

Ehrbare Staaten? EU-Nachhaltigkeitsranking 2017 – Zentrale Ergebnisse –

1. Die aktuelle fiskalische Entwicklung in der EU28 – stärkere Konsolidierungsambitionen notwendig

In Deutschland sprudeln seit einiger Zeit Steuern und Sozialabgaben, sodass die öffentliche Hand – im Aggregat – ohne größere Konsolidierungsanstrengungen Haushaltsüberschüsse erzielt. In Europa steht Deutschland damit vergleichsweise gut da. Nur acht weitere Mitgliedstaaten werden gemäß der Herbstprognose der Europäischen Kommission im Jahr 2017 voraussichtlich ebenfalls einen Haushaltsüberschuss erzielen können. Drei Länder – darunter Frankreich und Spanien – werden hingegen ein Defizit nahe an oder knapp jenseits der 3-Prozent-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts aufweisen. Die übrigen 16 Staaten sehen sich 2017 mit geringeren Defiziten von bis zu 2,1 Prozent des BIP konfrontiert. **Damit wird das europäische Defizitkriterium in diesem Jahr zwar grosso modo eingehalten. Zufriedenstellen kann die derzeitige Lage der Staatsfinanzen in Europa gleichwohl nicht:** Angesichts des für 2017 deutlich positiv erwarteten realen Wirtschaftswachstums in der EU von durchschnittlichen 2,3 Prozent, des niedrigen Zinsniveaus sowie der in der Vergangenheit angewachsenen hohen expliziten Schuldenstände (EU-Durchschnitt Ende 2016: 85 Prozent des BIP) sind die **Konsolidierungsbemühungen nicht ausreichend ambitioniert**. Insgesamt scheint sich die Mehrheit der Mitgliedstaaten der EU mit einem fiskalpolitischen Durchwursteln zu begnügen. **Gegen plötzlich auftretende neue Krisen oder einen Anstieg des durch die Europäische Zentralbank künstlich niedrig gehaltenen Zinsniveaus ist man damit allerdings nur schlecht gerüstet.**

Dies gilt umso mehr, als die **Mehrzahl der Staaten aufgrund der demografischen Alterung vor erheblichen fiskalischen Herausforderungen steht**. Vor diesem Hintergrund hat die Stiftung Marktwirtschaft in Kooperation mit dem Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg erneut die langfristigen Perspektiven der öffentlichen Haushalte der EU-Mitgliedstaaten analysiert.

EU-Nachhaltigkeitsranking 2017 (Basisjahr 2016)

in Prozent des BIP		Explizite Schulden	+ Implizite Schulden	= Nachhaltigkeitslücke 2017 (Gesamtschulden)	Nachhaltigkeitslücke 2016
1	Kroatien	83	-95	-12	39
1	Bulgarien	29	35	64	109
3	Schweden	42	43	85	199
4	Lettland	41	59	99	53
5	Dänemark	38	67	105	62
6	Portugal	130	-7	123	147
7	Italien	132	-2	130	107
8	Estland	9	134	144	39
9	Deutschland	68	78	146	161
10	Polen	54	103	157	179
11	Tschechien	37	141	177	254
12	Malta	58	140	198	337
13	Ungarn	74	133	206	135
14	Frankreich	97	153	249	266
15	Österreich	84	177	260	249
16	Slowakei	52	228	280	311
17	Zypern	107	181	288	458
18	Litauen	40	248	288	272
19	Verein. Königreich	88	210	298	390
20	Niederlande	62	247	309	356
21	Griechenland	181	145	326	331
22	Finnland	63	342	406	432
23	Rumänien	38	380	417	381
24	Belgien	106	383	489	603
25	Slowenien	79	412	490	549
26	Spanien	99	520	619	765
27	Irland	73	624	697	788
28	Luxemburg	21	895	915	825
∅	EU28	85	132	217	256

Entwicklung ggü. 2016

■ Schuldenabbau

■ Schuldenanstieg

Abweichungen in der Summe (Nachhaltigkeitslücke) durch Rundung möglich.

Ausgangspunkt der Berechnungen ist die wirtschaftliche und fiskalische Ausgangslage des Jahres 2017 entsprechend der Herbstprognose der EU-Kommission. Für die zukünftige BIP-Entwicklung wird – ausgehend vom Niveau des Jahres 2017 – das im Ageing Report (AR) 2015 von der EU-Kommission unterstellte Potentialwachstum zugrunde gelegt. Für die altersabhängigen Ausgaben wird – mit Ausnahmen der Rentenausgaben – eine Entwicklung gemäß dem AR 2015 unterstellt. Für die Entwicklung der Rentenausgaben wird ein gewichteter Durchschnitt gemäß AR 2009, AR 2012 und AR 2015 unterstellt, sofern sich gemäß AR 2015 ein geringerer Anstieg der Rentenausgaben ergibt als im Durchschnitt der Ageing-Reports 2009 und 2012. Ab dem Jahr 2060 (maximaler Projektionszeitraum der Ageing Reports) wird der Anteil der altersabhängigen Ausgaben am BIP als konstant unterstellt.

