steuerung, Regulierungen etc.) in verschiedenen Kontexten, die alle ihre eigenen Besonderheiten aufweisen (Haushaltsverschuldung, Schulden von KMU und größeren Firmenkundengeschäften). Es wird daran erinnert, dass die Überprüfung der Aktiva-Qualität 2013 eine Troubled Asset Review umfasste, die die Vorbereitung und Kapazität der Banken auf die Verwaltung von NPLs erfasste.

Was den HFSF betrifft, nimmt die Kommission lediglich eine Beobachterrolle ein.

45. Es gibt kein einzelnes makroökonomisches Modell, dass ohne Weiteres für wirtschaftliche Prognosen genutzt werden kann.

Außerdem ist es entscheidend, den sich rasch wandelnden wirtschaftlichen und politischen Kontext in Griechenland bei der Bewertung der Rechtzeitigkeit, Qualität und Wirkung der im Rahmen der Programme verabschiedeten Maßnahmen zu berücksichtigen.

**Kasten 4 – Koordination der Prognosen**

Während der Programme wurden die gegenseitigen Auswirkungen sowohl der makroökonomischen als auch haushaltspolitischen Prognosen durch einen iterativen Prozess geschätzt, wobei die

Auswirkungen der neuen haushaltspolitischen Maßnahmen in das makroökonomische Basisszenario einbezogen und letzteres zur Schätzung der Haushaltsprognosen herangezogen wurde.

48. Angesichts des hohen Drucks und der sehr kurzen Fristen können gelegentlich kleine Fehler oder Versäumnisse vorgekommen sein. Während der Programme gab es eine starke und systematische institutionenübergreifende Peer-Review der Qualität sowie Daten und Berechnungen.

50. Der Betrag von 8 Milliarden EUR wurde als annähernd akzeptables Ziel betrachtet, wobei der Finanzierungsbedarf nach Beendigung des Programms berücksichtigt wurde, der wiederum auf der möglichen umzusetzenden Schuldenmaße beruht.

Darüber hinaus sollte die Komplexität des institutionellen und rechtlichen Rahmens mit ihren jeweiligen Akteuren und Entscheidungsträgern berücksichtigt werden.

51. Angesichts des Mangels an Konsens in der Wirtschaftsliteratur müssen sich Prognosen auf einige Studien stützen, die Orientierung in Bezug auf den Umfang der Auswirkungen bieten können.

Außerdem sind haushaltspolitische Prognosen integriert worden, was nicht nur die Prognosen der Kommission und nicht nur den Fall Griechenlands betraf.

## TEIL II – KONZEPTION UND UMSETZUNG DER REFORMEN

56. Die Kommission betont, dass die Verantwortung nicht nur für die politischen Entscheidungen, sondern auch für deren Umsetzung in allen Finanzhilfeprogrammen bei den nationalen Behörden liegt.

57. Siehe Antwort der Kommission auf Absatz IV der Zusammenfassung (Ziele und Kontext).

59. Siehe Antwort der Kommission auf Absatz IV der Zusammenfassung (Programmziele).

61. Siehe Antwort der Kommission auf Absatz IV der Zusammenfassung (Programmziele).

63. Siehe Antwort der Kommission auf Absatz IV der Zusammenfassung (Programmziele).

Die Bewältigung von Steuerumgehung und Verbesserung der Einhaltung von Steuervorschriften ist eindeutig ein wichtiger Weg für Reformen in Griechenland. Dennoch ist es keiner, der schnell beschritten werden kann. Das ESM-Programm hat großen Nachdruck auf solche Maßnahmen gelegt, die an die Erfahrungen vorhergehender Programme anknüpft.

### Kasten 6 – Anwendungsbereich der Maßnahmen

Ein Teilzahlungs-Mechanismus für MwSt.-Transaktionen mit öffentlichen Einrichtungen ist von Experten angefochten worden. Der Teilzahlungs-Mechanismus für MwSt.-Transaktionen mit öffentlichen Einrichtungen wurde in Italien eingesetzt, ist aber sowohl von Wirtschafts- als auch Steuerfachleuten angefochten worden.

Eine intensivere Nutzung von elektronischen Steuergeräten erfordert eine Steuerverwaltung, die mit fortschrittlichen IT-Systemen ausgestattet ist; dies war in Griechenland jedoch nicht der Fall.

