ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Raffelhüschen, Bernd; Rudolph, Karen; Will, Sebastian

Research Report

Ehrbare Staaten? Update 2021: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 160

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

Suggested Citation: Raffelhüschen, Bernd; Rudolph, Karen; Will, Sebastian (2021) : Ehrbare Staaten? Update 2021: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 160, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/248461

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 2021

DIE NACHHALTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN EUROPA

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 160 | Dezember 2021

Bernd Raffelhüschen
Karen Rudolph
Sebastian Will

EHRBARE STAATEN? UPDATE 2021

DIE NACHHALTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN EUROPA

Bernd Raffelhüschen
Karen Rudolph
Sebastian Will

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 160

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

1 Einleitung: Corona geht, Demografie bleibt 04
2 Zur Lage der europäischen Staatshaushalte 06
- 2.1 Die fiskalische Ausgangslage 06
- 2.2 Die demografische Lage 08

3 Die öffentlichen Finanzen der (un)ehrbaren Staaten 10
- 3.1 Entwicklung der altersabhängigen Ausgaben 10
- 3.2 Die Nachhaltigkeitslücken der EU-Mitgliedstaaten 14

4 Rentenversprechen auf dem Prüfstand 16
- 4.1 Auswirkungen der beschlossenen Reformen 16
- 4.2 Was wäre, wenn die Reformen nicht umgesetzt werden? 17
- 4.3 Ein realistisches Ranking 19

5 Fazit: Umsetzbare Reformen – besser heute als morgen 21

Literatur 22

Executive Summary 24

© 2021

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

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

ISSN: 1612 – 7072
Titelfotomontage: © Sergej Khackimullin + aerogondo, Fotolia.com

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Ann Zimmermann und Guido Raddatz. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Vorwort

Seit dem Frühjahr 2020 befindet sich die Welt in einer Art Ausnahmezustand: Das Coronavirus hat zahlreiche Länder, insbesondere in Europa, fest im Griff und bringt sowohl Wirtschaft als auch Politik an ihre jeweiligen Grenzen. Die zur Bekämpfung der Pandemie und zur Stabilisierung der Wirtschaft ergriffenen Gegenmaßnahmen gehen mit massiven staatlichen Ausgabenerhöhungen einher, mit der Folge, dass die Haushaltsdefizite in vielen Ländern seit dem vergangenen Jahr geradezu explodierten. Der entsprechende fiskalische Spielraum wurde in der EU durch das Aussetzen der Maastricht-Kriterien geschaffen: Weder die Defizitgrenze in Höhe von 3 Prozent des BIP noch die Verpflichtung zum Absenken des öffentlichen Schuldenstands auf den 60-Prozent-Referenzwert sind derzeit in Kraft. Hinzu kommt die ebenfalls schuldenfinanzierte Aufbau- und Resilienzfazilität der EU, die mit ihrem Herzstück „NextGenerationEU“ den Mitgliedstaaten insgesamt 723,8 Mrd. Euro – davon 385,8 Mrd. Euro als Darlehen und 338 Mrd. Euro als Zuschüsse – zur Förderung von Reformen und Investitionen bereitstellt.

Mit diesen Reformen sollen nicht zuletzt auch die Sozialsysteme nachhaltiger ausgestaltet werden. Denn eins ist sicher und zwar unabhängig von Corona: Die demografische Lage bleibt unverändert herausfordernd. Konkret bedeutet dies: Europa wird älter und die Gruppe der Alten mithin größer. Dadurch aber ist mit steigenden öffentlichen Ausgaben für Rente, Pflege und Gesundheit zu rechnen. Das vorliegende aktualisierte europäische Nachhaltigkeitsranking zeigt einmal mehr, dass die Mehrzahl der Staaten auf die zunehmende Alterung ihrer Bevölkerung noch immer nicht ausreichend vorbereitet ist: Der absehbare Anstieg der zukünftigen altersabhängigen Ausgaben wird in den meisten europäischen Ländern dazu führen, dass die Staatsausgaben die Einnahmen übersteigen. Die öffentlichen Finanzen in der EU sind somit langfristig nicht nachhaltig.

Gleichwohl gibt es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und einige Länder scheinen ihre altersabhängigen Ausgaben besser im Griff zu haben als andere. Hier lohnt ein detaillierter Blick. Insbesondere zwischen den großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien gibt es partiell beträchtliche Unterschiede bei der Entwicklung der altersabhängigen Ausgaben, die nicht zuletzt auf unterschiedliche Reformansätze und Reformstadien im Bereich der Rentenversicherung zurückzuführen sind. Beispielsweise wurde in Spanien und Italien – im Gegensatz zu Deutschland – bereits die Berücksichtigung eines Lebenserwartungsfaktors in die Rente beschlossen. Gleiches gilt für die zukünftige Absenkung des Rentenniveaus. Beides zusammen kann die altersbedingten Ausgaben in den jeweiligen Ländern stark verringern. Allerdings werden die beschlossenen Kürzungen dort erst in fernerer Zukunft ihre vollständige Wirksamkeit entfalten. Reformen mit einem demografischen Bezug wirken dann am besten, wenn sie möglichst rasch umgesetzt werden und vor allem dauerhaft Bestand haben. Insbesondere Letzteres steht jedoch angesichts einer zunehmend älteren Wählermehrheit in den Sternen.

Die dringend notwendige Konsolidierung der Staatshaushalte in der EU wird nur gelingen, wenn die Mitgliedstaaten neben den expliziten Schulden perspektivisch auch ihre – vorwiegend durch steigende altersabhängige Ausgaben hervorgerufenen – impliziten Schulden in den Griff bekommen. Deren finanzielle Dimension wird fatalerweise gerne unterschätzt, dabei stellen die impliziten Schulden in vielen Ländern die expliziten Schulden deutlich in den Schatten.

Alle Mitgliedstaaten sollten ein großes Interesse daran haben, dass diese fiskalischen Belastungen nicht schleichend überhandnehmen und dazu führen, dass einzelne Länder finanziell überfordert werden. Denn dann drohte erneut eine Vergemeinschaftung der Schulden auf EU-Ebene. Und anders als bei der europäischen Finanz- und Schuldenkrise ab 2009 und der aktuellen Corona-Pandemie, die beide mehr oder weniger überraschend auftraten, weiß man es hinsichtlich der drohenden Gefahr durch die impliziten Schulden schon heute besser. Es gibt keine Ausreden, jetzt nicht gegenzusteuern!

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: Corona geht, Demografie bleibt

Die Corona-Krise war das alles beherrschende Thema der vergangenen zwei Jahre. Wie fast alle Staaten der Erde waren auch die europäischen dazu gezwungen, ihre Ausgaben in Form von Subventionen, Hilfen und weiteren Maßnahmen drastisch zu erhöhen, um die Konjunktur zu stützen. Bei gleichzeitig einbrechenden Staatseinnahmen führte dies in allen Ländern der Europäischen Union (EU) zu wachsenden Staatsschulden. Davon abgesehen bleibt das demografische Problem der meisten europäischen Staaten ungelöst. Ganz nach dem Motto: „Corona geht, Demografie bleibt", werden in der vorliegenden Studie nicht nur die expliziten – also die in der Vergangenheit aufgelaufenen – Schulden dargestellt, sondern auch die zukünftig zu erwartenden fiskalischen Verbindlichkeiten projiziert. Diese impliziten Schulden spiegeln im Wesentlichen die finanziellen Versprechen wider, die aus den sozialen Sicherungssystemen in den kommenden Jahrzehnten entstehen werden und mit den gegenwärtigen Einnahmestrukturen nicht finanziert werden können. Implizite und explizite Schulden ergeben zusammen die Nachhaltigkeitslücke. Auf Grundlage des Alterungsberichts 2021 und der wirtschaftlichen Frühjahrs- sowie Sommerprognose der Europäischen Kommission im Jahr 2021 zeigt diese Studie auf,[1] wie sich die Entwicklung der altersabhängigen Ausgaben in den 27 EU-Mitgliedstaaten auf ihre jeweilige Nachhaltigkeitslücke auswirkt. Aufgrund der einheitlichen Methodik über alle Länder hinweg können die Nachhaltigkeitslücken der Mitgliedstaaten miteinander verglichen werden. Dabei wird zugleich deutlich, in welchen Bereichen die zukünftigen fiskalischen Probleme der EU-Staaten liegen. Im Fokus stehen hierbei die Rentenausgaben, die einerseits den größten Teil der altersabhängigen Ausgaben ausmachen und andererseits die stärksten Veränderungen im Zeitverlauf aufweisen. Zudem sind die Projektionen der Rentenausgaben – anders als die der Bildungs-, Pflege- und Gesundheitsausgaben – im Alterungsbericht der Europäischen Kommission nur unvollständig standardisiert. Hier lohnt sich also ein genaues Hinschauen.

Methodische Unterschiede zwischen dem EU-Nachhaltigkeitsranking und der deutschen Generationenbilanz

Box 1

Wie die jährlich durch das Forschungszentrum Generationenverträge und die Stiftung Marktwirtschaft für Deutschland veröffentlichte Generationenbilanzierung beruht der EU-Nachhaltigkeitsvergleich im Kern auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung der öffentlichen Haushalte. Gleichzeitig bestehen wesentliche Unterschiede, die folgenderweise systematisiert werden können:

	EU-Nachhaltigkeitsranking	Deutsche Generationenbilanz
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen[2]	Länderspezifische Annahmen insbesondere bzgl. Produktivitätsfortschritt und Erwerbstätigkeitsentwicklung	Alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen unterliegen einheitlicher Trendwachstumsrate
Fiskalische Rahmenbedingungen[3]	Nicht als altersabhängig einzustufende Staatsausgaben und -einnahmen entwickeln sich entsprechend dem BIP[4]	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. Europäische Kommission (2021a, b, c).
2 Vgl. zu den Auswirkungen unterschiedlicher Annahmen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung auf die Höhe der Nachhaltigkeitslücke Ehing et al. (2013) und Moog/Raffelhüschen (2012).
3 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).
4 In diesem Sinne ähneln die vorliegenden Berechnungen dem Fiscal-Sustainability-Konzept der OECD, vgl. z.B. 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 seine zukünftigen Ausgaben auf Dauer zu finanzieren.

Ist diese Bedingung nicht erfüllt, so liegt eine positive Nachhaltigkeitslücke (NHL) vor. Die heutige Fiskalpolitik erfordert dann unumgänglich zukünftige 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[5] 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 bezeichnen. 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 zukünftigen (Primär-)Defizite*** *bestimmt.*

Datenbasis

Als Basisjahr liegt der vorliegenden Studie das Jahr 2019 zugrunde. Die Angaben zur Höhe der expliziten Schulden im Jahr 2019 stammen aus der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Stand: Oktober 2021). 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 der im Alterungsbericht 2021 (Europäische Kommission 2021a) – im Folgenden AR2021 – unterstellte jeweilige Wachstumspfad des realen BIP bis 2070 zugrunde gelegt. Als Grundlage für die Fortschreibung des BIP in der kurzen Frist wurden das BIP von 2020 und die Prognosen für die folgenden zwei Jahre aus der diesjährigen Sommerprognose der Europäischen Kommission (2021b) herangezogen. Ab dem Jahr 2023 wird sich dem Wachstumspfad des AR2021 wieder angenähert, der annahmegemäß im Jahr 2025 erreicht wird. Für den Zeitraum nach 2070 wurde 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 der Jahre 2019/2020 zugrunde. Hierbei wurde unterstellt, dass der Primärsaldo der öffentlichen Haushalte – als Anteil des BIP – bei Vernachlässigung der Auswirkungen des demografischen Wandels für den Projektionszeitraum bis einschließlich 2022 den Werten der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission (2021c) entspricht. Ab 2023 wird unterstellt, dass sich der Primärsaldo bis 2028 linear an den Mittelwert der beobachteten Primärsalden 2015 bis 2019 annähert. Zur Berücksichtigung der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Höhe der altersbedingten öffentlichen Ausgaben für Rente, Gesundheit, Pflege und Bildung wurde unterstellt, dass sich diese – als Anteil des BIP – im Zeitraum 2020 bis 2070 dem AR2021 der Europäischen Kommission entsprechend entwickeln. Für den Zeitraum nach 2070 wurden dagegen die jeweiligen Werte des Jahres 2070 fortgeschrieben.

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

2 Zur Lage der europäischen Staatshaushalte

Um die langfristige Perspektive der europäischen Staatsfinanzen zu beleuchten, sind vor allem zwei Bestimmungsgrößen wichtig. Auf der einen Seite geht es um die fiskalische Ausgangslage, für die besonders zwei Faktoren wichtig sind. Erstens, wie steht es um die explizite Verschuldung, also die bereits verbriefte Staatsschuld, und zweitens, wie ausgeglichen ist der Primärsaldo des Staatshaushaltes? Auf der anderen Seite ist die demografische Lage entscheidend, da sie die langfristige Entwicklung der altersabhängigen Ausgaben maßgeblich beeinflusst.

