ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Berger, Johannes; Strohner, Ludwig; Thomas, Tobias

Research Report

Keine Zeit für mangelnde Budgetdisziplin: Analyse der Effekte von Ausgabensteigerungen, Arbeitsmarkt und Zins auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

Policy Note, No. 37

Provided in Cooperation with:
EcoAustria – Institute for Economic Research, Vienna (Austria)

Suggested Citation: Berger, Johannes; Strohner, Ludwig; Thomas, Tobias (2019) : Keine Zeit für mangelnde Budgetdisziplin: Analyse der Effekte von Ausgabensteigerungen, Arbeitsmarkt und Zins auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, Policy Note, No. 37, EcoAustria - Institute for Economic Research, Vienna

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/227417

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung
Am Heumarkt 10
A-1030 Wien
Tel.: +43-1 388 55 11
www.ecoaustria.ac.at

Wien, September 2019

POLICY NOTE No. 37

Keine Zeit für mangelnde Budgetdisziplin

Analyse der Effekte von Ausgabensteigerungen, Arbeitsmarkt und Zins auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

POLICY NOTE 37

Keine Zeit für mangelnde Budgetdisziplin

DI Johannes Berger, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung
Mag. Ludwig Strohner, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung
Prof. Dr. Tobias Thomas, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

September 2019

Kurzdarstellung:

Die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre war Rückenwind für die öffentlichen Finanzen Österreichs. So ist die Staatsschuldenquote zuletzt deutlich gesunken. Im Jahr 2018 betrug sie 73,8 %, nach dem Stabilitätsprogramm vom April 2019 soll sie im Jahr 2023 auf unter 60 % sinken und damit zum ersten Mal überhaupt dem Maastricht-Kriterium entsprechen. Dieser Pfad ist einerseits von der konjunkturellen Entwicklung abhängig, die sich am aktuellen Rand etwas eingetrübt hat. Andererseits ist ein konsequenter Budgetvollzug entscheidend. Dennoch steht Österreich im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen weiterhin vor großen Herausforderungen. So zeigt die Simulation mit dem Generationenkontenmodell Schulden-Check von EcoAustria, dass die Ausgaben in den drei demographieabhängigen Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege bis zum Jahr 2060 deutlich um rund 4 % des BIP steigen werden. Diese Entwicklung führt ohne weitere Reformen dazu, dass die Schuldenstandsquote bereits ab 2029 wieder steigt und im Jahr 2033 die Maastricht-Grenze wieder reißen wird. Die öffentlichen Finanzen müssen in ihrer jetzigen Verfassung daher als nicht nachhaltig angesehen werden. Allerdings werden in der öffentlichen Debatte, gerade auch vor dem Hintergrund niedriger Zinsen, immer wieder Stimmen laut, die eine Lockerung der Budgetdisziplin fordern.

Vor diesem Hintergrund hat EcoAustria für das Bundesministerium für Finanzen in Sensitivitätsszenarien untersucht, wie sich langfristig niedrigere Zinsen, eine günstigere Arbeitsmarktsituation oder eine zeitweise bzw. dauerhafte Lockerung der Budgetdisziplin auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken würde. Die Ergebnisse zeigen, dass selbst wenn der Zinssatz langfristig um einen Prozentpunkt niedriger ausfällt als im Basisszenario, die demographiebedingte Verschlechterung der Verschuldungssituation lediglich um wenige Jahre verschoben wird. Selbst bei einer noch niedrigeren Verzinsung unterhalb der langfristigen Wachstumsrate des BIP würde die Staatsschuldenquote langfristig immer noch auf ein Vielfaches der heutigen Schuldenquote ansteigen. Auch eine um einen Prozentpunkt niedrigere Arbeitslosenquote würde lediglich den Anstieg der Staatsverschuldung um wenige Jahr verschieben. An der grundlegenden Problematik der fehlenden Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen würde sich hingegen nichts ändern. Eine Abweichung vom im Stabilitätsprogramm dargelegten Defizit- und Verschuldungspfad wiederum würde die Situation der öffentlichen Finanzen mittel- und langfristig verschärfen. So würden zusätzliche Primär-Ausgaben in der Höhe von 0,5 % des BIP dazu führen, dass die Maastricht-Grenze von 60 % nur touchiert wird und die Schuldenquote dann wieder kräftig steigt.

Die Ergebnisse zeigen, dass trotz der aktuell positiven Entwicklung der öffentlichen Finanzen, nicht vom Konsolidierungspfad abgewichen werden sollte. An dieser Notwendigkeit ändern auch die aktuell niedrigen Zinsen nichts. Vielmehr sind sogar erhebliche weitere Anstrengungen nötig, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Hierzu zählen u.a. Maßnahmen zur demographiefesten Ausgestaltung von Pensionen und Pflegefinanzierung sowie mehr Effizienz bei den öffentlichen Ausgaben.

Inhalt

1. HINTERGRUND UND UNTERSUCHUNGSMETHODE 1

2. ENTWICKLUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN ÖSTERREICH 3

3. AUSWIRKUNGEN VON ZINS UND ARBEITSMARKT 6

3.1. ZINS-SENSITIVITÄTSSZENARIO 6

3.2. ARBEITSMARKT-SENSITIVITÄTSSZENARIO 7

4. AUSWIRKUNGEN GERINGERER BUDGETDISZIPLIN 10

4.1. DAUERHAFTE ABWEICHUNG VOM DEFIZIT- UND VERSCHULDUNGSPFAD 10

4.2. TEMPORÄRE ABWEICHUNG VOM DEFIZIT- UND VERSCHULDUNGSPFAD 11

5. NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE FINANZEN 12

6. LITERATURVERZEICHNIS 14

1. Hintergrund und Untersuchungsmethode

Die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre war Rückenwind für die öffentlichen Finanzen Österreichs. Das reale Wirtschaftswachstum lag in den Jahren 2016 bis 2018 bei 2,0 bis 2,7 %. Das Budget profitierte davon insbesondere über steigende Einnahmen, was merklich zur positiven Entwicklung des Budgetsaldos beigetragen hat. Das half nicht zuletzt, die Staatsschuldenquote, die im Zuge der Wirtschaftskrise von 65 % des BIP im Jahr 2007 auf 82,7 % im Jahr 2010 angestiegen war, deutlich zu senken. Im Jahr 2018 betrug diese 73,8 %, nach dem Stabilitätsprogramm des Bundesministeriums für Finanzen vom April 2019 soll sie im Jahr 2023 auf unter 60 % sinken. Damit entspräche die Staatsschuldenquote zum ersten Mal überhaupt dem Maastricht-Kriterium. Dieser Pfad ist einerseits von der konjunkturellen Entwicklung abhängig, die sich am aktuellen Rand etwas eingetrübt hat und andererseits von einem konsequenten Budgetvollzug. Dabei wird vor dem Hintergrund der aktuell niedrigen Zinsen in der öffentlichen Debatte im In- und Ausland immer wieder eine Lockerung der Budgetdisziplin gefordert.

