

Ehrbare Staaten? EU-Nachhaltigkeitsranking 2013

– Kurzfassung –

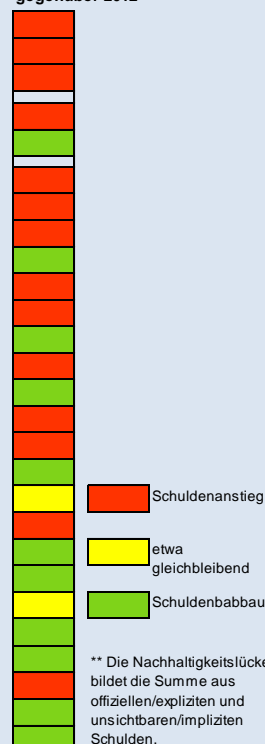
Nach Jahren der Krise hat sich die ökonomische Lage in der Europäischen Union zumindest etwas stabilisiert. Der wirtschaftliche Schrumpfungsprozess konnte in den meisten Ländern gestoppt werden. Nicht zuletzt die massiven, zu Recht aber auch umstrittenen geldpolitischen Interventionen der Europäischen Zentralbank haben dazu beigetragen, Zeit für notwendige Strukturreformen in den Krisenländern zu „kaufen“, damit diese ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern können. Diese Zeit ist zu wenig genutzt worden, zum Teil haben die Hilfen sogar zum Nachlassen der Anstrengungen beigetragen. Europa befindet sich nach wie vor im „Krisenmodus“ und zahlreiche wichtige wirtschaftspolitische Reformmaßnahmen der Mitgliedsländer und der EU insgesamt harren noch der Umsetzung. Auch im Hinblick auf die notwendige Haushaltskonsolidierung geht es nur zäh voran. Die Maastricht-Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts liegen für viele Mitgliedstaaten noch in weiter Ferne. Ohne solide öffentliche Haushalte jedoch ist eine prosperierende Wirtschaftsentwicklung in Europa auf Dauer kaum vorstellbar.

Vor diesem Hintergrund hat die Stiftung Marktwirtschaft in Kooperation mit dem Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg die langfristigen Perspektiven der öffentlichen Haushalte der EU-Mitgliedstaaten auf Basis der neuesten Wirtschaftsdaten analysiert.

EU27*-Schuldenranking 2013 (Basisjahr 2012)

in Prozent des BIP		Explizite Schuld	+	Implizite Schuld	=	Nachhaltigkeitslücke**	Veränderung gegenüber 2012
1	Lettland	41		18		59	
2	Italien	127		-53		73	
3	Estland	10		83		92	
4	Deutschland	81		73		154	
5	Ungarn	80		86		166	
6	Bulgarien	19		223		241	
7	Schweden	38		209		247	
8	Polen	56		197		253	
9	Österreich	74		184		258	
10	Portugal	124		159		283	
11	Rumänien	38		265		303	
12	Dänemark	45		260		305	
13	Litauen	40		286		327	
14	Tschechien	46		351		397	
15	Malta	71		337		408	
16	Frankreich	90		359		449	
17	Slowakei	52		402		455	
18	Finnland	54		420		473	
19	Niederlande	71		503		574	
20	Slowenien	54		555		609	
21	Griechenland	157		475		632	
22	Vereinigtes Königreich	89		552		640	
23	Belgien	100		545		644	
24	Spanien	86		586		672	
25	Zypern	87		792		879	
26	Luxemburg	22		1162		1184	
27	Irland	117		1150		1268	

Veränderung gegenüber 2012



Abweichungen in der Summe (Nachhaltigkeitslücke) durch Rundung möglich.

Ausgangspunkt der Berechnungen ist die wirtschaftliche und fiskalische Ausgangslage des Jahres 2013 entsprechend der Herbstprognose der EU-Kommission. 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.

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

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

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 Regelmisachtungen nicht der einzige Grund 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. Für die Zukunft kommt es daher entscheidend darauf an, ob es gelingt, Schuldengrenzen „politikfest“ zu machen.

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.

