

Langfristperspektiven für die öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2021

Coronakrise, Demografie und Klimawandel



Impressum

Herausgeber Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3
CH-3003 Bern

E-Mail info@efd.admin.ch

Internet www.efd.admin.ch

Cette publication existe également en français.

La presente pubblicazione è disponibile anche in lingua italiana.

This brochure is also available in English.

Autoren M. Baur, Th. Brändle, P.A. Bruchez, C. Colombier, L. Hohl,
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Bern, 2021

Inhalt

VORWORT	4
ZUSAMMENFASSUNG	6
1 EINLEITUNG	12
2 DEMOGRAFISCHE UND WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG: ANNAHMEN UND METHODIK	15
2.1 Demografie	15
2.2 Wirtschaftliche Entwicklung: Positiv- und Negativszenario	18
2.3 Finanzpolitische Kennzahlen	23
2.4 Projektion der Ausgaben und Einnahmen	25
3 ERGEBNISSE	33
3.1 Staatsquote	33
3.2 Demografieabhängige Ausgaben	35
3.3 Schuldenquote und Fiskallücke	40
3.4 Verfügbares Einkommen	46
3.5 Vergleich mit den Ergebnissen der Langfristperspektiven im Legislaturfinanzplan 2021–2023	48
4 AUSWIRKUNGEN DES KLIMAWANDELS AUF DIE ÖFFENTLICHEN FINANZEN	50
4.1 Einleitung	50
4.2 Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte	52
4.3 Abschliessende Bemerkungen	61
5 FAZIT	63
LITERATURVERZEICHNIS	65
ANHANG	68
1. Berechnung der Fiskallücke	68
2. Anhang Grafiken	69

Vorwort

Die Coronakrise hat uns vor grosse Herausforderungen gestellt. Der Staat war dank seiner gesunden Finanzen in der Lage, sehr rasch sehr weitgehende Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen zu beschliessen. Der dafür benötigte finanzpolitische Handlungsspielraum war aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung und der Einhaltung der Schuldenbremse vor der Krise vorhanden. Alleine der Bund hat bisher rund 40 Milliarden Franken an Corona-Ausgaben zur Unterstützung des Gesundheitssystems, der privaten Haushalte und Unternehmen und vieler weiterer Bereiche beschlossen. Das ist mehr als die Hälfte eines Jahresbudgets. Ohne die ergriffenen Massnahmen wären die wirtschaftlichen Auswirkungen deutlich schwerwiegender gewesen.

Die Pandemie hat gezeigt, wie schnell die Staatsschulden in einer Krise ansteigen können und wie wichtig es entsprechend ist, mit einer tiefen Verschuldung in eine Krise zu gehen. Darum müssen wir rechtzeitig in die Zukunft schauen und uns den langfristigen Herausforderungen stellen. Budget und Finanzplan haben einen relativ kurzen Zeithorizont. Die vorliegenden Langfristperspektiven sind darum wichtig und leisten einen Beitrag, um die öffentlichen Finanzen nachhaltig

gestalten zu können und erforderliche Reformen frühzeitig an die Hand zu nehmen.

Entwickeln sich Wirtschaft und Demografie wie angenommen, zeigen die Langfristperspektiven, dass die zunehmend älter werdende Bevölkerung die öffentlichen Haushalte in den nächsten dreissig Jahren spürbar belasten wird. Der grösste demografische Druck entsteht bis Mitte der 2030er-Jahre durch die Pensionierung der geburtenstarken «Baby-Boomer». Dies zeigt sich vor allem bei der Altersvorsorge und im Gesundheitswesen. Daher werden Zusatzbelastungen insbesondere auf die Sozialversicherungen und Kantone zukommen. Die beträchtlichen öffentlichen Ausgaben für die Coronakrise haben langfristig nur einen relativ geringen Einfluss auf die Entwicklung der Staatsfinanzen. Wichtig dafür ist, dass die coronabedingten Schulden mittelfristig wieder abgebaut werden können.

Die Langfristperspektiven basieren auf vielen Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung und sind daher mit Unsicherheiten behaftet. Sie sind keine Prognosen. Unter den getroffenen Annahmen zeigen sie auf, wie sich die gesamten öffentlichen Haushalte der Schweiz bis in das Jahr 2050 entwickeln, sofern keine Massnahmen seitens der Politik ergriffen werden.



Die Langfristperspektiven verdeutlichen, dass weitere Reformanstrengungen im Gesundheitswesen wie auch bei der Altersvorsorge unumgänglich sind. Neben der Alterung stellt der Klimawandel die wahrscheinlich grösste langfristige Herausforderung für die Schweiz dar. Der aktuelle Bericht greift dieses Thema erstmals auf. Die Auswirkungen des Klimawandels sind jedoch mit deutlich höherer Unsicherheit behaftet als die Auswirkungen der Alterung. Die qualitative Analyse zeigt, dass davon auszugehen ist, dass der Klimawandel die öffentlichen Finanzen belasten wird. Für eine langfristig ausgerichtete Finanzpolitik gilt es also, die Auswirkungen des Klimawandels in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen und möglichst wirksame wirtschaftspolitische Instrumente zur

Erreichung der Klimaziele einzusetzen.

Dieser Bericht zeigt deutlich, dass tiefe öffentliche Schulden eine wichtige Voraussetzung dafür sind, dass der Staat einerseits in einer Krise reagieren kann und andererseits in der Lage ist, langfristige Herausforderungen zu bewältigen. Daher ist es wichtig, auf ausgeglichene öffentliche Haushalte zu achten und so die Widerstandsfähigkeit der Schweizer Volkswirtschaft zu stärken.

Ueli Maurer, *Bundesrat und
Vorsteher des Eidgenössischen
Finanzdepartements*

Zusammenfassung

Ausgangslage

Das Budget und der Finanzplan des Bundes berücksichtigen langfristige Entwicklungen nicht. Aus diesem Grund benötigt der Bund ein Instrument, das eine langfristige Optik ermöglicht. Die Langfristperspektiven legen dar, wie sich die demografischen Trends – sprich die voranschreitende Alterung der Bevölkerung – langfristig auf die gesamten öffentlichen Haushalte der Schweiz auswirken. Dieser Bericht berücksichtigt dabei die finanziellen Auswirkungen der Coronakrise und zeigt den längerfristigen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf für die Sicherung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auf. Zugleich adressiert er zum ersten Mal qualitativ die möglichen Auswirkungen des Klimawandels als die neben der Demografie grösste langfristige Herausforderung für die öffentlichen Haushalte.

Methodische Grundlagen der Langfristperspektiven

Da es sich bei den Langfristperspektiven um Projektionen zukünftiger Entwicklungen handelt, sind diese mit Unsicherheiten behaftet. So sind die Ergebnisse im Sinne von «wenn-dann»-Hypothesen zu verstehen: Wenn sich die Demografie und die Wirtschaft wie angenommen

entwickeln, dann bedeutet dies für die öffentlichen Haushalte z.B. eine Mehrbelastung aufgrund steigender Ausgaben für die AHV und das Gesundheitswesen.

Für die Langfristperspektiven werden der rechtliche Status Quo und der Finanzplan 2023-25 des Bundes unterstellt. Dazu werden die Bevölkerungs- und Bildungsszenarien des Bundesamts für Statistik (BFS) und die Berechnungen für die AHV/IV des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) herangezogen. Die Entwicklung der Haushalte der verschiedenen Staatsebenen und die Bereiche Gesundheit und Langzeitpflege projiziert die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV).

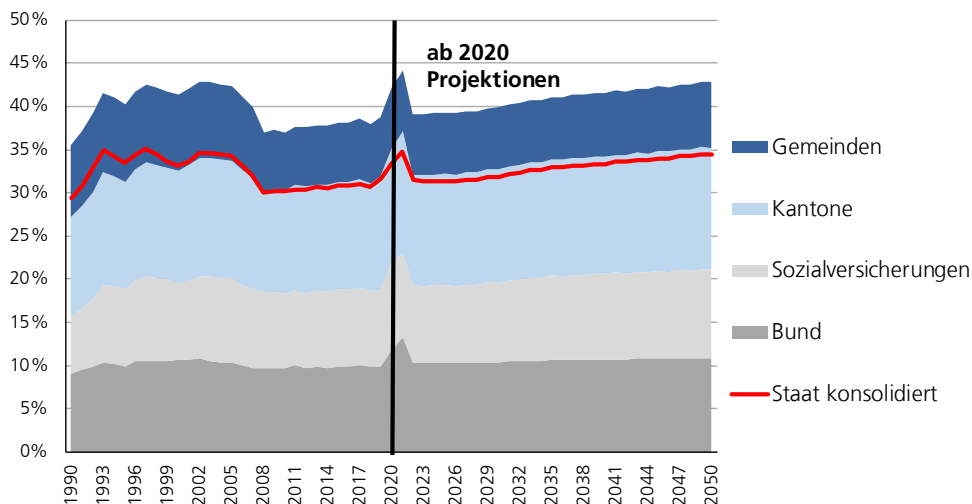
Aufgrund der hohen Unsicherheit über die kaum vorhersehbaren langfristigen Auswirkungen der Coronakrise werden für die wirtschaftliche Entwicklung bis ins Jahr 2025 zwei verschiedene wirtschaftliche Szenarien unterstellt; ein Positivszenario, welches von einer raschen Rückkehr zum Vorkrisenniveau des Basisjahres 2019 ausgeht, und ein Negativszenario, in welchem von einer schleppenden Erholung ausgegangen wird. Diese wirkt sich auf den gesamten Projektionszeitraum bis 2050 aus.

Entwicklung der Staatsquote

Gemäss Projektionen verursacht die Coronakrise in den Jahren 2020 und 2021 einen vorübergehenden Ausgabenanstieg von 32 auf 35 Prozent des BIP. Danach sinkt die Staatsquote gemäss Projektionen im Positivszenario praktisch auf das gleiche Niveau wie im Jahr 2019 ab. Über 80 Prozent der pandemiebedingten Mehrausgaben wie Kurzarbeit, Härtefallhilfen, Coronatests und Impfungen trägt der Bund. Der Rest entfällt im Wesentlichen auf die Kantone.

Die Staatsquote nimmt aber aufgrund des demografischen Wandels langfristig zu. So steigt die Staatsquote im Positivszenario zwischen 2019 und 2050 von 32 auf 35 Prozent des BIP. Dies ist fast ausschliesslich auf die demografieabhängigen Ausgaben, zurückzuführen. Zu diesen zählen die Ausgaben für die Alterssicherung, Invalidität, Gesundheit, Langzeitpflege und Bildung (vgl. Grafik Z1).

Grafik Z1: Entwicklung der Staatsausgaben in der Vergangenheit und im Positivszenario (in % des BIP)



Quelle: EFV

Entwicklung der Ausgabenquoten nach Staatsebenen

Die Verantwortlichkeiten der Staatsebenen für die verschiedenen, von der Demografie abhängigen Ausgaben bestimmen, wie stark die einzelnen Staatsebenen durch die Alterung der Gesellschaft betroffen sind (vgl. Tabelle Z1).

Gemäss den Projektionen sind Bund, Sozialversicherungen und Kantone am stärksten vom demografischen Wandel betroffen. Kostentreiber beim Bund und den Sozialversicherungen sind die von der Alterung abhängigen Ausgaben für die AHV. Aufgrund der Pensionierung der

geburtensarken Jahrgänge bis Mitte der 2030er-Jahre manifestiert sich trotz der Reform AHV 21 der grösste Anstieg bis 2035. Dieser Anstieg beträgt gemäss Projektionen beim Bund +0,6 Prozent des BIP und bei den Sozialversicherungen +0,4 Prozent des BIP. Beim Bund kommt hinzu, dass wegen der Reform STAF die Transferausgaben an die AHV steigen. Zwischen 2035 und 2050 nehmen die Ausgaben im Verhältnis zum BIP für den Bund mit +0,1 Prozent und die Sozialversicherungen mit +0,2 Prozent des BIP moderat zu. Schliesslich dämpft die günstige Entwicklung der IV den Ausgabenanstieg bei den Sozialversicherungen.

Tabelle Z1: Von der Alterung abhängige Ausgaben nach Staatsebene

Szenario	2019	2035			2050		
	Basisjahr (in BIP-%)	Positiv	Negativ (in BIP-%)	Differenz	Positiv	Negativ (in BIP-%)	Differenz
Bund	3.8	4.4	4.5	0.10	4.5	4.6	0.10
Sozialversicherungen	5.5	5.9	5.9	0.05	6.1	6.1	0.05
AHV	4.7	5.2	5.3	0.04	5.5	5.5	0.04
IV	0.8	0.6	0.6	0.01	0.5	0.5	0.00
Kantone	5.5	6.2	6.2	0.08	6.6	6.7	0.08
Gemeinden	2.4	2.7	2.7	0.05	2.8	2.8	0.05
Staat (konsolidiert)	17.2	19.3	19.5	0.26	20.1	20.4	0.26

Bemerkung: Differenzen sind auf Rundungen zurückzuführen.

Die von der Demografie abhängigen Ausgaben der Kantone werden vom Gesundheits-, Pflege- und Bildungsbereich bestimmt. Bis 2035 geht der demografische Druck hauptsächlich von den Gesundheits- und Bildungsausgaben aus (+0,7 % des BIP). Nach dem Jahr 2035 sind die Bereiche Gesundheit und die Langzeitpflege bestimmend für das Ausgabenwachstum (+0,4 % des BIP). Die Gemeinden sind im Vergleich weniger stark betroffen. Ihre entsprechenden Ausgaben nehmen aufgrund des Bildungs- und Pflegebereichs von heute 2,4 auf 2,8 Prozent des BIP bis in das Jahr 2050 zu. Von den Bildungsausgaben geht aufgrund des zurückgehenden Wachstums der Schüler- und Studierendenzahlen ab 2035 kein Druck mehr auf die Kantons- und Gemeindefinanzen aus.

Im Negativszenario ist aufgrund des geringeren BIP-Niveaus bei gleichbleibenden demografischem Druck ein etwas höherer Ausgabenanstieg von gesamthaft 0,3 Prozent des BIP zu erwarten. Diese Zusatzbelastung verteilt sich gleichmässig auf Bund, Kantone und Gemeinden. Die Ausgaben der Sozialversicherung im Verhältnis zum BIP ändern sich praktisch nicht, da die pessimistischere Konjunktureinschätzung für die Periode von 2021 bis 2025 nicht nur das Wirtschaftswachstum, sondern ebenfalls den Anstieg der AHV/IV-Ausgaben dämpft.

Entwicklung der Schuldenquote und der Fiskallücke

Als nachhaltig wird eine Finanzpolitik international bezeichnet, wenn sie die Schuldenquote auf dem heutigen Niveau stabilisiert. Der Anstieg der demografieabhängigen Ausgaben hat zur Folge, dass heutige Leistungsansprüche zukünftig gesenkt und/oder durch höhere Steuern und/oder Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden müssen. Im Positivszenario steigt die Staatsverschuldung gemessen am BIP zwischen 2019 und 2050 von 25 Prozent auf 45 Prozent, im Negativszenario auf 51 Prozent an.

Aufgrund der steigenden Schuldenquote sind die öffentlichen Finanzen nicht nachhaltig, so dass eine «Fiskallücke» für den Staat entsteht. Diese gibt an, in welchem Umfang ab 2025 dauerhafte Einsparungen, Beitrags- oder Steuererhöhungen notwendig sind, damit die Schuldenquote bis 2050 auf dem Niveau des Basisjahres 2019 stabilisiert werden kann. Die Fiskallücke des Staates beträgt im Positivszenario 0,8 Prozent des BIP, im Negativszenario 1,1 Prozent des BIP. Ein Prozent des BIP entspricht im Basisjahr 2019 sieben Milliarden Franken. Weiterhin ist zu beachten, dass die Fiskallücke zunimmt, wenn der Beginn der Budgetkonsolidierung auf einen späteren Zeitpunkt als 2025 verschoben wird. Je weiter die Budgetkonsolidierung nach hinten

verschoben wird, desto stärker ist der Korrekturbedarf der öffentlichen Haushalte.

Am stärksten ist die Nachhaltigkeit der AHV gefährdet. Sie weist mit 0,5 Prozent des BIP die höchste Fiskallücke auf. Zwar kann die Reform AHV 21 die AHV noch bis 2028 im Gleichgewicht halten. Danach verzeichnet das Umlageergebnis der AHV jedoch wieder Defizite. Aufgrund der günstigen Entwicklung der IV liegt die Fiskallücke der Sozialversicherungen gesamthaft bei 0,4 Prozent des BIP. Im Negativszenario steigt die Fiskallücke nur moderat auf 0,5 Prozent des BIP.

Der Bund kann trotz der Zusatzbelastungen durch die Coronakrise seine Finanzpolitik im Positivszenario knapp nachhaltig gestalten, mit einer Fiskallücke von 0,1 Prozent des BIP. Ohne die Zusatzausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) von 1,3 Milliarden Franken pro Jahr für den Bund würde sich die Fiskallücke auf 0,2 Prozent des BIP verdoppeln. Im Negativszenario steigt die Fiskallücke auf 0,4 Prozent des BIP an, da bei gleichbleibenden demografischen Druck die Coronakrise zu einem deutlich tieferen Einnahmenniveau führt.

Die Kantone weisen bis 2050 aufgrund des Ausgabendrucks des Gesundheits- und Pflegebereichs eine jährliche Fiskallücke von

0,2 Prozent des BIP auf. Diese ist nicht zuletzt aufgrund der angenommenen jährlichen Gewinnausschüttungen der SNB an die Kantone von gesamthaft 4 Milliarden Franken relativ gering. Ohne die Zusatzausschüttungen der SNB von 2,7 Milliarden Franken pro Jahr würde sich die Fiskallücke auf 0,4 Prozent des BIP verdoppeln. Eine Fiskallücke von 0,4 Prozent des BIP würde ebenfalls im Negativszenario resultieren. Dafür verantwortlich zeichnet die im Unterschied zum Positivszenario getroffene Annahme, dass die Einnahmen tiefer ausfallen. Ähnlich verhält es sich bei den Gemeinden. Die Fiskallücke der Gemeinden beträgt im Positivszenario 0,3 Prozent des BIP. Im Negativszenario liegt diese wiederum höher, um knapp 0,1 Prozent des BIP.

Entwicklung des verfügbaren Einkommens

Auch wenn die Zusatzlasten stark steigen, nehmen die real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte im Positivszenario im jährlichen Durchschnitt etwas stärker als in den vergangenen 30 Jahren zu (+0,8 % vs. +0,7 %). Dies dank des angenommenen Produktivitätsfortschritts. Im Negativszenario wachsen die real verfügbaren Einkommen mit 0,7 Prozent jährlich.

Langfristige Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen

Im Vergleich zu den Auswirkungen des demografischen Wandels sind die Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen nur schwer quantifizierbar und zeichnen sich durch grosse Unsicherheiten aus. Trotzdem wird im Rahmen dieser Langfristperspektiven erstmals eine qualitative Analyse präsentiert, welche die Wirkungskanäle auf die öffentlichen Finanzen näher beleuchtet. Es ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Haushalte mehrheitlich negativ sein werden. So können zum einen geringere Steuereinnahmen, Mehrausgaben und höhere Finanzierungskosten der Staatsschulden den finanzpolitischen Spielraum einschränken. Zum anderen ist zu erwarten, dass Haftungsrisiken für die öffentlichen Haushalte, welche sich aus Extremsituationen ergeben, relevanter werden.

Für die qualitative Analyse ist es wichtig, zwischen den Auswirkungen des Klimawandels selbst und den Auswirkungen der Vermeidungs- und Anpassungsmassnahmen zu unterscheiden. Wahrscheinlich werden die Auswirkungen der Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels zunächst stärker sein als diejenigen des Klimawandels an sich. Die Anpassung an den schritt-

weisen Anstieg der Durchschnittstemperatur in der Schweiz sollte bis in das Jahr 2050 weitgehend machbar sein. Die Folgen von extremen Wetterereignissen sind schwieriger einzuschätzen, könnten sich jedoch als gravierender erweisen.

Da andere Länder stärker vom Klimawandel betroffen sein werden, dürften sich für die Schweiz die Folgen der Auswirkungen auf den Rest der Welt längerfristig als bedeutender Wirkungskanal erweisen. Auch wenn Extremszenarien unwahrscheinlich sind, ist ihnen Rechnung zu tragen.

Um mit den Risiken des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen richtig umzugehen, geht es zunächst darum, die Treibhausgasemissionen in der Schweiz mit einem möglichst effizienten Einsatz von wirtschaftspolitischen Instrumenten wie Lenkungsabgaben, Subventionen und Regulierung zu begrenzen. Aus finanzpolitischer Sicht ist auf die Bedeutung einer tiefen Staatsverschuldung und ausgeglichener Haushalte hinzuweisen. Beides erlaubt finanzpolitischen Handlungsspielraum, um mit den unsicheren Auswirkungen des Klimawandels angemessen umgehen zu können.

