

Moog, Stefan; Raffelhüschen, Bernd; Reeker, Gerrit

Research Report

Ehrbare Staaten? Update 2015: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 133

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Moog, Stefan; Raffelhüschen, Bernd; Reeker, Gerrit (2016) : Ehrbare Staaten? Update 2015: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 133, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/145312>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

EHRBARE STAATEN? UPDATE 2015

DIE NACHHALTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN EUROPA

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 133 | August 2016



Stefan Moog
Bernd Raffelhüschen
Gerrit Reeker

EHRBARE STAATEN? UPDATE 2015

DIE NACHHALTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN EUROPA

Stefan Moog
Bernd Raffelhüschen
Gerrit Reeker

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 133

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Langfristige Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen 07
- 3 Die Bilanz der ehrbaren Staaten – Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa 13
- 4 Die Entwicklung der expliziten Staatsverschuldung in der mittleren Frist 17
- 5 Fazit 19

Literatur 19

Executive Summary 20

© 2016

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de



Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar.

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto (Fotomontage): © Sergej Khackimullin – Fotolia.com + aerogondo – Fotolia.com

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Susanna Hübner, Guido Raddatz, Simon Rodenbach und Gerrit Manthei. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Vorwort

„Wenn es ernst wird, muss man lügen.“ (Jean-Claude Juncker, im April 2011 während der Euro-Schuldenkrise)

Unabhängig davon, wie man diese zugespitzte Aussage von Jean-Claude Juncker – damals noch Premierminister von Luxemburg und Vorsitzender der Euro-Gruppe – unter moralischen Aspekten bewerten mag, offenbart sie ein fatales Verständnis von Wirtschaftspolitik. Zugrunde liegen ein fragwürdiger Pragmatismus, der problematische Tatsachen verschleiert, Regeln ad-hoc außer Kraft setzt oder einfach nach Gutdünken anpasst, sowie eine Fokussierung auf die kurze Frist. Was kurzfristig zur Minimierung ökonomischer Kosten geboten erscheint – und sei es eine pragmatische Notlüge – kann doch langfristig nicht falsch sein? Genau hier liegt der Fehlschluss. Die Summe jeweils kurzfristig sinnvoll erscheinender politischer Entscheidungen ist, selbst wenn es sich nicht um Lügen handelt, keineswegs hinreichend dafür, dass auch langfristig wünschenswerte Ergebnisse folgen. Ökonomen haben für diesen Sachverhalt den Begriff der Zeitinkonsistenz geprägt.

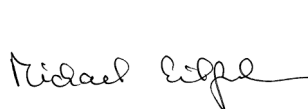
Es wäre naiv zu glauben, die Erwartungen, Planungen und Handlungen der Wirtschaftsakteure wären vom Verhalten der Politik unabhängig. Das Gegenteil ist richtig. Über kurz oder lang wird eine unstete und unehrliche Politik von den Menschen antizipiert und bei den eigenen Entscheidungen berücksichtigt. Ohne Vertrauen in stabile Rahmenbedingungen, transparente staatliche Verfahren und die bereits von Walter Eucken ange-mahnte Konstanz der Wirtschaftspolitik werden ökonomische Entscheidungen, die mit langfristigen Bindungen einhergehen, negativ beeinflusst: Investitionen, die nicht getätigt oder stattdessen im Ausland durchgeführt werden, oder eine unzureichende ergänzende private Altersvorsorge sind nur zwei der offensichtlicheren Beispiele. Im Ergebnis führt eine solche Politik dazu, dass volkswirtschaftliche Potentiale ungenutzt bleiben und am Ende alle verlieren.

Vor allem aber verhindern die staatliche Verschleierung von Fehlentwicklungen und das Schönreden bestehender Defizite,

dass rechtzeitig Lösungsstrategien entwickelt und wirkungsvolle Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Das gilt nicht zuletzt im Bereich der ausufernden Staatsverschuldung, bei der die Politik bereits heute erkennbaren Fehlentwicklungen in kommenden Jahrzehnten nach wie vor zu wenig Beachtung schenkt bzw. sie, z.B. durch Rentengeschenke, sogar verstärkt. Zeitinkonsistenz in Reinkultur: Nutzen heute und sofort, Kosten später – im Regelfall weit hinter der Amtszeit der jeweiligen Regierung.

Mit der vorliegenden Publikation will die Stiftung Marktwirtschaft einen Beitrag für mehr fiskalische Transparenz in der europäischen Schuldenkrise leisten. Neben den offiziell ausgewiesenen expliziten Schulden werden daher für alle 28 EU-Mitglieder auch deren jeweilige impliziten Schulden ermittelt. Letztere entstehen vor allem durch das Zusammenwirken von versprochenen staatlichen Leistungen und einer zunehmenden Bevölkerungs-alterung. Sie sind ein Indikator dafür, in welchem Umfang die zukünftigen öffentlichen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen bei Fortbestehen des Status quo übersteigen. Je größer diese Finanzierungslücke ausfällt, desto dringender muss die Politik mit Reformen gegensteuern, um eine Überschuldung in der Zukunft zu verhindern. Denn ohne Reformen werden aus impliziten Schulden sukzessive explizite Schulden – mit allen negativen Konsequenzen.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung

Nach sechs Jahren Griechenland- und Eurokrise deuten die aktuellen Wirtschaftsdaten zunehmend darauf hin, dass die konjunkturelle Talsohle in vielen Teilen Europas überwunden ist. Erfreulich ist dabei, dass sich neben Irland auch Spanien wirtschaftlich wieder leicht erholt hat – und dass sich selbst in Griechenland ein Ende des wirtschaftlichen Abschwungs zumindest andeutet. Die Haushaltsdefizite konnten in den meisten europäischen Staaten im Jahr 2015 weiter gesenkt werden und liegen nun im EU-Durchschnitt mit 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) deutlich unterhalb der Defizitobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Stabilisierung der Staatsverschuldung setzt sich weiter fort. Dennoch befindet sie sich noch auf einem viel zu hohen Niveau. Selbst bei einem strikten Konsolidierungskurs wird eine Rückführung an die Schuldenobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den meisten Staaten noch Jahre, wenn nicht Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Doch ist ein langfristig angelegter Konsolidierungskurs überhaupt realistisch angesichts einer zunehmend alternden Bevölkerung und den damit drohenden staatlichen Ausgabenzuwächsen insbesondere in den sozialen Sicherungssystemen? Wie hoch sind diese heute noch nicht direkt sichtbaren, aber in den kommenden Jahren zu erwartenden fiskalischen Belastungen in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU? Gibt es Länder, die ihre langfristigen fiskalischen Hausaufgaben bereits erfolgreich gemacht haben? Und wo bedarf es noch weitreichender Reformen, damit die staatlichen Ausgaben und Einnahmen in der Zukunft nicht auseinanderlaufen und die sichtbare Schuldenlast nicht weiter ansteigt?

Auf diese Fragen versucht der vorliegende Beitrag Antworten zu geben. Er untersucht die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der Europäischen Union und geht damit der Frage nach, ob es sich bei den EU-Mitgliedstaaten um „ehrbare Staaten“ handelt, die die langfristigen fiskalischen Interessen ihrer Bürger im Blick haben.

Um eine möglichst gute Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den betrachteten Ländern herzustellen, verwendet die vorliegende Studie überwiegend von der EU bereitgestellte Daten: So basiert die fiskalische Ausgangssituation auf Daten der Herbstprognose 2015 der Europäischen Kommission und die langfristigen fiskalischen Belastungen aufgrund der demografischen Alterung orientieren sich an den Alterungsberichten der Europäischen Kommission.¹

Die vorliegende Publikation gliedert sich wie folgt: In Abschnitt 2 werden die zentralen Herausforderungen für die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen in der EU untersucht – die demografische Alterung sowie die fiskalische Ausgangslage. Abschnitt 3 präsentiert die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsanalyse für die 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union und stellt diese Ergebnisse mit Hilfe des Nachhaltigkeitsrankings 2015 zueinander in Relation. Darauf aufbauend werden in Abschnitt 4 die Implikationen für die mittelfristige Entwicklung der Staatsverschuldung in Europa sowie der notwendige Konsolidierungsbedarf für die einzelnen Länder abgeleitet. Abschnitt 5 schließt mit einem kurzen Fazit.

¹ Für den Alterungsbericht 2015 siehe Europäische Kommission (2015a) und für die Herbstprognose 2015 siehe Europäische Kommission (2015b). Für den Vergleich der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa auf Basis der Datenlage 2014 siehe Stiftung Marktwirtschaft (2015a).

Methodik und Datenbasis des EU-Nachhaltigkeitsvergleichs

Box 1

Methodik

Den nachfolgenden Ergebnissen zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der EU liegt eine langfristige Projektion der Staatseinnahmen und -ausgaben zugrunde. Die heutige Fiskalpolitik kann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie „bis in alle Ewigkeit“ fortgeführt werden kann, ohne die sogenannte intertemporale Budgetbeschränkung des Staates zu verletzen. Vereinfacht ausgedrückt beschreibt dies eine Situation, in der die zukünftigen Einnahmen des Staates unter der aktuellen Gesetzgebung gerade ausreichend sind, um alle zukünftigen Ausgaben des Staates einschließlich der Zins- und Tilgungslasten für die bestehende Staatsschuld auf Dauer zu finanzieren.

Ist diese Bedingung hingegen nicht erfüllt, so liegt eine sogenannte Nachhaltigkeitslücke (NHL) vor. Die heutige Fiskalpolitik kann dann nicht als nachhaltig bezeichnet werden, so dass zukünftig Abgabenerhöhungen oder Einsparungen unumgänglich sind. Formal ist die Nachhaltigkeitslücke im Jahr t gegeben durch

$$NHL_t = b_t + \sum_{s=t+1}^{\infty} \left(\frac{1+g_{t,s}}{1+r} \right)^{s-t} pd_s,$$

wobei b_t die bereits bestehende oder explizite Staatsschuld als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr t , pd_s das Primärdefizit* als Anteil am BIP im Jahr s , $g_{t,s}$ die durchschnittliche Wachstumsrate des realen BIP im Zeitraum zwischen den Jahren t und s sowie r den realen Zinssatz bezeichnet. Gemäß der Gleichung setzt sich die Nachhaltigkeitslücke aus der bereits heute sichtbaren oder expliziten Staatsschuld b_t und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld $\sum_{s=t+1}^{\infty} \left(\frac{1+g_{t,s}}{1+r} \right)^{s-t} pd_s$ zusammen. Im Unterschied zur **expliziten Staatsschuld**, welche das **Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite** widerspiegelt, ist die **implizite Staatsschuld** im Wesentlichen durch die **Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite** bestimmt.

Datenbasis

Als Basisjahr liegt dem vorliegenden Heft das Jahr 2014 zugrunde. Die Angaben zur Höhe der expliziten Schulden im Jahr 2014 stammen aus der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Stand: Nov. 2015). Zur Ermittlung der impliziten Schulden wurde aus Gründen der Vergleichbarkeit für alle Staaten ein einheitlicher und im Zeitablauf konstanter realer Zinssatz r in Höhe von 3 Prozent unterstellt. Im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wurde für den Zeitraum 2016 bis 2060 der im Alterungsbericht 2015 (Europäische Kommission, 2015a, im Folgenden: AR2015) unterstellte Wachstumspfad des realen BIP zugrunde gelegt. Für den Zeitraum nach 2060 wurde hingegen eine konstante Wachstumsrate des realen BIP entsprechend dem jeweiligen Wert in 2060 unterstellt.

