



Bern, 17.05.2023

Demografischer Wandel und Zusammenhalt der Schweiz

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 20.4257 Würth SR
vom 25.09.2020

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Auftrag des Parlaments.....	3
1.2	Gewähltes Vorgehen und Aufbau des Berichts.....	4
2	Ausgabenprojektionen für die Bildung und die Gesundheit	5
2.1	Bisherige Arbeiten auf kantonaler Ebene	5
2.2	Datengrundlagen und Projektionsmethodik	8
2.2.1	Kantonale Bevölkerungsszenarien des BFS.....	8
2.2.2	Demografische Entwicklung in den ausgewählten Kantonen.....	10
2.2.3	Wirtschaftliche Entwicklung	12
2.2.4	Ausgabenprojektionen	14
2.3	Diskussion der Resultate	18
2.3.1	Demografieabhängige Ausgaben nach Funktionen	18
2.3.2	Demografieabhängige Ausgaben nach Staatsebene	21
2.3.3	Demografieabhängige Ausgaben und kantonale Staatsquote	22
3	Auswirkungen auf den Finanzausgleich	24
3.1	Ressourcenausgleich	24
3.2	Lastenausgleich	26
3.3	Zusammenfassung	27
4	Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Einordnung	28
5	Literaturverzeichnis.....	29
Anhang	30

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag des Parlaments

Das Postulat 20.4257 «Demografischer Wandel und Zusammenhalt der Schweiz» wurde von SR Würth am 25. September 2020 eingereicht.

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, die Entwicklung des demografischen Wandels in der Schweiz in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen vertieft zu analysieren und darzustellen, welche Auswirkungen sich daraus ergeben für die Ausgleichs- und Transfersysteme. Darüber hinaus ist aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen eine ausgewogenere Entwicklung des Landes begünstigt werden kann, indem regionale Wirtschaftsräume und Arbeitsplatzstandorte gestärkt werden.

Begründung

Die neusten, im Mai 2020 vom Bundesamt für Statistik publizierten Analysen der kantonalen Bevölkerungsszenarien mit der Entwicklung des Altersquotienten kommen zu einem eindrücklichen Befund. Der demografische Wandel schreitet rasch voran, allerdings verändert sich die Dynamik in den verschiedenen Kantonen massiv. Während die Bandbreite des Altersquotienten sich im Jahre 2020 zwischen 28 Prozent und rund 38 Prozent bewegt, zeigt die Disparität 2050 eine deutlich grössere Bandbreite von bis zu 30 Prozentpunkten. Dies führt zu massiven Verschiebungen der Ressourcenbasis (einnahmenseitig), aber auch der demografischen Lasten (ausgabenseitig). Insgesamt manifestiert sich der demografische Wandel in den ländlichen Räumen stärker als in den urbanen Gebieten.

Es kommt für alle Kantone dazu, dass der von den Gesundheitsausgaben ausgehende Druck die Nachhaltigkeit der Kantonsfinanzen gefährdet, wobei eine Zielvorgabe zur Begrenzung des Ausgabenwachstums die Kantone und die obligatorische Krankenpflegeversicherung spürbar entlasten könnte (vgl. Kapitel 5.5. der Botschaft des Bundesrates zur Legislaturplanung).

Aufgrund dieser Trends dürften sich die interkantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit verstärken. Gleichzeitig ist dem Bundesrat wichtig, dass die Unterschiede in den finanzpolitischen Möglichkeiten zwischen den Kantonen auch weiterhin nicht wachsen (vgl. Kapitel 4.1.1. der Botschaft des Bundesrates zur Legislaturplanung).

Die ganze Entwicklung führt zu einem erheblichen Druck auf die Ausgleichs- und Transfersysteme und dürfte die nationale Kohäsion und Solidarität absehbar spürbaren Spannungen aussetzen. Aber auch das politische System im Zusammenwirken von Bund und Kantonen wird von dieser Entwicklung tangiert sein. Auch wenn dieser Trend nicht nur in der Schweiz, sondern (sogar in einem teilweise deutlich grösseren Ausmass) in vielen andern Ländern auch festzustellen ist, können Bund und Kantone nicht einfach zur Tagesordnung übergehen. Es geht darum, frühzeitig die richtigen Weichen zu stellen. Zur Stärkung einer ausgewogenen Entwicklung des Landes müssen regionale Arbeitsplatzstandorte sowie regionale Wirtschafts- und Lebensräume mit geeigneten Rahmenbedingungen und Massnahmen von Bund und Kantonen gestärkt werden

Stellungnahme des Bundesrats vom 25.11.2020

Wie das Postulat richtig festhält, zeigen die Bevölkerungsszenarien des BFS, dass die Kantone unterschiedlich von der Alterung der Bevölkerung betroffen sind. Dies ist vor allem auch für die Gesundheitsausgaben auf kantonalen Ebene von Bedeutung. Die in der Legislaturfinanzplanung 2021 – 2023 dargestellten Ergebnisse der Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz und der Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen zeigen, dass der Bund im Bereich Altersvorsorge und die Kantone und Gemeinden im Gesundheitswesen und der Pflege besonders durch die Alterung der Bevölkerung betroffen sein werden. Die Steuerung und Finanzierung des

Gesundheitswesens und der Pflege ist primär Aufgabe der Kantone. Aufgrund der von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Bevölkerungsszenarien ist damit zu rechnen, dass sich die Herausforderungen in diesen Bereichen kantonal unterschiedlich präsentieren werden. Es ist jedoch Aufgabe der Kantone, für ihre jeweilige Situation Szenarien zu entwickeln und allenfalls daraus Massnahmen abzuleiten. Der Bund könnte dies nur in sehr grober Form leisten und die Kantone würden daraus nur wenig zusätzliche Erkenntnisse gewinnen können.

Der Bund stellt mit den Bevölkerungsszenarien des BFS und den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz und den Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen methodische Grundlagen bereit, die die Kantone mit eigenen Annahmen zu ihrer spezifischen Situation und Entwicklung ergänzen können, um Aussagen zur Entwicklung im jeweiligen Kanton zu erarbeiten. Der Bundesrat ist somit der Auffassung, dass eine zusätzliche Analyse des Bundes keinen Mehrwert erzielen würde. Er ist aber gerne bereit, die Kantone bei Bedarf methodisch zu unterstützen. Hinzu kommt, dass die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Transfersysteme schwierig zu quantifizieren sind. Für das wichtigste Transfersystem zwischen Bund und Kantonen, den Finanzausgleich, ist zu beachten, dass es steigende Disparitäten unter den Kantonen bis zu einem gewissen Grad auffangen würde. Dies gilt selbstverständlich auch, wenn diese durch demografische Veränderungen bedingt sind. Der Bundesrat berichtet zudem alle vier Jahre im Rahmen des Wirksamkeitsberichts über die Entwicklung dieses Transfersystems. Schliesslich ist anzumerken, dass räumlich differenziert wirksame Massnahmen zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsräume und Arbeitsplatzstandorte, die in der verlangten Analyse aufzuzeigen sind, von Bund und Kantonen beispielsweise im Rahmen der Standortförderung bereits umgesetzt werden. Dazu zählen insbesondere Förderprogramme der Regionalpolitik, der Tourismuspolitik oder der KMU-Politik sowie Massnahmen der Raumentwicklungspolitik.

Das Postulat wurde am 15. Juni 2021 vom Ständerat angenommen

1.2 Gewähltes Vorgehen und Aufbau des Berichts

Für den vorliegenden Bericht wurden Ausgabenprojektionen für ausgewählte wichtige Aufgabenbereiche einzelner Kantone erstellt. Dazu wurden Daten des BFS, u.a. Sonderauswertungen im Bereich Gesundheit, der öffentlichen Finanzstatistik und kantonale Angaben herangezogen. (Kapitel 2). Die Projektionen konzentrieren sich auf zwei Kantone, Genf und Graubünden. Die Wahl fiel auf diese beiden Kantone, da gemäss der BFS-Bevölkerungsszenarien Genf am geringsten von der Alterung betroffen ist und hinter dem Kanton Aargau das stärkste Bevölkerungswachstum aufweist. Graubünden hingegen ist neben dem Tessin der einzige Kanton mit einer schrumpfenden Bevölkerung, die zugleich mit am stärksten altert. Da die Ausgabenprojektionen stark von der Bevölkerungsentwicklung getrieben sind, lassen sich die übrigen Kantone zwischen diesen beiden Extremen einordnen.

Auf der Einnahmenseite steht der Finanzausgleich im Zentrum (Kapitel 3). Hier wird untersucht, was für Auswirkungen die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung auf den Ressourcen- und den Lastenausgleich hat.

Nicht behandelt wird in diesem Bericht die Frage, mit welchen Massnahmen eine ausgewogenere Entwicklung des Landes begünstigt werden kann, indem regionale Wirtschaftsräume und Arbeitsplatzstandorte gestärkt werden. Dies, weil diese Frage nicht direkt mit der demografischen Entwicklung zusammenhängt und weil die Stärkung der regionalen Wirtschaftsräume eine Daueraufgabe des Bundes und vor allem der Kantone ist. Der Bund ist in diesem Bereich bereits heute insbesondere mit der neuen Regionalpolitik und der Standortförderung aktiv.

2 Ausgabenprojektionen für die Bildung und die Gesundheit

Ziel dieses Kapitels ist es, die Bandbreite der interkantonalen Unterschiede aufgrund des demografischen Wandels und der damit verbundenen absehbaren Belastungen für die öffentlichen Finanzen der Kantone darzustellen. Die vorliegende Analyse beschäftigt sich exemplarisch mit den Kantonen Genf und Graubünden. Diese beiden Kantone liegen bezüglich der durch das BFS projizierten demografischen Entwicklung am weitesten auseinander und erlauben somit die Bandbreite der absehbaren Belastungen für die öffentlichen Finanzen der Kantone abzuschätzen. Die Ausgabenprojektionen konzentrieren sich auf die für die kantonale Ebene bedeutendsten demografieabhängigen Bereiche Bildung und Gesundheit (inklusive der Langzeitpflege).

Zu Beginn werden in Kapitel 2.1 die bisherigen Arbeiten über die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Haushalte der Kantone vorgestellt. Diese Arbeiten umfassen die Grossregion Ostschweiz und die Kantone Luzern, St. Gallen und Schaffhausen. Im anschliessenden Kapitel 2.2 werden die für die Projektionen der Bildung und Gesundheit verwendete Methodik, die zugrundeliegenden Daten und Annahmen präsentiert. Kapitel 2.3. stellt dann die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Haushalte der Kantone Genf und Graubünden im Zeitraum von 2019 bis 2050 dar.

Für die Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die vorliegenden Projektionen auf einer Reihe von demografischen und wirtschaftlichen Annahmen basieren und daher mit Unsicherheiten behaftet sind. Sie sind keine Prognosen, sondern Fortschreibungen absehbarer demografischer und wirtschaftlicher Trends. Unter den in Kapitel 2.2 getroffenen Annahmen zeigen sie auf, wie sich die öffentlichen Haushalte der Kantone Graubünden und Genf entwickeln, sofern keine Massnahmen seitens der Politik ergriffen werden ("no-policy-change"-Annahme).

2.1 Bisherige Arbeiten auf kantonaler Ebene

Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz

Die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz mit ihren zugrundeliegenden Ausgabenprojektionen sind ein wichtiges finanzpolitisches Planungsinstrument für die Betrachtung von zukünftigen – beispielsweise demografiebedingten – Mehrbelastungen, welche über das Budget und den Finanzplan hinausgehen. Die alle vier Jahre erscheinenden Langfristperspektiven¹ ermöglichen eine Gesamtschau über die finanzielle Entwicklung der verschiedenen Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen) und zeigen die demografischen Zusatzlasten nach Aufgabenbereichen – insbesondere in den Bereichen Alterssicherung, Bildung und im Gesundheitswesen – auf. Im Zusammenhang mit den Langfristperspektiven erstellt die Eidgenössische Finanzverwaltung für den vom demografischen Wandel besonders betroffenen und gleichzeitig komplexen Gesundheitsbereich eine vertiefte Analyse.² Hier wurden zuletzt die gesamtschweizerischen Gesundheitsausgaben, unterteilt nach Gesundheitsausgaben ohne Langzeitpflege und die Langzeitpflege ab 65 Jahren, bis in das Jahr 2050 projiziert und nach Staatsebenen aufgegliedert. Diese Arbeiten verwenden die methodischen Standards internationaler Institutionen wie der OECD, dem IWF und der Europäischen Kommission.³

Zwar unterscheiden die vom Bund publizierten Berichte zwischen unterschiedlichen Staatsebenen, die Projektionen werden aber nur auf einer gesamtschweizerisch aggregierten Ebene durchgeführt – zwischen einzelnen Kantonen oder Gemeinden wird nicht unterschieden. Es ist davon auszugehen,

¹ Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2021)

² Vgl. Brändle und Colombier (2022)

³ Vgl. Lorenzoni et al. (2019); Europäische Kommission (2021)

dass in der föderalistischen Schweiz einzelne Kantone – beispielsweise aufgrund ihrer unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt – in unterschiedlichem Ausmass vom demografischen Wandel betroffen sind. Allerdings gibt es zurzeit nur wenige Analysen über die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen auf Ebene der Kantone, welche im Folgenden kurz dargestellt werden.

Analyse für die Ostschweizer Kantone

Ein einmalig erschienener Bericht der Hochschule Luzern⁴ widmet sich der Frage, inwiefern sich die Ergebnisse der Langfristperspektiven des Bundes aus dem Jahr 2016⁵ auf die Ostschweizer Kantone übertragen lassen. Dieser Bericht stellt dazu Projektionen für die Kantons- und Gemeindefinanzen der Grossregion Ostschweiz für die Jahre 2015 bis 2045 dar. Analog zu den Berechnungen des Bundes werden für die Bevölkerungsentwicklung in den Kantonen die Projektionen des Bundesamts für Statistik (BFS) herangezogen. Die Alterung der Bevölkerung ist gemäss dem Referenzszenario in der Ostschweiz etwas stärker ausgeprägt als im Schweizer Durchschnitt. Ausserdem dürfte der Wachstumstrend des realen BIP in der Ostschweiz gemäss den Projektionen des BFS etwas schwächer ausfallen. Dies ist gemäss der Studie auf die tiefere Trend-Wachstumsrate bei der Erwerbsbevölkerung zurückzuführen.

Abgestützt auf vergangene Entwicklungen wird für die Projektion der Einnahmen von der vereinfachenden Annahme ausgegangen, dass sie sich im Gleichschritt mit dem BIP der Ostschweizer Kantone entwickeln. Bei den Ausgaben wird – analog zu den Langfristperspektiven des Bundes – zwischen demografieabhängigen Ausgaben und nicht-demografieabhängigen Ausgaben unterschieden. Als Basis für die Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben dienen die Nettoausgaben der Kantone und Gemeinden gemäss der Finanzstatistik des Bundes für das Jahr 2014. Bei allen demografieabhängigen Ausgaben wird die Entwicklung der Arbeitsproduktivität als Wachstumskomponente zu den altersspezifischen Kosten hinzugerechnet. Bei den nicht-demografieabhängigen Ausgaben wird davon ausgegangen, dass sie sich im Gleichschritt mit dem BIP der betreffenden Kantone entwickeln.

Die Projektionen zeigen, dass in der Ostschweiz zwischen 2015 und 2045 die demografieabhängigen Ausgaben in den Bereichen Alter, Gesundheit, Langzeitpflege und Bildung deutlich stärker wachsen als das Bruttoinlandprodukt und die staatlichen Einnahmen. Ohne eine Reduktion der Ausgaben bzw. ohne Mehreinnahmen werden das staatliche Defizit und die Schulden deutlich ansteigen. Diese Zunahme ist zudem höher als die vom EFD erwartete Zunahme für die Gesamtheit der Schweizer Kantone und Gemeinden. Hauptgründe sind eine in der Ostschweiz im Vergleich zur gesamten Schweiz tiefere Erwerbsquote sowie ein überdurchschnittliches Wachstum des Altersquotienten.

