



BD | Budgetdienst

REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlamentsdirektion

Analyse des Budgetdienstes

Langfristige Budgetprognose 2019 (III-81 d.B.)

24. März 2020



Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Zusammenfassung	5
2 Konzept der Langfristigen Budgetprognose	8
3 Demografische und makroökonomische Rahmenbedingungen	9
3.1 Hauptergebnisse der Bevölkerungs- und Erwerbsprognose bis 2060.....	9
3.2 Makroökonomische Rahmenbedingungen der Prognose	15
4 Ergebnisse der Langfristigen Budgetprognose	20
4.1 Demografieabhängige und nicht-demografieabhängige Ausgaben.....	20
4.2 Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben	21
4.2.1 Pensionsausgaben.....	22
4.2.2 Gesundheitsausgaben	25
4.2.3 Pflegeausgaben	26
4.2.4 Bildungsausgaben.....	27
4.2.5 Familienleistungen	27
4.2.6 Arbeitslosenunterstützung	28
4.3 Entwicklung der nicht-demografieabhängigen Ausgaben	28
4.4 Entwicklung der Einnahmen	29
4.5 Budgetsalden und Schuldenstand	31
5 Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen	32
5.1 Szenarien und Ergebnisse im Überblick	32
5.2 Szenarien zur Produktivitätsentwicklung	33
5.3 Szenarien zur demografischen Entwicklung	35
5.4 Szenarien zur Ausgabendynamik der Gesundheits- und Pflegeausgaben.....	36
6 Ergebnisse im Vergleich zur Langfristigen Budgetprognose 2016 und zum Ageing Report 2018	37
7 Implikationen von Klimawandel und Klimapolitik	38



Abkürzungsverzeichnis

BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMK	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
BMLRT	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
IHS	Institut für höhere Studien
iHv	in Höhe von
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
rd.	rund
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung



Tabellenverzeichnis

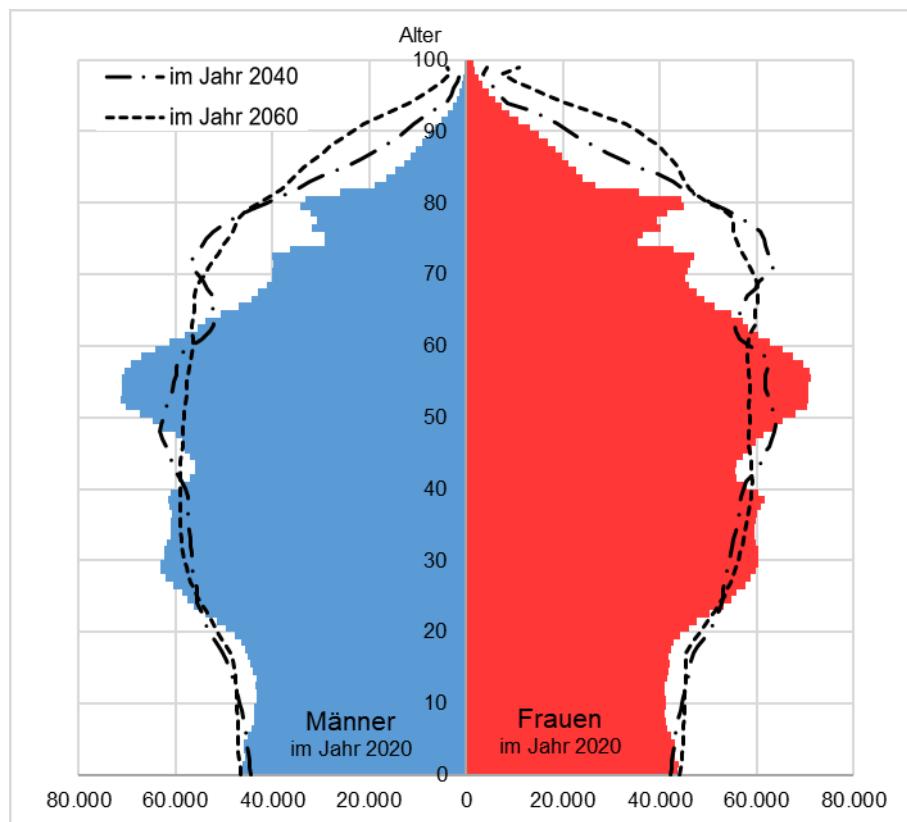
Tabelle 1:	Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben 2015 bis 2060	21
Tabelle 2:	Entwicklung der Pensionsausgaben 2015 bis 2060	22
Tabelle 3:	Entwicklung öffentliches Defizit und Schuldenstand 2015 bis 2060.....	31
Tabelle 4:	Auswirkungen Szenario 1 und 2 auf die langfristige Budgetentwicklung	34
Tabelle 5:	Auswirkungen Szenario 3 und 4 auf die langfristige Budgetentwicklung	35
Tabelle 6:	Auswirkungen Szenario 5 und 6 auf die langfristige Budgetentwicklung	36
Tabelle 7:	Demografieabhängige Ausgaben im Vergleich mit dem Ageing Report 2018 und der Langfristigen Budgetprognose 2016	37

Grafikverzeichnis

Grafik 1:	Geburten-, Wanderungs- und Gesamtbilanz 2020 bis 2060	10
Grafik 2:	Bevölkerungspyramide 2020, 2040 und 2060	11
Grafik 3:	Bevölkerungsstruktur und Belastungsquote 2020 bis 2060	12
Grafik 4:	Lebenserwartung bei Geburt und im Alter von 65 in den Jahren 1965 bis 2060	13
Grafik 5:	Erwerbspersonen und Erwerbsquote 2020 bis 2060	14
Grafik 6:	Beschäftigung laut VGR (Vollzeitäquivalente)	16
Grafik 7:	Wachstumsbeiträge und Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts.....	18
Grafik 8:	Arbeitsproduktivität zu laufenden Preisen und Sekundärmarktrendite.....	19
Grafik 9:	Demografieabhängige und Nicht-demografieabhängige Ausgaben 2020 und 2060	20
Grafik 10:	Auswirkung der Szenarien auf Budgetsaldo und Schuldenstand.....	33

1 Zusammenfassung

Die vom Bundesminister für Finanzen vorgelegte Langfristige Budgetprognose 2019 basiert auf einer vom WIFO im Auftrag des BMF erstellten Studie. Im Fokus der Langfristigen Budgetprognose stehen die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Haushalte in Österreich. Die **Bevölkerungsstruktur in Österreich** wird sich in den nächsten Jahrzehnten stark verändern. Dies ist vor allem auf eine weiterhin steigende Lebenserwartung bei gleichzeitig niedrigen Geburtenraten zurückzuführen, zudem werden die geburtenstarken Jahrgänge der 50er und 60er Jahre in den nächsten Jahren in Pension gehen. Etwas abgeschwächt wird die aus dieser Entwicklung resultierende Alterung der Gesellschaft durch die erwarteten positiven Migrationssalden. Die nachstehende Grafik zeigt die durch dieses Entwicklungen bedingte Verschiebung der österreichischen Bevölkerungsstruktur:



Während die Zahl der Personen ab 65 Jahren von 1,71 Mio. im Jahr 2020 auf 2,74 Mio. im Jahr 2060 deutlich ansteigt (+60 %), nimmt die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) im selben Zeitraum von 5,92 Mio. auf 5,63 Mio. Personen ab.



Die Auswirkung dieser demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen wird durch den erwarteten Anstieg der Anzahl an **Erwerbspersonen** etwas abgeschwächt. Dieser resultiert aus der erwarteten weiter steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Personen sowie aus dem positiven Wanderungssaldo.

Neben der zukünftigen demografischen Entwicklung ist auch die angenommene **Wirtschaftsentwicklung** ein zentraler Baustein der Langfristigen Budgetprognose. Hierfür wird eine Produktionsfunktion mit Arbeit, Kapital und technologischen Fortschritt als Produktionsfaktoren fortgeschrieben. Für die Periode 2020 bis 2060 wird das durchschnittliche reale Wirtschaftswachstum mit 1,2 % angenommen, die Inflationsrate liegt im gesamten Prognosezeitraum bei 2 % und die Arbeitslosenquote geht mittelfristig leicht auf 7,2 % zurück. Bei der Zinsentwicklung wird eine Normalisierung der Geldpolitik und somit ein steigendes Zinsniveau angenommen.

Die **Hauptergebnisse der Langfristigen Budgetprognose** für das Basisszenario sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

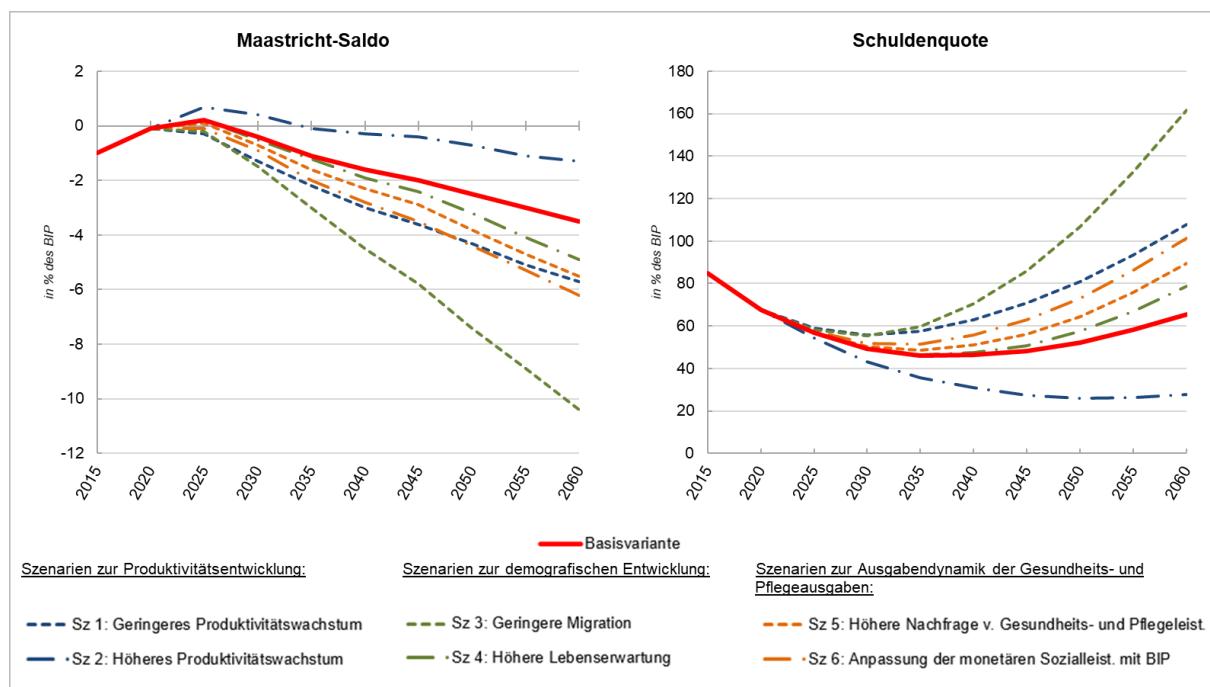
in % des BIP (gerundet)	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Gesamtausgaben Sektor Staat	51,1	48,3	48,8	50,2	51,1	52,1
Demografieabhängige Ausgaben	30,8	30,3	32,2	33,6	34,3	34,9
Pensionen	13,6	13,5	14,5	15,1	15,0	15,2
Gesundheit	6,9	7,1	7,5	8,0	8,5	8,7
Pflege	1,7	1,6	2,1	2,6	3,0	3,3
Bildung	4,9	4,8	4,9	4,9	4,8	4,9
Arbeitslosigkeit	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
FLAF	2,0	1,8	1,7	1,5	1,5	1,4
Nicht-demografieabhängige Ausgaben	20,3	17,9	16,7	16,6	16,8	17,1
davon Zinsen	2,3	1,4	0,8	1,3	1,8	2,3
Gesamteinnahmen Sektor Staat	50,1	48,2	48,4	48,5	48,5	48,6
Maastricht-Saldo	-1,0	-0,1	-0,4	-1,6	-2,5	-3,5
Schuldenquote	84,9	67,5	49,3	46,3	52,2	65,6

Die **gesamtstaatlichen Ausgaben** steigen, ausgehend von 48,3 % des BIP im Jahr 2020, bis zum Ende der Prognoseperiode 2060 auf 52,1 % des BIP an. Der Anstieg ist ausschließlich auf die demografieabhängigen Ausgaben zurückzuführen, die im Aggregat von 30,3 % auf 34,9 % des BIP ansteigen. Besonders stark steigen dabei die von der Alterung der Gesellschaft hauptsächlich betroffenen Ausgabenkategorien Pensionen, Gesundheit und Pflege. Gedämpft wird die Ausgabenentwicklung hingegen von den nicht-demografieabhängigen Ausgaben. Die **gesamtstaatlichen Einnahmen** werden in der Prognose im Wesentlichen mit dem BIP fortgeschrieben, sodass es aufgrund der steigenden Staatsausgaben zu einem Anstieg des Budgetdefizits kommt. Aus der Entwicklung der



gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben resultiert bis 2025 ein weitgehend ausgeglichener Budgetsaldo. Danach verschlechtert sich der Budgetsaldo kontinuierlich (bis 2030 auf -0,4 % des BIP), zum Ende des Betrachtungszeitraums im Jahr 2060 ergeben die Projektionen im Basisszenario ein **Budgetdefizit** iHv 3,5 % des BIP. Der öffentliche Schuldenstand in Relation zum BIP geht bis 2035 trotz negativer Budgetsalden zurück, weil das nominelle BIP ausreichend stark wächst. Danach sind die Budgetdefizite aber so hoch, dass die **Schuldenquote** bis 2060 kontinuierlich auf 65,6 % des BIP ansteigt.

Eine Budgetprognose über einen derart langen Zeitraum ist jedoch mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. In der Langfristigen Budgetprognose werden daher eine Reihe von **Sensitivitätsanalysen** durchgeführt, in denen die Auswirkungen von abweichenden Annahmen bei der Wirtschaftsentwicklung, der demografischen Entwicklung und bei der Inanspruchnahme von Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die Ergebnisse untersucht werden.



Diese Analyse zeigt, dass die Ergebnisse sehr stark von den getroffenen Annahmen abhängen. Insbesondere das Szenario mit einem geringeren Migrationssaldo führt zu deutlich ungünstigeren Ergebnissen, der Schuldenstand steigt in diesem Szenario auf 161,7 % des BIP an. Auch das Szenario mit einer ungünstigeren Produktivitätsentwicklung bewirkt eine deutliche Verschlechterung der öffentlichen Finanzen, der Schuldenstand steigt hier auf 107,8 % des BIP. Auch außergewöhnliche Entwicklungen wie aktuell durch die Auswirkungen des **Coronavirus** auf das Wachstum und die öffentlichen Finanzen sind nicht vorhersehbar, können sich durch die Langfristbetrachtung jedoch auch wieder ausgleichen.



