

Management der Staatsfinanzen bei demographischer Alterung als strategische Herausforderung

Josef Perrez

Analysen Öffentliche Finanzen, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Schöntalstrasse 5, 8090 Zürich, Schweiz

Die demographische Alterung wird zu einem zentralen, den gesamten Staatshaushalt beeinflussenden Faktor werden. Nicht nur die Ausgabenstruktur wird sich verändern, auch die Steuereinnahmen sind davon betroffen. Die Auswirkungen der demographischen Alterung müssen in einer integrierten Betrachtungsweise beurteilt werden und es müssen integrierte Lösungen gesucht werden. Dies ist eine strategische Managementaufgabe.

Schlagworte: Öffentliche Finanzen, Steuern, strategisches Management, Demographie

1 Einleitung

Nachhaltige tragbare öffentliche Finanzen sind ein zentrales Element guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Dieser Grundsatz stützt sich nicht allein auf theoretische und empirische Erkenntnisse (Tanzi and Chalk, 2002; Easterly and Rebelo 1993). Auch das Beispiel der Schweiz deutet auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Verfassung des Staatshaushalts und der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit hin. So zählt die finanzielle Solidität der öffentlichen Haushalte zu einem ihrer wichtigen Standortvorteile. Dieser Befund wird in Umfragen bei international tätigen Unternehmen immer wieder bestätigt (siehe z.B. Swiss Holdings, 2009).

Zu den grundlegenden Faktoren, welche die öffentlichen Finanzen in der mittleren Zukunft beeinflussen werden, zählt die demographische Alterung. Das Verhältnis der Angehörigen der Rentnergeneration – also der Über-65-Jährigen – zu den jüngeren Einwohnerinnen und Einwohnern wird weiter ansteigen. Es muss davon ausgegangen werden, dass dies für die westeuropäischen Industrieländer, so auch für die Schweiz, eine zunehmende Belastung des Staatshaushalts darstellen wird. Ohne weitere Reformen oder Verhaltensänderungen wird sich die Finanzierungsbasis der staatlichen Institutionen schwächer entwickeln als die Aufwendungen. Obwohl diese finanzpolitische Herausforderung seit längerem bekannt ist und im politischen Argumentarium seinen Platz gefunden hat, hat sie auf praktischer Ebene bisher nur zu wenigen konkreten Massnahmen geführt.

Ein unterschwelliger Grund dafür liegt in der Komplexität der Problemstellung. Eine Vielzahl von staatlichen Institutionen und Ämtern sowie sämtliche staatlichen Ebenen sind davon betroffen. Dabei spielt die Verflechtung mit den Sozialversicherungen eine entscheidende Rolle. Die zu erwartenden Effekte sind

direkter und indirekter Natur. Sie betreffen die Ausgaben- wie die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte. Aufgrund von Unterschieden in der demographischen Struktur und Entwicklung sind nicht alle Regionen gleich stark von den Folgen der demographischen Alterung betroffen. In der bisherigen Diskussion wurde die Problemstellung allerdings stark auf einzelne Aspekte reduziert. So wurden vorwiegend die zusätzlichen Ausgaben diskutiert. Hinsichtlich der staatlichen Einnahmen wird angenommen, diese entwickelten sich proportional zum Bruttoinlandprodukt und ohne regionale Unterschiede.

In diesem Aufsatz wird vor allem auf die Finanzierung des Staats durch Steuererträge eingegangen. Demographische Faktoren beeinflussen, wie sich diese entwickeln werden. Am Beispiel des Kantons Zürich wird gezeigt, dass dieser Einfluss je nach Regionen von unterschiedlichem Vorzeichen und unterschiedlichem Ausmass ist. Davon kann abgeleitet werden, dass das Problem der demographischen Alterung nicht auf ihre Effekte auf die Staatsausgaben reduziert werden darf. Eine integrierte Analyse, welche die Entwicklung der Ausgaben und der Einnahmen mit einbezieht, ist erforderlich, um zielführende Massnahmen zu formulieren. Dies ist der eigentliche Kern der strategischen Herausforderung, die sich den Gemeinden, den Kantonen und dem Bund im Zusammenhang mit der demographischen Alterung heute stellt.

2 Überblick über betroffene Aufgabenbereiche und Staatsebenen

Die demographische Alterung beeinflusst die öffentlichen Finanzen über viele Kanäle. Die Wirkungen und Wechselwirkungen sind teils direkt – wie etwa beim Steuerertrag oder den Ausgaben für die Langzeitpflege –, teils indirekt, wie z.B. bei der Erosion des Deckungsgrads der staatlichen Pensionskassen aufgrund der steigenden Lebenserwartung. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten betroffenen Aufgabenbereiche und Staatsebenen. Die Tabelle ist eine Synthese aus einer Literaturrecherche (siehe Eidgenössisches Finanzdepartement, 2012; Geier, 2012 und die entsprechenden Literaturangaben) und ist qualitativer Natur, beruht also auf keinen quantitativen Analysen.

