ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Peters, Fabian; Raffelhüschen, Bernd; Reeker, Gerrit

Research Report

Ehrbare Staaten? Update 2016: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 137

Provided in Cooperation with:
Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Peters, Fabian; Raffelhüschen, Bernd; Reeker, Gerrit (2017) : Ehrbare Staaten? Update 2016: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 137, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/156689

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

STIFTUNG Marktwirtschaft

EHRBARE STAATEN? UPDATE 2016

DIE NACHHALTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN EUROPA

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik

Nr. 137 | März 2017

Fabian Peters
Bernd Raffelhüschen
Gerrit Reeker

EHRBARE STAATEN? UPDATE 2016

DIE NACHHALTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN EUROPA

Fabian Peters
Bernd Raffelhüschen
Gerrit Reeker

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 137

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

1 Einleitung 04
2 Zur Lage der öffentlichen Finanzen in Europa 07
- 2.1 Fiskalische Ausgangslage 07
- 2.2 Altersabhängige Ausgaben 09

3 Die Bilanz (un-)ehrbarer Staaten 10
- 3.1 Das Nachhaltigkeitsranking 2016 10
- 3.2 Veränderung des Gesamtschuldenstands (Nachhaltigkeitslücke) 11
- 3.3 Zukünftige fiskalische Lasten 12

4 Die Auswirkungen der Rentenreformen in Italien und Portugal 13
5 Die explizite Staatsverschuldung in der mittleren Frist 16
6 Fazit: Der Konsolidierungsbedarf bleibt hoch 18

Literatur 19

Executive Summary 20

© 2017

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
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

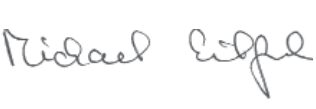
Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellung danken die Autoren Susanna Hübner, Guido Raddatz, Jan-Niklas Meier und Stefan Seuffert.

Vorwort

Wie sieht die Zukunft Europas und der Europäischen Union aus? Diese Frage seriös zu beantworten fällt heute schwerer denn je seit Unterzeichnung der Römischen Verträge vor 60 Jahren. Zu groß ist die Unsicherheit, die aus den ungelösten ökonomischen Problemen der EU, insbesondere der Euro-Krise und der ihr zugrunde liegenden europäischen Staatsschuldenkrise, der Entscheidung des Vereinigten Königreichs, die EU verlassen zu wollen, sowie dem Erstarken europafeindlicher, randständiger und nationalistischer Kräfte in vielen Mitgliedstaaten erwächst. Vom weit verbreiteten Optimismus früherer Jahre, dass die europäische Staatengemeinschaft immer näher zusammenrückt, bis am Ende ein europäischer Bundesstaat entsteht, ist nicht mehr viel zu spüren. Forderungen nach einer stärkeren politischen Union, um die die ökonomische Integration – und insbesondere die Währungsunion – auch institutionell stärker einzuhegen, vermitteln in diesen Tagen eher den Eindruck eines Notnagels, mit dem vielleicht mehr Verbindlichkeit des vereinbarten Regelwerks, aber sicher eine noch stärkere Umverteilung der ökonomischen Lasten der Krise erreicht werden würde. Als konstruktiv-überzeugende Vision für ein geeintes Europa werden sie von den Bürgern jedenfalls nicht wahrgenommen: In den wirtschaftlich prosperierenden Staaten wie Deutschland fürchten diese stattdessen zu Recht, noch stärker als bisher in finanzielle Haftung für hoch verschuldete und ökonomisch stagnierende Nachbarn genommen zu werden. Aber auch in den ökonomischen Krisenländern würde eine vertiefte politische Integration, die über bloßes „Rosinenpicken“ und die Vergemeinschaftung von Staatsschulden hinausgeht, wohl kaum auf ungeteilte Zustimmung stoßen. Schließlich wehren sich manche Staaten schon heute mit Händen und Füßen gegen die Reformauflagen der Europäischen Kommission. Kurzfristig erscheint weiter durchwursteln die politisch bequemere Alternative zu sein.

Dabei zeigen die Ergebnisse des aktualisierten europäischen Nachhaltigkeitsrankings der Stiftung Marktwirtschaft, dass Reformen in vielen Staaten nach wie vor oberste Priorität haben müssen. Das betrifft zum einen kurz- und mittelfristig wirksame Konsolidierungsmaßnahmen, um die aktuellen Haushaltsdefizite weiter zu verringern. Optimisten mögen zwar betonen, dass bereits in den letzten Jahren ein gewisser Konsolidierungsprozess eingesetzt habe. Dieser reicht aber – im Durchschnitt – bei Weitem noch nicht aus, um in der Breite einen Rückgang der Schuldenstandsquoten in Richtung der 60-Prozent-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einzuleiten, sondern vermag nur, einen weiteren Schuldenanstieg zu verhindern. Zum anderen zeigt ein Blick auf die impliziten Schulden, dass zukunftsorientierte, langfristig wirksame Konsolidierungsmaßnahmen mindestens ebenso wichtig sind, um die öffentlichen Haushalte in den EU-Mitgliedstaaten in Richtung Nachhaltigkeit zu verändern. Die Staaten Europas und ihre Bürger wären schlecht beraten, die zunehmende Bevölkerungsalterung und die aus ihr resultierenden fiskalischen Lasten zu unterschätzen. Sie werden die ohnehin angespannte Haushaltslage in vielen europäischen Ländern perspektivisch deutlich verschärfen – das sollten auch diejenigen zur Kenntnis nehmen, die in schuldenfinanzierten Staatsausgaben fast schon ein Allheilmittel zu sehen scheinen. Der kurzfristig einfachste Weg ist leider auch hier nicht der erfolgversprechende.

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

Es gibt gute Nachrichten für Europa: Die Lage der öffentlichen Haushalte hat sich 2016 weiter verbessert. Die meisten der 28 EU-Länder erfüllen zumindest eines der Konvergenzkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und erzielen ein Haushaltsdefizit unterhalb der vereinbarten Obergrenze von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).[1] Da die Schuldenstandsquote in mehr als der Hälfte der Mitgliedsländer oberhalb der vereinbarten 60 Prozent des BIP liegt, wird im EU-Schnitt zwar nach wie vor gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen; aber zumindest hat sich die Staatsverschuldung in den Ländern der Europäischen Union auf hohem Niveau stabilisiert. Hohe Steuereinnahmen und historisch niedrige Zinsen am Kapitalmarkt senken den Druck auf die Finanzminister und eröffnen Spielräume in den öffentlichen Haushaltsplänen.

Also endlich Licht am Ende des Tunnels? Mitnichten! Denn das größte Risiko für die öffentlichen Finanzen in Europa liegt nicht in den heute schon sichtbaren explizit verbrieften Staatsschulden, sondern wird demografiebedingt erst in den nächsten Jahrzehnten sichtbar zu Tage treten. Eine alternde europäische Bevölkerung wird steigende öffentliche Belastungen im Gesundheits-, Pflege- und Rentenbereich verursachen. Immer weniger jungen Beitrags- und Steuerzahlern werden immer mehr ältere Mitbürger gegenüberstehen und diese zu großen Teilen finanzieren müssen. Die in vielen EU-Ländern üppigen Zukunftsversprechen der Sozialversicherung werden – wird die derzeitige Politik dauerhaft fortgeführt – zu hohen künftigen Haushaltsdefiziten führen, da die Staatseinnahmen nicht mit den Ausgaben Schritt halten werden. Die Leistungszusagen von heute sind also nichts anderes als Schulden von morgen.

Eine nachhaltige Fiskalpolitik berücksichtigte hingegen neben den heute schon explizit verbrieften auch die aus künftigen Entwicklungen resultierenden impliziten Schulden. Hier setzt das Nachhaltigkeitsranking der Stiftung Marktwirtschaft in Zusammenarbeit mit dem Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg an. Die ihm zugrunde liegende Nachhaltigkeitslücke – als Summe aus expliziten und impliziten Schulden – berücksichtigt nicht nur vergangene Defizite, sondern macht auch den Einfluss der künftigen Bevölkerungsalterung auf die öffentlichen Haushalte in den jeweiligen Ländern sichtbar. Sie zeigt auf, wie sich die Differenz zwischen künftigen staatlichen Ausgaben und Einnahmen in den Mitgliedsländern entwickeln wird. Danach ist das Ergebnis des Rankings auch 2016 ernüchternd: In keinem EU-Staat kann die Fiskalpolitik als nachhaltig bezeichnet werden.

Das vorliegende Update 2016 greift für die Berechnung der länderspezifischen Nachhaltigkeitslücken auf Daten der Herbstprognose 2016 und des Alterungsberichts 2015 der Europäischen Kommission zurück.[2] Zunächst wird in Abschnitt 2 die Lage der öffentlichen Finanzen in den EU-Mitgliedsländern analysiert. Dabei werden sowohl die fiskalische Ausgangslage als auch die zu erwartende demografische Entwicklung näher betrachtet. Hieran schließt sich das Nachhaltigkeitsranking 2016 an, das die Nachhaltigkeitslücken der 28 EU-Mitgliedstaaten zueinander in Relation stellt. Schwerpunktmäßig werden in Abschnitt 4 die in Italien und Portugal ergriffenen Rentenreformen und deren Auswirkungen auf die fiskalische Situation untersucht. Abschnitt 5 schließt mit einem kurzen Fazit.

