

BERICHT ÜBER DIE FISKALISCHE NACHHALTIGKEIT 2021 - HAUPTERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN (SEPTEMBER 2021)

Für die Erfüllung wirtschaftspolitischer Ziele ist die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Der neu erstellte FISK-Nachhaltigkeitsbericht greift dieses Faktum auf und evaluiert im Rahmen eigener Langfristprojektionen der Staatseinnahmen- und ausgaben bis zum Jahr 2070 die Nachhaltigkeitsposition der öffentlichen Finanzen in Österreich.

Aus der Analyse ergibt sich, dass eine rasche Rückkehr zur günstigen Fiskalposition Österreichs wie vor der COVID-19-Pandemie kurz- bis mittelfristig Spielräume generieren würde. Allerdings ist die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen durch den Anstieg demografieabhängiger Ausgaben nicht gesichert. Die Nutzung des kurzfristigen Spielraums für Strukturreformen und wachstumsfördernde Investitionen ist sinnvoll und der Implementierungszeitpunkt günstig.

Der Nachhaltigkeitsbegriff der Analyse betrachtet vorrangig demografische Gesichtspunkte. Eine ergänzende Berücksichtigung von ökologischen Faktoren wie den Klimawandel würde die Dringlichkeit von zusätzlichen Investitionen in den Umwelt- und Klimaschutz aus fiskalischer Sicht unterstreichen. Hierbei sind sowohl die potenziellen makroökonomischen Effekte über Kapitalstock und Produktivitätswachstum als auch die fiskalpolitische Dimension über notwendige öffentliche Investitionen und private Investitionsförderungen zur Erfüllung der Ziele sowie mögliche Strafzahlungen bei Nichterfüllung der verpflichtenden Klimaziele zu bedenken.

Fiskalrat errechnet langfristige Budgetlücke, die durch kurz- bis mittelfristige budgetäre Spielräume adressiert werden kann

Die Berechnungen des Fiskalrates basieren auf einem – eigens für Langfristanalysen neu entwickelten – Modell, das u. a. auf Annahmen zu Bevölkerungsentwicklung, technischem Fortschritt und Zinsumfeld aufbaut. Zudem finden in der Projektion ausschließlich bereits beschlossene wirtschaftspolitische Maßnahmen Berücksichtigung (No-policy-change).

Österreich wurde von der COVID-19-Pandemie zu einer Zeit getroffen, in der die öffentlichen Haushalte weitgehend stabilisiert waren. Dies ermöglichte starke finanzpolitische Interventionen und eine rasche Zunahme der Verschuldung, ohne dass sich diese Vorgangsweise negativ auf die Position des Landes auf den internationalen Finanzmärkten ausgewirkt hätte. Diese bewährte hohe Krisenresilienz Österreichs vor der Krise soll rasch wiederhergestellt werden, um für künftige Krisen gewappnet zu sein.

In der kurzen Frist führt die wirtschaftliche Erholung und das Auslaufen der pandemiebedingten fiskalischen Maßnahmen – unter der Annahme keiner zusätzlichen fiskalpolitischen Maßnahmen – zunächst zu einem Rückgang der Schuldenquote. Dieser ist durch die Rückkehr auf den Wirtschaftswachstums- und Primärsaldopfad vor der Krise geprägt. Die wirtschaftlich gute Lage Österreichs und die moderate angenommene Rückführung der Schuldenquote – Rückführung auf die Obergrenze von 60% des BIP gemäß Schuldenregel der EU – führen laut FISK-Analyse in der kurzen Frist zu budgetären Spielräumen für zusätzliche fiskalpolitische Maßnahmen. Dieser Spielraum wird jedoch zunehmend kleiner und kehrt sich in weiterer Folge in eine Lücke um. Es ist daher große Vorsicht geboten, den kurzfristig bestehenden Spielraum durch permanent wirkende Ausgabenerhöhungen oder Einnahmensenkungen sofort aufzubrechen, da permanent wirkende Maßnahmen die langfristig bestehende Budgetlücke vergrößern.

