

4. SCHWERPUNKTTHEMEN

4.1 Langfristige Budgetprognose

Das Haushaltrecht schreibt für **jedes dritte Finanzjahr** vor, eine **langfristige Budgetprognose** für den Zeitraum von mindestens 30 Jahren vorzulegen. Die erste derartige Prognose wurde im Jahr 2013 präsentiert. Diese umfasste den Zeitraum bis 2050, die nun vorliegende erstreckt sich nun sogar über die kommenden 44 Jahre, also bis 2060. Basis für diesen Bericht ist eine Studie des WIFO.⁴ Es wurden im neuen Bericht 2 Varianten mit unterschiedlichen Projektionsannahmen vorgelegt. Zudem wurde im Mai 2015 die Projektionen der Europäischen Kommission (EK) im Ageing Report zur langfristigen öffentlichen Ausgaben veröffentlicht.

Bezüglich jährlichem **Produktivitätswachstum** wird in beiden BMF-Varianten davon ausgegangen, dass sich dieses ausgehend von 0,2 % (2015) nur langsam bis 2030 auf 0,7 % erhöht. Im Ageing Report wird unterstellt, dass sich der Produktivitätsanstieg deutlich rascher beschleunigt: Bis 2020 auf 0,7% pa, bis 2035 weiter auf 1,0%. Die BMF-Varianten gehen also von deutlich niedrigeren Produktivitätszuwächsen aus, was zu höheren relativen Pensionsausgaben führt.

Auch bei den **demographischen Annahmen** unterscheiden sich BMF und EU-Kommission in den beiden Langfristprojektionen. Die Effekte auf die Ergebnisse sollten aber gering ausfallen.

Die **Erwerbsprognose** der Variante 2 entspricht den Annahmen des Ageing Reports. Dort wird statt einer Prognose mehr eine Simulation auf Basis eines „cohort simulation model“ (CSM) verwendet. Die Schätzung der Effekte bereits beschlossener Pensionsreformen ist nur mäßig gelungen (zB das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter wird für Männer ab 2020 und für Frauen ab 2035 weitgehend als stabil angenommen). Insgesamt sind diese Erwerbsannahmen unplausibel und zu pessimistisch. Variante 1 hingegen basiert auf der gemeinsam von WIFO und IHS erstellten Erwerbsprognose, die erstmals auch explizit die voraussichtlichen Effekte der sich veränderten Bildungsniveaus auf das Erwerbsverhalten berücksichtigt. Zudem wird auf einer möglichst genauen Abbildung der Änderungen durch die Pensionsreformen aufgesetzt.

Nicht nachvollziehbar ist die Annahme einer („natürlichen“) Arbeitslosenquote von zumindest 7 % in beiden Varianten, insbesondere in Kombination mit den unplausiblen Erwerbsannahmen in Variante 2. Diese starken Annahmen haben vor allem großen Einfluss auf alle demografieabhängigen Ausgaben mit Einkommensersatzfunktion. *Wöss und Türk*⁵ haben gezeigt, dass die **Altersstruktur** und die **Altenquoten alleine recht wenig über den Transferbedarf aussagen**, vielmehr ist die **Relation zwischen LeistungsbezieherInnen und Erwerbstätigen** (ökonomische Abhängigkeitsquote) **maßgeblich**. Diese wird ganz entscheidend vom Ausmaß der Erwerbsintegration mitbestimmt. Dieser zentrale Zusammenhang bleibt in der langfristigen Budgetprognose (neuerlich) weitgehend ausgeblendet. Besonders deutlich wird dies anhand der Ausführungen zu den „Belastungsquoten“ in der Budgetprognose. Als angeblich relevante „Belastungsquote“ wird dort das Verhältnis von Nicht-Erwerbstätigen (Personen im Alter unter 20 Jahren und ab 65 Jahren) zu Erwerbstätigen (Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren) herangezogen. Die simple Gleichsetzung von Altersgruppen mit Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen ist nicht nur analytisch völlig verfehlt, sondern verdeckt auch die zentrale Rolle, die dem Ausmaß von Erwerbsintegration und Arbeitslosigkeit bei der Bestimmung (künftiger) ökonomischer Abhängigkeitsquoten zukommt.