1 Ausnahmen sind die drei großen EU-Mitgliedstaaten Spanien, Frankreich und das Vereinigte Königreich.
2 Für die Herbstprognose 2016 vgl. Europäische Kommission (2016b) und für den Alterungsbericht 2015 vgl. Europäische Kommission (2015).

Methodik und Datenbasis des EU-Nachhaltigkeitsvergleichs Box 1

Methodik

Dem EU-Nachhaltigkeitsranking liegt eine langfristige Projektion der nationalen Staatseinnahmen und -ausgaben zugrunde. Die heutige Fiskalpolitik kann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie langfristig fortgeführt werden kann, ohne die sogenannte intertemporale Budgetbeschränkung des Staates zu verletzen. Vereinfacht ausgedrückt beschreibt dies eine Situation, in der die künftigen Einnahmen des Staates unter der bei Drucklegung gültigen Gesetzgebung ausreichen, um alle künftigen Ausgaben des Staates einschließlich der Zins- und Tilgungslasten für die bestehende Staatsschuld zu finanzieren.

Ist diese Bedingung nicht erfüllt, so liegt eine Nachhaltigkeitslücke (NHL) vor. Die heutige Fiskalpolitik führt in diesem Fall unumgänglich zu Abgabenerhöhungen oder Einsparungen. Formal ist die Nachhaltigkeitslücke im Jahr t gegeben durch

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

wobei b_t die bereits bestehende oder explizite Staatsschuld als Anteil des BIP im Jahr t, pd_s das Primärdefizit[3] als Anteil des 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 $\Sigma_{s=t+1}^{\infty} \left(\frac{1+g_{t,s}}{1+r}\right)^{s-t} pd_s$ zusammen. Im Unterschied zur ***expliziten Staatsschuld****, welche* ***das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite*** *widerspiegelt, ist die* ***implizite Staatsschuld*** *im Wesentlichen durch* ***die Summe aller künftigen (Primär-)Defizite*** *bestimmt.*

Datenbasis

Als Basisjahr liegt dem vorliegenden Heft das Jahr 2015 zugrunde. Die Angaben zur Höhe der expliziten Schulden im Jahr 2015 stammen aus der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Stand: Nov. 2016). 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 in den einzelnen Ländern wurde für den Zeitraum 2016 bis 2060 der im Alterungsbericht 2015 (Europäische Kommission (2015), im Folgenden: AR2015) unterstellte jeweilige 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 2016 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 2016 gemäß der Herbstprognose der Europäischen Kommission (Europäische Kommission (2016b)) 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 fortgeschrieben. Eine Ausnahme bilden die öffentlichen Ausgaben für Renten. Angesichts der – in einzelnen Staaten teils deutlichen – Unterschiede im Vergleich zu den Ergebnissen der Alterungsberichte 2009 (Europäische Kommission (2009)) und 2012 (Europäische Kommission (2012b)) wurde für die Zunahme der öffentlichen Rentenausgaben ein gewichteter Durchschnitt des AR2015, AR2012 und AR2009 zugrunde gelegt, sofern sich gemäß AR2015 im Zeitraum zwischen 2016 und 2060 im Vergleich zum EU-Nachhaltigkeitsranking 2014 (Stiftung Marktwirtschaft (2015) eine geringe Zunahme ergibt.

3 Das Primärdefizit entspricht dem um die Zinsausgaben bereinigten Haushaltsdefizit.

Methodische Unterschiede – EU-Nachhaltigkeitsranking vs. deutsche Generationenbilanz

Box 2

Wie die jährlich für Deutschland veröffentlichte Generationenbilanzierung beruht der EU-Nachhaltigkeitsvergleich im Kern auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung der öffentlichen Haushalte. Gleichzeitig bestehen wesentliche Unterschiede, die wie folgt systematisiert werden können:

	EU-Nachhaltigkeitsranking	Deutsche Generationenbilanz
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen[4]	Länderspezifische Annahmen insbesondere bzgl. Produktivitätsfortschritt und Erwerbstätigkeitsentwicklung	Alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen unterliegen einheitlicher Trendwachstumsrate
Fiskalische Rahmenbedingungen[5]	Nicht als altersabhängig einzustufende Staatsausgaben und -einnahmen entwickeln sich entsprechend dem BIP[6]	Fortschreibung der nicht als altersabhängig einzustufenden Staatsausgaben und -einnahmen gemäß der Bevölkerungsentwicklung
Betrachtungszeitraum	Werte nach 2060 entsprechend denen des Jahres 2060 (gemessen als Anteil am BIP)	Theoretisch unendlicher Betrachtungszeitraum

4 Vgl. zu den Auswirkungen unterschiedlicher Annahmen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung auf die Höhe der Nachhaltigkeitslücke Stiftung Marktwirtschaft (2012) und Ehing et al. (2015).

5 Dieser Unterschied führt im Falle von Deutschland auf Basis der Generationenbilanzierung zu einer ungünstigeren Entwicklung der Staatsausgaben und -einnahmen und damit zu einer größeren Nachhaltigkeitslücke; vgl. Benz und Fetzer (2006).

6 In diesem Sinne ähneln die vorliegenden Berechnungen dem Fiscal-Sustainability-Konzept der OECD; vgl. bspw. Benz und Fetzer (2006).

2 Zur Lage der öffentlichen Finanzen in Europa

Die Ausgestaltung der Fiskalpolitik hat kurz- und langfristige Folgen für die öffentlichen Haushalte in der Europäischen Union. Aktuelle Defizite und Schulden vergangener Jahre wirken sich unmittelbar auf die Haushaltspläne aus und spiegeln sich in der fiskalischen Ausgangslage wider. Anders verhält es sich mit der demografiebedingten Zunahme altersabhängiger öffentlicher Ausgaben: Hier werden EU-weit schon heute Zahlungsverpflichtungen getroffen, die öffentliche Mittel in der Zukunft binden werden.

2.1 Fiskalische Ausgangslage

Um die fiskalische Ausgangslage eines Staates zu beurteilen, können vor allem zwei Größen herangezogen werden: die Höhe der Staatsverschuldung und der Primärsaldo. Sie sind die wesentlichen Determinanten, die die gegenwärtige und kurzfristig zu erwartende Haushaltslage beeinflussen. Die explizit ausgewiesene Staatsschuld schränkt den fiskalischen Handlungsspielraum der öffentlichen Hand ein, da ein Teil der Staatseinnahmen für die Zahlung von Kreditzinsen an die Gläubiger verwendet werden muss. Der Primärsaldo – errechnet als der um Zinsausgaben bereinigte Haushaltssaldo – entspricht dem Teil der Staatseinnahmen, welcher einem Staat nach Abzug aller sonstigen Staatsausgaben für Zins- und Tilgungszahlungen bleibt. Ein Primärüberschuss – also ein positiver Primärsaldo – verdeutlicht, dass die staatlichen Einnahmen reichen, um alle laufenden Ausgaben für öffentliche Güter und Transferleistungen zu decken.

Zum Jahresende 2015 lag die Staatsverschuldung in den Mitgliedsländern der Europäischen Union – wie Abbildung 1 zeigt – durchschnittlich bei 87 Prozent des BIP. Gegenüber dem Vorjahr ist sie um zwei Prozentpunkte leicht gesunken. Dieser Rückgang kann allerdings nur zu einem Teil mit erfolgreichen aktiven Konsolidierungsmaßnahmen erklärt werden. Vielmehr profitieren die EU-Finanzminister von historisch niedrigen Zinsen, die die öffentlichen Haushalte entlasten. Trotz des positiven Zinsumfelds liegt die durchschnitt-

Abbildung 1:
Primärsalden und explizite Staatsverschuldung
(in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2016b), eigene Berechnungen.

liche Staatsschuld weiterhin auf einem – gemessen an der Obergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Höhe von 60 Prozent des BIP – viel zu hohen Niveau. Nur 11 der 28 Mitgliedsländer – und damit ein Land weniger als Ende 2014 – erfüllen dieses Konvergenzkriterium. Hauptsächlich aufgrund seines Primärdefizits erhöht Finnland seinen Schuldenstand auf 64 Prozent des BIP und liegt somit 2015 nicht mehr unterhalb der Schuldengrenze. Besonders fällt die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Griechenland, Italien und Portugal auf, deren explizite Staatsschulden mehr als das Doppelte der Schuldenobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausmachen.

Haben 2015 noch 14 EU-Mitgliedstaaten einen negativen Primärsaldo ausgewiesen, mussten dies 2016 nur acht.[7] Besonders stechen hier Spanien und Frankreich hervor. Ein Primärdefizit – also ein negativer Primärsaldo – von -1,8 bzw. -1,5 Prozent des BIP weist darauf hin, dass die Haushaltskonsolidierung in diesen Ländern dringend intensiviert werden muss. Den höchsten Primärsaldo von 2,3 Prozent erreicht der Inselstaat Zypern und verstärkt damit den positiven Trend des letzten Jahres. Deutschland erreicht mit 2,0 Prozent den zweitbesten Wert.

