



ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Die Herausforderungen der Umsetzung der VRV 2015 aus Sicht der Gemeinden – mit Auswirkungen auf die Länder.

Neuer Stadtrechnungshof Wien.

Langfristige Budgetprognosen: Methoden, Nutzen, Aussagekraft.

Langfristige Budgetprognosen: Methoden, Nutzen, Aussagekraft

Von Mag. Paul Eckerstorfer, PhD, und
MMag. Friedrich Sindermann, PhD*

1. Einleitung



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 (die sogenannten Babyboomer) in den

nächsten Jahren in Pension gehen. In der Hauptvariante der aktuellen Bevölkerungsprognose der Statistik Austria wird erwartet, dass der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre von 18,5 % im Jahr 2015 auf 28,4 % im Jahr 2060 ansteigen wird, gleichzeitig soll der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis 65 Jahre) von 61,9 % auf 52,8 % sinken.¹ Diese Entwicklung wird die öffentlichen Finanzen in den nächsten Jahrzehnten vor erhebliche Herausforderungen stellen, da in einer alternden Gesellschaft die demografieabhängigen Ausgaben (v. a. für Pensionen, Gesundheit, Pflege) überproportional steigen.

Das Ziel von langfristigen Budgetprognosen ist, die absehbaren Auswirkungen der demografischen Entwicklung und die daraus resultierenden Risiken für die öffentlichen Finanzen quantitativ darzustellen. Eine zentrale Frage dabei ist, ob das bestehende staatliche Leistungsniveau bei einer Beibehaltung der bisherigen Politik auch in Zukunft erbracht werden kann. Langfristige Budgetprognosen dienen daher als eine Art Frühwarnsystem für die Politik und sind für eine langfristige Ausrichtung der Haushaltspolitik eine wesentliche Entscheidungsgrundlage. Die Hauptzielgrößen sind die zukünftige Defizit- und Schuldenentwicklung des Staates sowie die Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben. Aufgrund des langen Prognosehorizonts sind die Ergebnisse mit hohen Unsicherheiten behaftet. Der Anspruch solcher Prognosen ist daher auch nicht die Zukunft korrekt vorherzusagen, sondern gegeben den derzeitigen Informationsstand die Auswirkung der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen sowie die dahinterliegenden Mechanismen bestmöglich darzulegen.

^{*)} Die Autoren verfassten diesen Beitrag in eigenem Namen und auf eigene Verantwortung. Die Ausführungen geben nicht notwendigerweise die Sichtweise des Budgetdienstes wieder.

¹⁾ Die der Langfristprognose des BMF (vgl. BMF 2016) zugrunde gelegte Bevölkerungsprognose aus dem Jahr 2015 war in dieser Hinsicht noch geringfügig pessimistischer. Dies ist vor allem auf den starken Anstieg der Flüchtlingszuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 zurückzuführen, die eine Veränderung der Altersstruktur bewirkt.

Dieser Beitrag enthält zunächst einige einleitende Ausführungen zu Prognosen in der Ökonomie, wobei hier der Schwerpunkt auf die Bedeutung von Prognosen für unterschiedliche Akteure (z. B. Politik, Unternehmen) und auf die wesentlichen Ursachen für Prognoseunsicherheiten gelegt wird. In weiterer Folge werden einige allgemeine Aspekte zu langfristigen Budgetprognosen angesprochen und nationale und internationale Beispiele für derartige Prognosen vorgestellt. Anschließend wird die Funktionsweise von langfristigen Budgetprognosen skizziert, der Fokus wird dabei auf die Zusammenhänge und Wechselwirkungen der einzelnen Bausteine einer langfristigen Budgetprognose (Wirtschaftsentwicklung, Demografie, Öffentliche Finanzen) gelegt. Ausführlich besprochen werden auch die Hauptergebnisse der letzten langfristigen Budgetprognose des BMF. Abschließend werden einige Überlegungen angestellt, inwieweit sich die Ergebnisse solcher Prognosen für politische Handlungsempfehlungen eignen.

2. Prognosen in der Ökonomie

Eine Prognose ist eine quantitative Aussage über die noch nicht feststehende Veränderung einer oder mehrerer Variablen in einem spezifizierten Zeitraum, die aus Erfahrungswissen, historischen Daten und mit Hilfe geeigneter Methoden abgeleitet wird. Prognosen in der Ökonomie beziehen sich etwa auf die Konjunkturentwicklung, auf die Preisentwicklung bestimmter Produkte (z. B. Rohstoffe, Aktien), auf die Wechselkursentwicklung, auf die Erwerbsbeteiligung oder auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen. In der Öffentlichkeit die meiste Beachtung finden dabei die Prognosen zur konjunkturellen Entwicklung, deren Hauptzielvariablen das Bruttoinlandsprodukt und seine Teilkomponenten, die Beschäftigungsentwicklung, die Inflation, die Zinsentwicklung und die Entwicklung des öffentlichen Defizits sowie der Staatsschulden sind.

Im Hinblick auf den Prognosehorizont wird zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Prognosen unterschieden, die Unsicherheit der Prognosen nimmt dabei mit dem Prognosehorizont zu. Kurzfristige Prognosen haben in der Regel einen Prognosehorizont von ein bis zwei Jahren, dies trifft etwa auf die quartalsweise erstellten Konjunkturprognosen von WIFO und IHS zu. Einen deutlich kürzeren Prognosehorizont haben sogenannte Nowcasting Modelle, mit denen die Gegenwart bzw. die sehr nahe Zukunft (z. B. das laufende Quartal) prognostiziert wird. Dies ist erforderlich, da verschiedene ökonomische Größen (z. B. das BIP) erst mit zeitlicher Verzögerung ermittelt werden können. Bei mittelfristigen Prognosen beträgt der Prognosehorizont etwa fünf Jahre, beispielsweise erstellen WIFO und IHS jährlich mittelfristige Konjunkturprognosen.² Auch Prognosen zur mittelfristigen Beschäftigungsentwicklung werden regelmäßig erstellt (siehe

²) Die vom WIFO jeweils im März erstellte mittelfristige Konjunkturprognose bildet die Grundlage für die mittelfristige Haushaltplanung (Bundesfinanzrahmen, Österreichisches Stabilitätsprogramm). Da in den Jahren 2017 und 2018 die Erstellung des Bundesfinanzrahmens auf den Herbst verlegt wurde, wird dem Bundesfinanzrahmen in den kommenden beiden Jahren die September-Prognose des WIFO zugrunde gelegt.

z.B. WIFO, 2014). Als langfristige Prognosen können Prognosen mit einem Horizont ab zehn Jahren bezeichnet werden, der Fokus von langfristigen Prognosen liegt in der Ökonomie häufig auf den Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen bzw. auf einzelne Teilkomponenten staatlicher Ausgaben (z.B. Pensionen).³

Der Bedarf nach wirtschaftlichen Prognosen ist sehr hoch. Die Politik benötigt Prognosen als Grundlage für wirtschaftspolitische Entscheidungen. Die kurz- und mittelfristigen Konjunkturprognosen des WIFO spielen vor allem für die jährliche Budgeterstellung bzw. für die mittelfristige Haushaltsplanung eine große Rolle.⁴ Für die langfristige Ausrichtung politischer Entscheidungen im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung bilden langfristige Budgetprognosen, auf die der Fokus in diesem Beitrag gelegt wird, eine wesentliche Informationsquelle. Auch für andere Akteure sind Wirtschaftsprognosen eine wesentliche Entscheidungsgrundlage. Beispielsweise orientieren sich Unternehmen bei ihren Investitions- und Produktionsentscheidungen an der erwarteten Wirtschaftsentwicklung, die Tarifparteien berücksichtigen Wirtschaftsprognosen bei den Lohnverhandlungen und für die Nationalbanken bilden Prognosen eine wesentliche Grundlage für geldpolitische Entscheidungen.