1 Einleitung

In den kommenden Jahrzehnten wird die Alterung der Schweizer Bevölkerung weiter voranschreiten. Vor dem Hintergrund der finanziellen Auswirkungen der Coronakrise, zeigt dieser Bericht die Zusatzlasten auf, welche durch den demografischen Wandel von 2019 bis 2050 auf die öffentlichen Haushalte der Schweiz zukommen werden und stellt den längerfristigen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf für die Sicherung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen dar. Angesichts der Bedeutung des fortschreitenden Klimawandels werden zum ersten Mal in einem gesonderten Kapitel konzeptionelle Überlegungen zu den langfristigen Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen dargestellt.

Der Finanzplan als wichtigstes finanzpolitisches Planungsinstrument deckt einen Zeithorizont von vier Jahren ab.¹ Die Mittelfristperspektiven setzen den Fokus auf die Abbildung der finanzpolitischen Prioritäten des Bundes und berücksichtigen eine Betrachtungsperiode bis 2030. Der vorliegende Bericht ergänzt diese finanzpolitischen Planungsinstrumente um eine langfristige Perspektive. Diese ist für die umfassende Betrachtung von

demografiebedingten Mehrbelastungen essentiell. Die Langfristperspektiven geben eine Gesamtschau über die finanzielle Lage sämtlicher öffentlicher Haushalte (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen). Die zentralen Ergebnisse der ursprünglich bereits für 2020 geplanten Ausgabe der Langfristperspektiven sind im Legislaturfinanzplan 2021–2023 vor Beginn der Coronakrise zu Beginn des Jahres 2020 dargestellt worden.² Der vorliegende Bericht aktualisiert diese Projektionen unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Coronakrise auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte. Zudem setzt er sich qualitativ mit den langfristigen Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen auseinander.

Die Langfristperspektiven geben keine Auskunft darüber, wie die Zukunft aussehen wird, sondern zeigen auf, wie sich die demografische Entwicklung unter den gegebenen Rahmenbedingungen (sogenannte «no-policy-change»-Annahme) längerfristig auf die öffentlichen Haushalte auswirkt. Es werden der geltende rechtliche Status Quo und die im aktuellen Legislaturfinanzplan des Bundes

1 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2020)

2 Vgl. ebd.

bereits enthaltenen Reformen (wie beispielsweise die AHV 21) berücksichtigt. Der Zeithorizont 2050 wurde einerseits gewählt, weil sich bis dahin die wesentlichen Auswirkungen der Alterung der Gesellschaft in den öffentlichen Haushalten niedergeschlagen haben dürften. Andererseits, weil die vom Bundesamt für Statistik (BFS) berechneten Demografieszenarien denselben Horizont aufweisen.

Die Langfristperspektiven dienen als grobe Orientierung und verdeutlichen, wie sensitiv die öffentlichen Haushalte auf die Veränderung wesentlicher Einflussfaktoren reagieren. Für die Projektionen sind Annahmen bezüglich der demografischen Entwicklung und der makroökonomischen Grössen notwendig – diese beeinflussen die Berechnung der langfristigen Entwicklung der Staatsfinanzen wesentlich.

Ausgehend von Projektionen für die drei Staatsebenen und die Sozialwerke werden verschiedene finanzpolitische Kennzahlen ausgewiesen. Dazu gehören die Entwicklung der Staatsquote, berechnet als Verhältnis der Gesamtausgaben des Staates zum BIP, die Schuldenquote, gemessen als Verhältnis der öffentlichen Schulden zum BIP, und die Fiskallücke. Die Fiskallücke zeigt den benötigten Handlungsbedarf an, der bestehen

würde, um die Schuldenquote bis zum Ende des Projektionszeitraums auf dem Niveau des Basisjahres zu stabilisieren. Zusätzlich wird untersucht, wie sich das verfügbare Einkommen der Haushalte als Gesamtes entwickelt, wenn eine Stabilisierung der Schuldenquote allein über eine Erhöhung der Staatseinnahmen finanziert würde.

Auf kantonaler Ebene existiert eine Vielzahl institutioneller Einschränkungen, wie beispielsweise Fiskalregeln oder obligatorische Finanzreferenda, die darauf abzielen, übermässiges Ausgabenwachstum und hohe Defizite zu vermeiden. Auf der Bundesebene stellt die Schuldenbremse den mittelfristigen Budgetausgleich sicher und gibt einen Rahmen für die politischen Entscheidungsträger vor. Die Schuldenbremse des Bundes ist restriktiver als das hier verwendete Nachhaltigkeitskonzept, welches dem internationalen Standard von OECD, IWF und EU-Kommission folgt und die öffentlichen Finanzen als nachhaltig beurteilt, wenn die Staatsschulden im Verhältnis zum BIP auf einem ausreichend niedrigen Niveau stabilisiert werden können.³ Die Schuldenbremse stabilisiert hingegen den Betrag der Schulden des Bundes in Franken, also in nominalen Werten. Dadurch sinkt die Schuldenquote mit steigendem BIP kontinuierlich. In der vorliegenden Studie

3 Vgl. bspw. Europäische Kommission (2021)

wurde bewusst die Annahme getroffen, dass Fiskalregeln nicht bindend sind. Im gegenteiligen Fall würde die Analyse keinen Mehrwert bringen, weil die Staatsschulden a priori langfristig nicht mehr steigen könnten.

Wie in den vorherigen Berichten zu den Langfristspektiven der öffentlichen Finanzen stehen diejenigen Bereiche staatlichen Handelns, welche von der demografischen Entwicklung massgeblich beeinflusst werden, im Vordergrund.⁴ Die geburtenstarken Jahrgänge der «Baby-Boomer»-Generation werden in den kommenden Jahren in Pension gehen. Zudem ist die Geburtenrate seit den 1970er-Jahren stark gesunken und die Lebenserwartung steigt weiter an, so dass sich das Verhältnis zwischen der Anzahl älterer Personen und der Anzahl Personen im Erwerbsalter weiter verschiebt. Dadurch werden insbesondere die Ausgaben für die

AHV/IV, die Gesundheit und die Langzeitpflege, welche gegenwärtig zusammen 12 Prozent des BIP betragen, deutlich stärker zunehmen als die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Kapitel werden das den Projektionen zugrundeliegende Demografieszenario des BFS und die Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung illustriert. Zudem werden die Projektionsmethodik und die verwendeten finanzpolitischen Kennzahlen erläutert. Das dritte Kapitel zeigt auf, wie sich die Staatsfinanzen und insbesondere die demografieabhängigen Ausgaben bis 2050 entwickeln. Kapitel 4 beschreitet konzeptionell neues Terrain und setzt sich qualitativ mit den langfristigen Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen auseinander. Kapitel 5 zieht ein Fazit.

4 Vgl. EFV (2008), EFD (2012) und EFD (2016)

2 Demografische und wirtschaftliche Entwicklung: Annahmen und Methodik

In diesem Kapitel werden die absehbaren demografischen Entwicklungen dargestellt und die für die Projektionen verwendeten, zentralen makroökonomischen Annahmen erläutert. Darauf aufbauend werden die Grundzüge der Projektionsmethodik dargelegt.

2.1 Demografie

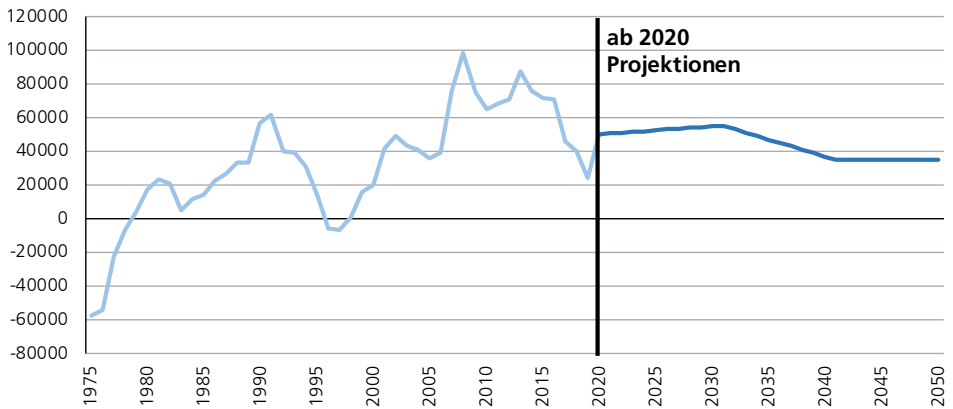
Das Referenzszenario zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz von 2020 bis 2050 des BFS (A-00-2020) bildet die Grundlage für die vorliegenden Projektionen.⁵ Das BFS geht von einem Anstieg der Bevölkerung in der Schweiz von 8,7 Millionen im Jahr 2020 auf knapp 10,4 Millionen im Jahr 2050 aus, was einer mittleren jährlichen Wachstumsrate von 0,6 Prozent entspricht. Das Bevölkerungswachstum schwächt sich im Verlauf des betrachteten Zeithorizonts jedoch ab. Während in den ersten Jahren (bis 2035) mit einem

kumulierten Bevölkerungsanstieg von 12,3 Prozent gerechnet wird, wird von 2035 bis 2050 nur von einem Anstieg von 7 Prozent ausgegangen.

Ein wesentlicher, jedoch schwer abschätzbarer Bestimmungsfaktor für die Bevölkerungsentwicklung ist der zukünftige Migrationssaldo (Zahl der Einwanderer abzüglich Zahl der Auswanderer pro Jahr). Im Referenzszenario des BFS wird im Jahr 2020 noch ein Migrationssaldo von 50'500 Personen unterstellt (vgl. Grafik 1). Die Nettoimmigration steigt bis 2029 auf 55'000 Personen, bevor sie bis 2040 auf 35'000 Personen sinkt und bis zum Ende des Projektionszeitraums konstant bleibt. Langfristig nimmt also die Zuwanderung ab, was gemäss den Demografieszenarien des BFS mit der rückläufigen Erwerbsbevölkerung in den europäischen Ländern infolge der aktuell tiefen Geburtenraten zusammenhängt.

5 Vgl. BFS (2020)

Grafik 1: Migrationssaldo 1975–2019 und BFS-Referenzszenario (Anzahl Personen)



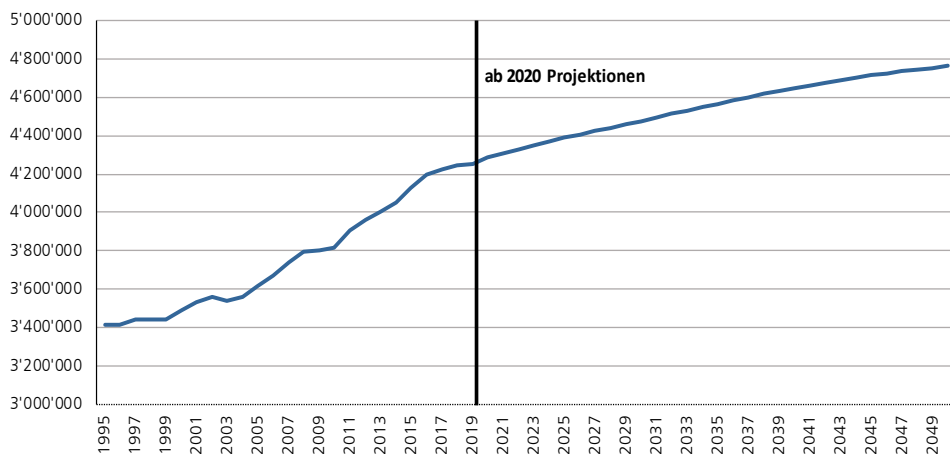
Quelle: BFS

Von besonderer Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die öffentlichen Finanzen ist die Veränderung der demografischen Struktur. Das BFS geht im Referenzszenario beispielsweise davon aus, dass die durchschnittliche Lebenserwartung der Männer bei Geburt von 82,2 Jahren im Jahr 2020 auf 87,2 Jahre im Jahr 2050 steigt und diejenige der Frauen von 85,7 Jahren auf 89,6 Jahre. Die Alterung der Gesellschaft führt zu einem Anstieg des Anteils der Nicht-Erwerbstätigen gegenüber den Erwerbstätigen. Diese Entwicklung ist ein Hauptgrund für die finanzpolitischen Herausforderungen, da sie mehr Ausgaben für nicht erwerbstätige Personen bedeutet. Daneben führt

die Verschiebung der Altersstruktur auch zu einer Veränderung der Ausgaben im Gesundheits- und Langzeitpflegebereich.

Grafik 2 zeigt die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung umgerechnet in Vollzeitäquivalente (VZÄ). Zum einen wird die vergangene Entwicklung seit 1995 dargestellt, für welche ein Anstieg der Erwerbsbevölkerung von 3,4 Millionen auf knapp 4,3 Millionen zu beobachten ist. Zum anderen wird die Entwicklung gemäss Referenzszenario des BFS gezeigt. Es wird angenommen, dass die Erwerbsbevölkerung aufgrund der Nettomigration bis 2050 auf knapp 4,8 Millionen steigt. Die Erwerbsquote verharrt nahezu unverändert bei 83 Prozent.

Grafik 2: Erwerbsbevölkerung in Vollzeitäquivalenten 1995–2019 und Referenzszenario des BFS (A-00-2020)

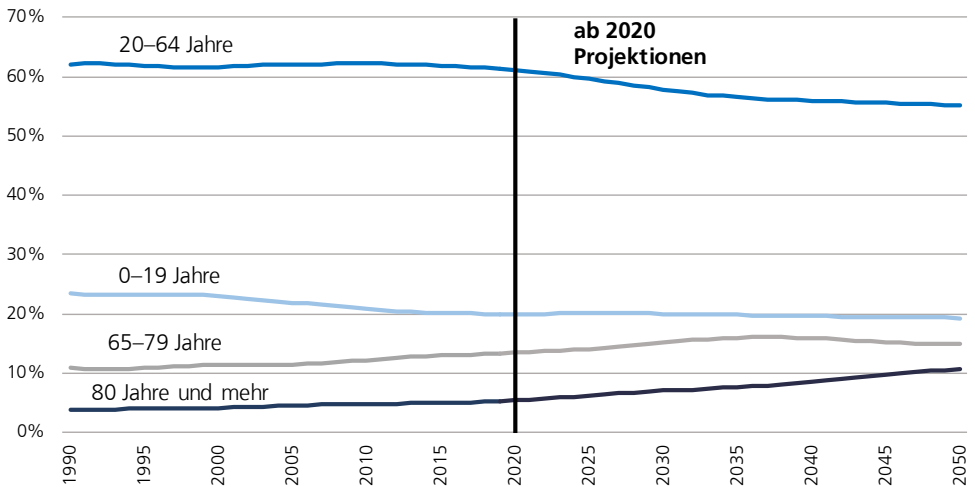


Quelle: BFS

Die Altersstruktur der Bevölkerung verändert sich bis 2050 erheblich (vgl. Grafik 3). Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinkt von fast konstanten 62 Prozent in den Jahren 1990–2020 bis ins Jahr 2050 auf 55 Prozent. Der Anteil der Bevölkerung im Rentenalter unter 80 Jahre erhöht sich von etwa

13 Prozent im Jahr 2020 auf gut 15 Prozent im Jahr 2050. Der Anteil der Personen über 80 Jahre ist mit knapp 11 Prozent im Jahr 2050 annähernd zweimal so hoch wie im Basisjahr 2019. Die junge Generation der unter 20-jährigen hingegen nimmt anteilmässig leicht ab.

Grafik 3: Entwicklung der Bevölkerungsstruktur 1990–2019 und BFS-Referenzszenario (Anteil an Bevölkerung, in %)



Quelle: BFS

Der Altersquotient ist das Verhältnis der Anzahl über 65-jähriger Personen im Vergleich zur Anzahl Personen im erwerbsfähigen Alter. Während 1995 auf eine über 65-jährige Person gut 4 Personen im erwerbsfähigen Alter kommen (Altersquotient 23,9 %), sind es 2020 3,2 Personen (Altersquotient 30,9 %). Dieses Verhältnis verringert sich auf 2,1 (Altersquotient 46,5 %) im Jahr 2050 (vgl. Grafik 4). Der «effektive» Altersquotient setzt die Zahl der Rentnerinnen und Rentner in Bezug zur tatsächlichen Erwerbsbevölkerung, gemessen in Vollzeit-äquivalenten (VZÄ). Dementsprechend liegt dieser Quotient höher als

der Altersquotient. Über den Projektionszeitraum nimmt die Differenz zwischen den beiden Quotienten um knapp 2,5 Prozentpunkte zu, da die Erwerbsquote zwischenzeitlich abnimmt.

2.2 Wirtschaftliche Entwicklung: Positiv- und Negativszenario

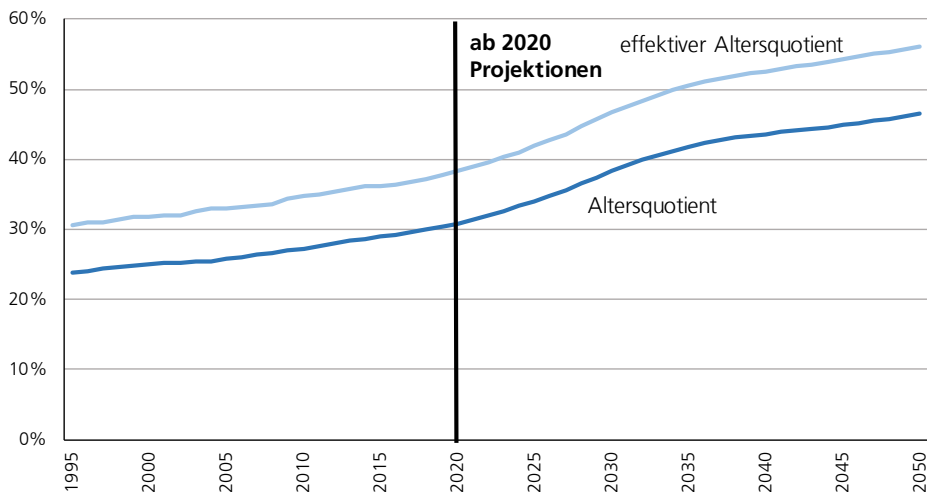
Für die Erstellung der Ausgaben- und Einnahmenprojektionen müssen in Anlehnung an internationale Standards grundlegende Annahmen zu makroökonomischen Grössen getroffen werden.⁶ Für die Jahre 2021–25 werden die von der EFV erstellten volkswirtschaftlichen

⁶ Vgl. Europäische Kommission (2021)

Eckwerte für die Finanzplanung verwendet. Die Covid-19-Pandemie hat in den Jahren 2020 und 2021 deutliche Auswirkungen auf die

öffentlichen Finanzen. Die Hauptlast der Finanzierung trägt der Bund (vgl. Tabelle 1).

Grafik 4: Altersquotienten⁷



Quelle: BFS

Tabelle 1: Pandemiebedingte Ausgaben der öffentlichen Haushalte (in Mrd. CHF)

	Getätigte Ausgaben 2020	Bewilligte Mittel 2021
Gesamt	17,3	25,7
Nach Staatsebene		
Bund	14,3	22,4
Kantone	2,6	2,6
Gemeinden	0,4	0,7
Nach Funktion		
Kurzarbeitsentschädigung	10,8	6,0
Corona-Erwerbsersatz	2,2	3,1
Härtefallhilfen	–	10,0
Übrige (Gesundheit, Sport, Kultur, Exportindustrie, Tourismus, Medien, Verkehr etc.)	4,3	6,6

Quelle: EFV

⁷ Altersquotient: Verhältnis der über 65-Jährigen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Effektiver Altersquotient: Verhältnis über 65-jähriger zur Erwerbsbevölkerung (VZÄ).

