



## Analyse des Budgetdienstes

# Langfristige Budgetprognose 2016 gemäß § 15 Abs. 2 BHG 2013

### Zusammenfassung

Im Fokus der langfristigen Budgetprognose 2016 stehen die Auswirkungen der demografischen Trends auf die öffentlichen Haushalte in Österreich. Auf Basis der prognostizierten Entwicklung und bestimmter makroökonomischer Annahmen werden in zwei Hauptszenarien die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Gesamtausgaben und -einnahmen des Sektors Staat, den Maastricht-Saldo und die Schuldenquote bis zum Jahr 2060 ermittelt. Die Ergebnisse der beiden Hauptvarianten unterscheiden sich deutlich, weil die Variante 1 auf einer optimistischeren Erwerbsprognose basiert.

Für eine langfristige nachhaltige Stabilität der öffentlichen Finanzen kommt den demografieabhängigen Ausgaben (Ausgaben für Pensionen, Gesundheit, Pflege, Bildung, Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen) eine zentrale Bedeutung zu, weil sie rd. 60 % der öffentlichen Ausgaben umfassen. Auf Grundlage der langfristigen Budgetprognose führen insbesondere die erwarteten Entwicklungen in den Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege zu erheblichen Herausforderungen. Die projizierten Ausgaben im Gesundheits- und Pflegebereich steigen trotz optimistischer Annahmen im Zeitverlauf stark an. Im Pensionsbereich konnte das prognostizierte Ausgabenwachstum aufgrund von umgesetzten Reformen und einer angepassten Migrationsprognose im Vergleich zur vorangegangenen Langfristprognose zwar reduziert werden, es wird aber weiterhin ein Anstieg erwartet. Darüber hinaus weist Österreich gem. Ageing Report 2015 der Europäischen Kommission (EK) im internationalen Vergleich sehr hohe Pensionsausgaben aus und die prognostizierten Ausgaben reagieren auf Annahmeänderungen sehr sensibel. Im Pensions-, Gesundheits- und Pflegebereich sind daher über die bisherigen Vereinbarungen hinausreichende strukturelle Reformen notwendig, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten.



Die Prognose weist eine relativ konstante und einheitliche Entwicklung bei den Gesamteinnahmen des Staates aus, die langfristig um rd. 1,1 %-Punkte auf 49,5 % des BIP zurückgehen sollen. Die demografieabhängigen und demografieunabhängigen staatlichen Gesamtausgaben unterscheiden sich in den beiden Hauptvarianten jedoch deutlich. In Variante 1 sinken die Staatsausgaben aufgrund der besseren Erwerbsprognose auf 51,3 % des BIP, während sie in Variante 2 auf 52,9 % des BIP ansteigen. Die beiden Hauptvarianten zeigen daher auch substantielle Unterschiede in Hinblick auf die Entwicklung des Maastricht-Saldos und der Schuldenquote, die ausgehend von 86,2 % des BIP im Jahr 2015 bis zum Jahr 2060 in Variante 1 auf 49,5 % deutlich stärker sinkt als in Variante 2 mit 76,7 %.

Im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse wurden fünf Risikoszenarien berechnet, um die Auswirkung von Änderungen der Annahmen darzustellen. Aus den aufgezeigten Szenarien lassen sich aus Sicht des Budgetdienstes folgende erste Schlussfolgerungen ableiten:

- Die Stabilität der öffentlichen Finanzen ist nur bei einem ausreichenden Wirtschaftswachstum gesichert. Dabei kommt der Erhöhung der Faktorproduktivität auf den langfristigen Durchschnitt wesentliche Bedeutung zu, wofür erhöhte Anstrengungen in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation erforderlich sind.
- Das derzeitige Niveau der Arbeitslosigkeit ist für längerfristig stabile öffentliche Finanzen zu hoch und muss reduziert werden.
- Die Gesundheits- und Pflegeausgaben wachsen überproportional und stellen insbesondere dann ein Risiko dar, wenn die längere Lebenserwartung nicht mit einer proportionalen Verlängerung der gesunden Lebensjahre verbunden ist.
- Eine Anpassung der Arbeitszeit und des Arbeitsumfeldes an die längere Lebenserwartung ist erforderlich, um die Pensionsausgaben unter Kontrolle zu halten.
- Um die negativen Folgen einer alternden Gesellschaft für das Arbeitskräfteangebot auszugleichen, ist ein bestimmtes Ausmaß an Migration auch künftig erforderlich.

Da für eine tiefergehende Analyse noch nicht ausreichend Zeit zur Verfügung stand und die dargestellten Szenarien langfristige Wirkungen umfassen, beabsichtigt der Budgetdienst eine eingehendere Befassung mit den Ergebnissen der Langfristprognose in den nächsten Monaten.



