

Antrag***des Bundesministeriums der Finanzen****Änderungen im bestehenden Anpassungsprogramm für Griechenland –
Änderung der Garantieschlüssel;
Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages
nach § 3 Absatz 1 i. V. m. § 3 Absatz 2 Nummer 2 des Stabilisierungs-
mechanismusgesetzes (StabMechG)***Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen – 2012/1062193 – vom 27. November 2012*

Der Bundestag wolle beschließen:

Das Bundesministerium der Finanzen beantragt mit diesem Schreiben die Zustimmung des Deutschen Bundestages gemäß § 3 Absatz 1 i. V. m. § 3 Absatz 2 Nummer 2 des Stabilisierungsmechanismusgesetzes (StabMechG), um die für die Bereitstellung der nächsten Tranche in Höhe von 43,7 Mrd. Euro im Rahmen des zweiten Anpassungsprogramms für Griechenland erforderlichen Änderungen der Bedingungen der Finanzhilfefazilität vornehmen zu können.

Am 27. Februar 2012 hatte der Deutsche Bundestag dem Abschluss einer Vereinbarung über die Gewährung einer Notmaßnahme der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zugunsten der Hellenischen Republik in Form von Darlehen zugestimmt und den Bundesminister der Finanzen ermächtigt, gemäß § 1 Absatz 1 StabMechG die für die Finanzierungsgeschäfte der EFSF notwendigen Gewährleistungen zu übernehmen. Die Darlehen der EFSF an Griechenland haben eine Gesamthöhe von bis zu 144,6 Mrd. Euro. Im Rahmen einer ersten Tranche wurden bislang 73,9 Mrd. Euro durch die EFSF bereitgestellt.

Sollte eine weitere Tranche bereitgestellt werden, wird Griechenland insgesamt 117,6 Mrd. Euro an Darlehen im Rahmen des zweiten Anpassungsprogramms erhalten haben.

Die beabsichtigten Änderungen im Programm beinhalten u. a. eine verbesserte Programmsteuerung: Die Auszahlung der Tranche soll in Teilbeträgen erfolgen, um über die ursprünglich im Programm geplanten Überprüfungen hinaus die Auszahlung an weitere Umsetzungsschritte innerhalb des ersten Quartals 2013 zu knüpfen. Im Rahmen einer ersten Teil-Tranche sollen 10,6 Mrd. Euro zur Haushaltsfinanzierung und 23,8 Mrd. Euro zur Rekapitalisierung und Abwicklung von Banken ausgezahlt werden.

* Die Anlagen 1 bis 5 werden gesondert auf Bundestagsdrucksachen 17/11648 und 17/11649 verteilt.

Die Auszahlung der verbleibenden 9,3 Mrd. Euro soll in Teilbeträgen innerhalb des ersten Quartals 2013 erfolgen. Die Auszahlung soll an die Umsetzung spezifischer Maßnahmen gekoppelt sein, die im „Memorandum of Understanding“ definiert werden (sog. Meilensteine). Die Meilensteine sollen in einer Übereinkunft der „Troika“, bestehend aus Vertretern der Europäischen Kommission, Europäischen Zentralbank (EZB) und des Internationalen Währungsfonds (IWF) definiert werden. Ein Meilenstein wird die Implementierung der Steuerreform im Januar 2013 sein. Die nächste reguläre Überprüfung durch die Troika wird am Ende des ersten Quartals 2013 stattfinden.

Die Entscheidung über die Auszahlung von Programmmitteln der nächsten Tranche soll am 13. Dezember 2012 auf der Grundlage einer Schuldentragfähigkeitsanalyse, die das Ergebnis eines etwaigen Schuldenrückkaufs mit einbezieht, erfolgen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages wird vor Auszahlung der Tranche gemäß den Anforderungen des StabMechG die Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