Aufgabenbereich	Bund	Kantone	Gemeinden	Sozialversicherungen
Pflege		xx	xx	
Gesundheit		xx	xx	
Bildung	x	x	xx	
Steuerertrag	x	xx	xx	
Altersvorsorge	x	x	x	xxx

Tabelle 1: Einfluss der demographischen Alterung auf die öffentlichen Finanzen (Eigene Darstellung: Synthese aus Literaturrecherche mit besonderer Berücksichtigung der Situation in der Schweiz.)

Mit zwei Kreuzen sind Felder markiert, die in finanzieller Hinsicht stark von der demographischen Alterung betroffen sind. Ein Kreuz bedeutet, dass das entsprechende Feld ebenfalls, wenn auch weniger stark, betroffen ist. Als einziges Feld hat die Kreuzung Altersvorsorge-Sozialversicherungen drei Kreuze, denn die demographische Alterung wird sich am stärksten auf die Finanzen der öffentlichen Altersvorsorge auswirken. Dies zeigen auch die Modellrechnungen der Langfristperspektiven des Bundes (Eidg. Finanzverwaltung, 2012).

Wie die Übersichtstabelle verdeutlicht, sind – abgesehen von den Sozialversicherungen – die tieferen staatlichen Ebenen besonders stark von den Auswirkungen der demographischen Alterung betroffen. Diese können positiv oder negativ sein. Im Bildungsbereich werden auf kommunaler Ebene die Kosten zurückgehen, im Pflege- und Gesundheitsbereich werden sie dagegen ansteigen. Auf kantonaler Ebene fallen vor allem die steigenden Kosten im Pflege- und Gesundheitswesen ins Gewicht. Die Entlastung bei der Bildung ist nicht so stark wie bei den Gemeinden, da der Hochschulbereich anteilmässig weiter wachsen wird. Dies gilt auch hinsichtlich der Bundesebene. Bei der Altersvorsorge sind alle drei Staatsebenen von indirekten Auswirkungen auf den Deckungsgrad der Pensionskassen betroffen. Beim Steuerertrag sind die Auswirkungen der demographischen Alterung auf den Bundeshaushalt relativ bescheiden, da die Bundessteuer in der Schweiz nur ca. 15 Prozent am gesamten Steueraufkommen ausmacht (Bundesamt für Statistik, 2012: 54, 60, 92). Die Kantone und Gemeinden sind von den Folgen demographischer Veränderungen stärker betroffen. Der Effekt ist aber nicht einheitlich, wie in der Literatur bisher vereinfachend angenommen wurde (siehe z.B. Eidg. Finanzverwaltung, 2012: 27). In gewissen Fällen wirken sich die prognostizierten Veränderungen sogar positiv auf die Staatsfinanzen aus.

Dass die unteren Staatsebenen von der demographischen Alterung insgesamt stärker betroffen sind als der Bundeshaushalt, zeigen auch Berechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (2012: 37) und eine Studie der Beratungsfirma Infrac (von Stokar, Marti und Peter, 2009: 73, 74). Die auf einen Horizont von 50 Jahren erwartete Fiskallücke beträgt für die Kantone 0.5 Prozent des Brutto-

inlandprodukts (BIP), für den Bund jedoch lediglich 0.1 Prozent. Dafür ist nicht allein das unterstellte Demographieszenario verantwortlich. Demographische Faktoren spielen aber eine entscheidende Rolle.

3 Der Zusammenhang zwischen Altersstruktur und Steuerertrag

Die Altersstruktur der Bevölkerung wirkt sich auf den Steuerertrag aus. Grund dafür ist die Tatsache, dass sich das Einkommen der Steuerpflichtigen nicht konstant über den Lebenszyklus entwickelt. In sehr frühen und späten Lebensphasen liegt es unter dem erwarteten Durchschnittseinkommen – dem sogenannten permanenten Einkommen nach Milton Friedman (1957) –, während es vor der Pensionierung deutlich darüber liegt. Dieses allgemeine Muster ist auch hinsichtlich des steuerbaren Einkommens sichtbar, wobei sich hier die Zunahme im Verlauf des Erwerbslebens noch akzentuiert. In der Phase der Familiengründung und den Folgejahren können nämlich Kinderabzüge geltend gemacht werden. Bei Steuerpflichtigen mit Kindern steigt das Einkommen zudem stärker an¹, was diese Dynamik noch verstärkt.

