

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Am Heumarkt 10

A-1030 Wien

Tel.: +43 (0)1 388 55 11

www.ecoaustria.ac.at



September 2018

POLICY NOTE No. 26

Nachhaltig oder nicht? Österreichs Staatsfinanzen im Schulden-Check

Nachhaltig oder nicht? Österreichs Staatsfinanzen im Schulden-Check

DI Johannes Berger, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Mag. Nikolaus Graf, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Mag. Ludwig Strohnner, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. Tobias Thomas, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

September 2018

Kurzdarstellung:

Die gute Konjunktur ist Rückenwind für die öffentlichen Finanzen Österreichs. Für das Jahr 2018 werden rund 3 Prozent Wirtschaftswachstum prognostiziert. Das Budget profitiert davon insbesondere über steigende Steuereinnahmen. Das hilft nicht zuletzt der Bundesregierung, die Staatsschuldenquote bereits in den nächsten Jahren von 2017 78,4 % auf unter 60 % des BIP zu senken. Damit entspräche die Staatsschuldenquote zum ersten Mal überhaupt der Maastricht-Grenze.

Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen steht die Finanzpolitik dennoch vor sehr großen Herausforderungen. So zeigt die vorliegende Analyse mit dem Generationenkostenmodell Schulden-Check von EcoAustria, dass aufgrund der demographischen Entwicklung die Ausgaben insbesondere in den Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege im Verhältnis zum BIP bis zum Jahr 2060 kräftig ansteigen werden. Hinzu kommt eine steigende Zinsbelastung. Da diesen Ausgabensteigerungen ohne tiefgreifende Reformen keine entsprechende Finanzierung gegenübersteht, müssen die österreichischen Staatsfinanzen in ihrer jetzigen Verfassung als nicht nachhaltig angesehen werden.

Der Anstieg der Ausgaben führt dazu, dass die Schuldenquote ohne tiefgreifende Reformen ab Ende der 2020er Jahre wieder ansteigen und Mitte der 2030er Jahre die Maastricht-Grenze erneut reißen wird. Danach wird sie weiter ansteigen. Bezieht man neben der explizit ausgewiesenen Schuldenquote die künftige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben und damit den Gegenwartswert zukünftiger Budgetdefizite in die Analyse mit ein, fällt die effektive Staatsverschuldung insgesamt wesentlich höher aus. Sie beträgt derzeit 308 % des BIP.

Für die Fiskalpolitik bedeutet das, dass selbst eine sinkende Schuldenquote in den nächsten Jahren nicht zu einer Lockerung der fiskalischen Disziplin führen darf. Das allein wird allerdings nicht ausreichen, um die Staatsfinanzen in Zeiten des demographischen Wandels nachhaltig zu gestalten. Daher hat EcoAustria jüngst zwei Policy Notes vorgelegt, die die Ausgabenentwicklung bzw. Finanzierung der Pflege und der Pensionen analysieren und mögliche Reformoptionen diskutieren (siehe Berger et al. 2018a sowie Berger et al. 2018b). Neben einer stabilen Pflegefinanzierung, die die Finanzierungsbelastung unterschiedlicher Generationen berücksichtigt, stellt bei zunehmender Alterung insbesondere die Anhebung des Pensionsantrittsalters eine wichtige Reformoption dar. So kann zum einen verhindert werden, dass im Bereich der Pensionen die Beiträge immer weiter steigen oder die Leistungen weiter abgesenkt werden. Eine längere Erwerbstätigkeit würde zudem dazu führen, dass auch länger höhere Steuern und Beiträge einbezahlt werden. Mit diesen Mehreinnahmen könnte z.B. der Wechsel in ein demographiefestes System der Pflegefinanzierung zumindest zum Teil finanziert werden.

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| 1. HINTERGRUND UND MOTIVATION | 1 |
| 2. DER ECOAUSTRIA-SCHULDEN-CHECK | 2 |
| 2.1. METHODISCHER ÜBERBLICK | 2 |
| 2.2. BESCHREIBUNG DER ANNAHMEN | 3 |
| 3. LANGFRISTIGE ENTWICKLUNG DER STAATSFINANZEN | 9 |
| 3.1. ÖFFENTLICHE EINNAHMEN UND AUSGABEN IM AUSGANGSJAHR | 9 |
| 3.2. ENTWICKLUNG DER ÖFFENTLICHEN EINNAHMEN UND AUSGABEN | 12 |
| 3.3. ENTWICKLUNG VON PRIMÄRSALDO, BUDGETSALDO UND SCHULDENQUOTE | 17 |
| 3.4. EFFEKTIVE STAATSVerschULDUNG ÖSTERREICHS | 18 |
| 4. RESÜMEE | 20 |
| 5. LITERATURVERZEICHNIS | 22 |
| 6. APPENDIX | 24 |
| 6.1. TABELLARISCHE DARSTELLUNG VERSCHIEDENER AUSGABEN- UND EINNAHMENKATEGORIEN | 24 |
| 6.2. INTERPRETATION VON IMPLIZITER UND EFFEKTIVER ÖFFENTLICHER VerschULDUNG | 24 |

1. Hintergrund und Motivation

Die derzeit gute Konjunktur ist Rückenwind für die öffentlichen Finanzen Österreichs. Für das Jahr 2018 werden rund 3 Prozent Wirtschaftswachstum prognostiziert. Das ist das höchste Wachstum seit elf Jahren. Das aktuelle Budget profitiert davon insbesondere über steigende Steuereinnahmen. Das hilft nicht zuletzt der Bundesregierung, die Staatsschuldenquote bereits in den nächsten Jahren von 2017 78,4 % auf unter 60 % des BIP zu senken. Damit entspräche die Staatsschuldenquote zum ersten Mal überhaupt der Maastricht-Grenze. Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen steht die österreichische Finanzpolitik dennoch vor sehr großen Herausforderungen, denn aufgrund der demographischen Entwicklung werden die Ausgaben insbesondere in den Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege im Verhältnis zum BIP bis zum Jahr 2060 kräftig ansteigen. Hinzu kommt eine steigende Zinsbelastung. Diesen Ausgabensteigerungen steht ohne tiefgreifende Reformen keine entsprechende Finanzierung gegenüber.

Dennoch kommt der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und den Auswirkungen von wirtschafts- und sozialpolitischen Reformmaßnahmen auf die finanzielle Nachhaltigkeit in der öffentlichen Debatte oftmals eine eher untergeordnete Rolle zu. Dabei müsste eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik auch zukünftige Belastungen der öffentlichen Haushalte und künftiger Generationen berücksichtigen.

EcoAustria hat 2013 mit dem Generationenkonto-Modell „Schulden-Check“ ein umfassendes Instrumentarium zur Analyse der finanziellen Nachhaltigkeit vorgestellt. Dabei werden alle öffentlichen Ausgaben und Einnahmen nach Alter und Geschlecht zugeteilt und in die Zukunft projiziert. Dieses Modell bietet somit auch die Möglichkeit, die Auswirkung von wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu simulieren.

Im Jahr 2018 hat EcoAustria bereits eine Reihe von Veröffentlichungen zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Zeiten des demographischen Wandels vorgelegt. Nach Policy Note 23 „Reformszenarien für eine nachhaltige Finanzierung des österreichischen Pensionssystems“ (Juli 2018) und Policy Note 25 „Pflegefinanzierung in Österreich: Nachhaltigkeit und Reformoptionen“ (September 2018) werden in der vorliegenden Policy Note 26 „Nachhaltig oder nicht? Österreichs Staatsfinanzen im Schulden-Check“ sämtliche relevanten Einnahmen und Ausgaben des Staates in den Blick genommen und die Nachhaltigkeit Österreichs Staatsfinanzen ganzheitlich analysiert.

2. Der EcoAustria-Schulden-Check

2.1. Methodischer Überblick

Die Projektion der langfristigen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates erfolgt im Generationenkonten-Modell „Schulden-Check“ von EcoAustria.

Generationenkonten-Modelle sind in den Wirtschaftswissenschaften seit längerer Zeit etabliert. So haben Auerbach, Gokhale und Kotlikoff (1991) erstmals eine Generationenbilanz für die USA erstellt und darauf hingewiesen, dass gängige Indikatoren der Fiskalpolitik die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nur ungenügend abbilden können. In Deutschland wird diese Methode u.a. von einer Forschungsgruppe der Universität Freiburg um Bernd Raffelhüschen angewendet.¹ In unregelmäßigen Abständen wurden Generationenbilanzen auch für Österreich erstellt.² Diese Modelle wurden in der Folge jedoch nicht aktualisiert bzw. für laufende Evaluierungen von Reformmaßnahmen herangezogen. Daher hat EcoAustria 2013 mit dem „Schulden-Check“ ein Generationenkonten-Modell entwickelt, das die finanzielle Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte in Österreich analysiert.

Im Schulden-Check-Modell wird die Gesamtheit der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen nach Alter und Geschlecht zugeteilt und in die Zukunft projiziert. Dabei werden Trends wie etwa eine steigende Frauenerwerbsbeteiligung oder auch Annahmen über ökonomische Parameter wie etwa die Arbeitsproduktivität oder die Zinsentwicklung berücksichtigt. Auf Basis dieser Entwicklungen werden alters- und geschlechtsspezifische öffentliche Ausgaben- und Einnahmenprofile für die Zukunft ermittelt. Diese alters- und geschlechtsspezifischen Profile werden in der Folge gemeinsam mit der Bevölkerungsprognose verwendet, um zukünftige aggregierte Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand zu berechnen.

Im Basisszenario werden dabei zwar bereits beschlossene Reformmaßnahmen abgebildet (auch wenn sie erst in der Zukunft ihre vollen Wirkungen entfalten, wie etwa vergangene Pensionsreformen). Es wird hingegen bewusst angenommen, dass keine darüberhinausgehenden Maßnahmen gesetzt werden („no-policy-change“-Annahme). Somit wird im Basisszenario ermittelt, inwieweit das System der derzeit bestehenden Regelungen mit den bereits beschlossenen Reformen in der Zukunft tragfähig ist. Darauf aufbauend kann dann in einem nächsten Schritt in Sensitivitäts- oder Reformszenarien untersucht werden, inwieweit sich weitere Politikmaßnahmen bzw. alternative Annahmen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken würden.

¹ Siehe etwa Laub et al. (2015) oder Bahnsen et al. (2016) für Analysen der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen für Deutschland bzw. Peters et al. (2017) für Analysen für europäische Staaten.

² Siehe etwa Keuschnigg et al. (2000), Mayr (2005) oder Deeg et al. (2009).

