

## Ehrbare Staaten? EU-Nachhaltigkeitsranking 2016 – Zentrale Ergebnisse –

### 1. Die EU – ein Club der Schuldenmacher?

Die Perspektive auf die europäische Staatsschuldenkrise hat sich ein Stück weit verschoben. Hohe Staatsschulden scheinen ihren Schrecken verloren zu haben, zumindest ist ihre politische Akzeptanz (wieder) gestiegen. Die Krise wird damit ein Stück weit zum fiskalischen „Normalfall“. Anders sind die überaus schleppend verlaufenden Reformverhandlungen mit Griechenland, die zögerlichen Reformfortschritte dort und in manchen anderen europäischen Ländern sowie die akzeptierte europaweite Abhängigkeit von einer überaus expansiven Geldpolitik mit Niedrigzinsen kaum zu interpretieren.

Optimisten mögen einwenden, dass in den letzten Jahren ein gewisser Konsolidierungsprozess eingesetzt hat. In der Tat gehören Haushaltsdefizite weit oberhalb der 3-Prozent-Grenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, wie sie noch zwischen 2009 und 2014 in vielen europäischen Ländern zu beobachten waren, der Vergangenheit an. Und einige Länder – wie beispielsweise Deutschland – erzielen sogar leichte Haushaltsüberschüsse. Ein deutlicher europaweiter Abbau der Staatsverschuldung liegt allerdings noch in weiter Ferne. Im Jahr 2015 lag das öffentliche Haushaltsdefizit in der EU bei 2,4 Prozent des BIP, für das Jahr 2016 wird von der Europäischen Kommission in ihrer Herbstprognose ein geringfügig niedrigeres Haushaltsdefizit in Höhe von 2,0 Prozent des BIP erwartet. Bei einem für 2016 prognostizierten realen Wirtschaftswachstum von ebenfalls knapp 2 Prozent ist grosso modo von einer Konstanz der hohen expliziten Schuldenquoten von derzeit im Durchschnitt knapp 90 Prozent des BIP auszugehen – dabei wäre eine deutliche Annäherung an die 60-Prozent-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts das Gebot der Stunde.

Dies gilt umso mehr, als das Gros der Staaten aufgrund der demographischen Alterung vor erheblichen fiskalischen Herausforderungen steht. Um diese zumindest näherungsweise zu quantifizieren, hat die Stiftung Marktwirtschaft in Kooperation mit dem Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg die langfristigen Perspektiven der öffentlichen Haushalte der EU-Mitgliedstaaten analysiert.

#### EU-Nachhaltigkeitsranking 2016 (Basisjahr 2015)

	in Prozent des BIP	Explizite Schulden	+ Implizite Schulden	= Nachhaltigkeitslücke 2016 (Gesamtsschulden)	Nachhaltigkeitslücke 2015
1	Kroatien	87	-48	39	144
1	Estland	10	29	39	63
3	Lettland	36	17	53	95
4	Dänemark	40	22	62	298
5	Italien	132	-25	107	57
6	Bulgarien	26	83	109	209
7	Ungarn	75	60	135	102
8	Portugal	129	18	147	109
9	Deutschland	71	90	161	149
10	Polen	51	128	179	190
11	Schweden	44	155	199	273
12	Österreich	86	163	249	221
13	Tschechien	40	214	254	386
14	Frankreich	96	170	266	291
15	Litauen	43	229	272	279
16	Slowakei	52	259	311	320
17	Griechenland	177	154	331	392
18	Malta	64	273	337	404
19	Niederlande	65	291	356	390
20	Rumänien	38	343	381	263
21	Vereinigtes Königreich	89	301	390	498
22	Finnland	64	368	432	455
23	Zypern	108	350	458	391
24	Slowenien	83	466	549	545
25	Belgien	106	497	603	579
26	Spanien	100	665	765	592
27	Irland	79	709	788	1171
28	Luxemburg	22	803	825	984
Ø	EU28	87	169	256	266

**Entwicklung ggü. 2015**

- Schuldenabbau
- etwa gleichbleibend
- Schuldenanstieg

Abweichungen in der Summe (Nachhaltigkeitslücke) durch Rundung möglich.

Ausgangspunkt der Berechnungen ist die wirtschaftliche und fiskalische Ausgangslage des Jahres 2016 entsprechend der Herbstprognose der EU-Kommission. Für die zukünftige BIP-Entwicklung wird – ausgehend vom Niveau des Jahres 2016 – 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. 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 demographischen Wandels in immer stärkerem Ausmaß für die öffentlichen Haushalte spürbar werden.

