



# Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich

**Stefan Schiman-Vukan**

---

Wissenschaftliche Assistenz: Christine Kaufmann

Dezember 2022

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

# Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich

Stefan Schiman-Vukan

Dezember 2022

---

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung**  
**Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen**

Begutachtung: Thomas Url

Wissenschaftliche Assistenz: Christine Kaufmann

Die gegenwärtigen und sich fortsetzenden demografischen Veränderungen, insbesondere die Zunahme der älteren Bevölkerung, haben bedeutende Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Die vorliegende Studie untersucht den Einfluss des demografischen Wandels auf die öffentlichen Ausgaben Österreichs für Pensionen, Gesundheit, Bildung, Pflege und Familien unter Berücksichtigung der aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen. Der Wechsel geburtenstarker Jahrgänge ("Babyboomer") von der Erwerbstätigkeit in das Pensionsalter sowie der Anstieg der Lebenserwartung und die damit verbundene stärkere Inanspruchnahme von Gesundheits- und Pflegedienstleistungen haben eine Zunahme der (öffentlichen) Sozialausgaben zur Folge. Hinzu kommt, dass die Staatsverschuldung aufgrund des COVID-19-bedingten Konjunkturunbruchs und der expansiven Fiskalpolitik deutlich über dem Ausgangswert der letzten langfristigen Prognose liegt. Vor diesem Hintergrund wird die Staatsverschuldung in wenigen Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder rascher expandieren als die nominelle Wirtschaftsleistung.

2022/1/S/WIFO-Projektnummer: 22054

© 2022 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,  
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • <https://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40 € • Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/70395>

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seiten</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2. Makroökonomische Rahmenbedingungen</b>	<b>3</b>
2.1 Wirtschaftswachstum	3
2.2 Zinssatz	6
<b>3. Öffentliche Einnahmen</b>	<b>8</b>
3.1 Sozialversicherungsbeiträge	8
3.2 Direkte Steuern	8
3.3 Indirekte Steuern	8
3.4 Vermögenseinkommen und Sonstige Einnahmen	9
<b>4. Öffentliche Ausgaben</b>	<b>10</b>
4.1 Pensionen der gesetzlichen Pensionsversicherung	10
4.2 Pensionen des öffentlichen Sektors)	14
4.3 Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)	15
4.4 Arbeitslosenunterstützung	16
4.5 Gesundheitsversorgung	16
4.5.1 Demographische Faktoren	17
4.5.2 Nicht-demographische Faktoren	18
4.6 Pflege	20
4.7 Bildung	21
4.8 Ausgaben gemäß VGR-Gliederung	22
4.8.1 Monetäre Sozialleistungen (D.62)	22
4.8.2 Soziale Sachleistungen (D.632)	22
4.8.3 Personalausgaben (D.1)	23
4.8.4 Vorleistungen (P.2)	23
4.8.5 Investitionen und Investitionszuschüsse (P.5, D.9)	23
4.8.6 Subventionen (D.3)	23
4.8.7 Sonstige Ausgaben (D.2, D.5, D.7, NP)	24
4.8.8 Zinsausgaben (D.41)	24
<b>5. Szenarien und Sensitivitätsanalysen</b>	<b>26</b>
5.1 Basisszenario	26
5.3 Szenario 1: Geringeres Produktivitätswachstum ("Secular Stagnation")	28
5.4 Szenario 2: Höheres Produktivitätswachstum ("New Growth")	29
5.5 Szenario 3: Geringere Migration	30
5.6 Szenario 4: Höhere Lebenserwartung	32
5.7 Szenario 5: Höhere Einkommenselastizität bei Gesundheits- und Pflegeausgaben	33
5.8 Aktivitätsszenario im Klimabereich	34

<b>6. Vergleich mit der langfristigen Prognose 2019</b>	<b>34</b>
<b>7. Zusammenfassung</b>	<b>36</b>
<b>8. Literaturhinweise</b>	<b>37</b>

### **Verzeichnis der Tabellen**

Tabelle 1: Abweichungen der Ergebnisse 2022 und 2019	35
--	----

### **Verzeichnis der Abbildungen**

Abbildung 1: Beschäftigung laut VGR (Vollzeitäquivalente)	4
Abbildung 2: Reales Bruttoinlandsprodukt und Komponenten (geglättet)	4
Abbildung 3: Inflation, Arbeitsproduktivität, Pro-Kopf-Löhne (geglättet)	5
Abbildung 4: Arbeitsproduktivität und Zinssatz (nominell)	6
Abbildung 5: Einnahmen des Staates	9
Abbildung 6: Lebenserwartung bei Geburt und effektives Pensionsantrittsalter	11
Abbildung 7: Pensionshöhe im Neuzugang und im Bestand	11
Abbildung 8: Eigenpensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung	12
Abbildung 9: Öffentliche Ausgaben für Pensionen	14
Abbildung 10: Ausgaben und Einnahmen des FLAF	15
Abbildung 11: Altersprofile der Gesundheitsausgaben	17
Abbildung 12: Öffentliche Gesundheitsausgaben	19
Abbildung 13: Öffentliche Langzeitpflegeausgaben	20
Abbildung 14: Öffentliche Bildungsausgaben	21
Abbildung 15: Ausgaben des Staates	25
Abbildung 16: Schlüsselindikatoren des Staatshaushalts, Basisszenario	26
Abbildung 16 (Fortsetzung)	27
Abbildung 17a: Szenario 1, Nominelles BIP und Schuldenquote, Abweichungen zum Basisszenario	28
Abbildung 17b: Szenario 1, Pensions-, Gesundheits-, Pflege- und Bildungsausgaben, Abweichungen zum Basisszenario	29
Abbildung 17c: Szenario 1, Staatsausgaben laut VGR, Abweichungen zum Basisszenario	29
Abbildung 18a: Szenario 2, Nominelles BIP und Schuldenquote, Abweichungen zum Basisszenario	30
Abbildung 18b: Szenario 2, Pensions-, Gesundheits-, Pflege- und Bildungsausgaben, Abweichungen zum Basisszenario	30
Abbildung 18c: Szenario 2, Staatsausgaben laut VGR, Abweichungen zum Basisszenario	30

Abbildung 19a: Szenario 3, Nominelles BIP und Schuldenquote, Abweichungen zum Basisszenario	31
Abbildung 19b: Szenario 3, Pensions-, Gesundheits-, Pflege- und Bildungsausgaben, Abweichungen zum Basisszenario	31
Abbildung 19c: Szenario 3, Staatsausgaben laut VGR, Abweichungen zum Basisszenario	32
Abbildung 20a: Szenario 4, Schuldenquote, Abweichungen zum Basisszenario	32
Abbildung 20b: Szenario 4, Pensions-, Gesundheits- und Pflegeausgaben, Abweichungen zum Basisszenario	33
Abbildung 20c: Szenario 4, Staatsausgaben laut VGR, Abweichungen zum Basisszenario	33

## 1. Einleitung

Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 verpflichtet den:die Bundesminister:in für Finanzen, in jedem dritten Finanzjahr eine "hinreichend begründete, nachvollziehbare langfristige Budgetprognose für einen Zeitraum von mindestens 30 Finanzjahren" zu erstellen (Paragraph 15, Absatz 2). Da die Prognose auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Österreichs abstellt und dadurch "eine Beurteilung ermöglicht werden [soll], inwieweit diese mit der in Art. 13 Abs. 2 B-VG angeführten Staatszielbestimmung nachhaltig geordneter Haushalte übereinstimmt" (*Schilhan*, 2010, S. 118), wird eine gesamtstaatliche Darstellung (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) gewählt. Die erste langfristige Prognose der öffentlichen Finanzen in Österreich (*Schiman*, 2013) umfasst den Zeitraum bis 2050, seither erfolgt die Berechnung bis 2060 (*Schiman*, 2016, 2019). Neben diesen gesetzlich vorgesehenen Prognosen, die das WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen erstellt, befasst sich auch der Fiskalrat mit der langfristigen Entwicklung des Staatshaushalts (*Fiskalrat*, 2021). Die Alterssicherungskommission verfasst zudem Gutachten über die langfristige Entwicklung der Pensionsausgaben (*Alterssicherungskommission*, 2021). Auch international haben sich langfristige Fiskalprognosen etabliert. In über 70% der OECD-Länder werden langfristige Fiskalprognosen erstellt und vom Parlament behandelt (*OECD*, 2019).

Das Demography-based Economic Long-Term Austrian Model (DELTA) integriert demographische Prognosen mit wichtigen makroökonomischen Zusammenhängen der österreichischen Volkswirtschaft und langfristigen Aspekten des Staatshaushalts. Es erfolgt eine Darstellung der Einnahmen und Ausgaben gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR), sodass zentrale Fiskalindikatoren (Maastricht-Saldo, Bruttoschuldenstand usw.) in Übereinstimmung mit den "Maastricht-Definitionen" abgeleitet werden können. Als Prämisse für die Prognose gilt der Grundsatz "no policy change": Gesetzliche Regelungen werden berücksichtigt, sofern sie zum Datenstand des Erstellungszeitpunkts in Kraft sind.

Von den gesamten Staatsausgaben wird in der vorliegenden Studie insbesondere auf die wichtigsten demographieabhängigen Ausgabenbereiche eingegangen: Pensionen, Gesundheitsversorgung, Pflegeleistungen, Bildung und Familienförderung. Es wird dadurch eine breite Palette an inhaltlichen Themengebieten abgedeckt, die auch im internationalen Vergleich zu den gängigsten Kategorien in langfristigen Prognosen zählen (siehe z.B. *Europäische Kommission*, 2021). Ferner werden alternative Szenarien gerechnet, die die Auswirkungen geänderter Grundannahmen darstellen. Als Referenz für die makroökonomische Entwicklung bis 2027 dient die mittelfristige Prognose des WIFO vom Oktober 2022 (vgl. *Baumgartner et al.*, 2022). Die Budgetwerte bis 2026 stimmen mit der Prognose des Finanzministeriums überein (*Bundesministerium für Finanzen*, 2022a).

Dem Basisszenario liegt die Hauptvariante einer Sonderauswertung aus der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria vom Oktober 2022 (*Statistik Austria*, 2022) zugrunde. Ihr zufolge wird sich die Altersstruktur der österreichischen Bevölkerung signifikant ändern: Der Anteil der älteren Bevölkerung (65+) an der Gesamtbevölkerung soll von 19% im Jahr 2022 auf 27% im Jahr 2060

steigen, während der Anteil der Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren von 66% auf 58% sinkt. Der Quotient der beiden Anteile, die Altenquote, betrug 2022 demnach 29% und klettert bis 2060 auf 46%. Die *Vereinten Nationen* (2022) prognostizieren für Österreich sogar einen Anstieg auf 59% im Jahr 2060. Für Deutschland wird ein ähnlicher Wert prognostiziert (58%). Sowohl in Österreich als auch in Deutschland ist die prognostizierte Altenquote 2060 etwas höher als im Durchschnitt Westeuropas (55%) bzw. der Industrieländer insgesamt (52%).

Die Altenquote ist aus Sicht der öffentlichen Finanzen von Interesse, da sie die Beziehung zwischen potenziellen Leistungsempfänger:innen und Beitragszahler:innen abbildet. Neben der Bevölkerungsentwicklung spielt das Erwerbsverhalten eine wichtige Rolle für die langfristige, finanzielle Entwicklung der öffentlichen Haushalte: Die Erwerbsprognose bestimmt zum einen das Trendwachstum, zum anderen hat die Beschäftigung älterer Personen direkte Auswirkungen auf die Pensionsausgaben. Dem Basisszenario liegt die Erwerbsquotenprognose von *Kaniovski et al.* (2021) zugrunde.

Der prognostizierte markante Anstieg der Altenquote erfordert eine Analyse der möglichen Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Einerseits ist die gesamtwirtschaftliche Produktion von Änderungen des Arbeitskräftepotenzials betroffen, andererseits steigt mit der Zunahme der nicht erwerbstätigen Bevölkerung die Zahl der Empfänger:innen staatlicher Leistungen. Daher folgt die vorliegende Untersuchung einem Ansatz, der demographische, makroökonomische und fiskalische Aspekte zusammenführt, um deren Effekte und Interaktionen in einer kohärenten Weise zu erfassen.

Das der Fiskalprognose zugrundeliegende Makromodell wird im folgenden Abschnitt erläutert. Danach wird die langfristige Prognose der öffentlichen Einnahmen dargestellt, gefolgt von der Prognose der Ausgaben nach funktionalen Gesichtspunkten. Die Darstellung gemäß VGR-Kategorien ermöglicht es anschließend, zentrale Indikatoren wie etwa den Budgetsaldo und die Schuldenquote zu berechnen. Schließlich erfolgt eine Diskussion der wichtigsten Ergebnisse und es werden verschiedene Szenarien entworfen, um Prognoserisiken aufzuzeigen. Es wird auch erstmalig ein Aktivitätsszenario im Klimabereich dargestellt, das die fiskalischen Effekte zusätzlicher Maßnahmen, die zu einer starken Reduktion der Treibhausgasemissionen in Österreich führen sollen, erfasst.

## 2. Makroökonomische Rahmenbedingungen

Für die Erstellung langfristiger Prognosen und die Einschätzung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen existieren unterschiedliche methodische Zugänge. Für die vorliegende Untersuchung wurde ein Makromodell mit Spezifikationen für eine Reihe von Fiskalvariablen angereichert; dieser Ansatz ist mit jenem der Europäischen Kommission (*Europäische Kommission, 2021, 2022*) vergleichbar.

### 2.1 Wirtschaftswachstum

Das Wirtschaftswachstum und andere relevante Größen werden auf Basis einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion ermittelt, worauf in einem weiteren Schritt die Fiskalprognose aufbaut. Die Trendproduktion wird im Wesentlichen von drei Faktoren bestimmt: dem Beschäftigungsniveau  $L$ , der Kapitalausstattung  $K$  und dem technischen Fortschritt. Jeder der drei Faktoren trägt in unterschiedlichem Ausmaß zum Wirtschaftswachstum bei. Zur Feststellung der Wachstumsbeiträge wird eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen und exogenem technischen Fortschritt verwendet (siehe *Kaniovski et al., 2021*):

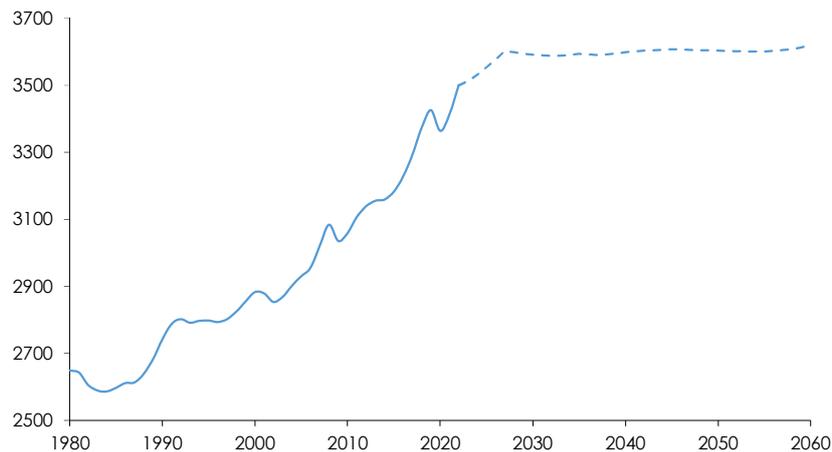
$$(1) \quad \Delta \log Y_t = \Delta \log TFP_t + 0,5 \cdot \Delta \log L_t + 0,5 \cdot \Delta \log K_t$$

$Y_t$  ist das Bruttoinlandsprodukt zu konstanten Preisen zum Zeitpunkt  $t$ ,  $\Delta \log$  bezeichnet die näherungsweise Wachstumsrate.  $L$  ist die Beschäftigung, gemessen in Vollzeitäquivalenten laut VGR,  $K$  der gesamtwirtschaftliche Kapitalbestand (Nettoanlagevermögen) zu konstanten Preisen. Die Summe der Koeffizienten von  $L$  und  $K$  ergibt 1, was der Cobb-Douglas-Bedingung konstanter Skalenerträge entspricht. In der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion legt der Koeffizient von  $L$  die gesamtwirtschaftliche Lohnquote fest. Die historischen Daten decken sich mit dem Wert von 0,5: Die unbereinigte Lohnquote lag im Durchschnitt der Periode 1976/2021 bei 49,3% (Standardabweichung: 2,6%), die bereinigte bei 50,1% (Standardabweichung: 2,3%). Zudem weist die Lohnquote langfristig keinen eindeutigen Trend auf.