Analyse für den Kanton Luzern

Der Kanton Luzern hat 2018 einen bislang einmalig erschienen Planungsbericht des Regierungsrats über die demografieabhängigen Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen des Kantons publiziert.⁶ Grundlage bildet das Bevölkerungsszenario des kantonalen Statistikamtes.⁷ Der Bericht zeigt auf, wie sich die demografische Entwicklung unter gegebenen Rahmenbedingungen im Basisjahr 2016 (sogenannte «No-Policy-Change»-Annahme) bis ins Jahr 2030 auf die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen auswirkt. Die Projektionen werden für verschiedene Ausgaben- (Bildung, Gesundheit, Langzeitpflege) und Einnahmenbereiche (Steuererträge natürliche Personen) dargestellt.

Es werden zwei Szenarien projiziert, ein Basisszenario sowie ein pessimistischeres Alternativszenario. In diesem wird bei der Entwicklung der Kosten in den Bereichen Bildung und Langzeitpflege ein

⁴ Vgl. Fischer und Delbiaggio (2017)

⁵ Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2016)

⁶ Vgl. Kanton Luzern (2018)

⁷ Vgl. LUSTAT Statistik Luzern (2017)

kostentreibender Baumol-Effekt unterstellt.⁸ Zudem wird von höheren Gesundheitskosten und einem steigenden Zinsniveau ausgegangen. Für die Projektion der Fiskalerträge wird im Alternativszenario die reale Progression nicht berücksichtigt.

Gemäss diesen Projektionen fällt das demografieabhängige Ausgabenwachstum im Vergleich zum kantonalen BIP-Wachstum im Basisszenario bis 2030 insgesamt moderat aus. Das starke Wachstum der Ausgaben, u.a. im Bereich Gesundheit, wird durch eine im Vergleich zum BIP unterdurchschnittliche Ausgabenentwicklung im für den Kanton grossen Aufgabengebiet Bildung kompensiert (Bevölkerungsszenario geht bis 2030 von einem stabilen Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung aus). Kanton und Gemeinden sind aber unterschiedlich betroffen: Weil der Kanton die Spitalfinanzierung und die Gemeinden den grossen Teil der Kosten im Volksschulbereich verantworten, liegen die demografischen Mehrbelastungen gemäss Basisszenario beim Kanton.

Auf der Einnahmeseite wachsen die Erträge stärker als das Bruttoinlandprodukt. Gründe dafür sind das Bevölkerungswachstum und die Entwicklung der Demografie. Dies, weil gemäss der Studie des Kanton Luzerns ältere Menschen im Durchschnitt ein höheres Steueraufkommen generieren als junge Personen. Weiter führe das unterstellte Wirtschaftswachstum direkt sowie über die reale Progression zu Mehrerträgen. Vom Wachstum der Steuererträge profitieren Kanton und Gemeinden gleichermaßen. Im Basisszenario erlaubt das demografiegetriebene Wachstum auf der Ertragsseite, das Ausgabenwachstum bis 2030 zu finanzieren.

Analyse für den Kanton St. Gallen

Der Kanton St. Gallen legt alle vier Jahre längerfristige Finanzperspektiven vor – zuletzt 2019 für den Projektionshorizont 2023 bis 2029.⁹ Für die Projektionen werden die jährlichen Wachstumsraten verschiedener Aufwands- und Ertragskomponenten der Erfolgsrechnung (bspw. Personalaufwand, Sachaufwand, Staatbeiträge, Steuereinnahmen, etc.) in Abhängigkeit von fünf exogenen Parametern (Bevölkerungswachstum, Bevölkerungswachstum 65+, Inflation, Realzins, BIP) bis 2029 berechnet.

Der Bericht zeigt unter den gegebenen Annahmen auf, dass ab dem Projektionsjahr 2024 ein leichtes Auseinanderdriften zwischen dem Aufwands- und Ertragswachstum zu erwarten ist. Auf der Aufwandsseite kommt insbesondere dem Wachstum der Staatsbeiträge eine zentrale Rolle zu. Diese machen 2023 knapp die Hälfte des Gesamtaufwandes aus. Hier wird für die meisten Aufwandsbereiche (u.a. Ergänzungsleistungen an die AHV und die IV, IPV-Kosten, Spitalkosten), insbesondere bedingt durch die Demografie und steigende Gesundheitskosten, ein stärkeres Wachstum als für die Erträge projiziert. Der Bericht thematisiert zudem potentielle Chancen und Risiken für die öffentlichen Finanzen, z.B. generelle Wirtschaftsentwicklung, Klimawandel, Chancen und Risiken in der Erfolgsrechnung (bspw. eine digitale Verwaltung) und der Bilanz (bspw. die Beteiligungen des Kantons an Messen, Spitälern etc.). Werden die Chancen und Risiken mitberücksichtigt, so ist tendenziell eher von einer Erhöhung der Differenz zwischen Erträgen und Aufwendungen auszugehen.

Analyse des Kantons Schaffhausen

Der Kanton Schaffhausen hat 2017 eine Demografiestrategie veröffentlicht.¹⁰ Ziel des bislang einmalig durchgeführten Projekts ist, darzustellen, wie sich die demografische Zusammensetzung der Kantonsbevölkerung in Zukunft entwickelt und welche Auswirkungen dies auf die zu erbringenden öffentlichen Leistungen des Kantons hat.

Auf der Ausgabenseite werden mithilfe einer qualitativen Analyse auf der Grundlage der kantonalen Prognose zur Bevölkerungsentwicklung bis ins Jahr 2040 Chancen und Herausforderungen des demografischen Wandels in verschiedenen Handlungsfeldern identifiziert (Raumplanung, Pflege,

⁸ 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.

⁹ Vgl. Kantonsrat St. Gallen (2019)

¹⁰ Vgl. Regierungsrat Kanton Schaffhausen (2017)

Gesundheit, obligatorische Schule etc.). Der Kanton rechnet damit, dass der demografische Wandel und die verstärkte Zuwanderung langfristig zu höheren öffentlichen Ausgaben führen werden.

Auf der Einnahmeseite werden die mittleren Steuereinnahmen pro steuerpflichtiger Person nach Altersklassen im Basisjahr 2014 auf die zukünftig prognostizierte Bevölkerung bis ins Jahr 2040 hochgerechnet. Schaffhausen rechnet mittelfristig mit steigenden Einnahmen aus der Einkommenssteuer, ab 2030 wirkt sich die Entwicklung der Altersstruktur negativ auf die Steuereinnahmen aus (Abnahme der einkommensstarken Altersklassen der 51- bis 65-Jährigen am Bevölkerungsanteil). Demgegenüber geht die Analyse davon aus, dass die wachsenden Einnahmen aus der Vermögenssteuer die Verluste in der Einkommenssteuer teilweise kompensieren. Der Effekt der demografischen Alterung auf die Steuereinnahmen ist damit insgesamt positiv, nimmt aber nach 2025 stetig ab.

2.2 Datengrundlagen und Projektionsmethodik

In diesem Abschnitt werden die absehbare demografische Entwicklung, die relevanten makroökonomischen Annahmen und die Projektionsmethodik dargestellt.

2.2.1 Kantonale Bevölkerungsszenarien des BFS

Das Referenzszenario zur Bevölkerungsentwicklung in den Kantonen des BFS (AR-00-2020) für die Jahre 2020 bis 2050 bildet die Grundlage für die vorliegenden Projektionen.¹¹ Dank dem gewählten Zeitraum können die Kosten der Alterung – insbesondere durch die Generation der «Baby-Boomer», welche in den kommenden Jahren in Pension gehen wird – erfasst werden. Die Hypothesen zu Geburtenhäufigkeit, Sterblichkeit und Wanderungsbewegungen auf kantonaler Ebene richten sich einerseits nach den kantonalen Rückmeldungen in einer Begleitgruppe des BFS zur Erarbeitung der Szenarien und andererseits nach den Hypothesen des gesamtschweizerischen Referenzszenarios des BFS für den Zeitraum 2020–2050 (A-00-2020). Den kantonalen Szenarien unterliegt folglich der gleiche politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Kontext wie bei den Bevölkerungsszenarien für die Gesamtschweiz. Dabei werden die kantonalen Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung für alle Kantone gleichzeitig berechnet und dann Schritt für Schritt mit den Ergebnissen der Szenarien für die gesamte Schweiz abgestimmt. So wird gewährleistet, dass die Bevölkerungsbilanz auf Ebene der Kantone für jedes Jahr mit der gesamtschweizerischen Bilanz übereinstimmt.¹²

Für die gesamte Schweiz wird im BFS Referenzszenario (A-00-2020) von einem Anstieg der Bevölkerung von 8,7 Millionen im Jahr 2020 auf knapp 10,4 Millionen im Jahr 2050 ausgegangen (mittlere jährlichen Wachstumsrate von 0,6 Prozent). Das Bevölkerungswachstum schwächt sich im Verlauf des betrachteten Zeithorizonts ab – während in den 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.¹³

Das Referenzszenario zur Bevölkerungsentwicklung in den Kantonen von 2020 bis 2050 des BFS (AR-00-2020) geht von gewichtigen Unterschieden in den einzelnen Kantonen aus. Eine Grundannahme der kantonalen Szenarien ist, dass die Bevölkerung der städtisch geprägten Kantone aufgrund der interkantonalen und internationalen Wanderungsbewegungen weniger rasch altert, da junge Erwachsene zu- und ältere Erwachsene abwandern. Die ländlich geprägten sowie die Randkantone der

¹¹ Vgl. BFS (2020)

¹² Verschiedene Kantone erstellen regelmässig Szenarien zur Entwicklung ihrer Bevölkerung (bspw. Zürich, Waadt, Luzern, Aargau und Genf) – die kantonalen Szenarien des BFS sollen in diesem Kontext als Ergänzung verstanden werden. Die BFS-Szenarien können regionalen Gegebenheiten nicht im gleichen Detaillierungsgrad Rechnung tragen und unterliegen der Bedingung, dass diese mit den nationalen Ergebnissen oder den interkantonalen Wanderungsbewegungen übereinstimmen müssen.

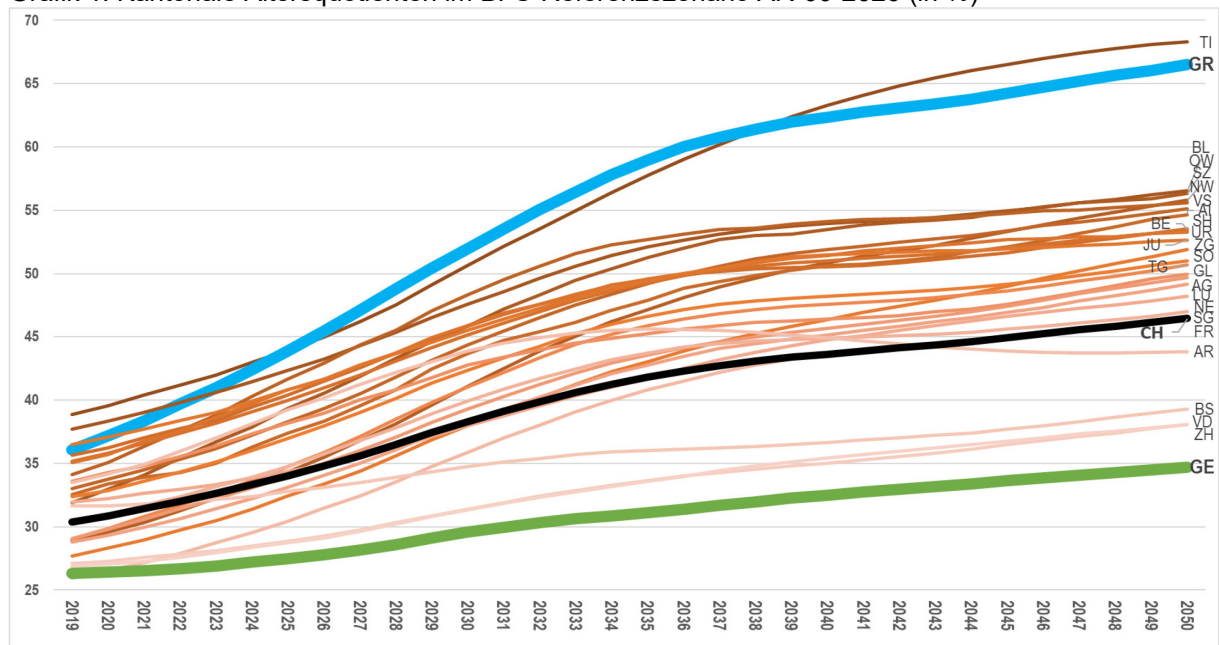
¹³ Aufgrund der zum Zeitpunkt der Berechnungen verfügbaren Datenlage können die demografischen Auswirkungen der Corona-Krise nicht berücksichtigt werden. Langfristig dürften diese allerdings die Kostenentwicklung kaum beeinflussen (vgl. BFS 2021).

grossen Agglomerationen weisen hingegen aufgrund der Abwanderung der jungen Erwachsenen und der Zuwanderung älterer Personen eine verstärkte Alterung auf.

In den Kantonen Tessin und Graubünden altert die Bevölkerung gemäss dem BFS Referenzszenario zwischen 2020 und 2050 nicht nur am stärksten, sie ist zudem rückläufig. Diese Annahme ist einerseits darauf zurückzuführen, dass infolge der relativ tiefen Geburtenrate in diesen Kantonen deutlich mehr Todesfälle als Geburten registriert werden. Andererseits ist dies aber auch auf die gegenüber den letzten Jahrzehnten schwächeren Wanderungsbewegungen zurückzuführen, die das Defizit aus der natürlichen Bevölkerungsbewegung nicht mehr ausgleichen können.

Die Kantone mit den höchsten Geburtenüberschüssen (Differenz zwischen Geburten und Todesfällen) wie Genf, Waadt und Zürich verzeichnen das stärkste Bevölkerungswachstum in diesem Zeitraum. Städtische Kantone wie Genf und Basel-Stadt spüren die Auswirkungen der internationalen Wanderungen am stärksten. Die Kantone Aargau, St. Gallen und Schaffhausen bleiben gemäss den BFS Szenarien in den kommenden Jahrzehnten aufgrund ihrer Nähe zur Agglomeration Zürich attraktiv und verzeichnen ein relativ deutliches Bevölkerungswachstum.

Grafik 1: Kantonale Altersquotienten im BFS-Referenzszenario AR-00-2020 (in %)



Bemerkung Altersquotient: Verhältnis der über 65-Jährigen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre).

Quelle: BFS

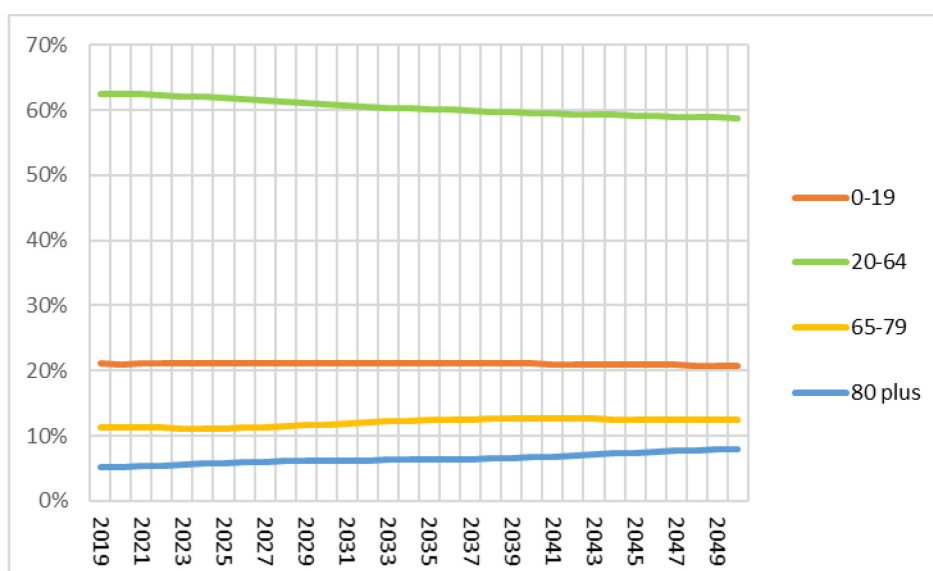
Diese unterschiedlichen demografischen Entwicklungen spiegeln sich in verschiedenen Altersquotienten der Kantone wider. Grafik 1 zeigt die Entwicklung für sämtliche Kantone sowie der Gesamtschweiz zwischen 2019 und 2050 gemäss dem BFS-Referenzszenario (AR-00-2020). Am stärksten erhöht sich der Altersquotient zwischen 2019 und 2050 im Kanton Graubünden: von 37 auf 67 Personen ab 65 Jahren pro 100 Personen zwischen 20 und 64 Jahren. Den unteren Rand bildet der Kanton Genf: Über den Betrachtungshorizont erhöht sich der Altersquotient hier von 26 auf 35 Personen ab 65 Jahren pro 100 Personen zwischen 20 und 64 Jahren. Die Entwicklung des Altersquotienten in den restlichen Kantonen befindet sich gemäss BFS Referenzszenario AR-00-2020 zwischen der Entwicklung in Graubünden und Genf.

