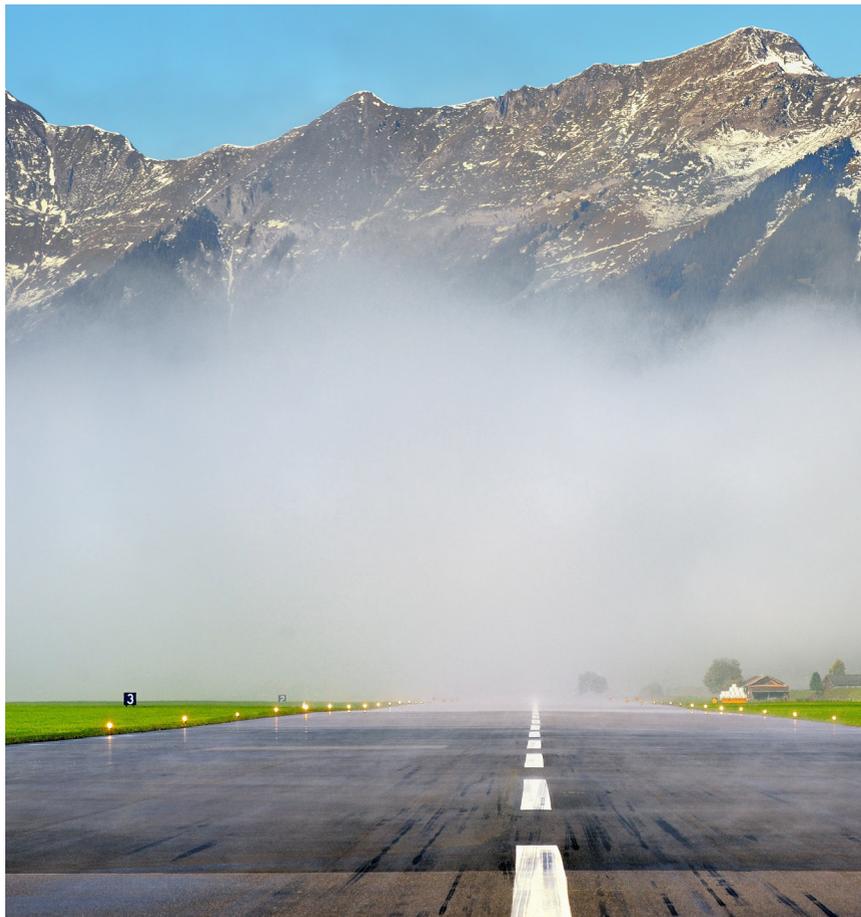


Langfristperspektiven 2016

Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016



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 Th. Brändle, C. Colombier, A. Philipona, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Bern, 2016

Inhalt

Vorwort	4
Zusammenfassung	6
1. Einführung	15
2. Ausgangslage: Langfristige Trends	19
2.1. Demografie	19
2.2. Wirtschaftsentwicklung	24
2.3. Weitere Trends	26
3. Methodik	28
3.1. Kennzahlen	28
3.1.1. Staats- und Ausgabenquote	28
3.1.2. Fiskallücke	28
3.1.3. Verfügbares Einkommen	30
3.2. Projektion der Ausgaben und Einnahmen	31
3.2.1. Demografieabhängige Ausgaben	31
3.2.2. Nicht-demografieabhängige Ausgaben	34
3.2.3. Einnahmen	35
3.2.4. Zinsabhängige Ausgaben und Einnahmen	35
3.3. Alternative Szenarien	36
4. Ergebnisse	37
4.1. Entwicklung der Staatsquote	37
4.2. Demografieabhängige Ausgabenentwicklung	38
4.2.1. Ausgaben nach Funktionen	38
4.2.2. Ausgaben nach Staatsebenen	42
4.2.3. Auswirkungen von Produktivitätsfortschritt und Migration	44
4.2.4. Fazit	46
4.3. Schuldenquote und Fiskallücke	46
4.4. Verfügbares Einkommen bei Schliessung der Fiskallücke	49
5. Vertiefung: Gesundheit und Langzeitpflege	53
5.1. Kostentreiber und Szenarien im Gesundheitswesen	53
5.2. Resultate	56
5.2.1. Gesamte Gesundheitsausgaben	56
5.2.2. Öffentliche Gesundheitsausgaben	59
5.2.2.1. Gesundheit ohne Langzeitpflege	64
5.2.2.2. Langzeitpflege ab 65 Jahren	66
5.2.3. Obligatorische Krankenpflegeversicherung	67
6. Vergleich mit den Langfristperspektiven von 2012	71
7. Internationaler Vergleich	72
Literatur	75
Anhang	77
1. Berechnung der Fiskallücke	77
2. Tabellenanhang	78

Vorwort



Die Schweiz hat die Finanz- und Schuldenkrise gut überstanden. Die Widerstandsfähigkeit der Schweizer Volkswirtschaft kann zum einen durch die wettbewerbsfähige, breit diversifizierte und international stark verflochtene Schweizer Wirtschaft erklärt werden. Zum anderen zeichnet sich die Schweiz durch eine hohe Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts, eine autonome Geldpolitik und eine vorausschauende Finanzpolitik aus.

Mit Blick auf die öffentlichen Finanzen steht die Schweiz im internationalen Vergleich mit einer

Schuldenquote von deutlich unter 40 Prozent gut da. Im Gegensatz zu den meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften ist es der Schweiz nach der Finanz- und Schuldenkrise gelungen, die Schuldenquote weiter zu verringern, unter anderem dank einem stabilen Wirtschaftswachstum und einer wirksamen Schuldenbremse. Solide Staatsfinanzen erhöhen die Krisenresistenz eines Landes und sind für das Vertrauen der Investoren und damit für eine gedeihliche Entwicklung einer Volkswirtschaft wichtig.

Hinsichtlich der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen darf sich die Schweiz trotz der vergleichsweise erfreulichen Ausgangslage keinesfalls in falscher Sicherheit wiegen. Die zunehmend älter werdende Bevölkerung wird die öffentlichen Haushalte in den nächsten dreissig Jahren erheblich belasten. Eine Vorstellung vom Ausmass der künftigen Belastungen vermitteln die nach 2008 und 2012 zum dritten Mal publizierten Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz.

Die Langfristperspektiven sind keine Prognosen, sondern stellen lediglich «wenn-dann»-Aussagen dar und beinhalten Unsicherheiten. Sie basieren auf bestimmten Annahmen bezüglich Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung und zeigen auf, wie sich Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte bis 2045 entwickeln, sofern keine Massnahmen seitens der Politik ergriffen werden. Die vorliegenden Langfristperspektiven berücksichtigen jedoch bereits die Reformvorlage Altersvorsorge 2020 des Bundesrats.

Entwickeln sich die Demografie, die Einwanderung und die Wirtschaft wie in den Szenarien angenommen, wird die Staatsquote, das Verhältnis der Staatsausgaben zum BIP, bis 2045 von heute 32 auf 36 Prozent zunehmen. Die Umsetzung der Reform Altersvorsorge 2020 würde den Bund und die Sozialversiche-

rungen deutlich entlasten, wenn auch nach 2030 weitere Massnahmen notwendig sein werden. Der absehbare hohe Ausgabendruck im Gesundheits- und Pflegebereich wird insbesondere bei den Kantonen und Gemeinden Reformen unumgänglich machen, wobei die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen nicht allein auf die Alterung der Bevölkerung zurückzuführen ist. Eine ausreichend hohe Einwanderung von Arbeitskräften würde schliesslich helfen, den demografischen Druck auf die öffentlichen Finanzen zu senken.

Wird die Finanzierung der Sozialwerke rechtzeitig sichergestellt, sind die Belastungen tragbar. Die Langfristperspektiven zeigen, dass dank dem fortgesetzten Wirtschaftswachstum die verfügbaren Einkommen der Erwerbsbevölkerung trotz höherer Abgaben weiter steigen sollten.



*Ueli Maurer, Bundesrat und
Vorsteher des Eidgenössischen
Finanzdepartments*

Zusammenfassung

Ausgangslage

In den kommenden Jahrzehnten wird die Alterung der Schweizer Bevölkerung weiter voranschreiten. Die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz zeigen die Grössenordnung der Zusatzlasten auf, welche durch die Demografie auf die öffentlichen Haushalte zukommen werden und weisen auf den längerfristigen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf hin, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern.¹ Zudem wird in diesem Bericht gezeigt, wie sich das verfügbare Einkommen der Einwohnerinnen und der Einwohner im Durchschnitt entwickelt, wenn die altersbedingten Zusatzausgaben des Staates in dem Masse mit zusätzlichen Steuern und Beiträgen finanziert werden, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gesichert werden kann.

Annahmen

Für die Projektionen im Rahmen der Langfristperspektiven werden der

geltende rechtliche Status Quo und die Annahmen des Legislaturfinanzplans des Bundes unterstellt. In Abweichung zum Legislaturfinanzplan wird allerdings statt der Ständeratsvorlage für die Reform Altersvorsorge 2020 die Bundesratsvorlage in den Langfristperspektiven berücksichtigt. Da es sich bei den Langfristperspektiven um die Projektionen zukünftiger Entwicklungen handelt, sind diese mit Unsicherheiten behaftet. Daher sind die Ergebnisse dieses Berichts im Sinne von «wenn-dann»-Hypothesen zu interpretieren. Wenn sich die Demografie und die Wirtschaft wie in den Langfristperspektiven angenommen entwickeln, bedeutet dies für die öffentlichen Haushalte eine Mehrbelastung aufgrund steigender Ausgaben für die AHV und das Gesundheitswesen. Die Langfristperspektiven beruhen auf den Demografieszenarien des Bundesamts für Statistik (BFS) und den Berechnungen des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) für die AHV/IV. Für die anderen Bereiche werden die Projektionen der

¹ In den Langfristperspektiven wird ein Nachhaltigkeitskonzept verwendet, das dem internationalen Standard von OECD, IWF und EU-Kommission entspricht. Danach sind die öffentlichen Finanzen nachhaltig, wenn die Staatsschulden im Verhältnis zum BIP (Schuldenquote) auf einem ausreichend niedrigem Niveau stabilisiert werden können. Die Schuldenbremse des Bundes ist restriktiver. Sie stabilisiert den Betrag der Schulden des Bundes in Franken, also in nominalen Werten. Dadurch sinkt die Schuldenquote kontinuierlich.

Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zugrunde gelegt.

Die geburtenstarken Jahrgänge der Baby-Boom-Generation gehen in den kommenden Jahren in Pension. Zudem ist die Geburtenrate seit den 1970er-Jahren stark gesunken und die Lebenserwartung steigt weiter an, sodass sich das Verhältnis zwischen der Anzahl älterer Personen und der Anzahl Personen im Erwerbsalter weiter verschiebt. Letzteres ist auch abhängig von der Zuwanderung in die Schweiz, weil vor allem Personen im erwerbsfähigen Alter in die Schweiz einwandern. Gemäss dem Referenzszenario des Bundesamts für Statistik (BFS) (A-00-2015) verdoppelt sich etwa der Anteil der über 80-Jährigen im Projektionszeitraum von 2013 bis 2045 von 5 auf 10 Prozent der Bevölkerung. Der Altersquotient, welcher das Verhältnis der ab 65-Jährigen an der Erwerbsbevölkerung misst, steigt um 20 Prozentpunkte von 28 auf 48 Prozent an. Diese Veränderung der demografischen Struktur wird sich auch in den öffentlichen Haushalten niederschlagen, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Soziales. Eine erhebliche Unsicherheit besteht jedoch hinsichtlich der Zuwanderung, welche die Alterung verlangsamten und damit die negativen

Folgen für die öffentlichen Haushalte abschwächen kann. Die Erwerbsquote verharrt im Referenzszenario des BFS unverändert bei ungefähr 84 Prozent.

Die Langfristperspektiven zeigen, dass das Wirtschaftswachstum und die Migration wichtige Einflussgrössen für das Ausmass der demografisch bedingten Zusatzlasten der öffentlichen Haushalte sind. Um ein Mass für die mit den Projektionen verbundene Unsicherheit zu erhalten, wurden verschiedene Szenarien für die Entwicklung des Wirtschaftswachstums und der Migration modelliert. Zentral für das Wirtschaftswachstum ist neben der Entwicklung der Einwanderung und der Erwerbstätigkeit die Annahme über den jährlichen Produktivitätsfortschritt. Für das Basisszenario wird angenommen, dass sich die Arbeitsproduktivität bis 2045 gleich entwickelt wie in der Vergangenheit. Zwischen 1992 und 2014 betrug der jährliche Produktivitätsfortschritt in der Schweiz im Durchschnitt 1,2 Prozent. Um der Unsicherheit bezüglich der unterstellten Produktivitätsannahme Rechnung zu tragen, sind Szenarien mit einer skeptischen Annahme über den Produktivitätsfortschritt (0,9 %) und einer optimistischen Annahme über den Produktivitätsfortschritt (1,5 %) gerechnet

worden. Zudem wird ein Szenario mit höherer Migration als im Basisszenario berücksichtigt. Im Basisszenario sinkt der jährliche Einwanderungssaldo kontinuierlich von 80 000 im Jahr 2015, auf 60 000 im Jahr 2030 und pendelt sich ab dem Jahr 2040 bei 30 000 Personen ein. Im Migrationsszenario wird angenommen, dass der Einwanderungssaldo zwar ebenfalls abnimmt, jedoch bis 2030 im jährlichen Durchschnitt um 20 000 und ab 2040 um 10 000 Personen höher liegt als im Basisszenario. Bis 2030 beträgt das Wirtschaftswachstum im Basisszenario im Durchschnitt 1,6 Prozent und sinkt nach 2030 auf 1,4 Prozent ab.

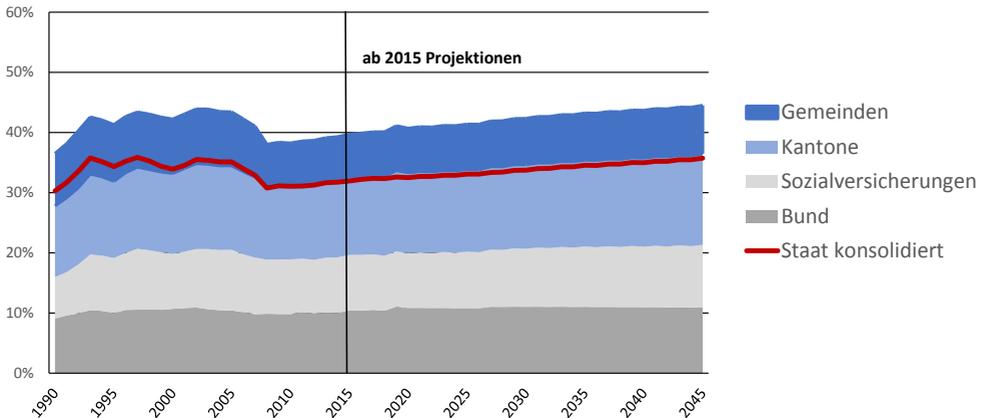
Entwicklung der Staatsquote

Im Basisszenario nimmt die Staatsquote, das Verhältnis der Gesamtausgaben des Staates zum BIP, von knapp 32 Prozent im Basisjahr auf knapp 34 Prozent im Jahr 2030 und knapp 36 Prozent im Jahr 2045 zu (vgl. Grafik Z1).² In den 1990er-Jahren stieg die Staatsquote aufgrund der Stagnationsphase der Schweizer Volkswirtschaft stark an. Danach schwankte sie um 34 Prozent des BIP. Zwischen 2005 und 2008 ging die Staatsquote deutlich zurück, was mit einem starken Wirtschaftswachstum und einer Revision der Finanzstatistik erklärt werden kann.³

2 Die Staatsquote wird als Verhältnis der Ausgaben der öffentlichen Hand (inklusive Sozialversicherungen) am um die Konjunktur bereinigten nominalen BIP ausgewiesen.

3 Durch die Revision der Finanzstatistik ist die Staatsquote um rund 2 Prozent des BIP gesunken.

Grafik Z1: Entwicklung der Staatsausgaben in der Vergangenheit und im Basisszenario (in % des BIP)



Die im Basisszenario projizierte Zunahme der Staatsquote ist vor allem auf die demografieabhängigen Ausgaben, welche die AHV/IV, Gesundheit, Langzeitpflege (ab 65 Jahren) und die Bildung umfassen, zurückzuführen. Zwischen 2013 und 2045 nehmen die von der demografischen Entwicklung abhängigen Ausgaben von rund 17,3 auf 20,8 Prozent des BIP zu (vgl. Tabelle Z1). Fast die Hälfte des Anstiegs, 45 Prozent, ist auf die Zunahme der Ausgaben für den Gesundheits- und Pflegebereich zurückzuführen. Rund 36 Prozent der Mehrbelastung für die öffentlichen Haushalte entsteht durch zusätzliche Ausgaben für die AHV/IV. Der verbleibende Anstieg entfällt auf den Bildungsbereich.

Dabei steigen die Staatsausgaben in den ersten 15 Jahren des Projektionszeitraums bis 2030 stärker als zwischen 2030 und 2045, konkret um 2,0 gegenüber 1,5 Prozent des BIP, an. Der im Verhältnis zum BIP stärkere Ausgabenanstieg bis 2030 ist auf den Bildungsbereich zurückzuführen, dessen Ausgaben nach 2030 nicht mehr schneller als das BIP wachsen. So nehmen ab 2040 die Schüler- und Studentenzahlen nicht mehr zu.

Entwicklung der demografieabhängigen Ausgabenquoten der einzelnen Staatsebenen

Bis 2030 nehmen die kantonalen Ausgaben um 0,8 Prozent des BIP, bis

2045 um 1,4 Prozent des BIP zu. Die Entwicklung der Ausgaben bis 2030 ist praktisch zu gleichen Teilen mit der Dynamik im Gesundheits-, Pflege- und Bildungsbereich zu erklären. Nach 2030 ist der Ausgabeanstieg auf die Entwicklung in der Langzeitpflege und der Gesundheit zurückzuführen. Der zwischen 2030 und 2045 stark zunehmende Anteil der über 80-Jährigen an der Bevölkerung, von 7 auf 10 Prozent, führt insbesondere in der Langzeitpflege zu einem zusätzlichen

Kostendruck. Im Gegensatz zu den kantonalen Haushalten kommen auf die Gemeindehaushalte deutlich weniger Mehrausgaben zu (+0,4 % des BIP bis 2045). Bis 2030 wird die Ausgabendynamik auf der Gemeindeebene in der Hauptsache durch den Bildungsbereich bestimmt (+0,2 % des BIP). Die Langzeitpflege spielt ebenfalls eine, wenn auch kleinere, Rolle (+0,1 % des BIP). Nach 2030 ist die Zunahme der Gemeindeausgaben ausschliesslich auf die Langzeitpflege zurückzuführen.

Tabelle Z1: Demografieabhängige Ausgaben nach Staatsebene (in % des BIP)

	2013	2030				2045			
	Quote (in % BIP)	Quote (in % BIP)	Sensitivitätsanalysen		Migration A-06-2015	Quote (in % BIP)	Sensitivitätsanalysen		Migration A-06-2015
		Produktivität				Produktivität			
Bund	3.9	4.7	+0.0	-0.0	-0.1	4.9	+0.1	-0.1	-0.1
Sozialversicherungen	5.4	5.5	0.1	-0.1	-0.2	6.1	+0.2	-0.2	-0.4
Kantone	5.9	6.7	-0.1	+0.1	-0.1	7.3	-0.1	+0.1	-0.2
Gemeinden	2.2	2.5	-0.0	+0.0	-0.0	2.6	-0.0	+0.0	-0.0
Total	17.3	19.3	+0.0	-0.1	-0.4	20.8	+0.2	-0.2	-0.7

Auf der nationalen Ebene sind die Sozialversicherungen (AHV/IV) weniger stark als der Bund von den Mehrbelastungen aufgrund der alternden Bevölkerung tangiert. Bis 2045 steigen die Ausgaben um 0,7 Prozent des BIP (AHV/IV) respektive um 1,0 Prozent des BIP (Bund) an. Dabei sind die Mehrbelastungen der Sozialversicherungen ausschliesslich auf die Entwicklung bei der AHV zurückzuführen. Dämpfend auf das Ausgabenwachstum der Sozialversicherungen wirken die leistungsseitigen Massnahmen der Bundesratsvorlage für die Altersvorsorge 2020 wie die Erhöhung des Rentenalters für Frauen sowie die Entwicklung der IV-Ausgaben. Die IV-Ausgaben sinken gemessen am BIP bis 2045 sogar um 0,4 Prozent. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Anzahl IV-RentnerInnen nicht schneller als die Erwerbsbevölkerung wächst, und zudem die IV-Renten an den Mischindex von AHV/IV gekoppelt sind. Das Gros der Mehrausgaben des Bundes lässt sich durch die Finanzierung der AHV erklären (+0,6 % des BIP). Der kleinere Teil der Zunahme ist auf die Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung

und die Bildung zurückzuführen (+0,1 bzw. +0,2 % des BIP).