## Konzept der Langfristprognose

Die/Der BundesministerIn für Finanzen ist gemäß § 15 Abs. 2 BHG 2013 verpflichtet, alle drei Jahre eine hinreichend begründete, nachvollziehbare, langfristige Budgetprognose für einen Zeitraum von mindestens 30 Finanzjahren zu erstellen. Die langfristige Budgetprognose 2016 wurde vom WIFO im Auftrag des BMF erstellt.

Im Fokus des Berichts stehen die Auswirkungen der langfristigen demografischen Trends auf die öffentlichen Haushalte in Österreich. Auf Basis der prognostizierten Entwicklung und bestimmter makroökonomischer Annahmen werden in verschiedenen Szenarien die voraussichtlichen Auswirkungen auf Gesamtausgaben und -einnahmen des Sektors Staat, den Maastricht-Saldo und die Schuldenquote bis zum Jahr 2060 ermittelt.

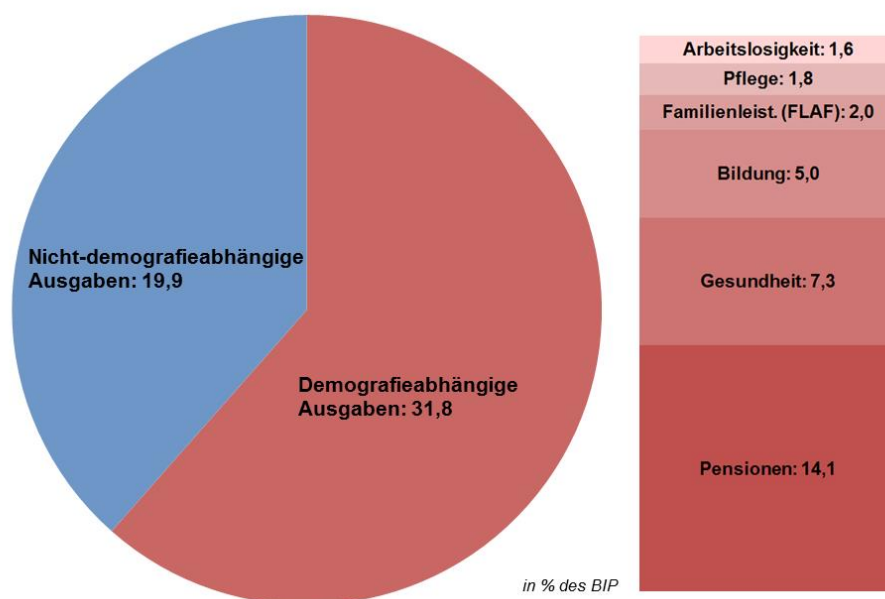
Als demografieabhängige Ausgaben werden dabei die Ausgaben für Pensionen, Gesundheit, Pflege, Bildung, Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen betrachtet. Die Langfristprognose soll Trends für diese Ausgabenkategorien aufzeigen, die sich aus der Alterung und der Zusammensetzung der Bevölkerung ergeben. Insbesondere werden deren voraussichtlichen Anteile am BIP und die daraus resultierenden Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen dargestellt. Für die Politik sollen dadurch Steuerungsnotwendigkeiten aufgezeigt werden, die sich aus der Prognose der demografischen Entwicklungen ergeben.

## Demografieabhängige staatliche Ausgaben in Österreich

Ausgangspunkt der Prognose ist eine Unterscheidung der staatlichen Ausgaben gemäß VGR in demografieabhängige und demografieunabhängige Ausgaben. Die jeweiligen Anteile am BIP für das Jahr 2015 sind der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen:



## Demografieabhängige und demografieunabhängige Ausgaben im Jahr 2015



Quelle: Langfristige Budgetprognose 2016

Die staatlichen Ausgaben, die von demografischen Entwicklungen abhängig waren, entsprachen im Jahr 2015 rd. 31,8 % des BIP oder rd. 60 % der Gesamtausgaben des Sektors Staat. Innerhalb der demografieabhängigen Ausgaben entfiel 2015 der höchste Anteil auf die Pensionen mit 14,1 % des BIP, gefolgt von den Bereichen Gesundheit mit 7,3 % und Bildung mit 5,0 % des BIP. Vergleichsweise geringere Beträge wurden für die Bereiche Familien (2,0 %), Pflege (1,8 %) und Arbeitslosigkeit (1,6 %) aufgewendet.

## Langfristige Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben

Für die langfristige Budgetprognose 2016 werden in der Langfristprognose zwei Hauptvarianten berechnet, die auf unterschiedlichen Erwerbsprognosen basieren. Die Variante 1 beruht auf einer Erwerbsprognose des WIFO/IHS<sup>1</sup>, die Variante 2 auf jener der Europäischen Kommission (EK), die u.a. für den Ageing Report 2015<sup>2</sup> herangezogen wurde<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. Kaniovski, S., Url, Th., Hofer, H., Müllbacher, S., A Long-run Macroeconomic Model of the Austrian Economy (A-LMM). New Results (2014), WIFO, Wien.

