

EHRBARE STAATEN? UPDATE 2014

DIE NACHHALTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN EUROPA

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 130 | April 2015



Stefan Moog
Bernd Raffelhüschen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort: Konsolidierung nur unter großem Druck 03

- 1 Einleitung: Sind Europas Staatshaushalte nachhaltig finanziert? 04
- 2 Langfristige Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen 07
- 3 Die Bilanz der ehrbaren Staaten – Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa 11
- 4 Die Entwicklung der expliziten Staatsverschuldung in der mittleren Frist 16
- 5 Fazit: Trotz leicht gesunkener Nachhaltigkeitslücken weiterhin Konsolidierungsbedarf 18

Literatur 19

Executive Summary 20

© 2015

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 Hilfestellungen danken die Autoren Susanna Hübner und Guido Raddatz. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Vorwort: Konsolidierung nur unter großem Druck

„Vor Schulden, die man gemacht hat, auch Staatsschulden, kann man nur eine Zeit lang davonlaufen – eingeholt wird man schließlich doch.“ (Milton Friedman)

Der Irrglaube an die heilsbringende Wirkung von Staatsschulden scheint in Europa tief verwurzelt zu sein. Das gilt gleichermaßen für einen beträchtlichen Teil der Politik wie auch der Bürger. Anders ist der mühsame und häufig nur gegen heftige Widerstände durchzusetzende Konsolidierungskurs in der Europäischen Union kaum zu erklären. Europäische „Kernstaaten“ wie Frankreich räumen sich selbst ohne triftige Gründe und gegen den Geist der Europäischen Verträge viel zu viel Zeit ein, um ihre Staatsfinanzen wieder in Einklang mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zu bringen. Auch in den von der Schuldenkrise besonders betroffenen Ländern – und hier insbesondere Griechenland – wollen viele Menschen weiterhin alte Schulden mit neuen Schulden bekämpfen, ohne zu erkennen, dass sie diese Strategie nur noch tiefer in den Schuldensumpf führen wird.

Kurzfristig ist eine Schuldenstrategie dennoch attraktiv. Zu verlockend ist die Aussicht für die Politik, den gewohnten Umfang staatlicher Wohltaten beizubehalten oder gar neue Leistungen zu versprechen und sich das dafür notwendige Geld einfach durch immer neue Schulden zu beschaffen. Als „Lohn“ winken die Stimmen der Wähler, während die „Zeche“ andere zu bezahlen haben. Die Politiker müssen für die Schulden auch nicht selbst haften, geschweige denn diese irgendwann zurückzahlen. Das ist – wenn überhaupt – Sache der steuerzahlenden Bürger.

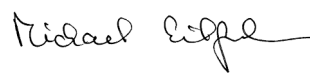
Aber auch für viele Bürger muss eine staatliche Schuldenpolitik attraktiv erscheinen, ansonsten wären sie kaum bereit, „Politiker in Spendierhosen“ zu wählen. In der Tat können die Bürger noch zu oft darauf bauen, dass sie zwar von den schuldenfinanzierten Wohltaten im Hier und Heute profitieren, die Lasten der Schuldentilgung allerdings andere tragen müssen. Dies sind im schlechtesten Falle die zukünftigen Steuerzahler und damit die Kinder der heute „Beschenkten“. Im „besten“ Falle sind dies dagegen die Steuerzahler in anderen Staaten, welche wie beispielsweise der deutsche Steuerzahler für Hilfskredite an Krisenländer wie Griechenland haften und im Falle eines dortigen Staatsbankrotts für diese am Ende aufkommen müssen.

Allerdings sollte man sich davor hüten, immer nur mit dem Finger auf diejenigen zu zeigen, bei denen die Schuldenproblematik in Form der bereits heute sichtbaren expliziten Staatsschulden am offenkundigsten ist. Weniger offenkundig sind dagegen die impliziten Schulden, die daraus resultieren, dass nahezu alle Staaten der EU ihren Bürgern bereits in der Vergangenheit mehr Leistungen versprochen haben und auch weiterhin versprechen, als unter den heutigen Bedingungen dauerhaft finanziert werden können.

Wie die vorliegende Studie nachdrücklich belegt, **übersteigen die impliziten Schulden in den meisten Mitgliedstaaten der EU die expliziten Schulden deutlich**. Diese Erkenntnis ist mehr als beunruhigend, da auch implizite Schulden getilgt werden müssen – beispielsweise indem staatliche Leistungszusagen zurückgenommen oder Steuern und Sozialversicherungsbeiträge erhöht werden. Ohne Reformen werden ansonsten aus impliziten Schulden über kurz oder lang explizite Schulden. Und die letzten Jahre haben gezeigt, dass stetig steigende explizite Schulden in der Regel kein langfristiges Geschäftsmodell sind – irgendwann kommt es zu einer Überschuldung.

Einen kleinen Lichtblick gibt es allerdings am Horizont: Im Vergleich zum letztjährigen europäischen Gesamtschuldenranking hat sich die Situation in der Mehrheit der betrachteten Länder geringfügig verbessert – das gilt vor allem für Länder, welche die höchsten Schuldenberge aufwiesen. **Konsolidierung erfolgt offensichtlich vor allem unter großem Druck**. Diese Erkenntnis sollten alle Beteiligten verinnerlichen, nicht zuletzt wenn es um die beste Strategie für den weiteren Umgang mit den europäischen Krisenländern geht.

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: Sind Europas Staatshaushalte nachhaltig finanziert?

Sieben Jahre nach Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise kämpfen die europäischen Staaten weiterhin mit der Bewältigung der Folgen der Krise für ihre Volkswirtschaften und öffentlichen Finanzen. Die gute Nachricht lautet, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zunehmend Erfolge zeigt. Insbesondere in den Staaten der Eurozone konnte das Haushaltsdefizit im Jahr 2014 weiter reduziert werden und liegt mit durchschnittlich 2,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bereits aktuell wieder spürbar unter der Defizitobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Stabilisierung der Staatsverschuldung setzt sich weiter fort. Der Wermutstropfen ist jedoch, dass diese Stabilisierung auf einem viel zu hohen Niveau erfolgt und eine Rückführung an die Schuldenobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts in der Mehrzahl der Staaten noch Jahre, wenn nicht Jahrzehnte dauern wird. Ebenfalls liegt das Haushaltsdefizit in einigen Staaten nach wie vor deutlich oberhalb der Defizitobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Vor diesem Hintergrund wirft der vorliegende Beitrag einen Blick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der Europäischen Union, um zu überprüfen, ob die betrachteten EU-

Mitgliedstaaten ehrbar im Sinne eines vorsichtig bilanzierenden Kaufmanns handeln.¹ Neben den langfristigen Belastungen für die öffentlichen Haushalte infolge der demografischen Alterung berücksichtigt der vorliegende Beitrag dazu aktuelle Daten der Europäischen Kommission zur fiskalischen Ausgangslage in den EU-Staaten im Jahr 2014.²

Im Weiteren ist der Beitrag wie folgt gegliedert:

- In Abschnitt 2 werden zunächst die zentralen Herausforderungen – demografische Alterung und fiskalische Ausgangslage – für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der EU betrachtet.
- Die Ergebnisse des aktuellen EU-Nachhaltigkeitsrankings für das Jahr 2014 werden in Abschnitt 3 dargestellt. Die Implikationen für die mittelfristige Entwicklung der Staatsverschuldung in Europa und die Höhe des Konsolidierungsbedarfs werden in Abschnitt 4 untersucht. Der Beitrag schließt mit einem Fazit in Abschnitt 5.

1 Mit dem Beitritt Kroatiens hat die EU seit dem 01.07.2013 mittlerweile 28 Mitgliedstaaten. Aufgrund fehlender Daten für Kroatien konnten in der vorliegenden Studie allerdings nur die bisherigen 27 Mitgliedstaaten der EU berücksichtigt werden. Wenn im Folgenden von der EU oder den EU-Staaten gesprochen wird, sind daher stets nur die anderen 27 Mitgliedstaaten der EU gemeint.

2 Für einen Vergleich der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa auf Basis der Datenlage 2013 siehe Stiftung Marktwirtschaft (2014a).

Methodik und Datenbasis des EU-Nachhaltigkeitsvergleichs

Box 1

Methodik

Den nachfolgenden Ergebnissen zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der EU liegt eine **langfristige Projektion der Staatseinnahmen und -ausgaben** zugrunde. Die heutige Fiskalpolitik kann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie „bis in alle Ewigkeit“ 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 ausreichend sind, um alle künftigen Ausgaben des Staates einschließlich der Zins- und Tilgungslasten für die bestehende Staatsschuld auf Dauer zu finanzieren.

