

EHRBARE STAATEN? UPDATE 2017

DIE NACHHALTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN EUROPA

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 139 | Januar 2018



Fabian Peters
Bernd Raffelhüschen
Gerrit Reeker

EHRBARE STAATEN? UPDATE 2017

DIE NACHHALTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN EUROPA

Fabian Peters
Bernd Raffelhüschen
Gerrit Reeker

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 139

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung: Die Botschaft hör' ich wohl... 04
- 2 Die Ausgangslage der europäischen Staatshaushalte 07
 - 2.1 Europas haushaltspolitische Herausforderung 07
 - 2.2 Europas demografische Herausforderung 10
- 3 Der ehrliche Blick auf Europas Finanzen 12
 - 3.1 Gesamtschuldenlast im Vergleich 12
 - 3.2 Entwicklung der Nachhaltigkeitslücken 13
 - 3.3 Arbeitsmarktreformen in Frankreich 14
- 4 Europas mittelfristiger Konsolidierungsbedarf 16
- 5 Fazit: ...allein mir fehlt der Glaube 18

Literatur 19

Executive Summary 20

© 2018

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de



Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar.

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto (Fotomontage): © Sergej Khackimullin – Fotolia.com + aerogondo – Fotolia.com

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellung danken die Autoren Susanna Hübner, Guido Raddatz, David Gutmann und Sina Drechsler.

Vorwort

Nicht nur in Deutschland sondern auch in anderen Mitgliedsländern der Europäischen Union erscheint es zunehmend schwieriger, stabile Regierungen zu bilden. Die Politiker rätseln darüber, welchen Auftrag der Souverän in Wahlen erteilt. Minderheitsregierungen und Große Koalitionen, die in Europa vor einigen Jahrzehnten eher theoretische Konstrukte waren, sind heute zunehmend Ergebnis der öffentlichen Willensbildung. Die Wahlergebnisse verunsichern Bevölkerung und politische Klasse gleichermaßen. Begleitet werden sie von der mit wachsendem Misstrauen betrachteten Entwicklung der Europäischen Union. Noch sind die finanziellen und politischen Auswirkungen des Brexit nicht vollumfänglich absehbar. Europa jedenfalls sucht 2017 verunsichert nach seinem Ziel, nach dem Weg dorthin und nach politischer Stabilität.

Überwunden scheint hingegen die europäische Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise. Der langlebige konjunkturelle Aufschwung der vergangenen Jahre hat die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vorangetrieben, sodass beinahe alle EU-Mitgliedstaaten ihre Nettoneuverschuldung unter der vereinbarten 3 Prozent-Marke des BIP halten. Doch die Ergebnisse des aktualisierten europäischen Nachhaltigkeitsrankings der Stiftung Marktwirtschaft zeigen, dass trotz der guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nur ein kleiner Teil der Schuldenlast Europas abgebaut werden konnte. Der zaghaft begonnene Konsolidierungsprozess reicht bei Weitem noch nicht aus, um in der Breite einen spürbaren Rückgang der öffentlichen Gesamtver-

schuldung zu erreichen. Europa ist nach wie vor mit Gesamtschulden von mehr als dem Doppelten des europäischen Bruttoinlandsprodukts konfrontiert. Die fiskalische Lage Europas ist entscheidend abhängig von weiteren kurz- und mittelfristigen Konsolidierungsmaßnahmen. In keinem Fall sollten bereits ergriffene Maßnahmen rückgängig gemacht werden.

In Zeiten unklarer politischer Mehrheiten und (gefühlter) gesellschaftlicher Instabilitäten wird erfahrungsgemäß der Ruf nach finanziellen „Geschenken“ lauter. Faule Kompromisse, die scheinbar keine politischen Verlierer hervorbringen und Programme, deren Kosten erst in künftigen Jahren explizit erkennbar werden, stehen auf der Tagesordnung. Was kurzfristig positive Resonanz verspricht, kann langfristig großen Schaden anrichten. Es bleibt abzuwarten, inwieweit Europas Volksvertreter schnellen Versuchungen widerstehen können.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung: Die Botschaft hör' ich wohl...

Für die öffentlichen Finanzen in Europa geht es weiter bergauf. Die auch 2017 positive Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung in den Mitgliedsländern der Europäischen Union sowie die fortgeführte Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank erleichtern die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und führen auch in diesem Jahr zu einem weiteren Rückgang der öffentlichen Schuldenstände. Die gute Lage spiegelt sich im vorliegenden Update 2017 des EU-Nachhaltigkeitsrankings der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg wider. In 19 der 28 EU-Mitgliedstaaten sinken die Gesamtschuldenstände aus expliziten und impliziten Verpflichtungen. Zudem können zum ersten Mal seit Bestehen des europäischen Gesamtschuldenvergleichs die öffentlichen Finanzen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union als nachhaltig bezeichnet werden.

Der diesjährige Spitzenreiter Kroatien weist als erstes Land eine negative Nachhaltigkeitslücke – also einen langfristig nachhaltigen Überschuss – aus. Die künftig zu erwartenden kroatischen Haushaltsüberschüsse übersteigen danach die bisher entstandenen öffentlichen Verbindlichkeiten. Auch in den meisten anderen EU-Ländern hat sich nicht nur der zu beobachtende Trend zurückgehender expliziter Schulden im Vorjahr fortgesetzt. Vielmehr können sogar die künftig zu erwartenden altersabhängigen Mehrausgaben teilweise kompensiert werden. Dabei profitieren die Mitgliedsländer wesentlich von höheren Steuereinnahmen und damit einhergehend gestiegenen Primärsalden. Erfolgreiche Haushaltskonsolidierungen und Reformen der Sozialversicherungssysteme spielen hingegen zumindest für den Jahresvergleich 2016/2017 eine untergeordnete Rolle. Im EU-Schnitt sinkt die europäische Gesamtschuldenlast bestehend aus bisherigen und künftig zu erwartenden Schulden um 39 Prozentpunkte des europäischen Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Es ist kein Geheimnis, dass ein bedeutender Anteil der Ausgaben für Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die

ältere Bevölkerung entfällt, die Einnahmen eines Staates jedoch maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der Erwerbspersonen erbracht werden. Durch den demografischen Wandel wird sich das Verhältnis dieser beiden gesellschaftlichen Gruppen deutlich verschieben. Ob die im Update 2017 sich abzeichnenden künftigen Verbesserungen der öffentlichen Finanzen tatsächlich eintreten, hängt deshalb auch vom langfristigen Reformdurchhaltewillen in den Mitgliedsländern der Europäischen Union ab. Viele EU-Staaten haben in den letzten Jahren mit teils grundlegenden Reformen ihre Sozialversicherungssysteme auf die Herausforderungen der demografischen Entwicklung eingestellt. Deren Wirkung entfaltet sich zumindest teilweise aber erst in den kommenden Jahrzehnten, wenn die heutigen Entscheidungsträger nicht mehr in Verantwortung stehen, werden jedoch bei den Berechnungen der Nachhaltigkeitslücke voll berücksichtigt.¹ So kann man sich beim Blick auf die Ergebnisse des EU-Rankings 2017 und die politischen Absichtserklärungen der europäischen Regierungen ein wenig wie Goethes Faust fühlen, der in seinem Studierzimmer den Klängen der Engel lauscht, die über Leiden und Auferstehung Jesu singen. „Die Botschaft hör ich wohl“, sagt er: „allein mir fehlt der Glaube.“²

Das vorliegende Update 2017 des EU-Nachhaltigkeitsrankings beleuchtet in Abschnitt 2 zunächst die aktuelle Haushaltspolitik sowie die demografische Entwicklung in den EU-Mitgliedsländern und nimmt damit die zwei großen fiskalischen Herausforderungen der europäischen Staaten in den Blick. Hieran schließt sich das Nachhaltigkeitsranking 2017 an, das die Nachhaltigkeitslücken der 28 EU-Mitgliedstaaten zueinander in Relation stellt. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei in diesem Jahr den arbeitsmarktpolitischen Reformen in Frankreich. Die mittelfristige Entwicklung der europäischen Staatsschulden wird in Abschnitt 4 thematisiert. Abschnitt 5 schließt mit einem Fazit. Die Berechnungen basieren auf Daten der Herbstprognose 2017 und der Alterungsberichte 2015, 2012 und 2009 der Europäischen Kommission.³

¹ Hier sei beispielsweise auf die Rentenreformen in Italien und Portugal verwiesen, deren Wirkungen im Update 2016 detailliert beschrieben wurde; vgl. Peters/Raffelhüschen/Reeker (2017), S. 13–15.

² Goethe (2000), V. 765.

³ Für die Herbstprognose 2017 vgl. Europäische Kommission (2017) und für die Alterungsberichte 2015, 2012 und 2009 vgl. Europäische Kommission (2015), (2012) und (2009).

Methodik und Datenbasis des EU-Nachhaltigkeitsvergleichs

Box 1

Methodik

Dem EU-Nachhaltigkeitsranking liegt eine langfristige Projektion der nationalen Staatseinnahmen und -ausgaben zugrunde. Die heutige Fiskalpolitik kann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie langfristig fortgeführt werden kann, ohne die sogenannte intertemporale Budgetbeschränkung des Staates zu verletzen. Vereinfacht ausgedrückt beschreibt dies eine Situation, in der die künftigen Einnahmen des Staates unter der aktuellen Gesetzgebung gerade ausreichen, um alle künftigen Ausgaben des Staates einschließlich der Zins- und Tilgungslasten für die bestehende Staatsschuld auf Dauer zu finanzieren.

Ist diese Bedingung nicht erfüllt, so liegt eine Nachhaltigkeitslücke (NHL) vor. Die heutige Fiskalpolitik führt dann unumgänglich zu künftigen Abgabenerhöhungen oder Einsparungen. Formal ist die Nachhaltigkeitslücke im Jahr t gegeben durch

$$NHL_t = b_t + \sum_{s=t+1}^{\infty} \left(\frac{1+g_{t,s}}{1+r} \right)^{s-t} pd_s,$$

wobei b_t die bereits bestehende oder explizite Staatsschuld als Anteil am BIP im Jahr t , pd_s das Primärdefizit* als Anteil am BIP im Jahr s , $g_{t,s}$ die durchschnittliche Wachstumsrate des realen BIP im Zeitraum zwischen den Jahren t und s sowie r den realen Zinssatz bezeichnet. Gemäß der Gleichung setzt sich die Nachhaltigkeitslücke aus der bereits heute sichtbaren oder expliziten Staatsschuld b_t und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld $\sum_{s=t+1}^{\infty} \left(\frac{1+g_{t,s}}{1+r} \right)^{s-t} pd_s$ zusammen. Im Unterschied zur expliziten Staatsschuld, welche das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, ist die **implizite Staatsschuld** im Wesentlichen durch die **Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite** bestimmt.