Die im Rahmen der Bundesratsvorlage zur Altersvorsorge 2020 vorgesehene Zusatzfinanzierung der AHV ist in den Jahren bis 2030 für den Bundeshaushalt merklich spürbar. So führt die Mehrwertsteuererhöhung um 1,5 Prozentpunkte zugunsten der AHV einerseits zu entsprechenden Mehreinnahmen, die aber zweckgebunden an die AHV weitergereicht werden und deshalb auch als Bundesausgabe verbucht werden. Die Bundesausgaben nehmen bis 2030 um 0,8 Prozent des BIP zu. Nach 2030 nimmt die Dynamik bei den Bundesausgaben ab (+0,2 % des BIP). Dem Bundeshaushalt kommt dabei zugute, dass die Bildungsausgaben nicht mehr stärker als das BIP steigen und der einmalige Sondereffekt der Zusatzfinanzierung der AHV entfällt.

Die Ergebnisse in Tabelle Z1 zeigen zudem, dass ein höheres (bzw. tieferes) Wirtschaftswachstum (höherer bzw. tieferer Produktivitätsfortschritt oder eine höhere oder tiefere Migration als im Basisszenario) zu einer finanziellen Entlas-

4 Eine geringere Migration würde mehr oder weniger symmetrisch zum Szenario mit einer höheren Migration zu einer stärkeren Zunahme der Staats- und Sozialversicherungsausgaben im Verhältnis zum BIP führen.

tung (bzw. Zusatzbelastung) bei Bund und AHV/IV führt.⁴ Dies ist darauf zurückzuführen, dass die AHV/IV-Renten weniger steigen als die Löhne, welche im Gleichschritt mit der Arbeitsproduktivität zunehmen. Im Falle einer höheren Migration steigen Erwerbsbevölkerung und Beschäftigung stärker, was den Anstieg des Altersquotienten verlangsamt.

Bei Kantonen und Gemeinden zeigen die Vorzeichen bei den Sensitivitätsanalysen für die Produktivität in die umgekehrte Richtung wie bei Bund und Sozialversicherungen. Gemäss der vorliegenden Berechnungen geht ein höherer Produktivitätsfortschritt mit einem höheren Lohnwachstum einher. Dadurch wird bei einem höheren Produktivitätsfortschritt ein zusätzlicher Druck auf die Gesundheitsausgaben ausgeübt, so dass die Lasten für die Haushalte von Kantonen und Gemeinden leicht zunehmen. So führt das mit dem höheren Produktivitätsfortschritt verbundene stärkere Wachstum der pro-Kopf-Einkommen zu zusätzlicher Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen. Auch der Bildungsbereich trägt zur leichten Ausgabensteigerung bei Kantonen und Gemeinden im Zuge eines höheren Produktivitätsfortschritts bei. Im Migrationsszenario wird das höhere Wirtschafts-

wachstum durch eine höhere Einwanderung und Beschäftigung erzeugt, nicht durch höhere Löhne. Somit entsteht kein zusätzlicher Kostendruck im Gesundheitsbereich und die Anpassungslast für Kantone und Gemeinden fällt tiefer aus. Umgekehrt ist jedoch zu erwarten, dass der Kostendruck auf alle öffentlichen Haushalte erheblich zunehmen würde, wenn die Einwanderung und Beschäftigung niedriger als im Basisszenario ausfallen würden.

Entwicklung der Fiskallücke und des verfügbaren Einkommens

Der Anstieg der demografieabhängigen Ausgaben hat zur Folge, dass zu deren Finanzierung Steuern oder Beiträge an die Sozialversicherungen erhöht oder Einsparungen realisiert werden müssen. Würde darauf verzichtet, das finanzielle Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben herzustellen, würde die Staatsverschuldung zwischen 2013 und 2045 von 35 auf gut 59 Prozent des BIP ansteigen. Ein gebräuchliches Mass, um den finanzpolitischen Handlungsbedarf darzustellen, ist die Fiskallücke. Die in den Langfristperspektiven berechnete Fiskallücke gibt an, in welchem Umfang ab 2020 dauerhafte Einsparungen, Beitrags- oder Steuererhöhungen notwendig

sind, damit die Schuldenquote bis 2045 auf dem Niveau des Basisjahres 2013 stabilisiert werden kann. Die Fiskallücke beträgt 0,9 Prozent des BIP. Nach Staatsebenen aufgegliedert zeigt sich, dass die Demografie insbesondere die Nachhaltigkeit von Kantons- und Gemeindefinanzen gefährdet. Kantone und Gemeinden weisen eine Fiskallücke von 1,1 bzw. 0,5 Prozent des BIP auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Kantone und Gemeinden für die sich vergleichsweise dynamisch entwickelnden Bereiche Gesundheit und Langzeitpflege zuständig sind. Die Finanzlage der AHV/IV kann gemäss diesem Konzept nach der vom Bundesrat im Rahmen der Altersvorsorge 2020 vorgesehenen Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1,5 Prozentpunkte und der vorgesehenen leistungsseitigen Massnahmen sowie der positiven Entwicklung bei der IV als nachhaltig bezeichnet werden (keine Fiskallücke). Allerdings werden die Umlageresultate der AHV ab 2030 wieder negativ, was auf einen erneuten Handlungsbedarf hinweist. Umgekehrt wird die IV-Schuld beim AHV-Fonds gemäss den Berechnungen des BSV bis 2028 beglichen. Die, wegen dem im Legislaturfinanz-

plan eingestellten Stabilisierungsprogramm, gute Ausgangslage des Bundeshaushalts, die nachlassende Dynamik der Bildungsausgaben und der verminderte Ausgabendruck von Seiten der AHV aufgrund der bundesrätlichen Reformmassnahmen tragen dazu bei, dass die Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen bis 2045 gewahrt werden kann. Ohne die vorgesehene Zusatzfinanzierung der AHV durch die Mehrwertsteuererhöhung, würde sich die Situation der öffentlichen Haushalte nochmals deutlich verschlechtern. Die Fiskallücke des Staates läge bei 1,6 Prozent des BIP.

Wird die Stabilisierung der Schuldenquote auf dem derzeitigen Niveau allein über eine Erhöhung der Staatseinnahmen finanziert, steigen die verfügbaren Einkommen pro Kopf der Schweizer Bevölkerung inflationsbereinigt dank des angenommenen Produktivitätsfortschritts von jährlich 1,2 Prozent im Durchschnitt weiter an.⁵ Der projizierte jährliche Anstieg zwischen 2013 und 2045 fällt mit 0,6 gegenüber 0,4 Prozent sogar etwas höher aus als im Zeitraum von 1990 bis 2013, was allerdings auf die lange Stagnati-

5 Da die berufliche Vorsorge in den Langfristperspektiven nicht behandelt wird, bleiben die Lohnbeiträge für die zweite Säule unberücksichtigt.

onsphase in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre zurückgeführt werden kann.

Fazit

Die demografische Entwicklung wird die öffentlichen Haushalte in den kommenden dreissig Jahren stark belasten. Entwickeln sich Demografie, Einwanderung und Wirtschaft wie in den Szenarien angenommen, wird die Staatsquote bis 2045 von heute 32 auf 36 Prozent zunehmen müssen. Sofern die Reform Altersvorsorge 2020 wie vom Bundesrat vorgesehen umgesetzt wird, besteht auf der Bundesebene weniger Handlungsbedarf als bei den Kantonen und Gemeinden. Allerdings werden in den 2030er-Jahren weitere Reformen für die AHV beschlossen werden müssen, um die Nachhaltigkeit der AHV gewährleisten zu können. Der dringende

Handlungsbedarf bei Kantonen und Gemeinden ist auf den anhaltend hohen Ausgabendruck im Gesundheits- und Pflegebereich zurückzuführen, welcher weitere Reformen unumgänglich machen wird.

Das Ausmass der demografiebedingten Mehrbelastung hängt stark vom Wirtschaftswachstum ab. Das Wirtschaftswachstum kann langfristig nur über eine höhere Produktivität und/oder eine höhere Migration gesteigert werden. Deshalb reagieren die Projektionen stark auf unterschiedliche Annahmen bezüglich der Produktivitätsentwicklung und der Migration. Wächst die Wirtschaft wie angenommen, nehmen die verfügbaren Einkommen der Haushalte trotz den demografiebedingten Mehrbelastungen weiterhin zu, etwa im gleichen Ausmass wie in den vergangenen 25 Jahren.

1 Einführung

In den kommenden Jahrzehnten wird die Alterung der Schweizer Bevölkerung weiter voranschreiten. Die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz zeigen die Grössenordnung der Zusatzlasten auf, welche durch die Demografie auf die öffentlichen Haushalte zukommen werden und weisen auf den längerfristigen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf hin, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. Finanzielle Nachhaltigkeit für den Staat bedeutet dabei grundsätzlich, dass dieser die Finanzierung bestehender und zukünftiger Verpflichtungen gewährleisten kann.

Budgets und Finanzpläne reichen für eine umfassende, langfristig orientierte Betrachtung der demografiebedingten Mehrbelastungen nicht aus. Diese finanzpolitischen Planungsinstrumente decken einen Zeithorizont von vier Jahren ab. Die Mittelfristperspektiven setzen den Fokus auf die Abbildung der finanzpolitischen Prioritäten des Bundes und legen eine Betrachtungsperiode bis 2024 zugrunde. Der vorliegende Bericht schliesst diese Lücke, indem er die Finanzberichterstattung und die Mittelfristperspektiven durch eine langfristige

Betrachtung ergänzt. In verschiedenen Bereichen, insbesondere bei der AHV wird die längerfristige Entwicklung zwar anderweitig bereits dargestellt.⁶ Die Langfristperspektiven geben jedoch eine Gesamtschau über die finanzielle Lage sämtlicher öffentlicher Haushalte (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen). Dies ist nach 2008 und 2012 der dritte Bericht über die Langfristperspektiven der öffentlichen Haushalte durch die Eidgenössische Finanzverwaltung. Der Vierjahresrhythmus stellt sicher, dass regelmässig die neuesten Annahmen über die Migration, die Alterung und die wirtschaftliche Entwicklung in die Projektionen einfließen und veränderte politische Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Die zentralen Ergebnisse der Langfristperspektiven werden auch im Legislaturfinanzplan dargestellt.

Die Langfristperspektiven geben keine Auskunft darüber, wie die Zukunft aussehen wird, sondern zeigen auf, wie sich die demografische Entwicklung unter den gegebenen Rahmenbedingungen (sog. no-policy-change-Annahme) längerfristig auf die öffentlichen Haushalte auswirken. Es werden der geltende rechtliche Status Quo und

⁶ vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen (2014).

die Annahmen des Legislaturfinanzplans des Bundes sowie die Bundesratsvorlage für die Reform Altersvorsorge 2020 berücksichtigt. Der Zeithorizont 2045 wurde einerseits gewählt, weil sich bis dahin die wesentlichen Auswirkungen der Alterung der Gesellschaft in den öffentlichen Haushalten niedergeschlagen haben dürften. Andererseits, weil die vom Bundesamt für Statistik (BFS) berechneten Demografieszenarien denselben Horizont aufweisen.⁷

Die Langfristperspektiven dienen als eine grobe Orientierung und verdeutlichen, wie sensitiv die öffentlichen Haushalte auf die Veränderung wesentlicher Einflussfaktoren reagieren. Für die Projektionen sind Annahmen bezüglich der demografischen Entwicklung und der makroökonomischen Grössen notwendig. Die über den Projektionszeitraum getroffenen Annahmen zur Produktivität und zur Migration beeinflussen die langfristige Entwicklung der Staatsfinanzen wesentlich.

Ausgehend von Ausgaben- und Einnahmenprojektionen für die drei Staatsebenen und die Sozialwerke

werden verschiedene finanzpolitische Kennzahlen ausgewiesen. Dazu gehören die Entwicklung der Staatsquote, berechnet als Verhältnis der Gesamtausgaben des Staates zum BIP, die Schuldenquote, gemessen als Verhältnis der öffentlichen Schulden zum BIP, und die Fiskallücke. Die Fiskallücke zeigt den benötigten Handlungsbedarf an, der bestehen würde, um die Schuldenquote bis zum Ende des Projektionszeitraums auf dem Niveau des Basisjahres zu stabilisieren. Zusätzlich wird der Frage nachgegangen, wie sich das verfügbare Einkommen der Haushalte als Gesamtes entwickelt, wenn eine konstante Schuldenquote allein über eine Erhöhung der Staatseinnahmen finanziert würde.

Auf kantonaler Ebene existiert eine Vielzahl institutioneller Einschränkungen, wie beispielsweise Fiskalregeln oder obligatorische Finanzreferenda, die darauf abzielen, übermässiges Ausgabenwachstum und hohe Defizite zu vermeiden. Auf der Bundesebene stellt die Schuldenbremse den mittelfristigen Budgetausgleich sicher und gibt einen Rahmen für die politischen Entscheidungsträger vor. Die Schuldenbremse des Bundes ist restriktiver als das hier

⁷ vgl. Bundesamt für Statistik (2015).

verwendete Nachhaltigkeitskonzept, welches dem internationalen Standard von OECD, IWF und EU-Kommission folgt und die öffentlichen Finanzen als nachhaltig beurteilt, wenn die Staatsschulden im Verhältnis zum BIP auf einem ausreichend niedrigem Niveau stabilisiert werden können. Die Schuldenbremse stabilisiert hingegen den Betrag der Schulden des Bundes in Franken, also in nominalen Werten. Dadurch sinkt die Schuldenquote kontinuierlich. In der vorliegenden Studie wurde bewusst die Annahme getroffen, dass Fiskalregeln nicht bindend sind. Im gegenteiligen Fall würde die Analyse keinen Mehrwert bringen, weil die Staatsschulden a priori langfristig nicht mehr steigen könnten.

Im Mittelpunkt des Berichts stehen diejenigen Bereiche staatlichen Handelns, welche von der demografischen Entwicklung massgeblich beeinflusst werden. Die geburtenstarken Jahrgänge der Baby-Boom-Generation werden in den kommenden Jahren in Pension gehen. Zudem ist die Geburtenrate seit den 1970er-Jahren stark gesunken und die Lebenserwartung steigt weiter an, so dass sich das Verhältnis zwischen der Anzahl älterer Personen und der Anzahl Personen im

Erwerbsalter weiter verschiebt. Dadurch werden insbesondere die Ausgaben für die AHV/IV, die Gesundheit und die Langzeitpflege, welche gegenwärtig zusammen knapp 12 Prozent des BIP betragen, deutlich stärker zunehmen als die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung.

Neben der Demografie gibt es weitere Entwicklungen, welche die öffentlichen Finanzen längerfristig beeinflussen, jedoch in diesem Bericht nicht berücksichtigt werden können. Dazu gehört insbesondere der Klimawandel, dessen wirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen schwer abschätzbar sind.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Kapitel werden die für die öffentlichen Finanzen relevanten langfristigen Trends dargestellt. So werden insbesondere die den Projektionen zugrunde liegenden Demografieszenarien des BFS und die Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung kurz illustriert. Das dritte Kapitel beschreibt die Projektionsmethodik und die verwendeten Kennzahlen. Zudem werden die Alternativszenarien kurz vorgestellt. Das vierte Kapitel zeigt auf, wie sich die Staatsfinanzen und insbesondere die

demografieabhängigen Ausgaben mittelfristig bis 2030 und langfristig bis 2045 entwickeln. In Sensitivitätsanalysen wird der Einfluss einer Veränderung der Hypothesen zur Produktivität und zur Migration aufgezeigt. Kapitel fünf greift den Bereich Gesundheit und Langzeitpflege als Vertiefungsthema heraus. Die starke Abhängigkeit von der Demografie, eine grössere Unsicherheit bezüglich der Kostendetermi-

nanten und die Ausgabendynamik sind hier besonders ausgeprägt. Neben einer Diskussion der Ausgabentreiber im Gesundheitswesen werden die Resultate mehrerer Szenarien präsentiert. Kapitel sechs enthält einen kurzen qualitativen Vergleich mit den letzten Langfristperspektiven 2012. Das siebte Kapitel vergleicht die vorliegenden Ergebnisse mit den Resultaten der Projektionen der Europäischen Union.

2 Demografische und wirtschaftliche Entwicklung

In diesem Kapitel werden die absehbaren demografischen Entwicklungen dargestellt, die zentralen makroökonomischen Annahmen erläutert und ein Exkurs zu den möglichen Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Haushalte präsentiert.

2.1 Demografie

Die Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz von 2015 bis 2045 des BFS, insbesondere das Referenzszenario (A-00-2015), bilden die Grundlage für die⁸ vorliegenden Projektionen. Im Referenzszenario wird angenommen, dass die Wirtschaftslage der Schweiz robust bleibt und die Nachfrage nach Arbeitskräften hoch ausfällt. Weiter wird angenommen, dass sich die Konjunktur in den europäischen Ländern verbessert und entsprechend die Wanderungsbewegungen in die Schweiz in einigen Jahren weniger umfangreich ausfallen werden.

Das Referenzszenario geht von einem Anstieg der Bevölkerung in der Schweiz von 8,3 Millionen im Jahr 2015 auf knapp 10,2 Millionen im Jahr 2045 aus, was einer mittleren

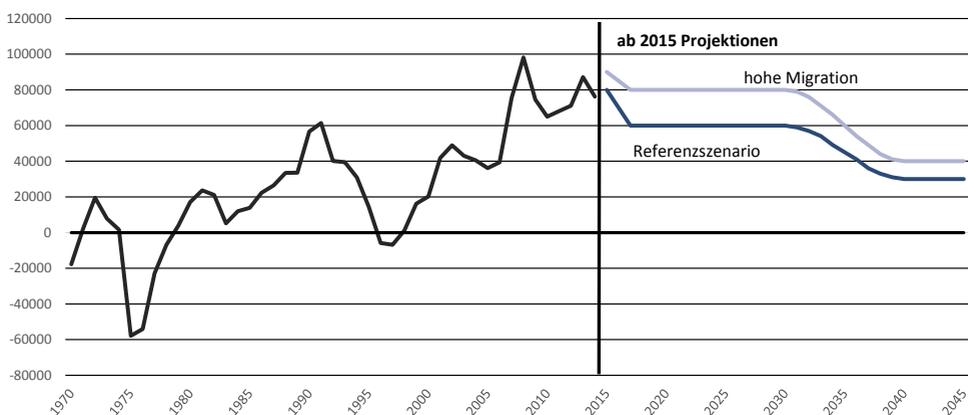
jährlichen Wachstumsrate von 0,7 Prozent entspricht. Das Bevölkerungswachstum schwächt sich im Verlauf des betrachteten Zeithorizonts jedoch ab. Während in den ersten Jahren (bis 2020) mit einem Bevölkerungsanstieg von mindestens 1 Prozent gerechnet wird, wird ab dem Jahr 2039 nur von einem Anstieg von 0,3 Prozent oder niedriger ausgegangen. Ein wesentlicher, jedoch schwer abschätzbarer Bestimmungsfaktor für die Bevölkerungsentwicklung ist der zukünftige Migrationssaldo (Zahl der Einwanderer abzüglich Zahl der Auswanderer pro Jahr). Beim Referenzszenario des BFS wird für die Jahre 2015 und 2016 ein Migrationssaldo von 80 000, respektive 70 000 Personen unterstellt. Ab 2017 wird bis zum Ende der folgenden Dekade ein Migrationssaldo von 60 000 Personen vorgezeichnet. Danach nimmt der Migrationssaldo kontinuierlich ab und liegt ab 2040 bei 30 000 Personen pro Jahr. Langfristig nimmt also die Zuwanderung ab, was gemäss den Demografieszenarien des BFS mit der rückläufigen Erwerbsbevölkerung in den europäischen Ländern infolge der aktuell tiefen Geburtenrate zusammenhängt.

8 Vgl. BFS (2015).

Angesichts der mit grosser Unsicherheit behafteten Migrationsentwicklung wird im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse ein Szenario mit einem höheren Migrationssaldo (A-06-2015) betrachtet. In diesem Szenario des BFS liegt der Migrationssaldo im Jahr 2015 bei 90 000 Personen und am Ende der Betrachtungsperiode, im Jahr 2045, noch bei 40 000 Personen pro Jahr. Im jährlichen Durchschnitt liegt der Migrationssaldo bis 2030 in diesem Szenario in etwa um 20 000 und ab 2040 um 10 000 Personen höher als im Basisszenario. Die Erwerbsbevölkerung wächst entsprechend bis 2030

im jährlichen Durchschnitt mit 1 Prozent im Vergleich zu 0,7 Prozent im Referenzszenario des BFS. Im Vergleich zum Referenzszenario wird tendenziell eine länger anhaltende bessere wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz angenommen, was ebenfalls mehr Nachfrage nach Fachkräften und somit einen höheren Migrationssaldo ergibt. In Grafik 1 sind der Migrationssaldo für die Jahre von 1970 bis 2014 und die unterstellten Migrationssalden für das Referenzszenario und das Szenario A-06-2015 (hohe Migration) für den Zeitraum von 2015 bis 2045 dargestellt.

