

Wie nachhaltig ist die Finanzpolitik der Schweiz und der EU?

Christian Berger, Armin Jans, Reto Schleiniger

*Fachstelle für Wirtschaftspolitik (FWP), ZHAW School of Management and Law, Bahnhofplatz 12,
Winterthur, Schweiz*

Offizielle Langfristperspektiven zeigen, dass die alternde Bevölkerung die Staatsfinanzen in den kommenden Jahrzehnten zunehmend belastet. Zunächst wird die OECD-Methodik zur Bestimmung der Nachhaltigkeit vorgestellt. Danach werden Annahmen und Resultate für die Schweiz und die EU für den Zeitraum 2010–2060 verglichen und kritisch diskutiert. Ohne Gegenmassnahmen werden die Staatsschulden sowohl in der Schweiz wie auch in der EU stark ansteigen. Die Staatshaushalte sind demnach nicht nachhaltig finanziert.

Schlagworte: Öffentliche Finanzen, Demografie, Finanzielle Langfristperspektiven

1 Einleitung

Während die öffentlichen Haushalte in den meisten OECD-Ländern hohe Defizite und Schuldenstände aufweisen, zeigt sich in der Schweiz ein anderes Bild. In den Jahren 2009 bis 2012 erzielte der Staat (Bund, Kantone, Gemeinden und staatliche Sozialversicherungen zusammen) jedes Jahr Überschüsse. Die staatliche Bruttoschuld gemäss Maastrichter Kriterien betrug Ende 2011 nur 34.5 Prozent des BIP (EFD, 2012b: 3, 6). Auch in den Jahren 2013–2014 dürften die Rechnungen mit Überschüssen abschliessen.

In der weiteren Zukunft besteht allerdings auch für die Schweiz das Risiko, dass sich der staatliche Haushaltssaldo verschlechtert. So werden aufgrund der demografischen Alterung der Bevölkerung und der damit verbundenen steigenden Gesundheitsleistungen und Rentenzahlungen die staatlichen Haushalte und öffentlichen Sozialversicherungen markant stärker belastet.

Der vorliegende Artikel untersucht, wie nachhaltig die Schweizerische Finanzpolitik unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung ist und vergleicht Methodik und Ergebnisse mit den Resultaten aus der EU. Zu diesem Zweck wird im nächsten Abschnitt der Begriff der Nachhaltigkeit erläutert und die so genannte OECD-Methodik zur Messung der Nachhaltigkeit beschrieben. In Abschnitt 3 werden Annahmen und Resultate von Nachhaltigkeitsanalysen für die Schweiz und die EU vorgestellt und in Abschnitt 4 werden die Methodik und die daraus abgeleiteten Ergebnisse einer kritischen Diskussion unterzogen. Schlussfolgerungen zur Messung der Nachhaltigkeit und ihrer Bedeutung für die Schweiz finden sich in Abschnitt 5.

2 Die OECD-Methodik zur Messung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit

Die OECD (2013) beschreibt nachhaltige Finanzpolitik als eine Politik, bei welcher der Staat in der Lage ist, seine Schulden zu bedienen, ohne dabei grosse zukünftige Einnahmen- oder Ausgabenkorrekturen vornehmen zu müssen. Mit anderen Worten soll die öffentliche Hand im Rahmen der bestehenden finanzpolitischen Regelungen zahlungs- und kreditmarktfähig bleiben.

Das ist zwar eine sehr allgemeine Umschreibung von finanzpolitischer Nachhaltigkeit, dennoch lässt sich davon ableiten, dass eine ständig ansteigende Schuldenquote, verstanden als absolute Schuldenhöhe im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistung, nicht nachhaltig ist. Denn dabei würde die Zinslast zur Bedienung der Schulden stärker wachsen als die Wirtschaft, was früher oder später zur Zahlungsunfähigkeit führte.

Ebenso ist offensichtlich, dass zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der staatlichen Finanzpolitik die Berücksichtigung des aktuellen Budgetsaldos nicht ausreicht, sondern dass dazu eine Abschätzung der zukünftigen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben notwendig ist.

Basis der Nachhaltigkeitsanalyse bildet daher die intertemporale Budgetrestriktion. Diese verlangt, dass die Staatsschuld nach einer bestimmten Zeit eine bestimmte Zielschuld nicht übersteigen darf. Formal lässt sich die Restriktion folgendermassen darstellen:

$$(1+r)^T B_0 + \sum_{t=1}^T (1+r)^{T-t} D_t \leq B_T,$$

mit:

B_0 : Aktueller Bruttoschuldenstand, als Absolutwert formuliert

D_t : Primärdefizit im Jahr t , als Absolutwert formuliert

B_T : Ziel-Bruttoschuldenstand am Ende der betrachteten Periode

r : Zinssatz

Die Summe der aufgezinnten aktuellen Schuld und der zukünftig anfallenden, aufgezinnten Primärdefizite darf also nicht grösser sein als die Zielschuld am Ende des Zeithorizonts. Dabei steht das Primärdefizit für den staatlichen Haushaltssaldo vor Berücksichtigung der Zinszahlungen². Nur bei Einhaltung der obigen Restriktion spricht man von nachhaltiger Finanzpolitik.

Die Anwendung der so umschriebenen Nachhaltigkeit erfordert einerseits eine Festlegung der Zielschuld und der Länge des Zeithorizontes sowie andererseits die Prognose der zukünftigen Primärdefizite.

² Alternativ kann man auch mit Defiziten unter Berücksichtigung der Zinsen rechnen. In diesem Falle dürften Anfangsschuld und Defizite in der Budgetrestriktion aber nicht aufgezinnt werden. Solange man mit einem einheitlichen Zinssatz arbeitet, ergeben sich dabei keine Unterschiede.