Zusätzlich zu den gängigen Fiskalindikatoren wird im Schulden-Check die implizite öffentliche Verschuldung (als Gegenwartswert zukünftiger Primärdefizite) und die effektive öffentliche Verschuldung (als Summe aus offiziell ausgewiesener aktueller Staatsschuld und impliziter Verschuldung) berechnet. Wie im Appendix (Kapitel 6.2) detaillierter dargestellt, wird dabei ermittelt, inwiefern die aktuelle Verschuldung inklusive zukünftiger Ausgaben die zukünftigen Einnahmen überschreiten. Bildlich gesprochen kann dieser Betrag als „Rucksack“ interpretiert werden, den sich der Staat Österreich aufgrund vergangener und zukünftiger Budgetdefizite aufgebürdet hat.

2.2. Beschreibung der Annahmen

Für die Projektion der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen sind insbesondere die demographische und wirtschaftliche Entwicklung sowie die Entwicklung in den einzelnen Ausgaben- und Einnahmenbereichen von Bedeutung.³

2.2.1. Demographische Entwicklung

Für die demographische Entwicklung wird auf eine langfristige Modellrechnung von Statistik Austria auf Basis der Hauptvariante der aktuellen Bevölkerungsprognose zurückgegriffen. Im Jahr 2016 belief sich die Bevölkerung im Jahresdurchschnitt auf 8,7 Mio. Personen, davon 4,3 Mio. Männer und 4,4 Mio. Frauen. Laut Statistik Austria ist mit einem deutlichen Anstieg der Bevölkerung zu rechnen. Bis zum Jahr 2030 soll sie auf 9,3 Mio. Personen wachsen, bis zum Jahr 2060 auf 9,8 Mio. Dieser Anstieg ist auf einen Rückgang der Sterblichkeit und Nettozuwanderung aus dem Ausland zurückzuführen.

Tabelle 1: Demographische Entwicklung nach dem Hauptszenario der Bevölkerungsprognose

| Demographische Entwicklung | 2016 | 2030 | 2050 | 2060 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Bevölkerung in Mio. | 8,7 | 9,3 | 9,7 | 9,8 |
| Männer | 4,3 | 4,6 | 4,7 | 4,8 |
| Frauen | 4,4 | 4,8 | 5,0 | 5,0 |
| Altersabhängigkeitsquotient* | 27,5% | 37,0% | 46,3% | 48,7% |
| Quotient unter-15-jährige** | 21,4% | 23,8% | 23,7% | 24,5% |

* Anteil der 65+jährigen an den 15- bis 64-jährigen Personen

** Anteil der unter-15-jährigen an den 15- bis 64-jährigen Personen

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Von besonderer Bedeutung für die öffentlichen Finanzen sind die sogenannten Abhängigkeitsquotienten. Im Jahr 2016 beträgt der Altersabhängigkeitsquotient, d.h. der Anteil der Personen über 65 Jahren an den 15- bis 64-jährigen, 27,5 Prozent. Dieser Altersabhängigkeitsquotient legt gemäß Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2060 auf knapp 49

³ In diesem Abschnitt wird ein Überblick über zentrale Annahmen gegeben, eine umfassendere Darstellung findet sich in Berger et al. (2018c).

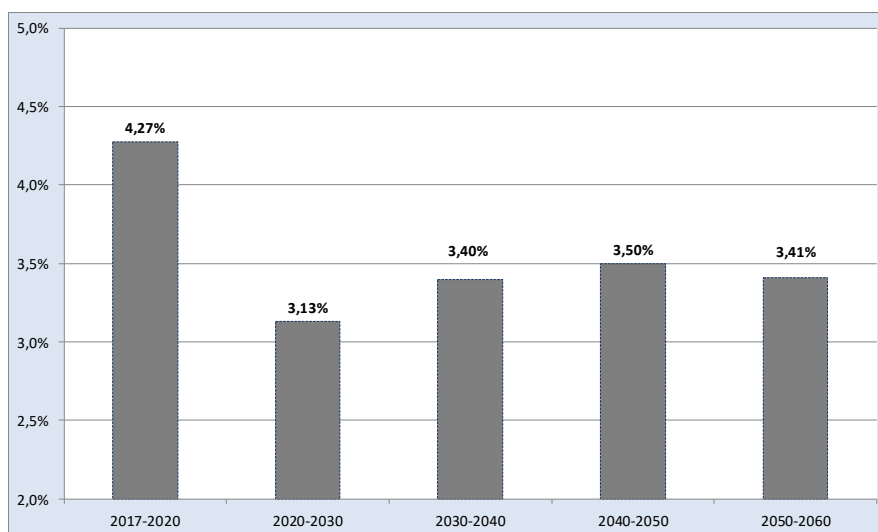
Prozent zu, was etwas weniger als eine Verdopplung des Quotienten bedeutet. Der Anteil der unter 15-jährigen an der erwerbsfähigen Bevölkerung legt ebenfalls zu, wenngleich in geringerem Ausmaß.

2.2.2. Wirtschaftliche Entwicklung

Die *Arbeitsmarktentwicklung* wird insbesondere durch Erwerbs- und Arbeitslosenquoten charakterisiert. Ausgangspunkt für die Erwerbsprognose sind aktuelle Erwerbsquoten nach Alter und Geschlecht laut Labour Force Survey. Für die mittelfristige Arbeitsmarktentwicklung wird die WIFO Mittelfristprognose gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm (BMF 2018) berücksichtigt. Die längerfristige Erwerbsprognose basiert auf den Annahmen des Ageing Report 2018 für Österreich, die in Europäische Kommission (2017) publiziert sind. Dabei ist insbesondere die Angleichung des Frauenpensionsantrittsalters zwischen 2024 und 2033 zu berücksichtigen.

Die Entwicklung der *Produktivität* je Beschäftigtem basiert ebenso zum einen auf der Mittelfristprognose des WIFO und zum anderen längerfristig auf den Annahmen des Ageing Report, wodurch sich ein jährliches Produktivitätswachstum von 1,3 Prozent bis 1,5 Prozent ergibt. Für die *Preisentwicklung* wird in der mittleren und längeren Frist in Anlehnung an das Ziel der Preisstabilität der EZB ein jährliches Wachstum des VPI und des BIP-Deflator von 2 Prozent unterstellt. Aus diesen Parametern wird eine langfristige Entwicklung des BIP ermittelt. Die daraus resultierende Entwicklung des nominellen BIP ist in Abbildung 1 dargestellt. Nach der prognostizierten guten kurzfristigen Entwicklung ist zwischen 2020 und 2030 eine Verringerung des nominellen Wachstums zu erwarten. Dies ist unter anderem eine Folge des Rückgangs des Arbeitsangebots durch den Pensionsantritt der Babyboom-Generation. Für die nachfolgenden Jahrzehnte ergeben die Annahmen ein durchschnittliches nominelles Wachstum zwischen 3,4 % und 3,5 % pro Jahr.

Abbildung 1: Durchschnittliches jährliches Wachstum des nominellen BIP bis 2060



Quelle: EcoAustria Schulden-Check auf Basis der beschriebenen Annahmen.

Aktuell zeigt sich ein sehr geringes Zinsniveau. Für die Jahre bis 2022 wird dem Stabilitätsprogramm folgend ein weiterer Rückgang der impliziten Verzinsung der öffentlichen Verschuldung angenommen. Gegeben die lange Fristigkeit der öffentlichen Verschuldung ist auch danach mit einem langsamen Anstieg des Zinssatzes zu rechnen. In der Analyse wird davon ausgegangen, dass erst nach 2030 das langfristig unterstellte Niveau von 4,8 % erreicht wird.⁴

2.2.3. Annahmen in einzelnen Ausgabenbereichen

Pensionen werden im Schulden-Check nach Alters-, Beamten-, Invaliditäts-, Witwen-/Witwer- und Waisenpensionen unterschieden. Die Ausgaben im Jahr 2016 im Schulden-Check entsprechen den Ausgaben für Sozialleistungen laut ESSOSS (Europäisches System der Integrierten Sozialschutzstatistik), wobei jeweils neben der Pension selbst auch Ausgleichszulagen und gesetzliche Krankenversicherungsbeiträge der PensionsbezieherInnen einbezogen werden. Auf Grundlage einer Sonderauswertung der Lohnsteuerstatistik 2016 und des Statistischen Handbuchs der Österreichischen Sozialversicherungsträger (siehe Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger 2017) wird ein Ausgabenprofil nach Versicherungsfall der Pension, Alter und Geschlecht für das Jahr 2016 ermittelt. Die zukünftige Entwicklung der Pensionsausgaben basiert auf einer Projektion der Neuzugänge in die verschiedenen Pensionsformen sowie der Pensionshöhe der Neuzugänge. Die projizierte Entwicklung der Zugangswahrscheinlichkeiten basiert auf Daten aus dem Statistischen Handbuch der Sozialversicherungsträger und der Annahme eines steigenden Eintrittsalters, insbesondere aufgrund der bereits beschlossenen Anhebung des Frauenpensionsantrittsalters und des eingeschränkten Zugangs zur vorzeitigen Alterspension. Bis zum Jahr 2033 wird ein Anstieg des tatsächlichen Eintrittsalters um 1,5 Jahre projiziert. Auch hinsichtlich der Höhe von Neupensionen sind die Auswirkungen der vergangenen Pensionsreformen zu berücksichtigen, wobei prinzipiell vor bzw. ab dem 1. Jänner 1955 Geborene zu unterscheiden sind.⁵ Die vergangenen Pensionsreformen haben insbesondere durch die Ausweitung des Durchrechnungszeitraums und die Reduktion des Steigerungsbetrags eine Dämpfung der Pensionshöhen zur Folge. Die globale Ersatzrate, also das Verhältnis der durchschnittlichen Direkt Pension zum durchschnittlichen Erwerbseinkommen, geht nach Berechnungen des Schulden-Checks von 56 % im Jahr 2016 auf rund 48 % im Jahr 2060 zurück.

Öffentliche Ausgaben für **Gesundheit** bzw. **Pflege** werden auf Basis des *System of Health Accounts* (SHA) der OECD ermittelt. Das Profil für Gesundheitsausgaben nach Alter und Geschlecht basiert auf einer Ermittlung der Ausgaben in 5-Jahreskohorten von Statistik Austria. Das Ausgabenprofil für Pflege wird auf Grundlage der BezieherInnen von Pflegegeld nach Alter und Geschlecht in den verschiedenen Pflegegeldstufen berechnet. Für die Projektion der Ausgaben wird auf die Annahmen

⁴ Dieser Zinssatz ergibt sich, wenn man das Differential zwischen Zinssatz und nominellem Wachstum zwischen 2000 und 2007 (vor der Wirtschaftskrise) langfristig fortschreibt.

