

Alterung und Klimawandel belasten öffentliche Finanzen

Während gegenwärtig die Corona-Schulden des Bundes im Fokus stehen, sind langfristig die Alterung und der Klimawandel die grösseren Herausforderungen für die Staatsfinanzen.

Thomas Brändle, Carsten Colombier, Martin Baur

23.12.2021 | ⌚ 5 Minuten | 🔊 Vorlesen



Führt der Klimawandel zu überbordenden Staatsfinanzen? Feuerwehrleute errichten im Juli 2021 in Luzern einen Damm gegen Hochwasser. (Bild: Keystone)

Was bedeutet die Corona-Krise für die öffentlichen Finanzen? Und wie wirkt sich die demografische Alterung auf die Schuldenquote des Bundes aus? Der Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) zu den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen gibt Antworten darauf.^[1] Erstmals analysiert der Bericht auch die Folgen des Klimawandels. Im Vergleich zur Alterung sind die Auswirkungen des Klimawandels allerdings deutlich unsicherer und werden daher nur qualitativ dargestellt.

Die für die Analyse der Corona-Krise und der Alterung zugrunde liegenden Projektionen im Bericht basieren auf den Bevölkerungsszenarien des Bundesamts für Statistik, auf Annahmen zur Wirtschaftsentwicklung sowie den aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen. Dazu zählt auch die Reform AHV 21.

Der Zeithorizont der Analyse reicht von 2019 bis 2050. Die Langfristperspektiven stellen jedoch keine Prognosen dar, sondern sind lediglich Projektionen in die Zukunft. Die Annahmen für die langfristige wirtschaftliche und demografische Entwicklung und ihre finanzpolitischen Auswirkungen sind deshalb mit Unsicherheiten verbunden. Daher werden Szenarien mit unterschiedlichen Annahmen erstellt.

Covid: Nur temporäre Belastung

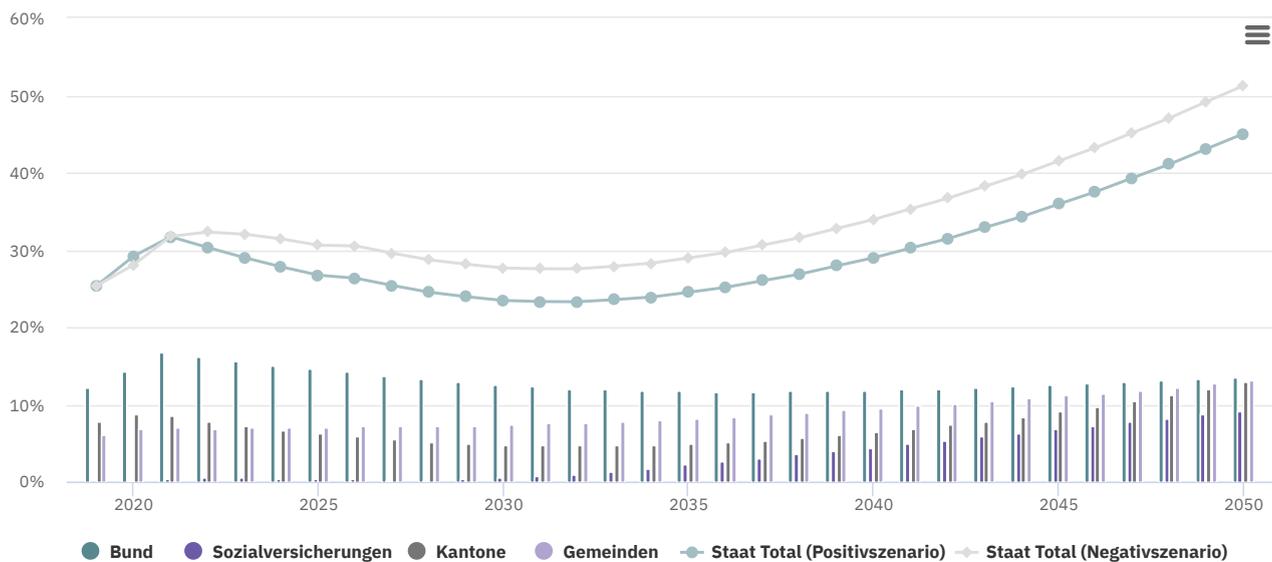
Konkret werden ein Positiv- und ein Negativszenario angenommen. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Erholung vom pandemiebedingten Wirtschaftseinbruch 2020, als das Bruttoinlandprodukt (BIP) teuerungsbereinigt um 2,5 Prozent zurückgegangen ist. Im Positivszenario wird von einer raschen, kräftigen Erholung ausgegangen: Zwischen 2021 und 2025 wächst das reale BIP demnach im jährlichen Durchschnitt um 1,5 Prozent. Im Negativszenario ist die Erholung schleppender: Das reale BIP wächst im selben Zeitraum um 1,3 Prozent, sodass sich die Corona-Krise langfristig negativ auf das BIP-Niveau auswirkt.

