

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ognian N. Hishov

Die implizite öffentliche Schuld

Schuldenproblem »plus« der
Europäischen Union

S 25
Oktober 2010
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Anhaltend hohe explizite und implizite Schuldenquoten**
- 11 **Die eigentliche Herausforderung: Die impliziten öffentlichen Verbindlichkeiten**
- 14 Alterungsprozess und implizite öffentliche Verschuldung in der EU
- 16 Abbau der impliziten Schuld und Generationengerechtigkeit
- 20 **Wege zur Tilgung der impliziten Schuld**
- 21 Heraufsetzen des Renteneintrittsalters
- 23 Rückführung der Arbeitslosigkeit/Erhöhung der Erwerbsquote
- 25 Einwanderung aus dem Rest der Welt
- 28 **Fazit: Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf die Implizitschuld ausdehnen**
- 31 **Anhang**
- 31 Tabellen: Auswirkungen ausgewählter Politiken auf die Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme im Durchschnitt der EU-27
- 32 Glossar
- 32 Abkürzungen

*Dr. Ognian N. Hishov ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe EU-Integration*

**Die implizite öffentliche Schuld:
Schuldenproblem »plus« der Europäischen Union**

Die Schulden der öffentlichen Hand erreichen in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union schwindelerregende Höhen. Der Gesamtbetrag der öffentlichen Schuld in der EU-27 beläuft sich auf über 8000 Milliarden Euro, eine Summe, die das Vorstellungsvermögen der meisten Bürger überfordert. In zahlreichen alten Mitgliedstaaten nimmt die Verschuldung seit Jahrzehnten zu, und diese Entwicklung konnte nicht einmal in Zeiten hohen Wirtschaftswachstums und einer guten Arbeitsmarktlage gestoppt werden. Die umfangreichen Maßnahmen zur Rettung des Finanzsektors so gut wie sämtlicher westeuropäischer Mitglieder der EU haben dazu beigetragen, dass deren Schuldenquote rapide anstieg. Länder wie Irland, Spanien oder Großbritannien, deren Schuldenstände noch bis vor kurzem akzeptabel waren, sind nun zu Problemfällen geworden. Die ost- und südosteuropäischen Beitrittsländer waren mit wenigen Ausnahmen (Ungarn) vor der Krise praktisch schuldenfrei. Aber auch in diesen Ländern nahm die Verschuldung seit 2008 zu. Wenn dem nicht gegengesteuert wird, würde der Schuldenstand in etlichen von ihnen bereits in wenigen Jahren die Maastricht-Obergrenze von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) überschreiten.

Angesichts dieser alarmierenden Entwicklung hat die EU-Kommission gegen 22 Mitgliedstaaten Verfahren eingeleitet, die bei einem übermäßigen Defizit obligatorisch sind (Stand Juli 2010). Um die Schuldenquote zu stabilisieren oder gar zu verringern, müssten die Haushalte Primärüberschüsse von über 4 Prozent des BIP erzielen. Das wird insbesondere den hochverschuldeten Mitgliedern Griechenland, Italien, Belgien und Großbritannien in den nächsten Jahren kaum möglich sein. Nach Schätzungen dürften die fiskalischen Konsolidierungsanstrengungen in der erweiterten EU in Kombination mit einem realen BIP-Wachstum von 2 Prozent pro Jahr erst ab 2015 Wirkung zeigen. Erst dann also würde die Schuldenquote sinken.

Neben diesen sichtbaren, expliziten Schulden haben die Mitgliedstaaten auch versteckte, implizite Verbindlichkeiten angehäuft, die über den statistisch erfassten Schuldenstand weit hinausgehen. Die implizite Staatsschuld ergibt sich aus der Differenz

zwischen dem Wert jener Leistungen – vor allem der Sozialversicherung –, die der Staat seinen Bürgern in Zukunft zu zahlen verspricht, und der geringeren Summe der zu erwartenden Steuern und Beiträge. So entstehen Defizite, die über die Jahre zu einer beträchtlichen Implizitschuld anwachsen. In vielen Ländern erhoffen sich Senioren Altersbezüge in einer Höhe, die eine massive Verschuldung der staatlichen Rentensysteme zur Folge hätte, wenn nicht gegensteuert wird. Gleiches gilt für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung in den meisten Mitgliedstaaten. In einigen EU-Ländern beträgt die geschätzte implizite Schuldenquote ein Vielfaches der expliziten, in offiziellen Statistiken genannten. Sie liegt im Durchschnitt der EU-27 bei etwa 211 Prozent des BIP – das Zweieinhalbfache des aktuellen expliziten Schuldenstandes. Es spricht also einiges dafür, dass die Schuldenlage nahezu überall in der EU nicht tragfähig ist.

Die Implizitverbindlichkeiten bestehen aus der Summe aller künftigen Finanzierungslücken der staatlichen sozialen Sicherungssysteme. Ab etwa 2020 werden sie weitgehend von demographischen Entwicklungen bestimmt sein. Sinkende Geburtenraten bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung werden den Anteil der Bezieher gesetzlicher Sozialleistungen im Verhältnis zum Anteil der Beitragszahler EU-weit vergrößern. Setzen sich diese Trends fort und werden die gesetzlichen Bestimmungen nicht geändert, dürfte sich die Finanzlage der Sozialversicherung extrem verschlechtern. Dadurch entstünde ein bedrohliches finanzielles Defizit der Ausgaben gegenüber den Einnahmen der staatlichen Sozialversicherung (die sogenannte Nachhaltigkeitslücke), gegen das sich die explizite Schuldenquote eher gering ausnimmt. Die Finanzpolitik ist also dringend gefordert, die Implizitschuld abzubauen.

Angesichts ihres Ausmaßes ist es jedoch illusorisch, auf traditionelle Rezepte wie beschleunigtes Wachstum und Steuererhöhungen zu setzen. Entweder müssten die Haushaltsüberschüsse extrem hoch sein oder man müsste Jahrzehnte für den Schuldenabbau einplanen. Ersteres würde eine unhaltbare Steuerpolitik voraussetzen, Letzteres weiter steigende Schulden zur Folge haben. Für manche Länder ist es daher vorteilhafter, anstelle der Budgetsaldenanpassung die Steuerquote zu erhöhen. Vor allem Mitgliedstaaten mit geringer Steuerquote wie derzeit Griechenland könnten dies leichter durchsetzen – indem sie Steuern wirksamer eintreiben oder neue Steuern erlassen – als Länder mit hoher Steuerquote.

Weil die Implizitschuld die Summe künftiger Defizite der Sozialkassen ist, sollte die Last ihrer Verringerung gerecht auf gegenwärtige und kommende Generationen verteilt werden. Insofern müssen die heute lebenden Menschen an den Kosten beteiligt, muss mit dem Schuldenabbau jetzt begonnen werden; jeder Aufschub begünstigt die heutige Generation zulasten der künftigen. Da die Kosten eines Aufschubs in die Zukunft fortgeschrieben werden, ist die Mehrbelastung der kommenden Generationen umso größer, je länger zugewartet wird.

Da die Implizitschuld nicht nur fiskalpolitische, sondern auch demographische Ursachen hat, bietet sich als Lösungsansatz zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke eine Kombination aus einschlägigen Maßnahmen. Die größten Effekte erzielen mathematisch die Ausdehnung der Lebensarbeitszeit (zu rechtfertigen mit der steigenden Lebenserwartung) sowie die Anhebung der Erwerbsquote bzw. die Reduzierung der Arbeitslosenrate. Auch Einwanderung aus dem Nicht-EU-Gebiet könnte zum Abbau der Implizitschuld beitragen. Allerdings wird die Nettoimmigration nach den aktuellen Projektionen der EU-Kommission unionsweit abnehmen und daher nur einen unbedeutenden Beitrag zum Abbau der Implizitschuld leisten.

Um die Regierungen zu vermehrten schuldenpolitischen Anstrengungen zu bewegen, ist die Mitwirkung von EU-Kommission und -Rat wichtig. Im Interesse einer Stabilisierung der expliziten Schuld ist die bisherige Regel, wonach das Haushaltsdefizit drei Prozent des BIP nicht überschreiten darf, durch eine andere, simple Regel zu ersetzen: *Das (strukturelle) Budgetdefizit muss kleiner oder gleich dem nominalen BIP-Wachstum (in Prozent) mal der Schuldenquote (in Prozent des BIP) sein.* Da die Implizitschuld nach Schätzungen ab etwa 2015 eine zentrale Rolle spielen wird, sollte sie als solche auch offiziell erfasst werden. Zwar enthalten einige Dokumente Hinweise darauf, dass sie mit dem Demographietrend zusammenhängt, was auch der ECOFIN-Rat anerkennt. Eine glaubwürdige Prozedur zum Abbau dieser Schuld erfordert aber, dass auf sie die Bestimmungen des Verfahrens ausgedehnt werden, das im Falle eines übermäßigen Defizits in Gang kommt. Der präventive und der korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes können unter der Maßgabe modifiziert werden, dass sie der Besonderheit der Implizitschuld als in die Zukunft gerechnete Finanzierungssalden der sozialen Sicherungssysteme Rechnung tragen.

Anhaltend hohe explizite und implizite Schuldenquoten

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften hat in der erweiterten EU explosionsartig zugenommen – ob in der Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise oder aus anderen Gründen. Dies verlangt nach entschlossenem, aber dennoch behutsamem Gegensteuern. Die Nettokreditaufnahme ist massiv, der jüngste Trend in der Entwicklung der öffentlichen Schuldenquote in fast allen EU-Mitgliedstaaten beängstigend: Sah es noch bis vor drei Jahren danach aus, dass in zahlreichen alten Mitgliedstaaten die Maastricht-Verschuldungsgrenze von 60 Prozent des BIP eingehalten wird, explodierte die Schuldenquote ab 2008 und nähert sich mittlerweile historischen Höchstständen. Nicht wenige neue Mitgliedstaaten sind vom bisherigen Trend geringer Schuldenquoten abgewichen, die Wachstumsraten ihrer Schuldenquoten sind weitaus höher als die der alten Mitgliedstaaten.

Hohe Schuldenquoten sind nicht nur haushaltspolitisch, sondern auch geldpolitisch problematisch. Insbesondere nähren sie die Inflationserwartung, da die Finanzmarktakteure ein Weginflationieren der Schuld zu thematisieren beginnen. Höhere Zinsen und ein geringeres Wachstum können die Folgen sein. Die Europäische Zentralbank, bereits alarmiert, hat eine solche Option des Schuldenabbaus öffentlich und sehr deutlich ausgeschlossen.¹

Die europäischen Länder blicken auf eine wechselvolle Geschichte ihrer öffentlichen Verschuldung zurück. Schuldenabbau ließ sich dabei stets über mehr Wachstum und ausgeglichene Haushalte erzielen. In den Staaten der Altmitglieder hat es bis in die jüngere Vergangenheit hinein Phasen einer signifikanten Zunahme der Schuldenquote gegeben, etwa zu Beginn der neunziger Jahre. Allerdings waren etliche Länder – Irland, Schweden, Dänemark, Großbritannien sowie fast alle neuen Mitgliedstaaten – in der Lage, ohne große Probleme, das heißt ohne Wachstums- und Beschäftigungseinbußen, von den hohen Schuldenständen herunterzukommen. Verschuldungsabbau

ist also durchaus möglich. Was die gegenwärtige Entwicklung einmalig und gefährlich macht, ist das Tempo der Schuldenexpansion. Dauerte es in der EU-15 in der Vergangenheit rund zwei Jahrzehnte, bis die Schuldenquote um 20 Prozentpunkte zulegte, waren es im Ergebnis der globalen Krise nur drei Jahre. Es leuchtet unmittelbar ein, dass dieser Trend gestoppt bzw. umgekehrt werden muss.

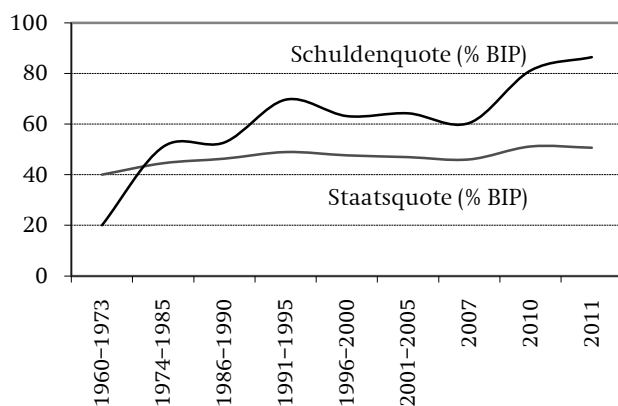
Sucht man nach den Gründen für diese Entwicklung, muss man über die jüngsten Auswirkungen der globalen Krise hinausblicken. Historisch besteht ein Zusammenhang zwischen der gestiegenen Rolle des Staates in der Wirtschaft einerseits und der Staatsverschuldung andererseits. In fast allen Mitgliedstaaten der EU ist der Staat insofern ein entscheidender Wirtschaftsakteur, als etwa die Hälfte der Wirtschaftsleistung (des BIP) über ihn umverteilt wird. Die Entwicklung der öffentlichen Schuldenquote in den alten Mitgliedstaaten der EU folgte langfristig dem Trend der Staatsquote. Unter außergewöhnlichen Umständen wie den Ölpreisschocks der siebziger Jahre oder der aktuellen Krise legte die Aufnahme von Schulden dagegen explosionsartig zu (vgl. Graphik 1, S. 8). Somit setzte der Verschuldungsprozess in den alten Mitgliedstaaten bereits vor etlichen Jahrzehnten ein. Auch mehrere neue Mitgliedstaaten – Polen, Ungarn, Rumänien und Bulgarien – waren zum Ende der zentralen Planwirtschaft (in Fremdwährung) hoch verschuldet. Sie brachen denn auch unter einer immensen Schuldendienstlast wirtschaftlich zusammen. Nach dem Systemwechsel leiteten sie Währungsreformen ein, teilweise erließen ihre westlichen Gläubiger ihnen auch Schulden. Ihr dynamisches Wachstum hat einer anziehenden Verschuldung (mit Ausnahme Ungarns) bis kurz vor der globalen Krise entgegengewirkt. Daher melden die neuen Mitgliedstaaten als Gruppe derzeit immer noch etwas geringere Schuldenquoten.

Die Nettoneuverschuldung von Regierungen diene und dient als Mittel der Finanzierung unterschiedlichster Ausgaben, etwa für höhere Einkommen der älteren Bevölkerung (Rentner) bzw. zur Deckung eines Teils der für Gesundheitsschutz oder Pflegeleistungen aufzuwendenden Kosten, die aus den Einnahmen der Sozialkassen nicht gedeckt sind. In den alten Mitglied-

¹ Jürgen Stark, »Keynote Address at the Euromoney Conference«, Berlin, 28.4.2010, <www.ecb.de/press/key/date/2010/html/sp100428_1.en.html>.

staaten haben Mehrausgaben und/oder Mindereinnahmen, aber auch Ausgaben für wachstumpolitische Maßnahme wie Steuersenkungen die sichtbare² öffentliche Schuldenquote seit den frühen siebziger Jahren wachsen lassen (Graphik 1).

Graphik 1
Staats- und Schuldenquote in den alten Mitgliedstaaten der EU, 1960–2011



Quelle: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Herbst 2009, Tabellen 77–107, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16106_en.pdf>.

Wenn die Geschichte der öffentlichen Schuldenstände in den neuen Mitgliedstaaten auch relativ kurz ist, stieg deren Schuldenquote ebenfalls schneller als die Staatsquote. Insbesondere aufgrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist sie 2007–2009 sogar sprunghaft nach oben geschneilt.