Eine häufig vorgebrachte Kritik an Prognosen ist ihre Unzuverlässigkeit. Tatsächlich sind Prognosen in der Ökonomie mit großen Unsicherheiten verbunden. Das Zitat „Prognosen sind äußerst schwierig, besonders wenn sie die Zukunft betreffen“⁵ ist in diesem Zusammenhang sehr treffend. Die wesentlichen Ursachen für die Unsicherheit von Wirtschaftsprognosen sind die folgenden:

- Nicht vorhersehbare Ereignisse: Ökonomische Schocks (z.B. Finanzkrisen, unerwartete Preisschocks), politische Ereignisse (z.B. Brexit), Naturkatastrophen oder große Migrationsströme sind in der Regel nicht prognostizierbar.
- Eine Prognose kann Reaktionen der Wirtschaftsakteure hervorrufen. Beispielsweise kann die Politik als Reaktion auf eine Prognose Maßnahmen beschließen (z.B. Konjunkturpaket, Pensionsreform), oder können Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen ändern.
- No policy change Annahme: Bei Prognosen wird in der Regel eine unveränderte Gesetzesgrundlage unterstellt. Je länger der Prognosehorizont, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese Annahme verletzt wird.
- Datenrevisionen: Die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), auf deren Grundlage Prognosen häufig erstellt werden, unterliegen auch im Nachhinein immer wieder größeren Revisionen.
- Die Realität ist komplexer als sie in ökonomischen Modellen abgebildet werden kann. Zudem müssen die Modellparameter geschätzt werden, wobei die Unsicherheit dieser Schätzung je nach Menge und Güte der verfügbaren Daten sowie je nachdem, wie stark sich die Parameter über die Zeit ändern, variiert.

³) Langfristige Projektionen werden beispielsweise auch zu den Auswirkungen des Klimawandels oder zum Bestand knapper Rohstoffe gemacht, diese werden in dieser Arbeit allerdings nicht näher betrachtet.

⁴) Wirtschaftsprognosen sind dabei insbesondere für die Schätzung der Steuereinnahmen und der Sozialausgaben eine wesentliche Grundlage.

⁵) Dieses Zitat wird unter anderem Mark Twain und Winston Churchill zugeschrieben.

Prognosen sind ein Instrument um rational mit Unsicherheiten umzugehen, wesentlicher als der absolute Prognosefehler ist dabei der Informationsgewinn gegenüber naiven Verfahren. Häufig werden Prognosen zu sehr an der Richtigkeit der ausgewiesenen Prognosewerte (z. B. ein BIP-Wachstum von 1,8 %) bewertet, dabei ist in der Regel die erwartete Richtung der Entwicklung und die Begründung für diese Einschätzung wesentlich interessanter als der absolute Wert selbst. Durch das Ausweisen der Punktschätzung ohne ein dazugehöriges Konfidenzintervall wird zudem eine Scheingenauigkeit suggeriert, die natürlich nicht erfüllt werden kann. Bei der Interpretation von Prognoseergebnissen ist diese Unsicherheit miteinzubeziehen. Ein besseres Verständnis der Ergebnisse und ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn kann anhand von Sensitivitätsanalysen gewonnen werden. Diese stellen dar, wie sich die Ergebnisse verändern würden, wenn sich bestimmte Annahmen verändern. Neben den Prognoserisiken werden anhand solcher Analysen auch die unterschiedlichen Wirkungskanäle ersichtlich, wodurch die Interpretation der Ergebnisse und die Abschätzung einer möglichen Wirkung von Maßnahmen erleichtert wird. Insbesondere bei langfristigen Prognosen mit hoher Unsicherheit im Hinblick auf die getroffenen Annahmen sind solche Sensitivitätsanalysen von besonderer Bedeutung.

3. Langfristige Budgetprognosen

Der Fokus in diesem Beitrag liegt auf langfristigen Budgetprognosen. Darunter versteht man eine langfristige Projektion der staatlichen Einnahmen und Ausgaben unter Berücksichtigung der erwarteten demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung. Die Hauptzielgrößen sind dabei die Defizit- und Schuldenentwicklung des Staates und die Entwicklung demografieabhängiger staatlicher Ausgaben (z. B. für Pensionen, Pflege, Gesundheit). Ziel solcher Prognosen ist es, die absehbaren Auswirkungen der demografischen Alterung und die daraus resultierenden Risiken für die öffentlichen Finanzen quantitativ darzustellen. Eine zentrale Frage ist dabei, ob das bestehende staatliche Leistungsniveau bei einer Beibehaltung der bisherigen Politik und unter Berücksichtigung der erwarteten demografischen Entwicklung auch in Zukunft erbracht werden kann bzw. ob der Staat bestehende Verpflichtungen langfristig bedienen kann. Langfristige Budgetprognosen dienen daher als eine Art Frühwarnsystem für die Politik und sind für eine langfristige Ausrichtung der Haushaltspolitik eine wesentliche Entscheidungsgrundlage. Ein längerfristiger Blick in die Zukunft ist auch insofern hilfreich, als Maßnahmen in den betroffenen Bereichen in der Regel erst mittel- und längerfristig ihre volle Wirkung entfalten können.⁶

Die in Abschnitt 2 dargestellten Ursachen für Prognoserisiken verstärken sich naturgemäß mit einem zunehmenden Prognosehorizont, daher sind Progno-

⁶ Im Pensionsbereich steht beispielsweise der Vertrauensgrundsatz kurzfristigen tiefgreifenden Reformen des Systems entgegen.

sen mit einem derart langen Horizont⁷ mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Der Anspruch solcher Prognosen ist daher auch nicht, die Zukunft korrekt vorherzusagen, sondern gegeben den derzeitigen Informationsstand und bei unveränderter Politik die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen offenzulegen und die dahinterliegenden Mechanismen zu beschreiben. Die Annahme einer unveränderten Politik ist für einen derart langen Zeitraum selbstverständlich nicht realistisch, sie dient lediglich dazu die langfristigen Auswirkungen der bestehenden Politik zu veranschaulichen und allfällige Handlungsnotwendigkeiten offenzulegen. Zudem wäre es auch nicht möglich zukünftige Reformen sinnvoll zu prognostizieren.

Um Projektionen über einen derart langen Zeitraum durchführen zu können, ist es erforderlich eine Vielzahl von Annahmen zur Entwicklung bestimmter Größen zu treffen. Beispielsweise müssen Annahmen zur langfristigen Produktivitätsentwicklung, zu zukünftigen Migrationsströmen, zur zukünftigen Erwerbsbeteiligung, zur Entwicklung der Lebenserwartung und inwieweit die zusätzliche Lebenserwartung in Gesundheit verbracht wird, getroffen werden. Die zentralen Grundlagen für die Berechnungen sind ein makroökonomisches Model, Bevölkerungs- und Erwerbsquotenprognosen und eine plausible Fortschreibung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, wobei die Interaktionen und Wirkungszusammenhänge zwischen diesen Komponenten entsprechend zu modellieren sind (siehe auch Abschnitt 4). Langfristprognosen umfassen üblicherweise eine sehr ausführliche Beschreibung und Begründung der getroffenen Annahmen sowie umfangreiche Sensitivitätsanalysen (Ergebnisse bei abweichenden Annahmen), da dies zentral für das Verständnis der Ergebnisse und der zugrundeliegenden Wirkungskanäle ist.