Der in Abbildung 2 dargestellte Vergleich der prognostizierten Primärsalden 2016 mit den Vorjahreswerten zeigt erfreulicherweise für die meisten Mitgliedsländer auf, dass sich der bereits im Nachhaltigkeitsranking 2015 zu erkennende Trend steigender Primärüberschüsse fortsetzt. So führen die Konsolidierungsbemühungen der vergangenen Jahre in den meisten Mitgliedstaaten zu einer Steigerung des Primärsaldos, welcher im EU-Schnitt um 0,3 Prozentpunkte auf einen Primärüberschuss von 0,2 Prozent des BIP anwächst. Damit sind erstmals seit Bestehen des EU-Nachhaltigkeitsrankings

Abbildung 2:
Veränderung der Primärsalden im Jahresvergleich 2015/2016
(in Prozentpunkten des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2016b), eigene Berechnungen.

Erläuterung: Die verwendeten Primärsalden entsprechen den Niveaus der jeweiligen Herbstprognosen der Europäischen Kommission.

7 Vergleichen zwischen 2015 und 2016 liegen in dieser Publikation stets die Ergebnisse der Herbstprognosen 2015 bzw. 2016 der Europäischen Union zugrunde.

die EU-weiten öffentlichen Einnahmen größer als die um Zinsausgaben bereinigten öffentlichen Ausgaben. Lediglich in Rumänien und Belgien ist eine erhebliche Verschlechterung des Primärsaldos zu erkennen. Spaniens deutliches Primärdefizit vergrößert sich um 0,2 Prozentpunkte. In Deutschland, Portugal und Italien hingegen nimmt der Primärsaldo auf hohem Niveau ab. Kroatien verzeichnet den höchsten Anstieg von 2,6 Prozentpunkten. Es folgt Dänemark mit einer Verbesserung um 2,1 Prozentpunkte. Damit bestätigt sich, dass das im Jahr 2015 erzielte erhebliche Primärdefizit als Ausnahme gewertet werden kann, die hauptsächlich auf technisch bedingte, außerordentliche Verluste im dänischen Steuererhebungssystem zurückzuführen ist.[8] Auch Griechenland kann seinen Haushalt 2016 stabilisieren und steigert den Primärsaldo merklich um 1,1 Prozentpunkte. So entgeht es zumindest vorerst dem sich im letzten Jahr androhenden Abwärtstrend.

2.2 Altersabhängige Ausgaben

Verglichen mit der fiskalischen Ausgangslage hängt die weitaus größere Herausforderung für die öffentlichen Haushalte der EU-Mitgliedstaaten mit der demografischen Alterung der Bevölkerung zusammen. 2060 wird die durchschnittliche Lebenserwartung von Menschen über 65 Jahren beinahe identisch für Frauen und Männer um voraussichtlich 4,6 bzw. 4,8 Jahre höher liegen als im Jahr 2013. Der Altenquotient, der beschreibt wie viele Personen über 65 Jahren auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 einer Bevölkerung kommen, wird kontinuierlich ansteigen. Diese Entwicklung liegt im sogenannten doppelten Alterungsprozess begründet. Neben der steigenden Lebenserwartung bewirken niedrige Geburtenraten, dass auf immer mehr Alte immer weniger Junge kommen. Die Folgen spiegeln sich v.a. in den rasant anwachsenden öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege wider. EU-weit ist damit zu rechnen, dass ihr Anteil am BIP um drei Prozentpunkte auf 23 Prozent ansteigen wird.[9] Eine Vielzahl der EU-Mitgliedstaaten veranlasste dies in den vergangenen Jahren zu Anstrengungen, das öffentliche Sozialversicherungssystem – insbesondere Kranken- und Rentenversicherung – zu reformieren. In Abschnitt 4 werden daher die Rentenpakete und deren Auswirkungen auf die fiskalische Nachhaltigkeit zweier besonders von der demografischen Entwicklung betroffener Mitgliedstaaten – Italien und Portugal – näher beleuchtet.

8 Vgl. Stiftung Marktwirtschaft (2016), S 12.

9 Da das vorliegende Update 2016 genau wie das Update 2015 auf Daten des Alterungsberichts 2015 der Europäischen Kommission fußt, sei für detailliertere Informationen zur demografischen Alterung auf Stiftung Marktwirtschaft (2016), S. 7–10, verwiesen.

3 Die Bilanz (un-)ehrbarer Staaten

Orientiert am Leitbild des sich durch Ehrlichkeit, Verlässlichkeit und Integrität auszeichnenden ehrbaren Kaufmanns, bilanziert das Nachhaltigkeitsranking der Stiftung Marktwirtschaft, inwiefern auch die EU-Mitgliedsländer als „ehrbare" Staaten bezeichnet werden können. Dafür werden den bereits ausgewiesenen Staatsschulden die zu erwartenden, künftigen fiskalischen Lasten – bezeichnet als implizite Schulden – hinzugerechnet. Es wird geprüft, ob die Staatsausgaben und Staatseinnahmen langfristig miteinander im Gleichgewicht stehen.

3.1 Das Nachhaltigkeitsranking 2016

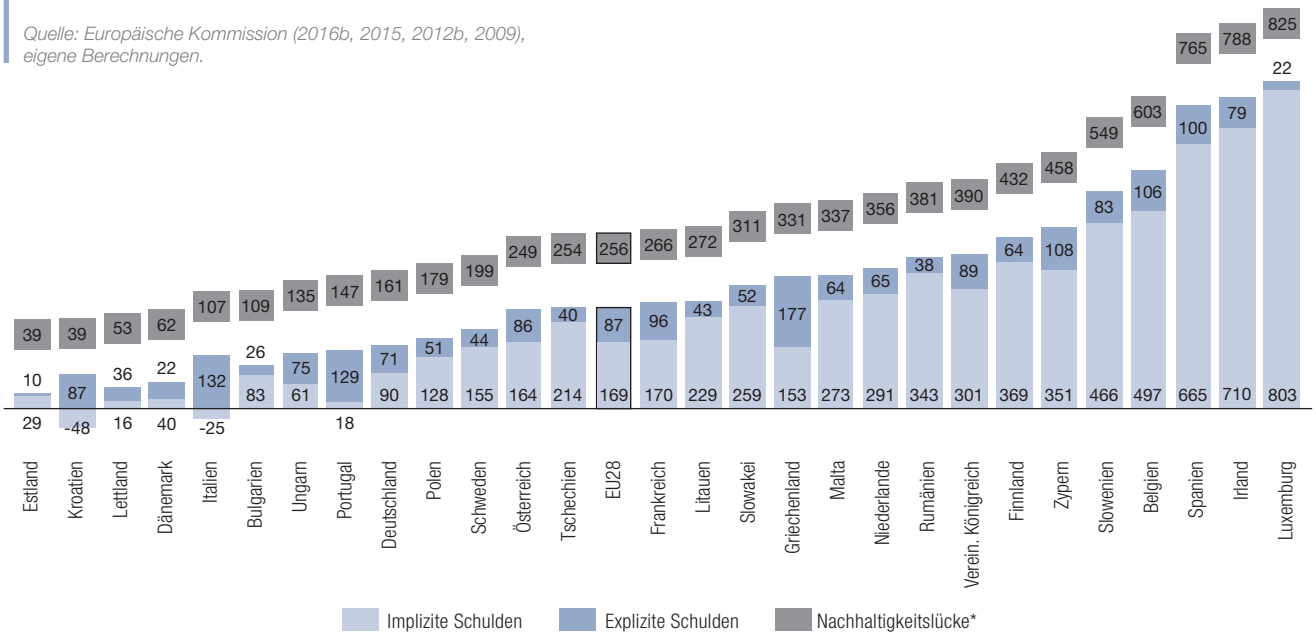
Leider kann auch das Nachhaltigkeitsranking 2016 – wie die Rankings der letzten Jahre – in keinem Mitgliedstaat ein gleichgewichtiges Ergebnis feststellen. Die Fiskalpolitik keines der 28 EU-Mitgliedstaaten kann als nachhaltig bezeichnet werden. Abbildung 3 zeigt, dass zu der EU-weit expliziten Verschuldungsquote von 87 Prozent des BIP implizite Schulden in Höhe von 169 Prozent des BIP hinzuaddiert werden müssen. Somit beträgt die Nachhaltigkeitslücke in der Europäischen Union mehr als das Zweieinhalbfache der jährlichen Wirtschaftsleistung. Diese Zahlen veranschaulichen eindrücklich, dass auch weiterhin ein langfristig hoher Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte in Europa besteht.