<sup>2</sup> European Commission (2015), The 2015 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)

<sup>3</sup> Für die letzte langfristige Budgetprognose vor drei Jahren wurden die Erwerbsprognosen der Statistik Austria herangezogen.



Der Unterschied ist im Wesentlichen in einem angenommen (stärkeren) positiven Zusammenhang von Bildungsbeteiligung und Erwerbstätigkeit in der Erwerbsprognose des WIFO/IHS begründet. Die Bildungsstruktur der Bevölkerung wird sich in den kommenden Jahrzehnten deutlich verbessern, weil Jahrgänge mit einem deutlich höheren Ausbildungsniveau auf den Arbeitsmarkt nachrücken. Mit dem höheren Ausbildungsstand ist in der Regel auch eine höhere Erwerbsbeteiligung verbunden. Diesem Umstand wird in der WIFO/IHS Prognose stärker Rechnung getragen.<sup>4</sup>

Die Altersstruktur der österreichischen Bevölkerung wird sich aufgrund niedriger Geburtenraten und steigender Lebenserwartung in den nächsten Jahrzehnten deutlich verändern. Eine alternde Gesellschaft birgt Risiken für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, weil die demografische Entwicklung zu Veränderungen in der Struktur der Staatsausgaben führt. Die beiden Varianten in der Langfristprognose 2016 gehen für die demografieabhängigen staatlichen Ausgaben von folgenden Entwicklungen aus:

### Entwicklung der demografieabhängigen staatlichen Ausgaben

<i>in % d. BIP</i>	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
<b>Variante 1</b>										
Pensionen	14,1	14,0	14,5	14,6	14,6	14,4	14,3	14,4	14,5	14,5
Gesundheit	7,3	7,4	7,7	7,9	8,1	8,4	8,7	9,0	9,2	9,3
Pflege	1,8	1,8	1,9	2,2	2,5	2,7	2,9	3,1	3,3	3,4
Bildung	5,0	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8	4,9	4,9
Arbeitslosigkeit	1,6	1,7	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Familienleistungen (FLAF)	2,0	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2
<b>Demografieabhängige Ausgaben</b>	<b>31,8</b>	<b>31,6</b>	<b>32,3</b>	<b>32,7</b>	<b>32,9</b>	<b>33,2</b>	<b>33,5</b>	<b>34,0</b>	<b>34,4</b>	<b>34,7</b>
<b>Variante 2</b>										
Pensionen	14,1	14,1	14,6	14,9	15,1	15,0	14,9	14,9	14,8	14,8
Gesundheit	7,3	7,4	7,7	8,0	8,4	8,7	9,0	9,3	9,5	9,6
Pflege	1,8	1,8	1,9	2,1	2,3	2,5	2,7	2,9	3,1	3,1
Bildung	5,0	4,8	4,8	4,9	5,0	5,0	5,0	4,9	5,0	5,0
Arbeitslosigkeit	1,6	1,7	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Familienleistungen (FLAF)	2,0	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3
<b>Demografieabhängige Ausgaben</b>	<b>31,8</b>	<b>31,6</b>	<b>32,4</b>	<b>33,0</b>	<b>33,6</b>	<b>34,1</b>	<b>34,4</b>	<b>34,7</b>	<b>35,0</b>	<b>35,2</b>

Quelle: Langfristige Budgetprognose 2016

### Pensionen

Im Jahr 2015 betragen die gesamtstaatlichen Pensionsausgaben 14,1 % des BIP und steigen in beiden Hauptszenarien u.a. aufgrund der Pensionsantritte der Babyboom-Generation bis 2035 auf 14,6 % in Variante 1 bzw. 15,1 % in Variante 2 an. In weiterer Folge sinken die Anteile wieder leicht bis zum Jahr 2060 auf 14,5 % bzw. 14,8 %. Insgesamt

<sup>4</sup> Vgl. Horvath T., Mahringer H., Entwicklung der Erwerbsbeteiligung bis 2030 unter Berücksichtigung von Änderungen im Bildungsverhalten und rezenten Pensionsreformen (2014), WIFO, Wien.



verringert sich der relative Anteil der Pensionsausgaben an den gesamten demografieabhängigen Ausgaben geringfügig von 44 % auf 42 %, allerdings bleiben die Pensionen weiterhin der Bereich mit den deutlich höchsten Ausgaben. Im Vergleich zur Langfristprognose aus 2013 wird nunmehr ein geringerer Anstieg der Pensionsausgaben erwartet. Dies liegt einerseits an gesetzten Reformschritten und andererseits an einer angepassten Migrationsprognose, die eine höhere Zuwanderung vorsieht.