Da die Unsicherheit über die wirtschaftlichen Entwicklungen in den nächsten Jahren sehr gross ist,

wurden Eckwerte für zwei unterschiedliche Szenarien festgelegt: ein Positiv- und ein Negativszenario (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Volkswirtschaftliche Eckwerte 2021–25 im Positiv- und Negativszenario
(in %)

Positivszenario	2021	2022	2023	2024	2025
BIP real	3,6	3,3	2,1	1,7	1,6
BIP nominal	4,0	3,8	2,6	2,2	2,1
LIK	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Zins (10 Jahre)	-0,2	-0,1	0,2	0,4	0,7
Arbeitslosenquote	3,1	2,8	2,8	2,8	2,8
Negativszenario	2021	2022	2023	2024	2025
BIP real	1,8	2,3	2,3	2,3	2,1
BIP nominal	2,1	2,2	2,7	2,7	2,5
LIK	0,2	-0,2	0,4	0,4	0,4
Zins (10 Jahre)	-0,4	-0,4	-0,3	-0,1	0,2
Arbeitslosenquote	3,3	3,4	3,3	3,2	3,0

Das Positivszenario geht davon aus, dass die ausserordentlichen konjunkturellen Unterstützungsmassnahmen in historischer Höhe (bspw. Kurzarbeitsentschädigung, Covid-Erwerbsersatz, Covid-19-Kredite, Härtefallmassnahmen etc.) zusammen mit den automatischen Stabilisatoren weite Teile der Wirtschaft stabilisieren. Die Arbeitslosenquote kehrt bereits 2022 auf das Niveau der strukturellen Arbeitslosenquote von 2,8 Prozent zurück («natürliche Quote»). Nach einer Übergangsphase mit einem überdurchschnittlichen Wachstum zwischen 2021 und 2023, wird 2024 der langfristige Wachstumspfad erreicht. Der Einbruch der Wertschöpfung im Jahr

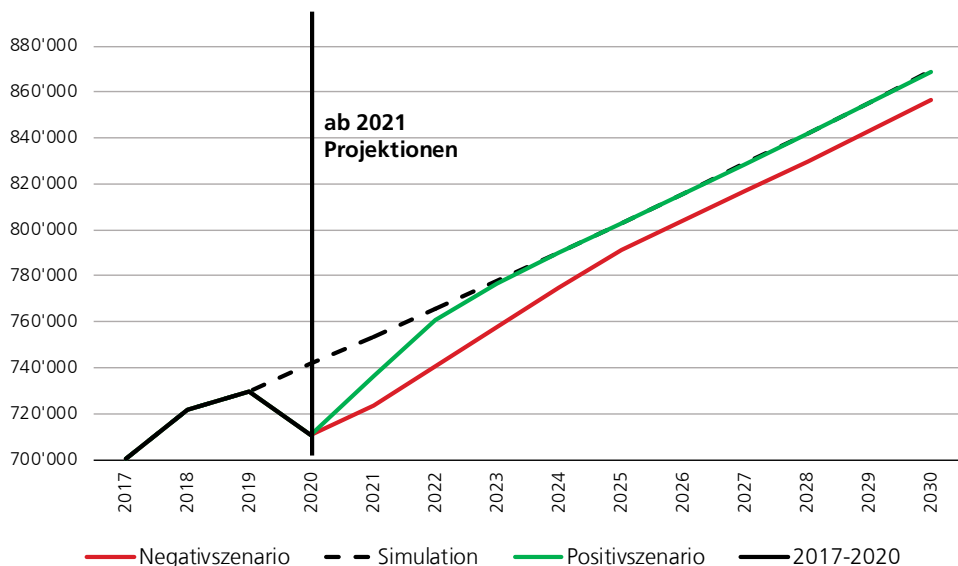
2020 durch die Pandemie (-2,6 %) wird vollständig kompensiert und das langfristige (Potenzial-)BIP entspricht dem Niveau des Vorkrisenwachstumspfads (vgl. Grafik 5). Das reale BIP-Wachstum für die Jahre 2019–2025 beträgt im Positivszenario im Durchschnitt 1,5 Prozent.

Im Negativszenario verläuft die wirtschaftliche Erholung weniger schnell als im Positivszenario. Die Arbeitslosenquote verharrt über die gesamte Periode 2021–2025 oberhalb der strukturellen Arbeitslosenquote. Die pandemiebedingte Rezession in den Jahren 2020 bis 2022 verursacht eine Niveaureduktion des BIP, welche über die

Projektionsperiode, d. h. bis 2050, nicht mehr aufgeholt werden kann. Das reale BIP wächst im Negativszenario für die Jahre 2019–2025 im

Durchschnitt mit 1,3 Prozent. Die Ausgaben der ALV für die Kurzarbeit und die konjunkturelle Arbeitslosigkeit fallen höher aus als im Positivszenario.

Grafik 5: Reales BIP 2017–2020 und im Positiv- und Negativszenario (in Mio. CHF)



Quelle: SECO, EFV

Es wird angenommen, dass die Wirtschaftslage der Schweiz nach Überwindung der Pandemie und Rückkehr zum langfristigen Gleichgewichtspfad ab 2026 robust ist. Die Eckwerte für die wirtschaftliche Entwicklung in den beiden Szenarien unterscheiden sich deshalb nur für

die Jahre 2021 bis 2025, ab dem Jahr 2026 wird die gleiche wirtschaftliche Entwicklung in beiden Szenarien unterstellt. Auch die Annahmen zu den restlichen langfristigen volkswirtschaftlichen Eckwerten (vgl. Tabelle 3) sind für beide Szenarien identisch.

Tabelle 3: Langfristige volkswirtschaftliche Eckwerte (in %)

Arbeitsproduktivität	1,2
Realzins (langfristig)	1,6
Teuerung	1,0
Nominalzins (Realzins + Teuerung)	2,6

Das reale BIP-Wachstum ergibt sich aus der Entwicklung der Erwerbsbevölkerung (ausgedrückt in Vollzeit-äquivalenten) und der Arbeitsproduktivität (vgl. Tabelle 4). Es wird unterstellt, dass sich die Arbeitsproduktivität bis 2050 gleich entwickelt wie in der Vergangenheit. Zwischen 1992 und 2019 betrug der jährliche Produktivitätsfortschritt in der Schweiz im Durchschnitt 1,2 Prozent.⁸

Tabelle 4: Wirtschaftliche Entwicklung (in %)

BIP real	2019–2050	2019–2025	2026–2035	2036–2050
Positivszenario	1,53	1,54	1,60	1,49
Negativszenario	1,49	1,33	1,60	1,49

Neben der Annahme zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität werden auch Annahmen über die Entwicklung des realen Langfristzinssatzes und der Teuerung getroffen (vgl. Tabelle 3). Die Annahme von 1,6 Prozent für den realen Langfristzinssatz ist mit Blick auf die vergangene Entwicklung 10-jähriger Bundesobligationen plausibel (durchschnittliche, teuerungsbereinigte Rendite 1992–2019).

Um dem aktuellen Tiefzinsumfeld gerecht zu werden, wird zudem angenommen, dass der gleichgewichtige langfristige nominale Zinssatz von 2,6 Prozent erst zu Beginn der 2030er-Jahre erreicht wird. Es wird also eine Übergangsfrist für die Normalisierung des Zinsniveaus unterstellt.

Für die Teuerung wird von einer jährlichen Preissteigerung von 1 Prozent ausgegangen. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass sich die Reallöhne langfristig an der Entwicklung der Arbeitsproduktivität orientieren, so dass Verteilungsneutralität zwischen Kapital und Arbeit besteht.

8 Ein Überblick zu Analysen der Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz wird z. B. in Colombier (2014) und in der Ausgabe der Volkswirtschaft, 1–2/2016, des Staatssekretariats für Wirtschaft, gegeben.

Die Arbeitsproduktivität, der Realzins und die Teuerung werden exogen vorgegeben. Rückkoppelungseffekte vom Staatshaushalt hin zu den makroökonomischen Grössen bleiben unberücksichtigt, beziehungsweise wirken sich in den Projektionen nicht auf das langfristig zu erwartende Wirtschaftswachstum aus. Ebenso sind Rückwirkungen einer abnehmenden Erwerbsbevölkerung und damit einer Verknappung des Faktors Arbeit auf die Arbeitsproduktivität und die Lohnentwicklung ausgeklammert.

Angesichts der ausserordentlichen Ausgangslage soll der vorliegende Bericht auf mögliche langfristige Auswirkungen der Corona-Krise auf die öffentlichen Finanzen fokussieren. Auf die Darstellung weiterer Alternativszenarien (bspw. höhere/tiefere Produktivitätsentwicklung, verschiedene Szenarien zur Kostenentwicklung im Gesundheitswesen) wird in dieser Ausgabe des Berichts verzichtet.

2.3 Finanzpolitische Kennzahlen

Im Zusammenhang mit der langfristigen Entwicklung der Finanzpolitik wurde der Begriff der «Nachhaltigkeit» zu Beginn der 1990er Jahre in die wirtschaftspolitische Diskussion eingebracht. Die Finanzpolitik ist

nachhaltig, wenn die Schuldenquote über einen längeren Zeitraum auf dem gewünschten Niveau, gemäss internationaler Konvention das Niveau des Basisjahres, stabilisiert werden kann.⁹ Eine stabile Schuldenquote ist daher die Basis für nachhaltige öffentliche Finanzen. Entscheidende Determinanten für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist der Primärüberschuss, d. h. der Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben ohne Passivzinsen, und die Differenz zwischen dem Zinssatz auf den Staatsschulden und dem Wirtschaftswachstum. Ist die Zins-Wachstums-Differenz positiv, muss der Staat zur Stabilisierung der Schuldenquote einen Primärüberschuss erwirtschaften, ist diese negativ, können Primärdefizite zugelassen werden.

2.3.1 Staatsquote und Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen, welche unmittelbar von der Demografie betroffen sind, wie diejenigen für die AHV/IV und die Gesundheit, werden in Zukunft aufgrund der Alterung der Bevölkerung zunehmen. Um die Zusatzbelastung für die Volkswirtschaft abzuschätzen, werden diese demografieabhängigen Ausgaben

9 Anzumerken ist, dass weder theoretisch noch empirisch gesicherte Aussagen über die optimale Schuldenquote getroffen werden können (vgl. Schlaffer-Bruchez, 2021).

ins Verhältnis zum gesamtwirtschaftlichen Einkommen (BIP) gesetzt. Eine Zunahme der Ausgabenquote gibt an, wie stark das jährliche erwirtschaftete Einkommen der Schweiz zusätzlich durch die Demografie belastet wird. Die Staatsquote ist dabei diejenige Ausgabenquote, welche das Verhältnis der gesamten Staatsausgaben zum BIP ausdrückt.¹⁰

2.3.2 Schuldenquote und Fiskallücke

Die Vorgabe einer stabilen Schuldenquote setzt einen Vergleich von zwei Werten voraus, einem Ausgangswert und einem Zielwert. Sind die zwei Werte gleich, wird von «Stabilität» gesprochen. Es ist aber denkbar, dass bereits der Ausgangswert nicht einem finanzpolitisch wünschbaren Ziel entspricht, beispielsweise, wenn die Schulden in der Gegenwart als zu hoch angesehen werden.¹¹ Da sich aus der ökonomischen Theorie a priori keine optimale Verschuldung ableiten lässt, muss die finanzielle Nachhaltigkeit allgemein in Bezug auf einen bestimmten Zielwert angegeben werden. Dieser Zielwert kann die Beibehaltung des aktuellen Status quo (keine Erhöhung der Schuldenquote im Beobachtungs-

zeitraum), oder eine spezifische Schuldenquote sein.¹² Nachhaltigkeit ist dann gegeben, wenn die Schuldenquote am Ende des betrachteten Zeithorizonts dem Zielwert entspricht.

Die Abweichung der Schuldenquote vom gesetzten Zielwert kann verschiedenermassen dargestellt werden. Eine bewährte Methode ist deren Darstellung als «Fiskallücke». Diese sagt aus, in welchem Ausmass die Staatsfinanzen von einem bestimmten Zeitpunkt an, im vorliegenden Bericht ab 2025, jährlich verbessert werden müssten, damit am Ende der Periode eine bestimmte Schuldenquote nicht überschritten wird.¹³ Ob diese Korrektur auf der Ausgaben- und/oder auf der Einnahmenseite erfolgt, wird dabei offen gelassen. Wenn beispielsweise die Fiskallücke mit Zeithorizont 2050 1 Prozent des BIP beträgt, so müssen die Rechnungssaldi der drei Staatsebenen und der Sozialwerke bis 2050 jährlich um rund 7 Milliarden Franken verbessert werden.

Zusätzlich zur Fiskallücke für das international gebräuchliche Kriterium

10 Die Staatsausgaben umfassen Transfers, z. B. Sozialleistungen, welche im BIP nicht berücksichtigt werden. Eine Staatsquote von 100 Prozent des BIP bedeutet daher nicht, dass der Staat 100 Prozent des BIP in Anspruch nimmt (Colombier, 2005).

11 Vgl. Schlaffer-Bruchez (2021)

12 Der EU Stabilitäts- und Wachstumspakt beispielsweise legt eine Schuldenquote von 60 Prozent als Zielwert fest.

13 Die Formel zur Berechnung der Fiskallücke ist dem Anhang 1 zu entnehmen.

der Stabilisierung der Schuldenquote wird in diesem Bericht auch die Fiskallücke für das in der Schuldenbremse des Bundes definierte Nachhaltigkeitsziel, die Stabilisierung der nominalen Schulden, ausgewiesen.

Für die Arbeitslosenversicherung wird spätestens nach der Finanzplanperiode, d. h. ab 2026 angenommen, dass sich die Versicherung in einem strukturellen Gleichgewicht befindet (vgl. Tabelle 2).

2.3.3 Verfügbares Einkommen

Um aufzuzeigen, wie sich die demografiebedingten Zusatzausgaben des Staates auf die finanzielle Situation der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz auswirken würden, wird die Entwicklung des BIP pro Kopf der Bevölkerung, also das durchschnittliche Einkommen pro Einwohner/in, nach Abzug von Steuern, Sozialbeiträgen und Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) herangezogen.¹⁴ Für die zukünftige Entwicklung wird angenommen, dass die staatlichen Einnahmen aufgrund der demografiebedingten Zusatzlasten für die Alterssicherung, die Gesundheit, die Langzeitpflege und die Bildung soweit erhöht werden müssen, dass der Staat die

Schuldenquote auf dem Niveau des Basisjahres 2019, also bei 25,4 Prozent des BIP, stabilisieren kann. Unter dieser Annahme sind die staatlichen Haushalte finanziell nachhaltig, was bedeutet, dass sich keine Fiskallücke auftut. Das so definierte verfügbare Einkommen pro Kopf wird dabei inflationsbereinigt berechnet. Steigt das inflationsbereinigte verfügbare Einkommen pro Person in der Zukunft an, bedeutet dies, dass der Wohlstand trotz demografiebedingter Zusatzbelastung zunimmt.

2.4 Projektion der Ausgaben und Einnahmen

Die Darstellung einzelner Aufgabengebiete ermöglicht es, einen allfälligen Handlungsbedarf für spezifische Bereiche zu identifizieren. Die Vorgehensweise bei der Erstellung der Projektionen entspricht weitgehend derjenigen der EU.¹⁵ Grundlage für die Projektionen der öffentlichen Haushalte sind die Daten der Finanzstatistik. Bis auf die Gemeinden ist 2019 das Basisjahr. Aufgrund der Datenverfügbarkeit wird für die Gemeinden auf das Jahr 2018 zurückgegriffen. Die Berechnungen für den Bund stützen sich zusätzlich auf den aktuellen Finanzplan 2023–2025 der EFV sowie auf die Projektionen des BSV für die AHV und die IV. Der Bericht geht von der

¹⁴ Da die berufliche Vorsorge in den Langfristperspektiven nicht behandelt wird, bleiben die Lohnbeiträge für die zweite Säule unberücksichtigt.

¹⁵ Vgl. Europäische Kommission (2021)

Umsetzung der Bundesratsvorlage für die Reform AHV 21 aus. Nachfolgend werden die wichtigsten methodischen Annahmen erläutert.

2.4.1 Demografieabhängige Ausgaben

Detaillierte Projektionen der Ausgaben auf allen Staatsebenen inklusive Sozialversicherungen wurden in denjenigen Bereichen vorgenommen, die am stärksten vom demografischen Wandel betroffen sind. Es sind dies die Alterssicherung (AHV) und Invalidenversicherung (IV), die Gesundheit inklusive Langzeitpflege und die Bildung. Beim Bund machten diese Ausgaben 2019 33 Prozent des Totals aus, bei den Kantonen 56 Prozent und bei den Gemeinden 36 Prozent.

Alterssicherung und Invalidenversicherung

Im Bereich der Alterssicherung und Invalidenversicherung werden die Projektionen der Ausgaben und der Einnahmen der AHV und der IV vom BSV durchgeführt.

Bei der AHV berechnet das BSV die Rentensumme gestützt auf die Anzahl Rentner/innen nach Alter und Geschlecht gemäss den Demografie-szenarien des BFS sowie unter Berücksichtigung der schweizerischen, ausländischen und im Ausland lebenden Anspruchsberechtigten. Diese Renten werden nach

dem Mischindex angepasst: die Teuerung wird vollständig berücksichtigt, die Reallohnentwicklung aber nur zur Hälfte. Die Durchschnittsquoten der Beitragszahlenden (Anzahl beitragszahlende Personen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung) und die durchschnittlichen Beiträge werden nach Nationalität, Geschlecht und Alter ermittelt. Das BSV berechnet die Einnahmen des AHV-Fonds durch Addition dieser Beiträge zu den übrigen Beiträgen, z. B. denjenigen des Bundes. Letztere setzen sich aus dem Bundesbeitrag für die Ausgaben der AHV, dem Anteil der AHV an der Mehrwertsteuer und der Spielbankenabgabe zusammen.

Für die Langfristperspektiven der AHV werden die ab 2020 geltende STAF und die Bundesratsvorlage AHV 21 zugrunde gelegt. Die STAF sieht drei Massnahmen zur Finanzierung der AHV vor. Erstens wird der Beitragssatz um 0,3 Prozentpunkte (je 0,15 Prozentpunkte für Arbeitnehmer und Arbeitgeber) erhöht, zweitens wird der Demografieprozentpunkt der Mehrwertsteuer vollständig der AHV zugewiesen und drittens erhöht sich der AHV-Bundesbeitrag von 19,55 Prozent auf 20,20 Prozent. Die Bundesratsvorlage AHV 21 beinhaltet eine Angleichung des Rentenalters für Frauen auf 65 bei gleichzeitigen Ausgleichsmassnahmen (reduzierte Kürzungssätze bei Rentenvorbezug, vorteilhaftere Rentenformel).

Ausserdem sieht die Bundesratsvorlage eine Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der AHV von 0,7 Prozentpunkten vor. Diese Mehrwertsteuererhöhung führt zwar zu Mehreinnahmen, wird jedoch zweckgebunden an die AHV weitergereicht und deshalb als Bundesausgabe verbucht.

Die IV wird durch Sozialversicherungsbeiträge und den Beitrag des Bundes finanziert. Der Bundesbeitrag richtet sich seit 2014 nicht mehr nach den Ausgaben der IV, sondern grundsätzlich nach der Entwicklung der Mehrwertsteuer-Einnahmen.¹⁶ Allerdings ist im Gesetz vorgesehen, dass der Mindestbeitrag des Bundes nicht 37,7 Prozent der IV-Ausgaben unterschreiten darf.¹⁷ Im Jahr 2020 ist aufgrund der Pandemie diese Regelung erstmalig seit Einführung der IV-Reform im Jahr 2014 zur Anwendung gelangt. Für die vorliegenden Projektionen wird die Weiterentwicklung der IV gemäss Botschaft des Bundesrats berücksichtigt. Im Zentrum dieser Reform stehen die intensivere Begleitung und Steuerung bei Geburtsgebrechen, die gezielte Unterstützung von Jugendlichen beim Übergang ins

Erwerbsleben und der Ausbau der Beratung und Begleitung von Menschen mit psychischen Gesundheitsstörungen. Der Bundesrat will die Weiterentwicklung der IV kostenneutral ausgestalten, da die IV bis ungefähr 2030 schuldenfrei sein dürfte. Längerfristig wird durch die Eingliederungsmassnahmen für IV-Empfänger eine Entlastung des IV-Finanzhaushalts erwartet.

Gesundheitswesen

Für das Gesundheitswesen erfolgen die Projektionen in mehreren Schritten und stützen sich dabei auf eine international anerkannte Methodik ab.¹⁸ In einem ersten Schritt werden die gesamten Gesundheitsausgaben ausgehend vom Basisjahr 2019 nach Alterskohorten, Geschlecht und Gesundheitsleistungen aufgeteilt. In Anlehnung an die Arbeiten der OECD und der EU-Kommission wird zwischen den Bereichen Gesundheitsausgaben ohne Langzeitpflege und der Langzeitpflege (ab 65 Jahren) unterschieden, da die Ausgabenentwicklung dieser Bereiche unterschiedlich von den Kostentreibern im Gesundheitswesen beeinflusst

¹⁶ Da das Wachstum der Mehrwertsteuereinnahmen tendenziell höher ist als das Ausgabenwachstum der IV, wird die Bindung an die Mehrwertsteuereinnahmen noch durch einen «Diskontfaktor» bereinigt. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass das Rentensystem nicht der allgemeinen Lohnentwicklung folgt, sondern dem Mischindex.

