

Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz

Die Alterung der Gesellschaft wird in den kommenden Jahrzehnten Mehrausgaben der öffentlichen Hand zur Folge haben. In einem Bericht zeigt die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) auf, welche Mehrbelastung Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialwerke in den kommenden Jahrzehnten zu erwarten haben, falls die heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen unverändert gelten würden. Als Fazit für die Politik ist festzuhalten: Je früher Massnahmen ergriffen werden, desto geringer fallen die notwendigen Korrekturen aus und desto gerechter können die Lasten zwischen den Generationen verteilt werden.



Die zunehmende Alterung der Schweizer Bevölkerung hat zur Folge, dass die Staatsausgaben in den Bereichen Alterssicherung/IV und Gesundheit bis zum Jahr 2050 um 5 Prozentpunkte des BIP ansteigen dürften. Der grösste Mehrbedarf entsteht mit 2,8 Prozentpunkten im Bereich Alterssicherung/IV.

Bild: Keystone

Die demografische Herausforderung

In den kommenden 20 Jahren wird sich die Struktur der schweizerischen Bevölkerung stark verändern. Die zwischen 1946 und 1964 Geborenen, die so genannten Baby-Boomer, werden in Pension gehen. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Geburtenrate tief bleiben und die Lebenserwartung weiter ansteigen wird. Der Altersaufbau der Bevölkerung wird sich dramatisch ändern. So wird sich gemäss dem mittleren Basisszenario des Bundesamtes für Statistik (BFS) die Zahl der Über-80-Jährigen gegenüber 1991 bis 2050 praktisch vervierfachen und die der 65- bis 80-Jährigen



Werner Weber
Mitglied des Ökonomie-
teams, Eidg. Finanz-
verwaltung EFV, Bern

fast verdoppeln. Demgegenüber wird die Zahl der Erwerbstätigen tendenziell abnehmen, sodass 2050 zwei Erwerbstätige auf einen Über-65-Jährigen kommen werden. Gegenwärtig beträgt das Verhältnis 4 zu 1. Für die Gesellschaft im Allgemeinen und die öffentlichen Haushalte im Besonderen bedeuten diese demografischen Veränderungen eine grosse Herausforderung.

Der Bericht über die Langfristperspektiven der öffentlichen Haushalte zeigt auf, in welchem Ausmass die Haushalte der drei Staatsebenen und der Sozialwerke (insbesondere AHV und IV) Mehrbelastungen als Folge der absehbaren Alterung der Gesellschaft bis zum Jahr 2050 zu gewärtigen haben. Dieser Zeithorizont wurde gewählt, da sich bis 2050 die wesentlichen Auswirkungen der Alterung der Gesellschaft niedergeschlagen haben werden. Zudem entspricht dieser Zeithorizont auch demjenigen der Bevölkerungsszenarien des BFS. Der Bericht weist im Weiteren auf den notwendigen Handlungsbedarf hin, damit frühzeitig Reformmassnahmen diskutiert und eingeleitet werden können. In diesem Sinne wendet sich der Bericht an die Politik wie auch an die breite Öffentlichkeit.