Ist diese Bedingung hingegen nicht erfüllt, so liegt eine sogenannte Nachhaltigkeitslücke (NHL) vor. Die heutige Fiskalpolitik kann dann nicht als nachhaltig bezeichnet werden; auch handelt der Staat nicht einem ehrbaren Kaufmann gleich, dessen wirtschaftliches Handeln beispielgebend verantwortungsvoll sein sollte. Hier sind stattdessen Abgabenerhöhungen oder Einsparungen künftig unumgänglich. 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 Bruttoinlandsprodukt (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 2013 zugrunde. Die Angaben zur Höhe der expliziten Schulden im Jahr 2013 stammen aus der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Stand: Nov. 2014). 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 wurde für den Zeitraum 2014 bis 2060 der im Alterungsbericht 2012 (Europäische Kommission, 2012a, im Folgenden: AR2012) unterstellte 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 2014 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 2014 gemäß der Herbstprognose der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2014) 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 2015 bis 2060 entsprechend dem AR2012 der Europäischen Kommission ansteigen. Für den Zeitraum nach 2060 wurde dagegen der jeweilige Wert des Jahres 2060 zugrunde gelegt. Eine Ausnahme bilden die öffentlichen Ausgaben für Renten. Angesichts der – in einzelnen Staaten teils deutlichen – Unterschiede im Vergleich zu den Ergebnissen des Alterungsberichts 2009 (Europäische Kommission, 2009, im Folgenden: AR2009) wurde für die Zunahme der öffentlichen Rentenausgaben der Durchschnitt des AR2009 und des AR2012 zugrunde gelegt, sofern sich gemäß dem AR2012 im Zeitraum zwischen 2015 und 2060 im Vergleich zum AR2009 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 von der Stiftung Marktwirtschaft für Deutschland veröffentlichte Generationenbilanzierung beruht der EU-Nachhaltigkeitsvergleich im Kern auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung der öffentlichen Haushalte. Gleichzeitig bestehen wesentliche Unterschiede:

- Hinsichtlich der **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** in der Zukunft liegen dem EU-Nachhaltigkeitsvergleich länderspezifische Annahmen zur Entwicklung des BIP zugrunde, welche neben den **Produktivitätsfortschritten** auch die **künftige Entwicklung der Erwerbstätigkeit** berücksichtigen. Hingegen unterstellt die deutsche Generationenbilanzierung eine Konstanz der heutigen Erwerbsbeteiligung.*
- Unterschiede bestehen auch im Hinblick auf die **fiskalischen Rahmenbedingungen**. Zum einen liegt dem EU-Nachhaltigkeitsvergleich die Annahme zugrunde, dass die – im weitesten Sinne als nicht altersabhängig einzustufenden – **sonstigen Staatsausgaben** und die **Staatseinnahmen** künftig entsprechend der Entwicklung des BIP zunehmen werden. In diesem Sinne ähneln die vorliegenden Berechnungen dem Fiscal-Sustainability-Konzept der OECD.** Demgegenüber orientiert sich die Fortschreibung der sonstigen Staatsausgaben und der Staatseinnahmen im Rahmen der Generationenbilanzierung an der Bevölkerungsentwicklung. Beispielsweise hat dieser Unterschied im Falle von Deutschland in der Praxis zur Konsequenz, dass sich auf Basis der Generationenbilanzierung eine ungünstigere Entwicklung der Staatsausgaben und -einnahmen und damit eine größere Nachhaltigkeitslücke ergibt.***
- Schließlich liegt der Generationenbilanzierung eine Fortschreibung der Staatsausgaben und -einnahmen über einen theoretisch unendlichen **Betrachtungszeitraum** zugrunde. Für den EU-Nachhaltigkeitsvergleich wurde stattdessen unterstellt, dass die Staatsausgaben und -einnahmen im Zeitraum nach 2060 – jeweils gemessen als Anteil der BIP – den jeweiligen Werten des Jahres 2060 entsprechen.

* Zu den Auswirkungen unterschiedlicher Annahmen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung auf die Höhe der Nachhaltigkeitslücke siehe Stiftung Marktwirtschaft (2012) und Ehing/Moog/Raffelhüschchen (2013).

** Siehe hierzu beispielsweise Benz/Fetzer (2006).

*** Vgl. Benz/Fetzer (2006).

2 Langfristige Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen

Wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung und die Generationenbilanzierung der Stiftung Marktwirtschaft für Deutschland beruhen auch die nachfolgenden Ergebnisse zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung der öffentlichen Haushalte in den Staaten der EU27 (siehe Box 1).³ Neben den Auswirkungen des demografischen Wandels für die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege werden dabei auch die Konsequenzen der fiskalischen Ausgangslage des Jahres 2014 für die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen berücksichtigt.

Demografische Alterung

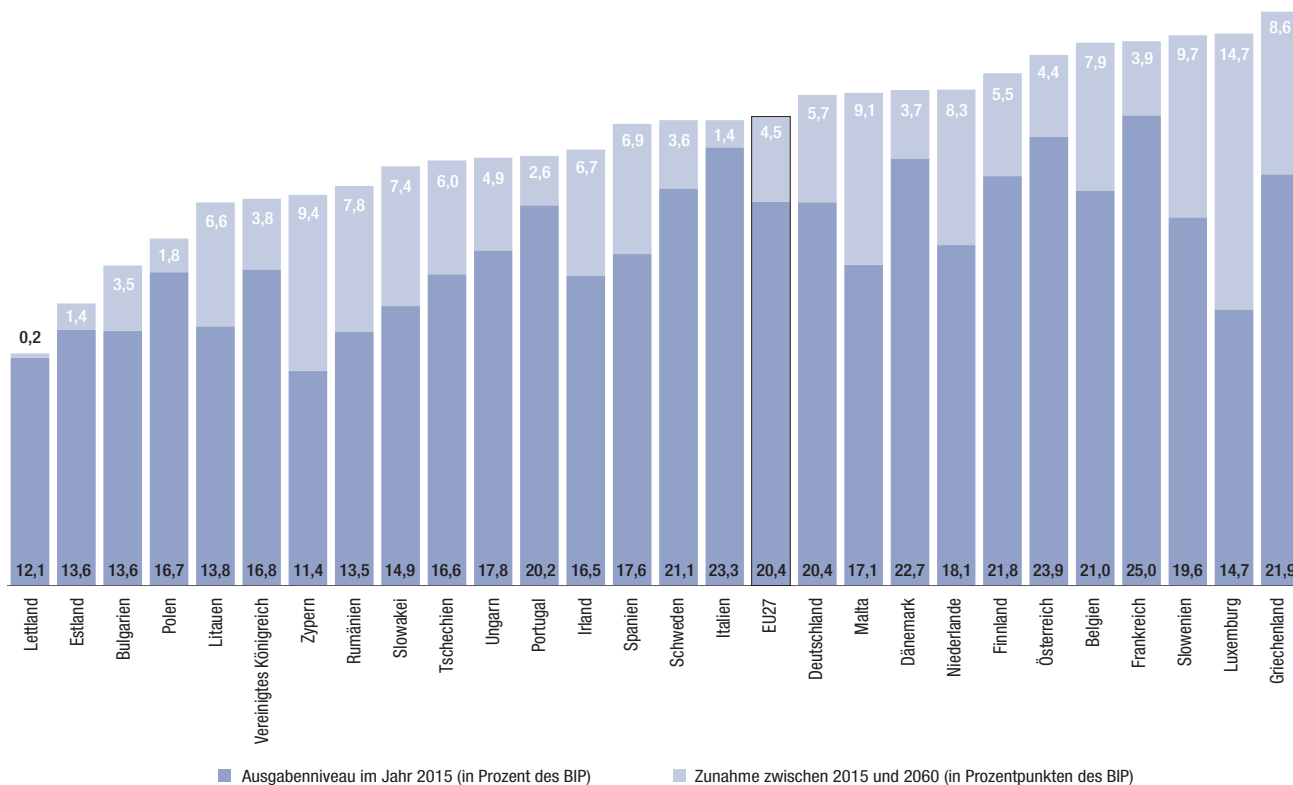
Bereits heute (Stand 2013) beläuft sich der Altenquotient – die Anzahl der über 65-Jährigen je 100 Personen im Alter zwischen

15 und 64 Jahren – in der EU auf 28. Italien weist dabei mit einem Altenquotienten von 33 noch vor Deutschland und Griechenland die älteste, die Slowakei dagegen mit 18, gefolgt von Irland und Zypern, die jüngste Bevölkerungsstruktur auf. Infolge geringer Geburtenraten und des Anstiegs der Lebenserwartung wird sich der Altenquotient jedoch in allen europäischen Staaten bis zum Jahr 2060 in etwa verdoppeln.

Dieser Alterungsprozess stellt die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen infolge seiner Konsequenzen für die öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege in Frage. Bereits im Jahr 2015 entfällt mit einem Anteil von 20,4 Prozent des BIP ein bedeutender Anteil der öffentlichen Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen vorwiegend auf die ältere Bevölkerung (siehe Abbildung 1). In Zypern und Lettland fallen diese altersbedingten Ausgaben mit lediglich 11,4 bzw. 12,1 Prozent des BIP im Jahr 2015 am geringsten, in Frank-

Abbildung 1: Die Lasten der demografischen Alterung – Zunahme der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege (2015–2060)

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a), eigene Berechnungen.



³ Zu den Tragfähigkeitsanalysen der Bundesregierung siehe BMF (2011). Die aktuellen Ergebnisse der deutschen Generationenbilanzierung finden sich in Stiftung Marktwirtschaft (2014b). Zu den methodischen Unterschieden zwischen der deutschen Generationenbilanzierung und dem vorliegenden Beitrag siehe Box 2.

reich und Österreich mit 25,0 bzw. 23,9 Prozent des BIP hingegen am höchsten aus. In Deutschland entsprechen die öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege mit 20,4 Prozent des BIP in etwa dem EU-Durchschnitt.