Haushaltspolitisch sind die Mitgliedstaaten angehalten, das Anwachsen der Verschuldung zu stoppen und die Schuldenquoten mindestens bis auf das im Maastricht-Vertrag festgelegte Niveau von 60 Prozent des BIP zurückzuführen. Dabei ist die Zunahme der Schuld kein Problem, solange die Wachstumsrate der Schuld die BIP-Wachstumsrate nicht übersteigt. In diesem Fall nimmt die Schuld absolut zwar zu, ihr BIP-Anteil bleibt aber konstant oder nimmt ab. Ein gutes Beispiel dafür geben die neuen Mitgliedstaaten bis vor der globalen Krise: Weil die Wirtschaft

dort schneller wuchs als die Schuld, ging die öffentliche Schuldenquote praktisch überall zurück, ohne dass schmerzhaft Sparmaßnahmen nötig gewesen wären. Von den alten Mitgliedstaaten waren in den neunziger und frühen 2000er Jahren insbesondere Irland, Finnland und Dänemark auf diese Weise erfolgreich. (Nur Irlands Verschuldung ist seit 2007 krisenbedingt hochgeschossen; die anderen beiden Länder konnten sie unter Kontrolle halten.)

Ein hohes Wirtschaftswachstum ist folglich eine zentrale Voraussetzung für einen wirksamen Schuldenabbau in den EU-Mitgliedsländern. Allerdings beginnt der demographische Faktor ab dem nächsten Jahrzehnt so gut wie in der gesamten EU eine erschwerende Rolle zu spielen. Die neuen Mitgliedstaaten erwarten zwischen 2020 und 2060 einen Bevölkerungsrückgang von 15 Prozent, das Eurogebiet von gut einem Prozent. Für die EU-15 wird nur eine geringe Zunahme der Bevölkerung um 2,1 Prozent prognostiziert.³ Dieser Trend hat weitreichende gesamtwirtschaftliche Konsequenzen: Wenn das Bevölkerungswachstum praktisch zum Erliegen gekommen ist, nimmt das langfristige Wirtschaftswachstum (das sogenannte Potentialwachstum) im Durchschnitt der EU-27 deutlich ab. Der zur erwartende Rückgang beläuft sich auf rund ein Drittel: Den Projektionen zufolge soll das Potentialwachstum künftig real 2 Prozent und nicht mehr 3 Prozent pro Jahr betragen (nominal entsprechend 4 Prozent statt 5 Prozent). Unter diesen Umständen dürfte das bisherige Maastricht-Verschuldungskriterium von 3 Prozent des BIP nicht mehr angemessen sein, denn es würde zulassen, dass die Schuld schneller wächst als die Wirtschaftsleistung. In der Folge würde die Schuldenquote außer Kontrolle geraten. Soll am Ziel einer Eindämmung der Schuldenquote festgehalten werden, wird es erforderlich sein, die bisherige Drei-Prozent-Grenze nach unten zu korrigieren (auf dann höchstens 2,4 Prozent⁴). Insbesondere wird es künftig darauf ankommen, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebene Verpflichtung, mittelfristig für einen ausgeglichen Haushalt bzw. Primärüberschüsse zu sorgen, in den Vordergrund zu stellen. Der Zwang, das Wachstum der Schuldenquote mittelfristig zu stoppen, ist unabwendbar: Die alten EU-Mitglieder

² Die sichtbare oder auch explizite Schuld setzt sich aus der Summe der Verbindlichkeiten aller Gebietskörperschaften zusammen. Dieser Schuld stehen verbrieft Forderungen (etwa Schuldscheine) in den Händen der Gläubiger (Finanzinstitutionen oder Privatpersonen) gegenüber. Der Begriff explizite Schuld liegt der Maastricht-Forderung nach einer Schuldenobergrenze von 60 Prozent des BIP zugrunde.

³ European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, Luxemburg 2008 (European Economy Series 7/2008), Tabelle 1.8, S. 40.

⁴ 60 Prozent von 4 Prozent entsprechen 2,4 Prozent.

sowie die Eurozone werden ihre bereits hohe Schuldenquoten ohnehin kurzfristig weiter ausbauen (Tabelle 1).

Eine Rückkehr zum Maastricht-Schuldenlimit von 60 Prozent des BIP in der EU-27 ist vorerst demnach nicht in Sicht. Ursache ist, dass die (zyklisch bereinigten) Defizitquoten größer sein werden als die BIP-Wachstumsraten (Tabelle 1, letzte Zeile), unter anderem weil die langfristigen Zinssätze auf öffentliche Schuldverschreibungen höher als im vergangenen Jahrzehnt liegen werden. Auch für die meisten neuen Mitgliedstaaten wird eine anziehende Schuldenquote vorhergesagt, wobei es wenig hilft, dass ihr anfänglicher Schuldenstand moderater war als in den alten EU-Ländern: Problematisch ist, dass der Zinssatz, den Regierungen an ihre Kreditgeber entrichten müssen, in den neuen Mitgliedstaaten höher ist als in der Eurozone oder in der EU-15. Vor allem aus diesem Grund wird ihre Bruttoschuld wesentlich schneller zunehmen als die Wirtschaftsleistung, mit der Folge, dass die Schuldenquote in etwa fünf Jahren, um 2015, die Maastricht-Obergrenze verletzt (Tabelle 1).

Tabelle 1
Voraussichtliche Entwicklung der Schuldenquoten bis 2015 nach Großräumen (in Prozent des BIP, Basis-Projektion der Bruttoschuld)

| Jahr | EU-15 | Euroraum* | Neue Mitgliedstaaten |
|------|-------|-----------|----------------------|
| 2010 | 81,8 | 84,0 | 48,9 |
| 2011 | 85,2 | 87,3 | 51,1 |
| 2012 | 88,7 | 90,7 | 53,3 |
| 2013 | 92,1 | 94,1 | 55,5 |
| 2014 | 95,6 | 97,5 | 57,6 |
| 2015 | 99,1 | 100,9 | 59,7 |

Differenz Wachstumsraten Schuld – Wachstumsrate BIP in der EU-27: 3,8 Prozentpunkte.

* Dass die Schuldenquote im Euroraum etwas größer ist als jene der EU-15, liegt insbesondere an Italien, Belgien und Griechenland, die bei identischem Wirtschaftsanteil höhere Schuldenquoten aufweisen als die Nichteuroländer Großbritannien, Schweden und Dänemark.

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis folgender Quellen: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Herbst 2009, Tabellen 77–107, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16106_en.pdf>; Zinssätze aus Sebastian Becker/Gunter Deuber/Sandra Stankiewicz, *Staatsverschuldung in 2020. Eine Tragfähigkeitsanalyse für Industrie- und Schwellenländer*, Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research, 24.3.2010 (Research Briefing), S. 4, <www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000255576.pdf>.

Eine detaillierte Betrachtung nach Ländern macht überdies deutlich, dass in der laufenden Dekade zahlreichen Regierungen eine Finanzkrise droht, wie sie Griechenland aktuell durchmacht. Der Grund ist, dass sich die öffentliche Kreditaufnahme in den meisten hochverschuldeten Ländern fortsetzen wird. Dadurch werden die Schuldenstände im Vergleich zu 2010 noch einmal – bis etwa 2015 – zulegen. Danach kann, unter der Annahme einer EU-weiten Einführung von Schuldenbremsen, mit einer Eliminierung der Netto-neuverschuldung und mit dem Beginn eines Schuldenabbaus gerechnet werden. Ein Gegensteuern muss allemal stattfinden, besser früher als später, denn die teuren Schuldendienste belasten die Budgets der Länder immer mehr. Soziale Spannungen gefährlichen Ausmaßes lassen sich nicht ausschließen, wenn einschneidende Maßnahmen zum (unausweichlichen) Schuldenabbau ergriffen werden.

Die Zahlen nach Ländern veranschaulichen die wirtschaftliche Last, die im Falle eines konsequenten Schuldenabbaus getragen werden müsste. Die Berechnung beruht auf der Annahme, dass sich die EU-Mitgliedstaaten dafür entscheiden, die Schuldenquote auf den Maastricht-Stand von 60 Prozent des BIP ab 2015 innerhalb von zehn Jahren stetig zu reduzieren, also bis 2025. Es zeichnet sich ab, dass die hochverschuldeten Mitgliedstaaten nicht in der Lage sein werden, mit der damit verbundenen Belastung fertigzuwerden. Das Gros der Altmitglieder und zahlreiche neue Mitgliedstaaten würden bei dem Versuch scheitern, ihre Schulden rasch abzubauen. Sie müssten nämlich große Teile ihres BIP und ihrer öffentlichen Haushalte für den Schuldenabbau aufwenden (Tabelle 2, S. 10). Die Belastung würde etwas geringer ausfallen, wenn die Laufzeit des Schuldenabbaus auf 15 Jahre gestreckt würde, bis zum Jahr 2030. Aber auch unter dieser Prämisse ist es wenig wahrscheinlich, dass Gesellschaft und Politik in den betroffenen Ländern eine lang anhaltende Austeritäts-Politik ohne destabilisierende Rückschläge durchhalten würden. Alles in allem ist angesichts der Schwere der Herausforderung anzunehmen, dass etwa die Hälfte der 27 Mitglieder eine Reduzierung ihrer Schuldenquote auf 60 Prozent des BIP bis 2025 nicht schaffen wird. Griechenland, Italien, Belgien und andere Mitgliedstaaten sollten daher zunächst einmal eine Verringerung ihrer Gesamtschuld auf etwa 100 Prozent des BIP anstreben. Das würde die Finanzmärkte beruhigen und hätte den positiven Effekt, dass die Zinsbelastung tragbar bleibt. Nach 2025–2030 kann die weitere Schuldenreduzierung in Angriff genommen werden. Dieses Szenario

weist jedoch weit in die Zukunft voraus und übersteigt den Planungshorizont der Wirtschafts- und Haushaltspolitik, der dieser Analyse zugrunde gelegt wird.

Tabelle 2

**Rückführung der expliziten Schuld auf 60 Prozent des BIP von 2015 bis 2025:
Erforderliche jährliche Überschüsse der nationalen Haushalte**

| Land | Schuldenquote 2015 (% BIP) | Budgetüberschuss (% BIP) | Land | Schuldenquote 2015 (% BIP) | Budgetüberschuss (% BIP) |
|-------------------|-------------------------------|-----------------------------|----------------|-------------------------------|-----------------------------|
| 1. Griechenland | 140,5 | 8,2 | 15. Zypern | 63,4 | 0,5 |
| 2. Belgien | 120,0 | 6,7 | 16. Lettland | 60,4 | 0,1 |
| 3. Italien | 119,5 | 6,7 | 17. Finnland | 52,7 | -1,3 |
| 4. Großbritannien | 106,6 | 5,6 | 18. Litauen | 49,3 | -2,0 |
| 5. Irland | 104,8 | 5,4 | 19. Slowenien | 48,2 | -2,2 |
| 6. Portugal | 104,0 | 5,4 | 20. Schweden | 44,1 | -3,1 |
| 7. Frankreich | 94,9 | 4,5 | 21. Tschechien | 44,0 | -3,2 |
| 8. Deutschland | 89,0 | 3,9 | 22. Slowakei | 42,7 | -3,5 |
| 9. Österreich | 89,0 | 3,9 | 23. Dänemark | 35,2 | -5,5 |
| 10. Ungarn | 85,0 | 3,4 | 24. Rumänien | 31,3 | -6,7 |
| 11. Spanien | 83,8 | 3,3 | 25. Luxemburg | 17,7 | -13,0 |
| 12. Malta | 72,5 | 1,9 | 26. Bulgarien | 15,7 | -14,3 |
| 13. Polen | 70,0 | 1,5 | 27. Estland | 13,2 | -16,3 |
| 14. Niederlande | 69,7 | 1,5 | | | |
| | | | EU-27 | 99,0 | 4,9 |
| | | | Euro-Raum | 100,9 | 5,1 |

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Herbst 2009, Tabellen 77–107, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16106_en.pdf>; Zinssätze aus Sebastian Becker/Gunter Deuber/Sandra Stankiewicz, *Staatsverschuldung in 2020. Eine Tragfähigkeitsanalyse für Industrie- und Schwellenländer*, Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research, 24.3.2010, S. 4, <www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD00000000255576.pdf>.

Die eigentliche Herausforderung: Die impliziten öffentlichen Verbindlichkeiten

Allerdings offenbart die zur öffentlichen Schuldenquote verfügbare Statistik nicht die ganze Wahrheit über die finanziellen Lasten, die auf die heutige und die künftigen Generationen zukommt. Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebenen Obergrenzen beziehen sich lediglich auf die sichtbare, explizite Schuld. Hinzu kommt jedoch die als BIP-Anteil viel größere sogenannte *implizite Schuld* des Staates. Berechnet man sie mit ein, liegt die Gesamtschuldenquote der Länder fast überall wesentlich über den gemeldeten Werten und erst recht über der Maastricht-Grenze von 60 Prozent des BIP. Die implizite Schuld resultiert aus dem Versprechen des Staates, den heute lebenden und den künftigen Bürgern in einem bestimmten Umfang Leistungen zu bieten, insbesondere Altersrenten, Gesundheitsschutz und Altenpflege/Pflegeversicherung. Die dafür zu tätigen Ausgaben abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge sind zu den Aufwendungen für den Zinsdienst der bereits bestehenden Schuld hinzu zu addieren. Liegen die (auf ihren Gegenwartswert diskontierten) künftig anfallenden Kosten der Sozialstaatleistungen über dem Niveau aller künftigen Sozialversicherungsbeiträge, entsteht eine »Nachhaltigkeitslücke«. Und diese Lücke ist sozialpolitisch umso schwerer zu schließen, je weiter in die Zukunft die erforderlichen Maßnahmen hinausgeschoben werden. Die Nachhaltigkeitslücke und damit die Implizitschuld reagiert im Unterschied zur Explizitschuld weniger auf plötzliche Schocks und stärker auf dauerhafte politische Änderungen wie die Anpassung der Rentenhöhe an die Zahl der Rentenbezieher oder der Beitragssätze der Krankenkassen an die Kosten. Während die globale Finanz- und Wirtschaftskrise die Explizitschuld EU-weit vergrößert hat, kann ihr (negativer) Einfluss auf die impliziten Schulden, die sich definitionsgemäß aus der Summe der künftigen Differenzen zwischen den Ausgaben und Einnahmen der Sozialkassen ergeben, als gering betrachtet werden.

Die Nachhaltigkeitslücke hat aus finanzpolitischer Sicht an Bedeutung gewonnen, weil sie mit der Problematik der demographischen Entwicklung in der Union verknüpft ist. Dem Konzept der Nachhaltigkeitslücke liegt das Faktum der intertemporalen (also zu jedem beliebigen Zeitpunkt vorhandenen) Budget-

beschränkung des Staates zugrunde: Alle künftigen (auf ihren Gegenwartswert abgezinsten) Einnahmen der staatlichen Sozialversicherung *sollten* exakt alle künftigen Ausgaben decken. Im Idealfall muss es demnach keine Nachhaltigkeitslücke geben – unter diesen Bedingungen ist die Finanzpolitik langfristig tragfähig. Existiert aber eine Nachhaltigkeitslücke, sind zu deren Schließung ausgaben- oder einnahmenseitig Korrekturen gefordert, die meistens mit sozialen Härten verbunden sind.

Dass die Finanzprobleme der Staaten in Zukunft sehr viel mehr als bislang mit dem demographischen Schock zu tun haben werden, darauf deuten die statistischen Zahlen hin. Es zeigt sich, dass die große Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten beträchtliche Tragfähigkeitslücken aufweist. Der mit Abstand bedeutsamste Einflussfaktor, über 80 Prozent, ist der Anstieg der altersbedingten Ausgaben. Im Folgenden werden die über einen unbegrenzten Zeithorizont ermittelten impliziten Verbindlichkeiten berechnet, und zwar auf der Basis der von der EU-Kommission herangezogenen Nachhaltigkeitsfaktoren und ihrer Elemente. Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) arbeitet mit diesem Konzept.⁵

Die implizite öffentliche Schuld ist in einigen EU-Mitgliedstaaten beträchtlich (vgl. Tabelle 3, S. 13). Wohlgedenkt: Der bereits akkumulierte Berg an expliziten Schulden ist hier nicht ausgewiesen; bezöge man

⁵ Vgl. zum Inhalt des Konzepts z.B. Ulrich Benz/Stefan Fetzer, *Was sind gute Nachhaltigkeitsindikatoren? OECD-Methode und Generationenbilanzierung im empirischen Vergleich*, Freiburg i.Br.: Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, April 2004 (Diskussionsbeiträge 117/04), <www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/22991/1/117_04.pdf>. Das alternative Konzept des sogenannten »Generational Accounting« wurde von Auerbach, Gokhale und Kotlikoff entwickelt. Es ordnet die fiskalische Nettobelastung den Generationen (Kohorten) zu und ist auf eine unbegrenzte Zeitspanne angelegt. Vgl. z.B. Alan J. Auerbach/Jagadeh Gokhale/Laurence J. Kotlikoff, *Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research (NBER), 1991 (NBER Working Paper Series, 3589); Alan J. Auerbach/Jagadeh Gokhale/Laurence J. Kotlikoff, »Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy«, in: *Journal of Economic Perspectives*, 8 (1994) 1, S. 73–94.