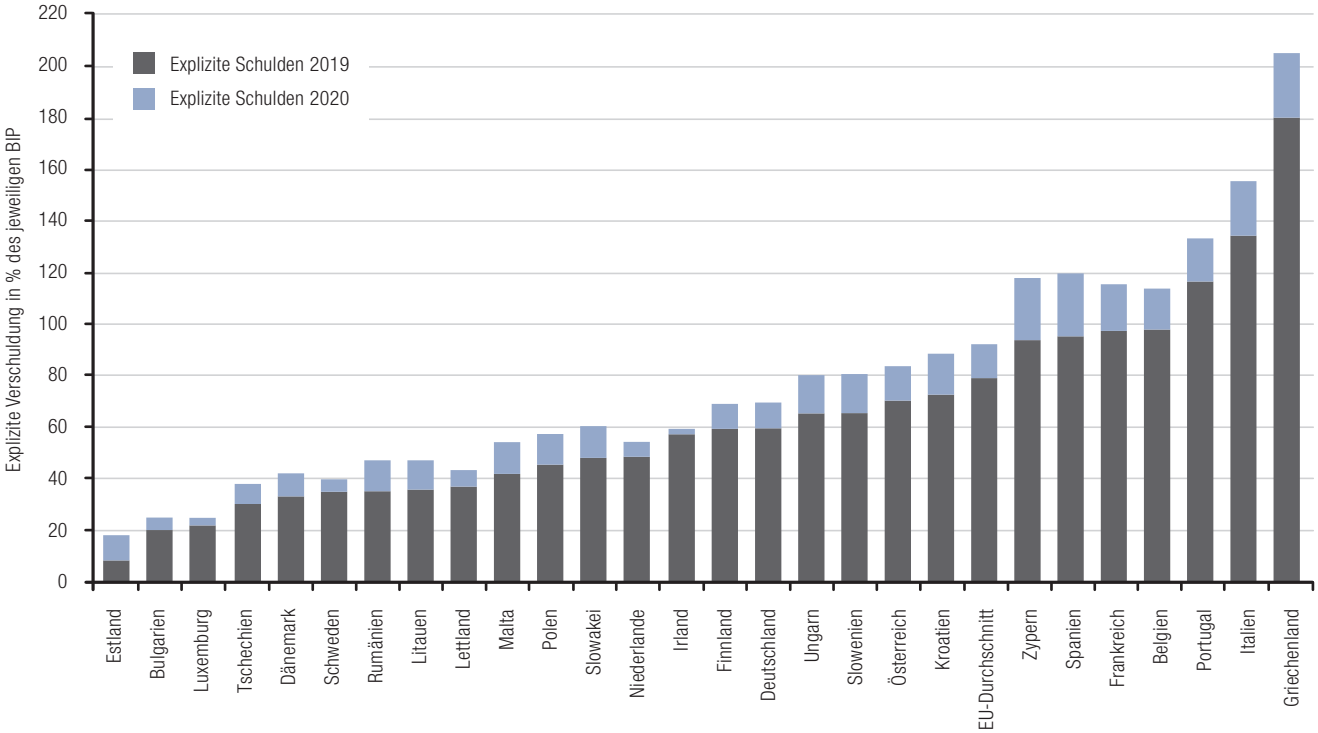
2.1 Die fiskalische Ausgangslage

Die Konsolidierung der Staatsfinanzen hat im Großteil der europäischen Staatengemeinschaft durch die weltweite Corona-Pandemie ein jähes Ende gefunden. Schrumpfte die Staatsverschuldung in den meisten Mitgliedstaaten in den Jahren vor 2020, wuchs sie seitdem mit einer selten zuvor beobachteten Dynamik. Die Verschuldungsquote, die die explizite Verschuldung ins Verhältnis zum BIP des jeweiligen Jahres setzt, betrug 2020 im EU-Durchschnitt 92 Prozent. Im Jahr zuvor lag sie rund 13 Prozentpunkte darunter (vgl. Abbildung 1). Die zu Beginn der Pandemie ausgesetzten Maastrichter Konvergenzkriterien (u.a. die Defizitgrenze von maximal 3 Prozent des BIP und ein Schuldenstand von maximal 60 Prozent des BIP) werden 2020 nur noch von den wenigsten Ländern vollständig eingehalten.

Innerhalb eines Jahres wuchs Spaniens explizite Verschuldung von knapp 96 Prozent im Jahr 2019 auf rund 120 Prozent der Wirtschaftsleistung im Jahr 2020. Deutschlands Schuldenstand stieg von knapp 60 Prozent auf 70 Prozent des BIP. Die geringsten Zuwächse der expliziten Schuldenquote verzeichnen Irland sowie Luxemburg mit Steigerungen von 2 bzw. 3 Prozentpunkten. Italien und Portugal wiesen bereits im Jahr 2019 – also vor der Corona-Pandemie – mit 135 Prozent bzw. 117 Prozent des BIP die zweit- und dritthöchsten Verschuldungsquoten auf. Im Jahr 2020 stiegen die Verschuldungsquoten auf knapp 156 bzw. 134 Prozent der Wirt-

Abbildung 1:
Hoher expliziter Schuldenzuwachs im Jahr 2020 in den EU-Mitgliedstaaten

Quelle: Europäische Kommission (2021b, c), eigene Berechnungen.



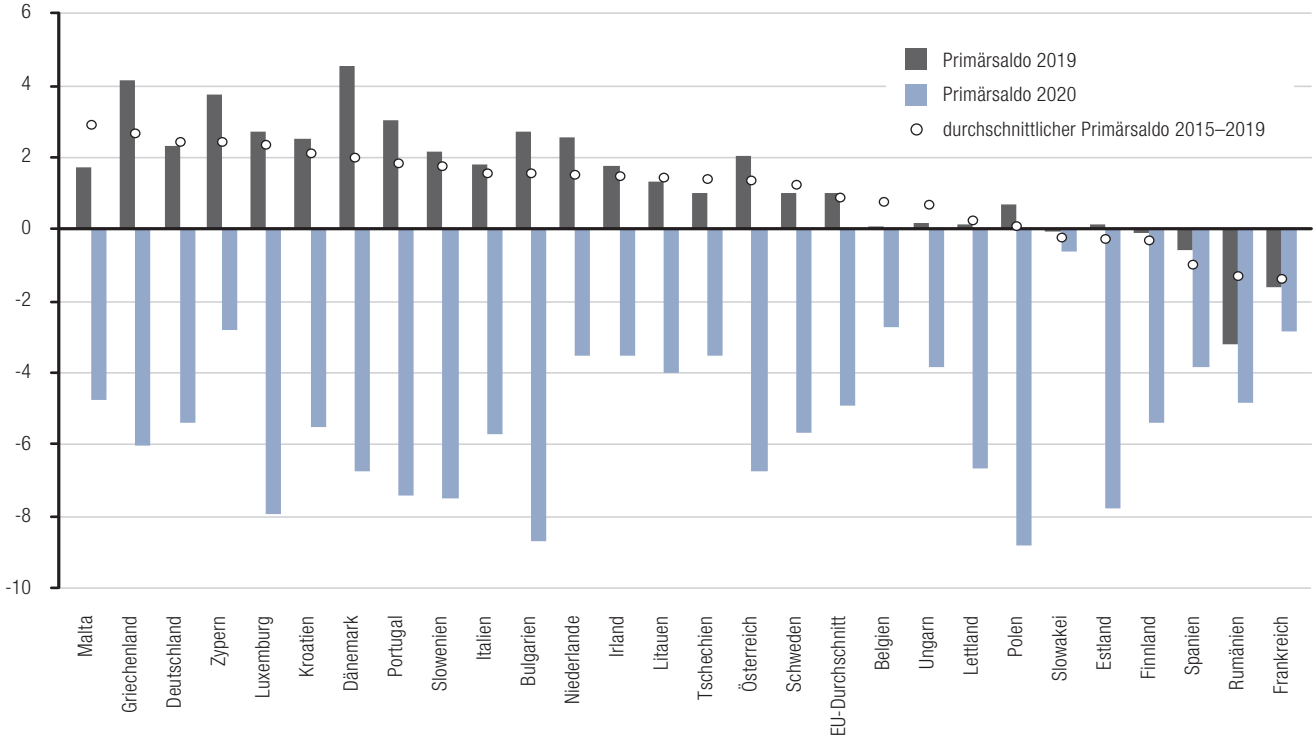
schaftsleistung. Bei doppelt so hohen Verschuldungsquoten, wie es die selbstgesetzten Grenzen im Maastrichter Vertrag vorschreiben, sind die fiskalischen Handlungsspielräume auf Grund der hohen Zinslast deutlich eingeschränkt. Dies trifft trotz der derzeitigen niedrigen Zinsen auf Staatsanleihen zu. Immerhin hat Italien mit rund 3,5 Prozent des BIP eine Zinsbelastung, die die höchste innerhalb der Staatengemeinschaft ist. Im Vergleich dazu liegt der EU-Durchschnitt bei 1,4 Prozent des BIP.[6]

Die Primärsalden der meisten EU-Staaten waren im Basisjahr 2019 positiv oder ausgeglichen (vgl. Abbildung 2). Nur in Frankreich (-1,6 Prozent) und Rumänien (-3,2 Prozent) war der Primärsaldo deutlich negativ. In Deutschland betrug der Primärüberschuss 2,3 Prozent des BIP, in Italien 1,8 Prozent und in Griechenland knapp 4,2 Prozent. Um die vier im weiteren Verlauf der Studie näher betrachteten Länder zu komplettieren, sei Spanien genannt, das ein Primärdefizit in Höhe von 0,6 Prozent der Wirtschaftsleistung aufwies.

Ein gänzlich anderes Bild zeigt sich, wenn die Primärsalden des Jahres 2020 betrachtet werden. Hier wird augenscheinlich, welche Löcher die Corona-Krise in die Haushalte gerissen hat. Nur wenige Länder wie Zypern, Belgien, die Slowakei und Frankreich weisen Primärdefizite von unter 3 Prozent des BIP auf.[7] Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 konnten die meisten Mitgliedstaaten allerdings einen positiven Primärsaldo verzeichnen. Estland, Finnland und Spanien haben einen leicht unausgeglichenen Primärsaldo, während Rumänien und Frankreich auch in der Zeitspanne zwischen 2015 und 2019 durchschnittlich ein Defizit von rund 1,3 Prozent aufweisen.

Abbildung 2:
In den Jahren 2015 bis 2019 erwirtschafteten die meisten Staaten Primärüberschüsse, im Jahr 2020 Defizite (Primärsalden in Prozent des jeweiligen BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2021c), eigene Berechnungen.



6 Vgl. Europäische Kommission (2021b). Griechenland, das mit 206 Prozent des BIP den europaweit höchsten Schuldenstand aufweist, hat – nicht zuletzt aufgrund von Sondervereinbarungen – mit 3,0 Prozent des BIP nur die zweithöchste Zinsbelastung.