Zur Zielschuld ist festzuhalten, dass sich wissenschaftlich keine optimale oder maximale Höhe herleiten lässt. Einzig unbestritten ist, dass die Schuldenquote nicht permanent ansteigen darf, weil dann der Staat früher oder später zahlungsunfähig wird. In der Praxis sind verschiedene Obergrenzen gebräuchlich:

- Olivier Blanchard, der die Methodik Anfang der 1990er Jahre für die OECD entwickelte, ist ursprünglich von einer unveränderten Schuldenquote ausgegangen. Er forderte also, dass die Schuldenhöhe im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistung unverändert bleibt bzw. der absolute Schuldenstand nur im Umfang des wirtschaftlichen Wachstums ansteigen soll.
- Die in Artikel 126 der Bundesverfassung verankerte Schuldenbremse verlangt einen Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben des Bundes über den Konjunkturzyklus hinweg. Damit wird implizit ein unveränderter absoluter Schuldenstand gefordert. In einer wachsenden Wirtschaft würde die Schuldenquote also abnehmen.
- In der EU darf vertragsgemäss die Schuldenquote 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten (EU, 2008: 99–102 und 279).

Neuere Studien gelangen zum Ergebnis, dass die Obergrenze für eine langfristig nachhaltige Schuldenquote bei 63–78% des BIP liegt (IMF, 2011: 12–13 und 43–48), dies deshalb, weil das Wirtschaftswachstum bei einer höheren Quote abgeschwächt würde (BIS, 2011: 21–22).

Sind die Zielschuld und der Zeithorizont festgelegt, geht es darum, die zukünftigen Primärdefizite abzuschätzen, indem die aktuellen Ausgaben und Einnahmen fortgeschrieben werden. Dies geschieht unter der so genannten No-Policy-Change-Annahme. Die Einnahmen und Ausgaben werden also unter der Annahme prognostiziert, dass die bestehenden finanzpolitischen Regelungen nicht verändert werden.

Bei der Fortschreibung der Ausgaben unterscheidet die OECD-Methodik demografieabhängige von nicht-demografieabhängigen Ausgabeposten. Zu den demografieabhängigen Ausgaben zählen typischerweise die staatlichen Ausgaben für Gesundheit, Altersvorsorge und Bildung. Etwas vereinfacht dargestellt, werden diese Ausgaben fortgeschrieben, indem man die aktuellen Ausgaben pro Kopf berechnet und diese pro Kopf-Grössen mit der zukünftigen demografischen Entwicklung verknüpft. Beispielsweise bestimmt man die aktuellen Primarschulenausgaben pro Primarschüler und multipliziert diesen Wert mit der Anzahl Primarschüler in der Zukunft. Die No-Policy-Change-Annahme drückt in diesem Fall aus, dass die Kosten pro Primarschüler sich nicht ändern.

Alle übrigen, nicht-demografieabhängigen Ausgaben sowie die Einnahmen werden mit dem Bruttoinlandsprodukt fortgeschrieben. Das Primärdefizit wird somit aus einem Set von wohl strukturierten Annahmen abgeleitet, wie dies in Abbildung 1 schematisch dargestellt und in Tabelle 1 für die demografische Entwicklung und die Erwerbstätigkeit quantifiziert ist.

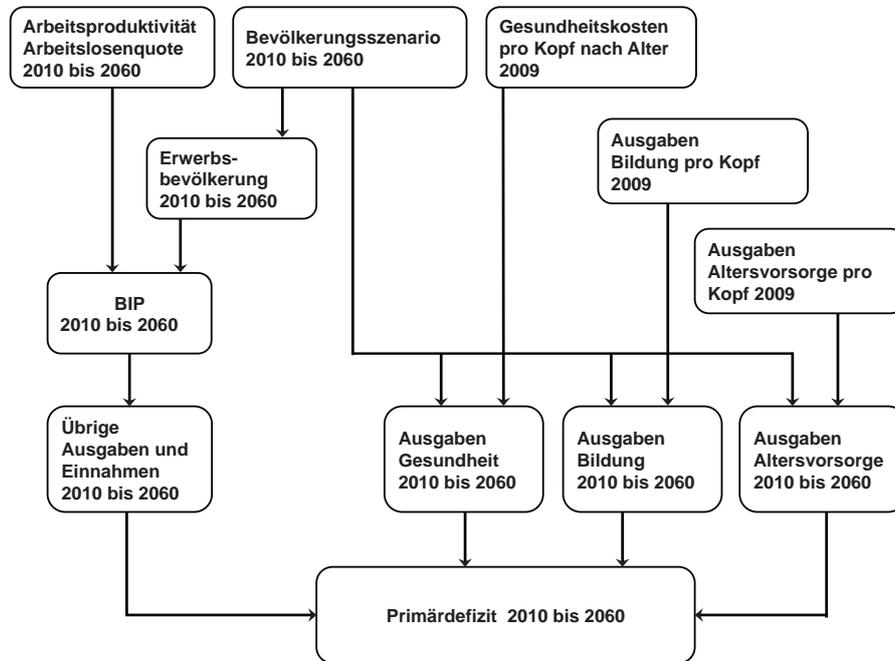


Abbildung 1: Methodischer Ansatz für die Projektion des Staatshaushalts
 (European Commission, 2012a: 22; eigene Adaption für die Schweiz)

Nach erfolgter Fortschreibung der Primärdefizite wird im Rahmen der OECD-Methodik die so genannte fiskalische Lücke (fiscal gap) als Nachhaltigkeitsindikator bestimmt. Die fiskalische Lücke sagt aus, um wie viele Prozent des BIP die Einnahmen ab sofort erhöht bzw. die Ausgaben gesenkt werden müssen, damit die Budgetrestriktion gemäss obiger Formel nicht verletzt wird. Je grösser die fiskalische Lücke, desto weniger nachhaltig ist die aktuelle Finanzpolitik. Ist die fiskalische Lücke Null, ist die Finanzpolitik genau nachhaltig. Bei einer negativen fiskalischen Lücke können die Ausgaben erhöht bzw. die Einnahmen gesenkt werden, ohne dass die Zielschuld am Ende des Zeithorizonts überschritten wird.

