

Langfristperspektiven 2012

Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2012



Impressum

Herausgeber Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3
CH-3003 Bern

E-Mail info@efd.admin.ch

Internet www.efd.admin.ch

Cette publication existe également en français.

La presente pubblicazione è disponibile anche in lingua italiana.

This brochure is also available in English.

Autoren A. Geier, M. Zahno, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Bern, 2012

Inhalt

Vorwort	4
Zusammenfassung	6
1. Einführung	10
2. Ausgangslage: Langfristige Trends	14
2.1. Demografie	14
2.2. Wirtschaftsentwicklung	18
2.3. Weitere Trends	21
3. Methodik	22
3.1. Definition der finanziellen Nachhaltigkeit	22
3.1.1. Schuldenquote und Fiskallücke	22
3.2. Projektion der Ausgaben und Einnahmen	24
3.2.1. Demografieabhängige Ausgaben	24
3.2.2. Nicht-demografieabhängige Ausgaben	25
3.2.3. Einnahmen	27
3.2.4. Zinsabhängige Ausgaben und Einnahmen	27
3.3. Szenarien und Sensitivitätsanalysen	28
4. Ergebnisse	29
4.1. Demografieabhängige Ausgaben	29
4.2. Verschuldung und Fiscal Gap	33
5. Vergleich mit den Langfristperspektiven von 2008	39
6. Internationaler Vergleich	42
Literatur	45
Anhang: Berechnung der Fiskallücke	46

Vorwort



Im internationalen Vergleich steht die Schweiz mit einer Schuldenquote von unter 40 Prozent nach wie vor sehr gut da. Dank einer stabilen und vorausschauenden Finanzpolitik auf allen Staatsebenen können wir seit Beginn des 21. Jahrhunderts sogar auf einen Rückgang der Schuldenquote zurückblicken. Dies ist erfreulich. Wir wissen wie wichtig gesunde Staatsfinanzen für das Vertrauen der Investoren und damit für eine gedeihliche Entwicklung einer Volkswirtschaft sind.

Trotz diesem eindrücklichen Erfolgsausweis dürfen wir uns jedoch nicht in falscher Sicherheit hinsichtlich Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen wiegen. Wir müssen uns des relativ kurzen Zeithorizontes von Budget und Finanzplan bewusst sein. Implizite Schulden werden davon nicht erfasst. Aufgrund der demografischen Entwicklung werden jedoch die öffentlichen Haushalte mit Sicherheit zusätzliche Lasten zu tragen haben. Für den Nachweis über die Nachhaltigkeit müssen auch diese impliziten Verpflichtungen von Bund, Kantonen und Sozialversicherungen in die Betrachtung einbezogen werden. Dazu dienen die nach 2008 zum zweiten Mal publizierten Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz.

Diese Perspektiven basieren auf gewissen Annahmen bezüglich Bevölkerungsentwicklung, Wachstum, Zinsen und Teuerung und zeigen auf, wie sich Einnahmen und Ausgaben bis 2060 entwickeln, sofern keine Massnahmen auf politischer Ebene ergriffen werden. Der Zeithorizont von 50 Jahren ist sinnvoll, da sich in diesem Zeitraum die finanziellen Folgen der in den kommenden Jahren in Pension gehenden Babyboom-Generation in den öffentlichen Haushalten niederschlagen werden. Die Alterung der Bevölkerung wird insbesondere bei den Sozialversicherungen und im Gesundheitswesen ein Ausgabenwachstum verursachen, welches die Entwicklung der Einnahmen deutlich übersteigt. Als Folge davon würde die Schuldenquote bis 2060 auf über 130 Prozent des BIP ansteigen. Dies gilt es zu verhindern. Es ist das Verdienst der Langfristspektiven, auf den demografisch bedingten Handlungsbedarf hinzuweisen und diesen auch zu quantifizieren. Damit die Schuldenquote 2060 nicht höher als 2009 ist, müssen Korrekturen vorgenommen werden. Die Politik ist gefordert, entsprechende Massnahmen möglichst rasch zu ergreifen. Je länger mit Reformmassnahmen zugewartet wird, desto höher fällt die zu schliessende Fiskallücke aus.

Auch wenn die vorliegenden Perspektiven – wie alle Studien über einen langen Zeitraum – mit Unsicherheiten behaftet sind, stellen sie doch eine deutliche Aufforderung an die Politik dar, bereits heute die zur Bewahrung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen erforderlichen Reformen an die Hand zu nehmen. Dies sind wir auch den kommenden Generationen schuldig.

A handwritten signature in black ink, reading 'Eveline Widmer-Schlumpf'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Eveline Widmer-Schlumpf
Bundespräsidentin

Zusammenfassung

Die Langfristperspektiven legen dar, wie sich die heute absehbaren demografischen Trends langfristig auf die öffentlichen Haushalte der Schweiz auswirken und in welcher Grössenordnung sich der Handlungsbedarf bewegt, der besteht, um einen Anstieg der Schuldenquote zu verhindern.

In den kommenden Jahrzehnten wird sich die Altersstruktur der schweizerischen Bevölkerung verändern. Die geburtenstarken Jahrgänge der Baby-boom-Generation werden in den kommenden Jahren in Pension gehen. Zudem ist die Geburtenrate stark gesunken und die Lebenserwartung steigt weiter an, sodass sich das Verhältnis zwischen der Anzahl älterer Personen und der Anzahl Personen im Erwerbsalter immer mehr verschiebt. Diese Veränderung der demografischen Struktur hat auch Auswirkungen auf die Finanzen der öffentlichen Haushalte, insbesondere im Bereich der Gesundheit und der Sozialausgaben.

Grundlage für die Projektionen sind die Demografieszenarien des Bundesamtes für Statistik, Berechnungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen, was die

finanziellen Perspektiven der AHV und der IV betrifft, sowie die Entwicklungsszenarien im Gesundheitsbereich¹.

Diese Projektionen zeigen, dass die öffentlichen Haushalte in den Jahrzehnten bis zum Jahr 2060 mit demografisch bedingten Zusatzlasten konfrontiert sein werden. Je nach Annahmen bezüglich Entwicklung der Migration und des Wirtschaftswachstums fallen diese Zusatzlasten unterschiedlich aus. Um ein Mass für die mit den verschiedenen Annahmen verbundene Unsicherheit zu erhalten, wurden verschiedene Szenarien bezüglich Wirtschaftswachstum, Zinssatz und Migration modelliert.

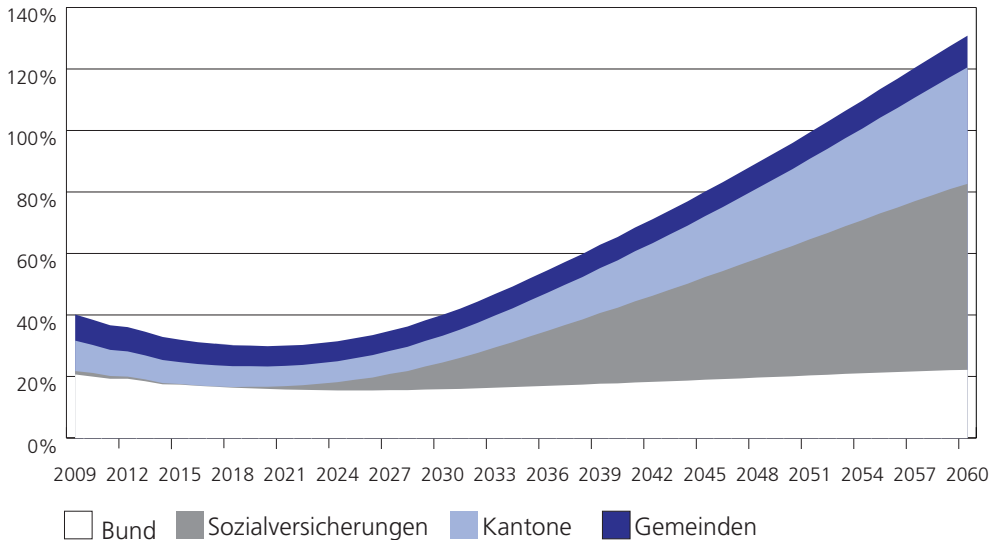
Im Basisszenario steigen die **demografieabhängigen Ausgaben** der öffentlichen Haushalte von 18,4 Prozent des BIP im Jahr 2009 auf 22,3 Prozent im Jahr 2060 an. Bei der Aufteilung der Mehrbelastung auf die einzelnen Staatsebenen zeigt sich, dass auf Bundesebene vorab die Sozialversicherungen (AHV) betroffen sind. Bei den Kantonen sind die Ausgaben für Gesundheit und Langzeitpflege für den Anstieg ausschlaggebend.

1 vgl. Legislaturfinanzplan 2013–15 Anhang 7

Aufgrund der demografischen Lasten würde ohne Gegenmassnahmen auch die Staatsverschuldung bis 2060 deutlich ansteigen. Die

Verschuldung nimmt im Basisszenario über alle Staatshaushalte hinweg nach 2020 steil zu und erreicht 2060 131 Prozent des BIP.

Schuldenquoten – Basisszenario



Die **Fiskallücke** zeigt den Handlungsbedarf an, der besteht, um einen Anstieg der Schuldenquote im Jahr 2060 über das Niveau von 2009 zu verhindern. Für die gesamten öffentlichen Haushalte beträgt die Fiskallücke 1,8 Prozent des BIP. Dies bedeutet, dass jährliche Einsparungen oder Mehreinnahmen von 1,8 Prozent des BIP nötig wären, um

einen Anstieg der Schuldenquote bis 2060 zu verhindern. Bezogen auf das aktuelle BIP entspräche dies einer jährlichen Einsparung von rund zehn Milliarden.

Die Fiskallücke ist **gegenüber den letzten Langzeitperspektiven von 2008** (1,4 %) zwar höher. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die

betrachtete Zeitperiode damals eine andere war, nämlich 2005 bis 2050. Wird für den Vergleich dieselbe Zeitperiode herangezogen, fällt aus heutiger Sicht die Fiskallücke günstiger aus (1,2%). Dies ist im Wesentlichen auf ein höheres Bevölkerungswachstum und eine verbesserte Ausgangslage zurückzuführen (Überschüsse im Basisjahr und im Legislaturfinanzplan). Die zunehmende Schuldendynamik führt hingegen nach 2050 zu einer Erhöhung der Fiskallücke.

Bei den Sozialversicherungen beträgt die Fiskallücke im Basisszenario 1,1 Prozent. Dies entspricht dem Grossteil der gesamten Fiskallücke und, bezogen auf 2010, einem Betrag von 6,0 Milliarden. Beim Bund beträgt die Fiskallücke 0,1 Prozent. Wird statt der Schuldenquote die nominale Schuld als konstante Zielgrösse für die Fiskallücke verwendet – wie es die Schuldenbremse verlangt – ergibt sich eine Fiskallücke von 0,3 Prozent. Die Kantone weisen eine Fiskallücke von 0,5 Prozent auf; die Gemeinden weisen keine Fiskallücke auf. Der

Handlungsbedarf steigt überdies an, je länger mit Gegenmassnahmen zugewartet wird. Würden Gegenmassnahmen erst ab 2030 (anstatt 2014) getroffen, so stiege die Fiskallücke für die Sozialversicherungen auf 1,5 Prozent an, diejenige für die Kantone auf 0,8 Prozent.

