

Die Alterung verursacht Zusatzlasten für den Staat

Insbesondere die AHV- und Gesundheitsausgaben steigen kontinuierlich an. Stärkere Produktivitätsfortschritte oder eine höhere Migration helfen diese Zusatzlasten zu dämpfen.

Carsten Colombier, Benjamin Lerch, Thomas Brändle

25.06.2024 | ⌚ 4 Minuten



Zwei Rentner halten sich fit. Trotzdem nehmen die Gesundheitskosten aufgrund der Alterung weiter zu. (Bild: Keystone)

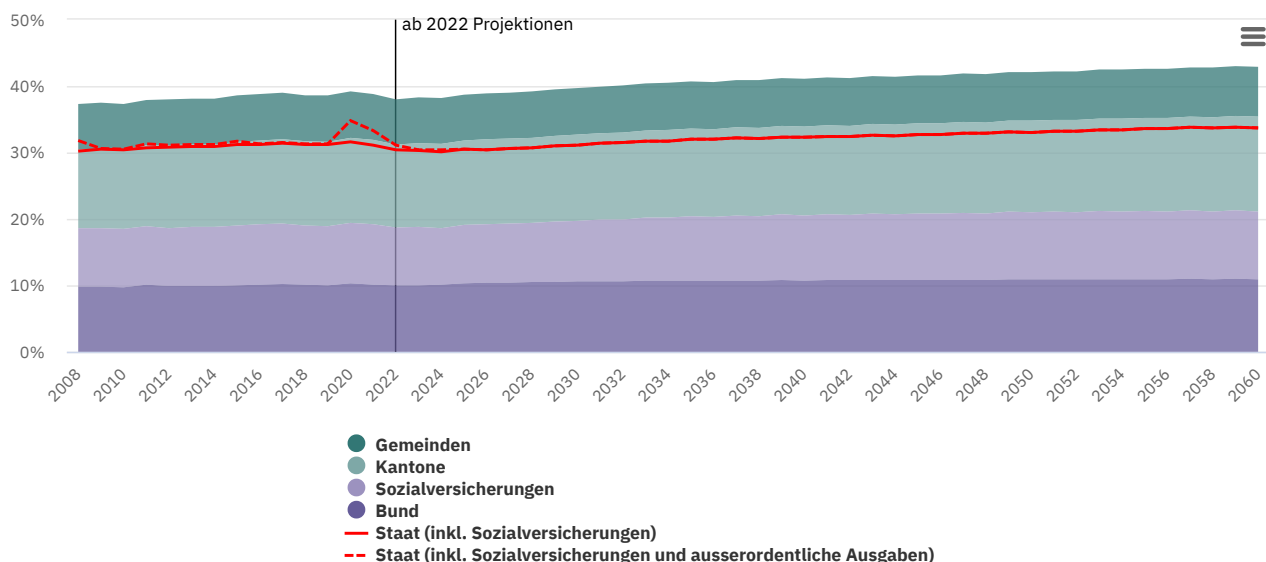
Die Alterung der Bevölkerung schreitet bis Mitte der 2030er-Jahre stark voran. Bis dann werden die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer-Generation in Rente gegangen sein. Zur Alterung trägt einerseits die seit den 1990er-Jahren tiefe Geburtenrate von rund 1,5 Kindern pro Frau und andererseits die steigende Lebenserwartung bei. Heute beträgt der Altersquotient, der das Verhältnis zwischen Personen über 65 Jahren und Personen im Erwerbsalter (20- bis 64-jährige) berechnet, 31 Prozent. Das heisst: Auf drei Erwerbstätige kommt ein Senior oder eine Seniorin. 2060 wird der Quotient bereits 50 Prozent betragen. Dieser Wandel hat auch finanzielle Folgen. Das zeigt der Bericht «Langfristperspektiven 2024 für die öffentlichen Finanzen der Schweiz» des Eidgenössischen Finanzdepartments.[1] Dieser Bericht erscheint alle vier Jahre.