Abbildung 1 illustriert den Zusammenhang zwischen Altersstruktur und Steuerertrag am Beispiel des Kantons Zürich². Für jeden Jahrgang der zwischen 1990 und 1909 geborenen Steuerpflichtigen wurde der Median des steuerbaren Einkommens berechnet. Bei zum Verheirateten-Tarif besteuerten Paaren wurde das Haushaltseinkommen durch zwei dividiert. Mit dem Eintritt ins Berufsleben steigt das steuerbare Einkommen rasch an. Ab dem 28ten Altersjahr liegt es bereits über dem Durchschnitt aller Altersgruppen. Das Maximum wird aber erst mit 64 erreicht, in einem Alter also, in dem schon viele Leute in die (Früh-)pension gegangen sind. Bis zum 77ten Altersjahr bleibt das steuerbare Einkommen über dem Durchschnitt. Dieser Befund zeigt, dass die Effekte der demographischen Alterung auf die Staatsfinanzen differenziert betrachtet werden müssen. Ihr negativer Einfluss wird überschätzt. Steuerzahler zwischen 30 und 45, also in einer Lebensphase, in der die Familie und die berufliche Karriere aufgebaut werden, sind nicht a priori bessere Steuerzahler als ältere Menschen im Pensionierungsalter. Um den Gesamteffekt der demographischen Alterung auf den Steuerertrag abzuschätzen, muss die prognostizierte Entwicklung der gesamten Altersstruktur analysiert werden.

Bei der Interpretation von Abbildung 1 ist zu beachten, dass sie nicht die Entwicklung der steuerbaren Einkommen eines Jahrgangs darstellt, sondern die steuerbaren Einkommen verschiedener Altersgruppen im Jahr 2008. Daraus ergibt

¹ Steuerdaten zeigen, dass das Einkommen der zum Alleinstehenden-Tarif besteuerten Personen bei den über-30-Jährigen nicht mehr ansteigt, während jenes der zum Verheirateten-Tarif besteuerten bis kurz vor der Pensionierung zunimmt (Mooser, 2006: 7).

² Die Methodik der auf Steuerdaten beruhenden Berechnung wird in Perrez (2012) dargestellt.

sich die Möglichkeit, dass die Form der Kurve möglicherweise durch sogenannte Generationeneffekte beeinflusst worden ist (Alho, Jensen und Lassila, 2008: 161 - 182). Dies wäre der Fall, wenn sich bestimmte historische Ereignisse stark auf die finanziellen Verhältnisse einzelner Generationen ausgewirkt hätten, so dass das steuerbare Einkommen der entsprechenden Altersgruppe einen ausserordentlich tiefen oder hohen Wert annähme, der nur für diese Generation gültig ist.

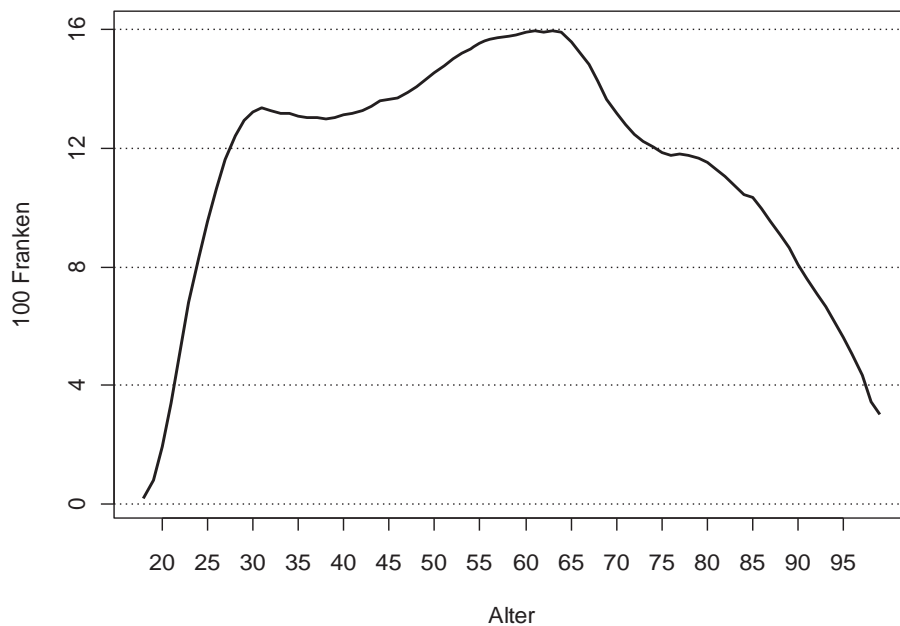


Abbildung 1: Median des Steuerertrags nach Alter der Steuerpflichtigen³: Staatssteuer natürlicher Personen, Kanton Zürich, 2008, geglättete Zahlen (Grafik: Statistisches Amt des Kantons Zürich; Datenquelle: Zürcher Bundessteuerstatistik)