Nicht von der Langfristigen Budgetprognose 2019 umfasst sind die Implikationen des fortschreitenden **Klimawandels** für den Staatshaushalt. Es soll jedoch eine Arbeitsgruppe zur Erweiterung des Prognosemodells eingerichtet werden, um klimarelevante Szenarien künftig in der Langfristigen Budgetprognose zu erfassen. Der durch den Klimawandel ausgelöste Anstieg an Extremwetterereignissen und Temperaturextremen führt zu direkten und indirekten budgetären Effekten. Direkte Effekte ergeben sich beispielsweise durch öffentliche Investitionen zur Schadensbehebung und Hilfszahlungen, indirekte Effekte werden insbesondere durch ein geringeres Wirtschaftswachstum, durch das auch die Steuereinnahmen niedriger ausfallen, ausgelöst.

2 Konzept der Langfristigen Budgetprognose

Der/Die 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 2019 basiert auf einer vom WIFO im Auftrag des BMF erstellten Studie.

Im Fokus der Langfristigen Budgetprognose stehen die Auswirkungen der langfristigen demografischen Trends auf die öffentlichen Haushalte in Österreich. Auf Basis der prognostizierten demografischen Entwicklung und bestimmter makroökonomischer Annahmen werden in verschiedenen Szenarien die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Gesamtausgaben und -einnahmen des Sektors Staat, den Maastricht-Saldo und die Schuldenquote bis zum Jahr 2060 ermittelt. Dabei wird eine unveränderte Politik („No Policy Change“) unterstellt.

Als demografieabhängige Ausgaben werden dabei die Ausgaben für Pensionen, Gesundheit, Pflege, Bildung, Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen betrachtet. Die Langfristige Budgetprognose 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. Durch die „No Policy Change“ Annahme zeigt die Prognose, wie sich die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen und Tendenzen in der Zukunft auswirken würden. Für die Politik sollen dadurch Steuerungsnotwendigkeiten aufgezeigt werden, die sich aus der Prognose der demografischen Entwicklungen ergeben.



Die Prognose erfolgt dabei aus einer gesamtstaatlichen Perspektive, das heißt die Ausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern werden nicht gesondert ausgewiesen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen Gebietskörperschaften je nach Aufgabenbereich in unterschiedlichem Ausmaß von der demografischen Entwicklung betroffen sind. Während die Ausgabenentwicklung im Gesundheits- und Pflegebereich auch die Länder und Gemeinden in hohem Ausmaß betrifft, ist dies etwa für den Pensions- oder Arbeitsmarktbereich nur eingeschränkt der Fall.

3 Demografische und makroökonomische Rahmenbedingungen

Ein wesentliches Element der Langfristigen Budgetprognose sind die der Prognose zugrunde gelegten demografischen und makroökonomischen Rahmenbedingungen. Grundlage für die demografische Entwicklung ist die Bevölkerungsprognose der Statistik Austria aus dem Jahr 2018, auf der wiederum die Erwerbsprognose aufbaut, die der in der Prognose unterstellten Entwicklung der Erwerbsbeteiligung zugrunde liegt. Für die Wirtschaftsentwicklung hat das WIFO auf Basis einer Produktionsfunktion mit Arbeit, Kapital und technologischem Fortschritt als Input-Faktoren die Wirtschaftsentwicklung bis 2060 fortgeschrieben, wobei hier einige vereinfachte Annahmen getroffen werden mussten.

3.1 Hauptergebnisse der Bevölkerungs- und Erwerbsprognose bis 2060

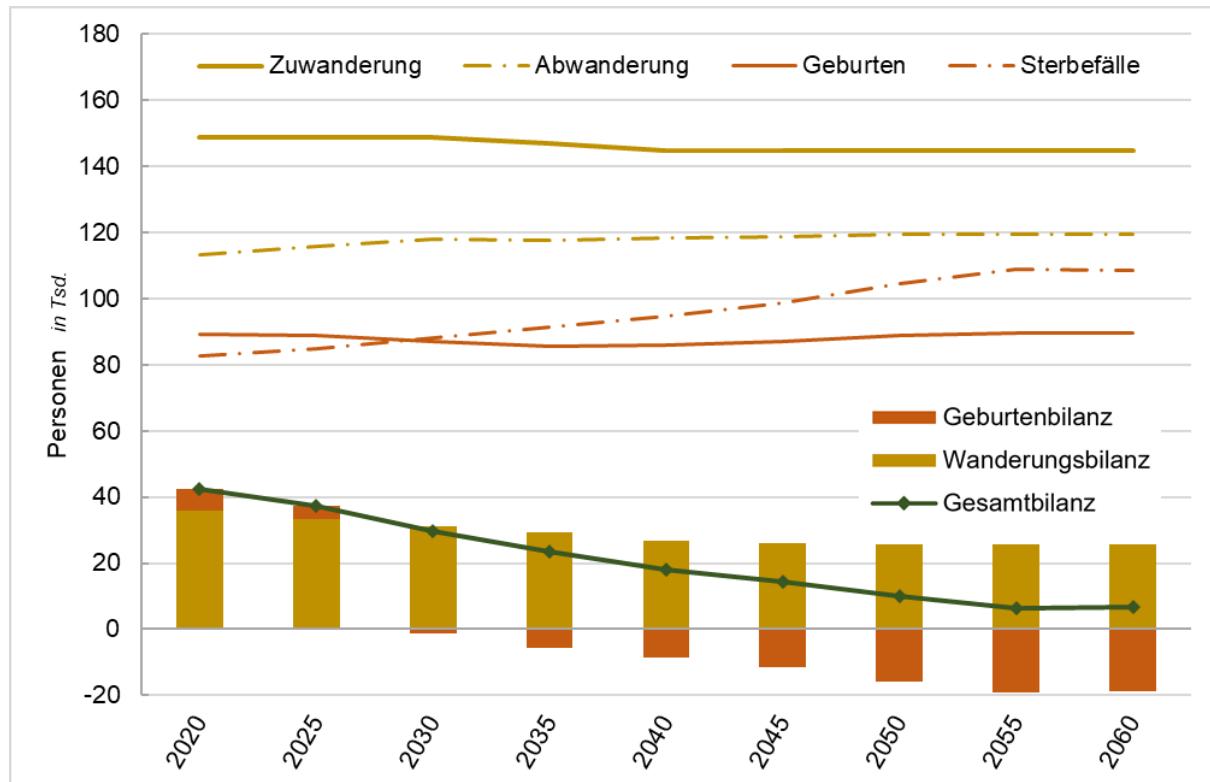
Die Bevölkerungsstruktur in Österreich wird sich in den nächsten Jahrzehnten stark verändern. Dies ist vor allem auf eine weiterhin steigende Lebenserwartung bei gleichzeitig niedrigen Geburtenraten zurückzuführen, zudem werden die geburtenstarken Jahrgänge der 50er und 60er Jahre in den nächsten Jahren in Pension gehen. Etwas abgeschwächt wird die aus dieser Entwicklung resultierende Alterung der Gesellschaft durch die erwarteten positiven Migrationssalden (Differenz zwischen Zu- und Abwanderungen). Aus dieser Veränderung der Bevölkerungsstruktur resultiert ein Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter. Aufgrund anhaltend steigender Erwerbsquoten von Frauen und älteren Menschen und dem Zustrom ausländischer Arbeitskräfte ist jedoch in den nächsten Jahren noch eine steigende Zahl an (aktiven) Erwerbspersonen zu erwarten.

Die Grundlage für die Langfristige Budgetprognose des BMF sind die **Bevölkerungsprognose** (Hauptvariante) und die **Erwerbsprognose** (Trendvariante) der Statistik Austria aus dem Jahr 2018. Die aktuelle Entwicklung einer wachsenden und alternden Bevölkerung wird sich demnach auch in Zukunft fortsetzen. Wie der nachstehenden Grafik zu entnehmen ist, wird die Bevölkerung in den nächsten Jahren vor allem wegen der über den gesamten Betrachtungszeitraum angenommenen positiven Wanderungsbilanz weiter



zunehmen. Zu Beginn der Betrachtungsperiode wird der Bevölkerungsanstieg noch durch eine positive Geburtenbilanz verstärkt, ab 2029 übersteigen dann aber die Sterbefälle die Geburten (negative Geburtenbilanz):

Grafik 1: Geburten-, Wanderungs- und Gesamtbilanz 2020 bis 2060

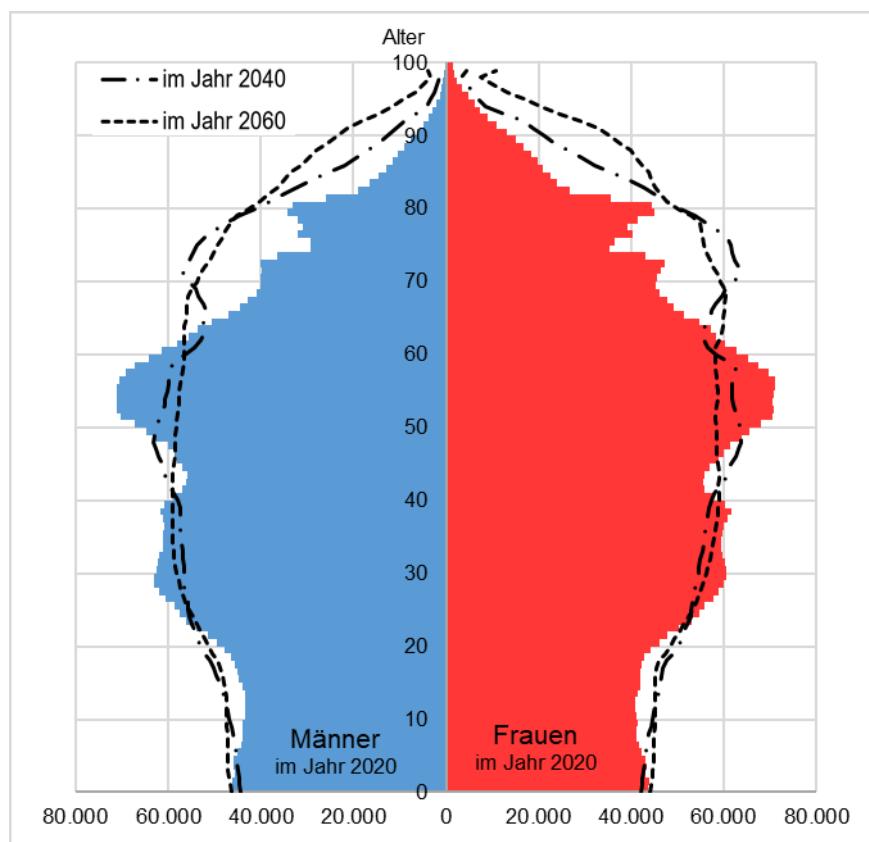


Quelle: Bevölkerungsprognose der Statistik Austria aus dem Jahr 2018

Die Wanderungsbilanz ist im gesamten Betrachtungszeitraum positiv, im Jahr 2020 stehen 149.000 zugewanderten Personen 113.271 abgewanderte Personen gegenüber, was einer positiven **Wanderungsbilanz** von 35.729 Personen entspricht. Bis 2060 geht die angenommene positive Wanderungsbilanz auf etwas über 25.000 Personen zurück. Die Zahl der Geburten geht zunächst von 89.224 im Jahr 2020 auf 85.630 im Jahr 2037 zurück und steigt danach wieder leicht auf 89.740 an. Dieser stehen im Jahr 2020 82.610 Sterbefälle gegenüber, sodass die **Geburtenbilanz** mit 6.614 noch positiv ist. Die Zahl der Sterbefälle wird aber in den nächsten Jahren aufgrund der Alterung der Bevölkerung deutlich ansteigen, in der Bevölkerungsprognose wird von knapp 109.000 Sterbefällen im Jahr 2060 ausgegangen. Daraus resultiert eine zunehmende Verschlechterung der Geburtenbilanz, ab 2030 ist diese negativ und im Jahr 2060 liegt sie laut Prognose bei -18.815.

Insgesamt bewirkt diese Entwicklung eine sinkende, im gesamten Betrachtungszeitraum aber positive **Gesamtbilanz**. Dadurch kommt es im Betrachtungszeitraum zu einem Anstieg der Bevölkerungszahl um 8,9 %, von 8,95 Mio. im Jahr 2020 auf 9,75 Mio. im Jahr 2060. Allerdings wird sich die Bevölkerungsstruktur aufgrund der steigenden Lebenserwartung und den stagnierenden Geburtenzahlen deutlich verändern. In der nachstehenden Grafik wird die in der Bevölkerungsprognose erwartete Veränderung der Bevölkerungsstruktur bis 2060 dargestellt:

Grafik 2: Bevölkerungspyramide 2020, 2040 und 2060



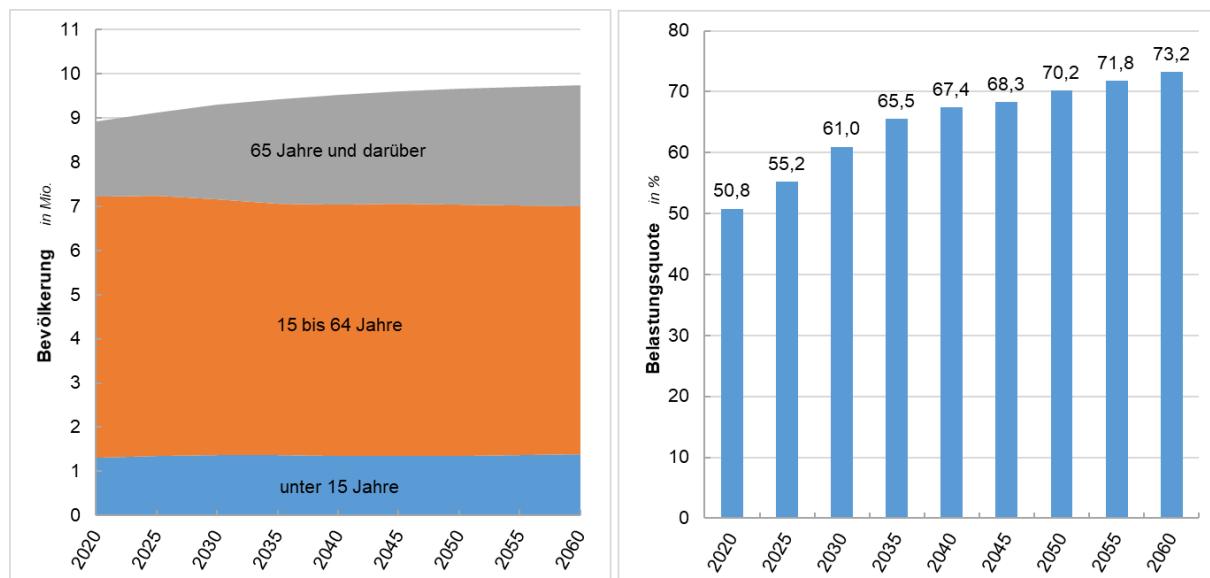
Quelle: Bevölkerungsprognose der Statistik Austria aus dem Jahr 2018

Die **Verschiebung der Bevölkerungspyramide** nach oben veranschaulicht die in den nächsten Jahren zu erwartende Alterung der Gesellschaft. Insbesondere die Zahl der über 65-Jährigen wird in den nächsten Jahren deutlich ansteigen, während die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) zurückgehen wird. Neben der steigenden Lebenserwartung und den seit Mitte der 70er Jahre stagnierenden Geburtenzahlen ist diese Entwicklung auf die geburtenstarken Jahrgänge der 50er und 60er Jahre („Baby-Boomer“) zurückzuführen, die in den nächsten Jahren das Pensionsantrittsalter erreichen.