Den ersten Platz im Nachhaltigkeitsranking 2016 teilen sich Kroatien und Estland. Beide Länder weisen eine Nachhaltigkeitslücke von 39 Prozent des BIP aus. Dabei verdanken die beiden Länder die Spitzenreiterposition unterschiedlichen Faktoren. Estland profitiert besonders von der niedrigsten expliziten Schuldenstandsquote aller EU-Länder. Kroatien weist hingegen einen Schuldenstand aus, der mit 87 Prozent des BIP über der Schuldenobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts liegt. Der Balkanstaat verfügt aber aufgrund der Kombination aus positivem Primärsaldo und günstiger Entwicklung der altersabhängigen öffentlichen Ausgaben über ein implizites Vermögen von 48 Prozent, das die Nachhaltigkeitslücke mehr als halbiert. Neben Kroatien und Estland erreichen nur Lettland und Dänemark eine Nachhaltigkeitslücke unter 100 Prozent des BIP.

Deutschland hat sich gegenüber dem Ranking 2015 leicht verschlechtert und fällt auf den neunten Platz zurück. Die Nachhaltigkeitslücke des größten EU-Mitgliedslands erhöht sich um 12 Prozentpunkte auf 161 Prozent des BIP. Sechs weitere Länder bilanzieren Gesamtschulden unter der 200-Prozentmarke und sind daher im EU-Vergleich mit einer noch unterdurchschnittlichen Nachhaltigkeitslücke zum oberen Mittelfeld zu zählen. Bulgarien, Polen und Schweden verdanken ihre verhältnismäßig gute Platzierung einer geringen expliziten Verschuldung. Italien, Ungarn und Portugal hingegen profitieren von geringen zukünftigen Verpflichtungen. Italien ist neben Kroatien das einzige Land, das über ein implizites Vermögen verfügt. Am Ende des Ranking finden sich auch 2016 Irland und Luxemburg. Sie sind fiskalischen Lasten konfrontiert, die in etwa das Achtfache des BIP betragen. Eine Nachhaltigkeitslücke in ähnlicher Größenordnung erreicht außer ihnen mit 765 Prozent des BIP nur Spanien.

Abbildung 3:
Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2016
(in Prozent des BIP, Basisjahr 2015)

Quelle: Europäische Kommission (2016b, 2015, 2012b, 2009), eigene Berechnungen.



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

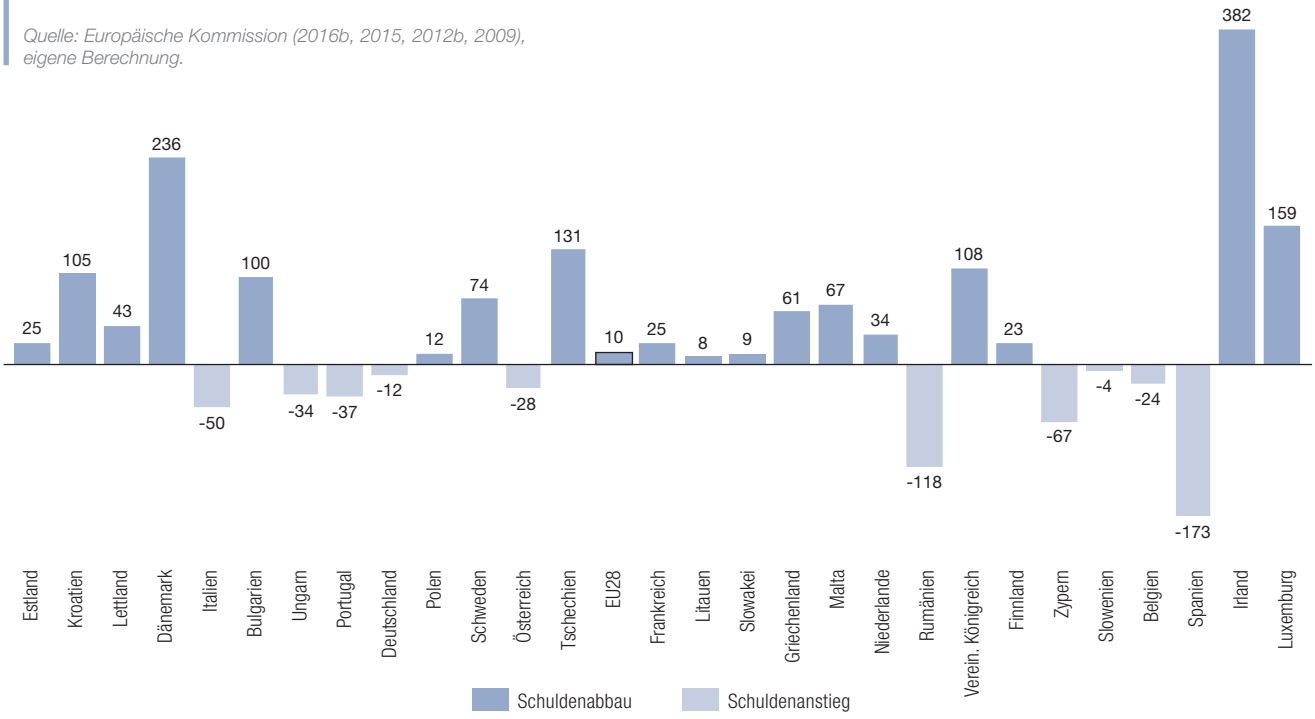
3.2 Veränderung des Gesamtschuldenstands (Nachhaltigkeitslücke)

Hatte sich noch im vergangenen Jahr die Lage der öffentlichen Haushalte gegenüber dem Vorjahr mit einem Schuldenabbau in Höhe von 76 Prozentpunkten des BIP spürbar verbessert, beträgt der EU-weite Gesamtschuldenabbau im Jahr 2016 nur 10 Prozentpunkte. Abbildung 4 veranschaulicht, dass in 18 der 28 Mitgliedsländer die Summe aus expliziten und impliziten Schulden sinkt; in 10 Ländern steigt sie. Die größten Fortschritte beim Schuldenabbau verzeichnen Irland und Dänemark. Diese Verbesserung ist allerdings in beiden Ländern hauptsächlich auf technische Faktoren und nicht auf konsequente Konsolidierung zurückzuführen. In Irland wurden 2015 auch ausländische Unternehmen, die ihren Firmensitz steuerbedingt nach Irland verlegten, statistisch in der inländischen Wirtschaftsleistung erfasst, sodass sich das BIP um über ein Viertel erhöhte.[10] Da die Nachhaltigkeitslücke im Verhältnis zum BIP angegeben wird, wird ein drastischer Rückgang um 382 Prozentpunkte beobachtet. Dänemark kann dank seiner Fehlerkorrektur im Steuererhebungssystem die Nachhaltigkeitslücke um 236 Prozentpunkte verringern.[11] Tschechien, das Vereinigte Königreich, Kroatien und Bulgarien senken ihren Schuldenstand jeweils um mindestens 100 Prozentpunkte, was im Zusammenhang mit der positiven Entwicklung der Primärsalden steht. Erheblich schlechter als 2015 stehen Spanien und Rumänien da. Rumäniens Nachhaltigkeitslücke steigt um 118 Prozentpunkte, Spaniens sogar um 173. Rumänien hat 2015 mehrere defizitsteigernde haushaltspolitische Maßnahmen beschlossen, die den Rückgang des Primärsaldos und damit den Schuldenanstieg begründen.[12] Zu Spaniens leicht gestiegenem Primärdefizit kommt ein langfristig höher prognostiziertes BIP-Wachstum hinzu. Infolgedessen steigt die berechnete Belastung durch die demografische Entwicklung. In Deutschland führt der nach wie vor positive – aber etwas gesunkene – Primärsaldo zu einer leichten Verschlechterung.

10 Vgl. Central Statistics Office (12.07.2016).
11 Vgl. Abschnitt 2.1 und Stiftung Marktwirtschaft (2016), S. 12.
12 Vgl. Europäische Kommission (2016a), S. 4.

Abbildung 4:
Veränderung der Nachhaltigkeitslücken im Jahresvergleich (im Vergleich zum EU-Nachhaltigkeitsranking 2015, in Prozentpunkten des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2016b, 2015, 2012b, 2009), eigene Berechnung.



3.3 Zukünftige fiskalische Lasten

Um die Höhe der impliziten Schuld zu erklären, lassen sich im Wesentlichen drei Determinanten identifizieren: der Anstieg altersabhängiger öffentlicher Ausgaben aufgrund der demografischen Entwicklung und (nicht) ergriffener politischer Reformen, der Primärsaldo als Spiegelbild aktueller Haushaltspolitik und das von strukturellen Faktoren abhängige Wachstum des BIP.[13] Luxemburg ist innerhalb der Europäischen Union am stärksten von der demografischen Alterung betroffen. Trotz der auf Dauer als nachhaltig einzustufenden Kombination aus Primärsaldo und expliziter Staatsverschuldung ist Luxemburg insbesondere aufgrund der stark ansteigenden Rentenausgaben Schlusslicht des Nachhaltigkeitsranking. Aber auch in Irland, Slowenien, Zypern und Belgien führt der altersabhängige Ausgabenanstieg – und auch hier v.a. aufgrund künftiger Rentenausgaben – zu hohen impliziten Schulden. Verhältnismäßig günstig verlaufen die demografiebedingten Ausgaben hingegen in Lettland, Kroatien, Schweden, Estland, Frankreich, Dänemark und Italien. Hier wachsen die öffentlichen Rentenausgaben langsamer als das BIP, sodass ihr Anteil am BIP rückläufig ist.