2.2.2 Demografische Entwicklung in den ausgewählten Kantonen

Für den Kanton Genf geht das Referenzszenario AR-00-2020 davon aus, dass die ständige Wohnbevölkerung zwischen 2020 und 2050 um 30% von 509'000 auf 664'000 Personen anwächst. Für den Kanton Graubünden hingegen wird davon ausgegangen, dass die ständige Wohnbevölkerung sinkt. Zwischen 2020 und 2050 um 4% von 199'000 auf 191'000 Personen.

Von besonderer Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die öffentlichen Finanzen ist die Veränderung der demografischen Struktur. Im urban geprägten Kanton Genf bleibt der Anteil der Kinder und Jugendlichen (0–19 Jahre) an der Gesamtbevölkerung im Referenzszenario konstant bei 21% (siehe Grafik 2). Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (20–64 Jahre) nimmt in absoluten Zahlen von 318'000 auf 391'000 zu. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sinkt der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter jedoch leicht von 62% im Jahr 2020 auf 59% im Jahr 2050. Die Zahl der Personen im Pensionsalter (ab 65 Jahren) steigt von 84'000 auf 136'000. Im Jahr 2050 beträgt ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung 20%, gegenüber 17% im Jahr 2020. Der Anteil der über 80-jährigen an der Gesamtbevölkerung steigt von 5% auf 8%.

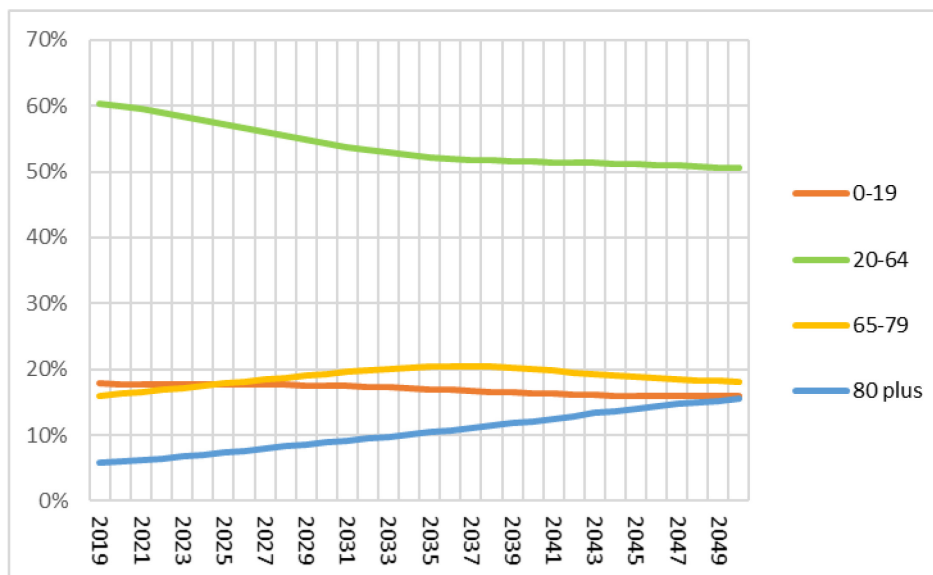
Grafik 2: Anteil Alterskohorten an der Bevölkerung in Genf im BFS-Referenzszenario (in %)



Quelle: BFS

Im ländlich geprägten Kanton Graubünden sinkt die Zahl der Kinder und Jugendlichen (0–19 Jahre) gemäss dem BFS Referenzszenario über den Projektionshorizont in absoluten Zahlen von 35'000 auf 30'000. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sinkt ihr Anteil von 18% in 2020 auf 16% in 2050 (vgl. Grafik 3). Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (20–64 Jahre) nimmt von 119'000 auf 96'000 ab. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sinkt der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter von 60% im Jahr 2020 auf 51% im Jahr 2050. Die Zahl der Personen im Pensionsalter (ab 65 Jahren) steigt von 44'000 auf 64'000. Im Jahr 2050 beträgt ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung 34%, gegenüber 23% im Jahr 2020. Der Anteil der über 80-jährigen an der Gesamtbevölkerung steigt bis 2050 von 6% auf 15%.

Grafik 3: Anteil Alterskohorten an der Bevölkerung in Graubünden im BFS-Referenzszenario (in %)

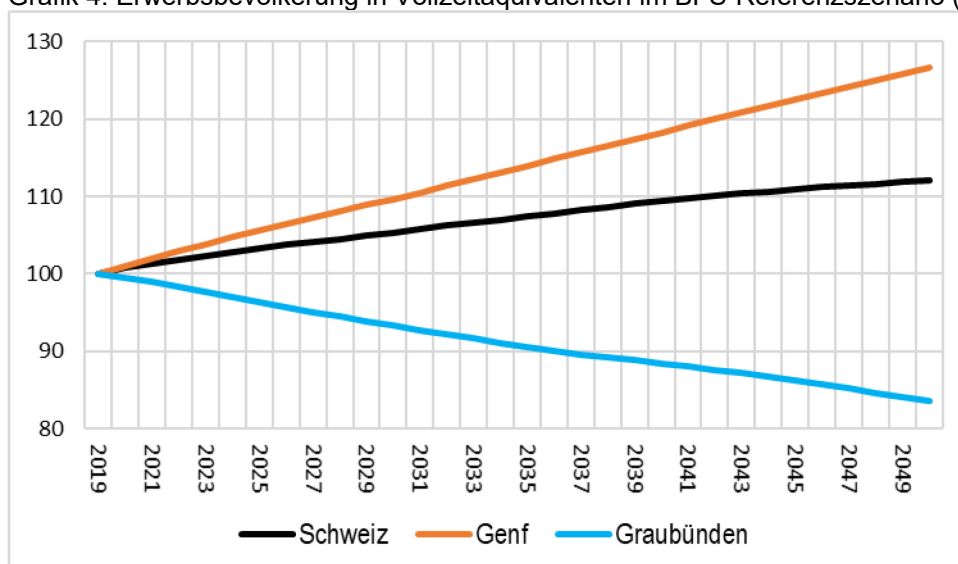


Quelle: BFS

Der Anstieg des Anteils der Nicht-Erwerbstätigen gegenüber den Erwerbstätigen ist ein Hauptgrund für die zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte. Daneben führt die Verschiebung der Altersstruktur auch zu einer Veränderung der Ausgaben im Gesundheits- und Langzeitpflegebereich.

Grafik 4 zeigt die prozentuale Entwicklung der Erwerbsbevölkerung umgerechnet in Vollzeitäquivalente (VZÄ) für die Kantone Genf und Graubünden sowie die gesamte Schweiz im Vergleich zum Basisjahr 2019. Es wird die Entwicklung gemäss Referenzszenario des BFS dargestellt. Im Kanton Genf wird von einer positiven Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in Vollzeitäquivalenten ausgegangen, die noch deutlich positiver als für die Schweiz insgesamt ausfällt. Im Kanton Graubünden hingegen sinkt die Anzahl der Erwerbstätigen in Vollzeitäquivalenten.

Grafik 4: Erwerbsbevölkerung in Vollzeitäquivalenten im BFS-Referenzszenario (Index 2019=100)

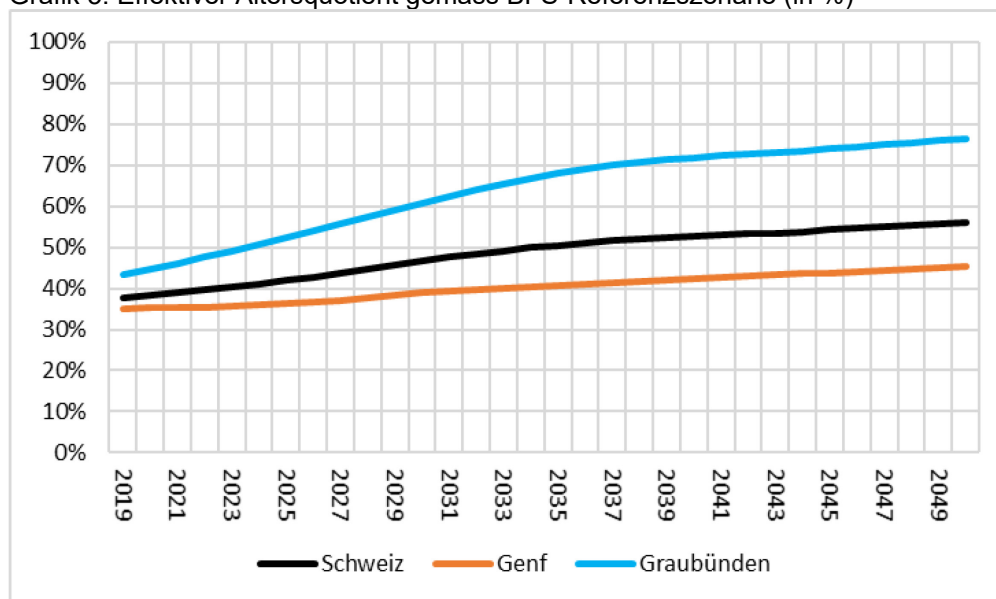


Quelle: BFS

Neben dem in Grafik 1 dargestellten Altersquotienten ist auch der «effektive» Altersquotient ein wichtiger Indikator. Dieser setzt die Zahl der Rentnerinnen und Rentner in Bezug zur tatsächlichen Erwerbsbevölkerung, gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Dementsprechend liegt dieser Quotient höher als der Altersquotient. Grafik 5 zeigt die Entwicklung für beide Kantone. Im Kanton Genf erhöht

er sich bis ins Jahr 2050 von 35 auf 45 Personen ab 65 Jahren pro 100 Personen zwischen 20 und 64 Jahren. Im Kanton Graubünden steigt der effektive Altersquotient von 43 auf 77 Personen.

Grafik 5: Effektiver Altersquotient gemäss BFS-Referenzszenario (in %)



Quelle: BFS

2.2.3 Wirtschaftliche Entwicklung

Die Kantone Genf und Graubünden unterscheiden sich stark im Hinblick auf ihre Wirtschaftsleistung im Basisjahr (vgl. Anhang, Tabelle A1). Das nominale BIP im Kanton Genf beträgt im Jahr 2019 rund 56 Mrd. Franken, das im Kanton Graubünden bei rund 15 Mrd. Franken. Das BIP pro Kopf im Kanton Genf liegt im Jahr 2019 bei 111'000 Franken, dasjenige im Kanton Graubünden bei rund 76'000 Franken.

Für das nationale BIP wird für die Jahre 2019 bis 2021 auf BIP-Daten des BFS abgestellt. Da BFS-Daten für das kantonale BIP zum Erstellzeitpunkt des vorliegenden Berichts nur bis 2019 vorlagen, wurde für die Jahre zwischen 2020 bis 2022 auf die BIP-Daten der kantonalen Ämter von Genf und Graubünden zurückgegriffen.¹⁴ Für die weitere Entwicklung bis 2026 werden die von der EFV erstellten volkswirtschaftlichen Eckwerte für die Finanzplanung verwendet. Ab 2027 werden für die zentralen makroökonomischen Indikatoren (Arbeitsproduktivität und Teuerung) der Projektionen langfristige Eckwerte zugrunde gelegt (vgl. Tabelle 1).¹⁵ Das reale BIP-Wachstum in den Kantonen entspricht dem Produkt aus der Wachstumsrate der Erwerbsbevölkerung (ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten) und der Arbeitsproduktivität (vgl. Grafik 6). Das nominale BIP resultiert aus der Multiplikation des realen BIP mit der Teuerungsrate.

In Anlehnung an die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz geht der vorliegende Bericht davon aus, dass die langfristigen volkswirtschaftlichen Eckwerte (Arbeitsproduktivität, Teuerung – vgl. Tabelle 1) sich für beide Kantone, Genf und Graubünden, identisch entwickeln. Unterschiedlich verläuft in den Kantonen entsprechend nur die durch die demografische Entwicklung beeinflusste Veränderung der Erwerbsbevölkerung (ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten).

Tabelle 1: Langfristige volkswirtschaftliche Eckwerte (in Prozent)

Arbeitsproduktivität	1,2
Teuerung	1,0

¹⁴ Die BIP-Daten von 2020 bis 2022 stammen vom Amt für Wirtschaft des Kantons Graubünden und dem Statistischen Amt des Kantons Genf - OCSTAT. Die Jahre 2020 und 2021 sind provisorische Werte. Das Jahr 2022 stellt eine Prognose aus dem März 2022 dar. Die BIP-Daten des BFS für das Jahr 2019 sind provisorisch. Im Fall von Genf konnte auf definitive Daten des Kantons zurückgegriffen werden.

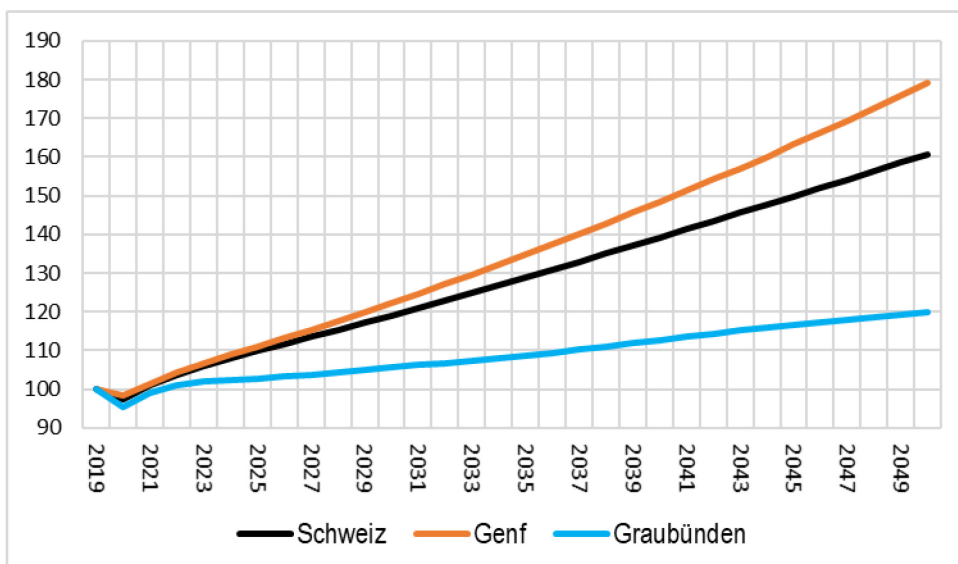
¹⁵ Vgl. Europäische Kommission (2021)

Es wird unterstellt, dass sich die Arbeitsproduktivität bis 2050 gleich entwickelt wie der Schweizer Durchschnitt in der Vergangenheit. Zwischen 1992 und 2019 betrug der jährliche Produktivitätsfortschritt in der Schweiz im Durchschnitt 1,2 Prozent.¹⁶

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

Die vorliegenden Szenarien der BIP-Entwicklung für die Schweiz und die beiden Kantone zeigen, dass die Covid-19-Pandemie einen vorübergehenden Effekt auf die Wirtschaft ausübt (vgl. Grafik 6)¹⁷. Gemäss den vorliegenden Szenarien kehrt das BIP der Schweiz und der beiden Kantone mittelfristig wieder auf den langfristigen Wachstumspfad zurück. Die demografiebedingt stark unterschiedliche kantonale Entwicklung der Erwerbsbevölkerung spiegelt sich in einem im Vergleich zum nationalen Durchschnitt überproportionalen Wachstum des Genfer BIP von jährlich 1,9% und unterdurchschnittlich schwachem Wachstum des Bündner BIP von jährlich 0,6% wider (vgl. Tabelle 2). Das nationale BIP wächst im jährlichen Durchschnitt teuerungsbereinigt um 1,5%.