Für die Jahre 2020 und 2021 wird mit Corona-Ausgaben des Staates von rund 40 Mrd. Franken gerechnet. Mit über 80 Prozent der Finanzierung trägt der Bund dabei die Hauptlast. Die pandemiebedingten Zusatzlasten führen zu einem vorübergehenden Anstieg der Staatsquote (Verhältnis von Staatsausgaben zum BIP) und der Schuldenquote (Verhältnis von Bruttoschulden des Staates zum BIP).

Im Positivszenario nimmt die Staatsquote zwischen 2019 und 2021 von 31,6 auf 34,8 Prozent zu, bevor sie 2022 wieder auf das Vorkrisenniveau zurückkehrt. Wegen der daraus resultierenden Staatsdefizite nimmt die Schuldenquote von 25,4 auf 31,9 Prozent zu (siehe *Abbildung*). Die Corona-Schulden können bis Ende der 2020er-Jahre wieder abgebaut werden.

Im Negativszenario verzögert sich der Abbau der Staats- und Schuldenquote auf das Vorkrisenniveau zwar. Doch die Corona-Krise tangiert die finanzpolitische Nachhaltigkeit kaum. Denn eine Finanzpolitik wird als nachhaltig angesehen, wenn sie die Schuldenquote auf dem Niveau des Basisjahrs 2019 stabilisiert.[2]

Schweiz: Schuldenquote nach politischer Ebene (2019–2050)



Quelle: EFD (2021) / Die Volkswirtschaft

Demografischer Druck hält an

Im Gegensatz zur Corona-Pandemie führt die Alterung auch langfristig zu einer zunehmenden Staatsquote. So steigt diese im Positivszenario zwischen 2019 und 2050 von 31,6 auf 34,5 Prozent und im Negativszenario auf 35 Prozent. Dies ist fast ausschliesslich auf die demografiebedingten Ausgaben für die Alterssicherung, die Invalidität, die Gesundheit, die Langzeitpflege und die Bildung zurückzuführen.

Am stärksten trifft der demografische Wandel den Bund, die Sozialversicherungen und die Kantone (siehe *Tabelle*). Kostentreiber beim Bund und den Sozialversicherungen sind die von der Alterung abhängigen Ausgaben für die AHV. Aufgrund der Pensionierung der «Babyboomer»-Jahrgänge manifestiert sich trotz der Reform AHV 21 der grösste Kostenanstieg bis 2035. Beim Bund kommt hinzu, dass wegen der 2019 vom Volk angenommenen Unternehmenssteuerreform und AHV-Finanzierung (Staf) die Transferausgaben an die AHV steigen. Schliesslich dämpft die günstige Entwicklung der Invalidenversicherung den Ausgabenanstieg bei den Sozialversicherungen.

Schweiz: Demografiebedingte Ausgaben nach politischer Ebene, in Prozent des BIP (2019–2050)

	2019	2035			2050		
Szenario	Basisjahr	Positiv	Negativ	Differenz	Positiv	Negativ	Differenz
Bund	3,8	4,4	4,5	0,10	4,5	4,6	0,10
Sozialversicherungen	5,5	5,9	5,9	0,05	6,1	6,1	0,05
<i>AHV</i>	4,7	5,2	5,3	0,04	5,5	5,5	0,04
<i>IV</i>	0,8	0,6	0,6	0,01	0,5	0,5	0,00
Kantone	5,5	6,2	6,2	0,08	6,6	6,7	0,08
Gemeinden	2,4	2,7	2,7	0,05	2,8	2,8	0,05
Staat Total	17,2	19,3	19,5	0,26	20,1	20,4	0,26

Anmerkung: Differenzen sind auf Rundungen zurückzuführen.

