

## A. 2015 – Länderhaushalte auf Kurs in unruhiger Zeit

Für die Haushalte der Länder bot das Jahr 2015 durchweg günstige Bedingungen für einen erfolgreichen Verlauf. Die angekündigte Fortsetzung des verhaltenen Aufschwungs stellte sich tatsächlich ein und am Ende verabschiedete sich das Jahr sogar etwas oberhalb der Erwartung: mit einer Zunahme von 1,7 % war das BIP 2015 preisbereinigt etwas stärker als im Vorjahr (2014: 1,6 %) gewachsen<sup>2</sup>.

Die Arbeitslosenquote ging im Jahresdurchschnitt auf 6,4 % zurück (2014: 6,7 %), wobei die Quote im Osten mit 9,2 % nach wie vor deutlich höher war als im Westen mit 5,7 %<sup>3</sup>. Der Anstieg des Verbraucherpreisindex sank 2015 weiter ab auf 0,3 %, woran der weitere Verfall des Ölpreises wesentlichen Anteil hatte.<sup>4</sup> Und auch an der europäischen Zinsfront änderte sich trotz anderslautender Prognosen und trotz vorsichtig gegenläufiger Signale aus Übersee nichts – es blieb nach einem zwischenzeitlichen Anstieg beim Niedrigzins und seiner dramatischen Entlastungswirkung für die öffentlichen Haushalte.

So waren Aufstellung und Vollzug der Länderhaushalte eingebettet in einen sanften Aufschwung in einer politisch zunehmend unruhigen Umgebung. Die zahlreichen politischen Krisenherde innerhalb und außerhalb Europas erreichten die deutsche Alltagswirklichkeit nachhaltig erst ab September 2015 in Gestalt eines enormen Zustroms von Flüchtlingen vorwiegend aus Syrien.

Für den öffentlichen Gesamthaushalt meldete Destatis kurz nach dem Jahreswechsel denn auch in einer vorläufigen Berechnung einen Finanzierungsüberschuss für 2015 in Rekordhöhe, den der BMF allein für den Bundeshaushalt mit 12,1 Mrd. € bezifferte<sup>5</sup>, wovon allerdings 5,1 Mrd. € auf den Verkaufserlös von Mobilfunklizenzen zurückgingen. Die Länderebene konnte – so diese erste Einschätzung – immerhin einen „nahezu ausgeglichenen Etat“<sup>6</sup> verbuchen. Wie sich wenig später zeigte, war das hinsichtlich des von allen Ebenen erzielten Überschusses eine bemerkenswerte statistische Untertreibung. Denn Anfang April veröffentlichte das Statistische Bundesamt aus den vorläufigen Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik für 2015 mit der Rekordhöhe von 29,5 Mrd. € das ganze Ausmaß des Überschusses für den öffentlichen Gesamthaushalt.<sup>7</sup>

Die ersten Abschlussmeldungen aus den Ländern bliesen zwar wieder Fanfare, aber gemessen am Vorjahr doch eher piano und in Moll. Denn mit einem positiven

