

Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz

Die Langfristperspektiven 2012¹ legen dar, wie sich die heute absehbaren demografischen Trends bis 2060 auf die öffentlichen Haushalte der Schweiz auswirken und in welcher Grössenordnung sich der Handlungsbedarf bewegt, der angezeigt ist, um die Schuldenquote stabil zu halten. Für die gesamten öffentlichen Haushalte (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen) beträgt die Fiskallücke derzeit 1,8% des BIP; das entspricht ca. 10 Mrd. Franken. Dies bedeutet, dass jährliche Einsparungen in diesem Umfang nötig wären, um einen Anstieg der Schuldenquote bis 2060 zu verhindern.



Aufgrund der demografischen Alterung wird das Verhältnis zwischen älteren Personen und Personen im Erwerbsalter immer mehr verschoben, und die Ausgaben für soziale Wohlfahrt und Gesundheit werden deutlich stärker zunehmen als das BIP. Foto: Keystone

Demografische Trends und Finanzpolitik

Der sich heute abzeichnende demografische Wandel wird absehbare Konsequenzen auf die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen nach sich ziehen. Die geburtenstarken Jahrgänge der *Baby-Boom*-Generation werden in den kommenden 20 Jahren in Pension gehen. Zudem ist die Geburtenrate stark gesunken, und die Lebenserwartung steigt weiter an, sodass sich das Verhältnis zwischen der Anzahl älterer Personen und der Anzahl Personen im Erwerbsalter immer mehr verschiebt. Dadurch werden die Ausgaben für soziale Wohlfahrt und Gesundheit, welche gegenwärtig zusammen knapp 16%



Dr. Alain Geier
Ökonom, Eidg. Finanzverwaltung (EFV), Bern

des Bruttoinlandprodukts (BIP) betragen, deutlich stärker zunehmen als das BIP. Diese Entwicklung stellt für die Finanzpolitik eine Herausforderung dar.

Langfristig tragbare öffentliche Finanzen sind eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Finanzielle Tragfähigkeit bedeutet für den Staat, dass dieser die Finanzierung bestehender und zukünftiger Verpflichtungen gewährleisten und zukünftigen Generationen einen ähnlichen Wohlstand wie den heutigen Generationen ermöglichen kann. Budgets und Finanzpläne geben jedoch nur wenig Auskunft über die langfristige finanzielle Tragfähigkeit, da diese nur vier Jahre abdecken. Die Langfristperspektiven der öffentlichen Haushalte der Schweiz tragen dazu bei, diese Lücke zu schliessen, indem sie die Finanzberichterstattung durch eine langfristige Perspektive ergänzen. In verschiedenen demografieabhängigen Bereichen – insbesondere bei der AHV – wird die längerfristige Entwicklung zwar anderweitig bereits dargestellt.² Die Langfristperspektiven aber geben im Sinne einer Gesamtschau Auskunft über

die finanzielle Lage sämtlicher öffentlicher Haushalte (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen).

Die Langfristperspektiven 2012 sind der zweite Bericht dieser Art, nachdem die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) im Jahr 2008 erstmals eine entsprechende Analyse veröffentlicht hat. Ausgehend von Ausgaben- und Einnahmenprojektionen werden darin verschiedene Indikatoren ausgewiesen, welche über die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik Aufschluss geben. Dazu gehören die Entwicklung der Schulden (in % des BIP) und die Fiskallücke (*Fiscal Gap*), welche anzeigt, um wie viel der Budgetsaldo heute permanent verbessert werden müsste, damit am Ende des Zeithorizonts ein bestimmter Schuldenstand nicht überschritten wird.