Kasten 1

Explizite und implizite Schuld

Explizite öffentliche Schuld: die in der Vergangenheit bis in die Gegenwart aufsummierten Haushaltsdefizite der Gebietskörperschaften. Sie lässt sich anhand von Schuldscheinen (des Staates) ex post nachweisen.

Implizite öffentliche Schuld: Die Summe der gegenwärtigen und künftigen Defizite der sozialen Sicherungssysteme über einen (sehr) langen Zeithorizont. Sie ergibt sich als Folge einer permanenten Unterfinanzierung der Ausgaben der Sozialversicherung. Die Leistungsversprechen des Staates sind nicht durch die künftigen Einnahmen gedeckt.

Die implizite Schuld kann im Unterschied zur expliziten, sichtbaren Schuld nicht anhand von Schuldscheinen nachgewiesen werden, die der Schuldner (der Staat bzw. das staatliche umlagefinanzierte Sozialversicherungssystem) ausgegeben hat. Die Leistungsempfänger nehmen das Versorgungsversprechen jedoch ernst und stellen die Planung ihrer künftigen Lebensumstände darauf ab.

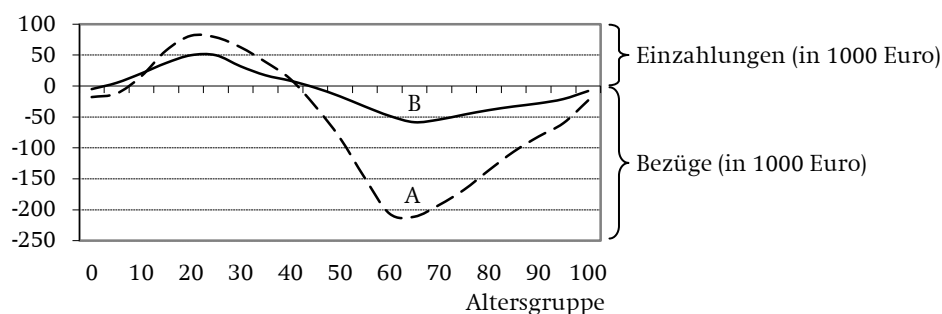
Addiert man die diskontierten Einzahlungen in die einzelnen sozialen Sicherungssysteme aller

Altersgruppen und stellt man ihnen die zu erwartenden Leistungen gegenüber, lässt sich die Nettosition der staatlichen sozialen Sicherungssysteme graphisch darstellen. Graphik 2 gibt die Ergebnisse zweier Länder wieder: eines (A) mit einem unreformierten sozialen Sicherungssystem sowie eines anderen (B) ohne eine Finanzierungslücke im Basisjahr »t«. Es ist unschwer zu erkennen, dass die Einzahlungen der Bevölkerung im Land A (die Fläche oberhalb der Nulllinie) deutlich geringer sind als deren Bezüge – die Fläche unterhalb der Null-Linie. Land A ist folglich mit einer Nachhaltigkeitslücke konfrontiert. Im Land B halten sich Ein- und Auszahlungen dagegen weitgehend die Waage.

Solche Bilanzen sind nach Kohorten und damit sehr langfristig gültig. Sie reagieren vor allem auf Maßnahmen mit nachhaltiger Wirkung, etwa auf eine permanente Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge/Senkung der Ausgaben. Kurzfristige Ereignisse, wie die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise, beeinflussen sie weniger.

Graphik 2

Verschuldungsposition zweier Mitgliedstaaten mit reformierten (B) und mit unreformierten, defizitären (A) sozialen Sicherungssystemen



Quelle: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Generational Accounting in Europe*, Brüssel 2000 (European Economy Series 6/1999), Abschnitte Irland und Italien, S. 101-132, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication8105_en.pdf>.

sie ein, würde die Gesamtschuld selbst in einigen explizit wenig verschuldeten Mitgliedstaaten besonders hoch ausfallen. Überraschend hoch ist die implizite Schuld in Luxemburg – einem Land mit soliden

expliziten Finanzen, aber noch unreformiertem Rentensystem. Dagegen rangieren die explizit hochverschuldeten Länder Großbritannien und Irland eher im Mittelfeld. Das hat im Falle Großbritanniens mit

Tabelle 3
Implizite öffentliche Bruttoverbindlichkeiten in der erweiterten EU
(in Prozent des BIP, Basis-Szenario)*

| Land | Implizite öffentliche Bruttoverbindlichkeiten | Land | Implizite öffentliche Bruttoverbindlichkeiten |
|--------------------|---|-----------------|---|
| 1. Luxemburg | 860 | 15. Deutschland | 220 |
| 2. Griechenland | 575 | 16. Österreich | 207 |
| 3. Slowenien | 553 | 17. Litauen | 160 |
| 4. Zypern | 553 | 18. Bulgarien | 150 |
| 5. Rumänien | 490 | 19. Ungarn | 150 |
| 6. Malta | 380 | 20. Portugal | 127 |
| 7. Tschechien | 370 | 21. Frankreich | 120 |
| 8. Irland | 335 | 22. Schweden | 107 |
| 9. Niederlande | 333 | 23. Italien | 100 |
| 10. Belgien | 320 | 24. Dänemark | 93 |
| 11. Finnland | 300 | 25. Lettland | 50 |
| 12. Slowakei | 290 | 26. Estland | -10 |
| 13. Spanien | 285 | 27. Polen | -120 |
| 14. Großbritannien | 240 | | |
| | | EU-27 | 211 |
| | | Euro-Raum | 232 |

* Aktueller Stand, projiziert über einen unendlichen Zeithorizont.

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Sustainability Report 2009*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009 (European Economy Series 9/2009), Tabelle III.1.1, S. 35, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf>.

dem bereits reformierten Rentensystem und im Falle Irlands mit dessen positivem demographischem Profil zu tun. Die Implizitschuld im krisengebeutelten Lettland ist ebenfalls nicht signifikant. Die Musterschüler unter den neuen Mitgliedstaaten, Estland und vor allem Polen, liegen auch hier vorn: Beide Länder weisen langfristig ein Vermögen anstelle einer Schuld auf. Ursache dafür ist in Polen die projizierte Senkung der Rentenausgaben am BIP, in Estland sind es die leichten Überschüsse des Rentensystems.

Bei den Zahlen handelt es sich um Bruttowerte, das reale Vermögen der öffentlichen Hand bleibt unberücksichtigt. Im Durchschnitt verfügen die EU-27-Staaten über ein Vermögen von etwa einem Drittel des BIP.⁶ Obwohl diese Vermögenswerte in Notzeiten ver-

äußert werden könnten, würde dies dennoch per Saldo keine signifikante Entspannung der impliziten Schuldensituation bewirken.

Stellt man die expliziten Schuldenstände, die im Vorkrisenjahr 2007 in vielen Mitgliedstaaten noch tragbar waren, der aktuellen impliziten Schuld gegenüber, wird folglich erkennbar, dass die implizite und explizite Schuld nur schwach miteinander korreliert sind. Länder, die gute Maastricht-Werte aufweisen, sind gegen beträchtliche Finanzprobleme in der Zukunft nicht besser gefeit als Mitgliedstaaten mit hohen sichtbaren Schulden – und umgekehrt. Das lässt sich am Beispiel Italiens und Lettlands zeigen. Italien hat eine sehr hohe (aber zugleich wohl stabilisierte, vgl. auch Tabelle 2, S. 10) explizite Schuldenquote: Die Implizitverbindlichkeiten des Landes sind hingegen vergleichsweise gering, weil die Rentenausgaben nach heutiger Projektion unter Kontrolle sind (sie sollen sogar sinken). Lettland plant, seine Sozialversicherungsausgaben als BIP-Anteil klein zu halten. Im Gegensatz dazu fallen die recht schwerwiegenden impliziten Schulden Sloweniens und Zy-

⁶ European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Sustainability Report 2009*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009 (European Economy Series 9/2009), Tabelle V.1.3, S. 72, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf>.

perns ins Auge, die dem Ranking nach auf Griechenland folgen, obwohl beide Länder noch bis vor kurzem eine akzeptable Maastricht-Schuldenquote meldeten. In beiden Ländern ist der Anstieg der demographisch bedingten Sozialversicherungsausgaben noch nicht unter Kontrolle. Diese Projektionen sind – bei aller Vorsicht im Hinblick auf die statistische Datenbasis – vergleichbar mit den Ergebnissen anderer Untersuchungen.⁷ Auch die EU-Kommission schätzt, dass die öffentliche Schuldenquote in der EU-27 langfristig das Siebenfache des heutigen Wertes erreichen könnte, sofern man dem nicht gegensteuert.⁸

Um die Ausgaben für Rentner, kranke und pflegebedürftige Personen in ihrer heutigen Dimension auch in Zukunft⁹ beizubehalten, ohne den gegenwärtigen Stand der Beiträge zu ändern, werden sich die einzelnen Mitgliedstaaten bis zu den in Tabelle 3 (S. 13) vorausberechneten BIP-Quoten verschulden müssen. Die impliziten Schuldenstände resultieren aus den aufsummierten Defiziten der nationalen sozialen Sicherungssysteme. Zugrunde gelegt wurden die von der EU-Kommission ermittelten »Langfristkosten der Alterung« in Prozent des BIP der Mitgliedstaaten im Jahr 2009. Da sie auf der Basis der strukturell bereinigten Haushaltsdefizite ermittelt wurden, sind die störenden Wirkungen der Finanzkrise ausgefiltert.¹⁰ Der Gegenwartswert aller künftigen Defizite – aller künftigen Differenzen zwischen Einnahmen und Ausgaben – ist die Nachhaltigkeitslücke. Allerdings gilt, dass die in Tabelle 3 vorausberechneten Schuldenquoten nur zustande kommen würden, wenn sich die bisherigen Trends ohne jedwede ein-

oder ausgabenseitige Korrektur fortsetzen würden. (Ferner ist zu beachten, dass die bereits akkumulierten expliziten Schulden hinzugerechnet werden müssen.)

Alterungsprozess und implizite öffentliche Verschuldung in der EU

Der demographische Faktor hat bei Wachstums- und Einkommensprojektionen im Zusammenhang mit dem fortschreitenden Alterungsprozess in den Mitgliedstaaten der EU an Bedeutung gewonnen. In alternden Gesellschaften – ohne Bevölkerungswachstum und mit wachsendem Altenanteil – stellt sich unter sonst gleichen Bedingungen (*ceteris paribus*) eine Tendenz zum Absinken des Lebensstandards ein. Dieser Tendenz kann jedoch mit geeigneten Maßnahmen begegnet werden (siehe Kasten 2).

Der Trend zum Sinken der Geburtenraten wird aber vom Trend zum Anstieg der Lebenserwartung begleitet. Wenn die Lebensarbeitszeit nicht kontinuierlich verlängert wird, führt letzterer Trend zu sinkenden Einkommen einer jeden Rentnergeneration (vgl. Kasten 3). Der komplexe Alterungsprozess hat folglich Auswirkungen in divergierenden Richtungen, die es zu berücksichtigen und zu koordinieren gilt. Der Umstand, dass der Lebensstandard in einer alternden Gesellschaft unter bestimmten Bedingungen gehalten werden kann, könnte jedoch bei der Suche nach Lösungen für einen besseren Ausgleich der Lasten zwischen den Generationen hilfreich sein.

In den Mitgliedstaaten der EU existieren bekanntlich keine idealen sozialen Zustände. Seit langem kämpfen deren Gesellschaften gegen nicht selten beträchtliche Arbeitslosenraten sowie eine nicht unerhebliche Einkommensdifferenzierung, die das Sparvermögen der Menschen beeinflusst. Während manche Erwerbstätige hohe Beträge als Altersvorsorge zur Seite legen können, sind andere dazu nicht gewillt oder nicht in der Lage. Dagegen strebt die Gesellschaft als Ganzes eine permanente Lebensstandardsicherung an. Aus wirtschafts- und einkommenspolitischer Sicht ist die in der Gesellschaft verankerte Vorstellung, dass der Lebensstandard möglichst aller Gesellschaftsmitglieder nicht nur nicht sinken, sondern eher steigen soll und muss, ein entscheidender Faktor für die Einkommensumverteilung. Um eine absolute Armut zu vermeiden, wurden praktisch überall in den Mitgliedstaaten frühzeitig – teilweise schon im 19. Jahrhundert – soziale Netze geknüpft. Auch in den neuen ost- und südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten exis-

⁷ Vgl. z.B. für Europa Christian Hagist u.a., *Ehrbare Staaten? Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung im internationalen Vergleich*, Freiburg i.Br.: Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität, Februar 2009 (Diskussionsbeiträge Nr. 34), S. 10; für die USA Jagadeh Gokhale/Kent Smetters, *Measuring Social Security's Financial Problems*, Washington, D.C.: National Bureau of Economic Research (NBER), Januar 2005 (NBER Working Paper 11060), sowie die Literatur zur Generationenbilanzierung, z. B. Auerbach et al., *Generational Accounts* [wie Fn. 5] und dies., »Generational Accounting« [wie Fn. 5].

⁸ European Commission, *Sustainability Report 2009* [wie Fn. 6], S. 33.

⁹ Das Konzept der Implizitschuld basiert mathematisch auf einem unbegrenzten Zeithorizont.

¹⁰ Die EU-Kommission arbeitet mit zwei Nachhaltigkeitslücken, die eine Komponente »Langfristkosten der Alterung« (LTC) enthalten. Die vorliegende Studie verwendet die LTC-Werte der S2-Lücke. Vgl. European Commission, *Sustainability Report 2009* [wie Fn. 6], S. 148ff.

Kasten 2**Geburtenrückgang und Lebensstandard**

In Gesellschaften, in denen es kein Bevölkerungswachstum gibt und die Arbeitskräftezufuhr mithin abnimmt, wächst bei einer als konstant angenommenen Sparquote der Kapitalstock je Beschäftigtem mit der Zeit. Das reduziert die Kapitalverzinsung. In der Folge ist der Verbrauch (Konsum) je Einwohner rückläufig, da die Kapitalverzinsung zum Konsum der Rentnergeneration beiträgt und in die sogenannte Konsummöglichkeitenformel eingeht.^a

Unter bestimmten Umständen kann es aber sein, dass die sinkende Geburtenrate und die damit einhergehende Alterung der Gesellschaft keinen Einfluss auf den Lebensstandard haben. Das wäre der Fall in kleinen und offenen Volkswirtschaften ohne Sozialversicherungssysteme und mit gleich bleibender Lebenserwartung der Generationen. In solchen Gesellschaften und Ökonomien können junge und alte Einwohner unabhängig von der demographischen Entwicklung stets den gleichen Lebensstandard halten. Voraussetzung ist, dass die Jungen einen Teil ihres Einkommens während des Erwerbslebens sparen und später im Alter die Ersparnis aufzehren. Da die Volkswirtschaft klein und offen ist, sind die Zinssätze exogen (weltwirtschaftlich) bestimmt und ändern sich nicht, wenn das Arbeitsangebot in der alternden Gesellschaft knapper wird. Die Kapitalintensität – der Kapitalstock je Arbeiter –

steigt zwar, da die Arbeitszufuhr abnimmt, das Mehr an Kapital müsste demnach seine Verzinsung verringern. Wegen der Exogenität der Zinssätze bleibt die Kapitalverzinsung jedoch unverändert. Das sichert jeder Altengeneration über alle Zeitperioden ein konstantes Einkommen und auf diese Weise Unabhängigkeit vom Prozess der Vergreisung. In solchen Idealgesellschaften führt der demographische Faktor *ceteris paribus* lediglich zu Verschiebungen bestimmter makroökonomischer Variablen untereinander, die für Konstanz des Konsum- bzw. Lebensniveaus sorgen. (Insbesondere wächst mit der Zeit das Vermögen je Arbeiter. Dieser Indikator bewirkt, dass die wachsende Zahl der Alten keine Lebensstandardeinbußen hinnehmen muss [mathematisch fließt letzterer Indikator in die sogenannte Konsummöglichkeitenfunktion ein^b].) Die wirtschaftspolitische Schlussfolgerung lautet, dass ein kapitalbasiertes soziales Sicherungssystem von Vorteil ist.