Im Ageing Report 2015 der EK wird eine ähnliche Entwicklung der Pensionsausgaben erwartet. Nach einem Anstieg der Ausgaben auf 14,7 % des BIP im Jahr 2040 wird mit in Relation zum BIP leicht fallenden Pensionsausgaben auf 14,4 % im Jahr 2060 gerechnet. Allerdings sind die Ergebnisse für Österreich mit vergleichsweise hohen Risiken behaftet, wie eine Sensitivitätsanalyse im Ageing Report 2015 zeigt. Die Ergebnisse sind für Österreich in einem Szenario mit geringerer Nettomigration besonders sensitiv. Ein Rückgang der erwarteten Nettomigration um 20 % hätte einen Anstieg um 0,8 %-Punkte der Pensionszahlungen im Jahr 2060 im Vergleich zum Basisjahr zur Folge. Auch vom Basisszenario abweichende negative makroökonomische Entwicklungen wirken sich in Österreich stärker aus als in den meisten anderen EU-Staaten.

Österreich weist laut Ageing Report 2015 im Jahr 2013 in Relation zum BIP die vierthöchsten Pensionsausgaben aus. Nur in Griechenland, Frankreich und Italien ist der Anteil derzeit höher als in Österreich. Für diese Länder erwartet die EK allerdings eine zum Teil deutliche Reduktion der Pensionsausgaben bis 2060, u.a. durch die Einführung von Nachhaltigkeitsfaktoren, die bei Veränderungen der Lebenserwartung Anpassungen entweder der Pensionshöhe oder des -antrittsalters vorsehen. Im Jahr 2060 liegen die prognostizierten Ausgaben dieser Länder unter jenen Österreichs. Durchschnittlich wird in der EU ein leichtes Sinken der Pensionsausgaben um 0,2 %-Punkte des BIP bis 2060 erwartet, während für Österreich von einem Anstieg um 0,5 %-Punkte ausgegangen wird.

## **Gesundheit**

Die Gesundheitsausgaben setzen sich aus demografiegetriebenen Ausgaben und demografieunabhängigen Ausgaben, wie beispielsweise technologische Änderungen oder Arzneimittelkosten, zusammen. Die Gesundheitsausgaben weisen den absolut höchsten Anstieg aller demografieabhängigen Ausgaben aus, wodurch der Anteil kontinuierlich von derzeit 7,3 % auf 9,3 % des BIP in Variante 1 bzw. auf 9,6 % des BIP in Variante 2 im Jahr 2060 ansteigt.



In der Langfristprognose werden die demografieabhängigen Ausgaben mit altersabhängigen Ausgabenprofilen errechnet. Als zentrale Annahme wird bei einer steigenden Lebenserwartung von um diesen Zeitraum verzögerten Gesundheitsausgaben ausgegangen. Im Ageing Report 2015 wird im Hauptszenarium eine konservativere Einschätzung als in der Langfristprognose getroffen und angenommen, dass die halbe zusätzliche Lebenserwartung in Gesundheit verbracht wird.

Für die nicht-demografieabhängigen Gesundheitskosten wird eine jährliche Steigerung von 0,35 % unterstellt. Die Annahmen der EK, die von einem Anstieg der nicht-demografieabhängigen Ausgaben von 1,2 bis 1,3 % ausgehen, werden in den Berechnungen um 0,9 %-Punkte reduziert. Durch Einsparungen auf Verwaltungsebene, beispielsweise in der Spitalorganisation oder durch die Deckelung der Arzneimittelkosten, sollen die nominellen Gesundheitsausgaben von 2011 bis 2020 um 0,9 %-Punkte pro Jahr geringer steigen als ohne Reform. Für die langfristige Budgetprognose wird angenommen, dass der von der Bundesregierung vereinbarte Kostendämpfungspfad auch in Zukunft eingehalten wird. Diese Annahme scheint aus langfristiger Perspektive kritisch.

Die zwei zentralen Annahmen für die Prognose der Gesundheitsausgaben sind damit aus Sicht des Budgetdienstes mit deutlichen Unsicherheiten verbunden. Im Gesundheitsbereich sind über die bisherigen Vereinbarungen hinausreichende strukturelle Reformen notwendig, um die langfristige Stabilität der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten.

## **Pflege**

Die Pflegeausgaben umfassen Geld- und Sachleistungen für die Pflege. Analog zum Gesundheitsbereich basieren die Berechnungen auf altersspezifischen Ausgabenprofilen, die sich mit der Lebenserwartung verschieben. Die Pflege ist der demografieabhängige Ausgabenbereich mit der stärksten relativen Ausgabenentwicklung. Im Jahr 2015 beträgt der Anteil der Pflegeausgaben 1,8 % des BIP und erhöht sich in Variante 1 auf 3,4 % und in Variante 2 auf 3,1 % des BIP im Jahr 2060. Die Pflege ist der einzige Ausgabenbereich, der in der Variante mit der optimistischeren Erwerbsprognose (Variante 1) stärker ansteigt. Dieser Effekt erklärt sich aus dem Umstand, dass durch steigende Erwerbsquoten die informelle Pflege zurückgeht und die Nachfrage nach Pflegeleistungen ansteigt.