### Kasten 6 – Ursprüngliche Einzelheiten

Das erste Programm legte nicht alle Einzelheiten der vereinbarten Reformen fest. Dennoch wurden die Einzelheiten im Lauf der Programme weiter ausgearbeitet und stützten sich auf bestehende Erfahrungen, um ein klares Verständnis der Behörden und Ex-post-Evaluierungen zu ermöglichen.

66. Die wachsenden Steuerschulden sind vom Umstand beeinträchtigt worden, dass der Abschreibungsprozess erst 2014 eingerichtet worden ist und außerdem sehr langwierig ist (Steuerschulden werden zunächst unter Quarantäne gestellt und wenn der Schuldner keine ausreichenden Kapazitäten zur Rückzahlung der Schuld entwickelt, werden sie anschließend abgeschrieben, allerdings erst zehn Jahre später, falls keine Verbesserung der Solvenz des Schuldners eintritt).

Es stellt eine beträchtliche technische Herausforderung dar, Indikatoren für die Überwachung der geschätzten nicht angemeldeten Steuern zu entwickeln, die im Zeitraum der Programmüberprüfung akkurat sein können.

68. Die Programme bieten einen angemessenen strategischen Rahmen für Reformen der öffentlichen Verwaltung. Die unmittelbare Priorität in diesem Sektor war die Haushaltskonsolidierung, was die Abfolge der Reformen, von den haushaltspolitischen hin zu den strukturellen, erklärt.

Die Kommission, insbesondere über die Task-Force für Griechenland (TFGR) bot durch die technische Hilfe einen Austausch bewährter Praktiken. Die Kommission bedauert, dass Versuche zur Beteiligung von Interessenträgern nicht erfolgreich waren. Der Mangel an Kontinuität und Stabilität aufgrund der häufigen Wechsel in der Regierung war tatsächlich ein relevantes Problem. (Siehe auch Antwort auf Absatz 76)

Schließlich gab es eine beträchtliche Trägheit und beträchtlichen Widerstand gegenüber Veränderungen in der griechischen Verwaltung.

73. Die Kommission legte ehrgeizige Fristen fest, dennoch ist das spezifische Beispiel für die zu ehrgeizigen Fristen nicht angemessen.

Die Konzeption und Umsetzung der Reformen des Personalbeurteilungssystems im Rahmen des neuen Programms wurden nicht ausgeführt, weil die allgemeine Umsetzung des zweiten Programms von Herbst 2014 bis August 2015, als das ESM-Programm eingeführt wurde, faktisch unterbrochen war. Daher ist es nicht möglich zu sagen, ob die im Rahmen des zweiten Programms gesetzten Fristen zu ehrgeizig waren oder nicht: die Umsetzung wurde nicht einmal versucht, da das Programm endete, bevor die Umsetzung abgeschlossen werden konnte.

Außerdem wird das neue Personalbeurteilungssystems im Rahmen des ESM-Programms umgesetzt. Der Zeitraum zwischen der Vereinbarung der Konditionalität und der Fertigstellung der sekundären Gesetzgebung betrug zehn Monate (August 2015 bis Juni 2016), also einen Monat weniger als im zweiten Programm vorgesehen; eine tatsächliche Bewertung wird 2017 durchgeführt und beruht auf den Daten vom Jahresende 2016, wie es der Fall sein muss, um ein vollständiges Bild vom gesamten Zeitverlauf zu erhalten.

78. Die entscheidenden Einflussfaktoren auf die Kreditvergabe wurden in den Programmen angegangen, u. a. in Form von politischen Maßnahmen zur Bewältigung des Bankkapitals und der Bankenliquidität sowie von NPLs. Die Faktoren hinter der Kreditkontraktion sind komplex und spiegeln die strukturellen Probleme auf den Kreditmärkten wider. Die hohen Zinsen für neue Kredite sind daher größtenteils eher ein Symptom einer schweren Rezession aufgrund der Unfähigkeit der Kreditnehmer, ihre Darlehen zurückzuzahlen.

Gleichzeitig hat die Kommission darauf hingearbeitet, die Finanzierung durch die EU und die internationalen Finanzinstitutionen (EBWE, EIB, EIF) zu erhöhen, was Finanzinstrumente für KMU einschließt.

79. Die Analyse ergab sich aus der gemeinsamen Sichtweise aller beteiligten Institutionen und beruhte auf den zu jener Zeit verfügbaren Informationen. Sie beruhte zudem auf den Beiträgen unabhängiger Experten.