¹⁷ Vgl. BSV (2021)

¹⁸ Vgl. Colombier (2012)

wird.¹⁹ Basierend auf diesen Projektionen erfolgt in einem weiteren Schritt die Fortschreibung der öffentlichen Ausgaben für die Gesundheit, wobei die Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung und die Ergänzungsleistungen der AHV, welche in der öffentlichen

Finanzstatistik der sozialen Wohlfahrt zugeordnet sind, ebenfalls berücksichtigt werden. Kasten 1 stellt dar, wie das Wachstum der Gesundheitsausgaben für die von der Corona-Krise besonders betroffenen Jahre 2020 und 2021 behandelt wurde.

Kasten 1: Gesundheitsausgaben in den Jahren 2020 und 2021

Zur Abschätzung der Kostenentwicklung im Jahr 2020 wird aufgrund der Datenverfügbarkeit das Monitoring der Krankenversicherungskostenentwicklung (MOKKE) berücksichtigt. Diese Statistik wird mit einer geringen zeitlichen Verzögerung publiziert und erlaubt daher für den vorliegenden Bericht eine Abschätzung der Kostenentwicklung für das Jahr 2020. Die MOKKE legt ein moderates Kostenwachstum nahe, was auch aufgrund anderer Studien plausibel erscheint.²⁰ Dieses Kostenwachstum wird für weitere von der Demografie abhängige Gesundheitsausgaben wie beispielsweise die kantonalen Beiträge an die Spitäler in den Projektionen übernommen. Ausgenommen davon sind die pandemiebedingten Bundesausgaben für die Gesundheit (vgl. Tabelle 5 für die Jahre 2020 und 2021).

Da die zur Verfügung stehenden Studien nicht darauf hindeuten, dass für das Jahr 2021 mit wesentlichen Mehr- oder Minderausgaben zu rechnen ist, werden wiederum mit Ausnahme der pandemiebedingten Gesundheitsausgaben des Bundes die demografieabhängigen Ausgaben im Bereich Gesundheit ab dem Jahr 2021 mit dem demografischen Wandel und den weiteren, für das Gesundheitswesen zentralen Kostentreibern bis zum Jahr 2050 fortgeschrieben.²¹

¹⁹ Vgl. bspw. Europäische Kommission (2021)

²⁰ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2021) und KOF (2021)

²¹ Aufgrund der behördlich angeordneten Verschiebung nicht dringender Behandlungen im Frühjahr 2020 wurde für den Spitalsektor von Ertragsausfällen berichtet (PWC 2021). In diesem Zusammenhang wurde auch von möglichen Nachholeffekten in der zweiten Hälfte 2020 oder in 2021 gesprochen. Die erwähnten Berichte finden dafür jedoch keine klaren Hinweise.

Die pandemiebedingten Gesundheitsausgaben des Bundes für die Jahre 2020 und 2021 fliessen in die vorliegenden Ausgabenprojektionen ein (vgl. Tabelle 5). Es handelt sich primär um Ausgaben für Schutzmittel (inkl. Impfstoffe) und Tests.

Tabelle 5: Covid-19 Gesundheitsausgaben des Bundes (in Mio. CHF)

	Getätigte Ausgaben 2020	Bewilligte Mittel 2021
Gesundheit	856	3983
Beschaffung Sanitätsmaterial, z.B. Masken, Impfstoffe, etc.	618	1200
Kostenübernahme für Covid-Tests	194	2497
Arzneimittel, Mehraufwand BAG, Gesundheitsschutz	45	286

Quelle: EFV

Es wird angenommen, dass sich der Gesundheitszustand der Bevölkerung mit zunehmender Lebenserwartung verbessert. Dies bedeutet, dass ein Jahrgang mit jedem gewonnenen Lebensjahr medizinisch betrachtet ein halbes Jahr jünger und entsprechend gesünder ist. Im Bereich Gesundheit ohne Langzeitpflege nehmen gemäss Annahme die Ausgaben mit steigendem Einkommen um das 1,1-fache zu (Einkommenselastizität: 1,1). Über diesen überproportionalen Einkommenseffekt werden zunehmende Ansprüche der Bevölkerung an das Gesundheitssystem, der medizinisch-technische Fortschritt, aber auch medizinisch nicht indizierte Mengenausweitungen erfasst. Für die Teuerung im Bereich Gesundheit ohne Langzeitpflege wird unterstellt, dass sie um 50 Prozent höher liegt als die allgemeine Inflation. Die überdurchschnittliche Teuerung kann unter anderem auf überhöhte Tarife und den Baumoleffekt zurückgeführt werden (relativer Preiseffekt).^{22,23}

menseffekt werden zunehmende Ansprüche der Bevölkerung an das Gesundheitssystem, der medizinisch-technische Fortschritt, aber auch medizinisch nicht indizierte Mengenausweitungen erfasst. Für die Teuerung im Bereich Gesundheit ohne Langzeitpflege wird unterstellt, dass sie um 50 Prozent höher liegt als die allgemeine Inflation. Die überdurchschnittliche Teuerung kann unter anderem auf überhöhte Tarife und den Baumoleffekt zurückgeführt werden (relativer Preiseffekt).^{22,23}

22 Der Baumoleffekt lässt sich wie folgt erklären: Die hohe Arbeitsintensität im Gesundheitswesen impliziert ein relatives tiefes Produktivitätswachstum. Dieses erzeugt einen Kostendruck, wenn die Löhne im Gesundheitswesen längerfristig wie die Löhne in der übrigen Wirtschaft wachsen. Bei einer relativ unelastischen Nachfrage nach Gesundheitsleistungen steigen die Preise im Gesundheitswesen stärker als in der übrigen Volkswirtschaft.

23 Zu hohe Tarife können resultieren, da zwischen den Tarifpartnern, Krankenkassen und Leistungserbringern, in der Regel asymmetrische Informationen bestehen. Diese sind aus ökonomischer Sicht eine wichtige Begründung für ein Marktversagen.

Im Bereich Langzeitpflege ab 65 Jahren ist der Baumoleffekt besonders ausgeprägt. Deswegen wird dort eine um 75 Prozent höhere Teuerung als in der Gesamtwirtschaft unterstellt. Der Einkommenseffekt spielt hingegen keine Rolle, da die Pflegebedürftigkeit unabhängig vom Einkommen eintritt.²⁴

Bildungsbereich

Bei den Bildungsausgaben werden Schüler- und Studentenzahlen pro Alterskohorte projiziert. Grundlage dafür bilden die Bildungsperspektiven des BFS, in welchen für alle Bildungsstufen aktuelle demografische Trends bis 2027 geschätzt wurden. Diese Projektionen werden mit Hilfe der Bevölkerungsentwicklung gemäss dem Referenzszenario des Bundesamts für Statistik (A-00-2020) bis 2050 fortgeschrieben. Dabei wird unterstellt, dass die Schüler- und Studentenanteile pro Alterskohorte konstant bleiben. Die für den Bericht verwendete Methode orientiert sich an derjenigen der EU, weshalb insbesondere auf eine Projektion der Vorschulstufe verzichtet wurde. Für die Forschungsausgaben im Bildungsbereich wird angenommen, dass sie von der Demografie unabhängig sind. Entsprechend

werden sie nicht mit demografischen Daten projiziert, sondern mittels der Annahme eines konstanten Anteils Bildungsausgaben am BIP. Der Forschungsanteil der Hochschulausgaben wurde den Bemessungsrichtlinien des Universitätsförderungsgesetzes entnommen.

2.4.2 Nicht demografieabhängige Ausgaben

Für die nicht demografieabhängigen Ausgaben (mit Ausnahme der Zinsausgaben) wird generell die vereinfachende Annahme getroffen, dass sie mit dem nominellen BIP wachsen, sodass deren Anteil am BIP im Zeitverlauf konstant bleibt. Diese Annahme wird in den meisten vergleichbaren Studien dieser Art getroffen, da bei diesen Ausgaben der Einfluss des demografischen Wandels kaum quantitativ abgeschätzt werden kann. Eine Ausnahme von dieser Regel wird für diejenigen Ausgaben getroffen, welche durch die Coronakrise entstehen.

Die Ausgaben und die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung werden in der langen Frist mit der Wachstumsrate des nominellen BIP fortgeschrieben. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass die

24 Für eine ausführliche Diskussion der Kostentreiber im Rahmen der Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen, vgl. Brändle und Colombier (2017).

langfristige strukturelle Arbeitslosenquote stabil bei 2,8 Prozent bleibt und sich somit die Arbeitslosenversicherung langfristig im Gleichgewicht befindet. Für die Jahre zwischen 2021 und 2026 werden die durch die Coronakrise entstehenden Ausgaben für die Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit berücksichtigt. Für die Kurzarbeit erhält die Arbeitslosenversicherung ausserordentliche Beiträge vom Bund.

2.4.3 Einnahmen

Auf der Einnahmenseite wird grundsätzlich angenommen, dass die Einnahmenquote unter der allgemein unterstellten «no-policy-change»-Annahme konstant bleibt. Demzufolge steigen die Einnahmen der drei Staatsebenen mit dem nominellen BIP. Im vorliegenden Bericht wird aus den folgenden Gründen partiell von dieser Regel abgewichen: Erstens wird die in der Reformvorlage AHV 21 des Bundesrats vorgesehene Zusatzfinanzierung zugunsten der AHV berücksichtigt. Diese sieht eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,7 Prozentpunkte vor. Zweitens werden die Auswirkungen der Pandemie auf die Einnahmenentwicklung für die Finanzplanjahre von 2021 bis 2025 erfasst. Drittens wird die von 2020 bis 2025 geltende Gewinnausschüttungsvereinbarung zwischen der SNB und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) unterstellt. Diese sieht eine jährliche

maximale Ausschüttung in der Höhe von 6 Milliarden Franken an Bund und Kantone vor, abhängig von Schwellenwerten beim Bilanzgewinn. Die maximale Ausschüttung besteht aus einem Grundbetrag von 2 Milliarden Franken und eine (maximale) Zusatzausschüttung von 4 Milliarden Franken. Die maximale Ausschüttung von 6 Milliarden wird in nominalen Werten für den gesamten Projektionshorizont angenommen.

Um die Wirkungen der Coronakrise vollständig erfassen zu können, findet in Abweichung zum üblichen Vorgehen in den Langfristperspektiven keine Bereinigung der Einnahmen um konjunkturelle Einflüsse im Basisjahr statt, sondern erst nach der Finanzplanperiode im Jahr 2026. Die Bereinigung soll verhindern, dass bspw. ein vorübergehender konjunktureller Einbruch und ein dadurch entstehendes Defizit in die lange Frist projiziert werden.

2.4.4 Zinsabhängige Ausgaben und Einnahmen

Bei den Ausgaben für Passivzinsen wird ein nominaler langfristiger Zinssatz von 2,6 Prozent und ein kurzfristiger von 1,6 Prozent unterstellt. Es wird weiter angenommen, dass die Zusammensetzung der Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden aus kurz- und langfristigen Verbindlich-

keiten dem Mittel der letzten zehn Jahre entspricht (Bund und Gemeinden: 25 % kurzfristig, 75 % langfristig; Kantone 38 % kurzfristig; 62 % langfristig). Für die Zinszahlungen der Kantone wird aufgrund von Daten aus der Vergangenheit ein Zinsaufschlag von 0,3 Prozent-

punkten unterstellt. Im Fall der Gemeinden wird ein Zinsaufschlag von einem Prozentpunkt unterstellt. Zudem wird angenommen, dass die Zinssätze aufgrund der derzeitigen Tiefzinsphase erst ab dem Jahr 2029 ihr «natürliches» Niveau erreichen werden.²⁵

25 Beim «natürlichen» Zinsniveau befindet sich die Volkswirtschaft im Gleichgewicht und das Preisniveau ist stabil. Annahmegemäss liegt die gleichgewichtige Inflationsrate in dieser Studie bei 1,0 Prozent.

3 Ergebnisse

In diesem Abschnitt werden die Staatsquote und die demografieabhängigen Ausgaben diskutiert. Darauf aufbauend erfolgt die Diskussion der Staatsschulden, der Fiskallücke und der Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen. Das Kapitel schliesst mit einem Vergleich mit den Projektionsergebnissen im Legislaturfinanzplan 2021–2023.

3.1 Staatsquote

Im Folgenden wird gezeigt, wie sich die Gesamtausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen gemäss den vorliegenden Projektionen bis 2050 entwickeln. Um das Ausmass der Ausgabenentwicklung besser einschätzen zu können, werden alle Resultate im Verhältnis zum gesamtwirtschaftlichen, um die Konjunktur bereinigten, Einkommen (BIP) ausgewiesen. Damit wird zugleich angegeben, welchen Teil des BIP der Staat durch Transferausgaben umverteilt und für Konsum- und Investitionsausgaben aufwendet.²⁶ Eine zum BIP überproportionale Ausgabenzunahme bedeutet eine steigende Belastung für die öffentlichen Haushalte.

Die Transfers zwischen den Staatsebenen werden bei der Gesamtbeurteilung saldiert, weshalb die Staatsquote kleiner ausfällt als die Summe der Ausgabenquoten aller Staatsebenen. So wird beispielsweise der Bundesbeitrag an die AHV als Einnahme der Sozialversicherungen mit den Ausgaben der Sozialversicherungen bei den Berechnungen der Staatsquote saldiert. Bei der Berechnung der Ausgabenquoten für die einzelnen Staatsebenen hingegen werden die Transfers zwischen den Staatsebenen doppelt aufgeführt.

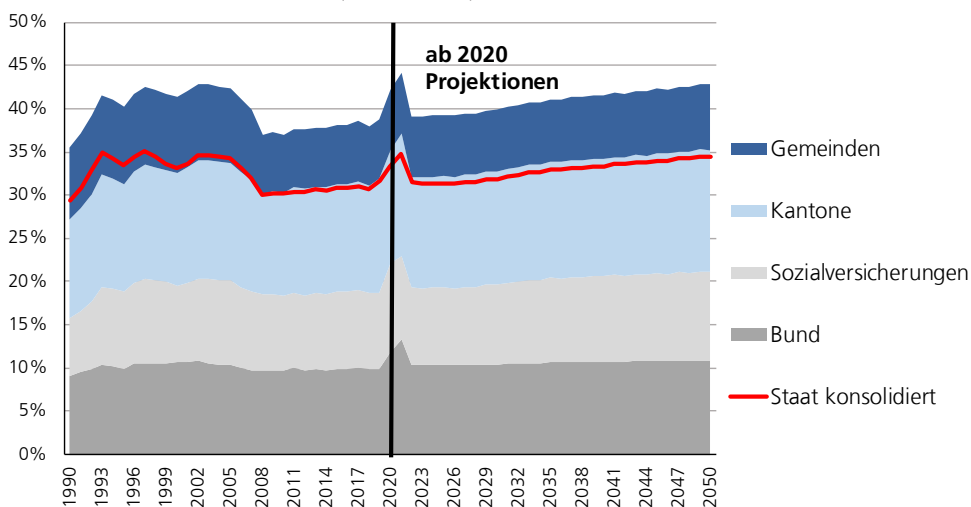
In den vergangenen 30 Jahren war die Entwicklung der Schweizer Staatsquote Schwankungen unterworfen (vgl. Grafik 6). In den 1990er-Jahren stieg sie aufgrund einer Stagnationsphase stark an. Das inflationsbereinigte BIP-Wachstum betrug in den 1990er Jahren lediglich 1,1 Prozent pro Jahr. Ein starkes Wirtschaftswachstum mit inflationsbereinigten 2,4 Prozent jährlich und eine Revision der Finanzstatistik führten im nächsten Jahrzehnt bis 2008 zu einem Rückgang der Staatsquote. Seither nahm die Staatsquote bei wieder nachlassendem Wirtschaftswachstum von inflationsbereinigt

²⁶ Die Bezeichnung der Kennzahl «Staatsquote» ist missverständlich, da das Total der Staatsausgaben nicht einen Teil des BIP darstellen. Folglich wird mit der Staatsquote nur das Verhältnis der Staatsausgaben zum BIP dargestellt (Colombier, 2005).

1,6 Prozent pro Jahr von 2008 bis 2019 um 1,7 Prozent des BIP zu. Die inflationsbereinigten Staatsausgaben wuchsen jährlich mit 2,3 Prozent deutlich schneller als das BIP. Ohne

die Finanzkrise im Jahr 2009 und die schnelle Erholung im Jahr 2010 wäre allerdings das inflationsbereinigte Wirtschaftswachstum mit 2,0 Prozent nur geringfügig tiefer als die Ausgabenzunahme ausgefallen.

Grafik 6: Entwicklung der Staatsausgaben in der Vergangenheit und im Positivszenario (in % des BIP)



Quelle: EFV

In den Jahren 2020 und 2021 lässt sich der durch die Coronakrise verursachte Ausgabenanstieg von 32 auf 35 Prozent des BIP beobachten. Danach sinkt die Staatsquote gemäss Projektionen im Positivszenario praktisch auf das gleiche Niveau wie im Jahr 2019 ab. Über 80 Prozent der pandemiebedingten Mehrausgaben wie Kurzarbeit, Härtefallmassnahmen, Tests und Impfungen trägt der Bund. Der Rest entfällt im Wesentlichen auf die Kantone. Einen minimalen Anteil von unter 3 Prozent finanzieren die Gemeinden.

Während die Coronakrise nur zu einem vorübergehenden Anstieg der Staatsquote führt, nimmt sie aufgrund des demografischen Wandels langfristig zu. So steigt die Staatsquote im Positivszenario zwischen 2019 und 2050 von 32 auf 35 Prozent des BIP. Dies ist fast ausschliesslich auf die demografieabhängigen Ausgaben, welche die Alterssicherung und die Invalidenversicherung, Gesundheit, Langzeitpflege (ab 65 Jahren) und die Bildung umfassen, zurückzuführen (vgl. Abschnitt 3.2.2). Diese Ausgaben

nehmen zwischen 2019 und 2050 von 17 auf 20 Prozent des BIP zu. Am stärksten betroffen vom demografischen Wandel sind die Kantone, gefolgt von Bund, Sozialversicherungen und Gemeinden. In einem sehr geringen Ausmass sind auch die Zinsausgaben für den Anstieg der Staatsquote verantwortlich. Annahmegemäss normalisiert sich das Tiefzinsumfeld erst zu Beginn der 2030er-Jahre, so dass der Staat bis zum Ende der Projektionsperiode von relativ tiefen Zinsen profitiert.

Im Negativszenario nimmt das inflationsbereinigte BIP zwischen 2021 und 2025 kumuliert um 10,8 Prozent zu. Das BIP wächst damit gegenüber dem Positivszenario mit einer kumulierten Wachs-

tumsrate von 12,3 Prozent spürbar schwächer. Entsprechend ist das BIP-Niveau im Negativszenario ab 2026 um jährlich 1,5 Prozent tiefer als im Positivszenario. Zugleich sind die Ausgaben für arbeitsmarktstabilisierende Massnahmen, primär das vom Bund finanzierte Kurzarbeitsgeld, von 2021 bis 2025 höher. Wie in Tabelle 6 dargestellt führen somit ein niedrigeres BIP-Niveau und höhere Ausgaben zu einer etwas stärkeren Zunahme der Staatsquote. Dies manifestiert sich sowohl kurzfristig bis ins Jahr 2025 als auch langfristig bis 2050 in einer um 0,6 Prozent höheren Staatsquote. Der Verlauf der Staatsquote im Negativszenario ändert sich gegenüber demjenigen des in Grafik 6 dargestellten Positivszenarios praktisch nicht.

Tabelle 6: Staats- und Ausgabenquoten im Positiv- und Negativszenario (in % des BIP)

Szenario	2019	2035			2050		
	Basisjahr (in BIP-%)	Positiv	Negativ (in BIP-%)	Differenz	Positiv	Negativ (in BIP-%)	Differenz
Bund	9.9	10.6	11.0	0.35	10.9	11.3	0.47
Sozialversicherungen	8.8	9.8	9.9	0.13	10.2	10.4	0.16
Kantone	13.2	13.4	13.5	0.16	14.1	14.4	0.24
Gemeinden	6.9	7.3	7.3	0.08	7.6	7.7	0.12
Staat (konsolidiert)	31.6	32.9	33.4	0.48	34.5	35.0	0.57

Bemerkung: Differenzen sind auf Rundungen zurückzuführen.