Der demografische Wandel betrifft auch andere Industrieländer in einem mehr oder weniger ausgeprägten Ausmass. Um den finanzpolitischen Handlungsbedarf aufzuzeigen, stellen deshalb immer mehr Länder in regelmässigen Abständen Langfristperspektiven für ihre Staatshaushalte auf. So hat beispielsweise die EU³ im Jahr 2009 eine Analyse zu den Auswirkungen der demografischen Veränderungen auf die Haushalte der Mitgliedsländer mit Zeithorizont 2060 publiziert. Auch die USA,⁴ Deutschland⁵ oder Grossbritannien⁶ veröffentlichen periodische Berichte zur finanziellen Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen.

Vorgehen und Annahmen

Auf kantonaler Ebene verhindert eine Vielzahl verschiedenartiger Fiskalregeln oder institutioneller Arrangements das Abgleiten in hohe Defizite. Auf Bundesebene stellt die Schuldenbremse den mittelfristigen Budgetausgleich sicher, auch mit dem Ziel, nachhaltig tragbare Finanzen zu erhalten. Die konsequente Einhaltung solcher Regeln erzwingt mittelfristig immer einen Budgetausgleich. In der langen Frist kann sich aber das Problem stellen, dass manche Ausgabenkategorien verdrängt werden von Ausgaben, die kurzfristig nicht steuerbar sind (gebundene Ausgaben), aber langfristigen demografischen Wachstumstrends unterliegen und deren Anteil im Budget deshalb stetig zunimmt. Um eine solche Verdrängung zu verhindern, sind frühzeitig eingeleitete und tiefgreifende Reformen bei diesen Ausgaben nötig. In den Langfristperspektiven wurde bewusst die Annahme getroffen, dass Schuldenbremse oder andere Fiskalregeln nicht eingehalten werden. Im gegenteiligen Fall würde die Analyse keinen Mehrwert bringen, weil die Staatsschulden *a priori* langfristig nur noch bedingt steigen würden. Stattdessen müssten

Annahmen getroffen werden, welche Ausgaben zur Einhaltung der Fiskalregeln zu kürzen bzw. welche Einnahmen zu erhöhen wären.

Die Langfristperspektiven projizieren – im Einklang mit der in der EU verwendeten Methodik – diejenigen Bereiche des Staates speziell, welche von der demografischen Entwicklung massgeblich beeinflusst werden. Im Sinne einer Bestandesaufnahme und in Anlehnung an diesbezügliche internationale Standards⁷ werden die längerfristigen Auswirkungen der heutigen Politik abgeschätzt (sog. *No-Policy-Change*-Annahme) und ein allfälliger Handlungsbedarf aufgezeigt. Dies bedeutet, dass – ausgehend von den heute geltenden gesetzlichen Regelungen – Projektionen der Einnahmen und der Ausgaben der drei Staatsebenen und der Sozialwerke mit dem Zeithorizont 2060 erstellt werden. Damit grenzen sich die Langfristperspektiven von einer Prognose im eigentlichen Sinne ab; denn es ist davon auszugehen, dass sich die gesetzlichen Grundlagen in dieser Periode ändern werden. Dazu kommen unvorhersehbare Ereignisse oder Entwicklungen, welche die öffentlichen Finanzen ebenfalls beeinflussen werden. Die Langfristperspektiven stellen somit nicht dar, wie die Zukunft sein wird, sondern wie sich die aktuellen Rahmenbedingungen und Tendenzen in der Zukunft auswirken werden. Der Zeithorizont 2060 wird einerseits gewählt, weil sich bis dahin die wesentlichen Auswirkungen der Alterung der Gesellschaft niedergeschlagen haben dürften, andererseits weil die vom Bundesamt für Statistik (BFS) berechneten Demografieszenarien sowie die Langfristperspektiven der EU denselben Horizont aufweisen.

Die Resultate der Langfristperspektiven stellen im Übrigen auch eine Basis für die Erarbeitung der «Entwicklungsszenarien im Gesundheitsbereich» dar.⁸ Letztere diskutieren aber noch zusätzliche Projektionsszenarien sowie mögliche Politikoptionen.