Es ist nicht davon auszugehen, dass die grundsätzliche Form von Abbildung 1 aufgrund solcher Faktoren verfälscht wird. So hat der Zweite Weltkrieg die Einkommen der Schweizer Bevölkerung vergleichsweise wenig beeinflusst. Zudem sind aufbauende Berufskarrieren und die entsprechende Entwicklung der Einkommen aufgrund der bis in die Gegenwart robusten Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in der Schweiz bis heute möglich. Die Entwicklung des Einkommens im Lebenszyklus ist im Generationenvergleich daher relativ stabil. Es ist davon auszugehen, dass die Einkommen der jüngeren Erwerbstätigen auch in Zukunft unter jenen der älteren liegen werden. Der zunehmende Wettbewerb auf dem schweize-

³ Im Falle von Haushalten, die zum Verheirateten-Tarif besteuert wurden, zwei Personen; in den übrigen Fällen eine Person.

rischen Arbeitsmarkt durch die Zuwanderung sowie die Kosten der Finanzierung der Altersvorsorge erhöhen den Druck sogar. Hinsichtlich der Einkommen der Über-55-Jährigen kann davon ausgegangen werden, dass die gleichen Faktoren wie heute auch in Zukunft wirksam sein werden: diese Einkommen stammen zu einem wichtigen Teil aus Vermögenserträgen. Vermögen gehen in der heutigen Gesellschaft meist erst an die nächste Generation über, wenn diese mittleren oder höheren Alters ist.

4 Erwartete Entwicklung und Unterschiede am Beispiel der Zürcher Gemeinden

Die demographische Alterung wirkt sich unterschiedlich auf die einzelnen Regionen aus. Für den Kanton Zürich liegen detaillierte Bevölkerungsprognosen für jede der 171 Gemeinden vor. Wie sich die Altersstruktur in ihnen entwickeln wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab, die teils bekannt sind (z.B. der heutigen Altersstruktur, den Baulandreserven) oder über deren künftigen Einfluss Annahmen getroffen werden müssen (z.B. der Lebenserwartung, der Zuwanderung in den Kanton, der Wanderbewegungen zwischen den Gemeinden). In Gemeinden mit einem hohen Anteil älterer Einwohner – wie etwa der Stadt Zürich – wird es tendenziell zu einer Verjüngung kommen. Das Gegenteil ist der Fall in Gemeinden, in denen in der jüngeren Vergangenheit der Anteil an jungen Familien zugenommen hat, etwa in Vorortsgemeinden, in denen Eigenheime zu relativ günstigen Bedingungen erworben werden konnten. Auch von der weiterhin erwarteten Zuwanderung profitieren nicht alle Gemeinden gleich stark. So wählen in die Schweiz eingewanderte, gut qualifizierte Professionals ihren ersten Wohnsitz mit Vorliebe in den urbanen Zentren. In einer späteren Lebensphase, in denen ihr Einkommen typischerweise ansteigt, ziehen sie dann eventuell in Vorortsgemeinden mit einem tieferen Steuerfuss.

Während Bevölkerungsprognosen bis ins Jahr 2050 vorliegen, sind Konjunkturprognosen nur für einen Zeithorizont von zwei Jahren sinnvoll. Je weiter der Prognosehorizont ausgedehnt wird, desto mehr nähern sich ökonomische Prognosen für das Wirtschaftswachstum dem langfristigen Trend an, der durch die gegebenen Produktionsfaktoren definiert wird. Langfristige Vorhersagen über die Entwicklung der Steuereinnahmen können daher kaum gemacht werden. Im Übrigen auch deshalb, weil der Einfluss von endogenen politischen Faktoren zu berücksichtigen wäre⁴.

Schätzungen über den Einfluss der demographischen Alterung sind aber möglich. Dabei wird nicht der erwartete Steuerertrag prognostiziert, sondern die Abweichung vom heutigen Steuerertrag aufgrund der erwarteten Veränderung in der

⁴ Änderungen beim Trendwachstum hätten Änderungen bei den wirtschaftspolitischen Parametern zur Folge.

Bevölkerungsstruktur. Es wird von einer im zeitlichen Verlauf stabilen Beziehung zwischen dem Alter und dem Steuerertrag ausgegangen⁵, wie sie in der Abbildung 1 für den Kanton Zürich dargestellt ist. Aufgrund der Prognosen für die einzelnen Altersklassen der Bevölkerung kann dann berechnet werden, wie hoch der Steuerertrag ausfallen wird, wenn sich die übrigen Einflussfaktoren – insbesondere die wirtschaftlichen – nicht verändern. Aus der Differenz zum tatsächlich erzielten Steuerertrag ergibt sich schliesslich der demographische Effekt.