Die Resultate hängen neben der aktuellen Ausgangslage auch stark von den **Annahmen** über das zukünftige **Wirtschaftswachstum** und den erwarteten **Migrationsaldo** bis 2060 ab. Bei einem durchschnittlich um knapp 15 000 Personen höheren jährlichen Migrationssaldo als im Basisszenario (27 000), würde die Schuldenquote 2060 um rund 33 Prozentpunkte niedriger ausfallen; die Fiskallücke wäre 0,6 Prozentpunkte tiefer. Ein Handlungsbedarf würde aber dennoch bestehen. Bei einem um 0,5 Prozentpunkte niedrigeren Wirtschaftswachstum bis 2060 würde die Schuldenquote demgegenüber um weitere 47 Prozentpunkte und die Fiskallücke um 0,6 Prozentpunkte steigen. Alternative Annahmen bezüglich Zinssatz haben insgesamt keine Auswirkung auf die Fiskallücke.

Fiskallücken für konstante Schuldenquote

	2060					
	Fiskallücke (in % BIP)	Sensitivitätsanalysen (Veränderung %-pkte.)				
		Wirtschaftswachstum		Zinssatz		Migration
		-0,5	+0,5	-0,5	+0,5	hoch
Bund	0,1	+0,2	-0,2	-0,1	+0,1	-0,1
Sozialversicherungen	1,1	+0,4	-0,4	+0,1	-0,1	-0,3
Kantone	0,5	-0,1	+0,1	-0,0	+0,0	-0,1
Gemeinden	0,0	-0,0	+0,0	-0,0	+0,0	-0,0
Total	1,8	+0,6	-0,6	-0,0	+0,0	-0,6

1 Einführung

Nachhaltig tragbare öffentliche Finanzen sind eine wichtige Voraussetzung für eine gedeihliche wirtschaftliche Entwicklung. Die finanzpolitischen Herausforderungen, welche sich aus der absehbaren demografischen Entwicklung ergeben, rechtfertigen eine nähere Betrachtung der längerfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen.

Finanzielle Tragfähigkeit bedeutet für den Staat, dass dieser die Finanzierung bestehender und zukünftiger Verpflichtungen gewährleisten kann und zukünftigen Generationen denselben Wohlstand wie den heutigen Generationen ermöglichen kann. Budgets und Finanzpläne reichen für eine umfassende, langfristig orientierte Information nicht aus, denn diese decken nur vier Jahre ab. Der vorliegende Bericht trägt dazu bei, diese Lücke zu schliessen, indem er die Finanzberichterstattung durch eine langfristige Perspektive ergänzt. In verschiedenen Bereichen, insbesondere bei der AHV, wird die längerfristige Entwicklung zwar anderweitig bereits dargestellt.² Die Langfristperspektiven aber geben im Sinne einer Gesamtschau Auskunft über die

finanzielle Lage sämtlicher öffentlicher Haushalte (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen). Dies ist der zweite Bericht dieser Art, nachdem im Jahr 2008 erstmals Langfristperspektiven der öffentlichen Haushalte durch die EFV publiziert wurden. Es ist vorgesehen, diesen Vierjahresrhythmus beizubehalten.

Auf kantonaler Ebene verhindert eine Vielzahl verschiedenartiger Fiskalregeln oder institutioneller Arrangements das Abgleiten in hohe Defizite. Auf Bundesebene stellt die Schuldenbremse den mittelfristigen Budgetausgleich sicher, auch mit dem Ziel, nachhaltig tragbare Finanzen zu erhalten. Deren konsequente Einhaltung erzwingt mittelfristig immer einen Budgetausgleich. In der langen Frist kann sich aber das Problem stellen, dass manche Ausgabenkategorien dadurch «verdrängt» werden, zugunsten derjenigen Ausgaben, die kurzfristig nicht steuerbar sind («gebundene Ausgaben») aber langfristigen demografischen Wachstumstrends unterliegen. Um eine solche Verdrängung zu verhindern sind frühzeitig eingeleitete Reformen bei diesen Ausgaben nötig. In der vorliegenden Studie

2 Bundesamt für Sozialversicherungen (2011)

wurde bewusst die Annahme getroffen, dass Fiskalregeln nicht eingehalten werden. Im gegenteiligen Fall würde die Analyse keinen Mehrwert bringen, weil die Staatsschulden a priori langfristig nicht mehr steigen könnten.

Im Sinne einer Bestandsaufnahme wird versucht, die längerfristigen Auswirkungen der heutigen Politik abzuschätzen (sog. no-policy-change-Annahme) und einen allfälligen Handlungsbedarf aufzuzeigen. Dies bedeutet, dass ausgehend von den heute geltenden gesetzlichen Regelungen, Projektionen der Einnahmen und der Ausgaben der drei Staatsebenen und der Sozialwerke mit dem Zeithorizont 2060 erstellt werden. Damit grenzen sich die Langfristperspektiven von einer Prognose ab, denn es darf sicher davon ausgegangen werden, dass sich die gesetzlichen Grundlagen in dieser Periode ändern werden. Dazu kommen unvorhersehbare Ereignisse oder Entwicklungen, welche die öffentlichen Finanzen mit Sicherheit beeinflussen werden. Die Langfristperspektiven stellen somit nicht dar, wie die Zukunft sein wird, sondern wie sich die aktuellen Rahmenbedingungen und Ten-

denzen in der Zukunft auswirken werden. Der Zeithorizont 2060 wurde einerseits gewählt, weil sich bis dahin die wesentlichen Auswirkungen der Alterung der Gesellschaft niedergeschlagen haben dürften, andererseits weil die vom Bundesamt für Statistik berechneten Demografieszenarien und auch die Langfristperspektiven der EU denselben Horizont aufweisen.

Ausgehend von den Ausgaben- und Einnahmenprojektionen werden verschiedene Indikatoren ausgewiesen, welche über die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik Aufschluss geben. Dazu gehören die Entwicklung der Schuldenquoten³ und die Fiskallücke (fiscal gap), welche angibt, um wieviel der Budgetsaldo heute permanent verbessert werden müsste, damit am Ende des betrachteten Zeithorizonts ein bestimmter Schuldenstand nicht überschritten wird.

Der Bericht über die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz untersucht, im Einklang mit der in der EU verwendeten Methodik, diejenigen Bereiche des Staates, welche von der demografischen Entwicklung massgeblich

3 Schulden in Prozent des BIP

beeinflusst werden, insbesondere das Gesundheitswesen, die Soziale Sicherheit, der Bildungsbereich und die Einnahmen.

Es gibt neben der Demografie auch weitere Faktoren, welche die öffentlichen Finanzen längerfristig beeinflussen werden, jedoch in diesem Bericht nicht berücksichtigt werden können. Dazu gehören beispielsweise der Klimawandel oder die Energieversorgung, deren wirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen schwer abschätzbar sind und derzeit kaum entsprechende Trends ausgemacht und extrapoliert werden können.

Die Demografie wird sich insofern auf absehbare Weise verändern, als die geburtenstarken Jahrgänge der Baby-boom-Generation in den kommenden 20 Jahren in Pension gehen werden. Zudem ist die Geburtenrate stark gesunken und die Lebenserwartung steigt weiter an, sodass sich das Verhältnis zwischen der Anzahl älterer Personen und der Anzahl Personen im Erwerbsalter immer mehr verschiebt. Dadurch werden insbesondere die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt

und für die Gesundheit, welche gegenwärtig zusammen knapp 16 Prozent des BIP betragen, deutlich stärker zunehmen als die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung.

Für die Erarbeitung dieser Projektionen sind Annahmen bezüglich der demografischen Entwicklung und zu den relevanten makroökonomischen Grössen notwendig. Die über den Projektionszeitraum getroffenen Annahmen zur BIP- und Migrationsentwicklung beeinflussen die langfristige Entwicklung der Staatsfinanzen wesentlich. Da solche Annahmen über einen längeren Zeitraum mit grosser Unsicherheit verbunden sind, werden Sensitivitätsanalysen durchgeführt, welche die Auswirkung alternativer Annahmen zu BIP-Wachstum, Migration und Zinssatz darstellen.

Die Resultate der Langfristperspektiven stellen im Übrigen die Basis für die Erarbeitung der «Entwicklungs-szenarien im Gesundheitsbereich» dar.⁴ Letztere gehen weiter als die im vorliegenden Bericht gemachten Berechnungen, indem verschiedene Projektionsszenarien sowie Politikoptionen diskutiert werden.

4 vgl. Legislaturfinanzplan 2013–15 Anhang 7

Der demografische Wandel betrifft auch die anderen Industrieländer in einem mehr oder weniger ausgeprägten Ausmass. Um den finanzpolitischen Handlungsbedarf aufzuzeigen, stellen immer mehr Länder in regelmässigen Abständen Langfristspektiven für ihre Staatshaushalte auf. So hat beispielsweise die EU im Jahr 2009 eine Analyse zu den Auswirkungen der demografischen Veränderungen auf die Haushalte der Mitgliedsländer mit Zeithorizont 2060 publiziert. Auch die USA, Deutschland oder Grossbritannien veröffentlichen periodische Berichte zur finanziellen Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Kapitel werden die für die öffentlichen Finanzen relevanten langfristigen

Trends dargestellt. So werden die den Projektionen zugrunde liegenden Demografieszenarien des Bundesamtes für Statistik und die Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung dargestellt. Das dritte Kapitel beschreibt die Methodik in Bezug auf die Projektionen und auf die Indikatoren, welche über die finanzielle Nachhaltigkeit Aufschluss geben sollen. Das vierte Kapitel zeigt auf, wie sich die Staatsfinanzen und insbesondere die demografieabhängigen Ausgaben bis 2060 entwickeln. In Sensitivitätsanalysen wird der Einfluss einer Veränderung der Basishypothesen aufgezeigt. Kapitel fünf enthält einen Vergleich mit den letzten Langfristspektiven 2008. Das sechste Kapitel schliesslich vergleicht die Ergebnisse für die Schweiz mit denjenigen anderer Länder.

2 Ausgangslage: Langfristige Trends

2.1 Demografie

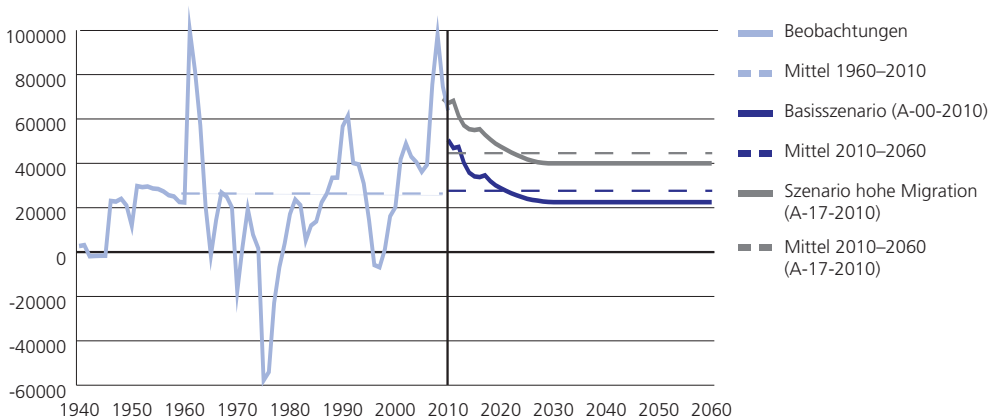
Die Projektionen in diesem Bericht stützen sich auf die Demografieszenarien 2010–2060 des BFS⁵, insbesondere auf die Daten des Basisszenarios (A-00-2010). Dieses geht von einem Anstieg der Bevölkerung in der Schweiz von 7,9 Millionen im Jahr 2010 auf 9,0 Millionen im Jahr 2060 aus, was einer mittleren jährlichen Wachstumsrate von 0,3 Prozent entspricht. Der Bevölkerungsanstieg schwächt sich im Verlauf des betrachteten Zeithorizonts jedoch ab. Zwischen 2050 und 2060 stagniert die Bevölkerung sogar. Ein wesentlicher und schwer abschätzbarer Bestimmungsfaktor für die Bevölkerungsentwicklung ist

der zukünftige Migrationssaldo (Zahl der Einwanderer abzüglich Zahl der Auswanderer pro Jahr). Beim Basisszenario des BFS stabilisiert sich dieser ab 2030 bei 22 500 Personen pro Jahr. Diese Zahl entspricht etwa dem Durchschnitt der letzten 50 Jahre. Bis 2030 ist der angenommene Migrationssaldo jedoch höher, und über die ganze Periode hinweg beträgt er im Durchschnitt rund 27 000 Personen pro Jahr.