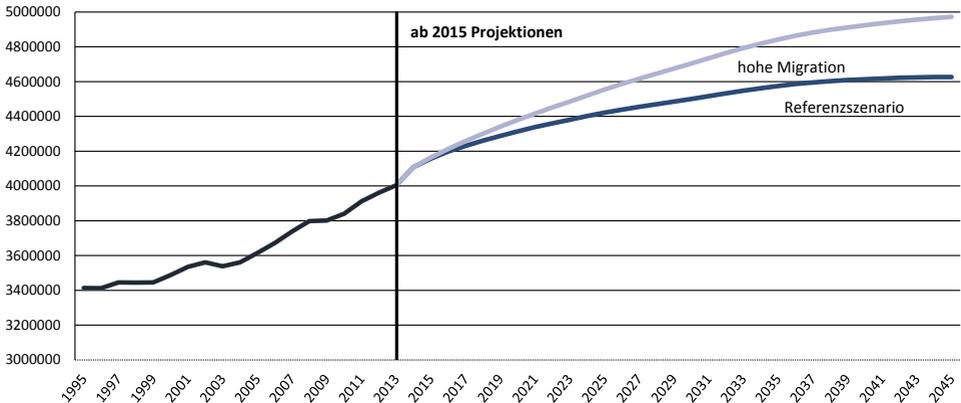
Grafik 1: Migrationssaldo 1970–2045



Von besonderer Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die öffentlichen Finanzen ist die Veränderung der demografischen Struktur. So wird im Referenzszenario des BFS beispielsweise davon ausgegangen, dass die durchschnittliche Lebenserwartung der Männer von 81,2 Jahren im Jahr 2015 auf 86,2 Jahre im Jahr 2045 steigt, und diejenige der Frauen von 85,1 Jahren auf 89,4 Jahre zunimmt. Die Alterung der Gesellschaft führt 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. Daneben führt die Verschiebung der Altersstruktur auch zu einer Veränderung der Ausgaben im Gesundheits- und Langzeitpflegebereich.

Grafik 2 zeigt die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung umgerechnet in Vollzeitäquivalente (VZÄ). Zum einen wird die vergangene Entwicklung seit 1995 dargestellt, für welche ein Anstieg der Erwerbsbevölkerung von 3,4 Millionen auf knapp 4 Millionen zu beobachten ist. Zum anderen wird die Entwicklung gemäss den Bevölkerungsszenarien des BFS aufgezeigt. Es wird angenommen, dass die Erwerbsbevölkerung gegen 2040 auf über 4,6 Millionen steigt und danach ungefähr konstant bleibt. Die Erwerbsquote verharrt im Referenzszenario des BFS nahezu unverändert bei 84 Prozent. In dem für die Sensitivitätsanalyse berücksichtigten Szenario mit höherer Migration würde die Erwerbsquote zwar ebenfalls fast unverändert bleiben, die Erwerbsbevölkerung würde hingegen deutlich zunehmen und im Jahr 2045 bei knapp unter fünf Millionen zu liegen kommen.

Grafik 2: Erwerbsbevölkerung in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)* 1995–2013 und Referenz- und hohes Migrationsszenario

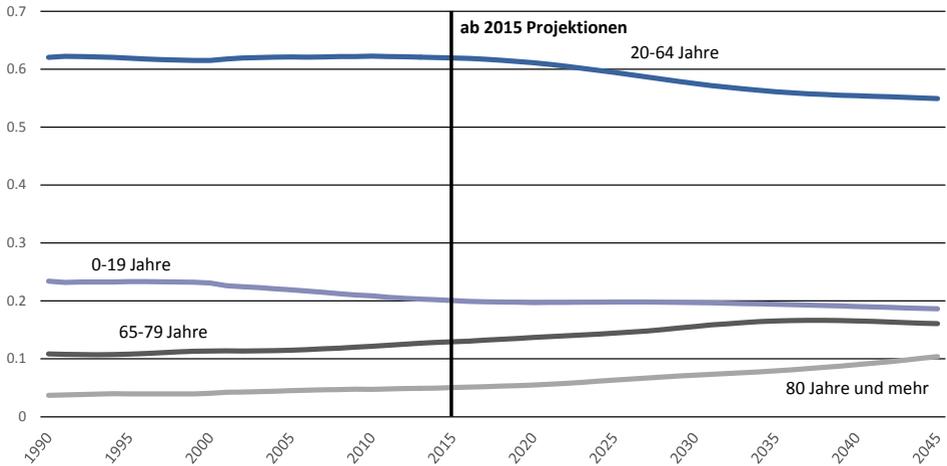


* Basis: BFS A-00-2015; Sensitivitätsszenario mit hoher Migration: BFS A-06-2015

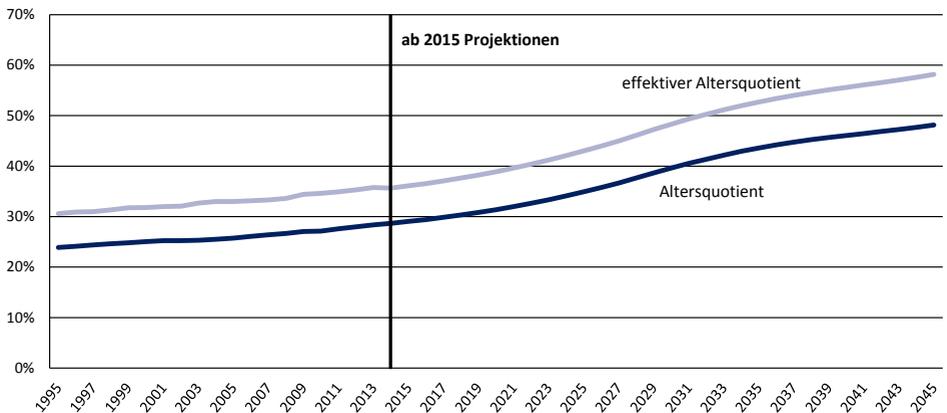
Die Altersstruktur der Bevölkerung verändert sich bis 2045 erheblich (vgl. Grafik 3). Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinkt von fast konstanten 62 Prozent in den Jahren 1990–2015 bis ins Jahr 2045 auf 55 Prozent. Der Anteil der Bevölkerung im Rentenalter unter 80 Jahre erhöht sich von etwa 13 Pro-

zent im Jahr 2015 auf gut 16 Prozent im Jahr 2045. Der Anteil der Personen über 80 Jahre ist mit 10 Prozent im Jahr 2045 knapp zweieinhalb Mal so hoch wie noch 1990. Die junge Generation der unter 20 Jährigen hingegen nimmt anteilmässig leicht ab.

Grafik 3: Entwicklung der Bevölkerungsstruktur – Anteile am Total (Referenzszenario)



Grafik 4: Altersquotienten*



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

Während 1995 auf eine über 65-jährige Person gut 4 Personen im erwerbsfähigen Alter kommen (Altersquotient 23,9 %), sind es 2015 3,4 Personen (Altersquotient 29,1 %). Dieses Verhältnis verringert sich auf knapp 2 (Altersquotient 48,1 %) im Jahr 2045 (siehe Grafik 4). Der «effektive» Altersquotient setzt die Zahl der Rentnerinnen und Rentner in Bezug zur Erwerbsbevölkerung, gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ), und liegt entsprechend am Ende des Projektionszeitraums um 10 Prozentpunkte höher.

2.2 Wirtschaftsentwicklung

Für die Erstellung der Ausgaben- und Einnahmenprojektionen müssen Annahmen zu wichtigen makroökono-

nomischen Grössen getroffen werden. Für die Voranschlags- und Finanzplanperiode werden die durch den Bundesrat im Legislaturfinanzplan 2016–19 festgelegten Eckwerte verwendet.⁹

Ein komplexerer Ansatz zur Ermittlung der relevanten makroökonomischen Grössen, wie beispielsweise ein berechenbares allgemeines Gleichgewichtsmodell, erscheint im Rahmen dieses Berichts als wenig geeignet. Dieser Ansatz würde eine Vielzahl von zusätzlichen Informationen und Annahmen verlangen. In Anlehnung an internationale Gepflogenheiten werden daher einfache Bestimmungsgrössen für das langfristige Wirtschaftswachstum festgelegt. Diese sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

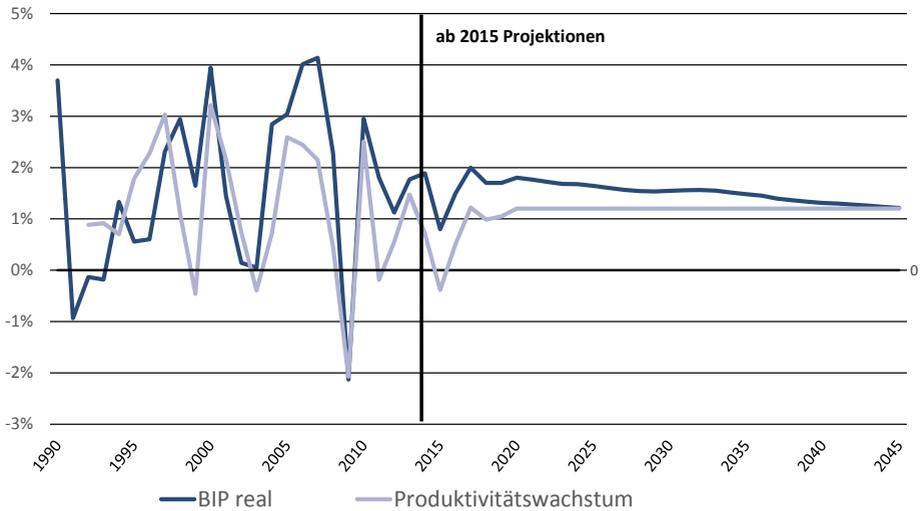
Tabelle 1: Makroökonomische Annahmen im Basisszenario

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

⁹

	2015	2016	2017	2018	2019
BIP real	0,9%	1,5%	2,0%	1,7%	1,7%
BIP nominal	-0,2%	1,1%	2,6%	2,5%	2,7%
LIK	-1,1%	0,1%	0,6%	0,8%	1,0%
Zins lang (10 j.)	0,0%	0,2%	0,9%	2,0%	3,0%

Grafik 5: Reales BIP-Wachstum und Produktivitätswachstum 1990–2045



Das reale BIP-Wachstum ergibt sich aus der Entwicklung der Erwerbsbevölkerung (ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten) und der Arbeitsproduktivität. Bis 2030 beträgt das Wirtschaftswachstum im Basisszenario im jährlichen Durchschnitt 1,6 Prozent und sinkt nach 2030 auf 1,4 Prozent. Grafik 5 zeigt, wie das abnehmende Arbeitsangebot dazu führt, dass sich das Wirtschaftswachstum im Referenzszenario längerfristig an die jährliche Zunahme der Arbeitsproduktivität von 1,2 Prozent annähert. Für das

Basisszenario wird angenommen, dass sich die Arbeitsproduktivität bis 2045 gleich entwickelt wie in der Vergangenheit. Zwischen 1992 und 2014 betrug der jährliche Produktivitätsfortschritt in der Schweiz im Durchschnitt 1,2 Prozent.¹⁰ Um der Unsicherheit bezüglich der unterstellten Produktivitätsannahme Rechnung zu tragen, werden Szenarien mit einer skeptischen (0,9 %) und einer optimistischen Annahme (1,5 %) über den Produktivitätsfortschritt durchgeführt.

¹⁰ Ein Überblick zu Analysen der Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz wird z.B. in Colombier (2014) und in der Ausgabe der Volkswirtschaft, 1–2/2016, des Staatssekretariats für Wirtschaft, gegeben.

Die Annahme von 1,5 Prozent für den realen Langfristzinssatz erscheint im Lichte sowohl der vergangenen Entwicklung 10-jähriger Bundesobligationen (durchschnittliche nominale Rendite 1995–2015: 2,5 %) als auch jüngerer Gutachten im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) und des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr und Kommunikation (UVEK) in der langen Frist plausibel zu sein. Um dem aktuellen Tiefzinsumfeld besser gerecht zu werden, wird zudem angenommen, dass der Zinssatz von 1,5 Prozent erst im Jahr 2020 erreicht wird. Es wird also eine Übergangsfrist unterstellt.

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 von einem jährlichen Preisauftrieb von 1 Prozent ausgegangen. Es ist zu beachten, dass diese Annahme die Fiskallücken und die Ausgabenquoten nicht wesentlich beeinflusst, weshalb auf die Berechnung separater Szenarien verzichtet wird.

Die Arbeitsproduktivität, der Realzins und die Teuerung werden exogen vorgegeben. Rückkoppelungseffekte vom Staatshaushalt hin zu den makroökonomischen Grössen bleiben unberücksichtigt, beziehungsweise wirken sich nicht auf das langfristig zu erwartende Wirtschaftswachstum aus. Ebenso sind 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 Entwicklungen im Gesundheitswesen. Daneben gibt es jedoch noch weitere Trends, die sich auf die öffentlichen Finanzen auswirken können, wie beispielsweise die Folgen des Klimawandels. Mangels Daten ist es sehr schwierig, in diesen Bereichen zahlenmässig unterlegte Aussagen zu den Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und auf verschiedene Ausgabenbereiche machen. Überlegungen qualitativer Natur lassen sich jedoch anstellen (siehe Kasten).

Kasten: Klimawandel

Der Klimawandel wird nicht nur einen Temperaturanstieg, sondern auch eine zunehmende Häufung von extremen Wetterereignissen mit sich bringen. Es gibt Schätzungen zu den Auswirkungen des Klimawandels auf die Schweizer Wirtschaft¹¹. Diese sind jedoch mit grossen Unsicherheiten behaftet. Die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte in der Schweiz wurden zudem noch nicht untersucht¹². Es sind jedoch Auswirkungen auf folgende Items zu erwarten:

- Prävention des Klimawandels
 - Öffentliche Ausgaben zur Untersuchung des Phänomens Klimawandel.
 - Öffentliche Ausgaben zur Senkung der Treibhausgasemissionen.
 - Zukauf ausländischer Zertifikate, um die CO₂-Emissionsziele zu erreichen.
- Anpassung und Schadenersatz
 - Öffentliche Ausgaben zum Schutz von Dörfern, Infrastruktur, Ökosystemen usw. vor den wachsenden Gefahren des Klimawandels.
 - Deckung von Schäden, die nicht verhindert werden konnten (z. B. Wiederaufbau einer durch einen Erdbeben zerstörten Verkehrsinfrastruktur).
- Internationale Verpflichtungen
 - Beiträge an internationale Klimafonds und Hilfe an vom Klimawandel betroffene Länder (einschliesslich Aufnahme von Klimaflüchtlingen).
- Auswirkungen auf die Einnahmen
 - Die Reduktion der Treibhausgasemissionen setzt insbesondere eine Verringerung des Verbrauchs fossiler Treib- und Brennstoffe voraus. Das führt zu Mindereinnahmen bei der Mineralölsteuer.
 - Da der Klimawandel das BIP-Wachstum beeinträchtigt, beispielsweise durch rückläufige Exporte in die wegen dem Klimawandel verarmten Länder, dürften auch die steuerlichen Bemessungsgrundlagen und damit die Einkünfte der öffentlichen Haushalte unter den Folgen leiden.
 - Der Klimawandel löst im Cleantech-Bereich aber auch Innovationen aus; das Wachstum in diesem Wirtschaftsbereich dürfte den Rückgang bei den Steuereinnahmen teilweise kompensieren.

Fazit: Der Klimawandel wird negative Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben, weil er tendenziell zu Mehrausgaben und Mindereinnahmen führt. Da die betreffenden Ausgaben jedoch einen präventiven Charakter aufweisen, dienen sie dazu, noch grössere Ausgaben zu vermeiden.

11 Vgl. bspw. UVEK (2007) und OcCC (2007). Eine neue Studie zu den volkswirtschaftlichen Kosten des Klimawandels wird von der EPFL bearbeitet.

12 Infras und Ecologic (2009) untersuchen dagegen die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte in Deutschland.

3 Methodik

3.1 Kennzahlen

Im Zusammenhang mit der langfristigen Entwicklung der Finanzpolitik wurde der Begriff der Nachhaltigkeit (bzw. 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. Zudem wird gezeigt, wie sich das verfügbare Einkommen pro Kopf der Bevölkerung im Durchschnitt entwickelt, wenn die altersbedingten Zusatzausgaben des Staates in dem Masse mit zusätzlichen Steuern und Beiträgen finanziert werden, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gesichert werden kann.

3.1.1. Staats- und Ausgabenquote

Die Ausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen, welche unmittelbar von der Demografie betroffen sind wie diejenigen für die AHV/IV und die Gesundheit, werden in Zukunft aufgrund der Alterung der Bevölkerung zunehmen (vgl. Abschnitt 3.2.1). Um die Zusatzbelastung für die Volkswirtschaft abschätzen zu können, werden diese demografieabhängigen Ausgaben ins Verhältnis zum gesamtwirtschaftlichen Einkommen (BIP) gesetzt. Eine Zunahme der Ausgabenquote gibt an, wieviel Prozent ihres jährlich erwirtschafteten Einkommens die Schweiz ausgeben müsste, um die demografiebedingte Zusatzlast zu finanzieren. Die Staatsquote ist dabei diejenige Ausgabenquote, welche das Verhältnis der gesamten Staatsausgaben zum BIP ausdrückt.¹³

3.1.2. Fiskallücke

Die Vorgabe einer stabilen Schuldenquote setzt einen Vergleich von zwei

¹³ Die Staatsausgaben umfassen Transfers, z.B. Sozialleistungen, welche im BIP nicht berücksichtigt werden. Eine Staatsquote von 100 Prozent des BIP bedeutet daher nicht, dass der Staat 100 Prozent des BIP in Anspruch nimmt (vgl. Colombier, 2005).

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. Da die ökonomische Theorie a priori keine optimale Verschuldung anzugeben vermag, muss die finanzielle Nachhaltigkeit allgemein in Bezug auf einen bestimmten Zielwert angegeben werden. Dieser Zielwert kann die Beibehaltung des aktuellen Status quo (keine Erhöhung der Schuldenquote im Beobachtungszeitraum), oder eine spezifische Schuldenquote sein.¹⁴¹⁵ 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.¹⁶ Ob diese Korrektur auf der Ausgaben- und/oder auf der Einnahmenseite erfolgt, wird dabei offen gelassen. Wenn beispielsweise die Fiskallücke mit Zeithorizont 2045 1 Prozent des BIP beträgt, so müssen die Rechnungssaldi der drei Staatsebenen und der Sozialwerke ab sofort bis 2045 jährlich um rund 6 Milliarden Franken verbessert werden.

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

15 Es auch denkbar, dass der Zielwert anhand finanzpolitischer Regeln wie der Schuldenbremse festgelegt wird. In diesem Fall wäre das Ziel eine Stabilisierung der nominalen Schulden. Allerdings ist das zentrale und üblicherweise verwendete Kriterium für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen die Stabilisierung der Schuldenquote.

16 Die Formel zur Berechnung der Fiskallücke ist dem Anhang 1 zu entnehmen.

Dabei ist festzuhalten, dass die Schulden innerhalb der Beobachtungsperiode 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 2045 fortgeschrieben werden und sich entsprechend übermässig auswirken. Deshalb werden die Basisjahre¹⁷ um konjunkturelle Einflüsse bereinigt. Zu diesem Zweck werden die Einnahmen von 2014 bis 2019 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 3,2 Prozent ergeben würden (sogenannte «natürliche» Quote).

3.1.3. Verfügbares Einkommen

Um aufzuzeigen wie sich die demografiebedingten Zusatzausgaben des Staates auf die finanzielle Situation der Einwohnerinnen und Einwohner auswirken würde, wird die Entwicklung des BIP pro Kopf der Bevölkerung, also das durchschnittliche pro-Kopf-Einkommen nach Abzug von Steuern, Sozialbeiträgen und Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) herangezogen.¹⁸ Für die zukünftige Entwicklung wird angenommen, dass die staatlichen Einnahmen aufgrund der demografiebedingten Zusatzlasten für die Alterssicherung, die Gesundheit, die Langzeitpflege und die Bildung soweit erhöht werden müssen, dass der Staat die Schuldenquote auf dem Niveau des Basisjahres 2013, also bei 35 Prozent des BIP stabilisieren kann. Unter dieser Annahme sind die staatlichen Haushalte finanziell nachhaltig, was bedeutet, dass sich keine Fiskallücke

17 Generell 2013; beim Bund dient das Zahlenwerk des Legislaturfinanzplans 2017–19 als Basis.

18 Da die berufliche Vorsorge in den Langfristperspektiven nicht behandelt wird, bleiben die Lohnbeiträge für die zweite Säule unberücksichtigt.

auftut. Das so definierte verfügbare Einkommen pro Kopf wird dabei inflationsbereinigt berechnet. Steigt das inflationsbereinigte verfügbare pro-Kopf-Einkommen in der Zukunft an, bedeutet dies, dass der Wohlstand des Einzelnen trotz demografiebedingter Zusatzbelastung noch zunimmt.

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 EU.¹⁹ Die Resultate sind daher vergleichbar. Die Berechnungen für den Bund stützen sich unter anderem auf das Zahlenwerk des Legislaturfinanzplans 2017–2019 sowie auf Daten des BSV für die AHV und die IV. Die vorliegenden Langfristperspektiven berücksichtigen die Umsetzung der Altersvorsorge 2020 gemäss den Vorschlägen des Bundesrats. Im Legislaturfinanzplan ist hingegen die Vorlage des Ständerats eingestellt. Es wurden insbesondere die Zahlen der Finanzstatistik für das Jahr 2013 als

Grundlage verwendet. Nachfolgend werden die wichtigsten methodischen Annahmen erläutert.

3.2.1. Demografieabhängige Ausgaben

Detaillierte Projektionen der Ausgaben auf allen Staatsebenen inklusive 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 39 Prozent des Totals aus, bei den Kantonen rund 47 Prozent und bei den Gemeinden etwa 31 Prozent.