Die Änderung der Bevölkerungsstruktur bewirkt auch stetig steigende „Belastungsquoten“, die das Verhältnis der Anzahl von Personen im Alter unter 15 Jahren und ab 65 Jahren zur Anzahl an Personen im Erwerbsalter von 15 bis 64 Jahren beschreiben. In der nachstehenden Grafik wird die Entwicklung der Belastungsquoten und der Bevölkerung gegliedert nach diesen drei Gruppen (<15, 15-64, >65) dargestellt:

Grafik 3: Bevölkerungsstruktur und Belastungsquote 2020 bis 2060



Quelle: Bevölkerungsprognose der Statistik Austria aus dem Jahr 2018

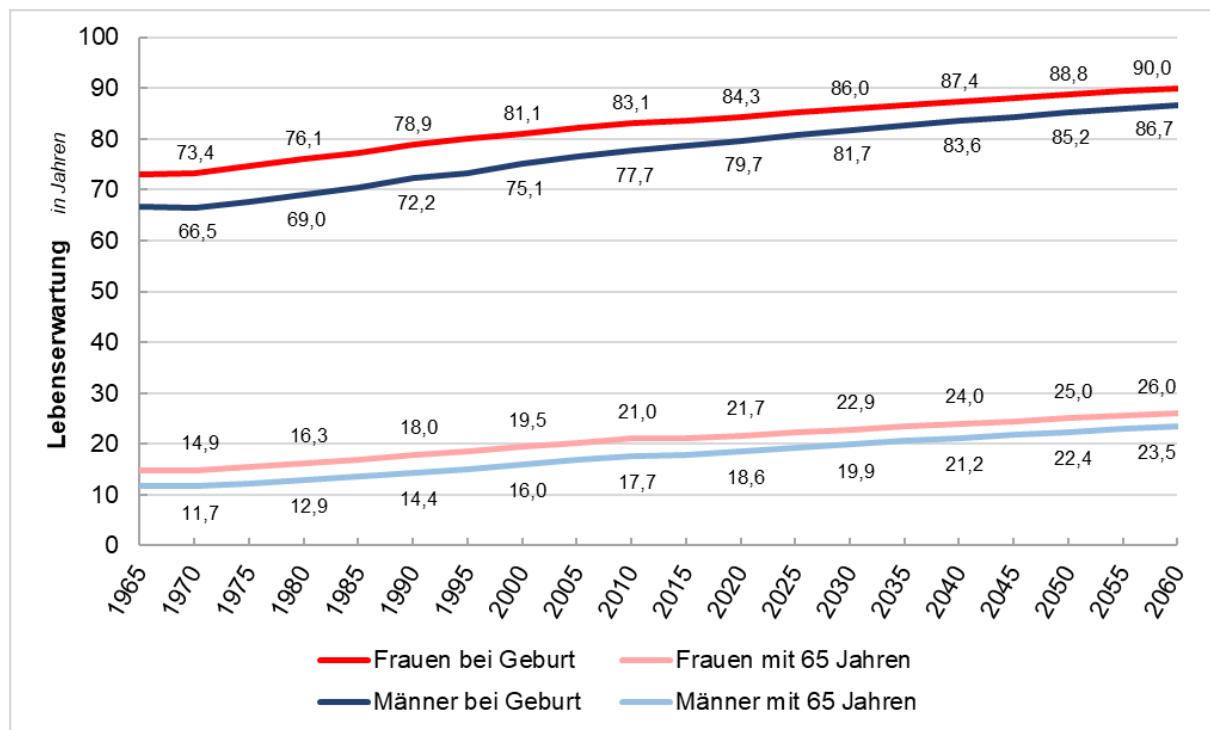
Während die Zahl der Personen ab 65 Jahren von 1,71 Mio. im Jahr 2020 auf 2,74 Mio. im Jahr 2060 deutlich ansteigt (+60 %), nimmt die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) im selben Zeitraum von 5,92 Mio. auf 5,63 Mio. Personen ab. Die Zahl der unter 15-Jährigen steigt im Betrachtungszeitraum leicht von 1,30 Mio. auf 1,38 Mio. Personen. Insgesamt resultiert daraus ein Anstieg der Belastungsquote¹ von 50,8 im Jahr 2020 auf 73,2 im Jahr 2060. Das bedeutet, dass im Jahr 2020 auf 1 Person im Erwerbsalter 0,51 Personen im Nicht-Erwerbsalter kommen, im Jahr 2040 steigt dieses Verhältnis auf 0,67 und im Jahr 2060 auf 0,73 an.

¹ Diese wird wie folgt berechnet: $Belastungsquote = \left(\frac{Personen<15+Personen>64}{Personen\ 15-64} \right) * 100$



Ein wesentlicher Erklärungsfaktor für die Alterung der Gesellschaft ist der kontinuierliche **Anstieg der Lebenserwartung**, sowohl bei Geburt als auch im Alter von 65 Jahren:

Grafik 4: Lebenserwartung bei Geburt und im Alter von 65 in den Jahren 1965 bis 2060



Quelle: Bevölkerungsprognose der Statistik Austria aus dem Jahr 2019

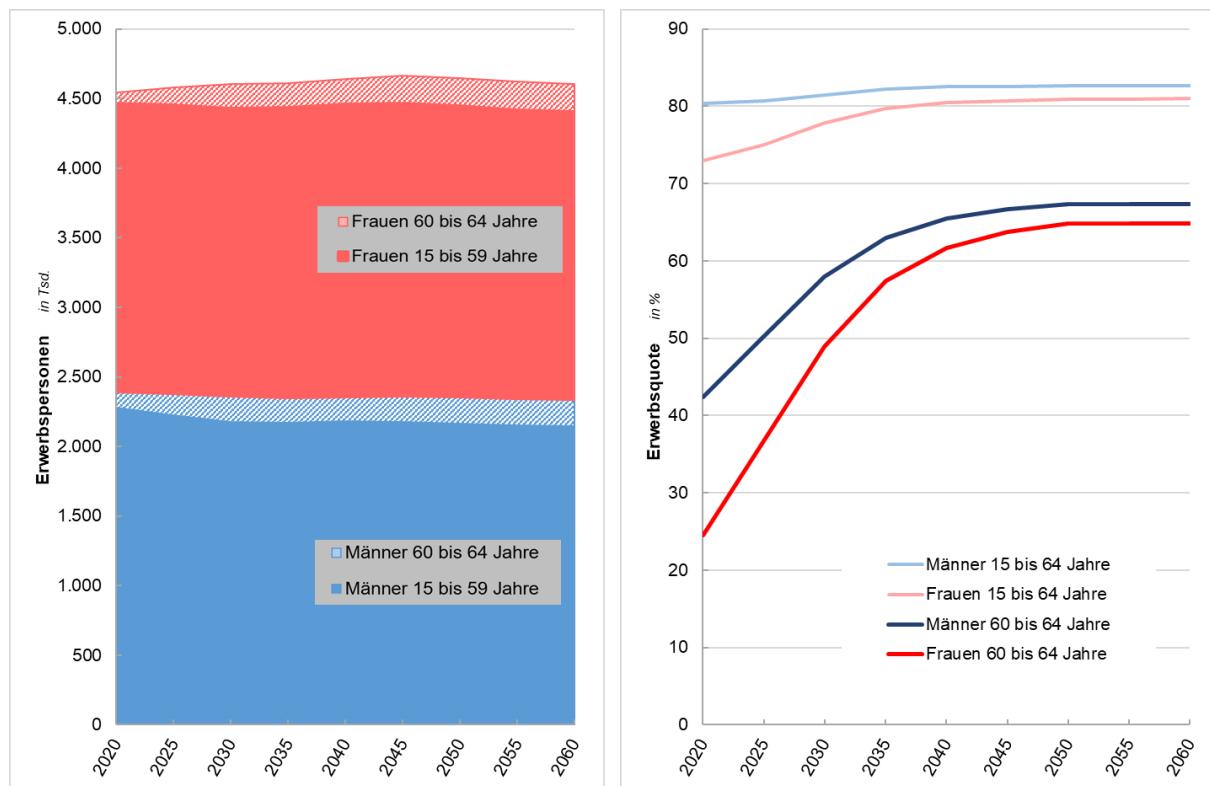
Die Grafik zeigt seit Beginn der 1960er Jahre einen deutlichen Anstieg der Lebenserwartung sowohl bei Geburt als auch im Alter von 65 Jahren. Dieser Trend wird gemäß der Bevölkerungsprognose der Statistik Austria auch in den nächsten Jahren anhalten. Während 1970 geborene Frauen eine Lebenserwartung von 73,4 Jahren hatten, haben 2020 geborene Mädchen bereits eine Lebenserwartung von 84,3 Jahren. Bis 2060 wird ein weiterer Anstieg auf 90,0 Jahre erwartet. Der Anstieg der Lebenserwartung der Männer fällt noch stärker aus, sodass der deutliche Unterschied in der Lebenserwartung zwischen Männern und Frauen im gesamten Betrachtungszeitraum zwar bestehen bleibt, mit der Zeit aber deutlich abnimmt. Im Jahr 1970 war die Lebenserwartung von Männern bei der Geburt um 6,9 Jahre niedriger als jene von Frauen, im Jahr 2020 liegt dieser Unterschied nur noch bei 4,6 Jahren und bis zum Jahr 2060 wird ein weiterer Rückgang auf 3,3 Jahre erwartet.

Frauen, die im Jahr 1970 65 Jahre alt waren, hatten noch eine Lebenserwartung von 14,9 Jahren, sie wurden im Durchschnitt also 79,9 Jahre alt. Bei Männern im Alter von 65 lag die Lebenserwartung im Jahr 1970 bei 11,7 Jahren. Im Jahr 2020 liegen diese Werte bereits bei 21,7 (Frauen) bzw. bei 18,6 (Männer) Jahren, bis 2060 wird ein weiterer deutlicher Anstieg auf 26,0 bzw. 23,5 Jahre erwartet.



Die Auswirkung dieser demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen wird durch den erwarteten Anstieg der Anzahl an **Erwerbspersonen** etwas abgeschwächt. Dieser resultiert aus der erwarteten, weiter steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Personen sowie aus dem positiven Wanderungssaldo (der überwiegende Teil der Migration findet im erwerbsfähigen Alter statt):

Grafik 5: Erwerbspersonen und Erwerbsquote 2020 bis 2060



Quelle: Bevölkerungsprognose und Erwerbsprognose der Statistik Austria aus dem Jahr 2018

Die Zahl der Erwerbspersonen, dazu zählen unselbstständig Beschäftigte und Arbeitslose sowie Selbständige und mithelfende Familienangehörige, wird in den nächsten Jahren weiter ansteigen. Dies ist sowohl eine Folge der Zuwanderung als auch der aktuellen Trends in der Erwerbsbeteiligung (v.a. steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Personen), welche in der Prognose fortgeschrieben werden. Ein gegenläufiger Effekt ergibt sich aus der sinkenden Erwerbsbeteiligung von jüngeren Personen (15 bis 34 Jahre) aufgrund einer zunehmenden weiterführenden Bildungsbeteiligung.



Die Zahl der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren steigt von 4,54 Mio. im Jahr 2020 auf 4,64 Mio. Personen im Jahr 2040 an und geht danach leicht auf 4,60 Mio. Personen im Jahr 2060 zurück.² Besonders stark nimmt die Zahl der Erwerbspersonen bei den älteren Personen (55 bis 64 Jahre) zu, diese steigt von knapp über 700.000 im Jahr 2020 auf etwa 880.000 Personen im Jahr 2060 an. Bei den Männern geht die Zahl der Erwerbspersonen insgesamt leicht zurück, die Zunahme bei den Männern ab 60 wird durch Rückgänge in anderen Altersgruppen mehr als kompensiert. Die Zahl der erwerbstätigen Frauen steigt hingegen an, wobei ein großer Teil des Anstiegs auf die steigende Erwerbsbeteiligung von älteren Frauen zurückzuführen ist, die auch mit dem schrittweisen Anstieg des gesetzlichen Pensionsantrittsalters ab 2024 zusammenhängt.

Die **Erwerbsquoten** ergeben sich als Verhältnis der Erwerbspersonen zur Zahl der Personen insgesamt in der jeweiligen Alterskategorie. Bei Männern im Alter von 15 bis 64 steigt diese nur geringfügig von 80,4 % im Jahr 2020 auf 82,7 % im Jahr 2060. Betrachtet man allerdings die Männer im Alter von 55 bis 64 wird in der Prognose ein Anstieg von 64,0 % (2020) auf 77,3 % (2060) ausgewiesen. Das heißt die steigende Erwerbsquote der Männer ist im Wesentlichen auf die steigende Erwerbsbeteiligung der älteren Personen zurückzuführen. Bei den Frauen ist der Anstieg der Erwerbsquote bei den 15 bis 64-Jährigen deutlich höher und nicht nur auf eine steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen über 55 sondern der Frauen insgesamt zurückzuführen. Die Erwerbsquote (15 bis 64-Jährige) der Frauen steigt von 73,0 % im Jahr 2020 auf 81,0 % im Jahr 2060 an, bei den Frauen zwischen 55 und 64 Jahren fällt der Anstieg von 48,9 % auf 75,7 % auch aufgrund des steigenden gesetzlichen Pensionsantrittsalters ab 2024 besonders stark aus.