Grafik 1

Entwicklung der Bevölkerungsstruktur, 1991–2050

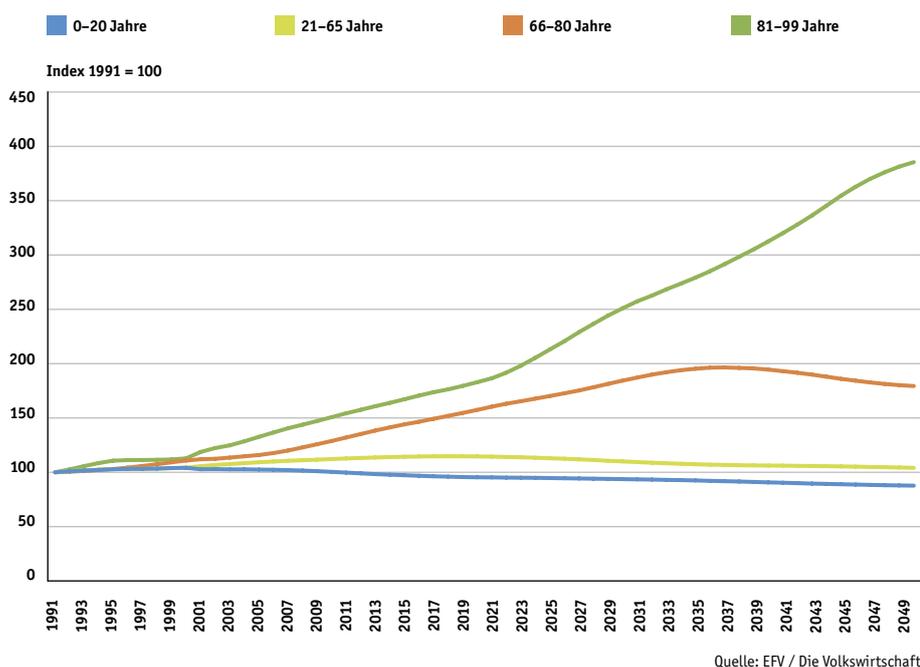


Tabelle 1

Demografieabhängige Ausgaben

	2005	2050	Veränderung 2005–2050
	(in % des BIP)	(in % des BIP)	(in %-Punkten des BIP)
Alterssicherung/IV	10.3	13.1	2.8
Gesundheit	4.4	5.8	1.4
Langzeitpflege	0.5	1.4	0.8
Summe	15.2	20.2	5.0

Anmerkung: Differenzen in den Summen sind auf Rundungen zurückzuführen.

Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

Erster Bericht über Langfristperspektiven der Schweiz

EU, IWF und OECD, aber auch Länder wie Grossbritannien und Deutschland führen regelmässig Langfristanalysen für die öffentlichen Finanzen durch. In der Schweiz fehlte bisher eine solche Gesamtschau. Diese Lücke schliesst nun der vorliegende Bericht über die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen.^a Er dient als Grundlage für die langfristigen Entwicklungsszenarien, welche der Bundesrat gemäss Finanzhaushaltsverordnung mindestens alle vier Jahre vorzulegen hat. Im Februar 2008 hat der Bundesrat erstmals Entwicklungsszenarien für das Gesundheitswesen vorgelegt.^b

a Vgl. www.efv.admin.ch, Rubriken «Themen», «Zahlen und Fakten», «Berichte», «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz».

b Vgl. www.efv.admin.ch, Rubriken «Themen», «Bundesfinanzen», «Finanzplan».

Projektionen der Ausgaben und Einnahmen

In den am stärksten von der Demografie beeinflussten Aufgabenbereichen Alterssicherung/IV und Gesundheit wurden detaillierte Ausgabenprojektionen unter bestimmten Annahmen hinsichtlich der Demografie und der wirtschaftlichen Entwicklung vorgenommen.¹ Bei den meisten übrigen Ausgaben und bei den Einnahmen wurde unterstellt, dass diese im Gleichschritt mit dem nominalen Bruttoinlandprodukt (BIP) anwachsen. Die verwendete Methodik stützt sich auf international gängige Vorgehensweisen, wie sie beispielsweise von der EU-Kommission und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) angewandt werden. Es ist zu unterstreichen, dass der Bericht keine Prognosen enthält, sondern Wenn-Dann-Aussagen. Wenn die gesetzlichen Rahmenbedingungen unverändert weiter gelten und die gemachten Annahmen eintreffen, ergibt sich ein be-

stimmter Mehrbedarf. Dieser wird in Prozentpunkten des Bruttoinlandprodukts (BIP) ausgedrückt, um zu verdeutlichen, welcher zusätzliche Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung notwendig wäre, damit der in den gesetzlichen Rahmenbedingungen determinierte Leistungsumfang bereitgestellt werden kann. Die Projektionen gehen dabei von der Annahme «No Policy Change» aus: Es wird angenommen, dass die heute geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen – wie z.B. das Rentenalter oder der Mischindex – bis 2050 unverändert gelten.

