

Ehrbare Staaten? EU-Nachhaltigkeitsranking 2014 – Zentrale Ergebnisse –

Europa ächzt noch immer unter einer erdrückenden Schuldenlast. Sechs Jahre nach Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise ringen daher zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union um ihren fiskalpolitischen Kurs. Auf der einen Seite steht die Forderung, den begonnenen, an Strukturreformen gekoppelten Konsolidierungskurs konsequent fortzusetzen und den Trend zu immer höheren Schulden nachhaltig zu durchbrechen. Eine Schuldenkrise mit neuen, zusätzlichen Schulden bekämpfen zu wollen, sei zum Scheitern verurteilt. Auf der anderen Seite steht die Idee, Strukturreformen nicht weiter zu forcieren, sondern statt dessen über zusätzliche, schuldenfinanzierte Staatsausgaben positive Konjunktur- und Wachstumsimpulse zu generieren, auch auf die Gefahr hin, dass die Schuldenberge dadurch weiter anwachsen. Ihre Unterstützer bauen ungeachtet jahrzehntelanger Erfahrungen darauf, dass es über ein höheres Wirtschaftswachstum und dadurch induzierte Steuermehreinnahmen zu Selbstfinanzierungseffekten der fiskalischen Impulse kommt.

Doch wie schlimm stellt sich das Schuldenproblem in der Europäischen Union derzeit überhaupt dar? Und wie hat sich die Lage seit dem letzten Jahr verändert? Um diese Fragen zu beantworten, hat die Stiftung Marktwirtschaft in Kooperation mit dem Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg die langfristigen Perspektiven der öffentlichen Haushalte der EU-Mitgliedstaaten analysiert. Die Besonderheit dieses europäischen Schuldenvergleichs ist, dass neben den offiziell ausgewiesenen expliziten Schulden auch die heute noch nicht direkt sichtbaren impliziten Staatsschulden berücksichtigt werden. Letztere resultieren im Wesentlichen aus zukünftigen Haushaltsdefiziten, die zu erwarten sind, wenn die gegenwärtige Fiskalpolitik unverändert fortgesetzt wird und gleichzeitig in immer stärkerem Ausmaß die Folgen des demographischen Wandels für die öffentlichen Haushalte spürbar werden.

EU-Nachhaltigkeitsranking* 2014 (Basisjahr 2013)

in Prozent des BIP		Explizite Schulden	+ Implizite Schulden	= Nachhaltigkeitslücke (Gesamtschulden)	Vergleich zum Nachhaltigkeitsranking 2013
1	Lettland	38	17	55	etwa gleichbleibend
2	Italien	128	-23	105	Schuldenabbau
3	Estland	10	115	125	Schuldenabbau
4	Portugal	128	3	131	Schuldenabbau
5	Deutschland	77	81	157	Schuldenabbau
6	Ungarn	77	95	173	Schuldenabbau
7	Polen	56	150	206	Schuldenabbau
8	Litauen	39	212	251	Schuldenabbau
9	Österreich	81	173	254	Schuldenabbau
10	Dänemark	45	255	300	Schuldenabbau
11	Rumänien	38	265	303	Schuldenabbau
12	Bulgarien	18	305	323	Schuldenabbau
13	Tschechien	46	306	352	Schuldenabbau
14	Malta	70	282	352	Schuldenabbau
15	Schweden	39	327	365	Schuldenabbau
16	Slowakei	55	411	465	Schuldenabbau
17	Frankreich	92	388	480	Schuldenabbau
18	Niederlande	69	432	501	Schuldenabbau
19	Finnland	56	456	512	Schuldenabbau
20	Griechenland	175	356	531	Schuldenabbau
21	Slowenien	70	507	577	Schuldenabbau
22	Vereinigtes Königreich	87	509	596	Schuldenabbau
23	Spanien	92	526	618	Schuldenabbau
24	Belgien	105	574	678	Schuldenabbau
25	Zypern	102	592	694	Schuldenabbau
26	Irland	123	752	875	Schuldenabbau
27	Luxemburg	24	1020	1043	Schuldenabbau
Ø	EU27	87	254	341	Schuldenabbau

■ Schuldenabbau
■ etwa gleichbleibend
■ Schuldenanstieg

Abweichungen in der Summe (Nachhaltigkeitslücke) durch Rundung möglich.