3 Annahmen und Resultate für die Schweiz und die EU

Bevor die Resultate zur Nachhaltigkeit in der Schweiz und der EU einander gegenübergestellt werden, wird im nächsten Unterabschnitt erläutert, welches die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Herleitung der Resultate sind.

3.1 Vergleich von Vorgehen und Annahmen

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD, 2012a) folgt weitgehend dem Ansatz des Ageing Reports 2012 der EU (European Commission, 2012a). Dabei sind die folgenden Punkte von besonderer Bedeutung.

- Ausgangspunkt bilden die Demografie-Szenarien 2010–2060, die das Bundesamt für Statistik (BFS, 2010) publizierte. Daraus bestimmen sich die nach Altersklassen, Geschlecht und Nationalität gegliederte Bevölkerung, die Erwerbsbevölkerung und das Arbeitsangebot.
- Die Entwicklung des realen BIP wird anhand des Arbeitsangebots sowie plausibler Annahmen über die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und der Arbeitslosenquote abgeleitet. Der wichtigste Unterschied zum Ansatz der EU besteht darin, dass die EU mit einer spezifizierten und das EFD lediglich mit einer tautologischen, auf Arbeitsvolumen und Arbeitsproduktivität basierten Produktionsfunktion arbeiten. Sowohl in der Schweiz wie in der EU resultiert daraus, dass die jährliche Wachstumsrate des realen BIP zukünftig gut 0.5 Prozentpunkte tiefer liegen wird als im Durchschnitt der Jahre 1996–2010.
- Die Ausgaben für die Alterssicherung (inkl. IV), Gesundheit, Langzeitpflege für Betagte und Bildung, die von der demografischen Alterung besonders betroffen sind, werden detailliert modelliert. So wird bei den Bildungs- und Gesundheitsausgaben berücksichtigt, dass gerade bei persönlichen Dienstleistungen eine Produktivitätssteigerung nur beschränkt möglich ist (sog. Baumol-Effekt). Dazu wird ein Parameter modelliert, der aussagt, wie gut die Produktivität bei den durch den Staat erbrachten Gesundheits- und Bildungsleistungen mit dem allgemeinen Produktivitätsfortschritt mithalten kann. Mit der Modellierung einer Einkommenselastizität der Gesundheitsausgaben wird einbezogen, dass die Gesundheitskosten einen langfristig steigenden Trend enthalten. Zudem wird berücksichtigt, dass die Menschen zukünftig nicht nur älter werden, sondern mindestens teilweise auch länger gesund bleiben. Dazu wird ein so genannter Morbiditätsfaktor modelliert, der ausdrückt, welcher Anteil der zusätzlichen Lebenserwartung in guter Gesundheit verbracht werden kann. Bei einem Morbiditätsfaktor von 0.5 wird beispielsweise angenommen, dass bei einer um zwei Jahre längeren Lebenserwartung die Hälfte (also ein Jahr) bei guter Gesundheit verbracht werden kann.
- Ausgaben und Einnahmen der Arbeitslosenversicherung (ALV) werden mit dem nominellen BIP fortgeschrieben. Dabei wird unterstellt, dass die ALV sich langfristig bei einer Arbeitslosenquote von 3.4 Prozent im finanziellen Gleichgewicht befindet.
- Die übrigen Ausgaben und Einnahmen werden mit dem nominellen BIP fortgeschrieben, so dass ihr Anteil am BIP im Zeitablauf konstant bleibt. Die Einnahmen des Basisjahrs 2009 wurden um die konjunkturellen Einflüsse bereinigt, um zu berücksichtigen, dass sich die Wirtschaft damals in einer Rezession befand.

In Tabelle 1 sind die Annahmen zur demografischen Entwicklung und zur Erwerbstätigkeit zusammengefasst.

	Schweiz Basis-Szenario A-00-2010		Europäische Union (EU-27) AWG Referenz-Szenario	
	2010	2060	2010	2060
Zusammengesetzte Geburtenziffer	1.52	1.52	1.59	1.71
Lebenserwartung bei Geburt				
Männer (Jahre)	80.3	86.1	76.7	84.6
Frauen (Jahre)	84.6	90.1	82.5	89.1
Lebenserwartung im Alter 65				
Männer (Jahre)	19.2	23.7	17.2	22.4
Frauen (Jahre)	22.2	26.8	20.7	25.6
Netto-Wanderungssaldo pro Jahr in 1000 (in ‰)	51 (6.5)	22.5 (2.5)	1043 (2.1)	945 (1.8)
Bevölkerungsstand (in Mio.)	7.857	8.987	502	517
Altersstruktur (% Bevölkerung)				
Anteil der 0-19 Jährigen	20.8	18.4	20	20
Anteil der 20-64 Jährigen	62.1	53.3	61	51
Anteil der 65+ Jährigen	17.1	28.3	17.4	29.5
Anteil der 80+ Jährigen	4.9	11.9	4.7	12.1
Erwerbsbevölkerung (Mio.) Personen (ab 15 Jahren) *	4.543	4.579	215.5	200.4

* unabhängig vom Beschäftigungsgrad

Tabelle 1: Annahmen zur demografischen Entwicklung und zur Erwerbstätigkeit (Datenquellen: BfS, 2010: 73–74, 77, 79 und STAT TAB; European Commission, 2012a: 24–26, 52, 55–56, 321, 465; eigene Berechnungen)

Im Vergleich mit der EU zeigen sich viele Parallelen, aber auch wichtige Unterschiede:

- Die Bevölkerung in der Schweiz wächst 2010–2060 um 14 Prozent, während sie in der EU stagniert. Die Geburtenziffer ist in der Schweiz tiefer als in der EU; gegenüber der EU wird aber von einem grösseren Einwanderungsüberschuss ausgegangen.
- Die Erwerbsbevölkerung stagniert von 2010 bis 2060 in der Schweiz und sinkt in der EU um rund 7 Prozent. Dabei wird in der Schweiz die Abnahme der erwerbsfähigen Bevölkerung durch die höhere Erwerbsquote der Frauen und die Einwanderung gerade kompensiert, nicht aber in der EU.