3.2 Makroökonomische Rahmenbedingungen der Prognose

Die **Wirtschaftsentwicklung bis 2060** wird auf Basis einer Produktionsfunktion fortgeschrieben, die Fiskalprognose baut in weiterer Folge darauf auf. Für die Fiskalprognose ist dabei insbesondere die zugrunde gelegte Beschäftigungs- und Lohnentwicklung von Relevanz, zudem dient das fortgeschriebene Bruttoinlandsprodukt als Bezugsgröße für die Defizit- und Schuldenentwicklung. Als Referenz für die makroökonomische Entwicklung bis 2024 dient die mittelfristige Prognose des WIFO vom Oktober 2019. In weiterer Folge basieren die Projektionen auf einem angebotsseitigen Modell, bei dem die Wirtschaft langfristig entlang ihres Produktionspotentials wächst. Grundlage ist eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit

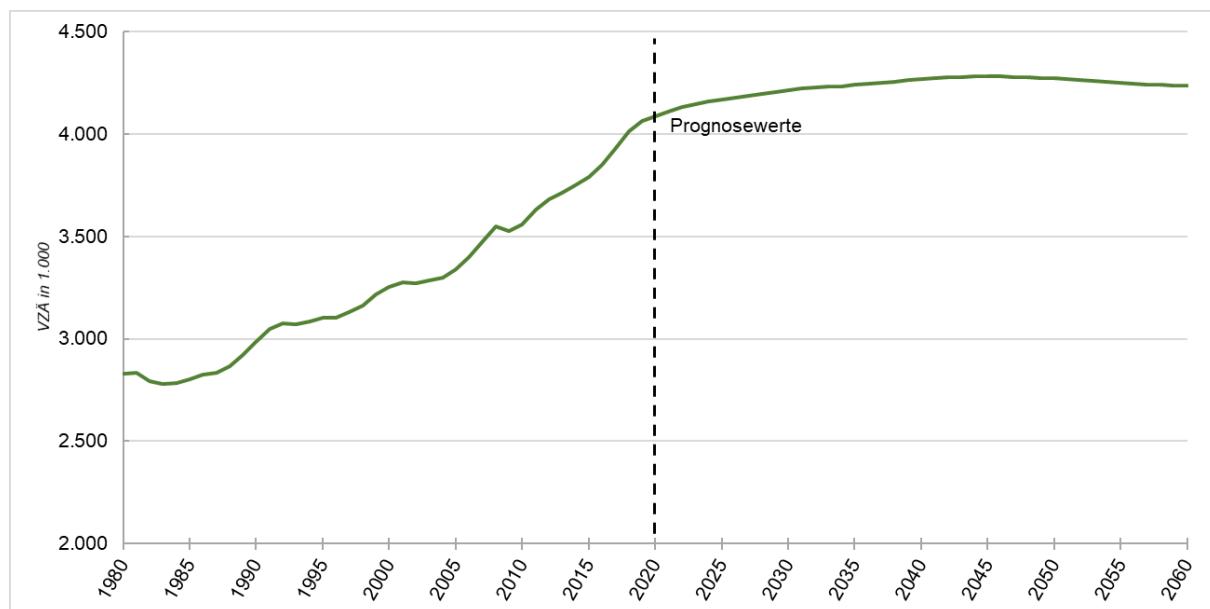
² Die Zahl der Erwerbspersonen insgesamt (also auch Personen über 65) steigt von 4,63 Mio. Personen im Jahr 2020 auf 4,77 Mio. Personen im Jahr 2040 an und geht bis 2060 leicht auf 4,75 Mio. Personen leicht zurück.



konstanten Skalenerträgen und Arbeit, Kapital sowie technologischem Fortschritt als Produktionsfaktoren. Jeder dieser Produktionsfaktoren trägt in unterschiedlichem Ausmaß zum Wirtschaftswachstum bei.

Der **Faktor Arbeit** wird von der oben beschriebenen Erwerbsprognose der Statistik Austria abgeleitet, wobei hierfür eine Überleitung auf Vollzeitäquivalente (VZÄ) laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) erforderlich ist:³

Grafik 6: Beschäftigung laut VGR (Vollzeitäquivalente)



Quelle: WIFO (2019): Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich

Die Beschäftigungsentwicklung steht im Spannungsfeld zwischen den steigenden Erwerbsquoten von Frauen und Männern sowie dem Zustrom ausländischer Arbeitskräfte auf der einen Seite und dem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auf der anderen Seite. Für die nächsten Jahre wird noch ein Anstieg der VZÄ angenommen, der aber deutlich schwächer ausfällt als in den letzten Jahren. Der Anstieg flacht zunehmend ab und ab dem Jahr 2044 (4,28 Mio. VZÄ) ist die Anzahl der VZÄ leicht rückläufig. Für die Arbeitslosenquote wird mittelfristig ein Rückgang von 7,5 % auf 7,2 % angenommen.

³ Dabei wird angenommen, dass die Zunahme an Teilzeit längerfristig abflacht. Aus Sicht des WIFO klingt die derzeit äußerst dynamische Expansion des Arbeitsangebots in der Erwerbsprognose der Statistik Austria zu rasch ab. Um einen zu abrupten Übergang zu vermeiden, nimmt das WIFO eine gleitende Überleitung auf den Langfristpfad der Beschäftigungsentwicklung an.



Die **Entwicklung der Gesamtproduktivität** (technologischer Fortschritt) wird als exogen angenommen und in der Prognose mit einem Wachstum von 0,6 % pro Jahr fortgeschrieben. Dies entspricht dem Durchschnitt der Produktivitätsentwicklung von 1976 bis 2018. Bei Ausklammerung des Jahres 2009 (große Rezession) steigt der Durchschnitt auf 0,7 %, seit dem Jahr 2009 betrug das durchschnittliche Produktivitätswachstum aber nur 0,3 %. Aufgrund der großen Unsicherheit bezüglich dieses wichtigen Parameters wurden in der Langfristigen Budgetprognose zwei Sensitivitätsanalysen mit einer höheren und einer niedrigeren Produktivität durchgeführt (siehe Pkt. 5).

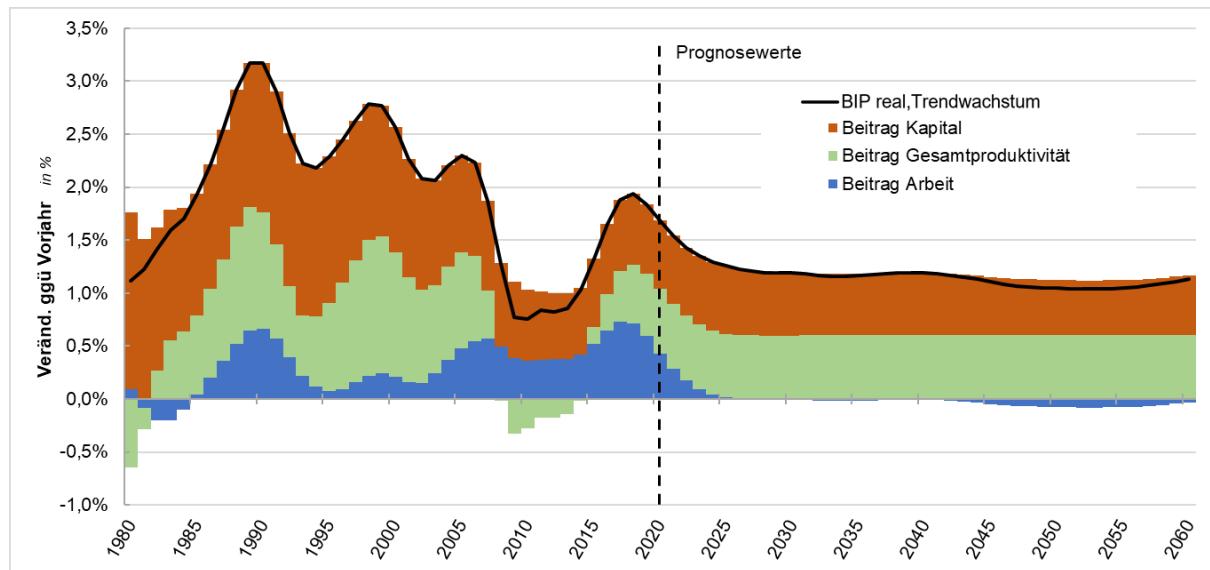
Für den **Kapitalstock** wird für den gesamten Prognosezeitraum ein unverändertes Verhältnis zum BIP unterstellt, d.h. die Kapitalquote sowie die Lohnquote sind über den gesamten Betrachtungszeitraum konstant. Da sowohl für den technologischen Fortschritt als auch für den Kapitalstock exogene Annahmen getroffen werden, ist in diesem Modell die Beschäftigungsentwicklung die zentrale Größe für die Wirtschaftsentwicklung.

Aus den Annahmen zu Beschäftigung, Kapitalstock und Gesamtproduktivität sowie der zugrunde gelegten Produktionsfunktion ergibt sich die langfristige Entwicklung der Gesamtwirtschaft. Von 1976 bis 2018 betrug das **reale Wirtschaftswachstum** rd. 2,1 % pro Jahr, für die Periode 2020 bis 2060 wird es aufgrund der schwachen Dynamik des Arbeitskräfteangebots auf rd. 1,2 % pro Jahr geschätzt. Bis 2024 ist das reale Wirtschaftswachstum noch etwas höher, da für diesen Zeitraum die mittelfristige Wirtschaftsprägnose des WIFO vom Oktober 2019 als Referenz herangezogen wurde.



Die **Wachstumsbeiträge** der einzelnen Produktionsfaktoren sind der nachstehenden Grafik zu entnehmen:

Grafik 7: Wachstumsbeiträge und Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts



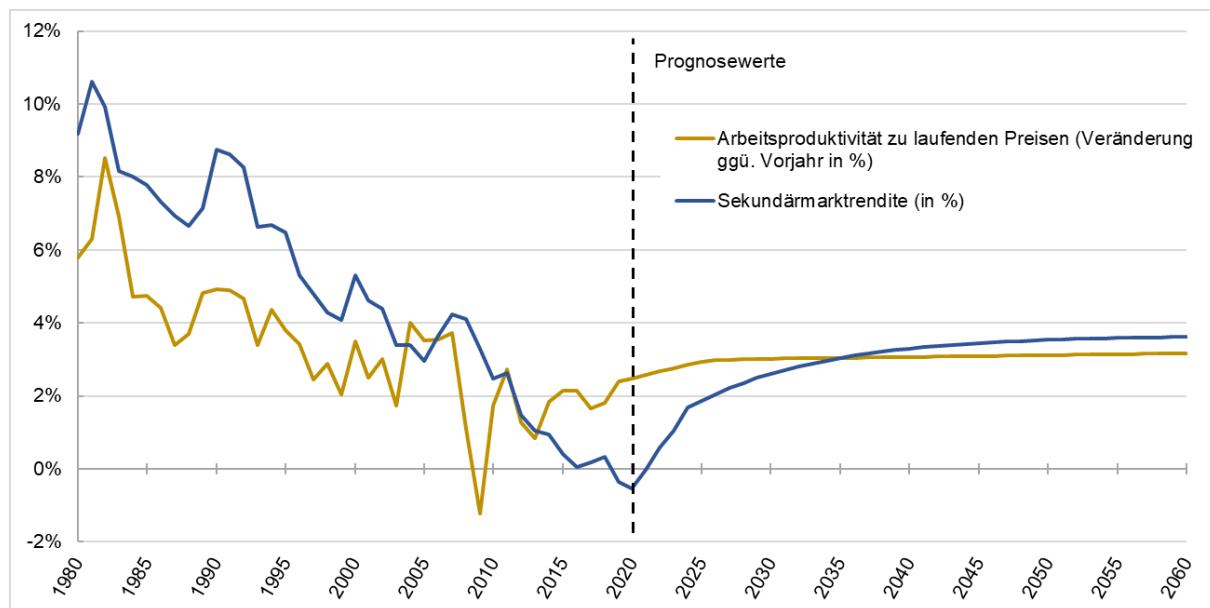
Quelle: WIFO (2019): Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich

Das prognostizierte Wirtschaftswachstum beruht auf dem angenommenen Anstieg der Gesamtproduktivität und der Zunahme des Kapitalstocks, die sich aus der Annahme einer konstanten Kapitalquote (Kapitalstock/BIP) ergibt. Die Beschäftigung leistet bis 2023 noch einen nennenswerten positiven Wachstumsbeitrag, der danach aufgrund der oben beschriebenen Entwicklung aber verschwindet und längerfristig sogar negativ ist. Für die **Inflationsrate** wird, ausgehend von 1,7 % im Jahr 2020, für die gesamte Periode ab 2026 ein Wert von 2,0 % angenommen.



Für den **Zinssatz** (Sekundärmarktrendite für Bundesanleihen) wird als Referenzwert das Wachstum der Arbeitsproduktivität zu laufenden Preisen herangezogen:

Grafik 8: Arbeitsproduktivität zu laufenden Preisen und Sekundärmarktrendite



Quelle: WIFO (2019): Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich

Während der Zinssatz im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 2018 um 1,6 %-Punkte höher war als die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität (zu laufenden Preisen), sank dieser Abstand in der Periode 1990 bis 2018 auf 1,2 %-Punkte und im Zeitraum 2000 bis 2018 auf durchschnittlich 0,4 %-Punkte, wobei die Schwankungen in diesem Zeitraum sehr groß waren. In der Periode 2010 bis 2018 war der Zinssatz dann im Durchschnitt um 0,7 %-Punkte niedriger als die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität. In der Prognose wird eine Normalisierung der Geldpolitik unterstellt und angenommen, dass der negative Abstand wieder geringer und ab 2036 sogar wieder positiv wird. Langfristig wird wieder mit einem positiven Abstand von 0,5 %-Punkten gerechnet. Der Zinssatz steigt dementsprechend von -0,5 % im Jahr 2020 auf 1,7 % im Jahr 2024 an. Danach wird ein weiterer Anstieg auf 3,3 % im Jahr 2040 und auf 3,6 % im Jahr 2060 angenommen.



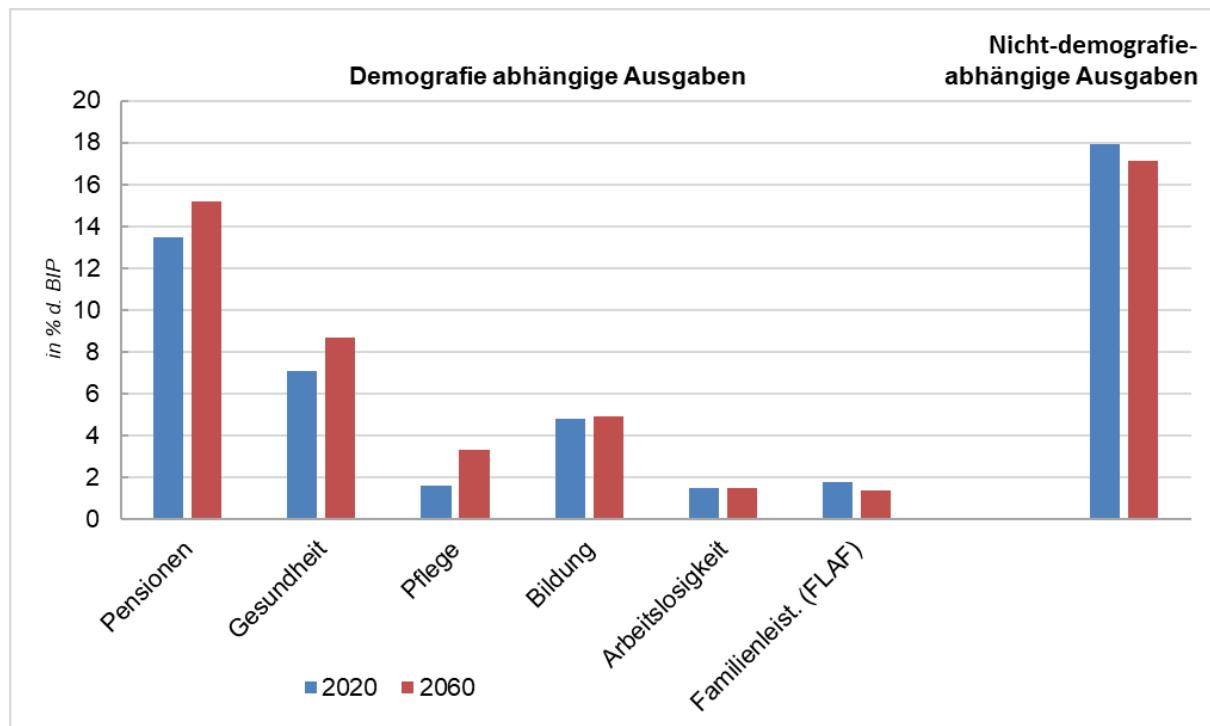
4 Ergebnisse der Langfristigen Budgetprognose

4.1 Demografieabhängige und nicht-demografieabhängige Ausgaben

Ausgangspunkt der Prognose ist eine Unterscheidung der staatlichen Ausgaben gemäß VGR in demografieabhängige und nicht-demografieabhängige Ausgaben. Zu den demografieabhängigen staatlichen Ausgaben zählen die Ausgaben für Pensionen, Gesundheit, Pflege, Bildung, Arbeitslosigkeit und Familienleistungen. Dabei handelt es sich um Ausgabenkategorien, die maßgeblich von der zugrunde gelegten demografischen Entwicklung abhängen. Teil der nicht-demografieabhängigen Ausgaben sind etwa die Ausgaben für Zinsen, Sicherheit, Umweltschutz, Wohnungswesen oder Schienenverkehr.