7 Vgl. Europäische Kommission (2021c).

2.2 Die demografische Lage

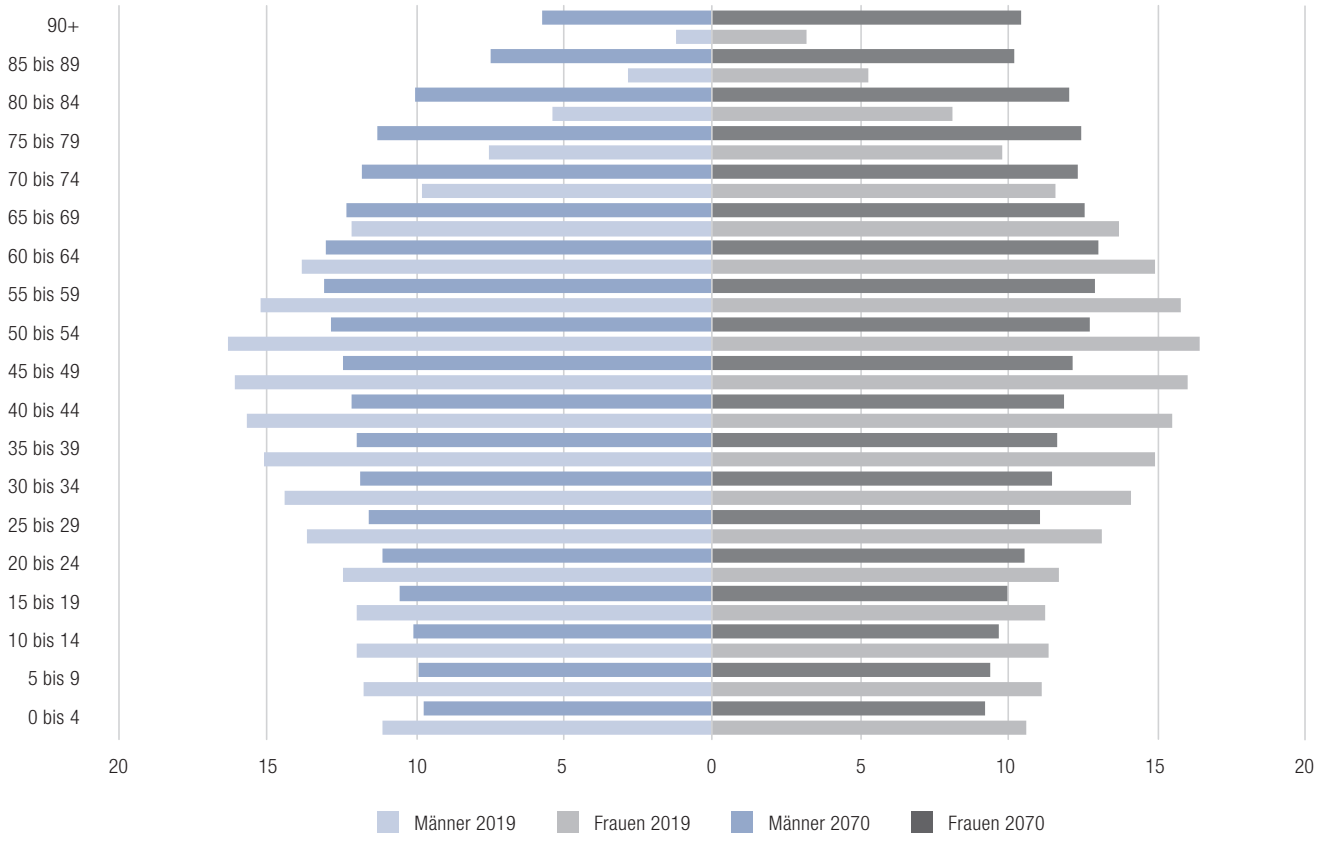
Wesentlich für die altersabhängigen Ausgaben in der EU sind die demografischen Entwicklungen in den jeweiligen Ländern. Dabei kämpft nicht nur Deutschland mit dem demografischen Wandel, die EU-Bevölkerung wird insgesamt älter. So macht schon heute der Anteil der Personen über 65 Jahre ein Fünftel der EU-Bevölkerung aus.[8] Bevölkerungsprojektionen zeigen, dass der Trend der Alterung sich weiter fortsetzt (siehe Abbildung 3). Bis 2070 wird der Anteil der Personen im Alter über 65 an der Gesamtbevölkerung auf rund 30 Prozent steigen. Insgesamt ist mit einer Schrumpfung der EU-Bevölkerung von 2019 bis 2070 um 5 Prozent zu rechnen.

Die demografische Entwicklung basiert auf drei Einflussgrößen: Fertilität und Mortalität in der EU sowie Migrationsbewegungen aus bzw. in die EU. Diese Einflussgrößen konvergieren zwar annahmegemäß langfristig zwischen den Mitgliedstaaten, offenbaren aber in der mittleren Frist Unterschiede.

Die Fertilitätsrate steigt gemäß der Bevölkerungsprojektion im EU-Durchschnitt leicht von 1,5 Kindern je Frau im Jahr 2019 auf 1,7 im Jahr 2070. Die Mitgliedstaaten nähern sich damit dem geburtenstärksten Mitgliedstaat Frankreich an, das bis 2070 eine nahezu konstante Geburtenrate von 1,8 Kindern je Frau aufweisen wird.[9] Dennoch liegt diese Rate noch deutlich unter dem „Ersatzniveau der Fertilität“ von 2,1 Kindern je Frau, welches nötig wäre, um die Bevölkerung

Abbildung 3:
Die EU altert: Bevölkerung nach Altersgruppen und Geschlecht 2019 und 2070 (in Millionen)

Quelle: Eurostat Statistics (2021).



8 Vgl. Europäische Kommission (2021a).
9 Vgl. Europäische Kommission (2021a), S. 19.

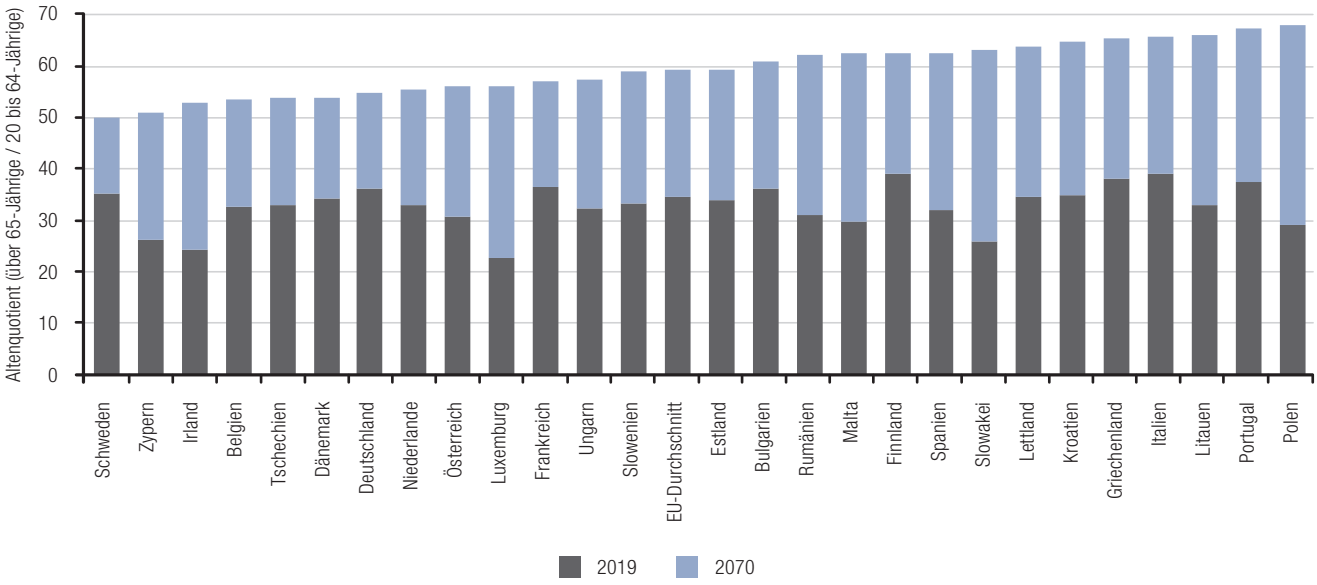
(ohne Migration) konstant zu halten.[10] Gleichzeitig ist festzustellen, dass die durchschnittliche Lebenserwartung in der EU steigt. Gemäß der zugrundeliegenden Projektion erhöht sich die Lebenserwartung des männlichen Jahrgangs 2019 von 78,7 Jahren auf durchschnittlich 86,1 Jahre für den Jahrgang 2070. Bei den Frauen steigt die Lebenserwartung von 84,2 (geboren 2019) auf 90,3 Jahre (geboren 2070).[11]

Diese beiden Effekte – die Erhöhung der Lebenserwartung sowie eine geringe Fertilität – bewirken einen doppelten Alterungsprozess in der EU, d.h. dass das Durchschnittsalter einerseits durch die steigende Lebenserwartung und andererseits durch weniger Neugeborene steigt. Dies führt dazu, dass die Gesellschaft auch auf lange Frist immer älter wird. Für das Individuum erfreulich, bedeutet dies aber auch, dass die altersabhängigen Ausgaben tendenziell steigen werden und es gleichzeitig weniger Personen geben wird, die zur Deckung dieser Ausgaben herangezogen werden können. Bereits 2019 kommen in der EU auf 100 Personen zwischen 20 und 64 Jahren 34,4 Personen über 65 Jahre (vgl. Abbildung 4). Dieses Verhältnis – der sogenannte Altenquotient – wird sich weiter verschlechtern, sodass im Jahr 2070 im EU-Durchschnitt auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter 59,2 Personen über 65 Jahre kommen werden. Anders ausgedrückt entfallen dann auf eine Person über 65 Jahre lediglich 1,7 Personen im erwerbsfähigen Alter. Besonders gravierend ist die Situation in Polen, Portugal, Litauen und Italien. In diesen Ländern ist im Jahr 2070 mit einem Altenquotient zwischen 67,8 und 65,6 zu rechnen.

Bei der dritten Einflussgröße, der Migration, wird in der europäischen Bevölkerungsprojektion davon ausgegangen, dass die Nettozuwanderung in die EU von etwa 1,3 Millionen Menschen im Jahr 2019 auf etwa eine Millionen Menschen pro Jahr ab Mitte der 2020er Jahre zurückgeht und dann konstant bleibt. Migration kann je nach Qualifikations- und Altersstruktur dabei den Anteil der altersabhängigen Ausgaben am BIP verringern oder vergrößern. Sicher ist jedoch, dass auch Migration mit einer jungen Altersstruktur den doppelten Alterungsprozess in den meisten Mitgliedstaaten der EU nicht aufhalten kann. In Ländern mit einem besonders hohen kumulierten positiven Wanderungssaldo wie beispielsweise Spanien, Luxemburg, Malta und Schweden, kann Migration helfen, den doppelten Alterungsprozess abzuschwächen. In Ländern mit einem negativen kumulierten Wanderungssaldo wie zum Beispiel Lettland, Litauen und Rumänien kann durch Abwanderung von jungen Menschen der Alterungsprozess zusätzlich verschärft werden.[12]

Abbildung 4:
Der Altenquotient steigt in allen EU-Mitgliedstaaten zwischen 2019 und 2070 deutlich an

Quelle: Europäische Kommission (2021a).



10 Vgl. Espenshade et al. (2003).
11 Vgl. Europäische Kommission (2021a).
12 Vgl. Europäische Kommission (2021a), S. 22.

3 Die öffentlichen Finanzen der (un)ehrbaren Staaten

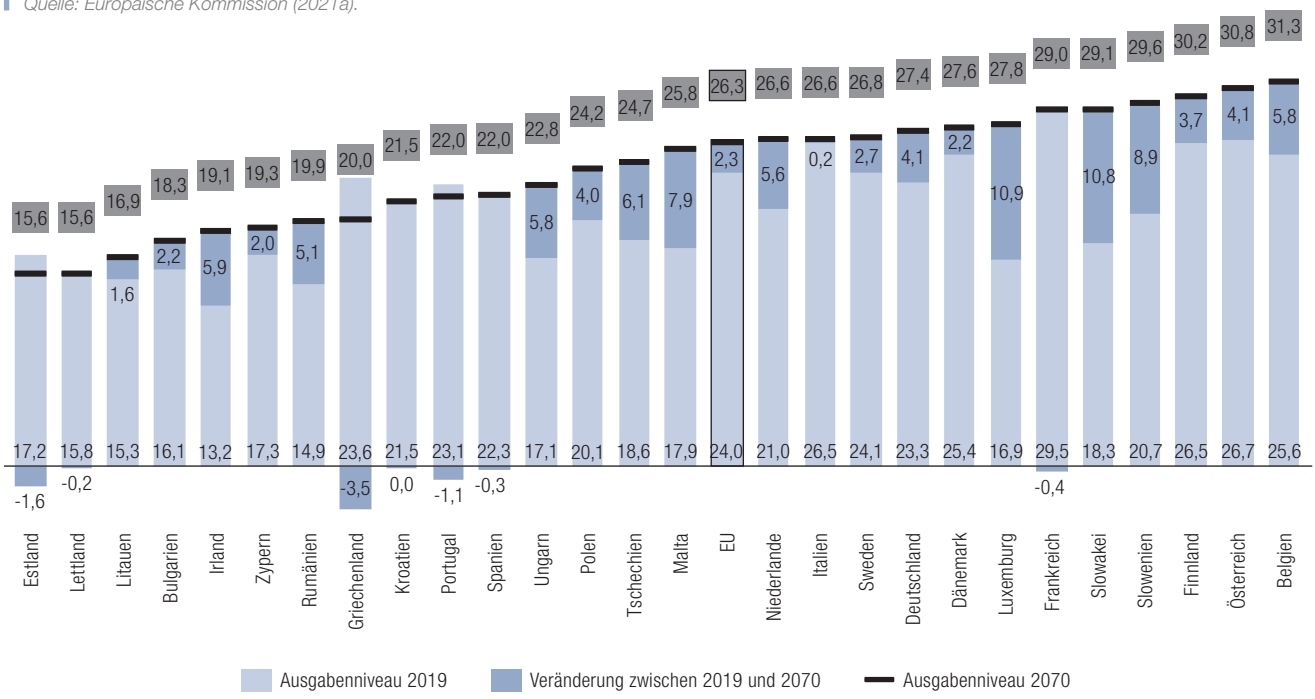
Die fiskalische und demografische Lage der EU-Mitgliedstaaten beeinflussen die Entwicklung ihrer öffentlichen altersabhängigen Ausgaben. Diese können unterteilt werden in Ausgaben für Gesundheit, Pflege, Bildung und Rente. Die EU-Kommission gibt alle drei Jahre einen Alterungsbericht heraus, der u.a. die Entwicklung der altersabhängigen Ausgaben als Anteil am BIP projiziert. Die dabei verwendeten Projektionen des BIP basieren auf einer Schätzung einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion und des Arbeitsangebots, der Arbeitsproduktivität sowie der Arbeitslosigkeit. Als Basisjahr wird das Jahr 2019 zu Grunde gelegt, sodass von 2020 bis 2070 projiziert wird.[13] Den Berechnungen des EU-Nachhaltigkeitsrankings 2021 liegt die aktuelle Version des Alterungsberichts aus dem Jahr 2021 zugrunde.[14]

3.1 Entwicklung der altersabhängigen Ausgaben

Die öffentlichen Ausgaben[15] für Gesundheit, Pflege, Bildung und Rente lagen 2019 im EU-Durchschnitt bei 24 Prozent des europäischen BIP (siehe Abbildung 5). Bis 2070 wird dieser Anteil um gut 2,3 Prozentpunkte auf durchschnittlich 26,3 Prozent des BIP ansteigen.[16] Dabei sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten beträchtlich. Während Irland im Jahr 2019 insgesamt nur 13,2 Prozent des BIP für Gesundheit, Pflege, Bildung und Rente ausgab, war der Anteil in Frankreich mit 29,5 Prozent mehr als doppelt so hoch. Dieser Unterschied beruht unter anderem darauf, dass Irland anteilig

Abbildung 5:
Demografische Lasten steigen in 20 EU-Staaten an: Projizierte Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für Gesundheit, Pflege, Bildung und Rente (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2021a).