In Österreich sieht der § 15 (2) des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) vor, dass das BMF in jedem dritten Finanzjahr eine „hinreichend begründete, nachvollziehbare langfristige Budgetprognose für einen Zeitraum von mindestens 30 Finanzjahren“ zu erstellen hat. Die letzte derartige Prognose wurde im Frühjahr 2016 vorgelegt, der Bericht basiert auf einer Studie des WIFO, die vom BMF in Auftrag gegeben wurde.⁸ In Abschnitt 5 werden die Hauptergebnisse der jüngsten Prognose vorgestellt. Auch die Europäische Kommission führt im Rahmen des **Ageing Reports**⁹ alle drei Jahre (zuletzt 2015) langfristige Budgetprognosen für alle 28 Mitgliedstaaten und Norwegen durch. Trotz einer sehr ähnlichen methodischen Vorgehensweise, weichen die Ergebnisse dabei zum Teil von jenen der langfristigen Budgetprognose des BMF ab. Neben dem unterschiedlichen Veröffentlichungszeitpunkt ist dies vor allem auf abweichende Annahmen und Datengrundlagen zurückzuführen.

Für den Pensionsbereich ist die neu aufzustellende Alterssicherungskommission gem. § 2 (1) Alterssicherungskommissions-Gesetz (wirksam seit 1. Jänner 2017) dazu verpflichtet, in jedem dritten Finanzjahr einen Bericht „über die

⁷) Die langfristige Budgetprognose des BMF (siehe Abschnitt 5) und der Ageing Report der Europäischen Kommission reichen beispielsweise bis 2060.

⁸) Vgl. BMF 2016, WIFO 2016.

⁹) Vgl. Europäische Kommission 2015.

langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung sowie der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden bis zum Jahr 2050“ zu erstellen.¹⁰ Dieser Bericht ist keine langfristige Budgetprognose im klassischen Sinn, da davon ausschließlich der Pensionsbereich umfasst ist. Für diesen Bereich enthält das Langfristgutachten dafür eine deutlich umfassendere Darstellung als dies in der BMF-Langfristprognose bzw. im Ageing Report der Fall ist. Eine Studie mit einem Fokus auf langfristige budgetäre Effekte wurde jüngst auch vom Büro des Fiskalrats veröffentlicht.¹¹ Ziel dieser Studie ist es, mit Hilfe eines makroökonomischen Gleichgewichtsmodells den langfristigen budgetären Effekt der aktuellen Flüchtlingsmigration nach Österreich für die Jahre 2015 bis 2060 zu ermitteln. Neben den vor allem kurz- und mittelfristigen Kosten aus der Grundversorgung und der Mindestsicherung ist für die Ergebnisse vor allem das Ausmaß der (erfolgreichen) Integration in den Arbeitsmarkt relevant, aus der über Steuern und Sozialbeiträge auch Rückflüsse resultieren würden.

Auch im internationalen Kontext gibt es zahlreiche Beispiele für langfristige Budgetprognosen. Insgesamt führen rund zwei Drittel der OECD-Mitglieder eine langfristige Budgetprognose mit einem Prognosehorizont von über 30 Jahren durch, die meisten dieser Länder aktualisieren ihre Prognosen alle drei bis fünf Jahre.¹² Etwa ein Viertel der Länder führt keine Langfristprognosen, sondern ausschließlich Budgetprojektionen mit einem Prognosehorizont von bis zu fünf Jahren durch, die jedoch mit Ausnahme von Israel jährlich aktualisiert werden. In den meisten Ländern werden die langfristigen Budgetprognosen von Regierungsstellen (meistens vom Finanzministerium) erstellt, lediglich in vier Ländern (darunter Österreich und Deutschland) wird die langfristige Budgetprognose von unabhängigen Einrichtungen (in Österreich vom WIFO) erstellt.

Der vom deutschen Finanzministerium veröffentlichte Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen¹³ ist relativ ähnlich konzipiert wie die langfristige Budgetprognose des BMF gem. § 15 BHG. Die Berechnungen werden von der Ruhr Universität Bochum in Zusammenarbeit mit dem Ifo Institut für Wirtschaftsforschung durchgeführt, die Ergebnisse bilden dann die Grundlage für den vom Bundesfinanzministerium veröffentlichten Tragfähigkeitsbericht. Wie in Österreich läuft der Prognosehorizont bis 2060, aktualisiert wird der Bericht alle drei Jahre. In den USA wird vom **Congressional Budget Office** jährlich ein **Long-Term Budget Outlook** veröffentlicht, dessen Prognosehorizont 30 Jahre in die Zukunft reicht.¹⁴ Für die Niederlande führt das Centraal Planbureau (CPB) regelmäßig langfristige Budgetprojektionen durch. Diese werden

¹⁰ Auch die bisherige Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung war dazu verpflichtet alle drei Jahre einen derartigen Bericht zu erstellen (zuletzt 2014), allerdings war davon nur der Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung umfasst (vgl. Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung 2014).

¹¹ Vgl. Holler/Schuster 2016.

¹² Vgl. OECD 2014.

¹³ Vgl. Bundesfinanzministerium 2016.

¹⁴ Vgl. z. B. Congressional Budget Office 2016.

vor den Parlamentswahlen auf Grundlage einer unveränderten Politik erstellt. Langfristige Budgetprojektionen sind jedoch auch Teil der Analyse des CPB zu den Wahlprogrammen der wahlwerbenden Parteien und werden auch für die Analyse des Koalitionsabkommens herangezogen, wobei in diesen Fällen die vorgeschlagenen Reformvorhaben sofern möglich berücksichtigt und daher im Hinblick auf ihre langfristigen budgetären Auswirkungen untersucht werden können. Weitere internationale Beispiele sind die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz oder der Fiscal Sustainability Report für Kanada.¹⁵

4. Vorgehensweise bei der Erstellung von langfristigen Budgetprognosen

Langfristige Budgetprognosen bestehen aus einer Vielzahl von aufeinander aufbauenden und sich gegenseitig beeinflussenden Bausteinen. Die Grundbausteine, auf denen alle anderen Teile der Budgetprognose aufbauen, stellen dabei die Bevölkerungsprognose, die Erwerbsprognose und die Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung dar. Auf Basis dieser Prognosen werden die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben projiziert, wobei sich letztere in demografieabhängige (Pensionen, Gesundheit, Pflege, Bildung, ...) und nicht-demografieabhängige Ausgaben (öffentliche Verwaltung, Finanzierung der Staatsschuld, äußere und innere Sicherheit, Teile der öffentlichen Investitionen, ...) unterteilen lassen.¹⁶ In der Langfristprognose des BMF werden die meisten nicht-demografieabhängigen Ausgaben mit der Wachstumsrate des nominellen BIP fortgeschrieben. Für den öffentlichen Personalaufwand wird ein Sinken des Beamtenanteils auf unter ein Drittel und ein Lohnwachstum parallel zum privaten Sektor angenommen. Abgesehen vom Lehrpersonal (siehe unten), wird davon ausgegangen, dass die Anzahl öffentlich Bediensteter konstant bleibt. Für die Zinsentwicklung wird angenommen, dass diese zunächst der Mittelfristprognose des WIFO entspricht und sich ab 2020 schrittweise einem Pfad annähert, der 0,75 %-Punkte über dem nominellen BIP-Wachstum liegt und dem der Zinssatz langfristig folgt. Der Zinsaufwand ergibt sich mit zeitlicher Verzögerung aus der Entwicklung von Schuldenstand und Zinssatz.