Die jeweiligen Anteile am BIP für die Jahre 2020 und 2060 sind der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen:

Grafik 9: Demografieabhängige und Nicht-demografieabhängige Ausgaben 2020 und 2060



Quelle: Langfristige Budgetprognose 2019

Bei den **demografieabhängigen Ausgaben** kommt es vor allem bei den von der Alterung der Gesellschaft besonders betroffenen Ausgabenkategorien Pensionen, Gesundheit und Pflege zu deutlichen Anstiegen. Die Ausgaben für Pensionen sind gemäß der Langfristigen Budgetprognose im Jahr 2060 mit 15,2 % des BIP um 1,7 %-Punkte höher als 2020. Zu einem ähnlich starken Anstieg kommt es bei den Ausgaben für Gesundheit (+1,6 %-Punkte auf 8,7 %



des BIP) und für Pflege (+1,7 %-Punkte auf 3,3 % des BIP). Im Wesentlichen unverändert in Relation zum BIP bleiben die Ausgaben für Bildung und Arbeitslosigkeit, die Ausgaben für Familienleistungen gehen bis 2060 deutlich um 0,4 %-Punkte auf 1,4 % des BIP zurück.

Für die **nicht-demografieabhängigen** staatlichen Ausgaben wird trotz des unterstellten Anstiegs der Zinsausgaben (von 1,4 % auf 2,3 % des BIP) ein Rückgang der Ausgaben in Relation zum BIP um 0,8 %-Punkte angenommen. Demnach gehen in den Projektionen die nicht-demografieabhängigen Ausgaben ohne Zinsen noch stärker zurück (von 16,6 % im Jahr 2020 auf 14,8 % des BIP im Jahr 2060). Diese Differenz von 1,8 % des BIP würde im Jahr 2020 etwa 7,4 Mrd. EUR entsprechen. Die moderate Entwicklung der nicht-demografieabhängigen Ausgaben ist auch bei der Interpretation der prognostizierten Entwicklung von Defizit und Schuldenstand miteinzubeziehen.

4.2 Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben

Im Detail entwickeln sich die demografieabhängigen Ausgaben in den nächsten Jahren wie folgt:

Tabelle 1: Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben 2015 bis 2060

<i>in % d. BIP</i>	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Pensionen	13,6	13,5	13,9	14,5	15,0	15,1	15,0	15,0	15,1	15,2
Gesundheit	6,9	7,1	7,3	7,5	7,8	8,0	8,2	8,5	8,6	8,7
Pflege	1,7	1,6	1,8	2,1	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,3
Bildung	4,9	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8	4,8	4,9
Arbeitslosigkeit	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Familienleistungen (FLAF)	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Demografieabhängige Ausgaben	30,8	30,3	31,0	32,2	33,1	33,6	33,8	34,3	34,6	34,9

Quelle: Langfristige Budgetprognose 2019

Insgesamt steigen die demografieabhängigen Ausgaben von 30,3 % des BIP im Jahr 2020 auf 34,9 % des BIP im Jahr 2060 an. Im Jahr 2020 würde eine derartige Differenz höheren Staatsausgaben von knapp 19 Mrd. EUR entsprechen. Bei den Pensionsausgaben wird insbesondere im Zeitraum bis 2035 ein deutlicher Anstieg erwartet, danach steigen die Ausgaben in Relation zum BIP nur noch geringfügig an. Bei den Ausgaben für Gesundheit und Pflege steigen die Ausgaben über die Zeitachse deutlich gleichmäßiger. Nachstehend werden die einzelnen Ausgabenkategorien im Detail erörtert.



4.2.1 Pensionsausgaben

Die Pensionsausgaben umfassen sowohl die Pensionsausgaben der gesetzlichen Pensionsversicherung als auch die Ausgaben für die Ruhestandsbezüge der Beamten und Beamten von Bund, Ländern und Gemeinden sowie von ausgegliederten Unternehmen wie Post und ÖBB. Dabei wird zwischen Eigenpensionen (z.B. Alters- und Invaliditätspensionen) und Hinterbliebenenpensionen unterschieden. Die Pensionsausgaben der gesetzlichen Pensionsversicherung umfassen auch das Rehabilitationsgeld. In der nachstehenden Tabelle wird die langfristige Entwicklung der Pensionsausgaben in Relation zum BIP dargestellt:

Tabelle 2: Entwicklung der Pensionsausgaben 2015 bis 2060

in % d. BIP	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Pensionsversicherungsträger	10,4	10,4	11,0	11,9	12,7	13,3	13,6	14,0	14,2	14,5
BeamtlInnenpensionen	3,3	3,1	2,9	2,6	2,3	1,8	1,4	1,0	0,9	0,8
Pensionsausgaben	13,6	13,5	13,9	14,5	15,0	15,1	15,0	15,0	15,1	15,2

Quelle: Langfristige Budgetprognose 2019

Die Pensionsausgaben insgesamt steigen deutlich von 13,5 % des BIP im Jahr 2020 auf 15,2 % des BIP im Jahr 2060 an. Dabei kommt es zu einer markanten Verschiebung der Ausgaben von den BeamtlInnenpensionen hin zur gesetzlichen Pensionsversicherung. Während die Ausgaben für die BeamtlInnenpensionen deutlich von 3,1 % auf 0,8 % des BIP zurückgehen, steigen die Ausgaben für die gesetzliche Pensionsversicherung von 10,4 % auf 14,5 % des BIP an. Diese Verschiebung ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass Beamte vermehrt durch öffentlich Bedienstete mit privatrechtlichen Dienstverträgen („Vertragsbedienstete“) ersetzt werden, die Teil der gesetzlichen Pensionsversicherung sind. Dämpfend auf die Ausgaben für die BeamtlInnenpensionen wirkt zudem die mit der Pensionsreform 2004 beschlossene Harmonisierung der BeamtlInnenpensionen für alle ab 1976 geborenen bzw. ab 2005 pragmatisierten Beamten und Beamten, wodurch deren Pensionsbezüge sinken.

Die Ausgaben steigen insbesondere bis 2035 stark auf 15,0 % des BIP an, danach flacht der Anstieg deutlich ab (2060: 15,2 % des BIP). Hauptgrund für diese Entwicklung ist die anfangs starke Zunahme der Anzahl der PensionsempfängerInnen insbesondere aufgrund der geburtenstarken Jahrgänge der 50er und 60er Jahre („Baby-Boomer“), die in den nächsten Jahren in Pension gehen werden. Durch die steigende Lebenserwartung wird dieser Effekt noch verstärkt.



Die Langfristige Budgetprognose zeigt, dass die Alterung der Gesellschaft unter der Annahme einer unveränderten Politik zu einem deutlichen Anstieg der Pensionsausgaben führen wird, obwohl in den letzten Jahren bereits einige ausgabendämpfende Reformen beschlossen wurden. Dazu zählen etwa der schrittweise Anstieg des gesetzlichen Pensionsantrittsalters für Frauen ab 2024, die Ausweitung des Durchrechnungszeitraums im Zusammenhang mit der Einführung des Pensionskontos, die Harmonisierung der Beamtenpensionen sowie der erschwerete Zugang zu vorzeitigen Pensionsformen.

Ein gegenläufiger Effekt, der die Ausgabendynamik verstärkt, resultiert aus den im September 2019 beschlossenen pensionsbezogenen Maßnahmen. Dazu zählen das Pensionsanpassungsgesetz 2020, das eine über den Anpassungsfaktor hinausgehende Erhöhung der Pensionen im Jahr 2020 bewirkte, die Abschaffung der Wartefrist für die erste Pensionserhöhung und die Abschaffung der Abschläge für Langzeitversicherte. Zusammen bewirken diese Maßnahmen laut WIFO im Jahr 2060 um 0,5 % des BIP höhere Pensionsausgaben. Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt eine aktuelle Anfragebeantwortung des Budgetdienstes, in der die budgetären Auswirkungen der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2019 bis 2050 analysiert wurden.⁴ Laut Budgetdienst liegen die Mehrausgaben aufgrund dieser Beschlüsse im Jahr 2050 bei 0,49 % des BIP, unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsabgaben reduzieren sich die fiskalischen Kosten auf 0,36 % des BIP im Jahr 2050. Während der fiskalische Effekt der über den Anpassungsfaktor hinausgehenden Pensionserhöhungen der letzten Jahre mit der Zeit abnimmt, steigen die fiskalischen Kosten für die Abschaffung der Wartefrist und der Abschläge für Langzeitversicherte im Zeitverlauf an.

Bei der langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben kommen teils gegenläufige Mechanismen zum Tragen, die neben den gesetzlichen Rahmenbedingungen maßgeblich von der demografischen und der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt werden. Im Wesentlichen hängt die Entwicklung der Pensionsausgaben von der Entwicklung der durchschnittlichen Pensionshöhe und der Anzahl der PensionsbezieherInnen ab. Da die Neupensionen im Betrachtungszeitraum im Durchschnitt höher sind als die jeweiligen Bestandspensionen,

⁴ Siehe [Anfragebeantwortung des Budgetdienstes zur langfristigen fiskalischen Wirkung der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2019](#). Neben den hier genannten Maßnahmen umfasst diese Anfragebeantwortung auch die Pensionsanpassungsgesetze 2018 und 2019, die Einführung des Pensionsbonus, die Steuerpflicht bei der Ausgleichszulage und den Entfall der Abschläge beim Sonderruhegeld.



steigen die **Durchschnittspensionen** mit der Zeit an. Dies ist vor allem auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Das in der Prognose unterstellte Wachstum der Pro-Kopf-Löhne führt zu steigenden Bemessungsgrundlagen und somit zu steigenden Pensionsansprüchen. Die Bestandspensionen steigen hingegen jährlich nur mit der Inflationsrate, die per Annahme niedriger ist als das Lohnwachstum.
- Der Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters und der Versicherungsdauer erhöhen die Ersatzrate unter anderem aufgrund einer verminderten Inanspruchnahme vorzeitiger Pensionsformen, wodurch weniger Abschläge zur Anwendung kommen.
- Die Ausweitung des Durchrechnungszeitraums im Zuge der Umstellung auf das Pensionskonto wirkt hingegen dämpfend auf die Entwicklung der Neupensionen.

Die **Anzahl der PensionsbezieherInnen** hängt neben der Erwerbsbeteiligung als Anspruchsvoraussetzung im Wesentlichen von der demografischen Entwicklung, der Entwicklung des Pensionsantrittsalters und der Lebenserwartung der PensionsbezieherInnen ab:

- Die Bezugsdauer steigt im Zeitverlauf, weil die Lebenserwartung deutlich stärker zunimmt als das faktische Pensionsantrittsalter.
- In den nächsten Jahren erreichen die besonders starken Geburtenjahrgänge der 50er und 60er Jahre, die über weite Teile des Prognosezeitraums eine Pension beziehen, das Pensionsantrittsalter.
- Der Anstieg der letzten Jahre bei den Erwerbspersonen und auch im Prognosezeitraum bewirkt einen Zuwachs der PensionsbezieherInnen.

Insgesamt führen in der Langfristigen Budgetprognose sowohl der Anstieg der Durchschnittspensionen als auch die steigende Anzahl der PensionsbezieherInnen zum beschriebenen Zuwachs der Pensionsausgaben.



4.2.2 Gesundheitsausgaben

Die langfristige Entwicklung der Gesundheitsausgaben hängt sowohl von demografischen als auch von nicht-demografischen Faktoren ab. Zur Berücksichtigung der demografischen Faktoren werden alters- und geschlechtsspezifische Ausgabenprofile erstellt. Die Gesundheitsausgaben pro Kopf steigen insbesondere im Alter stark an, wobei die Pro-Kopf-Ausgaben im Alter bei Männern höher sind als bei Frauen. Auch die ersten Lebensjahre führen zu höheren Gesundheitsausgaben, bei Frauen steigen zusätzlich die Ausgaben im gebärfähigen Alter leicht an.

Diese Ausgabenprofile (durchschnittliche Ausgaben pro Kopf nach Alter und Geschlecht) werden in weiterer Folge mit der Bevölkerungsprognose zusammengeführt. Dabei müssen Annahmen über die künftige Entwicklung des allgemeinen Gesundheitszustands getroffen werden. In der Langfristigen Budgetprognose wird angenommen, dass alle zusätzlichen Lebensjahre in Gesundheit verbracht werden, sodass sich die Ausgabenprofile bei einem Anstieg der Lebenserwartung nach hinten verschieben. Das WIFO begründet diese Annahme damit, dass sich von 1978 bis 2014 die Lebenserwartung von Frauen und Männern um 8,0 bzw. 10,4 Jahre erhöht hat, die Lebenszeit in subjektiv sehr gutem Gesundheitszustand im selben Zeitraum aber sogar um 13,5 bzw. 13,7 Jahre gestiegen ist.

Neben den demografischen Faktoren gibt es auch einige nicht-demografische Faktoren, die die Entwicklung der Gesundheitsausgaben beeinflussen. Auch hier müssen einige Annahmen über den Einfluss dieser Faktoren auf die Ausgabendynamik getroffen werden:

- Es wird angenommen, dass die Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen proportional mit dem Einkommen ansteigt (Einkommenselastizität von 1), d.h. die altersspezifischen Kosten steigen proportional zu den Pro-Kopf-Löhnen an.⁵
- Die Dynamik der Ausgabenentwicklung wird auch von einigen angebotsseitigen Faktoren beeinflusst. Dazu zählen insbesondere der technologische Fortschritt (z.B. neue Behandlungsmethoden und Medikamente) und die institutionellen Rahmenbedingungen in der Gesundheitsversorgung. In der Prognose wird angenommen, dass diese nicht-demografischen Faktoren eine Kostensteigerung von durchschnittlich 0,35 % pro Jahr verursachen. Dieser Wert basiert auf der Annahme, dass der zwischen Bund und Ländern im Rahmen einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung beschlossene Kostendämpfungspfad hält.