⁵ Für einen Überblick zur Pensionsberechnung bzw. zur Kontoerstgutschrift siehe etwa Pensionsversicherungsanstalt (2018) bzw. Pensionsversicherungsanstalt (2017).

des Ageing Reports (Europäische Kommission 2018) zurückgegriffen. Insbesondere wird davon ausgegangen, dass die Hälfte des Anstiegs der Lebenserwartung in gutem Gesundheitszustand verbracht wird, sodass die Profile für Gesundheit und Pflege ‚nach rechts‘ verschoben werden. Außerdem wird angenommen, dass diese beiden Ausgabenbereiche eine Einkommenselastizität von 1,1 aufweisen,⁶ die bis zum Jahr 2060 gegen 1 konvergiert. Für die Jahre bis 2021 werden darüber hinaus die Regelungen der Finanzzielsteuerung der 15a-Vereinbarung berücksichtigt.

Grundlage für die Ermittlung der Ausgaben für **Bildung** ist die Bildungsausgabenstatistik von Statistik Austria. Basierend auf den Ausgaben für die verschiedenen ISCED Klassifikationen und nach Zuordnung dieser Klassifikationen zu Altersgruppen lassen sich altersspezifische Bildungsausgaben pro Kopf der Bevölkerung ermitteln. Für die zukünftige Entwicklung der Ausgaben wird erstens angenommen, dass die Kosten je SchülerIn mit der allgemeinen Lohnentwicklung, d.h. Produktivität und Inflation, ansteigen. Zweitens wird unterstellt, dass sich eine Veränderung der Anzahl der SchülerInnen auch in einer Veränderung der Personal- und Sachkosten im Schulbereich niederschlägt. Drittens wird eine steigende Beteiligung im Tertiärbereich gemäß der Annahmen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung (2018) unterstellt.

Unter den **Diversen Transfers** sind eine Vielzahl von öffentlichen Leistungen zusammengefasst. *Familienleistungen* umfassen insbesondere die Familienbeihilfe, das Kinderbetreuungsgeld, das Wochengeld und die Teilzeitbeihilfe. Der Großteil der Leistungen, insbesondere die Familienbeihilfe und das Kinderbetreuungsgeld wird dabei den Kindern zugeordnet, womit sich die Ausgaben mit der Zahl der Kinder in der Bevölkerung entwickeln. Wochengeld und Teilzeitbeihilfe werden den Müttern zugeordnet, deren Entwicklung hängt daher u.a. von der Erwerbsbeteiligung, Einkommenshöhen und Fertilitätsraten ab. Ausgaben der *Unfallversicherung* umfassen u.a. Rentenleistungen, Ausgaben für medizinische Behandlung und Rehabilitation und die Prävention von Unfällen. Die Ausgabenprofile basieren insbesondere auf den RentenbezieherInnen nach Daten des Hauptverbands. Das *Krankengeld* ist ein unter bestimmten Bedingungen gewährter Einkommensersatz im Falle eines längerdauernden Krankenstands. Die Ausgaben dafür basieren auf der ESSOSS-Datenbank, das Ausgabenprofil nach Geschlecht und Alter auf einer Untersuchung von Leoni und Schwinger (2017). Für die Ermittlung der zukünftigen Ausgaben wird insbesondere die Beschäftigungsentwicklung berücksichtigt. Schließlich werden Geld- und Sachleistungen für die *soziale Sicherheit und Invalidität* abgebildet, zu denen etwa die bedarfsorientierte Mindestsicherung zählt. Bei der Entwicklung dieser Ausgaben wird die durch die Asylmigration bedingte Verschiebung der Ausgaben von der Grundversorgung hin zur bedarfsorientierten Mindestsicherung berücksichtigt. Die Gesamtausgaben für das Ausgangsjahr beruhen wiederum auf ESSOSS, das Ausgabenprofil für die soziale Sicherheit basiert auf den Daten des EU-SILC, jenes für Invalidität auf dem Bericht des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2017).

⁶ Dies bedeutet, dass der Bedarf an Gesundheits- und Pflegeleistungen mit steigenden Einkommen überproportional zunimmt.

Grundlage der Ausgaben der **Arbeitsmarktpolitik** ist ebenfalls die ESSOSS-Statistik. Es werden passive Leistungen (etwa Arbeitslosengeld und Notstandshilfe), aktive und aktivierende Mittel sowie Leistungen speziell für Ältere differenziert. Datengrundlage für das Ausgabenprofil ist die Arbeitslosenstatistik des AMS. Die Projektion wird bei passiven Ausgaben anhand der Quote der Leistungsbezieher an den registrierten Arbeitslosen vorgenommen, wobei der Entfall der Anrechnung des Partnereinkommens bei der Notstandshilfe ab Mitte 2018 berücksichtigt wird. Die aktiven und aktivierenden Ausgaben werden anhand der Prognose der Erwerbspersonen, die Ausgaben für Ältere anhand der erwerbsaktiven Personen im Alter über 50 Jahre projiziert.

Die Ausgaben für den **Zinsendienst** ergeben sich durch die öffentliche Verschuldung und die in Kapitel 2.2.2 beschriebenen Annahmen zum Zinssatz.

Die **Sonstigen Ausgaben** umfassen öffentliche Leistungen, für die eine individuelle Zuteilung zu bestimmten Altersgruppen bzw. zu Männern und Frauen nicht sinnvoll ist. Dazu gehören etwa Ausgaben für öffentliche Verwaltung, innere Sicherheit, Landesverteidigung usw. Diese Leistungen sind oftmals öffentliche Güter im klassischen ökonomischen Sinn. Im Jahr 2016 werden diese als Restgröße zwischen den öffentlichen Ausgaben insgesamt und den explizit modellierten Ausgaben ermittelt und gleichmäßig auf die in Österreich lebende Bevölkerung verteilt. Bis zum Jahr 2022 werden die Sonstigen Ausgaben so bestimmt, dass sich die Ausgabenquote gemäß Stabilitätsprogramm ergibt. Für die nachfolgenden Jahre wird unterstellt, dass das Aggregat der Sonstigen Ausgaben mit dem Wachstum des nominellen BIP ansteigt, sodass die Quote der Sonstigen Ausgaben am BIP über den Zeitverlauf konstant bleibt.

2.2.4. Annahmen in einzelnen Einnahmenbereichen

Die **Sozialversicherungsbeiträge** (Dienstnehmer und Dienstgeber) plus **Lohnsummenabgaben** (u.a. Familienlastenausgleichsfonds und Kommunalsteuer) sind entsprechend der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die größte Einnahmenkategorie im Schulden-Check. Sie werden berechnet, indem Beitragssätze auf die Einkommen angewendet werden. Die Ermittlung der Beitragssätze basiert im Schulden-Check auf einer Anwendung der institutionellen Regelungen auf die Stichprobe des EU-SILC, wobei verschiedene Aspekte berücksichtigt werden. Dazu zählen u.a. die Höchstbeitragsgrundlage, spezielle Beitragssätze für bestimmte Alters- und Einkommensgruppen (etwa reduzierte Arbeitslosenversicherungsbeiträge für Personen mit niedrigem Einkommen) und spezielle Sätze für bestimmte Formen von Erwerbseinkommen (z.B. Selbständige, Beamte oder Vertragsbedienstete). Für Pensionisten wird ein SV-Beitragssatz von 5,1 % angenommen.

In den **Konsumsteuern** sind Abgaben erfasst, die im Wesentlichen dem Konsum privater Haushalte zugeordnet werden können. Dazu gehören unter anderem die Mehrwertsteuer, Verbrauchsabgaben und -steuern, die ‚Sonstigen direkten Steuern und Abgaben‘ sowie ein Teil der sonstigen Produktionsabgaben. Das Alters- und Geschlechtsprofil folgt der Konsumerhebung 2014/2015 (Statistik Austria 2017). Das Verhältnis der durchschnittlichen Äquivalenzausgaben zu den

Äquivalenzeinkommen nach Alter bestimmt eine ‚Konsumneigung‘, die wiederum auf die im Schulden-Check ermittelten verfügbaren Einkommen angewendet wird. Für die zukünftige Entwicklung der Konsumsteuern wird kurzfristig auf das Wachstum laut Herbstprognose 2017 des Fiskalrates zurückgegriffen (Fiskalrat 2017). Mittel- und längerfristig wird unterstellt, dass die Konsumsteuereinnahmen vom Wachstum der verfügbaren Einkommen und der Konsumneigung abhängen.

Die Einnahmen aus der Lohn- und **Einkommensteuer** werden ermittelt, indem der Steuertarif auf die Bemessungsgrundlage angewendet wird, die wiederum auf dem EU-SILC basiert. Dabei werden u.a. die Abzugsfähigkeit der Sozialversicherungsbeiträge, die gesonderte Behandlung der Sonderzahlungen (13. und 14. Monatsgehalt), der Gewinnfreibetrag bei selbständiger Tätigkeit und Absetzbeträge (wie etwa der Arbeitnehmer- und Pensionistenabsetzbetrag) berücksichtigt. Die Analyse berücksichtigt den Familienbonus, der mit dem Jahr 2019 eingeführt wird.

In den **Steuern auf Kapital** sind Abgaben zusammengefasst, die im weiteren Sinne dem Faktor Kapital bzw. Vermögen zugeordnet werden können. Dies sind insbesondere die Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuern bzw. Kapitalertragsteuern auf Zinsen, Grunderwerb- und Grundsteuer sowie die Stabilitätsabgabe⁷. Für die Aufteilung der geleisteten Abgaben nach dem Alter wird auf die 2. Welle des *Household Finance and Consumption Survey* (HFCS, siehe EZB 2017) zurückgegriffen, der unter anderem die Verteilung des durchschnittlichen Nettovermögens nach Alter der Referenzperson ausweist. Für die Projektion der zukünftigen Entwicklung dieser Abgaben werden Kapitalertragsteuern auf Zinsen separat gerechnet. Damit wird berücksichtigt, dass der erwartete Anstieg des Zinssatzes die Einnahmen treibt.