## **2. Die Unzulänglichkeit traditioneller, vergangenheitsorientierter Schuldenkriterien**

Redet man landläufig über Staatsverschuldung, so stehen in der Regel – ähnlich wie auch in der Einleitung dieses Beitrags – 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 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 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“. Darüber hinaus lässt 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, jede Neuauflage einer schuldenfinanzierten Wachstums- und Konjunkturpolitik als fiskalisch risikoreiches Unterfangen erscheinen. Der auch in der jüngsten Vergangenheit eher laxer Umgang mit den Schuldenkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wirft erhebliche Fragen auf, ob der institutionelle Status quo geeignet ist, Schuldengrenzen 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.

## **3. 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.

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 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 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.

### 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



### 4. Die tatsächliche Höhe der Staatsverschuldung in Europa – Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2016

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 zeigt im Jahr 2016 eine geringfügige Verbesserung der Gesamtschuldensituation. Im europäischen Durchschnitt ist die Summe aus expliziten und impliziten Schulden – die sogenannte Nachhaltigkeitslücke – um 10 Prozentpunkte auf 256 Prozent des BIP gesunken. Betrachtet man die Ebene der Mitgliedstaaten, so ist in 16 der 28 EU-Mitglieder ein Rückgang der Nachhaltigkeitslücke zu konstatieren. In drei Mitgliedstaaten blieb die Gesamtverschuldung in etwa konstant, während sie in neun Ländern – darunter Deutschland – angestiegen ist. Zentrale Triebfeder dieser Entwicklung sind Veränderungen in den aktuellen Primärsalden (Haushaltssalden ohne Berücksichtigung von Zinszahlungen).
- Vor dem Hintergrund, dass die europäische Nachhaltigkeitslücke noch immer gut das Zweieinhalbfache der jährlichen Wirtschaftsleistung beträgt, muss trotz der leichten Verbesserung davor gewarnt werden, in den Konsolidierungsbemühungen nachzulassen. Im Gegenteil: Da kein einziges Land nachhaltige öffentliche Finanzen vorweisen kann, sind europaweit weitere Strukturreformen und Konsolidierungsmaßnahmen das Gebot der Stunde. Das gilt insbesondere für die 17 Mitgliedstaaten, in denen die Gesamtverschuldung in Relation zum BIP die 200-Prozent-Marke übersteigt.
- In 22 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.
- Spitzenreiter des Nachhaltigkeitsrankings sind die Länder Kroatien, Estland, Lettland sowie Dänemark, die sich allesamt nur sehr geringen impliziten Schulden gegenübersehen oder – wie Kroatien – sogar über ein implizites Vermögen verfügen. Dies liegt zum einen an einer vergleichsweise guten fiskalischen Ausgangssituation. So erwartet die Europäische Kommission in ihrer Herbstprognose, dass alle vier Länder im Jahr 2016 einen Primärüberschuss erzielen werden. Zum anderen wird für alle vier Spitzenreiter eine sehr moderate zukünftige Entwicklung ihrer altersabhängigen Ausgaben projiziert: Insbesondere die jeweiligen Rentenausgaben wachsen im Zeitablauf langsamer als das BIP, so dass ihr Anteil am BIP bis zum Jahr 2060 in allen vier Ländern rückläufig ist.
- Deutschland ist im Ranking – bei etwas gestiegener Nachhaltigkeitslücke – erneut zurückgefallen und weist einen Gesamtschuldenstand von 161 Prozent des BIP oder 4,9 Billionen Euro auf.

- Schlusslichter des Nachhaltigkeitsrankings sind – ähnlich wie im Vorjahr – Irland und Luxemburg. Im Fall von Irland führt allerdings 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. Hingegen resultiert Luxemburgs Nachhaltigkeitslücke vor allem aus einem zu großzügigen Rentensystem, das auf Dauer nicht zu finanzieren sein wird.
- Das im Vergleich zur expliziten Verschuldung ausgesprochen gute Abschneiden Portugals und insbesondere Italiens basiert zu großen Teilen auf einschneidenden Rentenreformen, die allerdings erst in einigen Jahrzehnten ihre volle Wirkung zeigen werden. Sollten diese Reformen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten hingegen wieder zurückgenommen werden, hätte dies einen deutlichen Anstieg der impliziten Schulden in diesen Ländern zur Folge. Gleiches gilt für den Fall, dass der für 2016 unterstellte und in die Zukunft fortgeschriebene Primärüberschuss zu optimistisch hoch ist.