Der Rahmen für eine Rekapitalisierung wurde von professionellen Investmentbankern vorbereitet, die als Berater für den HFSF, die Bank von Griechenland und das Finanzministerium tätig waren.

80. Der Kapitalbedarf in den Jahren 2013, 2014 und 2015 wurde unter der alleinigen Verantwortung der Aufsichten festgelegt. Die Kommission und andere Institutionen boten lediglich technische Unterstützung bei der Entwicklung der Rahmenbedingungen für den Stresstest.

Darüber hinaus hatten politische Ereignisse und die anschließende Unsicherheit und Instabilität beträchtliche negative Auswirkungen auf das BIP-Wachstum und stellten so ein Element dar, das nicht vorhergesehen werden konnte.

81. Es liegt in der Verantwortung der nationalen Behörden, eine zuvor festgelegte Aufgabe innerhalb des vereinbarten Umfangs umzusetzen.

Die Kommission mischt sich nicht in die Beziehung zwischen der Aufsicht und den Banken ein.

82. Gemäß den EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen sollten Beihilfen auf das erforderliche Minimum begrenzt sein und folglich dazu genutzt werden, nur den Kapitalbedarf der Bank zu decken, sofern keine Privatmittel verfügbar wurden. Wie in den 2014 und 2015 verabschiedeten Beihilfeentscheidungen der Kommission dargelegt, kann die Beteiligung der HFSH nicht als Markttransaktion betrachtet werden, da der Fonds nicht zu denselben Bedingungen und nicht im Rahmen derselben Transaktionen investierte wie die anderen Investoren. Bei der Rekapitalisierung 2014 wurde ein Mechanismus eingeführt, um den Preis zu berechnen, bei dem der HFSF zur Beteiligung zugelassen wurde, und zwar genau mit dem Ziel, eine erheblichen Verwässerung des HFSF zu vermeiden. Bei der Rekapitalisierung 2015 wurde aufgrund der spezifischen Marktbedingungen kein *Ex-ante-Mindestpreis* für die Beteiligung des HFSF festgelegt und, im Zuge einer Entscheidung der Behörden, wurde der Zeichnungspreis für den HFSF mittels eines Book-Building-Verfahrens festgelegt, der von internationalen Experten durchgeführt und überwacht wurde.

Diese Mechanismen halfen, die Verluste des HFSF zu verringern. Die Aktienkursentwicklungen bei der folgenden Rekapitalisierung spiegeln den Umfang des von privaten Investoren unter Bedingungen der erhöhten Unsicherheit unternommenen Risikos wider.

83. Im speziellen Fall von Griechenland ist allen am Programm beteiligten Institutionen schnell klar geworden, dass die Bildung einer Vermögensverwaltungsgesellschaft (Asset Management Company, AMC) aus verschiedenen Gründe keine angemessene Lösung darstellen würde: Heterogenität der NPLs, die sich über die meisten wirtschaftlichen Sektoren verteilten, extrem hohe Kosten einer solchen Struktur, Bedenken hinsichtlich der Steuerung, Bedeutung der Bank-Kunden-Beziehung im Kontext einer umfassenden strategischen Nichtzahlung, Auswirkungen auf die Bilanzen der Banken etc.

84. Siehe Antwort der Kommission auf Absatz IV der Zusammenfassung (Programmziele).

85. Die Verbesserung des Insolvenzrechts und der justiziellen Kapazität ist eine komplexe Reform, die nur durch eine Vielzahl von Maßnahmen erreicht werden kann. Mehrere Gesetzesänderungen, einschließlich der Insolvenzverordnung und der Schaffung eines außergerichtlichen Rahmens wurden zwischen 2010 und 2014 eingeführt. Die Umsetzung der Reformen liegt nach wie vor in der Verantwortung der griechischen Behörden. Dieser Umsetzungsaufwand fehlte. Moratorien über Ausschlüsse wurden als einseitige Maßnahme von den griechischen Behörden eingeführt und verlängert (die letzte Verlängerung galt bis 30. Oktober 2015).

**Kasten 10**

Es wird daran erinnert, dass die Verantwortung für die erfolgreiche Umsetzung der Reformen immer bei den griechischen Behörden lag und auch weiterhin bei ihnen liegt.

Siehe auch Antwort auf Absatz 85.