In diesem Gesamtrahmen der Griechenland-Hilfe beantragt das Bundesministerium der Finanzen außerdem die Zustimmung des Deutschen Bundestages gemäß § 3 Absatz 1 i. V. m. § 3 Absatz 2 Nummer 2 StabMechG zu Haftungsanpassungen für die Slowakei. Diese Anpassungen waren im Treffen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets am 26. Oktober 2011 bei Überführung der seinerzeit nicht ausgezahlten bilateralen Kredite an Griechenland in die EFSF-Finanzhilfe vereinbart worden. Zum einen wird damit berücksichtigt, dass die Slowakei sich nicht an den bilateralen Krediten an Griechenland beteiligt hat. Die anteilige Haftung der Slowakei im griechischen Anpassungsprogramm ist zum anderen auf ein Programmvolumen von insgesamt 109 Mrd. Euro begrenzt. Hierdurch ergibt sich eine Erhöhung des deutschen Beitragschlüssels für das zweite Griechenland-Programm von derzeit 29,07 Prozent auf zunächst 29,12 Prozent und in einem zweiten Schritt auf 29,15 Prozent. Umgekehrt erfährt Deutschland eine Entlastung im Rahmen der Nothilfen an Irland und Portugal.

Begründung für die Änderungen

Im Zeitraum vom 3. Juli bis 17. Oktober 2012 hat die „Troika“ eine gemeinsame Mission in Athen durchgeführt, um den Umsetzungsstand der Bedingungen des im Februar 2012 vereinbarten zweiten wirtschaftlichen Anpassungsprogramms zu prüfen. Die Erfüllung der Auflagen des Programms ist Voraussetzung für die Auszahlung weiterer Finanzhilfen.

Die Europäische Kommission hat in Zusammenarbeit mit der EZB und dem IWF einen Entwurf des Überprüfungsberichts (Troika-Bericht) der Eurogruppe vorgelegt. Diese vorläufige Fassung wurde dem Deutschen Bundestag bereits am 14. November 2012 übermittelt. Ergänzend wurde dem Bundestag am 20. November 2012 eine vorläufige Endfassung des Memorandum of Understanding (Stand: 19. November 2012) übermittelt. Der Troika-Bericht wird im Lichte der aktuellen Eurogruppen-Schlussfolgerungen aktualisiert und – sobald vorliegend – unverzüglich dem Bundestag übermittelt.

Umsetzung der Programmkonditionen

Laut Troika-Bericht war das Programm in der Anfangsphase durch starke Unsicherheit aufgrund von zwei Parlamentswahlen geprägt. Dies führte zu Verzögerungen in der Umsetzung des Programms. Die zweite Wahl vom 17. Juni 2012 brachte eine Drei-Parteien-Koalition hervor mit dem Mandat, das wirtschaftliche Anpassungsprogramm konsequent umzusetzen. Die Troika bescheinigt der neuen Regierung unverzüglich, mit der Ermittlung und Umsetzung der erforderlichen Aufholmaßnahmen begonnen und im Sommer des Jahres 2012 intensiv gearbeitet zu haben, um entsprechende Ergebnisse liefern zu können. Der ganz

überwiegende Teil der Maßnahmen, die bis zum Sommer 2012 umzusetzen waren, wurden mittlerweile umgesetzt.

Zusätzlich zur Umsetzung der bereits im Frühjahr 2012 festgelegten Vereinbarungen hat Griechenland weitere rund 50 von der Troika auferlegte Maßnahmen ergriffen, um das Programm wieder auf den ursprünglichen Anpassungspfad zurückzubringen. Diese Maßnahmen wurden mit einigen besonders wichtigen schon vereinbarten Maßnahmen als 72 „Prior Actions“ (vorrangige Maßnahmen) definiert, die vor Auszahlung der nächsten Tranche umzusetzen waren. Diese Maßnahmen wurden von Griechenland umgesetzt (vgl. Anlage 2 und Anlage 2a). Zentrale Elemente der „Prior Actions“ sind:

- Die Verabschiedung des Haushalts 2013 und der mittelfristigen Finanzplanung zur Schließung einer Fiskallücke von 13,5 Mrd. Euro in den Jahren 2013 und 2014. Griechenland hat nach der Bewertung der Troika eine der umfassendsten Haushaltskonsolidierungen umgesetzt, die ein EU-Land in den letzten 30 Jahren unternommen hat;
- Verabschiedung eines vereinfachten Regelwerks für die Steuerbuchhaltung;
- Verbesserung des Überwachungssystems für Staatsbetriebe;
- Überführung von mindestens 2 000 Staatsbediensteten in das Mobilitätsprogramm;
- Anhebung des Renteneintrittsalters ab dem 1. Januar 2013 auf 67 Jahre;
- Abschluss der Zentralisierung aller beim Gesundheitsministerium angesiedelten gesundheitspolitischen Entscheidungsprozesse und Zuständigkeiten (einschließlich Personalkosten);
- Verabschiedung der Reform des Mindestlohnrahmens. Reduzierung der Lohnnebenkosten, insbesondere Kürzung der maximalen Kündigungsfrist auf vier Monate und Begrenzung der gesetzlichen Frist für die Zahlung einer Abfindung auf zwölf Monate;
- Abschaffung von Zugangs- und Ausübungsbeschränkungen für regulierte Berufe.

Die Vereinbarungen im „Memorandum of Understanding“ wurden zusätzlich um Maßnahmen zur Verbesserung der Programmsteuerung ergänzt, die zum Teil ebenfalls als „Prior Actions“ umzusetzen waren. Zu nennen sind hierzu insbesondere:

- Stärkung des Finanzministeriums gegenüber den Fachministerien, insbesondere mit der Einführung einer effektiven Top-Down-Haushaltsplanung;
- Dauerhafte Einführung der für drei Jahre verbindlichen Ausgabenobergrenzen im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung;
- Einführung von Bestimmungen, ex ante einen gewissen Prozentsatz der variablen Haushaltsmittel pro Fachministerium einzufrieren;
- Einführung einer Regelung für die Zentralregierung, derzufolge mindestens 30 Prozent von einmaligen Mehreinnahmen zur Schuldentilgung verwendet werden müssen, während bis zu 70 Prozent im Folgejahr von der Regierung automatisch für wachstumsfördernde und sozialpolitische Maßnahmen verwendet werden können, sofern die Haushaltsziele erfüllt sind;
- Automatische Ausgabenkürzungen bei Verfehlung von Haushaltszielen;
- Automatische Erhöhung der Primärüberschussziele bei unzureichenden Privatisierungserlösen;

- Stärkung der Führungsstruktur und Unabhängigkeit des Privatisierungsfonds HRADF (HRADF = Hellenic Republic Asset Development Fund), u. a. Überprüfung des vor kurzem geänderten Privatisierungsrechts durch quantitative Leistungsziele, die dann durchgesetzt werden müssen, wenn der Privatisierungsplan fehlschlägt.

Darüber hinaus wird das vorhandene Sonderkonto für den Schuldendienst zu einem verbesserten Kontrollkonto weiterentwickelt. Auf das Konto fließen direkt die Privatisierungseinnahmen und der zu erzielende Primärüberschuss sowie 30 Prozent der überplanmäßig erzielten Einnahmen.

Insgesamt schreibt das überarbeitete „Memorandum of Understanding“ (in der dem Bundestag am 20. November 2012 übermittelten Fassung) die weiteren Reformmaßnahmen aller Programmelemente fort. Einen Schwerpunkt stellt die Reform der Steuerverwaltung dar. Ein umfassendes und zielgerichtetes Reformprogramm stellt auf die Behebung sämtlicher Schwachstellen des bestehenden Systems ab und soll die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Korruption unterstützen. Die Regierung wird sich bei der Reform des derzeitigen institutionellen Rahmens an den bestehenden Regelungen in vielen anderen OECD- und EU-Volkswirtschaften orientieren, um eine größere Autonomie der Steuerverwaltung insbesondere in Bezug auf das Tagesgeschäft zu gewährleisten, während die Richtlinienkompetenz bei der Regierung verbleibt. Die Reform kann schrittweise umgesetzt werden. Jeder einzelne Schritt wird dabei sorgfältig auf seine Auswirkungen überprüft werden.