Quelle: EFD (2021) / Die Volkswirtschaft

In den Kantonen sind bis 2035 hauptsächlich die steigenden Gesundheits- und Bildungsausgaben (+0,7 Prozentpunkte) für den demografischen Kostendruck verantwortlich. Nach dem Jahr 2035 sind der Gesundheitsbereich und die Langzeitpflege bestimmend für das Ausgabenwachstum bis ins Jahr 2050 (+0,4 Prozentpunkte).

Die Gemeinden sind im Vergleich dazu weniger stark betroffen. Zwischen 2019 und 2050 beträgt die Kostenzunahme nur 0,4 Prozentpunkte. Aufgrund des rückläufigen Wachstums der Schüler- und Studierendenzahlen lässt der Druck auf die Bildungsausgaben von Kantonen und Gemeinden ab 2035 stark nach.

Im Negativszenario ist aufgrund des geringeren BIP-Niveaus bei gleichbleibendem demografischem Druck ein etwas höherer Ausgabenanstieg von gesamthaft 0,3 Prozent des BIP zu erwarten. Diese Zusatzbelastung verteilt sich gleichmässig auf Bund, Kantone und Gemeinden.

Schuldenanstieg durch Alterung

Der Anstieg der demografiebedingten Ausgaben hat zur Folge, dass heutige Leistungsansprüche zukünftig gesenkt und/oder durch höhere Steuern und/oder Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden müssen. Im Positivszenario steigt die Staatsverschuldung gemessen am BIP zwischen 2019 und 2050 von 25 Prozent auf 45 Prozent, im Negativszenario auf 51 Prozent (siehe Abbildung).

Aufgrund der steigenden Schuldenquote sind die öffentlichen Finanzen nicht nachhaltig, sodass eine sogenannte Fiskallücke für den Staat entsteht. Diese gibt an, in welchem Umfang ab 2025 jährliche Einsparungen, Beitrags- oder Steuererhöhungen notwendig sind, damit die Schuldenquote bis 2050 auf dem Niveau des Basisjahres 2019 stabilisiert werden kann. Die Fiskallücke des Staates beträgt im Positivszenario 0,8 Prozent des BIP, im Negativszenario 1,1 Prozent des BIP. Dabei ist die Nachhaltigkeit der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) am stärksten gefährdet. Zwar kann die Reform AHV 21 die AHV noch bis 2028 im Gleichgewicht halten. Danach verzeichnet ihr Umlageergebnis jedoch erneut Defizite.

Der Bund weist trotz der Corona-Krise im Positivszenario fast nachhaltige Finanzen auf. Auch bei den Kantonen liegt der jährliche Konsolidierungsbedarf nicht wesentlich höher als beim Bund. Dies ist primär auf die Zusatzausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank zurückzuführen. Konsolidiert der Staat frühzeitig ab 2025, werden die privaten Haushalte aufgrund des unterstellten Wirtschaftswachstums selbst bei Schliessung der Fiskallücke durch eine Abgabenerhöhung im Durchschnitt wohlhabender.

Langfristige Folgen des Klimawandels

Der Klimawandel wird wahrscheinlich zu Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte führen. Dies primär aufgrund des kontinuierlichen Temperaturanstiegs, der zunehmenden Häufigkeit von Extremwetterereignissen und der aussenwirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz mit Ländern, die stärker vom Klimawandel betroffen sind. Letzteres bedeutet, dass die nachlassende Wirtschaftsleistung in diesen Ländern zu einer rückläufigen Nachfrage nach Schweizer Exporten führt. Dies wiederum beeinträchtigt die Wirtschaftsleistung in der Schweiz mit negativen Folgen auf die Steuereinnahmen.[3]

So können etwa Mehrausgaben zum Schutz der öffentlichen Infrastruktur und zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Klimabereich den finanzpolitischen Spielraum einschränken. Auch geringere Steuereinnahmen – etwa aus der Mineralölsteuer – sind zu erwarten. Zudem können Haftungsrisiken, welche sich aus Extremwetterereignissen ergeben, relevanter werden.

Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

Der Bericht zeigt, dass über die kommenden 30 Jahre die Corona-Krise die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen vermutlich nicht gefährden wird. Hingegen führt die Alterung zu merklichen Zusatzbelastungen der öffentlichen Haushalte. Aufgrund der in Rente gehenden Babyboomer-Generation sind die Auswirkungen der Alterung bis ins Jahr 2035 besonders stark spürbar. Auch wenn die Reform AHV 21 umgesetzt wird, müssen spätestens Anfang der 2030er-Jahre neue Reformen greifen, um die Nachhaltigkeit der AHV zu sichern.

Aufgrund des anhaltend hohen finanziellen Drucks im Gesundheits- und Pflegebereich auf die Kantone sind trotz SNB-Gewinnausschüttungen Massnahmen wie die vom Bundesrat vorgeschlagene Zielvorgabe zur Kostendämpfung erforderlich, um finanzielle Nachhaltigkeit sicherzustellen.[4] Neben der Alterung ist der Klimawandel die wahrscheinlich grösste langfristige Herausforderung. Zur Bewältigung dieser finanzpolitischen Herausforderungen sind gesunde Staatsfinanzen zentral.

Vgl. EFD (2021).

Dies ist der internationale Standard. Die Schuldenbremse des Bundes kennt hingegen eine restriktivere Definition der Nachhaltigkeit: die Stabilisierung der Bruttoschulden des Bundes zu laufenden Preisen.

Für eine ausführliche Darstellung vgl. Baur und Bruchez (2021), Baur et al. (2021) und EFD (2021).

Zur Zielvorgabe des Bundesrates vgl. Brändle et al. (2018), Brändle und Colombier (2020) und Mattmann et al. (2021).

Literaturverzeichnis

Baur, M., Bruchez, P.-A. (2021). Was bedeutet der Klimawandel fürs Bundesbudget?, Die Volkswirtschaft, 4/2021, 54–56.

Baur, M., Bruchez, P.-A., Nicol, S. (2021). Climate Change and Long-Term Fiscal Sustainability, Scoping Paper for the OECD Paris Collaborative on Green Budgeting, März 2021, OECD, Paris.

Brändle, T., Colombier, C. (2020). Budgetary Targets as Cost-Containment Measure in the Swiss Health-Care System? Lessons from Abroad, Health Policy, 124(6), 605–614.

Brändle, T., Colombier, C., Baur, M., Gaillard, S. (2018). Zielvorgaben für das Wachstum der Gesundheitsausgaben. Ausgewählte Erfahrungen und Erkenntnisse für die Schweiz, Working Paper Series der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Nr. 22, Bern.

EFD (2021). Langfristperspektiven für die öffentlichen Finanzen der Schweiz 2021 – Coronakrise, Demografie und Klimawandel, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Bern.

Mattmann, M., Slembeck, T., Rutz, S. (2021). Gesundheitssystem: Kostenverantwortung durch Zielvorgaben stärken, *Die Volkswirtschaft*, 12/2021, 61–63.

Zitiervorschlag: Thomas Brändle, Carsten Colombier, Martin Baur (2021). Alterung und Klimawandel belasten öffentliche Finanzen. *Die Volkswirtschaft*, 23. Dezember.



Thomas Brändle

Dr. rer. pol., Leiter Fachbereich
Wirtschafts- und finanzpolitische
Analyse, Wirtschafts- und Geldpolitik,
Eidgenössische Finanzverwaltung
(EFV), Bern



Carsten Colombier

Dr. rer. oec., Wirtschafts- und
Geldpolitik, Eidgenössische
Finanzverwaltung (EFV), Bern



Martin Baur

Dr. rer. soc. oec., Leiter Wirtschafts- und
Geldpolitik, Eidgenössische
Finanzverwaltung (EFV), Bern