Hinsichtlich der Entwicklung der öffentlichen Finanzen liegt den nachfolgenden Ergebnissen die Annahme konstanter Rahmenbedingungen entsprechend dem gesetzlichen und fiskalischen Status quo des Jahres 2015 zugrunde. Hierbei wurde unterstellt, dass das Primärdefizit der öffentlichen Haushalte – als Anteil des BIP – bei Vernachlässigung der Auswirkungen des demografischen Wandels über den gesamten Projektionszeitraum hinweg dem – um Einmaleffekte bereinigten – Primärdefizit im Jahr 2015 gemäß der Herbstprognose der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2015b) entspricht. Zur Berücksichtigung der Auswirkungen des demografischen Wandels für die Höhe der altersbedingten öffentlichen Ausgaben für Gesundheit, Pflege und Bildung wurde unterstellt, dass diese – als Anteil des BIP – im Zeitraum 2016 bis 2060 entsprechend dem AR2015 der Europäischen Kommission ansteigen. Für den Zeitraum nach 2060 wurde dagegen der jeweilige Wert des Jahres 2060 zugrunde gelegt. Eine Ausnahme bilden die öffentlichen Ausgaben für Renten. Angesichts der – in einzelnen Staaten teils deutlichen – Unterschiede im Vergleich zu den Ergebnissen der Altersungsberichte 2009 (Europäische Kommission, 2009) und 2012 (Europäische Kommission, 2012a) wurde für die Zunahme der öffentlichen Rentenausgaben ein gewichteter Durchschnitt des AR2015, AR2012 und AR2009 zugrunde gelegt, sofern sich gemäß dem AR2015 im Zeitraum zwischen 2016 und 2060 im Vergleich zum EU-Nachhaltigkeitsranking 2014 (Stiftung Marktwirtschaft, 2015a) eine geringere Zunahme ergibt.

* Das Primärdefizit entspricht dem um die Zinsausgaben bereinigten staatlichen Haushaltsdefizit.

Methodische Unterschiede – EU-Nachhaltigkeitsvergleich versus deutsche Generationenbilanzierung

Box 2

Wie die jährlich von der Stiftung Marktwirtschaft für Deutschland veröffentlichte Generationenbilanzierung beruht der EU-Nachhaltigkeitsvergleich im Kern auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung der öffentlichen Haushalte. Gleichzeitig bestehen wesentliche Unterschiede:

- Hinsichtlich der **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** in der Zukunft liegen dem EU-Nachhaltigkeitsvergleich länderspezifische Annahmen zur Entwicklung des BIP zugrunde, welche neben den **Produktivitätsfortschritten** auch die **künftige Entwicklung der Erwerbstätigkeit** berücksichtigen. Hingegen unterstellt die deutsche Generationenbilanzierung eine Konstanz der heutigen Erwerbsbeteiligung.*
- Unterschiede bestehen auch im Hinblick auf die **fiskalischen Rahmenbedingungen**. Zum einen liegt dem EU-Nachhaltigkeitsvergleich die Annahme zugrunde, dass die – im weitesten Sinne als nicht altersabhängig einzustufenden – **sonstigen Staatsausgaben** und die **Staatseinnahmen** künftig entsprechend der Entwicklung des BIP zunehmen werden. In diesem Sinne ähneln die vorliegenden Berechnungen dem Fiscal-Sustainability-Konzept der OECD.** Demgegenüber orientiert sich die Fortschreibung der sonstigen Staatsausgaben und der Staatseinnahmen im Rahmen der Generationenbilanzierung an der Bevölkerungsentwicklung. Beispielsweise hat dieser Unterschied im Falle von Deutschland in der Praxis zur Konsequenz, dass sich auf Basis der Generationenbilanzierung eine ungünstigere Entwicklung der Staatsausgaben und -einnahmen und damit eine größere Nachhaltigkeitslücke ergibt.***
- Schließlich liegt der Generationenbilanzierung eine Fortschreibung der Staatsausgaben und -einnahmen über einen theoretisch unendlichen **Betrachtungszeitraum** zugrunde. Für den EU-Nachhaltigkeitsvergleich wurde stattdessen unterstellt, dass die Staatsausgaben und -einnahmen im Zeitraum nach 2060 – jeweils gemessen als Anteil des BIP – den jeweiligen Werten des Jahres 2060 entsprechen.

* Zu den Auswirkungen unterschiedlicher Annahmen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung auf die Höhe der Nachhaltigkeitslücke siehe Stiftung Marktwirtschaft (2012) und Ehing/Moog/Raffelhüschchen (2013).

** Siehe hierzu beispielsweise Benz/Fetzer (2006).

*** Vgl. Benz/Fetzer (2006).

2 Langfristige Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen

Die in diesem Abschnitt vorgestellten Ergebnisse zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa basieren – ähnlich wie die Generationenbilanzierung für Deutschland – auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung der öffentlichen Staatshaushalte der betrachteten Länder (siehe Box 1).² Hierbei werden zum einen die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Ausgabenentwicklung für Renten, Gesundheit, Pflege und Bildung untersucht, wobei insbesondere die Implikationen des aktuellen Alterungsberichts 2015 Eingang finden. Zum anderen werden die Konsequenzen der fiskalischen Ausgangslage des Jahres 2015, d.h. der Primärsaldo sowie der explizite Schuldenstand der öffentlichen Hand, für die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen berücksichtigt.

Demografische Alterung

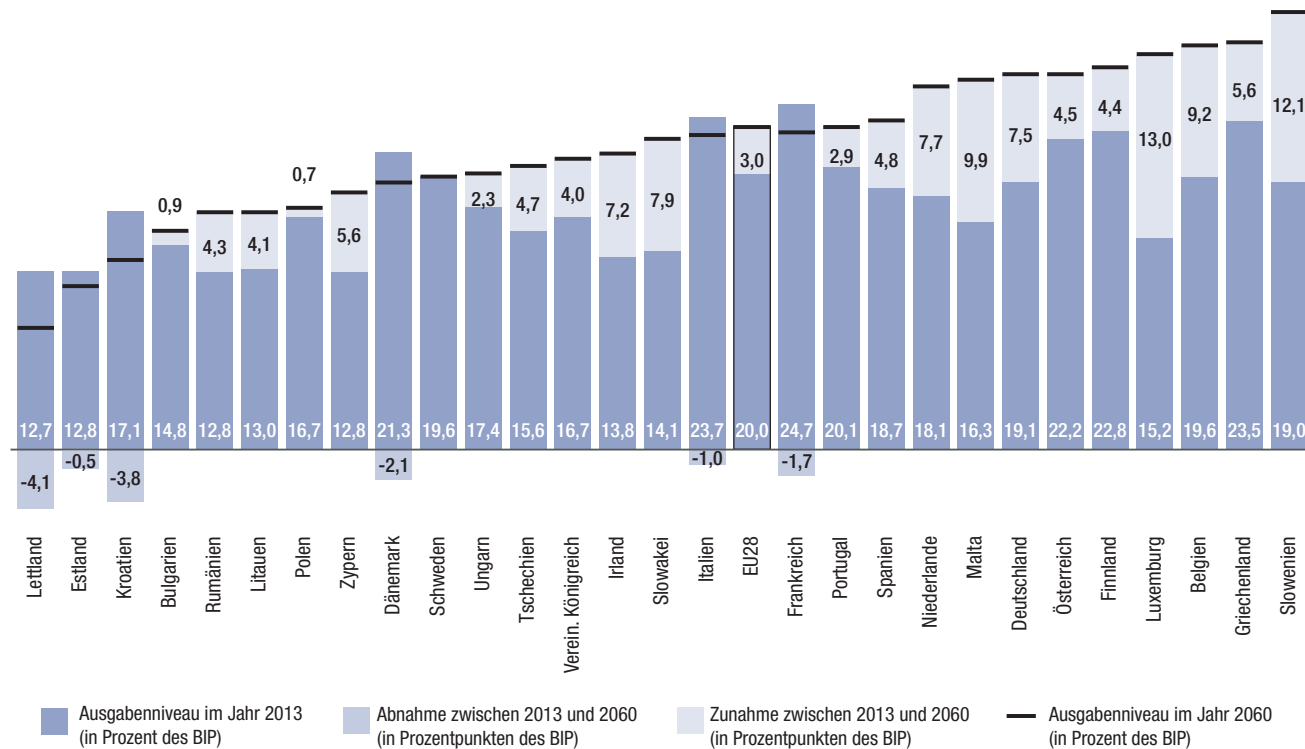
Die demografische Alterung stellt eine der großen Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen in Europa dar. Ein einfacher

und doch sehr aussagekräftiger Indikator über die Altersstruktur eines Landes ist der sogenannte Altenquotient, der die Anzahl der über 65-Jährigen ins Verhältnis zu je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren setzt. Bereits heute (Stand 2014) weist die EU einen Altenquotienten von 28,2 auf. In Italien (33,1) liegt der Wert europaweit an der Spitze, noch vor Deutschland (31,6) und Griechenland (31,6). Die niedrigsten Werte finden sich hingegen in der Slowakei (19,0), gefolgt von Irland (19,3) und Zypern (19,9). Aufgrund des durch niedrige Geburtenraten und eine zugleich steigende Lebenserwartung bedingten doppelten Alterungsprozesses ist im EU-Durchschnitt bis zum Jahr 2060 mit einer Verdoppelung des Altenquotienten zu rechnen.³

Diese prognostizierte Entwicklung der Altersstrukturen in der EU und deren Folgen lassen an der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen große Zweifel aufkommen. Dies gilt besonders für die stark altersabhängigen Ausgabenbereiche Rente, Gesundheit und Pflege, die bereits heute ein beträchtliches Niveau erreicht

Abbildung 1: Die Lasten der demografischen Alterung – Veränderung der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege (2013–2060)

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2015a), eigene Berechnungen.



² Die aktuellen Ergebnisse der deutschen Generationenbilanzierung finden sich in Stiftung Marktwirtschaft (2015b). Zu den methodischen Unterschieden zwischen der deutschen Generationenbilanzierung und dem in diesem Beitrag untersuchten EU-Nachhaltigkeitsvergleich siehe Box 2.

³ Siehe Europäische Kommission (2015a).

haben. Im Jahr 2013 betragen die öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege im EU-Durchschnitt 20 Prozent des BIP (siehe Abbildung 1). Die niedrigsten Ausgabenquoten hatten Lettland, Estland, Rumänien und Zypern mit nur jeweils 12,7 bzw. 12,8 Prozent des BIP. Die höchsten Anteile der altersabhängigen Ausgaben in Relation zum BIP finden sich hingegen in Frankreich und Italien mit 24,7 bzw. 23,7 Prozent des BIP. Deutschland liegt mit 19,1 Prozent des BIP leicht unterhalb des EU-Durchschnitts.