Die Gesamtproduktivität  $TFP$  („total factor productivity“) misst das Wachstum, das nicht durch die Veränderung von Arbeits- und Kapitaleinsatz erklärt werden kann. Langfristig entspricht dies im Wesentlichen dem technischen Fortschritt. Im Zeitraum von 1976 bis 2021 wuchs die Gesamtproduktivität um durchschnittlich 0,45% pro Jahr, wobei die Standardabweichung (1,7%) und damit die Unsicherheit in Bezug auf diesen Parameter relativ hoch ist. Die Prognose der Gesamtproduktivität orientiert sich an *Kaniovski et al. (2021)*. Dieser Ansatz berücksichtigt nicht nur vergangene Trends, sondern auch den Einfluss demographischer Veränderungen auf die Produktivität. Darüber hinaus unterstellt die vorliegende Prognose, dass der Klimawandel die Gesamtproduktivität um durchschnittlich 0,05 Prozentpunkte pro Jahr dämpft (*Parrado et al., 2021*). Insgesamt steigt die Gesamtproduktivität im Prognosezeitraum damit um durchschnittlich knapp 0,6% pro Jahr; d.h. um etwa 0,15 Prozentpunkte pro Jahr mehr als im Durchschnitt der letzten 45 Jahre. Der hohen Unsicherheit in Bezug auf diesen zentralen Parameter wird mit

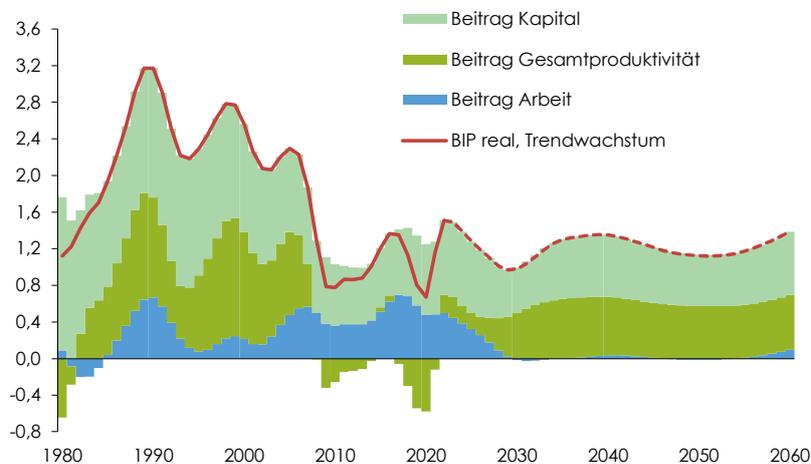
zwei Szenarioanalysen mit höherer und geringerer Produktivität („New Growth“ bzw. „Secular Stagnation“) Rechnung getragen.

Abbildung 1: Beschäftigung laut VGR (Vollzeitäquivalente)  
In 1.000



Q: Statistik Austria, WIFO.

Abbildung 2: Reales Bruttoinlandsprodukt und Komponenten (geglättet)  
Veränderung gegen das Vorjahr in %



Q: Statistik Austria, WIFO.

**Anmerkung:** Die Summe aus dem Wachstumsbeitrag des Kapitaleinsatzes (Beitrag Kapital) und dem Wachstumsbeitrag der Gesamtproduktivität bildet den Wachstumsbeitrag der Arbeitsproduktivität

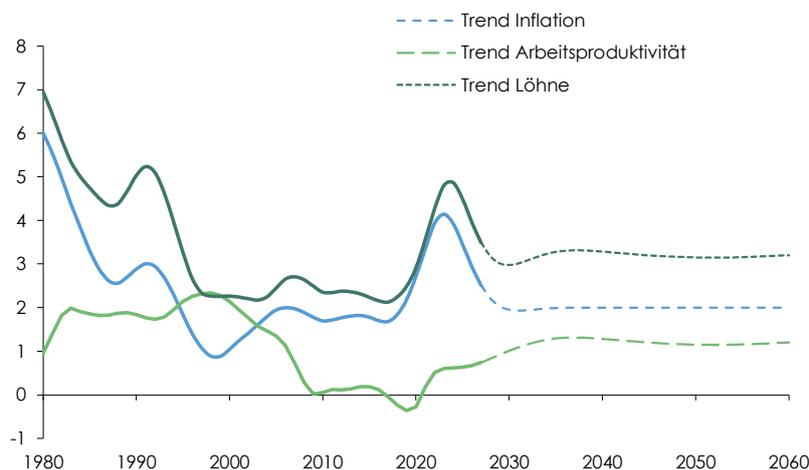
Neben der Gesamtproduktivität sind gemäß Gleichung (1) die Beschäftigung und der Kapitalstock für die langfristige Entwicklung der Trendproduktion maßgeblich (die Faktorkoeffizienten und damit die Lohnquote werden konstant gehalten). Die Entwicklung der Beschäftigung wird in der Prognose von vier Faktoren bestimmt: der Erwerbsquotenprognose (Kaniowski et al.,

2021), der Bevölkerungsprognose (Statistik Austria, 2022), der Teilzeitannahme sowie der Annahme für die Arbeitslosenquote.

Die Erwerbsquotenprognose sieht von 2022 bis 2060 einen Anstieg der Gesamterwerbsquote um insgesamt 3,9 Prozentpunkte vor, wobei die Erwerbsquote der Männer um 2,3 Prozentpunkte steigt und jene der Frauen um 5,5 Prozentpunkte. Der stärkere Anstieg der Frauenerwerbsquote erfolgt im Wesentlichen bis Mitte der 2030er Jahre aufgrund der Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters von 60 auf 65 Jahre. Die Bevölkerungsentwicklung wirkt dem expansiven Effekt der Erwerbsbeteiligung entgegen. Die Bevölkerung in der Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen schrumpft von 2022 bis 2060 um 0,8%. In Summe nimmt die Zahl der Erwerbspersonen zwischen 2022 und 2060 um 4,1% zu.

Während die Erwerbsprognose auf die Zahl von Personen abstellt, die künftig am Arbeitsmarkt verfügbar sind, ist für die Abschätzung der Wirtschaftsleistung vielmehr relevant, welche Arbeitsleistung insgesamt erbracht werden kann. Dies kann entweder in Arbeitsstunden (Kaniowski et al., 2021) oder mittels Vollzeitäquivalenten gemessen werden. Die Umrechnung der Beschäftigung von Personen in Vollzeitäquivalente erfolgt über eine Annahme zur Entwicklung der Teilzeit. Seit 1976 hat die „Teilzeitquote“ (Relation zu beschäftigten Personen zu Vollzeitäquivalenten) kontinuierlich zugenommen. Auch der bislang längste durchgehende Rückgang zwischen 2016 und 2020 wurde 2021 durch eine kräftige Zunahme gestoppt. Für die Prognose wird die Annahme getroffen, dass die Teilzeitquote weiter zunimmt, dass sich der Aufwärtstrend aber mehr und mehr abflacht.

Abbildung 3: Inflation, Arbeitsproduktivität, Pro-Kopf-Löhne (geglättet)  
Veränderung gegen das Vorjahr in %



Q: Statistik Austria, WIFO.

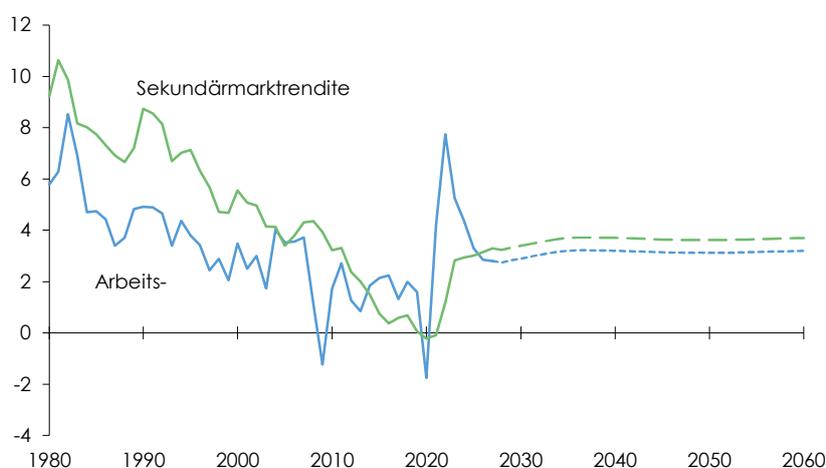
Die Arbeitslosenquote soll 2027 laut mittelfristiger Prognose 6,4% der unselbständigen Erwerbspersonen betragen (Baumgartner et al., 2022). Aufgrund der prognostizierten Arbeitskräfteverknappung wird mit einem weiteren schrittweisen Rückgang um 0,1 Prozentpunkt pro Jahr auf

6% ab 2031 gerechnet. Aus der Erwerbsquotenprognose und den Annahmen über die Entwicklung der Teilzeit- und Arbeitslosenquoten ergibt sich die Beschäftigung zu Vollzeitäquivalenten. Sie steigt im Zeitraum 2022/2060 um 3,5% (Abbildung 1). Die Entwicklung des Kapitalstocks ergibt sich aus der Annahme, dass der Kapitalkoeffizient ( $K/Y$ ) langfristig konstant gehalten wird.

Aus der Entwicklung von Gesamtproduktivität, Beschäftigung und Kapitalstock lässt sich der langfristige Wachstumstrend der Gesamtwirtschaft ableiten. Von 1976 bis 2021 betrug das reale Wirtschaftswachstum durchschnittlich rund 1,9% pro Jahr, für die Periode 2022/2060 wird es aufgrund der demographisch bedingten Abschwächung des Arbeitskräfteangebots auf rund 1,2% p.a. geschätzt. Das prognostizierte Wirtschaftswachstum beruht somit auf einem Anstieg der Gesamtproduktivität und der Zunahme des Kapitalstocks (siehe Abbildung 2). Die Summe dieser beiden Faktoren, die Arbeitsproduktivität (BIP je Beschäftigte zu Vollzeitäquivalenten) wuchs zwischen 1976 und 2021 um durchschnittlich 1,25% pro Jahr, verglichen mit 1,2% pro Jahr im Prognosezeitraum. Die Inflationsrate wird ab 2028 mit 2% pro Jahr angenommen (siehe Abbildung 3).

Abbildung 4: Arbeitsproduktivität und Zinssatz (nominell)

Arbeitsproduktivität: Veränderung gegen das Vorjahr in %; Zinssatz: Sekundärmarktrendite Bundesanleihen in %



Q: OeNB, Statistik Austria, WIFO.

## 2.2 Zinssatz

Für den Zinssatz  $i$  (Sekundärmarktrendite für Bundesanleihen) wird als langfristiger Referenzwert das Wachstum der Arbeitsproduktivität zu laufenden Preisen herangezogen<sup>1)</sup>. Im Durchschnitt

<sup>1)</sup> Diese Annahme ergibt sich im Ramsey-Modell des Wirtschaftswachstums daraus, dass ein Anstieg (Rückgang) der Arbeitsproduktivität die Sparneigung der Haushalte und folglich die gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse verringert (erhöht) und den Zinssatz erhöht (senkt).

der Jahre 1980/2021 war der nominelle Zinssatz um 1,7 Prozentpunkte höher als die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität zu laufenden Preisen, in den Jahren 1990/2021 sank dieser Abstand auf 1,4 Prozentpunkte, im Zeitraum 2000/2021 auf 0,6 Prozentpunkte. In der Periode 2010/2021 war der langfristige Zinssatz im Durchschnitt um 0,5 Prozentpunkte geringer als das Wachstum der Arbeitsproduktivität zu laufenden Preisen. Mit der Straffung der Geldpolitik wird der Abstand zwischen dem Zinssatz und dem Zuwachs der Arbeitsproduktivität aber rasch wieder positiv. In Anlehnung an *Kaniovski et al. (2021)* wird langfristig mit einem positiven Abstand von 0,5 Prozentpunkten gerechnet (vgl. Abbildung 4). Ausgehend von einem Wachstum der Arbeitsproduktivität von 1,2% pro Jahr und einer jährlichen Inflationsrate von 2% beträgt der nominelle Zinssatz im Prognosezeitraum somit durchschnittlich 3,7% pro Jahr.

### 3. Öffentliche Einnahmen

Rund 88% der öffentlichen Einnahmen entfallen auf Sozialversicherungsbeiträge (2021: 32%), indirekte Steuern und direkte Steuern (jeweils 28%). In der Prognose wird angenommen, dass sich die Einnahmen gemäß den (gewichteten) Wachstumsraten der jeweiligen Beitragsgrundlagen entwickeln, d. h. mit einer Aufkommenselastizität von Eins. Kurz- und mittelfristig können die Elastizitäten aufgrund von progressiven und regressiven Elementen in der Steuer- und Abgabenstruktur zwar von Eins abweichen (siehe *Mourre et al.*, 2019). In der langen Frist erscheint eine stabile Entwicklung des Steuer- und Abgabenaufkommens in Relation zur gesamten Wertschöpfung aber am ehesten der Intention der Gesetzgebung und somit dem Grundsatz des "No-Policy-Change" zu entsprechen.

#### 3.1 Sozialversicherungsbeiträge

Die Sozialversicherungsbeiträge werden auf drei verschiedene Beitragsgrundlagen mit jeweils unterschiedlichen Sätzen erhoben: die Lohn- und Gehaltssumme (37,65%), das Einkommen von Selbständigen (29,60%) und das Pensionseinkommen (5,10%)<sup>2)</sup>. Das Aufkommen aus den Sozialversicherungsbeiträgen beträgt langfristig 15,9% des BIP, im Durchschnitt 2011/2021 betrug es 15,3% des BIP (siehe Abbildung 5).

#### 3.2 Direkte Steuern

Die direkten Steuern werden in die Lohn- und Einkommensteuer (65% aller direkten Steuern), die Körperschaftsteuer (20%) und sonstige direkte Steuern (15%, z. B. Kapitalertragsteuer) unterteilt. 65% des Aufkommens der Lohn- und Einkommensteuer stammen aus Löhnen und Gehältern, 17% aus Selbständigeneinkommen, 21% aus Pensionseinkommen, jeweils nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge. Die Bemessungsgrundlage unterscheidet sich also dahingehend von jener der Sozialversicherungsbeiträge, dass die Steuerbasis um diese Beiträge vermindert ist und sich die Steuerinzidenz der verschiedenen Einkommenskategorien unterscheidet. Als Bemessungsgrundlage für die sonstigen direkten Steuern wird das nominelle BIP herangezogen. Das Aufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer und sonstigen direkten Steuern beträgt langfristig 11,2% des BIP, was etwa dem Durchschnitt 2011/2021 entspricht (siehe Abbildung 5). Die Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer ist der gesamtwirtschaftliche Nettobetriebsüberschuss. Das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer beträgt langfristig 3,2% des BIP, im Durchschnitt 2011/2021 betrug es 2,4% des BIP (siehe Abbildung 5).

#### 3.3 Indirekte Steuern

Zu den indirekten Steuern zählen neben der Umsatzsteuer auch die Mineralöl-, die Tabak-, die Kommunal- und andere Verbrauchssteuern. Als Bemessungsgrundlage dient das nominelle BIP.

---

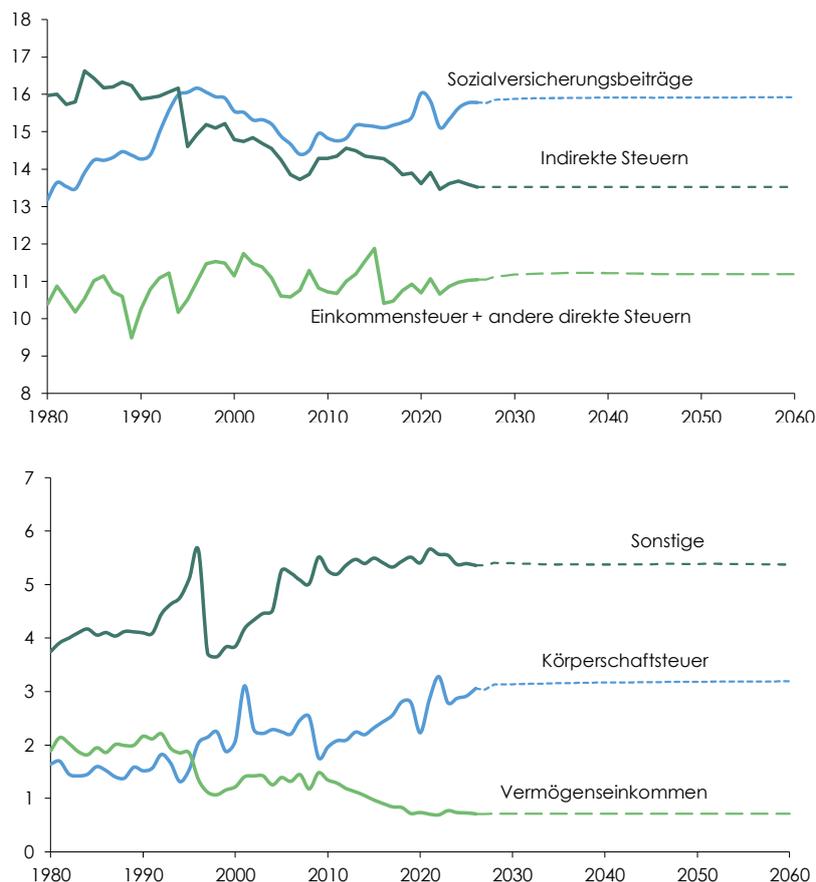
<sup>2)</sup> 37,65% ist die Summe der Beitragssätze für unselbständig Beschäftigte, 29,60% ist der Beitragssatz der gewerblich Selbständigen, 5,10% der Beitragssatz zur Krankenversicherung der Pensionisten und Pensionistinnen.