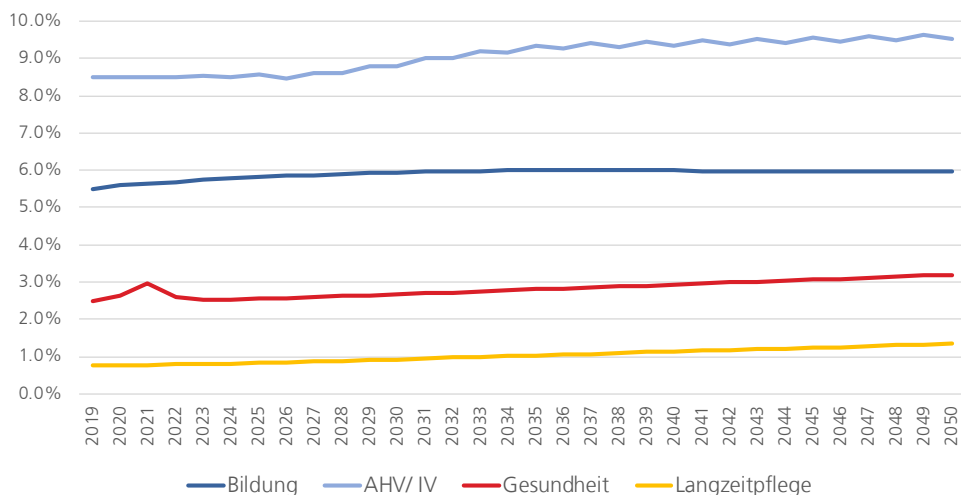
3.2 Demografieabhängige Ausgaben

3.2.1 Entwicklung der Ausgabenquoten nach Funktionen

Die demografieabhängigen Ausgaben werden für die drei Staats-

ebenen Bund, Kantone, Gemeinden und die Sozialversicherungen projiziert (die Transferzahlungen von anderen Staatsebenen sind nicht darin enthalten). Dabei wird zwischen den Bereichen Alterssicherung/IV, Gesundheit, Langzeitpflege und Bildung unterschieden.

Grafik 7: Demografieabhängige Ausgaben nach Funktionen im Positivszenario
(in % des BIP)



Quelle: BFS, BSV, EFV

Grafik 7 zeigt die Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben nach Funktionen in Prozent des konjunkturbereinigten Trend-BIP im Positivszenario. Die Coronakrise wirkt sich auf die Entwicklung der AHV/IV-Ausgaben und der Gesundheitsausgaben aus. Für die AHV/IV schwächt sich das Ausgabenwachstum zwischen 2022 und 2024 aufgrund eines unterdurchschnittlichen Wachstums des Mischindex von jährlich 0,3 Prozent gegenüber

dem langjährigen Durchschnitt von 1,1 Prozent deutlich ab.²⁷ Dies ist auf die schwache Inflations- und Lohnentwicklung in der Coronakrise zurückzuführen. Darüber hinaus wachsen die IV-Ausgaben langsamer als das BIP. Aufgrund der pandemiebedingten Ausgaben des Bundes für Impfungen, Tests und Sanitärmittel, nimmt die Ausgabenquote für die Gesundheit zwischen 2019 und 2021 temporär von 2,5 auf 3,0 Prozent des BIP zu.

²⁷ Die zackenförmige Entwicklung der AHV/IV-Ausgaben in Grafik 7 ist durch den zweijährigen Anpassungsrythmus der Ausgaben an die Entwicklung des Mischindex zu erklären.

Tabelle 7: Demografieabhängige Ausgaben nach Funktionen im Positivszenario
(in % des BIP)

	2019	2035		2050	
	Quote	Quote	Veränderung 2019–35	Quote	Veränderug 2019–50
AHV / IV	8.5	9.3	0.86	9.5	1.03
AHV	6.3	7.4	1.12	7.7	1.45
IV	1.4	1.1	-0.29	1.0	-0.39
Gesundheit	2.5	2.8	0.30	3.2	0.70
Langzeitpflege	0.8	1.0	0.26	1.3	0.58
Bildung	5.5	6.0	0.50	6.0	0.48
Total	17.2	19.3	2.02	20.1	2.90

Bemerkung: Differenzen sind auf Rundungen zurückzuführen.

Die langfristigen Auswirkungen des demografischen Wandels manifestieren sich in unterschiedlicher Weise in den verschiedenen Bereichen (vgl. Grafik 7 und Tabelle 7).²⁸ Im Bereich AHV/ IV nimmt die Ausgabenquote aufgrund der AHV ab 2027 bis in die Mitte der 2030er-Jahre deutlich zu, bevor die Dynamik abflacht. Die Ausgabenquote der AHV steigt bis 2035 um 1,1 Prozent des BIP und bis 2050 lediglich um weitere 0,3 Prozent des BIP. Dies ist darauf zurückzuführen, dass zwischen Mitte der 2020er- und der 2030er-Jahre die geburtenstarken Jahrgänge pensioniert werden. Entsprechend lässt der demografische Druck auf die AHV nach 2035 nach. Die IV hat über den gesamten Zeitraum einen dämpfenden Effekt auf die Ausgabenentwicklung der Sozialversicherungen.

Dies rührt zum einen daher, dass die Anzahl IV-Rentner/innen langsamer als die Erwerbsbevölkerung wächst. Zum anderen wächst das BIP aufgrund des unterstellten Produktivitätsfortschritts stärker als die Erwerbsbevölkerung (vgl. Abschnitt 2.2, Grafik 2 und Tabelle 2). So nehmen die Ausgaben im Verhältnis zum BIP bis 2050 ab.

Sowohl Gesundheitsausgaben als auch die Ausgaben für die Langzeitpflege nehmen über den gesamten Zeitraum kontinuierlich zu. Gemäss Projektionen steigen die Ausgaben für die Gesundheit und die Langzeitpflege von 2019 bis 2050 um 0,7 bzw. 0,6 Prozent des BIP an.

Bei den Gesundheitsausgaben spielen neben der Alterung und der

²⁸ Für die Veränderung der demografieabhängigen Ausgaben nach Bereichen gegenüber dem Basisjahr 2019 im Positiv- und Negativszenario, vgl. Anhang, Grafiken A1 und A2.

Zunahme der Morbidität der Bevölkerung mit zunehmender Lebenserwartung auch nicht-demografische Kostentreiber eine wichtige Rolle. Diese nicht-demografischen Kostentreiber beinhalten den medizinisch-technischen Fortschritt, die baumolsche Kostenkrankheit und die mit wachsenden Einkommen steigenden Ansprüche der Bevölkerung an das Gesundheitssystem. Diese nicht-demografischen Kostentreiber sind für rund 60 Prozent des inflationsbereinigten Ausgabenanstiegs im Positivszenario verantwortlich.

Im Bereich der Langzeitpflege ist der demografische Wandel bedeutsamer als für die Gesundheit. Während der demografische Wandel bei der Gesundheit für 40 Prozent des inflationsbereinigten Ausgabenanstiegs verantwortlich ist, sind es bei der Langzeitpflege fast 80 Prozent. Mit zunehmenden Alter steigen die Kosten pro Kopf der Langzeitpflege

exponentiell, so dass die Anzahl Personen ab 80 Jahren ein relevanter Kostenfaktor ist. Der Anteil dieser hochbetagten Personengruppe an der Bevölkerung verdoppelt sich gemäss Referenzszenario des BFS (A-00-2020) zwischen 2019 und 2050 von 5 Prozent auf 11 Prozent. Entsprechend übt der demografische Wandel in der Langzeitpflege über den gesamten Projektionszeitraum einen starken Kostendruck aus.

Die Bildungsausgaben steigen im Verhältnis zum BIP nur bis zu Beginn der 2030er-Jahre, was auf relativ stark steigende Schüler- und Studierendenzahlen zurückzuführen ist. Diese nehmen im Mittel um knapp 1 Prozent jährlich zu. Ab Mitte der 2030er-Jahren schwächt sich das Wachstum der Schüler- und Studierendenzahlen deutlich auf jährlich 0,3 Prozent ab. Dies erklärt warum die Bildungsausgaben im Verhältnis zum BIP zwischen 2035 und 2050 konstant bleiben.

Tabelle 8: Demografieabhängige Ausgaben nach Funktionen im Negativszenario
(in % des BIP)

	2019	2035		2050	
	Quote	Quote	Veränderung 2019–35	Quote	Veränderung 2019–50
AHV / IV	8.5	9.4	0.96	9.6	1.13
AHV	6.3	7.5	1.19	7.8	1.52
IV	1.4	1.1	-0.27	1.0	-0.38
Gesundheit	2.5	2.8	0.33	3.2	0.72
Langzeitpflege	0.8	1.0	0.27	1.4	0.59
Bildung	5.5	6.1	0.64	6.1	0.62
Total	17.2	19.5	2.28	20.4	3.17

Bemerkung: Differenzen sind auf Rundungen zurückzuführen.

Im Negativszenario nehmen die demografieabhängigen Ausgaben aufgrund der schlechteren Konjunktur-entwicklung zwischen 2021 und 2025 im Verhältnis zum BIP geringfügig stärker als im Positivszenario zu (Tabelle 8). Die Ausgaben steigen bis 2050 um 0,3 Prozent des BIP schneller, wobei sich dieser Effekt von 2026 bis 2050 fortgeschrieben. Folglich ist das niedrige BIP-Niveau zusammen mit demselben demografischen Druck wie im Positivszenario verantwortlich für dieses Resultat.

3.2.2 Entwicklung der Ausgabenquoten nach Staatsebenen

Die Verantwortlichkeiten der Staatsebenen für die verschiedenen demografieabhängigen Ausgaben bestimmen, wie stark die einzelnen Staatsebenen durch die Alterung der

Gesellschaft betroffen sind (vgl. Tabelle 9).

Die Kantone tragen gemessen am Verhältnis zum BIP aufgrund der Zunahme der demografieabhängigen Ausgaben die grösste Last (+1,1 %). Bis 2035 kommt der Druck fast ausschliesslich von den Gesundheits- und Bildungsausgaben, welche rund 85 Prozent des Anstiegs der kantonalen Ausgabenquote von 0,7 Prozent des BIP erklären. Der restliche Wachstumsbeitrag ist auf die Langzeitpflege zurückzuführen. Nach 2035 schwächt sich die Ausgabendynamik aufgrund des nachlassenden demografischen Drucks im geringen Masse ab. Die Ausgaben nehmen um weitere 0,5 Prozent des BIP zu, wobei 60 Prozent auf die Gesundheit und der Rest auf die Langzeitpflege zurückzuführen sind.

Tabelle 9: Demografieabhängige Ausgaben nach Staatsebene (in % des BIP)

Szenario	2019	2035			2050		
	Basisjahr (in BIP-%)	Positiv	Negativ (in BIP-%)	Differenz	Positiv	Negativ (in BIP-%)	Differenz
Bund	3.8	4.4	4.5	0.10	4.5	4.6	0.10
Sozialversicherungen	5.5	5.9	5.9	0.05	6.1	6.1	0.05
AHV	4.7	5.2	5.3	0.04	5.5	5.5	0.04
IV	0.8	0.6	0.6	0.01	0.5	0.5	0.00
Kantone	5.5	6.2	6.2	0.08	6.6	6.7	0.08
Gemeinden	2.4	2.7	2.7	0.05	2.8	2.8	0.05
Staat (konsolidiert)	17.2	19.3	19.5	0.26	20.1	20.4	0.26

Bemerkung: Differenzen sind auf Rundungen zurückzuführen.

Der zweitstärkste Ausgabenanstieg im Verhältnis zum BIP ist für den Bund zu verzeichnen (+ 0,7 %). Diese Zunahme ist fast ausschliesslich bis 2035 zu beobachten (+ 0,6 %). Dafür verantwortlich ist die relativ hohe Ausgabendynamik bei der AHV. Die Pensionierung der geburtenstarken Jahrgänge («Baby-Boomer») ist der wesentliche Grund für dieses Ergebnis. Zudem beinhaltet die STAF höhere Bundesbeiträge an die AHV. Ab Mitte der 2030er-Jahre lässt der demografische Druck nach. Die Zunahme von gut 0,1 Prozent des BIP zwischen 2035 und 2050 ist auf die AHV und die zum Bereich Gesundheit zählende individuelle Prämienverbilligung zurückzuführen.

Ausmass und Verlauf des Ausgabenanstiegs der Sozialversicherungen im Verhältnis zum BIP gleichen dem des Bundes (+0,6 %). So erfolgen zwei Drittel des Ausgabenanstiegs bis 2035 (+0,4 %). Trotz der Reform AHV 21 ist die zunehmende Alterung aufgrund der Pensionierung der geburtenstarken Jahrgänge spürbar. Neben der Reform AHV 21 wirkt die IV dämpfend auf die Ausgabenentwicklung. Der nach 2035 nachlassende demografische Druck dämpft die Zunahme bis 2050 (+0,2 % des BIP).

Mit einem Anstieg von 0,4 Prozent des BIP sind die Gemeinden am geringsten vom demografischen Wandel betroffen. Bis 2035 erklärt sich die Zunahme von 0,3 Prozent des BIP zu zwei Dritteln durch die

Bildung und zu einem Drittel durch die Langzeitpflege. Der weitere Ausgabenanstieg um 0,1 Prozent des BIP bis 2050 ist allein auf die Langzeitpflege zurückzuführen.

Für das Negativszenario sind die Aussagen des vorhergehenden Abschnitts auf diesen Abschnitt 3.2.1 übertragbar. Insgesamt ist aufgrund des geringeren BIP-Niveaus bei gleichbleibendem demografischem Druck ein etwas höherer Ausgabenanstieg von 0,3 Prozent des BIP zu erwarten. Diese geringfügige Zusatzbelastung verteilt sich gleichmässig auf Bund, Kantone und Gemeinden. Die Belastung für die Sozialversicherungen ändert sich nicht, da der Mischindex aufgrund der kurzfristig schlechteren Konjunkturaussichten die Ausgabenzunahme von AHV/IV im Vergleich zum Positivszenario dämpft.

3.3 Schuldenquote und Fiskallücke

3.3.1 Entwicklung der Schuldenquote

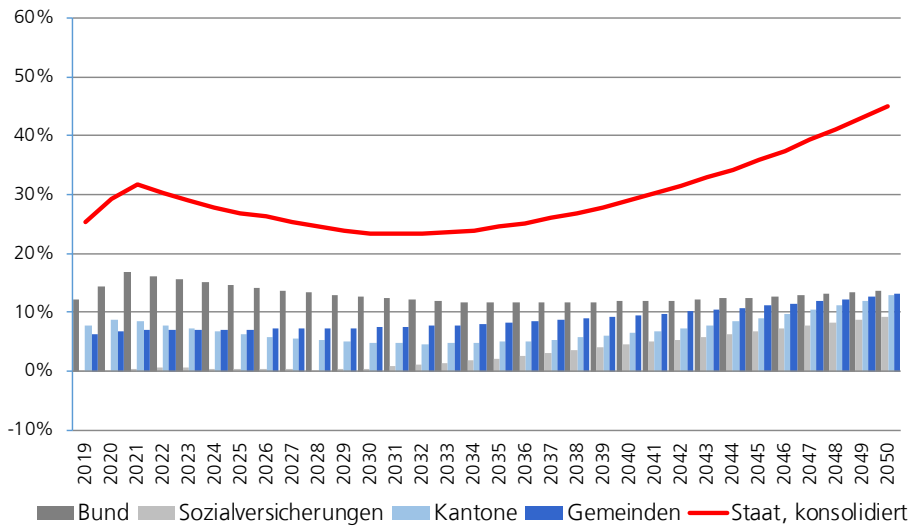
Unter den getroffenen Annahmen steigen die demografieabhängigen Ausgaben im Projektionszeitraum deutlich. Soll ein Anstieg der Schuldenquote verhindert werden, müssen zur Finanzierung der steigenden Ausgaben Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge erhöht oder Sparmassnahmen getätigt werden.

Wird darauf verzichtet, das finanzielle Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben herzustellen, steigt die Staatsverschuldung gemessen am BIP zwischen 2019 und 2050 von 25,4 Prozent auf 45,0 Prozent an (vgl. Grafik 8). Die Schuldenquote steigt im Jahr 2021 zuerst pandemiebedingt auf 31,7 Prozent des BIP. Danach fällt sie jedoch bis 2032 auf den Tiefstand von 23,3 Prozent des BIP. Dieser Rückgang der Schuldenquote ist einerseits auf die unterstellte, schnelle wirtschaftliche Erholung in Folge der Coronakrise zurückzuführen. Andererseits kann die AHV dank der Reformen STAF und AHV 21 noch bis 2028 Haushaltsüberschüsse erzielen. Dies trotz zunehmenden Ausgabendrucks durch die Verrentung der Baby-Boomer-Generation. Dazu kommt, dass der Schuldendienst der öffentlichen Haushalte durch das Tiefzinsumfeld annahmegemäss noch bis Ende der 2020er-Jahre gering ausfällt. Ab dem Jahr 2033 steigt dann die Staatsschuldenquote primär vor dem Hintergrund des demografischen Drucks an und liegt 2050 bei 45 Prozent des BIP.

Die unterstellte Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank an Bund und Kantone über den Grundbetrag hinaus entlastet die öffentlichen Haushalte über den gesamten Projektionszeitraum und verringert damit die Staatsschuldenquote. Würde ab dem Jahr 2026/27 nur die Ausschüttung des Grundbeitrags unterstellt, das heisst, gesamthaft 2 Milliarden Franken jährlich, würde die Schuldenquote des Staates bei 53,1 Prozent des BIP im Jahr 2050 zu liegen kommen.

Im Negativszenario steigt die Schuldenquote anfänglich aufgrund der schlechteren wirtschaftlichen Entwicklung in der Coronakrise stärker an. Im Jahr 2021 steigt die Schuldenquote auf 32,9 Prozent des BIP. Danach erholt sich die Staatsschuldenquote ebenfalls - jedoch im Vergleich zum Positivszenario weniger stark. Der zwischenzeitliche Tiefstand wird im Jahr 2031 bei 27,5 Prozent des BIP erreicht. Bis zum Jahr 2050 steigt die Schuldenquote aufgrund des demografischen Drucks bis auf 51,2 Prozent des BIP an.

Grafik 8: Schuldenquote nach Staatsebene (in % des BIP)

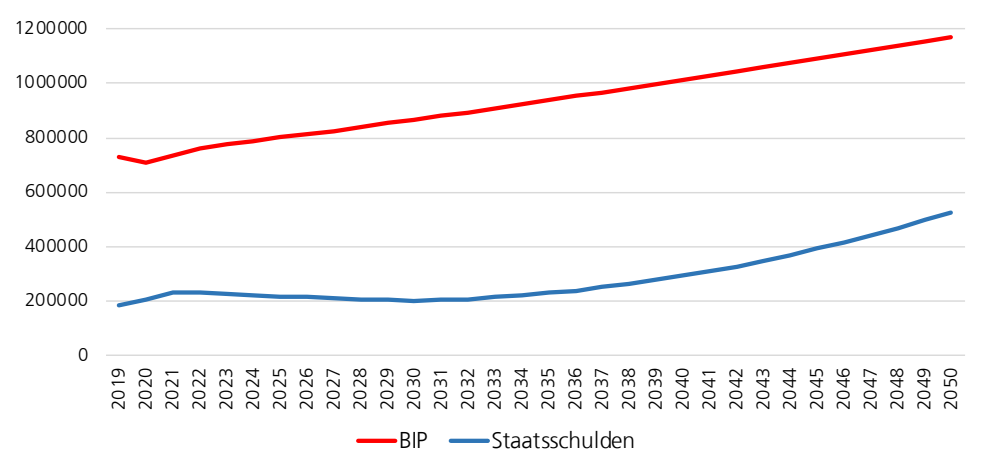


Quelle: EFV

Die Staatsschulden zu Preisen des Jahres 2019 nehmen zwischen 2019 und 2021 aufgrund der Coronakrise zu, bevor sie kontinuierlich bis zum Jahr 2030 sinken (vgl. Grafik 9). Im Jahr 2030 liegen die Staatsschulden teuerungsbereinigt rund 20 Milliarden CHF über dem Wert des Basisjahres 2019. Dies bedeutet gegenüber dem Basisjahr eine jährliche Zunahme von 0,9 Prozent. Damit nehmen die Staatsschulden deutlich langsamer zu als das teuerungsbereinigte BIP mit jährlich 1,6 Prozent. Trotz starkem demo-

grafischen Druck dominieren die dämpfenden Effekte der Reform AHV 21, der IV, der Tiefzinsphase und der Gewinnausschüttungen der SNB. Aufgrund der nachlassenden Effekte der Reform AHV 21, dem anhaltenden demografischen Druck durch die Ausgaben der Gesundheit und Langzeitpflege und dem Auslaufen der Tiefzinsphase beschleunigt sich die Schuldenakkumulation ab 2031 beträchtlich. Ihre jährliche Zunahme übertrifft mit 5,1 Prozent deutlich die Wachstumsrate des teuerungsbereinigten BIP von 1,5 Prozent.