Datenbasis

Als Basisjahr liegt dem vorliegenden Heft das Jahr 2016 zugrunde. Die Angaben zur Höhe der expliziten Schulden im Jahr 2016 stammen aus der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Stand: Nov. 2017). Zur Ermittlung der impliziten Schulden wurde aus Gründen der Vergleichbarkeit für alle Staaten ein einheitlicher und im Zeitablauf konstanter realer Zinssatz r in Höhe von 3 Prozent unterstellt. Im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Ländern wurde für den Zeitraum 2017 bis 2060 der im Alterungsbericht 2015 (Europäische Kommission (2015), im Folgenden: AR2015) unterstellte jeweilige Wachstumspfad des realen BIP zugrunde gelegt. Für den Zeitraum nach 2060 wurde hingegen eine konstante Wachstumsrate des realen BIP entsprechend dem jeweiligen Wert in 2060 unterstellt.

Hinsichtlich der Entwicklung der öffentlichen Finanzen liegt den nachfolgenden Ergebnissen die Annahme konstanter Rahmenbedingungen entsprechend dem gesetzlichen und fiskalischen Status quo des Jahres 2017 zugrunde. Hierbei wurde unterstellt, dass das Primärdefizit der öffentlichen Haushalte – als Anteil des BIP – bei Vernachlässigung der Auswirkungen des demografischen Wandels über den gesamten Projektionszeitraum hinweg dem – um Einmaleffekte bereinigten – Primärdefizit im Jahr 2017 gemäß der Herbstprognose der Europäischen Kommission (Europäische Kommission (2017)) entspricht. Zur Berücksichtigung der Auswirkungen des demografischen Wandels für die Höhe der altersbedingten öffentlichen Ausgaben für Gesundheit, Pflege und Bildung wurde unterstellt, dass diese – als Anteil des BIP – im Zeitraum 2017 bis 2060 entsprechend dem AR2015 der Europäischen Kommission ansteigen. Für den Zeitraum nach 2060 wurde dagegen der jeweilige Wert des Jahres 2060 fortgeschrieben. Eine Ausnahme bilden die öffentlichen Ausgaben für Renten. Angesichts der – in einzelnen Staaten teils deutlichen – Unterschiede im Vergleich zu den Ergebnissen der Alterungsberichte 2009 (Europäische Kommission (2009)) und 2012 (Europäische Kommission (2012)) wurde für die Zunahme der öffentlichen Rentenausgaben ein gewichteter Durchschnitt des AR2015, AR2012 und AR2009 zugrunde gelegt, sofern sich gemäß dem AR2015 im Zeitraum zwischen 2017 und 2060 im Vergleich zum EU-Nachhaltigkeitsranking 2014 (Moog/Raffelhüschen (2015)) eine geringere Zunahme ergibt.

* Das Primärdefizit entspricht dem um die Zinsausgaben bereinigten staatlichen Haushaltsdefizit.

**Methodische Unterschiede –
EU-Nachhaltigkeitsvergleich versus deutsche Generationenbilanzierung**

Box 2

Wie die jährlich für Deutschland veröffentlichte Generationenbilanzierung beruht der EU-Nachhaltigkeitsvergleich im Kern auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung der öffentlichen Haushalte. Gleichzeitig bestehen wesentliche Unterschiede, die wie folgt systematisiert werden können.

	EU-Nachhaltigkeitsranking	Deutsche Generationenbilanz
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen*	Länderspezifische Annahmen insbesondere bzgl. Produktivitätsfortschritt und Erwerbstätigkeitsentwicklung	Alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen unterliegen einheitlicher Trendwachstumsrate
Fiskalische Rahmenbedingungen**	Nicht als altersabhängig einzustufende Staatsausgaben und -einnahmen entwickeln sich entsprechend dem BIP***	Fortschreibung der nicht als altersabhängig einzustufenden Staatsausgaben und -einnahmen gemäß der Bevölkerungsentwicklung
Betrachtungszeitraum	Werte nach 2060 entsprechend denen des Jahres 2060 (gemessen als Anteil am BIP)	Theoretisch unendlicher Betrachtungszeitraum

* Vgl. zu den Auswirkungen unterschiedlicher Annahmen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung auf die Höhe der Nachhaltigkeitslücke: Moog/Raffelhüschen (2012) und Ehing/Moog/Raffelhüschen (2015).
 ** Dieser Unterschied führt im Falle von Deutschland auf Basis der Generationenbilanzierung zu einer ungünstigeren Entwicklung der Staatsausgaben und -einnahmen und damit zu einer größeren Nachhaltigkeitslücke; vgl. Benz/Fetzer (2006).
 *** In diesem Sinne ähneln die vorliegenden Berechnungen dem Fiscal-Sustainability-Konzept der OECD; vgl. bspw. Benz/Fetzer (2006).

2 Die Ausgangslage der europäischen Staatshaushalte

Wie steht es im Jahr 2017 um Europas Staatshaushalte? Ein Kassensturz der öffentlichen Hand zeigt ernüchternde Ergebnisse. Die expliziten Verbindlichkeiten der 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben trotz des Schuldentrückgangs Ende 2016 die unglaubliche Summe von 12,6 Billionen Euro erreicht – das sind knapp 24.700 Euro pro EU-Einwohner. Wird in Betracht gezogen, dass in dieser Zahl nur Schulden berücksichtigt sind, die bereits zahlungswirksam wurden, verschärft sich die Situation weiter. Eine ehrliche Analyse muss darüber hinaus auch jene Zahlungsverpflichtungen berücksichtigen, die zwar heute schon versprochen sind, aber öffentliche Mittel erst in der Zukunft binden werden. So spiegeln sich in der fiskalischen Ausgangslage Europas zwei große Herausforderungen: Zum einen die bereits heute verbrieften Staatsschulden als Ergebnis der Haushaltspolitik ver-

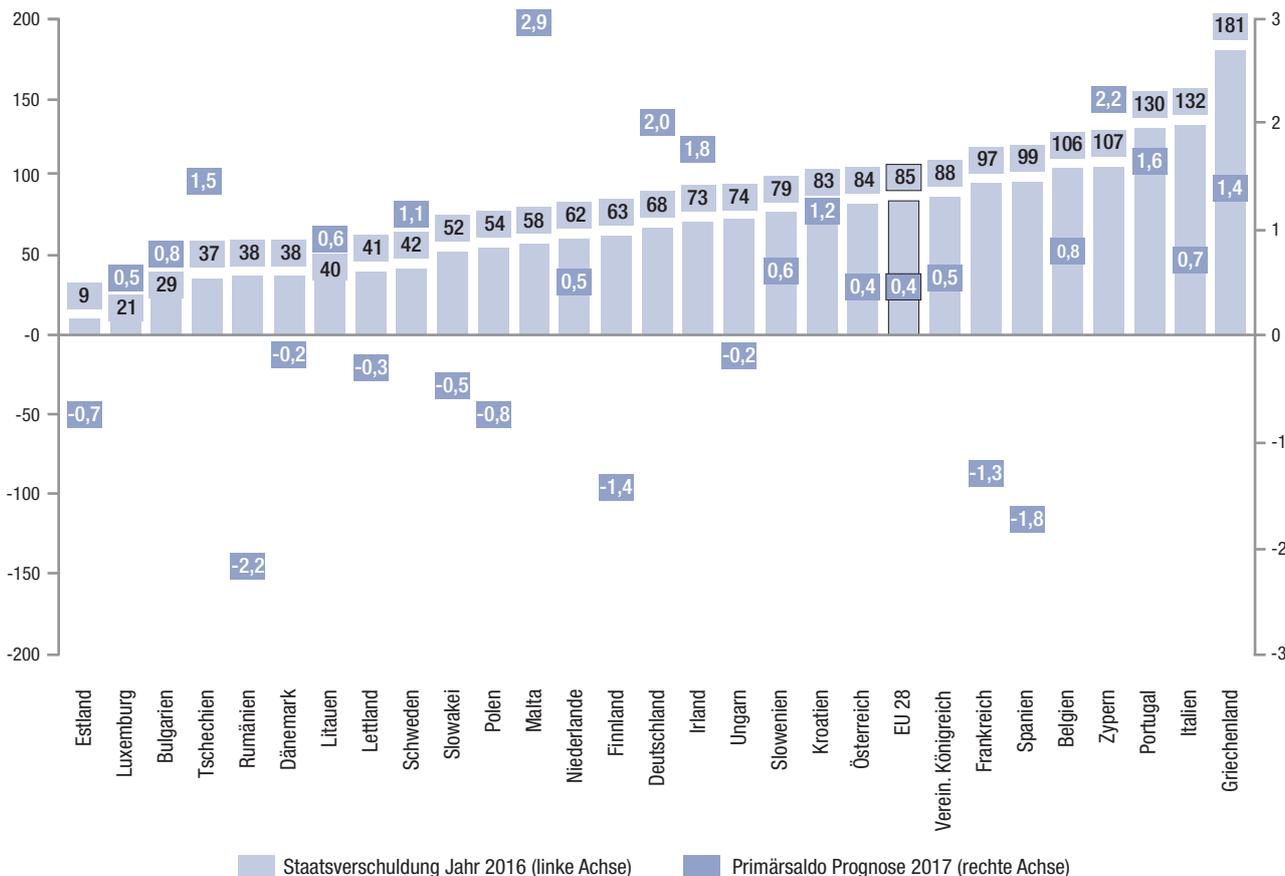
gangener Jahrzehnte und zum anderen die demografiebedingte Zunahme altersabhängiger öffentlicher Ausgaben.

2.1 Europas haushaltspolitische Herausforderung

Die Staatsverschuldung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union liegt – wie Abbildung 1 zeigt – zum Jahresende 2016 durchschnittlich bei 85 Prozent des BIP. Gegenüber dem Vorjahr ist erneut ein leichter Schuldentrückgang um zwei Prozentpunkte zu verzeichnen.⁴ Dieser Schuldentrückgang beruht jedoch – ähnlich wie im Vorjahr – weniger auf erfolgreich durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten. Vielmehr profitieren die EU-Finanzminister weiterhin von historisch niedrigen Zinsen. Ver-

Abbildung 1:
Explizite Staatsverschuldung und Primärsalden (in Prozent des BIP)

Quellen: Europäische Kommission (2017), eigene Berechnungen.



Erläuterung: Der dargestellte Primärsaldo entspricht dem um Einmaleffekte bereinigten Niveau des Jahres 2017 gemäß der Herbstprognose der Europäischen Union.

4 Vorjahresvergleiche beziehen sich stets auf die entsprechenden Ergebnisse des Nachhaltigkeitsrankings 2016; vgl. Peters/Raffelhüschchen/Reeker (2017).

mehrt können in der Vergangenheit ausgegebene, hoch verzinsten Staatsanleihen gegen günstigere Kredite getauscht werden, wodurch die öffentlichen Haushalte entlastet werden.