- a Näheres zur »Consumption Possibility Frontier«: Louise Sheiner/Daniel Sichel/Lawrence Slifman, *A Primer on the Macroeconomic Implications of Population Aging*, Washington, D.C.: Federal Reserve Board, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, September 2006 (Finance and Economics Discussion Series, 2007-01), <www.federalreserve.gov/pubs/feds/2007/200701/200701pap.pdf>.
- b Zur Ableitung der Funktion vgl. ebd.

Kasten 3**Lebenserwartung und Lebensstandard**

Der Zusammenhang zwischen wachsender Lebenserwartung und permanentem Einkommen lässt sich gut am Beispiel eines kapitalbasierten Systems der Altersvorsorge verdeutlichen, in der also ein angesparter Kapitalstock vorhanden ist: Würden die Arbeitnehmer 20 Prozent ihres Einkommens 40 Jahre lang individuell ansparen, wobei sich die Ersparnis bei einer angenommenen Realverzinsung von etwa 1,5 Prozent verdoppeln würde, dürften sie beim Erreichen des Rentenalters über ein akkumuliertes Kapital verfügen, das sich auf 40 Prozent ihrer Bruttolohnsumme der letzten 40 Jahre beläuft. Die 1600 Geldeinheiten (40 Jahre x 20 Prozent x 2) könnten sie gestaffelt nach ihrer Lebenserwartung wie folgt ausgeben:

- ▶ leben sie nur noch zehn Jahre, würde ihr Jahreseinkommen 160 Prozent ihrer früheren Bruttolohns betragen;
- ▶ leben sie zwanzig Jahre, würden sie immer noch ein akzeptables Einkommen von 80 Prozent beziehen;
- ▶ falls sie dreißig Jahre als Rentner leben, müssen sie sich mit gut 50 Prozent ihres Arbeitseinkommens begnügen, usw.

Die steigende Lebenserwartung führt dazu, dass die Einkommen jeder Rentnergeneration unter sonst gleichen Bedingungen abnehmen. Die wirtschaftspolitische Schlussfolgerung lautet dass angesichts steigender Lebenserwartung eine Ausdehnung der Lebensarbeitszeit von Vorteil ist.

tieren traditionell Renten-, Gesundheits- und Pflegeversicherungssysteme, die zwar nicht so großzügig angelegt sind wie die entsprechenden Systeme in den reicheren Mitgliedstaaten, aber doch strukturelle Gemeinsamkeiten mit ihnen aufweisen.

Die vielleicht wichtigste Implikation der Alterung in den EU-Gesellschaften ist die durch die öffentliche Hand bereits akkumulierte implizite Schuld. Umverteilungspolitisch hat der gesellschaftlich verankerte Wunsch nach Generationengerechtigkeit bei der Verteilung des Wohlstands nämlich in praktisch allen EU-Mitgliedstaaten zu Verschuldung geführt. Ein zentraler Grund dafür ist, dass die Einkommen der Senioren in den modernen europäischen Gesellschaften von der Solidargemeinschaft erbracht werden. In Folge dessen sind die sozialen Sicherungssysteme EU-weit überwiegend defizitär, das heißt, sie sind nicht selbsttragend und funktionieren nicht ausschließlich nach dem Volldeckungsprinzip.

Welche Beziehung besteht zwischen dem demographischen Trend und der Nachhaltigkeitslücke in der EU? Die Entstehung einer Nachhaltigkeitslücke kann man sich vereinfacht vorstellen, wenn man folgendes annimmt: In einer Volkswirtschaft mit Umlagesystem macht die Politik jeder künftigen Rentnergeneration (1, 2, 3, ..., n) zum Beispiel eine feste Rentenzusage zum Gegenwartswert von R-Euro, während die (auf den Gegenwartswert abgezinsten) Beiträge, die die jeweilige Generation im Laufe ihres Erwerbslebens zahlen, unter der zugesagten Rentensumme liegen. Dann ist die Summe der in der langen Frist versprochenen Rentenzahlungen größer als die Summe der Beiträge, mithin liegt eine implizite Schuld vor. Ähnlich verhält es sich mit dem Gesundheitssystem (und der Pflegeversicherung). Übersteigen die Kosten der medizinischen Versorgung (wegen eines anziehenden Altenanteils und gesteigener Lebenserwartung) permanent die Beitragszahlungen, entsteht auch hier eine Nachhaltigkeitslücke, deren Eliminierung meist in die Zukunft hinausgeschoben wird.

Abbau der impliziten Schuld und Generationengerechtigkeit

Angesichts der projizierten hohen impliziten Schuldenstände der Länder haben sich die Regierungen mit der Frage zu befassen, welche Anstrengungen sie unternehmen müssen, um diesen Schuldenberg in absehbarer Zeit abzutragen. Da die impliziten Verbindlichkeiten stets von der Gegenwart ausgehend

in die Zukunft wachsen, hängen sie immer von der gegenwärtigen Politik ab. Würden die Salden des Sozialversicherungshaushalts Null sein, gäbe es keine Implizitschuld. Umgekehrt gilt: Je massiver die Unterfinanzierung (der sozialen Sicherungssysteme) heute, desto größer fällt die Implizitschuld aus. Eine Implizitschuld kann freilich auch später entstehen – wenn sich zum Beispiel im Zuge der demographischen Entwicklung in der Zukunft eine Lücke zwischen den Einnahmen und Ausgaben der sozialen Sicherungssysteme auftun würde.

Die Wirtschaft kann durch den Abbau der Implizitschuld extrem belastet werden. Es ist Sache der Schuldenpolitik, diese Belastung gering zu halten. Einige Länder – Luxemburg, Griechenland, Slowenien und Zypern – müssen erhebliche Anstrengungen unternehmen, um die Implizitschuld zu eliminieren. Ihre Regierungen müssten die Steuern und Abgaben um rund ein Drittel erhöhen, alternativ die Ausgaben senken oder eine Kombination aus beiden Wegen finden. Zugleich stehen den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Möglichkeiten offen, fiskalische Herausforderungen in Angriff zu nehmen: Länder mit einer hohen Staatsquote können beispielsweise oft besser Steuern eintreiben. Folglich muss je nach Situation ein maßgeschneidertes Konzept für den Schuldenabbau bzw. die Stabilisierung der Schuld entwickelt werden. Insbesondere in Ländern mit altersbedingt hohen Implizitverbindlichkeiten werden traditionelle Konzepte wie das Herauswachsen aus der Schuld keinen Erfolg haben – man müsste sich auf sehr lange Zeiträume einstellen, die eine verlässliche Planung unmöglich machen.

Beispielsweise lässt sich in den Ländern im oberen Drittel von Tabelle 3 (S. 13) die Implizitschuld wegen ihres enormen Ausmaßes nur schwer über behutsame Schritte der Fiskalpolitik mit kleinen jährlichen Überschüssen eliminieren. Besser wäre es, die Höhe der Steuerquote zu ermitteln, die notwendig ist, um einen Schuldenabbau zu erzielen. Dazu muss man die Steuerquote – die Summe aller jährlichen Einnahmen des Staates als BIP-Anteil – in Relation zur impliziten Schuld setzen. Der Vorteil von Steuerquotenerhöhungen ist, dass sie zu Mehreinnahmen führen, ohne die Ausgabenseite zu beeinträchtigen. Der Nachteil ist, dass Ländern mit einer ohnehin schon hohen Staatsquote weitere Mehrbelastungen

Tabelle 4
Steuerquoten 2010, die zur Tilgung der Implizitschuld erforderliche Erhöhung bzw. Reduzierung der Steuerquoten und daraus resultierende neue Steuerquoten

| Land | Steuerquote (% des BIP 2010) | Änderung der Steuerquote, die nötig ist, um die Implizitschuld zu tilgen (%) | neue Steuerquote (% des BIP) |
|----------------|------------------------------------|--|------------------------------------|
| Luxemburg | 39,4 | 32,7 | 52,3 |
| Griechenland | 37,0 | 31,1 | 48,5 |
| Irland | 33,8 | 19,8 | 40,5 |
| Zypern | 42,1 | 19,7 | 50,4 |
| Slowenien | 42,9 | 19,3 | 51,2 |
| Spanien | 36,0 | 15,8 | 41,7 |
| Rumänien | 32,0 | 15,3 | 36,9 |
| Malta | 42,0 | 13,6 | 47,7 |
| Niederlande | 45,1 | 11,1 | 50,1 |
| Belgien | 48,2 | 10,0 | 53,0 |
| Sowakei | 31,4 | 9,2 | 34,3 |
| Großbritannien | 39,4 | 9,1 | 43,0 |
| Tschechien | 40,9 | 9,0 | 44,6 |
| Finnland | 50,6 | 8,9 | 55,1 |
| Litauen | 36,3 | 8,8 | 39,5 |
| Deutschland | 42,9 | 7,7 | 46,2 |
| Österreich | 47,1 | 6,6 | 50,2 |
| Portugal | 43,3 | 4,4 | 45,2 |
| Bulgarien | 38,4 | 3,9 | 39,9 |
| Frankreich | 47,1 | 3,8 | 48,9 |
| Ungarn | 45,1 | 3,3 | 46,6 |
| Italien | 45,4 | 3,3 | 46,9 |
| Schweden | 52,0 | 3,1 | 53,6 |
| Lettland | 32,9 | 3,0 | 33,9 |
| Dänemark | 53,0 | 2,6 | 54,4 |
| Estland | 42,4 | -0,2 | 42,3 |
| Polen | 38,3 | -3,1 | 37,1 |
| EU-27 | 43,2 | 7,4 | 46,4 |
| Euro-Raum | 43,8 | 8,0 | 47,3 |

Quellen: Eigene Berechnung auf Basis von: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Sustainability Report 2009*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009 (European Economy Series 9/2009), Tabelle III.1.1, S. 35, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf>; European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Herbst 2009, Tabellen 77-107, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16106_en.pdf>.

zugemutet werden. Tabelle 4 veranschaulicht die Anstrengungen, die die Mitgliedstaaten auf sich nehmen müssten, um bei einer gegebenen Steuerquote ihre Implizitschuld abzubauen. Das Beispiel Griechenlands lässt erkennen, dass Mitgliedstaaten mit einer geringeren aktuellen Steuerquote einen größeren fiskalischen Spielraum haben dürften als Mitgliedstaaten mit einer hohen Steuerquote. Griechenland müsste seine Steuerquote zwar um 31 Prozent anheben. Zumindest theoretisch ist das aber zu schaffen, weil die anschließende Steuerquote dann bei 48,5 Prozent liegen würde. Dieser Wert ist geringer als die aktuelle Steuerquote einiger Mitgliedstaaten und deutlich geringer als die Werte, die den Benelux- und den skandinavischen Mitgliedsländern sowie Slowenien und Frankreich abverlangt würden (Tabelle 4).

Wegen der hohen Belastungen, die mit der Rückführung der Implizitschuld verbunden sind, sollte die Steuer- und Abgabepolitik eine möglichst große Generationengerechtigkeit anstreben. Ein höheres Maß an Generationengerechtigkeit lässt sich gewährleisten, wenn die Nachhaltigkeitslücke schon heute geschlossen wird. Damit würden nicht allein die künftigen, sondern auch die gegenwärtigen Generationen an der Schulterung der fiskalischen Last beteiligt. Würde die Politik die Schließung der Nachhaltigkeitslücke hinauszögern, läge eine einseitige Belastung nur der künftigen Generationen vor, die umso größer wäre, je später in der Zukunft man mit dem Schließen der Lücke beginnt. Das zeigt Tabelle 5 (S. 18): Angenommen, die Regierungen würden weitere zehn Jahre zuwarten – bis 2020 –, bevor sie mit dem Abbau der Implizitschuld beginnen (zum Beispiel über Steuererhöhungen). Dann müssten etwa Luxemburg und Griechenland ihre Steuerquote nicht um 32,7 bzw. 31,1 Prozent (vgl. Tabelle 4) erhöhen, sondern um 38 bzw. 37,9 Prozent (vgl. Tabelle 5, S. 18).

Sofern Generationengerechtigkeit eine Teilung der Lasten zwischen der heutigen und den künftigen Generationen beinhaltet, ergibt sich eine wichtige Schlussfolgerung: Die Fiskalpolitik hat dafür zu sorgen, dass eine Lösung der bereits vorhandenen Probleme der Implizitschuld nicht zu lange in die Zukunft hinausgeschoben wird. Nicht nur wäre das Prinzip der Generationengerechtigkeit verletzt, auch die volkswirtschaftlichen Kosten würden sich insgesamt erhöhen, was die Problemlösung erschweren würde und den künftigen Lebensstandard (ausgedrückt durch das verfügbare Einkommen) signifikant absenken dürfte. Es zeigt sich, dass eine Verzögerung der Maßnahmen zum Schuldenabbau um nur zehn

Tabelle 5

Erforderliche Änderung der Steuerquote, wenn die Tilgung der Implizitschuld um zehn Jahr verschoben würde

| Land | Erhöhung/Senkung (%) | Land | Erhöhung/Senkung (%) |
|--------------------|----------------------|-----------------|----------------------|
| 1. Luxemburg | 38,0 | 15. Tschechien | 10,0 |
| 2. Griechenland | 37,9 | 16. Deutschland | 8,9 |
| 3. Irland | 24,2 | 17. Österreich | 7,6 |
| 4. Zypern | 22,9 | 18. Portugal | 5,1 |
| 5. Slowenien | 22,5 | 19. Frankreich | 4,4 |
| 6. Spanien | 19,3 | 20. Bulgarien | 4,3 |
| 7. Rumänien | 16,9 | 21. Italien | 3,8 |
| 8. Malta | 15,8 | 22. Lettland | 3,7 |
| 9. Niederlande | 12,9 | 23. Ungarn | 3,7 |
| 10. Belgien | 11,6 | 24. Schweden | 3,6 |
| 11. Litauen | 10,7 | 25. Dänemark | 3,1 |
| 12. Großbritannien | 10,6 | 26. Estland | -0,3 |
| 13. Finnland | 10,3 | 27. Polen | -3,5 |
| 14. Slowakei | 10,2 | | |
| | | EU-27 | 8,5 |
| | | Euro-Raum | 9,2 |

Quellen: Eigene Berechnung auf Basis von: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Sustainability Report 2009*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009 (European Economy Series 9/2009), Tabelle III.1.1, S. 35, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf>; European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Herbst 2009, Tabellen 77–107, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16106_en.pdf>.

Jahre (beginnend im Jahr 2020) den kommenden Steuerzahlern eine beträchtliche Last aufbürdet.

Die Kosten des Aufschiebs können in Relation zum BIP ausgedrückt werden. Insbesondere die künftigen Steuerzahler Luxemburgs und Griechenlands würden stark belastet, da sich die Kosten der unterlassenen Reformen in diesen Ländern nach heutigem Wert auf rund 15 bzw. 14 Prozent des BIP bezifferten (Tabelle 6). Auch Slowenien, Zypern, Spanien, Irland und Malta sehen einer umfassenden Mehrbelastung entgegen, falls sie keine Sofortmaßnahmen zum Schuldenabbau ergreifen.