⁵ Die empirische Evidenz ist hier nicht eindeutig, es gibt sowohl Studien, die darauf hindeuten, dass Gesundheit ein Luxusgut ist (Elastizität größer 1), als auch Studien, die auf eine Elastizität kleiner 1 (Gesundheit als notwendiges Gut) hindeuten.



Die Entwicklung der Gesundheitsausgaben weist in Summe, insbesondere aufgrund der demografischen Entwicklung in der Langfristigen Budgetprognose, eine starke Dynamik auf. Ausgehend von Ausgaben iHv 7,1 % des BIP im Jahr 2020, steigen die Ausgaben weitgehend linear bis 2060 auf 8,7 % des BIP an.

4.2.3 Pflegeausgaben

Die Ausgaben für die Pflege umfassen sowohl Geldleistungen (Pflegegeld) als auch Sachleistungen und Subventionen für Heimpflege. Ähnlich wie bei den Gesundheitsausgaben werden auch hier Altersausgabenprofile erstellt, die in weiterer Folge mit der Bevölkerungsprognose zusammengeführt werden. Die Pro-Kopf-Ausgaben für Pflege weisen insbesondere im Alter einen starken Anstieg auf. Bei der Projektion der Pflegeausgaben werden die folgenden Annahmen getroffen:

- Es wird wie bei der Projektion der Gesundheitsausgaben davon ausgegangen, dass eine Steigerung der Lebenserwartung den altersspezifischen Bedarf an Pflege um den identen Zeitraum verzögert.
- Die Nachfrage nach öffentlichen Pflegedienstleistungen steigt an, weil die unentgeltliche Pflege innerhalb der Familie an Bedeutung verliert. Dies wird mit der steigenden Erwerbsbeteiligung der Frauen begründet, die überwiegend die Pflegearbeit innerhalb der Familien leisten. Es wird angenommen, dass sich die Inanspruchnahme von Pflegedienstleistungen proportional zum Anstieg der Erwerbsquote von Frauen im Alter von 40 bis 65 entwickelt, was eine Zunahme entgeltlicher Pflegedienstleistungen um rd. 0,4 % pro Jahr impliziert.
- Die Pflegegeldsätze werden mit der Inflation fortgeschrieben.
- Die Kosten im Bereich der Sachleistungen steigen geringfügig höher als die Löhne (Elastizität von 1,3), um dem hohen Nachfragedruck und den geringen Produktivitätsfortschritt in diesem Sektor Rechnung zu tragen.

Die Pflegeausgaben weisen ähnlich wie die Gesundheitsausgaben eine durch die demografische Entwicklung bedingte hohe Kostendynamik auf. Durch die stärkere Inanspruchnahme entgeltlicher Pflegedienstleistungen wird die Kostendynamik noch verstärkt. Ausgehend von 1,6 % des BIP im Jahr 2020 ergeben die Projektionen einen Anstieg der staatlichen Pflegeausgaben auf 3,3 % des BIP im Jahr 2060.



4.2.4 Bildungsausgaben

Die Prognose für die Bildungsausgaben umfasst die Ausgaben für Kindergärten, Schulen und Universitäten bzw. Fachhochschulen. Die künftige SchülerInnenanzahl wird anhand der demografischen Prognose ermittelt, das Lehrpersonal wird proportional zur SchülerInnenanzahl bzw. zur Zahl der Studierenden fortgeschrieben. Aufgrund leicht steigender SchülerInnenzahlen kommt es beim Lehr- und Betreuungspersonal bis 2060 zu einem Zuwachs um 13.200 Personen (ausgehend von derzeit 154.300 Personen). Das Lehrpersonal an den Universitäten geht hingegen leicht von 32.500 auf 31.700 Personen zurück. Für die Lohnentwicklung wird angenommen, dass die Gehaltszuwächse jenen im öffentlichen Sektor entsprechen. Neben den Personalausgaben, auf die zwei Drittel der Bildungsausgaben entfallen, entsteht Sachaufwand, der mit der Wachstumsrate des nominellen BIP fortgeschrieben wird.

Aus diesen Annahmen ergeben sich im Prognosezeitraum in Relation zum BIP weitgehend konstante Bildungsausgaben. Die Prognose ergibt für 2060 für den Bildungsbereich staatliche Ausgaben iHv 4,9 % des BIP, dies entspricht einem Anstieg um 0,1 %-Punkte gegenüber 2020.

4.2.5 Familienleistungen

Die in der Prognose berücksichtigten Familienleistungen umfassen die Familienbeihilfe, das Kinderbetreuungsgeld, die Pensionsversicherungsbeiträge für Zeiten der Kindererziehung, die SchülerInnenfreifahrt und die Schulbuchaktion. Die einzelnen Ausgabenkomponenten werden wie folgt fortgeschrieben:

- Bei den Familienbeihilfen wird die durchschnittliche Leistung pro Kind mit der Bevölkerung im Alter von 0 bis 24 extrapoliert, zudem wird die Familienbeihilfe jährlich mit der Inflation erhöht.⁶
- Von den Ausgaben für das Kinderbetreuungsgeld werden 40 % mit den Arbeitnehmerentgelten fortgeschrieben (Ausgaben für das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld), 60 % werden im Ausmaß der Inflationsrate erhöht (Ausgaben für Pauschalvariante). Die Zahl der LeistungsempfängerInnen verändert sich mit der Geburtenzahl gemäß der zugrunde liegenden Bevölkerungsprognose.

⁶ Eine Indexierung der Familienbeihilfen ist zwar gesetzlich nicht vorgesehen (stattdessen wird die Familienbeihilfe immer wieder diskretionär erhöht), bei einem derart langen Prognosehorizont würde eine fehlende Indexierung aber zu einer weitgehenden realen Entwertung der Leistung führen.



- Die Ausgaben für die SchülerInnenfreifahrt und die Schulbücher werden mit der Bevölkerungsentwicklung im Alter von 5 bis 19 Jahren fortgeschrieben, die Preise für diese Leistungen steigen im Ausmaß der angenommenen Inflationsrate.
- Die Projektion der Pensionsversicherungsbeiträge für Zeiten der Kindererziehung basiert auf der Entwicklung der Geburtenzahl und der Löhne.⁷

Insgesamt sind die Ausgaben für Familienleistungen in Relation zum BIP im Prognosezeitraum rückläufig. Die Ausgaben gehen von 1,8 % des BIP im Jahr 2020 auf 1,4 % des BIP im Jahr 2060 zurück. Neben der moderaten Geburtenentwicklung ist dies darauf zurückzuführen, dass einige Leistungen mit der Inflationsrate fortgeschrieben werden, die im gesamten Prognosezeitraum niedriger ist als das nominelle BIP-Wachstum.

4.2.6 Arbeitslosenunterstützung

Die staatlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Arbeitslosenunterstützung umfassen Geldleistungen (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) und Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik, vor allem Lohnzuschüsse und Ausgaben für Ausbildungsmaßnahmen. Die Ausgaben werden im Wesentlichen mit der Lohnentwicklung und der Zahl der Arbeitslosen fortgeschrieben. Letztere soll mittelfristig von 7,5 % auf 7,2 % zurückgehen. Die Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung liegen im gesamten Prognosezeitraum bei 1,5 % des BIP, wobei es sich hier um gerundete Werte handelt und die exakten Anteile leicht zurückgehen dürften.

4.3 Entwicklung der nicht-demografieabhängigen Ausgaben

Die nicht-demografieabhängigen staatlichen Ausgaben umfassen insbesondere die Zinsausgaben sowie Ausgaben für die Hoheitsverwaltung, innere und äußere Sicherheit, den Schienenverkehr, den Umweltschutz und für wirtschaftliche Angelegenheiten. Gesondert quantifiziert werden nur die Zinsausgaben, alle übrigen nicht-demografieabhängigen Ausgaben werden nur im Aggregat ausgewiesen.

⁷ Aus Sicht des Budgetdienstes sollte die Pensionsversicherungsbeiträge für Zeiten der Kindererziehung nicht Teil der gesamtstaatlichen Ausgaben sein, da es sich dabei um einen innerstaatlichen Transfer handelt.



Die Höhe der Zinsausgaben hängt im Wesentlichen von der Zinsbelastung der bestehenden Verbindlichkeiten und den Zinsausgaben für die neu begebenen Anleihen ab. Letztere hängen neben der Höhe der Neuverschuldung und der Laufzeit der bestehenden Anleihen von der angenommenen Zinsentwicklung ab (siehe Pkt. 3.2). Eine Veränderung des Zinssatzes hat dabei zunächst nur einen Effekt auf die neu begebenen Anleihen. Der den Projektionen zugrunde gelegte Zinssatz steigt von -0,5 % im Jahr 2020 auf 1,7 % im Jahr 2024 an. In der Folge wird ein weiterer Anstieg auf 3,3 % im Jahr 2040 und auf 3,6 % im Jahr 2060 angenommen. Aus diesen Annahmen ergibt sich zunächst ein Rückgang der Zinsausgaben von 1,4 % des BIP im Jahr 2020 auf 0,8 % des BIP im Jahr 2030. Danach steigen die Zinsausgaben kontinuierlich auf 2,3 % des BIP an.

Die nicht-demografieabhängigen Ausgaben insgesamt sinken hingegen im gesamten Prognosezeitraum von 17,9 % des BIP im Jahr 2020 auf 17,1 % im Jahr 2060. Die nicht-demografieabhängigen Ausgaben ohne Zinsausgaben gehen folglich noch stärker von 16,6 % im Jahr 2020 auf 14,8 % des BIP im Jahr 2060 zurück und dämpfen somit die gesamtstaatliche Ausgabenentwicklung. Es bleibt in der Langfristigen Budgetprognose aber abgesehen von den Zinsausgaben weitgehend unklar, wie die nicht-demografieabhängigen Ausgaben fortgeschrieben werden. Da diese eine signifikante Höhe aufweisen und den durch die demografieabhängigen Ausgaben bedingten Ausgabenanstieg zumindest zum Teil ausgleichen, sollte deren Entwicklung in der nächsten Langfristprognose näher erläutert werden.

4.4 Entwicklung der Einnahmen

Ein Großteil der Einnahmen entfällt auf die Sozialversicherungsbeiträge (31 %) und die direkten und indirekten Steuern (jeweils 28 %). Zu den direkten Steuern zählen insbesondere die Lohn- und Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer, zu den indirekten Steuern die Mehrwertsteuer und die Mineralölsteuer. Die sonstigen Einnahmen (z.B. Vermögenseinkommen, Produktionserlöse) werden zu einer Kategorie zusammengefasst. In der Langfristigen Budgetprognose werden die einzelnen Einnahmekategorien wie folgt fortgeschrieben:

- Die Einnahmen aus den **Sozialversicherungsbeiträgen** entwickeln sich proportional zu den Beitragsgrundlagen, dabei handelt es sich um die Lohn- und Gehaltssumme, die Einkommen der Selbständigen und die Pensionseinkommen. Das Aufkommen aus den Sozialbeiträgen steigt leicht von 15,2 % des BIP im Jahr 2020 auf 15,3 % des BIP ab 2055 an.



- Die **direkten Steuern** werden in die Lohn- und Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die sonstigen direkten Steuern (z.B. Kapitalertragsteuer) unterteilt. Das Aufkommen aus den direkten Steuern steigt mittelfristig von 13,4 % auf 13,7 % des BIP an:
 - Bei der Lohn- und Einkommensteuer wird eine Elastizität von 1 angenommen und somit implizit eine jährliche Indexierung des Tarifs mit dem Lohnwachstum unterstellt.⁸ Die Entwicklung der Beitragsgrundlage ergibt sich aus den Löhnen und Gehältern, den Selbständigeneinkommen und den Pensionseinkommen abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge.
 - Die Körperschaftsteuer wird proportional mit dem Nettobetriebsüberschuss fortgeschrieben.
 - Die sonstigen direkten Steuern werden proportional mit dem nominellen BIP fortgeschrieben.
- Die **indirekten Steuern** entwickeln sich proportional zum nominellen BIP. Neben der Umsatzsteuer zählen dazu etwa die Mineralölsteuer, die Tabaksteuer, die FLAF-Beiträge oder die Kommunalsteuer. Ihr Aufkommen liegt im gesamten Prognosezeitraum bei 13,6 % des BIP.
- Die **sonstigen Einnahmen** werden mit der Wachstumsrate des nominellen BIP fortgeschrieben, das Aufkommen liegt im gesamten Prognosezeitraum bei 6,0 % des BIP. Zu den sonstigen Einnahmen des Staates zählen etwa Vermögenseinkommen (z.B. Dividenden von verbundenen Unternehmen), Produktionserlöse (z.B. Erlöse der BIG, Ticketverkäufe der ÖBB) oder Einnahmen aus sonstigen laufenden Transfers (z.B. Gerichtsgebühren, Strafen).

Insgesamt ergibt sich ein leichter Anstieg der Gesamteinnahmen des Staates von 48,2 % des BIP im Jahr 2020 auf 48,6 % des BIP im Jahr 2060.

⁸ Eine Indexierung des Tarifs ist in Österreich derzeit nicht vorgesehen, stattdessen kommt es in regelmäßigen Abständen zu größeren Tarifreformen.



4.5 Budgetsalden und Schuldenstand

Aus der beschriebenen Entwicklung der Staatsausgaben und Staatseinnahmen ergibt sich für den Budgetsaldo und den Schuldenstand die folgende Entwicklung:

Tabelle 3: Entwicklung öffentliches Defizit und Schuldenstand 2015 bis 2060

in % des BIP (gerundet)	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Gesamtausgaben Sektor Staat	51,1	48,3 *	48,1	48,8	49,6	50,2	50,5	51,1	51,6	52,1
Demografieabhängige Ausgaben	30,8	30,3	31,0	32,2	33,1	33,6	33,8	34,3	34,6	34,9
Pensionen	13,6	13,5	13,9	14,5	15,0	15,1	15,0	15,0	15,1	15,2
Gesundheit	6,9	7,1	7,3	7,5	7,8	8,0	8,2	8,5	8,6	8,7
Pflege	1,7	1,6	1,8	2,1	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,3
Bildung	4,9	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8	4,8	4,9
Arbeitslosigkeit	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
FLAF	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Nicht-demografieabhängige Ausgaben	20,3	17,9	17,1	16,7	16,5	16,6	16,7	16,8	17,0	17,1
davon Zinsen	2,3	1,4	0,9	0,8	1,0	1,3	1,6	1,8	2,1	2,3
Gesamteinnahmen Sektor Staat	50,1	48,2 *	48,3	48,4	48,5	48,5	48,5	48,5	48,6	48,6
Maastricht-Saldo	-1,0	-0,1 *	0,2	-0,4	-1,1	-1,6	-2,0	-2,5	-3,0	-3,5
Schuldenquote	84,9	67,5	56,7	49,3	46,2	46,3	48,2	52,2	58,2	65,6

* Die Werte für 2020 entsprechen den vom BMF in der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 angenommenen Werten.