Dieses Verfahren kann auf gesamtschweizerischer, kantonaler oder kommunaler Ebene angewendet werden, um den Einfluss der demographischen Alterung auf den Steuerertrag zu evaluieren. Das Beispiel des Kantons Zürich ist diesbezüglich besonders interessant. Für diesen Kanton liegen nämlich nicht nur Bevölkerungsprognosen auf Gemeindeebene vor, sondern auch individuelle Daten zum steuerbaren Einkommen. Somit kann der Zusammenhang zwischen der Altersstruktur und dem Steuerertrag für jede Gemeinde separat abgebildet werden. Dieser hängt von der sozioökonomischen Situation der Bevölkerung ab. In reichen Gemeinden liegt der Schwerpunkt mit den besonders hohen Steuererträgen weiter rechts in der Abbildung 1, also bei den hohen Altersklassen. In Gemeinden mit einem tiefen sozioökonomischen Status liegt er stärker links, bei den jüngeren Altersklassen. Wie sich die Bevölkerungsentwicklung auf den Steuerertrag einer Gemeinde auswirkt, hängt somit von zwei Faktoren ab: (1) von der zukünftigen Bevölkerungsstruktur und (2) von der gemeindespezifischen Funktion «Steuerertrag nach Alter».

Unsere Berechnungen (vgl. Perrez, 2012) zeigen, dass sich die prognostizierten demographischen Veränderungen neutral auf die Steuererträge im Kanton Zürich auswirken werden. Dies hat verschiedene Gründe. Zum einen zahlen gut situierte Personen bis ins achtzigste Lebensjahr substantielle Steuern. Zum anderen wird der Effekt der demographischen Alterung aufgrund der Zuwanderung abgeschwächt, so dass die Bevölkerung praktisch in allen Altersklassen – wenn auch unterschiedlich stark – wächst. Während sich der demographische Effekt auf Kantonsebene neutral auswirken wird, zeigen sich auf Gemeindeebene deutliche Unterschiede. Je nach sozioökonomischer Struktur und prognostizierter demographischer Entwicklung ist mit einer Zu- oder Abnahme der Steuererträge zu rechnen. Wie Abbildung 2 illustriert, liegen die erwarteten Veränderungen für das Jahr 2020 zwischen -200 und knapp +300 Schweizer Franken pro steuerpflichtige Person, was einer Bandbreite von 20 Prozent des heutigen Steuerertrags entspricht. Bei dieser Schätzung handelt es sich nicht um eine Steuerertragsprognose, sondern um eine Prognose der erwarteten Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf den Steuerertrag.

⁵ Von dieser Annahme geht auch Bach (2004) aus.

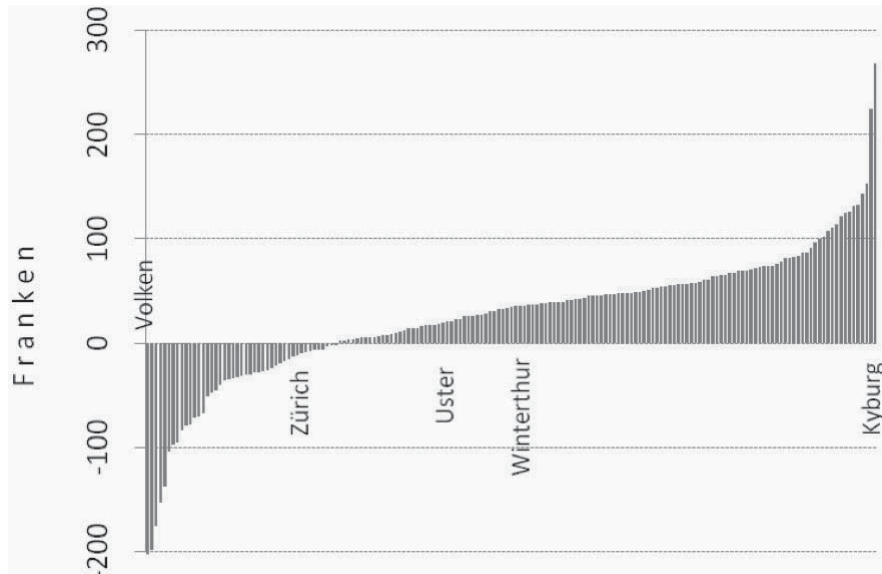


Tabelle 1: Veränderung des Pro-Kopf-Steuerertrags der Gemeinden: Pro-Kopf-Steuerertrag 2020 minus Pro-Kopf-Steuerertrag 2008, Einkommens- und Vermögenssteuer (Grafik: Statistisches Amt des Kantons Zürich; Datenquelle: Zürcher Bundessteuerstatistik und Bevölkerungsprognosen)

5 Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes

Unsere Analyse (vgl. Perrez, 2012) zeigt, dass sich die demographische Entwicklung asymmetrisch auf den Steuerertrag einzelner staatlicher Institutionen und Regionen auswirkt. Die Entwicklung der staatlichen Einnahmen kann darum nicht einfach mit jener des Bruttoinlandprodukts (BIP) gleichgesetzt werden. Demographische Faktoren spielen eine entscheidende Rolle, ebenfalls die wirtschaftliche Struktur und die sozio-ökonomischen Eigenschaften der Bevölkerung einer Region.