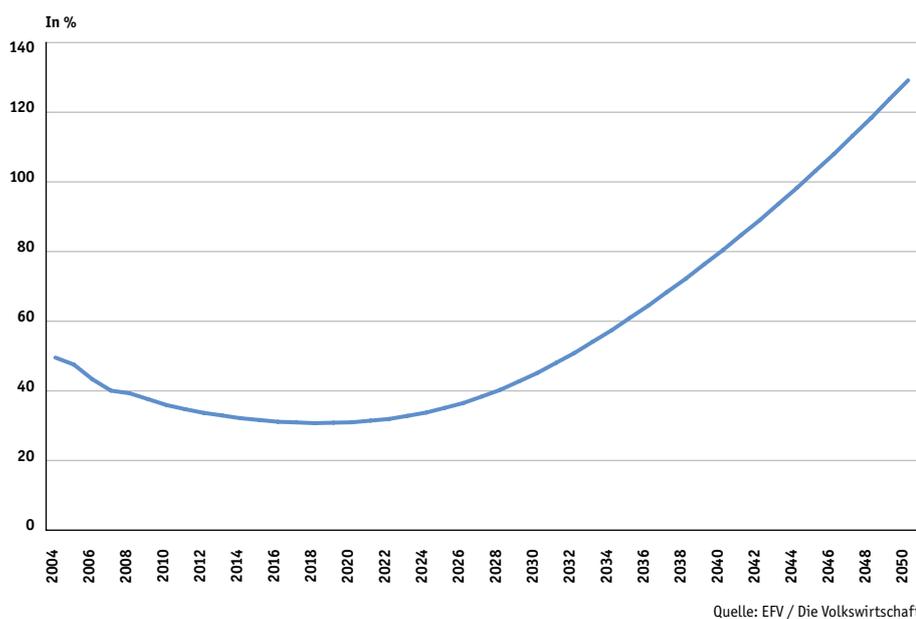
Als Hauptergebnis der Projektionen ist festzuhalten, dass die Staatsausgaben in den genannten Bereichen bis zum Jahr 2050 um 5 Prozentpunkte des BIP ansteigen dürften. Der grösste Mehrbedarf entsteht mit 2,8 Prozentpunkten im Bereich Alterssicherung/IV (vgl. *Tabelle 1*). Die zweite Säule bleibt dabei unberücksichtigt, da diese nicht Teil des Staatssektors ist.²

Bei den Gesundheitsausgaben ist der Bereich der Langzeitpflege gemäss den internationalen Gepflogenheiten gesondert dargestellt, da diese in weit stärkerem Mass von der Alterung betroffen ist als die übrigen Gesundheitsausgaben der öffentlichen Hand. So dürfte sich der Anteil der öffentlichen Ausgaben für die Langzeitpflege am BIP bis 2050 fast verdreifachen. Bei den Ausgaben für Gesundheit ohne Langzeitpflege, die insbesondere die Spitalausgaben und die Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung umfassen, wurden neben den Auswirkungen der Demografie auch weitere Kostentreiber berücksichtigt. Der Anstieg bei den Gesundheitsausgaben ist daher nur zu einem Teil auf die Demografie zurückzuführen, da nicht-demografische Kostentreiber – wie der Gesundheitszustand der Bevölkerung, der medizinisch-technische Fortschritt oder der Zusammenhang zwischen Produktivitäts- und Lohnentwicklung – im Gesundheitswesen eine wichtige Rolle spielen.³

Diese Vorgehensweise bei der Projektion der öffentlichen Gesundheitsausgaben orientiert sich an den Arbeiten der EU-Kommission. In ihrem Referenzszenario wird die Annahme getroffen, dass die Hälfte der durch die bis 2050 weiter zunehmende Lebenserwartung gewonnene Lebenszeit in einem guten Gesundheitszustand verbracht werden kann. Zudem wird angenommen, dass die Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Einkommens den Anstieg der Gesundheitsausgaben über Angebots- und Nachfrageeffekte überproportional beeinflusst. Die Annahmen bei der Projektion der Gesundheitsausgaben im Bericht über die Langfristperspektiven orientieren sich am Referenzszenario der EU-Kommission. Die Ergebnisse sind daher vergleichbar.

