

Peters, Fabian; Raffelhüschen, Bernd; Reeker, Gerrit

Research Report

Ehrbare Staaten? Update 2018: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 144

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Peters, Fabian; Raffelhüschen, Bernd; Reeker, Gerrit (2019) : Ehrbare Staaten? Update 2018: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 144, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/197974>

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 2018

DIE NACHHALTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN EUROPA

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 144 | April 2019



Fabian Peters
Bernd Raffelhüschen
Gerrit Reeker

EHRBARE STAATEN? UPDATE 2018

DIE NACHHALTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN EUROPA

Fabian Peters
Bernd Raffelhüschen
Gerrit Reeker

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 144

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

1 Einleitung 04

2 Europas Schulden unter zwei Blickwinkeln 06

2.1 Die fiskalische Perspektive 06

2.2 Die demografische Perspektive 09

3 Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa 11

4 Was wäre, wenn... 13

4.1 ...sich die Rentenausgaben nicht so entwickeln, wie angenommen? 13

4.2 ...wichtige Rentenreformen in Italien wieder rückgängig gemacht werden? 15

4.3 ...teure italienische Wahlversprechen eingelöst werden? 16

5 Fazit 18

Literatur 19

Executive Summary 20

© 2019

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.

Vorwort

Auf Europa könnten schwierige Zeiten zukommen. Die Europäische Union, vor allem aber die weit überwiegende Zahl ihrer Mitgliedstaaten, wäre daher gut beraten, die Komfortzone kurzzeitig bequemen Stillstands zu verlassen und sich den zunehmend drängenden ökonomischen, aber auch politischen Herausforderungen zu stellen. Unstreitig ist, dass der eher konfus verlaufende Rückzug des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union oder die neuen Handels- und Wirtschaftskonflikte wenig Gutes erwarten lassen. Andere Probleme, wie insbesondere die noch immer nicht zufriedenstellend gelöste Staatsschuldenproblematik, begleiten viele Mitgliedstaaten der Europäischen Union schon seit Jahrzehnten.

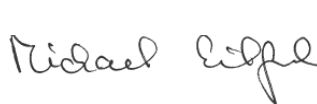
Obwohl während der zurückliegenden „Eurokrise“ überaus deutlich wurde, welche enormen Gefahren von ausufernden Staatsschulden vor allem dann ausgehen können, wenn sie mit weiteren ökonomischen Fehlentwicklungen zusammentreffen, ebte das Interesse an nachhaltig stabilen öffentlichen Haushalten in den letzten Jahren leider wieder ab. Bei der Haushaltskonsolidierung verließ man sich im Wesentlichen auf die EZB und günstige Umstände einer guten Konjunktur. Demgegenüber zeigte man politische Handlungsfähigkeit – gerade auch in Deutschland – eher mit einer rückwärtsgewandten wirtschafts- und sozialpolitischen Symbol- und Wohlfühlpolitik: ein paar zusätzliche Sozialleistungen und Fördermittel hier, etwas mehr Marktregulierung und Protektionismus dort. Wenn der konjunkturelle Rückenwind erlahmt, wird es auf dieser Grundlage noch schwerer sein, Europa produktiver, innovativer und nicht zuletzt resistenter gegen zukünftige Krisen zu machen.

Das vorliegende europäische Nachhaltigkeitsranking nimmt einmal mehr den aktuellen Sachstand der öffentlichen Verschuldung in den Blick. Wie bereits in früheren Aktualisierungen wird dabei ein erweiterter Schuldenbegriff verwendet, der auch die sogenannten impliziten Schulden bzw. Verbindlichkeiten berücksichtigt. Letztere ergeben sich aus einer Projektion zukünftiger Haushaltssalden, wobei der demografischen Entwicklung und den von ihr beeinflussten altersabhängigen Ausgaben besondere Beachtung geschenkt wird. Grundlage des vorliegenden Nachhaltigkeitsvergleichs sind u.a. die Daten des aktuellen Altersungsberichts 2018 der Europäischen Kommission, die größtenteils von den Mitgliedstaaten an die EU übermittelt wurden.

Kaum etwas lässt sich so präzise vorhersagen und kurzfristig so wenig beeinflussen wie die demografische Entwicklung. Und trotzdem trifft leider auch hier in einem gewissen Sinn das Bonmot zu, dass „Prognosen schwierig sind, vor allem wenn sie die Zukunft betreffen“. Einiges deutet darauf hin, dass manche europäische Regierung nicht ihre Politik an eingegangene fiskalische Verpflichtungen anpasst, sondern die Statistik so gestaltet, dass man für politische Wünsche jede Beinfreiheit hat und zugleich im Sinne der Vorgaben gut aussieht. Nationalen Exekutiven, die die Daten für den Altersungsbericht liefern, ist, um in der Gegenwart mehr fiskalische Spielräume für „Gutes“ zu haben, daran gelegen, die Zukunft möglichst rosig darzustellen. Und welcher Politiker schiebt schon gern – meist unbequeme – Reformen an, deren segensreiche Wirkungen erst späteren Amtsnachfolgern zugute kommen? Anders gefragt: Wie realistisch und verlässlich sind die übermittelten Ausgabeprojektionen der einzelnen Mitgliedstaaten? Zumindest in einigen Ländern scheinen der Optimismus und die vermeintliche Reformwirksamkeit immer ausgeprägter zu werden, je weiter man in die Zukunft blickt. Anders sind manche der projizierten Ausgabenpfade kaum zu begründen. Damit aber rückt man gefährlich nahe an den Sankt-Nimmerleins-Tag, was die tatsächlichen fiskalischen Entlastungswirkungen betrifft – zu groß sind die Chancen und Versuchungen, mögliche Reformen bis dahin wieder zu verwässern oder zurückzunehmen.

Eine zukunftsorientierte Politik muss mehr sein, als das bloße Hoffen auf kommende Wunder, wenn sie eine realistische Aussicht auf Erfolg haben will. Insofern sollten manche der zunächst überraschend erfreulich wirkenden Ergebnisse des diesjährigen Updates mit einer Vorsicht und Zurückhaltung betrachtet werden.

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

Die Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs in Europa halten nun bereits seit einigen Jahren an. Erfreulich ist dabei, dass sich viele europäische Länder in dieser Zeit wirtschaftlich etwas erholen konnten. Die Haushaltsdefizite wurden tendenziell reduziert und die Schuldenquoten in den Mitgliedstaaten sind mehrheitlich gesunken. Das Tempo der Konsolidierung war jedoch häufig niedrig und der nötige Reformwille sowie der Mut zur Umsetzung von unbequemen Reformen fehlte manchen Orts. Auch wenn in Europa einige Reformanstrengungen unternommen wurden, bleibt offen, ob diese ausreichen, um einer zukünftigen Rezession gewappnet entgegentreten zu können. Denn eins ist sicher: Jeder Aufschwung hat auch mal ein Ende. Das größte Risiko für die öffentlichen Finanzen in Europa liegt aber nicht in den heute schon sichtbaren explizit verbrieften Staatsschulden, sondern wird bedingt durch die demografische Entwicklung 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 immer noch üp-

pigen Zukunftsversprechen der sozialen Sicherungssysteme werden – wird die derzeitige Politik dauerhaft fortgeführt – zu hohen künftigen Haushaltsdefiziten führen, da die Staatseinnahmen nicht mit den öffentlichen Ausgaben Schritt halten werden. Das Ausmaß dieser ungedeckten zukünftigen fiskalischen Lasten lässt sich mittels der sogenannten impliziten Schulden quantifizieren. Zusammen mit den in der Vergangenheit aufgelaufenen expliziten Schulden bilden sie die fiskalische Nachhaltigkeitslücke eines Landes.

Um einen Kompass zu erhalten, wohin die Reise geht und was in Zukunft auf die öffentlichen europäischen Haushalte an Belastungen zukommen wird, werden in der vorliegenden Studie die impliziten Staatsschulden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie deren Nachhaltigkeitslücken dargestellt. Die Berechnungen beruhen dabei überwiegend auf von der Europäischen Union bereitgestellten Daten: Die fiskalische Ausgangssituation basiert auf Daten der Herbstprognose 2018 der Europäischen Kommission und die langfristigen fiskalischen Belastungen aufgrund der Bevölkerungsalterung orientieren sich am Alterungsbericht 2018 der Europäischen Kommission. Auf diese Weise wird versucht, die Ergebnisse der Mitgliedstaaten vergleichbar zu machen.

Methodische Unterschiede – EU-Nachhaltigkeitsranking versus deutsche Generationenbilanz

Box 1

Wie die jährlich für Deutschland veröffentlichte Generationenbilanz beruht das EU-Nachhaltigkeitsranking 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 Rahmenbedingungen¹	Länderspezifische Annahmen insbesondere bzgl. Produktivitätsfortschritt und Erwerbstätigkeitsentwicklung	Alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen unterliegen einheitlicher Trendwachstumsrate
Fiskalische Rahmenbedingungen²	Nicht als altersabhängig einzustufende Staatsausgaben und -einnahmen entwickeln sich entsprechend dem BIP ³	Fortschreibung der nicht als altersabhängig einzustufenden Staatsausgaben und -einnahmen gemäß der Bevölkerungsentwicklung
Betrachtungszeitraum	Werte nach 2070 entsprechen denen des Jahres 2070 (gemessen als Anteil am BIP)	Theoretisch unendlicher Betrachtungszeitraum

¹ Vgl. zu den Auswirkungen unterschiedlicher Annahmen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung auf die Höhe der Nachhaltigkeitslücke Moog/Raffelhüschchen (2012) und Ehing/Moog/Raffelhüschchen (2015).

² 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/Fetzer (2006).

³ In diesem Sinne ähneln die vorliegenden Berechnungen dem Fiscal-Sustainability-Konzept der OECD; vgl. bspw. Benz/Fetzer (2006).

Methodik und Datenbasis des EU-Nachhaltigkeitsrankings

Box 2

Methodik

Dem EU-Nachhaltigkeitsranking liegt eine langfristige Projektion der nationalen 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 ausreichen, um alle zukünftigen Ausgaben des Staates einschließlich der Zins- und Tilgungslasten für die bestehende Staatsschuld auf Dauer zu finanzieren.

Ist diese Bedingung nicht erfüllt, so liegt eine Nachhaltigkeitslücke (NHL) vor. Die heutige Fiskalpolitik führt dann unumgänglich zu zukünftigen Abgabenerhöhungen oder zu Einsparungen. 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 des BIP im Jahr t , pd_s das Primärdefizit⁴ 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 $\sum_{s=t+1}^{\infty} \left(\frac{1+g_{t,s}}{1+r} \right)^{s-t} pd_s$ zusammen. Im Unterschied zur expliziten Staatsschuld, welche das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, ist die **implizite Staatsschuld** im Wesentlichen durch die **Summe aller künftigen (Primär-)Defizite** bestimmt.

Datenbasis

Als Basisjahr liegt der vorliegenden Studie das Jahr 2017 zugrunde. Die Angaben zur Höhe der expliziten Schulden im Jahr 2017 stammen aus der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Stand: Nov. 2018). 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 2018 bis 2070 der im Alterungsbericht 2018 (Europäische Kommission (2018c), im Folgenden: AR2018) unterstellte jeweilige Wachstumspfad des realen BIP zugrunde gelegt. Für den Zeitraum nach 2070 wurde hingegen eine konstante Wachstumsrate des realen BIP entsprechend dem jeweiligen Wert in 2070 fortgeschrieben.