Verschiebung der Konsolidierungsziele

Die Umsetzung der Programmvorgaben und „Prior Actions“ erfolgte unter schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die griechische Wirtschaft befindet sich das fünfte Jahr in Folge in einer Rezession, die in diesem Jahr stärker ausfällt, als noch zu Beginn des zweiten Anpassungsprogramms erwartet. Statt eines BIP-Rückgangs (BIP = Bruttoinlandsprodukt) von 4,7 Prozent wird für 2012 ein Minus von 6 Prozent erwartet. Die Rezession soll auch im Jahr 2013 entgegen den ursprünglichen Annahmen weiter anhalten und zu einem weiteren BIP-Rückgang von 4,2 Prozent führen. Der Wendepunkt der Rezession wird frühestens Ende des Jahres 2013 erwartet mit einem mäßigen BIP-Wachstum von 0,6 Prozent für 2014, gefolgt von einem stärkeren Wachstumsanstieg um 2,9 Prozent für 2015 und 3,7 Prozent für 2016.

Bedingt durch die Rezession wird Griechenland das ursprüngliche Programmziel für das Primärdefizit im Jahr 2012 in Höhe von 1 Prozent des BIPs voraussichtlich verfehlen. Es wurde von der Troika auf 1,5 Prozent des BIPs angehoben. Um die angepassten Ziele zu erreichen, hat die Regierung die Gehälter für bestimmte Berufe (Richter, Polizisten, Soldaten und Universitätsprofessoren) rückwirkend ab August 2012 gekürzt. Zusätzlich wurden Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgaben im Gesundheitssektor und zur Minimierung des negativen Übertrags auf das Jahr 2013 ergriffen. Außerdem wurden die Mittel für öffentliche Investitionen deutlich gekürzt. Die zugrunde liegende haushaltspolitische Leistung für das Jahr 2012 ist nach wie vor so hoch, wie im zweiten Programm vorgesehen. Trotz eines höheren Primärdefizits führen die um 1 Prozent des BIPs niedriger als erwartet ausgefallenen Zinszahlungen zu einem gesamtstaatlichen Defizit von 6,9 Prozent des BIPs, wodurch das Ziel um 0,4 Prozent des BIPs übertroffen wird.

Für die Jahre 2013 bis 2016 schlägt die Troika aufgrund der tieferen Rezession eine Korrektur der Haushaltsziele vor. Der Konsolidierungspfad soll um zwei Jahre verlängert und damit das Ziel eines Primärüberschusses in Höhe von 4,5 Prozent nicht im Jahr 2014, sondern erst im Jahr 2016 erreicht werden.

Infolge der Verschiebung der Konsolidierungsziele ergibt sich in der Programmperiode ohne weitere Maßnahmen bis zum Ende des Jahres 2014 eine Finanzierungslücke in Höhe von rund 14 Mrd. Euro. Diese Lücke hat auch Auswirkungen auf die Schuldentragfähigkeit. Die Troika ist in ihrer Schuldentragfähigkeitsanalyse zu dem Schluss gekommen, dass der Schuldenstand im Jahr 2020 ohne weitere Maßnahmen bei 144 Prozent des BIP statt der ursprünglich angestrebten 120 Prozent liegen würde.

Zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit plant Griechenland einen Schuldentrückkauf. Die Finanzierung in Höhe von bis zu 10,2 Mrd. Euro erfolgt aus Programmmitteln, d. h. ohne Aufstockung des Programmvolumens. Die Mittel fließen erst zum Ende einer zu definierenden Angebotsphase, nachdem eine von der Troika durchzuführende Schuldentragfähigkeitsanalyse zu dem Ergebnis einer Auszahlungsempfehlung gekommen ist, d. h. im Rahmen der Freigabe der nächsten Tranche.

Zusammen mit einem Schuldentrückkauf sollen zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit folgende Maßnahmen konditioniert ergriffen werden:

- Griechenland wird Möglichkeiten nutzen, bei der Rekapitalisierung von Banken in stärker als bisher geplantem Ausmaß nachrangige Schuldner an den Restrukturierungsmaßnahmen zu beteiligen.
- Bei den EFSF-Darlehen wird von der bisher erhobenen Garantiegebühr („EFSF Guarantee Commitment Fee“) von zehn Basispunkten zukünftig abgesehen.
- Die Laufzeit sowohl der bilateralen Kredite unter Griechenland I als auch der EFSF-Kredite wird um 15 Jahre verlängert. Mit dieser Maßnahme sollen die Tilgungsverpflichtungen Griechenlands nach dem Jahr 2020 besser auf die nachfolgende Dekade verteilt werden.
- Gleichzeitig wird die Marge des Griechenland-I-Kredits, die derzeit 150 Basispunkte beträgt, um 100 Basispunkte abgesenkt. Für den Bundeshaushalt führt dies zu Mindereinnahmen im Umfang von rund 130 Mio. Euro jährlich.
- Die Mitgliedstaaten der Eurozone erklären sich des Weiteren bereit, einen Betrag in der Höhe der Zentralbankgewinne, die auf die im Rahmen geldpolitischer Operationen angekauften griechischen Staatsanleihen zurückzuführen sind, an Griechenland abzuführen. Die Mittel werden ausschließlich auf das griechische Sonderkonto („segregated account“) fließen. Der deutsche Anteil hieran beträgt während der Programmperiode rund 1,13 Mrd. Euro, der sich aufteilt in rund 600 Mio. Euro im Jahr 2013 und rund 530 Mio. Euro im Jahr 2014. Die Vereinbarung gilt über die Programmperiode hinaus. Insgesamt beläuft sich der rechnerische deutsche Anteil aus aktueller Sicht auf rund 2,74 Mrd. Euro. Hierfür soll unter Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages die haushaltsrechtliche Ermächtigung nach Maßgabe der §§ 37, 38 der Bundeshaushaltsordnung geschaffen werden.
- Zur weiteren Deckung der Finanzierungslücke im Programm wird der vorgesehene Abbau der Treasury-Bill-Finanzierung im Programm zunächst nicht erfolgen. Zudem kann Griechenland auf einen Teil der bisher im Programm geplanten und aufzubauenden Barreserve verzichten.
- Die Zinsen auf die EFSF-Darlehen werden für zehn Jahre gestundet. Damit wird der Finanzbedarf in der Programmperiode um weitere 4,1 Mrd. Euro verringert. Die EFSF wird das Zinsmoratorium durch zusätzliche Refinanzierungsgeschäfte zwischenfinanzieren. Dies wird den Umfang der von der EFSF beanspruchten Gewährleistungen im Rahmen der vereinbarten Garantieobergrenze erhöhen. Griechenland wird nach Ablauf des Zinsmoratoriums die Zinszahlungen nachholen.

Überblick

	Finanzbedarf	Schuldenstand	
	2012 bis 2014	in 2020	in 2022
	in Mrd. Euro	in Prozent BIP	in Prozent BIP
Basisszenario Troika	14	144	133
Beitrag Griechenlands			
Verzicht auf Reduzierung von T-Bills	– 9,0	1,0	1,0
Verschiebung des Aufbaus eines Bargeldpuffers	– 3,5	0,0	0,0
Beteiligung nachrangiger Gläubiger griechischer Banken	– 0,6	– 0,3	– 0,3
Beitrag Privatsektor: Schuldenrückkauf	10,2	–11,0	–11,0
Beitrag Eurozone			
Reduzierung der Zinsmarge 1. Hilfsprogramm um 100 Bp	– 0,9	– 2,0	– 2,3
Abschaffung der EFSF-Garantiegebühr	– 0,2	– 0,6	– 0,7
Stundung von EFSF-Zinszahlungen	– 4,1	0,0	0,0
Auskehr von EZB-Gewinnen	– 4,1	– 4,6	– 4,7
Eventualmaßnahmen		–2,7	–5,1
Rollover von ANFA-Beständen Von einigen nationalen Zentralbanken außerhalb des SMP gehaltene griechischen Staatsanleihen	–3,7	0,1	0,1