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

Bei der AHV berechnet das BSV die Rentensumme gestützt auf die Anzahl RenterInnen nach Alter und Geschlecht gemäss den Demografieszenarien des BFS sowie unter

¹⁹ Vgl. Europäische Kommission (2016).

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 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 und dem Bundesanteil an den Ausgaben der AHV zusammen.

Für die Langfristperspektiven der AHV werden die Auswirkungen der Reform zur Altersvorsorge 2020 berücksichtigt. Grundlage ist dabei die vom Bundesrat im Rahmen der Altersvorsorge 2020 vorgeschlagene Reform der AHV. Diese sieht vor, dass bei Einführung dieser Reform im Jahr 2019 die Mehrwertsteuer zugunsten

der AHV um 1 Prozentpunkt und im Jahr 2027 nochmals um weitere 0,5 Prozentpunkte erhöht wird. Der Beitrag des Bundes an die AHV wird von 19,55 auf 18 Prozent gesenkt. Das bisherige Mehrwertsteuerdemografieprozent soll statt bisher zu 83 Prozent vollständig an die AHV fließen. Zur Sicherung der Nachhaltigkeit der AHV schlägt der Bundesrat zudem einen Interventionsmechanismus vor, welcher dafür sorgen soll, dass der AHV-Ausgleichsfonds nicht unter 70 Prozent einer Jahresausgabe fällt.²⁰ Die Leistungsseite umfasst die folgenden Massnahmen:

- Erhöhung des Referenzalters der Frauen von 64 auf 65 Jahre.
- Einschränkung des Rentenanspruchs für Witwen und Kürzung der Witwenrenten.
- Gleichbehandlung von Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmenden.
- Flexible Gestaltung der Pensionierung zwischen 62 und 70 Jahren mit entsprechenden Zu- und Abschlägen und Erleichterung des flexiblen Rentenvorbezugs bei langer Beitragszeit und tiefen

²⁰ Da der Interventionsmechanismus der AHV a priori die Nachhaltigkeit der AHV sichern soll, findet dieser keinen Eingang in die vorliegenden Berechnungen zur Nachhaltigkeit der AHV (vgl. dazu auch die Ausführungen zur Schuldenbremse im Kapitel 1).

Einkommen. Bei Verlängerung der Arbeitszeit über das Referenzalter hinaus können bis zur Maximalrente zusätzliche Beiträge an die AHV gezahlt werden.

Die IV wird aus Lohnbeiträgen sowie durch Zuwendungen des Bundes finanziert. Vor 2014 machen Letztere 37,7 Prozent der IV-Ausgaben aus. Seit 2014 richtet sich der Bundesbeitrag nicht mehr nach den Ausgaben der IV, sondern nach der Entwicklung der Mehrwertsteuer-Einnahmen.²¹ 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.

Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV wird davon ausgegangen, dass sie sich im Gleichschritt mit den AHV- beziehungsweise

IV-Ausgaben entwickeln. Ausgenommen davon sind die Ergänzungsleistungen zur AHV an Personen in Pflegeinstitutionen, die von den Kantonen finanziert werden. Bei diesem Teil der Ergänzungsleistungen wird 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 und stützen sich dabei auf eine international anerkannte Methodik ab. In einem ersten Schritt werden die gesamten Gesundheitsausgaben ausgehend vom Basisjahr 2013, aufgeteilt nach Alterskohorten, Geschlecht und Gesundheitsleistungen, mit der Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2045 fortgeschrieben. Basierend auf den projizierten gesamten Gesundheitsausgaben erfolgen in einem zweiten Schritt die Projektionen für die öffentlichen Ausgaben für die Gesundheit, wobei die Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung und die Ergänzungsleistungen der AHV, welche in den öffentlichen Finanzen der sozialen Wohlfahrt zugeordnet sind, ebenfalls berück-

²¹ Bereinigt um Änderungen der Steuersätze und der Bemessungsgrundlage.

sichtigt werden. Dabei ist in Anlehnung an Arbeiten der OECD und der EU-Kommission zwischen den Bereichen Gesundheitsausgaben ohne Langzeitpflege und der Langzeitpflege (ab 65 Jahren) unterschieden worden, da die Ausgabenentwicklung dieser Bereiche unterschiedlich von den Kostentreibern im Gesundheitswesen beeinflusst ist.

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 2024 projiziert wurden. Diese Projektionen wurden bis 2045 weitergezogen unter der Annahme, dass die Schüler- und Studentenanteile pro Alterskohorte konstant bleiben.

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) wird 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 wird von der Annahme ausgegangen, dass die strukturelle Arbeitslosenquote stabil bei 3,2 Prozent bleibt und sich somit die Arbeitslosenversicherung langfristig im Gleichgewicht befindet.

3.2.3. Einnahmen

Auf der Einnahmenseite wird grundsätzlich unterstellt, dass die Einnahmenquote unter der allgemein unterstellten no-policy-change-Annahme konstant bleibt. Demzufolge steigen die Einnahmen der drei Staatsebenen mit dem nominellen BIP. Allerdings gibt es im vorliegenden Bericht zwei Abweichungen von dieser Regel: Erstens steigen die Bundesbeiträge an die AHV mit den Ausgaben der AHV. Zweitens wird die im Rahmen der BR-Vorlage vorgesehene Zusatzfinanzierung zugunsten der AHV, welche eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1,5 Prozentpunkte vorsieht, berücksichtigt.

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 ein nominaler langfristiger Zinssatz von 2,5 Prozent und ein kurzfristiger von 1,5 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 ein Zinsaufschlag von 0,3 Prozentpunkten unterstellt. Für die Gemeinden wird ein Zinsaufschlag von einem Prozentpunkt unterstellt. Zudem wird angenommen, dass die Zinssätze aufgrund der derzeitigen Tiefzinsphase erst ab dem Jahr 2020 ihr «natürliches» Niveau erreichen werden.²²

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).

²² Beim «natürlichen» Zinsniveau befindet sich die Volkswirtschaft im Gleichgewicht, und das Preisniveau ist stabil. Annahmegemäss liegt die gleichgewichtige Inflationsrate in dieser Studie bei 1 Prozent.

3.3 Alternative Szenarien

Der Einfluss wesentlicher Bestimmungsfaktoren wird mit Hilfe von Alternativszenarien abgeschätzt. Erstens wird das Wachstum der Arbeitsproduktivität von 1,2 Prozent im Basisszenario um +/- 0,3 Prozentpunkte variiert. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass das zukünftige Wachstum der Arbeitsproduktivität von einigen schwer vorhersehbaren Faktoren, wie beispielsweise Produktivitätsschüben, Innovationen oder dem Strukturwandel, abhängt. Zweitens wird ein

Szenario mit einem höheren Migrationssaldo herangezogen. Dieses Alternativszenario des BFS (A-06-15) impliziert, dass die Erwerbsbevölkerung stärker wächst (im jährlichen Durchschnitt bis 2030 um 1 Prozent im Vergleich zu 0,7 Prozent im Referenzszenario). Im Gesundheitswesen erfordern die starke Abhängigkeit von der Alterung, die anhaltend hohe Kostendynamik und die grössere Unsicherheit eine separate Szenariobildung für diesen Vertiefungsbereich (siehe Kapitel 5.1).

4 Ergebnisse

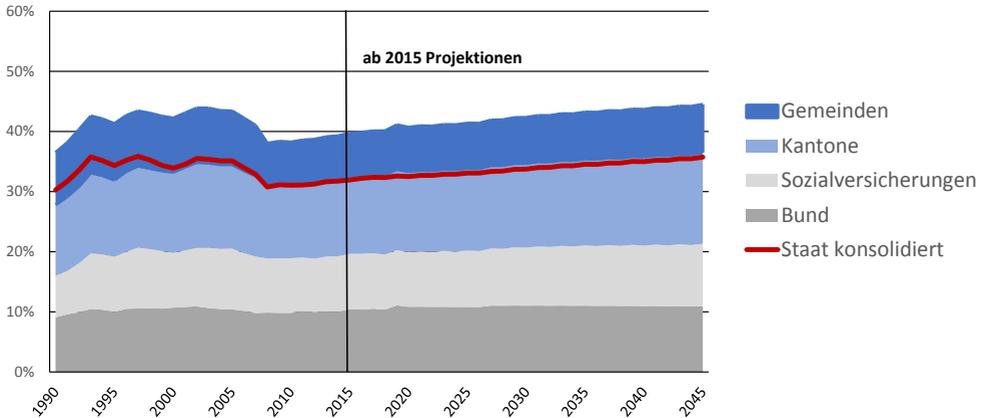
4.1. Entwicklung der Staatsquote

Im Folgenden wird gezeigt, wie sich die Gesamtausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen gemäss der vorliegenden Projektionen bis 2045 entwickeln. Für einen solch langen Projektionszeitraum bedarf es einer Referenzgrösse, um das Ausmass der Ausgabenentwicklung besser einschätzen zu können. Daher werden alle Resultate im Verhältnis zum gesamtwirtschaftlichen, um die Konjunktur bereinigten, Einkommen (BIP) ausgewiesen. Damit wird zugleich angegeben, welcher Anteil des BIP der Schweizer Staat für die Ausgaben aufwendet. Eine zum BIP überproportionale Ausgabenzunahme bedeutet eine steigende finanzielle Belastung für die öffentlichen Haushalte.

Über den Projektionszeitraum steigt die Staatsquote, das Verhältnis der Gesamtausgaben des Staates im

Vergleich zum nominalen BIP, von knapp 32 Prozent im Basisjahr auf knapp 34 Prozent im Jahr 2030 und 36 Prozent im Jahr 2045 (vgl. Grafik 6). Die Transfers zwischen den Staatsebenen werden bei der Gesamtbetrachtung saldiert, weshalb die Staatsquote kleiner ausfällt als die Summe der Ausgabenquoten aller Staatsebenen. So wird beispielsweise der Bundesbeitrag an die AHV als Einnahme der Sozialversicherungen mit den Ausgaben der Sozialversicherungen bei der Berechnungen der Staatsquote saldiert. Bei der Berechnung der Ausgabenquoten für die einzelnen Staatsebenen hingegen werden die Transfers zwischen den Staatsebenen doppelt aufgeführt. Mitte der 1990er-Jahre lag die Staatsquote aufgrund der Stagnationsphase der Schweizer Wirtschaft bei rund 35 Prozent. Die Staatsquote ist nach 2005 in erster Linie dank einem starken Wirtschaftswachstum und einer Revision der Finanzstatistik gesunken.

Grafik 6: Entwicklung der Staatsausgaben in der Vergangenheit und im Basisszenario (in % des BIP)



Im Verhältnis zum BIP steigen die Ausgaben der Kantone am stärksten an. Die kantonalen Ausgaben erhöhen sich über den Projektionszeitraum um 2,4 Prozent des BIP. Bei den Sozialversicherungen nehmen die Ausgaben um 1,2 Prozent des BIP zu, während sie bei Bund und Gemeinden um je 0,9 Prozent des BIP ansteigen. Primär beruht der Anstieg der Staatsquote auf den Entwicklungen der demografiebedingten Ausgaben; 3,5 Prozent der 4,1 Prozent des BIP, um welche die Staatsquote über den Projektionszeitraum steigt, sind den demografieabhängigen Ausgaben zuzu-

rechnen. Der restliche Anstieg der Staatsquote ist auf die Zunahme der Zinsausgaben zurückzuführen.²³

4.2. Demografieabhängige Ausgabenentwicklung

4.2.1. Ausgaben nach Funktionen

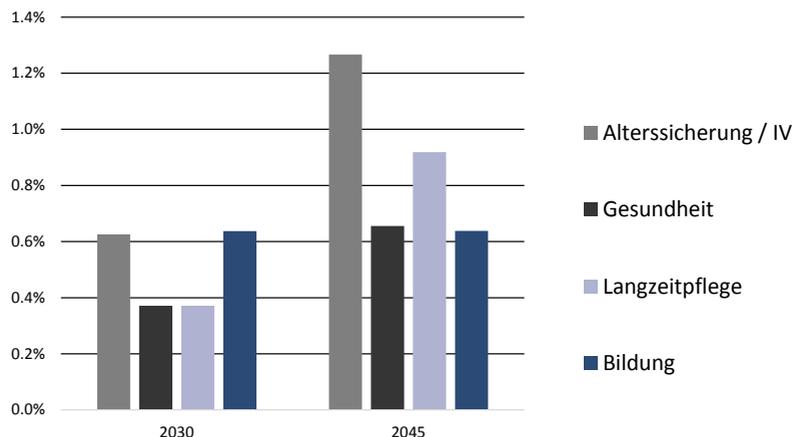
Die demografieabhängigen Ausgaben werden für die drei Staatsebenen Bund, Kantone, Gemeinden und die Sozialversicherungen projiziert (die Transferzahlungen von anderen Staatsebenen sind nicht darin enthalten). Dabei wird zwischen den Bereichen Alterssiche-

²³ Für einen detaillierten Überblick der Ausgaben nach Staatsebenen vgl. Anhang 2, Tabelle A1.

rung/IV, Gesundheit, Langzeitpflege und Bildung unterschieden. Grafik 7 zeigt die Veränderung der demografieabhängigen Ausgaben nach diesen Bereichen für die Jahre 2030 und 2045 gegenüber dem Basisjahr 2013. Gemäss den Projektionen steigen die demografieabhängigen Ausgaben in allen Bereichen im Basisszenario stärker an als das gesamtwirtschaftliche Einkommen. Etwas mehr als ein Drittel (rund

37 %) der Mehrbelastung für die öffentlichen Haushalte ist auf die Ausgaben für die Alterssicherung/IV zurückzuführen. Fast die Hälfte des Ausgabenanstiegs (45 %) muss die öffentliche Hand für den Gesundheits- und Pflegebereich aufwenden, wobei die Belastung im Pflegebereich etwas höher ausfällt als in der Gesundheit. Der restliche Ausgabenanstieg entfällt auf die Bildung.

Grafik 7: Demografieabhängige Ausgaben nach Funktionen (in % des BIP)



In Tabelle 2 sind die demografieabhängigen Ausgaben in Prozent des BIP für die Jahre 2013, 2030 und 2045 ausgewiesen. Die gesamten demografieabhängigen Ausgaben

steigen von 17,3 Prozent des BIP im Jahr 2013, auf 19,3 Prozent des BIP im Jahr 2030 und auf 20,8 Prozent des BIP im Jahr 2045. Zu Preisen von heute würde das zusätzliche

Staatsausgaben von rund 22 Milliarden Franken bedeuten. Der stärkere Anstieg der demografiebedingten Ausgaben bis 2030 um 0,5 Prozent des BIP gegenüber der Zeit nach 2030 ist auf die nach 2030 konstant bleibenden Bildungsausgaben zurückzuführen.

Den grössten Ausgabenanstieg in Tabelle 2 weisen die Alterssicherung/IV und die Langzeitpflege aus. Dies liegt insbesondere daran, dass der Anteil der über 65-Jährigen über den Projektionszeitraum von 17 auf 26 Prozent steigt. In der Alterssicherung/IV, welche die AHV- und die

IV-Ausgaben umfasst, ergibt sich ein Ausgabenanstieg von 1,3 BIP-Prozent. Dieser Anstieg ist gänzlich der AHV anzurechnen. Während die AHV-Ausgaben im Verhältnis zum BIP um 1,7 BIP-Prozent ansteigen, nehmen die IV-Ausgaben sogar um rund 0,4 BIP-Prozent ab. Der Rückgang der IV-Ausgaben rührt daher, dass die Anzahl IV-RentnerInnen nicht schneller als die Erwerbsbevölkerung und das BIP aufgrund des unterstellten Produktivitätsfortschritts stärker als die Erwerbsbevölkerung wächst. Zudem werden die IV-Renten nur mit dem Mischindex fortgeschrieben.²⁴

Tabelle 2: Demografieabhängige Ausgaben nach Funktionen (in % des BIP)

	2013	2030		2045	
	Quote	Quote	Differenz 2013–30	Quote	Differenz 2013–45
Alterssicherung/IV	8,9	9,5	0,6	10,1	1,3
Gesundheit	2,4	2,8	0,4	3,0	0,7
Langzeitpflege	0,8	1,2	0,4	1,7	0,9
Bildung	5,3	5,9	0,6	5,9	0,6
Total	17,3	19,3	2,0	20,8	3,5

²⁴ Die IV-Renten werden wie die AHV-Renten alle zwei Jahre mit dem arithmetischen Mittel aus dem Lohnindex und dem Landesindex der Konsumentenpreise erhöht.

Die Ausgaben in der Langzeitpflege erhöhen sich über den Projektionszeitraum um 0,9 Prozent des BIP. Gemessen am BIP verdoppeln sich die Ausgaben für die Langzeitpflege praktisch. Neben den seit Ende der 60er Jahren sinkenden Fertilitätsraten führt die über den Projektionszeitraum steigende durchschnittliche Lebenserwartung von heute 83 Jahre auf 88 Jahre dazu, dass der Anteil der über 80-Jährigen von 5 Prozent auf 10 Prozent steigt. Dieser Anteil erhöht sich insbesondere in den Jahren ab 2030, weshalb die Belastung durch die Langzeitpflege nach 2030 noch etwas stärker ausfällt. Neben der Alterung der Bevölkerung werden die Ausgaben in der Langzeitpflege insbesondere durch die Lohnentwicklung bestimmt. Die Löhne im Pflegebereich wachsen annahmegemäss mit der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung und damit mit dem Produktivitätsfortschritt. Da für die personalintensive Pflege davon ausgegangen wird, dass kein Produktivitätsfortschritt realisierbar ist, führen die Lohnsteigerungen zu zusätzlichem Ausgabendruck im Pflegebereich (vgl. Kapitel 5.1).

In der Gesundheit lässt sich ebenfalls ein deutlicher Ausgabenanstieg beobachten (+0,7 BIP-Prozent). Das Ausgabenwachstum erklärt sich in erster Linie durch den Einkommenseffekt im Gesundheitswesen. So wird davon ausgegangen, dass sich die Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Einkommens überproportional auf die Gesundheitsausgaben auswirkt (Einkommenselastizität von 1,1). Der zwischen BIP und Gesundheitsausgaben unterstellte Zusammenhang soll einerseits nachfrageseitige Kostentreiber wie die steigenden medizinischen Bedürfnisse der Bevölkerung und andererseits angebotsseitige Kostentreiber wie den medizinisch-technischen Fortschritt berücksichtigen.²⁵

Die Bildungsausgaben erhöhen sich von 2013 bis 2030 um rund 0,6 Prozent des BIP, bleiben aber in den Folgejahren bis 2045 im Verhältnis zum BIP konstant. Dieser Trend ist primär durch die nach 2035 abnehmenden Schülerzahlen in der Primarstufe zu erklären. Dadurch steigen die totalen Schüler- und Studentenzahlen nach 2040 nicht mehr weiter an.

25 Für eine detailliertere Erläuterung von Einkommens- und Baumoleffekt vgl. Abschnitt 5.1.

4.2.2 Ausgaben nach Staatsebenen

In einem nächsten Schritt werden die demografieabhängigen Ausgaben nach Staatsebenen betrachtet (vgl. Tabelle 3). Dabei zeigt sich, dass die Kantone gemessen im Verhältnis zum BIP die grösste Last der demografieabhängigen Ausgaben tragen (+ 1,4 BIP-%). Der Druck auf die kantonalen Ausgaben rührt bis 2030

zu praktisch gleichen Anteilen von der Gesundheit, der Langzeitpflege und der Bildung. Nach 2030 sind in erster Linie die Langzeitpflege und in etwas geringerem Ausmass die Gesundheit für den Ausgabenanstieg verantwortlich. In der Pflege steigen die Ausgaben im Verhältnis zum BIP nach 2030 um fast das Doppelte stärker an als vor 2030 (knapp 0,4 % des BIP vs. 0,2 % des BIP).

Tabelle 3: Demografieabhängige Ausgaben nach Staatsebene (in % des BIP)

	2013		2030				2045			
	Quote (in % BIP)	Quote (in % BIP)	Sensitivitätsanalysen		Migration A-06-2015	Quote (in % BIP)	Sensitivitätsanalysen		Migration A-06-2015	
			Produktivität -0.3	+0.3			Produktivität -0.3	+0.3		
Bund	3.9	4.7	+0.0	-0.0	-0.1	4.9	+0.1	-0.1	-0.1	
Sozialversicherungen	5.4	5.5	0.1	-0.1	-0.2	6.1	+0.2	-0.2	-0.4	
Kantone	5.9	6.7	-0.1	+0.1	-0.1	7.3	-0.1	+0.1	-0.2	
Gemeinden	2.2	2.5	-0.0	+0.0	-0.0	2.6	-0.0	+0.0	-0.0	
Total	17.3	19.3	+0.0	-0.1	-0.4	20.8	+0.2	-0.2	-0.7	

Nach den Kantonen weist der Bund den grössten Anstieg der demografieabhängigen Ausgaben aus (+ 1,0 BIP-%). Dabei steigen die Bundesausgaben bis 2030 stärker an als nach 2030 (0,8 % versus 0,2 %). Bis 2030 werden die Bundesausgaben mehrheitlich von der AHV/IV und in geringerem Ausmass von der Bildung und der Gesundheit getrieben. Nach 2030 verteilt sich der Ausgabenanstieg zu praktisch gleichen Teilen auf die AHV/IV und die Gesundheit. Die AHV/IV-Ausgaben alleine tragen beim Bund bis 2030 0,5 Prozent und nach 2030 0,1 Prozent zur zusätzlichen Belastung bei.²⁶ Der starke Anstieg der AHV/IV-Ausgaben bis 2030 ist darauf zurückzuführen, dass die gemäss Altersvorsorge 2020 geplante Zusatzfinanzierung über die Mehrwertsteuer um 1,5 Prozentpunkte bis 2027 als Bundesausgabe verbucht wird. Aufgrund der wegfallenden 0,4 Mehrwertsteuerpunkte für die IV auf Ende 2017 und

der zusätzlichen 0,17 Prozentpunkte aus dem Mehrwertsteuer-Demografieprozent resultiert eine Nettoerhöhung um rund 1,27 Mehrwertsteuerpunkte.²⁷ Ausgedrückt in Prozent des BIP entspricht dies einer Zunahme von 0,5. Die gemäss BR-Vorlage vorgesehene Absenkung des Bundesbeitrags an die AHV im Jahr 2019 von 19,55 Prozent auf 18 Prozent entlastet die Bundesausgaben nur leicht um rund 0,1 BIP-Prozent.