Infolge der demografischen Alterung werden die Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege in allen EU-Staaten jedoch weiter zunehmen. Zwar haben viele EU-Staaten bereits in der Vergangenheit mit teils grundlegenden Reformen ihrer Rentensysteme auf die Herausforderungen der demografischen Entwicklung reagiert. Allerdings kann der Anstieg der altersabhängigen Ausgaben hierdurch lediglich gebremst, nicht aber kompensiert werden. Gemäß den hier zugrunde gelegten Annahmen ist in den EU-Staaten bis zum Jahr 2060 mit einer durchschnittlichen Zunahme der altersabhängigen Ausgaben um 4,5 Prozentpunkte des BIP zu rechnen. Am niedrigsten fällt die Zunahme der altersabhängigen Ausgaben mit 0,2 Prozentpunkten des BIP in Lettland aus. Aber auch in Estland, Italien, Polen und Portugal ist mit

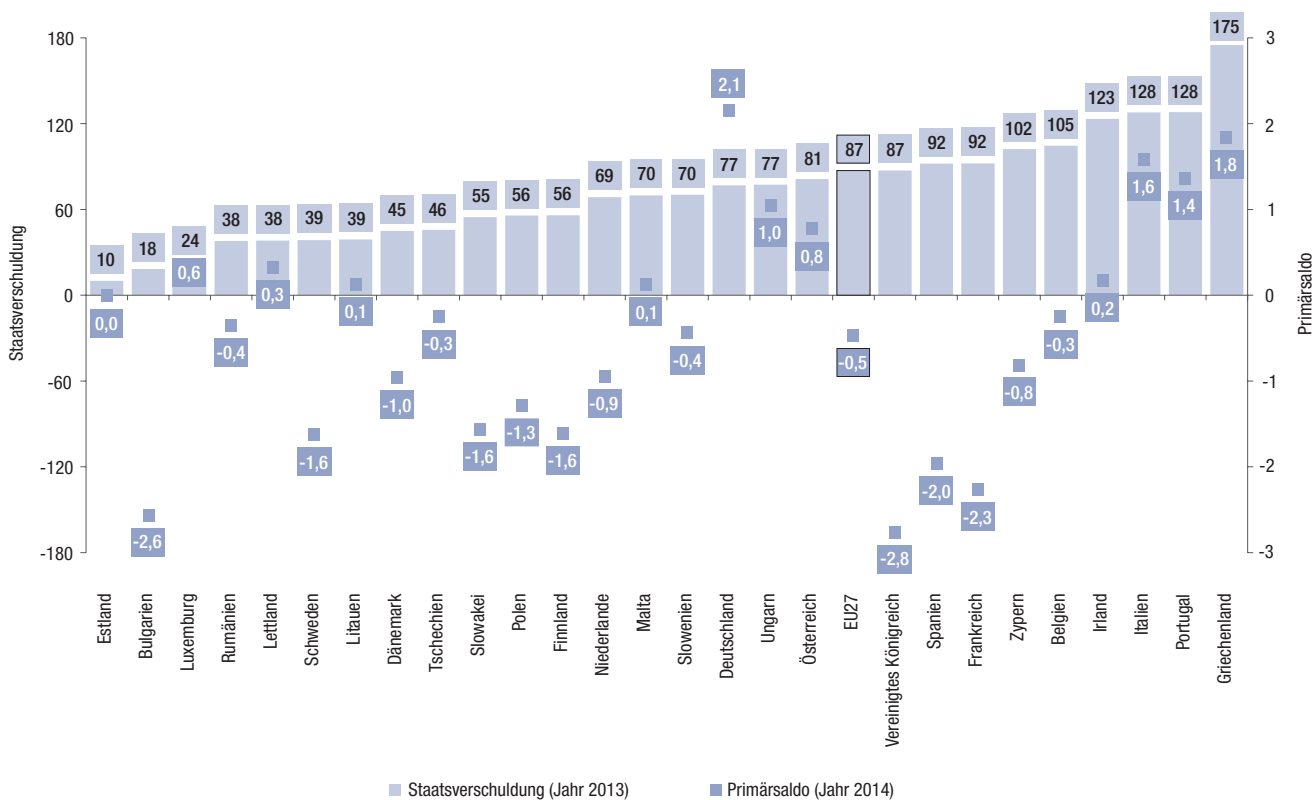
einem vergleichsweise geringen Anstieg zu rechnen. Hingegen ist die stärkste Zunahme mit 14,7 Prozentpunkten des BIP in Luxemburg zu erwarten. Aber auch in Belgien, Griechenland, Malta, den Niederlanden, Rumänien, der Slowakei, Slowenien und Zypern ist von einer deutlich überdurchschnittlichen Zunahme der Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege auszugehen.

Fiskalische Ausgangslage

Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen wird jedoch nicht allein durch die demografische Entwicklung in Frage gestellt. Zu berücksichtigen sind auch die Belastungen infolge der aktuellen Lage der öffentlichen Finanzen in der EU. Der Zustand der Staatsfinanzen spiegelt sich einerseits in der Staatsverschuldung wider, welche in der EU27 zum Jahresende 2013 ein Niveau von 87 Prozent des BIP aufweist (siehe Abbildung 2). Damit hat sich die Staatsverschuldung zwar in etwa auf dem Vorjahres-

Abbildung 2: Die Lasten der fiskalischen Ausgangslage – Primärdefizite und hohe Staatsschuldenquoten (in Prozent des BIP) dominieren

Quelle: Europäische Kommission (2014), eigene Berechnungen.



Erläuterung: Der dargestellte Primärsaldo entspricht dem um Einmaleffekte bereinigten Niveau des Jahres 2014 gemäß der Herbstprognose der Europäischen Kommission.

niveau stabilisiert, liegt in der Mehrzahl der EU-Staaten allerdings auf einem – gemessen an der Obergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Höhe von 60 Prozent des BIP – deutlich zu hohen Niveau. Die öffentlichen Haushalte in Griechenland waren dabei mit 175 Prozent des BIP im Jahr 2013 weiterhin am höchsten verschuldet. Aber auch in Irland, Portugal und Italien belaufen sich die Staatsschulden weiterhin auf mehr als das Doppelte der Schuldenobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

Allerdings ist es nicht allein die Höhe der Staatsverschuldung, welche Anlass zur Sorge gibt. Problematisch ist vielmehr, dass die öffentlichen Haushalte in der Mehrzahl der EU-Staaten trotz der Konsolidierungsbemühungen der vergangenen Jahre auch im Jahr 2014 mit einem negativen Primärsaldo, d.h. einem Primärdefizit, abgeschlossen haben (siehe Abbildung 2).

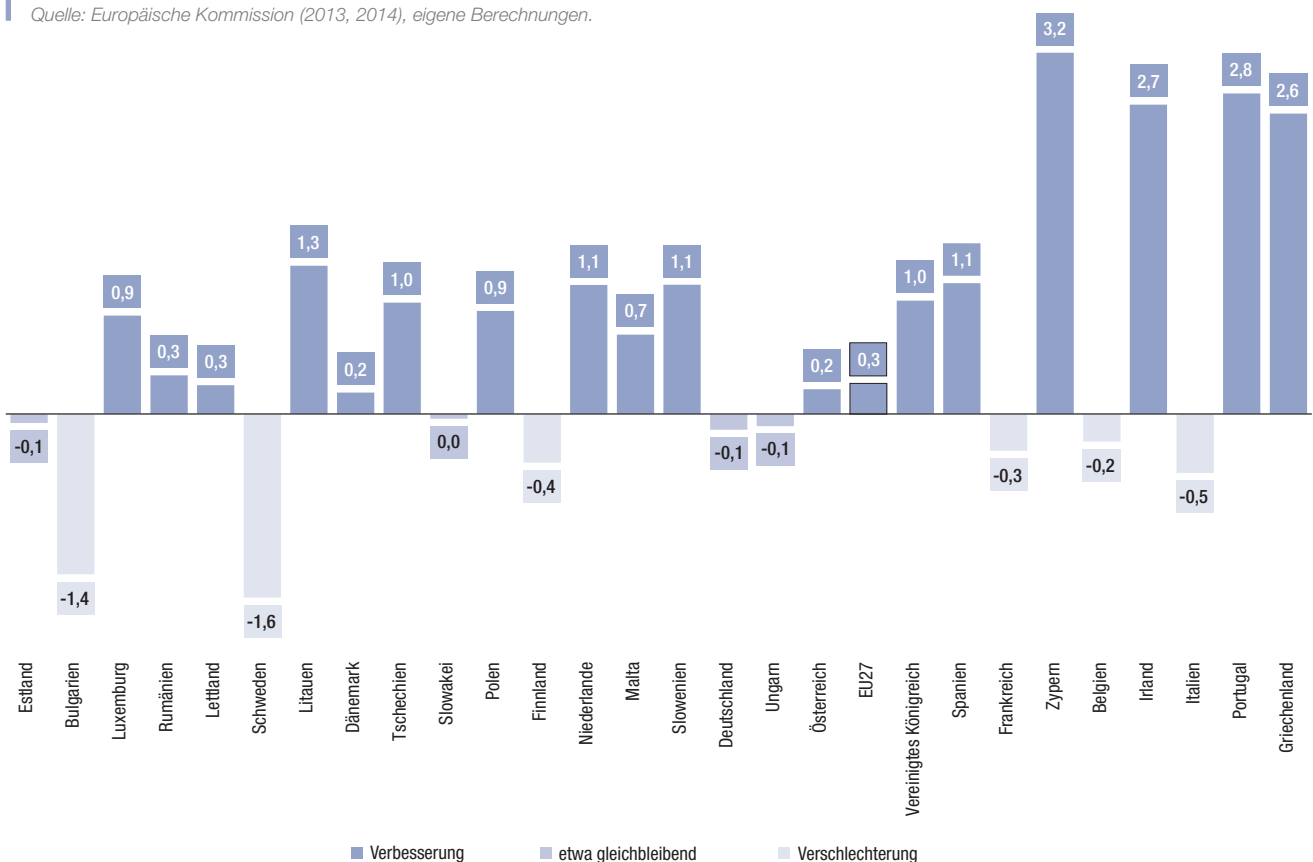
Der Primärsaldo bezeichnet den um die Zinsausgaben bereinigten Haushaltsüberschuss. Anders ausgedrückt ent-

spricht der Primärsaldo dem Teil der Staatseinnahmen, welcher einem Staat nach Abzug aller sonstigen Staatsausgaben für Zins- und Tilgungszahlungen bleibt. Folglich befand sich die Mehrzahl der EU-Staaten im Jahr 2014 nach wie vor in einer Situation, in der die Staatseinnahmen noch nicht einmal ausreichend waren, um alle laufenden Ausgaben für öffentliche Güter und Transferleistungen zu decken. In einer solchen Situation muss ein Staat folglich immer wieder neue Kredite aufnehmen, um seinen Zins- und Tilgungsverpflichtungen nachkommen zu können. Lediglich Deutschland, Luxemburg, Lettland, Litauen, Malta, Ungarn, Österreich, Irland, Italien, Portugal und Griechenland konnten angesichts eines positiven Primärsaldos, d.h. eines Primärüberschusses, ihren Schuldendienst im Jahr 2014 zumindest teilweise aus eigener Kraft bestreiten.