Hinsichtlich der Staatsausgaben wird den asymmetrischen Auswirkungen der demographischen Alterung stärker Rechnung getragen, sowohl in der Forschung (Bucher und Flöthmann, 2008; Schneider, 2007) als auch in der Praxis (Eidg. Finanzdepartement, 2012; Geier, 2012). Besonders Aufgabengebiete, die auf kommunaler und kantonaler Ebene viele Ressourcen binden – wie das Gesundheitswesen, die Langzeitpflege und die Bildung –, werden von der sich verändernden Bevölkerungsstruktur tangiert, und zwar je nach Region und Staatsebene unterschiedlich stark.

Die verschiedenen Auswirkungen der demographischen Alterung auf die Staatsrechnung wurden aber bisher nicht in einem gesamtheitlichen Ansatz untersucht. In einer solchen konsolidierten Betrachtungsweise müssten die einzelnen

Einflüsse zueinander in Beziehung gesetzt und deren Wechselwirkungen berücksichtigt werden. Die drei Themenblöcke, die in der gängigen Praxis getrennt analysiert werden, müssen integriert werden. Es sind dies:

- Die Staatsausgaben
- Die Staatseinnahmen
- Die Wechselwirkungen zwischen der Staatsrechnung und den Institutionen der Altersvorsorge

Hinsichtlich der Staatsausgaben und -einnahmen kann nicht a priori von einer positiven Korrelation ausgegangen werden. So kann Bevölkerungswachstum zu steigenden oder sinkenden Ausgaben führen. Empirische Tests zeigen, dass der Zusammenhang sehr komplex und noch nicht ausreichend erforscht ist⁶. Auch auf der Einnahmeseite sind – wie oben gezeigt wurde – je nach sozioökonomischer Struktur positive oder negative Effekte möglich, wobei sich die Zuwanderung hoch qualifizierter Personen tendenziell positiv auf die Steuererträge auswirkt. Wie sich der demographische Wandel insgesamt auf die Staatsfinanzen auswirken wird, kann nur in einer integrierten Betrachtungsweise eruiert werden.

Als dritter Themenblock sind auch die Sozialversicherungen in die Analyse mit einzubeziehen. Sie sind in der Schweiz nicht Teil des Staatshaushalts im engeren Sinn. Somit kann der Einfluss der demographischen Alterung auf die öffentlichen Institutionen der Altersvorsorge nicht mit jenem auf den Staatshaushalt gleichgesetzt werden. Indirekt ist dieser aber davon betroffen, z.B. dann, wenn Gelder in die staatlichen Pensionskassen eingeschossen werden müssen. Wie das Beispiel des Kantons Zürich zeigt, können solche Massnahmen dazu führen, dass die Regierung finanziell unter Druck gerät und eine Steuerfusserhöhung beantragt.⁷ Solche indirekten Effekte auf den Staatshaushalt bilden den Inhalt des dritten Themenblocks.

6 Integriertes Vorgehen als strategische Aufgabe

Ein integriertes Vorgehen bei der Behandlung der demographischen Alterung in der Verwaltung und Politik ist nicht primär eine technische Herausforderung, sondern eine strategische (Bovaird und Löffler, 2003: 55, 65; Chopra, Meier und Sinn, 2007: 74 ff.). Es müssen konzeptionelle und organisatorische Probleme gelöst werden, die miteinander verwoben sind (Hill und Lynn, 2008: 385 ff.). Die fachliche Expertise ist typischerweise über mehrere Stellen (Departemente, Direktionen, Abteilungen) verteilt. So sind z.B. im Kanton Zürich Stellen in der Gesundheitsdi-

⁶ Dieser Zusammenhang wird gegenwärtig im Statistischen Amt des Kantons Zürich empirisch untersucht, eine Publikation ist für den Herbst 2012 geplant.

⁷ 2012 will der Kanton Zürich seiner Pensionskasse mit einer Einmaleinlage von 2 Mia. Franken unter die Arme greifen. Dies ist einer unter mehreren Gründen für die beantragte Erhöhung des Steuerfusses von 7 Prozent.

rektions-, der Bildungsdirektion, der Finanzdirektion, der Volkswirtschaftsdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern von der demographischen Alterung betroffen. Eine Strategie zur integrierten Beurteilung und der Entwicklung von politischen Massnahmen muss aber von einer übergeordneten Warte aus erarbeitet werden. Das sich stellende Problem ist zwar ein volkswirtschaftliches. Seine Behandlung ist aber primär eine Management-Aufgabe. Ähnliche Situationen gibt es auch in anderen Verwaltungsbereichen. Der hier behandelte Fall der demographischen Alterung ist allerdings aufgrund seiner vielen Teilaspekte von einer hohen Komplexität. Und er ist für die langfristige Entwicklung des Staatswesens von fundamentaler Bedeutung.