Quellen: Europäische Kommission, Eurostat. Berechnungen: Forschungszentrum Generationenverträge.

Die Besonderheit dieses europäischen Schuldenvergleichs ist, dass neben den offiziell ausgewiesenen expliziten Schulden auch die heute noch nicht direkt sichtbaren impliziten Staatsschulden berücksichtigt werden (vgl. die Hintergrundinformationen in Abschnitt 3). Letztere resultieren im Wesentlichen aus zukünftigen Primärdefiziten der öffentlichen Hand (d.h. Haushaltsdefiziten ohne Berücksichtigung von Zinsausgaben), die zu erwarten sind, wenn die gegenwärtige Fiskalpolitik unverändert fortgesetzt wird und zugleich die Folgen des demografischen Wandels in immer stärkerem Ausmaß für die öffentlichen Haushalte spürbar werden.

2. Zentrale Ergebnisse des EU-Nachhaltigkeitsrankings 2017

Rechnet man die expliziten und impliziten Schulden jeweils für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten zusammen, so ergibt sich das oben dargestellte Nachhaltigkeitsranking (vgl. Tabelle auf Seite 1).

- Vor allem dank der europaweit guten Konjunktur zeigt das aktualisierte europäische Nachhaltigkeitsranking der Stiftung Marktwirtschaft im Jahr 2017 eine Verbesserung der Gesamtschuldensituation. Im europäischen Durchschnitt ist die Summe aus expliziten und impliziten Schulden – die sogenannte Nachhaltigkeitslücke – um 39 Prozentpunkte auf 217 Prozent des BIP gesunken. Allerdings beläuft sie sich damit noch immer auf mehr als das Doppelte der jährlichen Wirtschaftsleistung der EU und übersteigt die explizite Staatsverschuldung um das Zweieinhalbfache. Daran wird zugleich deutlich, dass die traditionelle Fokussierung auf den expliziten Schuldenstand (Maastricht-Kriterium) zu einer übermäßig optimistischen Einschätzung der tatsächlichen Lage der Staatsfinanzen führt.
- Auf der Ebene der Mitgliedstaaten ist in 19 der 28 EU-Mitglieder – darunter Deutschland – eine Verringerung der Nachhaltigkeitslücke zu konstatieren. In neun Mitgliedstaaten ist sie hingegen gestiegen. Zentrale Triebfeder dieser Entwicklung sind Veränderungen in den aktuellen Primärsalden (Haushaltsalden ohne Berücksichtigung von Zinszahlungen).
- Obwohl die deutsche Nachhaltigkeitslücke um 15 Prozentpunkte auf 146 Prozent des BIP gesunken ist, belegt Deutschland – wie im Vorjahr – Platz 9 im europäischen Nachhaltigkeitsranking. Umgerechnet beläuft sich der deutsche Gesamtschuldenstand auf knapp 4,6 Billionen Euro.
- Die Spitzengruppe des Nachhaltigkeitsrankings mit der geringsten Gesamtverschuldung bilden Kroatien, Bulgarien, Schweden und Lettland, die allesamt eine Nachhaltigkeitslücke von unter 100 Prozent des BIP aufweisen. Kroatien, das Platz 1 belegt, ist darüber hinaus das einzige Land, dessen Fiskalpolitik als fiskalisch nachhaltig bewertet werden kann, da das implizite Vermögen die expliziten Schulden übersteigt. Die übrigen drei Länder der Spitzengruppe zeichnen sich durch sowohl niedrige explizite als auch niedrige implizite Schulden aus. Dabei profitieren sie nicht zuletzt von einer sehr moderaten Entwicklung der altersabhängigen Ausgaben.
- Mit Italien und Portugal weisen zwei weitere Länder ein – allerdings nur geringes – implizites Vermögen aus. Ihre zukünftigen Staatseinnahmen werden im Durchschnitt ausreichen, die zukünftigen Primärausgaben zu finanzieren. Allerdings leiden beide Länder unter einer hohen expliziten Verschuldung in Höhe von rund 130 Prozent des BIP, die sie im Ranking auf Platz 6 und 7 zurückwirft.
- Schlusslichter des Nachhaltigkeitsrankings sind – wie im Vorjahr – Spanien, Irland und Luxemburg. Vor allem das Beispiel Luxemburg zeigt, dass vermeintlich vorbildliche Staatsfinanzen im Hier und Jetzt kein Indikator für eine nachhaltige Fiskalpolitik und dauerhafte fiskalische Stabilität sind: Luxemburgs Nachhaltigkeitslücke resultiert vor allem aus einem zu großzügigen Rentensystem, das auf Dauer nicht zu finanzieren sein wird. Im Fall von Irland ist zu beachten, dass die verwendete Rechenmethodik im Zusammenspiel mit der unterstellten hohen irischen Wachstumsannahme für den Zeitraum ab dem Jahr 2055 zu einer gewissen „Überzeichnung“ der Nachhaltigkeitsproblematik im Vergleich zu den anderen Ländern führt.
- In 24 der 28 EU-Mitgliedstaaten übersteigen die impliziten Schulden die offiziell ausgewiesenen expliziten Schulden – und das zum Teil sehr deutlich. Allerdings sind die noch nicht direkt sichtbaren impliziten Schulden in der öffentlichen wie in der politischen Diskussion deutlich weniger präsent. Das ist nicht nur aus Gründen mangelnder Transparenz bedenklich, sondern erschwert vor allem rationale politische Entscheidungen, da die Lage der öffentlichen Finanzen optimistischer eingeschätzt wird, als sie tatsächlich ist.
- Vor dem Hintergrund, dass die europäische Nachhaltigkeitslücke noch immer gut das Zweifache der jährlichen Wirtschaftsleistung beträgt, muss trotz der jüngsten Verbesserungen davor gewarnt werden, Konsolidierungsanstrengungen zu vernachlässigen. Im Gegenteil: Da 27 von 28 Mitgliedstaaten nicht über nachhaltige öffentliche Finanzen verfügen, sind europaweit weitere Strukturreformen und Konsolidierungsmaßnahmen das Gebot der Stunde. Das gilt insbesondere für die 16 Mitgliedstaaten, in denen die Gesamtverschuldung in Relation zum BIP die 200-Prozent-Marke übersteigt. Fiskalisches Durchwursteln ist angesichts der europaweit guten Konjunktur zu wenig!