Obwohl die Lage der öffentlichen Finanzen in vielen EU-Staaten nach wie vor angespannt ist, tragen die Konsolidierungsbemühungen der vergangenen Jahre dennoch zunehmend

Abbildung 3: Konsolidierung wirkt – Veränderung des Primärsaldos im Jahresvergleich (in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2013, 2014), eigene Berechnungen.



Erläuterung: Der verwendete Primärsaldo entspricht dem um Einmaleffekte bereinigten Niveau des Jahres 2014 gemäß der Herbstprognose der Europäischen Kommission.

Früchte. Wie Abbildung 3 zeigt, hat sich das in den öffentlichen Haushalten bestehende Primärdefizit in der Mehrzahl der EU-Staaten im Vergleich zum Vorjahr (EU-Nachhaltigkeitsranking 2013) spürbar verringert. Erfreulich ist insbesondere, dass mit Griechenland, Irland, Portugal und Zypern vier der am höchsten verschuldeten Staaten die größten Fortschritte erzielt haben. Weniger erfreulich ist dagegen die Entwicklung in Bulgarien, Schweden, Finnland, Frankreich, Belgien und Italien. In Belgien,

Bulgarien, Finnland, Italien und Schweden mag die – teils auch konjunkturell bedingte – Verschlechterung der Haushaltslage kurzfristig verkraftbar sein.⁴ Größere Sorgen bereitet dagegen die Verschlechterung der Haushaltslage in Frankreich. Angesichts des bestehenden deutlichen Primärdefizits in Höhe von 2,3 Prozent des BIP im Jahr 2014 (siehe Abbildung 2) ist es an der Zeit, dass auch die zweitgrößte Volkswirtschaft der EU die Konsolidierung ihres Staatshaushalts in Angriff nimmt.

⁴ Bulgarien, Finnland und Schweden profitieren darüber hinaus auch von einem aktuell deutlich unterdurchschnittlichen Schuldenstand.

3 Die Bilanz der ehrbaren Staaten – Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa

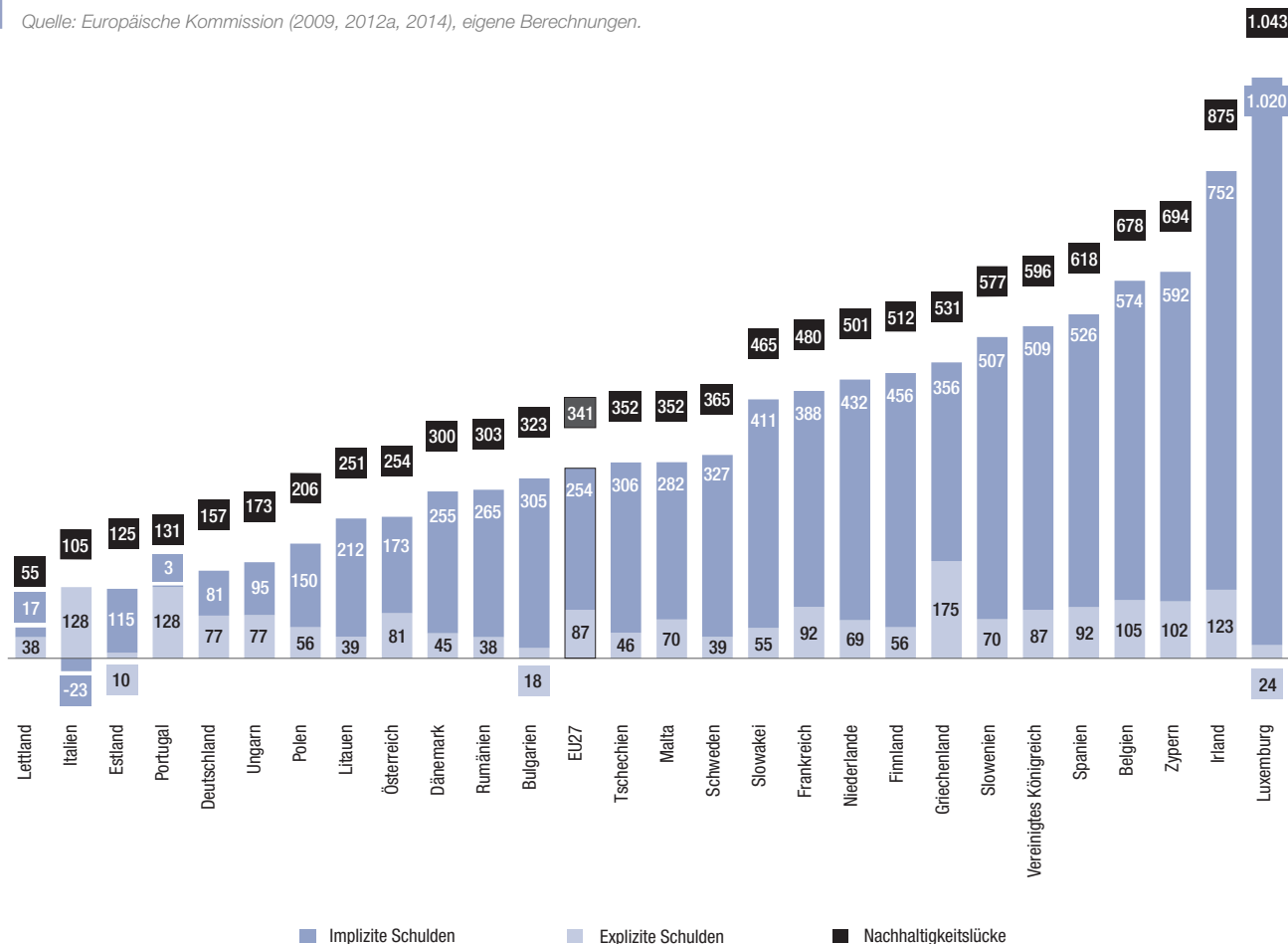
Infolge der demografisch bedingten Zunahme der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege wird das in der Mehrzahl der EU27-Staaten bereits aktuell bestehende Missverhältnis zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zukünftig weiter zunehmen. In der aktuellen Bilanz der ehrbaren Staaten spiegelt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten Staatsschuld von 254 Prozent des BIP wider (siehe Abbildung 4). Zusammen mit der expliziten Staatsschuld von 87 Prozent des BIP beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte in der EU27 für das Basisjahr 2013 damit auf 341 Prozent des BIP.

Als einziger EU-Staat mit einer Nachhaltigkeitslücke von weniger als 100 Prozent des BIP ist das neue Eurozonen-Mitglied

Lettland mit 55 Prozent des BIP wie bereits im Vorjahr der Spitzenreiter des EU-Nachhaltigkeitsrankings. Italien kann seinen zweiten Platz trotz einer Zunahme der Gesamtschuldenlast behaupten, aber der Vorsprung auf die Verfolger schrumpft. Die deutsche Nachhaltigkeitslücke bleibt mit 157 Prozent des BIP (das entspricht 4,4 Billionen Euro) im Vergleich zum Vorjahr praktisch unverändert. Dennoch fällt Deutschland einen Platz zurück, da Portugal seine Nachhaltigkeitslücke um 152 Prozentpunkte des BIP verringert hat und vom zehnten auf den vierten Platz vorrückt. Mit den im EU-Vergleich höchsten Nachhaltigkeitslücken bleiben Irland (875 Prozent des BIP) und Luxemburg (1.043 Prozent des BIP) die Schlusslichter des Nachhaltigkeitsvergleichs.

Abbildung 4:
Das EU-Nachhaltigkeitsranking 2014 zeigt für viele Länder beträchtlichen Konsolidierungsbedarf (Nachhaltigkeitslücken, in Prozent des BIP, Basisjahr 2013)

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2014), eigene Berechnungen.