Konsolidierungsbedarf aufgrund der aktuellen Haushaltslage besteht besonders in Spanien und Frankreich. Ihre negativen Primärsalden stellen eine wesentliche Determinante ihrer impliziten Verschuldung dar. Handlungsbedarf besteht außerdem im Vereinigten Königreich, Rumänien und Finnland. Von einer soliden Haushaltspolitik profitieren neben Luxemburg und Deutschland auch Irland, Zypern und Malta. Zypern setzt damit seiner hohen expliziten Verschuldung von 108 Prozent des BIP wirksame Schritte entgegen. Eine langfristig prognostizierte hohe BIP-Wachstumsrate ist schließlich in Irland ein wesentlicher Grund der hohen impliziten Verschuldung. In geringerem Ausmaß betrifft das auch Spanien und Luxemburg.

13 Letzteres muss als eine eher technische Determinante verstanden werden. Da sämtliche Größen im Nachhaltigkeitsranking in Relation zum BIP fortgeschrieben werden, verstärkt dessen Wachstumsrate langfristig die Wirkung der Differenz zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben.

4 Die Auswirkungen der Rentenreformen in Italien und Portugal

Betrachtet man die Zusammensetzung der Nachhaltigkeitslücke, so machen die impliziten Schulden im EU-Schnitt knapp das Doppelte der expliziten Staatsschuld aus. Auffallend ist, dass Italien und Portugal, die nach Griechenland die höchsten expliziten Schuldenstände ausweisen, nur geringe implizite Schulden haben. Zu Portugals expliziten Schulden in Höhe von 129 Prozent des BIP kommen nur 18 Prozent implizite Schulden hinzu. Italiens expliziter Schuldenstandsquote von 132 Prozent des BIP steht sogar ein implizites Vermögen gegenüber. Würde die italienische Fiskalpolitik „bis in alle Ewigkeit" fortgeführt, ergäbe sich als Summe aller zukünftigen Primärdefizite ein Überschuss von 25 Prozent des BIP, sodass sich die Nachhaltigkeitslücke auf 107 Prozent verringert.

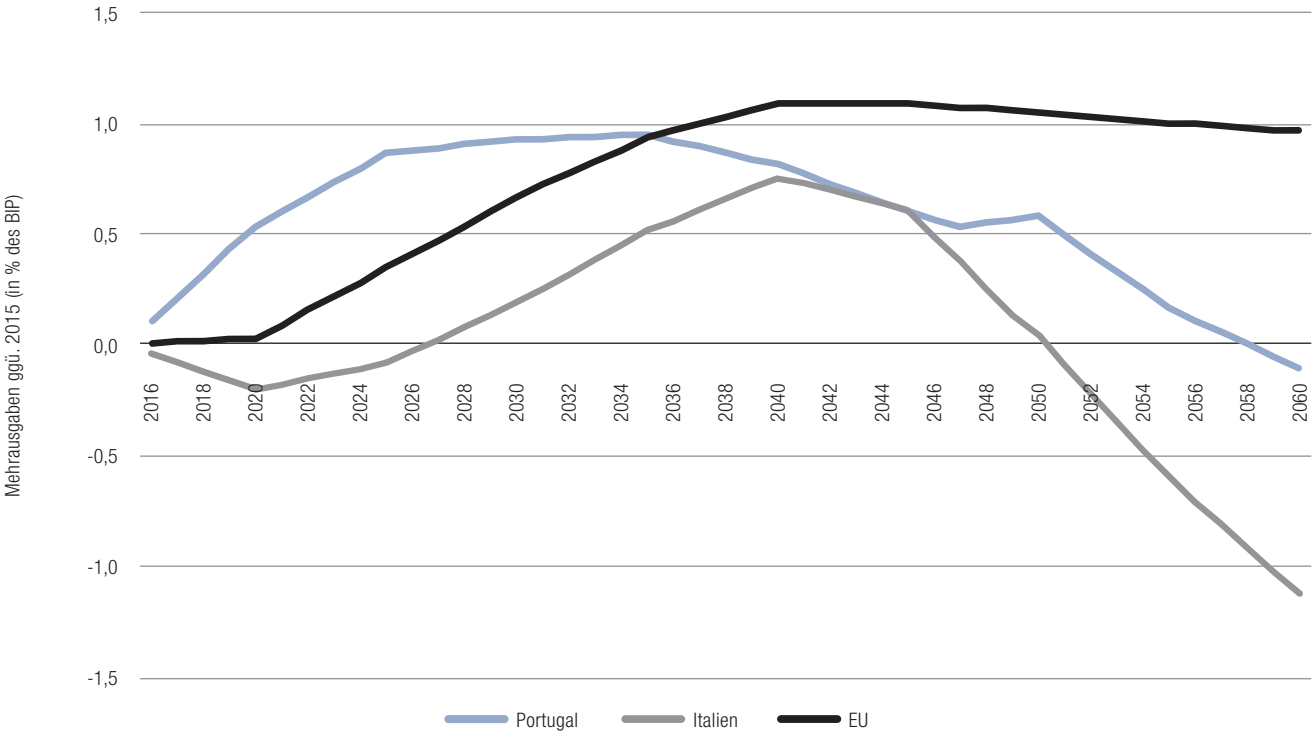
Ein so deutlich vom EU-Schnitt differierendes Verhältnis zwischen expliziter und impliziter Schuld lässt zunächst eine abweichende Altersstruktur der Bevölkerung in Italien und Portugal vermuten. Diese Vermutung wird allerdings von den demografischen Kennzahlen nicht bestätigt. Der Alterungsbericht 2015 der Europäischen Kommission projiziert eine monotone Zunahme der restlichen Lebenserwartung mit 65 Jahren im EU-Schnitt zwischen 2013 und 2060 für Männer (Frauen) von 17,6 (21,0) auf 22,4 (25,6) Jahre. In Portugal ist der Verlauf beinahe identisch; in Italien steigt die Lebenserwartung zwar etwas flacher, aber auf höherem Niveau von 18,4 (22,0) auf 22,6 (26,0) Jahre an. Auch die Entwicklung des Altenquotienten zeigt auf, dass Italien und Portugal zumindest vor den gleichen – wenn nicht gravierenderen – demografischen Herausforderungen stehen wie die anderen Mitgliedsländer der Europäischen Union. Während der Altenquotient[14] EU-weit bis 2060 von 27,8 auf 50,1 steigt, wächst er in Italien etwas schwächer von 32,8 auf 53,0 an. In Portugal geht die Kommission sogar von einer Zunahme von 29,8 auf 63,9 aus.

Der günstige implizite Schuldenstand lässt sich vielmehr mit der projizierten Entwicklung der Rentenausgaben begründen. Wie Abbildung 5 zeigt, wächst deren Anteil am BIP im EU-Schnitt bis 2040 kontinuierlich um ca. 1,1 Prozentpunkte gegenüber dem Basisjahr 2015 an. Danach ist ein leichter Rückgang zu beobachten, sodass die projizierten Rentenausgaben im Jahr 2060 knapp 1 Prozentpunkte höher sein werden als im Jahr 2015. In Italien nehmen die Rentenausgaben hingegen bis 2020 um 0,2 Prozentpunkte leicht ab und steigen dann bis 2040 parallel zur durchschnittlichen EU-Entwicklung. 2040 liegen sie ca. 0,7 Prozentpunkte über dem Ausgabenniveau von 2015. Überraschenderweise sinken die Ausgaben danach deutlich bis 2060 um 1,7 Prozentpunkte des BIP. 2060 liegen sie ca. 1 Prozentpunkt unterhalb des Ausgabenniveaus von 2015. Portugals Rentenausgaben weisen einen ähnlichen Verlauf auf. Jedoch steigen sie zunächst stärker an und erreichen 2036 ein Niveau, das 0,9 Prozentpunkte des BIP über dem des Jahres 2015 liegt. Bis 2060 sinken die Rentenausgaben dann um 1 Prozentpunkt. So projiziert auch Portugal für das Jahr 2060 geringere Rentenausgaben als im Jahr 2015.

14 Der Altenquotient setzt die Anzahl der über 65-Jährigen ins Verhältnis zu je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren.

Abbildung 5:
Projizierte Entwicklung der Rentenausgaben

Quelle: Europäische Kommission (2016b, 2015, 2012b, 2009), eigene Berechnung.