Schliesslich wird unterstellt, dass Ausgaben und Schuldenquote keinen Einfluss auf den Zinssatz und die Wachstumsrate des realen BIP ausüben. Ausführungen zur Sensitivität der Ergebnisse bezüglich zentraler Annahmen finden sich in Abschnitt 3.3.

3.2 Vergleich der Resultate

Die Modellrechnungen des EFD ergeben im Basisszenario einen Zuwachs der Ausgaben, welche von der demografischen Entwicklung abhängen, von 3.9 Prozentpunkten in den Jahren 2009 bis 2060 (Tabelle 2). Ein sehr ähnliches Ergebnis zeigt sich für die EU. Ein verhältnismässig grosser Anstieg ergibt sich dabei bei der Langzeitpflege älterer Personen, während die Bildungsausgaben in Prozent des BIP aufgrund der wenig dynamischen Entwicklung der Schülerzahlen in der Schweiz nur noch wenig ansteigen und in der EU sogar zurückgehen.

Ausgaben (in % BIP)	Schweiz		EU-27	
	2009	2060	2010	2060
Altersrenten	9.6	11.0	11.3	12.8
Gesundheit	2.5	3.5	7.1	8.2
Langzeitpflege (Personen ab 65)	0.6	1.9	1.8	3.3
Bildung	5.7	6.0	4.6	4.5
Total	18.4	22.3	24.8	28.8
Zuwachs 2010-2060 (in Prozentpunkten des BIP)	3.9		4.0	

Tabelle 2: Entwicklung der altersabhängigen Staatsausgaben 2009-2060 (Basisszenarien) (Datenquelle: EFD, 2012a: 30; European-Commission, 2012a: 38)

Wie Tabelle 3 zeigt, würde die Schuldenquote in der Schweiz im Jahre 2060 131 Prozent des BIP erreichen. Um sie auf dem Ausgangsniveau von 2009 zu stabilisieren, müssten die Ausgaben ab sofort um jährlich 1.8 Prozent des BIP (d.h. 2012 um rund 11 Milliarden Franken) gesenkt bzw. die Einnahmen um diesen Betrag erhöht werden. Von den vier Ebenen Bund, Kantone, Gemeinden und staatliche Sozialversicherungen weisen die staatlichen Sozialversicherungen die grösste Fiskallücke im Ausmass von 1.1 Prozent des BIP auf. An zweiter Stelle folgen die Kantone mit 0.5 Prozent des BIP. Der Bund und die Gemeinden sind dagegen praktisch nachhaltig finanziert, was sich darin zeigt, dass sich die Schuldenquote bei unveränderten finanzpolitischen Rahmenbedingungen kaum verändert.

Für die EU wird in Tabelle 3 nur das Ergebnis für den Zeitraum von 2010 bis 2030 gezeigt. Dies deshalb, weil für die Projektion der längerfristigen Entwicklung von einem unendlichen Zeithorizont und einer Zielschuld von Null ausgegangen

wird. Dafür wird eine Fiskallücke von 2.6 Prozent des BIP abgeleitet (European Commission, 2012b: 43). Sie ist indessen mit den Angaben für die Schweiz nicht vergleichbar. Aus Tabelle 3 wird ersichtlich, dass die Fiskallücke in der Schweiz im Jahr 2030 leicht negativ ist, d.h. die Anfangsschuld von rund 40 Prozent des BIP im Jahr 2010 wird 2030 leicht unterschritten (EFD, 2012a: 34). In der EU beträgt sie dagegen trotz einer bis 2030 höheren Zielschuldenquote von 60 Prozent des BIP 1.8 Prozent des BIP. Sie zeigt dabei eine grosse Spannweite unter den EU-Ländern, vom Tiefstwert von -3,6 Prozent für Schweden bis zu den Höchstwerten von 6 Prozent in Belgien und 8 Prozent in Zypern (European Commission, 2012b: 41).

Land / Institution	Schuldenquote (in % BIP)			Zielschuld 2060 (2030)	Fiskallücke bis 2060 (2030) (in % BIP)
	2010*	2030	2060		
Bund	20.7	16	22.2	20.7	0.1
Kantone	9.9	10	37.9	9.9	0.5
Gemeinden	8.5	5	10.3	8.5	0.0
Staatliche Sozialversicherungen	1.1	8	60.5	1.1	1.1
Schweiz total	40.1	39	131.0	40.1	1.8 (<0)
EU-27	80.0	87.2	–	(60)	(1.8)

* Schweiz: 2009

Tabelle 4: Entwicklung der Schuldenquote 2009 - 2060 und Fiskallücke (Datenquelle: EFD, 2012a: 34–35, 37; European Commission, 2012b: 4, 40–41, 198), Indikator S1

3.3 Sensitivität der Resultate für die Schweiz

Die Langfristperspektiven des EFD weisen die Auswirkungen eines unterschiedlichen Wirtschaftswachstums und Zinssatzes sowie einer fast doppelt so hohen Netto-Einwanderung explizit aus. Dabei zeigt sich, dass die Annahmen über das Wirtschaftswachstum und die zukünftige Migration, nicht aber des Zinssatzes die Ergebnisse deutlich beeinflussen.