Das Aufkommen aus den indirekten Steuern beträgt langfristig 13,5% des BIP, im Durchschnitt 2011/2021 betrug es 14,2% des BIP (siehe Abbildung 5).

### 3.4 Vermögenseinkommen und Sonstige Einnahmen

Weitere 1,4% der gesamten Einnahmen (2021) stammen aus Vermögenseinkommen. Sie werden, ebenso wie die verbleibenden sonstigen Einnahmen, approximativ mit der Wachstumsrate des nominellen BIP extrapoliert. Gemäß diesen Annahmen beträgt das Vermögenseinkommen langfristig 0,7% des BIP, im Durchschnitt 2011/2021 betrug es 0,9% des BIP. Das Aufkommen aus den sonstigen Einnahmen beträgt langfristig 5,4% des BIP, ebenso wie im Durchschnitt der Jahre 2011/2021 (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Einnahmen des Staates  
In % des BIP



Q: BMF, Statistik Austria, WIFO.

## 4. Öffentliche Ausgaben

Gemäß VGR-Klassifikation machen die monetären Sozialleistungen mit 35% (2021) den größten Anteil an den gesamten öffentlichen Ausgaben aus, gefolgt von Personalkosten (20%) und Vorleistungen (13%). 8% werden für Investitionen und Investitionszuschüsse ausgegeben, 8% für soziale Sachleistungen, 2% für Zinszahlungen, 8% für Subventionen und 6% für Sonstiges. Der Anteil, der 2021 für Subventionen ausgegeben wurde, stellt eine COVID-19 bedingte Ausnahme dar. 2019 betrug der Anteil der Subventionen noch 3% aller Staatsausgaben, 2025 soll dieser Anteil wieder erreicht werden.

Nach funktionalen Gesichtspunkten entfallen 20% der Staatsausgaben auf Pensionen der gesetzlichen Pensionsversicherung, 15% auf Gesundheitsleistungen, 9% auf Bildung, 6% auf Beamtenpensionen, je 3% auf Pflegeleistungen und Arbeitslosenunterstützung, 2% auf Familienlasten und 42% auf andere Kategorien. In den folgenden Kapiteln wird im Detail auf diese demographieabhängigen Ausgaben eingegangen; schließlich werden sie ihren jeweiligen VGR-Komponenten zugeordnet und wirtschaftspolitisch relevante Indikatoren, wie die Staatsschuldenquote, abgeleitet.

### 4.1 Pensionen der gesetzlichen Pensionsversicherung

Die Ausgaben für Pensionen der gesetzlichen Pensionsversicherung samt Rehabilitationsgeld und Ausgleichszulagen beliefen sich 2021 auf rund 45,1 Mrd. Euro oder 11,1% des BIP. Die Zahl der Pensionen betrug 2,5 Mio., davon entfielen 2,0 Mio. auf "Eigenpensionen", wovon wiederum rund 0,9 Mio. an Männer und 1,1 Mio. an Frauen ausbezahlt wurden. Eigenpensionen umfassen alle Pensionsformen, die aus eigenen Ansprüchen erworben werden, d.h. Alters- und Invaliditätspensionen, nicht aber Hinterbliebenenpensionen (Witwen, Witwer, Waisen). Die durchschnittliche Eigenpension betrug 2021 1.807 Euro für Männer und 1.145 Euro für Frauen, die durchschnittliche Neupension betrug 2.401 Euro für Männer und 1.307 Euro für Frauen. Die Neupensionen steigen in der Prognose proportional zu den Pro-Kopf-Löhnen und der sich in Folge erhöhenden Pensionsbemessungsgrundlagen. Drei teils gegenläufige Effekte führen aber dazu, dass die Ersatzrate, d.h. die Höhe der durchschnittlichen Erstpension in Relation zur Bemessungsgrundlage (bzw. zu den Arbeitnehmerentgelten), nicht konstant bleibt (vgl. Abbildung 7):

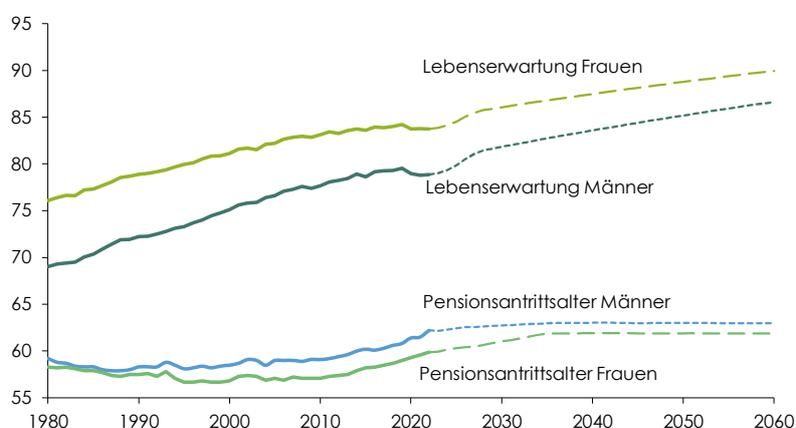
1. Die Zunahme des effektiven Pensionsantrittsalters bzw. der Versicherungsdauer
2. Die damit einhergehende Veränderung der Inanspruchnahme von Abschlägen
3. Die Ausweitung des Durchrechnungszeitraums

Der Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters, der sich auf Basis der Erwerbsprognose ergibt, und die damit einhergehende Zunahme der Pensionsversicherungsjahre erhöhen die Ersatzrate. Das effektive Pensionsantrittsalter bei Eigenpensionen inkl. Rehabilitationsgeld steigt bei Männern von 62,2 Jahren (2022) auf 63 Jahre am Ende des Prognosezeitraums; bei Frauen

steigt es von durchschnittlich 59,9 Jahren auf 61,9 Jahre. Die durchschnittliche Versicherungszeit steigt bei Männern dadurch von 40,9 Jahren (2022) auf 41,6 Jahre, bei Frauen von 36,1 Jahren auf 38,1 Jahre.

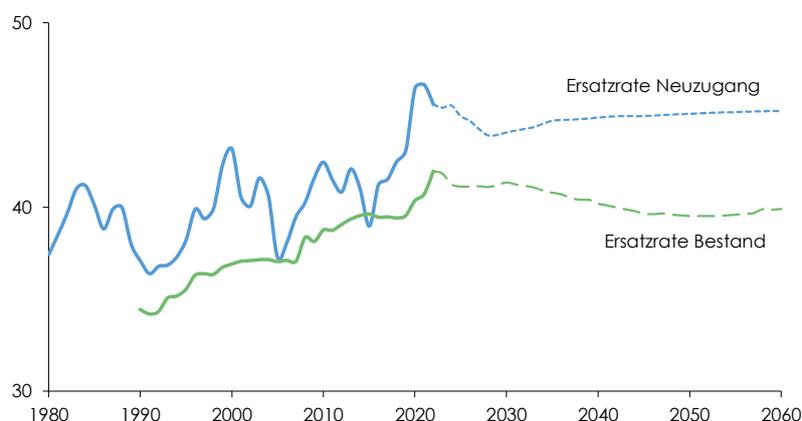
Das effektive Pensionsantrittsalter steigt nicht nur bei den Eigenpensionen insgesamt und erhöht somit die Versicherungsdauer der Anspruchsberechtigten, sondern auch im Teilbereich der Alterspensionen (Eigenpensionen ab dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter). Dies führt dazu, dass weniger Abschläge (0,15% pro Monat bei Schwerarbeitspension, 0,425% pro Monat bei Korridorpension) anfallen und die Ersatzrate etwas zunimmt.

Abbildung 6: Lebenserwartung bei Geburt und effektives Pensionsantrittsalter In Jahren



Q: Dachverband der Sozialversicherungsträger, Statistik Austria, WIFO.

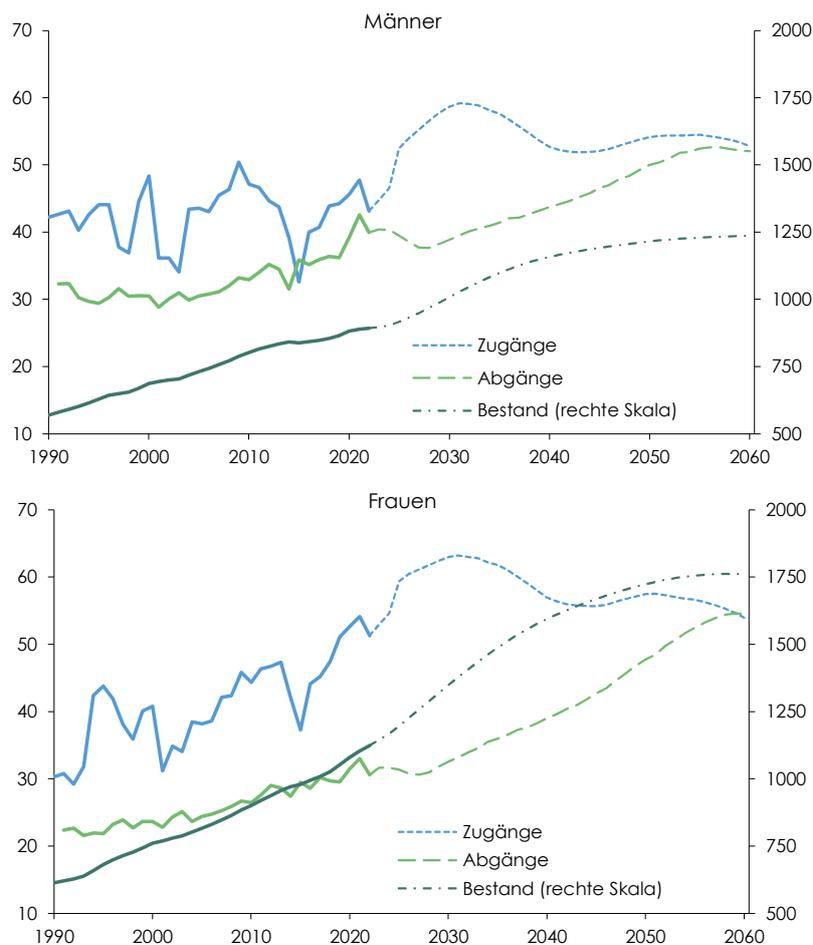
Abbildung 7: Pensionshöhe im Neuzugang und im Bestand In % der Arbeitnehmerentgelte laut VGR



Q: Dachverband der Sozialversicherungsträger, Statistik Austria, WIFO.

Dämpfend wirkt hingegen die Verlängerung des Durchrechnungszeitraums seit 2003 (vgl. *Knell et al., 2006*). Die Auswertung von Lebensinkommenskurven unselbständig Beschäftigter ergibt, dass die Ausdehnung des Durchrechnungszeitraums die Pensionsansprüche um rund 15% im Vergleich zu 2003 reduziert.

Abbildung 8: Eigenpensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung  
In 1.000



Q: Dachverband der Sozialversicherungsträger, Statistik Austria, WIFO.

Das künftige Wachstum der durchschnittlichen Pensionshöhe im Bestand wird durch die in der Vergangenheit realisierten durchschnittlichen Neupensionen bestimmt. Die durchschnittliche Pensionsbezugsdauer nimmt im Prognosezeitraum zu, von 20,7 Jahren 2022 auf 24,2 Jahre 2060 bei Männern und von 26,1 Jahren auf 27,7 Jahre bei Frauen. Dies ergibt sich daraus, dass der Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters nicht mit dem Anstieg der Lebenserwartung Schritt hält (vgl. Abbildung 6). Die Lebenserwartung der Männer steigt um 7,8 Jahre von 78,9 (2022) auf 86,6 (2060), ihr effektives Pensionsantrittsalter lediglich um 0,8 Jahre. Die Lebenserwartung

der Frauen steigt um 6,2 Jahre von 83,7 auf 89,9 Jahre, ihr effektives Pensionsantrittsalters hingegen lediglich um 2,0 Jahre. Die Expansion der Bezugsdauer erhöht die Pensionsausgaben, da der Bestand an Pensionsbezieher:innen wächst. Gleichzeitig drückt sie die Pensionshöhe im Bestand, da die Pensionsleistung in Relation zur durchschnittlichen Bemessungsgrundlage mit der Länge der Bezugsdauer sinkt. Das liegt daran, dass Bestandspensionen inflationsangepasst werden, während die Bemessungsgrundlage mit den Pro-Kopf-Löhnen steigt (vgl. Abbildung 7).

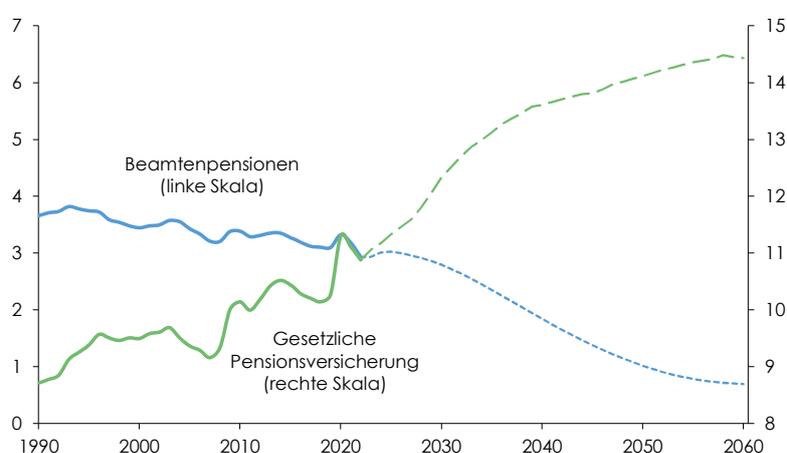
Die Aufteilung in Eigen- und Hinterbliebenenpensionen ist nicht nur für die Bestimmung der künftigen Pensionshöhen nützlich, sondern auch für die Bestimmung der Zahl an künftigen Pensionen: Es gibt praktisch gleich viele Eigenpensionen wie Bezieher:innen von Eigenpensionen, da ein Mehrfachbezug von Eigenpensionen kaum vorkommt. Durch diese Gleichsetzung können aus den altersspezifischen Erwerbsquoten altersspezifische Pensionsübertrittswahrscheinlichkeiten abgeleitet werden (siehe *Europäische Kommission, 2008, S. 98*). Aufgrund der demographischen Verschiebungen steigt die Zahl der jährlichen Neuzugänge von Männern (Frauen) von 44.400 (49.000) im Durchschnitt der Jahre 2012-2021 mittelfristig auf über 58.000 (62.000) und sinkt langfristig auf 52.000 bis 55.000 (55.000 bis 58.000) pro Jahr (vgl. Abbildung 8).

Der Abgang an Eigenpensionen hängt von der Sterbewahrscheinlichkeit und dem Anteil der Pensionsbezieher:innen unter den Sterbefällen ab. Da die Erwerbsbeteiligung der Männer traditionell hoch ist, ist mit den meisten männlichen Todesfällen ein Pensionsabgang verbunden (rund 90%). Der Anteil der Eigenpensionsbezieherinnen unter den Frauen ist deutlich geringer, ist aber von 61% im Jahr 2005 auf 70% im Jahr 2021 gestiegen. Mit steigender Erwerbsbeteiligung wird dieser Anteil weiterwachsen, in der Prognose mit durchschnittlich 0,7 Prozentpunkten pro Jahr auf Werte von 97% (Männer: 99%); das entspricht den höchsten prognostizierten Frauenerwerbsquoten. Aufgrund der steigenden Zahl an Älteren nehmen die Sterbefälle und damit die Pensionsabgänge kontinuierlich zu. Die jährlichen Neuzugänge werden jedoch über den gesamten Prognosezeitraum höher liegen als die Abgänge, und der Gesamtbestand an Eigenpensionen wird daher kontinuierlich zunehmen; von rund 0,9 Mio. Männer und 1,1 Mio. Frauen 2022 auf rund 1,24 Mio. Männer und 1,76 Mio. Frauen im Jahr 2060. Insgesamt steigen die Ausgaben für Eigenpensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung von 9,6% des BIP im Jahr 2022 auf 13,4% im Jahr 2060. Die dämpfende Wirkung der künftig weniger stark steigenden Durchschnittspensionen wird demnach von der wachsenden Zahl an Pensionsempfänger:innen aufgewogen.