---

2 Stat. Bundesamt Pressemitteilung 14.01.2016.

3 Bundesagentur für Arbeit: Monatsbericht Dezember und für das Jahr 2015; S. 54.

4 Stat. Bundesamt Statement zur Pressekonferenz 14.01.2016.

5 BMF PM Nr. 3 v. 13.01.2016.

6 StBA 14.1.2016 Statement zur PK; S. 10.

7 StBA 04.04.2016, PM 117/16.

Finanzierungssaldo (einschließlich Extrahaushalten) von 4,2 Mrd. €<sup>8</sup> war zwar das Vorjahresergebnis (2014: 1,7<sup>9</sup>) deutlich übertroffen, aber hinter dem Bundesergebnis waren die Länder doch erheblich zurückgeblieben. Das gilt erst recht bei Betrachtung der Kernhaushalte der Länder, die im Saldo nur mit 0,7 Mrd. € im Plus abschließen konnten (Vorjahr -0,4 Mrd. €). Und erneut schrieben nicht alle Länder schwarze Zahlen: Das positive Gesamtergebnis der Länderebene ist den teils hohen Überschüssen von neun Ländern zu verdanken (4,3 Mrd. €), die die deutlichen Defizite der übrigen sieben Länder (-3,5 Mrd. €) etwas mehr als ausgleichen konnten. Dazu trug vor allem Bayern mit einem Überschuss im Kernhaushalt von 2,1 Mrd. € bei. So mischten sich in den Jubel der ersten Erfolgsmeldungen aus den Ländern vernehmlich Töne, die zur Vorsicht mahnten. Diese Zurückhaltung fand ihren Ausdruck in der Überschussverwendung, die allenfalls zum geringeren Teil noch zur Absenkung des Schuldenstandes (vulgo: Tilgung) genutzt wird, wie etwa in Schleswig-Holstein (87 Mio. € von 187 Mio. €), in Sachsen-Anhalt, das nur 25 Mio. € von 100 Mio. € zur Verstärkung der bereits veranschlagten Schuldenabsenkung einsetzt<sup>10</sup> oder in Mecklenburg-Vorpommern, das bei einem positiven Saldo von 330 Mio. € nur 60 Mio. € zur Schuldenstandsabsenkung einsetzt<sup>11</sup>. Stattdessen gewinnt vor dem Hintergrund kaum absehbarer Haushaltsbelastungen im Kontext der Flüchtlinge die Idee der Rücklagenbildung zunehmend an Boden. Einen besonderen Akzent zur Dringlichkeit einer Vorsorge lieferte Hessen, das seit 1969 erstmals einen – wenn auch sehr geringen und nur vor Rücklagenbewegung – positiven Finanzierungssaldo ausweisen konnte: Minister DR. THOMAS SCHÄFER nutzt dennoch die bestehende Kreditermächtigung im Volumen von 360 Mio. €, um Rücklagenpositionen des Haushalts zu stärken.<sup>12</sup> Ganz ähnlich verfährt das Saarland, das auf der Grundlage seines unerwartet guten Abschlusses 2015 eine kreditfinanzierte Haushaltsvorsorge in Höhe von 31 Mio. € bereitlegt. Nicht nur die steigenden Belastungen durch die Flüchtlingskrise befördern die Neigung zur haushalterischen Vorsorge, sondern auch das in Sichtweite der Finanzplanungen gerückte Neuverschuldungsverbot ab 2020.

Gemessen an ihren Haushaltsplänen, die im Soll ein Finanzierungsdefizit von 7,5 Mrd. € vorsahen, beträgt die Verbesserung im Vollzug der Landeshaushalte 8,2 Mrd. €. Deshalb ist auch zu erwarten, dass die in den Haushalten geplante

---

8 Ebd. (SFK-1 Dez. 2015 (Monatsergebnisse kumuliert) sowie BMF 19.02.2015 (Monatsbericht) zeigten noch 2,83 Mrd. €).

9 Ebd. (Endg. Ergebnis SFK-3 für 2014 nach Angaben der Länder 0,66 Mrd. € (StBA -0,4 Mrd. €)).

10 Schleswig-Holstein PM v. 11.1.2016; Sachsen-Anhalt PM v. 07.01.2016.

11 FM M-V PM Nr.03/2016; 16.02.2016.

12 FM Hessen PM Nr. 13 v. 27.01.2016: Vor Rücklagenbewegung +32 Mio. € lt. Folie 3 der Präsentation zur Pressekonferenz. Plausibel erscheint die Vorsorge auch vor dem Hintergrund der zu erwartenden steuerlichen Auswirkungen des Rekordverlustes der Deutschen Bank von 6,7 Mrd. €, die ihren Sitz in Frankfurt hat. (vgl. SZ 21.01.2016 „Brutalstmögliche Abschreibung“).

Nettokreditaufnahme von 5,2 Mrd. € deutlich unterschritten wird. Darauf deutet auch die stichtagsbezogene Verschuldung der Länder, die zum Ende Dezember 2015 auf 556,4 Mrd. € (2014: 563 Mrd. €) erstmals zurückgegangen war.<sup>13</sup> Knapp die Hälfte dieser Verbesserungen gegenüber dem Soll verbuchten allein die Haushalte Bayerns, Baden-Württembergs und Hessens (rd. 3,9 Mrd. €).