Die Annahmen zur demografischen Entwicklung betreffen insbesondere die Entwicklung der Fertilitätsrate, der Lebenserwartung und der Nettomigration bzw. deren Struktur. Diese Faktoren bestimmen die Größe und die Zusammensetzung der Bevölkerung in den einzelnen Projektionsjahren, die in weiterer Folge entscheidende Inputs für die Schätzung der Erwerbsbevölkerung sowie für die Projektion der Ausgaben für Pensionen, Bildung, Gesundheit und Pflege darstellen. Die langfristige Budgetprognose des BMF baut hier auf der Bevölke-

¹⁵ Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement 2016 und Office of the Parliamentary Budget Officer 2016.

¹⁶ Je nach konkreter Ausgestaltung des Prognosemodells kann es auch eine Rückwirkung der öffentlichen Ausgaben auf die makroökonomische Entwicklung geben, beispielsweise über das verfügbare Haushaltseinkommen und den privaten Konsum.

berungsprognose der Statistik Austria auf, der Ageing Report basiert auf der Bevölkerungsprognose von Eurostat. Für die Erwerbsprognose wird eine Kohortensimulation durchgeführt, bei der die künftigen Erwerbsquoten anhand der Bevölkerungsprognose sowie den in der Vergangenheit beobachteten Eintritts- und Austrittswahrscheinlichkeiten der unterschiedlichen Alterskohorten prognostiziert werden. Dabei werden üblicherweise auch die erwarteten Effekte bereits beschlossener Pensionsreformen berücksichtigt. Für die langfristige Budgetprognose des BMF wird die Bevölkerungsprognose der Statistik Austria in zwei Varianten mit der Erwerbsprognose des WIFO und mit der Erwerbsprognose des Ageing Reports¹⁷ kombiniert, wobei das WIFO-Szenario von höheren Erwerbsquoten aufgrund der gestiegenen Bildungsbeteiligung ausgeht.

Die angenommene makroökonomische Entwicklung nimmt vor allem bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen eine zentrale Rolle innerhalb einer langfristigen Budgetprognose ein. Zum einen beeinflusst sie nahezu alle staatlichen Einnahmekategorien direkt oder indirekt und wirkt sich im Wechselspiel mit der Erwerbsprognose auf die Höhe der Sozialleistungen aus, zum anderen stellt die Wirtschaftsleistung die zentrale Referenzgröße zur Beurteilung der Tragfähigkeit der öffentlichen Ausgaben dar, die üblicherweise in Relation zum BIP dargestellt werden. Als Ausgangspunkt der makroökonomischen Projektion dient häufig eine bestehende Mittelfristprognose, an deren Ende meist von einem Schließen der Outputlücke ausgegangen wird, sodass der Einfluss kurzfristiger konjunktureller Schwankungen auf die Langfristprognose reduziert wird. In weiterer Folge basieren die Projektionen im Ageing Report und in der Langfristprognose des BMF auf einer (Cobb-Douglas) Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen und exogenem technischen Fortschritt, in die Arbeit und Kapital als Faktorinputs eingehen und die mit möglichst plausiblen Werten kalibriert wird. Aufgrund der Annahme eines konstanten Verhältnisses zwischen Kapital und Output wird die Entwicklung des Kapitalstocks durch die übrigen Modellvariablen bestimmt, sodass dem Arbeitsinput und dem technischen Fortschritt eine entscheidende Rolle zukommt. Die Schätzung der geleisteten Arbeitsstunden basiert auf der Erwerbsprognose. Beim technischen Fortschritt (Multifaktorproduktivität) handelt es sich um eine nicht direkt beobachtbare Größe, die unter Zugrundelegung der gewählten Modellparameter geschätzt werden muss und die den nicht durch die Produktionsfaktoren erklärbaren Teil der BIP-Entwicklung darstellt. In der Langfristprognose des BMF wird angenommen, dass der technische Fortschritt, nach dem derzeit beobachtbaren Einbruch, ab 2030 wieder seinen langfristigen Trend erreicht. Da diese Annahme mit hoher Unsicherheit behaftet ist und gleichzeitig einen großen Einfluss auf die Modellergebnisse ausübt, kommt ihr bei der Sensitivitätsanalyse eine besonders zentrale Rolle zu.

Eine Abschätzung der künftigen staatlichen Pensionsausgaben ergibt sich prinzipiell aus der in einem Jahr erwarteten Anzahl der PensionsbezieherInnen in Kombination mit der durchschnittlichen erwarteten Pensionshöhe. Beide

¹⁷⁾ Vgl. Kaniovski et al. 2014 bzw. Europäische Kommission 2015.

Variablen hängen jedoch von mehreren Faktoren ab. Die Anzahl der PensionsbezieherInnen zu einem bestimmten Zeitpunkt ergibt sich aus dem Bestand an PensionsbezieherInnen, dem Zugang, der sich aus dem effektiven Pensionsantrittsalter (Erwerbsprognose) ergibt, und dem Abgang, der auf der Lebenserwartung (Bevölkerungsprognose) basiert. Die durchschnittliche Pensionshöhe hängt wiederum von der Höhe der Bestandspensionen, die in der langfristigen Budgetprognose des BMF mit der Inflationsrate fortgeschrieben werden, von der Höhe der Neupensionen, von der durchschnittlichen Pensionsbezugsdauer und von der Kohortenstruktur ab. Wichtige Einflussfaktoren für die Höhe der Neupensionen sind das Lohnwachstum, die Höhe der Abschläge, die umso geringer ausfallen je höher das effektive Pensionsantrittsalter wird, sowie die Länge des Durchrechnungszeitraums. Zusätzlich zu den Alterspensionen ist auch eine Schätzung der Hinterbliebenenpensionen, der Invaliditätspensionen sowie der Beamtenpensionen notwendig. Aufgrund der hohen Diversität der nationalen Pensionssysteme werden die Pensionsprojektionen im Ageing Report – anders als bei den übrigen demografieabhängigen Ausgaben – für jedes Land mit einem eigenen Modell durchgeführt.

Zur Abschätzung der Gesundheitsausgaben werden auf Basis aktueller Daten alters- und geschlechtsspezifische Ausgabenprofile erstellt, die in weiterer Folge mit Hilfe der Bevölkerungsprognose fortgeschrieben und zu jährlichen Gesamtgesundheitsausgaben aggregiert werden. Dabei müssen mehrere Annahmen getroffen werden, die für die Höhe der errechneten Gesundheitsausgaben von entscheidender Bedeutung sein können und sich daher für Sensitivitätsanalysen eignen. Während im Ageing Report angenommen wird, dass die Hälfte der zusätzlichen Lebensjahre in Gesundheit verbracht werden,¹⁸ unterstellt die langfristige Budgetprognose des BMF, dass alle zusätzlichen Lebensjahre in Gesundheit verbracht werden, sodass sich die Ausgabenprofile bei einem Anstieg der Lebenserwartung nach hinten verschieben.^{19,20} Eine weitere mit Unsicherheit behaftete Annahme betrifft die Reaktion der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen bei einer Einkommenssteigerung. Während häufig angenommen wird, dass sich die pro-Kopf-Ausgaben parallel zum BIP pro Kopf entwickeln, wäre auch eine Einkommenselastizität größer 1 (Gesundheit als Luxusgut) oder eine Elastizität kleiner 1 (Gesundheit als notwendiges Gut) möglich. Neben dem Einkommen gibt es noch weitere nicht-demografische Faktoren, die dazu führen können,

¹⁸ Der Ageing Report beinhaltet unterschiedliche Sensitivitätsanalysen, um die Auswirkungen der getroffenen Annahmen zu verdeutlichen.