## **Bildung**

Die Bildungsausgaben liegen 2015 auf einem Niveau von 5 % des BIP und bleiben in beiden Prognosevarianten relativ konstant. Im Jahr 2060 werden in Variante 1 bzw. Variante 2 Ausgaben im Bildungsbereich von 4,9 % bzw. 5 % (entspricht dem derzeitigen Niveau) erwartet. Im Bildungsbereich sind Effizienzsteigerungen notwendig, zumal der IWF in seinem Länderbericht<sup>5</sup> für Österreich im internationalen Vergleich hohe Bildungsausgaben konstatiert, die auch unter Berücksichtigung von demografischen Faktoren nicht zu besseren Ergebnissen führen.

## **Arbeitslosigkeit**

Die Höhe der notwendigen Arbeitslosenunterstützung wird primär von der jeweiligen Arbeitslosenrate determiniert. In der Langfristprognose wird dafür ein Anstieg von 9,1 % im Jahr 2015 auf 10 % bis ins Jahr 2020 erwartet, langfristig sollt sich die Arbeitslosigkeit bei 7 % stabilisieren. Bei Eintreffen der prognostizierten Arbeitslosenquote ist langfristig ein Rückgang der Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung im Verhältnis zum BIP zu erwarten. Im Jahr 2015 liegen die diesbezüglichen Ausgaben bei 1,6 % des BIP und steigen in beiden Varianten bis 2020 auf 1,7 % an, fallen jedoch langfristig auf 1,4 %.

## **Familienleistungen**

Die Familienleistungen bestehen aus der Familienbeihilfe, dem Kinderbetreuungsgeld und den Pensionsversicherungsbeiträgen für karenzierte Eltern. Die Langfristprognose geht von fallenden Ausgabenanteilen aus, die von 2 % des BIP im Jahr 2015 und im Zeitverlauf kontinuierlich auf 1,2 % im Jahr 2060 in Variante 1 und auf 1,3 % in Variante 2 reduzieren. Für die Prognose wurde eine Inflationsindexierung angenommen, obwohl gesetzlich keine Indexierung der Leistungen des FLAF verankert ist, weil die realen Leistungen ansonsten deutlich sinken würden und auch in der Vergangenheit die Familienbeihilfe in regelmäßigen Abständen angehoben wurde. Insgesamt sind die langfristigen budgetären Risiken aus Familienleistungen als vergleichsweise gering einzustufen.

---

<sup>5</sup> IWF- Country Report No. 16/50, Februar 2016





## Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die beiden Varianten nach den jeweiligen Prognoserechnungen in den Hauptaggregaten der öffentlichen Finanzen niederschlagen.

### Prognostizierte Entwicklung der Staatsausgaben, Staatseinnahmen und öffentlichen Finanzen bis 2060

<i>in % des BIP</i>	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
	<b>Demografieabhängige Ausgaben</b>									
Variante 1	31,8	31,6	32,3	32,7	32,9	33,2	33,5	34,0	34,4	34,7
Variante 2	31,8	31,6	32,4	33,0	33,6	34,1	34,4	34,7	35,0	35,2
Differenz in %-Punkten	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,7	-0,9	-0,9	-0,7	-0,6	-0,5
	<b>Nicht-demografieabhängige Ausgaben</b>									
Variante 1	19,9	18,0	18,2	18,0	17,6	17,3	17,0	16,8	16,7	16,6
Variante 2	19,9	18,0	18,3	18,1	17,9	17,7	17,6	17,6	17,6	17,7
Differenz in %-Punkten	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	-0,4	-0,6	-0,8	-0,9	-1,1
	<b>Gesamtausgaben Sektor Staat</b>									
Variante 1	51,7	49,6	50,5	50,7	50,5	50,4	50,5	50,8	51,1	51,3
Variante 2	51,7	49,6	50,7	51,2	51,5	51,8	52,0	52,3	52,6	52,9
Differenz in %-Punkten	0,0	0,0	-0,2	-0,5	-1,0	-1,4	-1,5	-1,5	-1,5	-1,6
	<b>Gesamteinnahmen Sektor Staat</b>									
Variante 1	50,6	49,2	49,5	49,5	49,5	49,5	49,4	49,5	49,5	49,4
Variante 2	50,6	49,2	49,5	49,5	49,6	49,6	49,5	49,5	49,5	49,5
Differenz in %-Punkten	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1
	<b>Maastricht-Saldo</b>									
Variante 1	-1,2	-0,4	-1,0	-1,2	-1,0	-1,0	-1,0	-1,4	-1,7	-1,9
Variante 2	-1,2	-0,4	-1,1	-1,6	-2,0	-2,3	-2,5	-2,8	-3,1	-3,4
Differenz in %-Punkten	0,0	0,0	0,1	0,4	1,0	1,3	1,5	1,4	1,4	1,5
	<b>Schuldenquote</b>									
Variante 1	86,2	76,6	70,2	64,0	58,4	53,7	50,1	48,4	48,5	49,5
Variante 2	86,2	76,6	70,6	66,7	64,8	65,1	66,4	68,9	72,5	76,7
Differenz in %-Punkten	0,0	0,0	-0,4	-2,7	-6,4	-11,4	-16,3	-20,5	-24,0	-27,2