Resultate für die Schweiz

Grundlage für die Projektionen sind die Demografieszenarien des BFS,⁹ Berechnungen zu den finanziellen Perspektiven der AHV und der IV des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV)¹⁰ sowie die Entwicklungsszenarien im Gesundheitsbereich.¹¹

Ausgaben

Im Basisszenario steigen die demografieabhängigen Ausgaben der öffentlichen Haushalte von 18,4% des BIP im Jahr 2009 auf 22,3% im Jahr 2060 an. Dazu werden die Bereiche Alterssicherung und IV, Gesundheit,

1 Eidg. Finanzverwaltung (2012).
 2 Z.B. Bundesamt für Sozialversicherungen (2011).
 3 EU-Kommission (2009).
 4 Congressional Budget Office (2011).
 5 Bundesministerium der Finanzen (2008).
 6 HM Treasury (2009).
 7 Z.B. EU-Kommission (2009).
 8 Vgl. Legislaturfinanzplan 2013–15, Anh. 7.
 9 Bundesamt für Statistik (2010).
 10 Bundesamt für Sozialversicherungen (2011).
 11 Vgl. Legislaturfinanzplan 2013–15, Anh. 7.

Tabelle 1

Demografieabhängige Ausgaben

	2009 (in % des BIP)	2060 (in % des BIP)	Veränderung 2009–60 (in PP. des BIP)
Aufgabenbereiche			
Alterssicherung / IV	9,6	11,0	1,4
Gesundheit	2,5	3,5	1,0
Langzeitpflege	0,6	1,9	1,3
Bildung	5,7	6,0	0,3
<i>Total</i>	<i>18,4</i>	<i>22,3</i>	<i>3,9</i>
Staatsebenen			
Bund	3,6	4,6	1,1
Sozialversicherungen	6,3	7,2	0,9
Kantone	6,2	7,8	1,6
Gemeinden	2,4	2,7	0,4
<i>Total</i>	<i>18,4</i>	<i>22,3</i>	<i>3,9</i>

Anmerkung: Differenzen in den Summen sind auf Rundungen zurückzuführen.

Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

Tabelle 2

Fiskallücken für konstante Schuldenquote

	2060 Fiskallücke (in % des BIP)	Sensitivitätsanalysen (Veränderung PP)				
		Wirtschaftswachstum		Zinssatz		Migration A-17-2010
		-0.5	+0.5	-0.5	+0.5	
Bund	0.1	+0.2	-0.2	-0.1	+0.1	-0.1
Sozialversicherungen	1.1	+0.4	-0.4	+0.1	-0.1	-0.3
Kantone	0.5	-0.1	+0.1	-0.0	+0.0	-0.1
Gemeinden	0.0	-0.0	+0.0	-0.0	+0.0	-0.0
<i>Total</i>	<i>1.8</i>	<i>+0.6</i>	<i>-0.6</i>	<i>-0.0</i>	<i>+0.0</i>	<i>-0.6</i>

Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

Langzeitpflege sowie Bildung gezählt. Eine zum BIP überproportionale Ausgabenzunahme – also eine höhere Ausgabenquote – bedeutet eine steigende finanzielle Belastung für die Haushalte.

Bei der Alterssicherung und IV ist der Ausgabenanstieg um 1,4 BIP-Prozentpunkte vorab auf die Ausgaben der AHV zurückzuführen. Bezogen auf das aktuelle BIP entspricht ein solcher Anstieg einem Betrag von über 7 Mrd. Franken. Bei der IV nimmt die Ausgabenquote dagegen ab (-0,6 Prozentpunkte). Sowohl bei der AHV als auch bei der IV findet dabei eine Abnahme der Rentenleistungen im Vergleich mit der Einkommensentwicklung statt. Dies, weil die Renten nicht im Umfang des BIP zunehmen, sondern nur im Umfang der Teuerung und der Hälfte des Reallohnwachstums (Mischindex). Dieser auch als «sinkende Ersatzquote» bezeichnete Umstand führt bei der IV zu einer Reduktion der Quote und kompensiert auch bei der AHV einen Teil des demografisch bedingten Anstiegs. Bei den Kantonen resultieren die Mehrausgaben aus dem überproportionalen Anstieg der Ergänzungsleistungen zur AHV, welche sich teilweise analog zum Anstieg der Pflegekosten entwickeln und teilweise gemäss dem Anstieg der allgemeinen AHV-Ausgaben (Teil Existenzsicherung).

