

Ehrbare Staaten? EU-Nachhaltigkeitsranking 2018 – Zentrale Ergebnisse –

1. Die fiskalischen Aussichten in der EU28

So gut wie alle EU-Mitgliedstaaten haben das Tal der Tränen der Wirtschaftskrise inzwischen hinter sich gelassen und befinden sich wieder auf einem Wachstumspfad. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg 2017 im EU-Durchschnitt um 2,4 % – in keinem Land lag die Wachstumsrate unter 1,5 %. Auch für 2018 werden gemäß Herbstprognose der Europäischen Kommission kaum niedrigere Werte erwartet (EU-Durchschnitt: 2,1 %). Gleichzeitig ist EU-weit die Arbeitslosigkeit merklich gesunken – seit 2013 von 10,9 % auf aktuell 6,9 %. Allerdings gibt es erhebliche Niveauunterschiede zwischen den einzelnen Ländern: Während in Deutschland die harmonisierte Arbeitslosenrate 2018 bei 3,5 % liegt, ist sie in Griechenland mit 19,6 % mehr als fünf Mal so hoch.

Die gute Konjunktur wirkt sich positiv auf die öffentlichen Finanzen aus. **2017 hatte nur Spanien ein Haushaltsdefizit (knapp) oberhalb der 3-Prozent-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), 13 Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, erzielten hingegen einen staatlichen Haushaltsüberschuss.** Für 2018 erwartet die EU-Kommission eine weitere Verbesserung der Lage: Im EU-Durchschnitt soll das Haushaltsdefizit von 1,0 % des BIP (2017) auf nur noch 0,7 % des BIP (2018) sinken.

Liegt also das Schlimmste hinter uns und können wir beruhigt in die Zukunft sehen? Mitnichten! Am internationalen Konjunkturhorizont ziehen derzeit mehr Risikofaktoren herauf, als einem lieb sein kann. Und auch bei den Staatsfinanzen sind längst noch nicht alle Probleme gelöst. 2017 verletzten 15 Staaten die 60-Prozent-Schuldenstandsgrenze. Im EU-Durchschnitt war die explizite Schuldenquote mit 83,2 % des BIP ebenfalls deutlich zu hoch. **Richtet man den Blick in die Zukunft, so verstärkt sich der Eindruck, dass die bisherigen Konsolidierungsanstrengungen nicht ausreichen, um nachhaltige Staatsfinanzen innerhalb der EU zu gewährleisten. Das liegt vor allem an der voranschreitenden Bevölkerungsalterung** und dem damit einhergehenden Ausgabendruck bei den altersabhängigen Ausgaben, insbesondere bei den Renten sowie im Gesundheits- und Pflegebereich. Um das Ausmaß der fiskalischen Herausforderung realistisch abzuschätzen, 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 2018 (Basisjahr 2017)

		Explizite Schulden	+	Implizite Schulden	=	Nachhaltigkeitslücke 2018 (Gesamtsschulden)
1	Kroatien	77		-213		-136
2	Griechenland	176		-281		-105
3	Litauen	39		-114		-75
4	Lettland	40		-110		-70
5	Estland	9		-47		-39
6	Dänemark	36		-43		-7
7	Zypern	96		-100		-4
8	Frankreich	99		-3		95
9	Schweden	41		59		100
10	Portugal	125		-24		101
11	Italien	131		-9		122
12	Polen	51		90		141
13	Bulgarien	26		122		147
14	Deutschland	64		106		170
15	Ungarn	73		101		174
16	Niederlande	57		157		214
17	Österreich	78		143		221
18	Finnland	61		200		262
19	Spanien	98		170		268
20	Slowakei	51		225		276
21	Tschechien	35		255		289
22	Malta	51		240		291
23	Irland	68		239		307
24	Rumänien	35		276		311
25	Belgien	103		244		347
26	Verein. Königreich	87		270		357
27	Slowenien	74		404		478
28	Luxemburg	23		692		715
Ø	EU	83		59		142

Abweichungen in der Summe (Nachhaltigkeitslücke) durch Rundung möglich.