Der drastische Rückgang der projizierten Rentenausgaben sowohl in Italien als auch in Portugal steht in Zusammenhang mit der Verabschiedung tief greifender Rentenreformen. Italien hat seit Beginn der 90er Jahre insgesamt drei Rentenpakete auf den Weg gebracht. 1992 wurde die Amato-Reform, 1995 die Dini-Reform und 2011 die Monti-Reform verabschiedet. Das Renteneintrittsalter wurde von 55 Jahren für Frauen und 60 Jahren für Männer zunächst im Zuge der Amato-Reform um je 5 Jahre angehoben und schließlich 2011 aufgrund der Monti-Reform auf einheitliche 67 Jahre festgelegt.[15] Die minimalen Beitragsjahre für einen Rentenanspruch wurden 1992 in einem ersten Schritt von 15 auf 20 und dann 1995 auf 40 Beitragsjahre angehoben. Der Beitragssatz wurde 1992 mit der Amato-Reform deutlich erhöht. Daneben wurde das Rentenniveau empfindlich gekürzt. Statt des letzten Gehalts des Berufslebens wird seit der Amato-Reform als Referenzwert das durchschnittliche Einkommen über das gesamte Arbeitsleben herangezogen. Mit der Dini-Reform wurde zusätzlich das einkommensabhängige System auf ein beitragsorientiertes – sogenanntes Notional Defined Contribution System – umgestellt. Dies bedeutet, dass sich die Rentenzahlungen zukünftig u.a. entsprechend dem BIP und der Lebenserwartung entwickeln.[16]

Portugal hat in den Jahren 2007 und 2008 Rentengesetze verabschiedet, die im Wesentlichen drei Kernpunkte umfassen. Die Lebensarbeitszeit verlängert sich künftig in Abhängigkeit der Lebenserwartung der Über-65-Jährigen. Statt der bisher besten 10 der letzten 15 Arbeitsjahre wer-

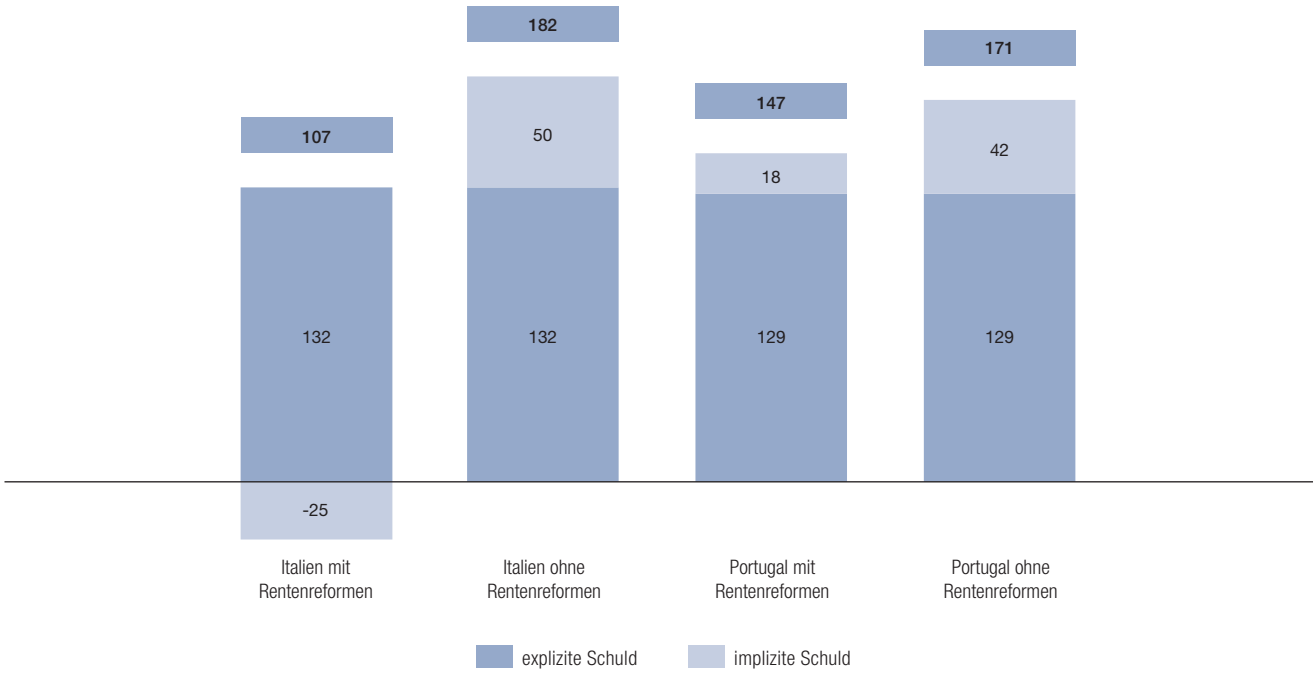
15 Ein abschlagsfreier Renteneintritt ist auch mit 62 Jahren möglich, wenn insgesamt 42 Beitragsjahre vorliegen; vgl. Towers Watson (2012).
16 Vgl. für einen Überblick zu zentralen Maßnahmen der Amato- und Dini-Reform Brugiavini und Peracchi (2007), S. 256.

den als Referenzwert zur Berechnung des Rentenniveaus die besten 40 aller Arbeitsjahre herangezogen. Zudem wurde ein Nachhaltigkeitsfaktor installiert.[17]

Den Reformen in beiden Ländern ist gemein, dass sie großzügige Regelungen zum Bestandsschutz beinhalten. So werden in Italien erstmals alle Rentenbezieher im Jahr 2017 vollumfänglich von der Amato-Reform betroffen sein. Die Regelungen von Dini- und Monti-Reform werden Ende der 2030er Jahre für alle Rentenneuzugänge gelten. Das erklärt, warum der Ausgabenrückgang erst verzögert im Jahr 2040 merklich zu erkennen ist. Auch Portugals Rentenbezieher profitieren von Übergangsregelungen, sodass die Reform erst Mitte der 2040er Jahre für alle Menschen beim Renteneintritt gelten wird.

Abbildung 6:
Der Einfluss der Rentenreformen
auf die Nachhaltigkeitslücken in Italien und Portugal
(in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2016b, 2015, 2012b, 2009), eigene Berechnungen.



Die Erfahrung zeigt, dass es der Politik an Reformdurchhaltewillen mangeln kann, wenn beschlossene Kürzungen tatsächlich greifen. So besteht das Risiko, dass die Reformen wieder zurückgenommen oder in ihrer Wirkung verwässert werden. Würden die italienischen Rentenausgaben – anders als aufgrund der ergriffenen Reformen projiziert – im Jahr 2040 nicht absinken, sondern ähnlich dem EU-weiten Verlauf auf dem dann erreichten Niveau dauerhaft verweilen, stiege die Nachhaltigkeitslücke Italiens – wie Abbildung 6 zu entnehmen ist – um 75 Prozentpunkte des BIP an und läge bei 182 Prozent. Würde der Rückgang der Rentenausgaben in Portugal ausbleiben und stattdessen das Ausgabenniveau des Jahres 2036 dauerhaft fortgeschrieben, stiege die implizite Schuld Portugals um ein Viertel des BIP. Die Nachhaltigkeitslücke beliefe sich in diesem Szenario auf 171 Prozent des BIP.

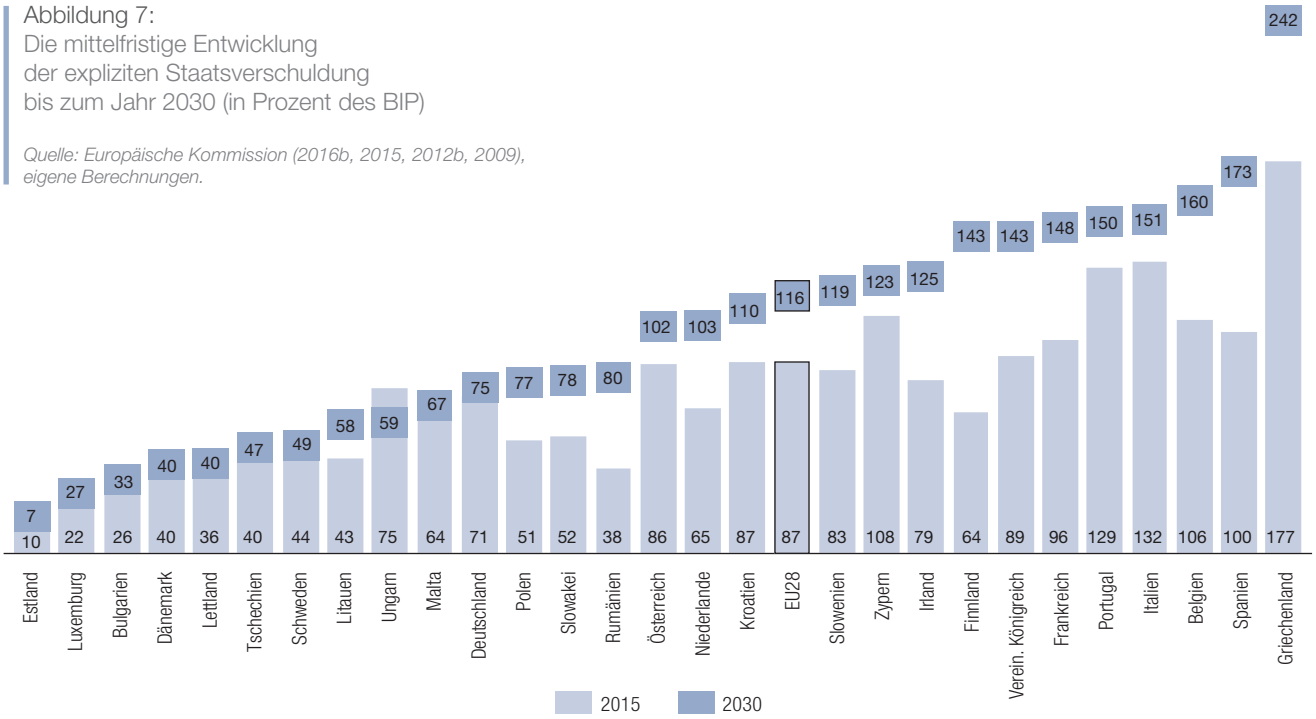
17 Vgl. Cunha et al. (2009), S.12ff.