Im Kanton Basel Land wurde das statistische Amt mit Koordinationsaufgaben im Demographiebereich betraut. Dies ist ein erster Ansatz zur Umsetzung einer übergeordneten Strategie. Eine detaillierte Gesamtschau oder eine integrierte Umsetzungsstrategie politischer Massnahmen liegen allerdings noch in keinem Kanton vor. Die Grenzen zwischen strategischem und operativem Management sind gerade in diesem Bereich schwer zu ziehen, was das zögerliche Vorgehen teilweise erklären mag. Eine strategische Führung ist aber unabdingbar. Diese umfasst allerdings weit mehr als das Produzieren von «Visionen» und das Schaffen von «Orientierung», also die Aufgaben, die dem strategischen Management traditionellerweise zugeschrieben werden (Hieber, 2010: 46).

Herkömmliche organisatorische Strukturen – in Matrix-, N-, M-, H-Form etc. – werden den sich stellenden Herausforderungen nur ungenügend gerecht. Das Formulieren einer Strategie ist eine Aufgabe für das Strategic Core im Sinne von Ferguson und Ferguson (2000: 248). Diese Organisationseinheit übt eine konzeptuell-strategische Zentrumsfunktion aus, deren operationelle Auswirkungen abteilungsübergreifend greifen werden. Die Einheit kann relativ klein sein. Wichtig ist, dass sie Zugang zu Information und Ressourcen hat, die über die einzelnen Abteilungen verstreut sind. Aufgrund von traditionellen Strukturen besteht die Gefahr, dass eine Institution zu wenig in das Strategic Core investiert (Pralhad und Hamel, 1990). In einer volkswirtschaftlichen Perspektive handelt es sich um das Problem eines öffentlichen Guts innerhalb einer institutionellen Organisation.

Dieses Problem wird gemildert, wenn die Einheit nicht ein Glied in einer hierarchischen Linie ist (Rosenbloom et al., 2008: 32–335). Ihre Rolle ist vergleichbar mit jener der Stelle, die für das Staatsbudget und die Staatsrechnung verantwortlich zeichnet. Anders als bei der Budgetierung kann bei der Einschätzung der demographischen Effekte auf die öffentlichen Finanzen aber nicht von früheren Erfahrungswerten ausgegangen werden. Nicht nur die marginalen, d.h. jährlichen Anpassungen stehen zur Debatte, sondern die Grundeinschätzung selbst. Es besteht daher mehr Raum für Reibungen mit den einzelnen Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung. Umso wichtiger ist, dass der verantwortlichen Stelle eine strategische Rolle zugestanden wird und dass sie nicht einer Linienfunktion untergeordnet ist.

7 Schlussfolgerungen

Die sich abzeichnende Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung wird sich in den kommenden Jahren verstärkt auf die öffentlichen Finanzen auswirken. Der Einfluss erfolgt über viele Kanäle. Eine Vielzahl von Aufgabenbereichen und von institutionellen Einheiten sind davon betroffen. Bisher stand v.a. die Ausgaben- seite der Staatsrechnung im Zentrum der Aufmerksamkeit von wissenschaftlichen Untersuchungen. Die Einnahmeseite wurde vernachlässigt. Wie eine differenzierte Analyse der Einkommens- und Bevölkerungsdaten zeigt, wirkt sich die demographische Alterung asymmetrisch auf die künftigen Steuererträge aus. So gibt es z.B. im Kanton Zürich Gemeinden, die mit einem positiven finanziellen Effekt rechnen können, während andere von rückläufigen Steuereinnahmen ausgehen müssen.

Um die finanziellen Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte auf kommunaler, regionaler und eidgenössischer Ebene einzuschätzen und Handlungsstrategien abzuleiten, muss die demographische Alterung aus einer übergeordneten Perspektive behandelt werden. Die Ausgabenperspektive, die Einnahmeperspektive und die Verbindung zu den Institutionen der sozialen Sicherung im Altersbereich müssen integriert werden. Es handelt sich hier zuallererst um eine strategische Herausforderung, nicht um eine technisch-buchhalterische. Die zu ihrer Meisterung erforderlichen Kompetenzen liegen ebenso sehr im Management-Know-How wie in der volkswirtschaftlichen Expertise.