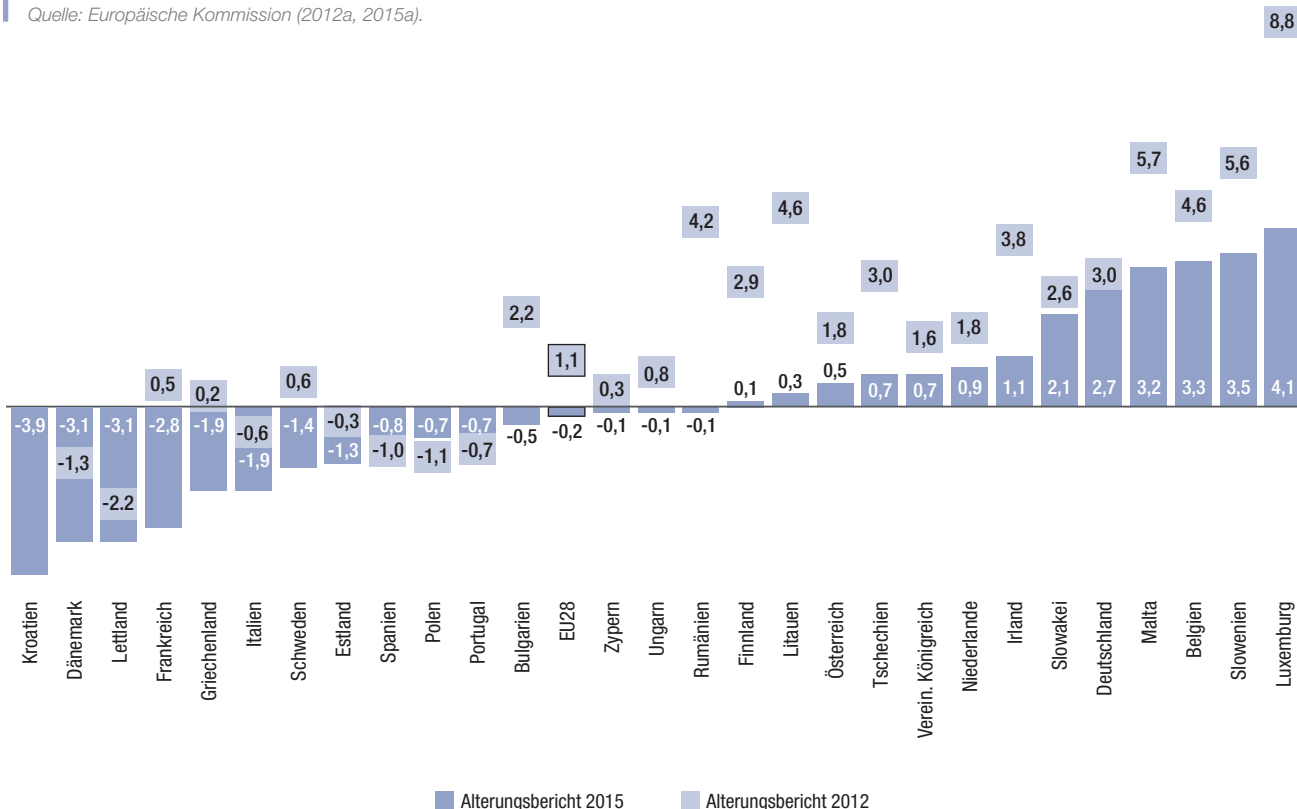
Aufgrund des doppelten Alterungsprozesses ist ein Anstieg der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege vorprogrammiert. Angesichts dieser Herausforderung haben zwar bereits viele EU-Staaten in den zurückliegenden Jahren grundlegende Reformen ihrer Rentensysteme durchgeführt. Die Konsequenzen der demografischen Alterung können so zwar abgeschwächt, in der Regel aber nicht vollständig kompensiert werden. Entsprechend den hier zugrundeliegenden Annahmen muss für die EU bis zum Jahr 2060 mit einem Anstieg der altersbedingten Ausgaben um 3 Prozentpunkte des BIP gerechnet werden. Lediglich in sechs EU-Staaten wird es zu einem Ausga-

benrückgang kommen. Am stärksten werden die Ausgaben in Lettland und Kroatien sinken, darüber hinaus in Dänemark, Frankreich, Italien und Estland. In allen übrigen 22 Mitgliedstaaten kommt es hingegen zu einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege bis zum Jahr 2060. Besonders deutlich fällt der Anstieg in Luxemburg und Slowenien aus.

Die in Abbildung 1 dargestellte zukünftige Entwicklung der altersbedingten Ausgaben, die zurückliegende Reformschritte bereits berücksichtigt, ist allerdings mit einer beträchtlichen Unsicherheit behaftet. So zeigt die Erfahrung, dass es der Politik häufig nicht nur an Reformwillen, sondern auch an *Reformdurchhaltewillen* mangelt. Daher besteht stets das Risiko, dass einmal umgesetzte Reformen wieder zurückgenommen oder zumindest in ihrer Wirkung verwässert werden. Aber selbst wenn man davon absieht, dass die Politik einmal beschlossene Reformen in Zukunft wieder zurücknehmen könnte, sind Projektionen zur Entwicklung der altersbedingten Ausgaben mit Unsicherheiten behaftet. Das zeigt nicht zuletzt ein Vergleich der Ergebnisse der Alterungsberichte 2012 und 2015 (vgl. Abbildung 2). Für fast alle Staaten –

Abbildung 2: Die Ergebnisse der Alterungsberichte 2012 und 2015 im Vergleich – Zunahme der Rentenausgaben zwischen 2013 und 2060 (in Prozentpunkten des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2012a, 2015a).



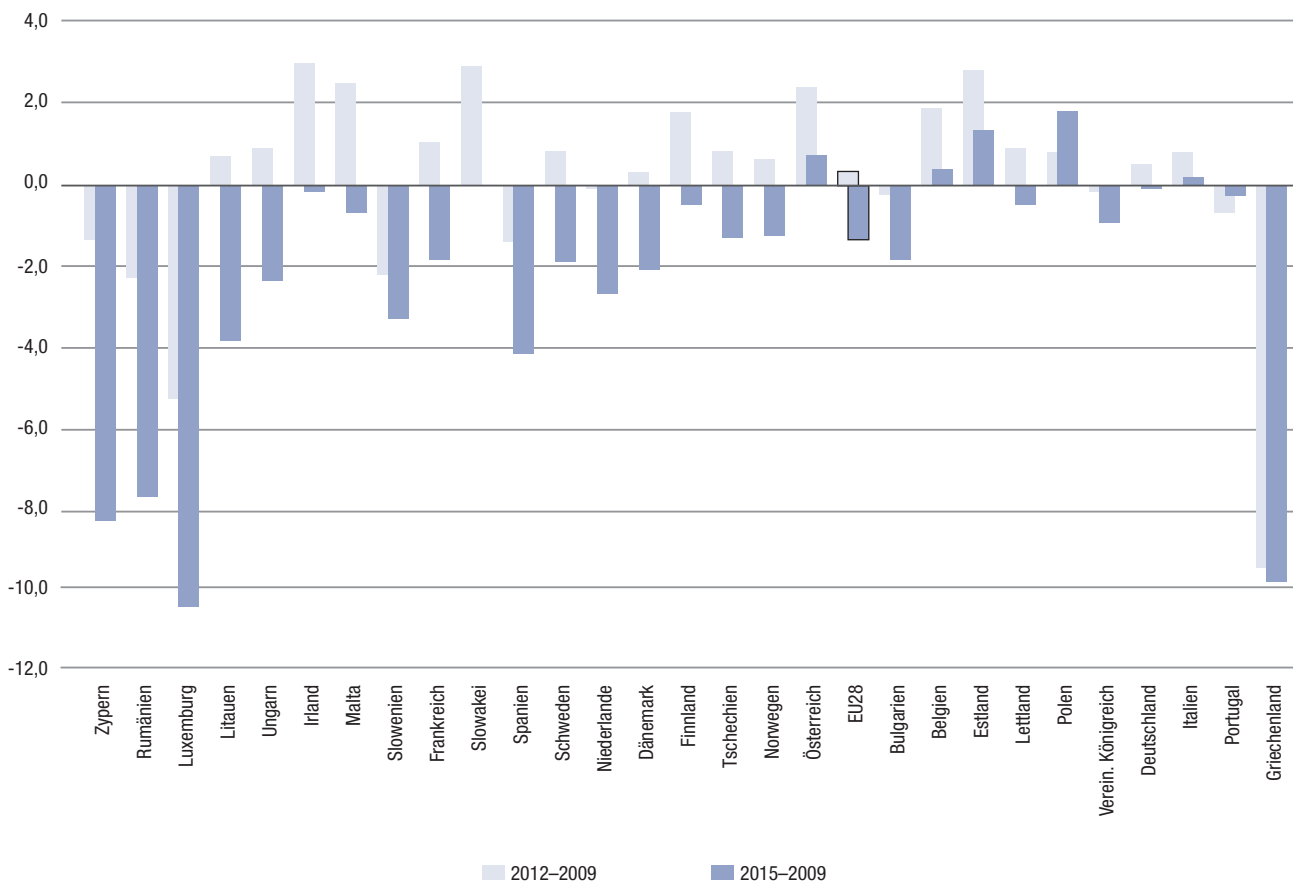
insbesondere aber für Luxemburg, Rumänien und Litauen – werden im jüngsten Bericht niedrigere Rentenausgaben im Zeitablauf projiziert.

Einerseits können die Abweichungen auf Unterschiede in der Ausgangslage, den Annahmen zur zukünftigen demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung oder der Methodik beruhen. Andererseits erklären sich diese Unterschiede auch – wie beispielsweise im Falle von Zypern – zu einem großen Teil aus den bereits in den vergangenen drei Jahren beschlossenen Reformen. Diese Zusammenhänge werden in Abbildung 3 deutlich, in der die Unterschiede zwischen den drei Alterungsberichten 2009, 2012 und 2015 hinsichtlich der für das Jahr 2060 projizierten Rentenausgaben dargestellt sind. Dazu werden die Differenzen sowohl zwischen den Alterungsberichten 2012 und

2009 als auch zwischen den Alterungsberichten 2015 und 2009 wiedergegeben. Zusätzlich sind die Länder absteigend danach sortiert, wie groß die Unterschiede in den beiden Alterungsberichten 2015 und 2012 sind. Demnach kam es in Zypern zur stärksten Korrektur der prognostizierten Rentenausgaben durch den Alterungsbericht 2015. Hingegen wurden in Griechenland bereits mit dem Alterungsbericht 2012 tiefgreifende Anpassungen in der Prognose vorgenommen, die sich 2015 nicht wiederholt haben. In der neusten Aktualisierung kam es daher kaum zu Veränderungen. Für eine Mehrzahl von Ländern hatte der Alterungsbericht 2012 im Vergleich zum Alterungsbericht 2009 eine Erhöhung der Rentenausgaben für das Jahr 2060 vorausberechnet. Eine markante Ausnahme stellte vor allem Griechenland dar, wo u.a. durch erste Reformen des Rentensystems die pro-

Abbildung 3: Differenzen der projizierten Rentenausgaben für das Jahr 2060 der Alterungsberichte 2012 und 2015 zum Alterungsbericht 2009, absteigend sortiert nach Differenz der angegebenen Rentenausgaben für das Jahr 2060 zwischen dem Alterungsbericht 2012 und 2015 (in Prozentpunkten des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2015a).



Erläuterung: Aufgrund fehlender Daten konnte Kroatien in dieser Darstellung nicht berücksichtigt werden.

jizierten Ausgaben bereits gesenkt werden konnten. Im Altersbericht 2015 wird hingegen ein gegenläufiger Trend deutlich: Für fast alle Länder werden für das Jahr 2060 niedrigere Rentenausgaben vorausgerechnet als in den beiden Vorgängerberichten. Ob sich diese Vorausberechnungen jedoch bewahrheiten werden, bleibt abzuwarten. Aufgrund der teilweise erheblichen Korrekturen in den Vorausberechnungen der vergangenen Jahre ist auch für die kommenden Altersberichte mit weiteren Anpassungen zu rechnen.