Ihr – gemessen am Bund bescheidener – Erfolg wurde den Ländern in der öffentlichen Kommentierung sogleich vorgehalten, um ihre Entlastungsforderungen in der Finanzausgleichsdebatte zu desavouieren.<sup>14</sup>

## I. Planung und Prognosen

Die Planungen für die Haushalte des Jahres 2015 gingen von einer geradlinigen Fortsetzung des verhaltenen Aufschwungs aus. Die für die Haushaltsplanungen bedeutsame Mai-Steuerschätzung 2014 ergab für 2015 eine Zunahme der Steuereinnahmen von 4,2 % gegenüber dem Vorjahr und damit für die Länder wie in den Vorjahren eine Steigerung in einer Größenordnung von rd. 10 Mrd. €<sup>15</sup>. Das Schätzergebnis lieferte insbesondere für die Länder sogar moderat höhere Werte als die voran gegangenen Schätzungen. Für das nominale BIP ging die Mai-Steuerschätzung für 2015 von einem leicht höheren Wachstum als 2014 aus. Zum Ende des Jahres 2014 wurden die Erwartungen etwas eingetrübt, vor allem der SVR prognostizierte in seinem Jahresgutachten 2014/15 für das Jahr 2015 – anders als viele Experten – ein reales BIP-Wachstum von nur noch 1 %. So nahm auch die November-Steuerschätzung 2014 die Erwartung für die Länder leicht zurück auf 259,7 Mrd. €. Aber die Bundesregierung folgte dieser Einzelmeinung nicht und legte sich zu Jahresbeginn im Jahreswirtschaftsbericht<sup>16</sup> auf eine Wachstumserwartung von 1,5 % fest. Zwei Monate später korrigierte der SVR seine Prognose für 2015 auf 1,8 %<sup>17</sup>. Die Steuerschätzung im Mai 2015 hob die Erwartung für das laufende Jahr wieder auf 262,6 Mrd. € und damit auf den Ausgangswert an. Diese Aufwärtskorrektur war jedoch gemessen an der tatsächlich eingetretenen Entwicklung nicht ausreichend, im November 2015 stieg die Erwartung für 2015 auf 267,7 Mrd. € – mithin ein Plus von 5,3 % gegenüber 2014. Das kassenmäßige

---

13 BMF: Die Entwicklung des Schuldenstands des Bundes und der Länder; SKF-4 v. 27.01.2016.

14 So in der SZ v. 02.02.2016 „Geldsegen, ungelegen“.

15 In der Abgrenzung des AK Steuerschätzungen Steuereinnahmen der Länder für 2015: 262,5 Mrd. €; IST 2014: 254,3 Mrd. €.

16 Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung vom 28. Januar 2015.

17 Vgl. SVR PM v. 26.03.2015 [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/datei\\_ablage/download/pressemitteilungen/svr\\_update\\_2015\\_pm\\_de.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/datei_ablage/download/pressemitteilungen/svr_update_2015_pm_de.pdf) Von den Instituten hatte vor allem das IMK den Verlauf 2015 am realitätsnächsten prognostiziert, der SVR lag im Ranking der Prognosen auf Platz 44 (Thomas Fricke in der SZ 17.12.2015).

Steueraufkommen der Länder übertraf im Ergebnis 2015 dann das Vorjahr sogar um +6,3 %<sup>18</sup>. Steuerlich lief das Jahr mithin deutlich erfolgreicher als in wirtschaftlicher Hinsicht. Damit setzte sich eine Entwicklung fort, die schon seit 2011 zu beobachten ist und für die öffentlichen Haushalte im Allgemeinen gilt. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der grundgesetzlichen Schuldenbremse, die für kostspielige Steuerreformen keinen Spielraum gelassen hat.

Wiederum war es die Lohnsteuer, die mit einem Zuwachs von 6,5 % ggü. Vorjahr maßgeblich zum Ergebnis beigetragen hat. Dagegen fiel die traditionell sehr volatile Körperschaftsteuer mit -2,3 % zurück und zeigte in den einzelnen Ländern erhebliche Abweichungen zwischen +62,7 % (Sachsen) und -36 % (Hamburg), die auf bedeutende Einzelfälle hinweisen. Trotz der Niedrigzinsen legte die Abgeltungsteuer um 5,7 % zu, da in Hessen – wo knapp die Hälfte der Abgeltungsteuer aufkommt – ggü. dem Vorjahr eine Zunahme von 32,8 % zu verzeichnen war. Unter den Ländersteuern gab es kräftige Zuwächse bei der Grunderwerbsteuer (+20,4 %) und bei der Erbschaftsteuer (+15,4 %)<sup>19</sup>. Im Saarland und in Nordrhein-Westfalen wurden 2015 Anhebungen der Grunderwerbsteuer wirksam. Mit mehr als 2 Mrd. € sollten sich auch die Entlastungen von Ländern und Kommunen auswirken, die der Bund vor allem wegen der Flüchtlingskrise zugestanden hatte (Bundesbeteiligung Ausbau Kindertagesbetreuung; Kommunalinvestitionsprogramm, Unterbringung Asylbewerber und Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz).