Ausgangspunkt der Berechnungen ist die wirtschaftliche und fiskalische Lage des Jahres 2018 entsprechend der Herbstprognose der EU-Kommission. Für die zukünftige BIP-Entwicklung wird – ausgehend vom Niveau des Jahres 2018 – das im Ageing Report (AR) 2018 von der EU-Kommission unterstellte Potentialwachstum zugrunde gelegt. Für die altersabhängigen Ausgaben wird ebenfalls eine Entwicklung gemäß dem AR 2018 unterstellt. Ab dem Jahr 2070 (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 (siehe 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 2018

Rechnet man die expliziten und impliziten Schulden jeweils für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten zusammen, so ergibt sich das in der Tabelle dargestellte Nachhaltigkeitsranking.

- Im europäischen Durchschnitt können die öffentlichen Finanzen nicht als nachhaltig bezeichnet werden. Das zeigt die fiskalische Nachhaltigkeitslücke, die sich aus expliziten und impliziten Schulden zusammensetzt. Im Durchschnitt aller 28 EU-Mitgliedstaaten liegt sie bei 142 % des BIP. Erstmals fallen die impliziten Schulden (59 % des BIP) niedriger aus als die expliziten Schulden (83 % des BIP). Allerdings übersteigt die durch die Nachhaltigkeitslücke gemessene Gesamtverschuldung die Schuldenstandsgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts noch immer um mehr als das Doppelte. **In 19 Mitgliedstaaten übersteigt die Gesamtverschuldung die jährliche Wirtschaftsleistung.**
- Die verbesserte Gesamtschuldensituation in Europa ist zum einen das Ergebnis der europaweit guten konjunkturellen Entwicklung, welche die Staatseinnahmen sprudeln lässt. Zum anderen signalisieren die im neuen Ageing-Report 2018 der Europäischen Kommission dargestellten Projektionen der altersabhängigen Ausgaben, die eine wichtige Datengrundlage des europäischen Nachhaltigkeitsrankings 2018 bilden, für viele Mitgliedstaaten einen geringeren Kostenanstieg als in früheren Berichten (insbesondere bei den Rentenausgaben).
- Sofern der langfristig verringerte Ausgabendruck bei den altersabhängigen Ausgaben das Ergebnis politischer Reformen ist, verbessert sich die fiskalische Nachhaltigkeit tatsächlich. **Da die projizierte fiskalische Entwicklung der altersabhängigen Ausgaben von den Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission übermittelt werden, kann allerdings ein „politisches Reporting“ im Sinne übermäßig optimistisch eingeschätzter Ausgabenverläufe in der Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Der Vergleich mit den Berichten vergangener Jahre liefert Indizien für ein solches Vorgehen.** Die Aussagekraft des EU-Rankings wird durch unplausible Ausgabenprojektionen einzelner Mitgliedstaaten ein Stück weit eingeschränkt.
- Die Spitzengruppe des Nachhaltigkeitsrankings mit einer Nachhaltigkeitslücke von unter 100 % des BIP ist größer geworden und umfasst **Kroatien, Griechenland, Litauen, Lettland**, Estland, Dänemark, Zypern, Frankreich und Schweden. Bis auf Schweden und Frankreich weisen alle diese Länder ein implizites Vermögen auf, das ihre expliziten Schulden übersteigt, so dass ihre Fiskalpolitik als nachhaltig bezeichnet werden kann. Ein wesentlicher Treiber für das gute Abschneiden dieser Länder ist die projizierte Entwicklung der Rentenausgaben: Bis auf Zypern rechnen alle Länder in der Spitzengruppe damit, dass die Rentenausgaben bis zum Jahr 2070 deutlich langsamer ansteigen werden als das jeweilige Bruttoinlandsprodukt – wie realistisch diese Annahme ist, steht auf einem anderen Blatt.
- Als **besonders unrealistisch muss allerdings das gute Abschneiden Griechenlands auf dem zweiten Platz gewertet werden. Das hohe implizite Vermögen Griechenlands ist in erster Linie das Ergebnis einer unrealistisch anmutenden Projektion der Rentenausgaben.** Ihr Anteil am BIP soll von 17,3 % im Jahr 2016 auf nur noch 10,6 % im Jahr 2070 fallen – das wäre der mit Abstand stärkste Rückgang unter allen Mitgliedstaaten. Würde man hingegen von einer Entwicklung der Rentenausgaben ausgehen, wie sie noch vor rund 10 Jahren im Ageing-Report 2009 unterstellt wurde, läge Griechenland im Nachhaltigkeitsranking auf dem letzten Platz und sähe sich impliziten Schulden von rund 1000 % des BIP gegenüber.
- **Deutschland ist – bei einer geringfügig verschlechterten Nachhaltigkeitslücke von 170 % des BIP – auf einen Platz im Mittelfeld abgerutscht.** Die gute Wirtschaftslage und die daraus resultierenden staatlichen Haushaltsüberschüsse sind also kein Garant für dauerhaft stabile Staatsfinanzen. Das gilt insbesondere dann, wenn kurzfristige Haushaltsüberschüsse die Politik dazu verleiten, langfristig wirksame Ausgabensteigerungen – z.B. in Form von teuren Rentengeschenken – zu beschließen, ohne gleichzeitig eine ausreichende Gegenfinanzierung sicherzustellen. Umgerechnet beläuft sich der deutsche Gesamtschuldenstand auf fast 5,6 Billionen Euro.

