

**ESM-Gutachten**  
**Rolf Strauch, ESM-Chefökonom**  
**13. September 2017, Wien**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich freue mich, heute vor Ihnen über den ESM zu sprechen. Zuerst möchte ich Frau Gertrude Tumpel-Gugerell danken. Sie hat als unabhängige Berichterstatteerin mit ihrer Evaluierung der Aktivitäten von EFSF und ESM wertvolle Arbeit geleistet. Ich werde ihren Evaluierungsbericht als Grundlage nehmen, um den Bericht dann in einen größeren Zusammenhang zu stellen und Ihnen einen Überblick darüber zu geben, wie der ESM die Empfehlungen umsetzen will.

Lassen Sie uns zunächst auf die ESM-Gründung zurückschauen. Das geschah in einer Zeit großer Spannungen auf dem Höhepunkt der Eurokrise. Mehrere Länder verloren damals den Marktzugang. Das hatte man bis dahin in der Währungsunion für nicht möglich gehalten. Es gab keinen existierenden Mechanismus, um auf diese Situation zu reagieren. An den Märkten wurden Wetten darauf abgeschlossen, dass der Euro auseinanderfallen würde. Europa war gezwungen, schnell zu handeln. Deshalb mussten die Zwillingorganisationen EFSF und ESM in dieser Zeit großer Umwälzungen jeweils sofort aktiv werden.

Es wäre unrealistisch, zu erwarten, dass alles von Anfang an perfekt gelaufen ist. Ich war von der ersten Stunde an als eine von drei Personen mit dabei. Und ich kann Ihnen bestätigen, dass wir viele innovative Lösungen für die zahlreichen praktischen Probleme finden mussten. Wir hatten damals eine steile Lernkurve. Das ist nun sieben

Jahre her. Seitdem hat sich viel verändert. Die Krise liegt nun hinter uns, und wir haben Erfahrungen gesammelt. Es ist an der Zeit zurückzublicken und daher kommt der Evaluierungsbericht genau zur richtigen Zeit.

Der ESM ist eine junge Institution. Wir lernen ständig dazu und werden reifer. Der Evaluierungsbericht hilft uns dabei. Unabhängige Evaluierungsberichte gelten in internationalen Finanzinstituten als bewährtes Verfahren. Die meisten unserer Partnerinstitutionen durchlaufen regelmäßig ähnliche Prozesse, um die Qualität ihrer Arbeit zu messen, Verbesserungspotenzial zu erkennen und daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen. Ich denke daher, dass künftig weitere Bewertungen der Arbeit des ESM folgen werden. Unser Gouverneursrat hat bereits angedeutet, dass auch das noch laufende Griechenlandprogramm bewertet werden soll, denn es war nicht Bestandteil dieses Berichts.

Der Evaluierungsbericht ist im Einklang mit dem Bestreben des ESM, eine transparente öffentliche Einrichtung zu sein. Wir haben einige konkrete Schritte unternommen, um uns diesem Ziel zu nähern. Im vergangenen Jahr haben wir uns zum Beispiel dazu entschlossen, eine größere Anzahl an Sitzungsdokumenten unserer Leitungsgremien auf unserer Webseite zu veröffentlichen. Außerdem hatten wir Kontakt mit Transparency International. Diese hoch angesehene Nichtregierungsorganisation kam zu einer allgemein sehr wohlwollenden Beurteilung des ESM.

Der ESM hat in der Krise Fähigkeiten erworben und das ermöglicht es uns, eine wachsende Anzahl von Aufgaben zu übernehmen. Die EFSF wurde als vorübergehende Institution mit einem sehr begrenzten Mandat konzipiert. Ihre Hauptaufgabe war die Kreditvergabe. Alle Planungs- und Überwachungsfunktionen wurden dagegen von

anderen Institutionen erfüllt. Der ESM ist dagegen in vielen weiteren Bereichen tätig. Dazu zählen unser Frühwarnsystem und die Schuldentragfähigkeitsanalyse. So überwachen wir, ob ein Land unsere Darlehen an uns zurückzahlen kann. Der ESM beteiligt sich zunehmend auch an der Finanzplanung der anderen Institutionen und spricht Empfehlungen bezüglich Größe und zeitlicher Koordination von Programmen und Auszahlungen aus.