Grafik 6: Entwicklung reales BIP (Index 2019=100)



Quelle: BFS, EFV, Kantone GE und GR

¹⁶ 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.

¹⁷ Die Entwicklung für die Schweiz beruht auf den Annahmen des Positivszenarios gemäss Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen aus dem Jahr 2021 (EFD 2021). Das Positivszenario geht von den Eckwerten des Finanzplans 2023-2025 aus. Damit werden die jüngeren makroökonomischen Entwicklungen nicht berücksichtigt.

Tabelle 2: Wirtschaftliche Entwicklung (BIP Wachstum in Prozent)

	Genf			Graubünden		
	2019- 2050	2019- 2026	2027- 2050	2019- 2050	2019- 2026	2027- 2050
Nominales BIP	2,87	2,59	2,95	1,57	1,37	1,63
BIP pro Kopf	1,95	1,56	2,06	1,71	1,26	1,84
Reales BIP	1,90	1,79	1,93	0,59	0,48	0,63

Die Arbeitsproduktivität 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.

2.2.4 Ausgabenprojektionen

Grundlage für Ausgabenprojektionen sind die Daten der Finanzstatistik des Bundes. Daten zu den Ausgaben von Kantonen und Gemeinden liegen für die Jahre 2019 und 2020 vor. Detaillierte Projektionen der demografieabhängigen Ausgaben wurden auf der Grundlage von Sonderauswertungen des BFS in denjenigen Bereichen der kantonalen und kommunalen Finanzen vorgenommen, die am stärksten vom demografischen Wandel betroffen sind. Diese umfassen das Gesundheitswesen (inklusive der Langzeitpflege) und das Bildungswesen.

Gesundheitswesen

Im Gesundheitswesen sind neben dem demografischen Wandel eine Reihe weiterer Kostentreiber für die langfristigen Ausgabenprojektionen von Bedeutung. Die Kostentreiber wirken in den Gesundheitsbereichen Gesundheit (ohne Langzeitpflege) und Langzeitpflege ab 65 Jahren unterschiedlich. Daher werden die Gesundheitsausgaben für die Projektionen nach diesen Bereichen und zudem jeweils nach ambulanten und stationären Leistungen unterteilt.

Kostentreiber

Neben der Veränderung von Bevölkerungsstruktur und -zahl beeinflusst der demografische Wandel die Gesundheitsausgaben über die Zunahme der Lebenserwartung. Diese hat Auswirkungen auf die Entwicklung der durchschnittlichen Morbidität der Bevölkerung im Bereich Gesundheit (ohne Langzeitpflege) (bzw. der Pflegebedürftigkeit im Bereich Langzeitpflege ab 65 Jahren). Allerdings besteht in der wissenschaftlichen Literatur keine Einigkeit darüber, ob und inwieweit eine zunehmende Lebenserwartung die Morbidität der Bevölkerung, d.h. den in Krankheit lebenden Zeitraum, reduziert.¹⁸ Für die Projektionen wird unterstellt, dass die Morbidität durch die zunehmende Lebenserwartung abnimmt und damit kostendämpfend wirkt. Mit jedem gewonnenen Lebensjahr ist ein Jahrgang medizinisch betrachtet ein halbes Jahr jünger und im Durchschnitt entsprechend gesünder.

Im Bereich Gesundheit ohne Langzeitpflege wird angenommen, dass die Ausgaben mit steigendem Einkommen um das 1,1-fache zunehmen (Einkommenselastizität: 1,1). Durch den leicht 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. Dieser überdurchschnittliche

¹⁸ Vgl. Brändle und Colombier (2022).

Preisdruck kann unter anderem auf überhöhte Tarife und den Baumoleffekt zurückgeführt werden (relativer Preiseffekt).^{19,20}

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.²¹

Projektionen

Die Projektionen der Gesundheitsausgaben von Genf und Graubünden erfolgen in zwei Schritten und stützen sich dabei auf eine international anerkannte Methodik von EU-Kommission und OECD.²² In einem ersten Schritt werden die gesamten Gesundheitsausgaben je Kanton fortgeschrieben. Darauf basierend erfolgen in einem zweiten Schritt die Projektionen der öffentlichen Gesundheitsausgaben der beiden Kantone. Neben den in der öffentlichen Finanzstatistik unter der Gesundheit firmierenden Ausgaben werden die Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung und die Ergänzungsleistungen der AHV für die Pflege berücksichtigt. Diese sind in der öffentlichen Finanzstatistik der sozialen Wohlfahrt zugeordnet.

Ausgangspunkt für die Projektionen der kantonalen Gesamtausgaben sind die Ausgabenprofile im Basisjahr 2019. Dies sind die Ausgaben pro Einwohnerin, welche in Beziehung zum Alter und Geschlecht gesetzt werden. Die Ausgabenprofile werden mit der gemäss dem mittleren Demografieszenario des BFS (AR-00-2020) für den jeweiligen Kanton projizierten Entwicklung der Alterskohorten, unterteilt nach Geschlecht, multipliziert, um die Gesundheitsausgaben in Abhängigkeit der Altersstruktur und Bevölkerungszahl zu projizieren. Die Ausgaben pro Einwohner/in pro Alterskohorte sinken aufgrund der angenommenen Verbesserung des Gesundheitszustands der Bevölkerung über den Projektionszeitraum stetig, was eine Rechtsverschiebung der Ausgabenprofile beinhaltet (vgl. Grafik 7 und 8). Im Vergleich dazu würden nicht-demografische Effekte zu einer Verschiebung der Ausgabenprofile nach oben führen.

Die Ausgabenprofile von Genf und Graubünden weisen ein vergleichbares Muster auf. Demnach steigen zum Beispiel die ambulanten pro-Kopf-Gesundheitsausgaben bis zu einem relativ hohen Alter von 88 Jahren in Genf und 78 Jahren in Graubünden, bevor sie dann etwas sinken (vgl. Grafik 7). Diese positive Beziehung zwischen Alter und Gesundheitsausgaben gilt für beide Kantone und ist ebenfalls für die stationären Gesundheitsausgaben zu beobachten (vgl. Anhang, Grafik A1).

¹⁹ Vgl. Fussnote 8

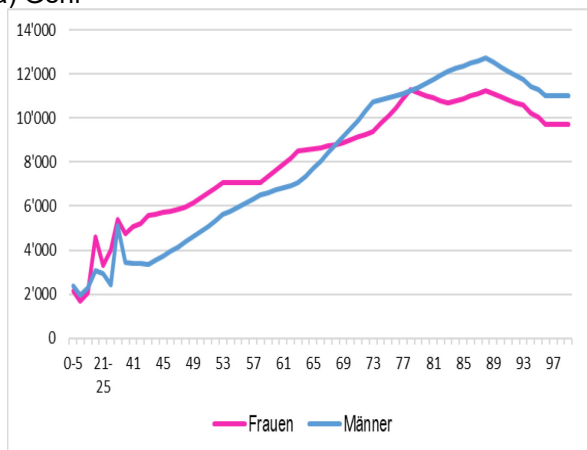
²⁰ Zu hohe Tarife können resultieren, da zwischen den Tarifpartnern, Krankenkassen und Leistungserbringern in der Regel asymmetrische Informationen bestehen. Diese sind aus ökonomischer Sicht eine wichtige Begründung für ein Marktversagen.

²¹ Für eine ausführliche Diskussion der Kostentreiber im Rahmen der Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen, vgl. Brändle und Colombier (2022).

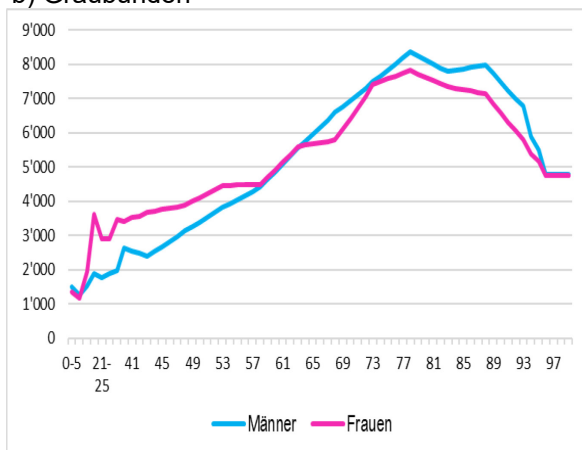
²² Vgl. Lorenzoni et al. (2019); Europäische Kommission (2021).

Grafik 7: Ambulante Gesundheitsausgaben nach Alter und Geschlecht im Basisjahr 2019 (pro Einwohnerin, in CHF)*

a) Genf



b) Graubünden



Quelle: BFS

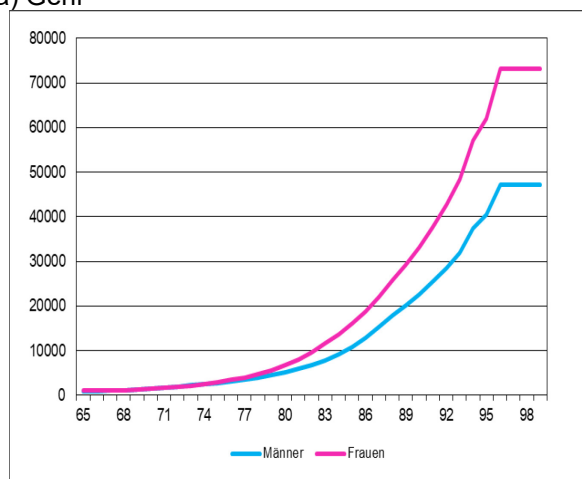
*Ohne Ausgaben für Prävention, Verwaltung und Zahnarztbehandlung.

Während die Gesundheitsausgaben proportional im Verhältnis zum Alter zunehmen, steigen die Ausgaben für die Langzeitpflege ab 65 Jahren exponentiell (vgl. Grafik 8 und Anhang, Grafik A2). Dies zeigt, dass die Alterung in der Langzeitpflege ab 65 Jahren eine grössere Rolle als für die Gesundheit (ohne Langzeitpflege) spielt. So ist der teuerungsbereinigte Ausgabenanstieg der Langzeitpflege ab 65 Jahren bis 2050 auf der nationalen Ebene zu 77% auf den demografischen Wandel zurückzuführen.²³ Für die Gesundheitsausgaben ohne Langzeitpflege liegt der Wachstumsbeitrag der Alterung lediglich bei 36%. Der restliche Anstieg wird durch nicht-demografieabhängige Kostentreiber, zum Beispiel dem medizinisch-technischen Fortschritt, der Baumolschen Kostenkrankheit und Ineffizienzen wie der Überbehandlung aufgrund von Fehlanreizen im Gesundheitswesen erklärt. Diese nicht-demografieabhängigen Faktoren erhöhen die Ausgaben pro Einwohner/in im gleichen Masse für alle Alterskohorten, so dass sich die Ausgabenprofile über den Projektionszeitraum stetig nach oben bewegen. Für die Langzeitpflege ab 65 Jahren ist als nicht-demografieabhängiger Kostentreiber nur die Baumolsche Kostenkrankheit von Bedeutung.

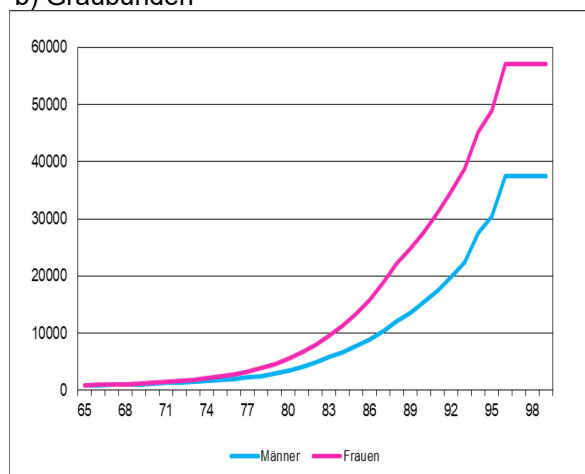
²³ Vgl. Brändle und Colombier (2022).

Grafik 8: Stationäre Ausgaben Langzeitpflege ab 65 Jahren nach Alter und Geschlecht im Basisjahr 2019 (pro Einwohnerin, in CHF)

a) Genf



b) Graubünden



Quelle: BFS

Bildungswesen

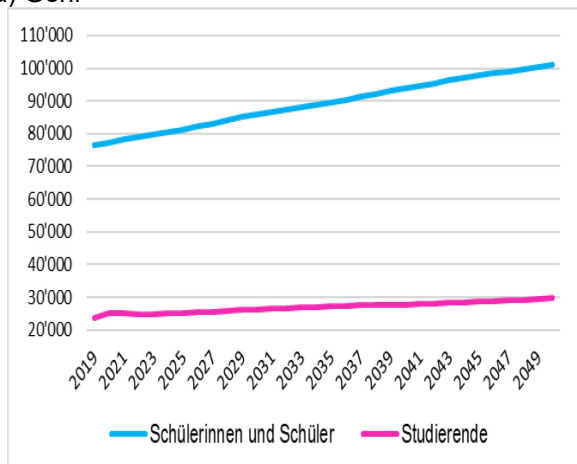
Bei den Bildungsausgaben werden auf Ebene der beiden Kantone Genf und Graubünden die Zahlen der Schülerinnen und Schüler sowie der Studierenden pro Alterskohorte projiziert. Grundlage dafür bilden die Bildungsperspektiven des BFS, in welchen für alle Bildungsstufen aktuelle demografische Trends bis 2029 geschätzt wurden. Diese Projektionen werden mit Hilfe der kantonalen Bevölkerungsentwicklung gemäss dem Referenzszenario des Bundesamts für Statistik (AR-00-2020) bis 2050 fortgeschrieben. Dabei wird unterstellt, dass die Schüler- und Studierendenanteile pro Alterskohorte konstant bleiben. 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 der Bildungsausgaben am BIP. Der Forschungsanteil der Hochschulausgaben wurde entsprechend den Annahmen in den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz festgelegt.²⁴

Der demografische Wandel wirkt sich direkt über die Entwicklung der Anzahl Schüler/innen und Studierenden auf die Bildungsausgaben aus. Für die Fortschreibung der Bildungsausgaben von Genf und Graubünden wird die Grundannahme getroffen, dass das Verhältnis zwischen Dozierenden und Schüler/innen bzw. Studierenden aus dem Jahr 2019 für den gesamten Projektionszeitraum konstant bleibt. Die Bildungsausgaben werden mit den Schüler/innen- und Studierendenzahlen und den nominalen Gehältern der Dozierenden fortgeschrieben. Letztere nehmen annahmegemäss proportional mit dem Produktivitätswachstum und der Inflation zu. Gemäss den Bevölkerungsprojektionen des BFS verläuft die Entwicklung der Anzahl Schüler/innen und Studierenden für die Kantone Genf und Graubünden sehr verschieden (vgl. Grafik 9).