2021 entfielen von den rund 0,5 Mio. Hinterbliebenenpensionen 81% auf Witwenpensionen, 10% auf Waisenpensionen und 9% auf Witwerpensionen. Die Relation von neuzuerkannten Witwenpensionen an den im selben Jahr verstorbenen Eigenpensionistinnen liegt seit vielen Jahren bei rund 14% und wird daher auch langfristig mit diesem Wert fortgeschrieben. Das Verhältnis von neuzuerkannten Witwenpensionen zur Zahl der im selben Jahr verstorbenen Eigenpensionisten hat von deutlich über 70% in den 1990er Jahren kontinuierlich abgenommen, auf 59% im Jahr 2021. Aufgrund der gesunkenen und weiter sinkenden Differenz der Lebenserwartung von Frauen und Männern wird dieser Wert wohl weiter abnehmen, auf rund 45% gegen Ende des

Prognosezeitraums. Der Abgang aus Witwen- und Witwerpensionen ergibt sich durch die Fortschreibung stabiler Sterberaten (Anteil der Verstorbenen am Bestand). Somit ergibt sich ein Rückgang der Witwenpensionen von rund 395.000 im Jahr 2022 auf 375.000 im Jahr 2060 und ein Anstieg der Witwerpensionen von rund 46.000 auf 71.000. Die Waisenspensionen werden mit dem Bevölkerungswachstum der unter 20-Jährigen extrapoliert und steigen dementsprechend von rund 47.000 im Jahr 2022 auf 55.000 im Jahr 2060. Die durchschnittliche Hinterbliebenenpension betrug 2021 771 Euro und steigt langfristig im gleichen Ausmaß wie die durchschnittlichen Bestandspensionen der Eigenpensionisten. Die Ausgaben für Hinterbliebenenpensionen gehen von 1,2% des BIP im Jahr 2022 auf 1,1% im Jahr 2060 etwas zurück.

Abbildung 9: Öffentliche Ausgaben für Pensionen  
In % des BIP



Q: Statistik Austria, WIFO.

Die Gesamtausgaben für die gesetzliche Pensionsversicherung (Eigenpensionen und Hinterbliebenenpensionen) steigen somit von 10,9% des BIP im Jahr 2022 auf 14,4% im Jahr 2060.

## 4.2 Pensionen des öffentlichen Sektors<sup>3)</sup>

Diese Kategorie umfasst alle Ruhestandsbezüge von Beamt:innen von Bund, Ländern und Gemeinden, sowie der von ehemaligen Staatsunternehmen wie Post und ÖBB. Die Ausgaben beliefen sich 2021 auf rund 12,9 Mrd. Euro (3,2% des BIP). Aufgrund der Pensionsreform 2004 werden alle Pensionen langfristig harmonisiert, was für den öffentlichen Sektor eine relativ stärkere Leistungskürzung bedeutet. Dieser Rückgang findet aber erst in der zweiten Hälfte des Prognosezeitraums statt, da die Übergangsregelungen Beamt:innen, die vor 1976 geboren wurden, weitgehend schonen und erst für die nachfolgenden Jahrgänge stärkere Einbußen vorsehen.

<sup>3)</sup> Die Annahmen in diesem Kapitel orientieren sich an *Europäische Kommission (2021)*, wurden aber an die aktuelle Inflationsentwicklung angepasst.

Die Zahl der Beamtenpensionen wird bis 2060 um über die Hälfte des heutigen Bestandes abnehmen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Beamt:innen vermehrt durch öffentlich Bedienstete mit privatrechtlichen Dienstverträgen ("Vertragsbedienstete") ersetzt werden, die Teil des Pensionssystems der gesetzlichen Pensionsversicherung sind. Die Ausgaben für Beamtenpensionen werden daher signifikant abnehmen; von 2,9% des BIP im Jahr 2022 auf 0,7% im Jahr 2060 (siehe Abbildung 9).

Die Gesamtausgaben für Pensionen (Pensionsversicherung und Beamt:innen) steigen somit von 13,8% des BIP im Jahr 2022 auf über 15% ab 2030.

### 4.3 Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

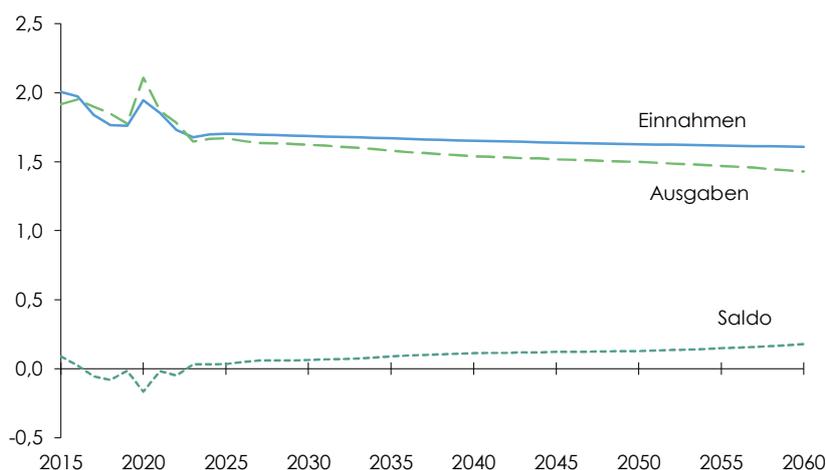
Zu den familienbezogenen Geldleistungen zählen u. a. die Familienbeihilfe und das Kinderbetreuungsgeld. Der FLAF enthält auch Subventionsleistungen, wie die Schülerfreifahrt und die Schulbuchaktion, und finanziert Pensionsversicherungsbeiträge für Kindererziehungszeiten.

Familienbeihilfen werden für Kinder bis zum 24. Lebensjahr in verschiedener Höhe gezahlt. In der Prognose wird die durchschnittliche Leistung pro Kind mit der Bevölkerung im Alter von 0 bis 24 extrapoliert und im Ausmaß der Inflationsrate angepasst.

Das Kinderbetreuungsgeld wird entweder als Fixbetrag für einen bestimmten Zeitraum oder in Abhängigkeit vom Einkommen des beziehenden Elternteils gezahlt. Derzeit sind etwa 45% der Ausgaben für Kinderbetreuungsgeld einkommensabhängig. Dieser Anteil wird extrapoliert, unter der Annahme, dass 45% der Gesamtausgaben mit der Rate der Arbeitnehmerentgelte steigen; die übrigen 55% werden im Ausmaß der Inflationsrate angepasst. Die Zahl der Leistungsempfänger:innen verändert sich mit der Geburtenzahl.

Abbildung 10: Ausgaben und Einnahmen des FLAF

In % des BIP



Q: BMF, WIFO.

Die Ausgaben für Schulbücher und Schülertransport entwickeln sich laut Annahme gemäß der künftigen Schülerzahl, die durch die Bevölkerungsentwicklung im Alter von 5 bis 19 Jahren approximiert wird. Der Preis der zur Verfügung gestellten Güter und Dienstleistungen steigt annahmegemäß mit der Inflationsrate.

Die Pensionsversicherungsbeiträge für Kindererziehungszeiten stellen einen innerstaatlichen Transfer dar, der aus dem Bundesbudget an die Sozialversicherungsträger geleistet wird. Das Ziel ist, die Einnahmen der Sozialversicherung zu glätten, unabhängig von der Geburtenentwicklung; das finanzielle Risiko wird jedoch auf den Bund ausgelagert, weswegen der Ausgabeneffekt auch hier modelliert wird. Die Prognose basiert auf der Entwicklung der Geburtenzahl und der Löhne.

Aufgrund der verschiedenen Annahmen zur künftigen Entwicklung der einzelnen Ausgabenkategorien des FLAF, insbesondere bezüglich der Anpassung an Preis- und Lohnsteigerungen, wird sich die Struktur seiner Ausgaben ändern. Die Einnahmen des FLAF ergeben sich aus der Prognose der gesamten öffentlichen Einnahmen. Etwa 80% der Einnahmen des FLAF stammen aus Dienstgeberbeiträgen, der Rest aus Anteilen an der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die Einnahmen betragen langfristig 1,6-1,7% des BIP, die Ausgaben sinken von 1,8% im Jahr 2022 auf 1,4% im Jahr 2060 (vgl. Abbildung 10).

#### **4.4 Arbeitslosenunterstützung**

Die öffentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit teilen sich in Geldleistungen (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) und Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, die vor allem Lohnzuschüsse und Ausgaben für Ausbildungsmaßnahmen umfassen. Letztere werden daher mit der Lohnsumme (bzw. dem nominellen BIP) extrapoliert. Auch der Wert der Geldleistungen nimmt mit den Pro-Kopf-Löhnen zu, da sie sich nach dem letzten Aktiveinkommen der Beziehenden bemessen (zur Entwicklung der Arbeitslosenquote siehe Kapitel 2.1). Die Ausgaben im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit betragen ab 2022 daher rund 1,3% des BIP.

#### **4.5 Gesundheitsversorgung**

Die öffentlichen Ausgaben für Gesundheitsversorgung betragen 2021 laut "System of Health Accounts" 34,6 Mrd. Euro bzw. 8,5% des BIP (ohne Ausgaben für Langzeitpflege)<sup>4)</sup>. Zwei Gruppen von Faktoren beeinflussen den langfristigen Verlauf der Gesundheitsausgaben maßgeblich: der demographische Wandel und der technologische Fortschritt. Der kräftige Anstieg des Anteils älterer Personen an der Gesamtbevölkerung bewirkt einen Ausgabenzuwachs, da die Gesundheitskosten mit steigendem Alter zunehmen. Die steigenden Kosten im Bereich der Arzneimittel und aufgrund des technologischen Fortschritts erzeugen einen zusätzlichen Kostendruck. Diese beiden Faktoren werden im Folgenden näher erläutert.

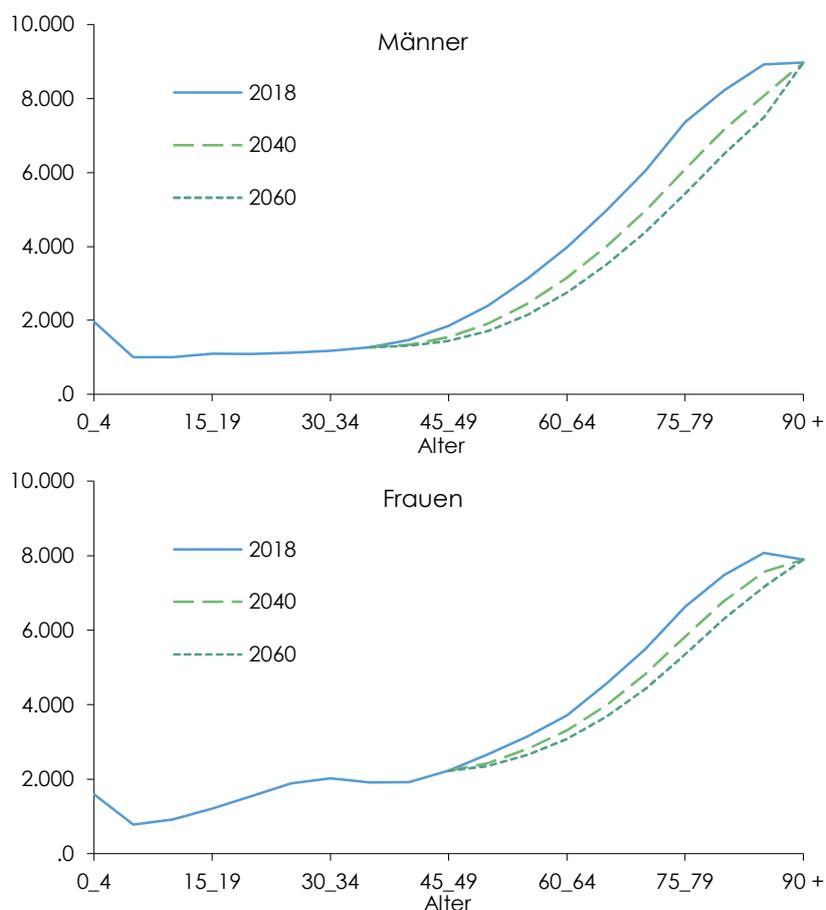
---

<sup>4)</sup> 2020/21 stiegen die Gesundheitsausgaben COVID-19 bedingt stark an, 2019 betragen sie noch 28,2 Mrd. Euro bzw. 7,1% des BIP. Die Prognose beruht auf der Annahme, dass die außertourlichen Ausgabensteigerungen 2020/21 vollständig abgebaut werden.

### 4.5.1 Demographische Faktoren

Durch Datenabgleichung mit der Altersstruktur der Empfänger:innen von Gesundheitsleistungen ist es möglich, Altersausgabenprofile zu erstellen, d. h. alters- und geschlechtsspezifische durchschnittliche Ausgaben für Gesundheitsleistungen (siehe Czypionka et al., 2011). Die Gesundheitsausgaben pro Kopf steigen vor allem im hohen Alter. Auch die ersten Lebensjahre sind mit etwas höheren Ausgaben verbunden.

Abbildung 11: Altersprofile der Gesundheitsausgaben  
In Euro zu konstanten Preisen



Q: BMF, WIFO.

Bei der Zusammenführung der Altersausgabenprofile mit den demographischen Prognosen müssen Annahmen über die künftige Entwicklung des allgemeinen Gesundheitszustandes bzw. der Morbidität getroffen werden. Dazu gibt es in der Literatur konkurrierende Hypothesen: Einerseits postuliert die Hypothese der "expandierenden Morbidität", dass die steigende Lebenserwartung (sinkende Mortalität) mit höherer Morbidität (Krankheitshäufigkeit) und Invalidität

einhergeht (Gruenberg, 1977). Andererseits wird die Hypothese der "zurückgedrängten Morbidität" vertreten, die behauptet, dass die Morbidität noch rascher als die Mortalität sinkt und dass Krankheit und Invalidität sich daher stärker am Lebensende verdichten (Fries, 1980).

Von 1978 bis 2019 hat sich die Lebenserwartung von Männern und Frauen um 10,8 bzw. 8,3 Jahre erhöht. Die Lebenszeit, die in subjektiv "(sehr) gutem" Gesundheitszustand verbracht wird, ist hingegen um 10,7 bzw. 11,8 Jahre gestiegen (Statistik Austria, 2020). Der Anteil der gesunden Lebensjahre an der gesamten Lebensdauer ist damit von 77% auf 80% bzw. von 70% auf 77% gestiegen. Für über 65-Jährige hat die Lebenserwartung in diesem Zeitraum um 5,8 Jahre (Männer) bzw. 5,6 Jahre (Frauen) zugenommen, die Lebenserwartung in subjektiv „(sehr) gutem“ Gesundheitszustand um 5,2 bzw. 6,6 Jahre.

Die empirische Evidenz liefert für Österreich also Hinweise darauf, dass die Morbidität mit fortschreitender Lebenserwartung nicht zunimmt und bei Frauen sogar etwas zurückgedrängt wurde. Daher wird auch in der Prognose angenommen, dass die Lebensdauer in schlechter und mittelmäßiger Verfassung konstant bleibt und die Lebensjahre in (sehr) gutem Gesundheitszustand im selben Ausmaß wie die Lebenserwartung zunehmen. Die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen wird dadurch verzögert, die Altersausgabenprofile verschieben sich nach rechts (siehe Abbildung 11). Diese Annahme ist optimistischer als die Hypothese der expandierenden Morbidität und pessimistischer als die Hypothese der zurückgedrängten Morbidität.

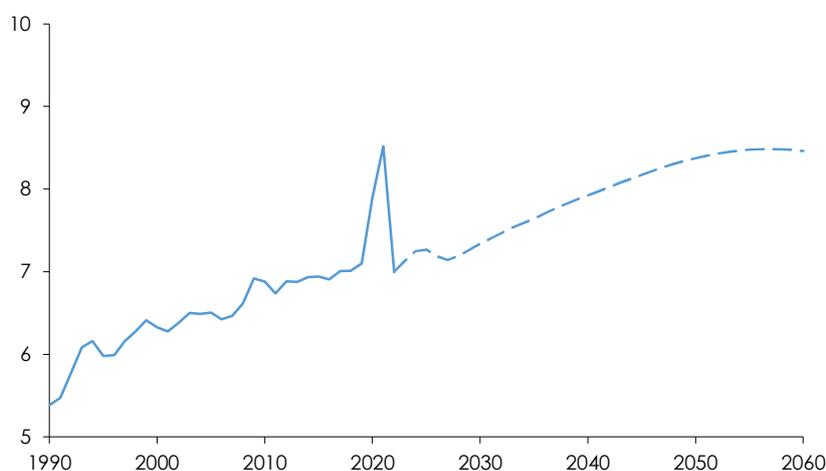
#### 4.5.2 Nicht-demographische Faktoren

Ein weiterer Faktor für die steigende Nachfrage nach Gesundheitsleistungen ist das Einkommen. Auch hier ist der Effekt nicht eindeutig: Einige Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass Gesundheitsleistungen ein Luxusgut seien, dessen Einkommenselastizität über Eins liegt, andere finden Evidenz für geringere Elastizitäten und stützen damit die Hypothese, dass Gesundheitsleistungen ein notwendiges Gut sind. Casas *et al.* (2021) analysieren die Einkommenselastizität der Gesundheitsausgaben in OECD-Ländern und im Euro-Raum mit innovativen ökonometrischen Methoden und stellen fest, dass die Elastizität geringer als Eins ist, wenn andere wichtige Einflussfaktoren wie Alters- und Finanzierungsstruktur ausreichend berücksichtigt werden. In Anlehnung an diesen Befund wird mit einer langfristigen Einkommenselastizität von 0,9 gerechnet, d.h. die altersspezifischen Kosten steigen etwas weniger stark als die Pro-Kopf-Löhne.