Im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse wird neben dem Basisszenario aber auch ein Szenario mit höherem Migrationssaldo (A-17-2010) betrachtet. In diesem Szenario pendelt sich der Migrationssaldo bei 40 000 Personen ein (vgl. Grafik 2.1).

5 BFS, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010–2060, Neuchâtel, 2010

Grafik 2.1: Migrationssaldo gemäss Demografieszenarien des BFS



Quelle: BFS

Von besonderer Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Staatsfinanzen ist nicht nur die absolute Bevölkerungszahl, sondern auch deren Struktur. So führt die gesellschaftliche Alterung zu einem Anstieg des Anteils der nicht-Erwerbstätigen gegenüber den Erwerbstätigen. Diese Entwicklung ist ein Hauptgrund für die finanzpolitischen Herausforderungen, da sie mehr Ausgaben für nicht erwerbstätige Personen bedeutet und gleichzeitig ein verhältnismässig niedrigeres Steuersubstrat. Daneben führt

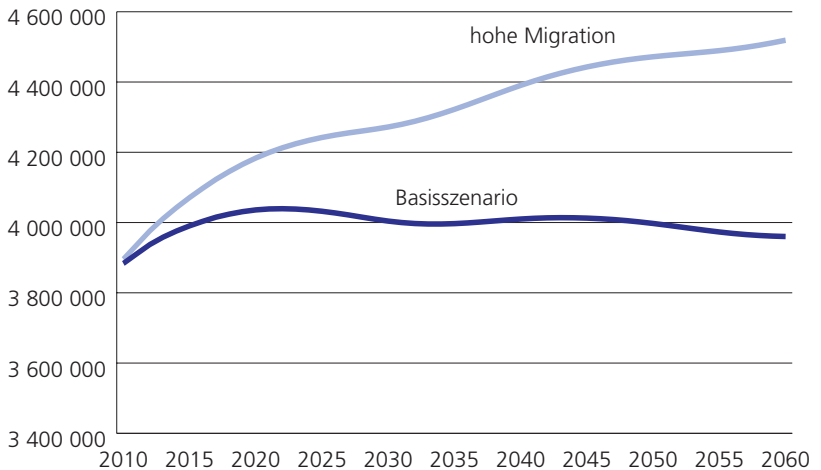
die Verschiebung der Altersstruktur auch zu einer Veränderung der Kosten und Ausgaben im Gesundheitsbereich. Die Bevölkerungsstruktur ist auch massgebend für die Projektion der Erwerbsbevölkerung, welche ebenfalls durch das BFS erstellt wird.⁶

Grafik 2.2 zeigt die Entwicklung der erwerbstätigen Bevölkerung umgerechnet in Vollzeitäquivalente (VZÄ). Darin ist ersichtlich, dass die Erwerbsbevölkerung gemäss dem Basisszenario bis ca. 2020 noch leicht

zunimmt, um danach ungefähr konstant zu bleiben. In dem für die Sensitivitätsanalyse berücksichtigten

Szenario mit höherer Migration würde die Erwerbsbevölkerung dagegen bis 2060 stark zunehmen.

Grafik 2.2: Erwerbsbevölkerung in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)*

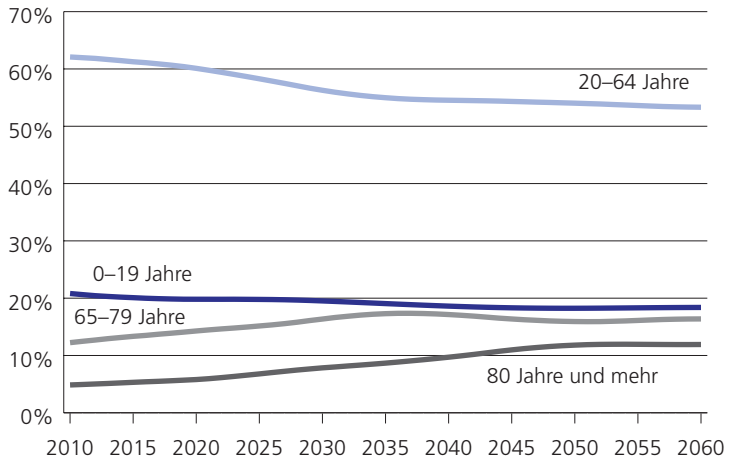


* Basis: BFS A-00-2010; Sensitivitätsszenario mit hoher Migration: BFS A-17-2010

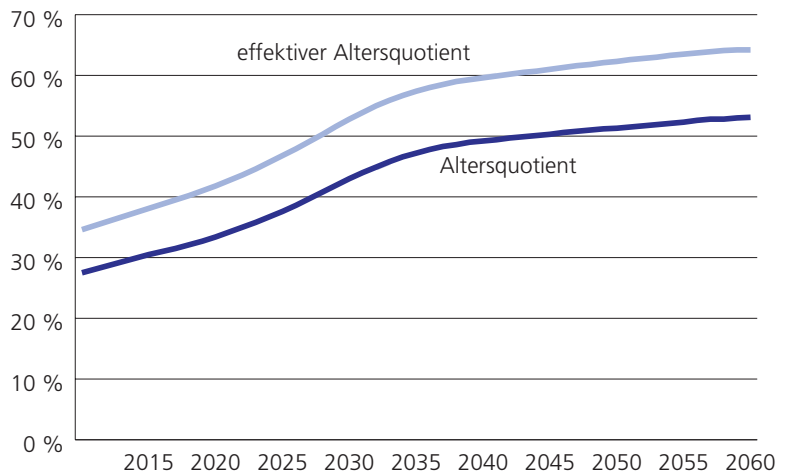
Auch die Altersstruktur der Bevölkerung ändert sich bis 2060 merklich (vgl. Grafik 2.3). Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinkt von 62,1 Prozent im Jahr 2010 bis 2060 auf 53,3 Prozent. Der Anteil der Bevölkerung im Rentenalter

unter 80 Jahre erhöht sich von etwa 12 Prozent im Jahr 2010 auf gut 16 Prozent im Jahr 2060. Der Anteil der Personen über 80 Jahre ist 2060 knapp zweieinhalb mal so hoch wie 2010. Die junge Generation hingegen nimmt anteilmässig leicht ab.

Grafik 2.3: Entwicklung der Bevölkerungsstruktur – Anteile am Total (Basisszenario)



Grafik 2.4: Altersquotienten *



* Altersquotient: Verhältnis der über 65-Jährigen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Effektiver Altersquotient: Verhältnis über 65-Jähriger zur Erwerbsbevölkerung (VZÄ)

Während heute auf eine über 65-jährige Person 3,6 Personen im erwerbsfähigen Alter kommen (Altersquotient 27,5%), verändert sich das Verhältnis auf über eins zu zwei im Jahr 2060 (siehe Grafik 2.4). Der «effektive» Altersquotient setzt die Zahl der Rentnerinnen und Rentner in Bezug zur effektiv erwerbstätigen Bevölkerung gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Für die Schätzung der Erwerbsbevölkerung werden für jede Alterskategorie Erwerbsquoten angenommen. Dabei wird unterstellt, dass die Erwerbsquote bei den 15–24-Jährigen wegen der höheren Immatrikulationsraten auf der Bildungsstufe Sekundar II (Berufliche Grundbildung und Maturität) und auf der Tertiärstufe gegenüber heute leicht zurückgeht. Demgegenüber wird bei den über 55-Jährigen ein Anstieg der Erwerbsquote unterstellt, womit angenommen wird, dass die Rücktritte aus dem Erwerbsleben aufgrund von Frühpensionierungen und anderer Gründe in diesen

Alterskohorten im Vergleich zu heute künftig geringer ausfallen werden. Obschon das gesetzliche Rentenalter nicht steigt, nimmt das effektive durchschnittliche Rentenalter zu. Diese Annahme erscheint angesichts der absehbaren zunehmenden Verknappung des Faktors Arbeit plausibel.

2.2 Wirtschaftsentwicklung

Für die Erstellung der Ausgaben- und Einnahmenprojektionen, welche auch Grundlage für die Berechnung der Nachhaltigkeitsindikatoren (Schuldenquoten, Fiskallücke) sind, müssen Annahmen zu wichtigen makroökonomischen Grössen getroffen werden. Für die Voranschlags- und Finanzplanperiode werden die im Legislaturfinanzplan 2013–15 festgelegten Eckwerte verwendet.⁷ Angesichts der Tatsache, dass sich die betrachtete Periode über einen Zeitraum von rund 50 Jahren erstreckt, erscheint ein komplexerer Ansatz zur Ermittlung der relevanten makroökonomischen Grössen, wie beispielsweise ein

7	2011	2012	2013	2014	2015
BIP real	1,9%	0,9%	1,8%	2,0%	2,0%
BIP nominal	2,5%	1,4%	2,8%	3,5%	3,5%
Zins lang (10 j.)	1,5%	1,7%	2,5%	3,0%	3,5%

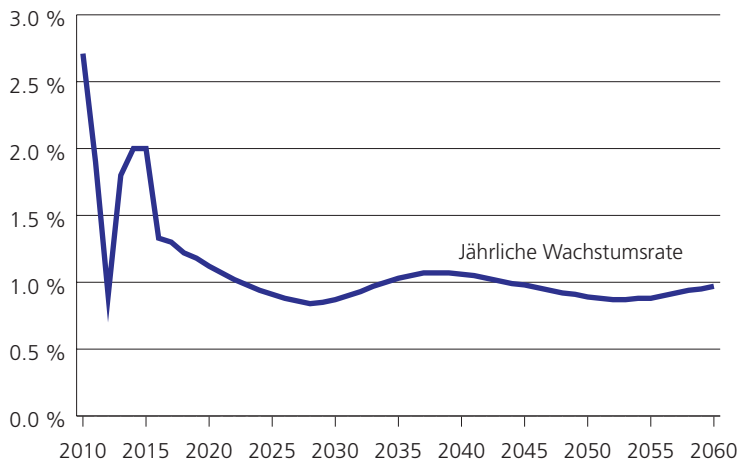
berechenbares allgemeines Gleichgewichtsmodell, im Rahmen dieses Berichts wenig geeignet zu sein. Dieser Ansatz würde eine Vielzahl von zusätzlichen Informationen und Annahmen verlangen.⁸ In Anlehnung

an internationale Gepflogenheiten werden daher einfache Bestimmungsgrößen für das langfristige Wirtschaftswachstum festgelegt (vgl. Tabelle 1). Es werden folgende Annahmen getroffen:

Tabelle 1: Makroökonomische Annahmen Basisszenario

Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität:	1,0%
Realzins (langfristig):	2,0%
Teuerung:	1,5%
Nominalzins (Realzins + Teuerung):	3,5%

Grafik 2.5: Entwicklung des realen BIP-Wachstums



⁸ Für die Modellierung von Massnahmen und Reformen im Sozial- oder Steuerbereich wäre ein solcher Ansatz, wie z.B. von Keuschnigg (2011) verwendet, eher geeignet.