⁴ Stefan Schiman, Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich. Projektionen des Staatshaushalts bis 2060 http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/main.jart?content-id=1454619331110&publikation_id=58802&detail-view=yes

⁵ https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Demographie_und_Sozialstaat_-_WuG_3-2014.pdf

Die Erwerbsannahmen auf Basis der WIFO/IHS-Erwerbsprognose in Variante 1 erscheinen daher eindeutig plausibler als die CSM-basierten Annahmen. Die Produktivitätsannahmen lassen sich schwer beurteilen. Ob und wie schnell die Kriseneffekte und -nachwirkungen überwunden werden können, hängt nicht zuletzt von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Wirtschaftspolitik ab. Die Plausibilität der Ausgabenprojektion selbst – zB hinsichtlich künftiger Pensionsniveaus – lässt sich mangels Detailinformationen kaum beurteilen. Es ist offen, ob die ausgabendämpfenden Effekte der pessimistischen Erwerbsannahmen in Variante 2 auf die Pensionsniveaus (durchschnittliche Erwerbslücken, niedrigeres effektive Zugangsalter und damit verbundene Reduktion der Pensionsniveaus) adäquat berücksichtigt wurden.

Abbildung 11: Öffentliche demografiebezogene Ausgaben (ohne FLAF)

Demografiebedingte Ausgaben in % des BIP	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Variante 1*	29,9	29,8	30,6	31,1	31,4	31,7	32,1	32,7	33,2	33,5
Variante 2*	29,9	29,8	30,6	31,4	32,1	32,6	33,0	33,4	33,7	33,9
Ageing Report 2015	27,8	27,8	28,3	29,1	29,8	30,1	30,4	30,7	30,9	30,8

Quelle: BMF, * ohne Familienleistungen damit vergleichbar mit Ageing Report

Der Ageing Report und die beiden BMF Varianten unterscheiden sich durch unterschiedliche makroökonomische Annahmen und der unterschiedlichen Bevölkerungs- und Erwerbsprognosen. Variante 1 liegt ab 2025 zwischen Variante 2 und dem Ageing Report. Im Zeitraum zwischen 2025 und 2040 nähert sie sich dem Ageing Report an und geht dann wieder mehr in Richtung Variante 2.

Die BMF Budgetprognose teilt die demografiebedingten Ausgaben in sechs Kategorien:

1. Pensionen
2. Gesundheitsversorgung
3. Pflegeleistungen
4. Bildung
5. Familienförderungen
6. Arbeitslosenunterstützung

Es werden hier nun die Ergebnisse der Variante 1 dargestellt, da diese nach unserer Einschätzung die plausiblere der beiden präsentierten ist.

Abbildung 12: Variante 1 nach demografischen Ausgabenkategorien (mit FLAF)

Demografiebedingte Ausgaben in % des BIP	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2015-2060 in PP
Pensionen	14,1	14,0	14,5	14,6	14,6	14,4	14,3	14,4	14,5	14,5	0,4
Gesundheit	7,3	7,4	7,7	7,9	8,1	8,4	8,7	9,0	9,2	9,3	2,0
Pflege	1,8	1,8	1,9	2,2	2,5	2,7	2,9	3,1	3,3	3,4	1,6
Bildung	5,0	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8	4,9	4,9	-0,1
Arbeitslosigkeit	1,6	1,7	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	-0,2
Familienleistungen (FLAF)	2,0	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	-0,8
Demografieabh. Ausgaben	31,8	31,6	32,3	32,7	32,9	33,2	33,5	34,0	34,4	34,7	2,9

Quelle: BMF

Von der Steigerung von 2015 bis 2060 um 2,9 Prozentpunkte gehen 0,4 Prozentpunkte auf die Pensionen, 2,0 Prozentpunkte auf den Gesundheitsbereich und 1,6 Prozentpunkte auf die Pflege. Sinkende Ausgaben werden für den Bereich Bildung -0,1 Prozentpunkte, Familie -0,8 Prozentpunkte

und Arbeitsmarkt -0,2 Prozentpunkte angenommen. Bei den demografiebezogenen Kosten haben die Pensionen über die ganze Periode den größten Anteil. Allerdings kommt die Dynamik nur zu einem geringeren Teil von den Pensionen, sondern vielmehr von der Entwicklung der Gesundheits- und Pflegekosten.

