

Ehrbare Staaten?

Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa in Zeiten der Krise

Die Staatsschuldenkrise hält Europa auch um die Jahreswende 2012/13 weiter in Atem. In den Problemländern erschweren politische Widerstände gegen einschneidende Spar- und Reformmaßnahmen, fragile Bankensektoren sowie wirtschaftliche Schrumpfungsprozesse eine schnelle Lösung der öffentlichen Haushaltsprobleme. Gleichzeitig wachsen in den „Geberländern“ angesichts des Ausbleibens klarer Fortschritte die Zweifel, ob die bisher verfolgte Rettungsstrategie mit immer höheren finanziellen Garantien und Transfers der richtige ökonomische Weg ist.

Umso wichtiger ist eine fundierte und realistische Einschätzung der langfristigen fiskalischen Perspektiven der europäischen Staaten, wie sie die Stiftung Marktwirtschaft in Kooperation mit dem Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg erneut vorgenommen hat – in erweiterter Form für die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie die USA und die Schweiz.

1. Die offizielle Staatsschuldenbetrachtung – nur die halbe Wahrheit

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 – auch im Lichte der Staatsschuldenkrise – zwei zentrale Mängel dieser fiskalischen Obergrenzen diagnostiziert werden.

Erstens fehlte ihnen in der Vergangenheit 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 Regelmissachtungen nicht der einzige Grund für den Ausbruch der gegenwärtigen 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. Für die Zukunft kommt es daher entscheidend darauf an, ob es gelingt, Schuldengrenzen „politikfest“ zu implementieren.

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

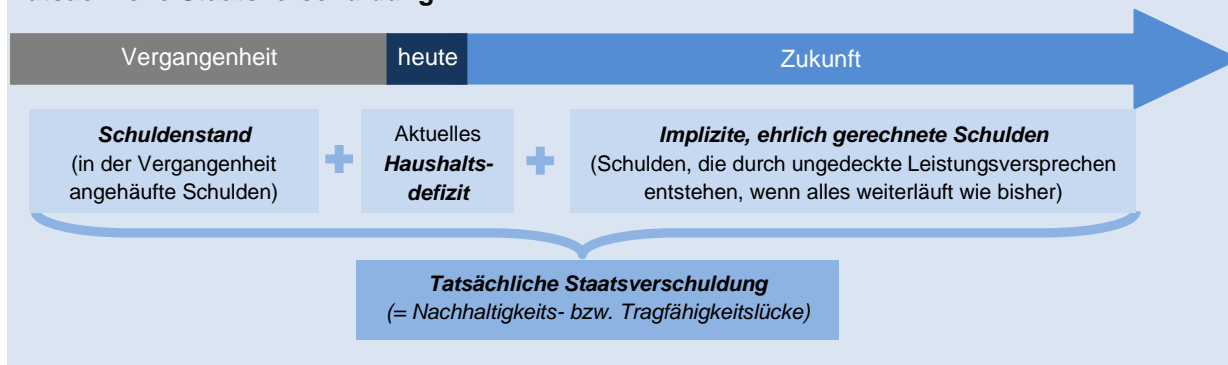
So führt z.B. der demografische Wandel nicht nur zu einem erheblichen Ausgabendruck bei den altersabhängigen staatlichen Leistungen (Renten, Pensionen, Gesundheit und Pflege), sondern lässt gleichzeitig den Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter, die den Großteil der Sozialversicherungsbeiträge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

Der Ausgangspunkt 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 in Einklang zu halten. In dem Umfang, in dem in der Zukunft liegende Staatsausgaben nicht durch zukünftige staatliche Einnahmen oder vorhandene Reserven gedeckt sind, spricht man von einer

impliziten Staatsverschuldung. Sie ist ähnlich ernst wie die explizite Verschuldung zu nehmen, weil sie fast zwingend dazu führt, dass in zukünftigen Jahren entweder Steuern und Sozialbeiträge steigen oder staatliche Leistungen gekürzt werden müssen. Der potentiellen dritten Alternative, dass aus impliziten Staatsschulden sukzessive explizite Staatsschulden werden, sind aufgrund der bereits bestehenden staatsschuldeninduzierten Verwerfungen auf den Finanzmärkten enge Grenzen gesetzt, will man keinen Staatsbankrott riskieren.

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

Tatsächliche Staatsverschuldung



3. Die tatsächliche Höhe der Staatsverschuldung in den EU-Mitgliedstaaten

Rechnet man die expliziten und impliziten Schulden für die einzelnen EU27-Mitgliedstaaten zusammen, so ergibt sich das unten dargestellte Nachhaltigkeitsranking.