Bei der Betrachtung der angebotsseitigen Bestimmungsfaktoren der Gesundheitsausgaben sind die institutionellen Rahmenbedingungen ein wichtiger Aspekt. Obgleich ihr Einfluss schwer zu quantifizieren ist, wird in einigen Untersuchungen versucht, institutionelle Variablen näherungsweise zu erfassen, etwa durch den Anteil öffentlich finanzierter Gesundheitsleistungen, die Pförtnerfunktion der Hausärzt:innen, die Entlohnung des medizinischen Personals oder den Alkohol- und Tabakkonsum (siehe *Europäische Kommission*, 2011, S. 13f). Ein weiterer wichtiger angebotsseitiger Effekt resultiert aus der Medizintechnologie und ihrem Fortschritt. Ihr Einfluss wurde bereits früh in der Literatur über die Kosten der Gesundheitsversorgung erörtert

(Newhouse, 1992). Verschiedene Studien legen nahe, dass zwischen einem Viertel und der Hälfte des gesamten Ausgabenwachstums auf technologischen Fortschritt zurückzuführen ist (Europäische Kommission, 2011, S. 12). Der Grund, warum technischer Fortschritt in der Gesundheitsversorgung eher kostentreibend als kostensenkend wirkt, sind Substitutionseffekte: Ältere Behandlungsmethoden werden durch neue ersetzt (Substitutionseffekt), die billiger oder teurer sein können. Sind neue Methoden billiger, können mehr Personen auf sie zugreifen, sodass der Mengeneffekt den Preiseffekt übertrifft. Mit neuen Technologien können aber auch neue Krankheiten behandelt werden, sodass die Gesundheitsleistungen ausgedehnt werden (Expansionseffekt). Insgesamt steigern die technologiebedingten Angebotseffekte die Qualität der Gesundheitsversorgung.

Abbildung 12: Öffentliche Gesundheitsausgaben  
In % des BIP



Q: BMF, Statistik Austria, WIFO.

In der vorliegenden Studie werden die Kosten, die sich aufgrund dieser "nicht-demographischen" Faktoren ergeben, mittels eines kontrafaktischen Szenarios berechnet. Auf Basis der Altersausgabenprofile von 2009 werden Ausgabenzuwächse für die Jahre 2010-2019 unter Berücksichtigung der realisierten Bevölkerungs- und Lohnentwicklung und unter der Annahme einer Einkommenselastizität von 0,9 berechnet<sup>5)</sup>. Die Differenzen zwischen diesen kontrafaktischen Werten und dem realisierten Ausgabenwachstum werden als Zusatzkosten interpretiert (vergleichbar mit dem „Drift“ in *Fiskalrat*, 2021, S. 45). Die so ermittelten Zusatzkostensteigerungen betragen für den Zeitraum 2010/19 im Median 0,75% pro Jahr. Es wird angenommen, dass dieser Wert bis zum Ende des Prognosezeitraums linear auf 0,55% abnimmt, dass die Strategie

<sup>5)</sup> Die Jahre 2020/21 fließen wegen der COVID-19 bedingten außertourlichen Kostensteigerungen nicht in die Berechnung ein.

der Kostendämpfung im Gesundheitsbereich also fortgesetzt wird. Die Ausgaben für Gesundheitsleistungen steigen nach Maßgabe dieser Annahmen von 7,0% des BIP im Jahr 2022 auf 8,5% im Jahr 2060, siehe Abbildung 12.

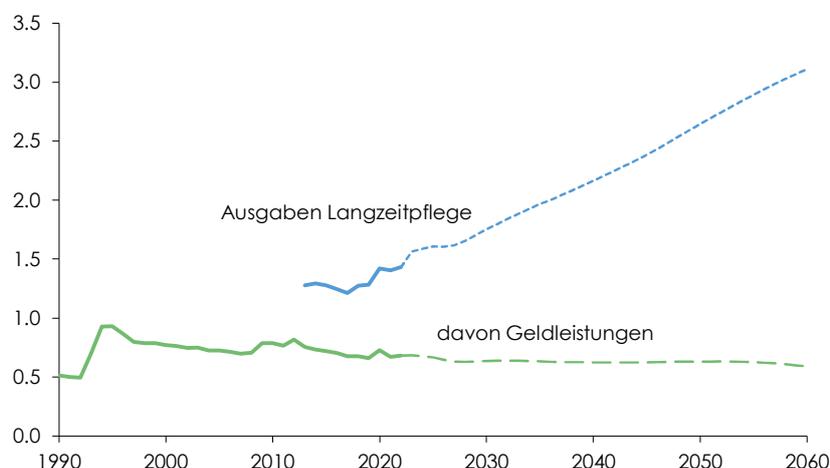
## 4.6 Pflege

Ausgaben für Langzeitpflege umfassen sowohl Geldleistungen (Pflegegeld) als auch Sachleistungen und Subventionen für Heimpflege. 2021 wurden rund 2,7 Mrd. Euro an Pflegegeld ausbezahlt. Durch Datenabgleichung dieser Ausgaben mit der Zahl der Bezieher:innen und der Bevölkerung ist es möglich – ähnlich den Ausgaben für Gesundheitsleistungen – Altersausgabenprofile zu erstellen. Auch hier steigen die Pro-Kopf-Ausgaben im hohen Alter markant an. Für nicht-monetäre Leistungen wurden 2020 laut Pflegedienstleistungsstatistik 4,4 Mrd. Euro aufgewendet.

Für die Prognose werden die Altersausgabenprofile mit der demographischen Entwicklung zusammengeführt, wobei – parallel zu den Annahmen über die Gesundheitsausgaben – davon ausgegangen wird, dass eine Steigerung der künftigen Lebenserwartung den altersspezifischen Bedarf an Pflege um dieselbe Anzahl an Jahren verzögert. Für diese Annahme spricht, dass die Zeit, die mit funktionalen Beeinträchtigungen verbracht wird, für über 65-Jährige über den gesamten Erhebungszeitraum (2003-2020) sich nicht wesentlich verändert hat, während die Zeit ohne funktionale Beeinträchtigungen parallel zur Lebenserwartung stieg.

Abbildung 13: Öffentliche Langzeitpflegeausgaben

In % des BIP



Q: Statistik Austria, WIFO.

Ferner steigt die Nachfrage nach öffentlichen und privatwirtschaftlich erbrachten Pflegedienstleistungen, da die Möglichkeit unentgeltlicher Pflege innerhalb des Familienverbands in Zukunft abnimmt (Famira-Mühlberger – Firgo, 2018). Pflegenden Angehörigen sind zu einem Großteil Frauen im Alter von 40 bis 65. Die Inanspruchnahme von Pflegedienstleistungen wird daher

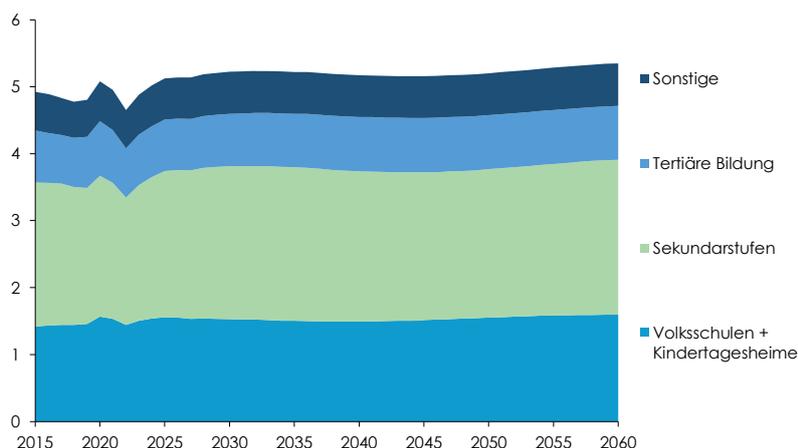
proportional zum Anstieg der Erwerbsquote dieser Bevölkerungsgruppe modelliert. Dies impliziert eine Zunahme entgeltlicher Pflegedienstleistungen um rund 0,3% pro Jahr.

Die Pflegegeldsätze werden mit der Inflationsrate fortgeschrieben; die Kosten im Bereich der Sachleistungen entwickeln sich etwas höher als die Löhne: Es wird eine Elastizität der Kostensteigerungen in Bezug auf die Pro-Kopf-Lohnwachstumsrate von 1,7 angenommen, um dem zu erwartenden starken Nachfragedruck als auch dem Baumolschen Kosteneffekt (aufgrund des geringeren Produktivitätsfortschritts in diesem Sektor) Rechnung zu tragen. Die Nettoausgaben für Langzeitpflege steigen nach Maßgabe dieser Annahmen von 1,4% des BIP im Jahr 2022 auf 3,1% im Jahr 2060, wobei der Anteil der Sachleistungen an den Gesamtausgaben kontinuierlich steigt (vgl. Abbildung 13).

#### 4.7 Bildung

Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene werden in vier verschiedene Schultypen unterteilt: Kindergarten/Vorschule, Primärstufe (Volksschule, Sonderschule), Sekundarstufe (AHS/BHS, NMS, Berufsschule, Sonderschule) und tertiärer Bereich (Universität, Fachhochschule). Die künftige Schülerzahl wird anhand der demographischen Prognose extrapoliert. Das Lehrpersonal wird proportional zur Schülerzahl fortgeschrieben. Für die Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor wird die Annahme getroffen, dass die Gehaltszuwächse jenen im privaten Sektor entsprechen. In den Kindergärten, Vor- und Volksschulen wird mit einem leichten Anstieg von rund 78.400 Beschäftigten zu Vollzeitäquivalenten im Jahr 2022 auf rund 88.200 im Jahr 2060 gerechnet und in der Sekundarstufe von rund 78.100 auf 98.200.

Abbildung 14: Öffentliche Bildungsausgaben  
In % des BIP



Q: Statistik Austria, WIFO.

Der tertiäre Bildungssektor unterscheidet sich in mehrfacher Weise von den vorgelagerten Stufen. Erstens gibt es keine Schulbesuchsquote von 100%. Das lässt, zweitens, Raum für geschlechtsspezifische Unterschiede in der Bildungsbeteiligung. Drittens stellen Ausländer:innen einen beträchtlichen Anteil der Studierenden. Als demographische Bezugsgröße wird die Bevölkerung im Alter von 20 bis 29 Jahren herangezogen. Zum einen befinden sich rund zwei Drittel der Studierenden in dieser Altersgruppe, zum anderen ist der Anteil der Studierenden an der Bevölkerung in diesem Alter stabil bei rund 22% der Männer und 28% der Frauen. Bei Fortschreibung dieser Anteile steigt die Zahl der inländischen Studenten von rund 125.200 im Jahr 2022 auf rund 135.000 im Jahr 2060, die Zahl der inländischen Studentinnen von rund 146.800 auf 160.600. Die Zahl ausländischer Studierender ist den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen, von 65.500 im Jahr 2010 (20% aller Studierenden) auf 106.000 (27%) im Jahr 2021. In der vorliegenden Prognose wird davon ausgegangen, dass sie mittelfristig um 2.000 pro Jahr weiter zunimmt und bei 125.000 bzw. einem Anteil von rund 30% stagniert. Das Lehrpersonal wird proportional zur Studierendenzahl fortgeschrieben. Gemäß diesen Annahmen steigt das Lehrpersonal im tertiären Bereich von 32.400 im Jahr 2022 auf rund 35.900 Personen zu Vollzeitäquivalenten im Jahr 2060.

Neben den Personalausgaben, die zwei Drittel der Bildungsausgaben beanspruchen, fällt Sachaufwand an, der mit der Steigerungsrate des nominellen BIP extrapoliert wird. Die Ausgaben für Bildung steigen nach Maßgabe dieser Annahmen von 4,7% des BIP im Jahr 2022 auf 5,4% des BIP im Jahr 2060 (vgl. Abbildung 14).

## **4.8 Ausgaben gemäß VGR-Gliederung**

Die in den vorhergehenden Kapiteln analysierten funktionalen und demographieabhängigen Ausgabenbereiche werden in diesem Abschnitt ihren jeweiligen VGR-Kategorien (ESVG 2010) zugeordnet und um Ausgaben ergänzt, die von demographischen Faktoren nicht explizit betroffen sind. Sie werden – falls nicht anders erwähnt – mit der Steigerungsrate des nominellen BIP extrapoliert.

### *4.8.1 Monetäre Sozialleistungen (D.62)*

Der größte Teil der monetären Sozialleistungen entfällt mit 73% (2021) auf Pensionen. 6% der Geldleistungen entfallen auf Leistungen des FLAF, Arbeitslosengeld und Notstandshilfe beanspruchen 5% und Pflegegeld 3%. Die restlichen 12% (Krankengeld, Stipendien, Familienleistungen der Gemeinden, Wohnbeihilfen usw.) werden an die Inflation angepasst. Insgesamt steigen die Ausgaben für monetäre Sozialleistungen von 18,1% des BIP im Jahr 2022 mittelfristig auf über 19½% und gehen langfristig auf unter 19% zurück (vgl. Abbildung 15).

### *4.8.2 Soziale Sachleistungen (D.632)*

88% der sozialen Sachleistungen entfallen auf Langzeitpflege-, Gesundheits- und bildungsbezogene Leistungen des FLAF. Diese Ausgaben wachsen demographiebedingt schneller als die nominelle Wirtschaftsleistung, lediglich die verbleibenden 12% werden mit dem BIP extrapoliert.

Die Ausgaben für soziale Sachleistungen steigen daher insgesamt von 4,2% des BIP im Jahr 2022 auf 5,6% des BIP im Jahr 2060 (vgl. Abbildung 15).

#### 4.8.3 Personalausgaben (D.1)

Es wird angenommen, dass die Pro-Kopf-Verdienste im öffentlichen Sektor im gleichen Ausmaß steigen wie in der Privatwirtschaft. Der überwiegende Teil der rund 562.500 öffentlich Bediensteten sind Vertragsbedienstete; etwa 174.000 waren 2021 noch Beamt:innen. Es wird angenommen, dass der Anteil der Beamt:innen weiter sinkt, auf knapp ein Viertel aller öffentlich Bediensteten im Jahr 2060. Insgesamt wird der Personalbedarf insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Pflege zunehmen. Aufgrund der prognostizierten demographischen Entwicklung (Stagnation der Zahl der Erwerbstätigen) wird aber angenommen, dass die Zahl der öffentlich Bediensteten, die in den letzten Jahren abgenommen hat, insgesamt konstant bleibt. Dies wird erhebliche Änderungen in der Personalstruktur des öffentlichen Sektors zur Folge haben. Beruhend auf dieser Annahme sind die Personalausgaben langfristig stabil bei rund 10½% des BIP (vgl. Abbildung 15).

#### 4.8.4 Vorleistungen (P.2)

Etwa 40% der Vorleistungen bestehen aus altersabhängigen Ausgaben (vor allem für Gesundheit und Bildung). Rund 60% der Vorleistungen stehen nicht in direktem Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung, darunter etwa die Erhaltung von Gebäuden und Fahrzeugen, Lizenzgebühren, Treibstoff und Büroausstattung. Die Ausgaben für Vorleistungen bewegen sich langfristig bei knapp unter 7% des BIP (vgl. Abbildung 15).

#### 4.8.5 Investitionen und Investitionszuschüsse (P.5, D.9)

Von den Investitionen öffentlicher Unternehmen und Investitionszuschüssen an ausgegliederte Unternehmen, die unter öffentlicher Kontrolle stehen (z.B. ÖBB, Wiener Linien), entfällt rund ein Viertel auf den Verkehrssektor. Knapp ein Fünftel kann den demographieabhängigen Ausgaben Gesundheit, Pflege und Bildung zugeordnet werden. Insgesamt sind in der Vergangenheit die öffentlichen Investitionen kontinuierlich gesunken, teils aufgrund von Kürzungen, aber auch infolge von Privatisierungen. Unter der Annahme konstanter politischer Rahmenbedingungen, d.h. keiner weiteren Privatisierungen dürften die Ausgaben für Investitionen und Investitionszuschüsse langfristig knapp unter 5% des BIP betragen (vgl. Abbildung 15).

#### 4.8.6 Subventionen (D.3)

2019 flossen noch rund 45% der Subventionen in die aktive Arbeitsmarktpolitik, 12% waren demographiebezogen, der Rest betraf subventionierte Bahntarife, Ko-Finanzierung von EU-Agrarförderungen und F&E-Beihilfen. COVID-19 bedingt stiegen die Subventionen von 1,5% des BIP im Jahr 2019 auf 5% des BIP im Jahr 2020. Bis 2025 werden die Ausgaben für Subventionen wieder auf 1½% des BIP zurückgehen und auf diesem Niveau bleiben (vgl. Abbildung 15).