In Hinblick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen steht die österreichische Fiskalpolitik jedoch weiterhin vor großen Herausforderungen. Aufgrund der demographischen Entwicklung werden die Ausgaben insbesondere in den Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege im Verhältnis zum BIP mittel- und längerfristig kräftig ansteigen. Diesen Ausgabensteigerungen steht ohne tiefgreifende Reformen keine entsprechende Finanzierung gegenüber. Dementsprechend müssen die öffentlichen Finanzen in ihrer jetzigen Situation als nicht nachhaltig angesehen werden. Dies schränkt auch den Spielraum für zukunftsgerichtete Investitionen sowie für Maßnahmen zur Unterstützung des Wirtschaftswachstums und Beschäftigungssicherung ein.

Vor diesem Hintergrund hat EcoAustria für das Bundesministerium für Finanzen die öffentlichen Finanzen in Österreich in verschiedenen Szenarien untersucht und analysiert, inwieweit sich Abweichungen vom im Stabilitätsprogramm gezeichneten Defizit- und Verschuldungspfad auswirken würden. Grundlage der Ergebnisse ist das Generationenkontenmodell Schulden-Check von EcoAustria (siehe Berger et al. 2018a bzw. Berger et al. (2018b), in das aktuelle Informationen über die wesentlichen Aggregate (insbesondere BIP, Arbeitslosigkeit, Verzinsung der Staatsverschuldung, öffentliche Ausgaben und Einnahmen, Primär- und Maastrichtsaldo sowie Staatsverschuldung) gemäß Statistik Austria bzw. dem Österreichischen Stabilitätsprogramm (Bundesministerium für Finanzen 2019) implementiert wurden.

Generationenkontenmodelle sind in den Wirtschaftswissenschaften seit geraumer Zeit etabliert. So haben Auerbach et al. (1991) erstmals eine Generationenbilanz für die USA erstellt und darauf hingewiesen, dass gängige Analysen die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nur ungenügend abbilden. In Deutschland wird diese Methode u.a. von einer Forschungsgruppe der Universität Freiburg

um Raffelhüschen angewendet.[1] In unregelmäßigen Abständen wurden Generationenbilanzen auch für Österreich erstellt.[2] Diese Modelle wurden in der Folge jedoch nicht aktualisiert bzw. auch nicht für laufende Analysen von Reformmaßnahmen herangezogen. Daher hat EcoAustria 2013 mit dem „Schulden-Check" ein Generationenkonten-Modell entwickelt, das die finanzielle Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte in Österreich laufend analysiert.

Im Schulden-Check-Modell werden alle öffentlichen Ausgaben und Einnahmen in verschiedenen Ausgaben- bzw. Einnahmenbereichen auf die Bevölkerung nach Alter und Geschlecht aufgeteilt und in die Zukunft projiziert. Bei dieser Projektion werden Trends wie etwa die steigende Frauenerwerbsbeteiligung oder auch Annahmen über ökonomische Parameter wie etwa die Arbeitsproduktivität oder die Zinsentwicklung berücksichtigt. Auf Basis dieser Entwicklungen, die die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen beeinflussen, werden alters- und geschlechtsspezifische Ausgaben- und Einnahmenprofile für die Zukunft ermittelt. Diese Profile werden gemeinsam mit der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria verwendet, um die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand abzuschätzen.

In einem sogenannten Basisszenario werden zwar bereits beschlossene Reformmaßnahmen abgebildet (auch wenn sie erst in der Zukunft ihre vollen Wirkungen entfalten, wie etwa in der Vergangenheit beschlossene Pensionsreformen). Es werden jedoch bewusst keine darüber hinausgehenden Reformen unterstellt („no-policy-change"-Annahme). Somit drückt das Basisszenario aus, inwieweit das System der derzeit bestehenden Regelungen sowie bereits beschlossenen Reformmaßnahmen langfristig tragfähig ist. Die Ergebnisse dieses Basisszenarios werden in Kapitel 2 dargestellt. Darauf aufbauend wird in einem nächsten Schritt in Sensitivitäts- oder Reformszenarien untersucht, inwieweit sich alternative Annahmen oder weitere Politikmaßnahmen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken. In der vorliegenden Policy Note werden in Kapitel 3 alternative Annahmen zur Entwicklung der Verzinsung bzw. des Arbeitsmarkts untersucht, in Kapitel 4 werden die Auswirkungen von Abweichungen vom Defizitpfad analysiert. Kapitel 5 bietet eine Abschätzung, in welchem Umfang Maßnahmen notwendig sind, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten.

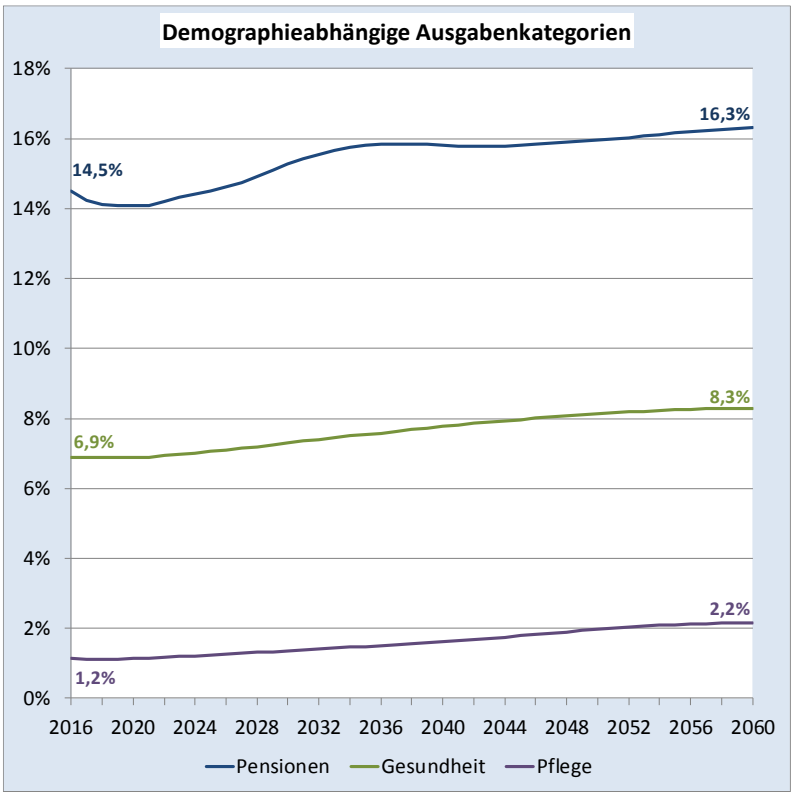
[1] Siehe etwa Laub et al. (2015) oder Bahnsen et al. (2018) für Analysen der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen in Deutschland bzw. Peters et al. (2019) für Analysen über europäische Staaten.
[2] Siehe etwa Keuschnigg et al. (2000), Mayr (2005) oder Deeg et al. (2009).

2. Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Österreich

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen, des Budgetsaldos und der Verschuldung im Basisszenario beschrieben, das wie in Kapitel 1 beschrieben von einer „no-policy-change"-Politik ausgeht.

Die projizierte mittel- und längerfristige Entwicklung der öffentlichen Ausgaben ist aufgrund der demographischen Alterung insbesondere von den drei „demographieabhängigen" Ausgabenbereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege geprägt (siehe Abbildung 1). Die Ausgabenquote bei Pensionen ist in den letzten Jahren etwas gesunken, was insbesondere auf das kräftigere BIP-Wachstum in den Jahren 2016 bis 2018 zurückzuführen ist. Nach 2020 erhöht sich jedoch aufgrund der demographischen Entwicklung die Ausgabenquote signifikant. Der Eintritt der Generation der Babyboomer, der geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre, in die Pension erhöht die Zahl der PensionistInnen deutlich. Rund um das Jahr 2035 zeigt sich eine Stabilisierung der Ausgaben für Pensionen auf hohem Niveau, diese liegen dann bei rund 16 % des BIP.

Abbildung 1: Entwicklung der demographieabhängigen Ausgaben 2016-2060, in Prozent des BIP



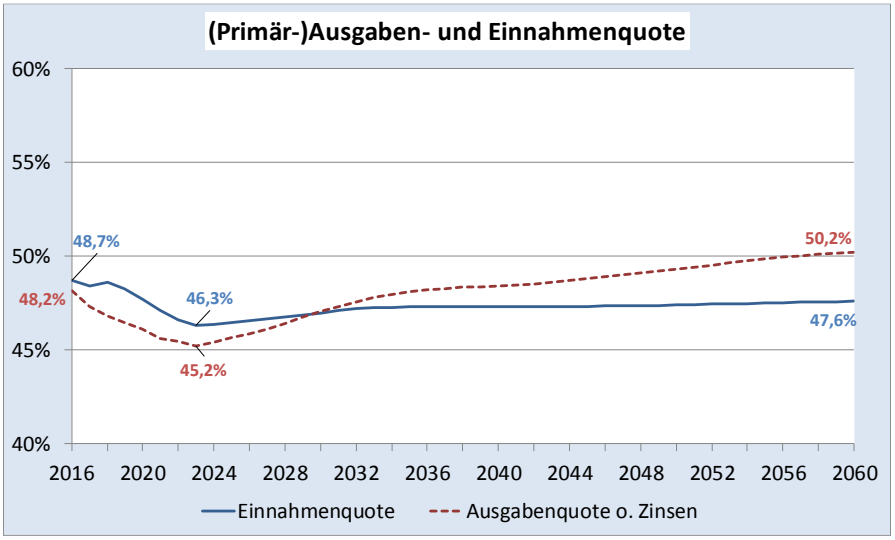
Quelle: Schulden-Check EcoAustria.

Die Gesundheitsausgabenquote blieb zuletzt entsprechend der festgelegten Ausgabenobergrenze kurzfristig stabil. Ab etwa Mitte der 2020er Jahre zeigen sich auch hier die Auswirkungen der demographischen Entwicklung, sodass die projizierten Ausgaben bis 2060 auf knapp 8,5 % des BIP zunehmen. Schließlich zeigt sich auch bei den Ausgaben für Pflege eine deutliche Steigerung um rund 1 Prozentpunkt auf längerfristig 2,2 % des BIP.

Damit ist in mehreren Ausgabenbereichen eine dynamische Entwicklung zu erwarten. Der Ageing Report der Europäischen Kommission (2018) projiziert in den drei Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege zusammen eine ähnlich starke Entwicklung der Ausgaben. Die Ausgaben in diesen drei Bereichen nehmen laut Schulden-Check bis 2060 um 4,2 % des BIP zu, laut Ageing Report um 3,8 % des BIP.

Die Projektion der öffentlichen Einnahmen und Primär-Ausgaben (d.h. der Ausgaben ohne den Zinsendienst) ist in Abbildung 2 dargestellt. Entsprechend dem Stabilitätsprogramm geht die Einnahmenquote kurzfristig zurück, von 48,7 % im Jahr 2016 auf 46,3 % 2023. In der Folge zeigt sich jedoch wiederum ein Zuwachs auf knapp 48 % längerfristig. Dies ist erstens auf eine Zunahme bei den Konsumsteuern zurückzuführen, insbesondere weil die steigenden (aggregierten) Pensionsausgaben die verfügbaren Einkommen und damit den privaten Konsum erhöhen.[3] Zweitens nehmen die Einnahmen aus der Kapitalertragsteuer zu, was u.a. auf den mittelfristig erwarteten Anstieg des Zinssatzes zurückzuführen ist.

Abbildung 2: Öffentliche Einnahmen und (Primär-)Ausgaben 2016-2060, in Prozent des BIP



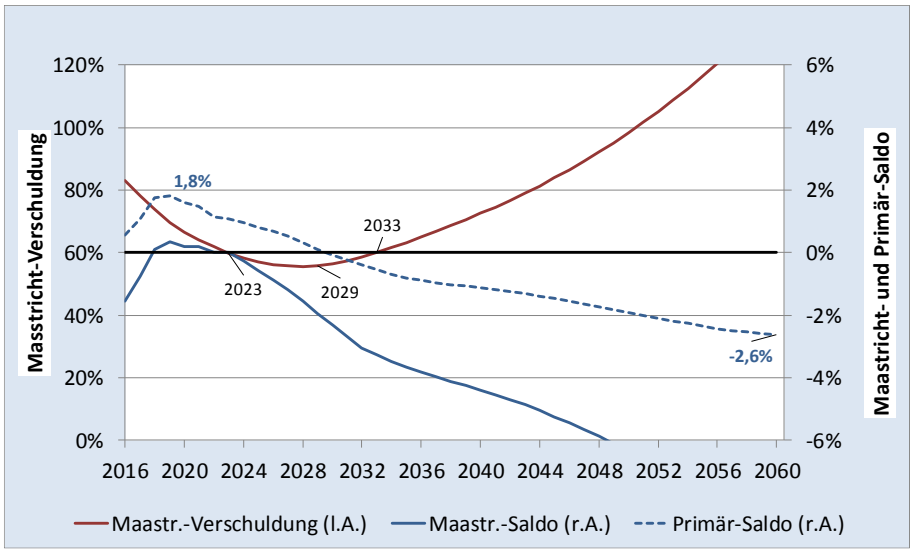
Quelle: Schulden-Check EcoAustria.