Grafik 2

Staatsverschuldung (inkl. Sozialwerke) in % des Bruttoinlandprodukts, 2004–2050



Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

wünschenswert sind, wurde bei den Ausgabenprojektionen davon ausgegangen, dass sich die Bildungsausgaben wie die übrigen Ausgaben mit dem BIP entwickeln.

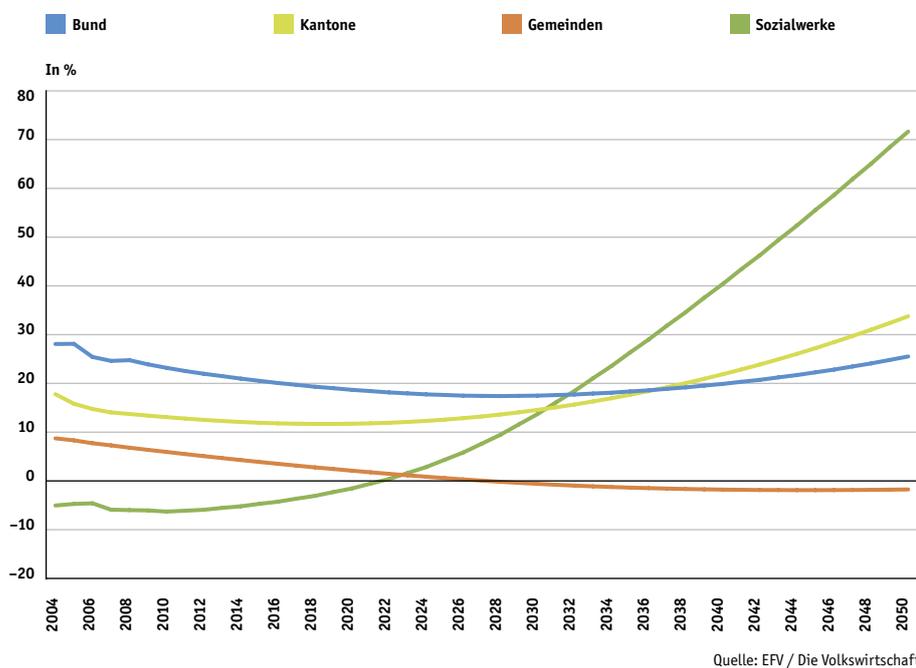
Ansteigende Verschuldung

Die demografiebedingte Mehrbelastung führt dazu, dass die Verschuldung der öffentlichen Hand bis 2050 von heute knapp 50% des BIP auf rund 130% ansteigen dürfte. Grafik 2 zeigt die Zunahme der Schuldenquote. Die Alterung der Gesellschaft wird sich ab 2025 immer stärker in den öffentlichen Finanzen niederschlagen und – falls keine Korrekturmassnahmen getroffen werden – zu einer steil ansteigenden Verschuldung führen.

Wird der Verlauf der Schuldenquoten nach Staatsebenen – unter der Annahme, dass die Einnahmenquote über den gesamten Projektionszeitraum hinweg jeweils unverändert bleibt – unterschieden, so zeigt sich, dass diese beim Bund und seinen Sozialwerken zusammengefasst am stärksten ansteigen. Bei den Kantonen und den Gemeinden ist der Anstieg insgesamt geringer (vgl. Grafik 3).

Grafik 3

Entwicklung der Schuldenquote nach Staatsebenen, 2004–2050



Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

Korrekturbedarf und Finanzierungslücke

Finanzpolitik wird dann als nachhaltig bezeichnet, wenn die Verschuldung am Ende einer beobachteten Periode (2003–2050) nicht höher ist als zu Beginn. Der so genannte Fiscal Gap (Finanzierungslücke) gibt an, um wie viel der konsolidierte Haushaltssaldo von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie der Sozialwerke heute permanent verbessert werden müsste, damit die Finanzpolitik nachhaltig ist.