Von 2010 bis 2015 spiegelt die Wachstumsrate Konjunkturschwankungen wider (Voranschlag 2012 und Legislaturfinanzplan 2013–15).

Das reale BIP-Wachstum ergibt sich aus der Entwicklung der Erwerbsbevölkerung (ausgedrückt in Vollzeit-äquivalenten) und der Arbeitsproduktivität. Grafik 2.5 zeigt deutlich, wie das abnehmende Arbeitsangebot dazu führt, dass sich das Wirtschaftswachstum im Basisszenario längerfristig bei knapp unter 1 Prozent einpendelt, was der jährlichen Zunahme der Arbeitsproduktivität von 1 Prozent entspricht. Diese Annahme für das Wachstum der Arbeitsproduktivität entspricht ungefähr dem langfristigen Durchschnitt der letzten Jahre und beeinflusst das Ergebnis der Analyse massgeblich. Aus diesem Grund werden Sensitivitätsanalysen in Bezug auf das Produktivitätswachstum durchgeführt. Neben diesen Produktivitätsszenarien und dem Szenario mit höherer Migration werden auch Sensitivitäten bezüglich der Zinsen berechnet (vgl. Ziff. 3.3).

Die Annahme von 2 Prozent für den realen (Langfrist-)Zinssatz entspricht ungefähr dem Mittelwert der realen Rendite für 10-jährige Bundesobligationen im Zeitraum 1990–2010.

Es wird im Weiteren davon ausgegangen, dass sich die Reallöhne an der Entwicklung der Arbeitsproduktivität orientieren und damit Verteilungsneutralität zwischen Kapital und Arbeit besteht.

Für die Einnahmen- und Ausgabenprojektionen wird eine Annahme zur Teuerung benötigt. Es wird dabei von einem jährlichen Preisauftrieb von 1,5 Prozent ausgegangen. Dieser Wert entspricht einem längerfristigen Durchschnittswert. In der jüngeren Vergangenheit war die Teuerung dagegen eher tiefer. Es ist zu beachten, dass diese Annahme die Fiskallücken und die Schuldenquoten nicht wesentlich beeinflusst⁹, weshalb im Fall der Teuerung auf die Berechnung separater Szenarien verzichtet wird.

9 Die Teuerung schlägt sich sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite nieder. Auf Ausgabenquoten hat sie ebenfalls keinen Einfluss. Per Annahme hat sie auch keinen Einfluss auf das langfristige Wachstum, welches nur von der pro-Kopf Arbeitsproduktivität abhängt. Diese Annahme ist vereinfachend, Studien deuten darauf hin, dass z.B. der Bund ein «Inflationsverlierer» ist (Bruchez et al., 2006).

Die Arbeitsproduktivität, der Realzins und die Teuerung werden im Zeitablauf als konstant angenommen, denn es bestehen kaum gesicherte Anhaltspunkte dafür, in welcher Weise die Arbeitsproduktivität und der Realzins durch den demografischen Wandel beeinflusst werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Zinsentwicklung massgeblich von globalen Faktoren beeinflusst wird, welche hier nicht berücksichtigt oder prognostiziert werden können. Rückkoppelungseffekte vom Staatshaushalt hin zu den makroökonomischen Grössen bleiben ebenso unberücksichtigt, beziehungsweise wirken sich nicht auf das langfristig zu erwartende Wirtschaftswachstum aus. Ebenso sind allfällige Rückwirkungen einer abnehmenden Erwerbsbevölkerung und damit einer Verknappung des Faktors Arbeit auf die Arbeitsproduktivität und die Lohnentwicklung ausgeklammert.

2.3 Weitere Trends

Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf die Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen des demografischen Wandels sowie der Tendenzen im Gesundheitswesen. Daneben gibt es aber noch weitere Trends, die sich stark auf die öffentlichen Finanzen, sowohl ausgaben- als auch einnahmensseitig auswirken können. Dazu zählen beispielsweise die Folgen des Klimawandels auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und auf verschiedene Ausgabenbereiche oder Verschiebungen im Bereich der Energieversorgung. Mangels Daten ist es allerdings sehr schwierig, in diesen Bereichen zahlenmässig unterlegte Aussagen zu machen. Insgesamt könnten sich die nicht berücksichtigten Trends langfristig negativ auf die öffentlichen Finanzen auswirken, positive Effekte (technologischer Fortschritt) lassen sich allerdings nicht ausschliessen.

3 Methodik

3.1 Definition der finanziellen Nachhaltigkeit

Im Zusammenhang mit der langfristigen Entwicklung der Finanzpolitik wurde der Begriff der Nachhaltigkeit (langfristige Tragfähigkeit, engl. sustainability) zu Beginn der neunziger Jahre in die wirtschaftspolitische Diskussion eingebracht. Allgemein formuliert ist eine Finanzpolitik dann nachhaltig, wenn die Budgetrestriktion des Staates über einen langen Zeithorizont erfüllt ist. Dies bedeutet, dass zukünftige Ausgaben durch zukünftige Einnahmen so gedeckt sein müssen, dass die Schuldenquote dabei nicht permanent steigt. Aus diesem Grund dient eine stabile Schuldenquote als Basis für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen.

3.1.1 Schuldenquote und Fiskallücke

In einem ersten Schritt ist die Frage zu klären, über welchen Zeithorizont sich die Untersuchung erstrecken soll. Ein zu kurzer Zeithorizont würde die langfristige Dynamik zu wenig hervorheben, während bei einem zu langen oder gar unendlichen Horizont die Analyse zu stark von unsicheren Annahmen bezüglich der

langfristigen Tendenzen abhängen würde. Der Zeithorizont bis 2060 dürfte ausreichen, um die Auswirkungen des demografischen Wandels zu erfassen. Ein wichtiger Grund für diese Wahl ist auch die Verfügbarkeit von demografischen Daten über diesen Zeitraum sowie internationale Gepflogenheiten – die EU verwendet ebenfalls diesen Zeitraum.¹⁰

Die Vorgabe einer stabilen Schuldenquote setzt einen Vergleich von zwei Werten voraus, einen Ausgangswert und einen Zielwert. Es ist naheliegend von Stabilität zu sprechen, wenn beide Werte gleich sind. Es ist aber auch denkbar, dass bereits der Ausgangswert nicht einem finanzpolitisch wünschbaren Ziel entspricht, beispielsweise wenn die Schulden in der Gegenwart als zu hoch angesehen werden. Leider vermag die ökonomische Theorie keine a priori optimale Verschuldung anzugeben. Deshalb muss die finanzielle Nachhaltigkeit allgemein in Bezug auf einen bestimmten Zielwert angegeben werden. Dieser Zielwert kann die Beibehaltung des aktuellen Status quo sein (keine Erhöhung der Schuldenquote im Beobachtungszeitraum), kann sich aber auch aus der langfristigen Einhaltung von

¹⁰ Europäische Kommission (2009)

finanzpolitischen Zielen – insbesondere der Schuldenbremse – ergeben oder eine spezifische Schuldenquote¹¹ sein. Nachhaltigkeit ist dann gegeben, wenn die Schuldenquote am Ende des betrachteten Zeithorizonts dem Zielwert entspricht.

Die Abweichung der Schuldenquote vom gesetzten Zielwert kann verschiedenermassen dargestellt werden. Eine gebräuchliche Möglichkeit ist deren Darstellung als «Fiskallücke». Diese sagt aus, in welchem Ausmass die Staatsfinanzen ab heute (permanent) verbessert werden müssten, damit am Ende der Periode eine bestimmte Schuldenquote nicht überschritten wird.¹² Ob diese Korrektur auf der Ausgaben- und/oder auf der Einnahmenseite erfolgt, wird dabei offen gelassen. Wenn beispielsweise die Fiskallücke mit Zeithorizont 2060 1 Prozent des BIP beträgt, so müssen die Rechnungssaldi der drei Staatsebenen und der Sozialwerke ab sofort bis 2060 im Niveau jährlich um rund 6 Milliarden verbessert werden.

Dabei ist festzuhalten, dass die Schulden innerhalb der Beobach-

tungsperiode stark schwanken können: zu Beginn werden Überschüsse angehäuft und die Schulden gesenkt, während später demografiebedingte Defizite die Schulden wieder in die Höhe treiben.

Von Bedeutung für das Ergebnis der Berechnungen ist auch die Ausgangslage im Basisjahr. Die finanzielle Situation der öffentlichen Finanzen ist dabei von temporären konjunkturellen Einflüssen mitgeprägt. Es gilt zu verhindern, dass diese Einflüsse bis 2060 fortgeschrieben werden und sich entsprechend übermässig auswirken. Deshalb werden die Basisjahre¹³ um konjunkturelle Einflüsse bereinigt. Zu diesem Zweck werden die Einnahmen 2010 bis 2015 mit dem auch für die Schuldenbremse verwendeten Konjunkturfaktor um konjunkturelle Einflüsse bereinigt. Bei der Arbeitslosenversicherung werden – ausgehend von den Daten der Finanzplanung – für die gleiche Periode strukturelle Ausgaben geschätzt, welche sich aus einer Arbeitslosenrate von 3,4 Prozent ergeben würden (natürliche Quote).

11 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU beispielsweise legt eine Schuldenquote von 60 Prozent als Zielwert fest.

12 Die Formel zur Berechnung der Fiskallücke ist dem Anhang zu entnehmen.

13 Generell 2009; beim Bund dient das Zahlenwerk des Legislaturfinanzplans als Basis, also die Jahre bis 2015.

3.2 Projektion der Ausgaben und Einnahmen

Die Darstellung einzelner Aufgabenbereiche ermöglicht es, einen allfälligen Handlungsbedarf auf spezifische Bereiche einzuschränken. Die Vorgehensweise bei der Erstellung der Projektionen entspricht weitgehend derjenigen der EU¹⁴. Die Resultate sind daher vergleichbar. Die Berechnungen für den Bund stützen sich unter anderem auf das Zahlenwerk des Legislaturfinanzplans 2013–2015 sowie auf Daten des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) für die AHV und die IV.¹⁵ Wie der Legislaturfinanzplan sehen auch die vorliegenden Langfristperspektiven die Umsetzung der 6. IV-Revision vor (6A und 6B). Es wurden insbesondere die Zahlen der Finanzstatistik für das Jahr 2009 als Grundlage verwendet. Nachfolgend werden die wichtigsten methodischen Annahmen erläutert.