Die **Sonstigen Einnahmen** umfassen jene Einnahmen des öffentlichen Sektors, die nicht in den oben angeführten Bereichen berücksichtigt werden, insbesondere Produktionserlöse und Vermögenseinkommen des öffentlichen Sektors. Für das Jahr 2016 ergeben sich die Sonstigen Einnahmen als Residuum zwischen den Gesamteinnahmen und den in den anderen Bereichen abgebildeten Einnahmen. Analog werden sie bis zum Jahr 2022 so angepasst, dass die Einnahmenquote laut aktuellem Stabilitätsprogramm erreicht wird. Für die Jahre nach 2022 wird angenommen, dass dieses Aggregat mit dem Wachstum des nominellen BIP ansteigt. Das bedeutet, dass die Sonstigen Einnahmen in Prozent des BIP im Zeitverlauf konstant bleiben. Für das Einnahmenprofil werden die Sonstigen Einnahmen gleichmäßig auf die gesamte Bevölkerung aufgeteilt.

⁷ Die Stabilitätsabgabe wurde mit dem Jahr 2017 reduziert, wobei begleitend dazu eine sogenannte Abschlagszahlung auf die Stabilitätsabgabe eingeführt wurde, die über 4 Jahre zahlbar ist

3. Langfristige Entwicklung der Staatsfinanzen

3.1. Öffentliche Einnahmen und Ausgaben im Ausgangsjahr

Tabelle 2 zeigt die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben der verschiedenen Bereiche für das Jahr 2016. Insgesamt betrug die Einnahmenquote im Jahr 2016 49,0 % des BIP. Die größten Posten waren dabei Sozialversicherungsabgaben⁸ (15,3 % des BIP), Konsumsteuern (12,1 %) und die Einkommensteuer⁹ (7,9%). In den Sonstigen Einnahmen sind jene Einnahmen des öffentlichen Sektors zusammengefasst, die nicht explizit aufgeteilt werden, wie etwa Produktionserlöse und Vermögenseinkommen.

Tabelle 2: Aufteilung der öffentlichen Finanzen im Jahr 2016, in Prozent des BIP

| Einnahmen | | Ausgaben | |
|-------------------------|--------------|------------------------|--------------|
| SV | 15,3% | Pensionen | 14,6% |
| Konsum | 12,1% | Gesundheit | 6,9% |
| Einkommen | 7,9% | Bildung | 5,1% |
| Kapital | 3,7% | Div.Transfers | 3,6% |
| Lohnsumme | 2,4% | Arbeitsm. | 1,7% |
| Sonstige Ein. | 7,8% | Pflege | 1,2% |
| | | Zinsendienst | 2,1% |
| | | Sonstige Aus. | 15,3% |
| Einnahmen Gesamt | 49,0% | Ausgaben Gesamt | 50,6% |
| Fiskalindikatoren | | | |
| Maastricht-Überschuss | -1,6% | | |
| Primär-Überschuss | 0,5% | | |
| Schuldenquote | 83,6% | | |

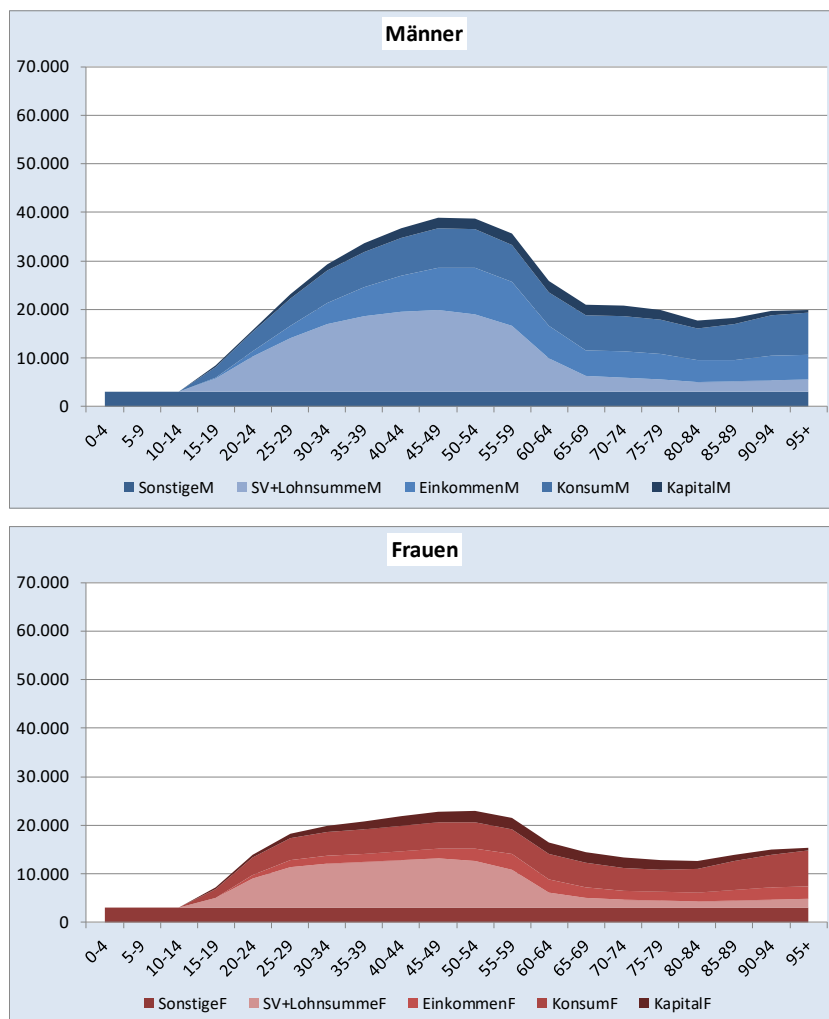
Quelle: Statistik Austria, eigene Aufteilung in verschiedene Bereiche.

Die öffentlichen Ausgaben betrugen im Jahr 2016 50,6 % des BIP. Dabei entfielen 14,6 % des BIP auf Pensionen, auch Ausgaben in den Bereichen Gesundheit (6,9 %), Bildung (5,1 %) und diverse Transfers (3,6 %) spielten eine wesentliche Rolle. Der Posten Sonstige Ausgaben betrug 15,3 % des BIP. Darin sind all jene öffentlichen Ausgaben enthalten, bei denen nicht explizit ein Alters- und Geschlechtsprofil unterlegt wird, z.B. die allgemeine öffentliche Verwaltung. Entsprechend den Gesamteinnahmen und -ausgaben des öffentlichen Sektors ergab sich im Jahr 2016 ein Maastricht-Defizit im Ausmaß von 1,6 % und ein Primär-Überschuss von 0,5 % des BIP.

⁸ Ohne Berücksichtigung der imputierten Sozialversicherungsbeiträge.

⁹ Prämien, Erstattungen und Negativsteuer als Mindereinnahmen berücksichtigt.

Abbildung 2: Gezahlte Abgaben nach Kategorien, Alter und Geschlecht (2016, in Euro)



SV- und Lohnsummenabgaben; Einkommensteuer; Konsum: Umsatz- und Verbrauchssteuern; Abgaben auf „Kapital“ (z.B. KöSt, KEST, Grundsteuer); Sonstige: Abgaben, die nicht explizit aufgeteilt werden (z.B. Produktionserlöse, Vermögenseinkommen).

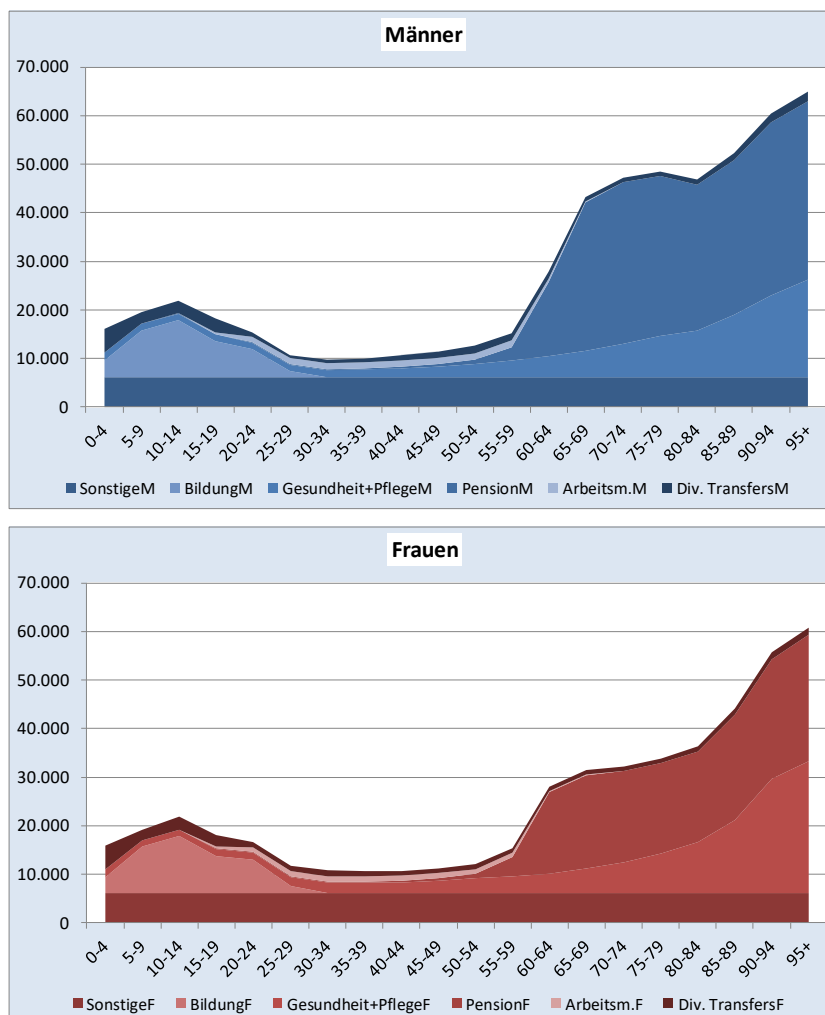
Quelle: EcoAustria Schulden-Check 2018.

Die durchschnittlich gezahlten Abgaben nach Alter und Geschlecht sind in Abbildung 2 dargestellt. Diese spiegeln den Lebenszyklus im Hinblick auf Erwerbseinkommen bzw. Erwerbseinkommen (u.a. Pensionen) wider. Die höchsten Abgaben werden dabei im Haupterwerbsalter im Alter von 35 bis 59 Jahren gezahlt. Berücksichtigt man alle Abgaben und Sonstige Einnahmen des öffentlichen Sektors, so entfielen im Jahr 2016 auf Männer in diesem Alter im Durchschnitt Abgaben von knapp 40.000 Euro. Aufgrund der geringeren Erwerbsbeteiligung und der niedrigeren Einkommen fallen die gezahlten Abgaben von Frauen geringer aus und liegen in diesem Alter bei durchschnittlich etwas über 20.000 Euro je Frau. Mit dem Übergang in die Pension fallen die gezahlten Abgaben entsprechend ab. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass Pensionseinkommen niedriger sind als Arbeitseinkommen. Andererseits sind SV-Beitragsätze für

Pensionisten deutlich niedriger. Wesentliche Kategorien sind SV- und Lohnsummenabgaben, Einkommensteuer sowie Konsumsteuern.