86. Während der Markt für NPL-Abwicklungen und -Verkäufe im Rahmen des ESM-Programms geschaffen wurde, enthielt das 2. Programm bereits eine Anfrage zur Entwicklung einer umfassenden NPL-Strategie als Kernbedingung des MoU; die griechischen Behörden mussten daher bereits lange vor Verabschiedung des Gesetztes im Dezember 2015 Haupthindernisse für die Schaffung eines aktiven NPL-Marktes beseitigen. Zusätzlich forderte die Kommission gemeinsam mit anderen Institutionen und internationalen Partnern die Beseitigung aller Hindernisse zum freien NPL-Markt (übermäßig bürokratische Verfahren, Aufsichtsanfragen, Abgaben auf NPL-Verkäufe

etc.), der in den folgenden Monaten angesichts des Abschlusses der ersten Überprüfung zur Ergänzung des Gesetztes beitrug. Schließlich wurden 2017 die wichtigsten verbleibenden Hindernisse beseitigt.

87. Die endgültige Verantwortung für die erfolgreiche Umsetzung der Reformen liegt weiterhin bei den griechischen Behörden.

Die Programmkonditionalität forderte schließlich die Überprüfung der Liquidationsvereinbarungen und eine Korrektur der Unzulänglichkeiten. Das Programm zielte auf eine Verbesserung der Art, wie Liquidationen organisiert werden und wie sie behandelt würden, wenn Probleme einträten.

88. Der Fokus des ersten Programms lag vorwiegend auf der unmittelbaren entscheidenden Haushaltspolitik, während der Bankensektor zu jener Zeit noch als relativ solide angesehen wurde. Auch wenn es stimmt, dass das erste Programme keine direkten Bedingungen zur Unternehmensführung der Banken umfasste, wurde dieses Problem indirekt als Teil der Programmbedingungen für die Einrichtung des HFSF berührt.

Der Hellenic Financial Stability Fund (Griechischer Finanzstabilisierungsfonds) wurde bereits im Rahmen des ersten Programms eingerichtet und hatte das Ziel, die Gesundheit und Widerstandsfähigkeit des Bankensektors zu stärken, wobei die Unternehmensführung der Banken ein Hauptanliegen war.

Die Probleme in der Unternehmensführung der Banken gewann Bedeutung in Erwartung der zusätzlichen Nutzung öffentlicher Mittel zur Rekapitalisierung der Banken im Rahmen des aktuellen ESM-Programms.

89. Es sind nicht alle Banken verstaatlicht worden. Die Verwaltung von Privatbanken einseitig zu ersetzen, wird rechtliche Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Rechtfertigung eines direkten Eingriffs in die Eigentumsrechte aufwerfen. Es ist die Aufgabe der Aktionäre, sich auf die Bankverwaltung zu verständigen, wie im EU-Recht anerkannt wird.

Ursprünglich war der HFSF nicht beteiligt, mit der Begründung, dass tiefgreifende Änderungen in der Unternehmensführung mitten in einer schweren Krise den Abfluss von Spareinlagen verschärft, diese Banken um erfahrene Führungskräfte gebracht und damit ernsthafte Risiken für die Finanzstabilität geschaffen hätte. Dies alles zu einer Zeit als viele Banken eine Kapitalerhöhung durchführten, um ihren erheblichen Kapitalbedarf zu decken.

In Ermangelung eines frühen Fortschritts zur Verbesserung der Führung der Bankvorstände ist das Problem unter einer Bedingung im MoU des ESM-Programms angegangen worden.

90. Die zusätzlichen Anforderungen helfen sicherzustellen, dass Vorstände mit höherer Qualität und ohne äußere Einmischung gebildet werden.

Da Griechenland einem noch nie dagewesenen Problem in Bezug auf die Qualität von Liquidität, Kapital und Vermögenswerten gegenüberstand, war es entscheidend, dass die Bankenvorstände die bestmöglichen Experten anstellte, um den spezifischen Herausforderungen der griechischen Banken zu begegnen.

91. Die endgültige Verantwortung für die erfolgreiche Umsetzung der Reformen liegt weiterhin bei den griechischen Behörden.

Die Kommission überprüfte gemeinsam mit den anderen Institutionen die weniger bedeutenden Institutionen; dennoch war die Priorität, die Finanzstabilität zu gewährleisten, während man sich auf die systemrelevanten Banken fokussierte.