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

Deutlich dynamischer entwickeln sich die öffentlichen Ausgaben. Die Primärausgabenquote nimmt kurzfristig entsprechend dem Stabilitätsprogramm spürbar ab, von 48,2 % im Jahr 2016 auf 45,2 % im Jahr 2023. Ab Mitte der 2020er-Jahre ist jedoch vor allem infolge der demographischen Entwicklung mit einer deutlich steigenden Ausgabenquote zu rechnen. Gemäß den Schulden-Check-Modellrechnungen betragen die Ausgaben exklusive Zinsendienst im Jahr 2060 mehr als 50 % des BIP und liegen damit um rund 2 Prozentpunkte höher als im Jahr 2016 bzw. 5 Prozentpunkte höher als 2023. Zusätzlich zu den drei oben angeführten demographieabhängigen Ausgabenbereichen wird ein Anstieg bei den Bildungsausgaben projiziert, was unter anderem auf eine steigende tertiäre Bildungsbeteiligung entsprechend der Hochschulprognose von Statistik Austria zurückzuführen ist.

Primärsaldo, Budgetsaldo und Verschuldungsquote werden gemäß der projizierten Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen ermittelt. Kurzfristig verbessert sich der Primärsaldo im Vergleich zum Jahr 2016, sodass im Jahr 2019 ein Überschuss von 1,8 % des BIP erreicht wird. In der Folge verschlechtert sich der Primärsaldo jedoch insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung deutlich. Die Modellrechnungen ergeben für das Jahr 2060 ein Primärdefizit im Ausmaß von rund 2,5 % des BIP. Gemäß dem Stabilitätsprogramm werden für den Maastricht-Saldo nach 2018 auch in den Jahren 2019 bis 2021 leichte Überschüsse erreicht. In den nachfolgenden Jahren ist allerdings mittel- und langfristig mit einer kräftigen Verschlechterung des Maastricht-Saldos zu rechnen. Diese ist vor allem auf die Verschlechterung des Primärsaldos zurückzuführen. Der Effekt wird in weiterer Folge durch einen Anstieg des Zinsendienstes verstärkt. Dieser resultiert aus dem Anziehen der Verschuldungsquote und wird durch den zu erwartenden Anstieg des Zinssatzes vom derzeit niedrigen Niveau noch verstärkt.

Abbildung 3: Saldo und Verschuldung 2016-2060, in Prozent des BIP



Quelle: Schulden-Check EcoAustria.

Die kurzfristig positive Entwicklung des Saldos spiegelt sich auch beim Schuldenstand wider, der im Jahr 2023 unter die Maastricht-Grenze von 60 % des BIP fällt und im Anschluss sogar noch etwas weiter zurückgeht. Mit der negativen Entwicklung der Primärsalden wird der Schuldenstand ohne weitere Reformmaßnahmen in der Folge jedoch wieder erheblich zunehmen. Gemäß den Modellrechnungen steigt die Schuldenstandsquote erstmals 2029 wieder an, reißt 2033 die Maastricht-Grenze und wird in den Folgejahren weiter deutlich ansteigen. Selbst wenn die Verschuldungsquote also in den nächsten Jahren sinkt, sollte dies daher keine Lockerung der fiskalischen Disziplin zur Folge haben.

3. Auswirkungen von Zins und Arbeitsmarkt

Im vorliegenden Kapitel werden die Ergebnisse zweier Sensitivitätsszenarien dargestellt, die darlegen, wie robust die in Kapitel 2 dargestellten Ergebnisse hinsichtlich alternativer Annahmen zu ökonomischen Entwicklungen sind. In beiden Fällen werden Szenarien untersucht, die positiv auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen wirken würden. Zunächst wird ein geringerer Zinssatz für die öffentliche Verschuldung unterstellt, in der Folge eine positivere Situation am Arbeitsmarkt.

3.1. Zins-Sensitivitätsszenario

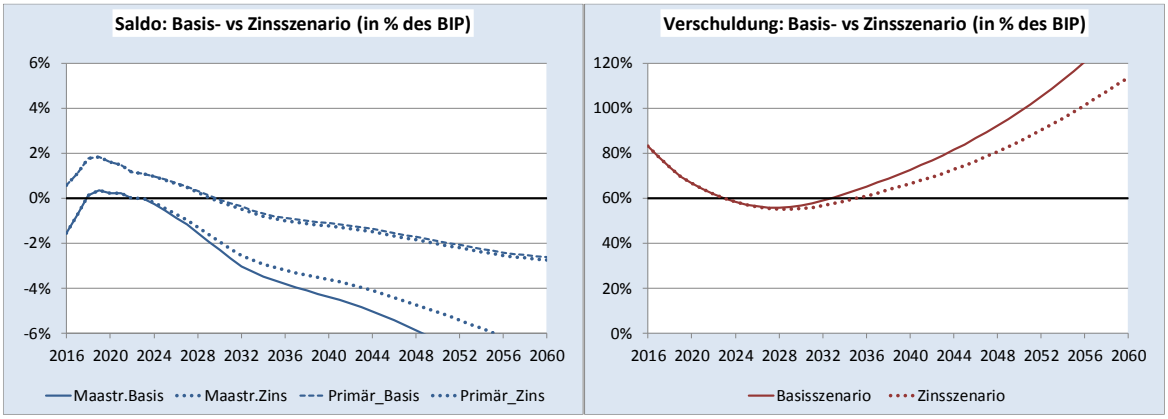
Aktuell zeigt sich ein historisch niedriges Zinsniveau. Im Schulden-Check wird zunächst dem Stabilitätsprogramm folgend ein weiterer Rückgang der impliziten Verzinsung der öffentlichen Verschuldung angenommen. Gegeben die lange Fristigkeit der öffentlichen Verschuldung ist auch danach nur mit einem langsamen Anstieg des Zinssatzes zu rechnen. Im Basisszenario wird angenommen, dass erst nach 2030 das langfristig unterstellte Niveau von 4,8 % erreicht wird.[4] Im **Zins-Sensitivitätsszenario** wird hingegen untersucht, mit welchen Auswirkungen ein um 1 Prozentpunkt geringerer langfristiger Zinssatz (also ein Zinssatz von 3,8 %) verbunden wäre. Damit steigt der Zinssatz wie im Basisszenario ab 2024 schrittweise an, jedoch weniger kräftig.