¹⁹ Hält man die alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofile bei einer steigenden Lebenserwartung konstant, so trifft man implizit die Annahme, dass es dabei zu keiner Veränderung der in Gesundheit verbrachten Lebensjahre kommt und damit zusätzliche Lebensjahre zur Gänze in Krankheit verbracht werden.

²⁰ In diesem Zusammenhang wurden unter anderem zwei gegenläufige Theorien vorgebracht: Nach der Theorie der Morbiditätsexpansion (vgl. Gruenberg 1977) nehmen mit einer längeren Lebenserwartung vor allem die in Krankheit bzw. mit einer Behinderung verbrachten Lebensjahre zu. Dahingegen vertritt die Theorie der Morbiditätskompression (vgl. Fries 1980) die optimistischere Sichtweise, dass Krankheiten und Behinderungen vor allem während eines kurzen Zeitraums vor dem Ableben auftreten und sich dieser Zeitraum mit der zunehmenden Lebenserwartung nach hinten verschiebt.

dass die Gesundheitsausgaben schneller wachsen als das BIP pro Kopf. Dazu zählt insbesondere der technische Fortschritt. Führt dieser zu einer effizienteren Behandlungsmethode, könnten dadurch andere Methoden ersetzt werden und somit eine Kosteneinsparung erreicht werden (Substitutionseffekt), gleichzeitig kann es jedoch aufgrund der gesunkenen Behandlungskosten zu einer gesteigerten Nachfrage kommen (Einkommenseffekt), sodass insgesamt ein Ausgabenanstieg möglich ist. Zusätzlich kann technischer Fortschritt dazu führen, dass Beschwerden behandelt werden, für die bisher aus Kostengründen oder aus technischen Gründen keine Behandlung möglich war. Auch dies kann eine Steigerung der öffentlichen Gesundheitsausgaben zur Folge haben.

Ähnlich der Projektion von Gesundheitsausgaben basieren auch Abschätzungen der Pflegeausgaben meist auf alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofilen, die anhand der Bevölkerungsprognose fortgeschrieben werden. Ebenso spielt die Annahme, wie sich eine höhere Lebenserwartung auf die Anzahl der in Gesundheit bzw. in Pflegebedürftigkeit verbrachten Jahre verteilt, eine wichtige Rolle. Analog zu den Gesundheitsausgaben wird in der Langfristprognose des BMF von einer Verschiebung der Pflegebedürftigkeit parallel zur gestiegenen Lebenserwartung ausgegangen, während der Ageing Report verschiedene Szenarienanalysen darstellt und im Referenzszenario annimmt, dass die Hälfte der zusätzlichen Lebensjahre ohne Pflegebedarf verbracht werden. Die Pflegeausgaben können in Ausgaben für Geld- und Sachleistungen unterteilt werden.²¹ In der Langfristprognose des BMF werden die Pflegegeldsätze mit der Inflationsrate fortgeschrieben (im Ageing Report wird hier, analog zu den Gesundheitsausgaben, das BIP pro Kopf verwendet) und es wird ab 2020 von einer Inanspruchnahme durch alle Leistungsberechtigten ausgegangen. Für die Entwicklung der Ausgaben für Sachleistungen ist insbesondere der zu erwartende Rückgang der informellen Pflegeleistungen durch Angehörige, die nicht zu den Staatsausgaben zählen, relevant. Hier wird in der Langfristprognose des BMF von einem Anstieg der Inanspruchnahme professioneller Pflege im Ausmaß des Anstiegs der Erwerbsquote von Frauen im Alter zwischen 40 und 65 Jahren ausgegangen. Hinsichtlich der Kosten für professionelle Pflege wird im Basisszenario des Ageing Report eine Entwicklung entsprechend dem Lohnwachstum angenommen, während die Langfristprognose des BMF, insbesondere aufgrund des zu erwartenden Nachfragedrucks, von einem leicht über dem Lohnwachstum (Elastizität von 1,3) liegenden Anstieg ausgeht.

In der Langfristprognose des BMF wird die Projektion der Bildungsausgaben getrennt nach Kindergarten, Primär-, Sekundär- und Tertiärstufe vorgenommen und die jeweiligen Gruppen anhand der Bevölkerungsprognose fortgeschrieben. Das LehrerInnen-SchülerInnen-Verhältnis – wie auch im Ageing Report – wird dabei konstant gehalten, sodass sich eine Veränderung der SchülerInnenzahl unverzüglich auf die Größe des Lehrpersonals auswirkt. Die Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor wird analog zu jener in der Privatwirt-

²¹⁾ Im Ageing Report wird bei den Sachleistungen zusätzlich zwischen Heimpflege und institutionellen Pflegeleistungen unterschieden, wobei jeweils unterschiedliche Kostenpfade angenommen werden können.

schaft angenommen, die Ausgaben für Sachleistungen im Bildungsbereich werden mit dem nominellen BIP fortgeschrieben.

Die Arbeitslosenunterstützung wird im Ageing Report über eine Methode projiziert, die eine möglichst große Vergleichbarkeit über die unterschiedlichen Mitgliedsstaaten gewährleisten soll. Dabei wird, basierend auf einer gemeinsamen Datenbasis, der Durchschnitt aus den Arbeitslosenunterstützungszahlungen der drei letzten verfügbaren Jahre (im Ageing Report 2015 war dies der Zeitraum 2011–2013) mit der Arbeitslosenrate fortgeschrieben, wobei die Verwendung eines mehrjährigen Durchschnitts die Projektion weniger von kurzfristigen Schwankungen bzw. statistischer Unschärfe abhängig machen soll. Für die Projektion wird die Annahme getroffen, dass der Grad der zu Arbeitslosenunterstützungszahlungen Berechtigten sowie die durchschnittliche Dauer der Inanspruchnahme konstant bleiben. Für die Langfristprognose des BMF wird zunächst von einer Arbeitslosigkeitseentwicklung gemäß Mittelfristprognose des WIFO und danach (bis 2035) von einer schrittweisen Konvergenz zu einer langfristigen Arbeitslosenrate ausgegangen. Die Höhe der Geldleistungen (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) wird mit dem Lohnwachstum fortgeschrieben, die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen je nach Kategorie mit der Entwicklung der Lohnsumme bzw. des nominellen BIP.

Die langfristige Budgetprognose des BMF enthält auch eine Projektion der über den Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanzierten Familienleistungen. Dabei werden die Familienbeihilfezahlungen mit der Inflationsrate angepasst und anhand der Bevölkerungsprognose fortgeschrieben. Für das Kinderbetreuungsgeld wird angenommen, dass die Anteile der von den BezieherInnen gewählten Varianten (Fixbetrag bzw. einkommensabhängig) konstant bleiben und sich die Ausgaben aufgrund von Geburtenrate und Inflation bzw. Arbeitnehmerentgelt (je nach Variante) entwickeln. Auch die aus dem Bundesbudget finanzierten Pensionsversicherungsbeiträge für Kindererziehungszeiten werden in der Budgetprognose modelliert, obwohl sie einen innerstaatlichen Transfer an die Sozialversicherungsträger darstellen.