So führt eine Verringerung des jährlichen Wirtschaftswachstums um einen halben Prozentpunkt zu einer Erhöhung der Fiskallücke um 0.6 Prozentpunkte (EFD, 2012a: 37). Dies vor allem darum, weil bei kleinerem Wachstum die zukünftigen Einnahmen auch geringer ausfallen. Die Höhe des Wirtschaftswachstums wird entscheidend von der Annahme über den zukünftigen Produktivitätsfortschritt der Erwerbsbevölkerung bestimmt. Für die Schweiz und die EU-27 wird unterstellt, dass die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität bis zum Jahr 2060 konstant bleibt. Dies wird unter anderem vom deutschen Sachverständigenrat aufgrund verschiedener Studien gestützt (Sachverständigenrat, 2011: 114).

Ein höherer mittlerer Einwanderungssaldo von 45'000 statt 27'000 Personen pro Jahr reduziert dagegen die Fiskallücke um 0.6 Prozentpunkte (EFD, 2012a: 37), wobei sich die Verbesserung der finanziellen Situation vor allem bei den Sozialversicherungen zeigt, weil sich durch die Migration die Altersstruktur der Bevölkerung verändert.

Die zukünftigen Ausgaben im Gesundheitswesen hängen stark von den Annahmen über den Gesundheitszustand der älter werdenden Bevölkerung und der Produktivitätsentwicklung im Gesundheitswesen ab.

Sollte die Bevölkerung zwar älter, aber nicht gesünder werden, würden die öffentlichen Gesundheitsausgaben im Jahr 2060 im Vergleich zum Referenzszenario um 0.4 Prozent des BIP höher liegen (Colombier, 2012: 80), was eine spürbare Erhöhung der Fiskallücke zur Folge hätte.

In Bezug auf die Produktivitätsentwicklung im Gesundheitssektor wird im Referenzszenario davon ausgegangen, dass sie, abgesehen von der Langzeitpflege, mit dem allgemeinen Produktivitätsfortschritt mithalten kann. Falls die Produktivität aber 25 Prozent hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibt, liegen die öffentlichen Gesundheitsausgaben im Jahr 2060 um 0.4 BIP-Prozentpunkte über den Werten des Referenzszenarios (Colombier, 2012: 80).

Auch im Bildungsbereich wird im Referenzszenario unterstellt, dass die Produktivität mit der allgemeinen Entwicklung Schritt halten kann. Falls dies nicht der Fall ist und die Löhne des Bildungspersonals dennoch erhöht werden, steigen die Ausgaben spürbar. Diese Ausgabenerhöhung wird sich vor allem bei den Kantonen und Kommunen zeigen, wo der Anteil der Bildungsausgaben an den Gesamtausgaben hoch ist. So zeigen eigene Berechnungen für die Kantone Zürich und Basel-Landschaft, dass sich die Fiskallücke unter Berücksichtigung des Baumol-Effekts deutlich vergrössert.

Die Sensitivitätsanalysen zeigen also, dass zusätzliche Risiken auf die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte von einem tieferen Wirtschaftswachstum, von einer älteren, aber nicht gesünderen Bevölkerung und von einem geringen Produktivitätsfortschritt im Gesundheits- und Bildungssektor ausgehen.

4 Diskussion der Resultate für die Schweiz

Bei der Diskussion der oben dargestellten Ergebnisse beschränken wir uns auf drei Punkte, die uns besonders bedeutsam erscheinen, nämlich die Berücksichtigung der nicht staatlichen Sozialversicherungen in der Schweiz, den Einbezug der Progression der Einkommensteuer sowie die Auswirkungen des Ausstiegs aus der Atomenergie. Dabei verursachen die ersten beiden Aspekte jährlich wiederkehrende Effekte, während es sich beim Atomausstieg eher um einen Einmaleffekt handelt.

4.1 Nicht staatliche obligatorische Sozialversicherungen

Es ist eine Eigenart des schweizerischen Systems, dass einzelne Versicherungszweige wie die berufliche Vorsorge und die obligatorische Krankenpflegeversicherung zwar obligatorisch sind, aber durch nicht staatliche Unternehmen und NGO abgewickelt werden. Dadurch werden diese Versicherungszweige von der öffentlichen Finanzstatistik nicht erfasst. Zukünftige Belastungen bei der beruflichen Vorsorge und der Krankenversicherung erscheinen daher nicht in den Langfristperspektiven des EFD.

Berufliche Vorsorge

Gemäss dem Bericht der OBERAUFSICHTSKOMMISSION Berufliche Vorsorge über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen wiesen Ende 2011 483 Pensionskassen eine Unterdeckung von insgesamt 41.5 Mrd. Franken auf. Auf die 52 Pensionskassen mit Staatsgarantie entfielen dabei 31.1 Mrd. Franken (OAK BV, 2012). Auch wenn sich der Deckungsgrad Ende 2012 erhöht hat, gibt es gerade bei den Kassen mit Staatsgarantie immer noch erhebliche Unterdeckungen (OAK BV, 2013: 20–23).