Hinsichtlich der Entwicklung der öffentlichen Finanzen liegen den nachfolgenden Ergebnissen die Rahmenbedingungen entsprechend dem gesetzlichen und fiskalischen Status quo des Jahres 2018 zugrunde. Hierbei wurde unterstellt, dass der Primärsaldo der öffentlichen Haushalte – als Anteil des BIP – bei Vernachlässigung der Auswirkungen des demografischen Wandels für den Projektionszeitraum ab dem Jahr 2021 dem Mittelwert der beobachteten und prognostizierten Primärsalden der Jahre 2013 bis 2020 gemäß der Herbstprognose der Europäischen Kommission (Europäische Kommission (2018a)) entspricht. Zur Berücksichtigung der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Höhe der altersbedingten öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit, Pflege und Bildung wurde unterstellt, dass sich diese – als Anteil des BIP – im Zeitraum 2018 bis 2070 dem AR2018 der Europäischen Kommission entsprechend entwickeln. Für den Zeitraum nach 2070 wurden dagegen die jeweiligen Werte des Jahres 2070 fortgeschrieben.

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

2 Europas Schulden unter zwei Blickwinkeln

Jede Medaille hat zwei Seiten. So ist es auch beim Blick auf die Schuldenlage der europäischen Volkswirtschaften. Auf der gewissermaßen obenliegenden und damit sichtbaren Seite spiegeln aktuelle Defizite und Schulden die Haushaltspolitik vergangener Jahrzehnte wider. Unter einer fiskalischen Perspektive können so bereits heute verbriefte Staatsschulden vergangener Jahre wahrgenommen werden. Auf der darunterliegenden und damit unsichtbaren Seite kommen heute schon eingegangene Zahlungsverpflichtungen hinzu, die öffentliche Mittel erst in der Zukunft binden werden. Der Anstieg dieser Ausgaben hängt stark mit der demografischen Entwicklung der europäischen Bevölkerung zusammen. Zukünftig wird die Zahl der sich im Ruhestand befindenden Personen zunehmen und es dementsprechend zu einem Anstieg der öffentlichen Rentenausgaben kommen, die zudem von kleiner werdenden Beitrags- und Steuerzahlerjahrgängen finanziert werden müssen. Darüber hinaus wird der höhere Anteil Älterer zwangsläufig auch mit höheren Pflege- und Gesundheitsausgaben einhergehen. Aus dieser demografischen Perspektive betrachtet wird sich die Situation hinsichtlich Europas Staatsschulden weiter verschärfen.

2.1 Die fiskalische Perspektive

Dank des starken Binnenkonsums und hoher Investitionstätigkeiten der Privatwirtschaft hat sich die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte im Jahr 2017 fortgesetzt. Die Staatsverschuldung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sank um zwei Prozentpunkte und liegt – wie Abbildung 1 zeigt – zum Jahresende 2017 durchschnittlich bei 83 Prozent des BIP.⁵ Diese positive Entwicklung ist neben dem seit zehn Jahren höchsten Wirtschaftswachstum innerhalb der Europäischen Union insbesondere den nach wie vor historisch niedrigen Zinsen zu verdanken, sodass die öffentlichen Haushalte durch niedrige Zinsausgaben entlastet werden.⁶ Die gute konjunkturelle Ausgangslage kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mitgliedsländer der Europäischen Union in ihrer Gesamtheit weiterhin nicht die im Vertrag von Maastricht selbst auferlegten Kriterien für eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand erfüllen. Demnach darf der öffentliche Schuldenstand nicht mehr als 60 Prozent des BIP betragen. Die durchschnittliche Staatsschuld im Jahr 2017 liegt weiterhin 23 Prozentpunkte oberhalb dieses Wertes. Nicht einmal die Hälfte der Mitgliedsländer liegt im Jahr 2017 unterhalb der vereinbarten Schuldenstandsgrenze

des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. 15 Länder und damit eines weniger als im Jahr 2016 erfüllen das Kriterium nicht. Den Niederlanden gelingt es dank eines kontinuierlichen Primärüberschusses in den vergangenen Jahren erstmals, eine regelkonforme Verschuldungsquote von 57 Prozent des BIP zu erreichen. Am Ende der Schuldenstandsliste finden sich auch im Jahr 2017 Griechenland, Italien und Portugal, deren explizite Staatsschuldenquote zwar allesamt sank. Nach wie vor beträgt sie aber mehr als das Doppelte der erlaubten Schuldenobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Griechenlands Schuldenstand beläuft sich mit 176 Prozent des BIP sogar beinahe auf das Dreifache der Maastricht-Vorgabe. Italien verbessert sich um einen Prozentpunkt leicht auf 131 Prozent des BIP. Portugals Schuldenquote verringert sich um fünf Prozentpunkte auf 125 Prozent. Bei einem Ende der Niedrigzinsphase werden derartig hohe Schuldenstände den fiskalischen Handlungsspielraum der öffentlichen Hand erheblich einschränken, da ein größerer Teil des Haushalts für Zinsausgaben veranschlagt werden muss. Erfreulicher stellt sich die Lage beim zweiten Maastricht-Kriterium dar: 27 der 28 Mitgliedstaaten erfüllten die Drei-Prozent-Defizitobergrenze. Nur Spanien verfehlte mit einem Haushaltsdefizit von 3,1 Prozent des BIP die Vorgabe knapp. Portugal und Rumänien haben mit 3,0 bzw. 2,9 Prozent die Zielvorgabe allerdings nur knapp erreicht.

Bereinigt man den Haushaltssaldo um Zins- und Tilgungsausgaben, ergibt sich der sogenannte Primärsaldo. Er ist eine der aussagekräftigsten Kennzahlen, um die gegenwärtige und kurzfristig zu erwartende Haushaltslage zu beurteilen. Ein Primärüberschuss – also ein positiver Primärsaldo – zeigt an, dass die staatlichen Einnahmen prinzipiell ausreichend sind, um alle regulären, laufenden staatlichen Ausgaben zu decken.

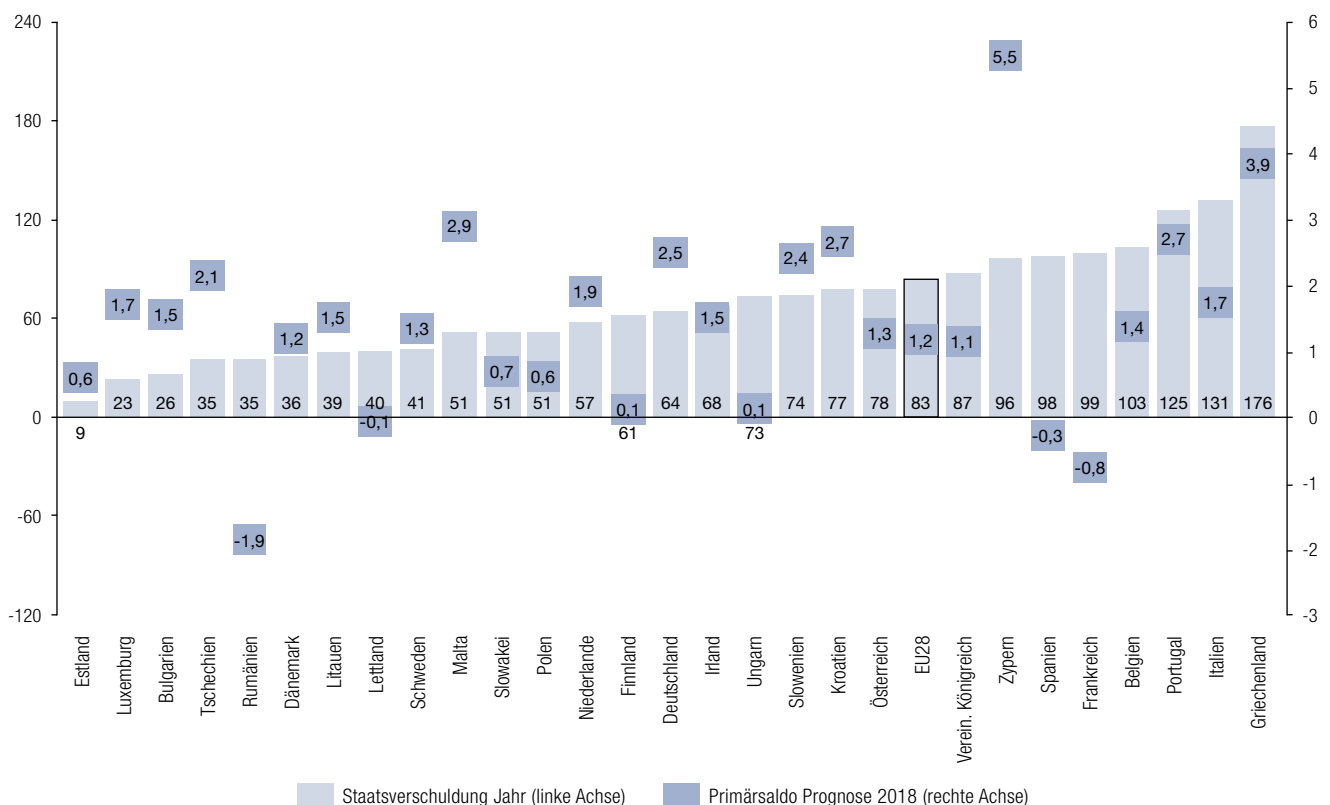
Das außerordentliche Wirtschaftswachstum macht sich auch bei der Analyse der Primärsalden der EU-Mitgliedsländer bemerkbar. Lediglich in vier der 28 Mitgliedstaaten werden im Jahr 2018 die Staatseinnahmen höheren zinsbereinigten Ausgaben gegenüberstehen. Im letztjährigen Update traf dies noch auf zehn Mitgliedstaaten zu. Voraussichtlich werden Rumänien, Frankreich, Spanien und Lettland zu den Mitgliedstaaten mit Primärdefizit gehören. Den höchsten negativen Primärsaldo mit -1,9 Prozent hat auch im Jahr 2018 Rumänien zu verzeichnen. Frankreich weist erneut ein Primärdefizit von 0,8 Prozent des BIP auf. Die hoffnungsvollen Signale, die von Frankreichs Präsidenten Emmanuel Macron ausgingen, haben sich demnach noch nicht auf die Haushaltskonsolidierung

⁵ Vorjahresvergleiche beziehen sich stets auf die entsprechenden Ergebnisse des Nachhaltigkeitsrankings 2017; vgl. Peters/Raffelhüschen/Reeker (2018).

⁶ Vgl. Europäische Kommission (2018d).

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

Quelle: Europäische Kommission (2018a), eigene Berechnungen.