#### 4.8.7 Sonstige Ausgaben (D.2, D.5, D.7, NP)

Die sonstigen Ausgaben enthalten u. a. Beiträge an die EU und Zahlungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit, die Pensionsversicherungsbeiträge für Kindererziehungszeiten, die Teil des FLAF-Budgets sind, aber auch Zahlungen für Ankäufe von Emissionszertifikaten. Die sonstigen Ausgaben betragen langfristig 3½–4% des BIP (vgl. Abbildung 15).

#### 4.8.8 Zinsausgaben (D.41)

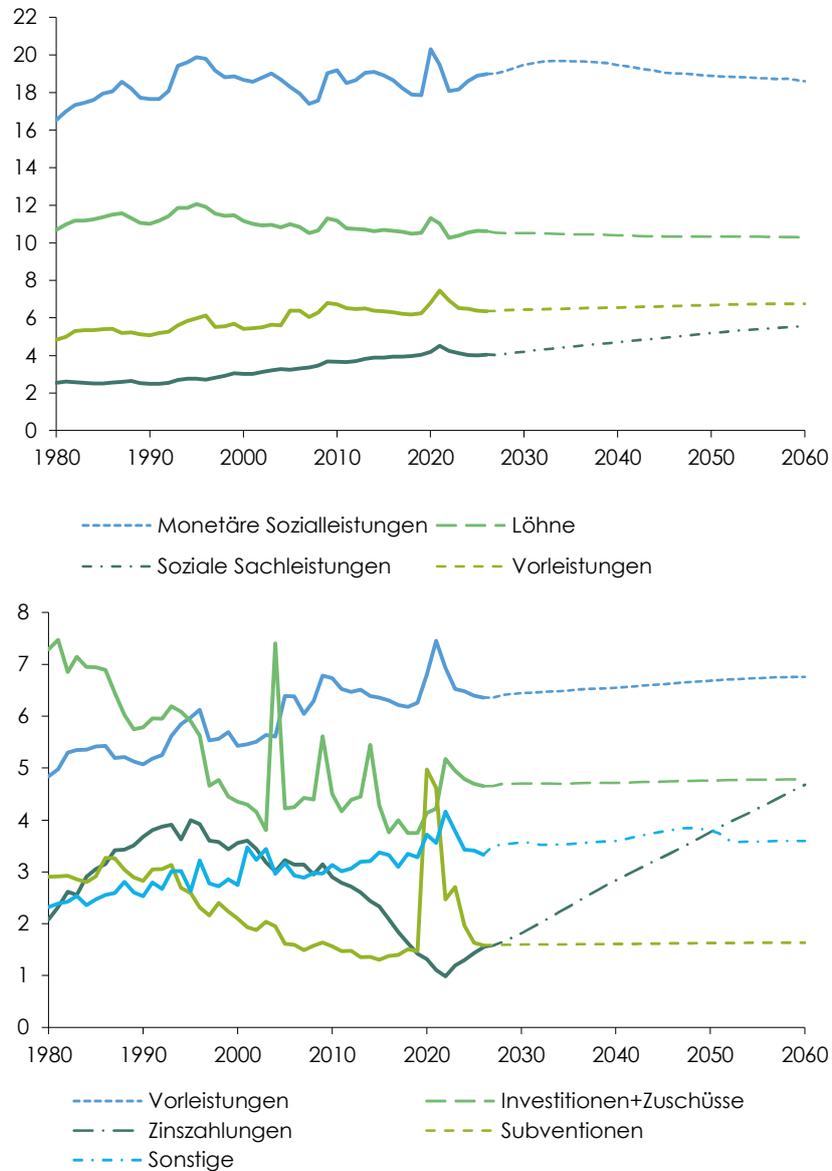
Die Zinsausgaben,  $ZA$ , hängen ab von der Zinsbelastung der „Altschulden“,  $D$ , und vom Zinssatz,  $i$ , auf die Neuverschuldung,  $PD$ .

$$(2) \quad ZA_t = ZA_{t-1}/D_{t-2} \cdot (D_{t-1} - T_t) + i_t \cdot (PD_t + T_t)$$

$$(3) \quad T_t = 0,1 D_{t-1}$$

Auf die „Netto-Altschulden“ (also die Verschuldung bis  $t-1$  abzüglich Tilgung,  $T$ ) wird ein impliziter Zinssatz angewendet, der sich aus der Relation der Zinsausgaben zur Verschuldung in der Vergangenheit ergibt. Auf die Neuverschuldung, d.h. das Primärdefizit,  $PD$ , zuzüglich der Tilgung der Altschulden, wird der aktuelle Zinssatz auf Bundesanleihen,  $i$ , angewendet. Entsprechend der Entwicklung im Durchschnitt der vergangenen Jahre wird angenommen, dass jährlich 10% des bestehenden Staatsschuldenstands getilgt werden. Die Zinsausgaben steigen von 1,0% des BIP im Jahr 2022 – dem niedrigsten Wert in der gesamten Zeitreihe (Beginn: 1976) – auf etwa 4½% gegen Ende des Prognosezeitraums (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Ausgaben des Staates  
In % des BIP



Q: BMF, Statistik Austria, WIFO.

## 5. Szenarien und Sensitivitätsanalysen

Aus der Prognose von Einnahmen und Ausgaben werden nun im Folgenden wirtschaftspolitisch relevante Indikatoren wie der Maastricht-Saldo, der Primärsaldo und die Schuldenquote abgeleitet und auf ihre Sensitivität in Bezug auf unterschiedliche Annahmen geprüft.

### 5.1 Basisszenario

Das Basisszenario beruht auf einer Sonderauswertung aus der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria vom Oktober 2022 (Statistik Austria, 2022) und der Erwerbsquoten- und Produktivitätsprognose von Kaniovski et al. (2021). Sowohl der Maastricht- als auch der Primärsaldo sind in diesem Szenario, dessen Detailergebnisse in den vorigen Kapiteln erläutert wurden, im gesamten Prognosezeitraum negativ (vgl. Abbildung 16). Der Primärsaldo erreicht knapp vor Ende des Prognosezeitraums seinen Tiefstwert. Aufgrund des gestiegenen Zinssatzes, der im Zuge der COVID-19-Krise kräftig gestiegenen Staatsverschuldung und des prognostizierten weiteren Anstiegs der Staatsverschuldung nehmen die Zinsausgaben zu.

Abbildung 16: Schlüsselindikatoren des Staatshaushalts, Basisszenario

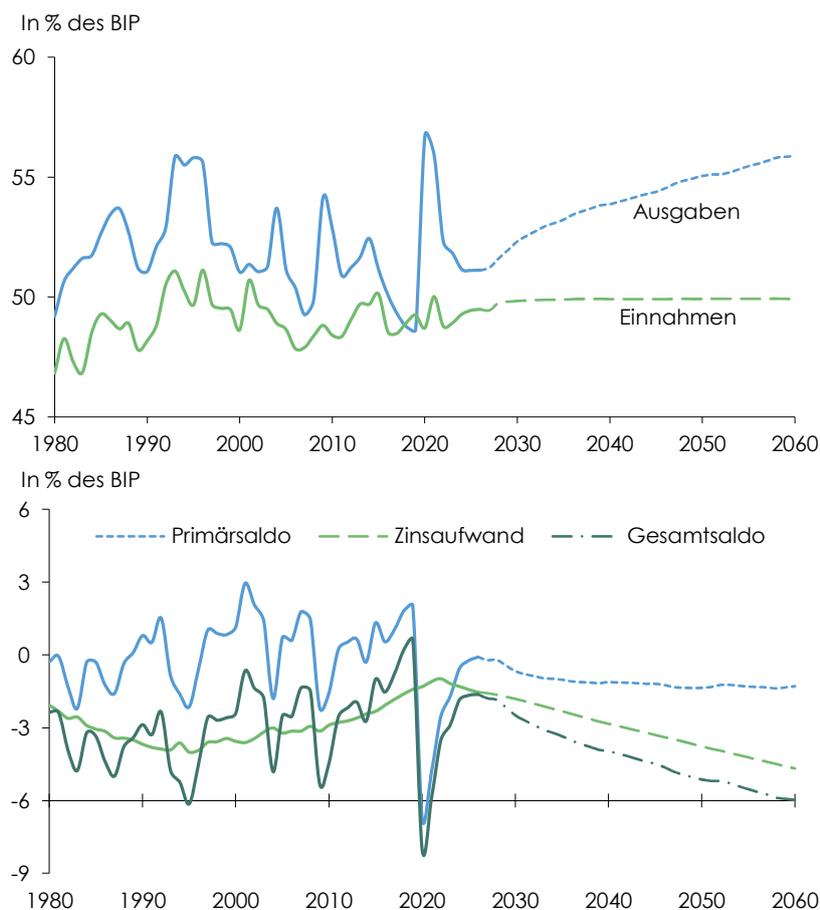
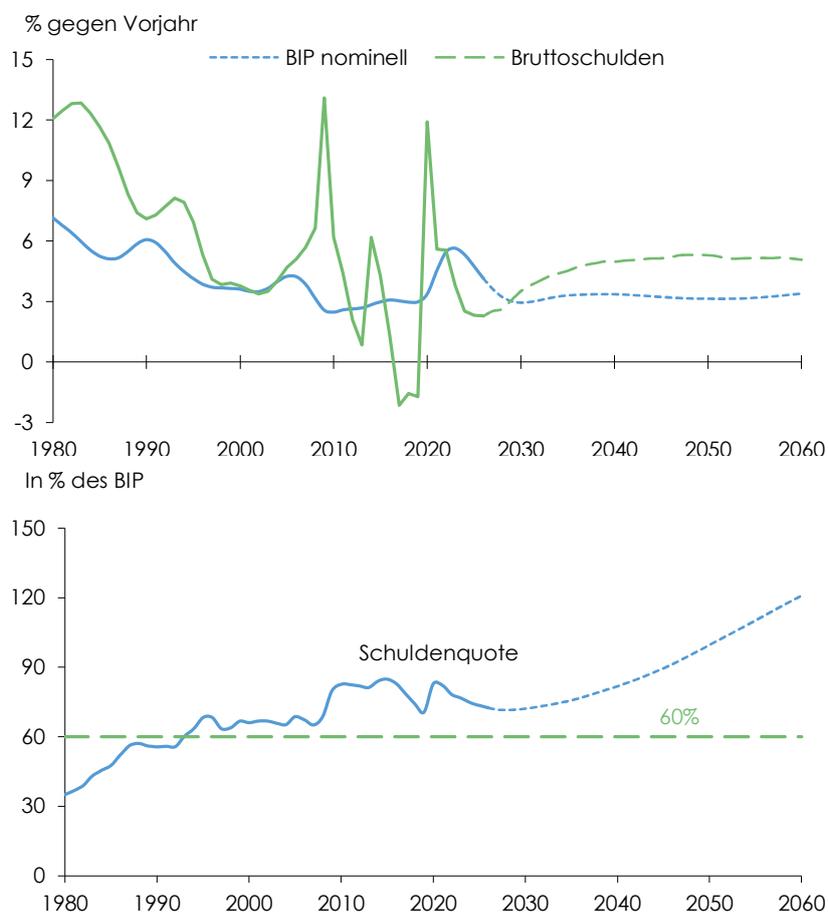


Abbildung 16 (Fortsetzung)



Q: BMF, Statistik Austria, WIFO.

Die Staatsschuldenquote sinkt von 78% des BIP im Jahr 2022 bis zum Ende dieses Jahrzehnts auf unter 72%. Durch die kontinuierliche Zunahme des gesamtstaatlichen Maastricht-Defizits auf 6% des BIP im Jahr 2060 steigt sie danach aber wieder an und erreicht 2060 etwa 120%. Damit würde sie die laut Maastricht-Kriterien zulässige Obergrenze von 60% deutlich überschreiten. Während die Quote der Staatseinnahmen im Prognosezeitraum durchgehend rund 50% beträgt, steigt die Quote der Staatsausgaben von rund 51% in den kommenden Jahren auf 56% am Ende des Prognosehorizonts.

### 5.3 Szenario 1: Geringeres Produktivitätswachstum ("Secular Stagnation")

Aufbauend auf *Kaniovski et al. (2021)* und *Parrado et al. (2021)* wird im Basisszenario angenommen, dass das Wachstum der Gesamtproduktivität langfristig durchschnittlich 0,6% pro Jahr beträgt. Dieser Wert ist allerdings mit einer hohen Unsicherheit behaftet, zudem sind die Einschätzungen hinsichtlich des künftigen technologischen Fortschritts geteilt.

Diesem Szenario liegt eine pessimistische Sicht zugrunde (vgl. *Gordon, 2016*). Sie besagt, dass der zu erwartende technologische Fortschritt den Lebensstandard zwar verbessern bzw. verändern wird. Gleichzeitig soll er aber nicht solche Effizienzgewinne erzeugen wie die großen technischen Neuerungen des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts, die bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein das Wirtschaftswachstum antrieben. Dementsprechend wird in diesem Szenario unterstellt, dass die Gesamtproduktivität ab 2028 um 0,2 Prozentpunkte pro Jahr weniger stark (d.h. mit durchschnittlich 0,4%) wächst. Der Zinssatz ist dementsprechend um 0,4 Prozentpunkte geringer als im Basisszenario.

Das reale BIP-Wachstum ist dadurch um 0,4 Prozentpunkte p.a. geringer als im Basisszenario, die Wirtschaftsleistung 2060 um rund 13%. Die meisten Ausgaben und alle Einnahmen folgen diesem gedämpften Wachstum, gemessen am BIP ändern sie sich also nicht. Die Pensionsausgaben sinken aber erst mit einiger Verzögerung, da nur die Neupensionen (nicht die Bestandspensionen) von den gedämpften Wertschöpfungs- bzw. Lohnzuwächsen betroffen sind und diese geringeren Neupensionen erst allmählich die Bestandspensionen ersetzen. Daher liegen die Pensionsausgaben 2060 um 0,8% des BIP höher als im Basisszenario. Die Verschuldung steigt stärker an und in der Folge nehmen auch die Zinszahlungen zu. Sie liegen 2060 um 0,8% des BIP höher, die Staatsschuldenquote um 32 Prozentpunkte (vgl. Abbildung 16a bis c).

Abbildung 17a: Szenario 1, Nominelles BIP und Schuldenquote, Abweichungen zum Basisszenario

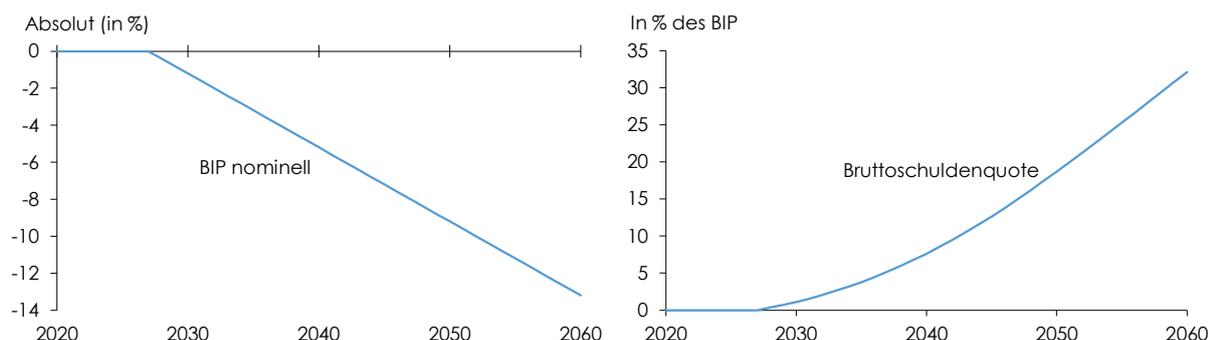


Abbildung 17b: Szenario 1, Pensions-, Gesundheits-, Pflege- und Bildungsausgaben, Abweichungen zum Basisszenario

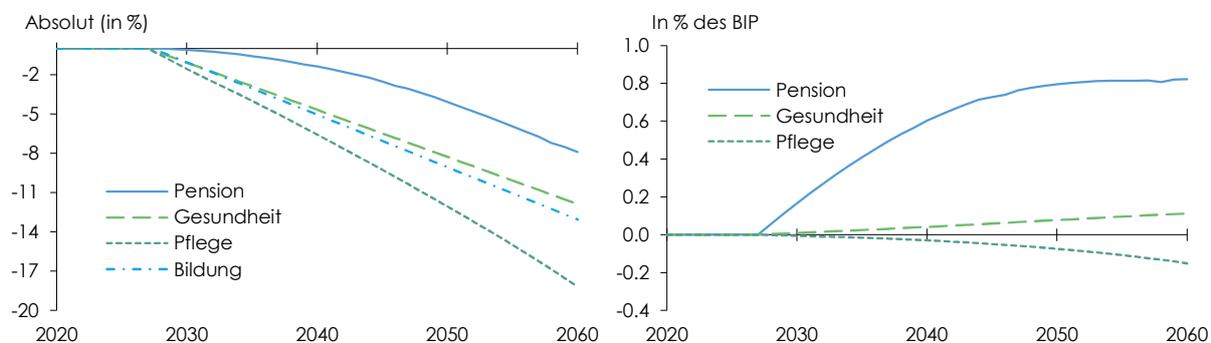
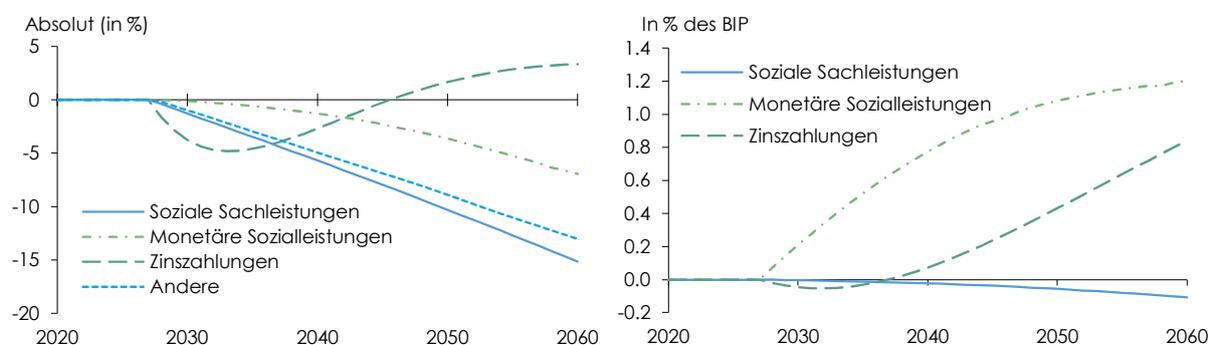


Abbildung 17c: Szenario 1, Staatsausgaben laut VGR, Abweichungen zum Basisszenario



## 5.4 Szenario 2: Höheres Produktivitätswachstum ("New Growth")

Im Gegensatz zu Szenario 1 steht die Annahme, dass der aktuelle technische Fortschritt, insbesondere die Digitalisierung, zu einem neuen Produktivitätsschub führen wird (vgl. Brynjolfsson – McAfee, 2014). In diesem Szenario wird daher unterstellt, dass die Gesamtproduktivität ab 2028 um 0,2 Prozentpunkte pro Jahr stärker (d.h. mit durchschnittlich 0,8%) wächst als im Basisszenario. Der Zinssatz ist dementsprechend um 0,4 Prozentpunkte höher als im Basisszenario.