## II. Ausgaben

Die bereinigten Ausgaben der Länder blieben 2015 mit einem signifikanten Zuwachs von 4,1 % (auf 355,2 Mrd. €) deutlich hinter dem noch höheren Zuwachs der bereinigten Einnahmen von 4,8 % (auf 359,4 Mrd. €) zurück. Damit zeigt sich bei den Ländern ein ähnliches Bild wie bei allen Staatshaushalten 2015, deren Einnahmen (+4,8 %) 2015 insgesamt schneller wuchsen als die Ausgaben (+3,1 %).<sup>20</sup> Nicht überraschend ist deshalb das weitere Absinken der Staatsquote (Ausgaben des Staates in Relation zum BIP): Mit 24,9 % hat sie 2015 den tiefsten Stand seit dem letzten Minimum 2007 (24,4 %) erreicht.<sup>21</sup>

Die Personalausgaben der Länder stiegen mit 2,3 % auf 116,7 Mrd. € nur moderat und blieben mit mehr als drei Mrd. € hinter der Veranschlagung zurück. Die Tarifrunde hatte für 2015 eine Steigerung von 2,1 % erbracht, deren Ergebnis für die

---

18 Destatis PM v. 04.04.2016.

19 Angaben folgen der D2-Meldung Januar 2016.

20 Angaben nach Destatis 04.04.2016.

21 BMF Monatsbericht 1/2016, Tab. 12, 29.01.2016.

Beamten nicht überall wirkungsgleich übernommen wurde. Die Einkommensverbesserungen der Beschäftigten in Landesdiensten blieben damit hinter dem durchschnittlichen Einkommenszuwachs aller Beschäftigten klar zurück (nominal +2,8 %) <sup>22</sup>. Kostentreiber waren denn auch weniger die Aktivbezüge des Personals (+0,8 %) sondern Versorgung und Beihilfe (+5,6 %). Das Bundesverfassungsgericht hat mit zwei Entscheidungen (05.05.2015 und 17.11.2015) <sup>23</sup> das Alimentationsprinzip näher bestimmt und damit der weiteren Abkoppelung der Beamtenbezüge von der allgemeinen Einkommensentwicklung Grenzen gezogen.

Extrem gestiegen ist gegenüber dem Vorjahr der laufende Sachaufwand mit 12,6 % auf 31,4 Mrd. € (Zunahme rd. 3,5 Mrd. €), wobei sich markante regionale Unterschiede zeigen, denn in den westdeutschen Flächenländern stieg er um 10,9 %, während die neuen Länder nur eine Steigerung um 6,4 % verzeichneten und die Stadtstaaten eine Zunahme 18,4 % zu verkräften hatten. <sup>24</sup> Als wesentliche Ursache gilt die Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge.

Die Zinsausgaben der Länder fielen weiter auf nur noch 14,8 Mrd. € (2014: 16,1 Mrd. €) und blieben rd. 2 Mrd. € unter der Veranschlagung. Seit ihrem Höchststand 2006 (21,2 Mrd. €) sind die Zinslasten der Länder damit um ein Drittel vermindert, gemessen an damaligen Zinskonditionen bewegt sich die aktuelle Entlastung der Länder bei den Zinsausgaben im zweistelligen Milliardenbereich. Die Zins-Steuerquote der Länder ist 2015 wiederum gesunken auf nunmehr 5,9 % <sup>25</sup>.

Dagegen stiegen die Investitionsausgaben der Länder 2015 erneut leicht an von 31,6 (2014) auf 32,6 Mrd. €. Ursache ist vor allem Berlin, das seine Überschüsse im Haushalt nutzt für ein eigenes Investitionsprogramm (SIWA). Berlin führte wie im Vorjahr die Hälfte seines Überschusses aus 2015 dem investiven Sondervermögen SIWA zu (193 Mio. €). Von der Höhe der durchschnittlichen Bruttoinvestitionen 1995–99 von knapp vierzig Mrd. € bleiben die Länder aber noch weit entfernt.

---

22 StBa Pressemitteilung vom 4. Februar 2016 – 035/16.

23 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a.; Beschluss des Zweiten Senats vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 u.a.