Fiskalische Ausgangslage

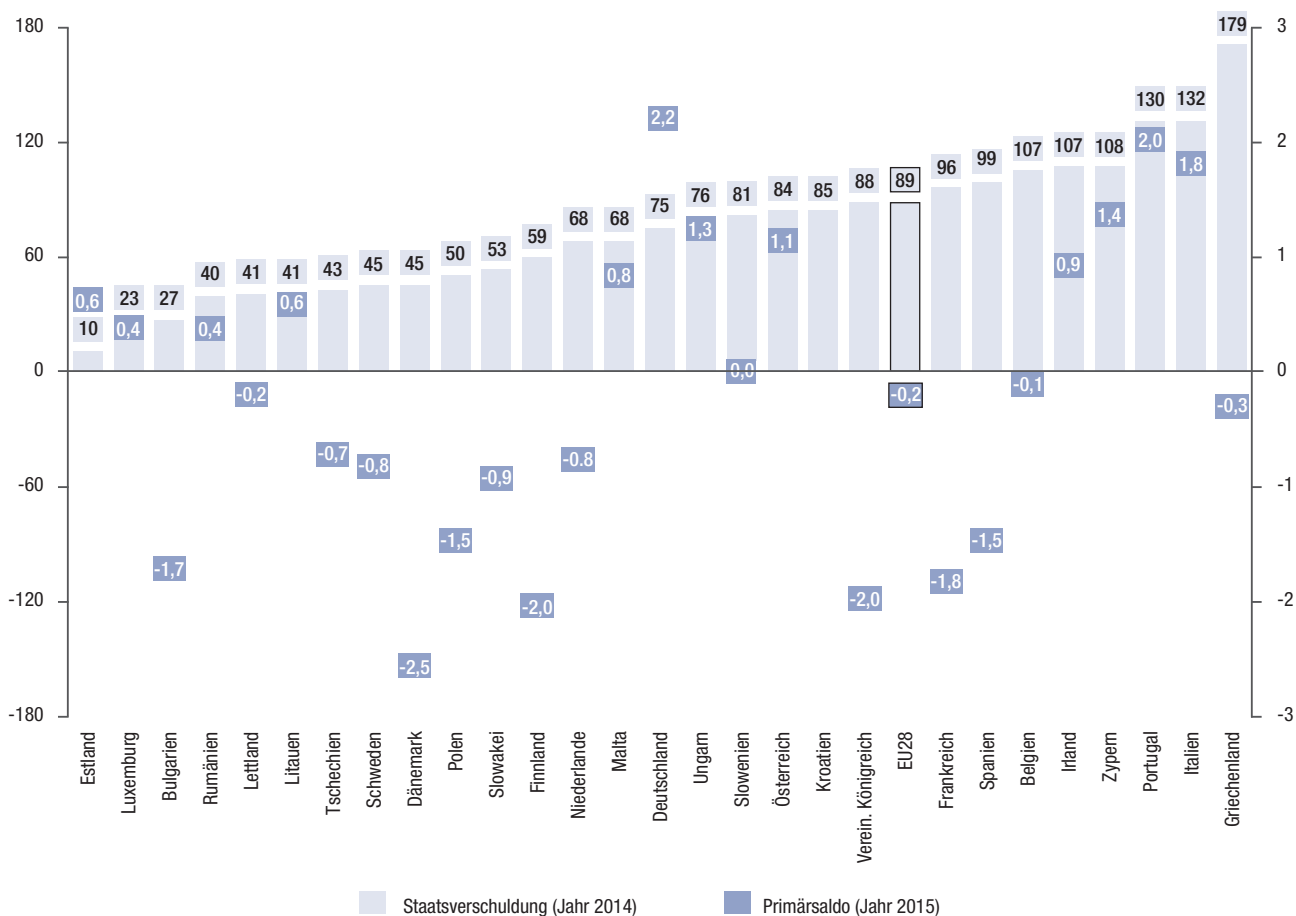
Neben der demografischen Entwicklung gefährden auch die aktuellen finanziellen Belastungen der EU-Staaten die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Die aktuellen fiskalischen Belas-

tungen eines Landes lassen sich insbesondere an der Höhe der expliziten Staatsverschuldung und des Primärsaldos ablesen (siehe Abbildung 4).

Derzeit (Stand 2014) liegt die durchschnittliche Staatsverschuldung in der EU28 bei 89 Prozent des BIP. Sie überschreitet damit die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgeschriebene Obergrenze von maximal 60 Prozent des BIP deutlich. Im Vergleich zum Vorjahr 2013 (87 Prozent des BIP) ist die Schuldenquote sogar leicht gestiegen und befindet sich bei der Mehrzahl der Mitgliedstaaten, gemessenen an der vorgeschriebenen Schuldenobergrenze, noch immer auf einem deutlich zu hohem Niveau. Die höchste Staatsverschuldung weist Griechenland mit 179 Prozent des BIP auf, was dem dreifachen der erlaubten Schuldenobergrenze entspricht. Auch Portugal und Italien über-

Abbildung 4: Die Lasten der fiskalischen Ausgangslage – Primärsalden und explizite Staatsverschuldung im Vergleich (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2015b), eigene Berechnungen.



Erläuterung: Der dargestellte Primärsaldo entspricht dem um Einmaleffekte bereinigten Niveau des Jahres 2015 gemäß der Herbstprognose der Europäischen Kommission. Aufgrund fehlender Daten konnte Kroatien in dieser Darstellung teilweise nicht berücksichtigt werden.

schreiten mit 130 bzw. 132 Prozent des BIP die Schuldenstands-obergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes um mehr als das Doppelte. Deutschland befindet sich mit einer Schuldenstandsquote von 75 Prozent des BIP im europäischen Mittelfeld.

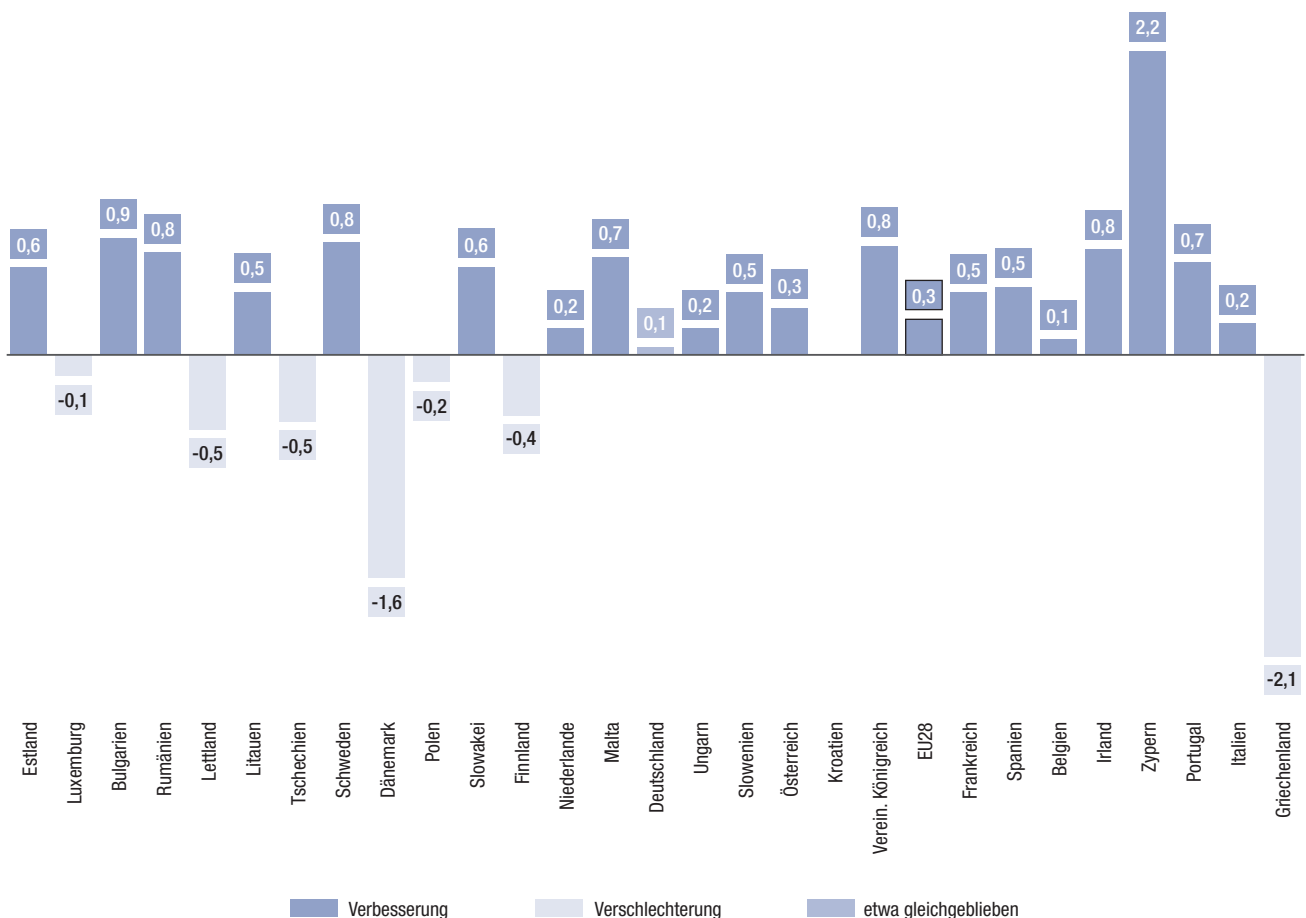
Neben dem Schuldenstand gibt der Primärsaldo wichtige Aufschlüsse über den Zustand der öffentlichen Finanzen eines Landes. Als Primärsaldo bezeichnet man den um die Zinsausgaben bereinigten Haushaltssaldo, d.h. er entspricht dem Teil der staatlichen Einnahmen, der nach Abzug aller sonstigen Staatsausgaben für Zins- und Tilgungszahlungen übrig bleibt. Über die Hälfte der EU-Staaten weist trotz Konsolidierungsbemühungen einen negativen Primärsaldo, d.h. ein Primärdefizit, auf (siehe Abbildung 4). Diese Länder befanden sich im Jahr 2015 in einer

Situation, in der die Staatseinnahmen noch nicht einmal ausreichend waren, um alle laufenden Ausgaben für öffentliche Güter und Transferleistungen zu decken. Ein Primärdefizit hat somit zur Folge, dass ein Staat seinen Zins- und Tilgungsverpflichtungen nur dadurch nachkommen kann, dass er immer wieder zusätzliche Kredite aufnimmt. Hingegen können Länder, die einen Primärüberschuss aufweisen zumindest einen Teil ihres Schuldendienstes aus eigener Kraft begleichen. Im Jahr 2015 waren das neben Deutschland auch noch Portugal, Italien, Zypern, Ungarn, Österreich, Irland, Malta, Estland, Litauen, Luxemburg und Rumänien.

Trotz der weiterhin in vielen EU-Staaten angespannten Lage der öffentlichen Finanzen führen die Konsolidierungsbemühun-

Abbildung 5:
Konsolidierung wirkt – Veränderung der Primärsalden (bereinigt um Einmaleffekte) im Jahresvergleich 2014–2015 (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2014, 2015b), eigene Berechnungen.