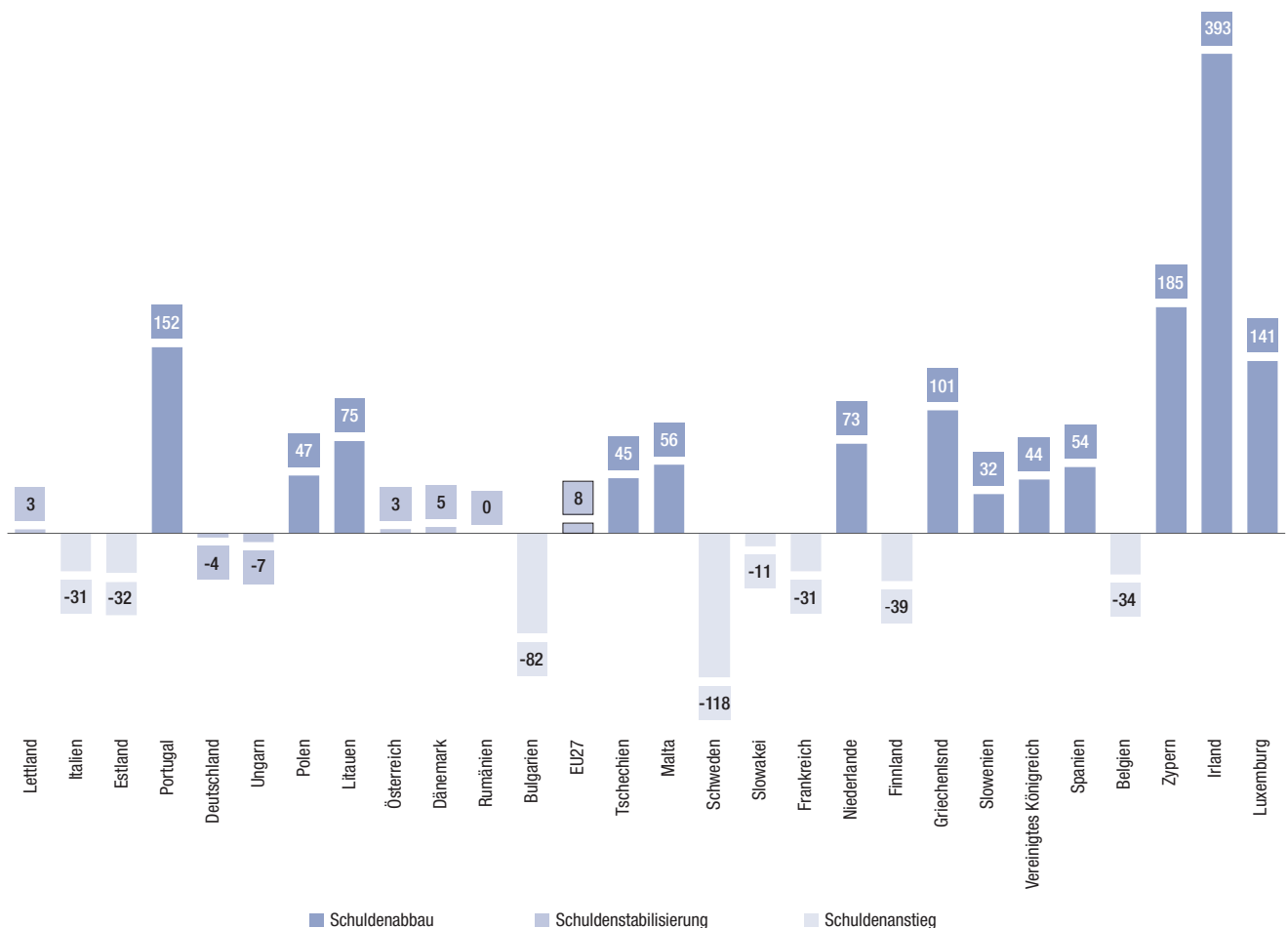
Abweichungen zwischen der ausgewiesenen Höhe der Nachhaltigkeitslücke und der Summe aus expliziten und impliziten Schulden sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

Im Jahresvergleich zeigen die Ergebnisse des aktualisierten EU-Nachhaltigkeitsrankings für 2014 einen Silberstreif am Horizont im Hinblick auf die Entwicklung der Staatsverschuldung in Europa. Eine erste Erkenntnis ist, dass die Konsolidierungsbemühungen bei den öffentlichen Haushalten in zahlreichen europäischen Staaten Wirkung zeigen. In 13 von 27 betrachteten EU-Mitgliedsländern ist die Summe aus expliziten und impliziten Staatsschulden im Jahr 2014 teils deutlich gesunken, in sechs weiteren blieb sie zumindest gleich hoch (siehe Abbildung 5). Nach Jahren explodierender Staatsschulden ist es eine gute Nachricht, **dass der Gesamtschuldenstand in der EU nicht weiter zunimmt**, sondern sich eine **Trendwende** abzeichnet.

Allerdings sind die erzielten Konsolidierungsfortschritte insgesamt noch viel zu gering, als dass man bereits Entwarnung geben oder gar eine Abkehr vom Konsolidierungskurs wagen könnte. Denn noch immer beläuft sich die Gesamtschuldenlast (Nachhaltigkeitslücke) im EU-Durchschnitt auf mehr als das Dreifache der jährlichen Wirtschaftsleistung der EU. Auch sind die Gesamtschulden in knapp einem Drittel der europäischen Staaten sogar weiter gestiegen. Die zweite Erkenntnis lautet daher: **Der Konsolidierungsbedarf bleibt weiterhin hoch**. Trotz der Verbesserungen sind **die öffentlichen Finanzen in keinem EU-Staat nachhaltig**. Auch in Staaten, in denen die Lage der Staatsfinanzen – wie beispielsweise in Deutschland mit seiner

Abbildung 5:
Ein Silberstreif am Horizont – Verringerung der Nachhaltigkeitslücken im Jahresvergleich (im Vergleich zum EU-Nachhaltigkeitsranking 2013, in Prozentpunkten des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2013, 2014), eigene Berechnungen.



„schwarzen Null“ – aktuell scheinbar wenig bedenklich ist, erfordert die langfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ehrgeizigere Zielvorgaben.

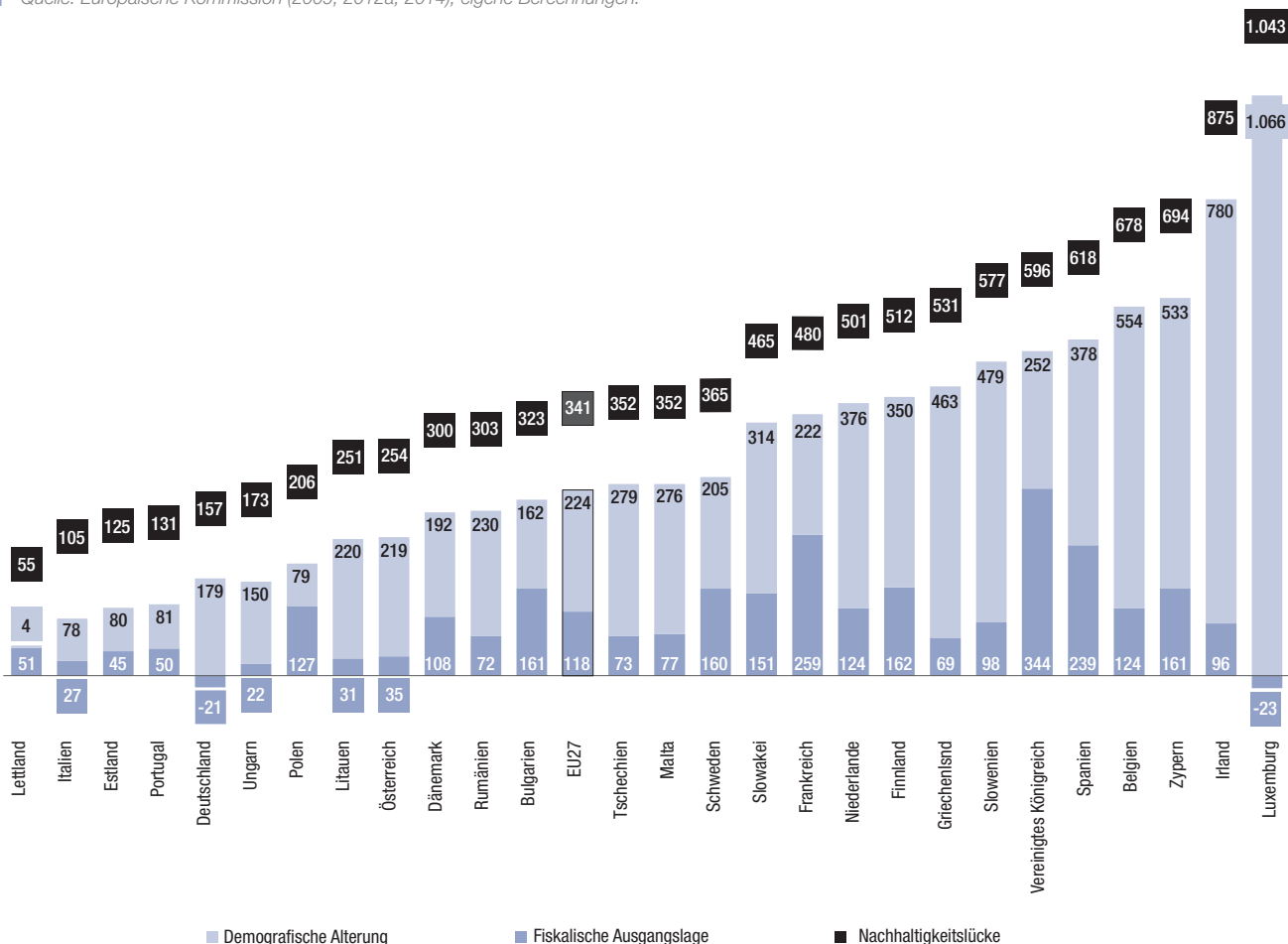
Welchen Beitrag die beiden zentralen Herausforderungen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen – die demografische Alterung und die fiskalische Ausgangslage – im Einzelnen zur Nachhaltigkeitslücke der EU27-Staaten beisteuern, ist in Abbildung 6 dargestellt. Der Beitrag der demografischen Alterung zur Nachhaltigkeitslücke entspricht dabei dem Anteil der impliziten Verschuldung, welcher allein auf die demografisch bedingte Zunahme der altersabhängigen Ausgaben (siehe Abbildung 1) zurückgeführt werden kann. Hingegen umfasst der Beitrag

der fiskalischen Ausgangslage neben der bereits bestehenden expliziten Schuld auch den Anteil der impliziten Verschuldung, welcher auf den aktuellen Primärsaldo, oder anders gesagt, auf das bereits heute bestehende Missverhältnis zwischen den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben (siehe Abbildung 2) zurückgeführt werden kann.

Wie Abbildung 6 zeigt, ist die Nachhaltigkeitslücke in der EU27 in Höhe von 341 Prozent des BIP zu etwa einem Drittel oder 118 Prozent des BIP der fiskalischen Ausgangslage und zu etwa zwei Dritteln oder 224 Prozent des BIP der Zunahme der altersabhängigen Ausgaben infolge der demografischen Alterung geschuldet. Der Spitzenplatz Lettlands spiegelt insbe-

Abbildung 6: Einfluss der fiskalischen Ausgangslage und der demografischen Alterung auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa (Basisjahr 2013, in Prozent des BIP)

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2014), eigene Berechnungen.