Grafik 9: Staatsschulden und BIP im Positivszenario (in Mio. CHF, zu Preisen von 2019)



Quelle: EFV

In Tabelle 10 wird deutlich, dass sich Schuldenquoten für die verschiedenen Staatsebenen unterschiedlich entwickeln. Die Schuldenquote des Bundes steigt über den gesamten Projektionszeitraum von 12,1 Prozent auf 13,6 Prozent. Wie oben dargelegt, trägt der Bund die Hauptlast der pandemiebedingten Schulden. In den Folgejahren ist der Bund gemäss Projektionen temporär in der Lage, die Schuldenquote unter das Niveau im Basisjahr zu senken. Diese Entwicklung ist unter anderem auf das Tiefzinsumfeld und die günstige finanzielle Entwicklung der IV zurückzuführen.

Tabelle 10: Schuldenquote nach Staatsebene (in % des BIP)

Szenario	2019	2035			2050		
	Basisjahr (in BIP-%)	Positiv	Negativ (in BIP-%)	Differenz	Positiv	Negativ (in BIP-%)	Differenz
Bund	12.1	11.8	15.8	4.04	13.6	21.3	7.73
Sozialversicherungen	0.0	2.2	3.6	1.37	9.1	11.3	2.18
Kantone	7.8	4.9	6.9	1.98	12.9	16.8	3.95
Gemeinden	6.2	8.2	9.3	1.03	13.1	15.2	2.06
Staat (konsolidiert)	25.4	24.5	28.9	4.39	45.0	51.2	6.12

Bemerkung: Differenzen sind auf Rundungen zurückzuführen.

Bei den Sozialversicherungen verpufft der dämpfende Effekt der AHV 21 nach dem Jahr 2030. Ohne weitere Reformen der AHV wächst die Schuldenquote der Sozialversicherungen bis ins Jahr 2050 auf 9 Prozent des BIP an. Allerdings entwickeln sich AHV und IV gegensätzlich. Dies zeigt sich auch in der jeweiligen Entwicklung des AHV- und des IV-Ausgleichsfonds. Gemäss Projektionen steigt das Vermögen des AHV-Ausgleichsfonds auf 110 Prozent einer Jahresausgabe im Jahr 2026. Danach sinkt der Stand des AHV-Ausgleichsfonds kontinuierlich und mündet im Jahr 2050 in einer Verschuldung von 115 Prozent einer Jahresausgabe. Dahingegen steigt gemäss Projektionen das Vermögen des IV-Ausgleichsfonds nach vollständigem Schuldenabbau im Jahr 2034 stetig an. Im Jahr 2050 erreicht der Fondsstand das 2,8-fache einer Jahresausgabe.

Für die Kantone und Gemeinden wird für den gesamten Zeitraum ein Anstieg der Schuldenquote projiziert. Für die Kantone steigt die Schuldenquote von 7,8 Prozent auf 12,9 Prozent des BIP. Der Grund liegt bei den sich dynamisch entwickelnden Kosten der Langzeitpflege und Gesundheit in den Kantonen. Die Gemeindefinanzen geraten primär über die bis 2035 stark steigenden Bildungsausgaben unter Druck.

Im Negativszenario ist die zusätzliche Staatsverschuldung besonders

ausgeprägt für den Bund und die Kantone. Die im Negativszenario unterstellte ungünstigere wirtschaftliche Entwicklung mit einer langsameren Erholung belastet insbesondere die Bundesfinanzen über schlechtere Haushaltssaldi. Diese ergeben sich primär aufgrund von Mindereinnahmen und Mehrausgaben, letztere beispielsweise im Bereich der Kurzarbeiterentschädigung.

3.3.2 Fiskallücke

Die in den Langfristperspektiven berechnete Fiskallücke im Positivszenario beträgt 0,8 Prozent des BIP für die Jahre von 2025 bis 2050 (vgl. Tabelle 11). Das bedeutet, dass ab 2025 jährlich 0,8 Prozent des BIP eingespart oder zusätzlich eingenommen werden müssen, um die Schuldenquote auf dem Niveau von 2019 – das heisst bei 25,4 Prozent des BIP – zu stabilisieren. Ein Prozent des BIP entspricht im Basisjahr 2019 sieben Milliarden Franken.

Für die Sozialversicherungen als Ganzes ergibt sich eine Fiskallücke von jährlich 0,4 Prozent. Wie bereits erwähnt, verläuft die Entwicklung bei AHV und IV gegensätzlich. Die IV ist gemäss Projektionen nachhaltig finanziert. Ihre jährliche Fiskallücke ist -0,15 Prozent. Hier ermöglichen verhältnismässig langsam wachsende Ausgaben sogar einen Vermögensaufbau des IV-Ausgleichsfonds. Bei der AHV ergibt sich zwischen 2025

und 2050 eine Fiskallücke von jährlich 0,5 Prozent. Um die Nachhaltigkeit der AHV-Finzen zu sichern, sind spätestens ab dem Jahr 2029 neue Reformen nötig.

Die Fiskallücken für die Kantone und Gemeinden liegen bei 0,2 bzw. 0,3 Prozent des BIP. Die Nachhaltigkeit der Kantons- und Gemeindefinzen ist vor allem aufgrund des zu erwartenden Kostenanstiegs im Gesundheits- und Pflegewesen gefährdet. Diese projizierten budgetären Mehrbelastungen können bei den Kantonen jedoch teilweise durch die Gewinnausschüttung der SNB an die Kantone abgefedert werden. Ohne die ab dem Jahr 2026 unterstellte maximale Gewinnausschüttung über den Grundbeitrag hinaus, das heisst jährlich gesamthaft 4 Milliarden Franken an die Kantone, würde die Fiskallücke der Kantone 0,4 Prozent betragen.

Die Reform AHV 21 sowie die positive Entwicklung der IV und die unterstellte Gewinnausschüttung der SNB führen dazu, dass die Finanzen des Bundes – trotz der zusätzlichen

Schuldenlast durch die Coronakrise – nur eine Fiskallücke von 0,1 Prozent des BIP aufweisen. Unter der Annahme, dass die Gewinnausschüttung der SNB ab dem Jahr 2026 nur in Höhe des Grundbetrags (CHF 2 Mrd. gesamthaft, davon CHF 666 Mio. an den Bund) erfolgt, würde die Fiskallücke des Bundes 0,2 Prozent des BIP betragen.

Im Vergleich dazu stellt sich die Fiskallücke im Negativszenario schlechter dar. Im Negativszenario müssen ab 2025 jährlich 1,1 Prozent des BIP eingespart oder zusätzlich eingenommen werden, um die Schuldenquote auf dem Niveau von 2019 zu stabilisieren. Die im Negativszenario unterstellte schlechtere wirtschaftliche Entwicklung in Folge der Coronakrise führt insbesondere beim Bund (+0,3 % des BIP) und den Kantonen (+0,2 % des BIP) zu einer höheren Fiskallücke. Beim Bund spielen die höheren Ausgaben für den Bereich der Arbeitslosenversicherung eine wichtige Rolle, die Kantone haben vor allem Mindereinnahmen zu verzeichnen.

Tabelle 11: Fiskallücke: Stabilisierung der konsolidierten Schuldenquote und des Schuldenstands in CHF (in % des BIP)

	Fiskallücke bei Stabilisierung von Schuldenquote Schuldenstand Jährlicher Konsolidierungsbedarf 2025–2050 (in BIP-%)			
	Positiv	Negativ	Positiv	Negativ
Bund	0.1	0.4	0.3	0.7
Sozialversicherungen	0.4	0.5	0.4	0.5
Kantone	0.2	0.4	0.4	0.5
Gemeinden	0.3	0.3	0.4	0.5
Staat	0.8	1.1	1.4	1.6

Wird das Nachhaltigkeitskriterium der Schuldenbremse, das heisst, die Stabilisierung des Schuldenstands in CHF auf dem Niveau des Basisjahres, herangezogen, weist der Bund eine Fiskallücke von jährlich 0,3 Prozent des BIP auf. Die Fiskallücke aller Staatsebenen nimmt gegenüber dem Ziel einer Stabilisierung der Schuldenquote von 0,8 Prozent des BIP auf 1,4 Prozent des BIP zu. Im Negativszenario und bei einer angestrebten Stabilisierung des Schuldenstands in CHF auf dem Niveau des Basisjahres 2019 steigt die Fiskallücke aller Staatsebenen auf 1,6 Prozent des BIP.

Weiter ist zu beachten, dass die Fiskallücke zunimmt, wenn der Beginn der Budgetkonsolidierung auf einen späteren Zeitpunkt als 2025 verschoben wird. Je weiter die Budgetkonsolidierung nach hinten verschoben wird, desto stärker ist der Korrekturbedarf der öffentlichen Haushalte.

3.4 Verfügbares Einkommen

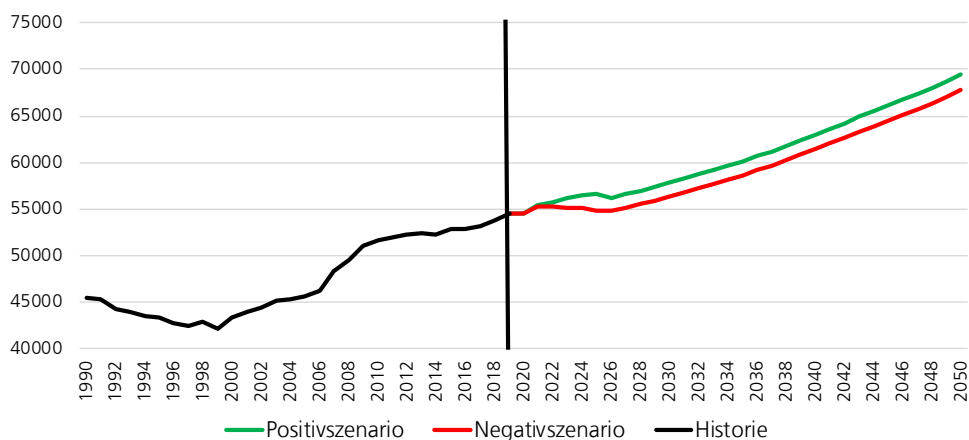
Mit Hilfe des verfügbaren Einkommens pro Kopf der Schweizer Bevölkerung soll aufgezeigt werden, wie stark sich die Zusatzbelastung der Einwohnerinnen und Einwohner in der Schweiz im Mittel verändert, wenn die Schuldenquote des Staates auf dem derzeitigen Niveau stabilisiert wird und die demografiebedingten Mehrausgaben durch höhere Steuern und Sozialbeiträge finanziert werden. Das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen wird als teuerungsbereinigtes durchschnittliches Einkommen pro Kopf nach Abzug von Steuern, Sozialbeiträgen und den obligatorischen Krankenversicherungsprämien ausgewiesen (vgl. Abschnitt 2.3.3).

Trotz der für die Schliessung der Fiskallücke benötigten Mehrausgaben steigt das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen unter der Annahme eines Produktivitätsfortschritts von jährlich 1,2 Prozent

im Durchschnitt weiter an. Der projizierte jährliche Anstieg zwischen 2019 und 2050 fällt mit 0,8 Prozent leicht höher aus als im Zeitraum von 1990 bis 2019 mit 0,7 Prozent. Grund dafür ist die Wachstums-

schwäche in den 1990er-Jahren. Im Negativszenario beträgt der projizierte jährliche Anstieg zwischen 2019 und 2050 0,7 Prozent (vgl. Grafik 10).

Grafik 10: Verfügbares Einkommen pro Kopf der Bevölkerung, 1990–2050, Positiv- und Negativszenario (zu Preisen von 2019)



Quelle: EFV, BAG, Seco.

Gemäss Projektionen steigt zwischen 2019 und 2050 das verfügbare Einkommen pro Kopf um CHF 14'916 von CHF 54'586 auf CHF 69'502. Dies obwohl die Fiskallücke über eine Erhöhung von Steuern und Sozialbeiträgen finanziert wird. Genauso wenig werden für die Projektionen zyklische Bewegungen des verfügbaren Einkommens berücksichtigt, wie sie

für den Zeitraum von 1996 bis 2019 zu beobachten sind. Diese hatten einen starken Einfluss auf die Entwicklung des verfügbaren Einkommens.

Auch im Negativszenario ist ein Anstieg des verfügbaren Einkommens zu beobachten. Im Jahr 2050 liegt das verfügbare Einkommen bei CHF 67'834. Der wesentliche Teil der

Differenz des verfügbaren Einkommens zwischen Positiv- und Negativszenario entsteht in den Jahren 2020–2025, in denen eine unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung aufgrund der Coronakrise unterstellt wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Schweizer Bevölkerung trotz der steigenden finanziellen Lasten aufgrund der Alterung eine deutliche Zunahme ihres Wohlstands erlebt. Dies trifft sowohl im Positiv- als auch im Negativszenario zu.

3.5 Vergleich mit den Ergebnissen der Langfristperspektiven im Legislaturfinanzplan 2021–2023

Wie für die im Rahmen des Legislaturfinanzplans 2021–2023 veröffentlichten Langfristperspektiven wurde auch für die vorliegende Publikation ein Projektionszeitraum von 30 Jahren gewählt.²⁹ Zudem wird die gleiche demografische Entwicklung unterstellt. Grundlage dafür ist das Referenzszenario des BFS zur Bevölkerungsentwicklung 2020 bis 2050 (A-00-2020). Aufgrund der Auswirkungen der Coronakrise unterscheiden sich in diesem Bericht die Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung für die Jahre 2021 bis 2025 (vgl. Kapitel 2). Zudem werden

die pandemiebedingten Staatsausgaben berücksichtigt. Im Vergleich zu den Projektionen im Legislaturfinanzplan 2021–2023 wird ein höheres Wachstum der Arbeitsproduktivität unterstellt, da die letzten beiden verfügbaren Jahre den langfristigen Durchschnitt des Produktivitätswachstums erhöht haben (1,2 versus 1,1 % real). Unverändert bleibt hingegen der langfristige Realzins (1,6 %). Auf der Einnahmeseite wurde aufgrund der neuen Gewinnausschüttungsvereinbarung zwischen EFD und SNB die Annahme über die jährliche Gewinnausschüttung der SNB angepasst. Der vorliegende Bericht geht von einem nominellen Betrag an Kantone und Bund in der Höhe von insgesamt jährlich 6 Milliarden Franken aus (früher CHF 2 Mrd.).

Im Vergleich zu den Projektionen im Legislaturfinanzplan 2021–2023 ergibt sich bei den demografieabhängigen Ausgaben ein weitgehend unverändertes Bild. Der stärkste Ausgabendruck kommt von der AHV gefolgt vom Gesundheitswesen (Gesundheit und Langzeitpflege) und der Bildung.

Die Fiskallücke für den Gesamtstaat fällt trotz Coronakrise tiefer aus (0,8 vs. 0,9 % des BIP). Gründe für die Verbesserung der Finanzlage sind die veränderte Annahme zur Entwick-

²⁹ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2020)

lung der Arbeitsproduktivität, die bessere Ausgangslage für die öffentlichen Finanzen im Basisjahr 2019 im Vergleich zum Jahr 2017 sowie die unterstellten höheren jährlichen Einnahmen aus der Gewinnausschüttung der SNB. Diese Faktoren kommen vor allem den Kantonen zu gute. Hinzu kommt für sie, dass ihre Ausgaben für die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronakrise viel tiefer ausfallen als diejenigen des Bundes. Die Fiskallücke der Kantone liegt im aktuellen Bericht deshalb bei 0,2 Prozent des BIP, für den Legislaturfinanzplan 2021–2023 lag sie noch bei 0,8 Prozent des BIP.

Die Finanzen der Sozialversicherungen und der Gemeinden sind im Vergleich zu den Projektionen im Legislaturfinanzplan 2021–2023 unverändert. Beim Bund liegt die Fiskallücke aufgrund der Coronakrise mit rund 0,1 Prozent des BIP höher als in den vorangegangenen Projektionen, bei denen die Fiskallücke noch bei -0,3 Prozent des BIP lag. Die Anzahl Jahre, in welcher der Bund Überschüsse erzielen kann, ist wegen der Coronakrise geringer als in den Projektionen im Legislaturfinanzplan 2021–2023.

4 Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen

4.1 Einleitung

Der Klimawandel wird immer sichtbarer. Gemäss dem Befund des jüngsten Berichts des zwischenstaatlichen Weltklimarates der UNO (IPCC): «It is unequivocal that human influence has warmed the atmosphere, ocean and land. Widespread and rapid changes in the atmosphere, ocean, cryosphere and biosphere have occurred»³⁰. Die Abschätzung der langfristigen Auswirkungen eines ungebremsten Klimawandels ist jedoch komplex und unsicher. Schätzungen der negativen weltweiten wirtschaftlichen Auswirkungen reichen von 2,1 bis 23 Prozent des jährlichen BIP im Jahr 2100.³¹ Es herrscht indes Übereinstimmung, dass der voranschreitende Klimawandel zu häufigeren und intensiveren extremen Wetterereignissen wie Dürren, Überschwemmungen und Waldbränden führen wird. Höhere Temperaturen und der Anstieg des Meeresspiegels können zudem ganze Landschaften verändern und die Lebensbedingungen beein-

flussen. Dies kann erhebliche Anpassungsinvestitionen erfordern.

Um die Folgen des Klimawandels abzumildern und sich an sie anzupassen, ist eine ambitionierte, effiziente und koordinierte Klimapolitik erforderlich. Sowohl der Klimawandel selbst als auch die Anpassung daran können makroökonomische Turbulenzen herbeiführen und Verwerfungen auf den Finanzmärkten begünstigen. Zu diesem Zweck haben Aufsichtsbehörden und Zentralbanken begonnen, mögliche Folgen für die Finanzstabilität abzuschätzen – dies durch Klimarisikoplanalysen und Klimastresstests.³² Den klimabedingten Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte wurde jedoch bisher nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

In den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen 2016 wurde ein erster Versuch unternommen, grob erste konzeptuelle Zusammenhänge zwischen Klimawandel und öffentlichen Finanzen zu skizzieren. In den letzten Jahren wurden auch auf internationaler Ebene erste

³⁰ Vgl. IPCC (2021)

³¹ Vgl. Nordhaus (2017) und Burke et al. (2015)

³² Vgl. Network for Greening the Financial System (NGFS, 2019) und Financial Stability Board (2020)

Arbeiten durchgeführt, um diese Zusammenhänge zu vertiefen.³³ Das nachfolgende Kapitel baut auf diesen Arbeiten auf und versucht, die dort gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen eines offiziellen Nachhaltigkeitsberichts der öffentlichen Finanzen qualitativ darzustellen.

Der Weltklimarat IPCC schätzt, dass die menschliche Aktivität aufgrund des Ausstosses an Treibhausgasen einen Anstieg der Durchschnittstemperatur von ungefähr einem Grad gegenüber dem vorindustriellen Niveau verursacht hat. Die Durchschnittstemperatur hängt vom Treibhausgasbestand in der Atmosphäre ab. Da verbreitete Treibhausgase (namentlich CO₂) eine sehr lange Lebensdauer aufweisen, muss der Nettozustrom neuer Emissionen gestoppt werden, wenn die Temperatur langfristig stabilisiert werden soll. Die Temperatur reagiert allerdings mit einer gewissen Verzögerung auf einen erhöhten Treibhausgasbestand in der Atmosphäre. Diese Trägheit hat zur Folge, dass es selbst dann zu einer gewissen Erwärmung kommen würde, wenn die Emissionen sofort gestoppt würden. Einen Zielwert für den Temperaturanstieg festzulegen, läuft deshalb in erster Linie darauf hinaus, die Gesamtmenge an Treibhausgasen

zu bestimmen, die die Menschheit noch ausstossen darf.

Vor diesem Hintergrund wurde Ende des Jahres 2015 für die Zeit nach 2020 das Klimaübereinkommen von Paris verabschiedet, welches erstmals alle Staaten zur Reduktion der Treibhausgasemissionen verpflichtet. Das Klimaziel von Paris, die Erwärmung auf 1,5 °C bis 2°C über dem vorindustriellen Niveau festzulegen, setzt langfristig voraus, dass die Emissionen auf «Netto-Null» reduziert und damit der Bestand an Emissionen und die weltweiten Temperaturen stabilisiert werden.