Erläuterung: Der dargestellte Primärsaldo entspricht dem der Herbstprognose der Europäischen Kommission.

durchgeschlagen.⁷ Spanien hat beim Abbau seines Primärdefizits deutliche Fortschritte erzielt, indem es dieses von 1,8 auf 0,3 Prozent des BIP verringerte. Lettland verzeichnet mit -0,1 Prozent des BIP einen nur geringen negativen Primärsaldo. Den höchsten Primärüberschuss in Höhe von 5,5 Prozent des BIP erzielt im Jahr 2018 Zypern, gefolgt von Griechenland mit 3,9 Prozent des BIP, das lange Zeit als fiskalisches Sorgenkind Europas galt. Die Europäische Kommission begründet diese Entwicklung vor allem mit stark zunehmendem privaten Konsum und einem wachsenden Dienstleistungssektor. Außerdem erwartet sie eine strenge Fortführung der Fiskal- und

Sparpolitik der vergangenen Jahre.⁸ Zwar sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der angegebene Primärsaldo einen Prognosewert der Europäischen Kommission darstellt, der sich nicht zwingend realisieren muss. Allerdings ist der griechische Primärsaldo im Jahr 2017 mit 3,9 Prozent des BIP deutlich besser ausgefallen als die von der Europäischen Kommission prognostizierten 1,4 Prozent.⁹ Primärüberschüsse über zwei Prozent erreichen auch Malta mit 2,9 Prozent des BIP, Portugal und Kroatien mit je 2,7 Prozent des BIP, Deutschland mit 2,5 Prozent des BIP, Slowenien mit 2,4 Prozent des BIP und Tschechien mit 2,1 Prozent des BIP.

⁷ Vgl. Peters/Raffelhüsch/Reeker (2018), S. 14f.

⁸ Vgl. Europäische Kommission (2018b).

⁹ Vgl. Peters/Raffelhüsch/Reeker (2017), S. 7 und Europäische Kommission (2018a).

Dem in Abbildung 2 dargestellten Vergleich der prognostizierten Primärsalden im Jahr 2018 mit den Vorjahresprognosen kann entnommen werden, dass sich das überaus starke Wirtschaftswachstum auch in den Primärsalden abzeichnet. So hat sich die Prognose des Primärüberschusses nur in einem Mitgliedsland gegenüber dem Vorjahr verringert. Im Jahr 2017 waren es noch neun Länder, denen ein geringerer Primärsaldo vorausgesagt wurde. Das einzige Land, das mit 0,3 Prozent des BIP einen leichten Rückgang des Primärsaldos verzeichnet, ist Irland, dessen Primärsaldo aktuell aber mit 1,5 Prozent des BIP noch immer über dem europäischen Durchschnitt liegt. Im EU-Durchschnitt ist ein deutlicher Anstieg um 0,8 Prozentpunkte festzustellen, sodass der Primärüberschuss der Europäischen Union im Jahr 2018 bei 1,2 Prozentpunkten liegt. Damit reichen EU-weit die öffentlichen Einnahmen mehr als aus, um die um Zinsausgaben bereinigten öffentlichen Ausgaben zu decken.

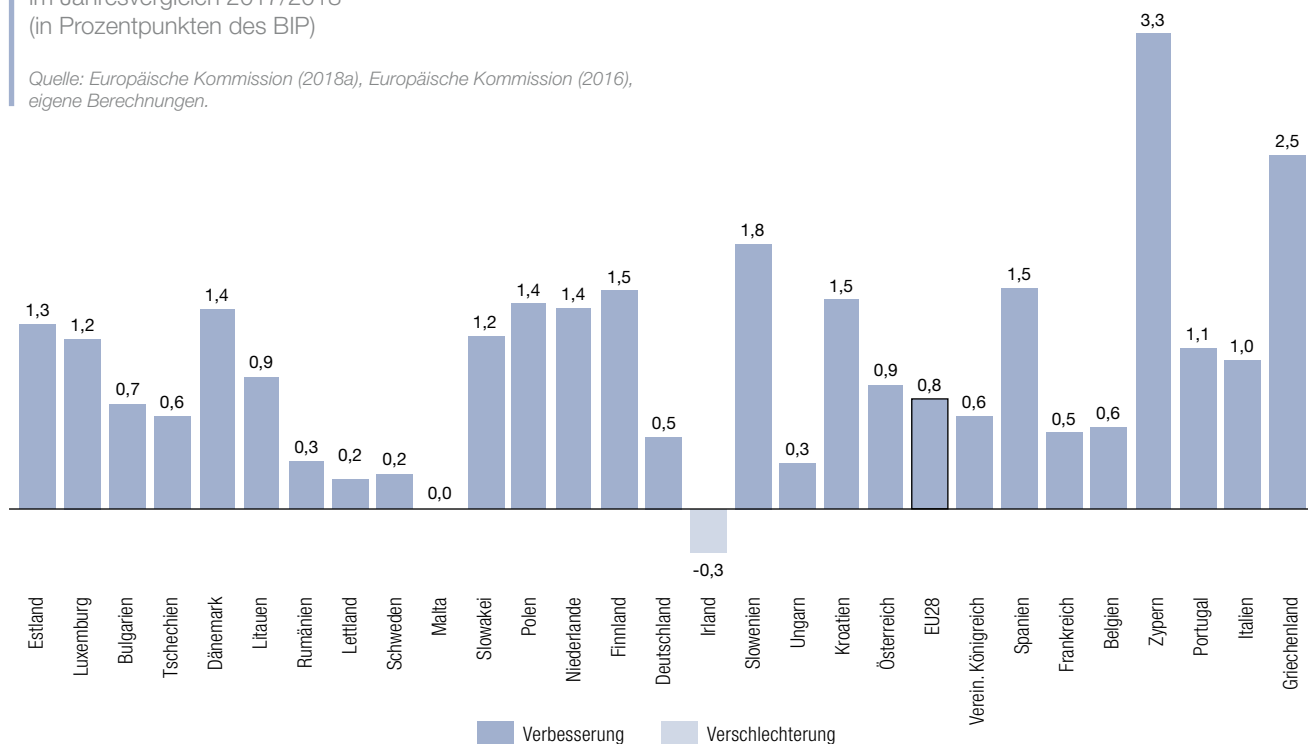
Deutliche Steigerungen des Primärüberschusses verzeichnen Zypern mit 3,3 Prozentpunkten des BIP, Griechen-

land mit 2,5 Prozentpunkten des BIP und Slowenien mit 1,8 Prozentpunkten des BIP. Auch für Finnland, Kroatien und Spanien sowie Dänemark, Polen und die Niederlande prognostiziert die Europäische Kommission mit einem um 1,5 bzw. 1,4 Prozentpunkten des BIP gestiegenen Primärsaldo deutlich größere fiskalische Handlungsspielräume.

Insgesamt könnte somit die fiskalische Ausgangslage Europas kaum besser sein. Historisch geringe Zinsausgaben und in den Jahren 2017 und 2018 erneut sehr positive konjunkturelle Umstände schaffen Raum für Haushaltskonsolidierungen, die in den meisten EU-Staaten mit unterschiedlicher Intensität ergriffen wurden. Der Handlungsdruck, der aufgrund der europäischen Verschuldung entsteht, wird aber erst sichtbar, wenn auch heute noch nicht zahlungswirksame Verpflichtungen in den Blick genommen werden. Aus einer demografischen Perspektive dürfte der Ernst der Lage – auch ohne den Fall einer Verschlechterung der günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen in Betracht zu ziehen – deutlich werden.

Abbildung 2:
Veränderung der Primärsalden
im Jahresvergleich 2017/2018
(in Prozentpunkten des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2018a), Europäische Kommission (2016), eigene Berechnungen.



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

2.2 Die demografische Perspektive

Die Mitgliedsländer der Europäischen Union sind mit den Folgen des demografischen Wandels konfrontiert. Darunter werden die Herausforderungen des sogenannten doppelten Alterungsprozesses verstanden. Zum einen steigt in Europa die Lebenserwartung kontinuierlich an. Diese an sich erfreuliche Entwicklung führt zu einem Anstieg des Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung und infolgedessen auch zu mehr Krankheits- und Pflegefällen. Zum anderen liegen die Geburtenraten in der Europäischen Union durchweg unterhalb des Niveaus, das – unter Ausklammerung von Migrationsbewegungen – für eine stabile Bevölkerungsstruktur nötig wäre. Folglich werden in den Ruhestand tretende Steuer- und Beitragszahler durch kleinere nachfolgende Kohorten ersetzt. So wird insbesondere das Verhältnis von Europäern über 65 Jahren zu denen im erwerbsfähigen Alter stark ansteigen.¹⁰ Der demografische Wandel hat somit Auswirkungen auf die Entwicklung öffentlicher Ausgaben für Rente, Gesundheit und Pflege.

Alle drei Jahre gibt die Europäische Kommission einen Alterungsbericht heraus, der u.a. über die zu erwartende öffentliche Ausgabenentwicklung in diesen Sektoren berichtet. Den Berechnungen des EU-Nachhaltigkeitsrankings 2018 liegt die aktuelle Version des Alterungsberichts aus dem Jahr 2018 zugrunde.¹¹ Da sich zu den vergangenen Alterungsberichten aus den Jahren 2009, 2012 und 2015 teilweise erhebliche Abweichungen ergeben, ist die Vergleichbarkeit zwischen dem diesjährigen EU-Nachhaltigkeitsranking und dem vergangener Jahre nur eingeschränkt gegeben.¹² Zudem gab es eine Veränderung bei der Berechnungsmethodik des Nachhaltigkeitsrankings: Während in früheren Updates die projizierten Rentenausgaben als ein gewichteter Durchschnitt der Werte aus den verschiedenen Alterungsberichten in die Berechnungen einfließen, liegt dem diesjährigen Up-

date ausschließlich die Entwicklung gemäß dem aktuellsten Alterungsbericht 2018 zugrunde. Nicht zuletzt da die im Alterungsbericht dargestellten Projektionen der fiskalischen Ausgabenentwicklungen der Staaten jeweils direkt von den Mitgliedsländern zur Verfügung gestellt werden, ist allerdings fraglich, ob sie in allen Fällen ein ausreichend realistisches Bild der zukünftigen Entwicklung zeigen.¹³ In Kapitel 4.1 wird darauf näher eingegangen.

Abbildung 3 ist zu entnehmen, dass im Jahr 2017 die öffentlichen Ausgaben für Rente, Gesundheit und Pflege bei 19,7 Prozent des europäischen Bruttoinlandsprodukts liegen. Bis zum Jahr 2070 wird dieser Anteil um gut zwei Prozentpunkte auf 21,8 Prozent des europäischen BIP ansteigen.¹⁴ Die Belastung der öffentlichen Haushalte durch die sozialen Sicherungssysteme unterscheidet sich in den Mitgliedsländern stark. Während Irland im Jahr 2017 insgesamt nur 10,5 Prozent des BIP für Renten, Gesundheit und Pflege verausgabt hat, ist dieser Wert in Frankreich mit 24,7 Prozent mehr als doppelt so hoch. Neben Irland verwenden auch Lettland, Litauen, Rumänien, Zypern, Estland, Luxemburg, Malta und Bulgarien weniger als 15 Prozent des BIP für öffentliche Renten-, Gesundheits- und Pflegeausgaben. Neben Frankreich beträgt hingegen in Portugal, Belgien, Griechenland, Finnland, Österreich und Italien der Anteil des BIP für altersabhängige Ausgaben mehr als 20 Prozent des BIP. Die größten Anstiege bis zum Jahr 2070 sind in Luxemburg und auf Malta zu erwarten, deren Ausgabenquote um 12,5 bzw. 7,0 Prozentpunkte ansteigen wird. Werden in Luxemburg keine Reformen der Sozialversicherungssysteme in die Wege geleitet, wird sich 2070 der Anteil des BIP, der für die altersabhängigen sozialen Sicherungssysteme aufgewandt werden muss, beinahe verdoppelt haben. Neben Luxemburg werden Finnland, Belgien und Österreich mehr als ein Viertel des BIP für Rente, Gesundheit und Pflege aufbringen müssen. Aber auch Slowenien, Tschechien und Belgien sind mit Kostensteigerungen von über 5 Prozentpunkten des BIP konfrontiert.