Bezieht sich der Fiscal Gap beispielsweise auf den nominellen Schuldenstand im Jahr 2003, dann müsste die konsolidierte Rechnung ab 2010 permanent um 2% des BIP verbessert werden. Das wären zurzeit rund 10 Mrd. Franken. International gebräuchlicher ist hingegen das weniger strenge Kriterium der Stabilisierung der Schuldenquote. Soll die Schuldenquote im Jahr 2050 nicht höher als 2003 ausfallen, beträgt der Korrekturbedarf noch 1,4% des BIP, also immer noch ca. 7 Mrd. Franken.

Wird mit der Implementierung von Korrekturmassnahmen zugewartet, so fällt der Fiscal Gap entsprechend höher aus. Tabelle 2 zeigt auf, wie der Fiscal Gap ansteigt, wenn die Korrekturmassnahmen erst zu einem späteren Zeitpunkt wirken. So fällt der Korrekturbedarf um rund die Hälfte höher aus, wenn die notwendigen Massnahmen erst 2020 statt 2010 zu wirken beginnen. Je später

- 1 Für die Demografie wurde das mittlere Basisszenario des BFS zugrunde gelegt. Bei der wirtschaftlichen Entwicklung wurden eine jährliche Zunahme der Arbeitsproduktivität von 1%, ein Realzinssatz von 2% und eine Teuerung von 1,5% unterstellt.
- 2 Der Bericht der EFV geht in einem Exkurs auf die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ein, die insgesamt eine erhebliche Unterdeckung (14,7 Mrd. Fr. Ende 2006) aufweisen. Im Zahlenwerk ist diese indessen nicht berücksichtigt.
- 3 Vgl. dazu den Bericht zur Legislaturfinanzplanung 2009–2011 sowie für eine ausführlichere Darstellung das Working Paper Nr. 10 des Ökonometerteams der EFV.

In manchen Studien werden die Ausgaben im Bereich der Bildung ebenfalls als von der Demografie abhängig betrachtet. Aufgrund abnehmender Schülerzahlen besteht Einsparpotenzial. Da jedoch zum einen erhebliche Unsicherheit bezüglich der Realisierbarkeit dieser Einsparungen besteht und andererseits solche Einsparungen insbesondere aus volkswirtschaftlicher Sicht möglicherweise wenig

Tabelle 2

Fiscal Gap

Ziel		Beginn der Budgetkorrekturen		
		2010	2020	2030
Gleicher Stand 2050 wie 2003	nominelle Verschuldung	2.0%	2.9%	4.7%
für ...	Schuldenquote	1.4%	2.0%	3.3%

Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

diese Massnahmen greifen, desto drastischer fällt der Korrekturbedarf aus.

Ergebnisse bei veränderten makroökonomischen Annahmen

Voraussagen über mehrere Jahrzehnte sind mit einer hohen Unsicherheit behaftet. Deshalb wurde analysiert, wie die Ergebnisse bei einer Veränderung wichtiger makroökonomischer Annahmen ausfallen. Der Fiscal Gap reagiert deutlich auf eine *Veränderung des Wachstums der Arbeitsproduktivität*. Be trägt beispielsweise deren jährliche Zunahme 1,5% statt 1%, so sinkt der Fiscal Gap von 1,4% auf 0,9% des BIP, falls die Schuldenquote stabilisiert werden soll. Demgegenüber steigt der Korrekturbedarf auf 2,0% des BIP, falls ein Produktivitätswachstum von 0,5% p.a. angenommen wird.