Ausgangspunkt der Berechnungen ist die wirtschaftliche und fiskalische Ausgangslage des Jahres 2014 entsprechend der Herbstprognose der EU-Kommission. Für die zukünftige BIP-Entwicklung wird – ausgehend vom Niveau des Jahres 2014 – das im Ageing Report (AR) 2012 von der EU-Kommission unterstellte Potentialwachstum zugrunde gelegt. Für die altersabhängigen Ausgaben wird – mit Ausnahmen der Rentenausgaben – eine Entwicklung gemäß dem AR 2012 unterstellt. Für die Entwicklung der Rentenausgaben wird ein Durchschnitt gemäß AR 2009 und AR 2012 unterstellt, sofern sich gemäß AR 2012 ein geringerer Anstieg der Rentenausgaben als gemäß AR 2009 ergibt. Ab dem Jahr 2060 (maximaler Projektionszeitraum der Ageing Reports) wird der Anteil der altersabhängigen Ausgaben am BIP als konstant unterstellt.

* Kroatien, das Mitte 2013 der EU beigetreten ist, konnte aufgrund fehlender Daten noch nicht in den Berechnungen berücksichtigt werden.

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

1. Die Unzulänglichkeit der traditionellen Schuldenkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

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 auch 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 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 sanktioniert worden wäre. Auch wenn diese Regelmässigkeiten nur einer von mehreren Gründen für den Ausbruch der Staatsschuldenkrise waren und auch Länder wie Spanien oder Irland, die die Maastricht-Kriterien bis zum Ausbruch der Krise erfüllten, zu den betroffenen Ländern gehören, kann kein Zweifel daran bestehen, dass eine bessere fiskalische Ausgangslage zumindest die Krisenbewältigung deutlich vereinfacht hätte. Es sind nicht zuletzt der jahrzehntelange sorglose Umgang mit einer stetig wachsenden Staatsverschuldung und die Neigung der Politik, selbst bei boomender Wirtschaft unbequeme Konsolidierungsmaßnahmen immer wieder in die Zukunft zu verschieben, die eine Neuauflage der schuldenfinanzierten Wachstums- und Konjunkturpolitik als risikoreich und nur selten zielführend erscheinen lassen. Für die Zukunft kommt es vielmehr entscheidend darauf an, ob es gelingt, Schuldengrenzen „politikfest“ zu machen.

Zweitens blendet die traditionelle Staatsschuldenbetrachtung zukünftige Entwicklungen fast vollständig aus. Bestenfalls werden – wie 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.

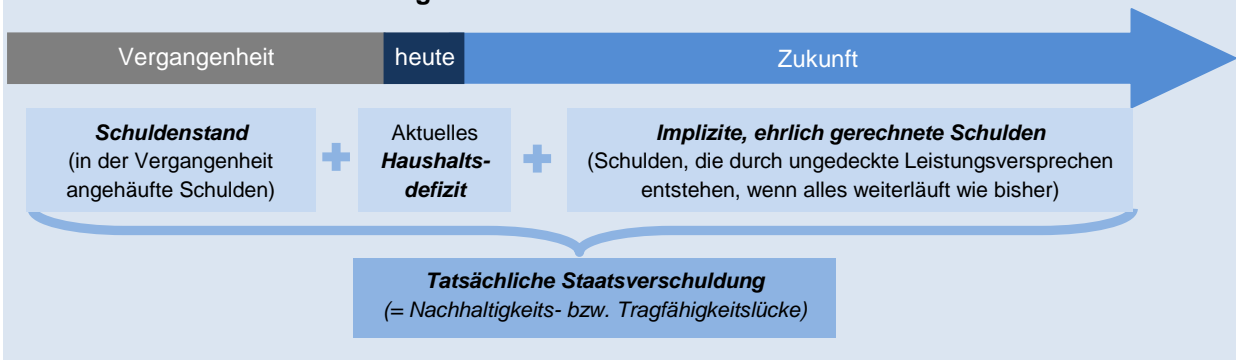
2. Staatsverschuldung ehrlich gerechnet – die Zukunft mitberücksichtigen

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 Heute 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 Rückstellungen, 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. Sie ist ähnlich ernst wie die explizite Verschuldung zu nehmen, weil sie dazu führt, dass in zukünftigen Jahren entweder Steuern und Sozialbeiträge steigen oder staatliche Leistungen gekürzt werden müssen. Der dritten Variante, 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 Heute 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.