13 Europäische Kommission (2020).

14 Vgl. Europäische Kommission (2021a). Da der aktuelle Alterungsbericht der Europäischen Kommission auf methodischer Ebene teilweise von den Berichten der vergangenen Jahre abweicht, ist die Vergleichbarkeit zwischen dem diesjährigen EU-Nachhaltigkeitsranking und denen der vergangenen Jahre nur eingeschränkt gegeben. Gleichzeitig wurde auch die Methodik des EU-Nachhaltigkeitsrankings selbst im Vergleich zur letzten Version leicht modifiziert (vgl. Box 2).

15 Die Ausgabenkategorien werden definiert wie im Alterungsbericht 2021.

16 Die Entwicklung der Gesundheits- und Pflegeausgaben folgen dem demografischen Szenario, Bildungs- und Rentenausgaben dem Referenz-Szenario des Alterungsberichts 2021.

am BIP die geringsten Rentenausgaben aller Mitgliedstaaten hat. Nur noch Rumänien gab mit 14,9 Prozent des BIP ebenfalls weniger als 15 Prozent des BIP für die altersabhängigen Ausgaben aus, was darauf zurückzuführen ist, dass Rumänien kaum staatliche Pflege- und Bildungsausgaben hat. Auf der anderen Seite wendeten neben Frankreich weitere fünf Mitgliedstaaten – Österreich, Finnland, Italien, Belgien und Dänemark – im Jahr 2019 mehr als 25 Prozent ihres BIP für öffentliche Gesundheits-, Pflege-, Bildungs- und Rentenausgaben auf.

Die größten Ausgabensteigerungen bis 2070 werden in der Slowakei und Luxemburg erwartet mit einem Anstieg um 10,8 bzw. 10,9 Prozentpunkte auf 29,1 bzw. 27,8 Prozent des BIP. Dieser Anstieg hat unterschiedliche Gründe. Während in der Slowakei die Sozialleistungen insgesamt ausgeweitet werden und sich dem EU-Durchschnitt annähern, steigen in Luxemburg die Rentenausgaben sehr stark. Dies liegt vor allem an der alternden Bevölkerung und dem hohen Rentenniveau. In acht Mitgliedstaaten werden sich die altersabhängigen Ausgaben relativ zum BIP verringern. Die stärkste Ausgabenreduktion im Verhältnis zum BIP wird Griechenland mit einer Veränderung um -3,5 Prozentpunkte auf 20 Prozent verzeichnen, gefolgt von Estland und Portugal mit einer Ausgabenkürzung um jeweils 1,6 bzw. 1,1 Prozentpunkte. Diese Reduktion ist darauf zurückzuführen, dass diese drei Länder aufgrund von Rentenreformen die stärksten Kürzungen der Rentenausgaben aller Mitgliedstaaten aufweisen.

Auch die großen Mitgliedstaaten – Frankreich und Spanien – verzeichnen Ausgabenkürzungen von 0,4 bzw. 0,3 Prozentpunkten bis zum Jahr 2070. In Italien steigen die altersabhängigen Gesamtausgaben bis 2070 dagegen um 0,2 Prozentpunkte auf 26,6 Prozent des BIP, in Deutschland um 4,1 Prozentpunkte auf 27,4 Prozent des BIP an. Da die altersabhängigen Ausgaben entscheidenden Einfluss auf die impliziten Schulden haben, lohnt ein detaillierter Blick auf die prognostizierten Ausgaben für Gesundheit, Pflege, Bildung und Rente. Um sowohl die Entwicklung als auch die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu verdeutlichen, werden im Folgenden die einzelnen Ausgaben der vier größten Mitgliedstaaten – Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien – und der EU-Durchschnitt dargestellt.

Gesundheitsausgaben

Die öffentlichen Gesundheitsausgaben machen im EU-Durchschnitt rund ein Viertel der altersabhängigen Ausgaben im Jahr 2019 aus.[17] Insgesamt wenden die Mitgliedstaaten damit durchschnittlich 6,6 Prozent des BIP für Gesundheitsausgaben auf. Bis 2070 werden sich diese Ausgaben gemäß den Schätzungen im Alterungsbericht um ca. 1,2 Prozentpunkte auf rund 7,7 Prozent des BIP erhöhen (vgl. Abbildungen 6a, b).

Frankreich hatte 2019 die höchsten staatlichen Gesundheitsausgaben aller großen Mitgliedstaaten (8,4 Prozent des

Abbildung 6a:
Deutsche und französische Gesundheitsausgaben liegen über dem EU-Durchschnitt (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2021a).

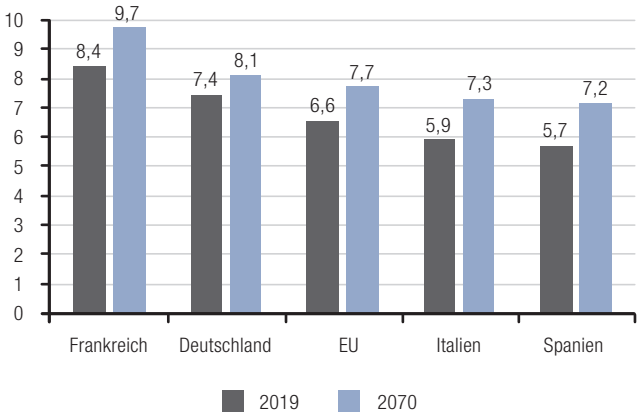
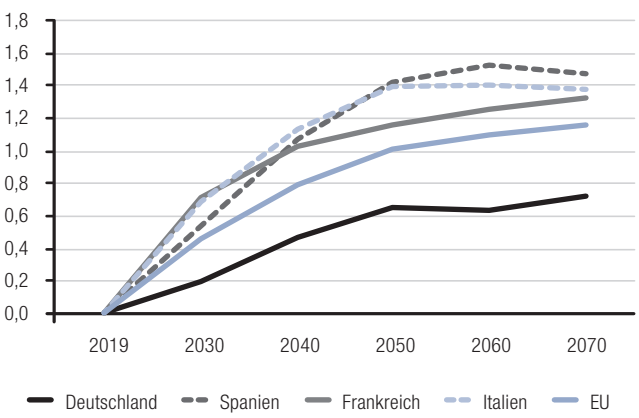


Abbildung 6b:
Gesundheitsausgaben steigen in allen großen Mitgliedstaaten an (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2021a).



17 Vgl. Europäische Kommission (2021a).

BIP) und das wird 2070 weiterhin der Fall sein (9,7 Prozent des BIP). Deutschland liegt mit einem Ausgabenanteil für Gesundheit von 7,4 Prozent des BIP im Jahr 2019 zwar über dem EU-Durchschnitt, verzeichnet aber nur einen verhältnismäßig geringen Zuwachs von 0,7 Prozentpunkten bis 2070 und liegt damit weit hinter den Ausgabenzuwächsen der anderen großen Mitgliedstaaten. Die stärksten Ausgabenzuwächse im Bereich Gesundheit weist Spanien mit einer Steigerung von 1,5 Prozentpunkten auf 7,2 Prozent des BIP im Jahr 2070 auf. Dabei werden die Gesundheitsausgaben nicht nur von der demografischen Entwicklung getrieben, sondern hauptsächlich von medizinisch-technischem Fortschritt, institutionellen Rahmenbedingungen und individuellem Verhalten.[18] Um diese Ausgaben zu begrenzen, hat Italien beispielsweise eine gesetzliche Obergrenze für die Gesundheitsausgaben und deren künftiges Wachstum festgelegt.[19]

Pflegeausgaben

Die öffentlichen Pflegeausgaben machten 2019 im EU-Durchschnitt 7 Prozent der altersabhängigen Ausgaben aus, was etwa 1,7 Prozent des BIP entspricht. Diese Ausgaben werden bis 2070 auf rund 2,9 Prozent des BIP steigen. Damit liegen Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien in der Zukunft bezüglich ihres Ausgabenanteils für Pflege unter dem EU-Durchschnitt. Das liegt zum einen daran, dass die nordeuropäischen Staaten wie beispielsweise Dänemark, Niederlande und Schweden durch ihre hohen Pflegeausgaben den EU-Durchschnitt stark anheben.[20] Zum anderen sind die Unterschiede in den Ausgabenstrukturen der Pflegeleistungen vor allem in der begrenzten staatlichen Finanzierung und der geringen Bereitstellung nicht-stationärer Dienste der großen Mitgliedstaaten begründet. Dies führt zu einem hohen Kosteneigenanteil der pflegebedürftigen Personen und einem Mangel an Plätzen in Pflegeheimen.[21]

Deutschlands Pflegekosten dürften bis 2070 allerdings auf über 2,3 Prozent des BIP ansteigen, da die im Juni 2021 beschlossene Pflegereform, durch die der Bund ab 2022 dauerhaft die Pflegeversicherung mit einer Milliarde Euro bezuschussen wird, noch nicht im Alterungsbericht 2021 berücksichtigt wurde.[22] Die größten Zuwächse bei den Pflegeausgaben verzeichnen unter den großen Mitgliedstaaten jedoch Frankreich und Italien mit einem Anstieg um rund einen Prozentpunkt bis 2070. Spanien verzeichnet einen etwas geringeren Zuwachs im Bereich der Pflegekosten und weist sowohl 2019 mit 0,7 Prozent des BIP als auch 2070 mit 1,5 Prozent des BIP den vergleichsweise niedrigsten Ausgabenanteil in Relation zum BIP auf. In diesen drei Ländern ist bis-

Abbildung 7a:
Pflegeausgaben der großen Mitgliedstaaten trotz Anstieg unter dem EU-Durchschnitt 2070 (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2021a).

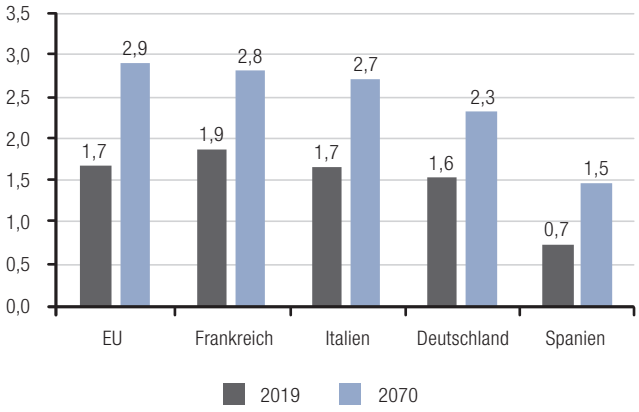
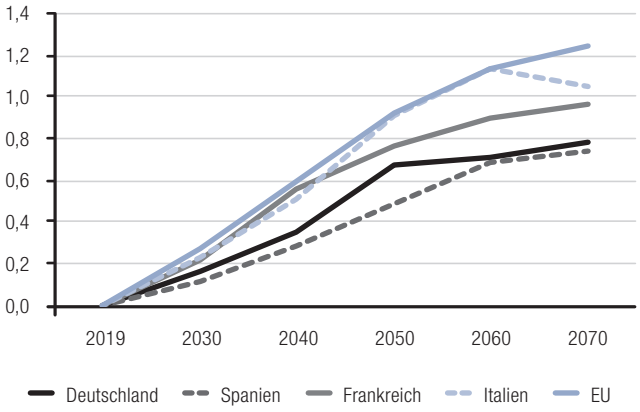


Abbildung 7b:
Pflegeausgaben der großen Mitgliedstaaten wachsen unterdurchschnittlich (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2021a).



18 Vgl. Europäische Kommission (2021a), S. 128, 130.
19 Vgl. Europäische Kommission (2021a), S. 119.
20 Vgl. Europäische Kommission (2021a).
21 Vgl. Europäische Kommission und der Ausschuss für Sozialschutz (2021), S. 117f.
22 Vgl. Bundesgesetzblatt (2021).

her der Umfang von informeller Pflege, d.h. Pflegetätigkeiten, die beispielsweise von der Familie unentgeltlich übernommen werden, groß.[23] Wenn diese Tätigkeiten zukünftig in die öffentliche Pflege verlagert werden, steigen die Kosten an.