Im Vertrag von Maastricht wurden 1992 zwei Kriterien für eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand in den Mitgliedsländern der Europäischen Union festgelegt. Zum einen sollen Haushaltsdefizite den Wert von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Voraussichtlich werden 2017 außer Spanien alle Mitgliedsländer diese Zielvorgabe erfüllen. Zum anderen darf der öffentliche Schuldenstand nicht mehr als 60 Prozent des BIP betragen. Trotz des positiven Zinsumfelds liegt die durchschnittliche Staatsschuld 2016 weiterhin 25 Prozentpunkte oberhalb dieses Wertes. Nur 12 der 28 Mitgliedsländer liegen unterhalb der vereinbarten Schuldenstandgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Ergänzt um den Inselstaat Malta, dem es aufgrund seines hohen Primärüberschusses erstmals in diesem Jahrtausend gelingt, seine Staatsverschuldung unter die 60-Prozentmarke zu drücken, erfüllt somit Ende 2016 nur ein Land mehr als Ende 2015 eines der Maastrichter Konvergenzkriterien. Die höchste Staatsverschuldung weist im Jahr 2016 erneut Griechenland aus, dessen Schuldenstand mit 181 Prozent des BIP sogar um vier Prozentpunkte gestiegen ist. Auch Italien und Portugal konnten ihre Schuldenstände gegenüber dem Vorjahr nicht verbessern. So liegt Italien unverändert bei einer Schuldenstandquote von 132 Prozent des BIP. Portugals Schuldenquote hat sich um einen Prozentpunkt auf 130 Prozent erhöht. In diesen drei Ländern beträgt die explizite Staatsschuld weiterhin mehr als das Doppelte der vorgesehenen Schuldengrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Derartig hohe Schuldenstände schränken den fiskalischen Handlungsspielraum der öffentlichen Hand erheblich ein. Auch in Zeiten niedriger Zinsen, wie wir sie jüngst erleben, muss ein Teil der Staatseinnahmen für die Zahlung von Kreditzinsen an die Gläubiger verwendet werden. Bei einem Ende der Niedrigzinsphase wird der Anteil dafür allerdings entsprechend wachsen.

Neben der expliziten Staatsschuld ist der Primärsaldo eine der wesentlichen Determinanten, die die gegenwärtige und kurzfristig zu erwartende Haushaltslage beeinflusst. Er bezeichnet den um Zinsausgaben bereinigten Haushaltssaldo und entspricht dem Teil der Staatseinnahmen, welcher einem Staat nach Abzug aller Zins- und Tilgungszahlungen bleibt. Ein Primärüberschuss – also ein positiver Primärsaldo – zeigt an, dass die staatlichen Einnahmen ausreichend sind, um alle laufenden Ausgaben für öffentliche Güter und Transferleistungen zu decken.

Die Anzahl der EU-Mitgliedsländer mit einem um Einmaleffekte bereinigten negativen Primärsaldo ist seit 2012 kontinuierlich gesunken. Während im Jahr 2012 in 21 EU-Ländern den Staatseinnahmen höhere zinsbereinigte Ausgaben gegenüberstanden, weisen 2017 lediglich zehn der 28 EU-Mitgliedsländer – und damit zwei weniger als 2016 – einen negativen Primärsaldo aus.⁵ Voraussichtlich wird es Bulgarien, Schweden, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, Slowenien und Belgien 2017 gelingen, einen Primärüberschuss zu erzielen und damit den Kreis der Länder mit negativem Primärsaldo zu verlassen. Estland, Dänemark, Lettland und Ungarn werden hingegen 2017 zu den Mitgliedstaaten mit Primärdefizit gehören. Die höchsten Primärdefizite mit 2,2 Prozentpunkten des BIP bzw. 1,8 Prozentpunkten des BIP haben Rumänien und Spanien zu verzeichnen. Auch in Finnland und Frankreich deutet ein negativer Primärsaldo von über einem Prozentpunkt darauf hin, dass die Haushaltskonsolidierung dringend intensiviert werden muss.

Hoffnungsvolle Signale gehen in diesem Zusammenhang von Frankreichs neuem Präsidenten Emmanuel Macron aus, der mit seinen Arbeitsmarktreformen die Wirtschaft der *grande nation* beleben will. Mögliche Auswirkungen seiner politischen Reformen werden in Kapitel 3.3 näher beleuchtet. Den höchsten Primärüberschuss erreicht der Inselstaat Malta. Mit 2,9 Prozent des BIP kann er sein positives Ergebnis des Vorjahres noch einmal deutlich steigern. Ihm folgen Zypern mit 2,2 Prozent des BIP, Deutschland mit 2,0 Prozent des BIP, Irland mit 1,8 Prozent des BIP, Portugal mit 1,6 Prozent des BIP und Tschechien mit 1,5 Prozent des BIP. An siebter Stelle findet sich Europas fiskalisches Sorgenkind Griechenland mit 1,4 Prozent des BIP. Zu der widersprüchlichen Beobachtung in Griechenland – steigender Primärüberschuss und gleichzeitig steigende Staatsverschuldung – muss auf zwei Aspekte hingewiesen werden. Zum einen lässt sich der ambiguitäre Befund teilweise mit der 2016 um 0,2 Prozent gesunkenen Wirtschaftsleistung der hellenischen Republik begründen. Da sowohl explizite Staatsverschuldung als auch Primärsaldo im Verhältnis zum BIP angegeben werden, führt eine negative Wachstumsrate zu einem Ansteigen der selbigen. Zum anderen sei aber auch darauf hingewiesen, dass der angegebene Primärsaldo ein um Einmaleffekte bereinigter Prognosewert der Europäischen Kommission ist, der sich nicht zwingend realisieren muss. So lag die unbereinigte Schätzung der Herbstprognose 2016 der Europäischen Kommission für Griechenlands Primärsaldo bei 0,8 Prozent des BIP. Diese wurde jedoch rückblickend für das Jahr 2016 auf 3,7 Prozent des BIP korrigiert.⁶

5 Im Update 2016 wurden in Kapitel 2 die unbereinigten Primärsalden angegeben. Die Angaben im Update 2017 beziehen sich stets auf den um Einmaleffekte bereinigten Primärsaldo; vgl. Box 1 und Peters/Raffelhüschchen/Reeker (2017), S. 7–9.

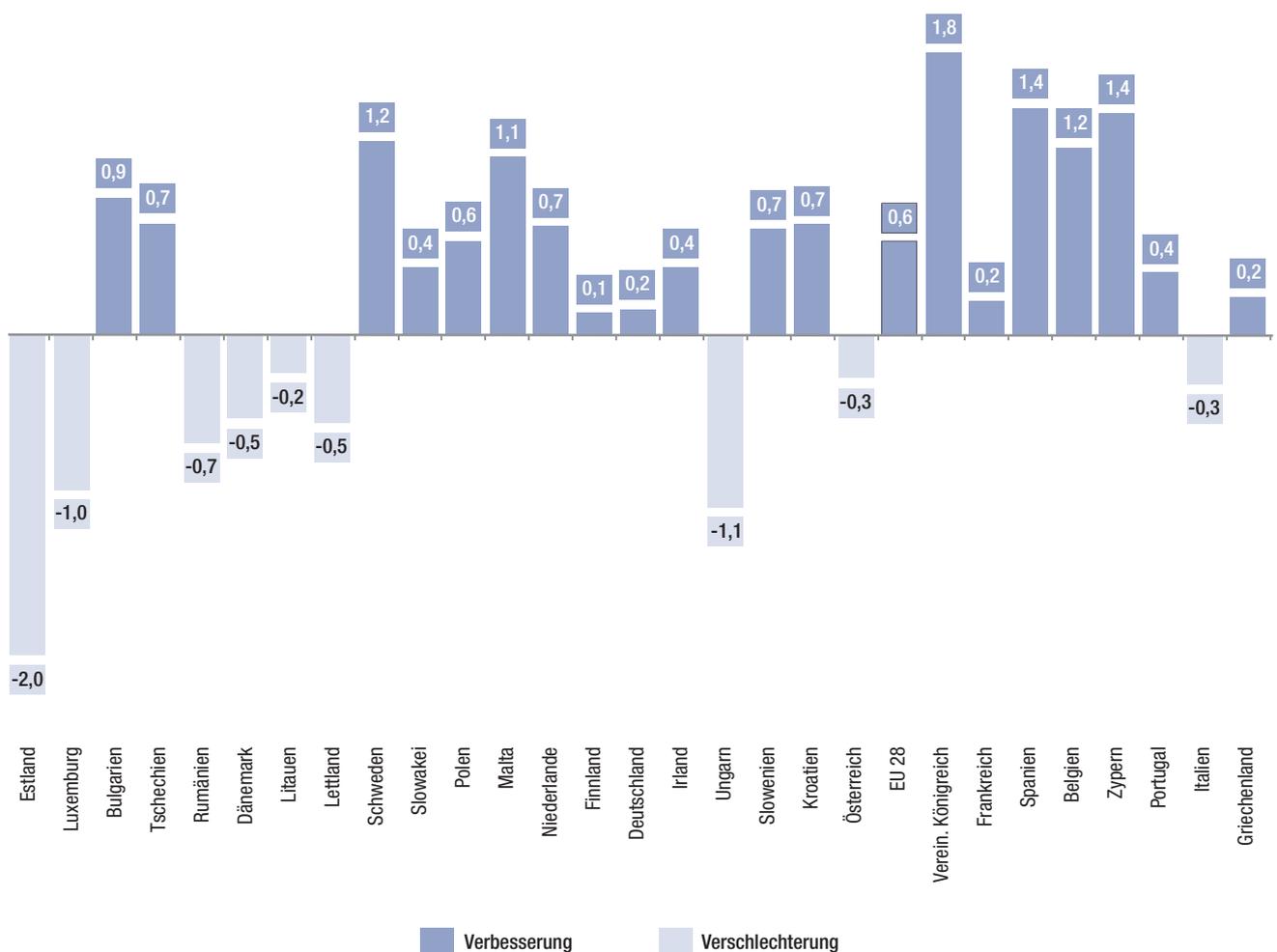
6 Vgl. Peters/Raffelhüschchen/Reeker (2017), S. 7 und Europäische Kommission (2017).

Der in Abbildung 2 dargestellte Vergleich der prognostizierten Primärsalden 2017 mit den Vorjahreswerten zeigt erfreulicherweise für die meisten Mitgliedsländer auf, dass sich der bereits im Nachhaltigkeitsranking 2015 zu erkennende Trend steigender Primärüberschüsse fortsetzt. So führen die Konsolidierungsmaßnahmen der vergangenen Jahre in 19 der 28 EU-Mitgliedstaaten zu einer Steigerung des Primärsaldos. Als Folge ist im EU-Schnitt ein Anstieg um 0,6 Prozentpunkte festzustellen. Der um Einmaleffekte bereinigte Primärüberschuss der Europäischen Union liegt 2017 bei 0,4 Prozent des BIP. Damit reichen EU-weit die öffentlichen Einnahmen aus, um die um Zinsausgaben bereinigten öffentlichen Ausgaben zu decken.

Eine deutliche Verschlechterung des Primärsaldos um 2,0 Prozentpunkte ist in Estland zu erkennen. Auch Ungarn und Luxemburg verzeichnen mit Rückgängen des Primärsaldos von rund einem Prozentpunkt deutliche Verluste. In Rumänien vergrößert sich das mit 1,5 Prozent des BIP im Jahr 2016 ohnehin schon gravierende Primärdefizit um weitere 0,7 Prozentpunkte auf 2,2 Prozent des BIP. In Lettland und Dänemark sinkt der Primärsaldo um 0,5 Prozentpunkte des BIP. Moderate Rückgänge von 0,2 bzw. 0,3 Prozentpunkten des BIP gibt es in Litauen, Österreich und Italien. Deutliche Verbesserungen verzeichnen hingegen das Vereinigte Königreich mit einem ansteigenden Primärsaldo um 1,8 Prozentpunkte, sowie Spanien und Zypern mit jeweils 1,4

Abbildung 2:
Veränderung der Primärsalden (bereinigt um Einmaleffekte) im Jahresvergleich 2016/2017

Quellen: Europäische Kommission (2017, 2016), eigene Berechnungen.