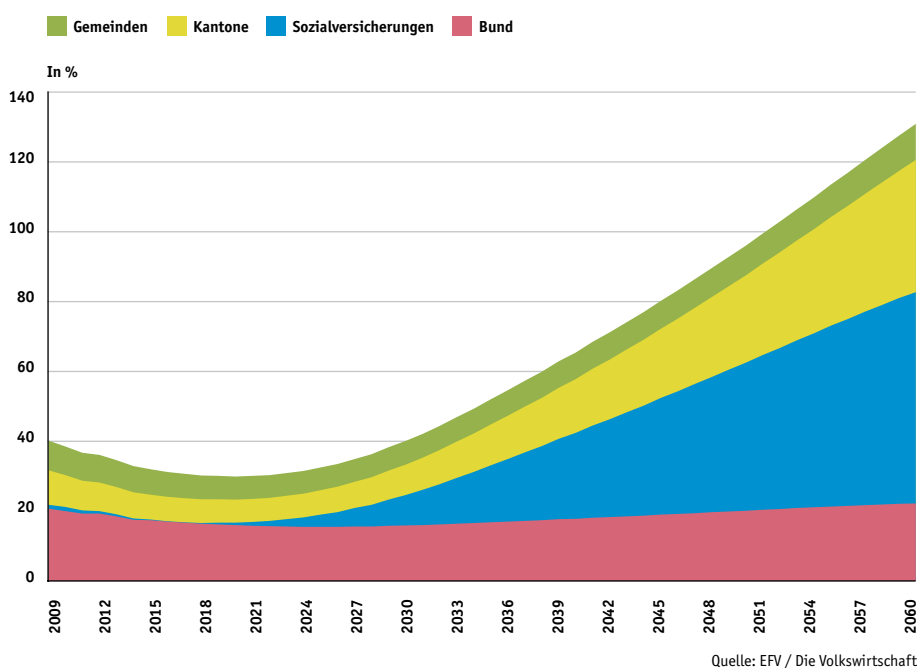
Im Bereich der Gesundheit und der Langzeitpflege führen die steigenden Kosten zu Mehrbelastungen von 1,0 respektive 1,3 BIP-Prozentpunkten, wovon vor allem die Kantone betroffen sind. Ein ausführlicher Beschreib der Kosten- und Ausgabentreiber in diesem Bereich kann den bereits erwähnten Entwicklungsszenarien für das Gesundheitswesen entnommen werden.¹²

Im Bildungsbereich nehmen die Ausgaben trotz sinkender Anteile der jüngeren Alterskohorten im Verhältnis zum BIP bis 2060 um 0,3 Prozentpunkte zu, weil beim Bund im Legislaturfinanzplan insbesondere zur Erreichung gesetzlicher Richtwerte ein hohes Ausgabenwachstum veranschlagt ist. Auch bei Kantonen und Gemeinden nehmen die Ausgaben bis etwa 2020 noch zu, weil die Schüler- und Studentenanteile auf Stufe Sekundar II und im Tertiärbereich gemäss Pro-

12 Siehe dazu den Artikel von Carsten Colombier auf S. 9 ff in dieser Ausgabe.

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

Grafik 1

Schuldenquoten – Basisszenario


jektionen des BFS ansteigen.¹³ Danach nehmen die Ausgaben hier demografiebedingt wieder ab.