Im Rahmen des ESM-Programms kamen weniger bedeutende Institutionen nicht zur Förderung aus öffentlichen/Programmmitteln zur Rekapitalisierung in Frage. Daher gibt es keine Rechtfertigung für einen Eingriff des Programms bei diesen Banken, solange sie nicht gegen aufsichtsrechtliche Anforderungen verstießen.

Die Institutionen spielten bei der erwähnten Prüfung keine Rolle, hießen die Entscheidung der Aufsichtsbehörden zu ihrer Durchführung aber willkommen.

Probleme mit der Aufsicht in Bezug auf weniger bedeutende Institutionen (Less Significant Institutions, LSIs) wurden im Comprehensive Financial Sector Framework erfasst, der die Umstrukturierung des gesamten Bankensektors einschließt, in dem mehrere LSIs abgewickelt oder liquidiert worden sind.

92. Das HFSF-Gesetz enthält detaillierte Regeln über Entscheidungen, die in den Zuständigkeitsbereich des Vorstands und des Generalrats fallen (Art. 4). Die Verantwortung für die inkorrekte Umsetzung liegt ausschließlich beim HFSF, da die Institutionen keine Verantwortung für die Verwaltung seiner Aufgaben haben.

93. Auch wenn nicht alle Veränderungen auf die Programmbedingungen zurückgeführt werden können, so war eine bestimmte Anzahl an Veränderungen in der Tat erforderlich, um die Funktionsweise des HFSF zu verbessern, und diese standen insbesondere in Verbindung mit der Notwendigkeit, die Unabhängigkeit des HFSF von äußeren politischen Einflüssen zu gewährleisten.

Auch wenn es mögliche Nachteile solcher Veränderungen gibt, wurden die Vorteile als überwiegend betrachtet.

94. Diese Situation sollte im weiteren Kontext der vorherrschenden schwierigen Situation auf den Finanzmärkten, die keine schnelle Erholung von Investitionen erlaubt, beurteilt werden. Die erfolgreiche Rekapitalisierung, wesentliche Umstrukturierung und Rechts- und Steuerungsreformen, die als direkte Antwort durchgeführt wurden, um die negative Auswirkungen einzudämmen, haben eine Stabilisierung des gesamten Systems ermöglicht. Dadurch konnten die zentralen Ziele des Programms erreicht werden, nämlich die Finanzstabilität. Das alternative Szenario (d. h. ein Kollaps des Finanzsystems) hätte erhebliche finanzielle, wirtschaftliche und soziale Kosten verursacht.

97. Auch wenn es ein deutliches Bewusstsein der Risiken gibt, die von der Grauzone herrühren, wäre ihre sinnvolle Bewertung angesichts ihres illegalen Charakters unmöglich gewesen (illegale Untererfassung von Einkommen aus Arbeit).

Die Kommission erinnert daran, dass die Verhandlungen gemeinsam mit anderen Institutionen durchgeführt wurden. Siehe Antwort der Kommission auf Absatz V der Zusammenfassung (institutioneller Rahmen).

98. Siehe Antwort der Kommission auf Absatz V der Zusammenfassung (institutioneller Rahmen).

99. Maßnahmen im Bereich der gemeinsamen Verhandlungen wurden vereinbart und schrittweise und zunehmend durchgeführt. Dies war jedoch nicht darauf zurückzuführen, dass es versäumt worden wäre anzuerkennen, dass die griechische Wirtschaft durch die Vorherrschaft von Kleinst- und Kleinunternehmen gekennzeichnet ist. Stattdessen spiegelt dies den vorsichtigen Ansatz mit nachfolgenden zusätzlichen Eingriffen – wie z. B. die Einführung von „Personenvereinigungen“, die Verhandlungen auf Unternehmensebene auch in Unternehmen ermöglichen, die über keine Personalvertretung verfügen, was die bestehende nationale Praxis direkter beeinflusste –, die zu einem späteren Zeitpunkt als Antwort auf eine sich immer weiter verschlechternde Situation getätigt wurden.

100. Was das Thema Arbeitsmarktreformen betrifft, wurden im ESM-Programm aus zwei Hauptgründen dieselben Themen aufgegriffen wie in den vorherigen Programmen: erstens sind einige der im zweiten Programm vereinbarten Maßnahmen nicht umgesetzt worden; zweitens sah das ESM-Programm eine umfassende Überprüfung der Maßnahmen vor, die in der Vergangenheit umgesetzt worden waren – einige von vorübergehender Art –, um festzustellen, ob diese nach wie vor angemessen und notwendig waren. Auch wenn die Kommission bedeutende Verzögerungen bei der Umsetzung anerkennt, hält sie den Zeitplan und die Reihenfolge der Reformen für angemessen.