24 Angaben BMF Monatsbericht Februar 2016.

25 Eig. Berechnung.

### III. Stabilitätsrat

In seiner 12. Sitzung am 9. Dezember 2015 bestätigte der Stabilitätsrat wie im Vorjahr für die vier Länder im Sanierungsverfahren die seit 2011 bestehende Beschlusslage. Allerdings konnten Berlin und Schleswig-Holstein bereits unauffällige Kennziffern in ihren Stabilitätsberichten darstellen. Für Bremen und Saarland wird dagegen eine Verlängerung des Sanierungsprogramms über 2016 hinaus empfohlen. Nach den Haushaltskennziffern blieben neben dem Bund wie im Vorjahr neun Länder unterhalb der Schwellenwerte. Anders als im Vorjahr gehörte Hamburg allerdings dazu, während sich Rheinland-Pfalz für 2015 eine rote Kennziffer einhandelte.<sup>26</sup>

Im Falle Bremens moniert der Stabilitätsrat zusätzlich zum sinkenden Sicherheitsabstand die „*hinter den früheren Planungen zurückbleibenden Entlastungswirkungen*“ sowie die sich ab 2018 abzeichnenden „*Finanzierungslücken zum zulässigen strukturellen Defizit*“. Der Evaluationsausschuss stellt darüber hinaus fest, dass bisher Entlastungswirkungen nur auf der Einnahmeseite erzielt worden seien. Am 2. Mai 2016 stellte der Bremer Senat ein Gutachten von STEFAN KORIOTH vor, wonach die gestiegenen Flüchtlingskosten als außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Grundgesetzes zu werten seien.<sup>27</sup>

Der unabhängige Beirat fordert höhere Haushaltsüberschüsse für jedes Land (Sicherheitsabstand) und thematisiert in seiner Stellungnahme mehrfach das Haushaltsrisiko der Flüchtlingskrise.

In ihrer Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten der neuen Länder für 2014 stellte die Bundesregierung fest: „*Es ist zum dritten Mal in Folge allen ostdeutschen Ländern gelungen, die Mittel vollständig solidaripaktgerecht für den Aufbau Ost einzusetzen.*“<sup>28</sup>

### IV. Europäisches Umfeld

Auch 2015 gelang weder dem Euroraum noch der EU insgesamt ein größerer Sprung im wirtschaftlichen Wachstum. Es blieb bei inkrementellen Veränderungen und bei den gravierenden Diskrepanzen. Die hohe Arbeitslosigkeit ging im

---

26 Verbleiben noch zwei Länder mit roten Kennziffern: Sachsen-Anhalt und Hessen. Hessen allerdings nur vergangenheitsbezogen wegen Überschreitung des Schwellenwertes bei der Kreditfinanzierungsquote in 2013.

27 Vgl. Senatskanzlei Bremen, Pressemitteilung v. 02.05.2016.

28 Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – Berichtsjahr 2014 – Berlin, im Oktober 2015; S.24.

Euroraum (ER19) etwas zurück und lag saisonbereinigt im Dezember 2015 bei 10,4 % (Arbeitslosenquote Dez. 2014: 11,4 %). Der öffentliche Schuldenstand relativ zum BIP ist im Euroraum 2015 leicht gesunken auf 91,6 % (2014: 92,3 %).<sup>29</sup> Die Inflationsrate lag im Januar 2016 im Euroraum bei 0,4 % mit leicht steigender Tendenz, aber immer noch weit entfernt vom 2 %-Ziel der EZB.<sup>30</sup> Die Niedrigzinspolitik wurde weiter prolongiert: Am 21. Januar 2016 beschloss der EZB-Rat, den Leitzins wie schon das ganze Jahr 2015 unverändert bei 0,05 % zu belassen, am 10. März 2016 folgte sogar eine Absenkung auf Null. Auch der Leistungsbilanzüberschuss blieb nach Feststellung der EU-Kommission in der Größenordnung ebenso erhalten wie die inneren Ungleichgewichte: *„Das Euro-Währungsgebiet weist derzeit wertmäßig einen der weltweit höchsten Leistungsbilanzüberschüsse aus. Im Jahr 2015 dürfte sich der Leistungsbilanzüberschuss auf rund 390 Mrd. EUR bzw. 3,7 % des BIP belaufen. Der größte Teil des Überschusses ist in Deutschland und den Niederlanden aufgelaufen, (...)“*<sup>31</sup> Die deutsche Exportwirtschaft verzeichnete 2015 ein weiteres Rekordjahr mit einer Zunahme der Exporte von 6,4 % gegenüber dem Vorjahr. Auch der deutsche Außenhandelsüberschuss erreichte 2015 mit 247,8 Mrd. € erneut einen historischen Höchststand.<sup>32</sup> Mit einem Leistungsbilanzüberschuss von 6,9 % des BIP für 2014<sup>33</sup> weist Deutschland innerhalb der EU weiterhin ein massives Ungleichgewicht auf. Die EU-Kommission fordert für Deutschland eine Stärkung der Binnennachfrage und der Investitionen.<sup>34</sup> Wirtschaftlich brachte das Jahr 2015 damit unter europäischer Perspektive kaum mehr als eine geradlinige Fortsetzung des Vorjahres, was jedoch aus der Perspektive der deutschen Landeshaushalte als durchaus positive Rahmenbedingung gelten kann. Die Belastungsmomente kamen nicht aus der Wirtschaft, sondern aus der europäischen Politik, die sich mit drei Krisenherden – Euro, Flüchtlinge und Terrorismus – konfrontiert sah.