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

sondere die geringen impliziten Lasten infolge der demografischen Alterung wider. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Lettland gemäß den Ergebnissen des Alterungsberichts der Europäischen Kommission bis zum Jahr 2060 nur mit einer Zunahme der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege im Umfang von 0,2 Prozentpunkten des BIP zu rechnen ist (siehe Abbildung 1). Gemessen an der fiskalischen Ausgangslage würde Lettland dagegen hinter Deutschland, Estland, Italien, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Österreich und Portugal lediglich den neunten Platz des Nachhaltigkeitsvergleichs belegen. Dass diese Staaten im Nachhaltigkeitsvergleich dennoch hinter Lettland liegen, ist ihren höheren Lasten infolge der demografischen Alterung geschuldet.

In den Staaten der Verfolgergruppe, also Italien, Estland, Portugal, Deutschland und Ungarn, tragen neben den unterdurchschnittlichen Lasten der demografischen Alterung nicht zuletzt auch die vergleichsweise günstigen fiskalischen Ausgangsbedingungen zum guten Abschneiden im Nachhaltigkeitsvergleich bei. Zwar ist die aktuelle fiskalische Ausgangslage in diesen fünf Staaten lediglich für Deutschland langfristig ausgeglichen,⁵ d.h. lediglich hierzulande ist der Primärsaldo ausreichend, um den Zinsverpflichtungen langfristig nachzukommen. Im Vergleich zur Mehrzahl der EU-Staaten gehören aber auch Estland, Italien, Portugal und Ungarn zu dem kleinen Kreis an Staaten (siehe Abbildung 2), die infolge eines positiven Primärsaldos zumindest einen Teil ihrer Zins- und Tilgungsverpflichtungen aus eigener Kraft bestreiten können. Gemäß den hier zugrunde gelegten Annahmen ergibt sich entsprechend auch für Italien und Portugal trotz ihrer deutlich überdurchschnittlichen Staatsschuld eine vergleichsweise günstige Beurteilung ihrer derzeitigen fiskalischen Ausgangslage.

Heterogener stellt sich die Situation in den sechs Staaten (Polen, Litauen, Österreich, Dänemark, Rumänien, Bulgarien) dar, welche mit einer im EU-Vergleich noch unterdurchschnittlichen Nachhaltigkeitslücke zum oberen Mittelfeld zu zählen sind. In Dänemark ist dies sowohl auf die im Vergleich zum EU-Durchschnitt etwas günstigere fiskalische Ausgangslage als auch die geringeren Lasten der demografischen Alterung zurückzuführen. Dagegen ist das Abschneiden Litauens, Österreichs und Rumäniens – bei durchschnittlichen impliziten Lasten der demografischen Alterung – insbesondere der günstigen fiskalischen Ausgangslage geschuldet, in Bulgarien hingegen auf die unterdurchschnittlichen impliziten Lasten der demografischen Alterung zurückzuführen. Am deutlichsten hebt sich jedoch Polen von den anderen sechs Staaten ab. Gemessen an den impliziten Lasten der demografischen Alterung liegt Polen in etwa

gleichauf mit Estland, Italien und Portugal. Dem steht jedoch die deutlich ungünstigere fiskalische Ausgangslage infolge des aktuell bestehenden Missverhältnisses zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen gegenüber (siehe Abbildung 2).

Für die Staaten in der hinteren Hälfte des Nachhaltigkeitsvergleichs gilt hingegen, dass deren im EU-Vergleich überdurchschnittlich hohe Nachhaltigkeitslücken in der Regel sowohl den hohen impliziten Lasten der demografischen Alterung als auch der ungünstigen fiskalischen Ausgangslage geschuldet sind. Im Vergleich zum EU-Durchschnitt tragen die impliziten Lasten infolge der demografischen Alterung mit durchschnittlich zwei Dritteln allerdings stärker zur Nachhaltigkeitslücke bei. Unter den fünf Staaten des unteren Mittelfelds (Tschechien, Malta, Schweden, Slowakei, Frankreich) hebt sich Frankreich deutlich von den anderen vier Staaten ab. Bei lediglich durchschnittlichen Lasten infolge der demografischen Alterung ist die Nachhaltigkeitslücke der zweitgrößten Volkswirtschaft Europas zu mehr als der Hälfte auf die anhaltende Schiefelage der französischen Staatsfinanzen zurückzuführen. Damit unterstreichen auch die Ergebnisse des EU-Nachhaltigkeitsrankings die Notwendigkeit nach einer raschen Konsolidierung des französischen Staatshaushalts. In Tschechien, Malta, Schweden und der Slowakei ist die überdurchschnittlich hohe Nachhaltigkeitslücke dagegen im Wesentlichen den demografischen Lasten geschuldet.

Ein heterogenes Bild ergibt sich auch für die Staaten im unteren Drittel des Nachhaltigkeitsvergleichs. Lässt man die drei Schlusslichter Zypern, Luxemburg und Irland zunächst außen vor, so ist das schlechte Abschneiden des Vereinigten Königreichs – wie im Falle von Frankreich – im Wesentlichen der ungünstigen fiskalischen Ausgangslage in der drittgrößten Volkswirtschaft Europas geschuldet. Aber auch für Spanien ist bei allen Fortschritten nach wie vor eine deutliche Schiefelage der öffentlichen Finanzen auszumachen. Für alle anderen Staaten (Niederlande, Finnland, Griechenland, Slowenien und Belgien) fallen dagegen die Lasten der demografischen Alterung deutlich stärker ins Gewicht. Deutlich verbessert stellt sich dabei insbesondere die Situation in Griechenland dar. Wie im Falle von Italien und Portugal ergibt sich auch für Griechenland trotz der hohen expliziten Schuldenlast eine vergleichsweise günstige Beurteilung seiner fiskalischen Ausgangslage. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Griechenland gemäß der aktuellen Datenlage – und bereinigt um Sondereffekte – im Jahr 2014 einen Primärüberschuss erzielen konnte (siehe Abbildung 2). Eine wirkliche Entwarnung bedeutet dieses Ergebnis jedoch nicht. Denn bei allen Fortschritten ist die Lage der öffentlichen Finanzen in

⁵ Neben Deutschland ist die aktuelle Lage der öffentlichen Finanzen auch in Luxemburg langfristig ausgeglichen. Als Konsequenz der hohen impliziten Lasten infolge der demografischen Alterung belegt Luxemburg jedoch den letzten Platz im EU-Nachhaltigkeitsvergleich.

Griechenland nach wie vor nicht auf Dauer nachhaltig. Zudem setzt diese vergleichsweise günstige Beurteilung voraus, dass die bereits erzielten Konsolidierungsfortschritte auf Dauer beibehalten werden.

Unter den drei Schlusslichtern des Nachhaltigkeitsvergleichs hebt sich schließlich Luxemburg deutlich von den anderen beiden Staaten ab. Während in Irland und Zypern auch die Lasten der fiskalischen Ausgangslage einen Anteil zur im-

pliziten Verschuldung beitragen, ist das schlechte Abschneiden Luxemburgs allein auf die hohen impliziten Lasten infolge der demografisch bedingten Zunahme der altersabhängigen Ausgaben zurückzuführen (siehe Abbildung 1). Gemessen an der fiskalischen Ausgangslage ist Luxemburg dagegen neben Deutschland der einzige Staat, für den die derzeitige Kombination aus Schuldenstand und Haushaltssaldo als auf Dauer nachhaltig einzustufen ist.