5 Die explizite Staatsverschuldung in der mittleren Frist

Wird die heutige Fiskalpolitik in den EU-Mitgliedsländern unverändert fortgesetzt, erhöht sich die Staatsverschuldung in den nächsten 14 Jahren um 29 Prozentpunkte des BIP. Der projizierte Schuldenstand des Jahres 2030 beträgt in der Europäischen Union mit 116 Prozent des BIP beinahe das Doppelte der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbarten Schuldenobergrenze. Verglichen mit den EU-Nachhaltigkeitsrankings 2014 und 2015 hat sich der projizierte Schuldenstand tendenziell leicht verbessert. 2014 wurde ein Schuldenstand von 126 Prozent und 2015 von 122 Prozent des BIP projiziert.[18] Abbildung 7 veranschaulicht, dass der erwartete Anstieg der Staatsverschuldung in den EU-Staaten höchst unterschiedlich verläuft.

Abbildung 7:
Die mittelfristige Entwicklung der expliziten Staatsverschuldung bis zum Jahr 2030 (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2016b, 2015, 2012b, 2009), eigene Berechnungen.



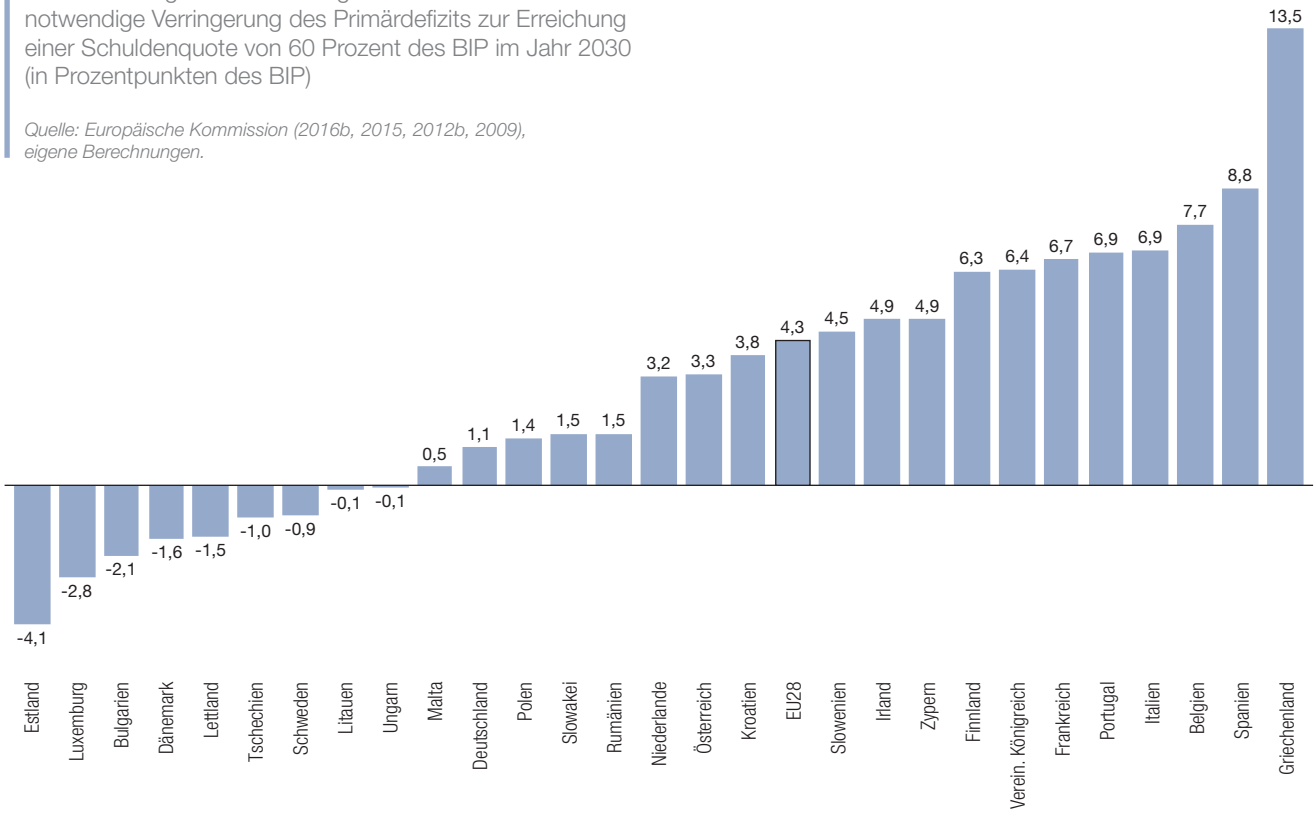
Nur in Estland und Ungarn zeichnet sich ein – am BIP gemessener – Schuldenabbau ab. Neun – statt der im Jahr 2015 elf – Mitgliedsländer werden voraussichtlich die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfüllen und einen expliziten Schuldenstand von unter 60 Prozent des BIP aufweisen. Die Slowakei, Polen und Rumänien, die heute noch unter der Schuldenobergrenze liegen, werden diese im Jahr 2030 deutlich überschreiten. Ungarn hingegen wird 2030 in der Lage sein, das Konvergenzkriterium zu erfüllen. Der größte Schuldenanstieg von 79 Prozentpunkten des BIP ist in Finnland zu beobachten. Ebenfalls dramatisch ansteigen wird der Schuldenstand in Spanien (+73), Griechenland (+65), Belgien (+54), im Vereinigten Königreich (+54) und Frankreich (+52). Am Ende des Rankings finden sich Griechenland und Spanien. Schlusslicht Griechenland kann aufgrund der Stabilisierung seines Primärsaldos den künftigen Anstieg der expliziten Staatsverschuldung immerhin bremsen. Im Vorjahr musste hier noch von einem Schuldenstand im Jahr 2030 von 310 Prozent des BIP ausgegangen werden. Abbildung 8 verdeutlich allerdings, dass der Konsolidierungsbedarf nach wie vor hoch ist. Um bis zum Jahr 2030 einen expliziten Schuldenstand gemäß den Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakt zu erreichen, müsste Griechenland seinen Primärsaldo um 13,5 Prozentpunkte des BIP erhöhen.[19]

18 Vgl. Stiftung Marktwirtschaft (2016), S. 17 und Stiftung Marktwirtschaft (2015), S. 16.

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

Abbildung 8:
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 (2016b, 2015, 2012b, 2009), eigene Berechnungen.



Im EU-Durchschnitt wäre dazu entweder eine Ausgabenverringerung oder eine Einnahmenerhöhung von 4,3 Prozentpunkten des BIP notwendig. In absoluten Zahlen entspricht dies gemessen an der 14,7 Billionen Euro zählenden europäischen Wirtschaftsleistung einer jährlichen Einsparungssumme von ca. 630 Mrd. Euro. Estland, Luxemburg und Bulgarien profitieren von ihren geringen expliziten Schuldenständen in der Gegenwart und könnten daher ihre Primärsalden um 4,1; 2,8 bzw. 2,1 Prozentpunkte verringern. Auch in Dänemark, Lettland, Tschechien, Schweden, Litauen und Ungarn besteht aufgrund der Kombination aus positiven Primärsaldo und geringer expliziter Verschuldung ein kleiner fiskalischer Handlungsspielraum, ohne bis zum Jahr 2030 die Schuldenobergrenze zu verletzen. In Malta, Deutschland, Polen, der Slowakei und Rumänien fällt der Konsolidierungsbedarf mit maximal 1,5 Prozentpunkten relativ gering aus. Deutschland müsste – trotz bereits bestehendem Haushaltsüberschuss – seine jährlichen Staatsausgaben um 1,1 Prozentpunkte des BIP verringern. Dies entspricht 2015 einer Summe von ca. 33 Mrd. Euro. Eine Konsolidierung zwischen drei und fünf Prozentpunkten bedürfte es in den Niederlanden, Österreich, Kroatien, Slowenien, Irland und Zypern. Dramatisch steht es neben Griechenland und Spanien um die fiskalische Lage in Finnland, dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Portugal, Italien und Belgien. In allen Ländern müssten mehr als sechs Prozentpunkte des BIP in den öffentlichen Haushalten eingespart werden. Während Griechenland, Portugal und Italien hier vor allem unter ihren derzeit sehr hohen Schuldenständen leiden, ist in den übrigen Ländern die Differenz zwischen Staatsausgaben und -einnahmen deutlich zu groß.