Bildungsausgaben

Im öffentlichen Diskurs wird Bildung immer wieder als wichtigste Zukunftsinvestition gehandelt. Im Jahr 2019 entfallen EU-weit auf Bildungsausgaben 17,3 Prozent der altersabhängigen Ausgaben, was 4,1 Prozent des BIP entspricht. Bis zum Jahr 2070 sinken die durchschnittlichen Bildungsausgaben in der EU um 0,2 Prozentpunkte auf 3,9 Prozent des BIP. Die Bildungsausgaben werden dabei abstrahiert von länderspezifischen Besonderheiten analysiert und fokussieren sich auf bestimmte Kennziffern des Bildungssystems wie Einschulungsquoten nach Alter und die Bildungsstufe.[24]

Der Anteil der Bildungsausgaben am BIP verringert sich in Frankreich (-0,5 Prozentpunkte), Italien (-0,4 Prozentpunkte) und Spanien (-0,4 Prozentpunkte), sodass die Bildungsausgaben im Jahr 2070 in allen drei Ländern unter dem EU-Durchschnitt liegen werden. Der Rückgang der Bildungsausgaben ist auf den projizierten Rückgang der Schüler und Studenten zurückzuführen. Weniger Schüler führen zu einem niedrigeren Ausgabenniveau. Nur Deutschland verzeichnet unter den großen Mitgliedstaaten einen Anstieg bei den Schüler- und Studentenzahlen und somit bei den Bildungsausgaben, die bis zum Jahr 2070 um 0,5 Prozentpunkte auf 4,5 Prozent des BIP anwachsen und damit deutlich über dem EU-Durchschnitt liegen werden (siehe Abbildung 8a, b).[25]

Rentenausgaben

Die Rentenausgaben machen mit durchschnittlich 48,4 Prozent knapp die Hälfte der altersabhängigen Ausgaben in der EU aus. 2019 wiesen Italien und Frankreich mit 15,4 und 14,8 Prozent des BIP die zweit- und dritthöchsten Rentenausgaben aller Mitgliedstaaten auf. Deutschland lag mit 10,3 Prozent des BIP im gleichen Jahr zwar unter dem EU-Durchschnitt, verzeichnet perspektivisch jedoch als einziger großer Mitgliedstaat einen Anstieg der Rentenausgaben. Dies liegt daran, dass Deutschland bisher keine Reformen beschlossen hat, die die Rentenausgaben zukünftig verringern werden. So hat beispielsweise Italien den Lebenserwartungsfaktor beim Renteneintritt integriert und Spanien hat eine Kürzung der Rentenausgaben beschlossen (siehe hierzu Kapitel 4).[26] Gemäß der derzeitigen Projektion werden sich Deutschlands Rentenausgaben im Jahr 2070 auf 12,4 Prozent des BIP belaufen.

Abbildung 8a:
Deutschlands Bildungsausgaben liegen 2070 über dem EU-Durchschnitt (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2021a).

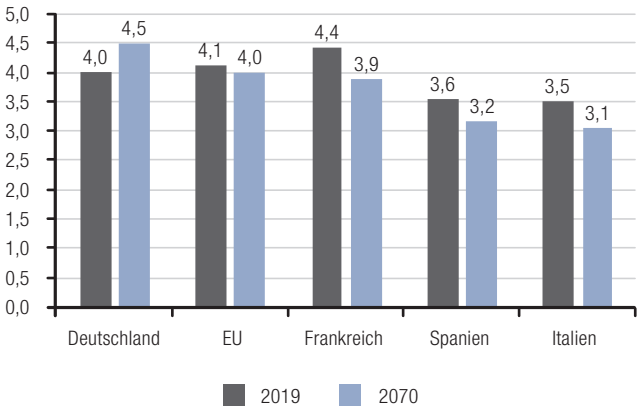
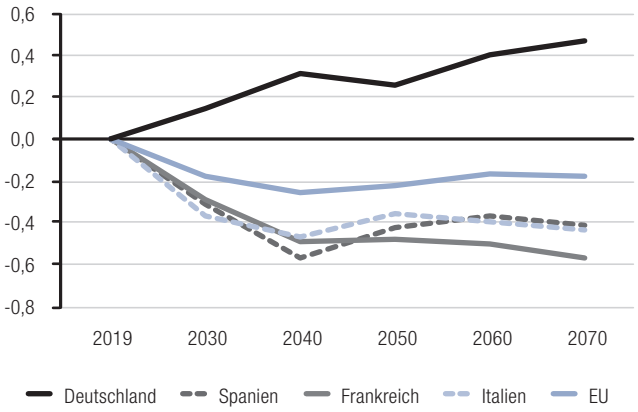


Abbildung 8b:
Kürzungen bei Bildungsausgaben: Frankreich, Italien, Spanien unter dem EU-Durchschnitt (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2021a).



23 Vgl. Europäische Kommission und der Ausschuss für Sozialschutz (2021), S. 103f.
24 Vgl. Europäische Kommission (2021a), S. 163f.
25 Vgl. Europäische Kommission (2021a), S. 167f.
26 Vgl. Europäische Kommission (2021a), S. 79.

Abbildung 9a:
Hohe Rentenausgaben in Italien und Frankreich (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2021a).

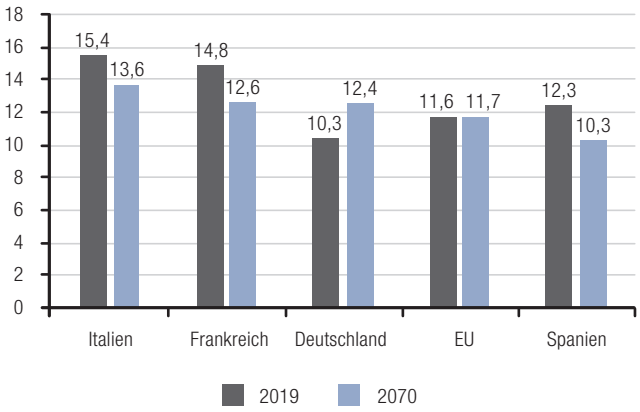
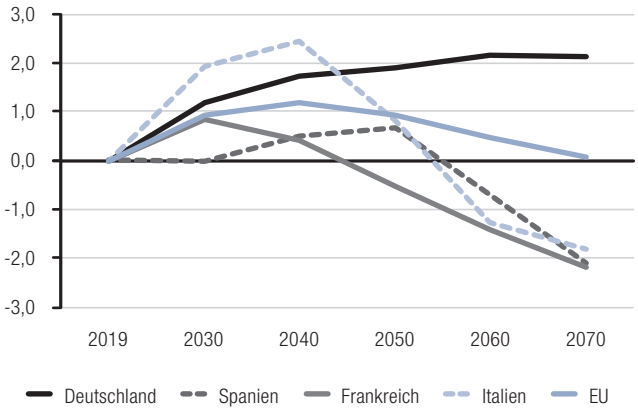


Abbildung 9b:
Kürzungen der Rentenausgaben in Spanien, Italien und Frankreich bis 2070 (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2021a).



Im Gegensatz dazu wollen Frankreich, Italien und Spanien ihre Rentenausgaben langfristig bis 2070 senken. Die stärksten Rückgänge verzeichnen Frankreich und Spanien. So sinken Frankreichs Rentenausgaben nach einem Anstieg bis 2030 um knapp 3 Prozentpunkte bis 2070. Spaniens Ausgaben steigen bis 2050 an und sinken dann bis 2070 auf 10,3 Prozent des BIP. Die Daten für die Projektion der Rentenausgaben werden aufgrund der Vielfalt und Komplexität der Rentensysteme von den Mitgliedstaaten selbst zur Verfügung gestellt. Die Daten beruhen zwar auf beschlossenen Reformen, jedoch muss sich erst noch herausstellen, inwieweit die Reformen auch tatsächlich umgesetzt werden (siehe hierzu Kapitel 4).

3.2 Die Nachhaltigkeitslücken der EU-Mitgliedstaaten

Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2021 zeigt, dass auf die Mehrzahl der Mitgliedstaaten deutlich höhere altersabhängige Ausgaben zukommen, als sie mit ihren zu erwartenden Einnahmen werden decken können. Zu den expliziten öffentlichen Schulden in Höhe von durchschnittlich 79 Prozent des BIP ist die implizite Verschuldung in durchschnittlicher Höhe von 112 Prozent des BIP hinzuzurechnen, um die Nachhaltigkeitslücke zu erhalten. Die implizite Verschuldung wird – wie in Box 2 erläutert – im Nachhaltigkeitsranking als die Schulden definiert, die anfallen, wenn die gegenwärtige Einnahmenstruktur nicht ausreicht, um die zukünftigen Ausgaben zu decken. Hier sei nochmals angemerkt, dass im Nachhaltigkeitsranking mit dem Primärsaldo gerechnet wird und keine eigene Projektion der Einnahmenseite vorgenommen wird, wie das bei der deutschen Generationenbilanz der Fall ist. Die Nachhaltigkeitslücken Deutschlands in der Generationenbilanz und dem EU-Nachhaltigkeitsranking sind daher nicht vergleichbar. Die durchschnittliche Nachhaltigkeitslücke in der EU beträgt im diesjährigen Nachhaltigkeitsranking mit 192 Prozent des BIP ungefähr das Doppelte der jährlichen Wirtschaftsleistung.

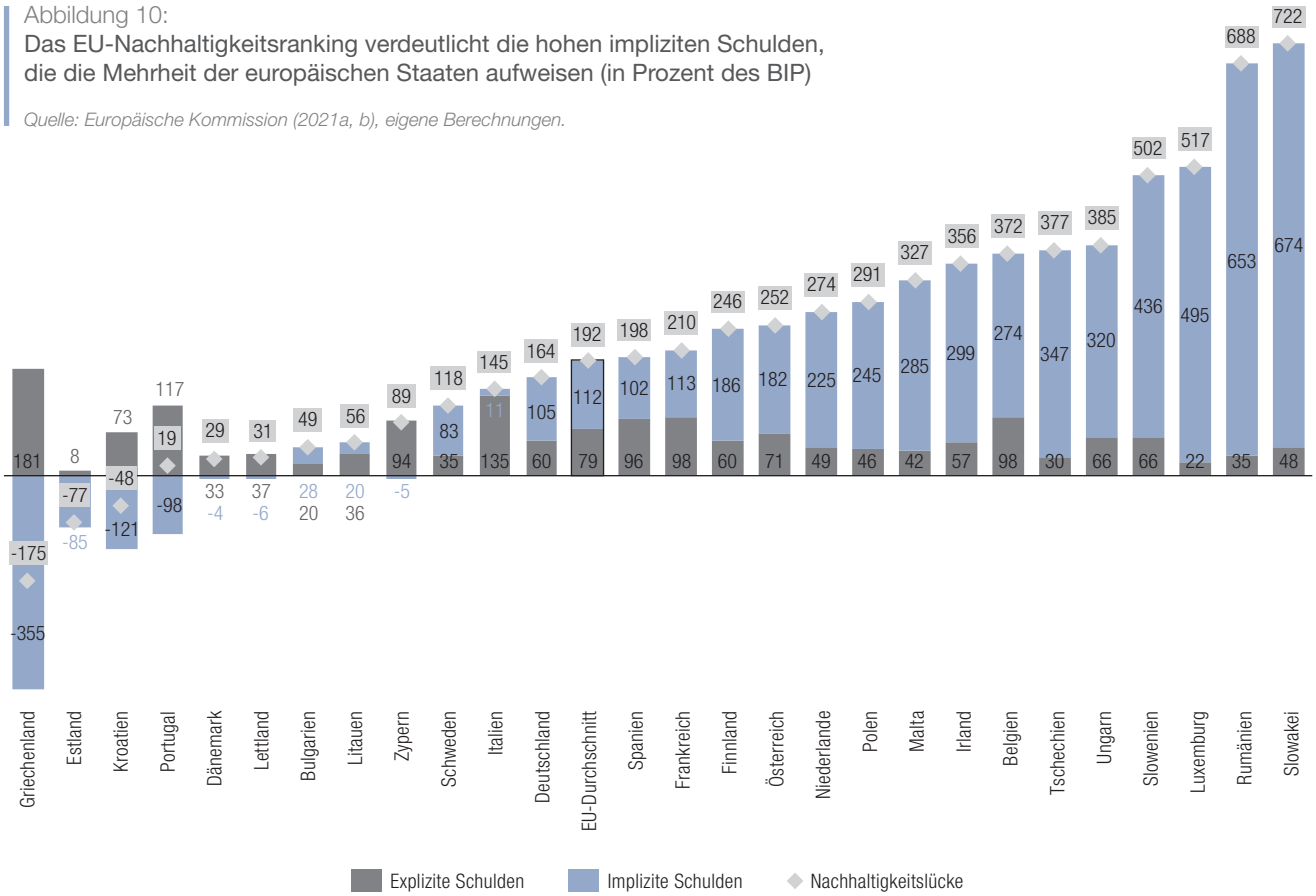
In der Spitzengruppe des EU-Nachhaltigkeitsrankings 2021 befinden sich Griechenland, Estland und Kroatien. Diese Länder weisen negative Nachhaltigkeitslücken auf, haben also langfristig einen finanziellen Überschuss. Portugal, Dänemark, Lettland, Bulgarien und Litauen fallen mit ihren expliziten und impliziten Schulden noch unter die angesetzte Schuldengrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts von 60 Prozent des BIP. Das gute Abschneiden dieser Länder liegt insbesondere an einer Kombination aus positivem Primärsaldo und einer vorteilhaften Entwicklung der altersabhängigen öffentlichen Ausgaben.