Prozentpunkten. Im Falle von Spanien zeichnet sich nach den hohen Primärdefiziten der letzten Jahre eine Entspannung der Haushaltslage ab. Zudem liegen oberhalb der Zuwachsrates von einem Prozentpunkt mit je um 1,2 Prozentpunkten erhöhten Primärsalden Belgien und Schweden sowie der Inselstaat Malta mit 1,1 Prozentpunkten.

Somit kann die fiskalische Ausgangslage Europas aufgrund der aktuell sehr positiven Konjunktur- und Wirtschaftslage und dank der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank zwar als günstig gewertet werden, sodass die Wirkung der in vielen europäischen Ländern ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen befördert wird. Die hohe EU-weite, explizite Staatsverschuldung von 85 Prozent des BIP deutet jedoch auf den Ernst der Lage hin, die sich im Fall einer Verschlechterung der günstigen Rahmenbedingungen und mit Blick auf die demografischen Herausforderungen weiter verschärfen dürfte.

2.2 Europas demografische Herausforderung

Die langfristigen Folgen der Fiskalpolitik spiegeln sich in den altersabhängigen öffentlichen Ausgaben wider. Aufgrund der in Europa zugleich steigenden Lebenserwartung und zurückgehenden Geburtenzahlen – dem sogenannten doppelten Alterungsprozess –, kommen bereits heute in der Europäischen Union auf eine Person im Alter von über 65 Jahren nur noch ungefähr drei Personen im erwerbsfähigen Alter. Dieses Verhältnis wird sich künftig weiter verschlechtern, sodass im Jahr 2060 lediglich noch zwei Personen im erwerbsfähigen Alter auf eine Person im Alter von über 65 Jahren entfallen.⁷ Dementsprechend werden die öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege in den kommenden Jahrzehnten ebenfalls stark ansteigen. Fallen im Jahr 2016 durchschnittlich 20 Prozent des europäischen Bruttoinlandsprodukts für diese Aufgaben an, wird der Ausgabenanteil im Jahr 2060 voraussichtlich um drei Prozentpunkte höher bei 23 Prozent liegen.⁸ Diese Entwicklung verdeutlicht, dass die grundlegenden Reformen der zurückliegenden Jahre die fiskalischen Konsequenzen in vielen Mitgliedsländern der Europäischen Union zwar abgeschwächt, in der Regel aber nicht vollständig kompensiert haben.

Abbildung 3 ist zu entnehmen, dass die Belastung durch die öffentlichen Sozialsysteme in den Mitgliedsländern erheblich variiert. Die niedrigste Ausgabenquote für Renten, Gesundheit und Pflege hat 2016 Lettland mit 11,3 Prozent. Auch Zypern, Estland, Litauen und Rumänien verwenden weniger als 13 Prozent des BIP für ihre Sozialversicherungssysteme. In Griechenland (23,0 Prozent), Italien (23,5 Prozent), Finnland (24,2 Prozent) und Frankreich (24,6 Prozent) beträgt hingegen der Anteil des BIP für altersabhängige Ausgaben in etwa das Doppelte. Die größten Anstiege bis 2060 sind in Slowenien und Luxemburg zu erwarten, deren Ausgabenquote um 12,4 bzw. 12,0 Prozentpunkte ansteigen wird. Aber auch in Malta (9,3 Prozentpunkte), Belgien, Slowakei, den Niederlanden und Deutschland zeichnen sich mit Erhöhungen von über 7 Prozentpunkte erhebliche Kostensteigerungen ab. Lediglich sechs Länder – Lettland, Estland, Kroatien, Dänemark, Italien und Frankreich – werden ihre Ausgabenquoten bis 2060 voraussichtlich verringern. Besonders stark verläuft dieser Rückgang in Kroatien (-3,8 Prozentpunkte) und Lettland (-2,7 Prozentpunkte).

Im Falle von Italien sei auf die im Update 2016 näher beschriebenen Rentenreformen aus den 1990er Jahren und dem Jahr 2011 verwiesen, die – sollten sie konsequent umgesetzt werden – zu erheblichen Einsparungen im Rentenbereich führen werden, ihre volle Wirkungskraft aber erst in den 2040er Jahren erreichen.⁹

Werden in Slowenien keine Anstrengungen für eine Reform der Sozialversicherungssysteme unternommen, wird im Jahr 2060 dort beinahe jeder dritte Euro für die öffentliche Bereitstellung von Renten, Gesundheits- und Pflegeleistungen ausgegeben werden müssen. Auch die Niederlande, Malta, Deutschland, Österreich, Finnland, Luxemburg, Belgien und Griechenland werden mehr als ein Viertel ihres Bruttoinlandsprodukts dafür aufwenden. Eine Ausgabenquote unter 15 Prozent des BIP erreichen 2060 lediglich Lettland (8,6 Prozent), Estland (12,2 Prozent) und der diesjährige Spitzenreiter Kroatien (13,3 Prozent). Ob sich diese Vorausberechnungen jedoch bewahrheiten werden, bleibt abzuwarten. In den vergangenen Jahren wurden die Vorausberechnungen der Alterungsberichte teilweise erheblich korrigiert. Insofern ist auch für den 2018 neu erscheinenden Alterungsbericht mit weiteren Anpassungen zu rechnen.

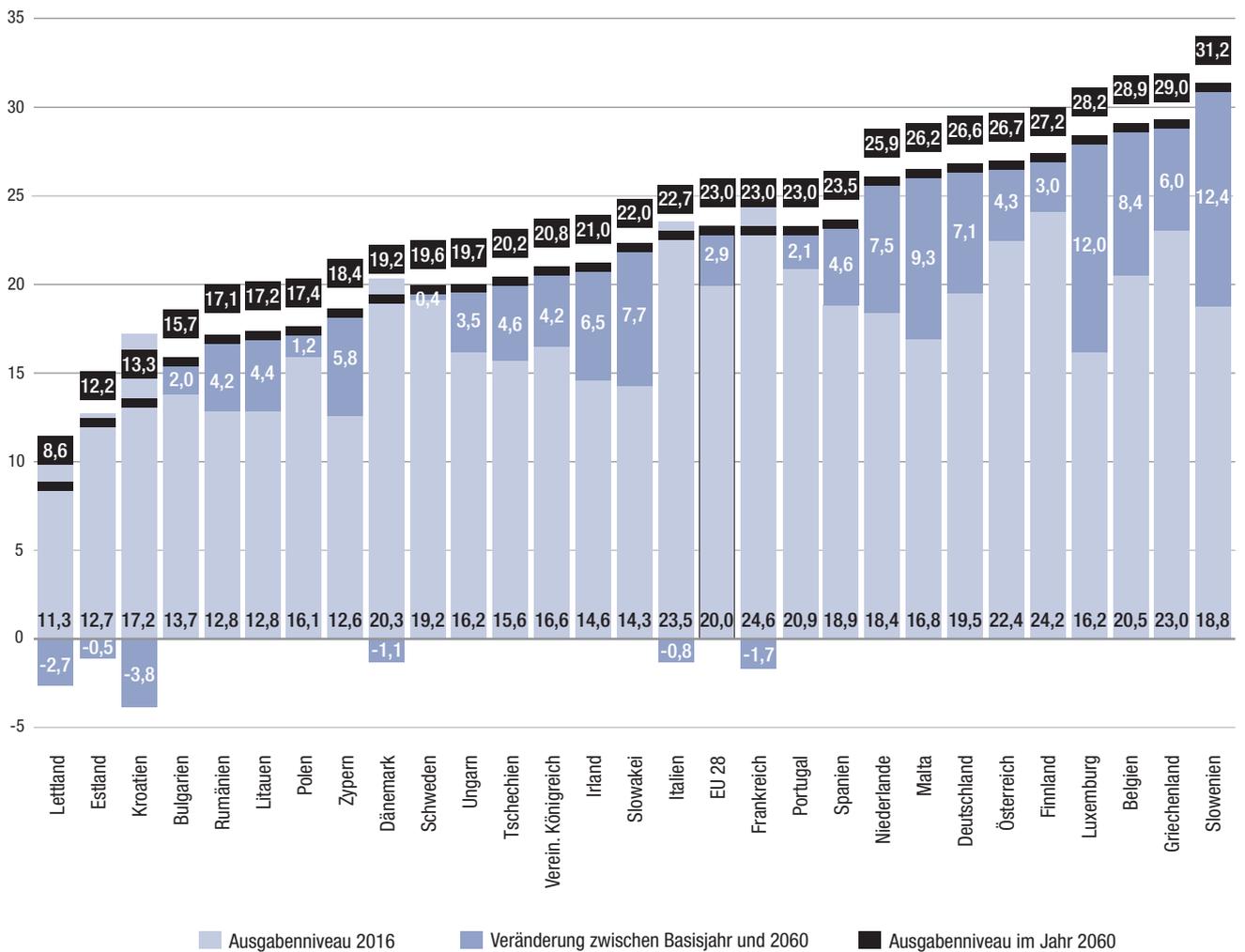
⁷ Im Jahr 2013 beläuft sich der Altenquotient – die Anzahl der über 65-Jährigen im Verhältnis zu je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren – in der Europäischen Union auf 27,8. Dieser wird bis zum Jahr 2060 voraussichtlich auf 50,1 ansteigen.

⁸ Den Berechnungen liegen Daten der Alterungsberichte 2009, 2012 und 2015 der Europäischen Kommission zugrunde (vgl. Box 1). Die Entwicklung von Gesundheits- und Pflegeausgaben folgt dem „Demographic Szenario“. Rentenausgaben werden gemäß dem Standardszenario fortgeschrieben.

⁹ Vgl. Peters/Raffelhüschen/Reeker (2017), S. 13–15.

Abbildung 3:
Die Lasten der demografischen Alterung – Veränderung der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege (in Prozent des BIP, Basisjahr 2016)

Quellen: Europäische Kommission (2015, 2012, 2009), eigene Berechnungen.