Öffentlich-rechtliche Pensionskassen müssen innerhalb von zehn Jahren voll kapitalisiert werden. Eine Ausnahme ist zulässig für Kassen mit Staatsgarantie, sie haben bis 2052 lediglich einen Deckungsgrad von 80 Prozent zu erreichen (BVG, Art. 65, 65c, 72a, 72b, 72c und Übergangsbestimmung zur Änderung vom 17.12.2010, lit. C). Da die Sterbetafeln, technischen Zinssätze und Umwandlungssätze unter den Kassen stark differieren und teilweise nicht realistisch sind, werden die Kosten für eine Vollkapitalisierung der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen auf bis zu 50 Mrd. Franken (= rund 8 Prozent des BIP 2012) geschätzt (avenir suisse, 2013: 2). Wie die Unterdeckung bei einer Sanierung auf Arbeitgeber, Versicherte und Steuerzahler aufzuteilen ist, muss von Fall zu Fall entschieden werden. Mittlerweile wurden diverse Sanierungsmassnahmen, etwa in den Kantonen Zürich und Genf, ergriffen, bei denen die Kantone und damit die Steuerzahler den Grossteil der Kosten übernommen haben. Es ist zu erwarten, dass auch in anderen Kantonen die Unterdeckung der Pensionskassen zu beträchtlichen Zusatzlasten führen wird.

Obligatorische Krankenpflegeversicherung

Gemäss Schätzungen des Eidgenössischen Finanzdepartements steigen die Ausgaben für Krankenkassenprämien nach Abzug der individuellen Prämienverbiligung im Referenzszenario von 3.3 BIP-Prozent im Basisjahr 2009 auf 4.6 BIP-Prozent im Jahr 2060 (Colombier, 2012: 96).

Diese Zunahme entspricht in absoluten Zahlen einer Steigerung von rund 19 Mrd. auf rund 48 Mrd. Franken. Würden dagegen die Ausgaben nur mit dem BIP ansteigen, ergäbe sich im Jahr 2060 ein Betrag von rund 34 Mrd. Franken. Der überproportionale Anstieg der Nettoprämien an die Krankenkassen führt also zu einer deutlichen Mehrbelastung der Prämienzahler, die sich nicht im Staatshaushalt niederschlägt, weil die obligatorische Krankenpflegeversicherung über private Versicherer zu Lasten der Versicherten abgewickelt wird.

4.2 Progression der Einkommensteuer

Alle Einnahmen in den Langfristperspektiven der Eidgenössischen Finanzverwaltung werden summarisch mit der BIP-Entwicklung fortgeschrieben. Für die Projektion der Einnahmen der Einkommensteuer natürlicher Personen ist dieses Vorgehen allerdings weniger geeignet, weil die Steuer progressiv ausgestaltet ist und eine Erhöhung des Einkommens pro Kopf bei gegebenem Steuertarif zu einem überproportionalen Anstieg der Einnahmen führt, wobei das Ausmass des Anstiegs vom Verhältnis des Grenz- zum Durchschnittssteuersatz bestimmt wird.

Zur Abschätzung dieses Effekts wird eine eigene Berechnung vorgenommen. Dazu wird von der Einkommensverteilung der Steuerzahler ausgegangen, die aktuell für das Jahr 2009 vorliegt (EStV, 2013). Die steuerbaren Einkommen der verschiedenen Einkommensklassen werden dann mit dem prognostizierten realen BIP pro Kopf fortgeschrieben. Darauf wird die neue Steuer berechnet und das Resultat mit der entsprechenden Anzahl Steuerzahler multipliziert. Die Summe über alle Haushalte zeigt dann die Entwicklung der Steuereinnahmen.

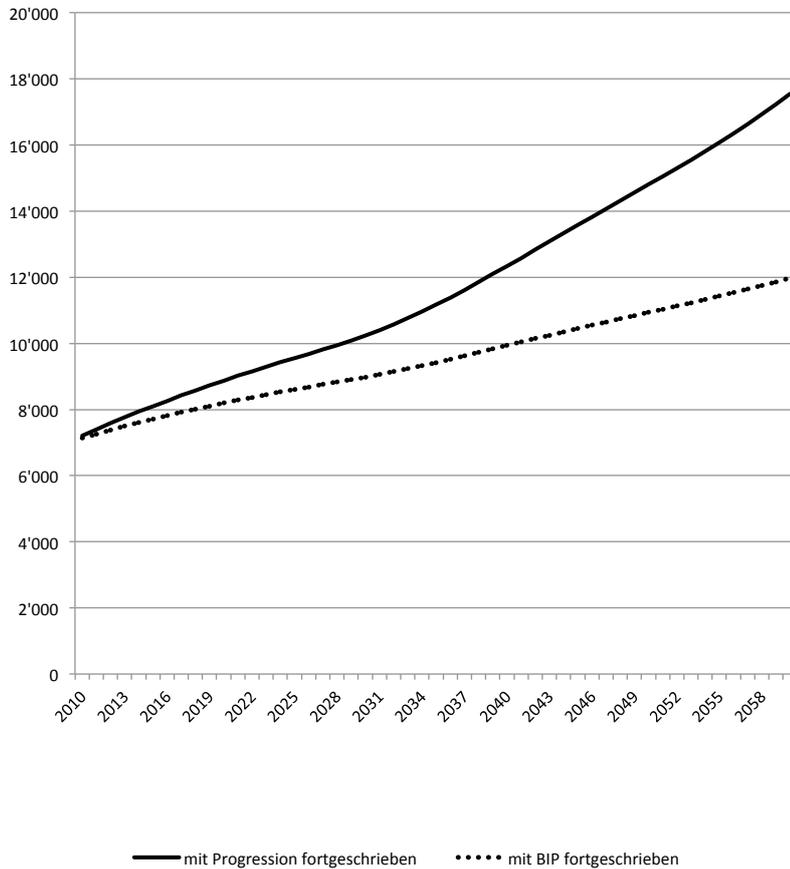


Abbildung 2: Vergleich Fortschreibung Einnahmen aus direkter Bundessteuer natürlicher Personen (eigene Berechnung, Datenquelle: EStV, 2013)