Die demografieabhängigen Ausgaben der Sozialversicherungen steigen bis 2045 um 0,7 Prozent des BIP. Dieser Anstieg geht vollständig auf die AHV-Ausgaben zurück, die um 0,9 Prozent des BIP zunehmen. Hingegen sinken die IV-Ausgaben der Sozialversicherungen um 0,2 Prozent des BIP. Im Gegensatz zum Bund nimmt die AHV-Belastung bei den Sozialversicherungen vor allem nach 2030 zu. Steigen die

26 Die Beiträge des Bundes an die AHV/IV und die Zusatzfinanzierung über die Mehrwertsteuer für die AHV werden aus buchhalterischer Sicht als Bundesausgaben verbucht. Da die angegebenen Ausgaben in Tabelle 3 keine Transferzahlungen von anderen Staatsebenen enthalten, sind die Ausgaben der Sozialversicherungen mit den Bundesbeiträgen an AHV/IV und den Einnahmen aus der Zusatzfinanzierung der Mehrwertsteuer verrechnet.

27 Das seit 1999 erhobene Mehrwertsteuer-Demografieprozent fliesst nach geltender Regelung zu 83 Prozent in die AHV und zu 17 Prozent in die Bundeskasse. Laut Bundesratsvorlage der Altersvorsorge 2020 sollen ab 2019 die Erträge aus dem Mehrwertsteuer-Demografieprozent vollständig der AHV zu Gute kommen (vgl. Abschnitt Abschnitt 3.2.1).

AHV-Ausgaben bis 2030 nur um 0,2 BIP-Prozent, so erhöhen sie sich nach 2030 um 0,7 BIP-Prozent. Die höheren Bundestransfers aufgrund der Mehrwertsteuer-Zusatzfinanzierung für die AHV bremsen den Anstieg der Sozialversicherungsausgaben bis 2030 deutlich. Zudem wirken die leistungsseitigen Massnahmen, die der Bundesrat laut Altersvorsorge 2020 vorsieht – die Erhöhung des Rentenalters für Frauen und die Anpassungen bei den Witwenrenten – dämpfend auf das Ausgabenwachstum bis 2030. Nach 2030 ist der Ausgabenanstieg der AHV stärker als vor 2030. Erstens nehmen die Bundestransfers an die AHV nicht mehr zu. Zweitens geht in den kommenden Jahren nach und nach die Baby-Boom-Generation in Pension, deren volle Belastung die AHV ab den 2030er-Jahren spüren wird. Drittens reduziert sich der Migrationssaldo gemäss BFS nach 2030 innerhalb von zehn Jahren von 60 000 auf 30 000 Personen. Folglich sinkt nach 2030 die zusätzliche erwerbsfähige Bevölkerung und somit der Anteil der Erwerbsbevölkerung. Der zurückgehende Anteil der Erwerbsbevölkerung verschlechtert wiederum die Finanzlage der AHV.

Von den verschiedenen Staatsebenen tragen die Gemeinden die geringste zusätzliche Ausgabenlast (+0,4

BIP-%). Bis 2030 wird der Ausgabenanstieg auf Gemeindeebene hauptsächlich von der Bildung getrieben (+0,2 BIP-%). Die kommunalen Bildungsausgaben steigen insbesondere wegen der Primarschule und der Oberstufe. Ihren Höchststand erreichen die Bildungsausgaben zu Beginn der 2030er-Jahre. Danach bleiben die Ausgaben gemessen am BIP konstant. Neben der Bildung werden die Gemeindeausgaben im Wesentlichen durch die Langzeitpflege bestimmt. Spielt die Pflege bis 2030 noch eine untergeordnete Rolle, ist sie nach 2030 der alleinige Kostentreiber auf der Gemeindeebene (je +0,1 BIP-% vor und nach 2030).

4.2.3. Auswirkungen von Produktivitätsfortschritt und Migration

Es zeigt sich, dass die Produktivitäts- und die Migrationsannahmen deutliche Auswirkungen auf die Projektionen haben. Wird eine höhere (bzw. tiefere) Produktivität als im Basisszenario angenommen, reduziert (bzw. erhöht) sich die Belastung für Bund und Sozialversicherungen (vgl. Tabelle 3). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die AHV/IV-Renten aufgrund der Kopplung an den Mischindex weniger stark steigen als die Löhne,

welche sich im Gleichschritt mit dem Produktivitätsfortschritt entwickeln. Bei Kantonen und Gemeinden zeigen die Vorzeichen bei den Sensitivitätsanalysen für die Produktivität in die umgekehrte Richtung wie bei Bund und Sozialversicherungen. Die leichte Zunahme der Belastung der Kantone und der Gemeinden bei höherer Produktivität ist durch den Kostendruck in der Gesundheit und die Entwicklung im Bildungsbereich zu erklären. Gemäss vorliegenden Berechnungen geht ein höherer Produktivitätsfortschritt mit einem höheren Lohnwachstum einher. So führt aufgrund des unterstellten Einkommenseffekts das höhere pro-Kopf-Einkommen dazu, dass überproportional mehr Gesundheitsdienstleistungen nachgefragt werden.

Eine höhere Migration reduziert die Ausgabenbelastung über alle Staatsebenen hinweg. Eine geringere Migration würde mehr oder weniger symmetrisch zur höheren Migration zu einer stärkeren Zunahme der Staatsausgaben führen. Die Veränderung der demografiebedingten Ausgaben macht deutlich, dass die Migrationsannahmen im Basisszenario einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die Projektionen ausüben. Die starke Wirkung der

Migration erfolgt dadurch, dass bei einer höheren Migration aufgrund der mehrheitlich unter 35-jährigen Einwanderer das jährliche Wachstum der Erwerbsbevölkerung gegenüber dem Basisszenario höher liegt (0,6 vs. 0,4 %). Dadurch reduziert sich der Altersquotient und verbessert sich gleichzeitig die Einnahmenseite der Sozialversicherungen. Die von den Kantonen verantworteten Gesundheits- und Pflegeausgaben steigen aufgrund der mehrheitlich jungen und damit relativ gesunden Einwanderer unterproportional zum Wachstum der Erwerbsbevölkerung. Eine tiefere Migration würde hingegen speziell bei den schon stark belasteten Kantonen zu einer Verschärfung der finanziellen Situation führen. Im Gegensatz zur höheren Produktivität führt eine höhere Migration bei den Kantonen und den Gemeinden nicht zu einem Kostenanstieg in der Langzeitpflege und der Gesundheit. Dies weil durch den höheren Migrationssaldo die Erwerbsbevölkerung und dadurch das gesamtwirtschaftliche Einkommen wächst, nicht aber das pro-Kopf-Einkommen, welches für die zusätzliche Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen und die Lohnentwicklung in der Pflege entscheidend ist.

4.2.4. Fazit

Abschliessend lässt sich sagen, dass die demografiebedingten Ausgaben in den nächsten 30 Jahren stark zunehmen werden. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei den Kantonen und Gemeinden, welche für die Pflege und die Gesundheit verantwortlich sind. Die Bundesratsvorlage zur Altersvorsorge 2020 stellt die Finanzierung der AHV bis 2030 sicher. Für die Zeit nach 2030 werden allerdings weitere AHV-Reformen nötig sein.

4.3. Schuldenquote und Fiskallücke

Unter den getroffenen Annahmen, d.h. no-policy-change und Umsetzung der Altersvorsorge 2020, steigen die demografieabhängigen Ausgaben im Projektionszeitraum deutlich an (vgl. Kapitel 4.1). Soll ein Anstieg der Schuldenquote verhindert werden, müssen zur Finanzierung der steigenden Ausgaben Steuern oder Beiträge erhöht oder Sparmassnahmen getätigt werden. Ein Verzicht auf diese budgetausgleichenden Massnahmen, würde die Schuldenquote des Staats über den Projektionszeitraum von 35 Prozent

auf gut 59 Prozent ansteigen lassen. Wie Grafik 8 verdeutlicht, entwickeln sich die Schuldenquoten für die verschiedenen Staatsebenen sehr unterschiedlich. Während die Schuldenquoten des Bundes und der Sozialversicherungen über den Projektionszeitraum sinken und sich sogar ein Vermögen bei den Sozialversicherungen aufbaut, zeigt sich bei Kantonen und Gemeinden ein starker Schuldenanstieg. Dieser Schuldenanstieg begründet sich dadurch, dass praktisch nur die Kantone und Gemeinden für die sich besonders dynamisch entwickelnden Bereiche Langzeitpflege und Gesundheit zuständig sind. Die über den Projektionszeitraum stark abnehmenden Schuldenquoten von Bund und Sozialversicherungen sind einerseits der Reform Altersvorsorge 2020 und andererseits den sinkenden IV-Ausgaben zu verdanken. Beim Bund kommt die gute Ausgangslage zu Beginn der Projektionen hinzu. Allerdings entwickeln sich der AHV- und IV-Fonds ab Ende der 2020er-Jahre gegensätzlich. Das Vermögen des AHV-Fonds beginnt kontinuierlich zu sinken, während das Vermögen des IV-Fonds stetig steigt.

Grafik 8: Schuldenquote nach Staatsebene (in % des BIP)

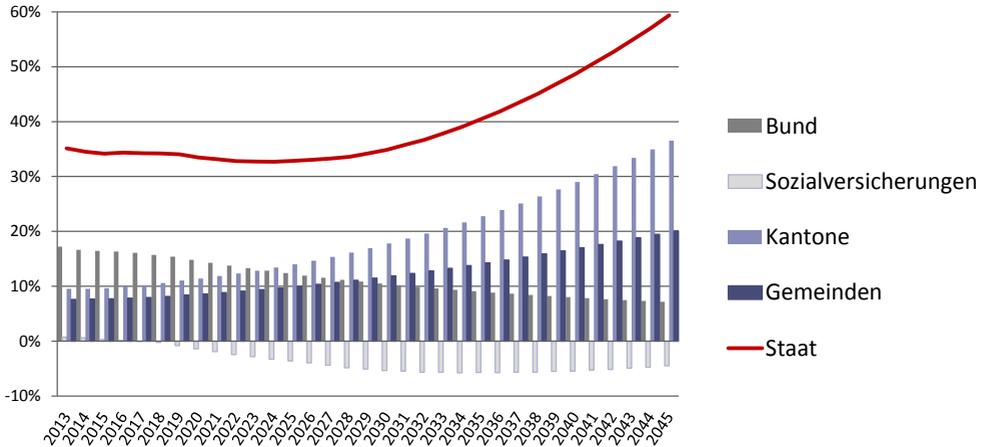


Tabelle 4: Schuldenquote nach Staatsebene (in % des BIP)

	2013		2030				2045			
	Quote	Quote	Sensitivitätsanalysen			Quote	Sensitivitätsanalysen			
	(in % BIP)	(in % BIP)	(Veränderung %-pkt.)			(in % BIP)	(Veränd. %-pkt.)			
			Produktivität	Migration		Produktivität	Migration			
			-0.3	+0.3	A-06-2015		-0.3	+0.3	A-06-2015	
Bund	17.2	10.5	+0.7	-0.6	-0.9	7.2	+2.1	-1.7	-2.7	
Sozialversicherungen	0.7	-5.3	+0.5	-0.5	-1.1	-4.5	+2.6	-2.5	-5.4	
Kantone	9.6	17.8	-0.4	+0.4	-0.5	36.5	-0.0	+0.2	-2.9	
Gemeinden	7.6	11.9	-0.2	+0.2	-0.2	20.1	-0.0	+0.0	-0.6	
Summe	35.1	34.9	+0.6	-0.6	-2.6	59.4	+4.6	-3.9	-11.5	

Die Sensitivitätsanalysen zeigen, dass sich eine Veränderung des Produktivitätsfortschritts und der Migration spürbar auf die Zunahme der Schuldenquote auswirkt (vgl. Tabelle 4). Dabei lässt sich feststellen, dass die Entwicklung der Schuldenquoten die Entwicklung der demografiebedingten Ausgaben widerspiegelt (vgl. Kapitel 4.2, Tabelle 3). Die Schuldenquoten reagieren jedoch noch sensitiver auf Änderungen in den Produktivitäts- und Migrationsannahmen. Um zusätzliche Ausgaben im Verhältnis zum BIP zu finanzieren (bspw. aufgrund einer geringeren Migration) muss der Staat sich unter der Status-quo-Annahme zusätzlich verschulden. Dadurch erhöhen sich die Zinslasten des Staates, welche sich über den Zinseszinsseffekt stark auf die Verschuldung auswirken.

Die in den Langfristperspektiven berechnete Fiskallücke beträgt 0,9 Prozent des BIP für die Jahre von 2020 bis 2045 (vgl. Tabelle 5). Das bedeutet, dass ab 2020 jährlich 0,9 Prozent des BIP im Haushalt eingespart oder zusätzlich eingenommen

werden müssten, um die Schuldenquote auf dem Niveau von 2013 zu stabilisieren. Die Fiskallücken für die Kantone und Gemeinden liegen bei 1,1 bzw. 0,5 Prozent des BIP und zeigen auf, dass die Nachhaltigkeit der Kantons- und Gemeindefinanzen gefährdet ist. Hingegen weisen Bund und Sozialversicherungen negative Fiskallücken auf. Die Sozialversicherungen sind als nachhaltig zu bezeichnen, wenn die AHV und die IV als Ganzes betrachtet werden. Wie bereits erwähnt, ist das gute Ergebnis der Sozialversicherungen neben den Massnahmen der Altersvorsorge 2020 den sinkenden IV-Ausgaben und der damit verbundenen starken Kapitalakkumulation des IV-Fonds zu verdanken. Allerdings ist zu bedenken, dass bei der AHV nach 2030 weitere Massnahmen nötig sind, um die Nachhaltigkeit der AHV-Finanzen zu sichern. Wie die Schuldenquote reagiert die Fiskallücke stärker auf eine Veränderung der Nettoimmigration als auf eine Veränderung des Produktivitätsfortschritts.

Tabelle 5: Fiskallücken (in % des BIP)

Jährlicher Konsolidierungsbedarf 2020–2045				
	Fiskallücke	Sensitivitätsanalysen (Veränderung)		
		Produktivität		Migration
		-0.3	+0.3	A-06-2015
Bund	-0.4	+0.1	-0.1	-0.1
Sozialversicherungen	-0.2	+0.1	-0.1	-0.2
Kantone	1.1	-0.0	+0.0	-0.1
Gemeinden	0.5	-0.0	+0.0	-0.0
Total	0.9	+0.1	-0.1	-0.5

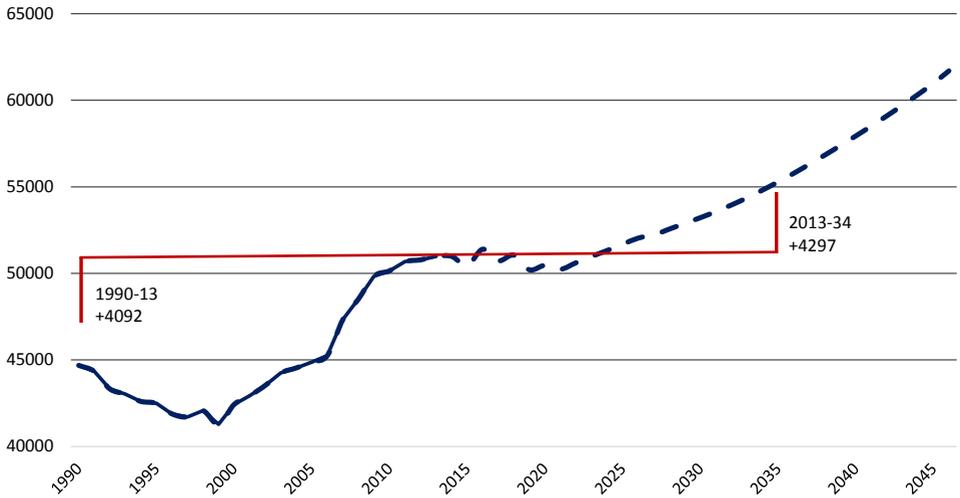
4.4. Verfügbares Einkommen bei Schliessung der Fiskallücke

Mit Hilfe des verfügbaren Einkommens pro Kopf der Schweizer Bevölkerung soll aufgezeigt werden, wie stark sich die Zusatzbelastung der Einwohnerinnen und Einwohner in der Schweiz im Mittel verändert, wenn die Schuldenquote des Staates auf dem derzeitigen Niveau stabilisiert wird und die demografiebedingten Mehrausgaben durch höhere Steuern und Sozialbeiträge finanziert werden. Das verfügbare pro-Kopf-Einkommen wird als teuerungsbereinigtes durchschnittliches Einkommen pro Kopf nach

Abzug von Steuern, Sozialbeiträgen und OKP-Prämien ausgewiesen (vgl. Abschnitt 3.1.3).

Das verfügbare pro-Kopf-Einkommen steigt wegen dem angenommenen Produktivitätsfortschritt von jährlich 1,2 Prozent im Durchschnitt weiter an. Der projizierte jährliche Anstieg zwischen 2013 und 2045 fällt mit 0,6 gegenüber 0,4 Prozent sogar etwas höher aus als im Zeitraum von 1990 bis 2013. Das schwache Wachstum ist auf die lange Stagnationsphase in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre zurückzuführen. Zwischen 1996 und 2013 steigt das verfügbare Einkommen im jährlichen Mittel um 1,0 Prozent.

Grafik 9: *Verfügbares Einkommen pro Kopf der Bevölkerung, 1990–2013 und im Referenzszenario (zu Preisen von 2013)*



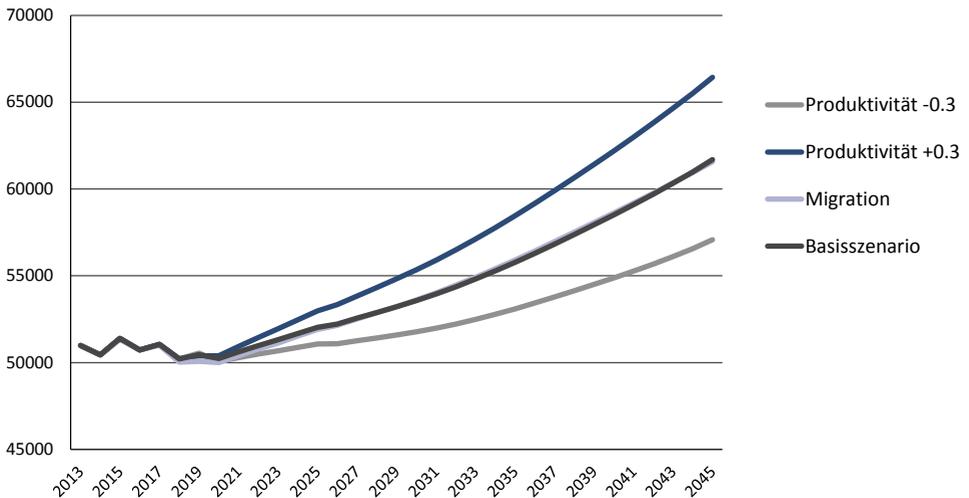
Aus Grafik 9 lässt sich ablesen, dass gemäss Basisszenario das verfügbare pro-Kopf-Einkommen zwischen 2013 und 2034 um 4297 Franken steigen wird. Dies heisst, dass das durchschnittlich verfügbare pro-Kopf-Einkommen trotz demografi-

scher Zusatzlasten nicht langsamer wächst als in der Vergangenheit (um CHF 4092 zwischen 1990 und 2013). Bis zum Jahr 2045 steigt das verfügbare pro-Kopf-Einkommen von knapp 51 000 auf gut 61 000 Franken an. Allerdings ist zu

beachten, dass für die Zukunft unterstellt wird, dass die nicht-demografischen Staatsausgaben nur proportional zum BIP zunehmen. Diese Annahme galt für die Vergangenheit nicht. Genauso wenig werden für die Projektionen zyklische

Bewegungen des verfügbaren Einkommens berücksichtigt, wie sie für den Zeitraum von 1990 bis 2013 zu beobachten sind. Diese haben, wie anhand von Grafik 9 abgelesen werden kann, einen starken Einfluss auf die Entwicklung des verfügbaren Einkommens.