Bei den **Pensionen** können die Projektionsergebnisse als Bestätigung der Ergebnisse des Ageing Reports verstanden werden. In Variante 1 steigt – ausgehend von einem etwas höheren Startwert – der relative Pensionsaufwand schwächer als im Ageing Report auf max. 14,6 % an und sinkt dann relativ rasch auf 14,3 % bis 2045, um sich bis 2060 bei 14,5 %, also geringfügig über dem Wert des Ageing Reports von 14,4 %, zu stabilisieren. In Variante 2 führt die Absenkung der Produktivitätsannahme bei Beibehaltung der pessimistischen Erwerbsannahmen zu einem um rund 0,4 Prozentpunkte höheren relativen Pensionsaufwand.

Die **Gesundheitsausgaben** steigen über den Prognosezeitraum kontinuierlich an. Mit zunehmendem Alter und dem technischen Fortschritt steigen die Kosten. Mit großer Unsicherheit behaftet sind die Annahmen, inwieweit sich mit steigender Lebensdauer auch die Dauer des Krankseins (Morbidität) erhöht und ob der technische Fortschritt immer nur kostenerhöhend sein muss.

Bei den Kosten für **Pflege** wird angenommen, dass sich diese bis 2060 von 1,8 auf 3,4 % beinahe verdoppeln. Während im Bereich Pensionen durch erhöhte Erwerbsbeteiligung die Kosten sinken, verhält sich dies bei Pflege aufgrund des Bedarfs von vermehrt professionellen Leistungen durch höhere Erwerbsbeteiligung (zumeist der Frauen) umgekehrt. In diesem Fall ist Variante 1 um 0,3 Prozentpunkte 2060 höher als Variante 2.

Trotz steigender Erwerbsbeteiligung sinkt die **Arbeitslosigkeit** in den Modellen bis 2060 nicht unter 7 %. Diese Annahme ist problematisch. Wie die österreichische Erfahrung zeigt, ist eine (anhaltende) Arbeitslosenquote von weit unter 7 % möglich, insbesondere wenn für eine ausreichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage gesorgt wird und entsprechende beschäftigungspolitische Maßnahmen ergriffen werden.

Im Bericht wurden zudem einige **Risikoszenarien** berechnet, wie geringere Produktivität bzw geringere Migration, höhere Lebenserwartung, höhere Nachfrage nach Gesundheits- und Pflegeleistungen aufgrund höheren Wohlstands, sowie eine stärkere Steigerung der Sozialausgaben. Es wirkt nicht besonders ausgewogen, wenn in einem Bericht nur Risiken und nicht auch Chancen dargestellt werden. Insbesondere in Bezug auf den Bereich Beschäftigung und Erwerbsbeteiligung hätte man auch Chancen herausarbeiten müssen.

Wird die Budgetprognose 2016 mit der vorherigen von 2013 verglichen, stechen die teilweise starken Abweichungen ins Auge – sowohl in der kurzen als auch in der langen Frist. Zu Beginn ist die Gesamtsumme nun etwas höher, jedoch ab 2025 dann niedriger. Hauptgrund hierfür sind die geringeren Kostenschätzungen für die Pensionen.

Der Vergleich zeigt wie revisionsanfällig Prognosen dieser Art sind. Kleinste Änderungen in den Annahmen haben eine große Wirkung. Bezüglich des Rahmens dieser Diskussion soll noch darauf hingewiesen werden, wenn sich Wirtschaft und Gesellschaft ändern, dann drückt sich dies auch im Bedarf nach Staatsausgaben aus. Es verwundert also nicht, wenn sich diese in einer 50jährigen Periode ändern. Braucht es für Wachstum z.B. mehr Innovation, dann wird mehr Geld für FuE aufgewendet. In den letzten 10 Jahren stiegen die Ausgaben des Staates von 0,7 % auf 1,1 % des BIP. Parallel verhält es sich mit den demografiebezogenen Ausgaben. 2060 wird sich der Anteil der über 65-jährigen um fast 60% auf 28,8 % erhöhen, nicht überraschend wenn dies auch eine Verschiebungen in der Ausgabenstruktur zur Folge hat. Ob steigendem Bedarf durch Mittelausweitung oder Kürzung der Leistung pro Person begegnet wird, ist eine politische Frage und sollte durch technische Projektionen weder verschleiert noch vorentschieden werden.