Quelle: Langfristige Budgetprognose 2019

Die gesamtstaatlichen Ausgaben steigen, ausgehend von 48,3 % des BIP im Jahr 2020, bis zum Ende der Prognoseperiode 2060 auf 52,1 % des BIP an und damit deutlich stärker als die gesamtstaatlichen Einnahmen. Der Anstieg ist ausschließlich auf die demografieabhängigen Ausgaben zurückzuführen, die im Aggregat von 30,3 % auf 34,9 % des BIP steigen. Gedämpft wird die Ausgabenentwicklung hingegen von den nicht-demografieabhängigen Ausgaben, die von 17,9 % auf 17,1 % zurückgehen. Die Langfristige Budgetprognose enthält jedoch abgesehen von den Zinsausgaben keine Details zu deren Modellierung, es bleibt daher unklar, warum diese Ausgaben in Relation zum BIP zurückgehen.⁹

Aus dieser Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben ergibt sich bis 2025 ein weitgehend ausgeglichener Budgetsaldo. Danach verschlechtert sich der Budgetsaldo kontinuierlich (bis 2030 auf -0,4 % des BIP), zum Ende des Prognosezeitraums ergeben die Projektionen im Basisszenario ein Maastricht-Defizit von 3,5 %. Der öffentliche Schuldenstand in Relation zum BIP geht bis 2035 trotz negativer Budgetsalden zurück, weil das nominelle BIP ausreichend stark wächst. Danach sind die Budgetdefizite aber so hoch, dass die Schuldenquote bis 2060 kontinuierlich auf 65,6 % des BIP ansteigt.

⁹ Zum Teil dürfte der Rückgang auf in Relation zum BIP sinkende Personalausgaben in den nicht-demografieabhängigen Bereichen zurückzuführen sein.



Neben den beschriebenen Ausgabensteigerungen verändert sich in der Langfristigen Budgetprognose auch die Struktur der Staatsausgaben, wobei die Ausgaben für monetäre (z.B. Pensionen) und soziale (z.B. Pflege- und Gesundheitsleistungen) Sachleistungen an Gewicht gewinnen. Der Ausgabenanstieg ist größtenteils auf diese beiden Ausgabenkategorien zurückzuführen. Einen Ausgabenanstieg verzeichnen auch die Vorleistungen, die zu etwa einem Drittel aus altersabhängigen Ausgaben bestehen. Die meisten anderen Ausgabenkategorien (z.B. Subventionen, öffentliche Investitionen) entwickeln sich hingegen weitgehend parallel zum nominellen BIP. Leicht rückläufig sind die Personalausgaben.

5 Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen

Eine Budgetprognose über einen derart langen Zeitraum ist mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Aus diesem Grund ist die Durchführung von Sensitivitätsanalysen, in denen die Auswirkungen abweichender Annahmen auf die Ergebnisse sichtbar gemacht werden, ein wichtiger Bestandteil der Prognose. Neben den Prognoserisiken werden anhand solcher Analysen auch die unterschiedlichen Wirkungskanäle besser ersichtlich, wodurch die Interpretation der Ergebnisse und die Abschätzung einer möglichen Wirkung von Maßnahmen erleichtert wird.

5.1 Szenarien und Ergebnisse im Überblick

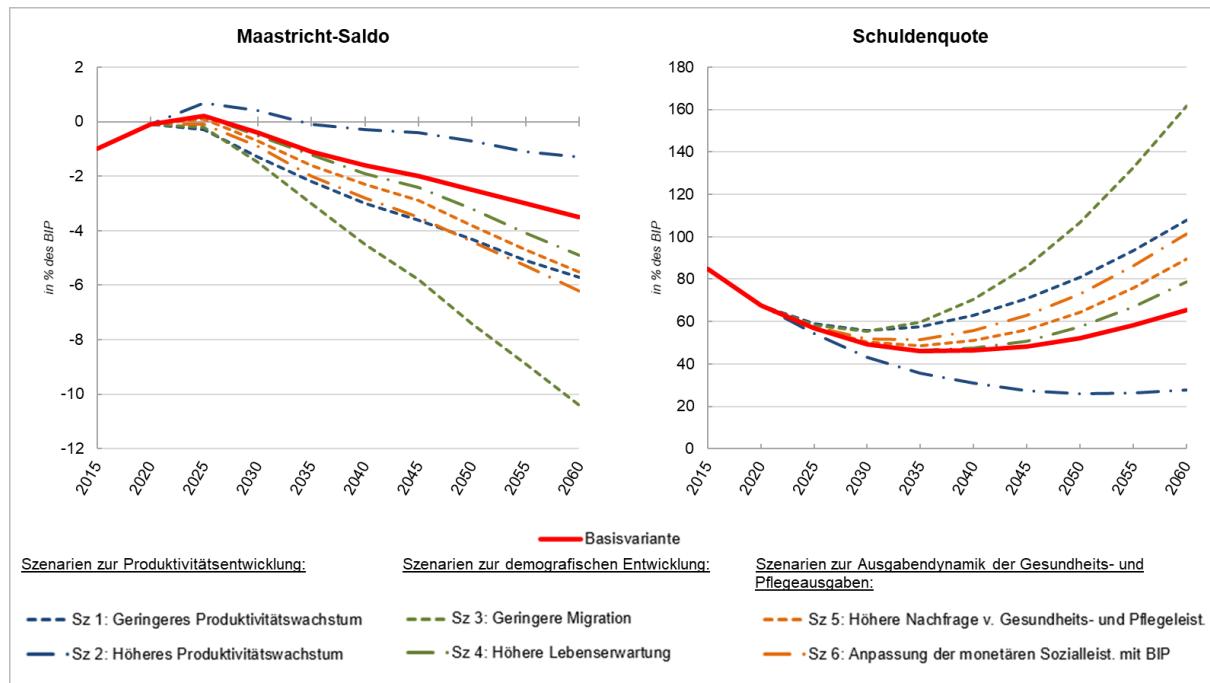
In der Langfristigen Budgetprognose bestehen insbesondere bei der zukünftigen Wirtschafts-, Bevölkerungs- und Erwerbsentwicklung erhebliche Unsicherheiten. Da es sich dabei um die zentralen Bausteine der Prognose handelt, beziehen sich vier der sechs Risikoszenarien in der Langfristigen Budgetprognose auf diese Bereiche. Zudem müssen bei der Fortschreibung der Ausgaben eine Reihe vereinfachender Annahmen getroffen werden, wobei sich zwei weitere Szenarien auf ausgewählte Annahmen zur Ausgabenfortschreibung beziehen:

- Szenario 1: Geringeres Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität
- Szenario 2: Höheres Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität
- Szenario 3: Geringere Migration nach Österreich
- Szenario 4: Höhere Lebenserwartung
- Szenario 5: Höhere Nachfrage nach öffentlichen Gesundheits- und Pflegeleistungen (Einkommenselastizität > 1)
- Szenario 6: Anhebung der monetären Sozialleistungen mit dem BIP-Wachstum



In der nachstehenden Grafik wird die Auswirkung dieser Szenarien auf die Defizit- und Schuldenentwicklung des Staates in Relation zum BIP dargestellt:

Grafik 10: Auswirkung der Szenarien auf Budgetsaldo und Schuldenstand



Quelle: Langfristige Budgetprognose 2019

Die Grafik zeigt, dass die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den unterschiedlichen Szenarien stark voneinander abweicht. Das einzige Szenario, in dem es zu einer günstigeren Budgetentwicklung kommt, ist das Szenario 2, in dem ein höheres Produktivitätswachstum angenommen wird. In den anderen Szenarien steigen Budgetdefizit und Schuldenstand teilweise deutlich stärker an als im Basisszenario. Deutlich am ungünstigsten ist die Entwicklung im Szenario 3 mit einer geringeren Migration. In den Folgekapiteln werden die einzelnen Szenarien und deren Auswirkung auf die Budgetprognose näher beschrieben.

5.2 Szenarien zur Produktivitätsentwicklung

Im Basisszenario wird angenommen, dass die Gesamtproduktivität langfristig um 0,6 % pro Jahr ansteigt, was dem Durchschnitt des Zeitraums 1976 bis 2018 entspricht.¹⁰ Allerdings ist diese Annahme mit einer hohen Unsicherheit behaftet. Seit der Wirtschaftskrise 2009 legte die gesamtwirtschaftliche Produktivität nur noch um 0,3 % pro Jahr zu. Allerdings könnten neue technologische Entwicklungen insbesondere im Bereich der Digitalisierung zu einem

¹⁰ Bei Ausklammerung des Jahres 2009 (große Rezession) steigt der Durchschnitt auf 0,7 %



Produktivitätsschub führen. Zur Darstellung der Auswirkung abweichender Annahmen bei der Produktivitätsentwicklung auf die Ergebnisse der Budgetprognose wird in den Szenarien 1 und 2 angenommen, dass das Produktivitätswachstum bei 0,4 % („Secular Stagnation“) bzw. 0,8 % („New Growth“) pro Jahr liegt. Die errechneten Auswirkungen auf das BIP-Wachstum sowie auf den Budgetsaldo und den Schuldenstand sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 4: Auswirkungen Szenario 1 und 2 auf die langfristige Budgetentwicklung

in % des BIP	2020			2040			2060		
	Basissz.	Sz. 1	Sz. 2	Basissz.	Sz. 1	Sz. 2	Basissz.	Sz. 1	Sz. 2
BIP-Wachstum	1,4	1,0	1,8	1,2	0,8	1,6	1,1	0,7	1,5
Maastricht-Saldo	-0,1	-0,1	-0,1	-1,6	-3,0	-0,3	-3,5	-5,7	-1,3
Schuldenquote	67,5	67,5	67,5	46,3	62,9	30,9	65,6	107,8	27,8

Quelle: Langfristige Budgetprognose 2019

Abweichende Annahmen bei der Produktivitätsentwicklung bewirken ein entsprechend niedrigeres (Szenario 1) bzw. höheres (Szenario 2) BIP-Wachstum. Es liegt im gesamten Prognosezeitraum jeweils um 0,4 %-Punkte unter bzw. über dem Wirtschaftswachstum im Basisszenario. Die Wirtschaftsleistung ist im Jahr 2060 um knapp 17 % niedriger bzw. höher als im Basisszenario.

Da die Einnahmen im Wesentlichen mit dem BIP fortgeschrieben werden, ändern sich diese in Relation zum BIP nicht, auch eine Reihe von Ausgaben wird mit dem BIP fortgeschrieben. Im Szenario 1 ist das Lohnwachstum aufgrund der geringeren Produktivitätszuwächse entsprechend niedriger, wodurch sich mit Verzögerung ein dämpfender Effekt auf die Neupensionen ergibt. Die Bestandspensionen sind davon zunächst nicht betroffen, erst allmählich ersetzen die Neupensionen die Bestandspensionen. Da auch das nominelle BIP selbst niedriger ist, sind die Pensionsausgaben in Relation zum BIP höher als im Basisszenario, im Jahr 2060 beträgt die Differenz 0,9 % des BIP. Aufgrund der im Vergleich zum Basisszenario höheren Budgetdefizite sind auch die Zinsausgaben entsprechend höher. Das Budgetdefizit steigt im Szenario 1 auf 5,7 % des BIP im Jahr 2060 an, die Schuldenquote steigt auf 107,8 % des BIP.

Analog dazu bewirken die höheren Löhne im Szenario 2 erst mit Verzögerung höhere Neupensionen, die dann allmählich die Bestandspensionen ersetzen. In Relation zum höheren BIP sind die Pensionsausgaben aber niedriger als im Basisszenario, 2060 liegt die Differenz bei 0,7 % des BIP. In diesem Szenario steigt das Budgetdefizit bis 2060 nur geringfügig auf 1,3 % des BIP an, der Schuldenstand geht bis 2060 auf 27,8 % des BIP zurück.



5.3 Szenarien zur demografischen Entwicklung

Die Bevölkerungsprognose basiert auf Annahmen zur Migration, zur Lebenserwartung und zur Entwicklung der Geburten. Im Basisszenario wird mit einem positiven jährlichen Wanderungssaldo von 28.650 Personen gerechnet. Im Szenario 3 wird angenommen, dass dieser nur bei 9.150 Personen pro Jahr liegt, was der „Unteren Wanderungsvariante“ in der Bevölkerungsprognose der Statistik Austria entspricht. Dadurch sinkt das Arbeitskräfteangebot, zumal der überwiegende Teil der Migration im erwerbsfähigen Alter stattfindet. Dies bewirkt ein um 0,3 %-Punkte niedrigeres Wirtschaftswachstum als im Basisszenario, die Wirtschaftsleistung im Jahr 2060 liegt um 13 % unter dem Basisszenario. Die Ausgaben für Pensionen, Gesundheit und Pflege sind in diesem Szenario zwar in absoluten Beträgen niedriger als im Basisszenario, aufgrund der geringeren Wirtschaftsleistung sind sie in Relation zum BIP jedoch deutlich höher als im Basisszenario.

Bezüglich der Lebenserwartung wird im Szenario 4 eine Sensitivitätsanalyse durchgeführt. Es wird angenommen, dass sich diese bis zum Jahr 2060 bei Frauen auf 92,2 Jahre (Basisszenario: 90,2 Jahre) und bei Männern auf 89,2 Jahre (Basisszenario: 86,7 Jahre) erhöht. Das Wirtschaftswachstum ändert sich dadurch nicht. Da sich das Pensionsantrittsalter nicht ändert, nimmt die Zahl der PensionistInnen aufgrund der längeren Bezugsdauer entsprechend zu. Auf die Gesundheits- und Pflegeausgaben ergibt sich zunächst sogar ein dämpfender Effekt, weil die Zunahme der Lebenserwartung annahmegemäß zu einem Anstieg der Lebensjahre in gutem Gesundheitszustand in selber Höhe führt. Dadurch verzögert sich die Inanspruchnahme der Gesundheits- und Pflegeleistungen entsprechend. Der Effekt der höheren Pensionsausgaben überwiegt aber diesen vorläufigen dämpfenden Effekt, sodass im gesamten Prognosezeitraum die Budgetentwicklung ungünstiger verläuft als im Basisszenario.

In der nachstehenden Tabelle werden die Auswirkungen dieser beiden Szenarien auf die Ergebnisse der Langfristigen Budgetprognose dargestellt:

Tabelle 5: Auswirkungen Szenario 3 und 4 auf die langfristige Budgetentwicklung

in % des BIP	2020			2040			2060		
	Basissz.	Sz. 3	Sz. 4	Basissz.	Sz. 3	Sz. 4	Basissz.	Sz. 3	Sz. 4
Maastricht-Saldo	-0,1	-0,1	-0,1	-1,6	-4,5	-1,9	-3,5	-10,4	-4,9
Schuldengquote	67,5	67,5	67,5	46,3	70,4	47,4	65,6	161,7	78,8
Pensionsausgaben	13,5	13,5	13,5	15,1	16,1	15,5	15,2	16,7	16,2
Gesundheitsausgaben	7,1	7,1	7,0	8,0	8,3	7,9	8,7	9,1	8,8
Pflegeausgaben	1,6	1,6	1,6	2,6	2,7	2,5	3,3	3,5	3,3

Quelle: Langfristige Budgetprognose 2019



Das Budgetdefizit steigt im Szenario 3 bis 2060 auf 10,4 % des BIP an, der Schuldenstand würde dann bei 161,7 % des BIP liegen. Im Szenario 4 fällt der Anstieg deutlich geringer aus, für das Jahr 2060 ergeben die Projektionen ein Budgetdefizit von 4,9 % des BIP und einen öffentlichen Schuldenstand iHv 78,8 % des BIP.