Bei der Betrachtung der Ergebnisse für die einzelnen Staatsebenen in *Tabelle 1* ist zu beachten, dass die Angaben ohne Doppelzählungen ausgewiesen sind. So werden z.B. die Beiträge des Bundes an die AHV bei den Sozialversicherungen nicht mehr gezahlt. Sowohl der Bund und seine Sozialwerke als auch die Kantone sind vom demografischen Wandel betroffen. Bei den Gemeinden fällt

der Anstieg der demografisch bedingten Ausgaben bescheiden aus.

Verschuldung

Aufgrund der demografischen Lasten würde ohne Gegenmassnahmen auch die Staatsverschuldung bis 2060 deutlich ansteigen. Die Verschuldung nimmt im Basisszenario über alle Staatshaushalte hinweg nach 2020 steil zu und erreicht 2060 131% des BIP.

Die Fiskallücke zeigt den Handlungsbedarf an, der angezeigt ist, um die Schuldenquote im Jahr 2060 auf dem Niveau von 2009 zu stabilisieren. Für die gesamten öffentlichen Haushalte beträgt die Fiskallücke 1,8% des BIP. Dies bedeutet, dass jährliche Einsparungen oder Mehreinnahmen von 1,8% des BIP nötig wären, um einen Anstieg der Schuldenquote bis 2060 zu verhindern. Bezogen auf das aktuelle BIP entspräche dies einer jährlichen Einsparung von rund 10 Mrd. Franken.

Die Fiskallücke ist gegenüber den letzten Langzeitperspektiven von 2008 (1,4%) zwar höher. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die betrachtete Zeitperiode damals eine andere war, nämlich 2005 bis 2050. Wird für den Vergleich dieselbe Zeitperiode herangezogen, fällt aus heutiger Sicht die Fiskallücke günstiger aus (1,2%). Dies ist im Wesentlichen auf ein höheres Bevölkerungswachstum und eine verbesserte Ausgangslage zurückzuführen (Überschüsse im Basisjahr und im Legislaturfinanzplan). Die zunehmende Schuldendynamik führt hingegen nach 2050 zu einer Erhöhung der Fiskallücke.

Bei den Sozialversicherungen beträgt die Fiskallücke im Basisszenario 1,1%. Dies entspricht dem Grossteil der gesamten Fiskallücke und – bezogen auf 2010 – einem Betrag von 6,0 Mrd. Franken. Beim Bund beträgt die Fiskallücke 0,1%. Wird statt der Schuldenquote die nominale Schuld als konstante Zielgrösse für die Fiskallücke verwendet, wie es die Schuldenbremse verlangt, ergibt sich eine Fiskallücke von 0,3%. Die Kantone weisen eine Fiskallücke von 0,5% auf; die Gemeinden weisen keine Fiskallücke auf. Der Handlungsbedarf steigt überdies an, je länger mit Gegenmassnahmen zugewartet wird. Würden Gegenmassnahmen erst ab 2030 (anstatt 2014) getroffen, so stiege die Fiskallücke für die Sozialversicherungen auf 1,5% an, diejenige für die Kantone auf 0,8%.

Sensitivitätsanalyse

Die Resultate hängen stark von den Annahmen über das zukünftige Wirtschaftswachstum und den erwarteten Migrationssaldo bis 2060 ab. Da entsprechende Annahmen über einen längeren Zeitraum mit gros-

Kasten 1

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Statistik (2010), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010–2060, Neuchâtel, 2010.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2011), Finanzperspektiven der AHV 2011: Grundlagen, neue Hypothesen und Auswirkungen, Faktenblatt vom 4. Mai 2011.
- Eidg. Finanzverwaltung (2008), Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz, April 2008.
- Eidg. Finanzverwaltung (2012), Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz, Januar 2012.
- Legislaturfinanzplan 2013–2015.
- Bundesministerium der Finanzen (2008), Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- Congressional Budget Office (2011), CBO's 2011 Long-Term Budget Outlook, Juni 2011.
- Europäische Kommission (2009), 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008–2060), Brussels.
- HM Treasury (2009), Long-Term Public Finance Report: An Analysis of Fiscal Sustainability, London.
- IPSAS-Board (2011), Reporting on the Long-Term Sustainability of a Public Sector Entity's Finances, Proposed Recommended Guideline, Exposure Draft 46, October 2011.
- Office for Budget Responsibility (2011), Fiscal Sustainability Report, London.
- International Monetary Fund (2005), Switzerland – Selected issues, Doc. SM/05/171, Washington D.C.