Die Auswirkungen eines geringeren Zinsanstiegs auf die Budgetsalden und die öffentliche Verschuldung sind in Abbildung 4 dargestellt. Im Schulden-Check-Modell wird berücksichtigt, dass die Entwicklung der Verzinsung auch auf Auswirkungen auf die Einnahmen aus der Kapitalertragsteuer ausübt. Durch den geringeren Zinssatz fallen die Einnahmen aus der Kapitalertragsteuer um rund 0,1 % des BIP schwächer als im Basisszenario aus, was sich in einer entsprechenden Verschlechterung der Primärsalden niederschlägt. Diese ist jedoch im Vergleich zur Verschlechterung des Primärsaldos im Basisszenario nahezu vernachlässigbar.

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

Der geringere Zinssatz reduziert jedoch die Zinszahlungen für die öffentliche Verschuldung spürbar. Dementsprechend fällt im Zinsszenario der Maastricht-Saldo spürbar besser aus als im Basisszenario. Im Basisszenario überschreitet das Defizit erstmals im Jahr 2049 die Höhe von 6 % des BIP, bei geringerem Zinssatz wird für dieses Jahr ein Defizit in der Höhe von knapp 5 % erreicht. Der Wert von 6 % des BIP wird dann erstmals im Jahr 2056 überschritten.

Abbildung 4: Saldo und Verschuldung: Basis- vs Zinsszenario



Quelle: Schulden-Check EcoAustria.

Die etwas positivere Entwicklung der öffentlichen Defizite spiegelt sich auch in der öffentlichen Verschuldung wider. In der Projektion im Basisszenario überschreitet die Verschuldung erstmals im Jahr 2051 den Wert von 100 % des BIP. Diese Grenze wird im Zins-Sensitivitätsszenario um fünf Jahre später im Jahr 2056 erreicht.[5] An der mangelnden Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Österreich ändert der niedrigere Zinssatz jedoch grundsätzlich nichts.

3.2. Arbeitsmarkt-Sensitivitätsszenario

Das zweite Sensitivitätsszenario geht von einer günstigeren Situation am Arbeitsmarkt aus. Die Arbeitslosenquote nach EU-Definition beträgt im Stabilitätsprogramm im Jahr 2023 4,7 %. Gegeben, dass 2023 die Outputlücke geschlossen ist, werden im Basisszenario die Arbeitslosenquoten (nach Alter und Geschlecht) des Jahres 2023 in die Zukunft fortgeschrieben. Im **Arbeitsmarkt-Sensitivitätsszenario** wird jedoch eine schrittweise Reduktion der Arbeitslosenquote um 1 Prozentpunkt auf 3,7 % (nach EU-Definition) bis zum Jahr 2032 unterstellt.

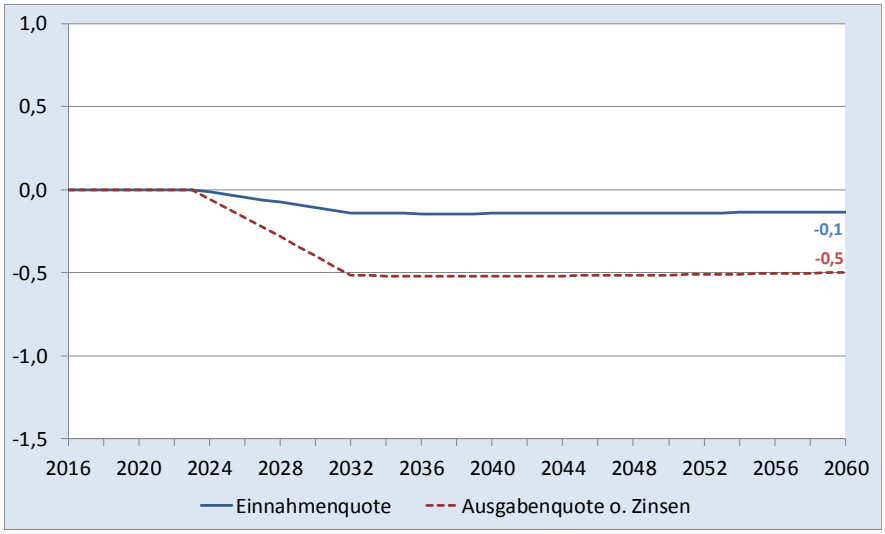
Entsprechend der Reduktion der Arbeitslosenquote um 1 Prozentpunkt erhöht sich die Beschäftigung in diesem Szenario mittel- und längerfristig um etwas mehr als 1 %. Dementsprechend fällt auch das BIP

[5] Weitere Sensitivitätsanalysen zeigen, dass selbst bei einer noch niedrigeren Verzinsung unterhalb der langfristigen Wachstumsrate des BIP die Staatsschuldenquote langfristig immer noch auf ein Vielfaches der heutigen Schuldenquote ansteigen würde.

um rund 1 % höher aus als im Basisszenario. Dies ist auch bei der folgenden Interpretation der Ergebnisse, die jeweils als Quoten relativ zum BIP dargestellt werden, zu beachten: Die öffentlichen Einnahmen machen im Basisszenario längerfristig knapp 48 % des BIP aus. Wären diese im Sensitivitätsszenario nominell unverändert, so würde die Einnahmenquote infolge des höheren BIP um rund 0,5 Prozentpunkte zurückgehen.

Die Quote der Primärausgaben (ohne Zinsendienst) geht relativ zum Basisszenario um rund 0,5 Prozentpunkte zurück. Weil in diesem Szenario die Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik nominell spürbar zurückgehen, macht die Reduktion der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik um knapp 0,3 % des BIP einen beträchtlichen Anteil dieses Rückgangs aus. Darüber hinaus spielt auch ein Rückgang bei den Pensionen mit gut 0,1 Prozentpunkten eine größere Rolle. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Pensionsausgaben mittelfristig nicht bedeutend von den Arbeitsmarktentwicklungen abhängen. Längerfristig wirken die verlorenen Leistungsansprüche während der Arbeitslosigkeit den höheren Leistungsansprüchen aus der Erwerbstätigkeit entgegen, sodass die Pensionsausgaben moderat zulegen. Die Auswirkungen auf die Ausgabenquoten in anderen Bereichen spielen im Vergleich zur Arbeitsmarktpolitik und den Pensionen eine deutlich geringere Rolle.