Erläuterung: Die verwendeten Primärsalden entsprechen den um Einmaleffekte bereinigten Niveaus der Jahre 2014 und 2015 gemäß der jeweiligen Herbstprognose der Europäischen Kommission. Aufgrund fehlender Daten konnte Kroatien in dieser Darstellung nicht berücksichtigt werden.

gen der vergangenen Jahre zu ersten positiven Ergebnissen. In der Mehrzahl der EU-Staaten konnten im Vergleich zum Vorjahr die Primärsalden deutlich verbessert werden (siehe Abbildung 5). Erfreulich ist, dass mit Zypern einer der am höchsten verschuldeten Staaten die größten Fortschritte erzielt hat. Weniger erfreulich ist dagegen die Entwicklung insbesondere in Dänemark und Griechenland. In Dänemark kann der deutlich verschlechterte

Primärsaldo als Ausnahme angesehen werden, da er hauptsächlich auf außerordentlichen Verlusten aufgrund technischer Fehler im dänischen Steuererhebungssystem beruht.⁴ Große Sorgen bereitet dagegen die Verschlechterung der Haushaltslage in Griechenland. Angesichts des noch ausgeglichenen Primärsaldos heißt es nun, frühzeitig einen erneuten Abwärtstrend zu verhindern.

⁴ Vgl. Europäische Kommission (2015c).

3 Die Bilanz der ehrbaren Staaten – Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa

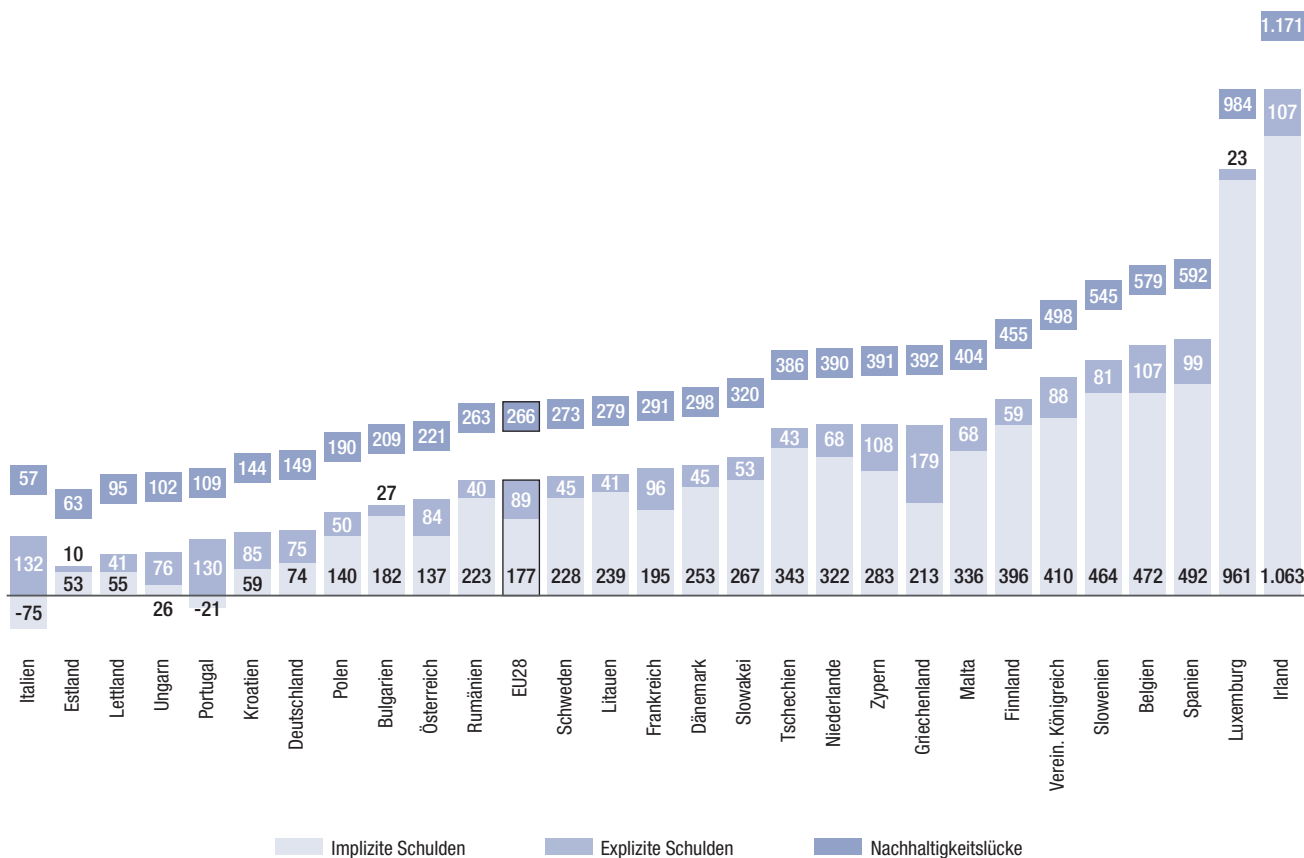
Aufgrund des demografischen Alterungsprozesses und des damit langfristig einhergehenden Anstiegs der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege wird sich die finanzielle Schieflage der meisten EU-Staaten in Zukunft noch weiter verschlimmern. Als ein Maß für die zukünftigen fiskalischen Lasten können die impliziten Staatsschulden angesehen werden (vgl. Box 1). Im aktuellen Nachhaltigkeitsranking 2015 belaufen sie sich für die EU28 auf 177 Prozent des BIP (siehe Abbildung 6). Zusammen mit einer expliziten Schuldenquote von 89 Prozent des BIP beträgt die Nachhaltigkeitslücke in der EU28 somit 266 Prozent des BIP.

Im Nachhaltigkeitsranking 2015 zeichnet sich der neue Spitzenreiter Italien durch eine Nachhaltigkeitslücke von weniger als 60 Prozent des BIP aus. Zudem ist Italien neben Portugal das einzige Land, das ein implizites Vermögen aufweist. Das bedeu-

tet, dass unter den getroffenen Annahmen die zukünftigen Staatseinnahmen mehr als ausreichen werden, die staatlichen Primärausgaben, also die Staatsausgaben ohne Zins- und Tilgungszahlungen, zu decken. Der letztjährige Primus Lettland wird im aktuellen Vergleich von Italien und Estland auf den dritten Platz verdrängt. Deutschland weist mit 149 Prozent des BIP eine Nachhaltigkeitslücke auf, die sich im Vergleich zum Vorjahreswert (157 Prozent des BIP) nur unwesentlich verbessert hat. Dennoch verliert Deutschland zwei Plätze und liegt damit im aktuellen Nachhaltigkeitsranking auf Rang sieben. Die in den vergangenen Jahren stets als Schlusslichter des Rankings aufgeführten Länder Irland und Luxemburg konnten in diesem Jahr lediglich die Platzierungen untereinander tauschen und weisen mit 1.171 Prozent des BIP für Irland und 984 Prozent des BIP für Luxemburg erneut die höchsten Nachhaltigkeitslücken in der EU auf.

Abbildung 6: Beträchtliche fiskalische Herausforderungen – Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2015 (in Prozent des BIP, Basisjahr 2014)

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2015a, 2015b), eigene Berechnungen.



Abweichungen zwischen der ausgewiesenen Höhe der Nachhaltigkeitslücke und der Summe aus expliziten und impliziten Schulden sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

Im Vergleich zum Vorjahr kam es in den meisten Ländern der EU zu einer positiven Veränderung der Nachhaltigkeitslücke. Die anhaltenden Konsolidierungsbemühungen scheinen bei immer mehr Ländern Wirkung zu zeigen, so dass es in 22 der 28 betrachteten EU-Mitgliedstaaten zu keinem weiteren Anstieg in der Summe aus expliziten und impliziten Staatsschulden kam (siehe Abbildung 7). Nachdem bereits im letzten Jahr in 13 Ländern ein Schuldenabbau in der Nachhaltigkeitslücke festgestellt werden konnte, ist es erfreulich, dass das aktuelle Nachhaltigkeitsranking eine erneute Tendenz zum EU-weiten Gesamtschuldenabbau aufzeigt.

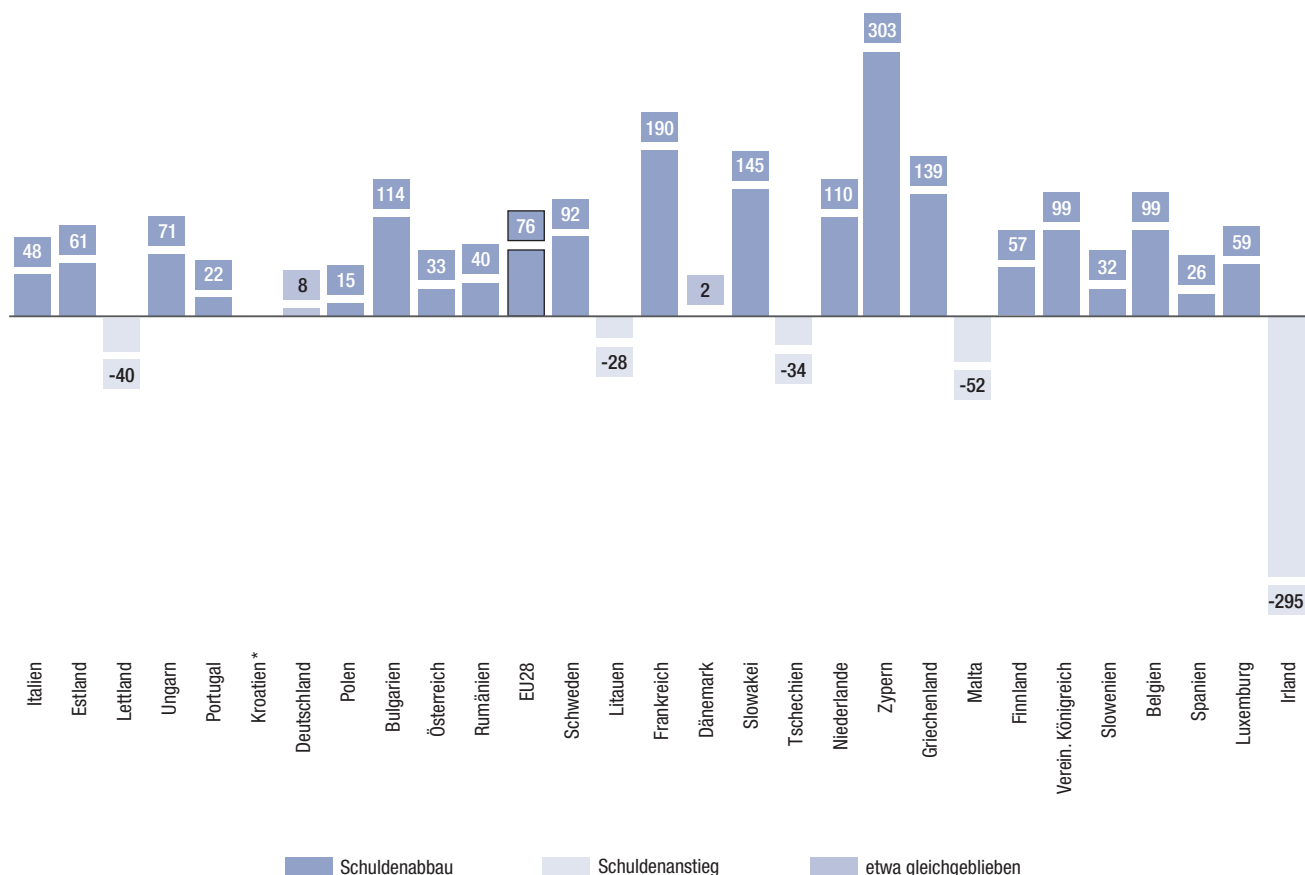
Diese Ergebnisse dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Konsolidierungsbedarf in der EU weiterhin hoch ist. Die Nachhaltigkeitslücke der EU28 – die Summe aus expliziten und impliziten Schulden – übersteigt ihre eigene jährliche

Wirtschaftsleistung um mehr als das Zweieinhalbfache. Und in keinem Mitgliedstaat sind die öffentlichen Finanzen nachhaltig. Fünf Mitgliedstaaten weisen sogar einen Anstieg ihrer Gesamtschuldenlast auf. Auch Staaten mit einer augenscheinlich komfortablen Finanzsituation, wie beispielsweise Deutschland mit seiner schwarzen Null, sehen sich beträchtlichen Herausforderungen gegenüber, um dem langfristig betrachteten hohen Konsolidierungsbedarf gerecht zu werden.