Grafik 10: *Verfügbares Einkommen pro Kopf der Bevölkerung in verschiedenen Szenarien, 2013–2045 (zu Preisen von 2013)*



Das verfügbare pro-Kopf-Einkommen reagiert stark auf eine Veränderung des Produktivitätswachstums, aber praktisch nicht auf eine Veränderung der Migration (vgl. Grafik 10). Zum Beispiel bedeutet ein höheres Produktivitätswachstum, dass pro Kopf der Bevölkerung eine höhere Wertschöpfung erbracht wird, so dass entsprechend das Durchschnittseinkommen bis 2045 stärker zunimmt als im Basisszenario. Das verfügbare pro-Kopf-Einkommen steigt statt auf 61 000 auf 66 000 Franken. Das Umgekehrte gilt im Fall eines niedrigeren Produktivitätswachstums. Hier sinkt das verfügbare pro-Kopf-Einkommen gegenüber dem Basisszenario von 61 000 auf 57 000 Franken. Abweichend davon bedeutet eine höhere Nettoimmigration, dass mehr Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, und damit ebenfalls eine höhere Wertschöpfung erbracht werden kann. In diesem Fall muss jedoch die Wertschöpfung auf mehr Köpfe verteilt werden. Daher ändern sich gemäss unserer Berechnungen das Einkommen pro Kopf und die

Staatseinnahmen pro Kopf gegenüber dem Basisszenario nur wenig. Zudem ist die Zuwanderung der grösstenteils nicht-erwerbsfähigen Bevölkerung bis 19 Jahren und ab 65 Jahren im Migrationsszenario um jährlich rund 3700 Personen höher als im Basisszenario, so dass das pro-Kopf-Einkommen sogar etwas tiefer ausfällt. Dies wird dadurch kompensiert, dass die pro-Kopf-Einkommen im Migrationsszenario im Gegensatz zum Basisszenario aufgrund einer negativen Fiskallücke entlastet werden. Somit ändert sich das verfügbare pro-Kopf-Einkommen im Migrationsszenario praktisch nicht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Schweizer Bevölkerung trotz der steigenden finanziellen Lasten aufgrund der Alterung eine deutliche Zunahme ihres Wohlstands erlebt. Ein höherer Produktivitätsfortschritt würde die Wohlstandsmehrung erleichtern und die finanziellen Lasten einer alternierenden Bevölkerung abschwächen.

5 Vertiefung: Gesundheit und Langzeitpflege

Das Gesundheitswesen wird durch demographische Faktoren stark beeinflusst. Von der anfangs dargestellten absehbaren demographischen Alterung wird in den kommenden Jahrzehnten zunehmender Druck ausgehen. Das Gesundheitswesen betrifft zudem alle drei Staatsebenen und die OKP. Zudem wird es von einer Vielzahl von Akteuren sowie von komplexen Zusammenhängen geprägt. Auch bezüglich der nicht-demographischen Faktoren besteht im Gesundheitswesen grössere Unsicherheit über die Wirkungskanäle auf die Ausgabenentwicklung.

5.1. Kostentreiber und Szenarien im Gesundheitswesen

Neben den unmittelbaren Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Gesundheitsausgaben sollen diejenigen Effekte dargestellt werden, welche über eine Veränderung des Gesundheitszustands (Morbidität) einer alternden Bevölkerung ausgabenwirksam werden können. Dabei stellt sich die Frage, wie sich die Morbidität der

Bevölkerung mit der zunehmenden Lebenserwartung verändert. Da es über diesen Zusammenhang in der Empirie keine eindeutigen Erkenntnisse gibt, werden Szenarien mit unterschiedlichen Annahmen bezüglich der Veränderung der Morbidität unterstellt, welche weiter unten erläutert werden.

Neben den Auswirkungen des demografischen Wandels sollen die Projektionen die Effekte wichtiger nicht-demografischer Kostentreiber aufzeigen.

Als erstem nicht-demografischem Einflussfaktor wird dem empirisch beobachtbaren Zusammenhang zwischen der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung und dem Wachstum der Gesundheitsausgaben Rechnung getragen. So stiegen in der Vergangenheit Letztere gegenüber dem gesamtwirtschaftlichen Einkommen überproportional an. Dieser Zusammenhang erfasst nachfrage- wie auch angebotsseitige Effekte, wie zum Beispiel Ansprüche der Bevölkerung an das Gesundheitswesen und den medizinisch-technischen Fortschritt.

Der zweite Faktor betrifft die Produktivitätsentwicklung im Gesundheitswesen. Empirisch ist diese schwierig zu messen und dürfte je nach Bereich unterschiedlich sein. So dürften die Produktivitätsfortschritte in der arbeitsintensiven Langzeitpflege gering sein, während im kapital- und technologieintensiveren Spitalsektor eher Produktivitätsfortschritte zu erwarten sind. Ein im Vergleich zur Gesamtwirtschaft geringeres Produktivitätswachstum erzeugt einen Kostendruck, wenn die Löhne im Gesundheitswesen längerfristig im Gleichschritt mit den Löhnen in der übrigen Wirtschaft wachsen. Bei einer relativ unelastischen Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen steigen als Folge die Preise im Gesundheitswesen stärker als in der übrigen Volkswirtschaft. Dieser Preiseffekt wird in der Gesundheitsökonomik als Baumoleffekt bezeichnet. Diesem Effekt wird vorwiegend für die Langzeitpflege eine hohe Bedeutung beigemessen.

In Anlehnung an Arbeiten der OECD und der EU-Kommission wird zwischen den Bereichen Gesundheitsausgaben ohne Langzeitpflege und der Langzeitpflege (ab 65 Jahren) unterschieden, da diese Bereiche unterschiedlich von den

Kostentreibern im Gesundheitswesen betroffen sind.

Für die oben beschriebenen Kostentreiber werden für die Projektionen der Gesundheitsausgaben ohne Langzeitpflege folgende Annahmen getroffen und Szenarien gebildet, um der Unsicherheit bezüglich der Bedeutung dieser Kostentreiber Rechnung zu tragen.

- **Referenzszenario:** Bezüglich der Veränderung des Gesundheitszustands wird für den Gesundheitsbereich angenommen, dass die Hälfte der gewonnenen Lebensjahre in einem guten Gesundheitszustand verbracht werden. Zudem beeinflusst die Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Einkommens den Anstieg der Gesundheitsausgaben über nachfrage- und angebotsseitige Effekte überproportional. Es wird eine Einkommenselastizität von 1,1 unterstellt. Der Baumoleffekt wird nicht berücksichtigt. Die Bevölkerung wird mit dem Szenario A-00-2015 des Bundesamts für Statistik fortgeschrieben.
- Im Szenario **Pure ageing** wird abweichend unterstellt, dass die Bevölkerung die zusätzlichen

Lebensjahre in einem schlechten Gesundheitszustand erlebt (Morbiditätsausweitung).

- Im Szenario **Healthy ageing** verbringt die Bevölkerung die gewonnenen Lebensjahre in einem guten Zustand (relative Verringerung der Morbidität).
- **Migrationsszenario:** Im Unterschied zum Referenzszenario basiert das Szenario Migration auf dem Bevölkerungsszenario A-06-2015, welches eine höhere Nettoeinwanderung in die Schweiz als das Szenario A-00-2015 unterstellt. Aufgrund der stärkeren Zunahme der Erwerbsbevölkerung nimmt die wirtschaftliche Dynamik gegenüber dem Referenzszenario zu.
- **Baumolszenario:** Abweichend vom Referenzszenario wird unterstellt, dass der Baumoleffekt wirksam ist. Empirische Schätzungen für die Schweiz deuten darauf hin, dass dieser Effekt im Gesundheitswesen nur partiell wirksam ist (vgl. Colombier, 2013). Somit wird im Baumolszenario angenommen, dass der Produktivitätsfortschritt in der Gesundheit ohne

Langzeitpflege um rund 40 Prozent langsamer als in der Gesamtwirtschaft ist.

- **Kostendruckszenario:** In diesem Szenario wird davon ausgegangen, dass die nicht-demografischen Kostendeterminanten wie der medizinische technische Fortschritt, eine Zunahme der Ärztedichte verbunden mit den im Gesundheitssystem gegebenen Anreizen oder steigende Ansprüche der Bevölkerung an das Gesundheitswesen, ein deutlich stärkeres Ausgabenwachstum hervorrufen als im Referenzszenario. Dies übersetzt sich darin, dass die Ausgaben in Folge des wachsenden Einkommens stärker ansteigen. In Anlehnung an das entsprechende Szenario der Europäischen Kommission wird die Annahme einer Einkommenselastizität von 1,4 getroffen (vgl. Europäische Kommission, 2015, S. 126).

Im Bereich der Langzeitpflege wurden abgesehen vom Baumol- und Kostendruckszenario dieselben Szenarien konstruiert. Für diese wurden analog zum Gesundheitswesen ohne Langzeitpflege dieselben Annahmen bezüglich der

Demografie und der Morbidität, das heisst der Pflegebedürftigkeit, getroffen. Zudem wird in den genannten Szenarien für die Langzeitpflege davon ausgegangen, dass keine Produktivitätsfortschritte erzielbar sind und somit der Baumol-effekt vollständig wirksam ist. Hingegen spielt kein Einkommenseffekt, da die Pflegebedürftigkeit nicht freiwillig und unabhängig vom Einkommen eintritt.

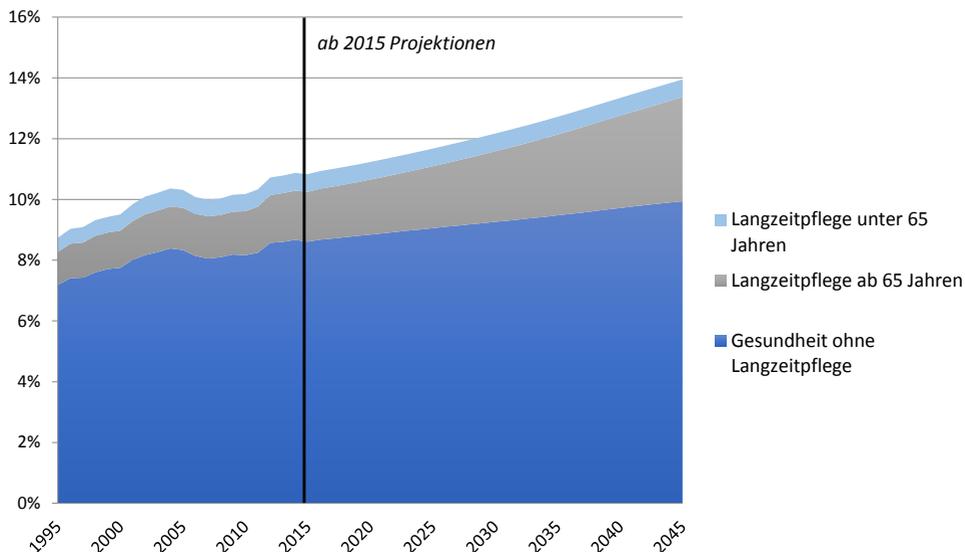
5.2. Resultate

5.2.1. Gesamte Gesundheitsausgaben

Die Projektionen der Gesundheitsausgaben zeigen, dass sich die Entwicklung der Vergangenheit fortsetzt. Die Ausgaben steigen gemäss Referenzszenario von 10,8 im Jahr 2013 auf 14,0 Prozent des BIP im Jahr 2045 an (vgl. Grafik 11). Für die Jahre von 1995 bis 2013 ist ein Anstieg der Gesundheitsausgaben von 8,7 auf 10,8 Prozent des, um die Konjunktur bereinigten, BIP zu verzeichnen. Für den betrachteten Zeitraum in der Vergangenheit lassen sich zwei Phasen unterscheiden. Zwischen 1995 und 2004 weitet sich

der Gesundheitssektor stark aus. Die Ausgaben steigen um 1,7 Prozent des BIP. Danach nimmt der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP sogar ab und übersteigt erst 2012 wieder das Niveau aus dem Jahr 2004. Diese Entwicklung lässt sich im Wesentlichen dadurch erklären, dass das nominale Wirtschaftswachstum zwischen 2005 und 2013 mit einem jährlichen Anstieg im Durchschnitt von 3,0 Prozent deutlich über dem des Zeitraums von 1995 bis 2004 mit 2,2 Prozent lag. Zugleich verlangsamte sich die durchschnittliche jährliche Zunahme der Gesundheitsausgaben leicht von 4,0 auf 3,5 Prozent. Letzteres ist darauf zurückzuführen, dass sich die Dynamik der Ausgaben für ambulante und stationäre Gesundheitsdienstleistungen (ohne Langzeitpflege) deutlich verlangsamt hat, von 4,1 auf 3,4 Prozent. Das jährliche Wachstum der Pflegeausgaben verharrte hingegen unverändert bei rund 4,7 Prozent. So nahm der Anteil der Ausgaben für die Langzeitpflege am Total der Gesundheitsausgaben zwischen 2005 und 2013 von 13 auf 15 Prozent zu, während dieser zwischen 1995 und 2004 nur um 1 Prozentpunkt stieg.

Grafik 11: Gesundheitsausgaben nach Bereichen von 1995 bis 2013 und im Referenzszenario (in % des BIP)



Der Trend zu einer deutlichen stärkeren Ausgabendynamik für die Langzeitpflege (ab 65 Jahren) als für die Gesundheit ohne Langzeitpflege setzt sich gemäss dem Referenzszenario in der Zukunft fort. Die Ausgaben für die Langzeitpflege (ab 65 Jahren) steigen gemessen in Prozent des BIP, um gut das Doppelte von 1,6 auf 3,4 Prozent des BIP, während die Gesundheitsausgaben von 8,5 Prozent auf 9,9 Prozent steigen. Hier spielen zwei Faktoren eine Rolle. Zum einen schlägt sich die Alterung der Bevölkerung in einem viel stärkeren Ausmass in der Langzeitpflege (75 % des Ausgabenanstiegs) als im restlichen Gesundheitswesen nieder (60 % des Ausgabenanstiegs). Zum anderen wachsen die Ausgaben für die Langzeitpflege aufgrund des

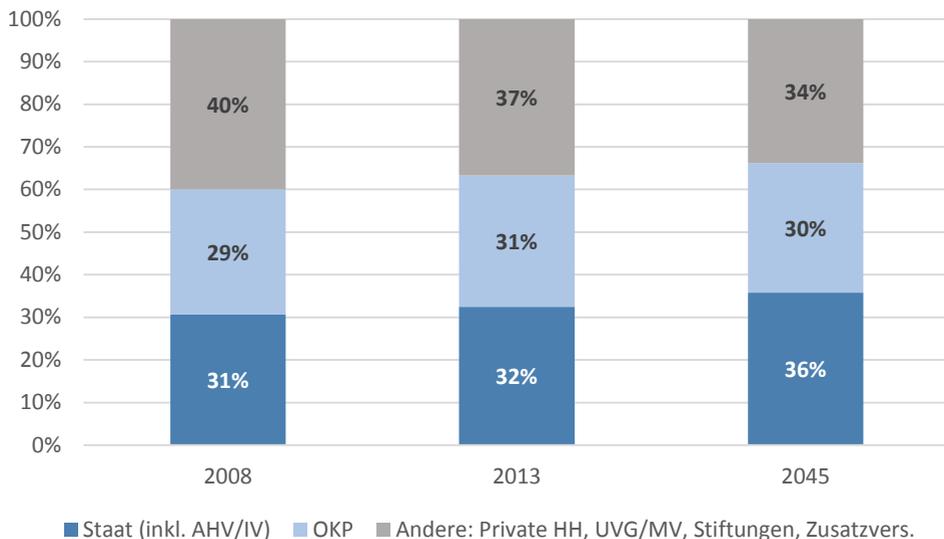
nicht-demografischen Treibers, des Baumoleffekts, um 2,2 Prozent jährlich, während die Ausgaben für die Gesundheit aufgrund nicht-demografischer Kostendeterminanten nur um knapp 1,9 Prozent jährlich zunehmen.

Die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der Gesundheitsausgaben, insbesondere über die Effekte der nicht-demografischen Kostentreiber im Bereich Gesundheit ohne Langzeitpflege und die Entwicklung des Gesundheitszustands, spiegelt sich in einer Variation des Ausgabenanstiegs von gut 2 Prozent des BIP zwischen den verschiedenen Szenarien wider. Im optimistischsten Szenario, dem Healthy Ageing, steigen die Gesundheitsausgaben bis zum Jahr 2045 statt auf 14,0 Prozent

des BIP wie im Referenzszenario nur auf 13,1 Prozent des BIP an. Im pessimistischsten Szenario, dem Baumolszenario für die Gesundheit

ohne Langzeitpflege verbunden mit dem Referenzszenario für die Langzeitpflege, nehmen die Gesundheitsausgaben bis 2045 auf 15,2 Prozent des BIP zu.

Grafik 12: Aufteilung der Ausgaben nach Finanzierungsträgern von 2008–2013 und im Referenzszenario (in %) ²⁸



Die Aufteilung der Gesundheitsausgaben nach den Finanzierungsträgern Staat, OKP und Anderen in

Grafik 12 zeigt, dass der Anteil der Ausgaben, welche von OKP und Staat getätigt werden, zwischen

²⁸ Das Jahr 2008 wird als Ausgangsjahr in dieser Grafik verwendet, da es aufgrund einer Revision der Finanzstatistik einen Strukturbruch bei den staatlichen Ausgaben gibt. So werden seit 2008 die Rechnungen der öffentlichen Spitäler nicht mehr in die Staatsrechnungen der Kantone integriert. Zudem sind im Zuge der «Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» im Jahr 2008 die Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen geändert worden. Dies hat insbesondere Auswirkungen auf die EL AHV.

2008 und 2013 zugenommen hat.²⁹ Dies ist insbesondere auf die gesundheitspolitischen Reformen, die neue Spitalfinanzierung («Swiss DRG») und die neue Pflegefinanzierung zurückzuführen, welche 2012 resp. 2011 eingeführt worden sind. Gemäss den Projektionen steigen die staatlichen Gesundheitsausgaben auch im Vergleich zu den Ausgaben der OKP deutlich überproportional an. Dies ist primär dadurch zu erklären, dass der Anteil der Ausgaben für die Langzeitpflege ab 65 Jahren beim Staat im Basisjahr 2013 mit 23 Prozent wesentlich höher ist als bei der OKP mit 9 Prozent und im gesamten Gesundheitswesen mit 15 Prozent. Im Folgenden wird näher auf die Projektionen der Staatsausgaben und der OKP eingegangen.

5.2.2. Öffentliche Gesundheitsausgaben

Zu den öffentlichen Ausgaben für die Gesundheit werden alle Beiträge gezählt, welche Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Sozialversicherungen zur Finanzierung des Gesundheitswesens aufbringen. Für

die drei Staatsebenen werden dazu diejenigen Ausgaben berücksichtigt, welche in der öffentlichen Finanzstatistik unter der Funktion «Gesundheit» firmieren (EFV, 2015). Hinzu kommen staatliche Transfers an private Haushalte, welche zur Finanzierung von Leistungen des Gesundheitswesens ausgerichtet werden, wie die individuelle Prämienerbilligung (IPV) oder die kantonalen Ergänzungsleistungen zur AHV (EL AHV). Bei den Sozialversicherungen werden diejenigen berücksichtigt, welche gemäss volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung zum Sektor Staat zählen und Beiträge vom Staat beziehen. Damit schränkt sich der Kreis im Wesentlichen auf die AHV und IV ein.³⁰ Genauso wie die Gesamtausgaben werden die öffentlichen Ausgaben für die Gesundheit nach den Bereichen Gesundheit ohne Langzeitpflege und Langzeitpflege ab 65 Jahren unterteilt. Auf diese Bereiche wird näher in den Abschnitten 5.2.2.1 und 5.2.2.2 eingegangen. Da die Ausgaben der IV die Finanzierung der Langzeitpflege unter 65 Jahren betreffen, werden die Beiträge der IV

²⁹ Für eine detaillierte Übersicht der Ausgabenentwicklung im Referenzszenario nach Gesundheitsbereichen und Finanzierungsträgern vgl. Anhang 2 Tabelle A2.

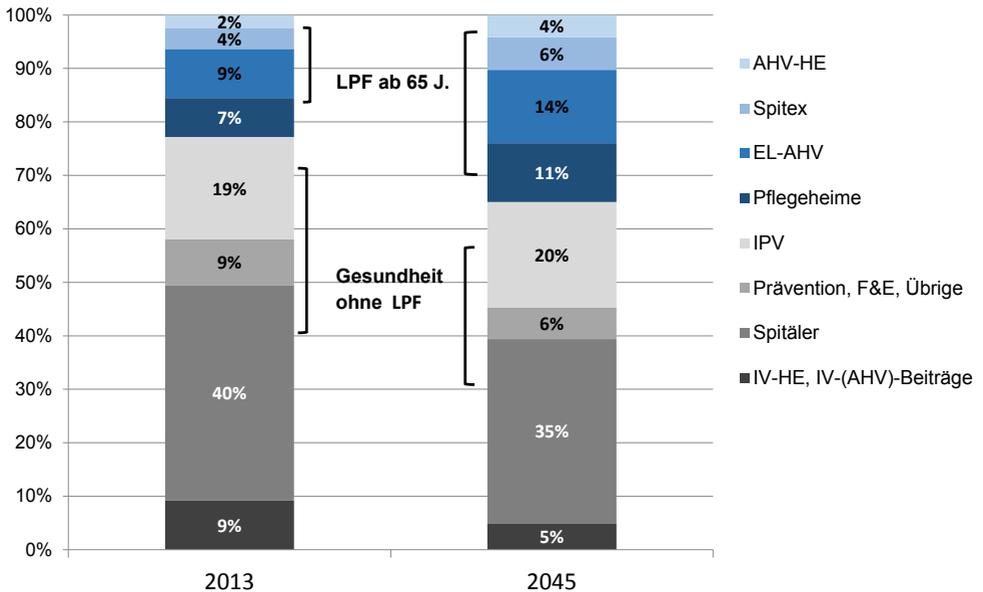
³⁰ Im Gegensatz zur Begrifflichkeit des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Art. 1, KVG) zählt die OKP gemäss volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung nicht zu den Sozialversicherungen. Daher wird die OKP in diesem Bericht nicht unter die Sozialversicherungen subsumiert.

an die Gesundheit mit der für die IV projizierten Ausgabenentwicklung fortgeschrieben. Andere Beiträge der öffentlichen Hand an die Gesundheit wie für die Prävention oder die

Verwaltung werden mit dem BIP fortgeschrieben.