4 Die Entwicklung der expliziten Staatsverschuldung in der mittleren Frist

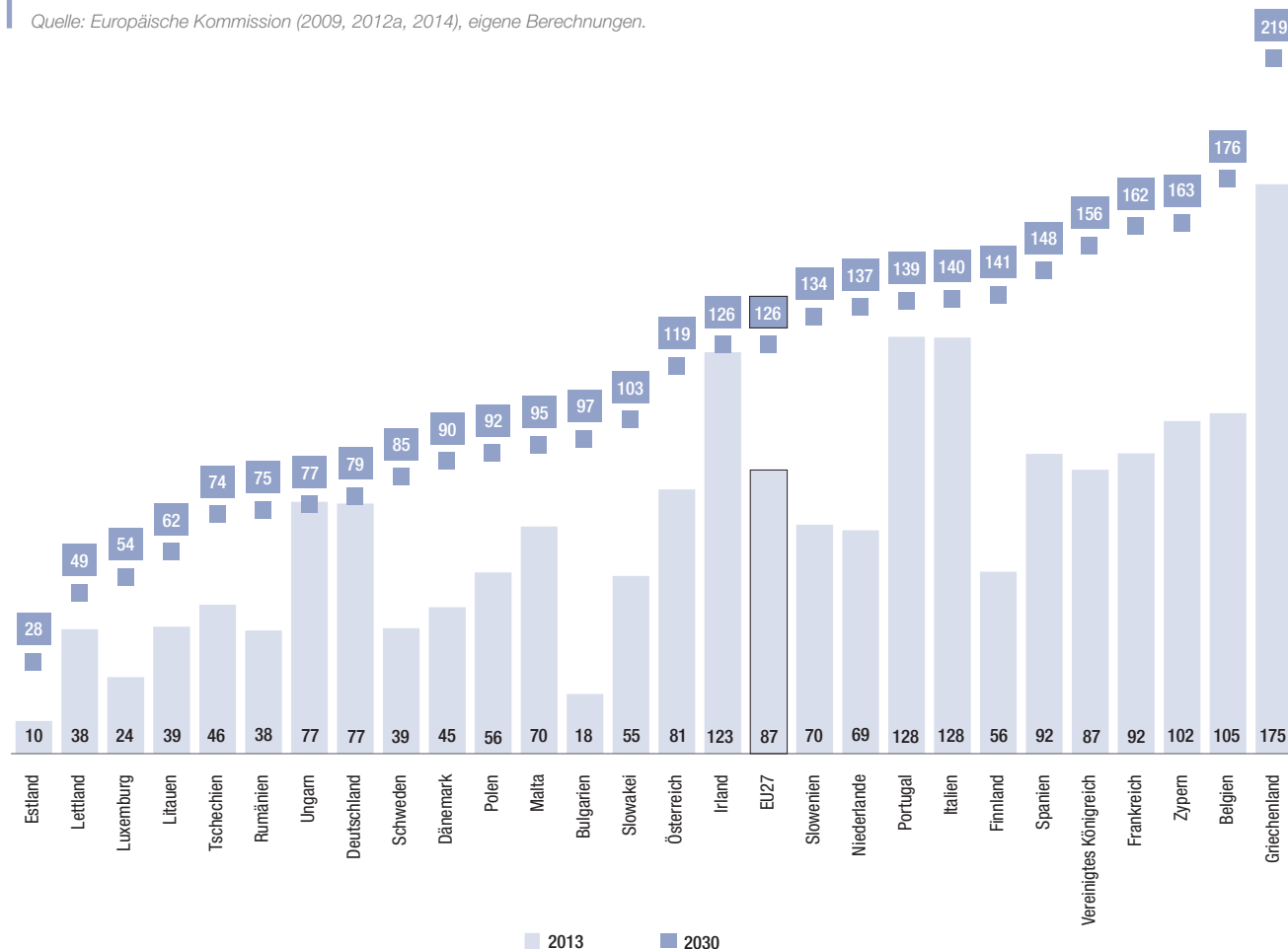
Die Ergebnisse des EU-Nachhaltigkeitsrankings 2014 zeigen, dass die Lage der öffentlichen Finanzen in keinem EU-Staat nachhaltig ist. Als Folge ist unter den heutigen Rahmenbedingungen in allen EU-Staaten mit einer weiteren Zunahme der expliziten Staatsverschuldung zu rechnen. Infolge der verbesserten fiskalischen Rahmenbedingungen hat sich die Situation im Vergleich zum Vorjahr in vielen Staaten zwar etwas entspannt. Gemäß den in Abbildung 7 dargestellten Ergebnissen zur mittelfristigen Entwicklung der Staatsverschuldung ist im EU-Durchschnitt dennoch von einer weiterhin deutlichen Zunahme der Staatsverschuldung von 87 Prozent des BIP im Jahr 2013 auf 126 Prozent des BIP (EU-Schuldenranking 2013: 135 Prozent des BIP) im Jahr 2030 auszugehen. Mit einem überdurch-

schnittlichen Anstieg der Staatsverschuldung ist insbesondere in Bulgarien, Slowenien, den Niederlanden, Finnland, Spanien, dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Zypern und Belgien zu rechnen.⁶ Aber auch in den anderen EU-Staaten ist – mit Ausnahme von Deutschland, Ungarn und Irland – mehrheitlich mit einer weiteren Zunahme der Staatsschulden zu rechnen.

Daher ist die Rückführung der expliziten Staatsverschuldung an die im Stabilitäts- und Wachstumspakt definierte Obergrenze von 60 Prozent des BIP unter den heutigen Bedingungen – mit Ausnahme der Staaten des Baltikums (Estland, Lettland und Litauen) sowie Luxemburgs – für die Mehrzahl der EU-Staaten mittelfristig nicht realistisch. Entsprechend sind zur Erreichung oder auch nur zur Annäherung an dieses Ziel in den

Abbildung 7: Bis zum Jahr 2030 ist mit einem deutlichen Anstieg der expliziten Staatsverschuldung (in Prozent des BIP) zu rechnen

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2014), eigene Berechnungen.



6 Als Kriterium für einen überdurchschnittlichen Schuldenanstieg wurde eine Zunahme der Staatsverschuldung um mehr als 50 Prozentpunkte herangezogen. Dies entspricht im Vergleich zum EU-Durchschnitt einer um etwa 10 Prozentpunkte höheren Zunahme der Staatsverschuldung.

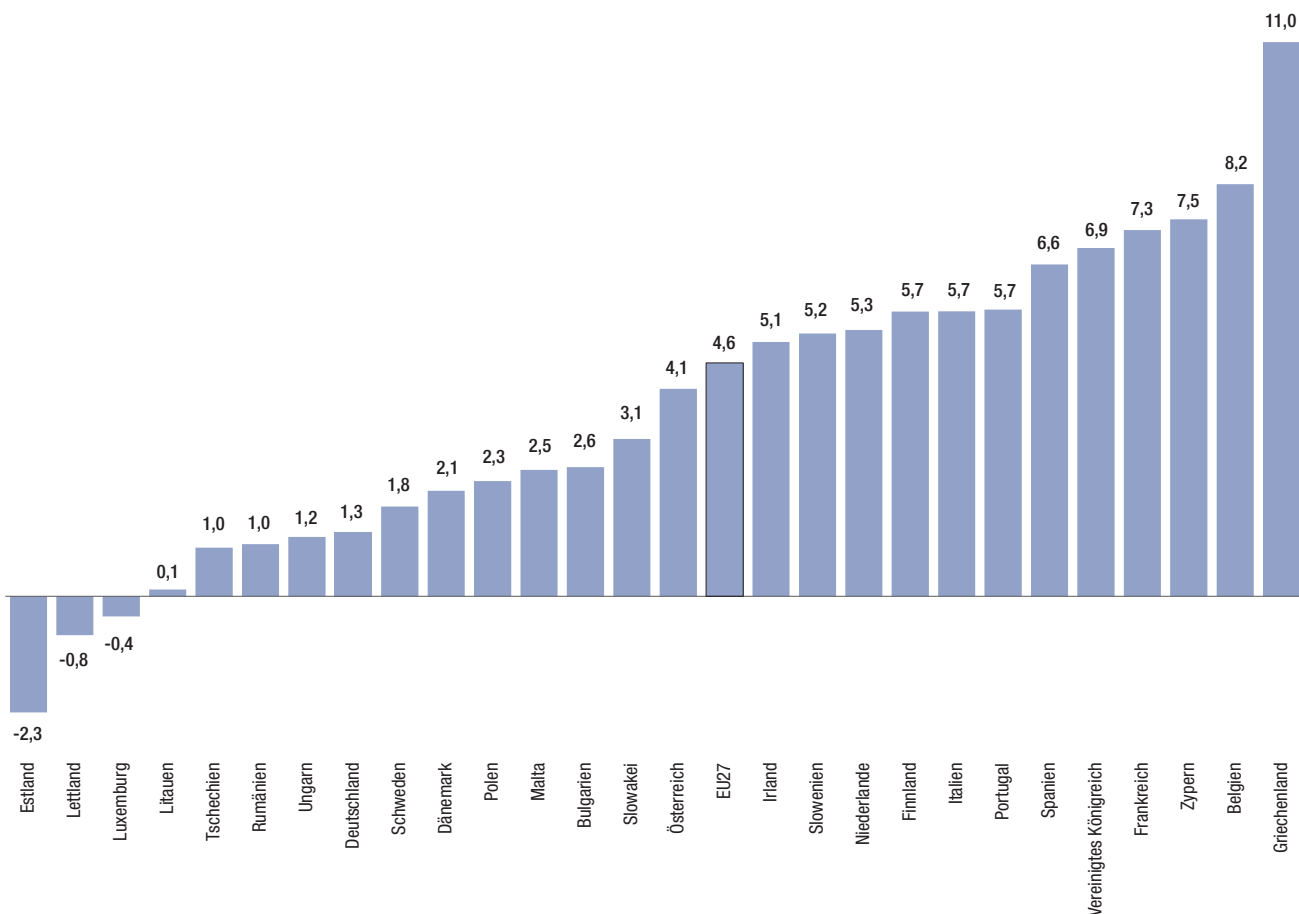
kommenden Jahren weitere Konsolidierungsschritte erforderlich. Welche Maßnahmen dabei im Einzelnen zu ergreifen sind, muss jeder EU-Staat selbst entscheiden. Beziffern lässt sich allerdings der Umfang, um den in den einzelnen EU-Staaten die Staatsausgaben verringert – oder alternativ die Staatseinnahmen erhöht – werden müssten, um die Einhaltung der Schuldenobergrenze von 60 Prozent im Jahr 2030 sicherzustellen.⁷

Wie in Abbildung 8 dargestellt, beziffert sich der Konsolidierungsbedarf im EU-Durchschnitt auf 4,6 Prozentpunkte des BIP (EU-Schuldenranking 2013: 5,2 Prozentpunkte des BIP). Vergleichsweise gering fällt der Konsolidierungsbedarf mit weniger als 2 Prozentpunkten des BIP neben Deutschland ledig-

lich noch in Litauen, Tschechien, Rumänien, Ungarn und Schweden aus, während allein in Estland, Lettland und Luxemburg mittelfristig ein gewisser fiskalischer Handlungsspielraum besteht. Für Deutschland zeigen die Ergebnisse, dass trotz der „schwarzen Null“ im Bundeshaushalt auch hierzulande die Staatsausgaben bis zum Jahr 2020 um 1,3 Prozentpunkte des BIP verringert werden müssten, um die Staatsverschuldung bis zum Jahr 2030 wieder auf ein Niveau von 60 Prozent des BIP zurückzuführen. Gemessen an der Wirtschaftskraft Deutschlands in Höhe von 2.809 Mrd. Euro (BIP) im Jahr 2013 entspricht dies einem dauerhaften Einsparvolumen von 36 Mrd. Euro.

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)

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2014), eigene Berechnungen.



⁷ In Anlehnung an den S1-Indikator der Europäischen Kommission (2012b) wurde bei der Berechnung des Konsolidierungsbedarfs unterstellt, dass alle hierzu notwendigen Maßnahmen bis zum Jahr 2020 umgesetzt werden.