An ausgewählten Finanzbereichen wie dem Bankwesen und der Privatisierung haben wir besonderes Interesse. Dort leisten wir auch einen Beitrag bezüglich der Programmbedingungen und -umsetzung. Wenn wir von den Regierungen der Länder darum gebeten werden, bieten wir zudem technische Unterstützung beim Schulden- und Risikomanagement.

Die zunehmende Zahl unserer Aufgaben zeigt, wie Programmländer und Partnerinstitutionen uns sehen. Im Fall von Irland wurden wir als wenig involviert angesehen. Doch in den nachfolgenden Programmen wurde unser Engagement positiver bewertet. Besonders ausgeprägt war das so bei unserem Zypernprogramm. Diese Entwicklung spiegelt den regelmäßigeren Kontakt und die stärkere Rolle bei der Programmplanung, -umsetzung und -überwachung wider.

Es ist erfreulich, dass der Bericht einige dieser Errungenschaften würdigt und zu dem Schluss kommt, dass der ESM für die Erhaltung der Finanzstabilität im Euroraum unentbehrlich war. Er zeigt auf, dass der ESM zur Verringerung der makroökonomischen Ungleichgewichte im Euroraum beigetragen hat, die eine maßgebliche Ursache für die Krise war. Wegen seiner günstigen Kreditkonditionen ermöglichte der ESM zudem

Haushaltseinsparungen der Programmländer und er begünstigte die Schulden tragfähigkeit.

Aber es gibt Lehren, die wir aus der Vergangenheit ziehen können. Frau Tumpel-Gugerell hat ihre sechs Empfehlungen hier soeben vorgestellt. Es lohnt sich wirklich, den Bericht und die Analyse zu lesen, auf die sich die Schlussfolgerungen stützen. Unser Gouverneursrat, der aus den 19 Euro-Finanzministern besteht, hat beschlossen, zwei getrennte Arbeitsaufträge zu erteilen, um einige der Empfehlungen umzusetzen. Lassen Sie mich hierzu etwas mehr ins Detail gehen.

Der Gouverneursrat hat das ESM-Management in einem ersten Schritt damit beauftragt, einen Plan zur Verbesserung der Arbeitsmethoden vorzulegen. Ziel ist es, die Programme transparent zu machen und die Zusammenarbeit mit anderen zu erleichtern. Mögliche Schritte sind hier die Einrichtung einer Programm datenbank mit Daten, die nicht marktsensibel sind. Außerdem geht es darum, die Datenaufbewahrung zu verbessern. Dies würde uns bei der Bewertung zukünftiger Programme helfen und es für externe Analysten leichter machen, die Daten zu verstehen und zeitnah aufzuarbeiten. Wir könnten zudem Programmdokumente entwickeln, um mehr Klarheit bezüglich der sogenannten „Contency Buffers“ zu schaffen, also zusätzliche Geldsummen, die uns Spielraum beim Bewältigen unerwarteter Ereignisse in zukünftigen Programmen geben. In Zukunft könnte jedes Programm außerdem mit einem formalen Abschlussbericht enden. Des Weiteren könnten wir vorschlagen, mit anderen Institutionen wie der EZB und möglicherweise auch dem Internationalen Währungsfonds formale Kooperationsvereinbarungen und Vereinbarungen zum Informationsaustausch zu schließen.

Ein zweiter Arbeitsauftrag befasst sich mit der Verbesserung des ESM-Regelwerks. Diese Bestrebungen zielen darauf ab, die Programmeffektivität zu erhöhen, indem man die Glaubwürdigkeit und die „Ownership“ verbessert. Im Hinblick darauf werden wir die ESM-Instrumente und unsere Auszahlungskriterien überprüfen. Zudem streben wir klarer definierte Ziele und Prioritäten an. Wie so häufig klingt das in der Theorie einfach, in der Praxis ist das jedoch nicht so. Eine Möglichkeit wäre es, die Programmbedingungen nach klaren Prioritäten zu ordnen. Gemäß der Empfehlungen des Berichts müssen wir auch eine bessere Einschätzung dafür entwickeln, wie sich die Ziele eines Programms am besten in Reformauflagen umsetzen lassen. Außerdem müssen wir dem Bericht zufolge daran arbeiten, Probleme im Finanzsektor immer gleich am Anfang der Programmstrategie in Angriff zu nehmen.