Quelle: Langfristige Budgetprognose 2016

Die Gesamtausgaben des Sektors Staat in Relation zum BIP ändern sich in Variante 1 aus langfristiger Perspektive nur geringfügig. Die staatlichen Ausgaben sinken von 51,7 % des BIP im Jahr 2015 auf 51,3 % im Jahr 2060. Ein konträrer Verlauf zeigt sich bei Anwendung der Erwerbsprognose der EK, die Ausgaben steigen in der Variante 2 auf 52,9 % des BIP im Jahr 2060. Mehr als zwei Drittel der Differenz von 1,6 %-Punkten zwischen den beiden Varianten sind auf die unterschiedliche Entwicklung der demografieunabhängigen Ausgaben, wie beispielsweise Ausgaben für die Hoheitsverwaltung, Umweltschutz oder Zinsen, zurückzuführen, die in Variante 2 weniger stark sinken. Höher sind in der Variante 2 auch die demografieabhängigen Ausgaben, die stärker steigen (auf 35,2 % des BIP) als in der Variante 1 (auf 34,7 %).

Die Gesamteinnahmen des Sektors Staat werden im Zeitverlauf stabiler erwartet als die Gesamtausgaben. Nach einem Rückgang der Einnahmen von 50,6 % des BIP im Jahr 2015 auf 49,2 % im Jahr 2020 steigen die Einnahmen mittel- und langfristig wieder auf ca. 49,5 % des BIP an.



Die beiden Hauptvarianten zeigen substantielle Unterschiede in Hinblick auf die Entwicklung des Maastricht-Saldos und der Schuldenquote. Die Entwicklung der Einnahmenseite ist in beiden Szenarien nahezu ident, wohingegen die Ausgabenentwicklung in den beiden Varianten im Zeitverlauf immer weiter auseinanderdriftet. Zu der deutlich unterschiedlichen Entwicklung der Schuldenquote tragen insbesondere die Unterschiede in den Zinszahlungen bei. In Variante 1 werden im Vergleich zu Variante 2 geringere Staatsausgaben prognostiziert, was einen stärker sinkenden Schuldenstand zur Folge hat. Durch den geringeren Schuldenstand reduzieren sich die Zinsausgaben, wodurch die Ausgabenreduktion und das Sinken des Schuldenstands langfristig weiter verstärkt werden.

In Variante 1 verbleibt das Maastricht-Defizit ab dem Jahr 2025 bei rd. 1 % des BIP bis 2045 und steigt dann auf bis zu 1,9 % im Jahr 2060. In Variante 2 wird hingegen ein kontinuierlicher Anstieg ab dem Jahr 2025 prognostiziert mit einer Überschreitung der Maastricht-Grenze von 3 % des BIP ab 2055. Dementsprechend sinkt die Schuldenquote bis zum Jahr 2060 ausgehend von 86,2 % des BIP im Jahr 2015 in Variante 1 auf 49,5 % deutlich stärker als in Variante 2 mit 76,7 %.

Gemäß Art. 4 Abs. 1 Österreichischer Stabilitätspakt 2012 wird der Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts eingehalten, wenn der jährliche strukturelle Haushaltssaldo Österreichs ab 2017 -0,45 % des BIP nicht unterschreitet.<sup>6</sup> Bei Einhaltung der Defizitgrenze und dem langfristig prognostizierten BIP-Wachstum würde die Schuldenlast kontinuierlich bis zum Jahr 2060 auf 30 % des BIP sinken.<sup>7</sup> Auf Basis der Prognose würde diese sogenannte Schuldenbremse langfristig nicht eingehalten. Vor diesem Hintergrund sind (weitere) strukturelle Reformen erforderlich, um den gesetzlich verankerten Regelungen zu entsprechen.

## **Veränderungen im Vergleich zur langfristigen Budgetprognose 2013**

Im Vergleich zur letzten langfristigen Budgetprognose 2013 weichen die langfristigen Ergebnisse der aktuellen Prognose für den Schuldenstand und die demografieabhängigen Ausgaben für 2050 insgesamt nur leicht ab. Allerdings sind Verschiebungen zwischen den einzelnen Bereichen festzustellen, wobei die neue Prognose von geringeren Ausgaben für

---

<sup>6</sup> Zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldo wird der Maastricht-Saldo um Einmal- und Konjunktureffekte bereinigt.