3.2.1 Demografieabhängige Ausgaben

Detaillierte Projektionen der Ausgaben auf allen Staatsebenen inkl. Sozialversicherungen wurden in

denjenigen Bereichen vorgenommen, die am stärksten vom demografischen Wandel betroffen sind. Es sind dies die Alterssicherung (AHV) und Invalidenversicherung (IV), die Gesundheit inklusive Langzeitpflege und die Bildung. Beim Bund machen diese Ausgaben rund 33 Prozent des Totals aus, bei den Kantonen rund 45 Prozent, bei den Gemeinden etwa 35 Prozent.

Im Bereich der **Alterssicherung und Invalidenversicherung** wurden insbesondere die Projektionen der Ausgaben und der Einnahmen der AHV und der IV vom BSV durchgeführt.

Bei der AHV berechnet das BSV die Rentensumme gestützt auf die Anzahl Pensionäre und Pensionärinnen nach Alter und Geschlecht gemäss den Demografieszenarien des BFS sowie unter Berücksichtigung der schweizerischen, ausländischen und im Ausland lebenden Anspruchsberechtigten. Diese Renten werden nach dem Mischindex angepasst: die Teuerung wird vollständig berücksichtigt, die Reallohnentwicklung aber nur zur Hälfte. Die Durchschnittsquoten der

¹⁴ Europäische Kommission (2009)

¹⁵ BSV, Finanzperspektiven der AHV 2011: Grundlagen, neue Hypothesen und Auswirkungen, Faktenblatt vom 4. Mai 2011

Beitragszahlenden (Anzahl beitragszahlende Personen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung) und die durchschnittlichen Beiträge werden nach Nationalität, Geschlecht und Alter ermittelt. Das BSV berechnet die Einnahmen des AHV-Fonds durch Addition dieser Beiträge zu den übrigen Beiträgen, z.B. denjenigen des Bundes. Letztere setzen sich aus dem Anteil der AHV an der Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuerprozent) und dem Bundesanteil an den Ausgaben der AHV (19,55%, abzüglich Hilflosenentschädigung) zusammen.

Die IV wird aus Lohnbeiträgen sowie durch Zuwendungen des Bundes finanziert. Vor 2014 machen Letztere 37,7 Prozent der IV-Ausgaben aus. Ab 2014 richtet sich der Bundesbeitrag nicht mehr nach den Ausgaben der IV sondern nach der Entwicklung der Mehrwertsteuer-Einnahmen¹⁶. Da das Wachstum der Mehrwertsteuereinnahmen jedoch tendenziell höher ist als das Ausgabenwachstum der IV, wird die Bindung an die Mehrwertsteuereinnahmen noch durch einen «Diskontfaktor» bereinigt. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass das Rentensystem nicht der allgemeinen

Lohnentwicklung folgt, sondern dem Mischindex. Dieser vom Parlament im Rahmen der 6. IV-Revision verabschiedeten Neuregelung des Bundesanteils wurde in der vorliegenden Studie Rechnung getragen. Die Veränderung der Rentenausgaben selbst wird durch zwei Entwicklungen bestimmt: einerseits die Anpassung der IV-Renten an den Mischindex (analog AHV) und andererseits die Entwicklung der Anzahl IV-Rentenbezüger. Für die Projektionen des Rentenbestands verwendet das BSV die nach Alter und Geschlecht unterteilten Wahrscheinlichkeiten der jüngsten Vergangenheit, invalid zu werden und aus dem Invalidenbestand auszutreten. Mit der Entwicklung der Alterskohorten gemäss BFS-Demografieszenario wird dann die Dynamik des Rentenbestands ausgehend vom neusten verfügbaren Bestand mit Hilfe der projizierten Zu- und Abgänge ermittelt.

Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV wurde davon ausgegangen, dass sie sich im Gleichschritt mit den AHV- beziehungsweise IV-Ausgaben entwickeln. Ausgenommen davon sind die Ergänzungsleistungen zur AHV an Personen in

¹⁶ Bereinigt um allfällige Änderungen der Steuersätze und der Bemessungsgrundlage

Pflegeinstitutionen, die von den Kantonen finanziert werden. Bei diesem Teil der Ergänzungsleistungen wurde unterstellt, dass sie proportional zu den Pflegeausgaben anwachsen. Sie sind entsprechend unter den öffentlichen Ausgaben im Bereich der Langzeitpflege aufgeführt.

Im Bereich des **Gesundheitswesens** erfolgen die Projektionen in zwei Schritten. Ausgehend von den Gesundheitsausgaben im Basisjahr 2009 werden die Ausgaben nach Alterskohorten und Geschlecht projiziert. Den internationalen Gepflogenheiten folgend, werden die Projektionen im Bereich der Langzeitpflege gesondert erstellt. In einem zweiten Schritt erfolgen die Projektionen für die öffentlichen Ausgaben im Bereich Gesundheit, wobei die Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung ebenfalls in diesem Rahmen modelliert werden. Das verwendete «Referenzszenario» für das Gesundheitswesen orientiert sich an den entsprechenden Arbeiten der EU-Kommission. Wie erwähnt nimmt die Lebenserwartung bis 2060 weiter zu. Im Referenzszenario wird angenommen, dass die Hälfte der gewonnenen Lebenszeit in einem guten Gesundheitszustand verbracht werden kann. Neben den Auswirkungen des demografischen

Wandels auf die Gesundheitsausgaben zeigen die Projektionen auch die Effekte wichtiger nicht-demografischer Kostentreiber auf. Dazu wird unterstellt, dass die Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Einkommens den Anstieg der Gesundheitsausgaben über Angebots- und Nachfrageeffekte überproportional beeinflusst.

Bei den **Bildungsausgaben** wurden Schüler- und Studentenzahlen pro Alterskohorte projiziert. Grundlage dafür bilden die Bildungsperspektiven des BFS, in welchen für alle Bildungsstufen aktuelle demografische Trends bis 2020 projiziert wurden. Diese Projektionen wurden bis 2060 weitergezogen unter der Annahme, dass die Schüler- und Studentenanteile pro Alterskohorte konstant bleiben. Das Szenario «neutral» des BFS bildet im Tertiärbereich die Grundlage für das vorliegende Basisszenario. Dieses BFS-Szenario ist eine eher vorsichtige Schätzung, weil die deutliche Tendenz von wachsenden Schüler- und Studentenanteilen im Tertiärbereich nur während ca. drei Jahren weitergeführt wird.

Die Methode orientiert sich auch im Bildungsbereich an derjenigen der EU, weshalb insbesondere auf eine Projektion der Vorschulstufe

verzichtet wurde. Die Forschungsausgaben im Tertiärbereich wurden nicht mit demografischen Daten projiziert, sondern mittels der Annahme eines konstanten Anteils am BIP. Der Forschungsanteil der Hochschulausgaben wurde den Bemessungsrichtlinien des Universitätsförderungsgesetzes entnommen.

3.2.2 Nicht-demografieabhängige Ausgaben

Für die nicht demografieabhängigen Ausgaben (ohne Zinsausgaben) wurde generell die vereinfachende Annahme getroffen, dass sie mit dem nominellen BIP anwachsen, sodass deren Anteil am BIP im Zeitverlauf konstant bleibt. Diese Annahme wird in den meisten Studien dieser Art getroffen, da bei diesen Ausgaben der Einfluss des demografischen Wandels kaum quantitativ abgeschätzt werden kann.

Die Ausgaben und die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung werden ebenfalls mit der Wachstumsrate des nominellen BIP fortgeschrieben. Dabei wurde von der Annahme ausgegangen, dass sich dieses Sozialwerk langfristig im Gleichgewicht befindet. Zu diesem Zweck wurden neben den Einnahmen auch die Ausgaben um geschätzte

konjunkturell bedingte Effekte bereinigt. Es wurden insbesondere diejenigen Ausgaben geschätzt, die sich bei einer «natürlichen» Arbeitslosenrate von 3,4 Prozent ergeben würden.

3.2.3 Einnahmen

Auf der Einnahmenseite wird die Hypothese aufgestellt, dass die Einnahmenquote unter der allgemeinen unterstellten no-policy-change-Annahme konstant bleibt. Demzufolge steigen die Einnahmen der drei Staatsebenen mit dem nominellen BIP. Um die Wirkung konjunktureller Einflüsse im Basisjahr auf die Resultate zu verhindern, wurden diese bereinigt. Es soll so verhindert werden, dass eine vorübergehende konjunkturelle Schwäche und ein dadurch entstehendes Defizit in die lange Frist projiziert werden. Zu diesem Zweck wurden alle Einnahmen mit dem Konjunkturfaktor gemäss Schuldenbremse multipliziert.

3.2.4 Zinsabhängige Ausgaben und Einnahmen

Bei den Ausgaben für Passivzinsen wird gemäss makroökonomischer Annahme ein nominaler langfristiger Zinssatz von 3,5 Prozent und ein kurzfristiger von 2,5 Prozent

unterstellt. Es wird weiter angenommen, dass die Schulden zu 80 Prozent aus langfristigen und zu 20 Prozent aus kurzfristigen Verbindlichkeiten bestehen. Für die Zinszahlungen der Kantone wird aufgrund von Daten aus der Vergangenheit eine zusätzliche Prämie von 0,3 Prozentpunkten unterstellt. Im Fall der Gemeinden wird eine Prämie von einem Prozentpunkt unterstellt. Zudem wird angenommen, dass es zwischen dem letzten verfügbaren Datenpunkt für die effektiv bezahlten Zinsen¹⁷ und dem Beginn der oben beschriebenen Annahme eine Übergangsfrist von sieben Jahren gibt, während der die Zinssätze (linear) vom effektiven Zins zum Zins gemäss Annahme konvergieren. Diese sieben Jahre sind in der entsprechenden durchschnittlichen Laufzeit der Bundesschulden begründet.

Für die Zinszahlungen ist neben dem Zinssatz auch die Höhe der Schulden relevant. Im Fall der Sozialversicherungen, bei denen der AHV-Ausgleichsfonds ein beträchtliches Guthaben darstellt, erfolgt die Modellierung auch in Bezug auf die Aktivzinsen (Zinseinnahmen).

3.3 Szenarien und Sensitivitätsanalysen

Die Langfristperspektiven stellen, wie einleitend festgestellt, keine Prognosen dar und müssen als Trendextrapolationen betrachtet werden. Diese Trends lassen einen Handlungsbedarf erkennen, der sich aus aktuellen Tendenzen ergibt, welcher aber durch zukünftige Ereignisse massgeblich abgeschwächt oder verstärkt werden kann.

Der Einfluss wesentlicher Bestimmungsfaktoren wird abgeschätzt, indem Sensitivitätsanalysen durchgeführt werden. Darunter fallen das Wachstum der Arbeitsproduktivität, der Zinssatz und die Hypothese über die Netto-Einwanderung. Gegenüber dem Basisszenario wurden das Wachstum der Arbeitsproduktivität und der Zinssatz nach oben und unten variiert, und zwar um jeweils 0,5 Prozentpunkte. Daneben wird das unter Ziff. 2 bereits beschriebene alternative Demografieszenario berücksichtigt, welches von einem permanent höheren Migrationssaldo ausgeht als das Basisszenario.