3. Hintergrundinformation: Die Unzulänglichkeit traditioneller, vergangenheitsorientierter Schuldenkriterien

Redet man landläufig über Staatsverschuldung, so stehen in der Regel das **aktuelle Haushaltsdefizit**, das mittels zusätzlicher Neuverschuldung gedeckt werden muss, oder der **Schuldenstand als Ausdruck der in der Vergangenheit angehäuften Staatsschulden im Vordergrund**. Diese gegenwarts- und vergangenheitsorientierte Sicht der Staatsverschuldung spiegelt sich nicht zuletzt in den als Maastricht-Kriterien bezeichneten Schulden- und Defizitobergrenzen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts wider. Allerdings müssen – gerade auch im Lichte der noch immer nicht vollständig ausgestandenen Staatsschuldenkrise – zwei wesentliche Defizite dieser fiskalischen Obergrenzen diagnostiziert werden.

Erstens fehlt ihnen eine ausreichende politische Verbindlichkeit. So wurde das 3-Prozent-Defizitkriterium von vielen Staaten wiederholt und das 60-Prozent-Schuldenstandskriterium dauerhaft verletzt, ohne dass dieses Verhalten ausreichend sanktioniert worden wäre. Auch wenn diese Regelmisssachtungen nur einer von mehreren Gründen für die zurückliegende Staatsschuldenkrise waren, können kaum Zweifel daran bestehen, dass eine bessere fiskalische Ausgangslage die Bewältigung der Krise in vielen Staaten vereinfacht hätte – sowohl im Hinblick auf Spielräume für konjunkturpolitische Gegenmaßnahmen als auch auf eine schnellere Rückkehr zu geldpolitischer „Normalität“. Der auch in der jüngeren Vergangenheit trotz sich verbessernder Konjunktur eher laxer Umgang mit den Schuldenkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wirft erhebliche Fragen auf, ob der institutionelle Status quo geeignet ist, Schuldenobergrenzen tatsächlich „politikfest“ zu machen.

Zweitens **blendet die traditionelle Staatsschuldenbetrachtung zukünftige Entwicklungen fast vollständig aus**. Bestenfalls werden – etwa in Deutschland – mit der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes und der Länder einige wenige Jahre in den Blick genommen. Die dabei zugrunde gelegten Wirtschafts- und Defizitprognosen entspringen zudem häufig politischem Wunschdenken. Langfristige Entwicklungen, die die öffentlichen Haushalte beeinflussen, bleiben bei der offiziellen Haushaltsplanung jedoch außen vor, auch wenn sie in ihren Grundtendenzen bereits heute absehbar sind.