2017 verabschiedete das Parlament die Ratifizierung dieses Übereinkommens, mit dem sich die Schweiz verpflichtet, die Emissionen bis 2030 gegenüber 1990 zu halbieren, und einen Zielwert für eine Reduktion um 70 bis 85 Prozent bis 2050 angekündigt hat.³⁴ 2019 verkündete der Bundesrat einen Zielwert für die CO₂-Neutralität ab 2050. Am 13. Juni 2021 lehnte die Stimmbevölkerung die Revision des CO₂-Gesetzes ab. Der Bundesrat wird bis Ende 2021 eine neue Gesetzesvorlage in die Vernehmlassung schicken und aufzeigen, wie die Schweiz ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris erfüllen will.

33 Vgl. Baur et al. (2021) und Baur und Bruchez (2021) für einen Überblick.

34 Unter Berücksichtigung der im Ausland erzielten Emissionsreduktionen.

4.2 Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Klimawandels

Der Klimawandel ist eine globale Herausforderung mit vielfältigen sozioökonomischen Auswirkungen. Er wird wichtige Wirtschaftssektoren wie die Landwirtschaft, die Energieversorgung, die Infrastrukturen und die Gesundheit beeinflussen und in allen Wirtschaftsbereichen – unterschiedlich starke – Veränderungen im Angebot und der Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen bewirken. Erfolgt der Übergang nicht geordnet, können diese Auswirkungen durch Finanzkrisen und politische Konflikte um ein Vielfaches stärker ausfallen. Die höheren Temperaturen, der Anstieg des Meeresspiegels, häufigere extreme Wetterereignisse und andere Klimaveränderungen werden abgesehen von der Wirtschaftstätigkeit noch weitere Lebensbereiche wie die Gesundheit und das Wohlbefinden beeinträchtigen.

Schwer zu beziffernde Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

Der Klimawandel an sich hat zunächst Auswirkungen auf die Umwelt, dann auf die Wirtschaft und ganz am Schluss auf die öffentlichen Finanzen.

Die physischen Folgen des Klimawandels sind aufgrund der Komplexität des Erdsystems, namentlich der Rückkoppelungseffekte, die die Anfangseffekte abschwächen oder verstärken können, mit Unsicherheiten behaftet. Diese Unsicherheiten umfassen Extremrisiken wie Kipppunkte («Tipping-Points») und Dominoeffekte. Den Klimawandel einzudämmen, verringert auch diese Unsicherheiten. Die Unsicherheit in Bezug auf die wirtschaftlichen Auswirkungen ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass es beinahe unmöglich ist, technologische Innovationen und die Wirtschaftsstruktur in der langen Frist vorauszusagen. Es ist insbesondere schwierig abzuschätzen, ob und wie weit die Wirtschaft in der Lage sein wird, sich an die neuen Bedingungen anzupassen. In der Unsicherheit bezüglich der Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen kumulieren sich a) die Unsicherheit bezüglich der Umweltfolgen des Klimawandels, b) die Unsicherheit bezüglich der wirtschaftlichen Folgen bestimmter Umweltfolgen und schliesslich c) die Unsicherheit bezüglich der Auswirkungen von bestimmten wirtschaftlichen Folgen auf die öffentlichen Haushalte. Wie dies alles zusammenwirkt, hängt insbesondere auch von der Kostenaufteilung zwischen dem Privatsektor und dem Staat ab. Zudem hängen die Auswirkungen der Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen von der Wahl der

eingesetzten wirtschaftspolitischen Instrumente ab.

Die ETH hat eine umfassende Studie zu den Folgen des Klimawandels auf

die Schweizer Volkswirtschaft publiziert.³⁵ Tabelle 12 zeigt einen Überblick über die wichtigsten, in der Studie identifizierten Einflusskanäle des Klimawandels auf die Schweizer Volkswirtschaft.

Tabelle 12: Überblick über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Klimawandels auf die Schweizer Volkswirtschaft

	durchschnittliche Temperaturveränderung	veränderte Niederschlags-muster	extreme Wetterereignisse	externe Einflüsse
Gesundheit	Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Atemwegs-erkrankungen und durch Vektoren übertragene Krankheiten, Sterblichkeit, verringerte Arbeitsproduktivität		Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Atemwegs-erkrankungen und durch Vektoren übertragene Krankheiten, Sterblichkeit, verringerte Arbeitsproduktivität	geringere Arbeitsproduktivität im Ausland beeinflusst die Handelsbedingungen
Gebäude und Infrastruktur	Hitze- und frostbedingte Schäden, Auftauen des Permafrostes		Überschwemmungen, Erdbeben, Stürme, Hagel, Hitze, Frost	
Energieversorgung	Raumheizung und -kühlung, Kühlung für thermische Stromerzeugungsanlagen	Abflussänderungen beeinflussen die Wasserkraft und die Verfügbarkeit von Wasser für die Kühlung thermischer Stromerzeugungsanlagen	Energieinfrastruktur: Überschwemmungen, Erdbeben, Stürme, Hagel, Hitze, Frost	Europäische Strompreise
Wasserbewirtschaftung		Bewässerungsbedarf, Absinken des Grundwasserspiegels	Trockenheit: Bewässerung, Grundwasserspiegel, Trinkwasserqualität	
Landwirtschaft	längere Wachstumszeiten, Hitzestress, Schädlinge	Bewässerungsbedarf, Absinken des Grundwasserspiegels	Verluste durch Trockenheit, Starkniederschläge, Hitze, Frost	höhere Preise für importiertes Getreide und Ölsaaten
Forstwirtschaft	längere Wachstumszeiten, Hitzestress, Schädlinge	Trockenheit	Stürme, Hitzewellen, Dürreperioden, Waldbrände	Holzpreis
Ökosysteme	Artenmigrationen, Biodiversität		Stress und Schäden für Lebensraum und Lebewesen	Artenmigrationen
Tourismus	Verringerung der Schneedecke, Verlagerung vom Winter- zum Sommertourismus	Verringerung der Schneedecke, weniger Sonnentage	Schäden an der alpinen Infrastruktur	internationale Tourismusströme, Handelsbedingungen
Anderes		Schifffahrt		Einwanderung, internationale Konflikte, Handelsvolumen und -bedingungen, Finanzströme, Rückversicherungsleistungen
Legende	positiver Effekt			
	bedeutender positiver Effekt			
	negativer Effekt			
	bedeutender negativer Effekt			
	aufgrund der geringen wirtschaftlichen Bedeutung nicht simulierter Effekt			
	aufgrund von Datenbeschränkungen nicht simulierter, potenziell wichtiger Effekt			

Quelle: Entnommen aus Vöhringer et al. (2017, S. 93, Tabelle 34).

³⁵ Vgl. Vöhringer et al. (2017)

Gewisse Auswirkungen sind positiv, wie bspw. neue Chancen für den Sommertourismus und sinkende Heizkosten; andere Auswirkungen sind jedoch negativ, bspw. die Folgen der Hitzewellen für die Gesundheit und die Produktivität. Die Gesamtbilanz fällt eher negativ aus. Der insgesamt negative wirtschaftliche Effekt wird auf 0,43 Prozent des Gesamtverbrauchs im Jahr 2060 geschätzt. Die Autoren betonen jedoch, dass nicht alle Effekte berücksichtigt werden konnten. Die möglicherweise bedeutsamsten Lücken sind die Auswirkungen extremer Wetterereignisse sowie die Auswirkungen im Zusammenhang

mit den Beziehungen der Schweiz zum Rest der Welt.

Wirkungskanäle des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen

Mangels einer vollständigen Quantifizierung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Klimawandels in der Schweiz wird auf eine Bezifferung der Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen verzichtet.³⁶ Jedoch können die wichtigsten Wirkungskanäle des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen in der Schweiz dargestellt und priorisiert werden. Die Tabelle 13 gibt einen Überblick über die wichtigsten betroffenen Budgetpositionen.

Tabelle 13: Vom Klimawandel betroffene Budgetpositionen

Einnahmen	Öffentliche Ausgaben
• Treibhausgasabgaben • Mineralölsteuer • Erträge aus bundesnahen Betrieben • Übrige Steuern (MWST, Einkommenssteuer, usw.)	• Schutz der Infrastrukturen • Energieeffizienz von öffentlichen Gebäuden • Subventionen zur Eindämmung des Klimawandels • Subventionen zur Anpassung an den Klimawandel und Behebung der dadurch verursachten Schäden • Finanzierung von F&E • Finanzierung negativer Emissionen • Auslandshilfe im Bereich des Klimawandels

36 Das UK Office for Budget Responsibility (OBR, 2021) hat versucht, die Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt des Vereinigten Königreichs zu quantifizieren. Solche quantitativen Evaluationen gibt es auch für Deutschland (Infras und Ecologic, 2009) und Österreich (Bachner und Bednar-Friedl, 2019). Siehe für eine Diskussion auch Baur et al. (2021).

Neben den direkten Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, kann der Klimawandel auch eine Vielzahl von Eventualverbindlichkeiten («contingent liabilities») auslösen. Eventualverbindlichkeiten mit im Vorab bekannten fiskalischen Kosten werden mit fortschreitendem Klimawandel wahrscheinlicher, was zu einer Verschlechterung der Lage der öffentlichen Finanzen führen kann. Eventualverbindlichkeiten mit im Voraus unbekannten fiskalischen Kosten werden mit fortschreitendem Klimawandel ebenfalls wahrscheinlicher und können abrupt die öffentlichen Finanzen belasten. So werden extreme Wetterereignisse, die bisher als höchst unwahrscheinliche Risiken angesehen wurden, voraussichtlich mit größerer Häufigkeit und Intensität auftreten.³⁷

Die Auswirkungen der Massnahmen zur Eindämmungen des Klimawandels

Bei der Analyse ist zwischen den Auswirkungen des Klimawandels selbst und den Auswirkungen der Vermeidungs- und Anpassungsmassnahmen zu unterscheiden.

Zunächst werden die Auswirkungen der Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels bedeutender sein als diejenigen des Klimawandels selbst. Die Massnahmen der Klimapolitik betreffen direkt und

indirekt verschiedene Einnahmen- und Ausgabenkategorien des Bundes.

Die Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels werden, unabhängig davon, ob sie finanzpolitischer oder anderer (bspw. regulatorischer) Natur sind, wirtschaftliche Auswirkungen haben und damit die öffentlichen Haushalte tangieren, z. B. die Einnahmen aus BIP-abhängigen Steuern wie die MWST oder die Einkommenssteuer. Da der Klimawandel auch Neuerungen im Bereich der umweltfreundlichen («grünen») Technologien hervorbringt, könnte das Wachstum in solchen Wirtschaftsbereichen die sinkenden Steuereinnahmen teilweise kompensieren.

Eine CO₂-Abgabe spielt bei der Eindämmung des Klimawandels eine zentrale Rolle. Sie wirkt dem zentralen Marktversagen entgegen, das den Markt daran hindert, die Klimaherausforderung zu lösen: Die Preise enthalten meistens keine Kosten des Klimawandels (siehe Kasten 2). Die CO₂-Abgabe ist allerdings regressiv, denn die Energieversorgung nimmt im Budget der einkommensschwachen Haushalte einen grösseren Platz ein. Sie wird neutral oder (sogar) progressiv, wenn ihr Ertrag pro Kopf an die Bevölkerung zurückverteilt wird. Ihr Ertrag sollte deshalb nicht einfach in den

³⁷ Vgl. Coalition of Finance Ministers for Climate Action (CFMCA, 2021)

allgemeinen Staatshaushalt fliessen, wenn die Steuerprogression beibehalten werden soll. Allenfalls kann ein Teil dieses Ertrags zum Beispiel zur Finanzierung von Subventionen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Klimawandels verwendet werden, wie dies aktuell bei der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen der Fall ist. Solange der Ertrag der CO₂-Abgabe an die Bevölkerung und an die Wirtschaft zurückverteilt oder als zweckgebundene Abgabe für die Eindämmung des Klimawandels eingesetzt wird,

hat sie keine direkten Auswirkungen auf das Budget.³⁸

Wenn der Verbrauch fossiler Energien längerfristig stark gesunken sein wird, könnten z. B. durch die allenfalls notwendige Subventionierung von NET-Subventionen und Technologien (Negative Emission Technologies, mit deren Hilfe Treibhausgase aus der Atmosphäre entfernt werden können) aus dem allgemeinen Staatshaushalt Wechselwirkungen mit dem Budget entstehen.»

Kasten 2: Marktversagen und Instrumente im Klimabereich

Die Tatsache, dass die Kosten des Klimawandels meistens nicht in den Preisen enthalten sind, ist das grösste Marktversagen im Hinblick auf die Bewältigung der Klimafrage. Dies spricht insbesondere für eine CO₂-Abgabe. Es existieren jedoch noch weitere Formen von Marktversagen, die den Beizug weiterer Instrumente rechtfertigen würden.

Negative Externalitäten und Lenkungsabgaben

Die fehlende Berücksichtigung der Umweltkosten stellt eine «negative Externalität» dar. Der Begriff «Externalität» zeigt an, dass das Preissignal durch die Ausserachtlassung gewisser Elemente verfälscht wird. Der Begriff «negativ» weist darauf hin, dass die nicht in die Preise integrierten Elemente Kosten darstellen. Eine negative Externalität führt dazu, dass die Preise zu tief sind. Die Preise der fossilen Energieträger sind somit zu tief im Vergleich zu dem, was sie unter Berücksichtigung der Umweltkosten wären. Eine negative Externalität kann mit Hilfe eines preissteigernden Mechanismus, zum Beispiel mit einer Lenkungsabgabe wie der CO₂-Abgabe, korrigiert werden.

³⁸ Für einen aktuellen Überblick zur Evaluation von Lenkungsabgaben, vgl. Green (2021), Best et al. (2020) und OECD (2021).

Positive Externalitäten und Subventionen

Eine Externalität ist dann «positiv», wenn das im Preis nicht berücksichtigte Element einen positiven Effekt auf Drittpersonen (bei dem es sich weder um den Käufer noch den Verkäufer handelt) ausübt. Dies kann bei der Forschung und Entwicklung der Fall sein. Wenn Innovationen nicht durch Patente geschützt sind, kann die Konkurrenz des Erfinders davon profitieren, indem sie die Neuerung nachahmt. Dies führt dazu, dass zu wenig in Innovation investiert wird und sich deren Subventionierung insofern rechtfertigen würde.

Unvollständige Informationen

Unvollständige Informationen und eine grosse Unsicherheit können z. B. zu Kreditbeschränkungen auf den Finanzmärkten führen. Dies kann die Investitionen bremsen (namentlich die langfristigen und die umweltfreundlichen) und würde insofern vergünstigte Darlehen rechtfertigen.

Weitere Marktunvollkommenheiten und mögliche Massnahmen

Netzwerkeffekte können die Entwicklung neuer Technologien hemmen. So erfordert die Verbreitung von privaten elektrischen Fahrzeugen die Entwicklung eines Netzes von allenfalls staatlich unterstützten Ladestationen (die Konkurrenz, sprich die benzinbetriebenen Fahrzeuge, verfügen bereits über ein Tankstellennetz).

Die Tatsache, dass die Wirtschaftsakteure die Folgen ihres Handelns nicht immer rational antizipieren, kann ebenfalls ein Eingreifen des Staates rechtfertigen.

Schliesslich trägt der Markt den Interessen der zukünftigen Generationen nur ansatzweise Rechnung, obwohl sie es sind, die unter den Folgen des Klimawandels leiden werden. Dies hat nicht unbedingt Auswirkungen auf die Wahl der Instrumente, sondern vielmehr auf das Ausmass der Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels.

Jedem Eingreifen des Staates, mit dem den Marktversagen (wie diejenigen, die zum Klimawandel beitragen) begegnet werden soll, muss durch eine präzise Diagnose des möglichst rasch zu korrigierenden Marktversagens gerechtfertigt werden. Dabei muss es jedoch auch eine Abwägung geben zwischen der Gewichtung des Marktversagens und der Gewichtung allfälliger Politikversagen beim Staatseingriff.

Die Auswirkungen der Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen sind bedeutend und hängen von den Instrumenten ab, die zur Erreichung dieses Ziels eingesetzt werden. Wenn der Staat Zwangsmassnahmen oder Verbote erlässt, werden die resultierenden Kosten hauptsächlich von der Bevölkerung und der Wirtschaft getragen, ohne dass sich dies direkt auf die öffentlichen Haushalte auswirkt. Es gibt jedoch insofern eine indirekte Auswirkung auf die öffentlichen Haushalte, als sich diese Verbote negativ auf die Wirtschaftstätigkeit auswirken können. Der Effekt von Subventionen unterscheidet sich je nachdem, ob Letztere aus dem allgemeinen Haushalt oder mit einer Lenkungsabgabe auf fossilen Energien finanziert werden. Im letztgenannten Fall interagiert weder die Subvention noch die Lenkungsabgabe mit dem übrigen Haushalt.

Ausserdem wird auch der Staat selber zu den Transitionsbestrebungen beitragen müssen, z. B. als Eigentümer von öffentlichen Gebäuden mit energetischem Sanierungsbedarf.

Die Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels kosten zwar zunächst, doch langfristig bieten sie den Vorteil einer Abschwächung des Klimawandels. Da dieser ein globales Phänomen ist, wird sich dieser Vorteil jedoch nur zeigen, wenn auch der Rest der Welt den Klimawandel eindämmt.³⁹ Die Tatsache, dass die Emissionen eines kleinen Landes wie die Schweiz von geringer Bedeutung sind, ändert nichts an der Notwendigkeit, dass auch sie ihren Beitrag an die internationalen Anstrengungen zur Eindämmung des Klimawandels leisten muss.

Die Auswirkungen der Klimapolitik lassen sich bei der Mineralölsteuer gut aufzeigen. Seit 2008 sinken die Einnahmen dieser Steuer. Dieser Rückgang ist nicht nur auf einen sinkenden Treibstoffverbrauch des schweizerischen Fahrzeugbestands zurückzuführen,⁴⁰ dürfte sich aber mit der Reduktion des Kilometerverbrauchs und dem steigenden Marktanteil elektrischer Fahrzeuge fortsetzen. Im Hinblick auf das Ziel der Netto-Null-Emissionen müsste der Treibstoffverbrauch beim Landverkehr mittelfristig gegen Null tendieren.

39 Lokale positive Nebeneffekte (z. B. eine rückläufige lokale Verschmutzung) würden sich trotzdem ergeben, auch wenn der Rest der Welt auf eine Eindämmung des Klimawandels verzichten würde. Dieser Nutzen wäre allerdings viel kleiner, insbesondere in einem Land wie der Schweiz, wo bereits grosse Anstrengungen unternommen worden sind, um lokale Verschmutzung zu bekämpfen.

40 Die Aufwertung des Frankens hat den Preis des Treibstoffes in der Schweiz gegenüber den Nachbarstaaten erhöht und deshalb den «Tankstellen-Tourismus» verändert.

Die Auswirkungen des schrittweisen Anstiegs der Durchschnittstemperatur in der Schweiz dürften bis 2050 relativ gering sein

Neben den Auswirkungen der Klimapolitik selbst spielen die Auswirkungen der Anpassungs- und Reparaturmassnahmen eine grosse Rolle. Der Staatshaushalt wird von den Anpassungs- und Reparaturkosten seines Anlagevermögens wie bspw. Infrastrukturen betroffen sein. Möglicherweise wird der Staat bis zu einem gewissen Grad die Bevölkerung und die Wirtschaft bei der Übernahme dieser Kosten unterstützen. Die Auswirkungen der Klimaerwärmung auf das Wirtschaftswachstum werden sich letztendlich beim Staat niederschlagen. Die nur durch den schrittweisen Anstieg der Durchschnittstemperatur in der Schweiz verursachten Auswirkungen dürften jedoch bis 2050 relativ moderat bleiben.

Gemäss einer Studie der ETHZ wird in Zürich im Jahr 2050 das aktuelle Klima von Mailand herrschen.⁴¹ Dies legt nahe, dass die nur durch den schrittweisen Temperaturanstieg in

der Schweiz verursachten Auswirkungen bis 2050 gering bleiben dürften: Für Zürich sollte es möglich sein, sich an das Mailänder Klima anzupassen. Doch diese Erwärmung wird 2050 nicht aufhören.

Die Auswirkungen könnten ausserhalb der Städte, das heisst in den naturnahen Gebieten, grösser sein. Der Wintertourismus wird somit von dem geringeren durchschnittlichen Schneefall negativ betroffen sein, während die Bergregionen im Sommer Touristen auf der Suche nach Abkühlung anziehen werden. Die Ergebnisse der ETHZ-Studie bestätigen, dass die Auswirkungen des Temperaturanstiegs relativ gering ausfallen werden.