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission (2018c), S. 206.

¹¹ Vgl. Europäische Kommission (2018c).

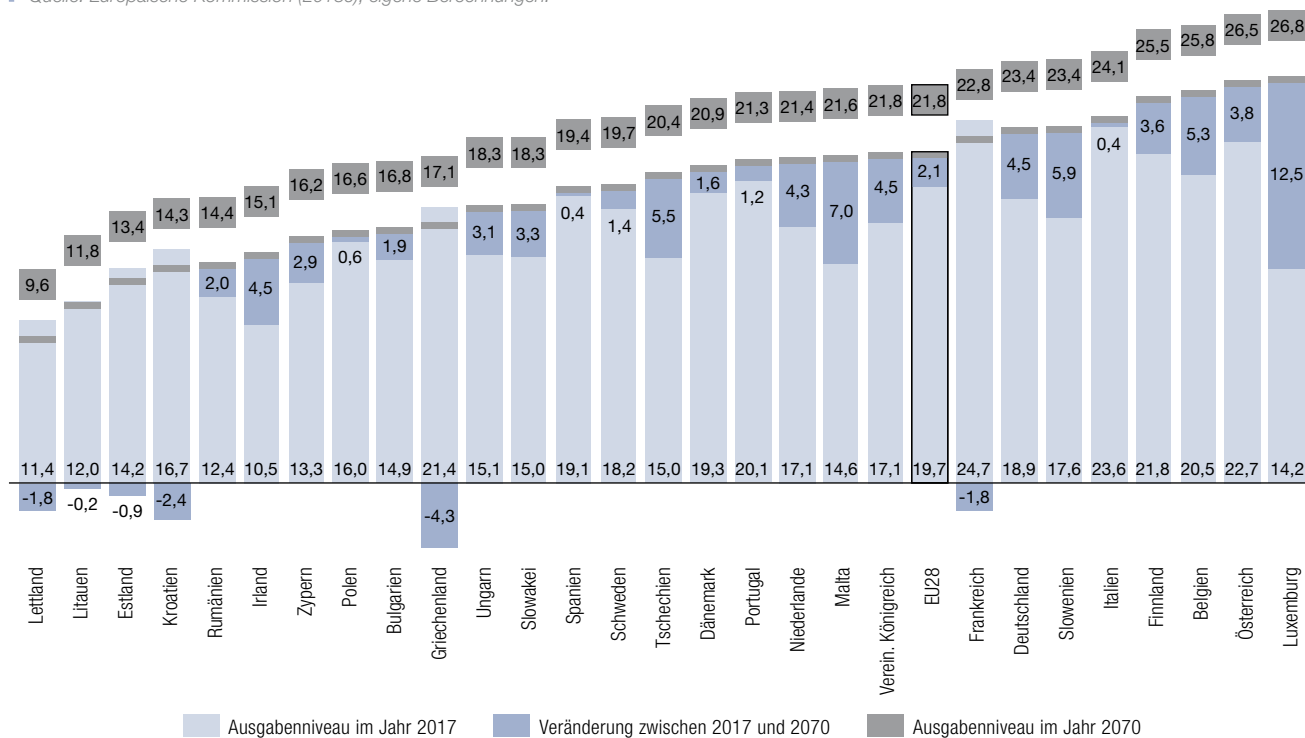
¹² Vgl. Europäische Kommission (2015), Europäische Kommission (2012), Europäische Kommission (2009).

¹³ Vgl. Europäische Kommission (2018c), S. 50ff.

¹⁴ Die Entwicklung von Gesundheits- und Pflegeausgaben folgt dem „Demographic Szenario“. Rentenausgaben werden gemäß dem Standardszenario fortgeschrieben.

Abbildung 3:
Die Lasten der demografischen Alterung –
Veränderung der öffentlichen Ausgaben für Renten,
Gesundheit und Pflege
(in Prozent des BIP, Basisjahr 2017)

Quelle: Europäische Kommission (2018c), eigene Berechnungen.



Deutlich besser sieht es in Litauen, Estland, Frankreich, Lettland, Kroatien und Griechenland aus. Diese Länder werden ihre Ausgabenquoten bis zum Jahr 2070 voraussichtlich verringern. Besonders ausgeprägt wird dieser Rückgang den Angaben der Europäischen Kommission zufolge mit 4,3 Prozentpunkten des BIP in Griechenland ausfallen. Bezüglich Italiens, dessen Sozialversicherungssystem zu nur geringen

Mehrausgaben um 0,4 Prozentpunkte des BIP im Jahr 2070 führt, sei auf die Erläuterungen in Kapitel 4.2 und 4.3 verwiesen. Dort wird analysiert, welche Auswirkungen ein Abweichen von den beschlossenen Rentenreformen hätte. Eine Ausgabenquote unter 15 Prozent des BIP erreichen 2070 den Projektionen zufolge lediglich Lettland, Litauen, Estland, Kroatien und Rumänien.

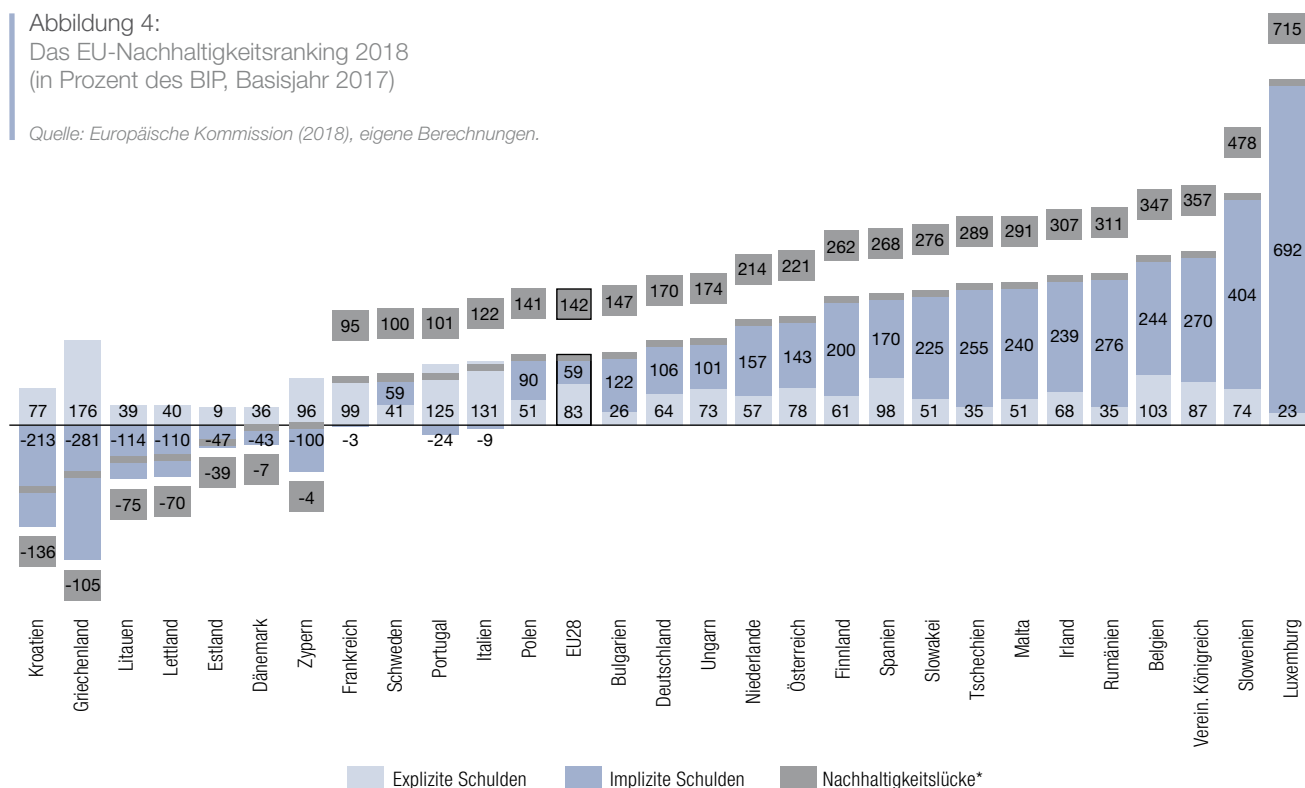
3 Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa

Der ehrbare Kaufmann wirtschaftet durch verantwortungsbewusstes und nachhaltiges Handeln. Diese Tugend gilt für viele als Leitbild, sowohl für die private Haushaltsführung als auch für Unternehmen. Doch sollte es nicht auch einen ehrbaren Staat geben, der verantwortungsbewusst und nachhaltig mit den öffentlichen Finanzen wirtschaftet? Ob diese Tugend in den europäischen Haushalten gelebt wird, zeigt das von der

Stiftung Marktwirtschaft jährlich veröffentlichte Nachhaltigkeitsranking, in dem zu den jeweils bereits ausgewiesenen expliziten Staatsschulden die zukünftig zu erwartenden fiskalischen Lasten hinzugerechnet werden. So wird geprüft, ob sich die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben langfristig im Gleichgewicht befinden.

Abbildung 4:
Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2018
(in Prozent des BIP, Basisjahr 2017)

Quelle: Europäische Kommission (2018), eigene Berechnungen.



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

Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2018 zeigt die Nachhaltigkeitslücken der Europäischen Union und ihrer 28 Mitgliedstaaten (Abbildung 4). Es besteht auch in diesem Jahr für die Mehrzahl der europäischen Mitgliedstaaten eine Nachhaltigkeitslücke, die in den meisten Fällen durch implizite Schulden verursacht wird. Durch Berücksichtigung des Alterungsberichts 2018 zeigt das Nachhaltigkeitsranking jedoch auch eine wesentliche Anzahl von Ländern, die durch langfristig projizierte Haushaltsüberschüsse ein implizites Vermögen

und eine negative Nachhaltigkeitslücke aufweisen. Abbildung 4 zeigt, dass zu der expliziten Verschuldung der EU-28 in Höhe von 83 Prozent des BIP eine implizite Verschuldung von 59 Prozent des BIP hinzugerechnet werden muss. Somit beträgt die Nachhaltigkeitslücke in der Europäischen Union mit 142 Prozent des BIP fast das Eineinhalbfache der jährlichen Wirtschaftsleistung. Die wesentlichen Treiber der europäischen Nachhaltigkeitslücke finden sich in den zukünftigen Ausgaben für Gesundheit und Pflege.