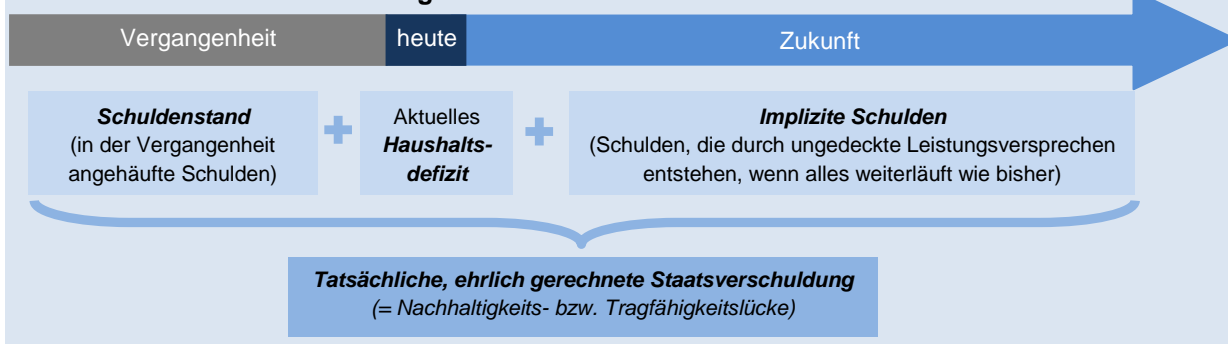
Staatsverschuldung ehrlich gerechnet – die Zukunft mitberücksichtigen

Insbesondere der demografische Wandel führt nicht nur zu einem erheblichen Ausgabendruck bei den altersabhängigen staatlichen Leistungen (Renten, Pensionen, Gesundheit und Pflege), sondern lässt gleichzeitig den Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter, die den Großteil der Sozialversicherungsbeiträge wie auch der Steuern tragen, sinken. Als Konsequenz droht ein scherenförmiges Auseinanderlaufen der (altersabhängigen) öffentlichen Ausgaben und Einnahmen.

Bestandteile der Nachhaltigkeitslücke

Ein realistischer Blick auf die tatsächliche Staatsverschuldung erfordert, dass zu den sichtbaren expliziten Schulden der Vergangenheit die impliziten Schulden der Zukunft addiert werden. Die Summe wird häufig auch als sogenannte fiskalische Nachhaltigkeits- oder Tragfähigkeitslücke bezeichnet.

Tatsächliche Staatsverschuldung



Die Ursache für dieses drohende Zurückbleiben zukünftiger staatlicher Einnahmen hinter den Ausgaben liegt indessen in der Gegenwart und muss auch im Hier und Jetzt angegangen werden: Jedes Jahr geht der Staat neben seinen laufenden Ausgaben beträchtliche rechtswirksame Verpflichtungen für die Zukunft ein – etwa in Form von Renten- und Pensionszusagen oder „versprochenen“ Gesundheits- und Pflegeleistungen –, die erst in (sehr viel) späteren Jahren budgetwirksam werden. Allerdings bilden die meisten Länder für diese Zusagen weder entsprechende Rück-

stellungen, noch sind die Zusagen in ausreichendem Maße an die zukünftige demografische Entwicklung und deren fiskalische Konsequenzen angepasst, um Staatseinnahmen und Staatsausgaben langfristig in Einklang zu halten. In dem Umfang, in dem in der Zukunft liegende Staatsausgaben nicht durch zukünftige staatliche Einnahmen gedeckt sind, spricht man von einer impliziten Staatsverschuldung. Zusammen mit der expliziten Staatsschuld bildet sie die sogenannte Nachhaltigkeitslücke.

Die impliziten Schulden sind ähnlich ernst zu nehmen wie die explizite Verschuldung. Schließlich führen sie dazu, dass in zukünftigen Jahren entweder Steuern und Sozialbeiträge steigen oder staatliche Leistungen gekürzt werden müssen. Der dritten Alternative, dass zukünftige Defizite wie bisher einfach über neue sichtbare Schulden finanziert werden, also aus impliziten Staatsschulden nach und nach explizite Staatsschulden werden, sind aufgrund der bereits bestehenden, von den Staatsschulden ausgehenden Verwerfungen auf den Finanzmärkten enge Grenzen gesetzt, will man keinen Staatsbankrott riskieren. Da aber auch Steuern und Abgaben schon aus wachstumspolitischen Gründen nicht ohne Folgen erhöht werden können und echte Ausgabenkürzungen in der Zukunft politisch nur schwer umzusetzen sind, müssen Reformen bereits im Hier und Jetzt ansetzen. Die Politik sollte die impliziten Schulden möglichst schnell „tilgen“ und finanziell unverantwortliche Leistungsversprechen des Staates zurücknehmen, damit die Menschen – etwa bei ihrer Altersvorsorge – realistisch planen können.

Detaillierte Informationen finden sich in der Studie und der zugehörigen Folien-Präsentation:

Ehrbare Staaten? Update 2017 – Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa

Autoren: Fabian Peters, Bernd Raffelhüschen und Gerrit Reeker

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 139, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Berlin.