Abbildung 5: Primärausgaben- und Einnahmen-Quote: Differenz zwischen Arbeitsmarkt- und Basisszenario (in Prozentpunkten)



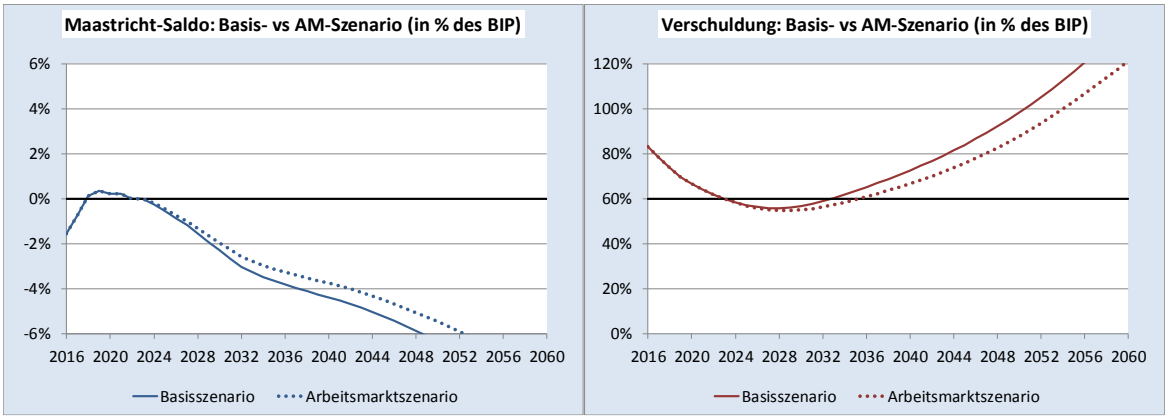
Quelle: Schulden-Check EcoAustria.

Relativ zu den Effekten bei den Ausgaben wirkt die bessere Arbeitsmarktsituation nur bedingt auf die Einnahmenquote. Dies ist darauf zurückzuführen, dass wesentliche Einnahmen mit dem höheren BIP mitwachsen, wodurch sich die Einnahmenquote in diesen Bereichen nur geringfügig ändert. Insgesamt geht die Einnahmenquote um rund 0,1 Prozentpunkt zurück. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die verfügbaren Einkommen nicht 1:1 mit dem BIP mitwachsen, was insbesondere an der oben schon beschriebenen Entwicklung bei der Arbeitsmarktpolitik und den Pensionen liegt. Die

Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsummenabgaben wachsen im Wesentlichen mit der Entwicklung des BIP mit (d.h. die Einnahmenquote bleibt nahezu unverändert), die Einkommensteuerquote bleibt aufgrund der Pensionsleistungen geringfügig zurück. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die leichte Reduktion der Einnahmen*quote* gleichbedeutend mit *nominell* um rund 0,4 % des BIP höheren Einnahmen ist.

Aus Abbildung 5 wird ersichtlich, dass sich in der Schulden-Check-Simulation der Primärsaldo bei der unterstellten besseren Arbeitsmarktsituation um rund 0,4 Prozentpunkte verbessert. Die resultierende Entwicklung beim Maastricht-Saldo bzw. der öffentlichen Verschuldung ist in Abbildung 6 dargestellt. Ähnlich wie beim Sensitivitätsszenario in Bezug auf die Zinsentwicklung würde eine günstigere Arbeitsmarktentwicklung vorteilhaft auf die öffentlichen Finanzen wirken. Der Maastricht-Saldo fällt im Arbeitsmarkt-Sensitivitätsszenario spürbar besser aus als im Basisszenario. Im Jahr 2049, in dem das Defizit im Basisszenario erstmals den Wert von 6 % des BIP überschreitet, liegt das Defizit bei niedrigerer Arbeitslosigkeit bei 5,3 % des BIP. Der Wert von 6 % des BIP wird erstmals im Jahr 2053 überschritten. Die etwas positivere Entwicklung zeigt sich auch bei der öffentlichen Verschuldung. Während die Verschuldung gemäß der Schulden-Check Simulation im Basisszenario erstmals im Jahr 2051 den Wert von 100 % des BIP überschreitet, wird diese Grenze im Arbeitsmarkt-Sensitivitätsszenario im Jahr 2055 erreicht.

Abbildung 6: Saldo und Verschuldung: Basis- vs Arbeitsmarktszenario



Quelle: Schulden-Check EcoAustria.

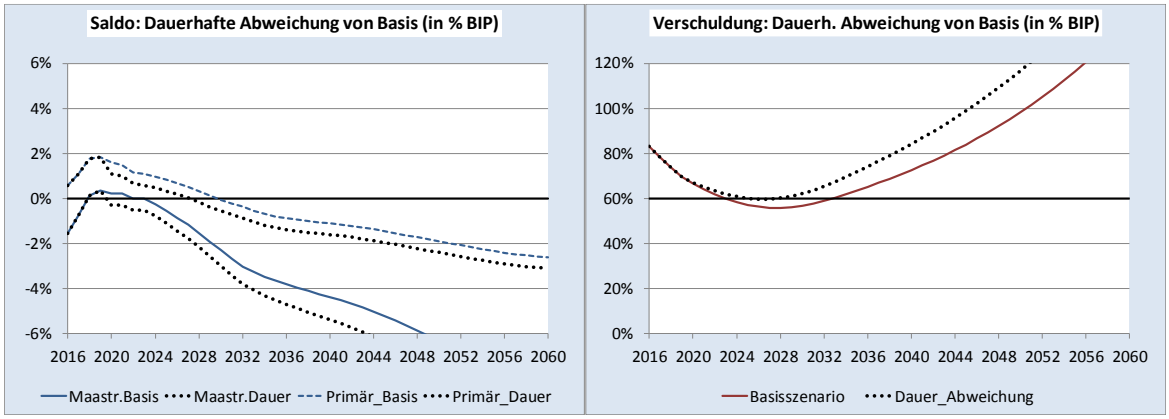
Die beiden Sensitivitätsszenarien veranschaulichen dementsprechend, dass ökonomische Rahmenbedingungen die Situation der öffentlichen Finanzen spürbar beeinflussen können. Im Vergleich zu deren Entwicklung insgesamt, die insbesondere von der demographischen Entwicklung beeinflusst wird, fallen diese Abweichungen jedoch vergleichsweise gering aus. In beiden Szenarien wird die Entwicklung lediglich etwas nach hinten verschoben, die grundlegende Problematik der fehlenden Nachhaltigkeit bleibt erhalten. Umgekehrt müssten die Reformanstrengungen noch weiter verstärkt werden, falls sich mittel- und längerfristig ein negativeres ökonomisches Umfeld ergibt.

4. Auswirkungen geringerer Budgetdisziplin

4.1. Dauerhafte Abweichung vom Defizit- und Verschuldungspfad

Aufbauend auf den in Kapitel 2 dargestellten Ergebnissen zur mittel- und langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen wird im vorliegenden Kapitel untersucht, wie sich Abweichungen vom Defizit- und Verschuldungspfad des auf dem Stabilitätsprogramm basierenden Basisszenarios auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken würden. Dabei wird ein Szenario unterstellt, bei dem ab dem Jahr 2020 dauerhaft zusätzliche Primär-Ausgaben in der Höhe von 0,5 % des BIP anfallen. Dies entspricht im Jahr 2020 zusätzlichen Ausgaben in der Höhe von rund 2 Mrd. Euro.[6]

Abbildung 7: Saldo und Verschuldung bei dauerhafter Abweichung vom Pfad



Dauerhafte Erhöhung der Primär-Ausgaben um 0,5 % des BIP jährlich.