6 Fazit: Der Konsolidierungsbedarf bleibt hoch

Auch 2016 fällt die Bilanz der ehrbaren Staaten verheerend aus. Die ehrliche europäische Gesamtverschuldung beträgt gut das Zweieinhalbfache der jährlichen Wirtschaftsleistung. Europas heutige und zukünftige Staatsschulden betragen die unglaubliche Summe von 37,6 Billionen Euro. Dass lediglich ein gutes Drittel davon als Staatsverschuldung offiziell ausgewiesen wird, führt in der öffentlichen und politischen Diskussion dazu, die Lage der öffentlichen Finanzen in Europa optimistischer einzuschätzen als sie ist. Tatsächlich sind die meisten Länder weit von einer generationengerechten Fiskalpolitik entfernt. Kein Mitgliedstaat verfügt über nachhaltige öffentliche Finanzen. Die nicht sichtbaren zukünftigen fiskalischen Lasten sind in 22 der 28 EU-Mitgliedsländer größer als die explizite Verschuldung.

Verglichen mit dem Vorjahr hat sich die Gesamtsituation in Europa leicht verbessert. Die Nachhaltigkeitslücke sinkt durchschnittlich um 10 Prozentpunkte. In 18 der 28 Mitgliedsländer ist – abgesehen vom zwar großen aber überwiegend technisch bedingten Schuldenabbau in Dänemark und Irland[20] – ein geringer Rückgang der Nachhaltigkeitslücke zu verzeichnen. Zehn Länder weisen jedoch eine höhere Gesamtschuld aus als noch 2015. In Spanien und Rumänien steigen die Gesamtschulden um mehr als 100 Prozentpunkte des BIP an. Das macht deutlich: Die Konsolidierungsanstrengungen der letzten Jahre müssen konsequent fortgeführt und darüber hinaus intensiviert werden. Allein die bereits ergriffenen Maßnahmen reichen nicht aus, um eine langfristig nachhaltige Fiskalpolitik zu betreiben und den demografiebedingt steigenden öffentlichen Renten-, Pflege- und Gesundheitsausgaben angemessen zu begegnen.

Das muss durchaus kein Kampf gegen Windmühlen sein. Das Beispiel der Rentenreformen in Italien und Portugal zeigt, dass Strukturreformen und Konsolidierungsmaßnahmen die Situation verändern können. Mutige Reformen senken die impliziten Schulden und entlasten somit langfristig die öffentlichen Haushalte. Allerdings ist mit solch einschneidenden politischen Maßnahmen quasi genuin eine verzögerte Wirksamkeit verbunden. So entfalten auch die italienischen und portugiesischen Rentenpakete erst in einigen Jahrzehnten ihre volle Schlagkraft. Das ist politisch zwar nachvollziehbar, aus fiskalischer Perspektive aber mit Problemen behaftet. Es muss darauf gedrängt werden, die Reformen konsequent umzusetzen und nicht in ihrer Wirkung zu verwässern. Eine Rücknahme von Konsolidierungsanstrengungen und -reformen hätte einen deutlichen Anstieg der impliziten Schulden zur Folge und würde der nächsten Generation eine noch größere Baustelle hinterlassen, als sie ohnehin vorfinden wird.

20 Vgl. Abschnitt 3.

Literatur

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

Brugiavini, A.; Peracchi, F. (2007), Fiscal Implications of Pension Reforms in Italy, Social Security Programs and Retirement around the World: Fiscal Implications of Reform.

Central Statistics Office (12.07.2016), GDP increases significantly in 2015.

Cunha, V.; Paulo, A.; Sousa Pereira, N.; Reis, H. (2009), The Reform of the Portuguese Public Employees' Pension System: Reasons and Results. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1993086.

Ehing, D.; Moog, S.; Raffelhüschen, B. (2015), Erwerbstätigkeit und fiskalische Nachhaltigkeit: eine Generationenbilanzierung, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (11), S. 435–451.

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

Europäische Kommission (2012a), Fiscal Sustainibilty Report 2012, European Economy, 8/2012, Brüssel.

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

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

Europäische Kommission (2016a), Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Rumäniens 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Rumäniens 2016, Brüssel.

Europäische Kommission (2016b), European Economic Forecast – Autumn 2016. European Economy. Institutional Paper, 011, Brüssel.

Stiftung Marktwirtschaft (2012), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2012. Demografie und Arbeitsmarkt. Argumente zur Marktwirtschaft und Politik, Nr. 131, Berlin.

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

Stiftung Marktwirtschaft (2016), Ehrbare Staaten? Update 2015. Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 133, Berlin.

Towers Watson (2012), Italy. Major reform of the pension system enacted, Mailand.

Executive Summary

Das Update 2016 des EU-Nachhaltigkeitsrankings der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg analysiert die Gesamtverschuldung der EU-Mitgliedsländer, deren Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr und die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Europa. Es basiert auf einer ehrlichen Berechnung der Schuldenlast. Neben den explizit ausgewiesenen Staatsschulden berücksichtigt es absehbare zukünftige Defizite der öffentlichen Haushalte (implizite Schulden) bzw. nach geltender Gesetzeslage zwingende Ausgaben, denen keine Reserven gegenüberstehen (z.B. bei den Beamtenpensionen).

Die sich im letzten Jahr langsam abzeichnende Trendwende hin zu mehr Haushaltskonsolidierung hat sich 2016 fortgesetzt. In der Hälfte der europäischen Staaten verringerten sich die Gesamtschulden. Bis auf wenige Ausnahmen liegt das Haushaltsdefizit in allen Staaten unterhalb der 3-Prozent-Defizitobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Allerdings sind die erzielten Konsolidierungsfortschritte insgesamt noch zu gering, um Entwarnung geben zu können oder gar eine Abkehr vom Konsolidierungskurs zu gestatten: Die Gesamtschuldenlast (Nachhaltigkeitslücke) liegt im EU-Durchschnitt noch immer bei 256 Prozent des BIP, was mehr als dem Zweieinhalbfachen der jährlichen EU-Wirtschaftsleistung entspricht. So bleibt der Konsolidierungsbedarf weiterhin hoch. Kein EU-Staat kann nachhaltige öffentliche Finanzen nachweisen. Selbst in Staaten wie beispielsweise Deutschland, in denen die Lage der öffentlichen Haushalte aktuell scheinbar wenig bedenklich ist, erfordert die langfristige Konsolidierung ehrgeizigere Zielvorgaben.

Dabei hat die Schuldenlast unterschiedliche Gründe. Während Ländern wie Luxemburg, Irland, Slowenien, Zypern und Belgien besonders der Anstieg von öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege zu schaffen macht, müssen Spanien, Frankreich, Rumänien, Finnland und das Vereinigte Königreich ihre aktuellen Haushalte konsolidieren. Der beachtliche Schuldenabbau Irlands ist mit statistischen Veränderungen zu erklären.

Die im Verhältnis zur explizit ausgewiesenen Staatsschuld auffallend niedrigen impliziten Schulden in Italien und Portugal lassen sich mit wegweisenden politischen Reformen erklären. Beide Länder haben einschneidende Rentenpakete beschlossen, die neben einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit starke Rentenkürzungen vorsehen. Aufgrund weitgehender Übergangsregelungen setzt ein spürbarer Rückgang der Rentenausgaben allerdings erst in mehreren Jahrzehnten ein. Würden die Reformen nicht konsequent durchgeführt und die Rentenausgaben nicht entsprechend sinken, läge Italiens Nachhaltigkeitslücke um 75 Prozentpunkte, die Portugals um 24 Prozentpunkte höher.

Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2016
(in Prozent des BIP, Basisjahr 2015)

	Explizite Schulden	Implizite Schulden	Nachhaltigkeitslücke*
1 Kroatien	87	-48	39
1 Estland	10	29	39
3 Lettland	36	17	53
4 Dänemark	40	22	62
5 Italien	132	-25	107
6 Bulgarien	26	83	109
7 Ungarn	75	60	135
8 Portugal	129	18	147
9 Deutschland	71	90	161
10 Polen	51	128	179
11 Schweden	44	155	199
12 Österreich	86	163	249
13 Tschechien	40	214	254
14 Frankreich	96	170	266
15 Litauen	43	229	272
16 Slowakei	52	259	311
17 Griechenland	177	154	331
18 Malta	64	273	337
19 Niederlande	65	291	356
20 Rumänien	38	343	381
21 Verein. Königreich	89	301	390
22 Finnland	64	368	432
23 Zypern	108	350	458
24 Slowenien	83	466	549
25 Belgien	106	497	603
26 Spanien	100	665	765
27 Irland	79	709	788
28 Luxemburg	22	803	825
ø EU28	87	169	256

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

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012b, 2015, 2016b), eigene Berechnungen.