Abweichungen zwischen dem Ausgabenniveau im Jahr 2060 und der Summe aus Ausgabenniveau 2016 und Veränderung zwischen Basisjahr und 2060 sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

3 Der ehrliche Blick auf Europas Finanzen

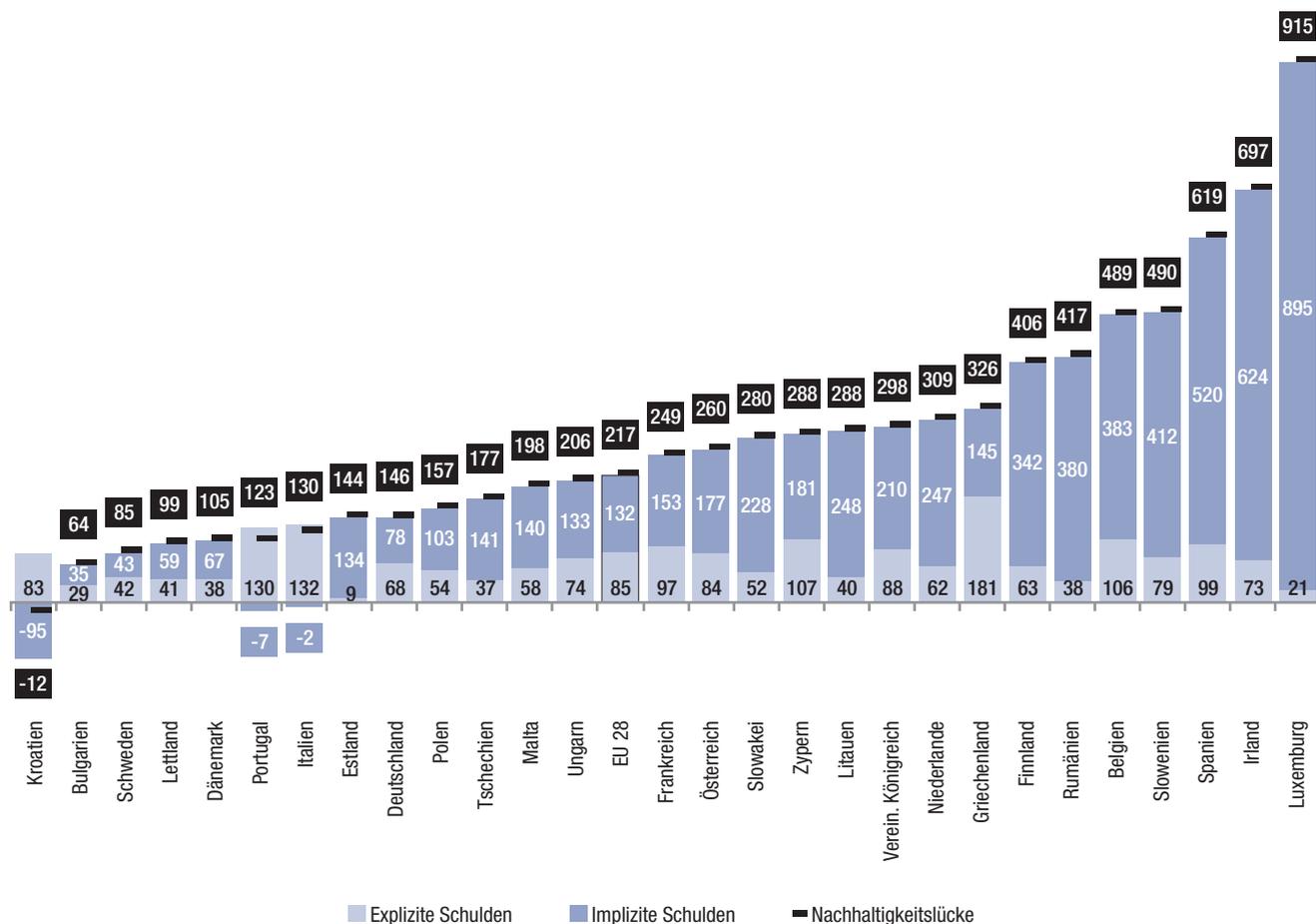
Der verantwortungsbewusste Umgang mit den öffentlichen Finanzen stellt auch für die europäischen Mitgliedstaaten eine Tugend dar, die sie in Anlehnung an das Leitbild des ehrbaren Kaufmanns für eine nachhaltige Politik zu erfüllen haben. Ob in den europäischen Haushalten verantwortungsvoll und nachhaltig gewirtschaftet wird, zeigt das von der Stiftung Marktwirtschaft jährlich angebotene Nachhaltigkeitsranking, in dem den jeweils bereits ausgewiesenen expliziten Staatsschulden die künftig zu erwartenden fiskalischen Lasten hinzugerechnet werden. Durch die Berücksichtigung dieser impliziten Schulden offenbart sich, ob die Staatsausgaben in einem langfristigen Gleichgewicht zu den Staatseinnahmen stehen.

3.1 Gesamtschuldenlast im Vergleich

Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2017 zeigt, dass sich die öffentlichen Finanzen nahezu aller europäischer Mitgliedstaaten nach wie vor in einer Schiefelage befinden und deren Fiskalpolitik daher nicht als nachhaltig bezeichnet werden kann. Abbildung 4 zeigt, dass zu der expliziten Verschuldung der EU-28 in Höhe von 85 Prozent des BIP eine implizite Verschuldung von 132 Prozent des BIP hinzugerechnet werden muss. Somit beträgt die Nachhaltigkeitslücke in der Europäischen Union mit 217 Prozent des BIP mehr als das Doppelte der jährlichen Wirtschaftsleistung.

Abbildung 4:
Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2017 (in Prozent des BIP, Basisjahr 2016)

Quellen: Europäische Kommission (2017, 2015, 2012, 2009), eigene Berechnungen.



Abweichungen zwischen der ausgewiesenen Höhe der Nachhaltigkeitslücke und der Summe aus expliziten und impliziten Schulden sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

In der Spitzengruppe des EU-Nachhaltigkeitsrankings 2017 befindet sich auf dem ersten Platz Kroatien mit einer Nachhaltigkeitslücke von -12 Prozent des BIP; dieses Land weist also einen langfristig nachhaltigen Überschuss aus. Mit einer Staatsschuldquote von 83 Prozent des BIP wird die Schuldengrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts von 60 Prozent des BIP allerdings nicht eingehalten. Dass Kroatien dennoch seine Nachhaltigkeitslücke schließen kann, liegt an einer Kombination aus positivem Primärsaldo und einer fiskalpolitisch vorteilhaften Entwicklung der altersabhängigen öffentlichen Ausgaben. Mit erheblichem Abstand hinter Kroatien gehören zur Spitzengruppe – noch mit einer Nachhaltigkeitslücke von unter 100 Prozent des BIP – auch Bulgarien mit 64 Prozent des BIP, Schweden mit 85 Prozent des BIP und Lettland mit 99 Prozent des BIP.

Deutschland kann mit Platz neun des EU-Nachhaltigkeitsrankings 2017 seinen Platz aus dem Vorjahr verteidigen. Aufgrund gesunkener expliziter und impliziter Verschuldung wurde die Nachhaltigkeitslücke auf 146 Prozent des BIP gesenkt. Neben Deutschland gehören zur Gruppe der Mitgliedstaaten, die eine Nachhaltigkeitslücke von unter 200 Prozent des BIP aufweisen, auch Dänemark (105 Prozent des BIP), Portugal (123 Prozent des BIP), Italien (130 Prozent des BIP), Estland (144 Prozent des BIP), Polen (157 Prozent des BIP), Tschechien (177 Prozent des BIP) und Malta (198 Prozent des BIP). Dabei zeichnen sich die in dieser Gruppe stehenden ehemaligen Krisenstaaten Italien und Portugal durch eine hohe explizite Verschuldung aus. Neben Kroatien sind diese beiden Länder allerdings die einzigen, die über ein – wenn auch geringes – implizites Vermögen verfügen. Beinahe alle übrigen Mitgliedstaaten der EU weisen in ihren Nachhaltigkeitslücken einen deutlich größeren Anteil von impliziten Schulden auf. Eine Ausnahme stellt hier Griechenland dar mit seinen weiterhin sehr hohen expliziten Schulden in Höhe von 181 Prozent des BIP. Schlusslichter des Rankings sind Spanien mit 619 Prozent des BIP, Irland mit 697 Prozent des BIP und Luxemburg mit 915 Prozent des BIP, die sich mit künftigen fiskalischen Lasten konfrontiert sehen, die das Sechs- bis Neunfache der jeweiligen jährlichen Wirtschaftsleistung ausmachen.

3.2 Entwicklung der Nachhaltigkeitslücken

Im Vergleich zum Vorjahr konnten die Nachhaltigkeitslücken der meisten EU-Mitgliedstaaten gesenkt werden (siehe Abbildung 5). Insgesamt können 19 Länder in der Europäischen Union einen Schuldenabbau und neun Länder einen Schuldenanstieg ver-

buchen. Die größten Fortschritte beim Schuldenabbau mit einer Reduzierung der Nachhaltigkeitslücke von deutlich über 100 Prozentpunkten verzeichnen Schweden, Belgien, Malta, Spanien und Zypern. Dabei beruhen diese Fortschritte maßgeblich auf den verbesserten Primärsalden dieser Länder. Insgesamt sinkt die Nachhaltigkeitslücke im EU-Schnitt um 39 Prozentpunkte. Schlechter als im vergangenen Jahr 2016 stehen Estland und Luxemburg da. Beide leiden unter dem Einbruch ihrer Primärsalden und weisen somit eine um etwa 100 Prozentpunkte höhere Nachhaltigkeitslücke auf. In Deutschland führt der weiterhin positive und etwas gestiegene Primärsaldo zusammen mit einem Abbau der expliziten Verschuldung zu einem leichten Rückgang der Nachhaltigkeitslücke.

Die Veränderungen der Nachhaltigkeitslücken basieren auf Veränderungen zum einen der expliziten Verschuldung und zum anderen der impliziten Verschuldung eines Landes. Die explizite Verschuldung senkt sich entweder durch Schuldenabbau oder steigt durch neue Schuldenaufnahme eines Landes. Hingegen wird die implizite Verschuldung hauptsächlich durch drei Treiber gesteuert: Erstens durch Veränderungen der altersabhängigen öffentlichen Ausgaben aufgrund demografischer Entwicklungen und eventuell durchgeführter wirtschaftspolitischer Reformen, zweitens durch den Primärsaldo als Zeugnis aktueller Haushaltspolitik und schließlich drittens durch das länderspezifische BIP-Wachstum.¹⁰