Welchen Einfluss die beiden zentralen Herausforderungen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen – die demografische Alterung und die fiskalische Ausgangslage – im Einzelnen auf die Nachhaltigkeitslücke der EU-Staaten haben, zeigt Abbildung 8. Dabei entspricht die Wirkung der demografischen Alterung auf die Nachhaltigkeitslücke nur dem Anteil der impliziten Verschuldung, der auf die demografisch bedingte Zunahme der alters-

Abbildung 7: Erfreuliche Entwicklung – Veränderung der Nachhaltigkeitslücke im Jahresvergleich (im Vergleich zum EU-Nachhaltigkeitsranking 2014, in Prozentpunkten des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2014, 2015a, 2015b), eigene Berechnungen.



* Aufgrund fehlender Daten beim letzten Update kann Kroatien in diesem Vergleich nicht berücksichtigt werden.

abhängigen Ausgaben zurückzuführen ist (siehe Abbildung 1). Hingegen umfasst der Beitrag der fiskalischen Ausgangslage neben der bereits bestehenden expliziten Schuld auch den Anteil der impliziten Verschuldung, der auf den aktuellen Primärsaldo bzw. dessen Fortschreibung in die Zukunft zurückzuführen ist, und bildet das bereits heute bestehende Missverhältnis zwischen den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ab (siehe Abbildung 4).

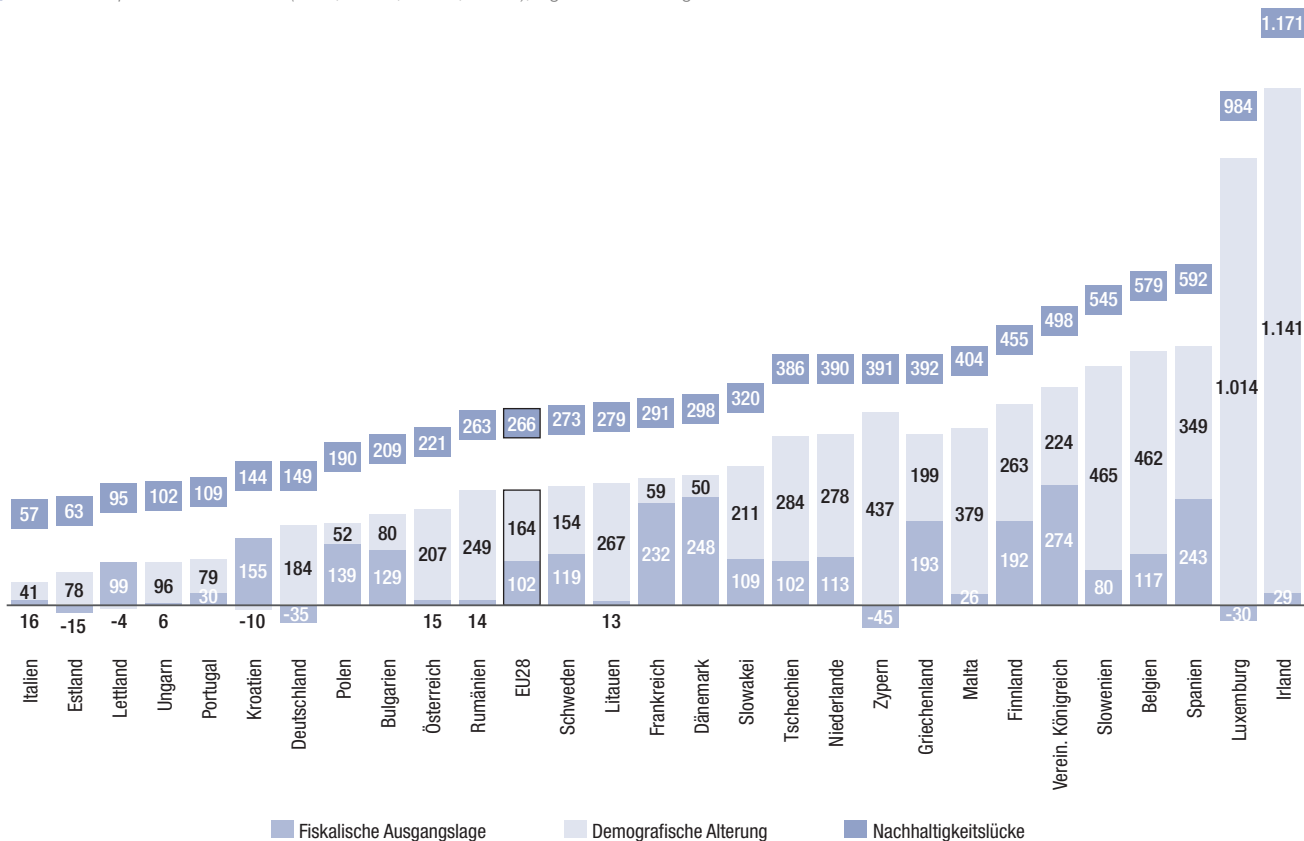
Wie Abbildung 8 zeigt, ist die Nachhaltigkeitslücke in der EU28 in Höhe von 266 Prozent des BIP zu 102 Prozent des BIP der fiskalischen Ausgangslage und zu 164 Prozent des BIP der Zunahme der altersabhängigen Ausgaben infolge der demografischen Alterung geschuldet. Der Spitzenplatz Italiens spiegelt sowohl geringe implizite Lasten infolge der demografischen Alterung

wider als auch eine gute fiskalische Ausgangslage. Ersteres ist maßgeblich auf die hohe Reformbereitschaft Italiens zurückzuführen. Gemäß den Ergebnissen des Alterungsberichts der Europäischen Kommission ist in Italien bis zum Jahr 2060 mit einem Rückgang der öffentlichen Ausgaben für Rente, Gesundheit und Pflege im Umfang von 1 Prozentpunkt des BIP zu rechnen (siehe Abbildung 1),⁵ Gemessen an der fiskalischen Ausgangslage würde Italien dagegen nach Zypern, Deutschland, Luxemburg, Estland, Kroatien, Lettland, Ungarn, Litauen, Rumänien und Österreich lediglich den elften Platz des Nachhaltigkeitsvergleichs belegen, vor allem weil es einen hohen expliziten Schuldenstand aufweist. Letztlich sind die Unterschiede zwischen diesen Ländern – was den Einfluss der fiskalischen Ausgangslage betrifft – jedoch vergleichsweise gering. Dass alle diese Staaten im

Abbildung 8:

Einfluss der fiskalischen Ausgangslage und der demografischen Alterung auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa (Basisjahr 2014, in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2015a, 2015b), eigene Berechnungen.



Abweichungen zwischen der ausgewiesenen Höhe der Nachhaltigkeitslücke und der Summe der einzelnen Determinanten sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

⁵ Zwischenzeitlich kommt es allerdings auch in Italien zu einem deutlichen Anstieg der altersabhängigen Ausgaben gemessen als Anteil am BIP. Diese erreichen ihren Höhepunkt etwa Mitte der 2040er-Jahre und gehen danach wieder zurück.

Nachhaltigkeitsvergleich hinter Italien liegen, ist den höheren Lasten infolge der demografischen Alterung geschuldet.

Für die Staaten der Verfolgergruppe, also Estland, Lettland, Ungarn, Portugal, Kroatien, Deutschland und Polen, tragen bei der Mehrzahl neben den unterdurchschnittlichen Lasten der demografischen Alterung auch eine vergleichsweise günstige fiskalische Ausgangslage zum guten Abschneiden im Nachhaltigkeitsvergleich bei. Die große Ausnahme bilden diesbezüglich allerdings die beiden Staaten Lettland und Kroatien: Im Gegensatz zu den anderen Staaten beruht ihre Nachhaltigkeitslücke ausschließlich auf einer schlechten fiskalischen Ausgangslage. Eine langfristig tatsächlich ausgeglichene fiskalische Ausgangslage weisen in der Verfolgergruppe allerdings nur Deutschland und Estland auf, d.h. nur in diesen Ländern ist der Primärsaldo ausreichend, um den Zinsverpflichtungen langfristig nachzukommen.⁶ Zu den Staaten der Verfolgergruppe zählen auch Ungarn und Portugal, die zumindest aktuell einen Teil ihrer Zins- und Tilgungsverpflichtungen aus eigener Kraft bestreiten können (siehe Abbildung 4). Gemäß den zugrundeliegenden Annahmen ergibt sich für Italien und Portugal trotz ihres überdurchschnittlich hohen expliziten Schuldenstandes eine sehr gute Beurteilung ihrer derzeitigen fiskalischen Ausgangslage.

Ebenso heterogen stellt sich die Situation in den vier Staaten Polen, Bulgarien, Österreich und Rumänien dar, die mit einer im EU-Vergleich noch unterdurchschnittlichen Nachhaltigkeitslücke zum oberen Mittelfeld zu zählen sind. In Österreich und Rumänien ist vor allem die günstige fiskalische Ausgangslage für das bessere Abschneiden als der EU-Durchschnitt verantwortlich. Dagegen sind die Plätze von Polen und Bulgarien im Wesentlichen auf die günstigen impliziten Lasten der demografischen Alterung zurückzuführen.

Für die meisten der übrigen Staaten des Nachhaltigkeitsvergleichs gilt dagegen, dass ihre im EU-Vergleich überdurchschnittlich hohen Nachhaltigkeitslücken in der Regel sowohl den hohen impliziten Lasten der demografischen Alterung als auch der ungünstigen fiskalischen Ausgangslage geschuldet sind. Im Vergleich zum EU-Durchschnitt tragen die impliziten Lasten infolge der demografischen Alterung mit durchschnittlich drei Vierteln allerdings stärker zur Nachhaltigkeitslücke bei. Unter den vier Staaten des unteren Mittelfelds (Schweden, Litauen, Frankreich, Dänemark) hebt sich Litauen ab. Bei einer deutlich günstigeren fiskalischen Ausgangslage ist die Nachhaltigkeitslücke zu mehr als 95 Prozent auf die hohen impliziten Lasten der demografischen Alterung zurückzuführen. In Dänemark und Frankreich ist die überdurchschnittlich hohe Nachhaltigkeitslücke

dagegen im Wesentlichen der ungünstigen fiskalischen Ausgangslage geschuldet. Im Falle Frankreichs bedeutet das, dass die Nachhaltigkeitslücke der drittgrößten Volkswirtschaft Europas zu mehr als drei Viertel auf die anhaltende Schieflage der französischen Staatsfinanzen zurückzuführen ist. Damit unterstreichen auch die Ergebnisse des EU-Nachhaltigkeitsrankings erneut die Notwendigkeit einer raschen und dauerhaften Konsolidierung des französischen Staatshaushaltes.