Einen Überblick über die Aufteilung der staatlichen Gesundheitsausgaben gibt Grafik 13.

Grafik 13: Aufteilung der Gesundheitsausgaben nach Funktionen 2013 und 2045 im Referenzszenario (in %)



Die öffentliche Hand wendet den grössten Anteil der Gesundheitsausgaben für die Spitäler (40 %) auf, gefolgt von der IPV (19 %), den EL AHV für die Pflege (9 %), den Pflegeheimen (7 %) und dem relativ geringen Anteil für die Spitex (4 %).

Die restlichen Beiträge entfallen auf die Sozialversicherungen, welche die Hilflosenentschädigung der AHV (AHV-HE) (2 %) und die IV-Ausgaben (HE, Beiträge, AHV-Beiträge) an die Gesundheit (9 %) umfassen. Auffällig ist, dass die öffentliche

Hand gemäss dem Referenzszenario im Jahr 2045 einen weitaus grösseren Teil ihrer Ausgaben für die Langzeitpflege ab 65 Jahren aufwenden muss. Statt derzeit 23 Prozent, werden es gemäss der Projektionen im Jahr 2045 34 Prozent sein.

Die Ausgaben für die Langzeitpflege wachsen im jährlichen Durchschnitt teuerungsbereinigt um gut 4 Prozent, während die Gesundheitsausgaben jährlich nur um rund 2,2 Prozent zunehmen. Fast 90 Prozent dieses Unterschieds lässt sich mit der unterschiedlichen Wirkung der Demografie in diesen beiden Bereichen erklären. Entsprechend tiefer liegt der Anteil der Gesundheitsausgaben ohne Langzeitpflege im Jahr 2045. Der Anteil sinkt von

66 auf 61 Prozent. Die Ausgaben der IV für das Gesundheitswesen reduzieren sich von 9 auf 5 Prozent.

Die Staatsausgaben steigen gemäss Referenzszenario über den Projektionszeitraum kontinuierlich von 3,5 Prozent des BIP auf 4,2 Prozent des BIP im Jahr 2030 bis schliesslich auf 5,0 Prozent des BIP im Jahr 2045 an (vgl. Tabelle 6). Den Löwenanteil der Staatsausgaben tragen die Kantone mit derzeit 68 Prozent. So fallen gut zwei Drittel der Zunahme der öffentlichen Ausgaben bis 2045, das sind rund 1,1 Prozent des BIP, bei den Kantonen an. Bei den Kantonen sind insbesondere die Spitäler (Anteil 2013: 58 %), die Ergänzungsleistungen für die AHV (14 %), die IPV (12 %) sowie die Pflegeheime (5 %) von Bedeutung.

Tabelle 6: Öffentliche Gesundheitsausgaben nach Staatsebenen im Referenzszenario 2013, 2030 und 2045 (in % des BIP)

	2013		2030		2045	
	Quote	Quote	Differenz	Quote	Differenz	
			2013–2030		2013–2045	
Gesamte Gesundheit	10.8	12.2	+1.4	14.0	+3.2	
Staat (inkl. Sozialwerke)*	3.5	4.2	+0.7	5.0	+1.5	
Bund	0.4	0.5	+0.1	0.5	+0.1	
Kantone	2.4	2.9	+0.5	3.5	+1.1	
Gemeinden	0.3	0.4	+0.1	0.5	+0.2	
Sozialversicherungen*	0.4	0.3	-0.0	0.4	+0.0	
AHV-HE	0.1	0.1	+0.0	0.2	+0.1	
IV-HE/ IV/AHV-Beiträge	0.3	0.2	-0.1	0.2	-0.1	

* Zu den Sozialversicherungen zählen die AHV-Beiträge und die AHV-HE, die IV-Beiträge sowie die IV-HE.

Die restlichen Gesundheitsausgaben werden derzeit zu ungefähr gleichen Teilen vom Bund, den Gemeinden und den Sozialversicherungen getragen. Die nach den Kantonen stärkste Zunahme ist bei den Gemeindeausgaben zu verzeichnen, deren Anteil am BIP sich bis zum Jahr 2045 fast verdoppelt, von 0,3 Prozent des BIP auf 0,5 Prozent des BIP. Die starke Dynamik auf der Gemeindeebene kann damit erklärt werden, dass mehr als die Hälfte der Ausgaben für die Langzeitpflege ab 65 Jahren aufgewendet wird. Auf der Bundesebene steigen die Ausgaben im Verhältnis zum BIP um etwa ein Viertel, was auf die IPV zurückzuführen ist. Die Ausgaben der Sozialversicherungen bleiben im

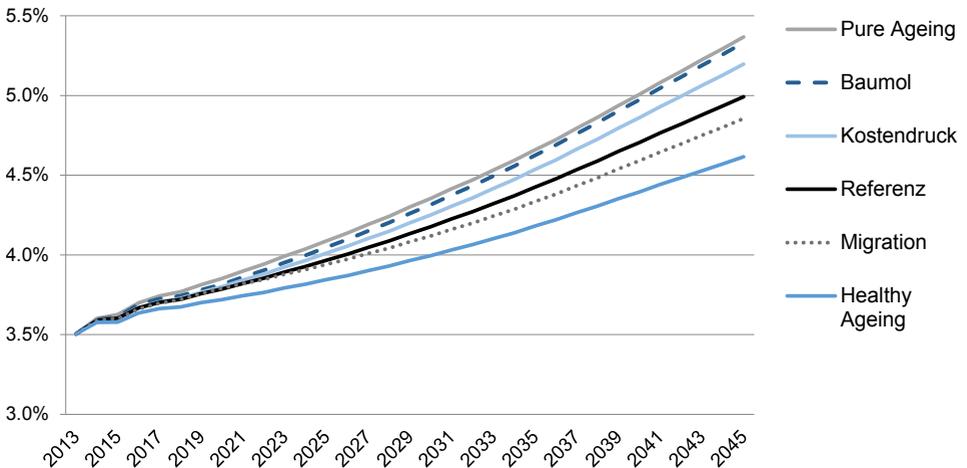
Verhältnis zum BIP stabil, weil die Zunahme bei der AHV-HE durch die Reduktion der IV-Ausgaben (Langzeitpflege unter 65 Jahren) kompensiert wird.

In Tabelle 7 und Grafik 14 wird dargestellt, wie sich die öffentlichen Ausgaben entwickeln, wenn die Annahmen über die Nettoimmigration (Szenario Migration), die Entwicklung der Morbidität (Szenarien Pure Ageing und Healthy Ageing), den Baumol (Baumolszenario)- und den Einkommenseffekt (Kostendruckscenario) geändert werden. Diese Sensitivitätsanalysen sollen einen Eindruck über die Unsicherheit der Ausgabenprojektionen geben.

Tabelle 7: Öffentliche Gesundheitsausgaben in verschiedenen Szenarien (in % des BIP)

Szenario	2013	2045	Differenz zum Referenzsz.
Referenz	3.5	5.0	
Migration	3.5	4.9	-0.1
Pure Ageing	3.5	5.4	0.4
Healthy Ageing	3.5	4.6	-0.4
Baumol	3.5	5.3	0.3
Kostendruck	3.5	5.2	0.2

Grafik 14: Öffentliche Gesundheitsausgaben in verschiedenen Szenarien (in % des BIP)



Den stärksten Einfluss auf die Entwicklung der öffentlichen Gesundheitsausgaben hat eine Veränderung der Hypothese über den Zusammenhang zwischen der Zunahme der Lebenserwartung der Bevölkerung und ihrem Gesundheitszustand. Wird davon ausgegangen, dass die Bevölkerung in der Zukunft zwar älter ist als gegenwärtig, aber weder gesünder, noch weniger pflegebedürftig (Szenario Pure Ageing), nehmen die Ausgaben in Prozent des BIP gegenüber dem Referenzszenario um fast ein Drittel zu (+0,4 % des BIP). Erlebt die Bevölkerung hingegen die zusätzlichen Lebensjahre in guter Gesundheit und ist in diesen Jahren nicht pflegebedürftig (Szenario Healthy

Ageing), liegt die Ausgabenzunahme um rund ein Drittel tiefer als im Referenzszenario (-0,4 % des BIP). Eine höhere Nettoimmigration als im Referenzszenario (Szenario Migration) hat einen leicht kostendämpfenden Effekt. Die Einwanderer sind überwiegend im erwerbsfähigen Alter, was den Effekt der Alterung abschwächt. Schliesslich steigen die Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP gegenüber dem Referenzszenario nochmals merklich um 20 bzw. gut 10 Prozent, wenn für die Gesundheit ohne Langzeitpflege ein partieller Baumoleffekt unterstellt wird (Baumolszenario) bzw. von einem stärkeren Kostendruck nicht-demografischer Einflussfaktoren (Kostendruckscenario), wie dem medizi-

nisch-technischen Fortschritt, ausgegangen wird. Es ist zu betonen, dass die zusätzliche Zunahme der Ausgaben gegenüber dem Referenzszenario in den Szenarien Baumol und Kostendruck ausschliesslich im Bereich Gesundheit ohne Langzeitpflege anfällt.³¹ Entsprechend steigen die Ausgaben für die Gesundheit ohne Langzeitpflege in diesen beiden Szenarien am stärksten an.

5.2.2.1. *Gesundheit ohne Langzeitpflege*

Zu den öffentlichen Gesundheitsausgaben ohne die Langzeitpflege werden die unter der Funktion «Gesundheit» in der öffentlichen Finanzstatistik aufgeführten Ausgabenpositionen mit Ausnahme der Positionen «Kranken- und Pflegeheime» und «Ambulante Krankenpflege» gezählt (EFV, 2015). Zudem werden die Ausgaben für die IPV, welche in der Finanzstatistik unter der Funktion «Soziale Wohlfahrt» firmieren, berücksichtigt. Der Einbezug der IPV rechtfertigt sich vor dem Hintergrund, dass die Ausgaben für die IPV stark durch die Gesundheitsausgaben, insbesondere die Gesundheitsausgaben ohne die

Langzeitpflege, beeinflusst werden. Der Einfachheit halber werden die Ausgaben für die IPV unter die staatlichen Gesundheitsausgaben subsumiert. Nach dieser Abgrenzung umfassen die Gesundheitsausgaben der öffentlichen Hand die drei Positionen Spitäler, Ausgaben für die IPV und die restlichen Gesundheitsausgaben wie Präventionsausgaben.

Die öffentlichen Ausgaben für die Spitäler werden an die Entwicklung der gesamten Spitalausgaben, und die restlichen Gesundheitsausgaben an die Entwicklung des nominalen BIP geknüpft. Die Entwicklung der Ausgaben der IPV ist von der Ausgabendynamik der OKP abhängig. Für die IPV wird vereinfachend davon ausgegangen, dass der Anteil der kantonalen Ausgaben, welcher derzeit bei ca. 42 Prozent liegt, langfristig 50 Prozent beträgt. Damit würden Bund und Kantone die IPV jeweils hälftig finanzieren. Diese Annahme wird getroffen, da für die Kantone ein grosser diskretionärer Spielraum für die Vergabebedingungen von IPV-Leistungen besteht, was eine verlässliche Prognose über die Entwicklung des kantonalen Anteils schwierig macht.

31 Für die Langzeitpflege ab 65 Jahren wird für diese beiden Szenarien jeweils das Referenzszenario zugrunde gelegt (vgl. Abschnitt 5.1)

Tabelle 8: Ausgaben für die Gesundheit ohne Langzeitpflege im Referenzszenario (in % des BIP)

	2013	2030		2045	
	Quote	Quote	Differenz 2013–2030	Quote	Differenz 2013–2045
Gesundheit (ohne Langzeitpflege)	8.6	9.3	+0.7	9.9	+1.3
Staat	2.4	2.8	+0.4	3.0	+0.7
Bund	0.4	0.5	+0.1	0.5	+0.1
Kantone	1.9	2.1	+0.3	2.4	+0.5
Gemeinden	0.1	0.1	+0.0	0.1	+0.01

Tabelle 8 gibt Auskunft über die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die Gesundheit ohne Langzeitpflege von 2013 bis 2045 im Referenzszenario. Diese Ausgaben nehmen stetig von 2,4 Prozent des BIP auf 2,8 Prozent des BIP im Jahr 2030 und schliesslich auf 3,0 Prozent des BIP im Jahr 2045 zu. Gut 60 Prozent dieses Ausgabeanstiegs ist auf die Alterung der Bevölkerung zurückzuführen. Der restliche Anstieg lässt sich mit nicht-demografischen Kostentreibern wie dem medizinisch-technischen Fortschritt und die mit zunehmenden Einkommen steigenden Bedürfnisse der Bevölkerung nach medizinischen Dienstleistungen erklären. Kostendämpfend wirkt die im Referenzszenario

mit zunehmender Lebenserwartung der Bevölkerung angenommene partielle Verbesserung des Gesundheitszustands.

Wie erwartet, ist der Anstieg bei den kantonalen Ausgaben am höchsten, +0,5 Prozent des BIP. Dieser ist zu 60 Prozent auf die Zunahme der Spitalausgaben und zu 40 Prozent auf den Anstieg der Ausgaben für die IPV zurückzuführen. Demgegenüber ist die bereits im vorhergehenden Abschnitt erläuterte Zunahme von Bundes- und Gemeindeausgaben relativ gering. Die Gemeindeausgaben nehmen leicht aufgrund eines Anstiegs der Spitalausgaben zu.

Die Unsicherheit über die Ausgabenprojektionen manifestiert sich in den unterschiedlichen Ergebnissen der weiteren Szenarien. Im pessimistischsten Szenario, dem Baumolszenario, nehmen die öffentlichen Ausgaben um 40 bzw. 0,3 Prozent des BIP stärker zu als im Referenzszenario. Hingegen wirkt ein guter Gesundheitszustand der Bevölkerung dämpfend auf den Ausgabenanstieg. Im optimistischsten Szenario, dem Healthy Ageing, fällt der Anstieg der Staatsausgaben um etwas weniger als ein Drittel bzw. 0,2 Prozent des BIP geringer aus als im Referenzszenario.

5.2.2.2. Langzeitpflege ab 65 Jahren

Die öffentlichen Ausgaben gemäss Finanzstatistik im Bereich Langzeit-

pflege ab 65 Jahren umfassen denjenigen Teil der Ausgaben der Kantone und Gemeinden für die Kranken- und Pflegeheime sowie für die ambulante Krankenpflege (Spitex), welcher für die Pflege der ab 65-Jährigen aufgewendet wird (EFV, 2015). Dabei wird unterstellt, dass der Anteil der öffentlichen Ausgaben für die ab 65-Jährigen dem Anteil in der gesamten Pflege entspricht. Dieser liegt nach unseren Schätzungen derzeit bei rund 90 Prozent der Ausgaben für die gesamte Langzeitpflege. Zu den öffentlichen Ausgaben für die Langzeitpflege gehören im Weiteren ein Teil der kantonalen Ergänzungsleistungen zur AHV (EL AHV), welche in der Finanzstatistik zur Funktion «Soziale Sicherheit» zählen, und die Hilflosenentschädigung der AHV (AHV-HE).

Tabelle 9: Ausgaben für die Langzeitpflege ab 65 Jahren im Referenzszenario (in % des BIP)

	2013	2030		2045	
	Quote	Quote	Differenz 2013–30	Quote	Differenz 2013–45
Langzeitpflege ab 65 Jahren	1.6	2.3	+0.7	3.4	+1.8
Staat	0.8	1.2	+0.4	1.7	+0.9
Kantone	0.5	0.8	+0.2	1.1	+0.6
Gemeinden	0.2	0.3	+0.1	0.4	+0.2
AHV-HE	0.1	0.1	+0.0	0.2	+0.1

Aus Tabelle 9 ist ersichtlich, dass sich die Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP bis 2030 um die Hälfte erhöhen und bis 2045 sogar verdoppeln. Sie entwickeln sich damit im Gleichklang mit den Gesamtausgaben für die Langzeitpflege ab 65 Jahren. Die Unsicherheit über die Projektionen kommt darin zum Ausdruck, dass die Zunahme der öffentlichen Ausgaben für die Langzeitpflege im pessimistischsten Szenario Pure Ageing bis zum Jahr 2045 noch um 0,2 Prozent des BIP höher und im optimistischsten Szenario Healthy Ageing um 0,2 Prozent des BIP niedriger ausfällt als im Referenzszenario.

Die Alterung der Bevölkerung trägt in der Langzeitpflege in einem deutlich stärkeren Ausmass zum Ausgabenanstieg als in der Gesundheit ohne Langzeitpflege bei (vgl. Abschnitt 5.2.2.1). So lassen sich rund drei Viertel der Ausgabenzunahme von 0,9 Prozent des BIP durch die Alterung der Bevölkerung erklären. Der restliche Anstieg ist auf den Baumoleffekt zurückzuführen, wobei die im Referenzszenario unterstellte partielle Verringerung der Pflegebedürftigkeit der alternden Bevölkerung kostendämpfend wirkt. Die Kantone tragen wie bei der Gesundheit auch im Bereich der Langzeitpflege ab 65 Jahren mit

derzeit 70 Prozent den grössten Anteil an den öffentlichen Pflegeausgaben. Entsprechend gehen rund zwei Drittel der Zunahme der öffentlichen Ausgaben, 0,6 Prozent des BIP, auf die kantonale Ebene zurück. Rund zwei Drittel des Anstiegs der Kantonsausgaben ist auf die Zunahme der EL AHV zurückzuführen. Die zunehmenden Ausgaben für Pflegeheime erklären knapp 0,2 BIP-Prozent des Anstiegs, während die Spitexausgaben für knapp 0,1 BIP-Prozent des Anstiegs verantwortlich sind. Die Gemeindeausgaben verdoppeln sich sogar in Prozent des BIP von 0,2 auf 0,4. Diese Dynamik ist zu drei Vierteln auf die Entwicklung der Ausgaben für Pflegeheime und zu einem Viertel auf die Ausgaben für die Spitex zurückzuführen. Ausgehend von einem niedrigen Niveau, 0,1 Prozent des BIP, verdoppeln sich auch die Ausgaben der AHV-HE bis 2045.

5.2.3. Obligatorische Krankenpflegeversicherung

Für die Projektionen werden die Ausgaben der OKP in die Bereiche Gesundheit ohne Langzeitpflege und Langzeitpflege ab 65 Jahren und nach ambulanten und stationären Leistungen unterteilt. Die Aufschlüsselung der Ausgaben für das Basisjahr ist der Statistik der OKP

entnommen worden. Um Doppelzählungen mit den Staatsausgaben zu vermeiden, werden in dieser Arbeit die Ausgaben der OKP nach Abzug der IPV-Ausgaben präsentiert. Zudem wird die Kostenbeteiligung der privaten Haushalte (Franchise, Selbstbehalt) abgezogen. In diesem Sinne werden die Nettoausgaben der OKP für die Fortschreibung berücksichtigt. Die Ausgaben der OKP werden mit der projizierten Ausgabendynamik für die Gesundheit ohne Langzeitpflege und die Langzeitpflege ab 65 Jahren fortgeschrieben. Entsprechend schlagen sich die unterschiedlichen Ausgabenentwicklungen in der Gesundheit ohne

Langzeitpflege und der Langzeitpflege ab 65 Jahren in den Projektionen für die OKP nieder.

Aus Tabelle 10 ist ersichtlich, dass die Ausgaben der OKP im Verhältnis zum BIP bis zum Jahr 2045 unterproportional zu den Gesamtausgaben (+24% vs. 29%) und deutlich weniger stark als die öffentlichen Ausgaben (+42%) steigen. Letzteres ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil der sich dynamischer entwickelnden Ausgaben der Langzeitpflege im Basisjahr 2013 mit 9 Prozent deutlich tiefer als beim Staat mit 23 Prozent liegt.