Quelle: Schulden-Check EcoAustria.

Die Auswirkungen dieser Politikänderung auf Saldo und Verschuldung sind in Abbildung 7 dargestellt. Die zusätzlichen Ausgaben verschlechtern in einem ersten Schritt den Primärsaldo um 0,5 % des BIP. Für den Maastricht-Saldo würde dies bedeuten, dass schon ab dem Jahr 2020 wieder Defizite anfallen. In der Folge spiegelt sich dies in der Verschuldungsquote und im Zinsendienst wider, sodass sich das Defizit schrittweise um mehr als 0,5 % des BIP erhöht. Somit wäre das Defizit ab dem Jahr 2040 um mehr als 1 % des BIP höher als im Basisszenario, das heißt ab diesem Zeitpunkt liegt der zusätzliche Zinsendienst bei mehr als 0,5 % des BIP. Dies verdeutlicht, dass durch ein dauerhaftes Abweichen vom vorgesehenen Defizit- und Verschuldungspfad zukünftige fiskalische Spielräume deutlich reduziert werden. Während das Defizit im Basisszenario erstmals im Jahr 2049 die Marke von 6 % des BIP überschreitet, ist dies im hier untersuchten Szenario schon ab dem Jahr 2044 der Fall.

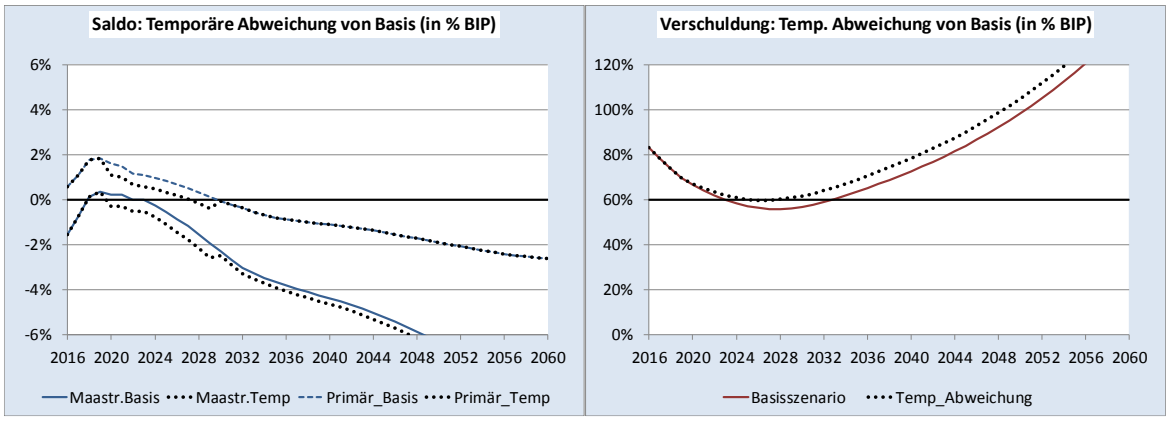
[6] Zum Vergleich: für die Beschlüsse des Nationalrats vor der Nationalratswahl im September 2008 wurden je nach Berechnungsweise zusätzliche Folgekosten in der Höhe von jährlich rund 2 Mrd. Euro bis mehr als 4 Mrd. Euro ermittelt.

Die Auswirkung auf die öffentliche Verschuldung ist im rechten Teil von Abbildung 7 dargestellt. In diesem Fall wird die 60-Prozent-Marke nur knapp unterschritten, ab dem Jahr 2028 ist die Verschuldung wieder höher als 60 % des BIP. Eine Verschuldungsquote von 100 % wird in diesem Szenario schon im Jahr 2046 erreicht, während dies im Basisszenario erst 2051 der Fall ist. Zu diesem Zeitpunkt liegt die Verschuldungsquote im hier untersuchten Szenario bereits bei mehr als 120 %, das heißt die Verschuldungsquote ist bereits um rund 20 Prozentpunkte höher.

4.2. Temporäre Abweichung vom Defizit- und Verschuldungspfad

Alternativ zum obigen Szenario kann untersucht werden, wie eine temporäre Abweichung vom Defizit-Pfad mittel- und langfristig auf die Situation der öffentlichen Finanzen wirkt. Konkret wird unterstellt, dass über einen Zeitraum von 10 Jahren in den Jahren 2020 bis 2029 zusätzliche Primär-Ausgaben in der Höhe von 0,5 % des BIP anfallen. Ab dem Jahr 2030 werden die Primär-Ausgaben wieder auf das Niveau im Basisszenario zurückgenommen. Dieses Szenario und die Auswirkungen auf Saldo und Verschuldung sind in Abbildung 8 dargestellt. Durch den höheren Zinsendienst aufgrund der höheren Verschuldung fallen die öffentlichen Ausgaben auch nach 2030 etwas höher aus, obwohl die Primär-Ausgaben wiederum jenen im Basisszenario entsprechen, sodass das Defizit auch nach 2030 höher ist.

Abbildung 8: Saldo und Verschuldung bei temporärer Abweichung vom Pfad



Temporäre Erhöhung der Primär-Ausgaben um 0,5 % des BIP jährlich in den Jahren 2020-2029.
Quelle: Schulden-Check EcoAustria.