In der unteren Hälfte des Nachhaltigkeitsvergleiches zeigt sich ein durchaus heterogenes Bild. Obwohl das Vereinigte Königreich, die zweitgrößte Volkswirtschaft Europas, eine ähnliche fiskalische Ausgangslage wie Frankreich aufweist, liegt es nicht im Mittelfeld des Nachhaltigkeitsrankings, sondern aufgrund seiner deutlich höheren Belastungen durch die demografische Alterung auf einem der hinteren Plätze. Spanien, Griechenland und Finnland weisen ebenfalls ein „ausgewogenes“ Verhältnis aus hohen Kosten der demografischen Alterung und einer ungünstigen fiskalischen Ausgangslage auf. In den anderen Staaten der unteren Hälfte (Slowakei, Tschechien, Niederlande, Zypern, Malta, Slowenien und Belgien) dominieren die Belastungen der demografischen Alterung die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Finanzen. Im besonderen Fall von Zypern zeigt sich eine deutlich verbesserte Situation, die maßgeblich aus einer sehr guten Beurteilung der fiskalischen Ausgangslage resultiert. Dabei ist die Situation ähnlich begründet wie in Italien und Portugal, die im Jahr 2015 ebenso einen Primärüberschuss erzielen konnten (siehe Abbildung 4). Dieses Ergebnis stellt jedoch noch keinen Grund zur Entwarnung dar. Die Lage der öffentlichen Finanzen in Zypern ist weiterhin nicht nachhaltig und die aktuell positive Beurteilung beinhaltet die Annahme, dass die angestoßenen Reformen und Konsolidierungsfortschritte fortgeführt werden und auf Dauer Bestand haben.

Unter den beiden Schlusslichtern des Nachhaltigkeitsvergleichs Luxemburg und Irland ist das schlechte Abschneiden im Wesentlichen auf die hohen impliziten Lasten zurückzuführen. Luxemburg weist neben Zypern, Deutschland und Estland als eines von wenigen Ländern eine fiskalische Ausgangslage auf, die aufgrund der Kombination von günstigem Schuldenstand und positivem Primärsaldo als nachhaltig eingestuft werden kann, leidet aber unter einem erheblichen Anstieg der altersabhängigen Ausgaben, vor allem im Bereich der Renten. In Irland führt nicht zuletzt das langfristig prognostizierte hohe BIP-Wachstum dazu, dass die berechnete Belastung durch die demografische Alterung in Irland mehr als 95 Prozent der Nachhaltigkeitslücke ausmacht.

⁶ Gleiches gilt unter den übrigen Mitgliedstaaten nur noch für Zypern und Luxemburg, bei denen die fiskalische Ausgangslage ebenfalls dämpfend auf die Nachhaltigkeitslücke wirkt.

4 Die Entwicklung der expliziten Staatsverschuldung in der mittleren Frist

Das Nachhaltigkeitsranking 2015 zeigt, dass in keinem EU-Mitgliedstaat die öffentlichen Finanzen als nachhaltig bezeichnet werden können. Daher ist in fast allen Ländern der EU unter den heutigen Bedingungen mit einem weiteren Anstieg der expliziten Schulden im Laufe der nächsten 15 Jahre zu rechnen. Obwohl sich die fiskalischen Rahmenbedingungen im Vergleich zum vergangenen Jahr verbessert haben und sich somit viele Staaten in einer weniger angespannten Situation befinden, deuten die mittelfristigen Entwicklungen der Staatsverschuldung in fast allen EU-Staaten auf einen Anstieg der expliziten Schuldenlast hin (siehe Abbildung 9). Demnach wird sich in der EU die aktuelle Schuldenquote von 89 Prozent des BIP bis zum Jahr 2030 auf 122 Prozent des BIP erhöhen (EU-Schuldenranking 2014: 126 Prozent des BIP für das Jahr 2030). Einen überdurchschnittlich hohen Anstieg ihrer expliziten Schuldenquote weisen die Niederlande, Kroatien, Finnland, Spanien, das Vereinigte Königreich, Frankreich, Belgien und Griechenland auf.⁷ Aber auch in

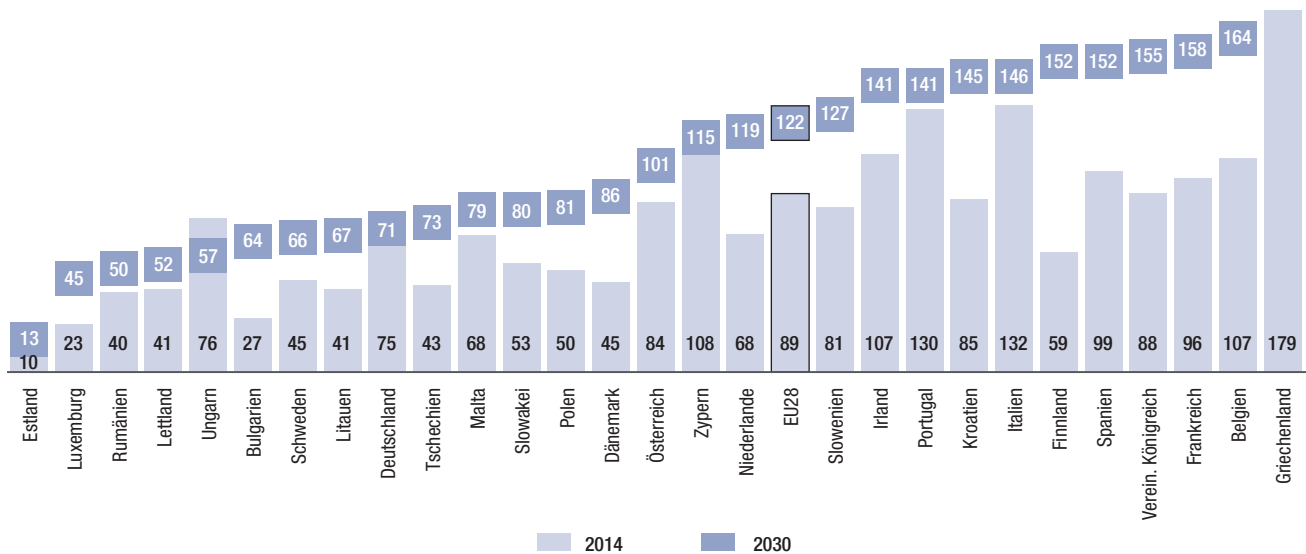
den weiteren EU-Staaten mit Ausnahme von Estland, Ungarn und Deutschland kommt es zwar zu einem geringeren, aber immer noch deutlichen Anstieg ihrer expliziten Staatsverschuldung.

Eine Reduzierung der expliziten Staatsverschuldung unter die 60-Prozent-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist unter den heutigen Rahmenbedingungen für die meisten EU-Staaten mit Ausnahme von Estland, Luxemburg⁸, Rumänien, Lettland und Ungarn mittelfristig nicht realistisch. Für das Erreichen der Schuldengrenze von 60 Prozent des BIP wären für die meisten Staaten in den kommenden Jahren weitere erhebliche Konsolidierungsschritte erforderlich. Eine konkrete Handlungs- oder Reformanweisung für die betroffenen Länder kann hier nicht gegeben werden. Die Entscheidung über die zu treffenden Maßnahmen hat jeder EU-Staat für sich selbst zu fällen. Es lässt sich jedoch die für jedes Land notwendige Ausgabenverringerung bzw. Einnahmenerhöhung beziffern, die nötig wäre, um bis zum Jahr 2030 einen expliziten Schuldenstand gemäß den Kriterien

Abbildung 9: Die mittelfristige Entwicklung der expliziten europäischen Staatsverschuldung bis zum Jahr 2030 (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2015a, 2015b), eigene Berechnungen.

310



7 Als Kriterium für einen überdurchschnittlichen Schuldenanstieg wurde eine Zunahme der Staatsverschuldung um mehr als 50 Prozentpunkte herangezogen. Dies entspricht im Vergleich zum EU-Durchschnitt einer um etwa 15 Prozentpunkte höheren Zunahme der Staatsverschuldung.

8 Im Fall Luxemburg sind die hohen impliziten Schulden der langfristigen Perspektive jedoch nicht außer Acht zu lassen. Der Rückgang der impliziten Schulden geht einher mit einem Anstieg der expliziten Schulden Luxemburgs.

des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Höhe von 60 Prozent des BIP zu erreichen.⁹

In Abbildung 10 wird der mittelfristige Konsolidierungsbedarf durch die notwendige Veränderung des Primärsaldos dargestellt. Demnach müsste in der EU28 das Primärdefizit um 4,3 Prozentpunkte des BIP gesenkt werden, um im Jahr 2030 die Schuldenquote von 60 Prozent des BIP zu erreichen (EU-Schuldenranking 2014: 4,6 Prozentpunkte des BIP). In Tschechien, Deutschland, Litauen, Schweden und Bulgarien fällt der Konsolidierungsbedarf mit weniger als 1 Prozentpunkt des BIP vergleichsweise gering aus, während in Estland, Luxemburg, Rumänien, Lettland und Ungarn mittelfristig sogar ein fiskalischer Spielraum besteht. Für Deutschland bedeuten die Ergebnisse, dass trotz der schwarzen Null die Staatsausgaben um 0,7 Prozentpunkte gesenkt werden müssen, um bis zum Jahr 2030 die Staatsverschuldung auf 60 Prozent des BIP zu reduzieren. Gemessen am aktuellen deutschen BIP von 2.914 Mrd. Euro im Jahr 2014 entspricht die not-

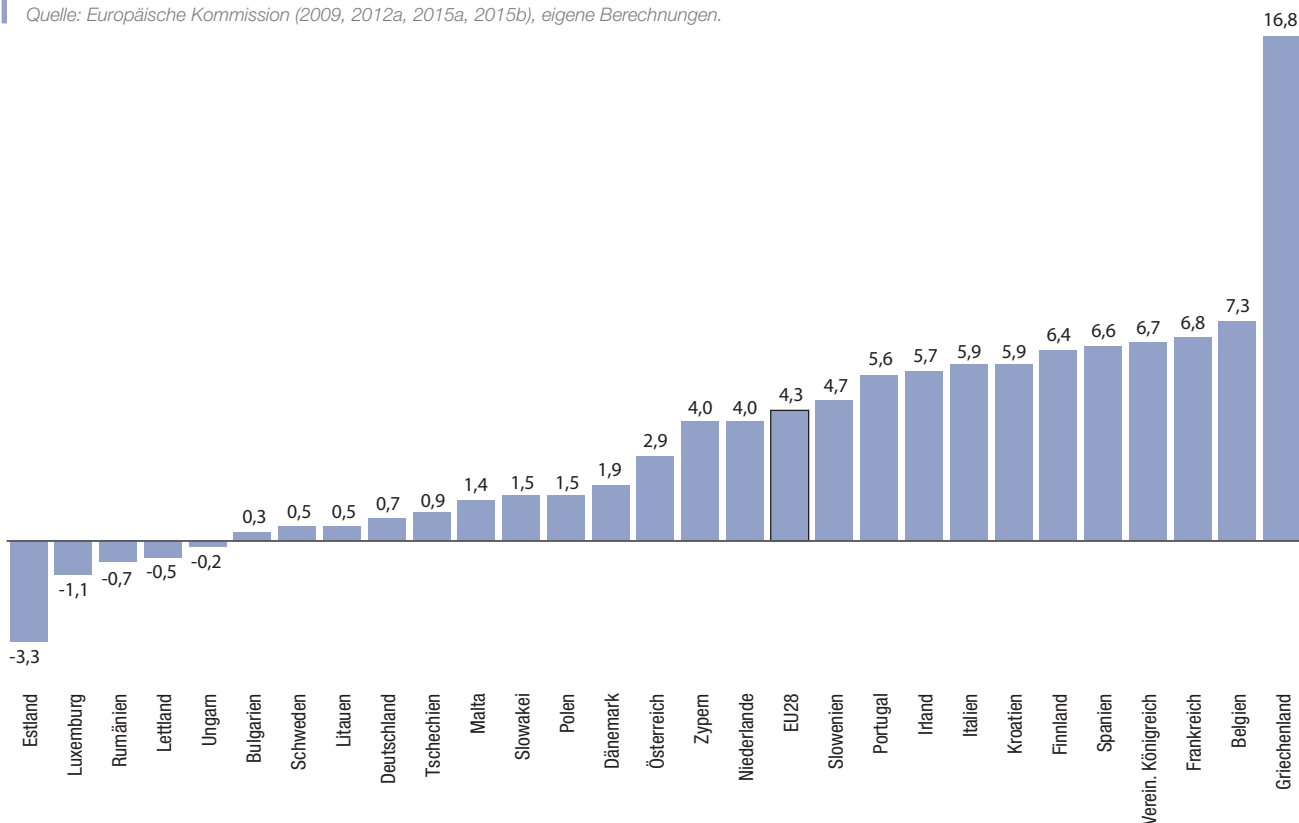
wendige Ausgabenreduzierung von 0,7 Prozentpunkten einem einzusparenden Betrag in Höhe von 20 Mrd. Euro.