Den öffentlichen Ausgaben stehen die öffentlichen Einnahmen gegenüber. Hierzu zählen die Einnahmen aus direkten und indirekten Steuern, die Sozialversicherungsbeiträge, die Vermögenseinkommen sowie sonstige Einnahmen. Die Sozialversicherungsbeiträge und die direkten Steuern werden in der langfristigen Budgetprognose des BMF größtenteils mit der Wachstumsrate ihrer jeweiligen Beitragsgrundlagen fortgeschrieben, d.h. es wird von einer Aufkommenselastizität von 1 ausgegangen. So entwickeln sich etwa Sozialversicherungsbeiträge und Lohn- und Einkommenssteuer entsprechend den gewichteten Projektionen für Lohn- und Gehaltssumme, Selbständigeneinkommen und Pensionseinkommen.²² Die Fortschreibung der sonstigen direkten Steuern (z.B. Kapitalertragsteuer), der indirekten Steuern, der öffentlichen Vermögenseinkommen sowie der sonstigen öffentlichen Einnahmen erfolgt anhand des nominellen BIP.

²²) Aus Plausibilitätsgründen wird implizit unterstellt, dass der Einkommensteuertarif jährlich indexiert wird.

5. Langfristige Budgetprognose des BMF: Darstellung und Interpretation der Ergebnisse

Die jüngste langfristige Budgetprognose des BMF wurde im April 2016 dem Nationalrat als Bericht gem. § 15 (2) BHG übermittelt und in weiterer Folge auch auf der Homepage des BMF veröffentlicht. Grundlage für den Bericht ist eine Studie des WIFO.²³ Nachstehend werden die Hauptergebnisse der Prognose dargestellt, für eine ausführlichere Darstellung wird auf die Langfristprognose selbst bzw. auf die Stellungnahme des Budgetdienstes verwiesen.²⁴

Für die langfristige Budgetprognose 2016 werden zwei Hauptvarianten berechnet, die auf unterschiedlichen Erwerbsprognosen basieren. Variante 1 beruht auf einer Erwerbsprognose des WIFO/IHS, Variante 2 auf jener der Europäischen Kommission (EK), die u. a. für den Ageing Report 2015 herangezogen wurde.²⁵ Der Unterschied ist im Wesentlichen in einem in der Erwerbsprognose des WIFO/IHS angenommenen (stärkeren) positiven Zusammenhang von Bildungsbeteiligung und Erwerbstätigkeit 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.²⁶

Die Prognose nimmt eine gesamtstaatliche Perspektive ein, das heißt Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern werden nicht gesondert ausgewiesen. Auch die ausgewiesene Defizit- und Schuldenentwicklung bezieht sich auf den Gesamtstaat. 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. Laut langfristiger Budgetprognose entwickeln sich die demografieabhängigen Ausgaben bis 2060 wie folgt:

²³) Vgl. WIFO 2016.

²⁴) Vgl. BMF 2016 bzw. Budgetdienst 2016.

²⁵) Vgl. Kaniowski et al. 2014 bzw. Europäische Kommission 2015.

²⁶) Vgl. Horvath/Mahringer 2014.

in % des BIP	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Variante 1										
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
Demografieabhängige Ausgaben	31,8	31,6	32,3	32,7	32,9	33,2	33,5	34,0	34,4	34,7
Variante 2										
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
Demografieabhängige Ausgaben	31,8	31,6	32,4	33,0	33,6	34,1	34,4	34,7	35,0	35,2

Tabelle 1: Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben

Quelle: BMF 2016

Die beiden Varianten weisen einen Anstieg der demografieabhängigen Ausgaben von 31,8 % des BIP im Jahr 2015 auf 34,7 % (Variante 1) bzw. 35,2 % des BIP (Variante 2) im Jahr 2060 aus. Während der erwartete Anstieg der Pensionsausgaben in Relation zum BIP vergleichsweise moderat ausfällt (+0,4 %-Punkte bzw. +0,7 %-Punkte), verzeichnen insbesondere die Ausgaben in den Bereichen Gesundheit (+2,0 %-Punkte bzw. 2,3 %-Punkte) und Pflege (+1,6 %-Punkte bzw. +1,3 %-Punkte) große Anstiege. Der Anteil der Pensionsausgaben an den gesamten demografieabhängigen Ausgaben sinkt somit geringfügig, allerdings bleiben die Pensionen weiterhin die mit Abstand größte Ausgabenposition. Würde der für 2060 ausgewiesene BIP-Anteil der Ausgaben für den Gesundheitsbereich bereits heute zutreffen, wären diese derzeit, je nach Variante, um rund 7 bzw. 8 Mrd. Euro höher (BIP 2016: rd. 349 Mrd. Euro).²⁷

Die hohen Ausgabenanstiege in den Bereichen Gesundheit und Pflege wer-

²⁷⁾ Da das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2060 deutlich höher sein wird, liegt der tatsächlich zu erwartende nominelle Kostenanstieg wesentlich über diesen Werten.

den insbesondere die Länder und Gemeinden vor große Herausforderungen stellen. Im neuen Finanzausgleich für die Periode 2017 bis 2021 wurde in diesem Zusammenhang beschlossen, dass die Länder und Gemeinden ab 2017 jährlich vom Bund eine pauschale Finanzzuweisung iHv 300 Mio. Euro erhalten, um die Mehraufwendungen in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales abzudecken. Auch die Mittel für den Pflegefonds²⁸ sollen weiter erhöht werden, ausgehend von 350 Mio. Euro im Jahr 2017 soll die Dotierung jährlich um 4,5 % steigen. Dabei geht es jedoch im Wesentlichen um die budgetäre Abdeckung der Mehraufwendungen in diesen Bereichen, konkrete Reformmaßnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung wurden nur ansatzweise beschlossen. Für den Gesundheitsbereich wurde zwar im Rahmen der Zielsteuerung Gesundheit ein Kostendämpfungspfad vereinbart, dieser wurde in die Langfristprognose jedoch bereits eingepreist. Aufgrund der komplizierten Kompetenzverteilung in den Bereichen Gesundheit²⁹ und Pflege gestaltet sich der Reformprozess in diesen Politikfeldern äußerst komplex, Strukturreformen sind daher sehr schwer zu realisieren.

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

²⁸) Der Pflegefonds ist Zweckzuschuss an die Länder zur Sicherung und zum bedarfsgerechten Aus- und Aufbau des Betreuungs- und Pflegedienstleistungsangebotes in der Langzeitpflege. Die Mittel des Pflegefonds werden durch einen Vorwegabzug vor der Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben aufgebracht und stammen demnach zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Ländern und Gemeinden.