Das reale BIP wächst um 0,4 Prozentpunkte p.a. schneller als im Basisszenario, die Wirtschaftsleistung ist 2060 um rund 13% höher. Die meisten Ausgaben und alle Einnahmen folgen dem höheren Wachstum, gemessen am BIP ändern sie sich also nicht. Die Pensionsausgaben steigen erst mit einiger Verzögerung, da nur die Neupensionen (nicht die Bestandspensionen) von den höheren Wertschöpfungs- bzw. Lohnzuwächsen betroffen sind und diese höheren Neupensionen erst allmählich die Bestandspensionen ersetzen. Daher liegen die Pensionsausgaben 2060 um 0,8% des BIP niedriger als im Basisszenario. Die Verschuldung steigt weniger stark an und in der Folge auch die Zinszahlungen. Sie sind 2060 um 1,0% des BIP geringer; die Staatsschuldenquote um 30 Prozentpunkte (vgl. Abbildung 18a bis c).

Abbildung 18a: Szenario 2, Nominelles BIP und Schuldenquote, Abweichungen zum Basisszenario

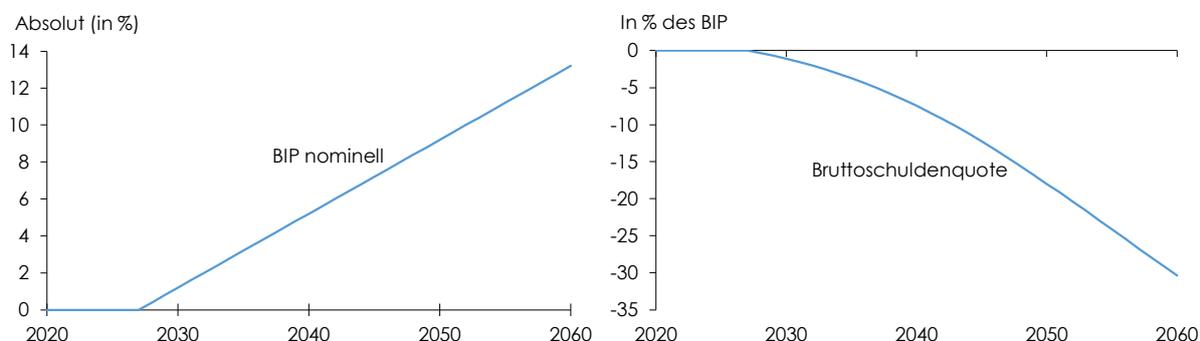


Abbildung 18b: Szenario 2, Pensions-, Gesundheits-, Pflege- und Bildungsausgaben, Abweichungen zum Basisszenario

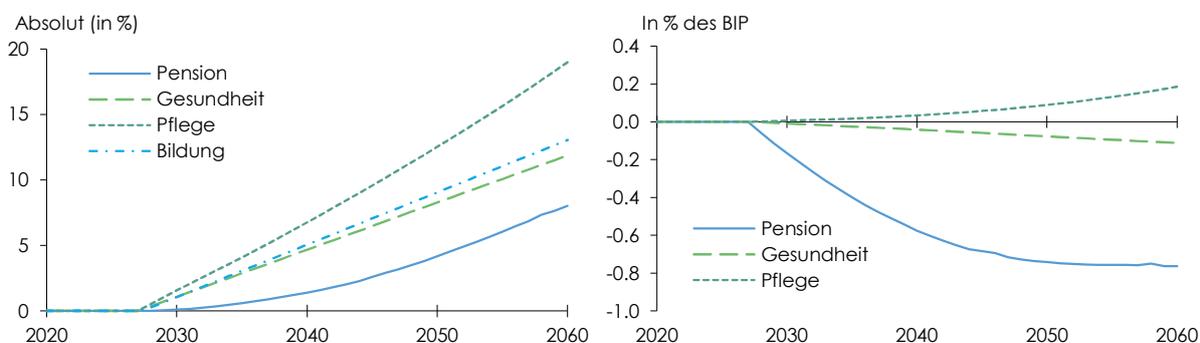
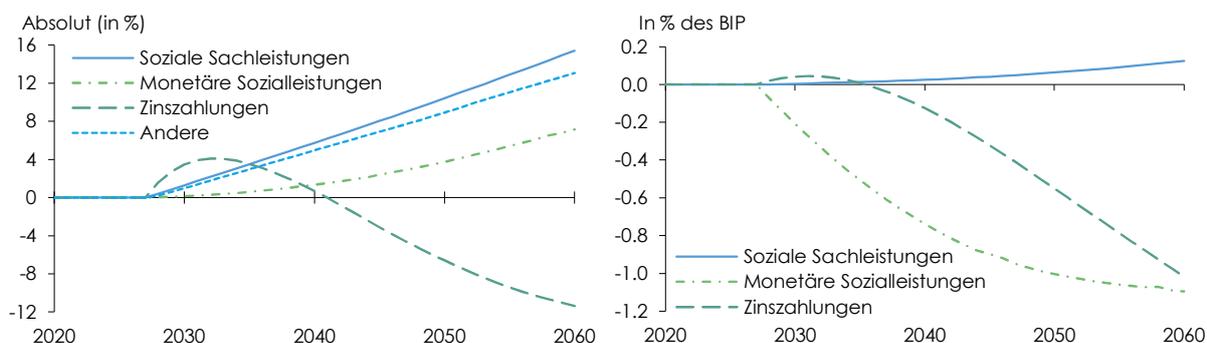


Abbildung 18c: Szenario 2, Staatsausgaben laut VGR, Abweichungen zum Basisszenario



### 5.5 Szenario 3: Geringere Migration

Im Basisszenario wird mit einem jährlichen Wanderungssaldo von durchschnittlich +33.000 Personen gerechnet (Nettozuwanderung). In diesem Szenario beträgt der durchschnittliche Wanderungssaldo nur +21.600 pro Jahr, was der „Unteren Wanderungsvariante“ von Statistik Austria entspricht. Diese Reduktion verringert das Arbeitskräfteangebot und damit das BIP bis 2060 um knapp 8%. Es wird angenommen, dass diese Personen stärker vom Risiko der Arbeitslosigkeit

betroffen wären und sich für sie die Migration am wenigsten lohnt. Daher wird unterstellt, dass die Arbeitslosenquote in diesem Szenario um 0,1 Prozentpunkte pro Jahr geringer ausfällt als im Basisszenario.

Die Pensions-, Gesundheits-, Pflege- und Bildungsausgaben sind zwar geringer als im Basisszenario, aber nur der Anstieg der Bildungsausgaben verringert sich im gleichen Tempo wie das Wirtschaftswachstum. Die Ausgabenzuwächse für Pensionen, Gesundheit und Pflege werden weniger stark gedämpft, sodass die Ausgaben gemessen am BIP höher sind als im Basisszenario. Der Wertschöpfungsverlust, der mit geringerer Nettozuwanderung einhergeht, wird nur im Bereich der Bildung durch geringere Ausgaben kompensiert. In den Bereichen Gesundheit und Pflege, in denen mehr für die ältere Bevölkerung aufgewendet wird, ist die Ausgabenreduktion geringer als der Wertschöpfungsverlust, da Migrant:innen in diesem Bevölkerungssegment unterrepräsentiert sind. Bei den Pensionen wiederum ergibt sich eine ähnliche Verzögerung wie in Szenario 1, da nur die Neupensionen von den sinkenden Wertschöpfungszuwächsen über den Umweg geringerer Bemessungsgrundlagen betroffen sind und diese erst allmählich die Bestandspensionen ersetzen. Die Zinszahlungen liegen 2060 um rund 3% des BIP über dem Basisszenario, die Schuldenquote ist um 63 Prozentpunkte höher (vgl. Abbildung 19a bis c).

Abbildung 19a: Szenario 3, Nominelles BIP und Schuldenquote, Abweichungen zum Basisszenario

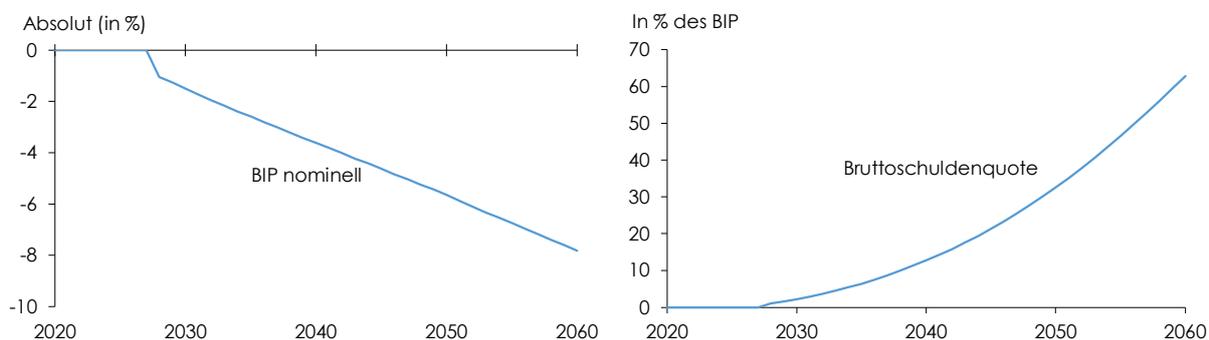


Abbildung 19b: Szenario 3, Pensions-, Gesundheits-, Pflege- und Bildungsausgaben, Abweichungen zum Basisszenario

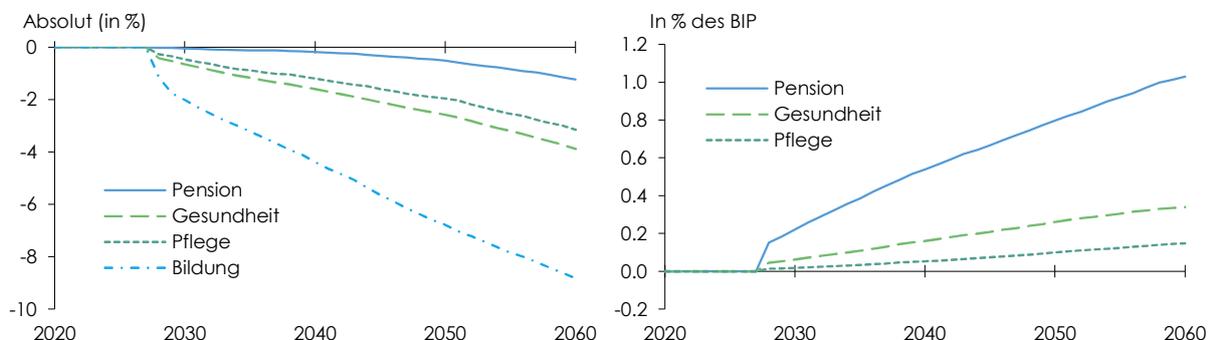
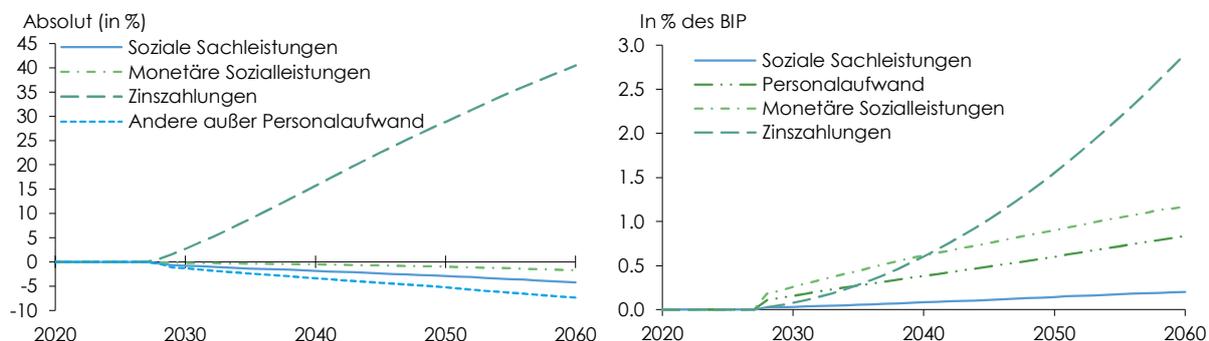


Abbildung 19c: Szenario 3, Staatsausgaben laut VGR, Abweichungen zum Basisszenario



### 5.6 Szenario 4: Höhere Lebenserwartung

Im Basisszenario steigt die durchschnittliche Lebenserwartung von Männern (bei der Geburt) von 78,9 Jahren im Jahr 2022 auf 86,6 Jahre im Jahr 2060, die Lebenserwartung von Frauen von 83,7 auf 89,9 Jahre. In diesem Szenario erhöht sie sich bis 2060 auf 89,2 Jahre für Männer und auf 92,0 Jahre für Frauen. Das Wirtschaftswachstum ändert sich dadurch nicht. Entsprechend der längeren Bezugsdauer steigen die Zahl der Pensionist:innen und die Pensionsausgaben stärker an. Auf die Gesundheits- und Pflegeausgaben hat die steigende Lebenserwartung hingegen eine vorübergehend dämpfende Wirkung, da die Zunahme der Lebenserwartung in subjektiv gutem Gesundheitszustand bzw. ohne funktionale Beeinträchtigung annahmegemäß im gleichen Ausmaß erfolgt wie die Erhöhung der Gesamtlebenserwartung und die Inanspruchnahme von Gesundheits- und Pflegeleistungen verzögert. Die zeitweilige Dämpfung der Gesundheits- und Pflegeausgaben ist jedoch geringer als die Beschleunigung der Pensionsausgaben, sodass die Staatsverschuldung stärker steigt als im Basisszenario. Die Zinszahlungen liegen 2060 um 0,3% des BIP höher, die Schuldenquote um 5 Prozentpunkte (vgl. Abbildung 20a und c).