Einem deutlich überdurchschnittlichen Konsolidierungsbedarf von mehr als 6 Prozentpunkten des BIP sehen sich dagegen, angefangen bei Finnland mit 6,4 Prozentpunkten des BIP bis hin zu Griechenland mit 16,8 Prozentpunkten des BIP auch Spanien, das Vereinigte Königreich, Frankreich und Belgien gegenüber. Aber auch für Italien besteht trotz seines guten Abschneidens im Nachhaltigkeitsranking mit 5,9 Prozentpunkten des BIP ein hoher Konsolidierungsbedarf. Dieser scheinbare Widerspruch ist darauf zurückzuführen, dass der italienische Primärsaldo gemäß den hier zugrunde gelegten Annahmen zwar ausreichend ist, damit Italien seine Zinsverpflichtungen langfristig nachkommen kann. An einen wirklichen Schuldenabbau ist unter diesen Bedingungen allerdings nicht zu denken. Hierzu sind in Italien, wie Abbildung 10 zeigt, zumindest kurz- bis mittelfristig weitere Konsolidierungsschritte erforderlich.

Abbildung 10:

Der mittelfristige Konsolidierungsbedarf – notwendige Verringerung des Primärdefizits zur Erreichung einer Schuldenquote von 60 Prozent des BIP im Jahr 2030 (in Prozentpunkten des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2015a, 2015b), eigene Berechnungen.



⁹ In Anlehnung an den S1-Indikator der Europäischen Kommission (2012b) wurde bei der Berechnung des Konsolidierungsbedarfs unterstellt, dass alle hierzu notwendigen Maßnahmen bis zum Jahr 2020 umgesetzt werden.

5 Fazit

Die erneut positiven Wirtschaftsdaten der Europäischen Union geben Grund zur Hoffnung, dass die wirtschaftliche Erholung in den Mitgliedstaaten endgültig Einzug gehalten hat. Würde sich dieser Trend verfestigen, dürften sich auch die öffentlichen Finanzen weiterhin in eine erfreuliche Richtung entwickeln. Eine Abkehr vom eingeschlagenen Konsolidierungskurs wäre jedoch noch zu früh.

Wie die vorliegenden Ergebnisse des aktuellen EU-Nachhaltigkeitsranking 2015 zeigen, konnte die Nachhaltigkeitslücke, die Summe aus expliziten und impliziten Schulden, in 20 von 28 EU-Mitgliedstaaten gesenkt werden. Dennoch ist auch unter den aktuellen Bedingungen die Lage der öffentlichen Finanzen weiterhin in keinem Staat als nachhaltig zu bezeichnen. Die Lasten der demografischen Alterung und die damit verbundene Zunahme der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und

Pflege stellen dabei in den meisten Ländern die größte Herausforderung dar. Hinzu kommt, dass die in den vergangenen Jahren erzielten Konsolidierungsfortschritte in vielen Ländern noch nicht ausreichend sind, um die Staatsverschuldung langfristig zu stabilisieren. Im EU-Durchschnitt ist die durch die Nachhaltigkeitslücke gemessene Gesamtschuldenlast zwar recht deutlich gesunken, beläuft sich aber dennoch auf mehr als das Zweieinhalbfache der jährlichen Wirtschaftsleistung der EU. Auch Deutschland konnte seine Nachhaltigkeitslücke mit aktuell 149 Prozent des BIP leicht reduzieren, ist im Ranking aber auf Platz sieben zurück gefallen. Zur mittelfristigen Senkung der expliziten Schuldenlast Deutschlands auf ein Schuldenniveau von 60 Prozent gemäß des Stabilitäts- und Wachstumspakts wäre trotz schwarzer Null eine Erhöhung des Primärüberschusses in Höhe von 0,7 Prozent des BIP erforderlich.

Literatur

Benz, U. und S. Fetzer (2006), Indicators for Measuring Fiscal Sustainability, A Comparison of the OECD Method and Generational Accounting, Finanzarchiv, 62, 367–391.

Ehing, D., S. Moog und B. Raffelhüschen (2013), Erwerbstätigkeit und fiskalische Nachhaltigkeit: eine Generationenbilanzierung, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 11, 435–451.

Europäische Kommission (2015a), The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU 28 Member States (2013–2060), European Economy, 3/2015, Brüssel.

Europäische Kommission (2015b), European Economic Forecast – Autumn 2015, European Economy, Institutional Paper 011, November 2015, Brüssel.

Europäische Kommission (2015c), Bericht der Kommission, Dänemark, 16.11.2015, COM(2015) 801 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2014), European Economic Forecast – Autumn 2014, European Economy, 7/2014, Brüssel.

Europäische Kommission (2012a), The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2010–2060), European Economy, 2/2012, Brüssel.

Europäische Kommission (2012b), Fiscal Sustainability Report 2012, European Economy, 8/2012, Brüssel.

Europäische Kommission (2009), 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), European Economy, 2/2009, Brüssel.

Stiftung Marktwirtschaft (2015a), Ehrbare Staaten? Update 2014 – Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 130, Berlin.

Stiftung Marktwirtschaft (2015b), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2015: Was kostet eine solidarische Lebensleistungsrente?, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 131, Berlin.

Stiftung Marktwirtschaft (2012), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2012: Demografie und Arbeitsmarkt, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 117, Berlin.

Executive Summary

Auch wenn die europäischen Finanzen und die Haushaltslage der EU-Mitgliedstaaten nicht mehr das beherrschende Thema in der medialen Berichterstattung darstellen, darf dies nicht dazu verleiten anzunehmen, dass die Probleme der öffentlichen Finanzen in der Europäischen Union gelöst seien. Die Belastungen des demografischen Alterungsprozesses durch den anhaltenden Anstieg der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege in der EU setzen die Mitgliedstaaten weiterhin unter erhöhten Reformdruck. Auch die aktuelle fiskalische Situation liefert trotz anhaltender Konsolidierungsbemühungen und Fortschritten im Schuldenabbau leider noch keinen Grund zur Entwarnung, sondern lässt lediglich auf ein Fortführen des in vielen Ländern eingeschlagenen positiven Kurses hoffen.

Um das Gesamtmaß der europäischen Schulden, deren Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr und die langfristige Perspektive der europäischen Haushalte beurteilen zu können, analysiert die vorliegende Studie der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg die öffentlichen Finanzen der EU-Mitgliedstaaten auf Basis aktuell vorliegender Finanz- und Wirtschaftsdaten.

Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2015 stellt die Gesamtschuldenlast als Summe von expliziten und impliziten Schulden der europäischen Mitgliedstaaten dar. Im Vergleich zum Vorjahr verzeichnen die meisten Länder eine positive Entwicklung mit einem Abbau ihrer Gesamtschuldenlast, so dass die anhaltenden Konsolidierungsbemühungen vieler Länder nun sichtbare Wirkungen zu zeigen scheinen. Von einer Abkehr vom Konsolidierungskurs aufgrund dieser erfreulichen Ergebnisse ist jedoch deutlich abzuraten, da immer noch keiner der 28 EU-Mitgliedstaaten einen nachhaltigen und langfristig ausgeglichenen Haushalt aufweist. In den meisten Ländern führt der Einfluss der demografischen Alterung und der damit einhergehende Anstieg der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege zu den immer noch bestehenden Nachhaltigkeitslücken in den öffentlichen Haushalten.

Mittelfristig betrachtet für einen Zeithorizont bis zum Jahr 2030 würden sich die expliziten Staatsschulden in der EU nach der aktuellen Datenlage von 89 Prozent des BIP auf 122 Prozent des BIP erhöhen. Die für die EU berechnete Schuldenquote für das Jahr 2030 hat sich in den vergangenen Jahren zwar stetig reduziert, bleibt jedoch weiterhin mit einem deutlichen mittelfristigen Anstieg der Schuldenquote verbunden. Um diesem Schuldenanstieg entgegenzuwirken und zusätzlich bis zum Jahr 2030 die Schuldenquote gemäß des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf 60 Prozent des BIP zu reduzieren, müsste in der EU das Primärdefizit um 4,3 Prozentpunkte des BIP gesenkt werden. Für Deutschland, das zwar eine bis zum Jahr 2030 stabile, jedoch mit 71 Prozent des BIP noch zu hohe Staatsverschuldung aufweist, wäre eine Ausgabenreduzierung von 0,7 Prozentpunkten des BIP notwendig, um bis zum Jahr 2030 eine Schuldenquote von 60 Prozent des BIP zu er-

reichen. Das entspricht einem einzusparenden Betrag in Höhe von 20 Mrd. Euro.

Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2015 – die tatsächliche Schuldenlast der EU-Staaten im Vergleich (in Prozent des BIP, Basisjahr 2014)

	Explizite Schulden	Implizite Schulden	Nachhaltigkeitslücke*
1 Italien	132	-75	57
2 Estland	10	53	63
3 Lettland	41	55	95
4 Ungarn	76	26	102
5 Portugal	130	-21	109
6 Kroatien	85	59	144
7 Deutschland	75	74	149
8 Polen	50	140	190
9 Bulgarien	27	182	209
10 Österreich	84	137	221
11 Rumänien	40	223	263
12 Schweden	45	228	273
13 Litauen	41	239	279
14 Frankreich	96	195	291
15 Dänemark	45	253	298
16 Slowakei	53	267	320
17 Tschechien	43	343	386
18 Niederlande	68	322	390
19 Zypern	108	283	391
20 Griechenland	179	213	392
21 Malta	68	336	404
22 Finnland	59	396	455
23 Vereinigtes Königreich	88	410	498
24 Slowenien	81	464	545
25 Belgien	107	472	579
26 Spanien	99	492	592
27 Luxemburg	23	961	984
28 Irland	107	1.063	1.171
Ø EU 28	89	177	266

* Abweichungen zwischen der ausgewiesenen Höhe der Nachhaltigkeitslücke und der Summe der expliziten und impliziten Schulden sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2015a, 2015b), eigene Berechnungen.