In der mittleren Frist geht die Schuldenquote aufgrund des weiterhin stark negativen Zinswachstumsdifferenzials bis Ende der 2030er-Jahre weiter zurück. Dem entgegengerichtet sind ausgabenerhöhende Auswirkungen des demografischen Wandels. Laut aktueller Bevölkerungsprognose von Statistik Austria steigt der Anteil an Personen über 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung von aktuell 19% auf 30% im Jahr

Hauptergebnisse

2070. Der laufende Anstieg der demografiebedingten Ausgaben überlagert in weiterer Folge den Effekt des negativen Zinswachstumsdifferenzials und lässt die Schuldenquote wieder ansteigen. Der mittelfristige Nachhaltigkeitsindikator laut EK-Definition (S1) weist ebenfalls einen geringen kurz- bis mittelfristigen fiskalischen Spielraum aus, d. h. eine Rückführung der Schuldenquote auf 60% bis zum Jahr 2045 macht aus derzeitiger Sicht (unter der No-policy-change-Annahme) keine zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen notwendig.

Die FISK-Analyse weist beginnend mit den 2050er-Jahren notwendige Konsolidierungen aus, um einen Anstieg der Schuldenquote zu verhindern. In der Analyse wurden keine potenziell notwendigen Handlungserfordernisse im Kontext des Klimawandels einbezogen. Der Anstieg der demografieabhängigen Ausgaben gewinnt zusehends an Dynamik, wird aber aufgrund des auch in der langen Frist negativen Zinswachstumsdifferenzials abgeschwächt. In Summe wächst die ausgewiesene budgetäre Lücke bis zum Jahr 2070 auf 2,5% des BIP an. Ohne die Umsetzung neuer wirtschaftspolitischer Maßnahmen erreicht die Schuldenquote im Jahr 2070 81,4% des BIP und weist gegen Ende der Beobachtungsperiode einen stark steigenden jährlichen Zuwachs auf. Der berechnete langfristige Nachhaltigkeitsindikator laut EK-Definition (S2) ergibt ebenfalls notwendige permanent wirkende Einsparungen bzw. zusätzliche Einnahmen, um die Schuldenquote langfristig zu stabilisieren.

Strukturreformen begleitet von wachstumsfördernden Investitionen sind nötig, um langfristige Budgetlücke zu schließen.

Wachstumsfördernde Investitionen zur Beschleunigung des technischen Fortschritts (z. B. Digitalisierung) tragen dazu bei, die berechnete langfristige Budgetlücke zu verringern. Potenzielle öffentliche Investitionen bzw. die Förderung privater Investitionen sollte auch die Erreichung der klimapolitischen Ziele unterstützen. Die Szenarioanalyse macht aber deutlich, dass sich im Fall einer starken Erhöhung des Produktivitätswachstums von 0,9% p. a. auf 1,2% p. a. (in diesem Fall liegt das BIP 2070 im Niveau rund 22% höher als im Basisszenario) die langfristige fiskalische Lücke um etwa 1/4 von 2,5% auf 1,9% des BIP reduziert.

Strukturreformen in demografiesensitiven Bereichen (Gesundheit, Pflege und Pensionen), unterstützt durch wachstumsfördernde Investitionen, sind jedenfalls in der Lage, die langfristige Budgetlücke zu schließen. Strukturreformen beziehen sich auf Kosteneffizienz der Systeme sowie auf eine Stärkung des Konnexes von Leistung und Finanzierung.

So könnte ein deutlicher Rückgang der langfristigen Budgetlücke durch die Beschränkung des jährlichen Wachstums der Gesundheitsausgaben um 0,3 Prozentpunkte auf 3,8% (wodurch sich der Anstieg der Gesundheitsausgaben von 6,7% des BIP im Jahr 2019 bis 2070 auf 8,2% des BIP anstelle von 9,3% des BIP abschwächt) erzielt werden. Dies würde die fiskalische Lücke um 1,1% des BIP auf 1,4% des BIP reduzieren. Eine ähnlich starke Verbesserung der langfristigen Nachhaltigkeit könnte durch eine schrittweise Erhöhung des erwarteten effektiven Pensionsantrittsalters von 62,5 auf 64,5 Jahre bis 2070 erzielt werden, die fiskalische Lücke sinkt ebenfalls auf 1,4%. Eine solche Erhöhung würde eine Beibehaltung des Anteils der Jahre in Pension an der gesamten Lebenszeit ab 2033 bedeuten.