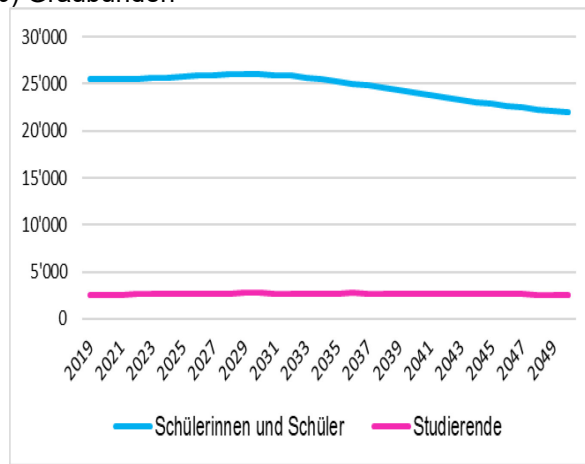
²⁴ Eidgenössisches Finanzdepartement (2021)

Grafik 9: Anzahl Schülerinnen und Schüler sowie Studierender in Genf und Graubünden

a) Genf



b) Graubünden



Quelle: BFS

Die im Vergleich gering fortschreitende Alterung im Kanton Genf spiegelt sich in einem starken Anstieg der Anzahl Schüler/innen und der Studierenden um 32% bzw. 26% zwischen 2019 und 2050 wider (vgl. Grafik 9a). Im Gegensatz dazu verzeichnet der Kanton Graubünden von 2019 bis Ende der 2020er-Jahre nur einen geringen Anstieg der Schüler/innenzahlen von 1,9%. Die schnell voranschreitende Alterung im Kanton Graubünden führt danach zu einer deutlichen Abnahme der Schüler/innenanzahl um 15% (vgl. Grafik 9b). Auf die Anzahl Studierende wirkt sich die Alterung nicht so stark aus. Nach einem zwischenzeitlichen Anstieg der Studierendenzahl im Jahr 2029 von 2528 im Basisjahr auf 2733 (+8%) kehrt sie 2050 mit 2532 praktisch wieder auf das Ausgangsniveau zurück.

Nicht demografieabhängige Ausgaben

Für die nicht demografieabhängigen Ausgaben wird generell die vereinfachende Annahme getroffen, dass sie mit dem nominellen BIP wachsen, sodass deren Anteil am BIP über den Zeitverlauf konstant bleibt. Diese Annahme wird in den meisten vergleichbaren Studien dieser Art getroffen.²⁵

2.3 Diskussion der Resultate

In diesem Teil werden die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Ausgaben der Kantone Genf und Graubünden dargestellt. Dazu wird zunächst auf den Zusammenhang zwischen der Alterung und den Projektionen der Gesundheits- und Bildungsausgaben eingegangen. Danach werden die durch die Alterung beeinflusste Entwicklung der demografieabhängigen Staatsausgaben nach Funktionen und Staatsebene vorgestellt. Abschliessend wird das gesamte Ausmass der demografiebedingten Zusatzlasten für die beiden Kantone mit Hilfe der Staatsquote präsentiert.

2.3.1 Demografieabhängige Ausgaben nach Funktionen

Um die demografieabhängigen Ausgaben für den jeweils gesamten Kanton erfassen zu können, wird die Ebene des zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden konsolidierten Haushalts gewählt. Dies bedeutet, dass Bundestransfers wie diejenigen für die IPV in den Ausgaben berücksichtigt werden. Für die Projektionen werden die Ergänzungsleistungen (EL) dem Aufgabenbereich Langzeitpflege und die IPV dem Aufgabenbereich Gesundheit ohne Langzeitpflege zugeordnet. Entsprechend werden diese Sozialleistungen in den vorliegenden Berechnungen nicht unter dem Aufgabenbereich Soziale Sicherheit gefasst. Die Soziale Sicherheit umfasst primär die Ausgaben für das Alter (ohne die EL AHV für die Pflege und Alters- und Pflegehilfe), die Invalidität sowie die Sozialhilfe, das Asylwesen und die

²⁵ Vgl. Europäische Kommission (2021).

Familienzulagen (Genf). Mit der Demografie werden der von Bund und Kantonen gemeinsam finanzierte existenzsichernde Teil der EL AHV und EL IV fortgeschrieben.

Die grösste Ausgabenposition im Basisjahr 2019 ist für beide Kantone die Bildung. In Genf folgen nach der Bildung die Ausgaben für die soziale Sicherheit und die Gesundheit. In Graubünden ist die Reihenfolge umgekehrt. Am wenigstens wird in beiden Kantonen für die Langzeitpflege ausgegeben.

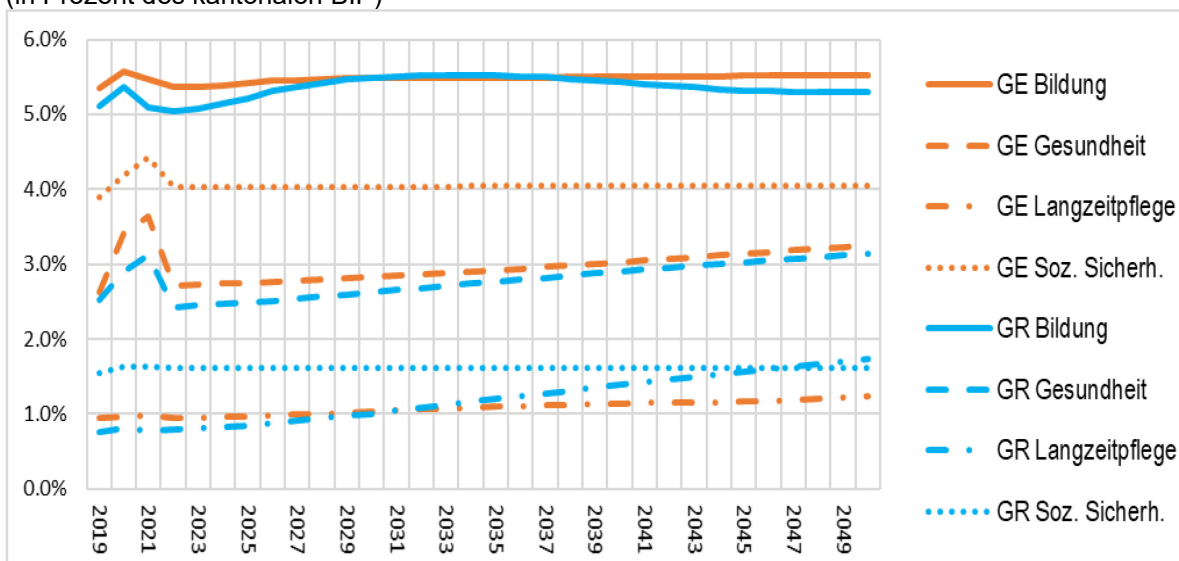
Aufgrund der COVID-19-Pandemie sind in den Jahren 2020 und 2021 ausser für die Langzeitpflege kurzfristig ausserordentliche Ausgaben angefallen (vgl. Grafik 10). Im Bereich Bildung ist für beide Kantone die stärkste Zunahme im Jahr 2020 zu beobachten, was hauptsächlich durch den Rückgang des kantonalen BIP in der Coronakrise 2020 zu erklären ist. Hingegen sind im Bereich Gesundheit und in geringerem Ausmass für die Soziale Sicherheit pandemiebedingte Ausgaben im Jahr 2021 von den Kantonen getätigt worden. Zu bemerken ist, dass die finanziellen Lasten der Pandemie weitgehend vom Bund getragen wurden.²⁶

Die Aufteilung der Projektionen nach den demografieabhängigen Ausgaben zeigt, dass sich der demografische Wandel unterschiedlich auf die Bereiche Bildung, Gesundheit ohne Langzeitpflege, Langzeitpflege und Soziale Sicherheit auswirkt (vgl. Grafik 10).²⁷ Dabei ist zu beachten, dass der Ausgabenanstieg der Gesundheit ohne Langzeitpflege und der Langzeitpflege ab 65 Jahren zusätzlich den Einfluss der nicht-demografieabhängigen Faktoren beinhaltet. In Graubünden übt der demografische Wandel den stärksten Einfluss auf die Langzeitpflege aus, gefolgt von der Gesundheit ohne Langzeitpflege, der Bildung und der sozialen Sicherheit. In Genf manifestiert sich der deutlichste Effekt der Alterung in den Ausgaben für die Gesundheit ohne Langzeitpflege und die Langzeitpflege, die in etwa in gleichem Ausmass betroffen sind. Weniger tangiert sind das Bildungswesen und die Soziale Sicherheit.

²⁶ Vgl. EFD (2021).

²⁷ Für eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse für die Bildung, Gesundheit und Langzeitpflege von Genf und Graubünden vgl. Anhang, Tabelle A2-A7.

Grafik 10: Konsolidierte demografieabhängige Ausgaben von Kanton und Gemeinden nach Funktionen (in Prozent des kantonalen BIP)*



Quelle: EFV

* Gesundheit inkl. IPV; Langzeitpflege inkl. EL AHV Pflege; Soziale Sicherheit ohne IPV und EL AHV Pflege.

Bildungsausgaben

Anhand der Entwicklung der Bildungsausgaben im Verhältnis zum BIP wird besonders deutlich, dass die demografiebedingte Zusatzbelastung der öffentlichen Haushalte sowohl von der Veränderung der Ausgaben als auch vom Wirtschaftswachstum abhängig ist. Obwohl die Anzahl Schüler/innen und Studierende im Kanton Genf über den Projektionszeitraum stark zunimmt, ändern sich die Bildungsausgaben in Prozent des BIP kaum. Sie steigen von 2019 bis 2050 lediglich von 5,4 Prozent auf 5,5 Prozent. Dies liegt an der günstigen Entwicklung der Genfer Erwerbsbevölkerung, die sich in einer überdurchschnittlich hohen Wachstumsrate des kantonalen BIP von jährlich 2,8 Prozent äussert (vgl. Grafik 3). Das Genfer BIP-Wachstum liegt damit jährlich um 0,3 Prozentpunkte höher als das projizierte nationale BIP.

Aufgrund der sinkenden Erwerbsbevölkerung ist das BIP-Wachstum des Kantons Graubünden im Projektionszeitraum mit jährlich 1,6 Prozent relativ schwach. So liegt die jährliche Wachstumsrate des Bündner BIP um 1 Prozentpunkt tiefer als diejenige des nationalen BIP. Entsprechend stärker schlägt sich die jeweilige Ausgabenentwicklung auf die Ausgabenprojektionen im Verhältnis zum BIP nieder. Entsprechend folgen im Unterschied zu Genf die Bündner Bildungsausgaben primär dem Verlauf der Anzahl Schüler/innen. Zunächst steigen die Bildungsausgaben im Verhältnis zum BIP von 5,1 Prozent auf 5,5 Prozent im Jahr 2035 an bevor sie 2050 auf 5,3 Prozent sinken.

Obwohl beide Kantone sehr unterschiedlich von der Demografie betroffen sind, steigen die Bildungsausgaben relativ moderat, um 0,2 Prozent des BIP. In beiden Kantonen ist dieser Anstieg allein durch die Ausgaben für die Schulen zu erklären (vgl. Anhang, Tabelle A2 und A3). Die Ausgaben für die Hochschulen sinken sogar leicht.

Ausgaben Gesundheit ohne Langzeitpflege

Die Entwicklung der Ausgaben für die Gesundheit ohne Langzeitpflege weist für beide Kantone ein ähnliches Muster auf. So nehmen die Ausgaben im Verhältnis zum BIP in beiden Kantonen ähnlich stark zu, in Graubünden von 2,5 auf 3,1 Prozent des BIP und in Genf von 2,6 auf 3,3 Prozent des BIP. Der stetige Anstieg ist auf die Alterung und nicht-demografieabhängige Kostentreiber wie die Baumolsche Kostenkrankheit und die zunehmenden gesamtwirtschaftlichen Einkommen zurückzuführen.

In Genf ist der Anstieg der Gesundheitsausgaben fast ausschliesslich durch die steigenden Ausgaben für die IPV zu erklären (vgl. Anhang, Tabelle A4). In Prozent des BIP nehmen diese praktisch dreimal so stark wie die Spitalausgaben zu. Hingegen werden die Gesundheitsausgaben in Graubünden stärker von den Spitalausgaben als von den Ausgaben der IPV getrieben (vgl. Anhang, Tabelle A5). Die schneller voranschreitende Alterung in Graubünden bedingt, dass die Bündner Gesundheitsausgaben im Verhältnis zum BIP schneller ansteigen als in Genf (vgl. Grafik 10). Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Alterung sich in Graubünden über die Abnahme der Erwerbsbevölkerung negativ auf das BIP-Wachstum auswirkt.

Ausgaben für die Langzeitpflege

Die stärker alternde Bündner Bevölkerung ist der Grund dafür, dass die Zusatzlasten durch die Langzeitpflege in Graubünden deutlich ausgeprägter als in Genf sind. In Graubünden verdoppeln sich die Pflegeausgaben im Verhältnis zum BIP von 0,8 auf 1,7 Prozent über den Projektionszeitraum. Für Genf fällt der Anstieg von 0,9 auf 1,2 Prozent des BIP weitaus geringer aus. Der starke Anstieg der Bündner Pflegeausgaben ist in erster Linie durch die EL AHV für die Pflege und in einem schwächeren Masse durch die Pflegeheime zu erklären (vgl. Anhang, Tabelle A7). Die Zunahme der Spitex-Ausgaben ist vergleichsweise gering. Der moderate Ausgabenanstieg in Genf lässt sich primär auf die Spitex und die EL AHV für die Pflege zurückführen (vgl. Anhang, Tabelle A6). Die Ausgaben für die Genfer Pflegeheime nehmen im Vergleich zu Graubünden kaum zu. Die starke Alterung in Graubünden führt dazu, dass der Kanton Graubünden und seine Gemeinden gegen Ende des Projektionszeitraum mehr für die Langzeitpflege als für die Soziale Sicherheit ausgeben.

Ausgaben Soziale Sicherheit

Im Basisjahr 2019 gibt Genf deutlich mehr für die Soziale Sicherheit aus als Graubünden, 3,9 Prozent des BIP vs. 1,5 Prozent des BIP. Hauptgründe für diesen Unterschied sind in den relativ hohen Sozialleistungen von Genf für Familien sowie für die Sozialhilfe und das Asylwesen zu sehen. Das Grössenverhältnis des Basisjahres bleibt über den Projektionszeitraum fast konstant, da der Zuwachs der Ausgaben im Verhältnis zum BIP in beiden Kantonen mit 0,2 Prozent in Genf und 0,1 Prozent in Graubünden moderat ist.

2.3.2 Demografieabhängige Ausgaben nach Staatsebene

Die Zusammenfassung der demografieabhängigen Ausgaben in Prozent des BIP für Genf und Graubünden wird in Tabelle 3 dargestellt. Im Basisjahr 2019 gibt Genf mehr für die demografieabhängigen Leistungen aus als Graubünden (12,8 vs. 9,9 Prozent des BIP). Rund 80 Prozent dieser Differenz sind auf die Soziale Sicherheit (ohne IPV und EL AHV) zurückzuführen. Die restliche Differenz setzt sich ungefähr zu gleichen Teilen aus der Bildung, Langzeitpflege und der Gesundheit ohne Langzeitpflege zusammen.

Tabelle 3: Demografieabhängige Ausgaben nach Staatsebene Genf und Graubünden (in Prozent des kantonalen BIP)*

Kanton	Basisjahr 2019		2035				2050			
	GE	GR	GE	Differenz	GR	Differenz	GE	Differenz	GR	Differenz
			2019-35		2019-35		2019-50		2019-50	
Kanton	11.6	6.8	12.3	+0.67	7.4	+0.67	12.8	+1.17	8.1	+1.31
Gemeinden	1.2	3.9	1.3	+0.07	4.4	+0.53	1.3	+0.08	4.4	+0.56
Kanton & Gemeinden**	12.8	9.9	13.5	+0.73	11.1	+1.18	14.1	+1.24	11.8	+1.85

* Konsolidiert zwischen Kanton und Gemeinden

** Demografieabhängige Ausgaben beinhalten die Bildung, Gesundheit, Langzeitpflege und Soziale Sicherheit.

Aufgrund einer stärkeren Zentralisierung der Aufgaben in Genf werden die Zusatzlasten der öffentlichen Finanzen zu über 90 Prozent von der Kantonsebene getragen. Dementsprechend gering werden die Genfer Gemeinden belastet. In Graubünden, das dezentraler organisiert ist, trägt der Kanton nur 70 Prozent des Anstiegs der demografieabhängigen Ausgaben. Mit 30 Prozent finanzieren die Bündner Gemeinden einen erheblichen Anteil der Zunahme der demografieabhängigen Ausgaben.