Die von Männern und Frauen konsumierten öffentlichen Leistungen sind in Abbildung 3 dargestellt. Dabei zeigt sich ein zu den Abgaben gegengleiches Bild: die geringsten öffentlichen Leistungen fallen im Haupterwerbsalter an, während die Leistungen in jungen Jahren (insbesondere aufgrund von Bildungsleistungen) und im höheren Alter (aufgrund der Bereiche Pensionen bzw. Gesundheit und Pflege) im Schnitt deutlich höher sind. Ein starker Anstieg zeigt sich im hohen Alter insbesondere wegen Gesundheits- und Pflegeleistungen. Für Personen ab 85 Jahren fallen jährlich öffentliche Aufwendungen von durchschnittlich rund 50.000 bis etwas über 60.000 Euro an.

Abbildung 3: Konsumierte öffentliche Leistungen nach Kategorien, Alter und Geschlecht (2016, in Euro)

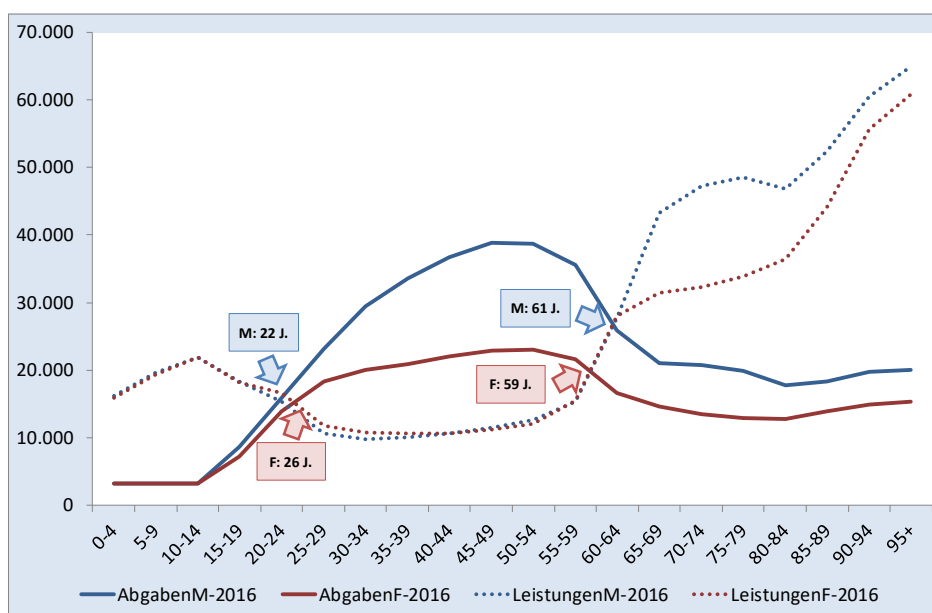


Leistungen für Bildung, Gesundheit und Pflege, Pensionen, Arbeitsmarktpolitik, div. Transfers; Sonstige: Aufwendungen, die nicht explizit aufgeteilt wurden (z.B. allgemeine Verwaltung).

Quelle: EcoAustria Schulden-Check 2018.

Die gezahlten Abgaben und konsumierten Leistungen sind zusammenfassend in Abbildung 4 dargestellt. Dabei wird erneut das Lebenszyklus-Profil deutlich. Während junge und ältere BürgerInnen netto mehr Leistungen konsumieren als Abgaben zahlen, leisten Personen im Haupterwerbsalter einen positiven Nettobeitrag. Auf Basis der verfügbaren Daten und getroffenen Annahmen ergibt sich, dass die Spanne des positiven Nettobeitrags bei Männern im Schnitt von 22 bis 61 Jahren und bei Frauen von 26 bis 59 Jahren erstreckt.

Abbildung 4: Gezahlte Abgaben und Konsumierte Leistungen nach Alter und Geschlecht (2016, in Euro)



Quelle: EcoAustria Schulden-Check 2018.

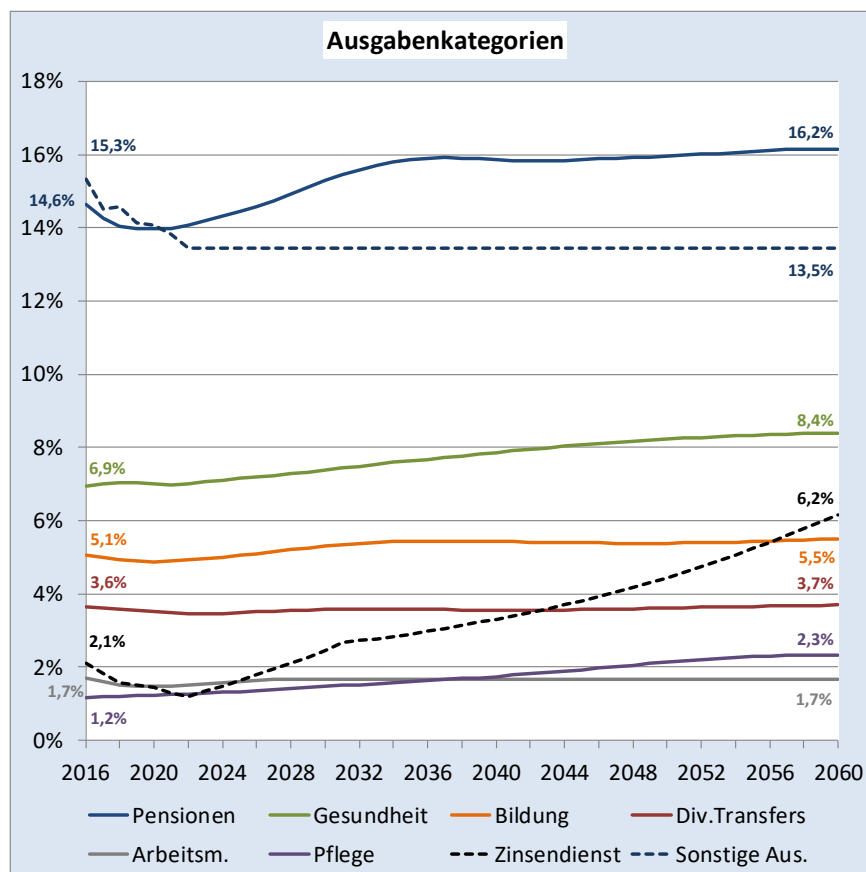
3.2. Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben

In diesem Abschnitt werden die Projektionen zu den gängigen Fiskalindikatoren öffentliche Ausgaben- und Einnahmenquote, Budgetsaldo und Verschuldung beschrieben. Eine tabellarische Darstellung der Modellergebnisse befindet sich im Appendix.

Die projizierte Entwicklung der verschiedenen Ausgabenkategorien ist in Abbildung 5 dargestellt. Gemäß den Modellrechnungen zeigt sich aufgrund der demographischen Alterung insbesondere in den Ausgabenbereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege eine dynamische Entwicklung. Die Ausgabenquote bei Pensionen sinkt zwar kurzfristig, was insbesondere auf die gute Konjunkturlage zurückzuführen ist. Dadurch wächst das nominelle BIP stärker als die Pensionsausgaben. Nach 2020 erhöht sich jedoch aufgrund der demographischen Entwicklung die Ausgabenquote signifikant, insbesondere deswegen, weil die Generation der Babyboomer ins Pensionsantrittsalter vorrückt. Ab etwa dem Jahr 2035 stabilisieren sich dann die Ausgaben für Pensionen im Wesentlichen und liegen bei rund 16 % des BIP jährlich. Die Gesundheitsausgabenquote bleibt entsprechend der festgelegten

Ausgabenobergrenze kurzfristig stabil. Ab etwa Mitte der 2020er Jahre zeigen sich auch hier die Auswirkungen der demographischen Entwicklung, sodass die projizierten Ausgaben bis 2060 auf knapp 8,5 % des BIP zunehmen. Schließlich zeigt sich auch bei den Ausgaben für Pflege eine deutliche Steigerung. Die Entwicklung der ‚Sonstigen Ausgaben‘ ergibt sich gewissermaßen als Restgröße, weil bis zum Jahr 2022 die im aktuellen Stabilitätsprogramm (BMF 2018) prognostizierte Entwicklung der Ausgabenquote abgebildet wird. Dies erfordert kurzfristig einen deutlichen Rückgang der Quote der Sonstigen Ausgaben. Sollte der Rückgang nicht in diesem Maße erfolgen, so würden sich die Gesamtausgaben und damit verbundenen Fiskalindikatoren, wie Budgetdefizit oder Schuldenquote noch ungünstiger entwickeln als in der vorliegenden Analyse dargestellt.

Abbildung 5: Projektion der öffentlichen Ausgaben nach Kategorien, 2016-2060, in Prozent des BIP



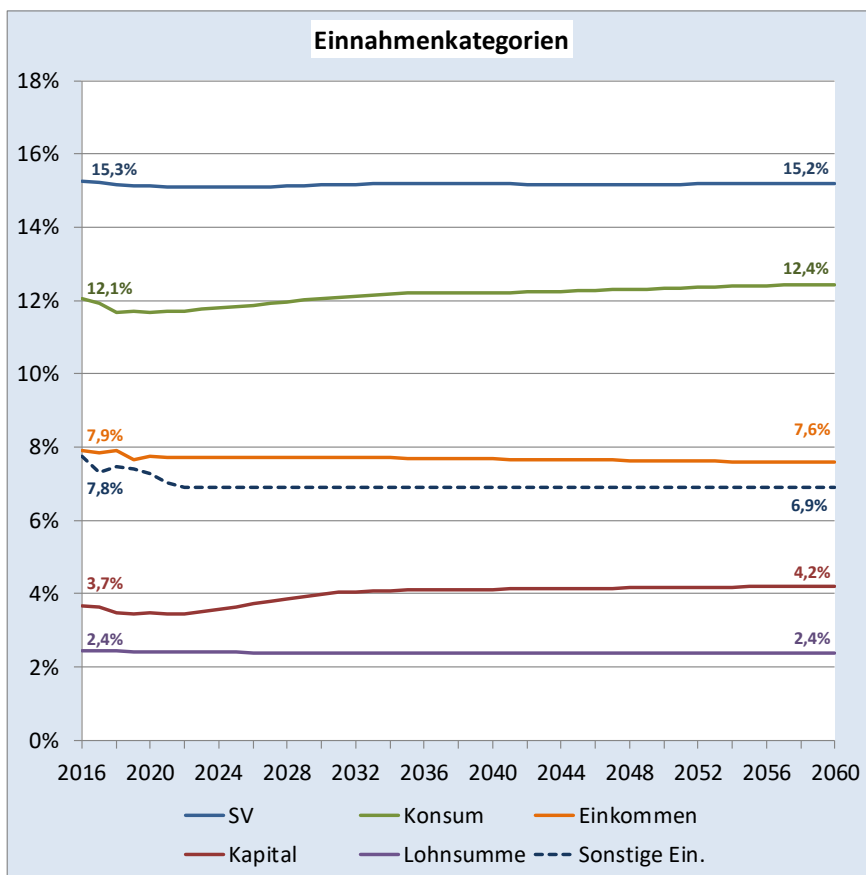
Quelle: EcoAustria Schulden-Check 2018.