Die Staatsquote steigt

Eine unmittelbare Folge der Alterung ist eine steigende Staatsquote. Diese stellt die Ausgaben aller Staatsebenen inklusive Sozialversicherungen im Verhältnis zum BIP dar. Zwischen 2008 und 2019 hat diese Quote von 30,2 auf 31,1 Prozent zugenommen (siehe Abbildung 1).[2] Entwickeln sich Demografie und Wirtschaft wie unterstellt, steigt die Staatsquote bis 2060 weiter auf 33,7 Prozent.[3]

Abb. 1: Entwicklung und Projektionen der Staatsquote gemäss Basisszenario (2008–2060)

INTERAKTIVE GRAFIK



Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

Anmerkung: Während die Staatsquote um die Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigt ist, fehlt diese Bereinigung für die jeweilige Ausgabenquote von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen. Aus diesem Grund liegt die Staatsquote des Gesamtstaats in der Abbildung unter dem Total der Staatsquoten der einzelnen Staatsebenen inklusive Sozialversicherungen. Die ausserordentlichen Ausgaben inklusive der Corona-Krise (gestrichelte Linie) sind zur Illustration dargestellt, werden jedoch nicht für die Projektionen in der langen Frist berücksichtigt.

Diese Zunahme ist vor allem auf den Anstieg der demografieabhängigen Ausgaben um 2,6 Prozent des BIP zurückzuführen (siehe Tabelle). Dazu gehören etwa Ausgaben für die Sozialversicherungen (AHV/IV), die Gesundheit, die Langzeitpflege (ab 65 Jahren) und die Bildung.

Alterung belastet die Staatsausgaben

Gemäss dem Basisszenario für die «Langfristperspektiven» sind die Staatsebenen unterschiedlich von diesen Zusatzbelastungen betroffen (siehe Tabelle). Zusammen genommen steigen die Ausgaben des Bundes und die Sozialversicherungen am stärksten. Bis 2060 betragen die zusätzlichen Ausgaben 1,2 Prozent des BIP oder 8,9 Milliarden Franken zu Preisen von 2021.

Demografieabhängige Ausgaben nach Staatsebene (in Prozent des BIP)

Jahr	2021	2040		2060	
Staatsebene	Quote	Quote	Differenz zu 2021	Quote	Differenz zu 2021
Bund	3,86	4,27	+0,41	4,39	+0,53
Sozialversicherungen	5,45	5,99	+0,54	6,16	+0,71
AHV	4,60	5,36	+0,77	5,61	+1,02
IV	0,80	0,58	-0,22	0,50	-0,30
Kantone	5,51	6,02	+0,51	6,50	+0,99
Gemeinden	2,36	2,52	+0,16	2,66	+0,30
Staat	17,20	18,84	+1,64	19,76	+2,56

Anmerkung: Berechnungen gemäss Basisszenario. Die Staatsausgaben sind um die Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigt.

Quelle: EFV

Insbesondere das Verhältnis der Ausgaben der Sozialversicherungen zum BIP nimmt deutlich zu. Der Anstieg beträgt gut 0,7 Prozent des BIP. Der Kostendruck kommt von der AHV. Besonders stark ist der Ausgabenanstieg bis 2040 aufgrund der in Rente gehenden Babyboomer. Nach 2040 lässt die Dynamik etwas nach. Dämpfend auf dieses Ausgabenwachstum wirken die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre im Rahmen der Reform AHV 21 und die IV-Ausgaben. Letztere gehen im Verhältnis zum BIP mittelfristig zurück, weil die Anzahl IV-Rentnerinnen und -Rentner weniger schnell wächst als die Gesamtbevölkerung.

Auch beim Bundeshaushalt sind die AHV und ihre Ergänzungsleistungen massgeblich für den Kostendruck verantwortlich (+0,3%). Denn der Bund beteiligt sich gegenwärtig allein an den Ausgaben der AHV mit 20,2 Prozent. Hinzu kommen steigende Bundesausgaben für die individuelle Prämienvverbilligung (IPV) (+0,2%). Insgesamt steigen so die Kosten für den Bund bis 2060 um 0,53 Prozent des BIP.[4]

Die demografieabhängigen Ausgaben der Kantone steigen mit knapp 1 Prozent des BIP ebenfalls deutlich an. Die Gründe sind insbesondere die Gesundheit, beispielsweise Spital- und IPV-Ausgaben (+0,6%), und in geringerem Ausmass die Langzeitpflege (+0,3%). Bis 2040 wird das kantonale Ausgabenwachstum aufgrund stark steigender Schüler- und Studierendenzahlen auch im Bildungsbereich zunehmen (+0,1%).