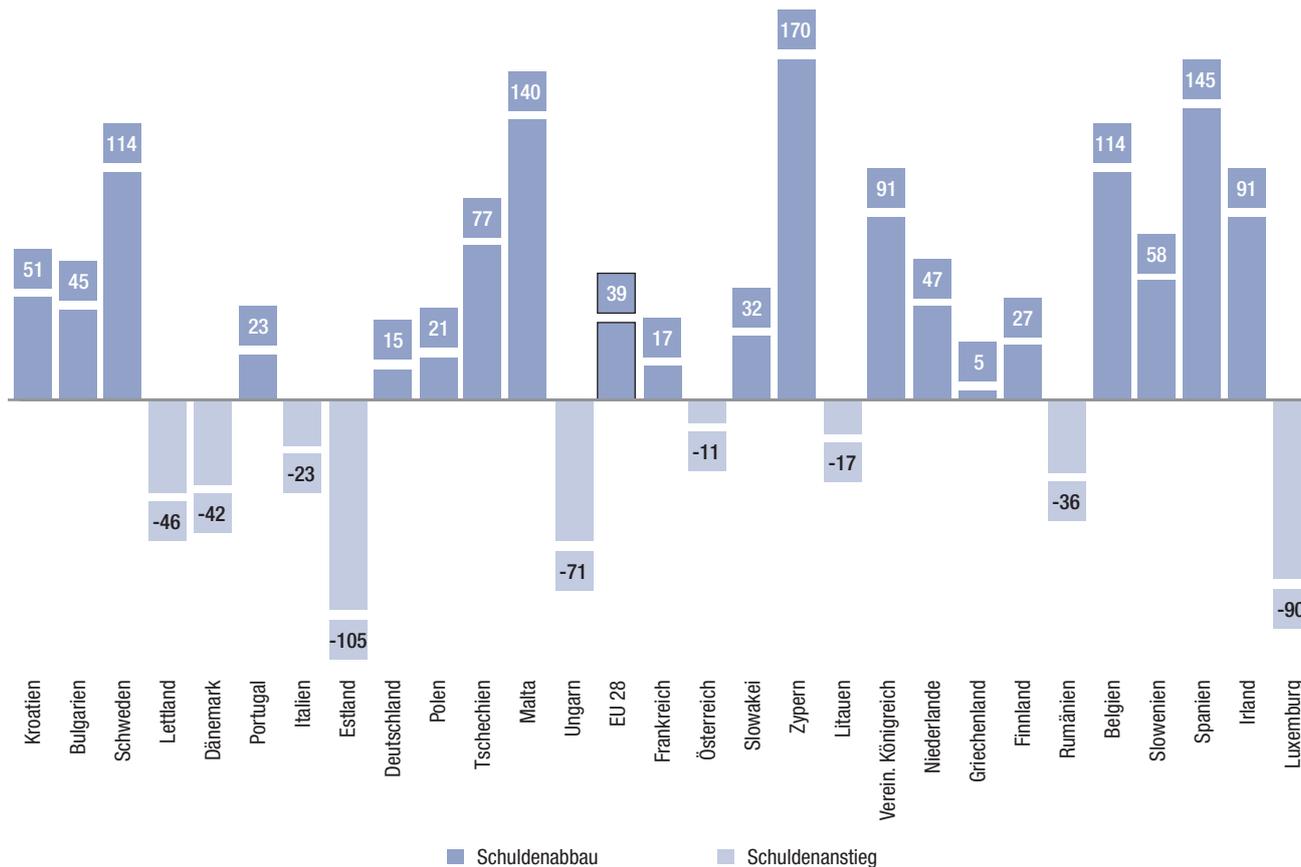
Der Einfluss der altersabhängigen Ausgaben ist innerhalb Europas in Luxemburg am deutlichsten zu sehen. Trotz eines ausgeglichenen Primärsaldos und einer niedrigen expliziten Verschuldung führen die stark steigenden Rentenausgaben im Ergebnis dazu, dass sich Luxemburg auf dem letzten Platz des Nachhaltigkeitsrankings befindet. Ein ähnlicher Zusammenhang zeigt sich in Slowenien, indem auch hier die künftigen hohen altersabhängigen Ausgaben den Großteil der impliziten Schuldenlast verursachen.

Der Einfluss des Primärsaldos und dessen negative Folge zeigt sich besonders deutlich in Estland, Rumänien und Ungarn, deren wachsende Nachhaltigkeitslücken im Wesentlichen auf deren gesunkene Primärsalden zurückzuführen sind. Aus dieser Sicht besteht auch in Frankreich Handlungsbedarf, das als drittgrößte Volkswirtschaft Europas ein überdurchschnittlich hohes Primärdefizit aufweist. Dagegen profitieren von einer soliden Haushaltspolitik mit positivem Primärsaldo neben Zypern und Malta auch Deutschland und Schweden. Im Falle von Zypern hat sich zwar die Nachhaltigkeitslücke deutlich verbessert. Gleichwohl liegen die impliziten Schulden mit 181 Prozent des BIP deutlich über den expliziten.

¹⁰ Das länderspezifische BIP-Wachstum wirkt stark auf die Darstellung der Nachhaltigkeitslücke ein, da sämtliche makroökonomischen Größen im Verhältnis zum BIP angegeben und fortgeschrieben werden. Somit werden aktuelle Missverhältnisse in den öffentlichen Ausgaben durch ein positives BIP-Wachstum in Zukunft verstärkt.

Abbildung 5:
Veränderung der Nachhaltigkeitslücken im Jahresvergleich
(im Vergleich zum EU-Nachhaltigkeitsranking 2016, in Prozentpunkten des BIP)

Quellen: Europäische Kommission (2017, 2015, 2012, 2009), eigene Berechnungen.



Abweichungen zwischen der ausgewiesenen Höhe der Nachhaltigkeitslücke und der Summe der hier dargestellten Veränderung sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

3.3 Arbeitsmarktreformen in Frankreich

Das hohe Primärdefizit Frankreichs liegt auch in der massiven Arbeitslosigkeit begründet. Die französische Arbeitslosenquote liegt bei über 9 Prozent. Ca. 3,5 Millionen Franzosen sind arbeitslos. Um die Situation auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, hat die französische Regierung am 22. September 2017 weitreichende Änderungen am „Code du Travail“, dem französischen Arbeitsrecht, beschlossen. Staatspräsident Emmanuel Macron möchte mit den ergriffenen Maßnahmen das soziale Modell in Frankreich grundlegend reformieren.¹¹ Durch die Liberalisierung des Arbeits-

rechts soll es der französischen Wirtschaft ermöglicht werden, sich besser an konjunkturelle Schwankungen anzupassen. Kündigungen werden erleichtert, Abfindungen gedeckelt und Betriebsvereinbarungen gestärkt. So können künftig in Betrieben mit bis zu 20 Mitarbeitern Unternehmensentscheidungen durch Abstimmung mit einer Zweidrittelmehrheit getroffen werden. Hat ein Unternehmen maximal 50 Mitarbeiter, können alle Unternehmensentscheidungen in Absprache mit dem Personalverantwortlichen getroffen werden. Auch ist es nun nach betrieblicher Absprache möglich, die Arbeitszeit und den Lohn – dem Vorbild der Kurzarbeitszeitregelung in Deutschland folgend – an die Konjunktur anzupassen. Der Kündigungsschutz wurde dahingehend gelockert, dass als Kündigungsgrund eine wirtschaftlich

¹¹ Vgl. Lange (2017).

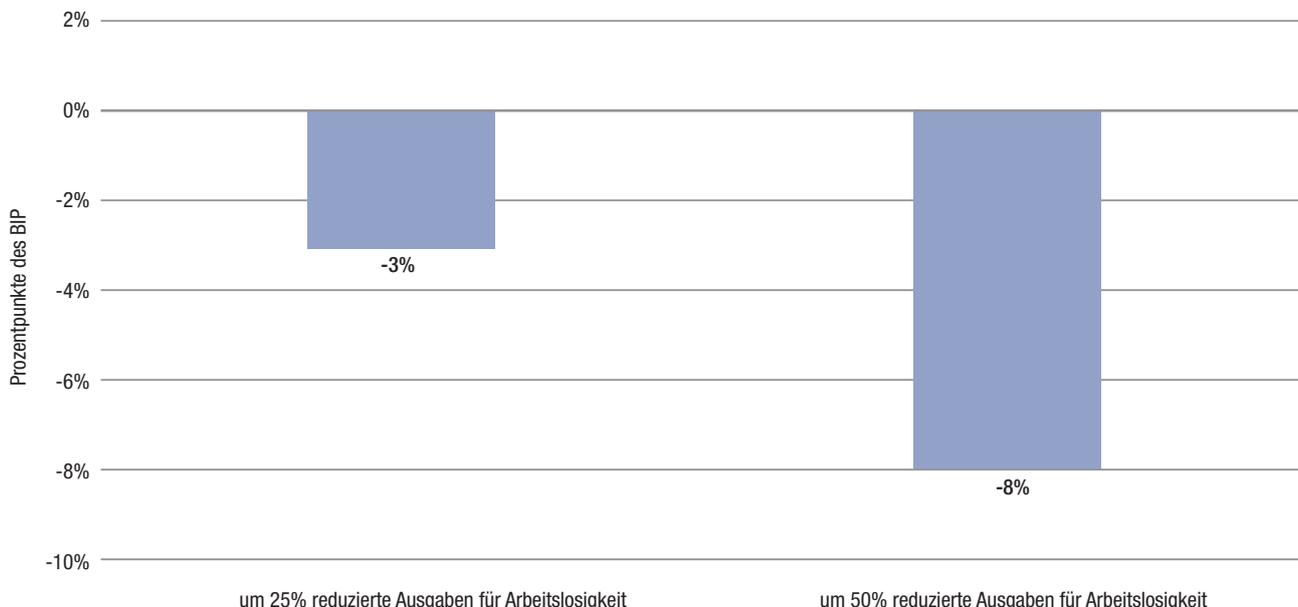
schlechte Lage in Frankreich künftig ausreichen soll. Eventuelle Formfehler im Kündigungsschreiben beeinflussen die Gültigkeit künftig nicht mehr und Abfindungen, die Unternehmen für un gerechtfertigte Kündigungen zahlen müssen, werden kalkulierbarer. Die Entschädigungsregelungen für gekündigte Beschäftigte wurden neu geregelt und im Fall einer unrechtmäßigen Kündigung auf eine maximale Entschädigung von 20 Monatsgehältern nach 30 Betriebsjahren begrenzt.¹² Zusätzlich zu den Änderungen im Arbeitsrecht soll ein 57 Milliarden Euro schweres Investitionsprogramm auf den Weg gebracht werden. 20 Milliarden Euro sind für die Ökologiewende, 15 Milliarden Euro für Zugangserleichterungen zu Arbeitsplätzen, 13 Milliarden Euro zur Innovationsförderung und 9 Mrd. Euro für die Digitalisierung der französischen Verwaltung vorgesehen.¹³ Die französische Regierung erhofft sich von dem Reformpaket positive Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs. Durch die Angleichung von Produktivität und Reallöhnen sollen neue Arbeitsplätze geschaffen, bestehende erhalten und das Wirtschaftswachstum gesteigert werden.¹⁴ Sollten die Arbeitsmarktreformen tatsächlich erfolgreich sein und zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit in Frankreich führen, ist da-

von auszugehen, dass die Staatsausgaben für Arbeitslosigkeit sinken werden und sich demgemäß der Primärsaldo erhöhen wird. Im Jahr 2015 betrug Frankreichs öffentliche Ausgaben für Arbeitslosigkeit 43,2 Mrd. Euro, was einem Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 2,0 Prozent entspricht.¹⁵

Abbildung 6 verdeutlicht in zwei Szenarien, wie sich die Arbeitsmarktreformen auf die Tragfähigkeit des öffentlichen Haushalts Frankreichs auswirken könnten. In Szenario 1 wird ein Rückgang der öffentlichen Ausgaben für Arbeitslosigkeit um 25 Prozent, in Szenario 2 ein Rückgang der öffentlichen Kosten um 50 Prozent unterstellt. Dabei wird angenommen, dass die durch die Reform eintretenden Mindereinnahmen in voller Höhe zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden und sich in entsprechend erhöhten Primärsalden niederschlagen. Es zeigt sich, dass die Nachhaltigkeitslücke in Szenario 1 um drei Prozentpunkte auf 246 Prozent des BIP zurückgeht. Die implizite Schuld verändert sich von 153 Prozent im Status quo auf 150 Prozent. In Szenario 2 würde Frankreich eine um acht Prozentpunkte verringerte Nachhaltigkeitslücke von 241 Prozent des BIP ausweisen. Die implizite Schuld läge dann bei 145 Prozent.