3. Die tatsächliche Höhe der Staatsverschuldung in Europa – Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2014

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).

Zentrale Ergebnisse:

- Das **aktualisierte europäische Nachhaltigkeitsranking der Stiftung Marktwirtschaft für 2014** lässt einen Silberstreif am Horizont erkennen. In zahlreichen europäischen Staaten zeigen die Konsolidierungsbemühungen bei den öffentlichen Haushalten Fortschritte: 13 von 27 betrachteten EU-Mitgliedsländern ist es gelungen, **die Summe aus expliziten und impliziten Staatsschulden – die sogenannte Nachhaltigkeitslücke** – im Jahr 2014 zu senken, sechs weitere EU-Mitglieder konnten sie zumindest konstant halten. Triebfeder für diese Entwicklung sind vor allem Fortschritte beim Abbau der Primärdefizite, d.h. der Haushaltssalden ohne Berücksichtigung von Zinszahlungen.
- Die erzielten **Konsolidierungsfortschritte sind allerdings noch viel zu gering**, als dass man bereits Entwarnung geben oder gar eine Abkehr vom Konsolidierungskurs empfehlen könnte. Trotz der Verbesserungen sind die öffentlichen Finanzen noch immer in keinem einzigen Land nachhaltig. In 21 EU-Mitgliedstaaten übersteigt die Gesamtverschuldung in Relation zum BIP vielmehr die 200-Prozent-Marke. Vor allem in diesen Ländern **stellen die impliziten Schulden die expliziten Schulden deutlich in den Schatten**. Im **EU-Durchschnitt liegt die Nachhaltigkeitslücke noch immer bei 341 Prozent des BIP** (nach 349 Prozent des BIP im Vorjahr) – das ist mehr als das Dreifache der jährlichen Wirtschaftsleistung der EU. Daher sind europaweit weitere Strukturreformen und Konsolidierungsanstrengungen dringend angeraten.
- „**Spitzenreiter**“ des Nachhaltigkeitsrankings 2014 mit der vergleichsweise geringsten Staatsverschuldung ist wie im Vorjahr **Lettland**. Italien bleibt trotz eines Anstiegs seiner Nachhaltigkeitslücke auf Platz 2. Schlusslichter sind – in umgekehrter Reihenfolge wie im Vorjahr – Luxemburg und Irland. Am unterschiedlichen Abschneiden von Italien und Luxemburg wird darüber hinaus deutlich, dass die **Höhe der expliziten Schulden keinerlei Rückschlüsse auf die Höhe der impliziten Schulden – und damit auch auf die staatliche Gesamtverschuldung – zulässt**. Luxemburgs Nachhaltigkeitslücke resultiert vor allem aus einem zu großzügigen Rentensystem, das auf Dauer nicht zu finanzieren sein wird. Italien hingegen muss bis zum Jahr 2060 nur einen minimalen Anstieg der altersabhängigen Ausgaben in Relation zum BIP erwarten. Im Kombination mit einem deutlichen Primärüberschuss ergibt sich für Italien sogar – als einzigem Land – ein kleines implizites Vermögen.
- **Deutschland** fällt – bei einer kaum veränderten Nachhaltigkeitslücke von 157 Prozent des BIP bzw. 4,4 Billionen Euro – auf den 5. Platz hinter Portugal zurück, dem es gelungen ist, seine implizite Verschuldung praktisch vollständig abzubauen.
- Die Tatsache, dass vor allem Länder am Ende des Rankings ihre Gesamtverschuldung verringern konnten, bestätigt die Erkenntnis aus dem Vorjahr, dass **Konsolidierung vor allem unter großem Druck gelingt**. Hingegen haben von den großen EU-Mitgliedstaaten das bereits gut platzierte Italien und das im Mittelfeld liegende Frankreich eher Rückschritte als Fortschritte gemacht.