Interessant sind die Fälle Polen und Estland – zwei Mitgliedstaaten, die sogar eine Entlastung erwarten können (Tabelle 6, Nr. 26 und 27). Für die sozialen Sicherungssysteme dieser beiden Länder prognostiziert die EU-Kommission langfristig Überschüsse.¹¹ In der Konsequenz bedeutet dies, dass sie Rücklagen

(Vermögen anstelle von Schulden) akkumulieren, was nicht zuletzt den finanziellen Spielraum dieser Staaten erweitert. Beispielsweise könnten sich beide Regierungen Haushaltsdefizite leisten, die sie aus diesen Überschüssen gegenfinanzieren. Die gesunde Lage der Sozialversicherung sagt wohlgermerkt nichts über die Qualität der Versorgung aus, die sehr unzulänglich sein kann. Dass Polen und Estland statt einer Implizitschuld ein Implizitvermögen aufweisen werden, gilt ferner nur, wenn es nicht zu einem Politikwechsel kommt, der die altersbedingten Ausgaben und Einnahmen betrifft.

¹¹ European Commission, *Sustainability Report 2009* [wie Fn. 6], Tabelle III.1.1, S. 35.

Tabelle 6
Mehrbelastung der künftigen Generationen bei Aufschiebung des Schuldenabbaus um zehn Jahre (Beginn 2020)

| <i>Land</i> | <i>Mehrbelastung (% des BIP)</i> | <i>Land</i> | <i>Mehrbelastung (% des BIP)</i> |
|--------------------|--------------------------------------|------------------|--------------------------------------|
| 1. Luxemburg | 14,7 | 15. Deutschland | 3,8 |
| 2. Griechenland | 13,7 | 16. Österreich | 3,5 |
| 3. Slowenien | 9,5 | 17. Slowakei | 3,2 |
| 4. Zypern | 9,5 | 18. Portugal | 2,2 |
| 5. Irland | 8,0 | 19. Frankreich | 2,1 |
| 6. Spanien | 6,8 | 20. Schweden | 1,8 |
| 7. Malta | 6,5 | 21. Italien | 1,7 |
| 8. Niederlande | 5,7 | 22. Bulgarien | 1,6 |
| 9. Belgien | 5,5 | 23. Ungarn | 1,6 |
| 10. Rumänien | 5,4 | 24. Dänemark | 1,6 |
| 11. Finnland | 5,1 | 25. Lettland | 1,2 |
| 12. Großbritannien | 4,1 | 26. Estland | -0,1 |
| 13. Tschechien | 4,0 | 27. Polen | -1,3 |
| 14. Litauen | 3,8 | | |
| | | <i>EU-27</i> | 3,6 |
| | | <i>Euro-Raum</i> | 4,0 |

Quellen: Eigene Berechnung auf Basis von: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Sustainability Report 2009*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009 (European Economy Series 9/2009), Tabelle III.1.1, S. 35, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf>; European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy*, Herbst 2009, Tabellen 77-107, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16106_en.pdf>.

Wege zur Tilgung der impliziten Schuld

Die öffentlichen Implizitverbindlichkeiten haben nicht nur in einigen Mitgliedstaaten, sondern auch im Durchschnitt der EU-27 ein so großes Volumen, dass ihre rasche Tilgung die öffentliche Hand vollkommen überfordern würde – und eine rasche Tilgung ist schon allein wegen der demographischen Trends notwendig. Daher kreist die Diskussion über die Frage, wie man aus diesem Dilemma herausfinden könnte, oft um die Idee der Umwandlung der Implizitschuld in Privatschuld, indem man die sozialen Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten teilprivatisiert.¹² In den folgenden Ausführungen wird angenommen, dass solche Teilprivatisierungsmaßnahmen bereits erfolgt sind und ihr Effekt eingerechnet ist. Tatsächlich stehen die Rentensysteme der Niederlande, Großbritanniens und Finnlands bereits auf zwei Säulen: einer unlagefinanzierten und einer privat finanzierten Säule. Auch in den anderen Mitgliedstaaten existieren Zusatzrentenversicherungen, private Krankenversicherungen und privat finanzierte Pflegesysteme parallel zu den gesetzlichen Systemen. Dieser Zustand kann als vorerst stabil angesehen werden, eine zusätzliche Ergänzung der gesetzlichen Systeme durch eine Privatsäule ist daher in zahlreichen Mitgliedsländern in absehbarer Zukunft wohl nicht zu erwarten. Vor allem in Kontinentaleuropa tendiert der Konsens nach wie vor zur Umlagefinanzierung. Entsprechend werden sich die nachfolgenden Überlegungen zur Schuldenproblematik im Rahmen einer traditionellen, auf dem Prinzip der Solidargemeinschaft aufgebauten Sozialversicherung bewegen.

Typisch für die heutigen Gesellschaften der EU-Mitgliedstaaten ist, dass der demographische Wandel bzw. die fortschreitende Überalterung parallel und gleichzeitig wirken. Weniger Neugeborene in der Gegenwart bedeuten eine geringere Lohnsumme in der Zukunft, aus der eine steigende Anzahl von Senioren und anderen Nichtaktiven ihr Einkommen bezie-

hen. Die in allen Staaten dominierenden Umlagesysteme würden nur dann selbsttragend sein, wenn alle Ausgaben ausschließlich aus den Einnahmen finanziert würden. Unter diesen Bedingungen würden sich zum Beispiel im Rentensystem rund 20 Prozent der Lohnsumme befinden, die an die Senioren ausgezahlt werden. Dabei sind je nach Verhältnis zwischen Rentnern und Erwerbstätigen unterschiedliche Durchschnittsrenten denkbar:

- ▶ Bei einem Verhältnis zwischen Rentnern (65 Jahre und älter) und Aktiven (im Alter zwischen 15 und 64 Jahren) von 1:5 wäre die Durchschnittsrente gleich dem durchschnittlichen Einkommen der Aktiven.
- ▶ Bei einem Verhältnis zwischen Rentnern und Aktiven von 1:1 bezifferte sich die Durchschnittsrente auf lediglich 20 Prozent des Einkommens der Jungen (Aktiven).
- ▶ Bei einem realistisch in der Zukunft zu erwartenden Verhältnis von 1:2¹³ dürfte das durchschnittliche Rentenniveau nicht mehr als 40 Prozent des Lohnsatzes (20 Prozent/0,5) erreichen.

Tatsächlich wird das Verhältnis aber geringer sein, weil das soziale Sicherungssystem nicht nur Beitragszahler versorgt, sondern auch »Sozialversicherungsfremde« – arbeitslose und sozial schwache Personen. Die Folge ist freilich ein niedrigeres Rentenniveau. Da die Armutsgrenze in der EU mit 60 Prozent des Mediannettoeinkommens angesetzt ist, wäre den Rentnern im Durchschnitt lediglich ein Mindesteinkommen oder ein Einkommen sehr nah an der Armutsgrenze gesichert, sofern keine Zuschüsse aus den Haushalten beigesteuert oder Kredite aufgenommen werden. Dieser Umstand erzeugt einen ständigen Druck auf den Staat, der es bislang vorgezogen hat, sich weiter zu verschulden als die Senioren verarmen zu lassen. In einer Demokratie mit starken Rentnerschichten hat die Politik nicht die Option, die Altersbevölkerung verarmen zu lassen und zu hoffen, dass sie sich damit abfindet (weil Alte nicht so leicht revol-

¹² Eine ausführliche Übersicht bietet Heikki Oksanen, *Setting Targets for Government Budgets in the Pursuit of Intergenerational Equity*, Brüssel: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, April 2009 (Economic Papers 358), <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13933_en.pdf>.

¹³ Die EU-Kommission prognostiziert das Verhältnis »Rentner – Beitragszahler« (Rentnerquotient) im Jahr 2060 auf 53,5%. Vgl. European Commission, *The 2009 Ageing Report* [wie Fn. 3], Tabelle 1.14, S. 47.

tieren wie Junge). Und wie die Ausführungen zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke verdeutlicht haben, ist eine auf Beitragserhöhungen setzende Politik mit Schwierigkeiten konfrontiert. Denn weitere Erhöhungen der Beitragssätze bzw. der Steuer- und Abgabenquoten erscheinen in zahlreichen Ländern sozial und ökonomisch fragwürdig. Will die Politik aber die Implizitverbindlichkeiten in den Griff bekommen, muss sie sämtliche Optionen in Betracht ziehen, um die Einnahmen und Ausgaben der sozialen Sicherungssysteme auszubalancieren.

Heraufsetzen des Renteneintrittsalters

Diese Option ergibt sich aus dem EU-weiten Trend zu höheren Lebensaltern: Mit zunehmender Lebenserwartung muss auch die Lebensarbeitszeit verlängert werden, um einen Anstieg des Abhängigkeitskoeffizienten (Inaktive zu Aktiven) zu verhindern. Die Ausdehnung der Lebensarbeitszeit wird oft mit dem Argument kritisiert, dass länger beschäftigte Alte Junge beim Eintritt ins Arbeitsleben behinderten. Die Behauptung, als »Lump-Labor Fallacy« in der Forschung bekannt, ist freilich falsch: Da Arbeitskräfte nicht in jeder Hinsicht identisch sind, ist es nicht ohne weiteres möglich, bereits beschäftigte (ältere) Arbeitnehmer ohne – oft erhebliche – Zusatzkosten durch jüngere zu substituieren. Statistische Daten belegen ebenfalls, dass in keinem Mitgliedstaat Frühverrentung zur Verringerung der Arbeitslosenrate bei den 15- bis 25-Jährigen geführt hat. Dagegen bewirkt eine Anhebung des Renteneintrittsalters, dass unter sonst gleichen Umständen die Zahl der Erwerbstätigen steigt. Nach den Ergebnissen einer Schätzung für die EU-27 (siehe deren Zusammenfassung in Tabelle A1, S. 31) hätte eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit in der Union in zwei Schritten – von 40 auf 44 und noch einmal auf 46,2 Jahre – drei wesentliche Auswirkungen: Erstens würde der Abhängigkeitsquotient kleiner – das Verhältnis zwischen dem inaktiven Bevölkerungsteil und der Zahl der Erwerbstätigen unter sonst gleichen Bedingungen; gegenwärtig werden rund 56 Inaktive von rund 44 Erwerbstätigen in der EU-27 getragen, der Abhängigkeitskoeffizient beläuft sich auf rund 128 Prozent (56:44). Zweitens würde sich das Rentenniveau als Prozentsatz des Lohnniveaus erhöhen und Zuschüsse aus dem Steueraufkommen unter Umständen überflüssig machen. Drittens würde eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit zur Verkleine-

rung der Nachhaltigkeitslücke und der Implizitschuld beitragen.

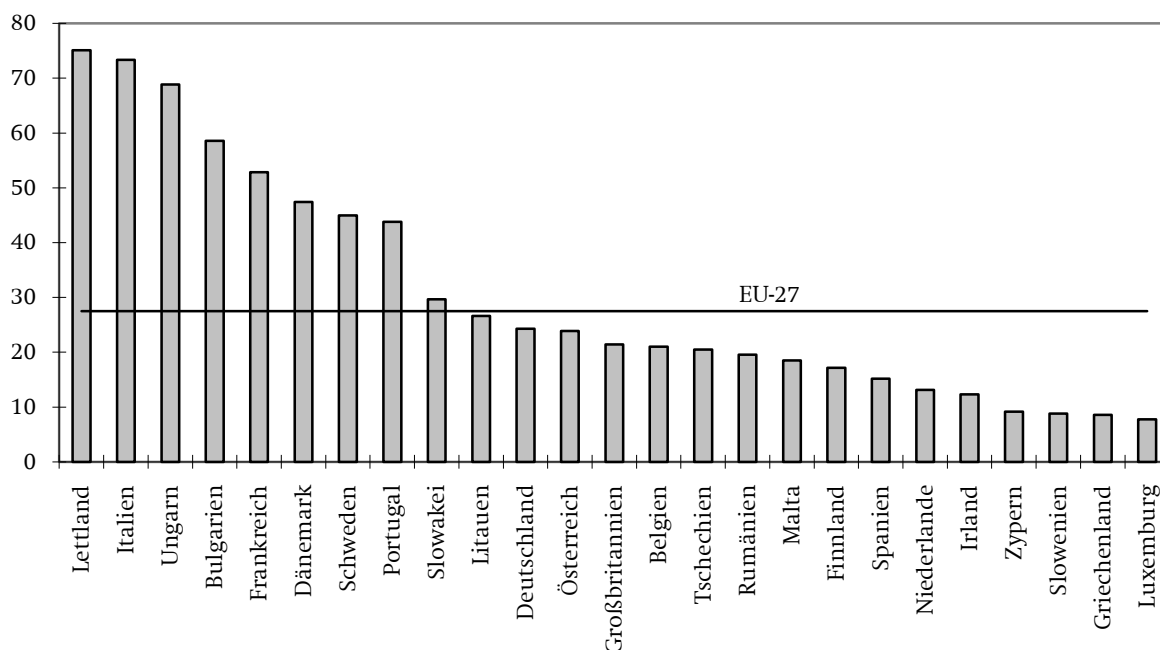
Nicht nur im EU-Durchschnitt, sondern auch in den einzelnen Mitgliedstaaten ist diese Maßnahme hilfreich. Die Rente mit 67 ist in einigen Mitgliedstaaten bereits beschlossen und dürfte bis 2030 auch in den meisten restlichen Mitgliedsländern zum Standard werden. Die damit verbundene Verlängerung der Lebensarbeitszeit verbessert einerseits die Finanzlage der Rentenversicherungssysteme, indem sich deren Einnahmen erhöhen. Wie im Beispiel oben demonstriert, bewirkt ein Absinken der Rentenbezieher im Verhältnis zu den Beitragszahlern einen Anstieg des Rentenniveaus. Im Durchschnitt der Union würde die Nachhaltigkeitslücke um 27 Prozent verkleinert, wenn die Lebensarbeitszeit bis etwa 2030 auf 46,2 Jahre bzw. das Renteneintrittsalter auf 66,2 Jahre festgesetzt würde. In einigen Ländern mit geringer Nachhaltigkeitslücke wie Lettland, Italien, Ungarn oder Bulgarien reichte diese Maßnahme rechnerisch aus, um die Lücke weitgehend zu schließen (Graphik 3, S. 22).

Für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung ergeben sich ähnliche Vorteile. Insbesondere in den ersten Jahren nach Erhöhung des Renteneintrittsalters (Verlängerung der Lebensarbeitszeit auf 66,2 Jahre) würden in der EU-27 die Einnahmen der Kranken- und Pflegeversicherung im Vergleich zum Stand im Ausgangsjahr 2008 unter sonst gleichen Umständen um 5,9 Prozent zunehmen. Die Nachhaltigkeitslücke würde sich dadurch um 0,65 Prozentpunkte bzw. um 20 Prozent verkleinern (Tabelle 7, S. 22, und Graphik 4, S. 23).

In praktisch sämtlichen Mitgliedstaaten verschafft eine Anhebung der Lebensarbeitszeit den gesetzlichen Kranken- (GKV) und Pflegeversicherungssystemen (GPV) Mehreinnahmen. Der kumulative Effekt über die nächsten zwanzig Jahre ist ähnlich signifikant wie bei der gesetzlichen Rentenversicherung in Ländern wie Malta, Italien, Belgien, Griechenland oder Rumänien. Die Mehreinnahmen, die den Kassen der GKV/GPV aufgrund der verlängerten Lebensarbeitszeiten zufließen, würden die Implizitverbindlichkeiten dort stark – bis über die Hälfte – verringern helfen. In einigen Mitgliedstaaten – Lettland, Italien und Ungarn – würde schon allein die Beseitigung der Defizite des staatlichen Gesundheitswesens eine weitgehende Schließung der Nachhaltigkeitslücke bewirken, vorausgesetzt die heutigen Trends setzen sich fort.

Graphik 3

Anhebung des Rentenalters: Beitrag zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke* (in Prozent)



* Mehrerinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung (angezeigt in Prozent der Nachhaltigkeitslücke).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, Luxemburg 2008 (European Economy Series 7/2008), Statistical Annex, S. 180–206; European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Sustainability Report 2009*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009 (European Economy Series 9/2009), Tabelle III.1.1, S. 35.