Abstract

Population aging has far reaching implications for public finance. Traditionally, its effects on expenditure have been studied. But tax income is also affected by changes in the demographic structure. As projections for the canton of Zurich show these effects are not symmetric. Some regions will gain financially from the expected developments whereas others will lose. The paper argues that the effect of population aging on public finance should be examined in an approach that integrates both, the expenditure and the revenue side and, in the Swiss case, also the public pension system that indirectly affects public accounts. Given the complexity of the problem and the dispersed effects of the expected changes, it is a task of strategic importance that demands a proper management. This should be reflected in an appropriate organisational structure which places the body in charge outside specialised departments.

Keywords: Public finance, taxes, strategic management, population aging

Résumé

Le vieillissement démographique a des conséquences importantes pour les finances publiques. Actuellement, la recherche économique analyse les effets de cette évolution sur les dépenses publiques. Les recettes fiscales sont également affectées par ce changement de la structure démographique et ses effets diffèrent selon les communautés considérées. Des projections pour le Canton de Zurich mettent en évidence que certaines régions vont bénéficier de cette évolution, qui, en revanche, aura un impact défavorable pour d'autres. Cet article prône une approche globale. Les trois grands domaines: (1) dépenses publiques, (2) recettes fiscales et (3) assurances sociales doivent être intégrées dans l'analyse. A cause de la complexité des rapports entre ces trois domaines, qui sont actuellement dispersés entre plusieurs organismes publiques, nous nous trouvons en présence d'un enjeu stratégique. En effet, cela doit être pris en compte pour l'organisation des pouvoirs publics. Cette problématique doit déboucher sur une approche transversale. Les responsables en charge de ce dossier doivent être en mesure de développer une approche intégrant l'ensemble des conséquences de l'évolution démographique.

Mots-Clé: Finances publiques, recettes fiscales, management stratégique, vieillissement démographique

Literatur

- Alho, J., Jensen, S.H., Lassila, J. (Hrsg.) (2008). *Uncertain Demographics and Fiscal Sustainability*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bach, S. (2004). *Demographischer Wandel, Steueraufkommen und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen*. mimeo, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Bovaird, T., Löffler, E. (2003). *Public Management and Governance*. Routledge, London.
- Bucher, H., Flöthmann, E.-J. (2008). *Demographische Alterung auf kommunaler Ebene, Umsetzung und Konsequenzen*. Books on Demand GmbH, Norderstedt.
- Bundesamt für Statistik (2012). *Fiskalstatistik der Schweiz, Zwischenbericht*. Neuchâtel.
- Chopra, A., Meier, J., Sinn, H.-W. (Hrsg.) (2007). *Sustainable Public Finance in Aging Societies*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Easterly, W. and Rebelo, S. (1993). *Fiscal Policy and Economic Growth. An Empirical Investigation*. *Journal of Monetary Economics*, 32, S. 417–458.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2012). *Langfristperspektiven 2012*. Bern.
- Friedman, M. (1957). *A Theory of the Consumption Function*. Princeton University Press, Princeton.
- Ferguson, P. and Ferguson, G. (2000). *Organizations: a Strategic Perspective*. St. Martin's Press, New York.
- Geier, A. (2012). *Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz*. *Die Volkswirtschaft*, 3/2012.
- Hieber, F. (2010). *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Grundlagen für das Management in der öffentlichen Verwaltung*. Verlag Wissenschaft & Praxis, Sternenfels.
- Hill, C.J. and Lynn, L.E. (2008). *Public Management*. CQ Press, Washington, D.C.
- Moser, P. (2006). *Einkommen und Vermögen der Generationen im Lebenszyklus*. *StatistikInfo 01/2006*, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Zürich.
- Perrez, J. (2012). *Altersstruktur und Steuerertrag*. *StatistikInfo*, 2012/01, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Zürich.
- Prahalad, C.K. and Hamel, G. (1990). *The Core Competence of the Corporation*. *Harvard Business Review*, May-June, S. 79–91.
- Rosenbloom, D., Kravchuk, R. and Clerkin, R. (2008). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. McGraw-Hill, New York.
- Schneider, U. (2007). *Demographie, Staatsfinanzen und die Systeme der sozialen Sicherung*. *Diskussionspapier 04/07*, Universität Bayreuth, Bayreuth.
- SwissHoldings (2009). *Headquarter-Standort Schweiz im globalen Wettbewerb*. Studie des Verbands der Industrie und Dienstleistungskonzerne der Schweiz, Bern.
- von Stokar, T., Marti, C. und Peter, M. (2009). *Demografischer Wandel und Regionalentwicklung*. *Expertenbericht INFRAS*, Zürich.
- Tanzi, V. and N. Chalk (2002). *Impact of Large Public Debt on Growth in the EU: A Discussion of Potential Channels*. In: Buti, M., von Hagen, J. and Martinez-Mongay, C. (eds.). *The Behaviour of Fiscal Authorities. Stabilization, Growth and Institutions*. Palgrave Macmillan, New York, S. 186–211.