Ein sehr dynamisches Bild zeigt sich beim Zinsendienst. Kurzfristig ergeben die Berechnungen einen Rückgang der Zinsendienstquote. Dies ist insbesondere auf den weiter unten dargestellten Rückgang der Verschuldungsquote zurückzuführen. In etwas schwächerem Ausmaß trägt auch der kurzfristig noch etwas rückläufige Zinssatz dazu bei, der sich aus der schrittweisen Umschichtung des Schuldenportfolios Österreichs von älteren Anleihen mit höheren Zinsen zu jüngeren Anleihen mit

niedrigeren Zinsen ergibt. Die ab 2025 projizierte starke Zunahme des Zinsendienstes ist wiederum zum einen auf die erwartete Zunahme des Zinssatzes vom derzeit sehr niedrigen Niveau zurückzuführen, zum anderen auf den Anstieg der Verschuldungsquote ab dem Jahr 2030.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in verschiedenen Bereichen eine dynamische Entwicklung der Ausgaben zu erwarten ist, wenn nicht entsprechende Reformmaßnahmen gesetzt werden. Der Ageing Report der Europäischen Kommission (2018) projiziert insgesamt in den drei Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege eine ähnlich starke Entwicklung der Ausgaben. Die Ausgaben in diesen drei Bereichen nehmen laut Schulden-Check bis 2060 um 4,1 % des BIP zu, laut Ageing Report um 3,8 % des BIP.

Abbildung 6: Projektion der öffentlichen Einnahmen nach Kategorien, 2016-2060, in Prozent des BIP



Quelle: EcoAustria Schulden-Check 2018.

Im Vergleich zu den Ausgaben verläuft die projizierte Entwicklung bei den Einnahmen weniger dynamisch. Gemäß den Modellrechnungen sind die Einnahmenquoten bei Sozialversicherungs- und Lohnsummenabgaben annähernd konstant. Bei der Einkommensteuer werden im Vergleich zum Jahr 2016 leicht rückläufige Einnahmen projiziert, was zum Teil auf den ab 2019 geltenden Familienbonus zurückzuführen ist. Steigerungen der Einnahmenquoten ergeben sich in zwei Bereichen: Die mittel- und langfristige Zunahme bei den Konsumsteuern ist vor allem darauf zurückzuführen, dass

insbesondere die steigenden (aggregierten) Pensionsausgaben die verfügbaren Einkommen und damit den privaten Konsum erhöhen.¹⁰ Der Anstieg bei den Steuern auf Kapital ist insbesondere auf den erwarteten Anstieg des Zinssatzes und damit der Kapitalertragsteuer zurückzuführen. Im Gegensatz dazu ergibt sich bei den Sonstigen Einnahmen ein Rückgang, weil (analog zu den Ausgaben) hinsichtlich der Einnahmenquote insgesamt bis 2022 die Ergebnisse des Stabilitätsprogramms repliziert werden.

Abbildung 7: Veränderung Ausgaben- und Einnahmenquoten, 2016-2060 in Prozent des BIP



Quelle: EcoAustria Schulden-Check 2018.

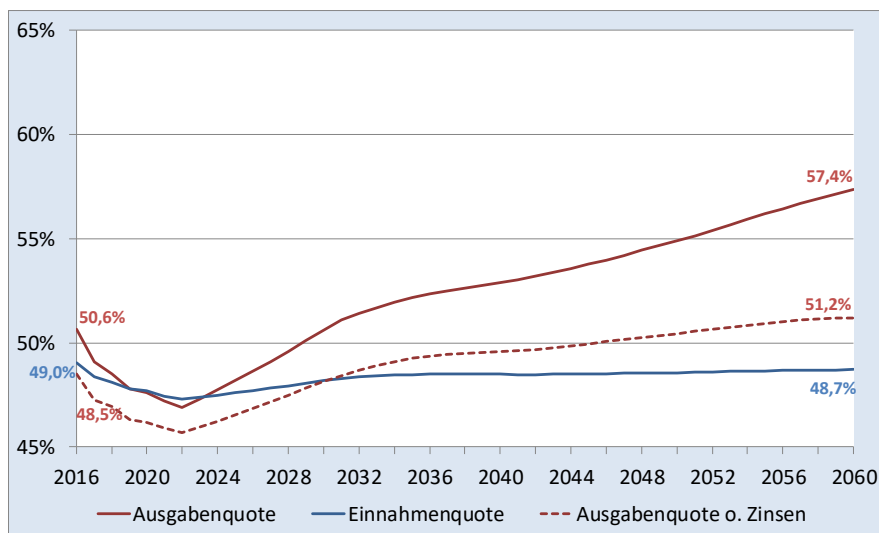
Zur Illustration der Ergebnisse ist die Veränderung der Ausgaben- und Einnahmenquoten für die verschiedenen Teilbereiche zwischen den Jahren 2016 und 2060 in Abbildung 7 dargestellt. Wie beschrieben, ergeben sich deutliche Ausgabensteigerungen in den Bereichen Pensionen, Gesundheit

¹⁰ Da die zusätzlichen Pensionseinkommen entsprechend der Untersuchungsmethode über öffentliche Verschuldung finanziert werden, sinken die verfügbaren Einkommen anderer Bevölkerungsgruppen nicht (was der Fall wäre, wenn der Ausgabenanstieg über höhere Beitragseinnahmen finanziert wird). Daher legen der private Konsum und die daraus resultierenden Steuereinnahmen zu.

und Pflege (jeweils rund 1% bis 1,5 % des BIP) sowie deutliche Dämpfungen bei den Sonstigen Ausgaben. Bei den Einnahmen legen Konsumsteuern und Steuern auf Kapital um jeweils rund 0,5 % des BIP zu, während die Sonstigen Einnahmen zurückgehen.

Ausgaben- und Einnahmenquote insgesamt ergeben sich durch Summation der einzelnen Kategorien (Abbildung 8). Die Einnahmenquote geht kurzfristig etwas zurück, in der Folge zeigt sich jedoch aufgrund des Anstiegs bei Konsumsteuern und Steuern auf Kapital wiederum ein leichter Zuwachs. Die Einnahmenquote nimmt gemäß den Modellberechnungen zwischen 2016 und 2060 dennoch um 0,3 % des BIP ab (von 49,0 % im Jahr 2016 auf 48,7 % im Jahr 2060). Deutlich dynamischer entwickelt sich jedoch die Ausgabenquote. Diese nimmt kurzfristig aufgrund der Rückgänge insbesondere bei den Sonstigen Ausgaben, dem Zinsendienst und den Pensionen ab. Ab etwa Mitte der 2020er-Jahre ist vor allem vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung mit einer deutlich höheren Ausgabenquote zu rechnen. Um für die Auswirkungen der stark steigenden Ausgaben für den Zinsendienst zu kontrollieren, wird in Abbildung 8 zusätzlich die projizierte Entwicklung der Ausgaben exklusive Zinsendienst dargestellt. Auch diese Ausgabenquote geht kurzfristig zurück, steigt in der Folge aber beträchtlich an. Gemäß den Schulden-Check-Modellrechnungen beträgt sie im Jahr 2060 mehr als 51 % des BIP und liegt damit um knapp 3 % des BIP höher als im Jahr 2016.

Abbildung 8: Ausgaben- und Einnahmenquote 2016-2060

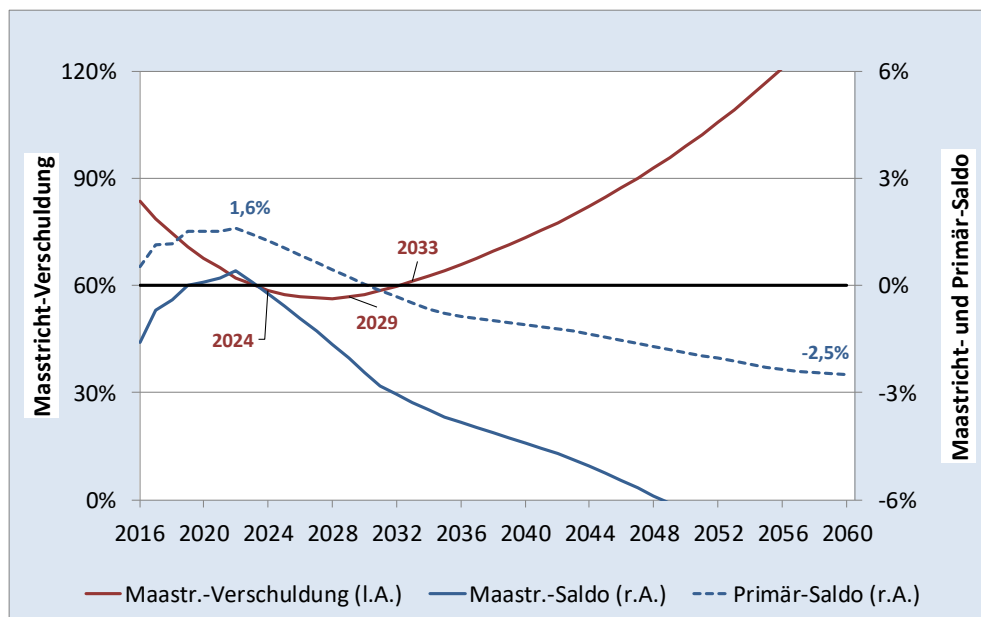


Quelle: EcoAustria Schulden-Check 2018.