¹⁷ generell ist dies 2009, beim Bund werden bis 2015 Finanzplanplandaten für die Passivzinsen verwendet

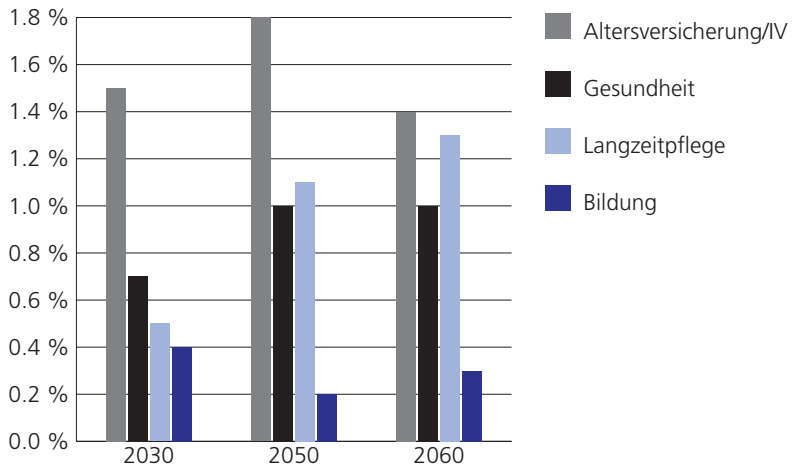
4 Ergebnisse

4.1 Demografieabhängige Ausgaben

Die Grafik 4.1 zeigt, wie sich die demografisch bedingten Ausgaben der öffentlichen Haushalte verändern. Dazu werden die Bereiche Alterssicherung und IV, Gesundheit, Langzeitpflege sowie Bildung gezählt. Eine zum BIP überproportionale Ausgabenzunahme – also eine höhere Ausgabenquote – bedeutet generell eine steigende finanzielle

Belastung für die Haushalte. Die Ausgaben für Alterssicherung und IV steigen im Verhältnis zum BIP bis 2050 gegenüber 2009 deutlich an und bleiben auch bis 2060 auf einem hohen Niveau. Die Gesundheitsausgaben weisen ebenfalls einen Anstieg auf. Die Bildungsausgaben bleiben im Verhältnis zum BIP nahezu konstant – trotz einer vergleichsweise geringen Entwicklung der jüngeren Alterskohorten.

Grafik 4.1: Veränderung der Ausgaben gegenüber 2009 (gesamte öffentliche Haushalte, in % des BIP)



Im Jahr 2009 beliefen sich die demografiebedingten Ausgaben der drei Staatsebenen und der Sozialversicherungen auf 18,4 Prozent.

Gemäss Projektionen steigt dieser Wert bis 2060 auf 22,3 Prozent (vgl. Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1: Demografieabhängige Ausgaben

	2009 (in BIP-%)	2060 (in BIP-%)	Veränderung 2009–60 (in PP. des BIP)
Alterssicherung / IV	9,6	11,0	1,4
Gesundheit	2,5	3,5	1,0
Langzeitpflege	0,6	1,9	1,3
Bildung	5,7	6,0	0,3
Total	18,4	22,3	3,9

N.B.: Differenzen in den Summen sind auf Rundungen zurückzuführen

Bei der Alterssicherung und IV ist der Ausgabenanstieg um 1,4 BIP-Prozentpunkte vorab auf die Ausgaben der AHV zurückzuführen. Bezogen auf das aktuelle BIP entspräche ein solcher Anstieg einem Betrag von über sieben Milliarden. Bei der IV nimmt die Ausgabenquote dagegen ab (-0,6 %-punkte). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sowohl bei der AHV als auch bei der IV eine Abnahme der Rentenleistungen im Vergleich mit der Einkommensent-

wicklung stattfindet. Dies, weil die Renten nicht im Umfang des BIP zunehmen, sondern nur im Umfang der Teuerung und der Hälfte des Reallohnwachstums (Mischindex). Dieser Umstand führt bei der IV zu einer Reduktion der Quote und kompensiert einen Teil des demografisch bedingten Ausgabenwachstums bei der AHV. Bei den Kantonen resultieren die Mehrausgaben aus dem überproportionalen Anstieg der Ergänzungsleistungen zur AHV,

welche sich teilweise analog zum Anstieg der Pflegekosten entwickeln und teilweise gemäss dem Anstieg der allgemeinen AHV-Ausgaben (Teil Existenzsicherung).

Die Verwendung eines höheren Migrationsszenarios führt zu einer Reduktion des Mehrbedarfs bis 2060 (Anstieg 2009–2060 von 0,7%-pkten). Dies ist jedoch zu relativieren, weil die zusätzlichen Beitragszahler früher oder später auch in den Genuss einer Rente kommen werden. Teilweise wird dies erst nach 2060 der Fall sein. Bei der niedrigeren Belastung bis 2060 handelt es sich in diesem Sensitivitätsszenario deshalb um eine Verschiebung eines Teils dieser Belastungen auf die Folgejahre.

Im **Bereich der Gesundheit und der Langzeitpflege** führen die steigenden Kosten zu Mehrbelastungen von 1,0 respektive 1,3 BIP-Prozentpunkten, wovon vor allem die Kantone betroffen sind. Dieser Bereich ist im Vergleich zur Alterssicherung vergleichsweise klein, trägt jedoch deutlich zum gesamten Ausgabenanstieg bei. Ein ausführlicher Beschrieb der Kosten-

und Ausgabentreiber in diesem Bereich kann den «Entwicklungsszenarien für das Gesundheitswesen» von 2012¹⁸ entnommen werden.

Im **Bildungsbereich** nehmen die Ausgaben trotz sinkender Anteile der jüngeren Alterskohorten insgesamt nicht ab und nehmen im Verhältnis zum BIP bis 2060 sogar um 0,3 Prozentpunkte zu. Dies weil beim Bund im Legislaturfinanzplan insbesondere zur Erreichung gesetzlicher Richtwerte ein hohes Ausgabenwachstum veranschlagt ist. Auch bei Kantonen und Gemeinden nehmen die Ausgaben bis etwa 2020 noch zu, weil die Schüler- und Studentenanteile auf Stufe Sekundar II und im Tertiärbereich gemäss Projektionen des BFS ansteigen¹⁹. Danach nehmen die Ausgaben demografiebedingt wieder ab.

Bei der Betrachtung der Ergebnisse für die einzelnen Staatsebenen in Tabelle 4.2 ist zu beachten, dass die Angaben ohne Doppelzählungen ausgewiesen sind, zum Beispiel werden die Beiträge des Bundes an die AHV bei den Sozialversicherungen nicht mehr gezählt. Sowohl der Bund und seine Sozialwerke als

¹⁸ vgl. Legislaturfinanzplan 2013–15 Anhang 7

¹⁹ Gemäss Bildungsperspektiven des BFS und trotz Verwendung des «neutralen» Szenarios, bei dem dieser Anstieg rasch abklingt

auch die Kantone sind vom demografischen Wandel betroffen. Bei den

Gemeinden fällt der Anstieg der demografisch bedingten Ausgaben bescheiden aus.

Tabelle 4.2: Demografieabhängige Ausgaben nach Staatsebenen

	2009 (in BIP-%)	2060 (in BIP-%)	Veränderung 2009–60 (in PP. des BIP)
Bund	3,6	4,6	1,1
Sozialversicherungen	6,3	7,2	0,9
Kantone	6,2	7,8	1,6
Gemeinden	2,4	2,7	0,4
Total	18,4	22,3	3,9

N.B.: Differenzen in den Summen sind auf Rundungen zurückzuführen

Eine Veränderung der dem Basisszenario zugrunde liegenden Annahmen kann sich spürbar auf die Ergebnisse auswirken. Tabelle 4.3. zeigt neben dem Basisszenario den Einfluss der Annahmen bezüglich Arbeitsproduktivität (Wirtschaftswachstum), Zins und Migration auf. Generell lässt sich sagen, dass der Einfluss der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung bedeutend ist, während die Zinsannahme

von untergeordneter Bedeutung ist. Es ist festzuhalten, dass eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität im Pflegebereich kostentreibend wirkt, was bei den Kantonen im Fall des höheren Wirtschaftswachstums zu Mehrausgaben führt. In allen Szenarien muss – unter der Annahme eines no policy change, d.h. unter Ausschluss von Gegenmassnahmen – mit einer Erhöhung der Staatsquote gerechnet werden.

Tabelle 4.3: Demografieabhängige Ausgaben: Sensitivitätsanalysen*

	2009	2060						
	Quote	Quote	Veränderung 2009–60	Sensitivitätsanalysen (Veränderung %-pkte.)				
	(in % BIP)	(in % BIP)		Wirtschaftswachstum		Zinssatz		Migration A-17– 2010
				-0,5	+0,5	-0,5	+0,5	
Bund	3,6	4,6	+1,1	+0,3	-0,3	+0,0	+0,0	-0,1
Sozial- versicherungen	6,3	7,2	+0,9	+0,9	-0,8	+0,0	+0,0	-0,5
Kantone	6,2	7,8	+1,6	-0,1	+0,1	+0,0	+0,0	-0,1
Gemeinden	2,4	2,7	+0,4	-0,0	+0,0	+0,0	+0,0	-0,0
Total	18,4	22,3	+3,9	+1,2	-1,0	+0,0	+0,0	-0,7

* In dieser und den nachfolgenden Tabellen sind die Ausgangswerte im Jahr 2009 sowie die Werte im Jahr 2060 gemäss Basisszenario sowie die Veränderung gegenüber 2009 im Basisszenario dargestellt. Daneben sind die Sensitivitätsanalysen als Abweichungen gegenüber dem Basisszenario, jeweils in Prozentpunkten dargestellt.

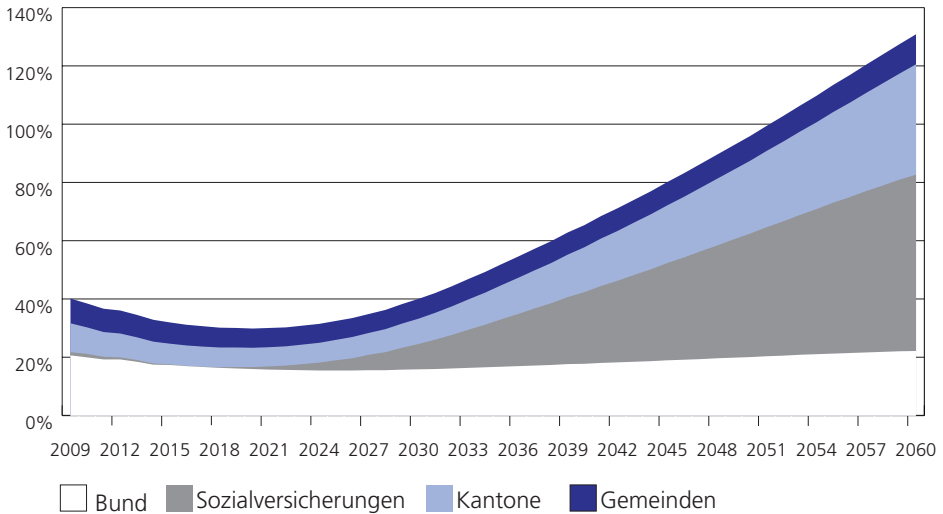
4.2 Verschuldung und Fiscal Gap

Die finanzielle «Nachhaltigkeit» oder «Tragfähigkeit» der öffentlichen Haushalte lässt sich, wie einleitend ausgeführt, aus der Entwicklung der Schuldenquote ableiten. Temporäre Fluktuationen der Schuldenquote ergeben sich immer wieder als Folge zahlreicher Einflussfaktoren. Eine

immerwährend steigende Schuldenquote jedoch führt langfristig unweigerlich zur Überschuldung.