Den ersten Platz im Nachhaltigkeitsranking 2018 erreicht Kroatien mit einer Nachhaltigkeitslücke von -136 Prozent des BIP. Das jüngste EU-Mitglied belegt somit erneut die Spitzenposition, die es insbesondere durch in Zukunft sinkende Rentenausgaben und einen positiven Primärsaldo erreicht. Mit einer expliziten Staatsschuldenquote von 77 Prozent des BIP wird die Schuldengrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts von 60 Prozent des BIP allerdings auch in Kroatien nicht eingehalten. Ebenfalls zur Spitzengruppe – mit negativen Nachhaltigkeitslücken bzw. einer Nachhaltigkeitslücke von unter 100 Prozent des BIP – zählen Griechenland mit -105 Prozent des BIP, Litauen mit -75 Prozent des BIP, Lettland mit -70 Prozent des BIP, Estland mit -39 Prozent des BIP, Dänemark mit -7 Prozent des BIP, Zypern mit -4 Prozent des BIP und Frankreich mit 95 Prozent des BIP. Bemerkenswert ist die deutliche Verbesserung Griechenlands, die sich zum einen aufgrund eines verbesserten Primärsaldos ergibt. Zum anderen verdankt Griechenland seine gute Positionierung einer günstigen fiskalischen Entwicklung der Rentenausgaben, die der wesentliche Grund für das hohe implizite Vermögen von 281 Prozent des BIP ist. Die positive Projektion der Rentenausgaben im neuen Altersungsbericht 2018 der Europäischen Kommission führt dazu, dass der Anteil der Rentenausgaben am BIP von 17,3 Prozent im Jahr 2016 auf nur noch 10,6 Prozent im Jahr 2070 fallen wird – das wäre der mit Abstand stärkste Rückgang unter allen Mitgliedstaaten.¹⁵ Auch Frankreich verdankt seine gute Position dem neuen Altersungsbericht und den darin prognostizierten zukünftig deutlich geringeren Rentenausgaben.

Im Mittelfeld des EU-Nachhaltigkeitsrankings 2018 befindet sich unter anderem Deutschland mit impliziten Schulden in Höhe von 106 Prozent des BIP. Trotz gesunkener expliziter Schulden erhöht sich die Nachhaltigkeitslücke Deutschlands somit auf 170 Prozent des BIP. Dies zeigt, dass die gute Wirtschaftslage und die daraus resultierenden staatlichen Haushaltsüberschüsse in der Gegenwart kein Garant für dauerhaft stabile Staatsfinanzen sind. Neben Deutschland gehören zur Gruppe der Mitgliedstaaten, die eine Nachhaltigkeitslücke von unter 200 Prozent des BIP aufweisen, auch Portugal mit 101 Prozent des BIP, Italien mit 122 Prozent des BIP, Polen mit 141 Prozent des BIP, Bulgarien mit 147 Prozent des BIP

und Ungarn mit 174 Prozent des BIP. Dabei zeichnen sich die beiden ehemaligen Krisenstaaten Portugal und Italien durch eine Kombination aus hohen expliziten Schulden und implizitem Vermögen aus. Dieses implizite Vermögen resultiert im Wesentlichen aus der positiven fiskalischen Ausgangslage der beiden Länder. Im Falle Portugals leistet zusätzlich die vorteilhafte Entwicklung der Rentenausgaben einen Beitrag zur Bildung des impliziten Vermögens. Alle übrigen EU-Mitgliedstaaten mit Nachhaltigkeitslücke weisen einen deutlich größeren Anteil von impliziten Schulden auf.

In der Schlussgruppe des Rankings mit Nachhaltigkeitslücken von über 200 Prozent des BIP finden sich die verbleibenden Länder der EU. Mit Nachhaltigkeitslücken von noch unter 300 Prozent des BIP liegen in der oberen Hälfte der Schlussgruppe die Niederlande mit 214 Prozent des BIP, Österreich mit 221 Prozent des BIP, Finnland mit 262 Prozent des BIP, Spanien mit 268 Prozent des BIP, die Slowakei mit 276 Prozent des BIP, Tschechien mit 289 Prozent des BIP und Malta mit 291 Prozent des BIP. In Spanien, der fünftgrößten Volkswirtschaft der Europäischen Union, führen besonders die schwierige fiskalische Ausgangslage und zukünftig steigende Ausgaben für Pflege und Gesundheit zu hohen impliziten Schulden. Die in Zukunft sinkenden Rentenausgaben dämpfen dabei die Nachhaltigkeitslücke Spaniens nur geringfügig ab.

Mit Nachhaltigkeitslücken von über 300 Prozent des BIP liegen in der unteren Hälfte der Schlussgruppe Irland mit 307 Prozent des BIP, Rumänien mit 311 Prozent des BIP, Belgien mit 347 Prozent des BIP, das Vereinigte Königreich mit 357 Prozent des BIP, Slowenien mit 478 Prozent des BIP sowie Luxemburg mit 715 Prozent des BIP. Auffällig sind in dieser Gruppe Belgien und Luxemburg. Mit sowohl hohen impliziten als auch hohen expliziten Schulden bildet Belgien eine auffällige Ausnahme in der Schlussgruppe. Der wesentliche Treiber der hohen impliziten Schulden sind die zukünftig steigenden Rentenausgaben. Der Einfluss der altersabhängigen Ausgaben zeigt sich jedoch am deutlichsten im Falle Luxemburgs. Trotz eines ausgeglichenen Primärsaldos und einer relativ sehr niedrigen expliziten Verschuldung führen die stark steigenden Rentenausgaben im Ergebnis dazu, dass sich Luxemburg auf dem letzten Platz des Nachhaltigkeitsrankings befindet.

¹⁵ Würde man hingegen von einer Entwicklung der Rentenausgaben ausgehen, wie sie noch vor rund 10 Jahren im Altersungsbericht 2009 unterstellt wurde, läge Griechenland im Nachhaltigkeitsranking auf dem letzten Platz und sähe sich impliziten Schulden von rund 1.000 Prozent des BIP gegenüber; vgl. Europäische Kommission (2009), eigene Berechnungen. Nähere Erläuterungen zu den Auswirkungen des neuen Altersungsbericht gegenüber früheren Versionen finden sich in Kapitel 4.1.

4 Was wäre, wenn...

Die Ergebnisse des EU-Nachhaltigkeitsrankings 2018 stehen unter dem starken Einfluss des neuen Alterungsberichts 2018 der EU-Kommission. Dessen Ergebnisse und die der bisherigen Alterungsberichte aus den Jahren 2009, 2012 und 2015 unterscheiden sich teilweise extrem. Um den Einfluss der projizierten Entwicklungen in den unterschiedlichen Alterungsberichten auf die Nachhaltigkeitslücken zu verdeutlichen, werden im Folgenden einzelne Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Zunächst werden in Kapitel 4.1 die Unterschiede der Alterungsberichte und deren Glaubwürdigkeit am Beispiel der Rentenausgaben verdeutlicht. Kapitel 4.2 widmet sich dann den Auswirkungen am Beispiel Italiens. Im letzten Teilkapitel wird analysiert, wie sich ein Abweichen von den Reformanstrengungen auf die italienische Nachhaltigkeitslücke auswirken würde.

4.1 ...sich die Rentenausgaben nicht so entwickeln, wie angenommen?

Für die Berechnung der Nachhaltigkeitslücke in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union spielt insbesondere die zu erwartende Entwicklung der Rentenausgaben eine entscheidende Rolle. Erstmals wird für das vorliegende Nachhaltigkeitsranking deren Entwicklung nicht als gewichteter Durchschnitt mehrerer vergangener Alterungsberichte ermittelt.¹⁶ Stattdessen wird ausschließlich der aktuelle Alterungsbericht 2018 herangezogen.

Abbildung 5 vergleicht die Entwicklung der Rentenausgaben innerhalb der EU-Mitgliedstaaten gemäß den Alte-

rungsberichten 2009, 2015 und 2018. Der Alterungsbericht 2009 ging von einer kontinuierlichen Zunahme der jährlichen Rentenausgaben bis zum Jahr 2060 aus. Bis 2040 sollten die Ausgaben um knapp 3 Prozentpunkte des BIP relativ stark ansteigen. In den folgenden 20 Jahren sollte der Anstieg zwar schwächer, aber kontinuierlich weiter um insgesamt ca. 0,5 Prozent der europäischen Wirtschaftsleistung erfolgen. Im Jahr 2060 würde das Ausgabenniveau für öffentliche Rentenausgaben um 3,2 Prozentpunkte des BIP oberhalb des Niveaus des Jahres 2017 liegen. Der Alterungsbericht 2015 sah hingegen einen deutlich schwächeren Anstieg der Rentenausgaben bis zum Jahr 2040 vor. Statt wie im Alterungsbericht 2009 projiziert, würden die öffentlichen Rentenausgaben im Jahr 2040 nicht um 2,8 Prozentpunkte des BIP, sondern nur um 0,9 Prozentpunkte des BIP höher liegen. Danach sollte das Ausgabenniveau wieder sinken, sodass es 2060 sogar unterhalb des Niveaus des Jahres 2017 liegen würde und EU-weit 0,2 Prozentpunkte des BIP weniger als im Jahr 2017 für Rentenleistungen aufgebracht werden müssten. Die Ergebnisse des Alterungsberichts 2018 korrigieren diese positive Entwicklung geringfügig. Zwar bleibt der grundsätzliche Verlauf des Alterungsberichts 2015 erhalten, wird aber insbesondere zwischen den Jahren 2040 und 2060 um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte des BIP in Richtung höherer Ausgaben berichtigt. Im Jahr 2060 sollen dem Alterungsbericht 2018 zufolge die öffentlichen Rentenausgaben nur ca. 0,2 Prozentpunkte des BIP oberhalb des Niveaus des Jahres 2017 liegen.

Da in der Darstellung des Alterungsberichts zurückliegende Reformschritte bereits berücksichtigt sind, könnten diese der Grund für den zukünftig erwarteten Rückgang der

Abbildung 5: Projizierte Entwicklung der öffentlichen Rentenausgaben in der EU

Quelle: Europäische Kommission (2018c, 2015, 2009), eigene Berechnungen.

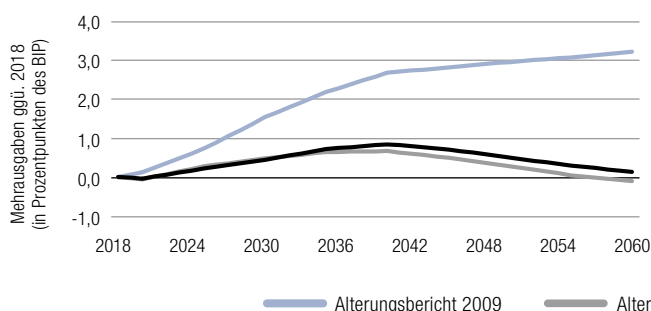
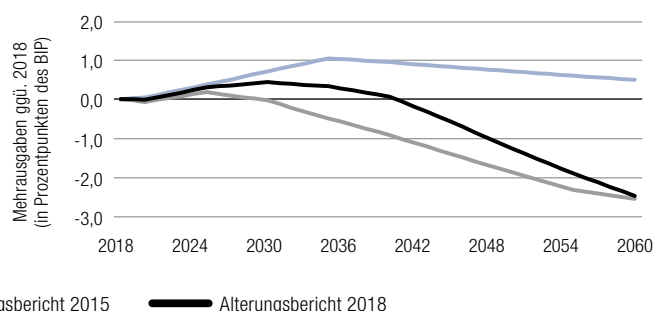


Abbildung 6: Projizierte Entwicklung der öffentlichen Rentenausgaben in Frankreich

Quelle: Europäische Kommission (2018c, 2015, 2009), eigene Berechnungen.



¹⁶ So konnten für einzelne Staaten teils erhebliche Unterschiede der Alterungsberichte ausgeglichen werden. Für nähere Informationen vgl. Peters/Raffelhüschen/Reeker (2018), S. 5.

Abbildung 7: Projizierte Entwicklung der öffentlichen Rentenausgaben in Italien

Quelle: Europäische Kommission (2018c, 2015, 2009), eigene Berechnungen.