Der politische Angriff auf das Fiskalregime der Eurozone, der im Frühjahr von Griechenland ausging, wurde unter deutscher Führung abgewehrt. Die griechische Regierung hatte zur Jahreswende 2014/15 ihre parlamentarische Mehrheit verloren und musste den Weg für Neuwahlen freimachen. Das Wahlergebnis vom 25. Januar 2015 brachte einen Erfolg für die linke „Syriza“-Bewegung und führte zu einem Regierungswechsel mit ALEXIS TSIPRAS an der Spitze. Die Verhandlungen mit den Euro-Staaten brach er im Sommer ab und setzte die Forderungspositionen der Kreditgeber am 5. Juli 2015 einem Referendum aus. Die Volksabstimmung

---

29 Eurostat pm 16/2016 v. 22.01.2016.

30 Eurostat pm 22/2016 v. 29.01.2016.

31 EU-Kom: Fünfter Warnmechanismus-Bericht 2016; v. 26.11.2015; S. 8.

32 StBa; pm 040/16 v. 09.02.2016.

33 Drei-Jahres-Durchschnitt; EU-Kom: a.a.O. Tab. 1.1, S. 52.

34 EU-Kom: a.a.O., S. 29.

brachte zwar eine breite Mehrheit für die Regierungsposition, gleichzeitig zwang die EZB aber die griechischen Banken zur Schließung und damit die Regierung TSIPRAS am 12. Juli 2015 zu den geforderten austeritätspolitischen Zusagen, die das Parlament am 17. Juli 2015 ratifizierte. Am 20. Juli 2015 wurden die Banken wieder geöffnet. Die Vereinbarungen mündeten am 11. August 2015 in ein drittes wirtschaftliches Anpassungsprogramm für Griechenland des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), das die EU-Kommission, die EZB, der ESM und der IWF mit der griechischen Exekutive ausgehandelt hatten. Es trat als Memorandum of Understanding mit Unterzeichnung am 19. August 2015 in Kraft. Am selben Tag gab die Bundesregierung durch den Bundesfinanzminister eine Regierungserklärung über Stabilitätshilfen an Griechenland ab und holte die Zustimmung des Deutschen Bundestages ein, mit der die Auszahlung einer ersten Tranche von 26 Mrd. € ermöglicht wurde.<sup>35</sup> Das Gesamtvolumen des Programms des ESM beträgt bis zu 86 Mrd. € und hat eine Laufzeit von drei Jahren.<sup>36</sup> Die Bewältigung der Griechenlandkrise wurde und wird in Südeuropa auch als deutsche Machtdemonstration<sup>37</sup> verstanden, die die Kooperationsbereitschaft bei der Lösung der Flüchtlingskrise nicht befördert hat: *„Denn während Europa in der Schuldenkrise nicht ohne die Deutschen konnte, kann nun Deutschland nicht ohne die Europäer.“*<sup>38</sup>