<sup>7</sup> vgl. WIFO (2016), Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich – Projektionen des Staatshaushalts bis 2060



Pensionen und Bildung und höheren BIP-Anteilen für Gesundheit, Pflege und Arbeitslosigkeit ausgeht. In der kurzen und mittleren Frist wurde in der Budgetprognose 2013 eine deutlich günstiger Entwicklung der öffentlichen Finanzen prognostiziert und z.B. für das Jahr 2015 eine Schuldenquote von 71,3 % des BIP projiziert. Die Gründe für die Abweichungen liegen in Datenrevisionen (ESVG-Revision, aktualisierte Bevölkerungsprognose, geänderten Annahmen bezüglich der Erwerbsprognosen) und den Bankenpaketen, die die Langfristprognose 2013 nicht umfasste und die die Schuldenquote in den letzten Jahren deutlich erhöhten.

## Risikoszenarien

Im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse wurden fünf Risikoszenarien berechnet, um die Auswirkung von Änderungen der Annahmen darzustellen:

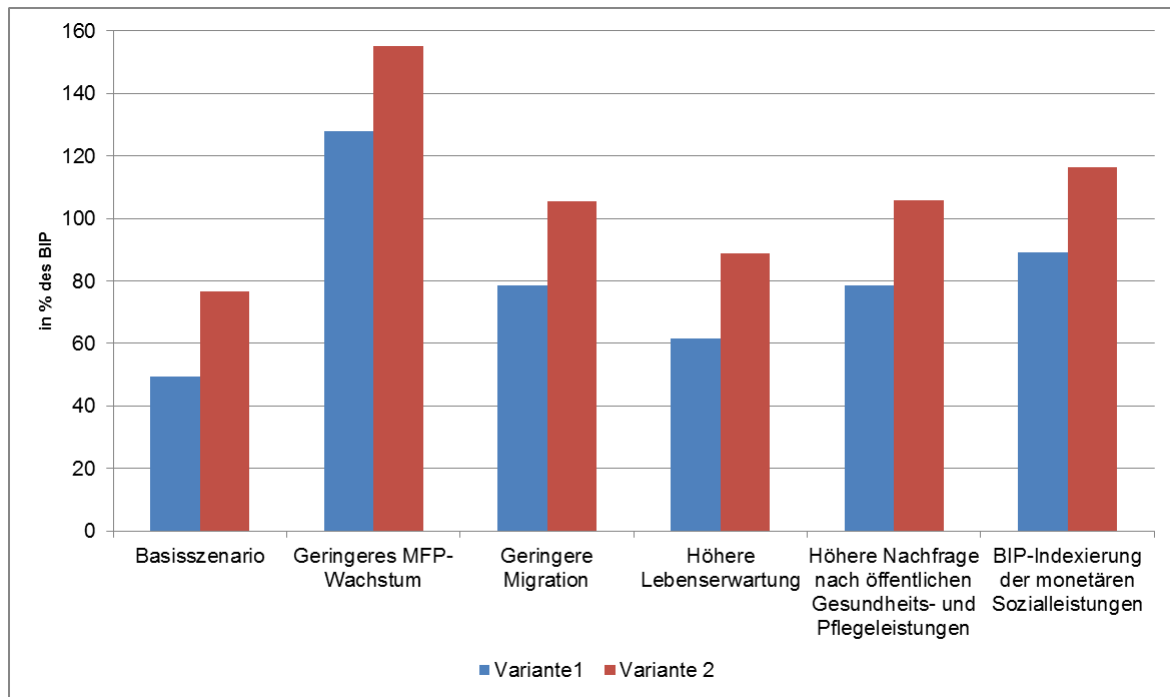
- **Geringeres Produktivitätswachstum:** Das größte Risiko für die öffentliche Verschuldung geht von einem geringeren Produktivitätswachstum aus. Die Hauptvarianten basieren auf der Annahme, dass das Wachstum der Multifaktorproduktivität zukünftig wieder ansteigt. Im Jahr 2014 betrug das Wachstum 0,3 % und lag damit deutlich unter dem historischen Durchschnitt (1976/2014) von 0,7 %. Bis zum Jahr 2030 wird ein Anstieg auf den historischen Durchschnitt und in weitere Folge konstante Wachstumsraten angenommen. Im Risikoszenario wird das aktuell geringere Wachstum für die zukünftigen Jahre fortgeschrieben. Durch das dadurch bewirkte geringere BIP-Wachstum sinken die meisten Einnahmen und Ausgaben im Vergleich zu den Hauptszenarien relativ gleichmäßig, die Pensionsausgaben allerdings erst mit Verzögerung, weil nur die Neupensionen von den niedrigeren Produktivitäts- bzw. Lohnzuwächsen betroffen sind. In beiden Varianten wird die Schuldenlast bis zum Jahr 2060 durch das geringere Produktivitätswachstum mehr als verdoppelt, von 49,5 % auf 127,9 % des BIP in Variante 1 bzw. von 76,7 % auf 155,1 % des BIP in Variante 2.
- **Geringere Migration:** In den beiden Hauptszenarien wird eine Nettozuwanderung im Zeitraum 2020 bis 2060 von 28.225 Personen jährlich unterstellt, die für das Risikoszenarium auf 22.160 Personen jährlich reduziert wird. Durch das geringere Arbeitskräfteangebot sinkt das BIP-Wachstum, während die Ausgaben für Pensionen, Gesundheit und Pflege weniger stark zurückgehen. Die Schuldenquote erhöht sich bis zum Jahr 2060 auf 78,4 % des BIP in Variante 1 und 105,6 % in Variante 2.