Die oben genannten Maßnahmen sind unabwendbar; sie sollen Griechenland schrittweise zugute kommen unter der Konditionalität, dass das Land die vereinbarten Reformmaßnahmen in der Programmperiode und auch drüber hinaus tatsächlich umsetzt. Nur unter dieser Voraussetzung, dass Griechenland die Vereinbarungen des laufenden Programms vollständig umsetzt und auch einen wie im „Memorandum of Understanding“ geplanten Primärüberschuss erzielt, haben die Mitgliedstaaten der Eurozone zudem in Aussicht gestellt, falls notwendig, weitere Maßnahmen einschließlich einer Reduzierung von Ko-Finanzierungserfordernissen bei Mitteln aus den EU-Strukturfonds und/oder einer weiteren Absenkung der Zinsen aus dem Griechenland-I-Kredit zur Absenkung des Schuldenstandes im Jahr 2022 in Betracht zu ziehen, um zum Ende des IWF-Programms im Jahr 2016 einen Schuldenstand von 175 Prozent, im Jahr 2020 von 124 Prozent des BIPs und im Jahr 2022 wesentlich niedriger als 110 Prozent des BIPs zu erreichen.

Ausnahme Slowakei/Deutscher Beitragsschlüssel

Durch die Überführung der nicht ausgezahlten bilateralen Kreditmittel aus dem ersten Hilfsprogramm für Griechenland in das über die EFSF finanzierte zweite Griechenland-Programm und infolge einer von den Staats- und Regierungschefs der Länder des Euro-Währungsgebiets auf ihrem Gipfeltreffen am 26. Oktober 2011 erzielten Verständigung wird eine Anpassung des Haftungsschlüssels für die Slowakei erforderlich. Die EFSF hat nunmehr einen Vorschlag zur Umsetzung dieser Anpassungen vorgelegt.

Die Anpassung berücksichtigt zum einen, dass die Slowakei nicht am ersten Hilfsprogramm beteiligt war, dessen nicht ausgezahlte Kreditzusagen in Höhe von 24,4 Mrd. Euro in den Rahmen des zweiten Programms übernommen wurden. Zudem wurde der Slowakei eine Beitragsobergrenze zugestanden, gemäß welcher die Slowakei anteilig zu maximal 109 Mrd. Euro der unter dem zweiten Griechenland-Programm zusätzlich zu den 24,4 Mrd. Euro gewährten Zusagen beiträgt. Der dadurch entstehende weitere Abzugsbetrag von 11,2 Mrd. Euro ergibt sich aus der Überschreitung des auf dem Eurozonen-Gipfel am 21. Juli 2011 ursprünglich avisierten Volumens eines zweiten Hilfsprogramms zugunsten Griechenlands in Höhe von 109 Mrd. Euro.

Der nunmehr vorliegende Vorschlag der EFSF zur Umsetzung der Ausnahmeregelung für die Slowakei sieht eine entsprechende leichte Erhöhung der Beitragsschlüssel der übrigen Länder vor. Im Falle Deutschlands bedeutet dies einen Anstieg von derzeit 29,07 Prozent am Griechenland-Programm in zwei Schritten:

Eine erste Erhöhung des deutschen Beitragsschlüssels um 0,05 Prozentpunkte auf 29,12 Prozent würde mit Inkrafttreten der Vereinbarung erfolgen, die zweite Erhöhung würde beim Erreichen eines Auszahlungsvolumens von 109 Mrd. Euro um weitere 0,03 Prozentpunkte auf dann 29,15 Prozent erfolgen. Angesichts der zwischenzeitlichen Verschiebungen im Auszahlungsplan an Griechenland fallen beide Schritte faktisch zusammen. Der rechnerische deutsche Anteil an den Gewährleistungen zum Finanzhilfeprogramm der EFSF mit Griechenland stiege demnach insgesamt leicht von derzeit 42,03 Mrd. Euro um insgesamt 112 Mio. Euro auf 42,15 Mrd. Euro. Einschließlich Übersicherung würde die Belegung deutscher Gewährleistungen im Rahmen des Griechenland-Programms um 180 Mio. Euro auf 67,8 Mrd. Euro steigen.

Im Gegenzug hat die Slowakei einen höheren Beitragsschlüssel für Finanzhilfen zugunsten Irlands und Portugals akzeptiert, was den rechnerisch auf Deutschland entfallenden Beitrag der Gewährleistungen für diese EFSF-Programme wiederum um 35 Mio. Euro reduziert. Netto ergibt sich somit eine Erhöhung des rechnerischen deutschen Gewährleistungsbetrags im Rahmen aller EFSF-Programme in Höhe von 77 Mio. Euro.