²⁹) Siehe etwa Bericht des Rechnungshofes zu den Mittelfläßen im Gesundheitswesen (vgl. Rechnungshof 2017)

in % des BIP	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Demografieabhängige Ausgaben										
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
Nicht-demografieabhängige Ausgaben										
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
Gesamtausgaben Sektor Staat										
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
Gesamteinnahmen Sektor Staat										
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
Maastricht-Saldo										
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
Schuldenquote										
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

Tabelle 2: Entwicklung der öffentlichen Finanzen bis 2060

Quelle: BMF 2016

Die Gesamtausgaben des Sektor Staat in Relation zum BIP sinken in Variante 1 ausgehend von 51,7 % des BIP im Jahr 2015 geringfügig auf 51,3 %, in Variante 2 kommt es hingegen zu einem Anstieg auf 52,9 % des BIP. Insbesondere bei den Pensions- und Gesundheitsausgaben kommt es in Variante 2 zu stärkeren Kostenanstiegen, im Pflegebereich fällt hingegen der Kostenanstieg in Variante 1 stärker aus, da aufgrund der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen professionelle Pflege stärker in Anspruch genommen wird. Die unterschiedliche Entwicklung der demografieunabhängigen Ausgaben dürfte vor allem auf niedrigere Zinsausgaben in Variante 1 infolge der günstigeren Schuldenentwicklung zurückzuführen sein. Die Entwicklung der Gesamteinnahmen verläuft in beiden

Varianten weitgehend parallel, es wird jeweils ein Rückgang um etwas mehr als 1 %-Punkt angenommen. Aus der prognostizierten Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben resultiert ein Anstieg des Maastricht-Defizits auf 1,9 % des BIP (Variante 1) bzw. 3,4 % des BIP (Variante 2). Die gesamtstaatliche Schuldenquote sinkt in beiden Varianten, in Variante 1 sogar beträchtlich auf 49,5 % des BIP. Die im Stabilitätspakt enthaltene Schuldenbremse³⁰ würde allerdings einen Schuldenabbau auf bis zu 30 % des BIP im Jahr 2060 vorsehen und daher einen zusätzlichen Konsolidierungsbedarf erforderlich machen.

Auf den ersten Blick erscheinen die Ergebnisse wenig bedrohlich. Unter den getroffenen Annahmen würde eine Beibehaltung der gegenwärtigen Politik in beiden Varianten zu einer sinkenden Staatsschuldenquote führen, auch die prognostizierte Defizitentwicklung erscheint wenig problematisch. Die Analyse von Risikoszenarien (Sensitivitätsanalyse) zeigt allerdings, dass die Ergebnisse der beiden Hauptvarianten teils erheblich auf abweichende Annahmen reagieren. In der nachstehenden Grafik werden die Hauptergebnisse der Sensitivitätsanalyse dargestellt.

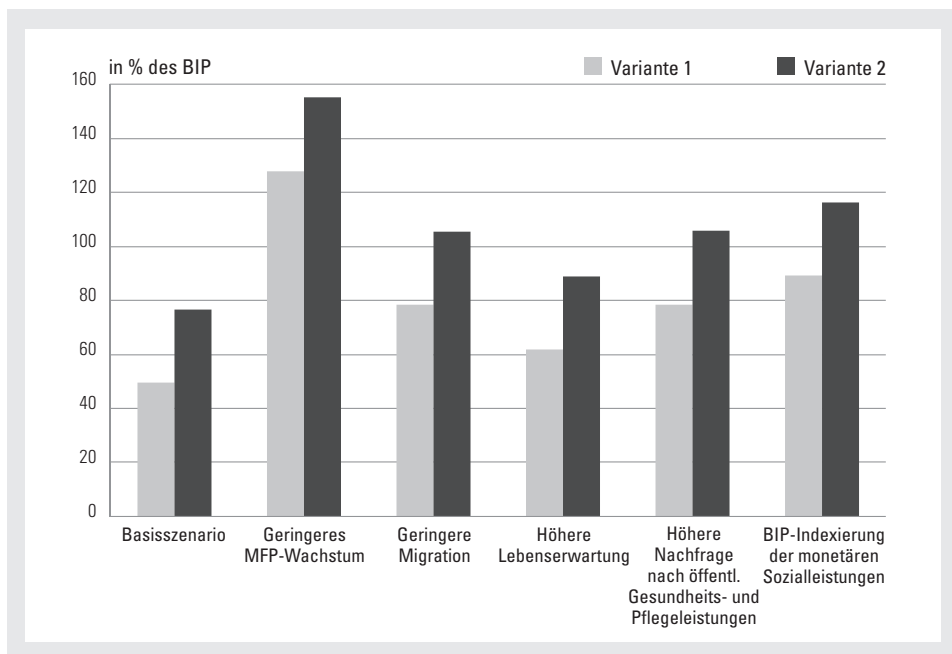


Tabelle 3: Risikoszenarien: Schuldenquote in % des BIP im Jahr 2060

Quelle: BMF 2016, eigene Darstellung

³⁰⁾ Der Artikel 4 im Österreichischen Stabilitätspakt sieht vor, dass der strukturelle Haushaltssaldo ab 2017 $-0,45\%$ des BIP nicht unterschreitet.

Das größte Risiko für die öffentliche Verschuldung geht von einem geringeren Produktivitätswachstum aus. Die beiden Basisszenarien basieren auf der Annahme, dass das Wachstum der Multifaktorproduktivität, ausgehend von 0,3 % im Jahr 2014, bis 2030 auf den historischen Durchschnitt (1976 bis 2014) von 0,7 % ansteigt und dieses Niveau in den Folgejahren beibehält. Im Risikoszenario wird unterstellt, dass das Wachstum der Multifaktorproduktivität bis zum Ende des Prognosehorizonts auf dem aktuellen Niveau von 0,3 % p. a. verharrt. In diesem Fall würde die Staatsschuldenquote bis 2060 auf 127,9 % (Variante 1) bzw. 155,1 % des BIP (Variante 2) ansteigen. Aus diesem Szenario wird die Bedeutung eines ausreichenden Produktivitätswachstums für die langfristige Stabilität der öffentlichen Finanzen sichtbar. Der Förderung von Produktivitätszuwächsen, etwa durch öffentliche Investitionen (z. B. in Bildung und Forschung) und Gewährleistung der Rahmenbedingungen für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft, sollte daher eine hohe Priorität eingeräumt werden. Zu beachten ist dabei auch, dass der Anstieg der demografieabhängigen Ausgaben den finanziellen Spielraum für investive Ausgaben schmälert, was sich dämpfend auf Produktivitätszuwächse auswirken könnte.

Das Szenario mit einer geringeren Migration³¹ führt zu einem Anstieg der Schuldenquote auf 78,4 % bzw. 105,6 % des BIP, da durch das geringere Arbeitskräftepotenzial das BIP-Wachstum sinkt und die demografieabhängigen Ausgaben nicht im selben Ausmaß zurückgehen. Allerdings ist für dieses Ergebnis eine weitgehend erfolgreiche Arbeitsmarktmigration erforderlich. In der Praxis werden die Auswirkungen der Migration auf die öffentlichen Finanzen sehr stark vom Ausbildungs- und Qualifikationsniveau der zuziehenden Bevölkerung abhängen bzw. inwieweit es gelingt eine ausreichende Qualifikationsstruktur aufzubauen, da diese Faktoren (neben sozialen und kulturellen Faktoren) zentral für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt sind. Eine Studie des Fiskalrats zu den langfristigen fiskalischen Effekten der jüngsten Flüchtlingsmigration³² zeigt etwa, dass die jüngste Zuwanderungswelle auch langfristig negative fiskalische Effekte bewirken könnte.³³ Eine mögliche Schlussfolgerung für die Politik aus der BMF-Prognose und der Fiskalratsstudie ist, dass eine positive Nettozuwanderung zwar grundsätzlich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erhöhen kann, dass hierfür allerdings eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt erforderlich ist und daher Maßnahmen in diesem Bereich (v. a. Ausbildung und Qualifizierung) von zentraler Bedeutung sind.

Einen vergleichsweise starken Einfluss auf die Ergebnisse haben auch abweichende Annahmen bei der Nachfrage nach öffentlichen Gesundheits- und Pflege-

³¹ In diesem Risikoszenario wurde für den Zeitraum 2020 bis 2060 die Nettozuwanderung von 28.225 Personen auf 22.160 Personen pro Jahr reduziert.