So wurde die Flüchtlingskrise auch zu einem Lehrstück über gegenseitige Abhängigkeiten in Europa: Nachdem das italienische Rettungsprogramm „mare nostrum“ Ende Oktober 2014 aus Kostengründen ausgelaufen war und durch eine küstennahe Frontex-Überwachung ersetzt wurde, nahm die Zahl katastrophaler Havarien von Flüchtlingsbooten auf dem Mittelmeer signifikant zu. Dies führte am 23. April 2015 zu einer außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates und drei Wochen später zur Formulierung einer Migrationsagenda der Kommission.<sup>39</sup> Über den Sommer entwickelte sich jedoch der Hauptstrom der Flüchtlinge über die Türkei via Griechenland auf der „Balkan-Route“ und zu einer Völkerwanderung. Mit der Entscheidung von Bundeskanzlerin DR. ANGELA MERKEL am 5. September 2015, tausende, in Ungarn aufgehaltene Flüchtlinge in Deutschland aufzunehmen, war das Asylregime nach dem Dubliner Abkommen von 1997 nicht nur faktisch, sondern auch politisch außer Kraft gesetzt. In der Folge geriet mit der

---

35 Drs. 18/5780 v. 17.08.2015. Antrag des Bundesfinanzministeriums.

36 Europäische Kommission – factsheet – 20.08.2015 – MEMO/15/5513.

37 Während dem EU-Mitglied Griechenland der Schuldenschnitt versagt wurde, wurde der Regierung der Ukraine dies gewährt einschließlich einer Änderung fundamentaler IWF-Regeln. Vgl. SZ 09.12.2015 „IWF-Kehrtwende hilft Ukraine im Milliardenstreit mit Russland“.

38 ZEIT Online: Im Auge des Orkans. Tina Hildebrandt; Bernd Ulrich, 20. September 2015 – 12:15 Uhr.

39 EU-Kommission: Die europäische Migrationsagenda, Brüssel, 13.05.2015, COM(2015) 240 final.



Wiedereinführung von Grenzkontrollen europaweit auch der freie Grenzverkehr nach dem Schengener Abkommen von 1985 unter Druck.

Für das Jahr 2015 wurden in der Erstaufnahme mehr als eine Million Asylbewerber und Kriegsflüchtlinge in Deutschland registriert. Auf europäischer Ebene führte die Lage am 29. November 2015 zu einem EU-Gipfeltreffen mit der Türkei, der 3 Mrd. € zugesagt wurden, um die Aufnahmefähigkeit der Türkei für Flüchtlinge weiter zu erhöhen<sup>40</sup>. Im Gegenzug sollen die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei neu belebt werden. Dagegen ist Griechenland trotz finanzieller Hilfen von mehr als 500 Mio. € nicht in der Lage, wirksame administrative Strukturen zur Bewältigung des Flüchtlingsstroms aufzubauen: Im Februar 2016 war von fünf geplanten Registrierungsstellen dort erst eine im Wirkbetrieb angelaufen. Auch Italien ist von einer Steuerungsfähigkeit des Migrantenstroms, der sich ganz überwiegend auf Deutschland richtet, weit entfernt.<sup>41</sup> Im Ergebnis der Westbalkan-Konferenz am 24. Februar 2016 in Wien, zu der weder Griechenland noch Deutschland eingeladen waren, schlossen die beteiligten Länder ihre Grenzen für die Flüchtlinge, die sich auf der „Balkan-Route“ bewegten. Daraufhin sank die Zahl der nach Deutschland gelangenden Asylbewerber dramatisch. Am 18. März 2016 einigte sich der EU-Rat mit der Türkei<sup>42</sup> darauf, ab 20. März 2016 illegal Einreisende in die Türkei zurückzusenden. Die Rückführungen sollten ab 4. April 2016 einsetzen. Es wurden der Türkei weitere 3 Mrd. € sowie Visa-Freiheit zugesagt.

Die Rückwirkungen der Flüchtlingskrise auf die Innenpolitik der Mitgliedstaaten sind in vielfältiger Hinsicht dramatisch, nicht zuletzt wegen des sicherheitspolitischen Zusammenhangs. Nachdem Paris im Januar und im November 2015 Schauplatz islamistisch motivierter Terroranschläge geworden war, beantragte die Französische Regierung am 17. November 2015 erstmals in der Vertragsgeschichte den Beistand der EU-Mitglieder nach Art. 42 Abs. 7 des EU-Vertrages. Frankreich verhängte den Ausnahmezustand und führte Luftschläge gegen den sog. „Islamischen Staat“ in Syrien. Auch Deutschland beteiligt sich militärisch auf Grundlage eines Beschlusses des Bundestages vom 4. Dezember 2015 an dem Einsatz. Wachsende Terrorgefahr und die Flüchtlingskrise haben den politischen Stellenwert der inneren Sicherheit deutlich erhöht mit entsprechenden Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte.