Abbildung 6:
Der potentielle Einfluss der französischen Arbeitsmarktreformen auf die Nachhaltigkeitslücke (in Prozentpunkten des BIP)

Quellen: Europäische Kommission (2017, 2015, 2012, 2009), eigene Berechnungen.



12 Vgl. Art. L2232-21 bis L2232-23 und L2234-1 bis L2234-3, Code du Travail, Version vom 22.09.2017.

13 Vgl. République Française (2017), S. 8.

14 Vgl. Coe-Rexecode (2017).

15 Vgl. Insee (2016), Europäische Kommission (2017), eigene Berechnungen.

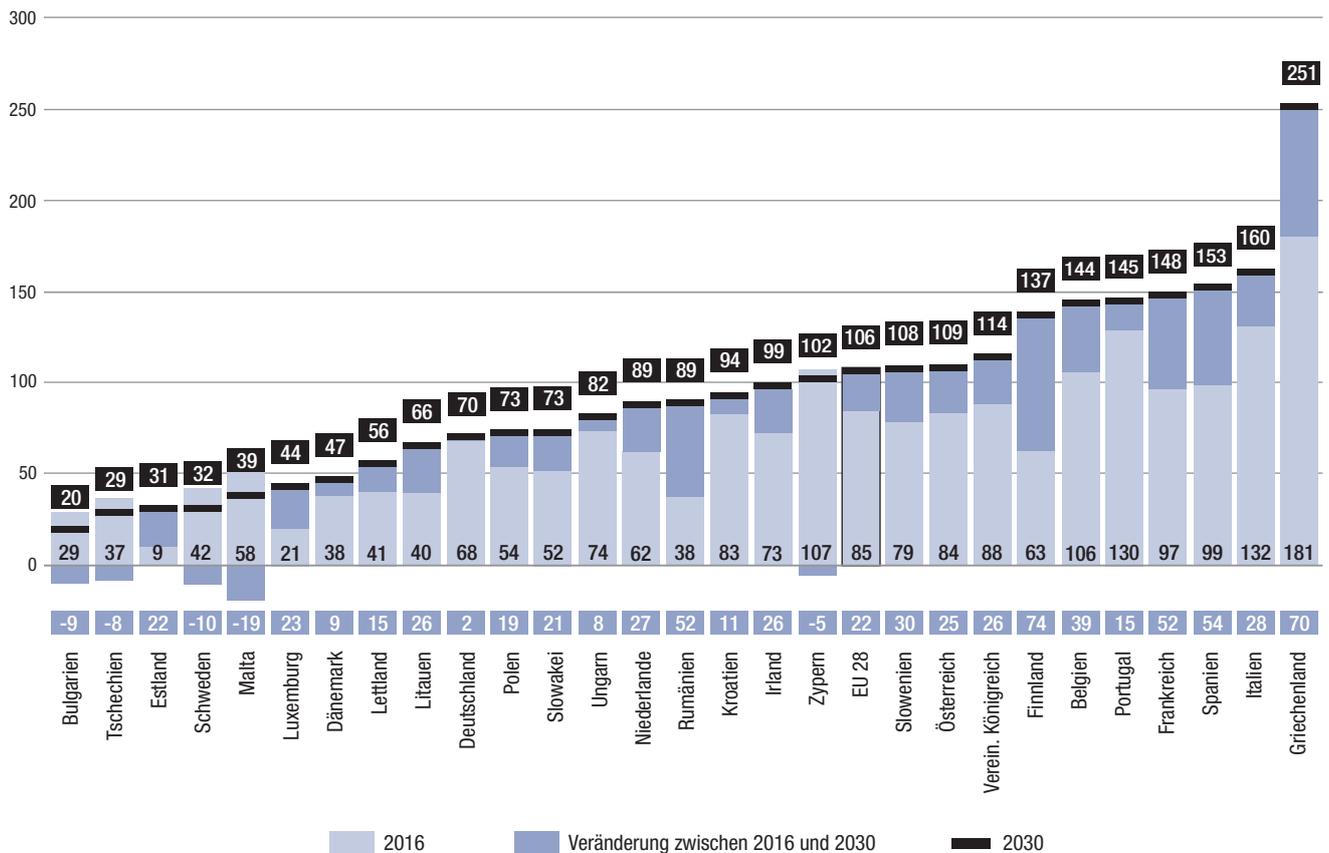
4 Europas mittelfristiger Konsolidierungsbedarf

Unter der Annahme, die aktuelle Fiskalpolitik würde beibehalten und unverändert fortgesetzt werden, würde sich die explizite Schuldenlast in der Europäischen Union in Höhe von 85 Prozent des BIP bis zum Jahr 2030 voraussichtlich um 21 Prozentpunkte auf 106 Prozent des BIP erhöhen. Für das Jahr 2030 wird somit ein Schuldenstand projiziert, der knapp dem Doppelten der vereinbarten Schuldenobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes entspricht. Im Vergleich mit dem EU-Nachhaltigkeitsranking 2016 hat sich der projizierte Schuldenstand für das Jahr 2030 von 116 Prozent des BIP auf 106 Prozent leicht verbessert.¹⁶ Abbildung 7 veranschaulicht, dass der erwartete Schuldenanstieg in den EU-Staaten höchst unterschiedlich verläuft.

Lediglich in den fünf Mitgliedsländern Malta, Schweden, Bulgarien, Tschechien und Zypern zeichnet sich ein am BIP gemessener Schuldenabbau ab. Nur noch acht Länder werden voraussichtlich im Jahr 2030 eine Staatsverschuldung von unter 60 Prozent des BIP aufweisen und somit die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erfüllen. Im Jahr 2016 traf diese Aussage noch auf neun und im Jahr 2015 noch auf elf Mitgliedstaaten zu.¹⁷ Der größte Schuldenanstieg von 74 Prozentpunkten des BIP ist in Finnland zu erwarten. Ohne Änderungen der nationalen Fiskalpolitik wird der Schuldenstand in Griechenland (+70 Prozentpunkte), Spanien (+54 Prozentpunkte), Rumänien (+51 Prozentpunkte) und Frankreich (+52 Prozentpunkte) ebenfalls dramatisch ansteigen. Am Ende des Rankings befindet sich wie im vergangenen

Abbildung 7:
Die mittelfristige Entwicklung der expliziten Staatsverschuldung bis zum Jahr 2030 (in Prozent des BIP)

Quellen: Europäische Kommission (2017, 2015, 2012, 2009), eigene Berechnungen.



Abweichungen zwischen der Staatsverschuldung im Jahr 2030 und der Summe aus Staatsverschuldung im Jahr 2016 und Veränderung zwischen 2016 und 2030 sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

¹⁶ Vgl. Peters/Raffelhüschchen/Reeker (2017), S. 16.

¹⁷ Vgl. Peters/Raffelhüschchen/Reeker (2017), S. 16 und Moog/Raffelhüschchen/Reeker (2016), S. 17.

Jahr Griechenland, das trotz stabilem Primärüberschuss aufgrund der enormen aktuellen expliziten Verschuldung es auch mittelfristig sehr schwer haben wird, seinen Schuldenberg abzubauen.

Der notwendige Konsolidierungsbedarf der einzelnen EU-Länder, um bis zum Jahr 2030 eine Schuldenquote von 60 Prozent des BIP zu erreichen, ist in Abbildung 8 dargestellt. Im EU-Durchschnitt wäre für dieses Ziel entweder eine Einnahmenerhöhung oder eine Ausgabensenkung von 3,3 Prozentpunkten des BIP notwendig. In absoluten Zahlen ausgedrückt entspricht dies einem einzusparenden Betrag in Höhe von etwa 490 Mrd. Euro.

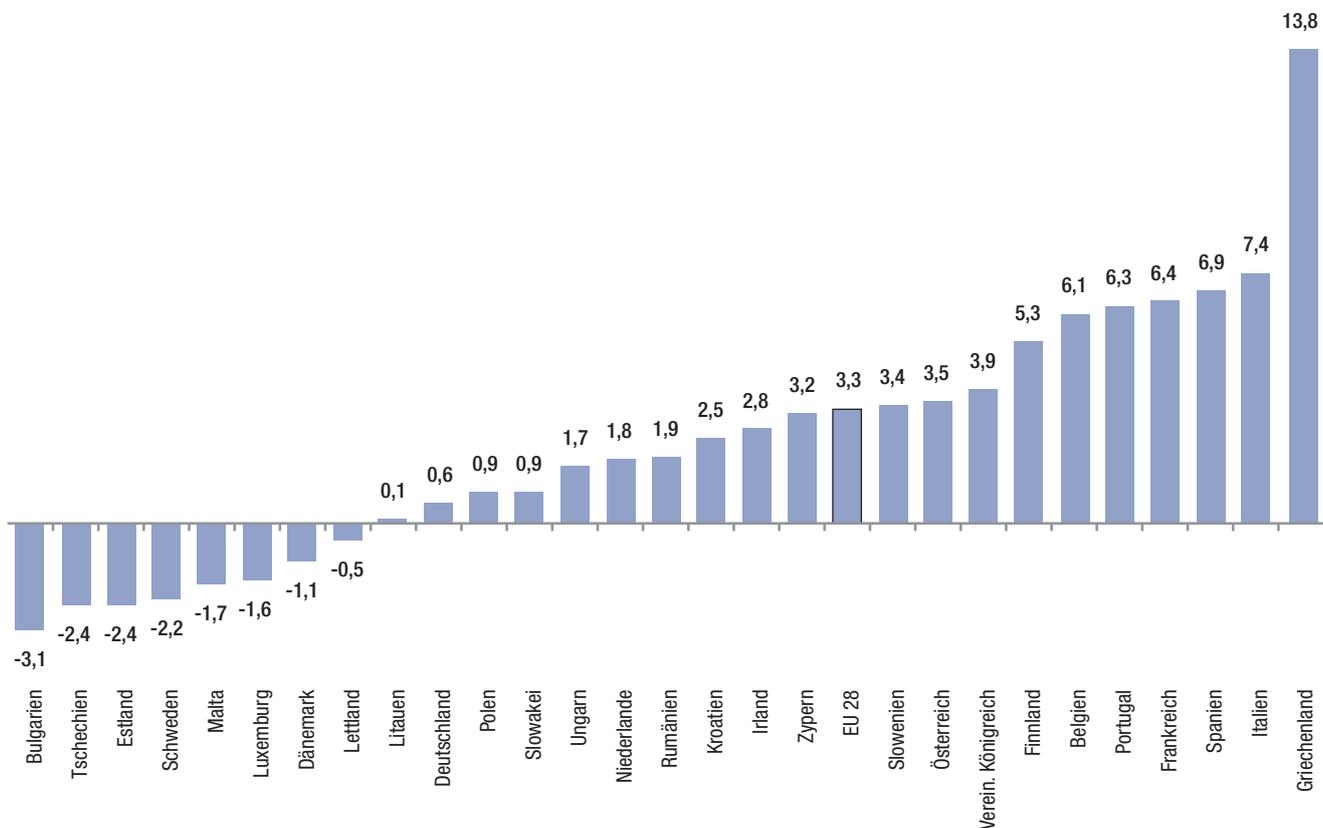
Die Mitgliedstaaten Bulgarien, Tschechien, Estland und Schweden profitieren von ihren aktuell geringen expliziten Schuldenständen und könnten ihre Primärsalden um 2 bis 3 Prozentpunkte verringern. Auch in Malta, Luxemburg, Dänemark und Lettland besteht durch eine Kombination aus positivem Primärsaldo und

geringer expliziter Verschuldung ein kleiner fiskalischer Handlungsspielraum, ohne die Schuldenobergrenze bis zum Jahr 2030 zu verletzen. In Litauen, Deutschland, Polen und der Slowakei fällt der Konsolidierungsbedarf mit unter 1 Prozentpunkt des BIP relativ gering aus. Deutschland müsste trotz Haushaltsüberschuss seine jährlichen Staatsausgaben um 0,6 Prozentpunkte des BIP verringern. Dies entspricht 2016 einem Betrag in Höhe von ca. 19 Mrd. Euro. Erwartungsgemäß steht es um die fiskalische Lage in Griechenland weitaus schlimmer, aber auch Italien, Spanien, Frankreich, Portugal und Belgien müssen allesamt über sechs Prozentpunkte des BIP in ihren öffentlichen Haushalten einsparen. In diesen Ländern klafft eine zu große Lücke zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und dementsprechend besteht dringender Konsolidierungsbedarf, der insbesondere in Griechenland, Italien und Portugal durch sehr hohe Schuldenstände noch verschärft wird.