Zentrale Ergebnisse:

- Für die überwiegende Mehrheit der betrachteten Länder **stellen die impliziten Schulden die expliziten, heute schon direkt sichtbaren Schulden deutlich in den Schatten**. Daher vermittelt die traditionelle, vergangenheitsorientierte Schuldenbetrachtung ein zu optimistisches Bild.
- Zudem zeigt sich, dass die **Höhe der expliziten Schulden keinerlei Rückschlüsse auf die Höhe der impliziten Schulden zulässt**. So belegt das vermeintliche fiskalische Musterland Luxemburg im Nachhaltigkeitsranking nur den vorletzten Platz, vor allem da aus seinem großzügigen Rentensystem hohe implizite Schulden resultieren. Umgekehrt ist Italien der „Gewinner“ des fiskalischen Nachhaltigkeitsvergleichs, weil sich – nach derzeitiger Lage – der Anteil der altersabhängigen Ausgaben am BIP kaum erhöhen wird und es einen deutlichen Primärüberschuss aufweist.
- Auch **für Deutschland zeigt sich ein einigermaßen positives Bild** – nicht zuletzt aufgrund vergangener Rentenreformen. Positiv wirkt sich darüber hinaus die gute fiskalische Ausgangslage mit einem Primärüberschuss von derzeit 2,3 % des BIP aus. Um die **Nachhaltigkeitslücke von 136 % des BIP zu schließen, ist jedoch ein weiterer (dauerhafter) Konsolidierungsbedarf von 2,9 % des BIP notwendig**. Das bedeutet, dass entweder die Staatsausgaben dauerhaft um 75 Mrd. Euro jährlich gesenkt oder die Staatseinnahmen um diesen Betrag erhöht werden müssen.
- Angesichts seiner höchst prekären Ausgangslage muss vor allem die Situation Griechenlands beunruhigen, das im skizzierten Szenario eine Nachhaltigkeitslücke von fast 900 % des BIP aufweist. Allerdings ist die **Situation für Griechenland nicht völlig hoffnungslos, wie alternative Berechnungen eines optimistischen Szenarios zeigen**. Gelingt es Griechenland einerseits, die von der Europäischen Kommission prognostizierten strukturellen Primärüberschüsse tatsächlich zu erreichen, und führen andererseits die (Renten)Reformen tatsächlich zu einem langfristig deutlich geringeren Anstieg der altersabhängigen Ausgaben, wie er im Ageing Report 2012 der EU-Kommission bereits unterstellt wird, ergibt sich für die griechischen Staatsfinanzen eine nachhaltige Situation, d.h. eine Nachhaltigkeitslücke von Null. Griechenland läge dann sogar in der Spitzengruppe des Nachhaltigkeitsrankings. **Allerdings setzt ein solches Szenario neben einem**

positiven makroökonomischen Umfeld mit Wachstumsimpulsen für die griechische Wirtschaft einen starken und lange anhaltenden politischen Reform(durchhalte)willen in Griechenland und beträchtliche Geduld bei den europäischen Partnerländern voraus.

- Letzteres wird vor allem an einer Projektion der Entwicklung der expliziten Schulden Griechenlands deutlich. Selbst im optimistischen (und nachhaltigen) Szenario ist zunächst noch mit einem weiteren Anwachsen der expliziten Schulden bis 2015 zu rechnen, bevor sich langsame Konsolidierungsschritte abzeichnen. **Das von der Troika anvisierte Ziel, die (explizite) griechische Schuldenquote bis 2020 auf unter 120% des BIP zu drücken, muss selbst angesichts der zusätzlich beschlossenen Maßnahmen als unrealistisch gelten.**
- Der Blick über die Grenzen der EU hinaus zeigt Licht und Schatten. Für die **Schweiz addieren sich explizite Schulden (35 % des BIP) und implizite Schulden zu einer Nachhaltigkeitslücke von 141 % des BIP**, was in etwa dem deutschen Niveau entspricht. Deutlich dramatischere Ergebnisse erhält man für die USA. Mit **einer Nachhaltigkeitslücke von über 1.300 % des BIP** (explizite Schulden 104 % des BIP) **schneiden die USA ähnlich schlecht wie die Schlusslichter des europäischen Nachhaltigkeitsrankings ab**, bei allerdings beträchtlichem Konsolidierungspotential auf der Einnahmeseite und erfahrungsgemäß höherer wirtschaftlicher Dynamik.

EU-Nachhaltigkeitsranking (realistisches Szenario, Basisjahr 2011)

	in % des BIP	Implizite Schuld	Explizite Schuld	Nachhaltigkeitslücke
1	Italien	-123	121	-2
2	Lettland	-42	43	0
3	Estland	75	6	81
4	Polen	74	52	126
5	Deutschland	55	81	136
6	Bulgarien	160	16	176
7	Schweden	138	39	177
8	Portugal	73	108	181
9	Ungarn	109	81	190
10	Rumänien	234	33	267
11	Litauen	264	38	303
12	Österreich	242	72	315
13	Malta	253	71	324
14	Tschechien	379	39	418
15	Frankreich	356	86	442
16	Dänemark	396	47	442
17	Finnland	420	49	469
18	Slowakei	506	43	549
19	Niederlande	499	65	565
20	Großbritannien	550	88	639
21	Belgien	558	98	655
22	Slowenien	620	47	667
23	Zypern	764	71	835
24	Spanien	735	69	805
25	Griechenland	720	171	891
26	Luxemburg	1209	18	1228
27	Irland	1271	106	1378

Ausgangspunkt der Berechnungen (realistisches Szenario) ist die tatsächliche wirtschaftliche und fiskalische Ausgangslage des Jahres 2012. Für die zukünftige BIP-Entwicklung wird 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.

Quelle: Europäische Kommission, AMECO Database, Eurostat, Berechnungen: Forschungszentrum Generationenverträge