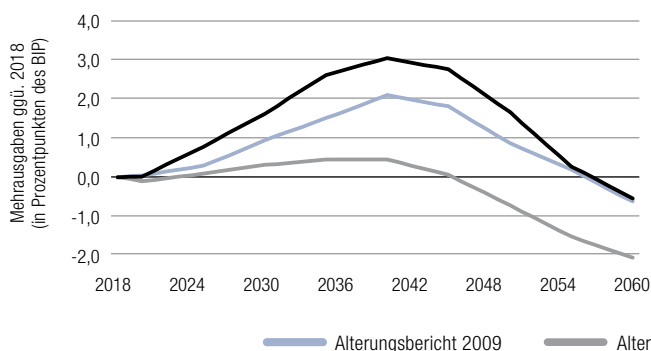
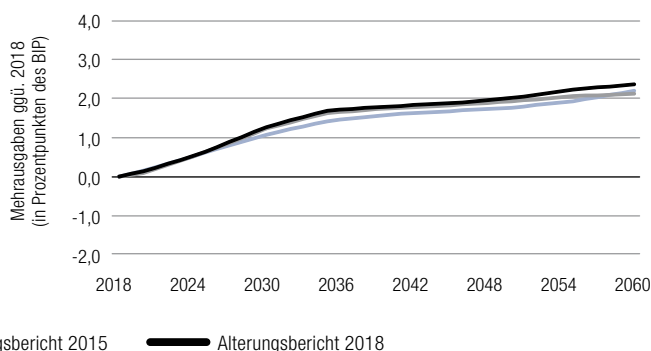


Abbildung 8: Projizierte Entwicklung der öffentlichen Rentenausgaben in Deutschland

Quelle: Europäische Kommission (2018c, 2015, 2009), eigene Berechnungen.



öffentlichen Ausgaben sein. Beachtet werden muss allerdings auch, dass die im Alterungsbericht projizierten fiskalischen Ausgabenentwicklungen direkt von den Mitgliedsländern zur Verfügung gestellt werden.¹⁷ Trotz einer Überprüfung durch die EU-Kommission ist davon auszugehen, dass die fiskalischen Konsequenzen der demografischen Entwicklung durch Reformanstrengungen in vielen Mitgliedsländern der Europäischen Union zwar abgeschwächt, in der Regel aber nicht vollständig kompensiert werden. Es liegt nahe, dass die zukünftig projizierten Verbesserungen bei den öffentlichen Rentenausgaben in einigen Ländern auf politisches Reporting zurückzuführen sind. Da die europäischen Mitgliedstaaten mit dem Gewicht ihres Bruttoinlandsprodukts in den projizierten Rentenausgaben der EU berücksichtigt werden, lohnt sich ein genauerer Blick auf drei wirtschaftlich starke Länder und wie sich deren projizierte Rentenausgaben im Laufe der Zeit verändert haben: Frankreich, Italien und Deutschland.

Abbildung 6 vergleicht die Entwicklung der Rentenausgaben Frankreichs gemäß den Alterungsberichten 2009, 2015 und 2018. Die drei verschiedenen Alterungsberichte weisen teilweise erhebliche Unterschiede auf. So wurde im Jahr 2009 noch mit zukünftig durchweg höheren Rentenausgaben gegenüber dem Jahr 2017 ausgegangen. Der Alterungsbericht 2015 hingegen geht von in Zukunft schnell sinkenden Rentenausgaben aus. Auch im aktuellen Bericht des Jahres 2018 sollen ab dem Jahr 2030 die französischen Ausgaben für Renten stetig sinken und im Jahr 2060 über 2 Prozentpunkte des BIP geringer sein als im Jahr 2017.

Im Fall von Italien weisen die drei verschiedenen Alte-

rungsberichte ebenfalls erhebliche Unterschiede auf. Abbildung 6 zeigt, dass im Jahr 2015 noch von einem sehr geringen Anstieg der italienischen Rentenausgaben ausgegangen wurde. Diese sollten ab dem Jahr 2040 wieder kontinuierlich sinken. Im aktuellen Bericht des Jahres 2018 bleibt dieser Wendepunkt im Jahr 2040 auch weiterhin bestehen, jedoch geschieht er auf einem viel höheren Ausgabenniveau als in früheren Projektionen. Dennoch sollen ab dem Jahr 2055 die Rentenausgaben wieder geringer sein als im Jahr 2017 und auch darüber hinaus weiter sinken.

Anders als in Frankreich oder Italien weisen – wie Abbildung 8 zu entnehmen ist – die Projektionen der deutschen Rentenausgaben ein gleichbleibendes Bild auf. Gemäß den drei Alterungsberichten 2009, 2015 und 2018 sollen die Rentenausgaben in Deutschland jeweils bis zum Jahr 2035 stark

Tabelle 1:
Kennzahlen der Rentensysteme

	Rentenausgaben in % des BIP*	Nettoersatzquote für Durchschnitts- verdiener**	Rentenzugangs- Alter**
Deutschland	10,1	44,9	64,3
Frankreich	15,0	59,5	61,9
Italien	15,6	88,4	63,8

* Jahr 2016; ** Jahr 2017.

Quelle: Europäische Kommission (2018c), OECD (2017).

¹⁷ Vgl. Europäische Kommission (2018c), S. 50ff.

ansteigen und darüber hinaus zwar weniger stark, aber weiterhin ansteigen. Diese Ausgabenprojektionen haben sich in den vergangenen zehn Jahren nahezu nicht verändert. Die Stabilität der deutschen Rentenausgabenprojektion über alle bisherigen Alterungsberichte ist einmalig innerhalb aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Aufgrund der ungewöhnlichen Schwankungen in den projizierten Rentenausgaben Frankreichs und Italiens stellt sich die Frage, inwiefern diese Entwicklung mit den aktuellen Kennzahlen ihrer Rentensysteme in Einklang zu bringen ist. Tabelle 1 zeigt die Unterschiede in den Kennzahlen der jeweiligen Rentensysteme Deutschlands, Frankreichs und Italiens. Deutschlands Rentenausgaben sind mit 10,1 Prozent des BIP am niedrigsten, dennoch sollen in Deutschland die Rentenausgaben in Zukunft nur noch steigen. In Frankreich und Italien sind die Rentenausgaben mit 15,0 bzw. 15,6 Prozent des BIP deutlich höher. Hier sollen die Rentenausgaben in Zukunft aber deutlich sinken und führen so zu keinerlei impliziter Verschuldung. Die Nettoersatzquote eines Durchschnittsverdieners, also wie hoch die Nettorente eines Durchschnittsverdieners im Vergleich zu seinem Nettoarbeitslohn direkt vor Renteneintritt ist, liegt in Deutschland bei 44,9 Prozent. In Frankreich und Italien liegen die Nettoersatzquoten mit 59,5 bzw. 88,4 Prozent deutlich höher. Durch die projizierten Rentenausgaben, die wirklich zu schön sind, um wahr zu sein, haben Frankreich und Italien dennoch keine impliziten Schulden. Schließlich beläuft sich das Rentenzugangsalter, also das durchschnittliche Alter eines Neurentners, in Deutschland auf 64,3 Jahre und liegt damit höher als in Italien mit 63,8 Jahren und Frankreich mit 61,9 Jahren. In Deutschland liegt somit das durchschnittliche Renteneintrittsalter höher als in Frankreich und Italien, dennoch weist Deutschland implizite Schulden auf.

Die grundlegenden Rentenprojektionen in einigen Ländern, insbesondere in Frankreich und Italien, sind daher als äußerst fragwürdig einzustufen. Eine solch positive Entwicklung der Rentenausgaben ist nicht plausibel zu erklären. So ist es nicht ersichtlich, welche französischen Reformanstrengungen zu einer solchen Kehrtwende der Ausgabenpolitik führen sollten. Auch im Falle Griechenlands, das aktuell mit einem impliziten Vermögen von über 100 Prozent des BIP auf dem zweiten Platz des Rankings rangiert, fußt der Erfolg auf dem extremen Rückgang der zukünftigen griechischen Rentenausgaben. Unter der Annahme der Rentenausgabenprojektionen aus dem Alterungsbericht 2009 käme Griechenland im Nachhaltigkeitsranking auf den letzten Platz mit einer impliziten Verschuldung von rund 1.000 Prozent des BIP. So können die von einigen Ländern an die Europäische Kommission gelieferten Daten zur Entwicklung der öffentlichen Ausgaben

nur als höchst unplausibel bezeichnet werden. Denn obwohl auf Seiten der Europäischen Kommission zwar eine gewisse Kontrolle der gelieferten Ausgabenprojektionen stattfindet, beruhen sie zu erheblichen Teilen auf unkoordinierten Berechnungsmethoden, die jedes Mitgliedsland selbst für passend hält. Ohne eine echte europäische Koordination der Ausgabenprojektionen können Berechnungen auf der geschilderten Datengrundlage keine validen Ergebnisse liefern.

4.2 ...wichtige Rentenreformen in Italien wieder rückgängig gemacht werden?

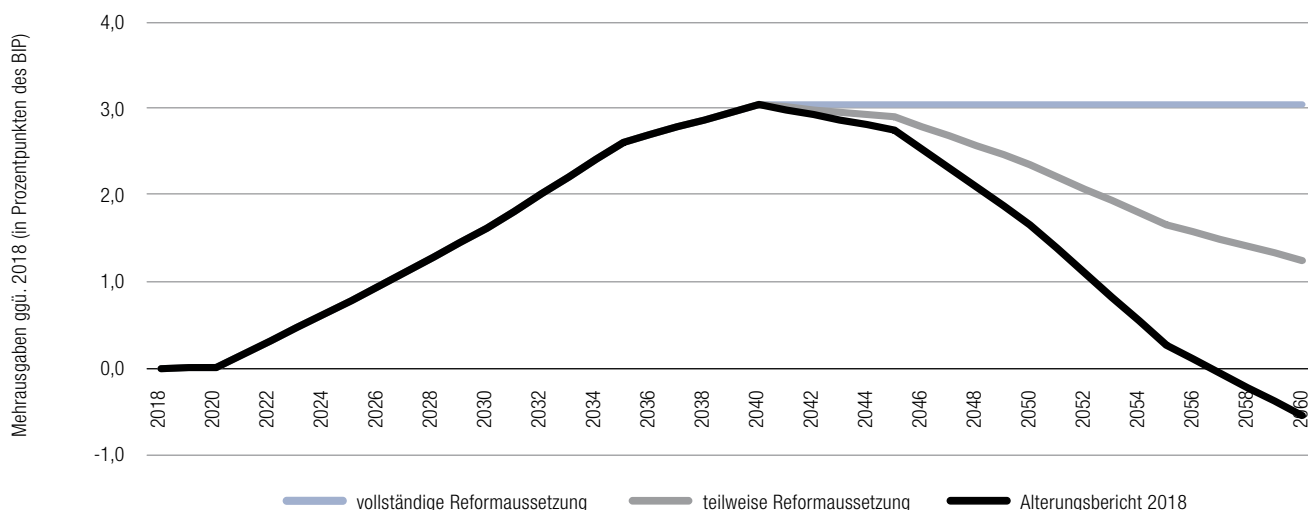
Die Einschätzungen des Alterungsberichts berücksichtigen bisher beschlossene Reformen der öffentlichen Sozialversicherungssysteme, auch wenn diese erst zu einem späteren Zeitpunkt ihre Wirkung entfalten werden. Daher ist die projizierte Ausgabenentwicklung mit einer beträchtlichen Unsicherheit behaftet. Bekanntlich mangelt es der Politik häufig an Reformdurchhaltewillen. Zudem verdeutlichen die deutschen „Rentenpakete“ der letzten Jahre sowie die aktuelle Diskussion um die Einführung einer Grundrente das Risiko, dass einmal umgesetzte Reformen wieder rückgängig gemacht oder zumindest in ihrer Wirkung verwässert werden.