Eine Betrachtung der konsolidierten Ausgaben von Kanton und Gemeinden zeigt, dass bis 2050 die Ausgaben in Graubünden mit 1,85 Prozent des BIP deutlich stärker zunehmen als in Genf mit 1,24 Prozent des BIP. Der Unterschied ist durch die Entwicklung der Ausgaben für die Langzeitpflege zu erklären. Folglich ist die demografische Entwicklung der zentrale Faktor für die unterschiedlichen Zusatzlasten der öffentlichen Finanzen in den beiden Kantonen.

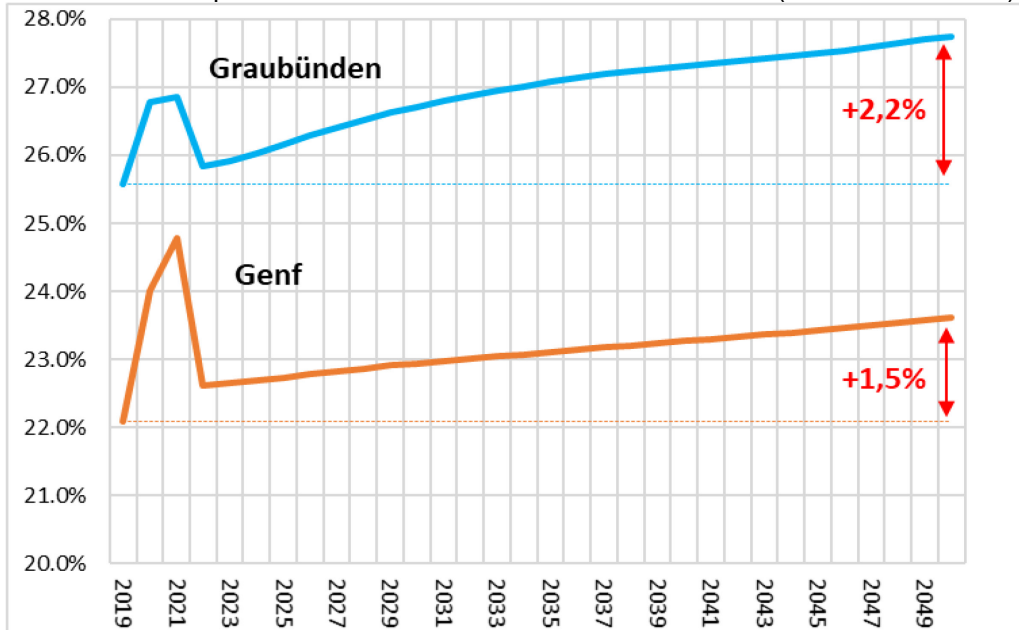
In Graubünden ist die Langzeitpflege mit einem Ausgabenwachstum von 1 Prozent des BIP dem stärksten Ausgabendruck ausgesetzt, gefolgt von der Gesundheit ohne Langzeitpflege mit 0,6 Prozent des BIP. In Genf kommt hingegen der grösste Ausgabendruck vom Bereich Gesundheit ohne Langzeitpflege, dies mit 0,6 Prozent des BIP. Mit 0,3 Prozent des BIP ist die Zunahme der Ausgaben für die Langzeitpflege ebenfalls ausgeprägt. Da das Gesundheitswesen der zentrale Faktor für die Zusatzlast der öffentlichen Finanzen von Genf und Graubünden ist, setzen neben dem demografischen Wandel auch nicht-demografische Kostentreiber wie die steigenden Einkommen die kantonalen Finanzen unter Druck.

In beiden Kantonen ist das Wachstum der demografieabhängigen Ausgaben in den ersten 15 Jahren des Projektionszeitraums höher als ab 2035. Dies ist auf den Verlauf der Bildungsausgaben zurückzuführen. Die Bildungsausgaben steigen bis 2035. Danach bleiben sie stabil (Genf) bzw. nehmen ab (Graubünden).

2.3.3 Demografieabhängige Ausgaben und kantonale Staatsquote

Die kantonale Staatsquote, das Verhältnis der konsolidierten Ausgaben vom jeweiligen Kanton und seinen Gemeinden zum kantonalen BIP, hängt in den vorgelegten Projektionen weitgehend von der Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben und des kantonalen BIP ab.

Grafik 11: Staatsquote Kanton und Gemeinden im EFV-Szenario (in Prozent des BIP)*



Quelle: EFV

* Konsolidiert zwischen Kanton und Gemeinden; 2020 ohne Ausfinanzierung Genfer Pensionskasse; für eine Darstellung mit der Ausfinanzierung der Genfer Pensionskasse vgl. Anhang, Grafik A4.

Langfristig nimmt die Staatsquote zwischen 2019 und 2050 in Genf von 22,1 auf 23,6 Prozent des BIP und in Graubünden von 25,6 auf 27,8 Prozent des BIP zu. In Genf erklärt das Wachstum der demografieabhängigen Ausgaben 81 Prozent dieses Anstiegs (gleichbedeutend mit +1,2 Prozent des BIP) und in Graubünden 85 Prozent (gleichbedeutend mit +1,9 Prozent des BIP). Der verbleibende Anteil ist auf die Entwicklung der nicht von der Demografie abhängigen Ausgaben zwischen 2019 und 2022 zurückzuführen.

Die kurzfristige Ausgabenentwicklung der beiden Kantone ist wesentlich durch die Coronakrise gekennzeichnet. Die Staatsquote von Genf schnell aufgrund der Coronakrise zwischen 2019 und 2021 von 22,1 auf 24,8 Prozent des BIP in die Höhe. Dabei ist die Ausfinanzierung der kantonalen Pensionskasse im Jahr 2020 als Sondereffekt nicht berücksichtigt.²⁸ Im Jahr 2022 nähert sich die Staatsquote mit 22,6 Prozent des BIP wieder dem Niveau des Basisjahrs an. Die Staatsquote von Graubünden wächst von 25,6 Prozent des BIP im Basisjahr auf einen maximalen Wert von 26,9 Prozent des BIP im Jahr 2021, bevor die Staatsquote sich im Jahr 2022 mit 25,8 Prozent des BIP wieder dem Basisjahrsniveau annähert. Der leichte Anstieg der Staatsquote zwischen 2019 und 2022 lässt sich in Graubünden gar nicht und in Genf nur zu einem geringen Teil durch die Veränderung der demografieabhängigen Ausgaben erklären. So wachsen die übrigen, nicht von der Demografie abhängigen Ausgaben in diesem Zeitraum schneller als das jeweilige kantonale BIP und erhöhen die Staatsquote um 0,3 Prozent des BIP.²⁹

Überlegungen zur kantonalen Einnahmenentwicklung

Neben der Ausgabenseite ist auch die Einnahmenentwicklung durch die Demografie betroffen. So wird sich die Veränderung der Bevölkerungsstruktur in den Einnahmen der Kantone niederschlagen. Als ein Proxy für die Steuerbasis wird gewöhnlich das nominale BIP verwendet. Über die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung beeinflusst der demografische Wandel die Wirtschaftsleistung. Entsprechend wird in den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen für die Schweiz vereinfachend davon

²⁸ Für eine Darstellung mit der Ausfinanzierung der Genfer Pensionskasse vgl. Anhang, Grafik A4.

²⁹ Die Fortschreibung der übrigen nicht-demografieabhängigen Ausgaben mit dem nominalen BIP beginnt aufgrund der Datenverfügbarkeit mit dem Jahr 2021.

ausgegangen, dass die Einnahmen proportional zum BIP verlaufen. Wird diese Annahme auf die kantonale Ebene übertragen, lässt sich folgern, dass die Einnahmen langsamer wachsen als die Ausgaben, so dass eine Finanzierungslücke für die Kantone entsteht.

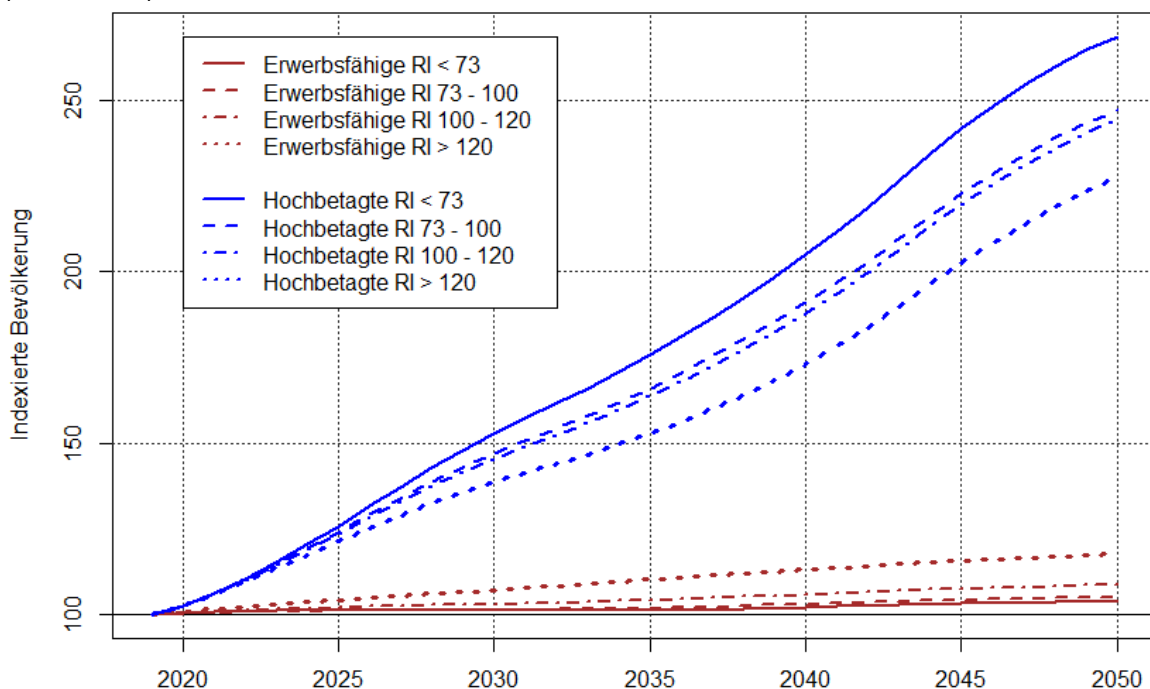
3 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Im vorhergehenden Abschnitt wurde auf eine mögliche Finanzierungslücke hingewiesen. Der Finanzausgleich wirkt dieser entgegen, indem die unterschiedlichen Entwicklungen auf der Einnahmenseite durch den Ressourcenausgleich abgemildert werden und diejenigen auf der Ausgabenseite durch den Lastenausgleich. Die Auswirkung der Demografie auf die beiden Ausgleichssysteme soll in diesem Abschnitt genauer betrachtet werden.

3.1 Ressourcenausgleich

Zur Berechnung der Zahlungen im Ressourcenausgleich werden Pro-Kopf-Daten verwendet. Somit führt eine Zunahme der Bevölkerung nicht per se zu höheren Beiträgen, sondern nur wenn sich dadurch auch die Ressourcen pro Kopf verändern. In der Grafik 12 ist die indexierte Entwicklung zweier Bevölkerungsgruppen dargestellt: In blau die Hochbetagten (Personen ab 80 Jahren) und in braun die Personen im erwerbsfähigen Alter (Personen zwischen 20 und 64 Jahren). Im Weiteren wurden die Kantone aufgrund ihres Ressourcenindex (RI) 2023 noch in vier Gruppen aufgeteilt: die ressourcenschwächsten Kantone (RI < 73)³⁰, die übrigen ressourcenschwachen Kantone (RI 73 – 100), die knapp ressourcenstarken Kantone (RI 100 – 110) und die ressourcenstärksten Kantone (RI > 110)³¹.

Grafik 12: Indexierte Entwicklung der Alterskohorten in unterschiedlich ressourcenstarken Kantonen (2019 = 100)



Wie erwartet nimmt die Zahl der Hochbetagten in allen Kategorien deutlich stärker zu als diejenige der Erwerbsfähigen. In der Grafik ist auch ersichtlich, dass sich mit zunehmender Ressourcenschwäche

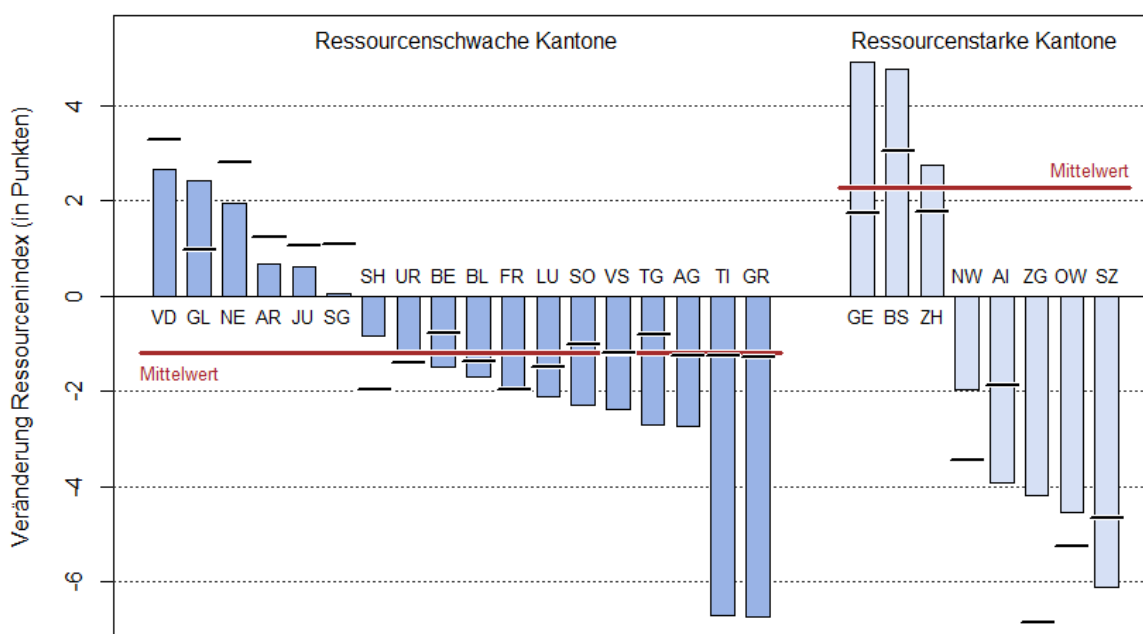
³⁰ VS, JU, FR, SO, UR, GL
³¹ ZH, GE, BS, NW, SZ, ZG

diese Schere noch stärker öffnet. Die Spannweite ist im Jahr 2050 bei den ressourcenschwächsten Kantonen 1,5-mal so gross wie bei den ressourcenstärksten Kantonen.

Die Entwicklung des (potenziellen) BIP wird durch die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität und durch die Zunahme der Erwerbsbevölkerung bestimmt. In den Projektionen zur wirtschaftlichen Entwicklung (Kapitel 2.2.3) wird angenommen, dass die Arbeitsproduktivität in allen Kantonen mit der gleichen Rate wächst. Im Weiteren wird angenommen, dass zwischen der Entwicklung des BIP eines Kantons und dessen Ressourcenpotenzial ein enger Zusammenhang besteht und somit in einem Kanton das Ressourcenpotential pro Kopf proportional zum BIP pro Kopf ansteigt.