5.4 Szenarien zur Ausgabendynamik der Gesundheits- und Pflegeausgaben

Insbesondere bei der Projektion der Gesundheits- und Pflegeausgaben müssen einige Annahmen getroffen werden. Dies betrifft etwa die Entwicklung der Nachfrage nach diesen Leistungen oder die Entwicklung der Leistungshöhe bei bestimmten Sozialleistungen. Zu diesen beiden Aspekten werden Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Weitere zentrale Annahmen betreffen die Einhaltung des für die Gesundheitsausgaben mit den Ländern vereinbarten Kostendämpfungspfades, eine stärkere Inanspruchnahme formeller Pflegedienstleistungen oder die Annahme, dass die gesunden Jahre im selben Ausmaß wie die Lebenserwartung ansteigen. Zu diesen Aspekten werden keine Sensitivitätsanalysen durchgeführt.

Im Szenario 5 wird angenommen, dass die Nachfrage nach Gesundheits- und Pflegeleistungen stärker mit dem Einkommen ansteigt als im Basisszenario. Die angenommene Einkommenselastizität ist in diesem Szenario jeweils um 0,1 %-Punkte höher und liegt bei 1,1 für Gesundheitsleistungen und bei 1,4 für Pflegeleistungen, was bedeutet, dass die Nachfrage nach diesen Leistungen mit steigendem Wohlstand stärker zunimmt. Da angenommen wird, dass der Nachfrageschub durch öffentliche Leistungen gedeckt wird, kommt es zu einem entsprechenden Anstieg der öffentlichen Ausgaben in diesen Bereichen.

Zur Entwicklung der Leistungshöhe von Sozialleistungen wird im Basisszenario angenommen, dass die Familienbeihilfe, das Kinderbetreuungsgeld (Pauschalvariante), das Pflegegeld und weitere monetäre Sozialleistungen (nicht aber die Pensionen und Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung) mit der Inflationsrate ansteigen. Im Szenario 6 wird gezeigt, wie sich eine Indexierung dieser Leistungen mit dem nominalen BIP-Wachstum auswirken würde.

Tabelle 6: Auswirkungen Szenario 5 und 6 auf die langfristige Budgetentwicklung

in % des BIP	2020			2040			2060		
	Basissz.	Sz. 5	Sz. 6	Basissz.	Sz. 5	Sz. 6	Basissz.	Sz. 5	Sz. 6
Maastricht-Saldo	-0,1	-0,1	-0,1	-1,6	-2,3	-2,8	-3,5	-5,5	-6,2
Schuldenquote	67,5	67,5	67,5	46,3	51,1	55,7	65,6	89,4	101,5
Gesundheitsausgaben	7,1	7,2	-	8,0	8,6	-	8,7	10,0	-
Pflegeausgaben	1,6	1,7	1,7	2,6	2,7	2,8	3,3	3,7	3,6

Quelle: Langfristige Budgetprognose 2019



Im Szenario 5 steigt das Defizit aufgrund der höheren Ausgaben für Gesundheit und Pflege bis 2060 auf 5,5 % des BIP, der Schuldenstand steigt in den Projektionen auf 89,4 % des BIP an. Einen stärkeren Effekt hat die Indexierung der Sozialleistungen mit dem nominellen BIP, wodurch das Defizit auf 6,2 % des BIP und der Schuldenstand auf 101,5 % des BIP ansteigen würde.

6 Ergebnisse im Vergleich zur Langfristigen Budgetprognose 2016 und zum Ageing Report 2018

Die Langfristige Budgetprognose des BMF ist alle drei Jahre vorzulegen, die vorhergehende Prognose stammt daher aus dem Jahr 2016. Auch die Europäische Kommission veröffentlicht alle 3 Jahre im Rahmen des Ageing Reports eine langfristige Prognose zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen für alle Mitgliedstaaten, der letzte Ageing Report stammt aus 2018. In der nachstehenden Tabelle wird die prognostizierte Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben in der aktuellen Prognose den Ergebnissen des Ageing Reports 2018 und der Langfristigen Budgetprognose 2016 gegenübergestellt:

Tabelle 7: Demografieabhängige Ausgaben im Vergleich mit dem Ageing Report 2018 und der Langfristigen Budgetprognose 2016

in % des BIP	2020	2030	2040	2050	2060
Langfristige Budgetprognose 2019 (ohne FLAF)	28,6	30,5	32,0	32,8	33,5
Langfristige Budgetprognose 2016 (ohne FLAF) (Variante 1)	29,8	31,1	31,7	32,7	33,5
Langfristige Budgetprognose 2016 (ohne FLAF) (Variante 2)	29,8	31,4	32,6	33,4	33,9
Ageing Report 2018	28,3	29,4	30,6	31,1	31,9

Anmerkung I: Zur Vergleichbarkeit mit dem Ageing Report sind in den ausgewiesenen Werten der Langfristprognosen des BMF im Rahmen des FLAF (v.a. Familienbeihilfe) erfolgten Ausgaben nicht enthalten.

Anmerkung II: Die beiden Varianten der Langfristigen Budgetprognose 2016 unterscheiden sich in den zugrunde gelegten Erwerbsprognosen. Variante 1 beruht auf der damaligen Erwerbsprognose des WIFO/IHS, die Variante 2 auf jener der EK. Der Unterschied ist im Wesentlichen in einem angenommenen (stärkeren) positiven Zusammenhang von Bildungsbeteiligung und Erwerbstätigkeit in der Erwerbsprognose des WIFO/IHS begründet.

Quellen: Langfristige Budgetprognose 2019, Langfristige Budgetprognose 2016, Ageing Report 2018

Die Ergebnisse des Ageing Reports (Basisszenario) liegen im gesamten Prognosezeitraum unter den Projektionen in der Langfristigen Budgetprognose des BMF, auch der Anstieg der demografieabhängigen Ausgaben bis 2060 fällt mit +3,6 %-Punkten geringer aus als im aktuell vorliegenden Bericht (+4,9 %-Punkte). Die Prognose des BMF aus 2016 weist für die Variante 1 im Vergleich zur Langfristigen Budgetprognose 2019 kurz- und mittelfristig höhere demografieabhängige Ausgaben in Relation zum BIP aus, langfristig gelangen die aktuelleren Projektionen aber zu geringfügig höheren Werten. Für die Variante 2 ergaben die Projektionen aus 2016 für den gesamten Prognosezeitraum höhere Werte. Für das Budgetdefizit weißen



die beiden Varianten für 2040 einen Wert von 1,0 % bzw. 2,3 % des BIP aus (aktuelle Prognose: 1,6%) und für 2060 einen Wert von 1,9 % bzw. 3,4 % des BIP (aktuelle Prognose: 3,5%). Der öffentliche Schuldenstand liegt in den beiden Varianten aus 2016 bei 53,7 % bzw. 65,1 % des BIP im Jahr 2040 (aktuelle Prognose: 46,3 %) und im Jahr 2060 bei 49,5 % bzw. 76,7 % des BIP (aktuelle Prognose: 65,6 %).

Die Langfristigen Budgetprognosen des BMF aus 2016 und 2019 basieren auf derselben methodischen Vorgehensweise, ihnen liegen aber unterschiedliche Bevölkerungs- und Erwerbsprognosen zugrunde. Diese haben auch einen Effekt auf die angenommene makroökonomische Entwicklung. Außerdem fließen in die aktuelle Ausgabenprojektion auch die ausgabenerhöhenden Pensionsbeschlüsse der letzten Jahre ein. Die Unterschiede zum Ageing Report sind neben abweichenden Bevölkerungs- und Erwerbsprognosen und makroökonomischen Annahmen (höheres BIP-Wachstum im Ageing Report) auch auf unterschiedliche methodische Vorgehensweisen zurückzuführen.

7 Implikationen von Klimawandel und Klimapolitik

Während die vorliegende Langfristige Budgetprognose den Fokus insbesondere auf die budgetären Auswirkungen der demografischen Entwicklung legt, wird es künftig auch zu wesentlichen Effekten des fortschreitenden Klimawandels auf die öffentlichen Haushalte kommen. Diese werden wesentlich von den auf nationaler und internationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen zur Verlangsamung des Klimawandels und deren Wirksamkeit abhängen. Die Bundesregierung hat sich im Regierungsprogramm das Ziel gesetzt, bis spätestens 2040 Klimaneutralität in Österreich zu erreichen. Die bisher umgesetzten bzw. geplanten Maßnahmen dürften dazu jedoch noch nicht ausreichen. Laut Bericht des BMF ist eine Darstellung der langfristigen budgetären Effekte klimarelevanter Szenarien für künftige Langfristige Budgetprognosen geplant. Zur diesbezüglichen Weiterentwicklung des Prognosemodells soll eine Arbeitsgruppe unter Einbindung von WIFO, BMLRT, BMK und BMF eingerichtet werden. Das Umweltbundesamt soll die im nationalen Energie- und Klimaplan vorgesehenen Maßnahmen und deren Wirkung berechnen und die ökonomischen Effekte bewerten.



Der Klimawandel wirkt sich insbesondere durch einen Anstieg der Extremwetterereignisse (z.B. Stürme, Starkregen, Hochwasser) sowie durch Temperaturextreme (v.a. Zunahme der Hitzeperioden und Trockenheit) auf die wirtschaftliche Aktivität und auf den Staatshaushalt aus. Grundsätzlich ergeben sich dabei sowohl direkte als auch indirekte budgetäre Effekte:¹¹

- Direkte Effekte auf den Staatshaushalt ergeben sich zum einen durch die infolge von Extremwetterereignissen notwendigen öffentlichen Investitionen zur Schadensbehebung (z.B. öffentliche Infrastruktur, öffentliche Gebäude, Hochwasserschutz, Wildbach- und Lawinenverbauung), zum anderen können durch die Folgen des Klimawandels verstärkte Hilfszahlungen zum Ausgleich der entstandenen Schäden erforderlich werden. Entsprechende Zahlungen werden vom Bund derzeit insbesondere aus den Mitteln des Katastrophenfonds geleistet. Auch im Gesundheitsbereich kann es zu höheren Staatsausgaben kommen, wenn beispielsweise die Zahl der hitzebedingten Krankheitsfälle ansteigt. Zudem könnten bei einer Verfehlung der im Rahmen der EU-Lastenteilungsverordnung¹² festgelegten EU-Emissionsziele für die nicht durch das EU-Emissionshandelssystem abgedeckten Sektoren Kosten für den erforderlichen Ankauf von Emissionsrechten anderer Länder entstehen. Laut Anfragebeantwortung des BMNT vom 30. April 2019¹³ könnte dies beim Szenario „bestehende Maßnahmen“ im Zeitraum 2021 bis 2030 je nach Preisannahme zu Mehrkosten iHv insgesamt 1,3 bis 6,6 Mrd. EUR führen.

¹¹ Siehe z.B. [Bräuer et al. \(2009\) – „Klimawandel: Welche Belastungen entstehen für die Tragfähigkeit der Öffentlichen Finanzen?“](#) für eine allgemeine Beschreibung der Wirkungskanäle sowie [Bachner und Bednar-Friedl \(2019\) – „The Effects of Climate Change Impacts on Public Budgets and Implications of Fiscal Counterbalancing Instruments“](#) bzw. [Bachner et al. \(2019\) – „How does climate change adaptation affect public budgets? Development of an assessment framework and a demonstration for Austria“](#) für Modellschätzungen für Österreich. In diesen im Rahmen des [PACINAS-Projektes](#) (Öffentliche Anpassungskosten – Untersuchung der österreichischen Strategie zur Anpassung an den Klimawandel) erstellten Studien werden Allgemeine Gleichgewichtsmodelle entwickelt, um die Wechselwirkungen zwischen dem Staatshaushalt und den einzelnen Wirtschaftssektoren in unterschiedlichen Szenarien abzubilden. Die Studien zeigen insgesamt klar negative Effekte des Klimawandels auf die Wirtschaftsaktivität und den Staatshaushalt, die sich jedoch durch geeignete öffentliche Anpassungsinvestitionen deutlich abdämpfen lassen. Die Finanzierung des durch den Klimawandel entstandenen Defizits sollte gemäß den Studienergebnissen keinesfalls über eine stärkere Belastung des Faktors Arbeit erfolgen, weil diese zusätzlich wachstumshemmend wirken würde.

¹² [Verordnung \(EU\) 2018/842](#)

¹³ [Anfragebeantwortung 2993/AB \(XXVI. GP\) durch die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus Elisabeth Köstinger vom 30. April 2019](#)



- Indirekte budgetäre Effekte entstehen insbesondere aus den Auswirkungen des Klimawandels auf Produktivität und Wirtschaftswachstum bzw. aus den resultierenden Auswirkungen auf die Steuereinnahmen. Infolge des Klimawandels und der durch diesen verursachten Extremwetterereignisse können vermehrt Schäden an Gebäuden, Infrastruktur und Produktionsmitteln entstehen, die entsprechende Reparaturinvestitionen durch die betroffenen Unternehmen notwendig machen. Während es durch diese Investitionen kurzfristig sogar zu einem Anstieg der wirtschaftlichen Aktivität und der Beschäftigung kommen kann, wirken sie sich langfristig negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung aus, weil die für die Reparaturen eingesetzten Mittel nicht für andere produktivere Investitionen zur Verfügung stehen. Zusätzlich kann es kurzfristig zu Produktionsausfällen kommen. Gegenüber einem Szenario mit einem weniger ausgeprägten Klimawandel bleibt dadurch die Produktivitätsentwicklung zurück und auch das Wirtschaftswachstum fällt geringer aus. Außerdem könnte es aufgrund der längeren Hitzeperioden zu einem Rückgang der Arbeitsproduktivität oder zu einem Anstieg der Krankheitstage kommen. Obwohl es in einzelnen Sektoren gegenläufige Entwicklungen geben könnte (z.B. in der Bauwirtschaft), ist allgemein von einer negativen Auswirkung auf die Wirtschaftsaktivität auszugehen. Dies führt in weiterer Folge zu einer schwächeren Entwicklung der Unternehmensgewinne, der Löhne sowie der verfügbaren Haushaltseinkommen und damit zu geringeren staatlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen.

Neben den beschriebenen Effekten, können durch Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Klimawandels ergriffen werden (z.B. CO₂-Steuer, Emissionshandel), erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte entstehen. Die konkreten Implikationen für die Wirtschafts- und Budgetentwicklung hängen dabei stark von der Ausgestaltung der Instrumente und von der Verwendung der eingenommenen Mittel ab.¹⁴

¹⁴ Siehe dazu auch die diesbezüglichen Ausführungen in der [Anfragebeantwortung des Budgetdienstes zu den Verteilungswirkungen einer CO₂-Steuer auf Haushaltsebene](#).