**Kasten 11**

Der im nationalen Tarifvertrag festgelegte Mindestlohn wurde per Gesetz gesenkt und ein neuer Rahmen für die Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohns wurde eingeführt. Diese Reform hat den Charakter der Mindestlohnfestlegung in Griechenland tiefgreifend verändert, von einer (autonom durch Sozialpartner) kollektiv vereinbarten zu einer (durch die Regierung festgelegten) gesetzlichen. Zugleich sollte der neu eingerichtete Rahmen erst nach dem Programm zur Anwendung kommen (d. h. unter stabilen wirtschaftlichen und Arbeitsmarktbedingungen), wobei das Niveau des Mindestlohns für den Programmzeitraum eingefroren werden sollte.

102.

Dritter Spiegelstrich: Der Bezug auf ein quantitatives Niveau (15 %-ige Senkung) wurde als Hinweis auf die Größenordnung der erwarteten Senkung der Lohnstückkosten einbezogen. Entwicklungen der letzteren Variable sind das Ergebnis komplexer Interaktionen, die von öffentlichen Behörden beeinflusst aber nicht direkt „kontrolliert“ werden können. Es wäre daher falsch, dieses Niveaus als eindeutiges Ziel zu verstehen, an dem der Erfolg/die Leistung zu messen ist.

## TEIL III – ERREICHUNG VON PROGRAMMZIELEN

106. Bei der Analyse der Erreichung der Hauptziele der Finanzhilfeprogramme liegt die Verantwortung zur rechtzeitigen und wirksamen Umsetzung der Reformen bei den nationalen Behörden. Insbesondere ist es wichtig alle äußeren Faktoren zu berücksichtigen, die außerhalb der Kontrolle oder des Einflusses der Institutionen liegen, wie z. B. die wirtschaftliche und politische Umgebung, Verwaltungskapazität, Eigenverantwortung für den Reformprozess, Kommunikationspolitik und unerwartete Schocks (z. B. vorgezogene Wahlen, eine schwerere globale Rezession) oder andere exogene Faktoren.

110. Was die finanziellen Risiken über den Programmzeitraum hinaus betrifft, so betrachten die Finanzierungstabellen und die Schuldentragbarkeitsanalyse der Kommission die Finanzierungsbedingungen nach dem Programmende.

**Kasten 12**

Die IWF-Bewertung des haushaltspolitischen Basisszenarios und der haushaltspolitischen Maßnahmen ist in verschiedenen Fällen von der Bewertung der Europäischen Institutionen abgewichen.

123. Die Umsetzung der Programme verhinderte den Kollaps des Finanzsystems mit all seinen dramatischen Folgen für den griechischen Staat und die Finanzstabilität. Die Ursprünge der Verschlechterung der Bilanzen der Banken liegen in der schleppenden Umsetzung der Finanzmarktreformen im Rahmen des Programms, in wiederkehrenden Zeiten politischer Instabilität mit erhöhter Unsicherheit und Vertrauensverlust sowie in der lang anhaltenden Rezession.

124. Die Wiederbelebung eines langfristigen Wachstums ist Folge einer erfolgreichen Programmumsetzung und kein kurzfristiges Ziel. Der Erfolg der Programme kann nur viele Jahre nach deren Ende bewertet werden, da Reformen auch lange nach Ende eines Programm weiterhin kumulative Auswirkungen haben.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

**Empfehlung 1**

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Sie wird einen Rahmen zur Einrichtung der Konditionalität festlegen und mehr Klarheit über die Arten der zu verwendenden Analyseinstrumente liefern.

**Empfehlung 2**

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

**Empfehlung 3**

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der aktuelle ESM-Vertrag gezieltere Programme vorsieht, z. B. auf Ungleichgewichte in bestimmten Sektoren ausgerichtet, in welchem Fall eine umfassende Wachstumsstrategie möglicherweise nicht gewährleistet ist.

**Empfehlung 4**

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

**Empfehlung 5**

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die meisten Schritte in dieser Hinsicht sind bereits als Teil des ESM-Programms unternommen worden.