Tabelle 7

Verlängerung der Lebensarbeitszeit/Hebung des Renteneintrittsalters auf 66,2 Jahre in der erweiterten EU: Auswirkung auf die Einnahmen der gesetzlichen Kranken- (GKV) und Pflegeversicherung (GPV)

| EU-27 | 2015 | 2020 | 2025, 2030, ... |
|--|------|------|-----------------|
| Wachstumsrate der Einnahmen der GKV/GPV (%) | 5,9 | 2,6 | 0,0 |
| Wachstumsrate der Einnahmen der GKV/GPV (% des BIP, kumulativ) | 0,44 | 0,65 | 0,65 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, Luxemburg 2008 (European Economy Series 7/2008), S. 208.

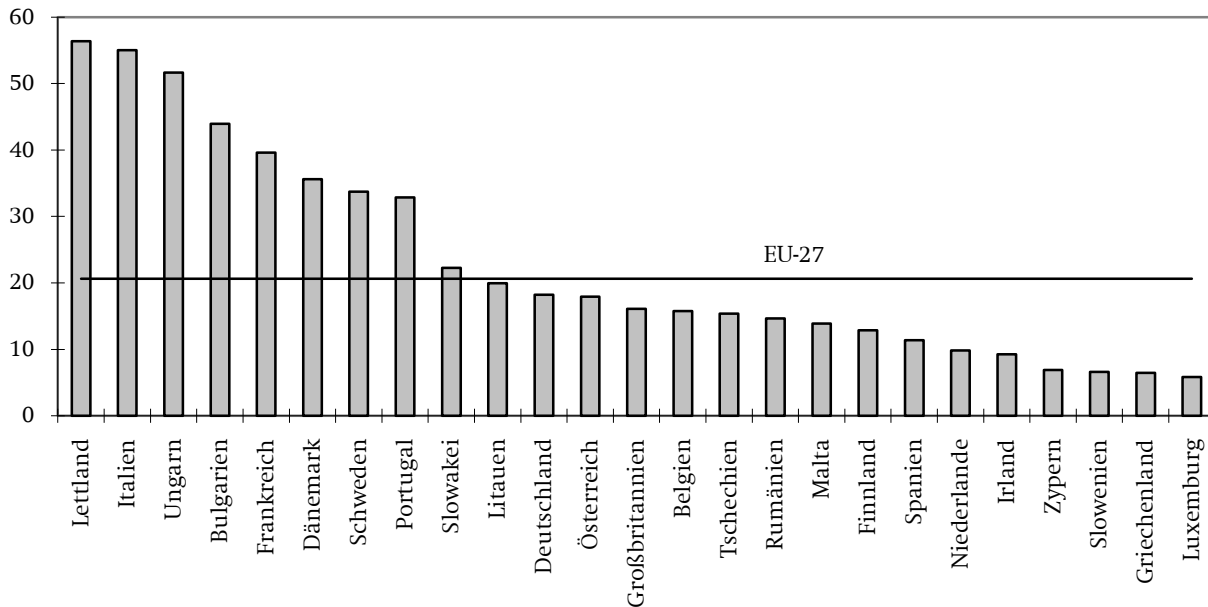
Welche summarische Auswirkung hat eine Anhebung der Regelaltersgrenze auf die Finanzlage der staatlichen Sozialversicherung (der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung) in den Mitgliedsländern der EU? Die Berechnung für die EU-27 und die meisten Mitgliedstaaten zeigt, dass die Ein-

führung eines Renteneintrittsalters von 66,2 Jahren ausreichen würde, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Dabei könnten einige Länder mit einer geringeren Nachhaltigkeitslücke in der komfortablen Lage sein, das Renteneintrittsalter nicht einmal ganz so stark anheben zu müssen: Nach den heutigen Daten bräuchten Polen, Estland, Dänemark und Bulgarien, aber auch Frankreich und vielleicht Schweden die Lebensarbeitszeit weniger stark auszudehnen. Es würde genügen, wenn sie die Lebensarbeitszeit von derzeit 40 auf durchschnittlich 44 Jahre ausweiten würden. Mit einem Rentenalter von 64 Jahren ließe sich die Implizitschuld verringern oder gar eliminieren.

Alles in allem könnte die Verlängerung der Lebensarbeitszeit wirksam dazu beitragen, dass man die Finanzprobleme sowohl der gesetzlichen Renten- als auch der Kranken- und Pflegeversicherungssysteme der Mitgliedstaaten in den Griff bekommt. Je nach Länderprofil können die Vorteile signifikant sein. Für die EU-27 ergibt sich ein Anstieg des Rentenniveaus, der groß genug wäre, um die Zuschüsse aus dem Steueraufkommen wegfällen zu lassen. Längeres

Graphik 4

Einnahmenerhöhung der gesetzlichen Kranken- (GKV) und Pflegeversicherung (GPV) aufgrund höheren Renteneintrittsalters: Beitrag zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke* (in Prozent)



* Mehreinnahmen der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung (angezeigt in Prozent der Nachhaltigkeitslücke).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, Luxemburg 2008 (European Economy Series 7/2008), Statistical Annex, S. 180–206; European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Sustainability Report 2009*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009 (European Economy Series 9/2009), Tabelle III.1.1, S. 35.

Arbeiten trägt – mathematisch – am spürbarsten zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke bei. Die Nachhaltigkeitslücke der erweiterten EU würde sich in etwa halbieren: Sie würde von derzeit 3,2 auf 1,6 Prozent des gemeinsamen BIP verringert.

Rückführung der Arbeitslosigkeit/Erhöhung der Erwerbsquote

Die hohen Arbeitslosenzahlen in vielen Mitgliedstaaten stellen nicht nur ein soziales Problem dar, sie erschweren auch den Abbau der Implizitschulden. Daher ist eine Verringerung der Arbeitslosenrate dringend geboten. Die positive Wirkung dieses Effekts ist leicht nachvollziehbar: Weniger Arbeitslose bedeuten mehr Beschäftigung und damit höhere Einnahmen der Sozialversicherung. Die Defizite der Sozialkassen werden kleiner oder sogar vollständig beseitigt und es werden Rücklagen gebildet. Unter sonst gleichen Bedingungen – gleiche Stundenlöhne und geleistete Arbeitsstunden, stagnierende Bevölkerung und Erwerbspersonenzahl – wirkt sich ein Sinken

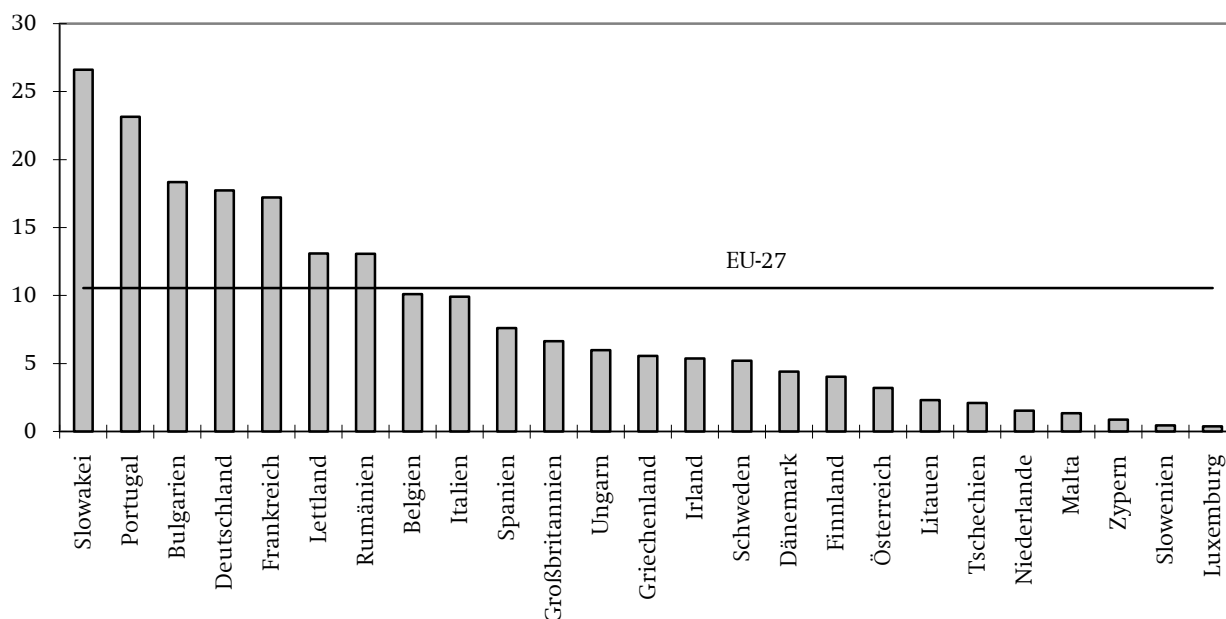
der Arbeitslosenrate positiv auf die Zahl der Erwerbstätigen und damit auf die Lohnsumme aus. Da der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge an der Lohnsumme immer gleich bleibt, steigen die Einnahmen, ohne dass sich die Ausgaben verändern. Als Folge verkleinert sich die Nachhaltigkeitslücke. Der kumulierte Effekt beläuft sich im EU-Durchschnitt auf mittlere Sicht auf gut ein Drittel Prozentpunkt der Wirtschaftsleistung (Tabelle A2, S. 31, letzte Zeile).

Auch der Abhängigkeitskoeffizient (Verhältnis Alte zu Junge) wird kleiner und das soziale Sicherungssystem weist gestiegene Einnahmen auf. Im Durchschnitt der EU-27 bringt eine Verringerung der Arbeitslosenrate von derzeit 8,5 auf 6,5 Prozent bis 2025–2030 den Sozialkassen Mehreinnahmen ein, die rechnerisch etwa 11 Prozent zur Schließung der unionsweiten Nachhaltigkeitslücke von 3,2 Prozent des BIP beitragen (Tabelle A2, S. 31). Eine noch geringere Unterbeschäftigung würde diesen Beitrag entsprechend höher ausfallen lassen.

Die Ergebnisse nach Ländern können dabei sehr unterschiedlich sein (vgl. auch Graphik 5, S. 24). Die spürbarsten Effekte sind in der Slowakei, Portugal,

Graphik 5

Reduzierte Arbeitslosenraten: Beitrag zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke* (in Prozent)



* Mehreinnahmen der gesetzlichen Rente-, Kranken- und Pflegeversicherung aufgrund steigender Erwerbsquoten (angezeigt in Prozent der Nachhaltigkeitslücke).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, Luxemburg 2008 (European Economy Series 7/2008), Statistical Annex, S. 180–206; European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Sustainability Report 2009*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009 (European Economy Series 9/2009), Tabelle III.1.1, S. 35.

Bulgarien und Deutschland zu verzeichnen. In einigen Ländern mit kleiner Nachhaltigkeitslücke reichen schon geringe Verbesserungen der Beschäftigungssituation aus, um diese Lücke zu schließen. Für andere Länder prognostiziert die EU-Kommission eine überdurchschnittliche Rückführung der Arbeitslosenrate, die einen überdurchschnittlichen Abbau der Implizitverbindlichkeiten mit sich bringt. Es gibt auch Fälle wie Rumänien und Griechenland, in denen sich die Arbeitsmarktsituation längerfristig ebenfalls deutlich verbessert, ohne dass dies aber nennenswerte Auswirkungen auf den Abbau der impliziten Schuld hätte: in Griechenland wäre sie nur gering, in Rumänien durchschnittlich. Ein Absinken der Arbeitslosenrate hat praktisch keine Bedeutung in Luxemburg, dem Land mit den heute größten Implizitverbindlichkeiten, aber auch in einer Reihe anderer Mitgliedstaaten (vgl. Graphik 5).

Natürlich würden die Mitgliedstaaten mit bis dato hohen Arbeitslosenraten von einer Beschäftigungszunahme überdurchschnittlich profitieren. Die Slowakei ist ein Beispiel dafür. Selbst Länder mit geringer Unterbeschäftigung können durch deren weitere

Reduzierung einen spürbaren Effekt bei der Schließung der Nachhaltigkeitslücke erzielen, diese darf aber nicht sehr groß sein (wie zum Beispiel in Portugal, Bulgarien oder Deutschland). Die Schätzung für Spanien – dem Land mit der aktuell höchsten Arbeitslosenrate in der EU-27 – belegt, dass die Rückführung der Arbeitslosigkeit auf ihren Vorkrisenstand die Einnahmen der spanischen GKV/GPV um rund 14 Prozent erhöhen würde. Damit würde Spanien bei der Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit seines Gesundheitssystems weit über dem Unionsdurchschnitt liegen. Als erfreulicher Nebeneffekt würde es auch seine Explizitschuld unter Kontrolle bekommen. Zurzeit hat das Land hohe Kosten im Gefolge der explodierten Arbeitslosigkeit zu tragen.

Im Unterschied zur Ausdehnung der Lebensarbeitszeit lässt sich eine Senkung der Arbeitslosigkeit allerdings nicht durch eine politische Entscheidung herbeiführen. Aber auch im Hinblick auf die Nachhaltigkeitslücke liegt auf der Hand, dass die beschäftigungspolitischen Anstrengungen künftig noch nachdrücklicher werden müssen. Die positiven Beispiele zahlreicher Mitgliedstaaten – Dänemark, Niederlande,

Österreich, Slowenien, Großbritannien (vor der Krise) und anderer – zeigen, dass (nahezu) Vollbeschäftigung erreichbar ist.

Einwanderung aus dem Rest der Welt

Alternde Gesellschaften, die unter unzureichender Arbeitskräftezufuhr leiden und somit ungünstige Alten- und Abhängigkeitskoeffizienten aufweisen, können ihre Lage lindern, indem sie Einwanderung zulassen oder stimulieren. Einwanderung verbessert die Altersstruktur, weil Einwanderer oft höhere Geburtenraten aufweisen. Ferner sind sie in der Regel im arbeitsfähigen Alter und erweitern somit das Arbeitspotential der Länder. (Um die Wirkung nicht zu überzeichnen, gilt in dieser Studie die eher konservative Annahme, dass lediglich die Hälfte der Immigranten in den Arbeitsmarkt integriert wird.) Nicht zuletzt können Einwanderer durch ihr innovatives Potential zur Dynamisierung des Wachstums beitragen, weil sie oft jünger sind als der Bevölkerungsdurchschnitt. Bekanntlich sind junge Menschen ideen- und erfindungsreicher als alte.¹⁴ Die Wirkung der Einwanderung geht folglich in mehrere Richtungen, insbesondere erhöht sie die Zahl der Erwerbstätigen, ob unselbständig beschäftigte Arbeitnehmer oder Selbständige, die ihrerseits neue Arbeitsplätze schaffen. Angesichts einer stagnierenden Bevölkerung und der steigenden Lebenserwartung in der erweiterten EU führt die Einwanderung zu einer Anhebung der Zahl der Personen im arbeitsfähigen Alter (15- bis 64-Jährige oder älter). Entsprechend sinkt der Abhängigkeitsquotient und erhöhen sich gleichzeitig die Einzahlungen in die Sozialkassen, da annahmegemäß die Hälfte der Einwanderer einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht.

Projektion mit realen Zahlen der EU-Kommission: Die EU-Kommission gibt die Nettoeinwanderung in der EU-27 im Jahr 2008 mit knapp 1,7 Millionen Personen an und schätzt, dass sich deren Zahl und Anteil an der EU-27-Bevölkerung stetig verringert. Längerfristig fällt aber der Beitrag der Nettozuwanderung zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke relativ klein aus. Die geschätzten Mehreinnahmen der staatlichen

¹⁴ Dem stehen freilich ökonomische und soziale Kosten gegenüber, per Saldo gilt Einwanderung jedoch als wirtschaftlich positiv.