Die Schlusslichter des Rankings sind Slowenien, Luxemburg, Rumänien und die Slowakei. Diese Staaten weisen Nachhaltigkeitslücken von über 500 Prozent des BIP auf. Die Gründe für die besonders hohen impliziten Schulden dieser vier Staaten sind die projizierten hohen altersabhängigen Ausgabensteigerungen für die nächsten 50 Jahre (vgl. Abbildung 5). In Rumänien kommt zusätzlich noch die schlechte fiskalische Ausgangslage hinzu (vgl. Abbildung 2).

Im Mittelfeld – nahe am EU-Durchschnitt – liegen Italien (145 Prozent), Deutschland (164 Prozent), Spanien (198 Prozent) und Frankreich (210 Prozent). Besonders hebt sich in dieser Gruppe der ehemalige Krisenstaat Italien hervor, der seine hohe explizite Verschuldung von 135 Prozent des BIP durch eine relativ geringe implizite Verschuldung nur sehr leicht erhöht. Da die demografische Entwicklung Italiens vergleichbar zu der Frankreichs, Spaniens und Deutschlands ist, sind die Differenzen der impliziten Verschuldungen zwischen Italien und den anderen Ländern verwunderlich. Zudem lässt Abbildung 4 erkennen, dass für Italien im Jahr 2070 der vierthöchste Altenquotient aller Mitgliedstaaten projiziert wird. Rein demografische Gründe für das gute Abschneiden Italiens sind daher eher auszuschließen. Stattdessen sind die niedrigen impliziten Schulden einerseits auf die stabile Haushaltslage der letzten Jahre (vgl. Abbildung 2) und andererseits auf die geringe Steigerung der altersabhängigen Ausgaben in der langen Frist bis 2070 (vgl. Abbildung 5) zurückzuführen. Die niedrigen impliziten Schulden werden vor allem getrieben durch eine Senkung der Rentenausgaben in der langen Frist (vgl. Abbildungen 9a und 9b).

Abbildung 10:
Das EU-Nachhaltigkeitsranking verdeutlicht die hohen impliziten Schulden, die die Mehrheit der europäischen Staaten aufweisen (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2021a, b), eigene Berechnungen.



4 Rentenversprechen auf dem Prüfstand

Den größten Teil der altersabhängigen Ausgaben steuert die Rente bei, sodass hier die größten Einsparpotentiale liegen. Länder wie Spanien und Italien wollen ihre Rentenausgaben in Relation zum BIP bis 2070 deutlich verringern und haben entsprechende Rentenreformen beschlossen. Ob diese Reformen politisch dauerhaft durchzuhalten sind, ist allerdings keineswegs garantiert. Aufbauend auf einem Szenario, das nicht von der vollständigen Umsetzung der Reformen ausgeht, wird in Kapitel 4.2 daher ein möglicherweise realistischeres Bild der impliziten Verschuldung skizziert.

4.1 Auswirkungen der beschlossenen Reformen

Hervorzuheben ist, dass die Projektion der Rentenausgaben und deren Status quo Erfassung nicht durch eine einheitliche Methodik der Arbeitsgruppe des Alterungsberichts der Europäischen Kommission, sondern in bilateralen Gesprächen der Arbeitsgruppe mit den einzelnen Ländern errechnet wurde. Somit konnte für jedes einzelne Land auf die spezifischen Besonderheiten seines Rentensystems eingegangen werden. Dass dieses Vorgehen ein potentielles Einfallstor für unrealistische Annahmen darstellt, war bereits Thema des letzten EU-Nachhaltigkeitsrankings.[27] Um diese Problematik zu entschärfen, wurden im diesjährigen Alterungsbericht nur bereits beschlossene (de jure) Reformen berücksichtigt. Gesetzesvorhaben, die noch nicht verabschiedet wurden, haben keinen Eingang in die Projektionen des Alterungsberichts gefunden. Auch wenn bei der Projektion der Rentenausgaben keine einheitliche Methodik verwendet wurde, können dadurch zumindest Verbesserungen im Vergleich zu den Alterungsberichten aus früheren Jahren erkannt werden.

Während sich die deutschen Rentenausgaben bis 2070 weiter erhöhen, sinken die Rentenausgaben in Frankreich, Italien und Spanien (vgl. Abbildungen 9a und 9b). Was ist die Ursache für die spätestens ab den 2050er Jahren sichtbar konträre Entwicklung der Rentenausgaben in Deutschland im Vergleich zu den restlichen großen Mitgliedstaaten?

In Kapitel 2.2 wurde dargestellt, dass die allermeisten (wie auch die vier größten) EU-Mitgliedstaaten vor vergleichbaren demografischen Herausforderungen stehen. Die Disparitäten zwischen diesen Ländern bei der Entwicklung der Rentenausgaben sind demnach nicht auf unterschiedliche demografische Entwicklungen zurückzuführen. Eine positivere allgemeine wirtschaftliche Entwicklung dieser drei Staaten im Vergleich zu Deutschland kann mit Blick auf die Wachstumsannahmen im Alterungsbericht ebenfalls ausgeschlossen werden. Folglich scheinen die einzige verbliebene mögliche Determinante des Rückgangs der Rentenausgaben Veränderungen in der Ausgestaltung des Rentensystems zu sein.

Eine der aussagekräftigsten Kennziffern eines Rentensystems ist das Rentenniveau, in dem sich das Verhältnis einer durchschnittlichen Rentenleistung zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnittslohn ausdrückt. Das Rentenniveau ist ein besonders gut geeigneter Indikator, um Veränderungen im Rentensystem zu erfassen, da es mehrere Einflussgrößen gleichzeitig abbildet wie Indexierungsregeln, Beitragszeiten, Rentenformel sowie Durchschnittslöhne.

Abbildung 11 zeigt, wie sich das Rentenniveau in den einzelnen Mitgliedsländern unter Berücksichtigung von Reformen, die bereits in die Wege geleitet wurden, verändern wird. In Deutschland wurden (Stand 2020) – mit Ausnahme der Einführung der Rente mit 67 bis zum Jahr 2031 – keine größeren Reformen für die nächsten 50 Jahre beschlossen, sodass ein relativ konstantes Rentenniveau von knapp 42 Prozent im Jahr 2019 und 39 Prozent im Jahr 2070 zu erwarten ist.[28]

Frankreichs Reformanstrengungen spiegeln sich in Rentenniveaukürzungen von rund 13 Prozentpunkten wider, was immerhin eine Senkung um insgesamt 32 Prozent bedeutet. Ausgehend von knapp 61 Prozent wird das Rentenniveau in Italien auf etwa 64 Prozent im Jahr 2030 ansteigen und anschließend bis 2060 auf 45 Prozent abfallen. Bis zum Ende des expliziten Betrachtungshorizontes 2070 wird sich das Niveau auf diesem Level stabilisieren.

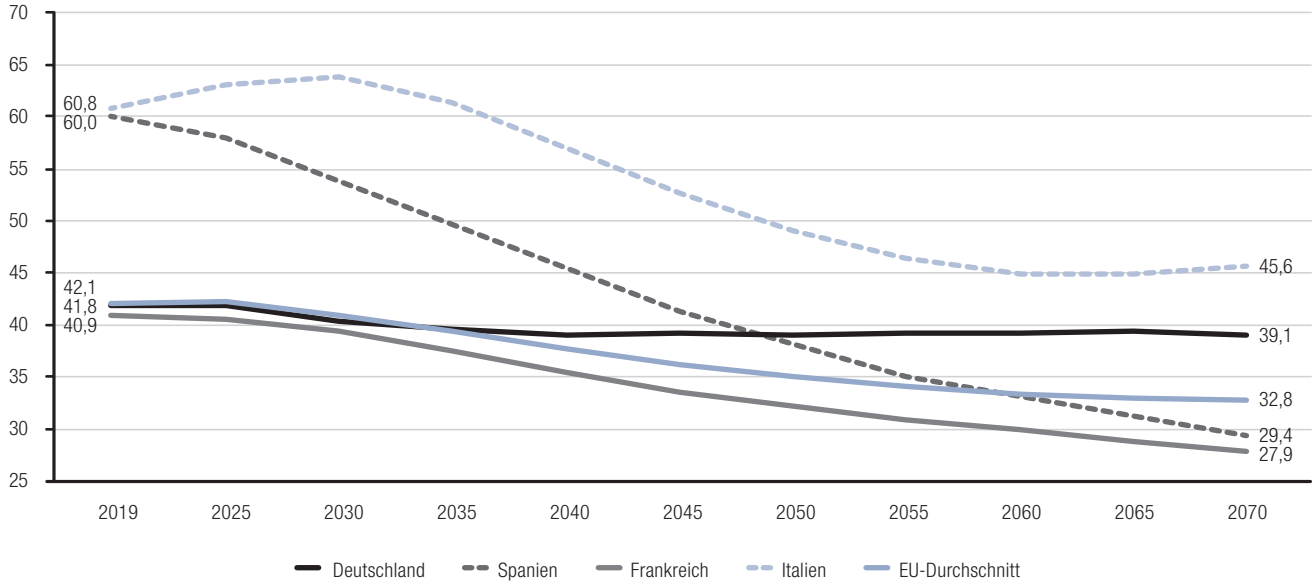
Die auffälligste Veränderung im Rentenniveau der betrachteten Mitgliedstaaten findet in Spanien statt. Während eine durchschnittliche Rente im Jahr 2019 noch rund 60 Prozent des Durchschnittseinkommens sicherte, werden es nach stetigen Kürzungen nur noch etwas über 29 Prozent im Jahr 2070 sein. Die dauerhafte Umsetzbarkeit einer Reform, die eine Kürzung um mehr als die Hälfte des Ursprungsrentenniveaus nach sich ziehen würde, erscheint allerdings im Zeitablauf politisch hochgradig fragil bzw. gefährdet zu sein.

27 Vgl. Peters et al. (2019).

28 Hierbei ist zu beachten, dass das Rentenniveau, das die Deutsche Rentenversicherung (DRV) für 2019 ausweist, deutlich höher ausfällt. Dies ist auf unterschiedliche Berechnungsmethoden zurückzuführen. Die Arbeitsgruppe des Alterungsberichts berechnet das Rentenniveau einheitlich für alle Mitgliedstaaten anhand von Bevölkerungsprojektionen auch für das Basisjahr 2019. Für einen einheitlichen Vergleich der Rentenniveaus sind die Werte des Alterungsberichts vorzuziehen.

Abbildung 11:
Das Rentenniveau sinkt – allerdings unterschiedlich stark (in Prozent des jeweiligen Durchschnittslohns)

Quelle: Europäische Kommission (2021a).



Bei Rentenniveaukürzungen dieses Ausmaßes wird offensichtlich, woher die Senkungen in den Rentenausgaben dieser vier Mitgliedstaaten kommen. Es sind keine Unterschiede in der Demografie oder in den makroökonomischen Annahmen, sondern ambitionierte Reformen, die die Ausgabenkürzungen ermöglichen.

Die langfristigen Rentenausgabenprojektionen des Alterungsberichts sind zwar insofern glaubhaft, als dass sie sich auf bereits beschlossene Reformvorhaben stützen.[29] Dass alle beschlossenen Reformen tatsächlich auch dauerhaft umgesetzt werden, ist jedoch zweifelhaft, sodass einige Ergebnisse fragwürdig erscheinen.

Auch die Autoren des Alterungsberichts 2021 haben wohl gewisse Zweifel, dass diese Rentenniveaukürzungen dauerhaft realisierbar sind. Jedenfalls findet sich im Alterungsbericht ein Szenario, welches von einer nicht vollständigen Umsetzung der Rentenreformen ausgeht.[30] Dieses wird im Folgenden aufgegriffen, um ein realistischeres Nachhaltigkeitsranking zu berechnen.