3.3. Entwicklung von Primärsaldo, Budgetsaldo und Schuldenquote

Primärsaldo, Budgetsaldo und Verschuldungsquote werden aus der projizierten Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen ermittelt. Entsprechend der unter anderem im Stabilitätsprogramm prognostizierten Entwicklung verbessert sich im Vergleich zum Jahr 2016 der Primärsaldo kurzfristig, sodass im Jahr 2022 ein Plus im Ausmaß von 1,6 % des BIP erreicht wird. In der Folge verschlechtert sich der Primärsaldo jedoch aufgrund der demographischen Entwicklung deutlich. Die Modellrechnungen ergeben für das Jahr 2060 ein Primärdefizit im Ausmaß von 2,5 % des BIP. Beim Maastricht-Defizit werden entsprechend dem im März vorgestellten Doppel-Budget bzw. dem Stabilitätsprogramm im Jahr 2019 ein Nulldefizit und in den Folgejahren sogar leichte Überschüsse erreicht. Daraufhin folgt allerdings mittel- und langfristig eine kräftige Erhöhung des Maastricht-Defizits, welche neben der Verschlechterung des Primärsaldos in weiterer Folge durch den Anstieg des Zinsendienstes verstärkt wird.

Abbildung 9: Saldo und Überschuss, 2016-2060, in Prozent des BIP



Quelle: EcoAustria Schulden-Check 2018.

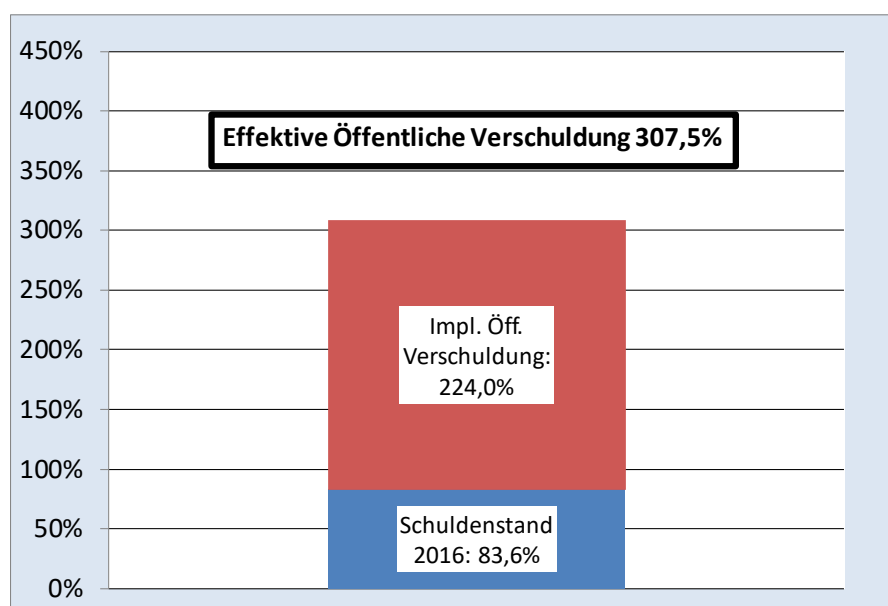
Die kurzfristig positive Entwicklung spiegelt sich auch beim Schuldenstand wider, der im Jahr 2024 unter die Maastricht-Grenze von 60 % des BIP fällt und danach sogar noch etwas weiter zurückgeht. Mit der Entwicklung der Primärsalden wird der Schuldenstand ohne weitere Reformmaßnahmen in der Folge jedoch wieder deutlich zunehmen. Gemäß den Modellrechnungen steigt die Schuldenstandsquote erstmals 2029 wieder an, überspringt 2033 wieder die Maastricht-Grenze und wird danach weiter deutlich ansteigen. Selbst wenn die Verschuldungsquote also in den nächsten Jahren sinkt, darf dies nicht eine Lockerung der fiskalischen Disziplin zur Folge haben.

3.4. Effektive Staatsverschuldung Österreichs

Wie in Kapitel 2 bzw. im Appendix beschrieben, werden im EcoAustria Schulden-Check zusätzlich zu den oben diskutierten gängigen Fiskalindikatoren auch die implizite und die effektive öffentliche Verschuldung ermittelt. Der explizit ausgewiesene Schuldenstand betrug 2016 83,6 % des BIP. Eine implizite Verschuldung ergibt sich, wenn zukünftige Ausgaben nicht durch zukünftige Einnahmen abgedeckt sind. Technisch gesprochen wird diese implizite Verschuldung durch den Gegenwartswert der zukünftigen Primärsalden ermittelt. Wie in Kapitel 3.3 dargestellt, ergeben die Modellrechnungen zwar bis 2030 einen Primärüberschuss. In der Folge bauen sich jedoch deutliche Primärdefizite auf. Aus dem Gegenwartswert der zukünftigen Primärsalden ergibt sich eine implizite Verschuldung von 224 % des BIP.

Insgesamt (explizite und implizite Verschuldung) beträgt die effektive öffentliche Verschuldung 308 % des BIP von 2016 (siehe Abbildung 10). Dies entspricht einer effektiven Verschuldung des Gesamtstaates in Österreich in der Höhe von rund 1.090 Mrd. Euro. Aufbauend auf den bereits umgesetzten Maßnahmen könnte diese Verschuldung abgebaut werden, indem zum Beispiel ab dem Jahr 2018 der Primärsaldo um 2,8 % des BIP verbessert wird. Die in Kapitel 3.2 dargestellte Ausgabenentwicklung legt nahe, dass hierzu insbesondere Maßnahmen in den Bereichen Pensionen, Pflege und Gesundheit angezeigt sind. Zu der Entwicklung der Ausgaben bzw. Finanzierung in den Bereichen Pensionen und Pflege sowie zu Reformoptionen hat EcoAustria jüngst zwei Policy Notes vorgelegt (siehe Berger et al. 2018a sowie Berger et al. 2018b).

Abbildung 10: Schuldenstand, Implizite und Effektive Öffentliche Verschuldung, in Prozent des BIP



Quelle: EcoAustria Schulden-Check 2018.

Verglichen mit der letzten Aktualisierung des Schulden-Checks 2015, der eine effektive Verschuldung von 315 % des BIP auswies, spielen zwei gegenläufige Effekte eine wesentliche Rolle. Zum einen zeigen sich insgesamt etwas positivere Primärsalden, was unter anderem auf die gute konjunkturelle Lage zurückzuführen ist. Zum anderen rückt aber der Zeitpunkt näher, an dem die demographische Entwicklung Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen haben wird (Stichwort: Pensionsantritt der Baby-Boomer). Dementsprechend werden zukünftige Primärdefizite etwas weniger stark abgezinst, was ceteris paribus den effektiven Schuldenstand erhöht. Der etwas höhere effektive Schuldenstand nach Schulden-Check 2015 zeigt, dass die positivere Entwicklung der Primärsalden demnach etwas stärker wirkt als die geringere Diskontierung der zukünftigen Defizite.

4. Resümee

Die derzeit gute Konjunktur ist Rückenwind für die öffentlichen Finanzen Österreichs. Für das Jahr 2018 werden rund 3 Prozent Wirtschaftswachstum prognostiziert. Das ist das höchste Wachstum seit elf Jahren. Das aktuelle Budget profitiert davon insbesondere über steigende Steuereinnahmen. Das hilft nicht zuletzt der Bundesregierung, die Staatsschuldenquote bereits in den nächsten Jahren von 2017 78,4 % auf unter 60 % des BIP zu senken. Damit entspräche die Staatsschuldenquote zum ersten Mal überhaupt der Maastricht-Grenze.

Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen steht die österreichische Finanzpolitik dennoch vor sehr großen Herausforderungen. So zeigt die vorliegende Analyse mit dem Generationenkontenmodell EcoAustria Schulden-Check, dass aufgrund der demographischen Entwicklung die Ausgaben insbesondere in den Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege im Verhältnis zum BIP bis zum Jahr 2060 kräftig ansteigen werden. Hinzu kommt eine steigende Zinsbelastung. Da diesen Ausgabensteigerungen ohne tiefgreifende Reformen keine entsprechende Finanzierung gegenübersteht, müssen die österreichischen Staatsfinanzen in ihrer jetzigen Verfassung als nicht nachhaltig angesehen werden.

So sinkt die Ausgabenquote im Bereich der Pensionen aufgrund der guten Konjunkturlage und dem damit nominell stärker wachsenden BIP zwar kurzfristig. Nach 2020 erhöht sich jedoch aufgrund der demographischen Entwicklung die Ausgabenquote signifikant von heute 14,6 % auf rund 16 % des BIP. Auch steigen die Gesundheitsausgaben relativ zum BIP von heute 6,9 % bis 2060 auf knapp 8,5 %. Bei den Ausgaben für Pflege ergibt sich ein besonders kräftiger Anstieg der Ausgaben: Sie verdoppeln sich bis 2060 nahezu und zwar von 1,2 % auf 2,3 % des BIP. Hinzu kommt ein mittelfristig deutlicher Anstieg des Zinsendienstes.

Nachdem die Schuldenquote kurzfristig unter die Maastricht-Grenze von 60 % des BIP fallen wird, führt der darauffolgende Anstieg der Ausgaben verbunden mit dem geringeren Anstieg bei den Einnahmen dazu, dass sie ohne tiefgreifende Reformen ab Ende der 2020er Jahre wieder ansteigen und ab Mitte der 2030er Jahre die Maastricht-Grenze erneut reißen wird. Danach wird sie weiter ansteigen. Bezieht man neben der explizit ausgewiesenen Schuldenquote von 83,6 % im Jahr 2016 die künftige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in die Analyse mit ein, fällt die effektive Staatsverschuldung insgesamt wesentlich höher aus. Allein der Gegenwartswert der zukünftigen Primärdefizite, also der Salden der künftigen Einnahmen und Ausgaben, beläuft sich auf 224 % des BIP. Gemeinsam mit der explizit ausgewiesenen Schuldenquote ergibt sich demnach eine effektive Staatsschuld Österreichs von derzeit 308 % des BIP. Für die Fiskalpolitik bedeutet das, dass selbst eine sinkende Schuldenquote in den nächsten Jahren nicht zu einer Lockerung der fiskalischen Disziplin führen darf. Finanzdisziplin allein wird nicht ausreichen, um die Staatsfinanzen nachhaltig zu gestalten.