Die **Verschuldung** nimmt im Basisszenario über alle Staatshaushalte hinweg auf 131 Prozent des BIP zu. Ohne weitere Massnahmen ist die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in der Schweiz also nicht gegeben (vgl. Grafik 4.4).

Grafik 4.4: Schuldenquoten



Auf Bundesebene ergibt sich der Schuldenanstieg aus der finanziellen Entwicklung der Sozialversicherungen. Die Kantone weisen insbesondere wegen der Dynamik im Gesundheitswesen und der Langzeitpflege ebenfalls einen deutlichen Trend in Richtung Schuldenanstieg auf.

Tabelle 4.4: Schuldenquoten

	2009	2060						
	Quote	Quote		Sensitivitätsanalysen (Veränderung %-pkt.)				
	(in % BIP)	(in % BIP)	Veränderung 2009–60	Wirtschaftswachstum		Zinssatz		Migration
				-0,5	+0,5	-0,5	+0,5	A-17-2010
Bund	20,7	22,2	+1,5	+15,0	-11,6	-3,9	+4,8	-7,9
Sozialversicherungen	1,1	60,5	+59,5	+32,3	-25,3	-2,2	+1,4	-20,1
Kantone	9,9	37,9	+28,0	-0,5	+0,2	-4,0	+4,7	-5,1
Gemeinden	8,5	10,3	+1,9	-0,1	+0,1	-2,1	+2,7	-0,3
Total	40,1	131,0	+90,9	+46,8	-36,5	-12,2	+13,5	-33,4

Analog zur Ausgabendynamik hängt auch der Schuldenanstieg massgeblich von den makroökonomischen Annahmen ab. Insbesondere diejenigen über die Arbeitsproduktivität (Wachstum) und die Migration wirken sich sehr stark auf das Ergebnis aus. Dabei wird deutlich, dass ein anhaltend höheres Wirtschaftswachstum dazu beiträgt, die Schuldenlast erheblich zu reduzieren. In allen Szenarien ergibt sich aber eine Erhöhung der Verschuldung.

Der Anstieg der Schuldenquoten lässt sich indirekt auch über die

Fiskallücke darstellen (vgl. Ziff. 3.1.1). Die Fiskallücke zeigt den Handlungsbedarf an, der besteht, um die Schuldenquote auf ein vorgegebenes Niveau zu beschränken. Im Folgenden wird als Zielgrösse die Schuldenquote des Basisjahres 2009 verwendet. Dabei wird angenommen, dass Sanierungsmassnahmen ab 2014 getroffen werden können.

Für die gesamten öffentlichen Haushalte beträgt die Fiskallücke 1,8 Prozent des BIP. Dies bedeutet, dass jährliche Einsparungen von 1,8

Prozent des BIP im Haushalt nötig wären, um einen Anstieg der Schuldenquote bis 2060 zu verhindern²⁰. Bezogen auf das aktuelle BIP, entspricht dies einer Einsparung von jährlich rund zehn Milliarden.

In der Tabelle 4.5 wird die Fiskallücke den einzelnen Staatsebenen zugeteilt. Bei den Sozialversicherungen beträgt die Fiskallücke im Basisszenario 1,1 Prozent. Dies entspricht gut der Hälfte der gesamten Fiskallücke; bezogen auf

2010 entspricht dies einem Betrag von 6,0 Milliarden. Beim Bund ohne Sozialversicherungen beträgt die Fiskallücke 0,1 Prozent. Diese Lücke ergibt sich aus den Beiträgen des Bundes an die AHV. Die Kantone weisen eine Fiskallücke von 0,5 Prozent auf, welche sich insbesondere aus steigenden Gesundheitsausgaben ergeben. Die Gesundheitsausgaben führen auch bei den Gemeinden zu Mehrausgaben, welche aber dank ausreichender Überschüsse keine Fiskallücke verursachen.

20 Die Fiskallücke sagt nichts darüber aus, auf welche Weise diese Einsparungen zu erbringen sind. Bei Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen wären auch makroökonomische Rückkoppelungseffekte zu berücksichtigen: Verschiedenartige Massnahmen entfalten eine unterschiedliche Wirkung auf die Arbeitsproduktivität und damit auch auf die öffentlichen Haushalte. So müssten beispielsweise mehr als 1,8 Prozent eingespart werden, wenn bestimmte Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen negative Wachstumseffekte nach sich ziehen.

Tabelle 4.5: Fiskallücken (konstante Schuldenquoten)

	2060					
	Fiskallücke (in % BIP)	Sensitivitätsanalysen (Veränderung %-pkt.)				
		Wirtschaftswachstum		Zinssatz		Migration
		-0,5	+0,5	-0,5	+0,5	A-17-2010
Bund	0,1	+0,2	-0,2	-0,1	+0,1	-0,1
Sozialver- sicherungen	1,1	+0,4	-0,4	+0,1	-0,1	-0,3
Kantone	0,5	-0,1	+0,1	-0,0	+0,0	-0,1
Gemeinden	0,0	-0,0	+0,0	-0,0	+0,0	-0,0
Total	1,8	+0,6	-0,6	-0,0	+0,0	-0,6

N.B.: Differenzen in den Summen sind auf Rundungen zurückzuführen

Die Sensitivitätsanalysen zeigen, dass die Fiskallücke in Abhängigkeit der Annahmen bezüglich Migration und Wirtschaftswachstum stark schwanken kann. Der starke Einfluss der Annahme über die Produktivität auf die Fiskallücke und die Schuldenquote ist erstens darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen bei einem höheren Wirtschaftswachstum stärker steigen und, zweitens, dass die Renten im Zeitverlauf dem Mischindex angepasst werden: Während die Teuerung dabei vollständig berücksichtigt wird, partizipieren die AHV- und IV-Rentner nur zur Hälfte an der

Reallohnentwicklung. Letztere entspricht gemäss dem vorliegenden Modell dem Wachstum der Arbeitsproduktivität. Eine Zunahme der Löhne im Pflegebereich entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Produktivität wirkt kostentreibend, denn in diesem Bereich sind kaum Produktivitätsfortschritte zu erzielen. Dies führt bei den Kantonen im Fall des höheren Wirtschaftswachstums zu Mehrausgaben.

Der Zinssatz hingegen hat weit geringere Auswirkungen auf die Fiskallücke. Steigt der Zinssatz, so steigen die Aufwendungen zur

Bedienung der Schulden. Hingegen sinkt der Gegenwartswert (d.h. der abdiskontierte Wert) künftiger Primärdefizite. Per Saldo heben sich diese beiden gegenläufigen Effekte praktisch auf. Bei den Sozialversicherungen führen tiefe Zinsen zu einer höheren Fiskallücke, da die Sozialversicherungen im Ausgangszeitpunkt über einen Vermögensbestand verfügen, der tiefere Renditen abwirft.

Auch die finanzpolitische Ausgangslage spielt eine Rolle für das Resultat. Wird beispielsweise ein um 500 Millionen höherer (struktureller) Überschuss angenommen, so verringert sich die Fiskallücke um

rund 0,1 Prozentpunkte und die Schuldenquote im Jahr 2060 um rund vier Prozentpunkte.

Die ausgewiesenen Fiskallücken ergeben sich, wenn Korrekturmassnahmen ab 2014 ergriffen werden. Je länger mit Massnahmen zugewartet wird, desto stärker vergrössert sich die Fiskallücke. Dies bedeutet, dass ein **Zuwarten bei allfälligen Reformmassnahmen** dazu führt, dass die nötigen Entlastungsvolumen immer grösser werden. Tabelle 4.6 zeigt, dass eine Verschiebung der Budgetkorrekturen, beispielsweise auf 2030 die Fiskallücke für die öffentlichen Haushalte von 1,8 auf 2,6 Prozentpunkte erhöht.

Tabelle 4.6: Verzögerter Beginn von Budgetkorrekturen

	Fiskallücke (in % des BIP)			
	Beginn 2014	Beginn 2020	Beginn 2030	Beginn 2040
Bund	0,1	0,1	0,2	0,2
Sozialversicherungen	1,1	1,3	1,5	1,7
Kantone	0,5	0,6	0,8	1,0
Gemeinden	0,0	0,1	0,1	0,1
Total	1,8	2,1	2,6	2,9

N.B.: Differenzen in den Summen sind auf Rundungen zurückzuführen

5 Vergleich mit den Langfristperspektiven von 2008

Bei einem Vergleich der vorliegenden Resultate mit denjenigen des letztmaligen Berichts von 2008 ist zu berücksichtigen, dass die beobachtete Zeitperiode (2009–2060) nicht dieselbe ist wie in den Arbeiten von 2008 (2005–2050). Ein direkter Vergleich der Schuldenquoten oder der Fiskallücken ist deshalb nicht aussagekräftig. Um einen Vergleich zu ermöglichen, wurden deshalb für die aktuelle Datenbasis die Resultate mit dem Horizont bis 2050 errechnet. Die in Tabelle 5.1 ausgewiesenen Zahlen weichen folglich von den anderen im Bericht veröffentlichten Resultaten ab.

Die Unterschiede zwischen den Resultaten von 2008 und den vorliegenden lassen sich im Wesentlichen auf folgende zwei Faktoren zurückführen: 1) Die finanzpolitische Ausgangslage (Haushaltssituation 2009, bzw. 2009–2015 beim Bund) inklusive veränderte gesetzliche Grundlagen, die beispielsweise im Finanzplan des Bundes abgebildet sind, ist günstiger als noch vor vier Jahren angenommen. 2) Das Demografieszenario (BFS, A-00-2010) geht heute von einem höheren Bevölkerungszuwachs aus

als vor vier Jahren (BFS, A-00-2005), was teilweise auf einen höheren Migrationssaldo zurückgeführt werden kann. Diese beiden Faktoren sind massgeblich für die vergleichsweise günstigere Entwicklung der Ausgaben- und Schuldenquoten verantwortlich. Die demografieabhängigen Ausgaben steigen im aktuellen Bericht (2012) von 2005²¹ bis 2050 um 3,8 Prozentpunkte des BIP an, während es im letzten Bericht noch 5,0 Prozentpunkte waren. Auch der Schuldenzuwachs fällt diesmal bis 2050 mit 43 Prozentpunkten des BIP deutlich geringer aus als bei den Langfristperspektiven 2008.

Die Verlängerung des Beobachtungszeitraums um 10 Jahre bis 2060 führt zu einer deutlichen Erhöhung der Schuldenquote, weil die Ausgaben- und Schuldendynamik in dieser Zeit zunimmt, insbesondere auch getrieben durch steigende Zinsausgaben.

Die Unterschiede bei der sozialen Wohlfahrt ergeben sich insbesondere aus dem derzeit höheren angenommenen Bevölkerungswachstum. Die Gesundheitsausgaben weisen eine

21 Bei der Alterssicherung, Gesundheit und Langzeitpflege musste mangels revidierter Daten in der benötigten Kategorisierung für 2005 auf das Jahr 2009 als Basis zurückgegriffen werden.

veränderte Verteilung zwischen Kantonen und Gemeinden auf. Im Bildungsbereich führt der – in der Tabelle 5.1 noch abgebildete – Rückgang der Ausgabenquote zwischen

2005 und 2009 zu einer Abweichung zu den Resultaten von 2009–2060, bei denen bis 2060 gesamthaft kein nennenswerter Rückgang mehr stattfindet.