Besonders deutlich wird dies am Beispiel Italiens. Auffallend ist, dass Italien zwar auf der einen Seite nach Griechenland den höchsten expliziten Schuldenstand aller EU-Mitgliedstaaten aufweist, auf der anderen Seite aber über ein implizites Vermögen verfügt. Dieser vorteilhafte implizite Schuldenstand lässt sich mit der projizierten Entwicklung der Rentenausgaben begründen. Wie Abbildung 6 zeigt, nehmen in Italien die Rentenausgaben bis zum Jahr 2040 kontinuierlich zu und liegen dann 3,1 Prozentpunkte des BIP oberhalb des Niveaus des Jahres 2017. Überraschenderweise sinken die Ausgaben ab dann deutlich. Im Jahr 2060 sollen sie den Angaben im Alterungsbericht 2018 zufolge unterhalb des Niveaus des Jahres 2017 liegen. Der deutliche Rückgang der Rentenausgaben steht in Zusammenhang mit der Verabschiedung tiefgreifender Rentenreformen, insbesondere der Dini-Reform aus dem Jahr 1995 und der Monti-Reform aus dem Jahr 2011.¹⁸ Beiden Reformen ist gemein, dass sie großzügige Regelungen zum Bestandsschutz beinhalten. So werden die Regelungen von Dini- und Monti-Reform erst Ende der 2030er Jahre für alle Rentner gelten, was den verzögerten Ausgabenrückgang ab dem Jahr 2040 erklärt. Würde der italienischen Politik zu diesem Zeitpunkt der Mut fehlen, die Reformen tatsächlich vollumfänglich anzuwenden, und stattdessen die italienischen Rentenausgaben auf dem

18 Vgl. Peters/Raffelhüschchen/Reeker (2017), S. 13.

Abbildung 9:
Entwicklung der öffentlichen Rentenausgaben in Italien

Quelle: Europäische Kommission (2018c), eigene Berechnungen.



im Jahr 2040 erreichten Niveau dauerhaft verweilen, stiege die Nachhaltigkeitslücke Italiens um 138 Prozentpunkte des BIP an und läge bei 260 Prozent. Würden die Reformen zwar nicht vollständig ausgesetzt, aber in ihrer Wirkung verwässert werden, sodass der Rückgang der Rentenausgaben nur halb so schnell verläuft wie geplant, läge die italienische Nachhaltigkeitslücke um 69 Prozentpunkte höher bei 191 Prozent des BIP. Dass derlei Zukunftsszenarien nicht nur reine Spekulation sind, zeigen Überlegungen des Mitte des Jahres 2018 neu ins Amt gekommenen italienischen Regierungsbündnisses aus Fünf-Sterne-Bewegung und Lega. Einmütige Verlautbarungen beider Regierungsparteien sehen vor, zumindest die Rentenreform aus dem Jahr 2011 zurückzunehmen und mit der sogenannten „Quote 100“ die Regelungen der Monti-Reform zu verwässern. Demgemäß soll eine Frühverrentung zukünftig möglich sein, wenn die Summe aus Lebensalter und Beitragsjahren zusammen mindestens 100 Jahre beträgt.¹⁹

4.3 ...teure italienische Wahlversprechen eingelöst werden?

In Italien kann derzeit allerdings nicht nur der Rentenreformdurchhaltewillen in Frage gestellt werden. Die beiden italienischen Regierungsparteien werden zur Einlösung ihrer

Wahlversprechen zusätzlich Milliardenausgaben benötigen. Dabei dürften zwei politische Vorhaben besonders zur Kasse schlagen. Ein Anliegen der Fünf-Sterne-Bewegung ist die Einführung des sogenannten „Reddito di Cittadinanza“. Darunter wird ein Bürgereinkommen verstanden, das eine deutliche Anhebung der Grundsicherung auf knapp 780 Euro für Alleinstehende bedeutet. Für die Einführung des Bürgereinkommens rechnet die Regierung mit jährlich ca. 16 Mrd. Euro zusätzlichen Kosten. Andere, wie der Sozialversicherungsträger INPS, rechnen mit mehr als doppelt so hohen Ausgaben.²⁰ Ein Anliegen der zweiten Regierungspartei Lega sind dagegen Steuersenkungen. Zukünftig soll die Einkommensteuer nur noch zwei Steuersätze kennen, nämlich 15 und 20 Prozent. Schätzungen der Wirtschaftszeitung *Il Sole 24ore* zufolge würde das für den italienischen Staat Mindereinnahmen von jährlich bis zu 50 Mrd. Euro bedeuten. Die Umstellung dürfte allerdings nur schrittweise erfolgen.²¹

Sollte das Regierungsbündnis auch nur einen Teil seiner „Reformen“ durchsetzen, dürfte dies erhebliche Auswirkungen auf den Primärsaldo Italiens haben. Mit nur anteiliger Umsetzung von Steuerreform und Bürgereinkommen ergeben sich schnell weitreichende öffentliche Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben. Wie in Abbildung 7 dargestellt, wird in einer Szenariorechnung angenommen, dass Italien seinen gesamten Primärüberschuss von knapp 1,5 Prozent – was

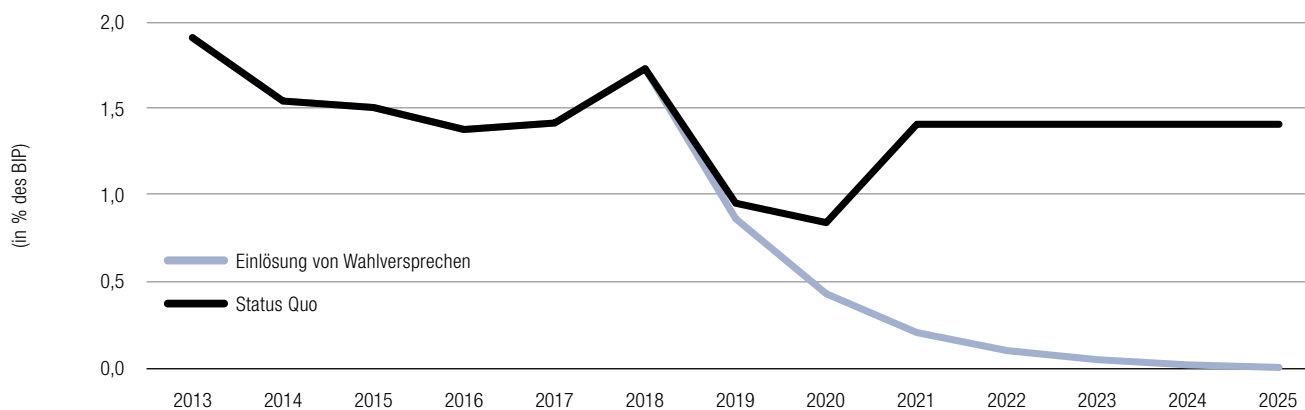
¹⁹ Vgl. Hecking (2018).

²⁰ Vgl. o.V. (2018) und Hecking (2018).

²¹ Vgl. Hecking (2018).

Abbildung 10:
Entwicklung des Primärsaldos in Italien

Quelle: Europäische Kommission (2018a), eigene Berechnungen.



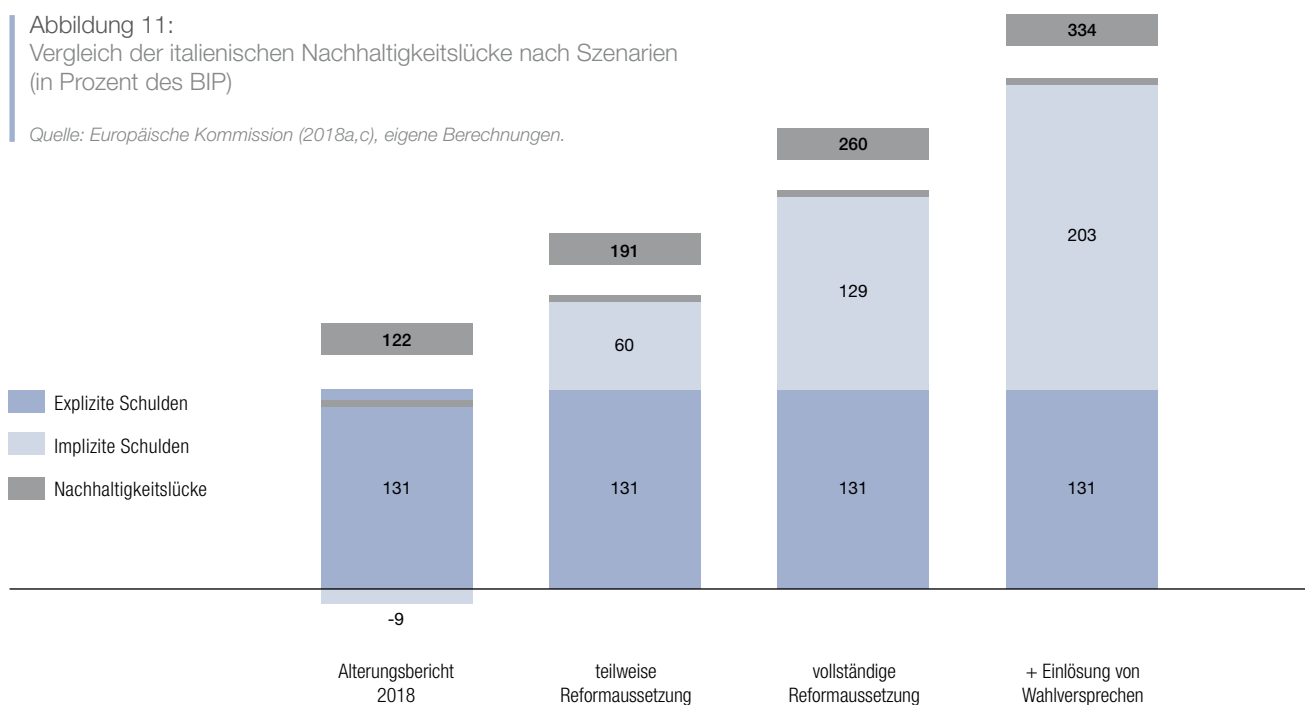
ca. 30 Mrd. Euro entspricht – dauerhaft zur Finanzierung der Wahlversprechen einsetzt. Dies würde einen weiteren Anstieg der Nachhaltigkeitslücke um 74 Prozentpunkte bedeuten.

Italiens Beispiel zeigt, dass mutige Reformen langfristig die öffentlichen Haushalte entlasten können. Es zeigt aber auch, dass dafür ein langfristiger Reformdurchhaltewillen unerlässlich ist, der besonders dann gefragt ist, wenn die Reformen spürbar und damit schmerzhaft werden. Gerade

politische Wechsel von Regierungen sorgen hier für hohe Unsicherheit. Abbildung 8 verdeutlicht, dass ein vollständiges Abrücken von den erst ab dem Jahr 2040 wirklich spürbaren Rentenreformen zu mehr als einer Verdoppelung der Nachhaltigkeitslücke führen würde. Ein zusätzliches Einlösen teurer Wahlversprechen würde die Nachhaltigkeitslücke Italiens auf 334 Prozent des BIP ansteigen lassen, was beinahe eine Verdreifachung des heutigen Schuldenstands bedeutet.