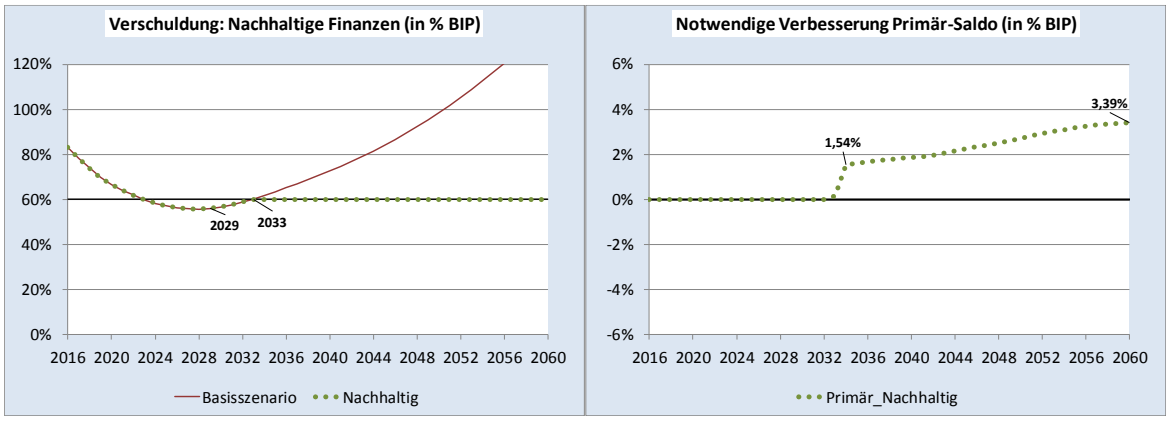
Der rechte Teil von Abbildung 8 zeigt die mittel- und langfristigen Auswirkungen dieser temporären Maßnahme auf die öffentliche Verschuldungsquote. Die Abweichung von der Verschuldung im Basisszenario ist naturgemäß deutlich schwächer als bei einer dauerhaften Abweichung, aber immer noch spürbar. Beispielsweise liegt die Verschuldungsquote im Jahr 2055 mit 123,3 % erstmals über 120 % und liegt damit dort um 7 Prozentpunkte höher als im Basisszenario. Die zusätzlichen Zinszahlungen und damit das Defizit fallen in diesem Jahr um 0,3 % des BIP höher aus als im Basisszenario.

5. Nachhaltige Öffentliche Finanzen

Die vorliegenden Analysen verdeutlichen, dass die öffentlichen Finanzen in Österreich nicht nachhaltig aufgestellt sind. Eine vorteilhafte Entwicklung von ökonomischen Parametern (hier werden ein geringerer Zinssatz und geringere Arbeitslosigkeit untersucht) würde die Problematik zwar kurz- und mittelfristig etwas lindern, die Entwicklung aber nur um ein paar Jahre verzögern. Die Szenarien im vorangegangenen Kapitel 4 illustrieren, dass eine Abweichung vom projizierten Defizit- und Verschuldungspfad die Situation der öffentlichen Finanzen mittel- und langfristig merklich verschärfen würde.

In der folgenden Analyse wird umgekehrt der Frage nachgegangen, in welchem Umfang die öffentlichen Finanzen verbessert werden müssten, um eine Nachhaltigkeit zu erreichen. Für dieses illustrative Nachhaltigkeitsszenario werden folgende Annahmen getroffen. Kurzfristig folgt das Szenario dem Defizit- und Verschuldungspfad aus dem Basisszenario. Dementsprechend verbessert sich zunächst die Verschuldungsquote spürbar auf unter 60 % des BIP, ab dem Jahr 2029 legt sie aufgrund der Ausgabensteigerungen im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung wieder zu. Im Jahr 2033 reißt die Verschuldungsquote im Basisszenario die Maastricht-Grenze von 60 % des BIP. Im hier untersuchten Nachhaltigkeitsszenario wird angenommen, dass die öffentlichen Finanzen in der Folge in einem derartigen Ausmaß konsolidiert werden, dass die Verschuldungsquote dauerhaft konstant auf 60 % verharrt, wie im linken Teil von Abbildung 9 illustriert.

Abbildung 9: Verschuldung und Notwendige Konsolidierung für Nachhaltige Finanzen



Quelle: Schulden-Check EcoAustria.

Der rechte Teil von Abbildung 9 zeigt, wie stark der Primär-Saldo in diesem Fall im Vergleich zum Basisszenario verbessert werden müsste, um eine konstante Verschuldungsquote zu erreichen. Dafür wäre zunächst eine Verbesserung um 1,5 % des BIP notwendig. Weil die Ausgabenquoten insbesondere in den demographieabhängigen Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege weiter zunehmen, ist längerfristig eine noch deutlich stärkere Konsolidierung notwendig. So beläuft sich die notwendige

Verbesserung des Primär-Saldos im Jahr 2060 auf 3,4 % des BIP. Dies entspricht einer sofortigen (schon ab dem Jahr 2019) und dauerhaften Verbesserung des Primär-Saldos um 3,1 % des BIP.[7]

Dementsprechend verdeutlicht die vorliegende Untersuchung, dass trotz der positiven kurz- und mittelfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen nicht von einem Konsolidierungspfad abgewichen werden sollte. Vielmehr sind sogar erhebliche weitere Anstrengungen nötig, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Eine Lockerung vom Defizit- und Verschuldungspfad würde sich demnach negativ auf zukünftige fiskalische Spielräume für Zukunftsinvestitionen sowie für Maßnahmen zur Unterstützung des Wirtschaftswachstums und Beschäftigungssicherung auswirken.

[7] Das heißt, der Gegenwartswert der in der Abbildung dargestellten Verbesserung ist gleich dem Gegenwartswert einer dauerhaften Verbesserung um konstant 3,1 % des BIP.

6. Literaturverzeichnis

Auerbach, A.J., J. Gokhale, L.J. Kotlikoff (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy 5*, 55-110.

Bahnsen, L.C., G. Manthei, B. Raffelhüschen (2018). Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Grosse Koalition, Grosse Kosten, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 142,* Berlin.

Berger J., N. Graf, L. Strohner, T. Thomas (2018a). EcoAustria Schulden-Check: Ein Monitor für die finanzielle Nachhaltigkeit von Reformmaßnahmen in Österreich, *Studie im Auftrag des Bundesministeriums Digitalisierung und Wirtschaftsstandort.*

Berger J., N. Graf, L. Strohner, T. Thomas (2018b). Nachhaltig oder nicht? Österreichs Staatsfinanzen im Schulden-Check, *EcoAustria Policy Note No. 26.*

Berger, J., L. Strohner und T. Thomas (2019). Mehr Beschäftigung und Wohlstand durch Steuerreform erreichen, *EcoAustria Policy Note 29.*

Bundesministerium für Finanzen (2019). Österreichisches Stabilitätsprogramm – Fortschreibung für die Jahre 2018 bis 2023, Wien, April 2019.

Deeg, V., C. Hagist, S. Moog (2009). The fiscal outlook in Austria: an evaluation with Generational Accounts, *Empirica 36*, 475-99.

Europäische Kommission (2018). The 2018 Ageing Report, *Institutional Paper 079*.

Keuschnigg, C., M. Keuschnigg, R. Koman, E. Lüth, B. Raffelhüschen (2000). Public Debt and Generational Balance in Austria*, Empirica 27*, 225-252.

Laub, N., S. Moog, B. Raffelhüschen (2015). Nachhaltigkeit und intergenerative Verteilungswirkung der solidarischen Lebensleistungsrente, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 13*, 497-516.

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

Peters F., B. Raffelhüschen, G. Reeker (2019). Ehrbare Staaten? Update 2018 – Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 144,* Berlin.