Auf die Gemeinden kommen ebenfalls Mehrausgaben zu. Bis 2060 sind es insgesamt 0,3 Prozent des BIP. Bis 2040 werden die Ausgaben durch die Langzeitpflege (+0,1%) und die Bildung (+0,05%) getrieben. Nach 2040 ist der Pflegebereich praktisch allein für die Mehrbelastung verantwortlich.

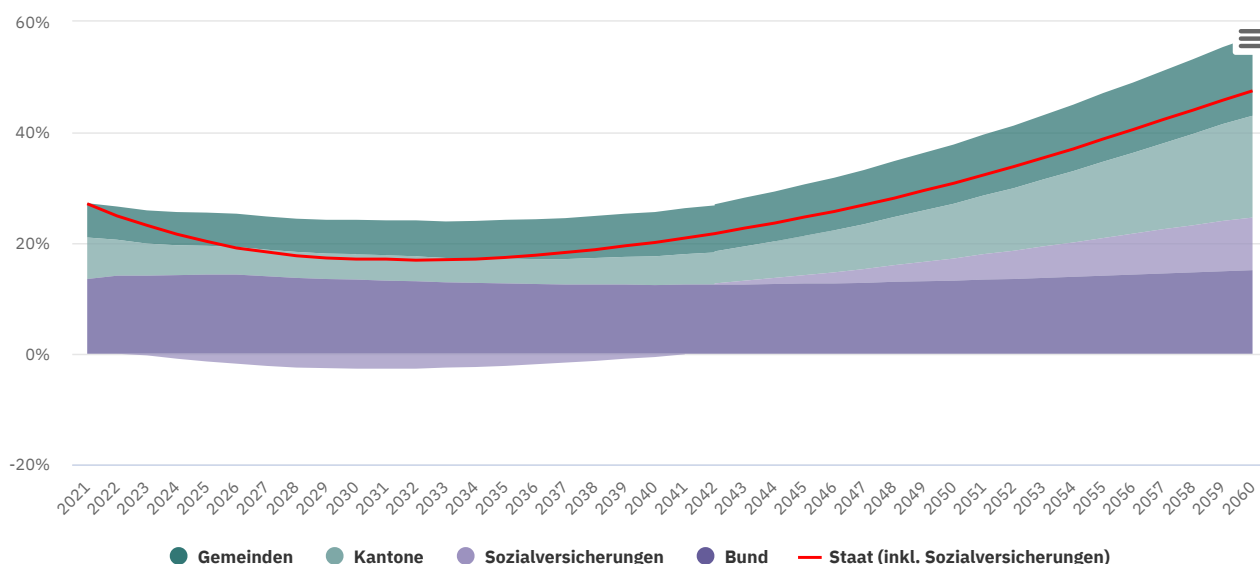
Demografieabhängige Ausgaben steigern Schuldenquote

Im Zuge der zunehmenden demografieabhängigen Ausgaben nimmt die Staatsschuldenquote im Basisszenario von derzeit 27 auf 48 Prozent des BIP zu (siehe Abbildung 2).^[5] Die Schuldenquote stellt das Verhältnis der Staatsschulden zum BIP dar.

Um finanzpolitisch nachhaltig zu bleiben, müsste die Schuldenquote langfristig auf einem bestimmten Niveau stabilisiert werden. Gemäss internationalen Standards von OECD und IWF wird dazu häufig das Niveau des Basisjahres herangezogen. Für die Schweiz müsste die Schuldenquote entsprechend bei 27 Prozent des BIP stabilisiert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte der Staatshaushalt von 2028 bis 2060 um jährlich 0,7 Prozent des BIP – also rund 5,2 Milliarden Franken zu Preisen von 2021 – durch Steuer-, Beitragssatzerhöhungen oder Ausgabenkürzungen korrigiert werden.