4.2 Was wäre, wenn die Reformen nicht umgesetzt werden?

Die Umsetzbarkeit dieser drastischen Rentenreformen kann also zumindest angezweifelt werden, zumal in den betrachteten vier größten EU-Mitgliedstaaten die Bevölkerung auch zukünftig weiter altert und im EU-Durchschnitt im Jahr 2070 59,2 Personen über 65 Jahre auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter kommen werden (vgl. Abbildung 4). Auch in der Retrospektive zeigt sich, dass Rentenreformen immer wieder verschoben oder Sonderregelungen geschaffen wurden, um Niveaukürzungen abzufedern. Beispielsweise wurden 2013 in Spanien Anpassungsfaktoren eingeführt, die einerseits die Rentenbezüge an die Lebenserwartung und andererseits an einen Index, der die aktuelle Rentenversicherungsbilanz widerspiegelt, koppeln sollen. Der Nachhaltigkeitsfaktor, der die Bezüge an die Lebenserwartung koppeln soll, ist bis 2023

29 Vgl. Peters et al. (2019).
30 Ähnliche Überlegungen finden sich bereits bei Peters et al. (2019).

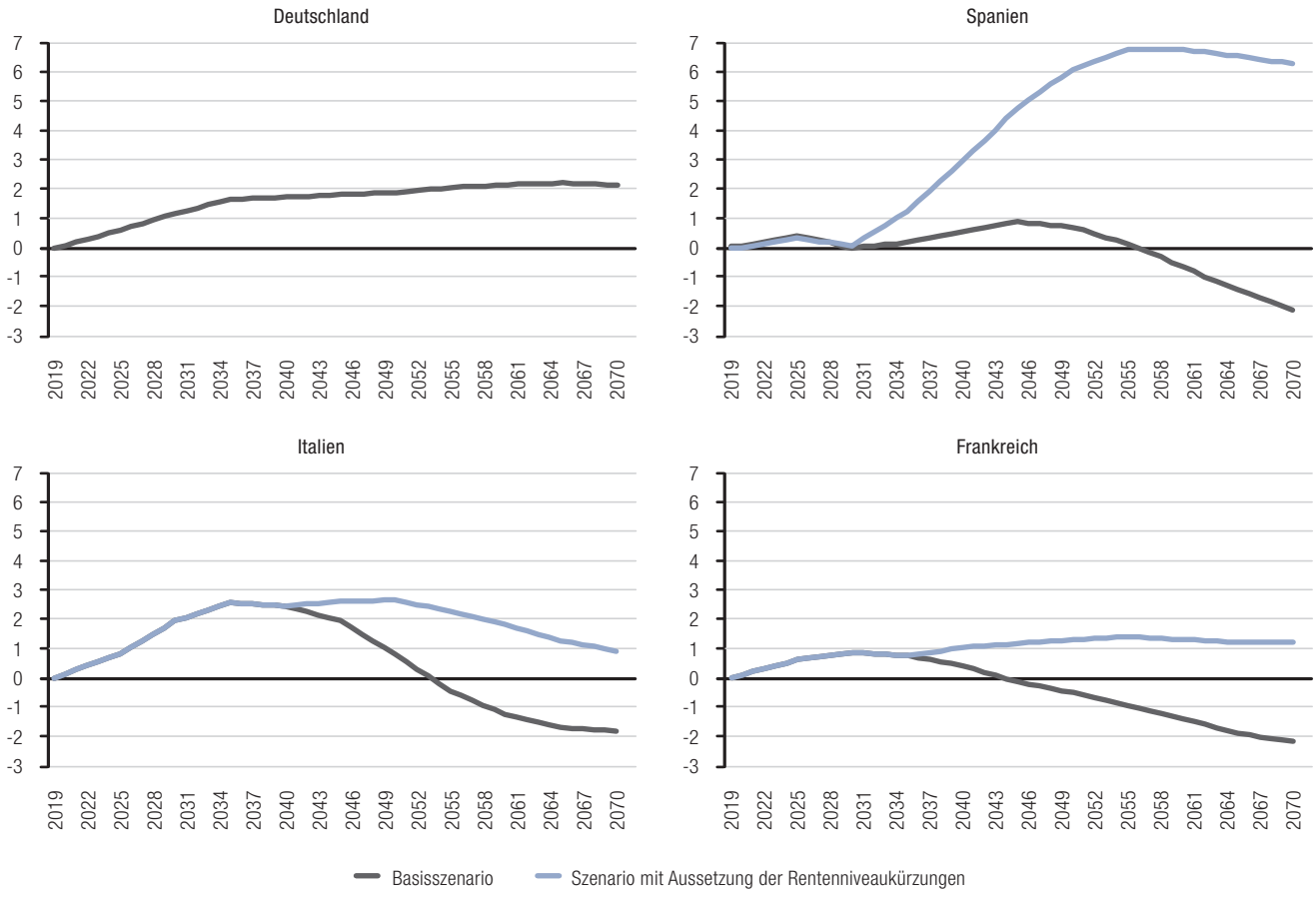
ausgesetzt.[31] Eine Abschaffung bzw. Ersetzung des Nachhaltigkeitsfaktors ist derzeit in Diskussion. Die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wird 2027 abgeschlossen sein und dann 67 Jahre betragen.

In Italien gibt es seit 2013 eine Kopplung der Rentenbezüge an die Lebenserwartung, die jedoch seit 2019 bis 2026 für Frühverrentungen und Personen mit körperlich anstrengenden Tätigkeiten ausgesetzt ist. Hinzu kam die im Jahr 2021 wieder abgeschaffte „Quota 100“, die es seit 2019 erlaubte, dass z.B. 62-Jährige schon nach 38 Jahren in Rente gehen konnten.[32]

Mit der sogenannten „Rente mit 63“ oder der Doppelten Haltelinie seien zwei Beispiele aus Deutschland genannt, die Rentenkürzungen aufheben oder verschieben. Aber nicht nur das Aussetzen oder Verzögern von Rentenreformen, sondern auch ausgabenerhöhende Beschlüsse wie beispielsweise die Mütterrente verdeutlichen, dass Einsparungen in der Rente nicht entschieden genug angegangen werden. Insgesamt zeigt sich an diesen Beispielen eine eher beschränkte Glaubwürdigkeit der Politik, wenn es um die Umsetzung von Rentenreformen geht.

Abbildung 12:
Entwicklung der Rentenausgaben: Große Abweichungen vom Basisszenario in Spanien, Frankreich und Italien, nicht aber in Deutschland (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission 2021a, eigene Berechnungen.



31 Vgl. Europäische Kommission (2021a), S. 86, sowie Devesa et al. (2020).
32 Vgl. OECD (2019).

Das Szenario in Abbildung 12 geht davon aus, dass die Rentenreformen nur so lange in tatsächlich wirksame Maßnahmen umgesetzt werden, bis das Rentenniveau um 10 Prozent im Vergleich zum Basisjahr gesunken ist. Anschließend wird das Rentenniveau auf diesem Level konstant gehalten. Abbildung 12 verdeutlicht den Verlauf der Rentenausgaben im Vergleich zum Basisjahr mit allen beschlossenen Rentenreformen (Basisszenario) und dem Szenario, das von einer Aussetzung der Rentenniveaukürzungen ausgeht.

Wie zu erwarten, weisen das Basisszenario und das Szenario mit ausgesetzten Rentenniveaukürzungen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Rentenausgaben auf. Der Höhepunkt der italienischen Ausgaben verzögert sich von Mitte der 2030er Jahre auf Anfang der 2050er Jahre. Selbst im letzten Jahr des expliziten Betrachtungshorizontes bleiben die Ausgaben über denen des Jahres 2019. Da das italienische Rentenniveau bis 2030 ansteigt und erst anschließend abnimmt, sinkt es erst Anfang der 2040er Jahre stärker als die 10 Prozent-Grenze im Vergleich zum Jahr 2019 (vgl. Abbildung 11). Erst ab dann wird im Szenario das Rentenniveau auf diesem Niveau konstant gehalten, was daher auch erst ab diesem Zeitpunkt zu einer Erhöhung der Rentenausgaben führt.

In Frankreich wachsen die Rentenausgaben ab 2035 weiter an und erreichen ein Plateau bei ungefähr 1,2 Prozentpunkten über dem Ausgangsniveau von 2019. Ab 2035 wird das Rentenniveau um mehr als 10 Prozent des Niveaus im Jahr 2019 gesunken sein, sodass sich ab 2035 das Basisszenario sowie das Szenario mit Aussetzung der Rentenniveaukürzung auseinanderentwickeln. Einer der Hauptgründe für das Absinken der Rentenausgaben ab diesem Zeitpunkt dürfte die Rentenreform 2019 sein, die unter anderem eine Indexierung der Rente an das allgemeine Lohnniveau abzüglich eines Nachhaltigkeitsfaktors vorsieht.[33]

Die größte Divergenz zwischen den beiden Szenarien besteht in Spanien, wo sich bereits ab 2030 die Rentenausgaben auseinanderentwickeln. Ab dem Jahr 2023 greifen die bislang ausgesetzte Kopplung der Renten an einen Index sowie die abgeschlossene Erhöhung des Renteneintrittsalters und führen zu einer Kürzung des Rentenniveaus und damit zu einer Bremsung des Anstiegs der Rentenausgaben.[34] Statt einem moderaten Anstieg bis Mitte der 2040er Jahre und einem anschließenden Abfall bis auf -2 Prozentpunkte gegenüber dem Basisjahr, steigen die Ausgaben im Szenario der Aussetzung der Rentenkürzung bis 2055 auf knapp 7 Prozentpunkte über die Ausgaben im Jahr 2019. Bis 2070 sinken die Ausgaben leicht, liegen jedoch immer noch über 6 Prozentpunkte über dem gegenwärtigen Niveau. Am Beispiel Spaniens ist die Wirkung einer Kopplung der Rentenzahlungen an einen Index besonders gut zu erkennen.

4.3 Ein realistisches Ranking

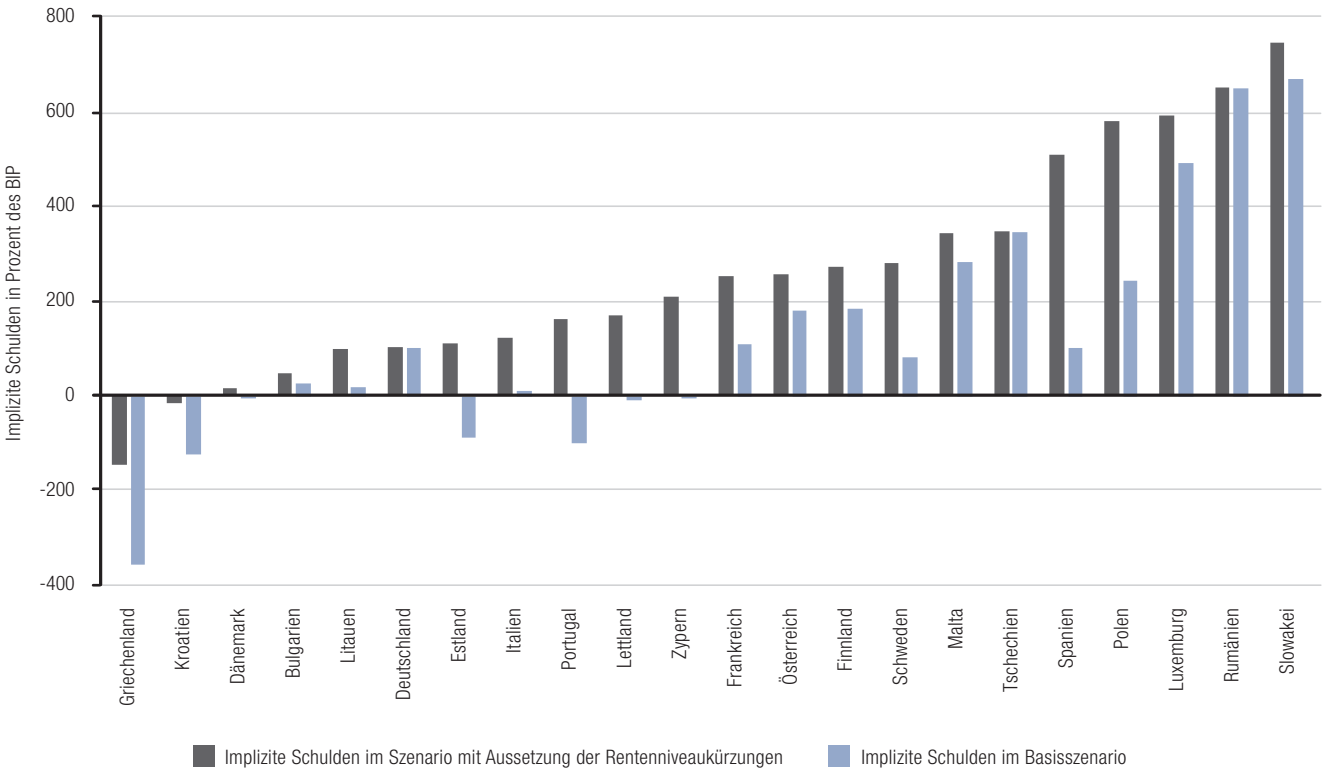
Abbildung 13 gibt die impliziten Schulden der 22 Mitgliedstaaten wieder, für die die Berechnung des realistischen Szenarios möglich war. Für Belgien, Slowenien, die Niederlande, Irland, Ungarn und den EU-Durchschnitt gibt es keine projizierten Ausgabenwerte. Da sich bis auf Deutschland, Tschechien und Rumänien jedes Land Rentenniveaukürzungen von über 10 Prozent in den nächsten 50 Jahren vorgenommen hat, wird bei der Darstellung der impliziten Schulden offensichtlich, dass diese in den meisten Ländern bei Rücknahme der Rentenreformen höher ausfallen werden als im Basisszenario.