Abbildung 8:

Der mittelfristige Konsolidierungsbedarf – notwendige Verringerung des Primärdefizits zur Erreichung einer Schuldenquote von 60 Prozent des BIP im Jahr 2030 (in Prozentpunkten des BIP)

Quellen: Europäische Kommission (2017, 2015, 2012, 2009), eigene Berechnungen.



5 Fazit: ...allein mir fehlt der Glaube

Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2017 zeigt, dass die europäische Gesamtverschuldung bestehend aus expliziter und impliziter Verschuldung mehr als dem Doppelten der EU-Wirtschaftsleistung entspricht. Europas heutige und künftige Staatsschulden umfassen die unglaubliche Summe von 32,3 Billionen Euro. Dass weniger als die Hälfte davon als Staatsverschuldung offiziell ausgewiesen wird, führt in der öffentlichen und politischen Diskussion zu einer optimistischeren Einschätzung der Lage der öffentlichen Finanzen in Europa, als sie tatsächlich ist. Ehrlich gerechnet sind die meisten Länder von einer generationengerechten Fiskalpolitik weit entfernt. Lediglich einer der 28 EU-Mitgliedstaaten hat nachhaltige öffentliche Finanzen vorzuweisen.

Trotzdem hat sich die europäische Gesamtverschuldung aufgrund der positiven konjunkturellen Lage im Vergleich zum Vorjahr verbessert. Die Nachhaltigkeitslücke sinkt durchschnittlich um 39 Prozentpunkte. 19 von 28 Mitgliedsländern weisen eine geringere

Gesamtverschuldung aus als noch im Jahr 2016. In neun Ländern ist jedoch ein Anstieg der Nachhaltigkeitslücken zu verzeichnen.

Dennoch ist die Botschaft eindeutig: Die Konsolidierungsanstrengungen müssen konsequent fortgeführt und darüber hinaus intensiviert werden. Allein die bisher ergriffenen Maßnahmen sind nicht ausreichend, um EU-weit eine nachhaltige Fiskalpolitik zu gewährleisten. Die eingeschlagenen Arbeitsmarkt-reformen in Frankreich beispielsweise zeigen, dass zumindest Reformwillen besteht. Ob sich jedoch der notwendige Reform-durchhaltewillen angesichts der guten konjunkturellen Lage und der niedrigen Zinsen in Europa durchsetzen kann, wird die Zeit zeigen. Denn: Auch Faust greift vorerst nicht zum Gift. Doch die Geschichte ist noch nicht zu Ende. Der Tragödie erster Teil schließt sich ein zweiter an. Für Faust – das wissen wir – wird es nicht gut ausgehen. Bleibt zu hoffen, dass es für Europa einen erfreulicheren Ausgang geben wird.

Literatur

- Benz, Ulrich und Stefan Fetzer** (2006), Indicators for Measuring Fiscal Sustainability: A Comparison of the OECD Method and Generational Accounting, Finanzarchiv (62), S. 367–391.
- Coe-Rexecode** (2017), Perspectives 2018 – Premières réformes structurelles dans un contexte macroéconomique favorable: Document de travail n°65, Paris.
- Ehing, Daniel; Stefan Moog und Bernd Raffelhüschen** (2015), Erwerbstätigkeit und fiskalische Nachhaltigkeit: eine Generationenbilanzierung, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (11), S. 435–451.
- Europäische Kommission** (2017), European Economic Forecast – Autumn 2017, European Economy. Institutional Paper 063, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2016), European Economic Forecast – Autumn 2016, European Economy. Institutional Paper 038, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2015), The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU 28 Member States (2013–2060), European Economy 3/2015, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2012), The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060), European Economy 2/2012, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2009), 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), European Economy 2/2009, Brüssel.
- Goethe, Johann Wolfgang von** (2000), Faust. Der Tragödie erster Teil, durchgesehene Auflage 2000, Stuttgart.
- Lange, Kai** (2017), Macron setzt Arbeitsmarktreform durch: Erste große Reform umgesetzt – trotz Protest, Manager Magazin, 22.09.2017. Online verfügbar unter <http://www.manager-magazin.de/politik/europa/frankreich-emmanuel-macron-setzt-reform-des-arbeitsmarktes-um-a-1169393.html>, zuletzt geprüft am 11.11.2017.
- Moog, Stefan und Bernd Raffelhüschen** (2015), Ehrbare Staaten? Update 2014: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 130, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Moog, Stefan und Bernd Raffelhüschen** (2012), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2012: Demografie und Arbeitsmarkt. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 131, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Moog, Stefan; Bernd Raffelhüschen und Gerrit Reeker** (2016), Ehrbare Staaten? Update 2015: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 133, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- National Institute of Statistics and Economic Studies (Insee)** (2016), Government expenditure broken down by function in 2015. 3.301 – General government (S13) expenditure by function (Billions of Euros). Online verfügbar unter https://www.insee.fr/en/statistiques/fichier/2502830/t_3301.xls, zuletzt geprüft am 13.11.2017.
- Peters, Fabian; Bernd Raffelhüschen und Gerrit Reeker** (2017), Ehrbare Staaten? Update 2016: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 137, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- République Française** (2017), Le Grand Plan D'Investissement 2017–2022. Online verfügbar unter http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/09/dossier_de_presse_-_le_grand_plan_dinvestissement_2018-2022.pdf, zuletzt geprüft am 13.11.2017.

Executive Summary

Dank der guten konjunkturellen Lage und der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank hat sich der in den vergangenen Jahren erkennbare Trend hin zu mehr Haushaltskonsolidierung 2017 fortgesetzt. Das spiegelt sich auch im Update 2017 des EU-Nachhaltigkeitsrankings der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg wider, das die fiskalische Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Europa auf Basis aktuell vorliegender Finanz- und Wirtschaftsdaten analysiert und sowohl die Entwicklung der Staatsverschuldung im Vergleich zum Vorjahr als auch langfristig darstellt. Neben den bereits explizit ausgewiesenen Staatsschulden werden folglich auch absehbare künftige Haushaltsdefizite (implizite Schulden) berücksichtigt.

Gegenüber dem Vorjahr sind die Gesamtschuldenstände in 19 der 28 EU-Mitgliedstaaten gesunken. Spitzenreiter des Nachhaltigkeitsrankings ist 2017 erneut Kroatien, das seine fiskalische Situation weiter verbessert. Erstmals kann mit dem Balkanstaat die gegenwärtige Fiskalpolitik eines EU-Mitgliedslands als nachhaltig bezeichnet werden, da das implizite Vermögen die expliziten Schulden übersteigt. Eine Nachhaltigkeitslücke von -12 Prozent zeigt, dass langfristig die Staatseinnahmen höher ausfallen werden als die Ausgaben. Neben Kroatien können auch Portugal und Italien ein – allerdings deutlich geringeres – implizites Vermögen ausweisen. Auch fallen deren explizite Schuldenstände wesentlich höher aus. Deutschland kann seine Nachhaltigkeitslücke gegenüber dem Vorjahr um 15 Prozentpunkte verringern und behauptet sich auf Platz 9.

Zwar ist im EU-Schnitt eine Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 39 Prozentpunkte festzustellen. Insgesamt leidet Europa aber weiterhin unter einer erdrückenden Schuldenlast von 217 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Besonders deutlich wird das am Schlusslicht Luxemburg, dessen Nachhaltigkeitslücke um 90 Prozentpunkte steigt und das mit Schulden in neunfacher Höhe des BIPs konfrontiert ist. Genau wie in Irland, Slowenien und Belgien führt auch in Luxemburg der Einfluss der demografischen Alterung und des damit einhergehenden Anstiegs der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheits- und Pflegeleistungen zu hohen impliziten Schuldenständen. In Spanien, Rumänien und Frankreich ist hingegen die derzeitige Haushaltspolitik Grund der hohen Schuldenstände. Hier müssen dringend Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden.

Die im September beschlossenen Arbeitsmarktreflexionen des französischen Staatspräsidenten können auf diesem Weg ein guter Schritt sein. Sollten sie erfolgreich zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit führen, würde dies eine Reduktion der französischen Nachhaltigkeitslücke zwischen 3 und 8 Prozentpunkten implizieren.

Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2017 – die tatsächliche Schuldenlast der EU-Staaten im Vergleich (in Prozent des BIP, Basisjahr 2016)

	Explizite Schulden	Implizite Schulden	Nachhaltigkeitslücke*
1 Kroatien	83	-95	-12
2 Bulgarien	29	35	64
3 Schweden	42	43	85
4 Lettland	41	59	99
5 Dänemark	38	67	105
6 Portugal	130	-7	123
7 Italien	132	-2	130
8 Estland	9	134	144
9 Deutschland	68	78	146
10 Polen	54	103	157
11 Tschechien	37	141	177
12 Malta	58	140	198
13 Ungarn	74	133	206
14 Frankreich	97	153	249
15 Österreich	84	177	260
16 Slowakei	52	228	280
17 Zypern	107	181	288
18 Litauen	40	248	288
19 Vereinigtes Königreich	88	210	298
20 Niederlande	62	247	309
21 Griechenland	181	145	326
22 Finnland	63	342	406
23 Rumänien	38	380	417
24 Belgien	106	383	489
25 Slowenien	79	412	490
26 Spanien	99	520	619
27 Irland	73	624	697
28 Luxemburg	21	895	915
∅ EU 28	85	132	217

* Abweichungen zwischen der ausgewiesenen Höhe der Nachhaltigkeitslücke und der Summe der expliziten und impliziten Schulden sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

Quellen: Europäische Kommission (2017, 2015, 2012, 2009), eigene Berechnungen.