Abbildung 2 zeigt das Ergebnis dieser Simulation bis ins Jahr 2060. Während bei der Fortschreibung mit dem BIP die Einnahmen der Einkommensteuer von sieben Mrd. im Jahr 2009 auf rund zwölf Mrd. Franken im Jahr 2060 ansteigen, ergibt sich unter Berücksichtigung der Progression eine Erhöhung auf 17.5 Mrd. Franken. Die daraus abgeleitete Einkommenselastizität beträgt für den gesamten Zeitraum 2.12 und liegt damit deutlich über eins. Dies deshalb, weil ein grosser Teil der Steuerzahlenden ein steuerbares Einkommen aufweist, bei welchem der Unterschied zwischen Grenz- und Durchschnittssteuersatz ausgeprägt ist. Zusätzlich steigt die Einkommenselastizität mit der Länge des betrachteten Zeitraumes kontinuierlich an, weil dabei die Haushalte bei zunehmendem Realeinkommen in immer höhere Progressionsstufen hineinwachsen.

Dieser Effekt spielt auch bei den Einkommensteuern auf kantonaler und kommunaler Ebene eine Rolle. Bei einer separaten Betrachtung der Kantonsfinanzen ist er deshalb von besonderer Bedeutung, weil der Anteil der Einkommensteuer an den gesamten Einnahmen der Kantone und Gemeinden 43 Prozent, beim Bund dagegen lediglich rund 15 Prozent ausmacht.

Die Berücksichtigung der Steuerprogression bei der Fortschreibung der Einnahmen führt also zu einer nicht vernachlässigbaren Verbesserung der finanziellen Situation der staatlichen Haushalte. Natürlich kann man sich auf den Standpunkt stellen, dass mit steigendem Realeinkommen der Steuerzahler der Steuertarif angepasst wird. Dies wäre aber eine Abkehr vom No-Policy-Change-Szenario.

4.3 Atomausstieg

Die Kosten für die Stilllegung und den Rückbau der Schweizer Kernkraftwerke (KKW) sowie für die Entsorgung aller radioaktiven Abfälle sind grundsätzlich von den Betreibern zu tragen (KEG, Art. 26–29, 31 und 77–82). Sollten die Mittel der dazu von den Betreibern geäufteten unabhängigen Fonds (Stilllegungsfonds und Entsorgungsfonds) trotz Nachschusspflicht nicht ausreichen, müsste die öffentliche Hand einspringen (KEG, Art. 80).

Um ein genügendes Finanzierungsvolumen der beiden Fonds sicherzustellen, werden die Beiträge laufend an veränderte Rahmenbedingungen (prognostizierte Kosten, Renditen des Fondskapitals, Anlagenlaufzeit) angepasst. Nach der aktuellen Kostenstudie 2011 belaufen sich die Stilllegungskosten aller vier Schweizer KKW-Standorte auf 2.97 Mrd. Franken und die gesamten Entsorgungskosten auf 15.97 Mrd. Franken (Swissnuclear, 2012). Ohne den aus dem laufenden Betrieb zu deckenden Anteil müssten beide Fonds 11.4 Mrd. Franken erreichen. Zum 31.12.2012 beläuft sich das Fondsvermögen auf lediglich 4.75 Mrd. Franken.

Da die Kostenschätzungen mit best-estimates zu aktuellen Marktpreisen und ohne Sicherheitszuschläge durchgeführt werden, besteht ein hohes Risiko von Kostensteigerungen. So haben sich bereits die Entsorgungskosten zwischen den Schätzungen 2006 und 2012 um 10 Prozent und die Stilllegungskosten um 17 Prozent preisbereinigt erhöht (Swissnuclear, 2012). Auch eine Verkürzung der KKW-Restlaufzeiten würde dazu führen, dass das anvisierte Fondsvermögen bei Stilllegung zu gering ist.

Für die öffentliche Hand entsteht dadurch ein erhebliches finanzielles Risiko in Form einer solchen einmaligen Finanzierungslücke. Darüber hinaus können sich aber auch wiederkehrende Belastungen ergeben, falls es zu Kostensteigerungen nach der Stilllegung kommt, z.B. durch höhere Betriebskosten des Tiefenlagers.

5 Schlussfolgerungen

Langfristige Finanzperspektiven bezwecken, das Budget und die mehrjährige Finanzplanung langfristig und in besonders sensiblen Bereichen zu ergänzen. Vorliegend werden die demografieabhängigen Staatsausgaben über einen Zeitraum von 50 Jahren aufgrund plausibler Annahmen über die Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft bestimmt. Es handelt sich dabei nicht um Prognosen, sondern um Projektionen, die die Auswirkungen der getroffenen Annahmen, insbesondere der des No-Policy-Change, abbilden und einen allfälligen Anpassungsbedarf anzeigen sollen. Mit Sensitivitätsanalysen kann der Einfluss der getroffenen Annahmen quantitativ abgeschätzt werden.

Für die Schweiz resultiert 2010–2060 ein demografiebedingter Anstieg der Staatsausgaben um rund 4 BIP-Prozentpunkte. Dies ist fast gleich viel wie für die EU-27. In der Schweiz würde damit die Schuldenquote 2010–2060 von 40 Prozent auf 131 Prozent des BIP zunehmen. Um sie 2010–2060 konstant zu halten, müsste der Saldo des Staatshaushalts ab sofort jedes Jahr um 1.8 Prozent des BIP verbessert werden (pro 2012 wären dies rund 11 Milliarden Franken). Mehr als die Hälfte dieser Fiskallücke entfällt auf die Sozialversicherungen und über ein Viertel auf die Kantone.