Abbildung 20a: Szenario 4, Schuldenquote, Abweichungen zum Basisszenario

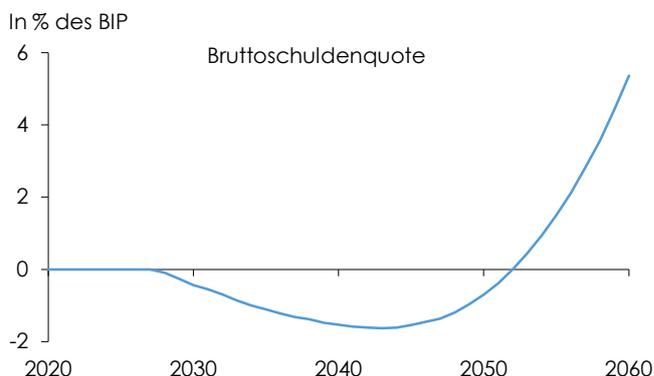


Abbildung 20b: Szenario 4, Pensions-, Gesundheits- und Pflegeausgaben, Abweichungen zum Basisszenario

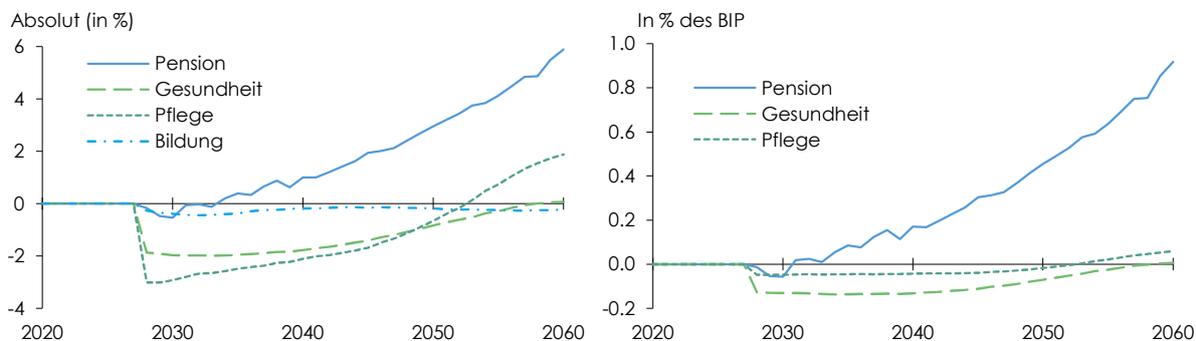
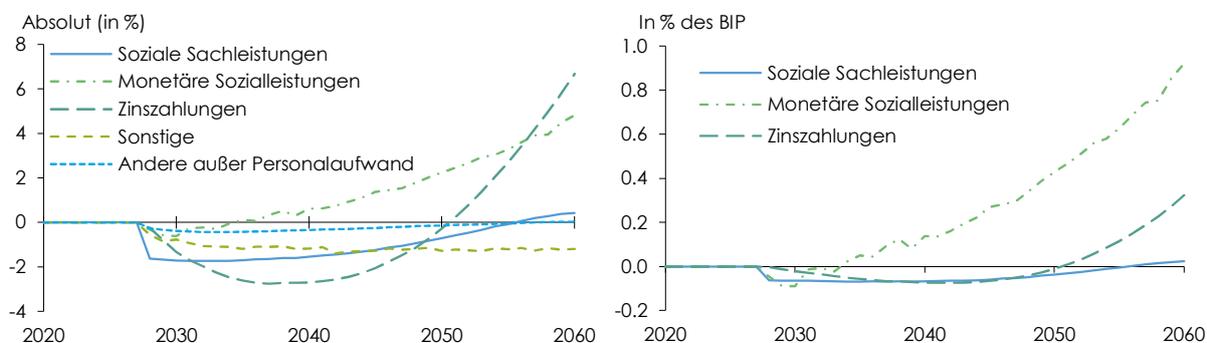


Abbildung 20c: Szenario 4, Staatsausgaben laut VGR, Abweichungen zum Basisszenario



## 5.7 Szenario 5: Höhere Einkommenselastizität bei Gesundheits- und Pflegeausgaben

In diesem Risikoszenario werden jene zusätzlichen Kosten dargestellt, die entstehen würden, wenn die Einkommenselastizität bei Gesundheits- und Pflegedienstleistungen um jeweils 0,1 Prozentpunkt höher wäre, d. h. 1,0 bzw. 1,8 anstatt 0,9 bzw. 1,7 wie im Basisszenario. Dies bedeutet, dass die Nachfrage nach diesen Leistungen mit steigendem Wohlstand stärker zunimmt und dass dieser Nachfrageschub durch öffentliche Leistungen gedeckt wird. Daneben gibt es noch eine Reihe anderer Prognoserisiken; etwa, dass die Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen im Gesundheitswesen nicht in dem Ausmaß stattfinden, wie es der Ausgabendämpfungspfad vorsieht; oder dass formelle Pflegedienstleistungen stärker in Anspruch genommen werden. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass die Morbidität expandiert, wenngleich in der Vergangenheit ein entgegengesetzter Trend, nämlich zur Morbiditätskompression, stattgefunden hat. Zusammen mit den steigenden Zinszahlungen würden die höheren Gesundheits- und Pflegeausgaben aufgrund der höheren Einkommenselastizität zu einer Steigerung der Staatsschuldenquote um 18 Prozentpunkte im Jahr 2060 führen.

## 5.8 Aktivitätsszenario im Klimabereich

Ein durch das Umweltbundesamt erstelltes Aktivitätsszenario im Klimabereich simuliert klima- und energiepolitische Maßnahmen, die in der Periode 2023-2050 schrittweise zu einer starken Reduktion der Treibhausgasemissionen in Österreich führen sollen. Die in diesem Zusammenhang ebenfalls berechneten makroökonomischen Ergebnisse wurden im DELTA-Modell für dieses Szenario integriert. Für eine detaillierte Erläuterung der Maßnahmen, Wirkungsmechanismen und Ergebnisse des Aktivitätsszenarios siehe *Umweltbundesamt (2022)* sowie *Bundesministerium für Finanzen (2022b)*.

Das reale BIP ist aufgrund von stärkeren Produktivitätssteigerungen um bis zu 1½% höher als im Basisszenario. Wegen höherer Strompreissteigerungen fällt aber auch die jährliche Inflationsrate um durchschnittlich rund ¼ Prozentpunkt höher aus. Die Staatsausgaben steigen vor allem aufgrund der höheren Klimainvestitionen des Staates, aber auch wegen der intensiveren finanziellen Förderung privater Maßnahmen stärker als im Basisszenario. Der Abstand ist 2040 mit 0,8% des BIP am größten, bis 2050 sinkt er auf 0,3% des BIP. Die Einnahmen unterscheiden sich nur marginal vom Basisszenario. Die Schuldenquote bleibt aufgrund der BIP- und Preiseffekte zuerst niedriger als im Basisszenario, steigt dann etwas stärker an und liegt 2050 mit rund 103% um knapp vier Prozentpunkte über dem Basisszenario.

## 6. Vergleich mit der langfristigen Prognose 2019

Die aktuellen Prognosewerte können aus verschiedenen Gründen von den Werten der letzten langfristigen Prognose (*Schiman, 2019*) abweichen (siehe Tabelle 1):

- Abweichungen aufgrund der neuen Annahmen über das Wachstum der Gesamtproduktivität: Lag der Prognose 2016 noch die Annahme zugrunde, dass die Gesamtproduktivität langfristig durchgehend 0,6% pro Jahr beträgt, wird nun die Annahme von *Kaniovski et al. (2021)* zusammen mit der Annahme über Klimaschäden laut *Parrado et al. (2021)* zugrunde gelegt. Dies ergibt im langfristigen Durchschnitt ebenfalls ein Wachstum von 0,6% pro Jahr, aber sind die Effekte gering.
- Abweichungen aufgrund der Aktualisierung der Bevölkerungsprognose: Die Altenquote entwickelt sich in der aktuellen Bevölkerungsprognose etwas günstiger. Dadurch kommt es zwar zu keiner Änderung bei den Staatseinnahmen (in % des BIP), aber zu einem etwas höheren Wirtschaftswachstum (höhere Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter). Die Staatsausgaben fallen daher um bis zu 0,9% des BIP geringer aus, die Staatsschulden 2060 um rund 5% des BIP.
- Abweichungen aufgrund der Aktualisierung der Erwerbsprognose: Die zugrunde liegende Erwerbsquotenprognose fällt zwar etwas weniger günstig aus als die Erwerbsprognose 2019, die Arbeitslosenquote ist aber geringer. Dieser Effekt dominiert, das Wirtschaftswachstum ist höher, die Staatsausgaben sind um bis zu 1,2% des BIP niedriger, die Schuldenquote 2060 um 14%.

Tabelle 1: Abweichungen der Ergebnisse 2022 und 2019

In % des BIP

	Primärsaldo	Maastricht-Saldo	Bruttoschulden
... durch Aktualisierung des Gesamtproduktivitätswachstums			
2022	±0	±0	±0
2060	-0,05	-0,1	+1
... durch Aktualisierung der Bevölkerungsprognose			
2022	±0	±0	±0
2060	+0,6	+0,8	-5
... durch Aktualisierung der Erwerbsprognose			
2022	±0	±0	±0
2060	+0,4	+1,1	-14
... durch Berücksichtigung neuer Maßnahmen und zusätzlicher Ausgaben			
2022	±0	±0	±0
2060	-0,1	-0,6	+10
... durch neue Ausgangswerte und Revisionen			
2022	-3,8	-3,7	+15
2060	-0,7	-3,1	+56
Insgesamt			
2022	-3,8	-3,7	+15
2060	+0,2	-1,9	+48

- Abweichungen durch die Berücksichtigung neuer Maßnahmen (Pflegerreform 2023) und zusätzlicher Ausgaben (Ankäufe von Emissionszertifikaten): Die Maßnahmen im Zuge der Pflegerreform dürften permanent wirksam sein, die Ausgaben für Pflegesachleistungen um knapp 12% steigern und die Schuldenquote bis 2060 um etwa 3 Prozentpunkte erhöhen. Ausgaben für Ankäufe von Emissionszertifikaten, die aufgrund der Nichteinhaltung unionsrechtlicher Treibhausgasziele fällig werden, erhöhen die Schuldenquote bis 2060 um weitere 7 Prozentpunkte <sup>6)</sup>.
- Abweichungen durch neue Ausgangswerte und Revisionen: Die Startbedingungen fallen deutlich ungünstiger aus als in der letzten Prognose. Die COVID-19-Krise, die Energiekrise und die damit verbundenen fiskalischen Maßnahmen haben dazu geführt, dass der öffentliche Schuldenstand 2022 um knapp ein Viertel höher liegt als in der letzten langfristi-

<sup>6)</sup> Die Ergebnisse von *Umweltbundesamt* (2022) zeigen bis 2030 eine Senkung der österreichischen Treibhausgasemissionen um rund 30% gegenüber dem Wert von 2005. Da die unionsrechtlich verbindlichen Klimaziele eine Reduktion um 48% vorsehen, wird derzeit damit gerechnet, dass im Zeitraum 2021 bis 2030 Zahlungen für Ankäufe von Emissionszertifikaten in der Höhe von rund 4,7 Mrd. Euro anfallen. Ab 2031 wird mit Ausgaben von durchschnittlich 0,2% des BIP pro Jahr gerechnet.

gen Prognose, die Schuldenquote um 15 Prozentpunkte. Da diese Mehrverschuldung mittelfristig nicht abgebaut wird, wächst die daraus resultierende Belastung der öffentlichen Hand über die Zeit. Zwar schrumpft die Differenz zum Primärsaldo der vorigen Prognose, aber zunehmende Zinskosten wirken dem entgegen, sodass die Verschuldung am Ende des Prognosezeitraums um 56% des BIP höher liegt.

## **7. Zusammenfassung**

Unter der Annahme, dass die gesamtwirtschaftliche Produktivität im langfristigen Durchschnitt um 0,6% pro Jahr wächst und die Arbeitslosenquote auf 6% zurückgeht, wird das reale Wirtschaftswachstum auf Basis der zugrunde liegenden Bevölkerungs- und Erwerbsprognosen im langfristigen Durchschnitt rund 1,2% pro Jahr betragen. Der Anteil altersabhängiger Ausgaben an den gesamten Staatsausgaben nimmt über die Zeit zu. Die Ausgaben für Pensionen, Gesundheit und Langzeitpflege steigen in den kommenden vier Jahrzehnten im Basisszenario um jeweils rund 1½% des BIP, die Ausgaben für Bildung um etwa halb so viel.

Im Vergleich zur letzten langfristigen Prognose 2019 hat sich die Ausgangslage deutlich verschlechtert, was im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen ist. Zum einen ist die Staatsverschuldung aufgrund der COVID-19-Krise und der Energiekrise und den damit zusammenhängenden fiskalischen Maßnahmen stark gestiegen. Die Schuldenquote ist 2022 um etwa 15 Prozentpunkte höher als in der letzten Prognose. Zum anderen sind die Zinsen in kurzer Zeit auf ein Niveau gesprungen, das in der letzten Prognose erst in zehn Jahren erwartet wurde.

Die Szenarioanalysen zeigen die hohe Sensitivität der Ergebnisse in Bezug auf die getroffenen Annahmen. Der Wechsel geburtenstarker Kohorten („Babyboomer“) von der Erwerbstätigkeit in die Pension sowie der Anstieg der Lebenserwartung und die damit verbundene stärkere Inanspruchnahme von Gesundheits- und Pflegeleistungen werden unter den aktuellen Rahmenbedingungen aber jedenfalls zu höheren (öffentlichen) Sozialausgaben führen.

## 8. Literaturhinweise

- Alterssicherungskommission (2021). *Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2020 bis 2070*. Alterssicherungskommission.
- Baumgartner, J., Kaniovski, S., & Loretz, S. (2022). Energiepreisschock trübt auch mittelfristig die Wirtschaftsaussichten. *Mittelfristige Prognose 2023 bis 2027*. *WIFO-Monatsberichte*, 95(10), 643–661.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies* (First edition). W.W. Norton & Company.
- Bundesministerium für Finanzen (2022a). *Budgetbericht 2023*. Bundesministerium für Finanzen, Wien.
- Bundesministerium für Finanzen (2022b). *Langfristige Budgetprognose 2022*. Bundesministerium für Finanzen, Wien.
- Casas, I., Gao, J., Peng, B., & Xie, S. (2021). Time-varying income elasticities of healthcare expenditure for the OECD and Eurozone. *Journal of Applied Econometrics*, 36(3), 328–345.
- Czypionka, T., Riedel, M., Röhring, G., & Leutgeb, J. (2011). *Zukunft der Gesundheitsausgaben und Gesundheitsfinanzierung in Österreich II: Prognose der öffentlichen Gesundheitsausgaben in Österreich und Methodenvergleich mit Ageing Report 2012*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. IHS.
- Europäische Kommission (2008). The 2009 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies for the EU-27 Member States (2007-2060). *European Economy*, 2008(7).
- Europäische Kommission (2011). Health care expenditure projections: Methodology and main assumptions. *ECFIN/C2*, 356042.
- Europäische Kommission (2021). The 2021 Ageing Report. Economic & budgetary projections for the EU Member States (2019-2070). *European Economy, Institutional Paper*, 2021(148).
- Europäische Kommission (2022). Fiscal Sustainability Report 2021. *European Economy, Institutional Paper*, 2022(171).
- Famira-Mühlberger, U., & Firgo, M. (2018). Aktuelle und künftige Versorgungsfunktion der mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Österreich. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/61563>
- Fiskalrat (2021). *Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit 2021*. Fiskalrat.
- Fries, J. F. (1980). Aging, Natural Death, and the Compression of Morbidity. *New England Journal of Medicine*, 303(3), 130–135. <https://doi.org/10.1056/NEJM198007173030304>
- Gordon, R. J. (2016). *The rise and fall of American growth: The U.S. standard of living since the Civil War*. Princeton University Press.
- Gruenberg, E. M. (1977). The failures of success. *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society*, 55(1), 3–24. <https://doi.org/10.2307/3349592>
- Kaniovski, S., Url, T., Hofer, H., & Garstenauer, V. (2021). A Long-run Macroeconomic Model of the Austrian Economy (A-LMM 2.0). *New Results (2021)*. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/67377>
- Knell, M., Köhler-Töglhofer, W., & Prammer, D. (2006). Jüngste Pensionsreformen in Österreich und ihre Auswirkungen auf fiskalische Nachhaltigkeit und Pensionsleistungen. *Geldpolitik & Wirtschaft*, Q2(06), 72–100.
- Mourre, G., Lausegger, M., & Poissonnier, A. (2019). The semi-elasticities underlying the cyclically-adjusted budget balance: An update & further analysis. *European Economy, Discussion Paper*, 2019(098).
- Newhouse, J. P. (1992). Medical Care Costs: How Much Welfare Loss? *Journal of Economic Perspectives*, 6(3), 3–21.
- OECD (2019). *Budgeting and public expenditure in OECD countries 2019*. OECD Publishing.
- Parrado, R., Bosello, F., & Standardi, G. (2021). *Macroeconomic assessment of Climate Change Impacts* [Data set]. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5546248>
- Schilhan, C. (2010). *Das neue Bundeshaushaltsrecht. Rechtliche Grundlagen*. Bundesministerium für Finanzen.
- Schiman, S. (2013). *Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich. Projektionen des Staatshaushalts bis 2050*. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/46670>
- Schiman, S. (2016). *Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich. Projektionen des Staatshaushalts bis 2060*. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58802>
- Schiman, S. (2019). *Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich*. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/62243>

Statistik Austria (2020). *Österreichische Gesundheitsbefragung 2019*. Statistik Austria.

Statistik Austria (2022). *Sonderauswertung aus der Bevölkerungsprognose 2022*. Statistik Austria.

Umweltbundesamt (2022). *Pilotprojekt: Integration eines Klimamoduls in die Langfristbudgetprognose*. Umweltbundesamt.

Vereinte Nationen (2022). *World population prospects 2022*. Vereinte Nationen.