Maßnahmen, die langfristig keine ausgabensenkende, einnahmenerhöhende oder wachstumsfördernde Wirkung entfalten, erhöhen hingegen die fiskalische Lücke und gefährden die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Österreich. Außertourlichen Pensionserhöhungen im Umfang von jährlich 0,4 Prozentpunkten (Durchschnitt der letzten 4 Jahre) würden beispielsweise die langfristige Budgetlücke im Umfang von 0,7% des BIP von 2,5% auf 3,3% des BIP erhöhen. In diesem Sinne erscheint es grundsätzlich erstrebenswert, die bereits öfter geforderten Strukturreformen (z. B. im föderalen System, beim System der Förderungen oder in der Sozialpolitik) umzusetzen, um mehr Spielräume für notwendige künftige Ausgaben oder auch für Abgabensenkungen zu erhalten. Bei der Implementierung von strukturellen Maßnahmen ist zudem auf den erforderlichen zeitlichen Vorlauf zu achten, der sich durch Systemumstellungen,

Wahrung des Vertrauensschutzes o. Ä. ergibt. Ohne Umsetzung von Strukturreformen und wachstumsfördernde Investitionen könnte die Lücke auch durch Abgabenerhöhungen geschlossen werden.

COVID-19-Pandemie hat kaum Auswirkung auf die langfristige Fiskalposition Österreichs

Als jüngste Langfristprojektion hat die FISK-Analyse den Vorteil, dass die Auswirkung der COVID-19-Pandemie erstmals bereits in die Ergebnisse eingerechnet werden konnte. Unter der Annahme, dass die Unterstützungsmaßnahmen wie vorgesehen wieder vollständig zurückgefahren werden, wird von einer weitgehenden Rückkehr auf den ursprünglichen Primärsaldopfad ausgegangen, allerdings bei einem deutlich erhöhten Schuldenstand. Der auf die mittlere Frist abstellende S1-Indikator, der eine Schuldentrückführung berücksichtigt, verschlechtert sich aufgrund der COVID-19-Pandemie daher von -1,2 auf -0,5. Der Langfristindikator S2 wird aufgrund des negativen Zinswachstumsdifferenzials nicht durch den aktuell höheren Schuldenstand beeinträchtigt, sondern weitgehend durch die alterungsbedingte langfristige Primärsaldoverschlechterung determiniert. S2 ist mit einem Wert von 2,5 daher trotz Pandemie nahezu unverändert.

Resultate reagieren sensitiv auf Bevölkerungs-, Produktivitäts- und Zinsannahmen; zeitlicher Verlauf des fiskalischen Spielraums bzw. der fiskalischen Lücke aber qualitativ robust

Aufgrund der Unsicherheit der langfristigen Entwicklung zentraler Variablen, die als gegeben in die Analyse einfließen, fällt Sensitivitätsanalysen bei Langfristprojektionen eine wichtige Rolle zu. Die Resultate sind im Speziellen sensitiv auf Annahmen zu Bevölkerungsprognose, Produktivitäts- und Zinsentwicklung. Die prinzipielle Aussage, dass bis zumindest zum Jahr 2040 fiskalische Spielräume bestehen und diese sich bis spätestens Mitte der 2050er-Jahre in eine sich zunehmend vergrößernde fiskalische Lücke wandeln, bleibt in allen untersuchten Szenarien erhalten. Dauerhaft erhöhte Nettomigration – unter der Annahme, dass diese in ihrer sozioökonomischen Eigenschaft jener der durchschnittlichen ansässigen Bevölkerung entspricht – verbessert die Fiskalposition sowohl mittel- als auch langfristig. Eine erhöhte Lebenserwartung verschlechtert sie. Ein stärkeres Produktivitätswachstum kann die langfristige fiskalische Lücke zwar verkleinern, aber kaum vollständig schließen. Die Bedeutung des Zinssatzes wird bereits beim Blick auf die aktuellen Zinsausgaben evident (niedrigste Zinsquote seit 1975 trotz dritthöchster Schuldenquote im Jahr 2020). Aufgrund der langfristigen Verschuldungsstruktur der österreichischen Staatsschuld schlagen Zinsänderungen nur mit deutlicher Verzögerung auf die durchschnittliche Verzinsung durch. Ein weiterer Unsicherheitsfaktor liegt in der Annahme, dass die im Zuge der COVID-19-Pandemie gesetzten Maßnahmen wie vorgesehen wieder weitgehend zurückgeführt werden. Eine dauerhafte Verfestigung einiger Unterstützungsmaßnahmen, die zu einer permanenten, strukturellen Verschlechterung des Primärsaldos führen, würden die prognostizierten mittelfristigen fiskalischen Spielräume deutlich einschränken bzw. die langfristige fiskalische Lücke verschärfen.