5 Fazit: Trotz leicht gesunkener Nachhaltigkeitslücken weiterhin Konsolidierungsbedarf

Die Wirtschafts-, Finanz-, Banken- und Staatsschuldenkrise hat Europa einen gewaltigen Staatsschuldenberg hinterlassen. Allein die Bewältigung dieser Last wird die europäischen Staaten auf Jahre hinaus vor große Herausforderungen stellen. Nach Jahren steigender Staatsschulden ist es jedoch eine gute Nachricht, dass der Konsolidierungskurs der vergangenen Jahre in zahlreichen europäischen Staaten Wirkung zeigt und die Staatsverschuldung sich zunehmend stabilisiert.

Wie die Ergebnisse des aktualisierten EU-Nachhaltigkeitsrankings für das Jahr 2014 zeigen, ist die Summe aus expliziten und impliziten Staatsschulden – die sogenannte Nachhaltigkeitslücke – in 13 von 27 betrachteten EU-Mitgliedsländern im Jahr 2014 gesunken, in sechs weiteren blieb sie zumindest gleich hoch. Spitzenreiter des EU-Nachhaltigkeitsrankings 2014 bleibt das neue Eurozonen-Mitglied Lettland. Italien kann trotz zunehmender impliziter Schulden seinen zweiten Platz behaupten, aber der Vorsprung auf die Verfolger schrumpft. In der Mehrzahl der krisengeschüttelten EU-Länder führt die verbesserte fiskalische Ausgangslage des Jahres 2014 zu einer deutlichen Reduktion ihrer Gesamtschuldenlast. Mit einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe

von 157 Prozent des BIP liegt Deutschland in etwa auf Vorjahresniveau, fällt aber im EU-Nachhaltigkeitsranking 2014 auf den fünften Platz zurück, da Portugal sich erheblich verbessert hat.

Trotz der Signale für eine Trendwende zeigen die Ergebnisse des EU-Nachhaltigkeitsrankings jedoch auch, dass die erzielten Konsolidierungsfortschritte insgesamt noch viel zu gering sind, als dass man bereits Entwarnung geben oder gar eine Abkehr vom Konsolidierungskurs wagen könnte. Im EU-Durchschnitt ist die Gesamtschuldenlast nur leicht gesunken und beläuft sich nach wie vor auf mehr als das Dreifache der jährlichen Wirtschaftsleistung der EU. Auch ist die Lage der öffentlichen Finanzen unter den aktuellen Rahmenbedingungen in keinem Staat der EU27 als nachhaltig zu bezeichnen. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die in den vergangenen Jahren erzielten Konsolidierungsfortschritte noch nicht ausreichend sind, um die Staatsverschuldung langfristig zu stabilisieren. Hinzu kommt jedoch, dass in nahezu allen EU-Staaten als Folge der demografischen Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten von einer Zunahme der öffentlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege auszugehen ist.

Literatur

Benz, U. und S. Fetzer (2006), Indicators for Measuring Fiscal Sustainability, A Comparison of the OECD Method and Generational Accounting, Finanzarchiv, 62, 367–391.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011), Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.

Ehing, D., S. Moog und B. Raffelhüschen (2013), Erwerbstätigkeit und fiskalische Nachhaltigkeit: eine Generationenbilanzierung, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 11, 435–451.

Europäische Kommission (2014), European Economic Forecast – Autumn 2014, European Economy, 7/2014, Brüssel.

Europäische Kommission (2013), European Economic Forecast – Autumn 2013, European Economy, 7/2013, Brüssel.

Europäische Kommission (2012a), The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2010–2060), European Economy, 2/2012, Brüssel.

Europäische Kommission (2012b), Fiscal Sustainability Report 2012, European Economy, 8/2012, Brüssel.

Europäische Kommission (2009), 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), European Economy, 2/2009, Brüssel.

Stiftung Marktwirtschaft (2014a), Ehrbare Staaten? Update 2013 – Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 125, Berlin.

Stiftung Marktwirtschaft (2014b), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2014: Alte Gewinner und junge Verlierer der Großen Koalition, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 127, Berlin.

Stiftung Marktwirtschaft (2012), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2012: Demografie und Arbeitsmarkt, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 117, Berlin.

Executive Summary

Europa leidet noch immer unter einer erdrückenden Schuldenlast. Sieben Jahre nach Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise ringen daher zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union um ihren fiskalpolitischen Kurs. Auf der einen Seite steht die Forderung, den begonnenen, an Strukturreformen gekoppelten Konsolidierungskurs konsequent fortzusetzen und den Trend zu immer höheren Schulden nachhaltig zu durchbrechen. Auf der anderen Seite steht die Idee, Strukturreformen nicht weiter zu forcieren, sondern stattdessen über zusätzliche, schuldenfinanzierte Staatsausgaben positive Konjunktur- und Wachstumsimpulse zu generieren, auch auf die Gefahr hin, dass die Schuldenberge dadurch weiter anwachsen.

Um beurteilen zu können, wie groß das Gesamtmaß des europäischen Schuldenproblems ist und wie es sich im Vergleich zum letzten Jahr verändert hat, analysiert die vorliegende Studie der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg die langfristigen Perspektiven der öffentlichen Haushalte der EU-Mitgliedstaaten auf Basis aktueller Finanz- und Wirtschaftsdaten.

Ein Silberstreif am Horizont

Im Jahresvergleich zeigen die Ergebnisse des aktualisierten EU-Nachhaltigkeitsranking für 2014 einen Silberstreif am Horizont im Hinblick auf die Entwicklung der Staatsverschuldung in Europa. Eine erste Erkenntnis ist, dass die Konsolidierungsbemühungen bei den öffentlichen Haushalten in zahlreichen europäischen Staaten Wirkung zeigen. In 13 von 27 betrachteten EU-Mitgliedsländern ist die Summe aus expliziten und impliziten Staatsschulden – die sogenannte Nachhaltigkeitslücke – im Jahr 2014 gesunken, in sechs weiteren blieb sie zumindest gleich hoch. Nach Jahren explodierender Staatsschulden ist es eine gute Nachricht, dass der Gesamtschuldenstand in der EU nicht weiter zunimmt, sondern sich eine Trendwende abzeichnet.

Allerdings sind die erzielten Konsolidierungsfortschritte insgesamt noch viel zu gering, als dass man bereits Entwarnung geben oder gar eine Abkehr vom Konsolidierungskurs wagen könnte. Denn noch immer beläuft sich die Gesamtschuldenlast (Nachhaltigkeitslücke) im EU-Durchschnitt auf mehr als das Dreifache der jährlichen Wirtschaftsleistung der EU. Auch sind die Gesamtschulden in knapp einem Drittel der europäischen Staaten sogar weiter gestiegen. Die zweite Erkenntnis lautet daher: Der Konsolidierungsbedarf bleibt weiterhin hoch. Trotz der Verbesserungen sind die öffentlichen Finanzen in keinem EU-Staat nachhaltig. Auch in Staaten, in denen die Lage der Staatsfinanzen – wie beispielsweise in Deutschland mit seiner „schwarzen Null“ – aktuell scheinbar wenig bedenklich ist, erfordert die langfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ehrgeizigere Zielvorgaben.

Konsolidierungsbedarf bleibt hoch

Trotz der Signale für eine Trendwende ist unter den aktuellen Gegebenheiten mittelfristig von einer weiteren Zunahme der Staatsschulden in der EU von aktuell 87 Prozent des BIP auf 126 Prozent des BIP (EU-Nachhaltigkeitsranking 2013: 135 Prozent des BIP) im Jahr 2030 auszugehen. Zwar hat sich die Situation im Vergleich zum Vorjahr in vielen Staaten etwas entspannt. Legt man jedoch die Ergebnisse der vorliegenden Studie zugrunde, so müssen die öffentlichen Ausgaben in der EU bis zum Jahr 2020 um weitere 4,6 Prozentpunkte des BIP (EU-Nachhaltigkeitsranking 2013: 5,2 Prozentpunkte des BIP) reduziert werden, um die Staatsverschuldung bis zum Jahr 2030 auf die im Stabilitäts- und Wachstumspakt

vereinbarte Schuldenobergrenze von 60 Prozent des BIP zurückzuführen. Konsolidierungsbedarf besteht dabei nicht nur in den heutigen Krisenländern. Auch in Deutschland sind – trotz der guten wirtschaftlichen Lage – keine fiskalischen Handlungsspielräume vorhanden.

Das EU27-Nachhaltigkeitsranking 2014 – die tatsächliche Schuldenlast der EU-Staaten im Vergleich (in Prozent des BIP) Basisjahr 2013

	Explizite Schulden	Implizite Schulden	Nachhaltigkeitslücke*
1 Lettland	38	17	55
2 Italien	128	-23	105
3 Estland	10	115	125
4 Portugal	128	3	131
5 Deutschland	77	81	157
6 Ungarn	77	95	173
7 Polen	56	150	206
8 Litauen	39	212	251
9 Österreich	81	173	254
10 Dänemark	45	255	300
11 Rumänien	38	265	303
12 Bulgarien	18	305	323
13 Tschechien	46	306	352
14 Malta	70	282	352
15 Schweden	39	327	365
16 Slowakei	55	411	465
17 Frankreich	92	388	480
18 Niederlande	69	432	501
19 Finnland	56	456	512
20 Griechenland	175	356	531
21 Slowenien	70	507	577
22 Vereinigtes Königreich	87	509	596
23 Spanien	92	526	618
24 Belgien	105	574	678
25 Zypern	102	592	694
26 Irland	123	752	875
27 Luxemburg	24	1020	1043
Ø EU 27	87	254	341

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

Quelle: Europäische Kommission (2009, 2012a, 2014), eigene Berechnungen.