³² Vgl. Holler/Schuster 2016.

³³ Die beiden Prognosen sind allerdings nicht direkt miteinander vergleichbar. In der BMF-Prognose wird die Flüchtlingsmigration in den Jahren 2015 und 2016 nicht explizit berücksichtigt, da diese in der zugrunde liegenden Bevölkerungsprognose aus dem November 2015 nur ansatzweise Eingang gefunden hat. In der Studie des Fiskalrats wird zudem eine weiterhin hohe Flüchtlingsmigration bis zum Jahr 2019 unterstellt.

leistungen (höhere Einkommenselastizität)³⁴ und eine BIP-Indexierung der monetären Sozialleistungen.³⁵ Zur Annahme, dass die zusätzliche Lebenserwartung zur Gänze in Gesundheit verbracht wird, wurde keine Sensitivitätsanalyse gemacht. Im Hauptszenario des Ageing-Reports wird beispielsweise angenommen, dass nur die Hälfte der zusätzlichen Lebenserwartung in Gesundheit verbracht wird. Es soll hier keine Wertung getroffen werden, welche Annahme plausibler ist, bei einer derart zentralen Annahme sollte jedoch jedenfalls eine Risikoanalyse durchgeführt werden, die ihre Implikationen veranschaulicht.

6. Fazit – Nutzen und Aussagekraft von langfristigen Budgetprognosen

Ein wesentlicher Nutzen von langfristigen Budgetprognosen besteht darin, die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen sichtbar zu machen. Die Ergebnisse können auch als eine Art Frühwarnsystem für die Politik betrachtet werden, da sie rechtzeitig auf mögliche Ungleichgewichte in der Ausgabenentwicklung hinweisen können. Um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleisten zu können, ist eine solche langfristige Betrachtungsweise erforderlich, da viele staatliche Verpflichtungen weit in die Zukunft reichen und ein allenfalls erforderliches Gegensteuern häufig einer erheblichen Vorlaufzeit bedarf. Zudem kann anhand von Sensitivitätsanalysen die Bedeutung bestimmter Größen (z. B. Produktivitätswachstum, Erwerbsbeteiligung) für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen verdeutlicht werden, wodurch ein breiteres Spektrum an möglichen Handlungsoptionen aufgezeigt wird. Beispielsweise können neben Reformen in den jeweiligen Ausgabenbereichen (z. B. Gesundheit, Pensionen) auch beschäftigungs- oder produktivitätsfördernde Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Stabilität der öffentlichen Finanzen aufrecht zu halten.

All diese Aspekte sind unbestritten und rechtfertigen die Durchführung und Veröffentlichung solcher Prognosen. Dennoch stellt sich die Frage, inwieweit die Ergebnisse isoliert betrachtet für politische Handlungsempfehlungen herangezogen werden sollen. Kann etwa aus den erwarteten Kostenanstiegen im Gesundheitsbereich automatisch die Schlussfolgerung gezogen werden, dass in diesem Ausgabenbereich kostensenkende Reformen durchzuführen sind? Beispielsweise können technische Neuerungen (z. B. bessere Geräte, neue Medikamente) zwar teilweise mit höheren Ausgaben verbunden sein, jedoch gleichzeitig zu besseren Behandlungsergebnissen führen und daher einen positiven Nutzen für die Gesellschaft bewirken. Letztendlich stellt sich die Frage, ob sich eine Gesellschaft

³⁴ Im Risikoszenario werden die Zusatzkosten abgebildet, wenn die Einkommenselastizität (Ausmaß der höheren Nachfrage bei steigenden Einkommen) bei Gesundheits- und Pflegedienstleistungen um jeweils 0,1 %-Punkte höher wäre.

³⁵ 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 zu erwartenden Kostensteigerungen leisten möchte und wenn ja, ob diese mit höheren Steuern, mit öffentlicher Verschuldung oder mit Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen finanziert werden sollen. An dieser Stelle ist anzumerken, dass rein effizienzsteigernde Reformen, die eine Beibehaltung derselben Versorgungsqualität zu geringeren Kosten erreichen, grundsätzlich immer zu begrüßen sind.³⁶

Für politische Schlussfolgerungen ist ein Blick auf die Defizit- und Schuldenentwicklung zwar notwendig, es sollten jedoch weitere Aspekte in die Bewertung einfließen. Beispielsweise sagen langfristige Budgetprognosen kaum etwas über intergenerationale Verteilungswirkungen aus, d. h. wie unterschiedliche Alterskohorten bzw. Generationen von der dargestellten Entwicklung betroffen sind. Wenn etwa bei der bestehenden Rechtslage die Nettobelastung unterschiedlicher Alterskohorten sehr ungleich verteilt ist, könnte dies ausgleichende Maßnahmen rechtfertigen. Auch Wohlfahrtseffekte, wie sie beispielsweise aus einer möglichen Qualitätsverbesserung der Gesundheitsversorgung resultieren können, sollten Eingang in die Bewertung finden. Die Defizit- und Schuldenentwicklung des Staates per se sollte demnach keine Zielfunktion der Politik sein, sondern eher als eine Art Nebenbedingung betrachtet werden. In der Wohlfahrtsökonomie ist die Zielfunktion der Politik die soziale Wohlfahrt einer Gesellschaft, die unter Berücksichtigung einer Budgetbeschränkung (und etwaiger weiterer Beschränkungen) maximiert wird. Die soziale Wohlfahrt³⁷ soll den Gesamtnutzen einer Gesellschaft beschreiben. Dabei handelt es sich zwar um ein abstraktes Konstrukt, über das jedoch die Problematik, die sich aus einer reinen Betrachtung der Defizitentwicklung ergibt, veranschaulicht werden kann.

Die Frage nach der optimalen Höhe und der optimalen Struktur der staatlichen Einnahmen und Ausgaben kann mit Hilfe von langfristigen Budgetprognosen daher nicht beantwortet werden. Dies ist letztendlich eine politische Entscheidung, Wohlfahrts- und Verteilungsaspekte sollten in die Bewertung jedenfalls mit einfließen. Auch administrative Aspekte (z. B. Verwaltungskosten) oder makroökonomische Auswirkungen sollten bei der Formulierung politischer Handlungsempfehlungen miteinbezogen werden. Langfristige Budgetprognosen können lediglich auf Ungleichgewichte in der Ausgabenentwicklung hinweisen, ob und vor allem wie darauf reagiert werden soll, kann damit jedoch nicht beantwortet werden.

³⁶ In der Praxis werden kostensenkende Reformen häufig durch Leistungskürzungen (welcher Art auch immer) erreicht, zudem gibt es in der Regel sowohl Gewinner als auch Verlierer von Reformen. In der Theorie kommt es zu sogenannten Paretoverbessernden Reformen (Besserstellung einer oder mehrerer Personen ohne, dass gleichzeitig jemand schlechter gestellt wird) wenn es keine Verlierer gibt bzw. wenn die Effizienzgewinne ausreichen, um die Verlierer zu kompensieren. Ein derartiger Kompensationsmechanismus ist allerdings schwer umsetzbar.

³⁷ Die bekanntesten Ausformungen sind eine utilitaristische Wohlfahrtsfunktion und eine soziale Wohlfahrtsfunktion nach Rawls. Erstere wird durch die (gewichtete) Summe der individuellen Nutzenfunktionen beschrieben, in einer sozialen Wohlfahrtsfunktion nach Rawls wird die soziale Wohlfahrt der Gesellschaft auf der Basis des am schlechtesten gestellten Individuums der Gesellschaft gemessen.