Die Auswirkungen extremer Wetterereignisse dürften begrenzt bleiben

Die Auswirkungen extremer Wetterereignisse sind schwieriger abzuschätzen. Erstens, weil der Zusammenhang zwischen bestimmten extremen Wetterereignissen und dem Klimawandel zwar nachgewiesen wurde, aber noch genauer erforscht werden muss.⁴² Zweitens, weil weniger klar ist,

⁴¹ Vgl. Bastin et al. (2019)

⁴² Laut IPCC (2021): «Many changes in the climate system become larger in direct relation to increasing global warming. They include increases in the frequency and intensity of hot extremes, marine heatwaves, and heavy precipitation, agricultural and ecological droughts in some regions, and proportion of intense tropical cyclones, as well as reductions in Arctic sea ice, snow cover and permafrost».

welche Art von Anpassungsmassnahmen für relativ selten auftretende Ereignisse vorzusehen sind im Vergleich zu Massnahmen gegen einen schrittweisen Anstieg der Durchschnittstemperatur. In der Schweiz können extreme Wetterereignisse zu Überschwemmungen, Erdbeben, Lawinen, Hagel oder im Gegenteil zu Hitzewellen und Dürreperioden führen. Möglicherweise werden die Auswirkungen der extremen Wetterereignisse grösser sein als diejenigen des schrittweisen Anstiegs der Durchschnittstemperatur. Von Tornados oder Tsunamis ist die Schweiz dagegen nicht betroffen, sondern vielmehr von Ereignissen, an die eine weitgehende Anpassung möglich erscheint.

Für die Schweiz dürften sich die Folgen der Auswirkungen auf den Rest der Welt langfristig wahrscheinlich als bedeutender Wirkungskanal erweisen

Der Klimawandel wird andere Länder weit stärker als die Schweiz in Mitleidenschaft ziehen. Zum Beispiel die vom Anstieg des Meeresspiegels betroffenen Länder oder solche mit einem heissen und feuchten Klima, in denen sich ein Temperaturanstieg gravierender auswirkt. Oder arme

Länder, die über weniger Mittel verfügen, um sich an den Klimawandel anzupassen. Für die Schweiz als kleine und offene Volkswirtschaft werden wahrscheinlich die Auswirkungen über den internationalen Handel eine wichtige Rolle spielen.⁴³ Die wichtigsten Handelspartner der Schweiz gehören jedoch generell nicht zu den Ländern, die den Risiken des Klimawandels am stärksten ausgesetzt sind. Spürbar werden könnte der Klimawandel auch über eine Zunahme der Auslandshilfe sowie durch die Einwanderung aus besonders stark betroffenen Weltregionen.

Die Berücksichtigung von Unsicherheiten und Extremszenarien

Die obigen Überlegungen beruhen auf Szenarien, die als wahrscheinlich beurteilt werden. Berücksichtigt werden müssen jedoch auch die Unsicherheiten sowie das Risiko von Extremszenarien.

Der Klimawandel ist ein komplexes Phänomen, das mit grossen Unsicherheiten behaftet ist, beispielsweise hinsichtlich der längerfristigen Auswirkungen einer Verdoppelung des CO₂-Bestandes in der Atmo-

43 Der Handel mit Gütern und Dienstleistungen sowie die Transaktionen an den Kapitalmärkten. Der Anteil des internationalen Handels wird insofern sinken, als Partnerstaaten weniger in der Lage sein werden, an diesem Handel teilzunehmen. Eine Branche wie die Rückversicherer hingegen wird vom Klimawandel profitieren, weil ihre Dienstleistungen immer stärker nachgefragt werden.

sphäre auf die Durchschnittstemperatur. Hinzu kommen weitere Unsicherheiten, insbesondere in Bezug auf die extremen Wetterereignisse sowie die Flora und Fauna. Diese Unsicherheit führt dazu, in Szenarien zu denken.

Abgesehen von diesen Unsicherheiten gibt es auch sehr unwahrscheinliche Szenarien, sofern wir den Klimawandel in den Griff bekommen, deren Folgen aber extrem wären. Es kann in der Tat Schwellen- oder Grenzwerte geben, nach deren Überschreitung das Klima in einen Teufelskreis mit immer verheerenderen Folgen («Tipping Points») gerät. Dazu gehören zum Beispiel der Austritt von Methangas (einem Treibhausgas) aufgrund des Abtauens des arktischen Permafrostes. Diese Extremszenarien sind umso beunruhigender, als der Klimawandel träge ist und manche Auswirkungen nicht oder kaum irreversibel sein können.

Der Einbezug dieser Extremszenarien sollte dazu führen, dass strengere Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels getroffen werden. Zugleich darf der Einbezug von Extremszenarien jedoch weder dazu führen, dass der Staat sich ausschliesslich auf eines dieser Risiken konzentriert und anderen Anliegen zu wenig Beachtung schenkt, noch dass er es unterlässt, wirksam zu handeln.

4.3 Abschliessende Bemerkungen

Die langfristigen Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen sind schwer abschätzbar. Man kann davon ausgehen, dass der schrittweise Anstieg der Durchschnittstemperatur in der Schweiz insgesamt negative, aber moderate Folgen nach sich ziehen wird. Die Auswirkungen einer Zunahme der Häufigkeit und der Intensität von extremen Wetterereignissen sind schwerer abzuschätzen, dürften aber schwerwiegender sein als diejenigen des allmählichen Temperaturanstiegs. Da andere Staaten stärker betroffen sein werden als die Schweiz, dürften die Auswirkungen seitens des Rests der Welt bedeutend ausfallen. Diese Auswirkungen wiederum hängen vom Ausmass des Klimawandels ab und demnach von den weltweiten Gegenanstrengungen. Die Eindämmung des Klimawandels wird dazu beitragen, die Unsicherheit zu verkleinern.

Bei den Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels geht es darum, die Treibhausgasemissionen in der Schweiz zu begrenzen und solche Massnahmen auf internationaler Ebene zu fördern. Im Hinblick auf eine möglichst effiziente Zielerreichung, d. h. mit möglichst tiefen volkswirtschaftlichen Kosten, ist die Wahl der wirtschaftspolitischen Instrumente wichtig. Neben Lenkungsabgaben (CO₂-Abgabe)

und dem Emissionshandelssystem spielen dabei auch Subventionen und Regulierungen eine wichtige Rolle.

Aus finanzpolitischer Perspektive ist es wichtig, dass der Staat angesichts der äusserst unsicheren Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Haushalte die Verschuldung der öffentlichen Hand tief hält und auf ausgeglichene Haushalte achtet. So verfügt der Staat über einen grossen finanzpolitischen Handlungsspielraum, falls ein unerwartetes und gravierendes Klimaereignis auftreten sollte, welches erhebliche finanzielle Belastungen oder Eventualhaftungsrisiken für die öffentlichen Haushalte nach sich zieht.

Um einen geordneten Übergang zu gewährleisten ist es wichtig, Kapazitäten zu entwickeln, die es erlauben, den Klimawandel sowie die Eindämmungs- und Anpassungsmassnahmen zu analysieren. Eine

quantitative Abschätzung der langfristigen Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen in der Schweiz wäre dabei ein wertvolles Element. Dafür bräuchte es in einem ersten Schritt weiterreichende Erkenntnisse zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Klimawandels. Dies insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen extremer Wetterereignisse und der Auswirkungen im Zusammenhang mit den aussenwirtschaftlichen Verflechtungen der Schweiz. In einem zweiten Schritt könnte darauf basierend eine quantitative Abschätzung der Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen durch die Zusammenarbeit von Experten und Bundesverwaltung stattfinden. Ausserdem würde eine Prüfung aller Haushaltsrisiken erlauben, die anderen Risiken nicht aus den Augen zu verlieren und das Risiko des Klimawandels gegenüber den übrigen Risiken einzuordnen.

5 FAZIT

Der Bericht zeigt, dass über die nächsten drei Jahrzehnte die öffentlichen Haushalte durch die alternde Bevölkerung merklich belastet werden. Aufgrund der in Rente gehenden Baby-Boomer sind die Auswirkungen der Alterung besonders stark bis 2035 spürbar. Entwickeln sich Demografie und Wirtschaft wie angenommen, wird die Staatsquote bis 2050 von heute 31,6 auf 34,5 Prozent zunehmen.

Auch wenn die Reform AHV 21 wie vorgesehen umgesetzt wird, müssen spätestens mit Beginn der 2030er-Jahre neue Reformen greifen, um die Nachhaltigkeit der AHV zu sichern. Aufgrund des anhaltend hohen finanziellen Drucks im Gesundheits- und Pflegebereich steigen die demografieabhängigen Ausgaben der Kantone am stärksten. Die unterstellte Gewinnausschüttung der SNB (CHF 6 Mrd., davon 2 Mrd. für den Bund, 4 Mrd. für die Kantone) reduziert insbesondere den Konsolidierungsbedarf der Kantone. Massnahmen, die das Wachstum der Ausgaben im Gesundheitswesen dämpfen, wie die vom Bundesrat vorgeschlagene Zielvorgabe sind jedoch weiterhin zu ergreifen, um eine nachhaltige Finanzierbarkeit sicherzustellen.⁴⁴ Der Bund hat

hingegen nur einen relativ kleinen Konsolidierungsbedarf.

Selbst wenn angenommen wird, dass die Coronakrise sich auch langfristig negativ auf die Wirtschaftsleistung und die Staatseinnahmen auswirkt, steigt die Staatsquote über 30 Jahre statt auf 34,5 Prozent auf 35 Prozent des BIP. Die Schuldenquote würde statt auf 45 auf 51 Prozent des BIP im Jahr 2050 ansteigen. Dies würde bedeuten, dass der Staat jährlich 0,3 Prozent des BIP zusätzlich konsolidieren muss, um die Schuldenquote auf dem Niveau des Basisjahres 2019 zu stabilisieren.

Neben der Alterung der Gesellschaft ist der Klimawandel die wahrscheinlich grösste langfristige Herausforderung für die Schweiz. Deshalb adressiert dieser Bericht zu den Langfristperspektiven zum ersten Mal in einem gesonderten Kapitel die möglichen Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen. Im Vergleich zu den Auswirkungen der Alterung, sind die Auswirkungen des Klimawandels deutlich unsicherer und damit nur sehr schwer quantifizierbar. Die qualitative Analyse in diesem Bericht zeigt, dass der Klimawandel sich sowohl einnahme- wie auch

⁴⁴ Vgl. Brändle und Colombier (2020) und Brändle et al. (2018) für diesbezügliche Auswertungen internationaler Erfahrungen für die Schweiz.

ausgabeseitig auf die öffentlichen Finanzen auswirken wird. Diese Auswirkungen werden insgesamt negativ sein. Zu erwarten sind tiefere Steuereinnahmen und Mehrausgaben, welche den finanzpolitischen Handlungsspielraum einschränken dürften. Diese Überlegungen gilt es vor dem Hintergrund des fortschreitenden Klimawandels zu vertiefen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Staat in der Krise umso besser reagieren kann, je tiefer die öffentlichen Schulden sind. Tiefe Schulden führen auch zu grösserem Handlungsspielraum für die Bewältigung langfristiger Herausforderungen. Daher ist es wichtig, auf ausgeglichene öffentliche Haushalte zu achten und so die Widerstandsfähigkeit der Schweizer Volkswirtschaft zu stärken.

Literaturverzeichnis

- Bachner, G., Bednar-Friedl, B. (2019), The effects of climate change impacts on public budgets and implications of fiscal counterbalancing instruments, *Environmental Modeling and Assessment*, 24/2, 121–142.
- Bastin, J.-F, Clark, E., Elliott, T., Hart, S., van den Hoogen, J., Hordijk, I., Ma, H., Majumder, S., Manoli, G., Maschler, J., Mo, L., Routh, D., Yu, K., Zohner, C.M., Crowther, T.W. (2019), Understanding climate change from a global analysis of city analogues, *PLoS one*, 14(7), e0224120. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0224120>
- Baur, M., Bruchez, P.-A., Nicol, S. (2021). Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability. Erscheint in *OECD Journal on Budgeting*, 2/21.
- Baur, M., Bruchez, P.-A., (2021). Was bedeutet der Klimawandel fürs Bundesbudget? *Die Volkswirtschaft*, 4/2021, 54–56.
- Best, R., Burke, P. J., Jotzo, F. (2020). Carbon Pricing Efficacy: Cross-Country Evidence, *Environmental and Resource Economics*, 77, 69–94.
- Brändle, T., Colombier, C. (2020). Budgetary targets as cost-containment measure in the Swiss health-care system? Lessons from abroad. *Health Policy*, 124(6), 605–614.
- Brändle, T., Colombier, C., Baur, M., Gaillard, S. (2018). Zielvorgaben für das Wachstum der Gesundheitsausgaben, Ausgewählte Erfahrungen und Erkenntnisse für die Schweiz, Working Paper der Eidgenössischen Finanzverwaltung Nr. 22, Bern.
- Brändle, T., Colombier, C. (2017). Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2045. Working Paper der Eidgenössischen Finanzverwaltung Nr. 21, Bern.
- BSV (2021). IV-Ergebnisse 2020 – Differenzen zwischen Budget und Abrechnung, Jahresbericht, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- Bundesamt für Statistik (2020). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2020–2050, Neuchâtel, Mai 2020.
- Burke, M., Hsiang, S. M. & Miguel, E. (2015). Global non-linear effect of temperature on economic production. *Nature*, 527, 235–239.

- Coalition of Finance Ministers for Climate Action, CFMCA (2021), Climate-Related Risks for Ministries of Finance: An Overview, prepared by N. Dunz and S. Power, World Bank, Washington DC.
- Colombier, C. (2014). Überlegungen zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz. Notiz, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Bern.
- Colombier, C. (2012). Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2060. Working Paper der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Nr. 19, Bern.
- Colombier, C. (2005). Die Staatsquote – ein schwierig zu interpretierender Indikator, Notiz, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2008). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz, Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2012). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2012, Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2016). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016, Bern.
- Europäische Kommission (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2019–2070), European Economy, 5/2021.
- Financial Stability Board, FSB (2020). The Implications of Climate Change for Financial Stability. FSB, BIS, Basel.
- Green, J.F. (2021), Does carbon pricing reduce emissions? A review of ex-post analyses, Environmental Research Letters, March 2021.
- Infras und Ecologic (2009). Klimawandel: Welche Belastungen entstehen für die Tragfähigkeit der Öffentlichen Finanzen?
- IPCC (2021). Climate Change 2021 – The Physical Science Basis. IPCC Secretariat, Geneva.
- KOF (2021), Prognose der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) für die Jahre 2021 und 2022. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), Autoren: Marc Anderes und Jan-Egbert Sturm, Konjunkturforschungsstelle, Zürich.
- Network for Greening the Financial System (NGFS) (2019). A call for action – climate change as a source of financial risk. NGFS Secretariat and Banque de France.

Nordhaus, W. D. (2017). Evolution of Assessments of the Economics of Global Warming: Changes in the DICE Model, 1992–2017. NBER Working Paper 23319.

Office for Budget Responsibility (OBR) (2021). Fiscal Risks Report – July 2021, London.

OECD (2021). Assessing the Economic Impacts of Environmental Policies: Evidence from a Decade of OECD Research, 2021. OECD Publishing, Paris.

Price Waterhouse Coopers (2021). Finanzielle Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Schweizer Spitäler (Whitepaper 4.0).

Schlaffer-Bruchez, B. (2021). A brief survey of the literature on optimal public debt. Notiz, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Bern.

Schweizerische Eidgenossenschaft (2021). Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Kostenträger im Gesundheitswesen, Zwischenbericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3135 SGK-SR vom 21. April 2020, Bern.

Schweizerische Eidgenossenschaft (2020). Legislaturfinanzplan 2021 – 2023 – Anhang 2 zur Botschaft über die Legislaturplanung 2019 – 2023 vom 29. Januar 2020, Bern.

Vöhringer, F., Vielle, M., Thurm, B., Knoke, W., Stocker, D., Frehner, A., Maire, S., Thalmann, Ph. (2017). Assessing the impacts of climate change for Switzerland –Final report, EPFL, Lausanne.

Anhang

1. Berechnung der Fiskallücke

Die Fiskallücke f für ein Ziel λ , einen Projektionshorizont T und einen Konsolidierungsbeginn nach p Jahren ergibt sich aus der folgenden Formel:

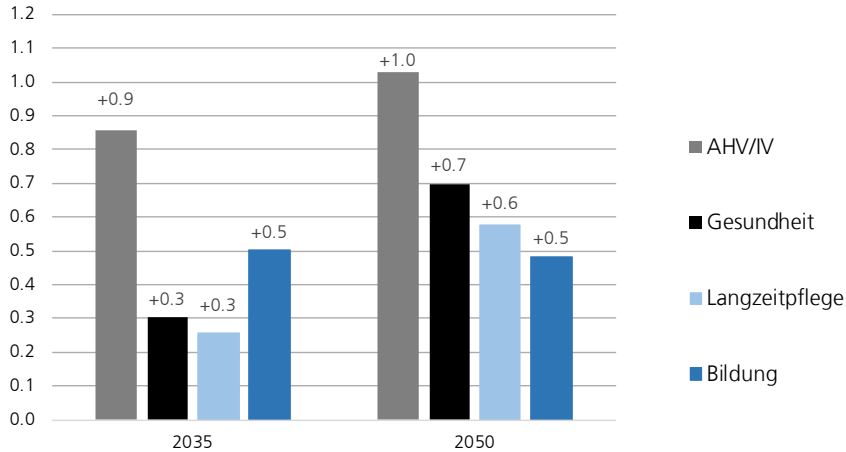
$$f_{\lambda,T} = \frac{B_p - \frac{\lambda}{\varphi_{T-p}} B_0 - \sum_{j=1}^{T-p} \left(\frac{PB_{j+p}}{\varphi_j} \right)}{\sum_{j=1}^{T-p} \left(\frac{Y_{j+p}}{\varphi_j} \right)}$$

B_0 ist dabei die nominelle Ausgangsschuld im Jahr 2019, B_p die nominelle Schuld zum Zeitpunkt des vorgesehenen Konsolidierungsbeginns, z. B. das Jahr 2025 mit $p=6$, Y_j das jährliche nominelle BIP. Der Projektionshorizont reicht von 2019 bis 2050 (mit $T=31$). Die Fiskallücke wird jeweils in Prozent des BIP angegeben.

Zur Berechnung der Fiskallücke wird zunächst ein Ziel für die Schuldenquote festgelegt. Der Parameter für das Verhältnis zwischen Ziel- und Ausgangsschuld ist λ . Entspricht beispielsweise die Zielquote der aktuellen Schuldenquote, so ist λ gleich dem Verhältnis zwischen dem BIP des Zieljahres zum BIP des Basisjahres. Sollen die Schulden nominal unverändert bleiben, so ist $\lambda = 1$. In die Berechnung der Fiskallücke fließen über den Diskontfaktor $\varphi_j (= (1+i)^j)$ der jährliche Zinssatz (i_j) (die Kosten der Verschuldung) und über den jährlichen Primärüberschuss PB_{j+p} die Haushaltsprojektionen ein. Die Differenz $B_p - \frac{\lambda}{\varphi_{T-p}} B_0$ in der oben dargestellten Gleichung entspricht den Schulden bei Konsolidierungsbeginn abzüglich dem diskontierten Schuldenziel. Übertreffen die Schulden bei Konsolidierungsbeginn das Schuldenziel, führt dies zu einem Anstieg der Fiskallücke und umgekehrt.

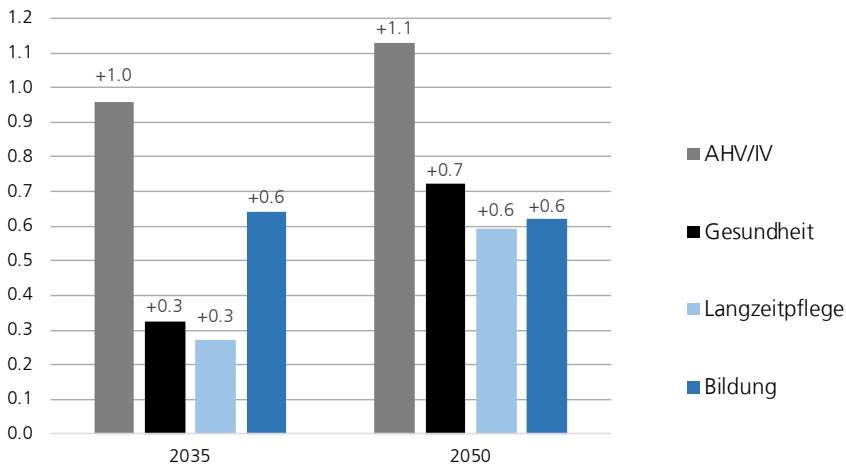
2. Anhang Grafiken

Grafik A1: Zunahme demografieabhängige Ausgaben im Positivszenario (in % des BIP)



Quelle: EFV.

Grafik A2: Zunahme demografieabhängige Ausgaben im Negativszenario (in % des BIP)



Quelle: EFV.