Demografieabhängige Ausgaben steigen bis 2070 um 5,8% des BIP an

Die FISK-Analyse erwartet einen deutlichen Anstieg der Staatsausgaben bis zum Jahr 2070 verglichen mit dem Vorkrisenjahr 2019, vorrangig getrieben durch den demografischen Wandel. Rund die Hälfte der demografieabhängigen Gesamtausgabenerhöhung entsteht durch den Anstieg der Gesundheitsausgaben im Umfang von 2,8% des BIP. Auffällig ist, dass ein signifikanter Teil des Gesundheitsausgabenwachstums auf den Anteil der historischen Dynamik zurückzuführen ist, der sich nicht direkt aus Inflation, Produktivitätswachstum oder Bevölkerungsstrukturänderungen erklärt. Ein besseres Verständnis dieses historischen Mehrwachstums kann Handlungsoptionen zur Kostendämpfung aufzeigen. Hier erscheinen die Abschätzungen aus anderen Nachhaltigkeitsanalysen (WIFO/BMF und EK)¹, die ebenfalls einen deutlichen Anstieg prognostizieren, vergleichsweise optimistisch. Im Fall der Pensionsausgaben ist der FISK mit

¹ Das Österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) erstellt regelmäßig im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) eine langfristige Budgetprognose, zuletzt veröffentlicht im Jahr 2019. Die Europäische Kommission (EK) veröffentlicht alle 3 Jahre, zuletzt im Frühjahr 2021, den Ageing Report bzw. den darauf aufbauenden Fiscal Sustainability Report, der voraussichtlich im Herbst 2021 publiziert wird.

Hauptergebnisse

einem Anstieg von 1,2% des BIP bis in Jahr 2070 optimistischer als die WIFO-/BMF-Prognose und unterstreicht die jüngsten Einschätzungen der EK. Der verhältnismäßig größte Anstieg der Ausgaben entsteht im Bereich der Pflege mit 1,8% auf 3,1% des BIP im Jahr 2070. Diese Entwicklung entspricht damit weitgehend den Resultaten der anderen Nachhaltigkeitsanalysen. Die Gesamtausgabenentwicklung (+4,2% des BIP bis 2070) wird gedämpft durch den Rückgang der Ausgabenquote für öffentliche Verwaltung und „sonstige Transferleistungen“ an Haushalte um jeweils -0,8% des BIP 2070.

Stabiler Verlauf der Staatseinnahmenquote mit leichtem Rückgang in der langen Frist

Die FISK-Analyse geht von einer schnellen Rückführung der COVID-19-pandemiebedingten Maßnahmen und Einnahmehinfortfälle innerhalb der nächsten Jahre aus. Aufgrund des engen Konnexes der Staatseinnahmen mit der Wirtschaftsleistung entwickelt sich die Staatseinnahmenquote (Staatseinnahmen in Prozent des BIP) langfristig deutlich stabiler als die Ausgabenquote. Bis 2050 wird ein Rückgang um 0,2% des BIP gegenüber 2019 erwartet, der sich bis 2070 auf 0,5% des BIP vergrößert. Die auffälligste Änderung betrifft die auf Pensionen gezahlte Einkommensteuer, deren Aufkommen, trotz Anstiegs der Anzahl an Pensionisten wegen des Rückgangs der Durchschnittspension und des Progressionseffekts, langfristig rückläufig ist.

Die FISK-Analyse erwartet Primärüberschüsse bis Ende der 2030er-Jahre, die sich anschließend in sich vergrößernde Primärdefizite kehren

Unmittelbar nach Rückführung der COVID-19-bedingten Unterstützungsmaßnahmen und unter der No-policy-change-Annahme wird eine weitestgehende Rückkehr auf den Vorkrisenpfad des Primärsaldos erwartet, der durch mittelfristige Primärüberschüsse gekennzeichnet ist. Der Höchstwert wird mit 1,8% des BIP für die Jahre 2025 und 2026 erwartet. Anschließend wird aufgrund des demografiebedingten Ausgabenanstiegs eine zunehmende Verschlechterung prognostiziert, die Ende der 2030er-Jahre den Primärüberschuss in ein Primärdefizit umkehrt. Dieses steigt bis ins Jahr 2070 auf einen Wert von -2,6% des BIP. Bemerkenswert ist, dass der fiskalische Spielraum allerdings erst ein Jahrzehnt später ins Negative dreht. Dies erklärt sich aufgrund des anhaltend negativen Zinswachstumsdifferenzials, welches die Vorzeichenumkehrung beim fiskalischen Spielraum deutlich verzögert.