Sozialversicherung liegen im Durchschnitt der Union bei rund 0,2 Prozent des BIP. (Die Werte für die EU-27 finden sich in Tabelle A3, S. 32.) Langfristig prognostiziert die EU-Kommission verhaltene und sinkende Nettoeinwanderungsquoten in den meisten Mitgliedstaaten. Für einige Länder, vor allem die neuen Mitgliedstaaten in Ost- und Südosteuropa (MOEL), wird keine Immigration erwartet, aber auch kaum Auswanderung, so dass die Wanderungssalden hier praktisch Null sein werden. Tschechien, Ungarn, Slowenien und die Slowakei, etwas wohlhabendere MOEL, werden per Saldo Migranten aufnehmen, aber ihr Wanderungskoeffizient liegt ebenfalls unter dem Unionsdurchschnitt.

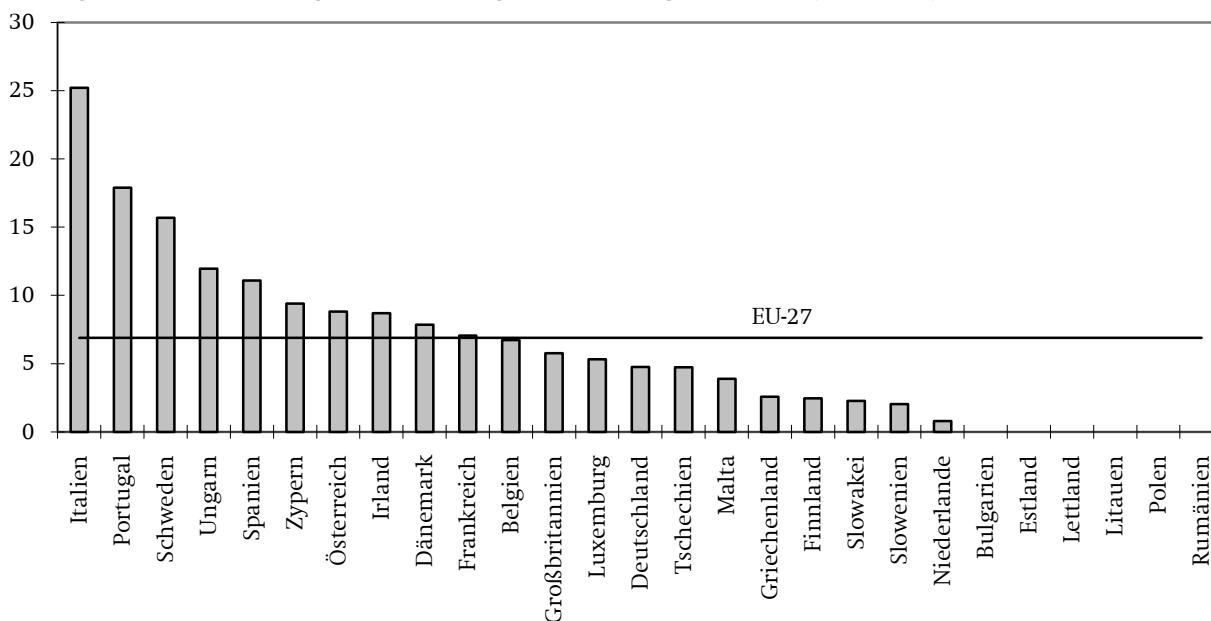
Der Beitrag der Nettoeinwanderung zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke beläuft sich in der erweiterten Union auf circa 7 Prozent. In den MOEL ist er weit geringer. Insofern tragen die Einwanderer im Ostteil der Union wenig oder überhaupt nicht zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke bei. Einzige Ausnahme ist Ungarn. Ein Vergleich mit der Tschechischen Republik verdeutlicht dies: Obwohl auch die Tschechische Republik die gleiche Zahl an Einwohnern und Einwanderern aufweist, ist Ungarns Implizitschuld geringer. Daher trägt Ungarns gleich großer Einwanderungssaldo stärker zum Abbau dieser Schuld bei.

Für den Abbau der Implizitschuld spielt Einwanderung in zahlreichen westeuropäischen Mitgliedstaaten eine markante Rolle, insbesondere in Italien, Portugal, Schweden und Spanien (vgl. Graphik 6, S. 26). Die Nettoeinwanderung erweitert in diesen Ländern die finanziellen Spielräume der Sozialversicherung (das gilt gleichermaßen für GRV, GKV und GPV). Allerdings handelt es sich sämtlich um Volkswirtschaften mit einer eher moderaten Implizitschuld. Wie Graphik 6 zeigt, profitieren die hochverschuldeten Länder Luxemburg, Griechenland oder die Slowakei kaum oder sehr wenig von der Einwanderung, solange sie keinen anderweitigen Richtungswechsel vollziehen.

Projektion auf der Grundlage konstanter Einwanderungsquoten: Würde man höhere Einwanderungszahlen zulassen, wäre die Auswirkung auf die Verkleinerung der Nachhaltigkeitslücke noch deutlicher. Blieben die Einwanderungsquoten konstant auf dem Niveau des Jahres 2008 anstatt wie prognostiziert zu sinken, würde dies stärker zum Abtragen der Implizitschuld beitragen. In diesem Fall würden die Mehreinnahmen der staatlichen Sozialversicherung im Durchschnitt der Union um das Jahr 2030 nämlich

Graphik 6

Beitrag der Nettowanderung* zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke (in Prozent)**



* Prognose der EU-Kommission.

** Mehreinnahmen der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung aufgrund steigender Erwerbstätigenzahl (angezeigt in Prozent der Nachhaltigkeitslücke).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, Luxemburg 2008 (European Economy Series 7/2008), Statistical Annex, S. 180-206; European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Sustainability Report 2009*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009 (European Economy Series 9/2009), Tabelle III.1.1, S. 35.

0,28 Prozent des BIP betragen anstatt nur 0,22 Prozent (vgl. auch letzte Zeile, rechte Spalte von Tabelle A3, S. 32). Höhere Immigrationsquoten würden sich auch auf die Schuldsituation der einzelnen Mitgliedstaaten anders auswirken. Selbst unter konservativen Annahmen¹⁵ würde der Abbau der Implizitschuld durch mehr Nettoeinwanderung unionsweit begünstigt: Die Einwanderung würde nicht mehr rund 7 Prozent, sondern knapp 9 Prozent zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke in der EU-27 beitragen. Würde die Union ihre aktuelle Einwanderungsquote (0,34 Prozent der Gesamtbevölkerung) konstant halten und würden die nationalen Einwanderungsquoten auf diesen Durchschnittswert konvergieren, würde sich zum Beispiel in den meisten MOEL die Verschuldungssituation unmittelbar entspannen. Nach den aktuellen Projektionen wird dort wie bereits erwähnt kaum Nettoeinwanderung erwartet. Dagegen wären die Länder

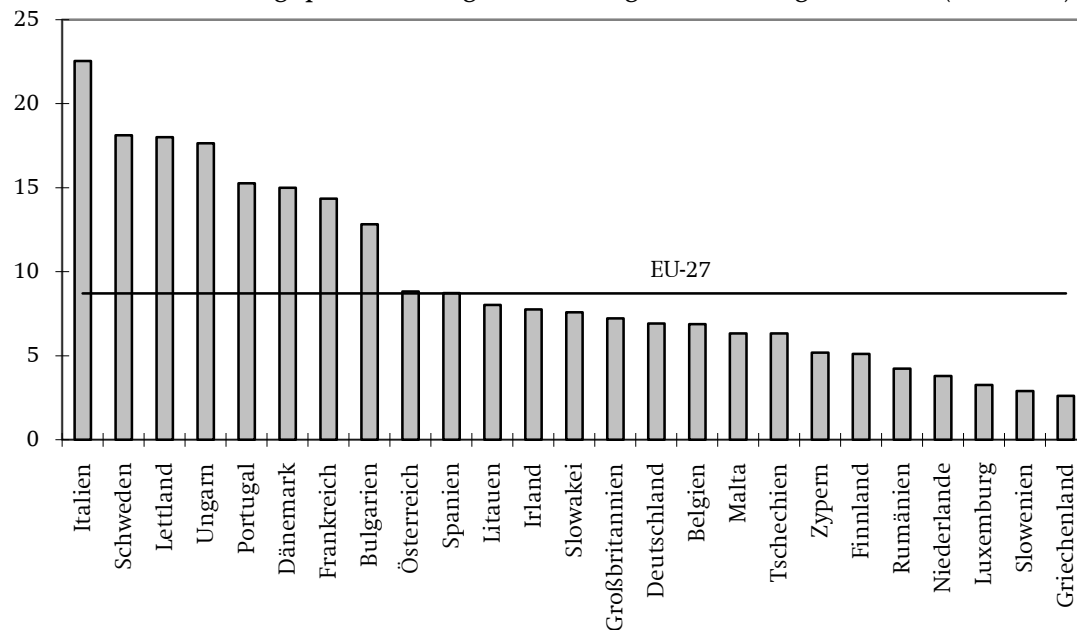
¹⁵ Im Folgenden wird die gegenwärtige durchschnittliche Einwanderungsquote in der EU-27 von 0,34 Prozent der Bevölkerung den Migrationstrends in den EU-Ländern bis 2030 zugrunde gelegt.

mit gegenwärtig überdurchschnittlichen Einwanderungsquoten – Spanien, Portugal, Italien, Griechenland und Irland – schlechter gestellt: Ihnen würden weniger Arbeitskräfte zugeführt und entsprechend weniger Zusatzbeiträge zu ihren Sozialversicherungssystemen. Estland und Polen würden ihr Implizitvermögen weiter ausbauen (ohne Nettoeinwanderung würde es unverändert bleiben). Eine in allen Ländern gleiche und konstant bleibende Einwanderungsquote anstelle der in unterschiedlichem Maße sinkenden Quoten würde folglich die Fähigkeit der Mitgliedstaaten beeinflussen, auf dem Wege der Immigration ihre Implizitverbindlichkeiten abzubauen. Während die Union als Ganzes profitieren würde, würden die MOEL besser sowie Spanien, Italien, Zypern und andere schlechter gestellt (siehe Graphik 7; vgl. auch mit Graphik 6).

Ein Policy-Mix aus Anhebung des Renteneintrittsalters, Rückführung der Arbeitslosigkeit und Einwanderung würde – wenn die Maßnahmen parallel stattfänden – im Durchschnitt der EU-27 wohl etwa zwei Drittel der Nachhaltigkeitslücke schließen (bzw. von derzeit 3,2 Prozent des BIP auf etwa 1 Prozent ver-

Graphik 7

Konstante Einwanderungsquoten*: Beitrag zu Schließung der Nachhaltigkeitslücke** (in Prozent)



* 0,34 Prozent der jeweiligen Einwohnerzahl.

** Mehreinnahmen der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung aufgrund steigender Erwerbstätigenzahl (angezeigt in Prozent der Nachhaltigkeitslücke).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von: European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, Luxemburg 2008 (European Economy Series 7/2008), Statistical Annex, S. 180–206; European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Sustainability Report 2009*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009 (European Economy Series 9/2009), Tabelle III.1.1, S. 35.

ringern). Aber auch jede Einzelmaßnahme würde Einnahmenerhöhungen der Sozialkassen mit sich bringen, so dass sich je nach Land geringere oder gar keine Defizite ergeben. Dabei ist der Bogen der Lösungsoptionen von Mitgliedsland zu Mitgliedsland weit gespannt. Allerdings lassen sich rechnerisch vielversprechende Optionen nicht immer auch politisch umsetzen. Beispielsweise ist im gegenwärtigen beschäftigungspolitischen Diskurs in vielen Ländern oft schwer zu vermitteln, dass sich längere Lebensarbeit und Reduzierung der Arbeitslosigkeit nicht gegenseitig ausschließen.

Fazit: Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf die Implizitschuld ausdehnen

Die bisherige Analyse hat deutlich gemacht, dass die Mitgliedstaaten vor einer doppelten haushaltspolitischen Herausforderung stehen: Sie müssen erstens ihre expliziten Schuldenstände wieder zurückführen und sie müssen zweitens mit dem Abbau der Implizitschuld beginnen bzw. Maßnahmen zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke einleiten. Zur Lösung der ersten Aufgabe müssen je nach den spezifischen Gegebenheiten unterschiedliche quantitative Zielmarken in mittlerer Frist angestrebt werden. Die Gruppe der hochverschuldeten Länder ist aus sozialpolitischen Gründen nicht in der Lage, die Schuldenquote bald auf den geltenden Maastrichtwert zu reduzieren (Tabelle 1, S. 9). Ihr mittelfristiges Entschuldungsziel sollte eine Reduktion auf 100 Prozent des BIP sein. Für diese Länder muss die Vorgabe gelten, dass sie im Sinne des Präventivarms des Stabilitäts- und Wachstumspakts schnellstmöglich Primärüberschüsse zu erzielen haben.

Zur Lösung der zweiten Aufgabe müssen die Länder je nach individueller Lage eine maßgeschneiderte Strategie entwerfen. Die Nachhaltigkeitslücke können die meisten Mitgliedstaaten mit fiskalpolitischen Maßnahmen allein nicht schließen. Die Analyse verweist darauf, dass wirtschaftspolitische Entscheidungen, die mit der demographischen Entwicklung in Verbindung stehen, besonders hilfreich sind. Eine schrittweise *Erhöhung des Renteneintrittsalters* auf etwa 67 Jahre wäre der wirksamste Beitrag zur Tilgung der Implizitschuld. EU-weit würde eine längere Lebensarbeitszeit die Nachhaltigkeitslücke um etwa 50 Prozent verkleinern helfen.

Den zweitgrößten Beitrag wird die *Reduzierung der Arbeitslosigkeit* leisten. Eine mittelfristig um zwei Prozentpunkte abgesenkte Arbeitslosenrate würde die Nachhaltigkeitslücke der EU-27 um 10 bis 11 Prozent verkleinern. Der entsprechende Effekt dürfte je nach Land noch größer ausfallen. Die Beseitigung der Arbeitslosigkeit ist ein Standardziel jeder nachhaltigen Wirtschaftspolitik, hat aber unter den Bedingungen einer fortschreitend alternden Gesellschaft eine zusätzliche positive Wirkung. Die Erwerbsquote, Spiegelbild der Arbeitslosenquote, nimmt mit der Abnahme der Arbeitslosigkeit *ceteris paribus* zu, so dass sich das Verhältnis Inaktive zu Aktiven verbessert. Allerdings

können die Auswirkungen einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik auf die Implizitverbindlichkeiten von Land zu Land stark abweichen (vgl. Graphik 5, S. 24). Ferner gilt, dass die von der EU-Kommission prognostizierte langfristige Rückführung der Arbeitslosenrate in der EU-27 von 7,2 auf 5,7 deutlicher ausfallen muss, wenn die Nachhaltigkeitslücke geschlossen werden soll (die Kommissionsprognose sieht eine unveränderte Arbeitslosenrate von 5,7 Prozent ab 2020 vor). Andernfalls würde der Effekt der Mehrbeschäftigung sehr gering sein. Die Berechnungen im Rahmen dieser Studie basieren daher auf der Annahme einer massiveren Rückführung der Arbeitslosenrate – um 2 anstatt um 1,5 Prozentpunkte.

Dagegen leistet die derzeit praktizierte *Einwanderungspolitik* nur einen unbedeutenden Beitrag zur Verringerung der Implizitschuld. Die EU-Kommission prognostiziert für die kommenden Jahrzehnte eine im Durchschnitt der EU-27 sinkende Nettowanderungsquote – von 0,3 Prozent der Bevölkerung auf unter 0,2 Prozent. Unter diesen Bedingungen würde die Immigration etwa 7 Prozent zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke beitragen.

Die Wirkung der Einzelpolitiken wurde isoliert berechnet, alle anderen Faktoren zu diesem Zweck unverändert gehalten. Freilich erzeugt eine Kombination aus zeitgleichen Politikschritten einen multiplikativen Effekt, der insofern angestrebt werden müsste. So können die oben beschriebenen Politiken zusammen etwa zwei Drittel der impliziten Verbindlichkeiten abbauen helfen. Der Abbau des restlichen Drittels ließe sich mit fiskalpolitischen Maßnahmen erreichen.