- Am Ende des Rankings finden sich mit Luxemburg und Slowenien zwei Länder, die von einem besonders starken Anstieg der zukünftigen Rentenausgaben betroffen sind. Vor allem das Beispiel Luxemburg zeigt, dass vermeintlich vorbildliche Staatsfinanzen im Hier und Jetzt kein verlässlicher Indikator für eine nachhaltige Fiskalpolitik und dauerhafte fiskalische Stabilität sind, wenn die Entwicklung der Sozialausgaben langfristig aus dem Ruder läuft.

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 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.

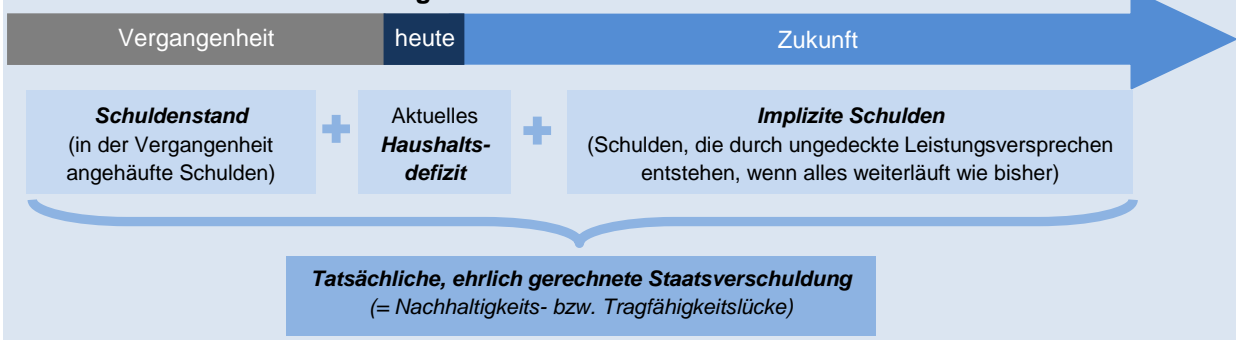
Staatsverschuldung ehrlich gerechnet – die Zukunft mitberücksichtigen

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 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. 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 in Kürze erscheinenden Studie sowie der zugehörigen Folien-Präsentation:

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

Autoren: Bernd Raffelhüschen, Fabian Peters und Gerrit Reeker