Für die Messung der Disparitäten zwischen den Kantonen ist der Ressourcenindex massgebend, welcher das Ressourcenpotenzial pro Kopf eines Kantons in das Verhältnis zum schweizerischen Mittel setzt. Trotz der Annahme, dass sich die Arbeitsproduktivität in allen Kantonen gleich entwickelt, entwickelt sich das BIP pro Kopf in den Kantonen in Abhängigkeit der Bevölkerungszusammensetzung unterschiedlich stark. Damit ergeben sich auch in der Entwicklung des Ressourcenpotentials pro Kopf und damit in der Ressourcenstärke eines Kantons, Unterschiede. Die Projektion in Grafik 13 zeigt die Auswirkungen auf den Ressourcenindex.

Grafik 13: Projizierte Entwicklung des Ressourcenindex 2019 - 2050



In Kantonen mit einem unterdurchschnittlichen Wachstum der erwerbsfähigen Bevölkerung sinkt der Ressourcenindex. Dieser Effekt wird gedämpft, wenn sich auch die Gesamtbevölkerung unterdurchschnittlich entwickelt. Im Fall der Kantone Tessin und Graubünden überwiegt aber der Rückgang der Erwerbsbevölkerung deutlich. Der demografische Einfluss auf die projizierten Ressourcenindizes liegt zwischen 2019 und 2050 somit zwischen +4,9 und -6,7 Indexpunkten. Nun stellt sich die Frage, ob das viel ist. Die schwarzen Linien setzen die Säulen ins Verhältnis zur mittleren jährlichen Veränderung des Ressourcenindex. Bei vielen Kantonen sind die jährlichen Schwankungen des Ressourcenindex grösser als die Veränderungen in den nächsten 30 Jahren aufgrund der Demografie. Einzig in den beiden Kantonen Tessin und Graubünden ist der projizierte demografische Effekt fünfmal höher als die jährlichen Schwankungen.

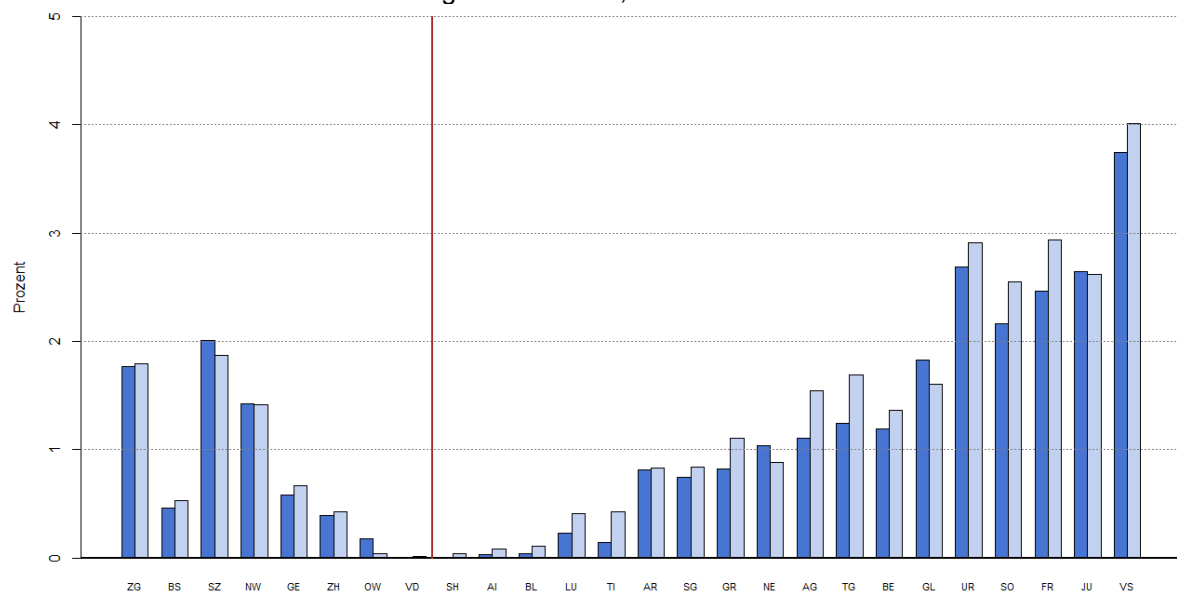
Bei den Disparitäten zwischen den Kantonen ist durch die Demografie mit einer leichten Zunahme zu rechnen. In Grafik 13 sieht man anhand der roten Linien, dass sich die ressourcenstarken Kantone im (bevölkerungsgewichteten) Mittel besser entwickeln (+2,3 Indexpunkte) als die ressourcenschwachen Kantone (-1,2 Indexpunkte). Im Jahr 2023 liegen die beiden Mittelwerte 55,1 Punkte auseinander. Selbst mit unterschiedlichen Entwicklungen der Arbeitsproduktivität in den Kantonen dürften daher die

Disparitäten deutlich weniger stark zunehmen, als dies die ungleiche Bevölkerungsentwicklung vermuten liesse. Dies zeigt sich auch, wenn man mit den Ressourcenindizes den Gini-Index berechnet. Ungewichtet verändert sich dieses Disparitätsmass zwischen 2019 und 2050 nicht und auch bevölkerungsgewichtet ist die Zunahme marginal.

Um die finanziellen Auswirkungen der Demografie auf den Ressourcenausgleich zumindest grob abschätzen zu können, wurde die Bevölkerung und das Ressourcenpotenzial für das Jahr 2050 in die Berechnung eingesetzt und alle anderen Parameter konstant gelassen. Wegen des langen Beobachtungszeitraums ist eine nominelle Analyse nicht sinnvoll. In Grafik 14 sind deshalb die Ausgleichszahlungen in Prozent des kantonalen BIPs abgebildet. Die Kantone sind nach Ressourcenstärke 2050 geordnet: Links der braunen Linie befinden sich die ressourcenstarken Kantone und rechts davon die ressourcenschwachen Kantone.

Die demografische Entwicklung führt zu einer leichten Erhöhung der Disparitäten zwischen den Kantonen, was für den Bund und den ressourcenstarken Kantonen mit etwas höheren Zahlungen verbunden ist. Dies zeigt sich vor allem bei den beiden Kantonen Basel-Stadt und Genf, welche ein starkes Wachstum des Ressourcenpotenzials aufweisen. Weil aber auch das BIP überdurchschnittlich zunimmt, wird sich bei den ressourcenstarken Kantonen der Anteil der Einzahlungen am BIP nur leicht erhöhen, oder sogar zurückgehen (Grafik 14). Auch für den Bund ist mit etwas höheren Zahlungen zu rechnen.

Grafik 14: Anteil des Ressourcenausgleichs am BIP; 2019 und 2050



Bei der grossen Mehrheit der ressourcenschwachen Kantone nimmt der Anteil des Ressourcenausgleichs am BIP zu. Der Grund dafür sind die steigenden Disparitäten und die dementsprechend steigenden Ausgleichszahlungen. Dies zeigt, dass der Ressourcenausgleich mit den demografischen Entwicklungen umgehen kann und die sich daraus ergebende Zunahme der Disparitäten reduziert wird.

3.2 Lastenausgleich

Die Bevölkerungsdaten werden auch verwendet, um die Zahlungen im Lastenausgleich zu berechnen. Aber auch hier lassen sich die Auswirkungen der demografischen Veränderungen nur sehr schwer abschätzen. Im geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) beruhen drei der vier Indikatoren auf Daten zur Bevölkerung. Zwei davon beziehen sich aber auf die Siedlungsstruktur und die BFS-Bevölkerungsszenarien geben keinen Hinweis auf die Entwicklung der Personen, welche über 800 m

bzw. in Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern leben. Einzig der Indikator «geringe Siedlungsdichte» erlaubt eine Simulation für das Jahr 2050. Er ist jedoch relativ gering dotiert, weshalb die Auswirkungen gering sind. Die grössten Veränderungen bei den Ausgleichszahlungen betreffen die Kantone Bern (+ 1,4 Mio.) und Tessin (+ 1 Mio.) mit höheren Zahlungen und die Kantone Graubünden (- 1,4 Mio.) und Wallis (- 0,9 Mio.) mit geringeren Zahlungen. Verglichen mit dem gesamten Ausgleichsbetrag im GLA von 370 Millionen Franken im Jahr 2023 sind diese Differenzen aber kaum von Bedeutung.

Im sozio-demografischen Lastenausgleich (SLA) erlauben die Bevölkerungsszenarien kaum Aussagen zur Entwicklung. In den Bereichen A-C sind für die Indikatoren zur Armut und zur Ausländerintegration keine entsprechenden Daten verfügbar. Einzig für den Altersindikator, d.h. der Anteil der über 79-jährigen an der Gesamtbevölkerung, lassen sich Aussagen machen. Wie in der Grafik 12 ersichtlich, verändert sich in den nächsten Jahren dieser Indikator je nach Kanton stark, was wiederum die Zahlungen beeinflusst.

Beim SLA A-C sind die Auswirkungen aber noch deutlich schwieriger vorherzusagen als beim GLA, da hier die drei Indikatoren mittels Gewichte zu einem einzigen Indikator zusammengefügt werden. Die Ausgleichszahlungen hängen somit von der Entwicklung aller drei Indikatoren und zusätzlich auch noch von den Gewichten ab, welche jährlich neu berechnet werden. Weil sich der Anteil der Hochbetagten an der Gesamtbevölkerung relativ gleichmässig über die Kantone verteilt, fallen nur wenig Sonderlasten an. Dadurch ist das Gewicht des Altersindikators relativ gering und somit auch die Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen. Beispielsweise beim Kanton Graubünden, mit der ungünstigsten Bevölkerungsentwicklung, sind die beiden anderen Indikatoren so tief, dass er auch mit einer starken Zunahme der über 80-Jährigen keine Ausgleichszahlungen erhält.

Bei den Kernstadtlasten (SLA F) sind ebenfalls nur geringe Auswirkungen zu erwarten. Heute erhalten hier die Kantone Zürich, Basel-Stadt, Waadt und Genf Ausgleichszahlungen. Die Bevölkerungsprognosen des BFS sehen tendenziell im urbanen Raum und somit in diesen Kantonen, ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum voraus, womit beim SLA F weiterhin dieselben Kantone Empfänger bleiben werden.

3.3 Zusammenfassung

Mit den Bevölkerungsprognosen des BFS lassen sich die Auswirkungen auf den Finanzausgleich nur sehr beschränkt beurteilen. Im Ressourcenausgleich werden die ressourcenschwächsten Kantone nach Ausgleich weiterhin die garantierte Mindestausstattung erreichen und die weniger ressourcenschwachen Kantone entsprechend mehr. Für sie werden die Auswirkungen der Demografie bis zu einem gewissen Grad kompensiert, während bei den ressourcenstarken Kantonen und dem Bund die Ausgleichszahlungen im Verhältnis zum BIP aufgrund der zunehmenden Disparitäten leicht ansteigen werden. Somit lässt sich sagen, dass in den nächsten 30 Jahren die anderen wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Faktoren einen deutlich grösseren Einfluss auf die Zahlungen haben werden. Auch im Lastenausgleich ist kaum mit grösseren Veränderungen zu rechnen. Derjenige Indikator, welcher am stärksten betroffen ist, ist der Altersindikator. Hier sind die Lasten aber sehr gleichmässig über die Kantone verteilt und es bestehen deshalb kaum Sonderlasten. Aus diesem Grund ist sein Einfluss auf die Ausgleichszahlungen gering. Dies wird sich mit der demografischen Entwicklung zwar leicht verändern, aber voraussichtlich nicht in dem Masse, dass es zu grösseren Auswirkungen auf den SLA kommt.

Aufgrund dieser Erkenntnisse lässt sich sagen, dass die zu erwartenden demografischen Veränderungen durch den Finanzausgleich in seiner heutigen Form angemessen berücksichtigt werden und dass sich aus heutiger Sicht keine Anpassungen am Ressourcen- und Lastenausgleich aufdrängen. Andere Faktoren, wie beispielsweise Zu- und Abwanderung oder die Steuerpolitik werden in den nächsten 30 Jahren einen deutlich grösseren Einfluss auf die Finanzausgleichszahlungen haben als die

Demografie. Zudem wird bereits heute die Entwicklung des nationalen Finanzausgleichs alle vier Jahre im Rahmen des Wirksamkeitsberichts untersucht. Dies wird auch in Zukunft so sein, wodurch sich ungünstige Entwicklungen rechtzeitig erkennen und notwendige Massnahmen frühzeitig einleiten lassen.

4 Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Einordnung

Dieser Bericht untersucht die Auswirkungen der unterschiedlichen demografischen Entwicklungen auf die kantonalen und kommunalen Finanzhaushalte. Für die Berechnung der ausgabenseitigen Veränderungen wurde die Untersuchung exemplarisch für die beiden Kantone Genf und Graubünden durchgeführt. Diese Kantone haben gemäss den Bevölkerungsszenarien des BFS bis 2050 das stärkste, bzw. das schwächste Bevölkerungswachstum. Die Auswirkungen für die übrigen Kantone liegen dazwischen und lassen sich aufgrund der entsprechenden Bevölkerungsentwicklung so abschätzen.

Die grössten Ausgabegebiete der Kantone sind die Bildung, die Gesundheit und die soziale Sicherheit. Dies sind auch diejenigen Gebiete, welche am stärksten und direktesten von den demografischen Entwicklungen betroffen sind. Während die Ausgaben für Bildung und Soziale Sicherheit über den Beobachtungszeitraum nur moderat wachsen oder im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung sogar stabil bleiben, entwickelt sich der Bereich Gesundheit deutlich dynamischer. Besonders in der Langzeitpflege werden Kantone mit einer hohen Alterung von stark steigenden Kosten betroffen sein. In den übrigen Bereichen des Gesundheitswesens werden die Kosten ebenfalls steigen, aber hier ist die Demografie nur einer von mehreren Treibern.

Wie sich die demografieabhängigen Ausgaben auf Kanton und Gemeinden aufteilen, hängt stark mit dem Zentralisierungsgrad des Kantons zusammen. In dieser Beziehung unterscheiden sich Genf und Graubünden fundamental.

Die steigenden Ausgaben haben auch Einfluss auf die Staatsquote, welche bis 2050 in beiden Kantonen stetig ansteigen wird. Verbunden mit der tieferen Wirtschaftsentwicklung steigt sie im Kanton Graubünden stärker als im Kanton Genf. In beiden Kantonen sind über 80 Prozent der Zunahme auf demografische Effekte zurückzuführen.

Beim nationalen Finanzausgleich hat die demografische Entwicklung ebenfalls Auswirkungen. Während diese im Lastenausgleich eher gering ausfallen dürften, so ist beim Ressourcenausgleich aufgrund der steigenden Disparitäten doch mit Veränderungen zu rechnen. Für die ressourcenschwachen Kantone sind höhere Ausgleichszahlungen zu erwarten, welche durch den Bund und die ressourcenstarken Kantone finanziert werden müssen. Die starken Kantone können aber aufgrund des überdurchschnittlich starken Wirtschaftswachstums auch mit höheren Steuereinnahmen rechnen.

Aufgrund dieser Überlegungen ist der Finanzausgleich gut auf die demografischen Veränderungen vorbereitet. Steigende Disparitäten werden mit zunehmenden Ausgleichszahlungen kompensiert. Mit der garantierten Mindestausstattung werden die schwächsten Kantone weiterhin 86,5 Prozent des schweizerischen Mittels an Ressourcen erreichen. Aus heutiger Sicht sind deshalb keine Anpassungen am Ausgleichssystem notwendig.

5 Literaturverzeichnis

Brändle T. und Colombier, C. (2022). Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2050, Working Paper Reihe der EFV, Nr. 25, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern.

Bundesamt für Statistik (2020). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2020–2050, BFS, Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2021). Monitoring der Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2020–2050: Vergleiche zwischen den Beobachtungen und den Vorausschätzungen der Szenarien, BFS, Neuenburg.