Tabelle 10: OKP- vs. Gesamt- und Staatsausgaben im Gesundheitswesen (in % des BIP)^a

	2013	2030		2045	
	Quote	Quote	Differenz 2013–2030	Quote	Differenz 2013–2045
Gesamte Gesundheit	10.8	12.2	+1.4	14.0	+3.2
Staat (inkl. Sozialversicherungen)	3.5	4.2	+0.7	5.0	+1.5
OKP	3.3	3.7	+0.4	4.1	+0.8
Gesundheit ohne Langzeitpflege	8.6	9.3	+0.7	9.9	+1.3
Staat (inkl. Sozialversicherungen)	2.4	2.7	+0.4	3.0	+0.6
OKP	2.9	3.1	+0.2	3.4	+0.5
Langzeitpflege ab 65 Jahren	1.6	2.3	+0.7	3.4	+1.8
Staat (inkl. Sozialversicherungen)	0.8	1.2	+0.4	1.7	+0.9
OKP	0.3	0.4	+0.1	0.6	+0.3

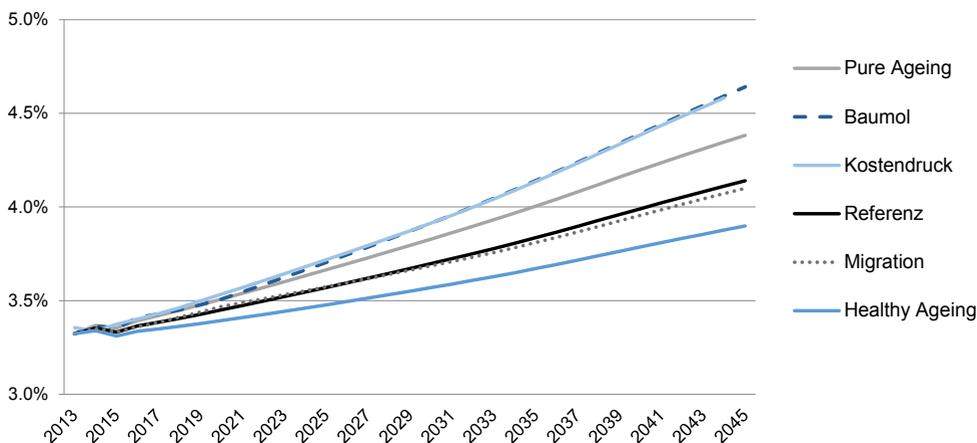
a Da dieser Bericht der Optik der Finanzstatistik folgt, wird die OKP in diesem Bericht nicht zu den Sozialversicherungen gezählt (vgl. auch Fn. 30).

Drei Viertel des Ausgabenanstiegs bis zum Jahr 2045, +0,6 Prozent des BIP, sind auf den Bereich Gesundheit ohne Langzeitpflege zurückzuführen. Die hohe Dynamik bei der Langzeitpflege schlägt sich ebenfalls in der Ausgabenentwicklung der OKP nieder. Die Pflegeausgaben verdoppeln sich im Verhältnis zum BIP von 0,3 Prozent im Basisjahr auf 0,6 Prozent im Jahr 2045.

Aufgrund des hohen Anteils der Ausgaben für die Gesundheit ohne Langzeitpflege reagieren die OKP-Ausgaben sehr sensitiv auf Veränderungen der Annahmen über

den Baumoleffekt und anderer nicht-demografischer Kostentreiber wie dem medizinisch-technischen Fortschritt (vgl. Grafik 15). Die Unterstellung eines partiellen Baumoleffekts (Baumolszenario) und die Annahme eines höheren Kostendrucks der nicht-demografischen Kostentreibern (Kostendruckszenario) in der Gesundheit ohne Langzeitpflege, führen im Vergleich zum Referenzszenario jeweils zu einem wesentlich stärkeren Ausgabenanstieg. Dieser liegt in beiden Szenarien um ungefähr 61 Prozent bzw. 0,5 Prozent des BIP höher.

Grafik 15: OKP-Ausgaben in verschiedenen Szenarien (in % des BIP)



Eine leicht geringere Wirkung auf die Ausgabenentwicklung wird ausgeübt, wenn eine pessimistischere Annahme über die Entwicklung des Gesundheitszustands und der Pflegebedürftigkeit der Bevölkerung getroffen wird (Szenario Pure Ageing + 0,3 % des BIP). Umgekehrt hat eine mit zunehmender Lebenserwartung noch günstigere Entwicklung von Gesundheitszustand und Pflegebe-

dürftigkeit wie im Referenzszenario, das Healthy-Ageing-Szenario, einen deutlich kostendämpfenden Einfluss. Die Ausgaben steigen um rund ein Drittel bzw. 0,3 Prozent des BIP weniger schnell als im Referenzszenario. Leicht kostendämpfend wirkt ebenfalls eine höhere Migration (Migrationszenario). Der Ausgabenanstieg fällt um 0,1 Prozent des BIP geringer als im Referenzszenario aus.

6 Vergleich mit den Langfristperspektiven von 2012

Ein Vergleich gegenüber den letzten Langfristperspektiven von 2012 ist nur bedingt möglich, da damals ein anderer und deutlich längerer Projektionszeitraum, nämlich zwischen 2009 und 2060, gewählt worden ist. Zudem ist die damalige Einschätzung bzgl. des zukünftigen Wirtschaftswachstums (1,1 versus 1,5 % real p.a.) aufgrund der Annahme eines niedrigeren Produktivitätsfortschritts und einer geringeren Nettoimmigration gegenüber den aktuellen Langfristperspektiven deutlich pessimistischer ausgefallen.

Dennoch ist das Bild bezüglich der Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben ähnlich. Wie bei den letzten Langfristperspektiven von 2012 stammt der stärkste Ausgaben- und der Langzeitpflege gefolgt vom Gesundheitsbereich und der Bildung. Allerdings entwickelt sich die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte, insbesondere von Bund und Sozialversicherungen, aufgrund der vorgesehenen Reform Altersvorsorge 2020 und des im Schnitt

höheren Wirtschaftswachstums besser. Zudem ist der Zeithorizont der Langfristperspektiven deutlich um 20 Jahre verkürzt worden. Als Resultat fällt die Fiskallücke in den aktuellen Langfristperspektiven um 0,9 Prozent des BIP niedriger aus als in den letzten Langfristperspektiven berechnet (0,9 vs. 1,8). Dies liegt an der deutlich besseren Haushaltslage für Bund und Sozialversicherungen, welche auf die Altersvorsorge 2020 und eine sehr günstige Entwicklung bei der IV zurückzuführen ist. Die Haushalte von Kantonen und Gemeinden sind jedoch primär aufgrund des ungebrochenen Kostendrucks im Gesundheitswesen noch stärker unter Druck als in den 2012er-Langfristperspektiven aufgezeigt. Ohne die einnahmeseitigen Massnahmen der Reform Altersvorsorge 2020 würde die Fiskallücke massiv auf 1,6 Prozent des BIP ansteigen. Damit würde die Fiskallücke in den aktuellen Langfristperspektiven nur noch um 0,2 Prozent des BIP tiefer liegen als in den Langfristperspektiven 2012 ausgewiesen, in welchen keine AHV-Reform berücksichtigt wurde.

7 Internationaler Vergleich

Alle Industrieländer sind vom demografischen Wandel betroffen und weisen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – eine alternde Bevölkerung auf. Regelmässig werden von der Europäischen Kommission und verschiedenen Ländern Berichte erstellt, welche die Auswirkungen des demografischen Wandels auf den zukünftigen Staatshaushalt quantifizieren sollen.³² Für einen Vergleich der Entwicklung der demografiebedingten Ausgaben ist insbesondere der sogenannte «Ageing Report» der Europäischen Kommission interessant. Die jüngste Ausgabe des Ageing Reports untersucht die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Haushalte der 28 EU-Mitgliedsländer von 2013 bis 2060.³³

Im Allgemeinen lässt sich die absehbare demografische Entwicklung in der EU mit derjenigen der Schweiz vergleichen – beide weisen eine stark alternde Bevölkerungs-

struktur auf. Im Basisjahr 2013 ist das Verhältnis der über 65-Jährigen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im EU-Durchschnitt bei 30 Prozent und in der Schweiz bei 28,5 Prozent. In 2045 wird gemäss Demografieszenarien von einem Altersquotient im EU-Durchschnitt von 53 Prozent und in der Schweiz von 48 Prozent ausgegangen. Es gibt jedoch Unterschiede bezüglich der unterstellten Bevölkerungsentwicklungen in den einzelnen EU-Ländern. Für die Hälfte der EU-Länder (darunter Deutschland) wird angenommen, dass die Bevölkerung im Jahr 2060 kleiner sein wird als im Jahr 2013, in den restlichen Ländern nimmt man einen Bevölkerungsanstieg an.

Das Potenzialwachstum in der EU als Ganzes wird langfristig als relativ stabil angenommen und ist durchaus vergleichbar mit der unterstellten Entwicklung für die vorliegenden Projektionen. Die Schätzungen für die EU liegen bei durchschnittlich 1,4 Prozent Wirtschaftswachstum für

32 Zu den bekannten Nachhaltigkeitsberichten gehören der «Fiscal Sustainability Report» der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2016), der «Long-Term Budget Outlook» des US-Kongresses (Congressional Budget Office, 2015), der «Fiscal sustainability report» des britischen Finanzministeriums (Office for Budget Responsibility, 2015) und der «Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen» des deutschen Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium der Finanzen, 2016). Die Berichte werden regelmässig publiziert.

33 vgl. Europäische Kommission (2015).

den Projektionszeitraum bis 2045. Für die Schweiz werden durchschnittlich 1,5 Prozent pro Jahr angenommen.

Gemäss EU-Kommission nimmt der demografiebedingte Anteil der Staatsausgaben am BIP in der EU von 2013 bis 2045 um 1,4 BIP-Prozent zu (beinhaltet die Bereiche Altersvorsorge, Gesundheit, Langzeitpflege, Bildung, Arbeitslosenversicherung). Zwischen den einzelnen Mitgliedsländern gibt es jedoch Unterschiede. Für die Eurozone wird eine entsprechende Zunahme von 2,8 BIP-Prozent geschätzt. Mit einer Zunahme von 3,5 BIP-Prozent liegt die Schweiz oberhalb des EU-Mittelwerts.

Der Ausgabenanstieg ist für die EU als Ganzes betrachtet hauptsächlich von den Faktoren Gesundheit und Langzeitpflege angetrieben, welche zusammen um 1,7 BIP-Prozente ansteigen. Dieser Ausgabenzuwachs ist in etwa vergleichbar mit demjenigen der Schweiz, welcher 1,6 BIP-Prozent beträgt.³⁴ Bezüglich der Altersvorsorgeausgaben besteht eine hohe Variation unter den EU-Mitgliedsländern. Diese Variation ist auf

die unterschiedlich ausgestalteten Altersvorsorgesysteme und die angestrebten unterschiedlichen Leistungsniveaus der Vorsorgesysteme zurückzuführen. Der Ausgabenanstieg in der Schweiz liegt über dem EU-Durchschnitt und ist dem Anstieg der AHV-Ausgaben anzurechnen. Während in der Schweiz nach wie vor das Renteneintrittsalter von 65 Jahren nicht in Frage gestellt wird, haben viele EU-Länder längerfristig ein Renteneintrittsalter von 67 (Deutschland, Frankreich, Niederlande, Spanien) beschlossen. Einige Länder, wie beispielsweise Italien und Dänemark (seit 2006), binden das Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung. Dies wird gemäss Projektionen in einem Renteneintrittsalter von 69 im Jahr 2050 resultieren.³⁵

Im EU-Durchschnitt entwickeln sich die Ausgaben für die Bildung und die Arbeitslosenversicherung leicht negativ. Dass die Bildungsausgaben im Verhältnis zum BIP sinken, ist auf den Rückgang des Anteils der unter 25 Jährigen an der Gesamtbevölkerung zurückzuführen. Die sinkenden Arbeitslosenausgaben rühren von

34 Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern wird in der Schweiz die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) von privaten Versicherern angeboten und deshalb nicht dem Staatssektor zugerechnet.

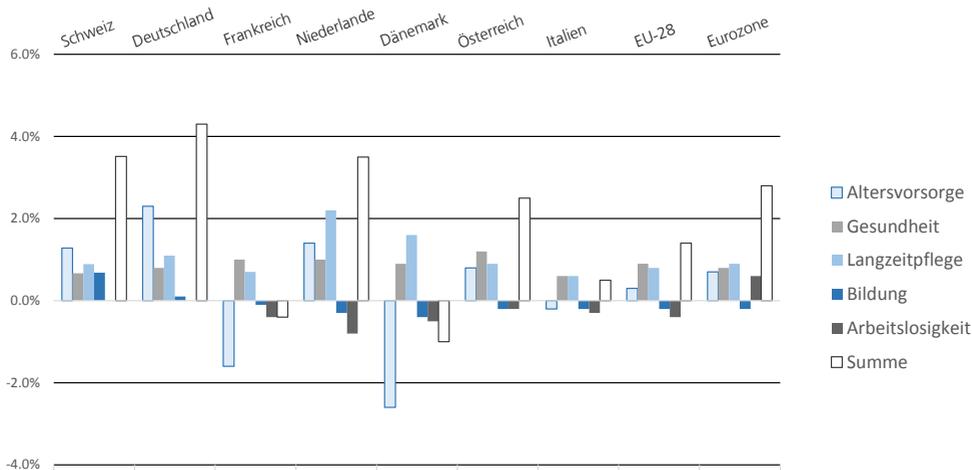
35 vgl. Europäische Kommission und OECD (2014).

der Annahme einer mittel- bis langfristig sinkenden Arbeitslosenrate her. Das Basisjahr für den EU-Raum sei in Folge der Finanz- und Schuldenkrise durch historisch betrachtet sehr hohe Arbeitslosenquoten gekennzeichnet. Im EU-Ageing Report fließt zudem die Alterung der Bevölkerung in die Berechnung der Arbeitslosenrate ein.³⁶ Für die Schweiz werden die Arbeitslosenentschädigungen mit

dem BIP fortgeschrieben. Für die Arbeitslosenrate wird die strukturelle Arbeitslosigkeit (3,2%) unterstellt.

Die nachfolgende Grafik stellt die Zunahme der Ausgaben in den Bereichen Altersvorsorge, Gesundheit, Langzeitpflege, Bildung und Arbeitslosenversicherung bis 2045 in BIP-Prozenten für die Schweiz und ausgewählte EU-Mitgliedsländer dar.

Grafik 16: *Demografieabhängige Veränderung der Ausgaben der Schweiz und ausgewählter EU-Länder von 2013 bis 2045 (in % des BIP)*



³⁶ Dabei bleibt die Arbeitslosenrate je Alterskohorte konstant über den Zeitraum, wird jedoch der Zusammensetzung der Alterskohorten aufgrund der demografischen Veränderungen angepasst.

Literatur

Bundesamt für Statistik (2015), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuchâtel, Juni 2015.

Bundesamt für Sozialversicherungen (2014), Finanzperspektiven der AHV: Grundlagen und Hypothesen, Faktenblatt vom 21. Mai 2014.

Bundesministerium der Finanzen (2016), Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.

Colombier, C. (2014), Überlegungen zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz, Notiz EFV Nr. 5, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern.

Colombier, C. (2013), Is population ageing really dwarfed by advances in medical technology as a driver of healthcare expenditure? Evidence from the Swiss Case, Konferenzpapier, präsentiert an der Tagung des International Institute of Public Finance in Lugano, August 2014.

Colombier, C. (2012), Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2060, Working Paper Eidgenössischen Finanzverwaltung Nr. 19, Bern.

Colombier, C. (2005), Die Staatsquote – ein schwierig zu interpretierender Indikator, Notiz EFV Nr. 4, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern.

Congressional Budget Office (2015), The 2015 Long-Term Budget Outlook, June 2015, Congress of the United States.

Eidgenössische Finanzverwaltung (2008), Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz, Bern.

Eidgenössische Finanzverwaltung (2015), Finanzstatistik der Schweiz 2013, Jahresbericht, Neuchâtel.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2007), Klimabericht. Bericht des UVEK über die zukünftige Klimapolitik der Schweiz, Bern.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2012), Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2012, Bern.

Europäische Kommission (2016), Fiscal Sustainability Report 2015, European Economy, Institutional Paper 018.

Europäische Kommission (2015), The 2015 Ageing Report, European Economy, 03/2015.

Europäische Kommission und OECD (2014), Towards an integrated agenda to deliver effective higher retirement ages: an issues note from the pension perspective, Autoren: D'Addio, A.C., Von Nordheim, F.

Infras et Ecologic (2009), «Klimawandel: Welche Belastungen entstehen für die Tragfähigkeit der Öffentlichen Finanzen?», Berlin.

OcCC (2007), «Les changements climatiques et la Suisse en 2050 – Impacts attendus sur l'environnement, la société et l'économie», Berne.

Office for Budget Responsibility (2015), Fiscal sustainability report, June 2015, United Kingdom.

International Monetary Fund (2005), Switzerland: 2005 Article IV Consultation-Staff Report – Selected issues, 05/190.

Die Volkswirtschaft – Magazin für Wirtschaftspolitik (2016), Schwerpunkt: Die Arbeitsproduktivität in der Schweiz unter der Lupe, Ausgabe 1–2/2016, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco).

Anhang

1 Berechnung der Fiskallücke

Die Fiskallücke f für ein Ziel λ , einem Projektionshorizont T und einem Konsolidierungsbeginn nach p Jahren ergibt sich aus der folgenden Formel:

$$f_{\lambda,T} = \frac{B_p - \frac{\lambda}{\phi_{T-p}} B_0 - \sum_{j=1}^{T-p} \left(\frac{B_j}{\phi_j} \right)}{\sum_{j=1}^{T-p} \left(\frac{Y_j}{\phi_j} \right)}$$

B_0 ist dabei die nominelle Ausgangsschuld im Jahr 2013, B_p die nominelle Schuld zum Zeitpunkt des vorgesehenen Konsolidierungsbeginns, z.B. das Jahr 2020 mit $p=7$, Y_j das jährliche nominelle BIP. Der Projektionshorizont ist $T = 32$ Jahre (2013–2045). 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 $\lambda = 1$. In die Berechnung der Fiskallücke fliessen über den Diskontfaktor $\phi_j (= 1+i_j)$ der jährliche Zinssatz (i_j) (die Kosten der Verschuldung), und über den jährlichen Primärüberschuss PB_j die Haushaltsprojektionen ein.

2 Tabellenanhang

Tabelle A1: Ausgaben nach Staatsebenen und Sensitivitätsanalyse (in % des BIP)

	2013	2030				2045			
	Quote	Quote	Sensitivitätsanalysen (Veränderung)			Quote	Sensitivitätsanalysen (Veränderung)		
			Produktivität -0.3 +0.3	Migration A-06-2015		(in % BIP)	Produktivität -0.3 +0.3	Migration A-06-2015	
Bund	10.1	11.1	+0.1	-0.1	-0.1	11.2	+0.1	-0.1	-0.2
Sozialversicherungen	9.1	9.7	+0.1	-0.2	-0.3	10.4	+0.3	-0.3	-0.6
Kantone	12.8	14.0	-0.1	+0.1	-0.1	15.1	-0.04	+0.08	-0.2
Gemeinden	7.1	7.7	-0.0	+0.0	-0.0	8.0	-0.02	+0.02	-0.0
Total	31.7	33.9	+0.1	-0.1	-0.4	36.0	+0.3	-0.3	-0.9

Tabelle A2: Ausgaben für das Gesundheitswesen im Referenzszenario nach Bereichen und Finanzierungsträgern

Ebene	2013	2030		2045			
	in BIP-%	in BIP-%	in BIP-%	Veränderung in %	in BIP-%	in BIP-%	Veränderung in %
Gesamtes Gesundheitswesen	10.8	12.2	+1.4	+13	14.0	+3.2	+29
Gesundheit ohne Langzeitpflege	8.6	9.3	+0.7	+8	9.9	+1.3	+16
Langzeitpflege (ab 65 Jahren)	1.6	2.3	+0.7	+46	3.4	+1.8	+114
Staat (inkl. Sozialwerke)	3.5	4.1	+0.6	+18	5.0	+1.5	+42
Bund	0.4	0.5	+0.1	+21	0.5	+0.1	+35
Kantone	2.4	2.9	+0.5	+22	3.5	+1.1	+47
Gemeinden	0.3	0.4	+0.1	+28	0.5	+0.2	+70
AHV-IV	0.4	0.3	-0.0	-6	0.4	+0.0	+6
Gesundheit ohne Langzeitpflege	2.4	2.8	+0.4	+16	3.0	+0.7	+28
Bund	0.4	0.5	+0.1	+21	0.5	+0.1	+35
Kantone	1.9	2.1	+0.3	+15	2.4	+0.5	+27
Gemeinden	0.1	0.1	+0.0	+3	0.1	+0.0	+7
Langzeitpflege (ab 65 Jahren)	0.8	1.2	+0.4	+46	1.7	+0.9	+114
Bund	–	–	–	–	–	–	–
Kantone	0.5	0.8	+0.2	+47	1.1	+0.6	+116
Gemeinden	0.2	0.3	+0.1	+45	0.4	+0.2	+112
AHV-HE	0.1	0.1	+0.0	+43	0.2	+0.1	+111
Obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP)	3.3	3.7	+0.4	+13	4.2	+0.9	+27
Gesundheit ohne Langzeitpflege	2.9	3.2	+0.3	+10	3.5	+0.6	+21
Langzeitpflege (ab 65 Jahren)	0.3	0.4	+0.1	+45	0.6	+0.3	+113
Restliche Ausgaben*	4.0	4.3	+0.3	+7	4.8	+0.8	+19

* Zu den «Restlichen Ausgaben» zählen die Ausgaben der privaten Haushalte, der obligatorischen Unfallversicherung, sowie der Zusatzversicherungen und privaten Stiftungen.