Durch die höhere implizite Verschuldung der meisten Staaten schieben sich vor allem Deutschland, Dänemark, Bulgarien, Österreich und Tschechien weiter nach vorn. Insgesamt ist das Ranking der impliziten Verschuldung nun näher an dem, was aus demografischer Perspektive zu erwarten gewesen wäre: Bei aktuell – im Vergleich zu Deutschland – höheren Rentenniveaus in Italien und Spanien wäre bei diesen Staaten auch mit einer höheren impliziten Verschuldung zu rechnen. Die größten Zuwächse im Vergleich zum Basisszenario sind in Griechenland, Portugal, Zypern, Schweden, Frankreich, Spanien und Polen zu verzeichnen. Mit Hilfe dieses Szenarios wird gezeigt, dass das gute Abschneiden dieser Länder im Ranking des Basisszenarios hauptsächlich auf die vergleichsweise optimistischen und möglicherweise nicht dauerhaft durchhaltbaren Rentenreformen zurückzuführen ist.

33 Vgl. OECD (2019).
34 Vgl. Solé et al. (2019).

Abbildung 13:
Das Ranking der impliziten Schulden im Szenario mit Aussetzung der Rentenniveaukürzungen zeigt ein realistisches Bild (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2021a, c), eigene Berechnungen.



5 Fazit: Umsetzbare Reformen – besser heute als morgen

Die altersabhängigen Ausgaben spielen in den langfristigen öffentlichen Finanzen aller EU-Mitgliedstaaten eine immer größere Rolle, da jedes Land mit den gleichen demografischen Herausforderungen kämpft. Die EU-Bürger werden älter, die Gruppe der älteren Bevölkerung wird größer und die Geburtenraten stagnieren auf niedrigem Niveau – das wird teuer für die Mitgliedstaaten. So werden 2070 im EU-Durchschnitt Kosten von rund 26 Prozent des BIP allein an altersabhängigen Ausgaben anfallen.

Das EU-Nachhaltigkeitsranking leistet vor diesem Hintergrund einen Beitrag dazu, zu zeigen, wie sich die öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten entwickeln werden, wenn der Status quo beibehalten wird. Dabei wird deutlich, dass die Unterschiede zwischen den Nachhaltigkeitslücken der Mitgliedstaaten, also die Summe der expliziten und impliziten Schulden, extrem sind: Während nur drei Mitgliedstaaten – Griechenland, Estland und Kroatien – einen zukünftigen Überschuss erzielen, weisen 24 Mitgliedstaaten eine Nachhaltigkeitslücke auf. Das heißt, ihre Einnahmen werden langfristig die öffentlichen Ausgaben, deren Höhe maßgeblich durch die Dynamik bei den altersabhängigen Ausgaben beeinflusst wird, nicht decken können. Die Spanne reicht von Portugal mit einer Nachhaltigkeitslücke von 19 Prozent des BIP bis zur Slowakei mit einer Nachhaltigkeitslücke von 722 Prozent des BIP. Deutschland liegt mit einer Nachhaltigkeitslücke von 164 Prozent des BIP im europäischen Mittelfeld. Die Ursachen für diese Unterschiede in den Nachhaltigkeitslücken sind zum einen der Primärsaldo, der den fiskalischen Status quo darstellt, und zum anderen die Entwicklungen der altersabhängigen Ausgaben, insbesondere die der Rentenausgaben. Während Griechenland und Kroatien dauerhaft einen Primärüberschuss erzielen und somit ihre implizite Verschuldung verringern können, schlagen Mitgliedstaaten wie Italien, Frankreich und Spanien einen Konsolidierungskurs ein, der extreme Kürzungen der Rentenausgaben beinhaltet und somit dem Anstieg der altersabhängigen Kosten entgegenwirken soll. Mitgliedstaaten wie Luxemburg oder die Slowakei haben im Status quo noch keine zukünftigen Reformansätze implementiert. Bisher werden in diesen Mitgliedstaaten die zukünftigen altersabhängigen Ausgaben von den Einnahmen nicht gedeckt. Fazit ist, dass die EU von einer Konvergenz der Mitgliedstaaten hinsichtlich der expliziten und impliziten Verschuldung weit entfernt ist.

Es muss beachtet werden, dass in vielen Mitgliedstaaten die versprochenen Ausgabenkürzungen im Bereich der Rente durch ein extremes Absenken des Rentenniveaus erreicht werden sollen. Hierbei bleibt fraglich, ob ein Absenken von über 10 Prozent des aktuellen Rentenniveaus politisch umsetzbar ist. Das Berechnen einer „realistischen Nachhaltigkeitslücke“, bei der das Rentenniveau zukünftig nicht mehr als 10 Prozent gekürzt wird, zeigt, dass sich das Ranking allein durch diese Annahme sehr stark verschiebt und vor allem Spanien, Italien und Frankreich deutlich höhere Nachhaltigkeitslücken aufweisen.

Festzuhalten ist, dass 25 Mitgliedstaaten keine ausgeglichene intertemporale Budgetrestriktion aufweisen. Ihre Ausgaben übersteigen langfristig die Einnahmen. Insbesondere die Rentenausgaben werden auf Grund der demografischen Lage ohne ausgabenkürzende Reformen in allen EU-Staaten ansteigen. Das trifft insbesondere für Länder wie Deutschland und Luxemburg zu. Mitgliedstaaten wie Italien und Spanien haben zwar Reformen beschlossen, schieben diese aber immer wieder auf. Zudem würden die beschlossenen Reformen zu extremen Kürzungen des Rentenniveaus führen, die zudem erst in den 2040er Jahren ihre volle Wirkung entfalten würden. Ob diese Kürzungen politisch überhaupt umsetzbar sind, ist wie gesagt höchst fraglich. Ziel der Mitgliedstaaten muss es sein, die Reformen so in ihre Sozialsysteme zu integrieren, dass die Rentenkürzungen intergenerational gerecht verteilt werden. Praktisch wäre dies durch eine Indexierung oder Kopplung der Rentenzahlungen an die Lebenserwartung umsetzbar, die aber nicht verzögert, sondern so früh wie möglich in Kraft treten sollten.

Literatur

Benz, U. und S. Fetzer (2006), Indicators for Measuring Fiscal Sustainability: A Comparison of the OECD Method and Generational Accounting. FinanzArchiv, 62(3), 391.

Bundesgesetzblatt (2021), Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung. Teil I, Nr. 44.

Devesa, E., Devesa, M., Dominguez-Fabián, I., Encinas, B. und R. Meneu (2020), The Sustainability Factor: How Much Do Pension Expenditures Improve in Spain? Risks, 8(4), 1–21.

Ehing, D., Moog, S. und B. Raffelhüschen (2013), Erwerbstätigkeit und fiskalische Nachhaltigkeit: eine Generationenbilanzierung. Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 11(3), 435–451.

Espenshade, T. J., Guzman, J. C. und C. F. Westoff (2003), The Surprising Global Variation in Replacement Fertility. Population Research and Policy Review, 22, 575–583.

Europäische Kommission (2020), The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions & Projection Methodologies. Institutional Paper 142. Brüssel.

Europäische Kommission (2021a), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070). Institutional Paper 148. Brüssel.

Europäische Kommission (2021b), European Economic Forecast: Summer 2021. Institutional Paper 156. Brüssel.

Europäische Kommission (2021c), European Economic Forecast: Spring 2021. Institutional Paper 149. Brüssel.

Europäische Kommission und der Ausschuss für Sozialschutz (2021), 2021 Long-Term Care Report: Trends, Challenges and Opportunities in an Ageing Society. Volume I. Publications Office of the European Union. Luxemburg.

Eurostat Statistics (2021), Population on 1st January by Age, Sex and Type of Projection.

Moog, S. und B. Raffelhüschen (2012), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2012: Demografie und Arbeitsmarkt. Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zur Marktwirtschaft und Politik 117.

OECD (2019), Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing. Paris.

Peters, F., Raffelhüschen, B. und G. Reeker (2019), Ehrbare Staaten? Update 2018: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa. Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zur Marktwirtschaft und Politik 144.

Solé, M., Souto, G. und C. Patxot (2019), Sustainability and Adequacy of the Spanish Pension System after the 2013 Reform: A Microsimulation Analysis. Hacienda Pública Española/ Review of Public Economics, 228(1), 109-150.

Executive Summary

Das **EU-Nachhaltigkeitsranking** des Forschungszentrums Generationenverträge und der Stiftung Marktwirtschaft zeigt nicht nur die expliziten Schulden der 27 EU-Mitgliedstaaten, sondern auch das Ausmaß ihrer **ungedeckten zukünftigen Verpflichtungen**, die sich insbesondere aus dem in allen Ländern zu beobachtenden **demografischen Wandel** ergeben. Projiziert man die mit der Bevölkerungsalterung einhergehende Veränderung der altersabhängigen Ausgaben in die Zukunft, ist eine umfassende **Nachhaltigkeitsanalyse** der öffentlichen Finanzen der europäischen Staaten möglich. Die Datengrundlage der Berechnungen basiert einerseits auf dem Alterungsbericht 2021 und andererseits auf den Frühjahrs- und Sommerprognosen der Europäischen Kommission.

Es wird deutlich, dass die öffentlichen Haushalte der europäischen Mitgliedstaaten im Jahr 2020 nach einer längeren Konsolidierungsphase, wieder ein hohes Primärdefizit aufweisen. Daneben ist es vor allem aber der **Anstieg der altersabhängigen Ausgaben** in den kommenden Jahrzehnten, der im Rahmen einer Langzeitbetrachtung dazu führt, dass 20 von 27 Ländern **teils hohe implizite Schulden** zu verzeichnen haben. Diese übersteigen in vielen Fällen die expliziten Schulden deutlich. Eine **wirkungsvolle Konsolidierung** der Staatsfinanzen in der EU wird daher nur gelingen, wenn beide Segmente des Schuldeneisbergs und damit sowohl die sichtbaren expliziten als auch die unsichtbaren, impliziten Staatsschulden in Angriff genommen werden.

Auf den **Spitzenplätzen** des Nachhaltigkeitsrankings mit einer besonders niedrigen Staatsverschuldung befinden sich – ähnlich wie in der letzten Ausgabe – Griechenland, Estland und Kroatien. Alle drei Länder weisen ein implizites Vermögen auf. Die **vier wirtschaftsstärksten Mitgliedstaaten** Italien, Deutschland, Spanien und Frankreich liegen im Ranking auf den Plätzen 11 bis 14 eng beieinander und nahe am EU-Durchschnitt (192 Prozent des BIP).

Dabei fällt vor allem Italien durch seine hohe explizite Verschuldung von 135 Prozent des BIP und seine geringe implizite Verschuldung von 11 Prozent des BIP auf. Der Grund hierfür liegt in den beschlossenen **Rentenreformen**, die ihre volle Wirkung jedoch erst in den 2040er Jahren entfalten werden. Auch das Abschneiden Spaniens wird maßgeblich durch drastische Rentenkürzungen determiniert. Sollte es zu einem Aussetzen oder gar einer Rücknahme der Rentenreformen kommen, stiegen die Nachhaltigkeitslücken dieser Länder deutlich an.

Aufgrund der demografischen Lage sind **ausgabenkürzende Reformen unerlässlich**. Allerdings sollten sie so gestaltet sein, dass ihre Wirkung nicht nur Rentnergenerationen in der fernen Zukunft betreffen, sondern die Kürzungen möglichst **intergenerativ gerecht** auch auf heutige und baldige Rentnergenerationen verteilt werden.

Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2021 – die impliziten Schulden erhöhen in vielen Ländern den fiskalischen Konsolidierungsbedarf dramatisch (in Prozent des BIP, Basisjahr 2019)

	Explizite Schulden	Implizite Schulden	Nachhaltigkeitslücke*	Zuwachs explizite Schulden 2020**
1 Griechenland	181	-355	-175	25
1 Estland	8	-85	-77	10
3 Kroatien	73	-121	-48	16
4 Portugal	117	-98	19	17
5 Dänemark	33	-4	29	9
6 Lettland	37	-6	31	7
7 Bulgarien	20	28	49	5
8 Litauen	36	20	56	11
9 Zypern	94	-5	89	24
10 Schweden	35	83	118	5
11 Italien	135	11	145	21
12 Deutschland	60	105	164	10
13 Spanien	96	102	198	25
14 Frankreich	98	113	210	18
15 Finnland	60	186	246	10
16 Österreich	71	182	252	13
17 Niederlande	49	225	274	6
18 Polen	46	245	291	12
19 Malta	42	285	327	12
20 Irland	57	299	356	2
21 Belgien	98	274	372	16
22 Tschechien	30	347	377	8
23 Ungarn	66	320	385	15
24 Slowenien	66	436	502	15
25 Luxemburg	22	495	517	3
26 Rumänien	35	653	688	12
27 Slowakei	48	674	722	12
ø EU	79	112	192	13

* Abweichungen zwischen der ausgewiesenen Höhe der Nachhaltigkeitslücke und der Summe aus expliziten und impliziten Schulden sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.
** In Prozent des BIP 2020.

Quelle: Europäische Kommission (2021a, b), eigene Berechnungen.