Abbildung 11:
Vergleich der italienischen Nachhaltigkeitslücke nach Szenarien
(in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2018a,c), eigene Berechnungen.



5 Fazit

Die gute Konjunktur in der Europäischen Union und das damit verbundene höchste Wirtschaftswachstum seit 10 Jahren haben sich erneut positiv auf die öffentlichen Finanzen Europas ausgewirkt. So kann das vorliegende Update 2018 des EU-Nachhaltigkeitsrankings so gut wie allen EU-Mitgliedstaaten weniger Schulden attestieren – sowohl explizite als auch implizite. Im Jahr 2017 hatte nur Spanien ein Haushaltsdefizit (knapp) oberhalb der 3-Prozent-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts. 13 Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, erzielten hingegen einen staatlichen Haushaltsüberschuss. Auch die europäische Gesamtverschuldung bestehend aus expliziter und impliziter Verschuldung ist gesunken, beträgt aber immer noch beinahe das Eineinhalbfache der EU-Wirtschaftsleistung. Grund für die verbesserte Gesamtschuldensituation in Europa sind zum einen sprudelnde Steuereinnahmen, die sich in steigenden Primärüberschüssen niederschlagen. Zum anderen signalisieren die in den neueren Alterungsberichten der Europäischen Kommission dargestellten Projektionen der altersabhängigen Ausgaben – insbesondere bei den Rentenausgaben – für viele Mitgliedstaaten einen geringeren Kostenanstieg. Ob der langfristig verringerte Ausgabendruck bei den altersabhängigen Ausgaben das Ergebnis politischer Reformen ist, scheint allerdings zumindest in manchen Fällen fraglich. Da die projizierte fiskalische Entwicklung der altersabhängigen Ausgaben jeweils von den Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission übermittelt wird, kann ein politisches Reporting im Sinne übermäßig optimistisch eingeschätzter Ausgabenverläufe in der Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Der Vergleich mit den Berichten vergangener Jahre liefert Indizien für ein solches Vorgehen, sodass die Aussagekraft des vorliegenden EU-Rankings durch nicht plausible Ausgabenprojektionen einzelner Mitgliedstaaten eingeschränkt wird. Das vorliegende Ranking verzichtet erstmals auf eine gewichtete Einbeziehung mehrerer vergangener Alterungsberichte und legt stattdessen nur den aktuellen Alterungs-

bericht zugrunde. Das liefert die wesentlichen Gründe dafür, dass im Durchschnitt aller 28 EU-Mitgliedstaaten erstmals die impliziten Schulden (59 Prozent des BIP) unterhalb der expliziten Schulden (83 Prozent des BIP) liegen.

Doch trotz der ausgewiesenen Fortschritte kann auch das Update 2018 den öffentlichen Finanzen in der Europäischen Union keine Nachhaltigkeit bescheinigen. Vielmehr ist Europa mit einer Gesamtschuldenlast in Höhe von 142 Prozent des BIP konfrontiert. Diese übersteigt die Schuldenstandgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts um mehr als das Doppelte. In 19 Mitgliedstaaten übersteigt die Gesamtverschuldung sogar die jährliche Wirtschaftsleistung.

Mit Kroatien, Griechenland, Litauen, Lettland, Estland, Dänemark und Zypern finden sich an der Spitze des Nachhaltigkeitsrankings 2018 gleich sieben Länder mit einer negativen Nachhaltigkeitslücke. Ihre öffentlichen Finanzen können folglich als nachhaltig bezeichnet werden, da sie ein implizites Vermögen vorweisen, das ihre expliziten Schulden übersteigt. Einziger Wermutstropfen dieses Ergebnisses ist, dass das gute Abschneiden im Wesentlichen auf der projizierten Rentenentwicklung beruht. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Rentenausgaben in diesen Ländern bis zum Jahr 2070 deutlich langsamer ansteigen werden als das jeweilige Bruttoinlandsprodukt – was zumindest hinterfragt werden kann. Am Ende des Rankings finden sich mit Luxemburg und Slowenien zwei Länder, die von einem besonders starken Anstieg der zukünftigen Rentenausgaben betroffen sind. Vor allem das Beispiel Luxemburg zeigt, dass vermeintlich vorbildliche Staatsfinanzen im Hier und Jetzt kein verlässlicher Indikator für eine nachhaltige Fiskalpolitik und dauerhafte fiskalische Stabilität sind, wenn die Entwicklung der Sozialausgaben langfristig aus dem Ruder läuft. Des Weiteren lässt sich am Beispiel Italiens zeigen, wie leicht sich die Politik dazu verleiten lässt, langfristig wirksame Ausgabensteigerungen zu beschließen und welche fatale Folgen dies auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen hat.

Literatur

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

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

Europäische Kommission (2018a), European Economic Forecast – Autumn 2018, European Economy. Institutional Paper 089, Brüssel.

Europäische Kommission (2018b), Greece: Programme exit amid strengthening recovery, Brüssel.

Europäische Kommission (2018c), The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU 28 Member States (2016–2070), Institutional Paper 079, Brüssel.

Europäische Kommission (2018d), Kommission veröffentlicht Herbstprognose 2018: Starker Binnenkonsum und hohe Investitionstätigkeit dürften alle Mitgliedstaaten weiter wachsen lassen, wenn auch langsamer, Brüssel. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/news/commission-publishes-autumn-2018-economic-forecast-2018-nov-08_de, zuletzt geprüft am 24.02.2019.

Europäische Kommission (2016), European Economic Forecast – Autumn 2016, European Economy. Institutional Paper 038, 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 (2012), The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060), European Economy 2/2012, Brüssel.

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

Hecking, Claus (2018), Regierungsantritt in Italien: Das bisschen Schulden, Spiegel Online 2018. Online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/italien-neue-regierung-verspricht-waehlern-milliardenausgaben-a-1210889.html>, zuletzt geprüft am 25.02.2019.

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

OECD (2017), Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Paris.

o.V. (2018), Pensione di cittadinanza | Ultime notizie pensioni 5 stelle | Cos'è, come funziona „Pensione di cittadinanza, cos'è e come funziona. E soprattutto: chi paga?“, Today Economia, 2018. Online verfügbar unter <http://www.today.it/economia/pensione-di-cittadinanza-5-stelle-ultime-notizie.html> Seguici su Facebook: <http://www.facebook.com/pages/Todayit/335145169857930>, zuletzt geprüft am 25.02.2019.

Peters, Fabian, Bernd Raffelhüschen und Gerrit Reeker (2018), Ehrbare Staaten? Update 2017: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 139, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Peters, Fabian, Bernd Raffelhüschen und Gerrit Reeker (2017), Ehrbare Staaten? Update 2016: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 137, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Executive Summary

Der durch die derzeit noch gute konjunkturelle Lage geprägten positiven Entwicklung der öffentlichen Haushalte stehen in den meisten Mitgliedsländern der Europäischen Union beträchtliche impliziten Schulden gegenüber, die vor allem aus der voranschreitenden Bevölkerungsalterung resultieren und junge und zukünftige Generationen belasten werden. Das wird im EU-Nachhaltigkeitsranking 2018 der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge deutlich. Es basiert auf einer umfassenden Berechnung der gesamten staatlichen Schuldenlast. Neben den explizit ausgewiesenen Staatsschulden berücksichtigt es auch absehbare zukünftige Defizite der öffentlichen Haushalte (implizite Schulden), die vor allem aus einem zukünftig zu erwartenden Anstieg der altersabhängigen Ausgaben resultieren und denen keine Reserven gegenüberstehen. Datengrundlage der Berechnungen ist die wirtschaftliche und fiskalische Lage gemäß der Herbstprognose der Europäischen Kommission sowie des Alterungsberichts 2018 der Europäischen Kommission.

Zwar setzten die meisten europäischen Staaten im vergangenen Jahr die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte fort, sodass Ende des Jahres 2017 mit Ausnahme Spaniens alle Mitgliedstaaten unterhalb der 3 Prozent-Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts blieben. Die Ergebnisse des aktuellen europäischen Nachhaltigkeitsrankings zeigen allerdings, dass der Konsolidierungsprozess weiter vorangetrieben werden muss, da die öffentlichen Finanzen vielfach nicht nachhaltig sind. Im Durchschnitt aller 28 EU-Mitgliedstaaten liegt die durch die Nachhaltigkeitslücke gemessene Gesamtverschuldung bei 142 Prozent des BIP und damit mehr als doppelt so hoch wie die 60 Prozent-Schuldenstandgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. In 19 Mitgliedstaaten übersteigt die Gesamtverschuldung die jährliche Wirtschaftsleistung.

Deutschland belegt mit einer Nachhaltigkeitslücke von 170 Prozent des BIP einen Platz im Mittelfeld. Die gute Wirtschaftslage und die daraus resultierenden staatlichen Haushaltsüberschüsse sind kein Garant für dauerhaft stabile Staatsfinanzen. Das gute Abschneiden der Länder in der Spitzengruppe resultiert zu einem großen Teil aus der projizierten Entwicklung der jeweiligen Rentenausgaben in der Zukunft. Bis auf Zypern rechnen alle Länder der Spitzengruppe damit, dass die Rentenausgaben bis zum Jahr 2070 deutlich langsamer ansteigen werden als das jeweilige Bruttoinlandsprodukt. Im Fall von Griechenland beispielsweise soll der Anteil der Rentenausgaben am BIP von 17,3 Prozent im Jahr 2016 auf nur noch 10,6 Prozent im Jahr 2070 fallen. Es ist zumindest zu hinterfragen, ob eine solche zukünftige Entwicklung realistisch ist oder ob diese durch übermäßig optimistische Einschätzungen der Bericht erstattenden Länder beeinflusst wird.

Tabelle 2: Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2018 – die tatsächliche Schuldenlast der EU-Staaten im Vergleich (in Prozent des BIP, Basisjahr 2017)

	Explizite Schulden	Implizite Schulden	Nachhaltigkeitslücke*
1 Kroatien	77	-213	-136
1 Griechenland	176	-281	-105
3 Litauen	39	-114	-75
4 Lettland	40	-110	-70
5 Estland	9	-47	-39
6 Dänemark	36	-43	-7
7 Zypern	96	-100	-4
8 Frankreich	99	-3	95
9 Schweden	41	59	100
10 Portugal	125	-24	101
11 Italien	131	-9	122
12 Polen	51	90	141
13 Bulgarien	26	122	147
14 Deutschland	64	106	170
15 Ungarn	73	101	174
16 Niederlande	57	157	214
17 Österreich	78	143	221
18 Finnland	61	200	262
19 Spanien	98	170	268
20 Slowakei	51	225	276
21 Tschechien	35	255	289
22 Malta	51	240	291
23 Irland	68	239	307
24 Rumänien	35	276	311
25 Belgien	103	244	347
26 Verein. Königreich	87	270	357
27 Slowenien	74	404	478
28 Luxemburg	23	692	715
o EU28	83	59	142

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

Quelle: Europäische Kommission (2018a, 2018c), eigene Berechnungen.