In der EU-27 entwickeln sich die demografieabhängigen Ausgaben ähnlich wie in der Schweiz. Die Fiskallücke ist aber deutlich grösser, was unter anderem auf eine grössere Ausgangsschuld zurückzuführen ist. Der Finanzhaushalt ist aber weder in der Schweiz noch in der EU nachhaltig.

Zudem sind folgende Aspekte bei einer umfassenden Beurteilung der finanzpolitischen Situation einzubeziehen.

Die Ergebnisse beschränken sich auf die staatliche Ebene. Sie berücksichtigen nicht die von den privaten Haushalten (z.B. berufliche Vorsorge, obligatorische Krankenpflegeversicherung) oder den Unternehmen (z.B. Kosten der Energiewende, vor allem des Ausstiegs aus der Kernenergie) getragenen Risiken. Ebenfalls nicht berücksichtigt ist die Tatsache, dass die Einkommensteuereinnahmen deutlich rascher als das BIP zunehmen.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass hier jeweils die Bruttoschuld betrachtet wurde. Da der Staat auch marktfähiges Vermögen besitzt, könnte anstatt der Brutto- die Nettoschuld als relevant angesehen werden. Dies spielt dann eine Rolle, falls sich marktfähige Aktiven und Bruttoschuld im Zeitablauf nicht parallel entwickeln oder falls die Bruttoschuld durch Privatisierungen u.a. reduziert wird.

Diese Überlegungen zeigen, wie schwierig es ist, aussagekräftige internationale Vergleiche vorzunehmen.

Insgesamt machen die diskutierten Finanzperspektiven deutlich, dass die demografiebedingten Mehrbelastungen langfristig ohne Policy-Change nicht tragbar sind. Es sind deshalb substanzielle und einschneidende Anpassungen erforderlich, damit die staatlichen Haushalte zukünftig gesund bleiben.

Abstract

According to official long-term projections, the ageing population will put an increasing pressure on public finances. The present paper first presents the OECD-method of how to assess financial sustainability. It then compares and critically discusses assumptions and results of the Swiss and EU projections, which cover a timespan until 2060. Without corrective measures, public debt will increase sharply in Switzerland as well as in the EU. Therefore, the actual financial policy is not sustainable.

Keywords: Public Finance, Demography, Long-term Financial Projections

Résumé

Les perspectives financières à long terme démontrent que la population vieillissante entraînera de lourdes charges sur les finances publiques. Après la présentation de la méthode de l'OCDE pour identifier la durabilité financière en général, les hypothèses et les résultats pour la Suisse et l'UE seront comparés pour la période 2010-2060 et discutés de manière critique. Sans contre-mesures, la dette publique de la Suisse et de l'UE connaîtra une large hausse, en conséquence de quoi les finances publiques ne pourront être durables.

Mots-Clé: Finances publique, Démographie, Perspectives financières à long terme

Literatur

avenir suisse (2013). Die Teilkapitalisierung kantonaler Pensionskassen hat ihren Preis, von Jérôme Cosandey, 7.3.2013, <http://www.avenir-suisse.ch/?p=25386> [22.04.2013].

BfS (2010). Bundesamt für Statistik, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010–2060, Neuchâtel 2010.

BIS (2011). Bank for International Settlements, The real effects of debt, by Stephen Cecchetti, M S Mohanty and Fabrizio Zampolli, BIS Working Papers No 352, Basel, September 2011.

BVG, Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40, Stand 1.1.2013.

Colombier, C. (2012). Ausgabenperspektiven für das Gesundheitswesen bis 2060, Working Paper der EFV Nr. 19, Juni 2012, http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/arbeiten_oeconomenteam.php#3.

EFD (2012a). Eidgenössisches Finanzdepartement, Langfristperspektiven öffentliche Finanzen in der Schweiz 2012, Bern, 25. Januar 2012.

EFD (2012b). Eidgenössisches Finanzdepartement, Rechnungsergebnisse 2010 und Prognosen, Rohstoff, Bern 30.08.2012, <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/berichterstattung.php> [22.03.2013].

EStV (2013). Eidgenössische Steuerverwaltung, Steuerstatistiken: Direkte Bundessteuern, natürliche Personen, aktualisiert am 26.04.2013, http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00701/#sprungmarke0_108.

EU (2008). Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union, 51. Jg. (2008), 9. Mai 2008, C 115 / 01 (Artikel 126, Abs. 2 VAEU, und zugehöriges Protokoll Nr. 12, Art. 1).

European Commission (2012a). The 2012 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 27 member states (2010–2060), European Economy 2/2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/ageing/index_en.htm.

European Commission (2012b). Fiscal Sustainability Report 2012, European Economy 8/2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/index_en.htm.

IMF (2011). International Monetary Fund, Modernizing the framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis, Washington D.C., August 5, 2011.

KEG, Kernenergiegesetz, SR 732.1, Stand 1.1.2009.

OAK BV (2012). Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge, Berufliche Vorsorge: Finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen im Jahr 2011 – Neue Bewertungsgrundlage in Vorbereitung, Medienmitteilung vom 12.12.2012, http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&print_style=yes&msg-id=47145.

OAK BV (2013). Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge, Bericht finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2012, Bern, 7.5.2013

http://www.oak-bv.admin.ch/fileadmin/dateien/Mitteilungen/OAK-BV_Finanzielle-Lage_2012.pdf.

OECD (2013). Glossary of Statistical Terms, <http://stats.oecd.org/glossary/search.asp> [Fiscal sustainability 16. 4. 2013]

Sachverständigenrat (2011). Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Herausforderungen des demografischen Wandels, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Mai 2011, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/expertisen.html?&no_cache=1.

Swissnuclear (2011). Kostenstudie 2011 (KS11), Mantelbericht, swissnuclear Bericht, 13. Oktober 2011, Olten, Schweiz.