Um die Staatsfinanzen Österreichs in Zeiten des demographischen Wandels nachhaltig zu gestalten und auf stabile Beine zu stellen, sind tiefgreifende Reformen notwendig. Daher hat EcoAustria jüngst zwei Policy Notes vorgelegt, die die Ausgabenentwicklung bzw. Finanzierung der Pflege und der Pensionen analysieren und mögliche Reformoptionen diskutieren (siehe Berger et al. 2018a sowie Berger et al. 2018b). Neben einer stabilen Pflegefinanzierung, die die Finanzierungsbelastung unterschiedlicher Generationen berücksichtigt, stellt bei zunehmender Alterung insbesondere die Anhebung des Pensionsantrittsalters eine wichtige Reformoption dar. So kann zum einen verhindert werden, dass im Bereich der Pensionen die Beiträge immer weiter steigen oder die Leistungen weiter abgesenkt werden. Eine längere Erwerbstätigkeit würde zudem dazu führen, dass auch länger höhere Steuern und Beiträge einbezahlt werden. Mit diesen Mehreinnahmen könnte z.B. der Wechsel in ein demographiefestes System der Pflegefinanzierung zumindest zum Teil finanziert werden.

5. Literaturverzeichnis

- Auerbach, A.J., J. Gokhale, L.J. Kotlikoff (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy* 5, 55-110.
- Bahnson, L.C., G. Manthei, B. Raffelhüschen (2016). Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Zur Fiskalischen Dividende der Zuwanderung, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 135*, Berlin.
- Berger, J., L. Strohner, T. Thomas (2018a). Reformszenarien für eine nachhaltige Finanzierung des österreichischen Pensionssystems, *EcoAustria Policy Note No. 23*.
- Berger J., N. Graf, L. Strohner, T. Thomas (2018b). Pflegefinanzierung in Österreich: Nachhaltigkeit und Reformoptionen, *EcoAustria Policy Note No. 25*.
- Berger, J., N. Graf, L. Strohner, T. Thomas (2018c). EcoAustria Schulden-Check: Ein Monitor für die finanzielle Nachhaltigkeit von Reformmaßnahmen in Österreich, *Studie im Auftrag des Bundesministeriums Digitalisierung und Wirtschaftsstandort*, mimeo.
- BMF (2018). Österreichisches Stabilitätsprogramm – Fortschreibung für die Jahre 2017 bis 2022.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2017). Bericht der Bundesregierung über die Lage der Menschen mit Behinderungen in Österreich 2016, Wien.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (2018). Universitätsbericht 2017, Wien.
- Deeg, V., C. Hagist, S. Moog (2009). The fiscal outlook in Austria: an evaluation with Generational Accounts, *Empirica* 36, 475-99.
- Europäische Kommission (2018). The 2018 Ageing Report – Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070), *Institutional Paper 079*.
- Europäische Kommission (2017). The 2018 Ageing Report – Underlying Assumptions & Projection Methodologies, *Institutional Paper 065*.
- EZB (2017). The Household Finance and Consumption Survey – Wave 2 – Statistical Tables.
- Fiskalrat (2017). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2016-2018.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2017). Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2017.
- Keuschnigg, C., M. Keuschnigg, R. Koman, E. Lüth, B. Raffelhüschen (2000). Public Debt and Generational Balance in Austria, *Empirica* 27, 225-252.
- Laub, N., S. Moog, B. Raffelhüschen (2015). Nachhaltigkeit und intergenerative Verteilungswirkung der solidarischen Lebensleistungsrente, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 13, 497-516.

Leoni, T. und J. Schwinger (2017). Fehlzeitenreport 2017 – Krankheits- und unfallbedingte Fehlzeiten in Österreich – Die alter(n)sgerechte Arbeitswelt, *WIFO-Studie im Auftrag von Bundesarbeitskammer, Wirtschaftskammer Österreich und Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger*.

Mayr, K. (2005). The Fiscal Impact of Immigrants in Austria – A Generational Accounting Analysis, *Empirica* 32, 181-216.

Peters, F., B. Raffelhüschen, G. Reeker (2017). Ehrbare Staaten? Update 2017 – Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 139*, Berlin.

Pensionsversicherungsanstalt (2018). Pensionsberechnung im Überblick, Wien.

Pensionsversicherungsanstalt (2017). Pensionsberechnung NEU – Kontoerstgutschrift, Wien.

Statistik Austria (2017). Verbrauchsausgaben – Sozialstatistische Ergebnisse der Konsumerhebung.

6. Appendix

6.1. Tabellarische Darstellung verschiedener Ausgaben- und Einnahmenkategorien

Tabelle 3: Tabellarische Darstellung verschiedener Ausgaben- und Einnahmenkategorien, in % des BIP

| Einnahmen | 2016 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| SV | 15,3% | 15,1% | 15,1% | 15,2% | 15,2% | 15,2% |
| Konsum | 12,1% | 11,7% | 12,1% | 12,2% | 12,3% | 12,4% |
| Einkommen | 7,9% | 7,7% | 7,7% | 7,7% | 7,6% | 7,6% |
| Kapital | 3,7% | 3,5% | 4,0% | 4,1% | 4,2% | 4,2% |
| Lohnsumme | 2,4% | 2,4% | 2,4% | 2,4% | 2,4% | 2,4% |
| Sonstige Ein. | 7,8% | 7,3% | 6,9% | 6,9% | 6,9% | 6,9% |
| Einnahmen Gesamt | 49,0% | 47,7% | 48,2% | 48,5% | 48,6% | 48,7% |
| Ausgaben | 2016 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
| Pensionen | 14,6% | 14,0% | 15,3% | 15,9% | 16,0% | 16,2% |
| Gesundheit | 6,9% | 7,0% | 7,4% | 7,9% | 8,2% | 8,4% |
| Bildung | 5,1% | 4,9% | 5,3% | 5,4% | 5,4% | 5,5% |
| Div.Transfers | 3,6% | 3,5% | 3,6% | 3,5% | 3,6% | 3,7% |
| Arbeitsm. | 1,7% | 1,5% | 1,7% | 1,7% | 1,7% | 1,7% |
| Pflege | 1,2% | 1,2% | 1,5% | 1,7% | 2,1% | 2,3% |
| Zinsendienst | 2,1% | 1,4% | 2,5% | 3,3% | 4,4% | 6,2% |
| Sonstige Aus. | 15,3% | 14,1% | 13,5% | 13,5% | 13,5% | 13,5% |
| Ausgaben Gesamt | 50,6% | 47,6% | 50,6% | 52,9% | 54,9% | 57,4% |
| Ausgaben ohne Zinsen | 48,5% | 46,2% | 48,1% | 49,6% | 50,4% | 51,2% |
| Fiskalindikatoren | 2016 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
| Maastricht-Saldo | -1,6% | 0,1% | -2,4% | -4,4% | -6,3% | -8,7% |
| Primär-Saldo | 0,5% | 1,5% | 0,0% | -1,1% | -1,9% | -2,5% |
| Maastr.-Verschuldung | 83,6% | 67,7% | 57,5% | 73,4% | 98,9% | 137,2% |

Quelle: EcoAustria Schulden-Check 2018.

6.2. Interpretation von impliziter und effektiver öffentlicher Verschuldung

Neben den gängigen Fiskalindikatoren (wie etwa öffentliches Defizit und öffentliche Verschuldung) werden im Schulden-Check die sogenannte implizite und die effektive öffentliche Verschuldung ermittelt. Die Interpretation dieser Indikatoren lässt sich aus der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates herleiten:

$$DG_t = PD_t + (1 + r)DG_{t-1} = Exp_t - Rev_t + (1 + r)DG_{t-1}.$$

Die intertemporale Budgetrestriktion des Staates besagt, dass die Verschuldung DG_t am Ende der Periode t durch das Primärdefizit der aktuellen Periode, PD_t , plus die Verschuldung der Vorperiode

DG_{t-1} inklusive Zinsdienst bestimmt ist.¹¹ Durch Periodenverschiebung und Umformen lässt sich diese Gleichung auch folgendermaßen ausdrücken:

$$DG_t = \frac{DG_{t+1} - PD_{t+1}}{1 + r},$$

durch Iteration ergibt sich schließlich die Gleichung

$$DG_t = \sum_{s=1}^{\infty} \frac{-PD_{t+s}}{(1+r)^s} + \lim_{s \rightarrow \infty} \frac{DG_{t+s}}{(1+r)^s}.$$

Die sogenannte *No-Ponzi*-Bedingung besagt, dass der zweite Ausdruck der rechten Seite dieser Gleichung kleiner gleich Null muss, d.h.

$$\lim_{s \rightarrow \infty} \frac{DG_{t+s}}{(1+r)^s} \leq 0.$$

Diese *No-Ponzi*-Bedingung verlangt also, dass der Anstieg des Schuldenstandes geringer ist als der Zinsdienst. Damit wird ein Pyramidenspiel in dem Sinn ausgeschlossen, dass alte Schulden ausschließlich durch die Aufnahme neuer Schulden bedient werden. Wir definieren die *effektive öffentliche Verschuldung* als Summe aus offiziell ausgewiesener Staatsschuld des Basisjahres plus *impliziter Verschuldung* (Gegenwartswert zukünftiger Primärdefizite):

$$Eff_t = DG_t + \sum_{s=1}^{\infty} \frac{PD_{t+s}}{(1+r)^s} = DG_t + Impl_t.$$

Die dargestellten Gleichungen verdeutlichen, dass die *No-Ponzi*-Bedingung erfüllt ist, wenn die effektive öffentliche Verschuldung kleiner oder gleich Null ist. Die effektive öffentliche Verschuldung als Summe der offiziell ausgewiesenen und der impliziten Verschuldung drückt damit aus, ob bzw. inwieweit die intertemporale Budgetrestriktion verletzt ist. Sie ermittelt, inwiefern die aktuelle Verschuldung inklusive zukünftiger Ausgaben die zukünftigen Einnahmen überschreiten. Bildlich gesprochen kann dieser Betrag als „Rucksack“ interpretiert werden, den sich der Staat Österreich aufgrund vergangener und zukünftiger Budgetdefizite aufgebürdet hat.

¹¹ Wir nehmen folgendes Timing an: Im Lauf der Periode t wird der Zinsdienst für die öffentliche Verschuldung der Vorperiode mit einem nominellen Zinssatz von r fällig. Der Einfachheit halber wird in der hier vorliegenden Herleitung ein konstanter Zinssatz angenommen. In den Modellberechnungen selbst wird eine Annahme über die Entwicklung des Zinssatzes getroffen.