Tabelle 5.1: Vergleich zwischen den Langfristperspektiven 2008 und 2012

	Bericht 2008	Bericht 2012
1. Ausgabenquoten (in % BIP)	Veränderung 2005–50	Veränderung 2005–50
Alterssicherung*	2,8%	1,8%
Gesundheit*	1,4%	1,0%
Langzeitpflege*	0,8%	1,1%
Bildung	-0,6%	-0,1%
Total	5,0%	3,8%
2. Schuldenquoten (in % BIP)	Veränderung 2005–50	Veränderung 2005–50
Bund	1,6%	-8,0%
Sozialversicherungen	77,7%	37,9%
Kantone	20,4%	11,1%
Gemeinden	-8,1%	-1,9%
Total	91,6%	43,5%
3. Fiskallücke (in % BIP)	2005–50	2005–50
Stabilisierung der Schuldenquote	1,4%	1,2%
4. Demografie	2050	2050
Bevölkerung gem. Basisszenario	8,1 Mio	9,0 Mio
Migrationssaldo (Ø 09–50)	20 000	27 000

*) Basis für Bericht 2012=2009

Die Fiskallücke fällt in der Vergleichsperiode mit 1,2 Prozent entsprechend der günstigeren Ausgangslage und dem niedrigeren Ausgabenwachstum ebenfalls niedriger aus als vor vier Jahren, als ein Wert von 1,4 Prozent ausgewiesen wurde. Im Vergleich zu 2008 fällt insbesondere beim Bund (ohne Sozialversicherungen) nur noch eine geringe Fiskallücke an. Dies ist vor allem die Folge einer deutlich verbesserten Haushaltslage bis 2015. Steigende Transfers an die AHV werden durch anfängliche Haushaltsüberschüsse und deshalb frühzeitig sinkende Zinsausgaben stark kompensiert. Nach 2050 schlägt sich die Ausgabendynamik allerdings auch beim Bund in höheren Schulden nieder.

Kantone und Gemeinden sind vorab von den Ausgaben im Gesundheitsbereich betroffen. Hier wird eine höhere Kostendynamik²² durch die günstigere demografische Entwicklung als vor vier Jahren angenommen etwas kompensiert.

Die Spitäler werden im Rahmen der neuen Finanzstatistik nicht mehr als Teil der öffentlichen Haushalte betrachtet, denn lediglich die Beiträge an die Spitäler werden als Ausgaben ausgewiesen und nicht mehr die gesamten Ausgaben und Einnahmen der Spitäler. Dieser Strukturbruch hat jedoch keinen wesentlichen Einfluss auf die Haushaltssaldi, und damit auch nicht auf die Verschuldung und die Fiskallücke.

22 vgl. Legislaturfinanzplan 2013–15 Anhang 7

6 Internationaler Vergleich

Der demografische Wandel betrifft alle Industrieländer in einem mehr oder weniger starken Ausmass. Um die längerfristigen Auswirkungen dieser Strukturveränderungen auf die Staatsfinanzen systematisch erfassen zu können, wurde von internationalen Organisationen sowie verschiedenen Ländern ein spezifisches Instrumentarium geschaffen, das über die mittelfristige Optik der Finanzpläne hinausgeht. So publizierte etwa das britische Finanzministerium von 2002 bis 2009 jährlich den sog. «Long-term public finance report». Darauf aufbauend wird seit 2011 der «Fiscal sustainability report» des unabhängigen «Office for Budget Responsibility» (OBR) veröffentlicht, eine jährliche Analyse der langfristigen Nachhaltigkeit der britischen Staatsfinanzen. Der Report enthält auch eine Untersuchung der Folgen finanzpolitischer Massnahmen in der Vergangenheit für die Staatsfinanzen. In der Bundesrepublik Deutschland publizierte das Bundesfinanzministerium im Jahr 2008 zum zweiten Mal einen Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Sowohl im Bericht des OBR als auch in Deutschland wird der Fiscal Gap-Ansatz verwendet. In den USA publiziert das Congressional Budget Office seit 2005 jährlich den

«Long-Term Budget Outlook», welcher die zukünftige Entwicklung der Staatsfinanzen im Kontext der Bevölkerungsentwicklung projiziert. Die aktuelle Ausgabe 2011 deckt einen Zeithorizont bis zum Jahr 2035 ab, 2007 ging der Horizont noch bis 2080. Die Europäische Kommission beschäftigt sich schon seit mehreren Jahren mit den Auswirkungen der Demografie auf die Haushalte der Mitgliedsländer. Die aktuellste Publikation zum Thema ist der «Ageing Report». Darin werden die Auswirkungen demografischer Veränderungen auf die Wirtschaft und die Staatsausgaben der 27 EU-Mitgliedsländer bis zum Jahr 2060 untersucht.

Die demografische Entwicklung in der EU in den kommenden Jahrzehnten ist vergleichbar mit derjenigen in der Schweiz, obwohl sich die Geburtenraten einzelner Länder z.T. relativ stark unterscheiden. Für die EU insgesamt wird eine starke Abnahme des Potenzialwachstums angenommen, von 2,4 Prozent in der Periode 2007 bis 2020 auf 1,7 Prozent zwischen 2021 bis 2030 und schliesslich 1,3 Prozent in den Jahren 2041 bis 2060, dies weil die Erwerbsbevölkerung von 2020 bis 2060 um 12,6 Prozent abnehmen wird. Diese Wachstumsraten liegen dennoch

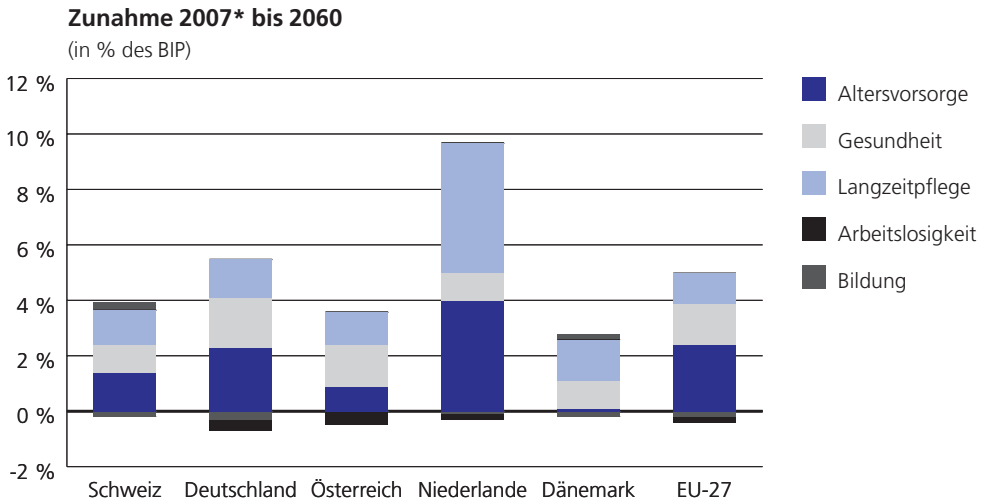
deutlich über denjenigen, welche im vorliegenden Bericht für die Schweiz angenommen werden. Die EU-Kommission schätzt, dass demografiebedingt der Anteil der Staatsausgaben am BIP in den Bereichen Soziale Wohlfahrt (inkl. Arbeitslosenversicherung), Bildung, Gesundheit und Langzeitpflege 2007 bis 2060 in der EU um ca. 4,7 BIP-Prozentpunkte zunehmen wird, in der Eurozone etwa 5,2 Prozentpunkte. Mit einer entsprechenden Zunahme von 3,7 Prozentpunkten²³ liegt die Schweiz unter dem Mittelwert der EU, unter anderem weil in der Schweiz – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern – die obligatorische

Krankenpflegeversicherung (OKP) ausschliesslich von privaten Versicherern angeboten und deshalb nicht dem Staatssektor zugerechnet wird.

Die Projektionen der EU wurden wie die vorliegenden Arbeiten unter der Annahme ausgeführt, dass die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen unverändert bleiben (no-policy-change Annahme). Die Grafik 6.1 zeigt die Zunahme der Ausgaben in den Bereichen Gesundheit, Langzeitpflege, Soziale Wohlfahrt und Bildung bis 2060 gemessen in BIP-Prozentpunkten für die Schweiz und ausgewählte EU-Länder.

23 inkl. veranschlagte Entwicklung der Ausgaben der Arbeitslosenversicherung 2009–2015 (-0,15%)

Grafik 6.1: Internationaler Vergleich: Zunahme der demografiebedingten Ausgaben**



* Bei den Berechnungen der EU ist 2007 das Basisjahr. Schweiz: Basisjahr 2009

** ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben

Literatur

Bruchez, Pierre-Alain, Carsten Colombier und Werner Weber (2005), Bundeshaushalt und Inflation, Eidgenössische Finanzverwaltung, Working Paper 9, Dezember 2005.

Bundesamt für Statistik (2010), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010–2060, Neuchâtel, 2010.

Bundesamt für Sozialversicherungen (2011), Finanzperspektiven der AHV 2011: Grundlagen, neue Hypothesen und Auswirkungen, Faktenblatt vom 4. Mai 2011.

Eidg. Finanzverwaltung (2008), Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz, April 2008.

Bundesministerium für Finanzen (2008), «Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen», Berlin.

Congressional Budget Office (2011), «CBO's 2011 Long-Term Budget Outlook», Washington.

Europäische Kommission (2009), 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), Brussels.

Congressional Budget Office (2010), The 2011 Long-Term Budget Outlook, June 2011.

HM Treasury (2009), «Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability», London.

IPSAS-Board (2011), Reporting on the Long-Term Sustainability of a Public Sector Entity's Finances, Proposed Recommended Guideline, Exposure Draft 46, October 2011.

Office for Budget Responsibility (2011), «Fiscal sustainability report», London.

International Monetary Fund (2005), «Switzerland – Selected issues», 05/190.

Keuschnigg, Christian, Mirela Keuschnigg, Christian Jaag (2011), Ageing and the Financing of Social Security in Switzerland, Swiss Journal of Economics and Statistics, 147(2).

Anhang: Berechnung der Fiskallücke

Die Fiskallücke f für ein Ziel λ und einen Horizont T ergibt sich aus der folgenden Formel:

$$f_{\lambda,T} = \frac{\left(1 - \frac{\lambda}{\varphi_T}\right) B_0 - \sum_{j=1}^T \left(\frac{B_j}{\varphi_j}\right)}{\sum_{j=1}^T \left(\frac{Y_j}{\varphi_j}\right)}$$

B_0 ist dabei die nominelle Ausgangsschuld Y_j das jährliche nominelle BIP. Die Fiskallücke wird jeweils in Prozent des BIP angegeben.

Zur Berechnung der Fiskallücke wird zunächst ein Ziel für die Schuldenquote festgelegt. Der Parameter für das Verhältnis zwischen Ziel- und Ausgangsschuld ist λ . Entspricht beispielsweise die Zielquote der aktuellen Schuldenquote, so ist λ gleich dem Verhältnis zwischen dem BIP des Zieljahres zum BIP des Basisjahres. Sollen die Schulden nominal unverändert bleiben, so ist $\lambda = 1$. Der Zeithorizont ist $T = 46$ Jahre (2014–2060). In die Berechnung der Fiskallücke fließen über den Aktualisierungsfaktor φ_j der jährliche Zinssatz (die Kosten der Verschuldung), und über den jährlichen Primärüberschuss PB_j die Haushaltsprojektionen ein.