Colombier, C. (2014). Überlegungen zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz. Notiz EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Bern.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2016). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Bern.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2021). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2021, Coronakrise, Demografie und Klimawandel, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Bern.

Europäische Kommission (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2019-2070), European Economy, 5/2021.

Fischer, R. und Delbiaggio, K. (2017). Wirtschaft, nationaler Finanzausgleich und öffentliche Finanzen in den Ostschweizer Kantonen. Hochschule Luzern.

Fuchs, N. (2016). Langfristige Steuerungsinstrumente in öffentlichen Haushalten – eine vergleichende Analyse. Projektarbeit Universität Bern.

Kanton Luzern (2018). Demografieabhängige Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen, Luzern.

Kantonsrat St. Gallen (2019). Langfristige Finanzperspektiven 2019, St. Gallen.

Lorenzoni, L.; Marino, A.; Morgan, D., James, C. (2019). Health spending projections to 2030 – new results based on a revised OECD methodology, OECD Health Working Paper Series, No. 110, OECD, Paris.

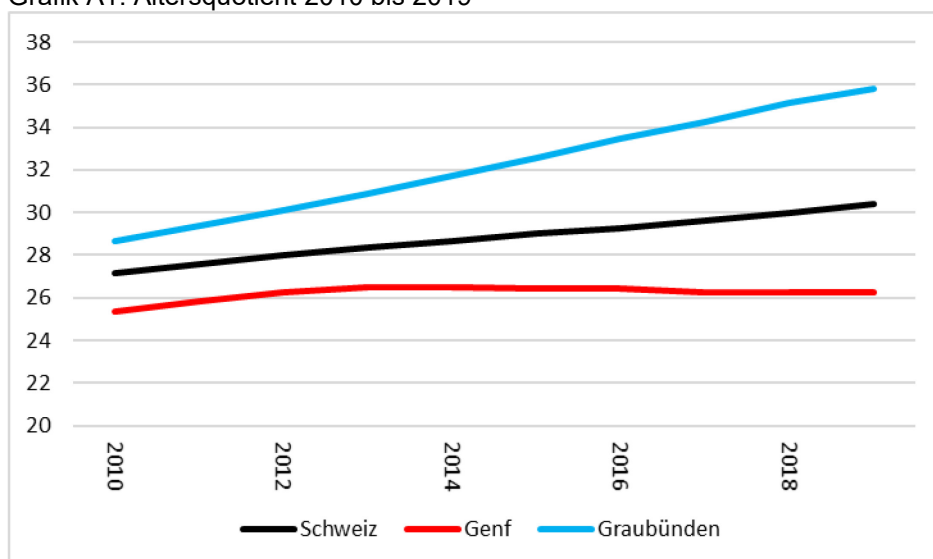
LUSTAT Statistik Luzern (2017). Methodenbericht – LUSTAT Bevölkerungsszenarien 2016-2045, Luzern.

Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2017). Demografiestrategie Kanton Schaffhausen, Schaffhausen.

Die Volkswirtschaft – Plattform für Wirtschaftspolitik (2016). Die Arbeitsproduktivität der Schweiz unter der Lupe, Heft 1-2/2016, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern.

Anhang

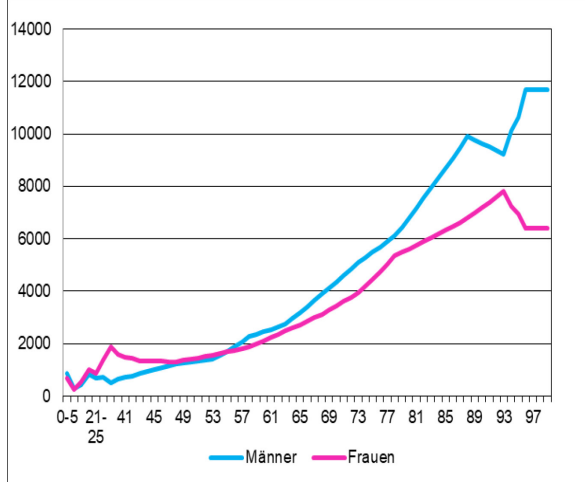
Grafik A1: Altersquotient 2010 bis 2019



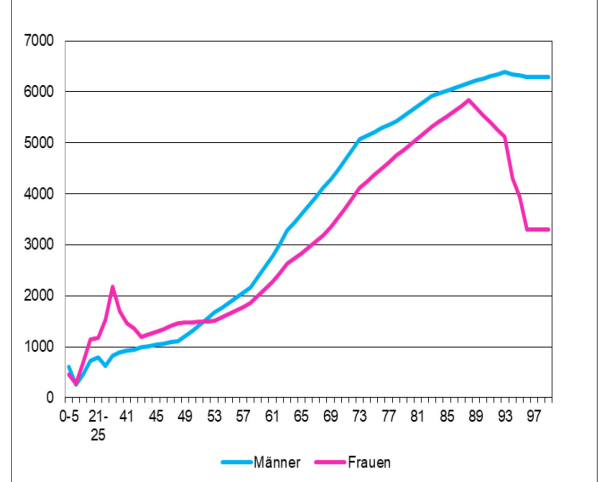
Quelle: BFS

Grafik A2: Stationäre Gesundheitsausgaben nach Alter und Geschlecht im Basisjahr 2019 (pro Einwohnerin, in CHF)

a) Genf



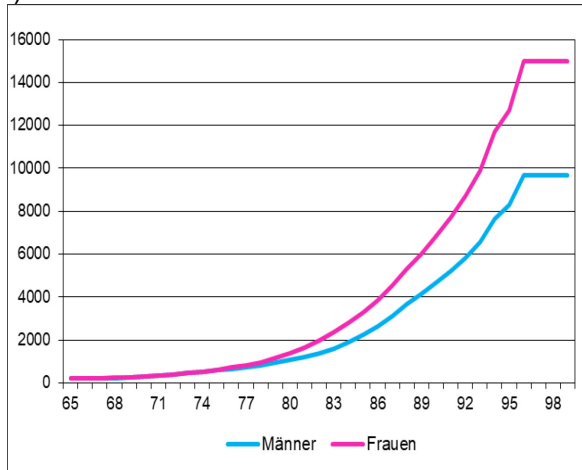
b) Graubünden



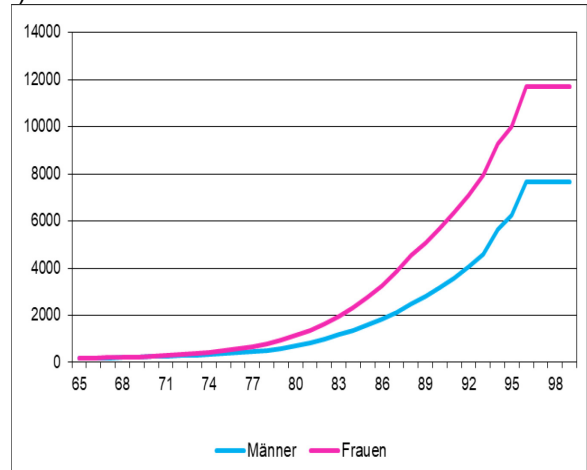
Quelle: BFS

Grafik A3: Ambulante Ausgaben Langzeitpflege ab 65 Jahren nach Alter und Geschlecht im Basisjahr 2019 (pro Einwohnerin, in CHF)

a) Genf

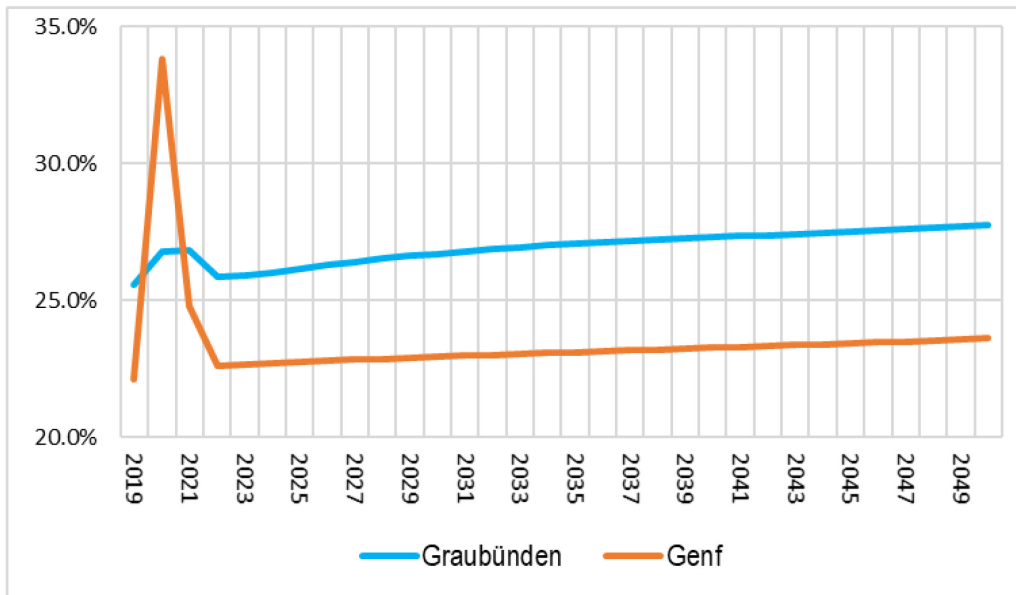


b) Graubünden



Quelle: BFS

Grafik A4: Staatsquote Kanton und Gemeinden (mit Ausfinanzierung der Genfer Pensionskasse), in Prozent des BIP)*



Quelle: EFV

* Konsolidiert zwischen Kanton und Gemeinden; 2020 mit Ausfinanzierung Genfer Pensionskasse.

Tabelle A1: Kennzahlen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung

	Genf		Graubünden	
Bevölkerungsentwicklung BFS-Szenario AR-00-2020	2019	2050	2019	2050
Ständige Wohnbevölkerung	504'252	663'835	198'634	190'721
Wanderungssaldo	2'800	2'700	305	200
Durchschnittliche Anzahl Kinder pro Frau	1,45	1,54	1,43	1,52
Lebenserwartung bei Geburt (Jahre)				
• Frauen	86,5	90,6	85,6	90,3
• Männer	83,1	87,6	81,5	87,8
Altersquotient*	26,3	34,7	36,1	66,5
Jugendquotient	33,8	35,3	29,6	31,4
Effektiver Altersquotient**	35,1	45,3	43,4	76,5
Wirtschaftsleistung	2019	2050	2019	2050
Nominales BIP (Mio. CHF)	55'648	133'444	15'070	24'397
BIP pro Kopf (CHF)	110'895	201'020	75'841	127'919
Wirtschaftsentwicklung (Wachstum %)	2027–2050***			
Nominales BIP	2,95		1,63	
BIP pro Kopf	2,06		1,84	
Reales BIP	1,95		0,63	
Arbeitsproduktivität	1,2			
Teuerung	1,0			

*Altersquotient: Verhältnis der über 65-Jährigen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

**Effektiver Altersquotient: Verhältnis über 65-Jähriger zur Erwerbsbevölkerung (VZÄ).

***Für die Jahre 2022 und 2023 wird die Prognose der Expertengruppe des Bundes und von 2024 bis 2026 werden die Eckwerte des Finanzplans 2024–26 unterstellt.

Tabelle A2: Öffentliche Bildungsausgaben Genf nach Staatsebene und Funktionen (in % des kant. BIP)

	2019	2035		2050	
	Quote	Quote	Differenz 2019-35	Quote	Differenz 2019-50
Kanton & Gemeinden*	5.4	5.5	+0.13	5.5	+0.16
Kanton	4.9	5.0	+0.18	5.1	+0.19
Gemeinden	0.5	0.5	-0.03	0.5	-0.02
Funktionen**					
Schulen (Primar, Sek I & II)	3.0	3.1	+0.14	3.2	+0.19
Hochschulen (Tertiär)	1.7	1.7	-0.01	1.7	-0.03

* Konsolidiert zwischen Kanton und Gemeinden

** Ohne Forschung und Übriges Bildungswesen

Tabelle A3: Öffentliche Bildungsausgaben Graubünden nach Staatsebene und Funktionen (in % des kant. BIP)

	2019	2035		2050	
	Quote	Quote	Differenz 2019-35	Quote	Differenz 2019-50
Kanton & Gemeinden*	5.1	5.5	+0.42	5.3	+0.19
Kanton	2.7	2.8	+0.13	2.7	+0.04
Gemeinden	2.8	3.1	+0.31	3.0	+0.14
Funktionen**					
Schulen (Primar, Sek I & II)	4.1	4.6	+0.48	4.3	+0.24
Hochschulen (Tertiär)	0.9	0.9	-0.05	0.9	-0.04

* Konsolidiert zwischen Kanton und Gemeinden

** Ohne Forschung und Übriges Bildungswesen

Tabelle A4: Öffentliche Ausgaben Gesundheit ohne Langzeitpflege Genf nach Staatsebene und Funktionen (in % des kant. BIP)

	2019	2035		2050	
	Quote	Quote	Differenz 2019-35	Quote	Differenz 2019-50
Kanton & Gemeinden*	2.6	2.9	+0.30	3.3	+0.64
Kanton**	2.6	2.9	+0.30	3.2	+0.63
Gemeinden	0.0	0.0	+0.00	0.0	+0.00
Funktionen					
Spital	1.5	1.4	-0.06	1.6	+0.16
Kant. IPV	0.3	0.7	+0.38	0.8	+0.47
Bundesbeitrag IPV	0.3	0.3	+0.04	0.4	+0.08

* Konsolidiert zwischen Kanton und Gemeinden

** Mit Bundesbeitrag IPV

Tabelle A5: Öffentliche Ausgaben Gesundheit ohne Langzeitpflege Graubünden nach Staatsebene und Funktionen (in % des kant. BIP)

	2019	2035		2050	
	Quote	Quote	Differenz 2019-35	Quote	Differenz 2019-50
Kanton & Gemeinden*	2.5	2.8	+0.25	3.1	+0.62
Kanton**	2.4	2.6	+0.17	3.0	+0.55
Gemeinden	0.2	0.3	+0.06	0.3	+0.07
Funktionen					
Spital	1.4	1.5	+0.10	1.8	+0.36
Kant. IPV	0.4	0.5	+0.11	0.6	+0.19
Bundesbeitrag IPV	0.4	0.5	+0.09	0.6	+0.18

* Konsolidiert zwischen Kanton und Gemeinden

** Mit Bundesbeitrag IPV

Tabelle A6: Öffentliche Ausgaben Langzeitpflege Genf nach Staatsebene und Funktionen (in % des kant. BIP)

	2019	2035		2050	
	Quote	Quote	Differenz 2019-35	Quote	Differenz 2019-50
Kanton & Gemeinden*	0.9	1.1	+0.15	1.2	+0.29
Kanton	0.9	1.1	+0.15	1.2	+0.29
Gemeinden	0.0	0.0	-0.00	0.0	-0.00
Funktionen					
Pflegeheime	0.3	0.3	+0.01	0.3	+0.04
Spitex	0.4	0.5	+0.09	0.5	+0.15
EL AHVPflege	0.3	0.3	+0.05	0.4	+0.10

* Konsolidiert zwischen Kanton und Gemeinden

Tabelle A7: Öffentliche Ausgaben Langzeitpflege Graubünden nach Staatsebene und Funktionen (in % des kant. BIP)

	2019	2035		2050	
	Quote	Quote	Differenz 2019-35	Quote	Differenz 2019-50
Kanton & Gemeinden*	0.8	1.2	+0.44	1.7	+0.97
Kanton	0.5	0.8	+0.28	1.1	+0.62
Gemeinden	0.3	0.4	+0.16	0.6	+0.36
Funktionen					
Pflegeheime	0.3	0.4	+0.14	0.6	+0.34
Spitex	0.1	0.2	+0.08	0.3	+0.17
EL AHVPflege	0.3	0.5	+0.21	0.8	+0.46

* Konsolidiert zwischen Kanton und Gemeinden