Will man sich aber einem mühseligen und kostspieligen Schuldenabbau gar nicht erst unterziehen müssen, wäre eine effiziente Prävention wünschenswert. Daraus ergibt sich die Frage, ob das bestehende Regelwerk zur Wahrung wirtschaftlicher Stabilität in der Union nicht auf die Implizitverbindlichkeiten ausgedehnt werden kann und soll.

Ein Problem stellt die Tatsache dar, dass sich die Defizite und damit die akkumulierte Implizitschuld nicht in der Gegenwart, sondern *ceteris paribus* erst in der Zukunft manifestieren. Darum könnte die aktuelle Politik geneigt sein, den Abbau der impliziten Schul-

den hinauszuschieben. Oder sie könnte sich mit dem Abbau der Explizitschuld begnügen und darauf verweisen, dass sie auf diese Weise die Stabilitätskriterien (die ja bislang nur auf die Explizitschuld zugeschnitten sind) erfüllt. In beiden Fällen würden künftige Generationen mit dem Problem der Implizitschuld konfrontiert sein, und dies umso massiver, je später in der Zukunft mit dem Abbau begonnen wird. Dabei wurde bereits im Rahmen des Stockholmer Programms¹⁶ von 2001 gefordert, dass die öffentlichen Finanzen nachhaltig sind, und dazu wurden drei politische Maßnahmen genannt: erstens schneller Schuldenabbau, zweitens Anhebung der Erwerbsquote und drittens Reform der sozialen Sicherungssysteme.

Während innerhalb der Mitgliedstaaten über die letzten beiden Punkte schon immer ein Konsens bestanden hat, hapert es an der Schuldenrückführung. Dabei wurde mit der letzten Revision des Stabilitäts- und Wachstumspakts mehr Flexibilität im Prozess der politischen Durchführung ermöglicht. Nun erlaubt der Präventivarm des Paktes, dass jedes Land die mittelfristigen Ziele seiner Finanzplanung »maßgeschneidert« setzen kann: Schnell wachsende Mitgliedstaaten dürfen geringe Primärdefizite aufweisen; langsam wachsende Länder müssen Primärüberschüsse oder zumindest Nullsalden erzielen. Für Mitgliedstaaten, die mit der Entschuldung nicht vorankommen, sind Entschuldungspfade vorgeschrieben (als technische Umsetzung wird eine jährliche Defizitrückführung um 0,5 Prozent gefordert).¹⁷ Allerdings konnte in den letzten fünf Jahren die Schuldenquote weder EU-weit noch in den meisten Mitgliedstaaten verringert, ja nicht einmal konstant gehalten werden.

Verschiedene Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass die bisherigen Ansätze zur Reform der sozialen Sicherungssysteme in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht zum Abbau der Implizitschuld geführt haben.¹⁸ Die EU-Kommission hat die

Langzeitwirkungen des Alterungsprozesses nach Mitgliedstaaten berechnet und als Fazit die Schließung der Nachhaltigkeitslücke gefordert.¹⁹ Der vorliegenden Studie liegt die Annahme zugrunde, dass die Mitgliedstaaten bis etwa 2015 ihre Haushalte ausbalanciert haben werden. Nach 2015 müssen sich zahlreiche Mitgliedstaaten verstärkt darum bemühen, ihre sozialen Sicherungssysteme aus dem Defizit herauszuführen. Da der demographische Wandel die Verringerung dieses Defizits zusehends erschwert, müssen die Länder ihre Strukturreformen im Bereich der Renten-, Kranken- und Alterssicherungssysteme beschleunigen, um die Implizitschuld sobald wie möglich zu verringern. Dieser Prozess muss von einem glaubwürdigen Sanktionsmechanismus flankiert werden, um den ökonomischen Preis für Untätigkeit zu erhöhen.

Im Rahmen des *präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts* sollten in den Stabilitätsprogrammen (Mitglieder der Wirtschafts- und Währungsunion [WWU]) und den Konvergenzprogrammen (Mitglieder des Wechselkursmechanismus 2 [WKM2] und anderer) mittelfristige Pfade zum Abbau der Implizitschuld festgelegt sein. Sie würden somit eine Orientierung bieten, wie sich die Implizitschuld über einen mittleren Zeitraum voraussichtlich verringert. Für diesen Zweck müsste die Implizitschuld als solche offiziell anerkannt und offengelegt werden. Zwar sind sich Kommission und Rat des Problems ihrer »Unsichtbarkeit« bewusst: Bereits 2005 räumte der ECOFIN-Rat ein, dass die mittelfristigen Finanzziele vorläufigen Charakter haben, solange die Kriterien und Modalitäten für die Berücksichtigung der Implizitverbindlichkeiten nicht korrekt formuliert und vom Rat verabschiedet worden sind.²⁰ Während im akademischen Diskurs (und in dieser Studie) der gleichwertigen Behandlung der Implizit- und Explizitschuld der Vorzug gegeben wird, herrscht im politischen Diskurs noch keine Klarheit darüber, inwieweit die Implizitschuld explizit gemacht werden soll und darf.²¹

¹⁶ European Commission/Council of the European Union, *The Contribution of Public Finances to Growth and Employment: Improving Quality and Sustainability*, Report to the European Council in Stockholm, Brüssel, 12.3.2001 (Dokument 6997/01).

¹⁷ ECOFIN Council, *Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes*, 10.11.2009, <[http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/coc/2009-11-19_code_of_conduct_\(consolidated\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/coc/2009-11-19_code_of_conduct_(consolidated)_en.pdf)>.

¹⁸ Für einen Überblick vgl. Christian Hagist/Stefan Moog/Bernd Raffelhüschen/Johannes Vatter, »Public Debt and

Demography – An International Comparison Using Generational Accounting«, in: *CESifo DICE Report*, (2009) 4, S. 29–36, <<http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20DICE%20Report%202009/CESifo%20DICE%20Report%204/2009/dicereport409-rr1.pdf>>.

¹⁹ European Commission, *Sustainability Report 2009* [wie Fn. 6].

²⁰ ECOFIN Council, *Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact* [wie Fn. 17].

²¹ Vgl. zu den diesbezüglichen Argumenten z.B. Oksanen, *Setting Targets for Government Budgets* [wie Fn. 12], S. 26ff.

Der *korrektive Arm* bzw. das Defizitverfahren gibt Kommission und Rat die Möglichkeit, in den Prozess der Schuldenreduktion aktiv einzugreifen. Die Entrichtung von Strafzahlungen bleibt zwar nach wie vor eher unwahrscheinlich. Aber schon die Berichte der Kommission üben einen gewissen Druck auf die Staaten aus, in ihren nationalen Konsolidierungsanstrengungen nicht nachzulassen. Auch der für die Entscheidung eröffnete Ermessensspielraum, wann ein Verfahren effektiv (in Wirklichkeit) eingeleitet werden soll, ist ein Druckmittel für sich. Da die impliziten Verbindlichkeiten in die Zukunft projiziert werden, kann das Defizitverfahren vorab angekündigt werden: Die Kommission könnte vorausschauend einen Zeitpunkt für das Defizitverfahren nennen, da sie schon heute wissen kann, wie hoch der implizite Schuldenstand zu jenem Zeitpunkt sein wird.²² Freilich können auch Korrekturen vorgenommen werden, wenn sich wichtige demographische Variablen wie Lebenserwartung oder Fertilität ändern sollten. Die Setzung von Teilzielen, wie zum Beispiel eine Halbierung anstelle des vollständigen Abbaus der Implizitverbindlichkeiten, sollte jedoch vermieden werden. Denn dies würde gegen das Gebot der Generationengerechtigkeit verstoßen, heute akkumulierte finanzielle Lasten nicht den künftigen Generationen aufzubürden.

Auch wenn die EU eingreift und/oder Kollektivdruck (Peer Pressure) ausübt, bleibt die Rückführung der impliziten Verbindlichkeiten letztlich eine Aufgabe der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik. In den meisten Mitgliedsländern existiert ein Versprechen des Staates, jedem neugeborenen Einwohner mehr Leistungen zu bieten, als er oder sie an Steuern und Abgaben zu zahlen hat. Da künftig der Altenquotient überall steigt, würden infolgedessen die Schulden bei unveränderter Politik explodieren. (Freilich würden unter diesen Umständen selbst höhere Geburtenraten wenig helfen, im Gegenteil, die Schuldenquoten würden sich weiter erhöhen.)

Die Analyse hat gezeigt, dass ein ökonomisch störungsfreier Abbau der Implizitschuld möglich ist. Dabei empfiehlt sich ein Policy-Mix aus wachstums- und fiskalpolitischen Maßnahmen. Ziel ist es, strukturelle

Defizite zu eliminieren oder, anders gesagt, die Salden der Einnahmen und Ausgaben der sozialen Sicherungssysteme ins Lot zu bringen, zum Beispiel durch längere Lebensarbeitszeiten, durch Haushaltssperren, Kappung der Ausgaben bei den Einnahmen u.a.m. Kommission und Rat (sowie ECOFIN-Rat, Eurogruppe, Europäische Zentralbank) können und sollen dabei nach dem oben beschriebenen Muster mitwirken.

²² Ein ähnlicher Vorschlag lautet, das Defizitverfahren ab einem bestimmten künftigen Zeitpunkt strikt einzuleiten. Vgl. Nicolaus Heinen, *Schuldenspirale oder Exit-Strategie. Was kann der Stabilitäts- und Wachstumspakt leisten?*, Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research, 30.9.2009 (EU-Monitor 71), S. 17, <www.db.com/mittelstand/downloads/Schuldenspirale_011009.pdf>.

Anhang

Tabellen

Auswirkungen ausgewählter Politiken auf die Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme im Durchschnitt der EU-27

Tabelle A1

Verlängerung der Lebensarbeitszeit/Hebung des Renteneintrittsalters auf 66,2 Jahre in der erweiterten EU:
Auswirkung auf Rentenniveau und Implizitschuld

| Indikator | 2008 | Periode 1 | Periode 2 | Periode 3, Periode 4, ... |
|--|-------------|-------------|-------------|---------------------------|
| 1 Stundenlohn (Euro) | 18 | 18 | 18 | 18 |
| 2 Arbeitsstunden/Jahr | 1600 | 1600 | 1600 | 1600 |
| 3 Erwerbseinkommen in Euro (1 x 2) | 28 800 | 28 800 | 28 800 | 28 800 |
| 4 Erwerbstätige (Mio.) | 217,4 | 230,2 | 236,3 | 236,3 |
| 5 Lohnsumme (Mio. Euro; 3 x 4) | 6.261.120,0 | 6.630.071,0 | 6.804.756,3 | 6.804.864,0 |
| 6 Renten-/Abgabensumme (Mio. Euro; 20% von 5) | 1.252.224,0 | 1.326.014,2 | 1.360.951,3 | 1.360.972,8 |
| 7 Junge Erwerbstätige (Mio.) | 143,5 | 143,5 | 143,5 | 143,5 |
| 8 Ausscheidende Erwerbstätige (Mio.) | 134,8 | 121,3 | 115,2 | 115,2 |
| 9 Nichtaktive (Mio.) | 277,6 | 264,8 | 258,7 | 258,7 |
| 10 Durchschnittseinkommen der Inaktiven (Euro pro Jahr [6:9]) | 4.510,9 | 5.007,8 | 5.260,2 | 5.260,4 |
| 11 Abhängigkeitskoeffizient | 1,28 | 1,15 | 1,10 | 1,09 |
| 12 Rentenniveau* | 32% | 38% | 41% | 41% |
| 13 Wachstumsrate der Rentensumme (% des BIP, kumulativ) | | 0,59 | 0,87 | 0,87 |

Die Schätzung geht von der Prämisse einer konstanten Bevölkerungsgröße aus; dem Trend zur Überalterung wirkt also nur die höhere Regelaltersgrenze entgegen, die sich an der Entwicklung der Lebenserwartung orientiert.

* Zum durchschnittlichen Bruttolohn ohne staatliche Zuschüsse.

Tabelle A2

Verringerung der Arbeitslosenrate in der erweiterten EU per Periode (kumulativ)

| EU-27 | 2008 | Periode 1 | Periode 2 | Periode 3 | Periode 4 |
|--|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Erwerbspersonen (Mio.) | 237,3 | 237,3 | 237,3 | 237,3 | 237,3 |
| Erwerbstätige (Mio.) | 217,4 | 219,7 | 220,9 | 221,4 | 221,9 |
| Erwerbsquote (%) | 65,3 | 66,0 | 66,3 | 66,5 | 66,6 |
| Arbeitslose (Mio.) | 19,9 | 17,6 | 16,4 | 15,9 | 15,4 |
| Arbeitslosenrate (%) | 8,4 | 7,4 | 6,9 | 6,7 | 6,5 |
| Einnahmen der Sozialversicherung, Wachstum (%) | | 1,08 | 1,62 | 1,84 | 2,06 |
| Einnahmen der Sozialversicherung, Wachstumsraten (% des BIP, kumulativ) | | 0,19 | 0,28 | 0,32 | 0,36 |

Tabelle A3
Einwanderungseffekte nach Periode

| EU-27 | 2008 | Periode 1 | Periode 2 | Periode 3 | Periode 4 |
|--|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Nettoeinwanderung (Mio. Personen) | 1,68 | 1,4 | 1,3 | 1,1 | 1,1 |
| Einnahmen der Sozialversicherung, Wachstum (in %, kumulativ) | | 0,39 | 0,71 | 1,00 | 1,26 |
| Einnahmen der Sozialversicherung, Wachstumsraten (% des BIP, kumulativ) | | 0,07 | 0,12 | 0,17 | 0,22 |

Glossar

| | |
|------------------------------|---|
| Abhängigkeitskoeffizient | Inaktive Bevölkerung (Junge und Alte) zu Erwerbsbevölkerung (Aktiven); aktuell 1,27 bzw. 127 im EU-Durchschnitt. |
| Budgetüberschuss | Einnahmen minus Ausgaben der Gebietskörperschaften (in Milliarden Euro oder in Prozent des BIP). |
| Explizite öffentliche Schuld | Die <i>in der Vergangenheit</i> bis heute aufsummierten Haushaltsdefizite der Gebietskörperschaften. Sie können anhand von Schuldscheinen (des Staates) <i>ex post</i> nachgewiesen werden. |
| Implizite öffentliche Schuld | Barwertsumme der <i>gegenwärtigen und künftigen</i> Defizite der sozialen Sicherungssysteme über einen langen Zeithorizont. |
| Nachhaltigkeitslücke | Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Sozialversicherung im Basisjahr <i>t</i> . |
| Nettoneuverschuldung | Kreditaufnahme minus Kredittilgung des Staates (in Milliarden Euro oder in Prozent des BIP). |
| Primärüberschuss | Einnahmen minus Ausgaben abzüglich der Zinszahlungen (in Milliarden Euro oder in Prozent des BIP). |
| Rentenniveau | Anteil der Durchschnittsrente am durchschnittlichen Bruttolohn (in Prozent). |
| Rentnerkoeffizient | Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren; aktuell 0,27 bzw. 27 im EU-Durchschnitt. |
| Schuldenquote | Anteil der öffentlichen (expliziten oder impliziten) Schuld am BIP (in Prozent). |
| Schuldenquotenwachstum | Liegt vor, wenn der Schuldzins (in Prozent) \geq der nominalen BIP-Wachstumsrate (in Prozent) ist. |
| Schuldenstand | Öffentliche (explizite oder implizite) Schulden (in Milliarden Euro). |
| Steuerquote | Anteil der Steuern und Abgaben am BIP (in Prozent). |

Abkürzungen

| | | | |
|--------|---|------|--|
| BIP | Bruttoinlandsprodukt | OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| ECOFIN | (Council of) Economic and Finance Ministers | WKM | Wechselkursmechanismus |
| EU | Europäische Union | WWU | Wirtschafts- und Währungsunion |
| GKV | Gesetzliche Krankenversicherung | | |
| GPV | Gesetzliche Pflegeversicherung | | |
| GRV | Gesetzliche Rentenversicherung | | |
| LTC | Long Term Cost (of Ageing) | | |
| MOEL | Mittelosteuropäische Länder | | |
| NBER | National Bureau of Economic Research (Cambridge, Mass.) | | |