Die Finanzminister haben außerdem beschlossen, dass es jetzt keine konkreten Antworten auf die Frage geben wird, welche Rolle der ESM bei der Entwicklung des institutionellen Gefüges des Euroraums haben wird. Vielmehr wird das Teil einer umfassenderen politischen Debatte über die nächsten Schritte Europas, die Währungsunion robuster zu machen. In den Augen der Öffentlichkeit könnte das der Hauptpunkt der Debatte sein. Diese Diskussion kann allerdings erst nach den Bundestagswahlen Ende des Monats ernsthaft geführt werden. Es gibt eine Reihe von Ideen. Obwohl die weiteren Schritte wahrscheinlich sind, ist es zu früh, zu sagen, welche das sein werden.

Die Schaffung des ESM vor sieben Jahren hat gezeigt: Es ist möglich, eine neue Institution im Euroraum zu gründen, die schnell handlungsfähig ist. Der ESM hat es geschafft, sich in mehreren Bereichen als glaubwürdige Einrichtung zu etablieren. Er hat dabei sein Mandat immer im Blick behalten, nach dem die ESM-Darlehen zurückgezahlt werden müssen. Deshalb konzentrieren wir uns

Themen wie Schuldennachhaltigkeit, die Überwachung der Rückzahlungsfähigkeit eines Landes und die Restrukturierung Finanzsektors.

Das hat dazu geführt, dass wir Fachkenntnisse in Bereichen entstanden sind, die bei der Fragestellungen, wie man den Euroraum robuster machen kann, wichtig sind. In der politischen Debatte wird sich entscheiden, ob, wie und wann Europa einen eigenen Währungsfonds einrichten wird. Ein solcher EWF würde auf jeden Fall diese Kenntnisse und ein Mitspracherecht bei der Programmkonditionalität brauchen.

Als Abschlussempfehlung wird im Evaluierungsbericht die Erweiterung des ESM-Frühwarnsystems vorgeschlagen. Im Moment gilt das Frühwarnsystem nur für Programmländer und hat somit einen begrenzten Geltungsbereich. Auch wenn eine solche Ausweitung nur eine geringe Ergänzung des Aufgabengebietes des ESM wäre, würde sie trotzdem die einhellige Zustimmung aller Mitgliedstaaten zur Änderung des ESM-Vertrags erfordern.

Die Optionen in der politischen Diskussion umfassen natürlich viel mehr als nur die Frage, wie ein EWF aussehen soll. Es geht um das so genannten „Backstop“ des einheitlichen Abwicklungsfonds, also ein finanzielles Sicherheitsnetz für Extremfälle. Außerdem geht es um die gemeinsame Einlagensicherung in Europa, die Vereinfachung von Haushaltsregeln, einen ständigen Präsidenten der Eurogruppe und möglicherweise auch um eine Fiskalkapazität im Euroraum und langfristig sogar die Schaffung eines Euro-Finanzministeriums. Einige dieser Ideen ergänzen sich. Viel wird davon abhängen, in welcher Reihenfolge die Ideen umgesetzt werden. Einige Ideen stehen dem Mandat des ESM nahe, andere liegen ihm ferner.

Wie schon erwähnt, wird die Politik bestimmen, welche dieser vielen Ideen Wirklichkeit werden. Eines ist jedoch sicher: die Stimmung in Europa hat sich im vergangenen Jahr drastisch verändert. Anleger sehen Europa nun als einen sicheren Hafen, während hohe politische Unsicherheit die Aussichten für Großbritannien und die USA trübt. Europa hat nun die seit Langem beste Chance, die Währungsunion zu stärken und die vielen Vorteile des Euro zu schützen. Doch das ist die Aufgabe unserer politischen Führungen. Frau Tumpel-Gugerells Bericht leistet einen Beitrag zu dieser Debatte im richtigen Zeitpunkt. Das ist ein weiterer Grund dafür, dass er so wertvoll ist.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.