ser Unsicherheit verbunden sind, werden Sensitivitätsanalysen durchgeführt, welche die Auswirkung alternativer Annahmen zu BIP-Wachstum, Migration und Zinssatz aufzeigen. Generell lässt sich sagen, dass der Einfluss der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung bedeutend ist, während die Zinsannahme von untergeordneter Bedeutung ist. Es ist festzuhalten, dass eine Zunahme der Löhne mit der gesamtwirtschaftlichen Produktivität im Pflegebereich kostentreibend wirkt, weil sich dort Produktivitätszunahmen kaum niederschlagen (Baumol-Effekt). Dies führt bei den Kantonen im Fall des höheren Wirtschaftswachstums zu Mehrausgaben. In allen Szenarien muss aber mit einer Erhöhung der Staats- und Schuldenquoten gerechnet werden. Bei einem durchschnittlich um knapp 15 000 Personen höheren jährlichen Migrationssaldo (BFS-Szenario A-17-2010) als im Basisszenario (27 000 Personen gem. BFS-Szenario A-00-2010) würde die Schuldenquote 2060 um rund 33 Prozentpunkte niedriger ausfallen; die Fiskallücke wäre 0,6 Prozent-

punkte tiefer. Bei einem um 0,5 Prozentpunkte niedrigeren Wirtschaftswachstum bis 2060 würde die Schuldenquote demgegenüber um weitere 47 Prozentpunkte und die Fiskallücke um 0,6 Prozentpunkte steigen.

Fazit

Obschon die finanzpolitischen Probleme der Schweiz im internationalen Vergleich derzeit gering erscheinen mögen, sind die langfristigen Herausforderungen, die sich in Zukunft aus dem demografischen Wandel ergeben werden, nicht zu unterschätzen. Soll ein deutlicher Anstieg der Schulden verhindert werden, ist es wichtig, tiefgreifende Reformen in den betroffenen Aufgabengebieten – insbesondere bei der Alterssicherung und im Gesundheits- und Pflegebereich – möglichst frühzeitig einzuleiten. Damit soll auch verhindert werden, dass andere Ausgabenkategorien mit der Zeit von gebundenen Ausgaben verdrängt werden, die den langfristigen demografischen Wachstumstrends unterliegen.

Zuwanderung und Arbeitsmarkt

Wirtschaftliche Notwendigkeit, politische Herausforderungen

europa forum luzern
Wirtschaft, Wissenschaft und Politik im Dialog

Europa Forum Luzern
23./24. April 2012

www.europa-forum-luzern.ch



Renzo Ambrosetti
Co-Präsident, Unia



Silvia Ayyoubi
Head Human Resources,
F. Hoffmann-La Roche



Serge Gaillard
Leiter der Direktion für
Arbeit SECO



Cécile Molinier
Director, United Nations
Development Programme
UNDP




Urs Schöttli
Asienexperte



Valentin Vogt
Präsident Arbeitgeberverband;
VR-Präsident
Burckhardt Compression

Hauptpartner

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Integrationsbüro EDA/EVD

Partner of Excellence



Partner

AMGEN
Bettermann OBO
Bundesamt für Migration
Kanton Zürich, Europafachstelle
Nestlé

Medienpartner

Neue Zürcher Zeitung



L'Hebdo
moneycab
persorama

Partner Web-TV
Meier Media

Netzwerkpartner

foraus
Hochschule Luzern
Industrie- und Handelskammer Zentralschweiz
scienceindustries

Schweizer Arbeitgeberverband
Swissmem
VSUD