---

40 Vgl. Rat der EU, PM 25/16 v. 03.02.2016: „Flüchtlingsfazilität für die Türkei: Mitgliedstaaten einigen sich über Einzelheiten der Finanzierung“ Von den 3 Mrd. € sollen 2 Mrd. € von den Mitgliedstaaten kommen. Das Volumen wird nicht maastricht-relevant.

41 EU-Kommission PM 10.02.2016: „Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda: Kommission berichtet über die Fortschritte in Griechenland, in Italien und auf dem Westbalkan“.

42 Erklärung EU-Türkei vom 18.03.2016 <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>; vgl. Ziff. 7.

Während die neuen Krisenherde die Aufmerksamkeit der Regierungen beanspruchen, ist die Bewältigung der Finanz- und Bankenkrise von 2007 in Europa noch nicht abgeschlossen. Das politische Projekt der europäischen Bankenunion nimmt erst schrittweise Gestalt an. Nachdem im November 2014 die EZB (in Deutschland unterstützt von der BaFin) die Aufsicht über die systemrelevanten Banken übernommen hat, ist seit 2016 auch der einheitliche Abwicklungsmechanismus in Kraft getreten (Single Resolution Mechanism – SRM). Kernstück ist ein Abwicklungsfonds (SRF), der bis 2023 ein Volumen von 55 Mrd. € erreichen soll und sich aus Bankenabgaben finanziert. Sollte diese „Schutzmauer zur Entlastung des Steuerzahlers“<sup>43</sup> nicht ausreichen, wird bei Bedarf der Fonds durch nationale öffentliche Kredite gestützt. Bei der dritten Säule der Bankenunion, der Schaffung eines Europäischen Einlagensicherungssystems (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) trifft der Vorschlag der Kommission bislang auf deutlichen Widerstand des deutschen Finanzministers, zuletzt im ECOFIN-Rat am 8. Dezember 2015, wo er sich auch eine Überprüfung des Kommissionsvorschlages durch den EuGH vorbehielt. Die europaweite Vergemeinschaftung von Bankenrisiken würde vor allem deutsche Sparer und Anleger belasten. Der Kommissionsvorschlag trifft deshalb auf einhellige Kritik der deutschen Bankenwirtschaft.<sup>44</sup>

Die verfassungsrechtliche Überprüfung der Zulässigkeit der unbegrenzten sog. Outright-Monetary-Transactions (OMT) – Programme der EZB zum Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt, die das Bundesverfassungsgericht an den Europäischen Gerichtshof EuGH überwiesen hatte, wurde am 16.06.2015 erwartungsgemäß zugunsten der EZB entschieden.

Die Einführung einer Finanztransaktionsteuer (FTT) rückt immer weiter in die Ferne. Im Kreis der 28 EU-Mitgliedstaaten reduzierte sich die Zahl der unterstützenden Mitglieder Ende 2015 von 11 durch das Ausscheiden Estlands aus der Gruppe auf 10. Bis dahin hatte es – koordiniert von Österreich – neun Treffen der Finanzminister und 21 Arbeitsgruppensitzungen zur FTT gegeben. Am 8. März 2016 vertagte der ECOFIN (Rat Wirtschaft und Finanzen) der europäischen Finanzminister das Thema um drei Monate.

Großbritannien entscheidet in einem Referendum am 23.06.2016 über den weiteren Verbleib in der EU. Der EU-Gipfel am 18./19. Februar 2016 ist der britischen Regierung zur Vermeidung eines „Brexit“ in Fragen der Arbeitnehmerfreizügigkeit bzw. der Absenkung von Sozialhilfe-Ansprüchen von EU-Bürgern in Großbritannien und der Zahlung von Kindergeld an EU-Bürger entgegengekommen.

---

43 BMF: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung\\_des\\_Euroraums/Bankenunion/Bankenabwicklung/bankenabwicklung.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Bankenunion/Bankenabwicklung/bankenabwicklung.html).

44 Vgl. Die deutsche Kreditwirtschaft: PM v. 26.01.2016: „Deutsche Kreditwirtschaft lehnt Kommissionsvorschlag zum einheitlichen europäischen Einlagensicherungssystem ab“.