Zinsausgaben in Prozent des BIP gehen mittelfristig weiter zurück, steigen langfristig aber deutlich über das derzeitige Niveau an

Das Niedrigzinsumfeld führt zu einem weiteren deutlichen Rückgang der Zinsausgaben auf 0,5% des BIP in den 2030er- und 2040er-Jahren. Die langfristig erwartete schrittweise Rückführung der expansiven Geldpolitik und die damit einhergehenden Zinserhöhungen für österreichische Staatsschulden lässt die Zinsquote bis zum Jahr 2070 – trotz langer Fristigkeitsstruktur des österreichischen Schuldenportfolios – auf 2,5% ansteigen. Dies bedeutet, dass das derzeitige Niveau der Zinsausgaben von 1,4% des BIP langfristig deutlich überschritten wird und damit einen zusätzlichen Druck auf die öffentlichen Finanzen ausübt.

S1- und S2-Indikator zur Bestimmung von wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen derzeit nur mit Bedacht nutzen

Das über den gesamten Projektionshorizont negative Zinswachstumsdifferenzial führt zu Änderungen des abgeleiteten notwendigen Anpassungsbedarfs im zeitlichen Verlauf bzw. des erforderlichen Implementierungszeitpunkts. Der S1-Indikator bemisst in seiner derzeitigen Form die notwendige permanente budgetäre Anpassung innerhalb der nächsten fünf Jahre, um ein Erreichen der Schuldenquote von 60% im Jahr 2044 zu gewährleisten. Bei negativem Zinswachstumsdifferenzial kommt es zu einer laufenden automatischen Verbesserung der Schuldenquote über die Zeit. Dies impliziert, ceteris paribus, ebenfalls eine laufende automatische Verbesserung des S1-Indikators. Der S2-Indikator berechnet die notwendige permanente budgetäre Anpassung im Berechnungszeitpunkt, um die gegenwärtige Schuldenquote in der langen Frist zu stabilisieren. Obwohl der Indikator sich nicht mit der Höhe der Schuldenquote im

Zeitverlauf verändert, sollten abgeleitete Handlungsempfehlungen bezüglich des Zeitpunktes ihrer notwendigen Implementierung mit Bedacht gewählt werden. Eine Implementierung der aus dem S2-Indikator abgeleiteten notwendigen Maßnahmen in der Zukunft bedeutet bei negativem Zinswachstumsdifferenzial keine Erhöhung des Konsolidierungserfordernisses. Maßnahmen können damit in späteren Zeitpunkten implementiert werden, ohne den im S2 berechneten Anpassungsbedarf zu erhöhen. Dabei dürfen andere Argumente gegen hohe Schuldenstände jedoch nicht aus den Augen verloren werden. Im Speziellen muss ein Sicherheitsabstand – im Fall einer nächsten Krise – zu potenziellen Schwellenwerten der Schuldenquote, deren Überschreitung mit nicht-linearen Zinsreaktionen einhergeht, abgesichert werden.

Detailgetreue Modellierung im Rahmen des FISK-OLG-Modells liefert Mehrwert für eine umfassende fiskalische Nachhaltigkeitsanalyse Österreichs

Durch die detailgetreue Modellierung Österreichs im Rahmen des FISK-OLG-Modells können nationale Daten und Besonderheiten berücksichtigt werden, während die Berichte der Europäischen Kommission auf einen internationalen Vergleich mit einheitlichen exogenen Annahmen abstellen. Der hohe Detailgrad im FISK-OLG-Modell erlaubt es, die Wechselwirkung makroökonomischer Entwicklungen mit dem Staat iterativ abzubilden und eine fundierte Plausibilisierung bestehender Resultate vorzunehmen. So stellt der vorliegende Nachhaltigkeitsbericht des Fiskalrates einen wichtigen komplementären Baustein in der Betrachtung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen Österreichs dar.