Abb. 2: Entwicklung der Schuldenquote im Basisszenario (2021–2060)

INTERAKTIVE GRAFIK



Anmerkung: Die Schuldenquote des Staates ist um die Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigt. Die jeweilige Schuldenquote von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen ist nicht um diese Transfers bereinigt. Aus diesem Grund liegt die Staatsquote des Gesamtstaats in der Abbildung unter dem Total der Staatsquoten der einzelnen Staatsebenen inklusive Sozialversicherungen.

Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

Die Schuldenquote des Staates sinkt zunächst bis zum Jahr 2032. Erst dann steigt sie aufgrund des demografischen Drucks kontinuierlich an. Gründe für den anfänglichen Rückgang sind die Reform AHV 21, dank der es erst ab 2032 zu regelmässigen Defiziten der Sozialversicherungen kommt, und die positive Entwicklung der IV. Für die Kantone wirkt sich die unterstellte sukzessive Erhöhung der SNB-Gewinnausschüttungen bis 2032 von jährlich 1,3 Milliarden auf 4 Milliarden Franken günstig aus. Hinzu kommt, dass im Basisszenario von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung ausgegangen wird.

Migration und Produktivitätsfortschritt verringern den Ausgabendruck

Neben dem Basisszenario sind vier Alternativszenarien erstellt worden. Diese zeigen, dass ein höheres Wirtschaftswachstum, verursacht durch einen beschleunigten Produktivitätsfortschritt oder eine höhere Migration, die altersbedingten Zusatzlasten für den Staat dämpfen kann.^[6] Verantwortlich dafür sind insbesondere ihre positiven Auswirkungen auf die Finanzen des Bundes und der Sozialversicherungen. Allerdings führt ein stärkeres Wirtschaftswachstum via höhere Gesundheitsausgaben zu einer geringfügigen Zusatzbelastung der Kantone.

Entsprechend gross ist der Handlungsbedarf bei der AHV und im Gesundheitswesen. Spätestens Ende der 2020er-Jahre sind weitere AHV-Reformen auf Bundesebene notwendig. Nach der angenommenen Initiative für eine 13. AHV-Rente ist dies noch dringlicher geworden. Und die steigenden Gesundheitsausgaben gefährden die Nachhaltigkeit der Kantonsfinanzen. Daher sind vor allem Reformen nötig, welche auf mehr Effizienz im Gesundheitswesen und eine bessere Steuerung der Gesundheitsausgaben zielen.

Siehe EFD (2024).

Um kurzfristige Effekte nicht langfristig fortzuschreiben, wird das BIP um konjunkturelle Einflüsse korrigiert.

Für eine ausführliche Darstellung siehe EFD (2024).

In den Langfristperspektiven 2024 wurde die im März angenommene Volksinitiative für eine 13. AHV-Rente nicht berücksichtigt, da ihre Ausgestaltung noch unbekannt ist. Wird die Erhöhung der Renten um 8,3 Prozent berücksichtigt, steigt bis 2060 auf Bundesebene inklusive Sozialversicherungen die Ausgabequote um zusätzliche 0,6 Prozent des BIP an.

Die Fiskalregeln werden nicht berücksichtigt, da ansonsten der wirtschaftspolitische Handlungsbedarf nicht darstellbar wäre.

Eine Studie des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) stellt ebenfalls entlastende Wirkungen für die AHV durch die Zuwanderung fest (siehe BSV 2023).

Literaturverzeichnis

Bundesamt für Sozialversicherungen (2023). Migration und Sozialversicherungen – Eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 06/23, Bern.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2024). Langfristperspektiven für die öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2024: Alterung und Netto-Null-Ziel, April 2024, Bern.

Zitiervorschlag: Carsten Colombier, Benjamin Lerch, Thomas Brändle (2024). Die Alterung verursacht Zusatzlasten für den Staat. *Die Volkswirtschaft*, 25. Juni.



Carsten Colombier

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



Benjamin Lerch

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



Thomas Brändle

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