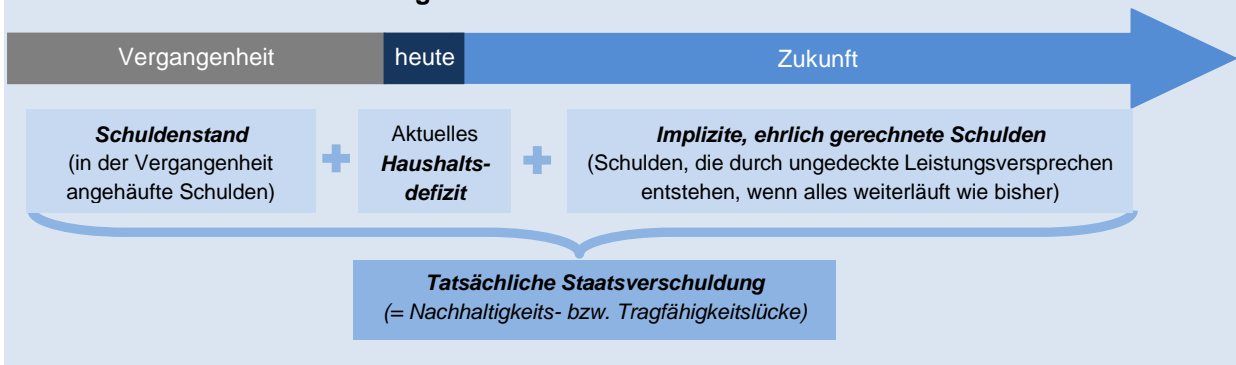
2. Staatsverschuldung ehrlich gerechnet – die Zukunft mitberücksichtigen

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.

3. Die tatsächliche Höhe der Staatsverschuldung in Europa – Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2013

Rechnet man die expliziten und impliziten Schulden jeweils für die einzelnen EU27-Mitgliedstaaten zusammen, so ergibt sich das oben dargestellte Nachhaltigkeitsranking (vgl. Tabelle auf Seite 1).

Zentrale Ergebnisse:

- Für die überwiegende Mehrheit der betrachteten Länder **stellen die impliziten Schulden die expliziten Schulden deutlich in den Schatten**. Daher vermittelt die traditionelle, vergangenheitsorientierte Schuldenbetrachtung ein zu optimistisches Bild. Die tatsächlichen staatlichen Gesamtschulden (Nachhaltigkeitslücke) – bestehend aus expliziten und impliziten Schulden – übersteigen in fast allen Ländern die jeweilige nationale Wirtschaftsleistung um ein Vielfaches.
- Gleichzeitig verdeutlichen die hohen Nachhaltigkeitslücken, dass in fast allen betrachteten Ländern **weitere Konsolidierungsanstrengungen und Strukturreformen** notwendig sind, Letztere insbesondere in den **demografieabhängigen sozialen Sicherungssystemen**.
- „**Spitzenreiter**“ des Schulden- bzw. Nachhaltigkeitsrankings 2013 mit der vergleichsweise geringsten Staatsverschuldung ist **Lettland**. Es verweist den „Vorjahressieger“ Italien auf den zweiten Platz. Schlusslichter sind wie im Vorjahr Irland und Luxemburg. 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**. Während Luxemburgs hohe implizite Schulden vor allem auf einem zu großzügigen Rentensystem basieren, ergibt sich für Italien sogar ein implizites Vermögen, da sich der Anteil der altersabhängigen Ausgaben am BIP langfristig kaum erhöhen wird und Italien zudem einen deutlichen Primärüberschuss, d.h. einen Haushaltsüberschuss ohne Berücksichtigung der Zinszahlungen, aufweist. **Griechenland** macht zwar beträchtliche Konsolidierungsfortschritte, seine Lage bleibt aber weiterhin schwierig.
- **Kritisch** zu werten ist die Tatsache, dass – mit Ausnahme von Spanien – **alle großen Eurozonen-Mitglieder eine höhere Nachhaltigkeitslücke als im Vorjahr aufweisen**. Hier dominiert der Reformstillstand. Das gilt auch für das Vereinigte Königreich, das sich mit einer Nachhaltigkeitslücke von 640 % des BIP erneut im letzten Drittel des Schuldenrankings wiederfindet.
- Der Vergleich mit den Vorjahresergebnissen bestätigt die Erkenntnis, dass **Konsolidierungsfortschritte nur unter großem Druck gelingen**. So haben vor allem Staaten aus dem hinteren Tabellenbereich ihre Nachhaltigkeitslücke im Jahresvergleich verringert, während die auf den vorderen Plätzen liegenden Staaten in ihren Konsolidierungsanstrengungen eher nachgelassen haben.
- **Deutschland** liegt zwar auf einem vermeintlich guten 4. Platz, sieht sich allerdings ebenfalls mit einer **gestiegenen impliziten Verschuldung** konfrontiert – und das noch **ohne Berücksichtigung der von der Großen Koalition ins Auge gefassten zusätzlichen Ausgaben**. Die deutsche Gesamtschuldenlast (Nachhaltigkeitslücke) liegt mit 154 % des BIP (4.100 Mrd. Euro) deutlich oberhalb der offiziell ausgewiesenen expliziten Staatsschuld von 81 % des BIP (2.160 Mrd. Euro).