Der Fiscal Gap reagiert hingegen weniger stark auf alternative Annahmen bezüglich des *Zinssatzes*. Hier wirken zwei gegenläufige Effekte:

- Zum einen führt ein höherer Zinssatz zu einer Verteuerung des Schuldendienstes und damit zu höheren Ausgaben bei den Passivzinsen.
- Zum andern sinkt bei einem höheren Zinssatz der Gegenwartswert künftiger Defizite, da diese mit einem höheren Diskontfaktor abdiskontiert werden.

Insgesamt ist die Auswirkung alternativer Zinsannahmen auf den Fiscal Gap in unserem Zahlenwerk kaum von Bedeutung, da sich die beiden Effekte zufälligerweise mehr oder weniger kompensieren.

Internationaler Vergleich

Die demografische Entwicklung in der Schweiz ist – trotz unterschiedlicher Geburtenraten – vergleichbar mit derjenigen in der EU. Wie in der Schweiz sinkt auch in der EU das Wirtschaftswachstum in den kommenden Jahrzehnten, weil die Zahl der Erwerbstätigen erheblich abnehmen wird. Die Zunahme von 5 Prozentpunkten des BIP bei den demografieabhängigen Ausgaben ist vergleichbar mit anderen europäischen Ländern. So beläuft sich der Mehrbedarf der

EU15-Länder bis 2050 auf 4,6 Prozentpunkte des BIP.⁴

Fazit

Die öffentlichen Haushalte werden in den Jahrzehnten bis zum Jahr 2050 mit demografisch bedingten Zusatzlasten zu rechnen haben. Diese Schlussfolgerung gilt unabhängig davon, welche Annahmen hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unterstellt werden.

Als Hauptbotschaft ist festzuhalten, dass die durch die zunehmende Alterung unserer Gesellschaft entstehenden Probleme für die öffentlichen Haushalte bewältigt werden können, falls Reformmassnahmen rechtzeitig beschlossen und umgesetzt werden. Nur so können die bestehenden Sozialwerke langfristig gesichert und künftige Generationen nicht übermässig belastet werden. Wird hingegen zugewartet, so sind später weit drastischere Massnahmen erforderlich, um nicht in eine drohende Schuldenspirale zu geraten. Ein zu langes Hinauszögern notwendiger Reformen würde unseren Sozialstaat gefährden und die Solidarität zwischen den Generationen überstrapazieren.

Die Staatsausgaben – ausgedrückt in Relation zum BIP – in den von der Demografie am stärksten betroffenen Bereichen Alterssicherung/IV sowie Gesundheit und Langzeitpflege steigen gemäss den Projektionen des vorliegenden Berichts bis zum Jahr 2050 um 5 Prozentpunkte an. Der grösste Anstieg ist dabei im Bereich der Alterssicherung/IV zu erwarten. Auch die Gesundheitsausgaben – und dabei insbesondere die Ausgaben für Langzeitpflege – erfahren einen deutlichen Anstieg. Da nicht-demografische Kostentreiber – wie der Gesundheitszustand der Bevölkerung, der medizinisch-technische Fortschritt oder der Zusammenhang zwischen Produktivitäts- und Lohnentwicklung – im Gesundheitswesen eine wichtige Rolle spielen, ist es äusserst schwierig einzuschätzen, wie sich diese Faktoren künftig auf die Kostenentwicklung niederschlagen werden. Aus diesem Grund sind die Projektionen im Gesundheitswesen mit einer höheren Unsicherheit behaftet.

In den kommenden Jahrzehnten ist zudem mit weiteren, in diesem Bericht nicht berücksichtigten Faktoren – wie beispielsweise dem Klimawandel und der Verknappung der natürlichen Ressourcen – zu rechnen, die beträchtliche Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft wie auch auf die öffentlichen Finanzen haben können. Es muss daher unterstrichen werden, dass für die staatlichen Haushalte noch weitere, wenn auch schwer quantifizierbare Risiken bestehen, die zu zusätzlichen Belastungen führen können. ■

⁴ Vgl. European Commission (2006a), The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU-25 Member States on Pensions, Healthcare, Long-term Care, Education and Unemployment Transfer (2004–2050), Brüssel.