**Empfehlung 6**

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung und erinnert daran, dass sie andere Institutionen nicht dazu verpflichten kann, die Arbeitsmethoden zu akzeptieren, die per Definition sowohl im Grundsatz als auch in der Sache gemeinsam vereinbart werden müssen.

**Empfehlung 7**

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Kommission führt Maßnahmen zur Qualitätskontrolle bereits durch, einschließlich durch Zusammenarbeit mit anderen Institutionen. Die Kommission wird die bestehenden Qualitätskontrollen überprüfen und die zugehörige Dokumentation verbessern.

141. Angesichts der Priorität der Haushaltskonsolidierung gab es eine Reihenfolge der haushaltspolitischen und strukturellen Reformen. Darüber hinaus lag das wahre Problem nicht in der Konzeption der Reformen, sondern bei ihrer Umsetzung. Tatsächlich bildete die Verwaltungskapazität eine Herausforderung, weshalb Griechenland in dieser Hinsicht infolge der Einrichtung der Taskforce für Griechenland technische Hilfe geleistet wurde.

Außerdem wurden die wirksame Nutzung der gebotenen technischen Hilfe und die tatsächliche Umsetzung der Strukturreformen durch wiederkehrende Zeiten langwieriger politischer Instabilität gehemmt.

Was quantitative Ziele betrifft, so wurden diese in Zusammenarbeit und Übereinstimmung mit den griechischen Behörden festgelegt.

**Empfehlung 8**

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Die technische Hilfe wurde eng auf die Bestimmungen des ESM-Stabilitätsprogramms ausgerichtet, wobei die Unterstützung bei einer Reihe an Reformen im Rahmen des Programms explizit in die Absichtserklärung aufgenommen worden ist. Innerhalb von drei Monaten nach Einführung des ESM-Programms vereinbarte die Kommission mit den griechischen Behörden einen „Plan for technical cooperation in support of structural reforms“, der auch auf der Website der Kommission veröffentlicht wurde. Der Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen bietet und koordiniert Unterstützung für die griechischen Behörden, und zwar in fast allen Reformbereichen des ESM-Programms.

**Empfehlung 9**

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Sie wird ihre analytische Arbeit zur Konzeption der Programmreformen verbessern, indem sie einen Rahmen für die Festlegung der Konditionalität ausführt, was zu mehr Klarheit über die zu verwendenden Analyseinstrumente führen wird.

146. Die Umsetzung der Programme verhinderte den Kollaps des Finanzsystems mit all seinen dramatischen Folgen für den griechischen Staat und stellte die Finanzstabilität wieder her, die der Schlüssel zur Abschwächung einer weiteren Verschlechterung war. Die Ursprünge der Verschlechterung der Bilanzen der Banken liegen in der schleppenden Umsetzung der Finanzmarktreformen im Rahmen des Programms, in wiederkehrenden Zeiten politischer Instabilität mit erhöhter Unsicherheit und Vertrauensverlust sowie in der lang anhaltenden Rezession.

**Empfehlung 10**

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Sie hat bereits Ex-post-Evaluationen für andere Länder der Eurozone durchgeführt, in denen Stabilitätshilfeprogramme liefen.

**Empfehlung 11**

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

| **Verfahrensschritt** | **Datum** |
|---|---|
| Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn | 11.11.2015 |
| Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle) | 13.7.2017 |
| Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens | 3.10.2017 |
| Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen | 14.11.2017 |

Der Hof hat untersucht, wie die Kommission die drei wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland verwaltet hat, wobei er den institutionellen Aufbau der verschiedenen Finanzhilfeinstrumente im Blick behielt. In Bezug auf das laufende Programm wurden bei der Prüfung nur Aspekte der Ausgestaltung betrachtet. Die für das erste Programm (Darlehensfazilität für Griechenland, GLF) im Jahr 2010 bereitgestellten Mittel betrugen 110 Milliarden Euro, für das zweite Programm (EFSF 2012) 172,6 Milliarden Euro und für das dritte Programm (ESM, 2015) 86 Milliarden Euro. Mitte 2017 benötigte Griechenland immer noch finanziellen Beistand, und der Hof stellte fest, dass die Ziele der Programme nur in begrenztem Umfang erreicht waren. Insgesamt ermöglichte die Ausgestaltung der Programme Fortschritte im Reformprozess in Griechenland, doch stellte der Hof Mängel fest. Der Hof unterbreitet der Kommission eine Reihe von Empfehlungen für künftige Hilfsprogramme.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2017

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.