- **Höhere Lebenserwartung:** In diesem Risikoszenarium wird ein höherer Anstieg der Lebenserwartung unterstellt. Das Wirtschaftswachstum bleibt dadurch im Gegensatz zum Niedrigmigrations- und Niedrigproduktivitätsszenario zwar unverändert, allerdings steigt dadurch die Zahl der PensionistInnen bzw. die Bezugsdauer von Pensionen. Auf die Gesundheits- und Pflegeausgaben wirkt dieses Szenario kurzfristig dämpfend, weil annahmegemäß die zusätzlichen Lebensjahre in Gesundheit verbracht werden. Das Szenario einer höheren Lebenserwartung birgt das geringste Risiko für den öffentlichen Schuldenstand in Relation zu den anderen Szenarien. Die Schuldenquote steigt bis zum Jahr 2060 auf 61,7 % des BIP in Variante 1 und auf 88,9 % in Variante 2.
- **Höhere Nachfrage nach öffentlichen Gesundheits- und Pflegeleistungen:** In diesem Szenario wird unterstellt, dass steigender Wohlstand zu stärkerer Nachfrage nach Gesundheits- und Pflegeleistungen führt und die zusätzliche Nachfrage durch öffentliche Leistungen gedeckt wird. Die Mehrausgaben für Gesundheit und Pflege führen zu einem Anstieg der Staatsschuldenquote bis zum Jahr 2060 auf 78,6 % in Variante 1 und auf 105,8 % in Variante 2.
- **BIP-Indexierung der monetären Sozialleistungen:** In diesem Szenario werden die Familienbeihilfe, das Kinderbetreuungsgeld, das Pflegegeld und die sonstigen monetären Sozialleistungen nicht mit der Inflationsrate, sondern mit dem BIP-Wachstum fortgeschrieben. Die monetären Sozialleistungen wären dann im Jahr 2060 um 2 % des BIP höher als in den Basisszenarien. Die höheren jährlichen Sozialleistungen schlagen sich in höheren Staatsschulden nieder. In Variante 1 steigt die Schuldenquote bis zum Jahr 2060 auf 89,1 % und in Variante 2 auf 116,3%. In diesem Bereich besitzt die Politik allerdings ein großes Steuerungspotenzial, weil keine automatische Anpassung der monetären Sozialleistungen erfolgt.



## Risikoszenarien: Schuldenquote in % des BIP im Jahr 2060



Quelle: Langfristige Budgetprognose 2016

## Schlussfolgerungen

Für eine langfristige nachhaltige Stabilität der öffentlichen Finanzen kommt demografieabhängigen Ausgaben eine zentrale Bedeutung zu, weil sie rd. 60 % der öffentlichen Ausgaben umfassen. Aus den aufgezeigten Szenarien lassen sich aus Sicht des Budgetdienstes folgende erste Schlussfolgerungen ableiten:

- Die Stabilität der öffentlichen Finanzen ist nur bei einem ausreichenden Wirtschaftswachstum gesichert. Dabei kommt der Erhöhung der Faktorproduktivität auf den langfristigen Durchschnitt wesentliche Bedeutung zu, wofür erhöhte Anstrengungen in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation erforderlich sind.
- Das derzeitige Niveau der Arbeitslosigkeit ist für längerfristig stabile öffentliche Finanzen zu hoch und muss reduziert werden.
- Die Gesundheits- und Pflegeausgaben wachsen überproportional und stellen insbesondere dann ein Risiko dar, wenn die längere Lebenserwartung nicht mit einer proportionalen Verlängerung der gesunden Lebensjahre verbunden ist.



- Eine Anpassung der Arbeitszeit und des Arbeitsumfeldes an die längere Lebenserwartung ist erforderlich, um die Pensionsausgaben unter Kontrolle zu halten.
- Um die negativen Folgen einer alternden Gesellschaft für das Arbeitskräfteangebot auszugleichen, ist ein bestimmtes Ausmaß an Migration auch künftig erforderlich.

Da für eine tiefergehende Analyse noch nicht ausreichend Zeit zur Verfügung stand und die dargestellten Szenarien langfristige Wirkungen umfassen, beabsichtigt der Budgetdienst eine eingehendere Befassung mit den Ergebnissen der Langfristprognose in den nächsten Monaten.