



Bern, 16.06.2023

Demografische Entwicklung und Generationenbeziehungen

Bericht des Bundesrates
im Rahmen der Legislaturplanung 2019-2023

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1 | Ausgangslage | 3 |
| 2 | Demografiebericht des Bundes..... | 5 |
| 3 | Demografie, Generationenbeziehungen und öffentlichen Finanzen..... | 7 |
| 3.1 | Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen..... | 7 |
| 3.2 | Generationenbilanz..... | 10 |
| 3.3 | Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen..... | 11 |
| 3.4 | Demografische Entwicklung und Kantone..... | 13 |
| 4 | Schlussbemerkungen | 15 |
| | Literaturverzeichnis | 16 |

1 Ausgangslage

Auftrag des Parlaments

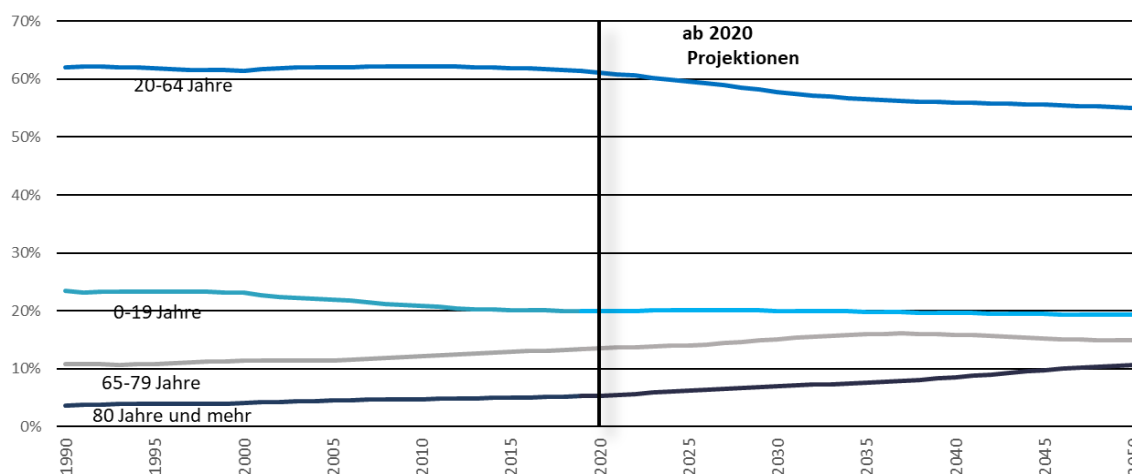
Im Zuge der parlamentarischen Beratung der Legislaturplanung 2019-2023 ergänzte die Bundesversammlung den definitiven Bundesbeschluss um 25 neue Massnahmen. Der vom Parlament verabschiedete Artikel 10 Ziffer 45 des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung 2019–2023¹ beauftragt das EFD, einen Bericht zu erstellen über die langfristigen Folgen der demografischen Entwicklung auf die Generationenbeziehungen sowie auf die verschiedenen Politbereiche mit entsprechenden Handlungsfeldern. Dieser Auftrag wird mit dem vorliegenden Bericht erfüllt.

Demografischer Wandel

Das Bundesamt für Statistik (BFS) veröffentlicht alle fünf Jahre langfristige Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz insgesamt sowie der einzelnen Kantone.² Dem jüngsten Bericht zufolge äussert sich der demografische Wandel in der Schweiz im mittleren Bevölkerungsszenario, dem so genannten Referenzszenario «A-00-2020» für den Projektionshorizont von 2020 bis 2050 in einer höheren Lebenserwartung von mehr als vier Jahren, einer auf niedrigem Niveau leicht von 1,5 auf 1,6 ansteigenden Geburtenrate und einem Wanderungssaldo, der anfänglich langsam ansteigt und anschliessend ebenfalls deutlich zurückgeht. Diese Entwicklungen führen zu einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung der Schweiz. Zugleich steigt die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz von 8,7 Millionen Personen im Jahr 2020 auf 10,4 Millionen im Jahr 2050 an, was einer Zunahme von insgesamt rund 20 Prozent entspricht. Dabei wächst die Bevölkerung alleine zwischen 2020 und 2030 um nahezu 9 Prozent. Der Grund ist ein Anstieg des Wanderungssaldos.

Entsprechend der erwarteten Alterung ändert sich im Zeitraum 2020 bis 2050 die Bevölkerungsstruktur stark. Der Anteil der Personen ab 65 Jahren wächst gemäss Referenzszenario des BFS von 18,9 Prozent auf 25,6 Prozent, in der gleichen Zeitspanne sinkt der Anteil an Personen im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre) von 61,2 Prozent auf 55,1 Prozent. Der Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren nimmt sogar um das zweifache auf knapp über 10 Prozent im Jahr 2050 zu (vgl. Grafik 1).

Grafik 1: Entwicklung der Bevölkerungsstruktur 1990-2019 und BFS-Referenzszenario für 2020 bis 2050 (Anteil an Bevölkerung, in Prozent)



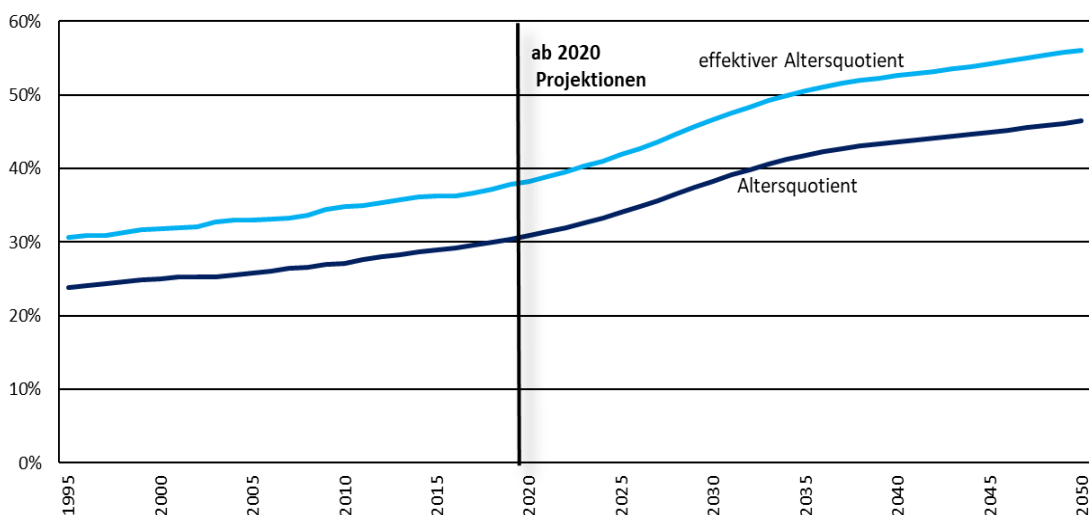
Quelle: BFS (2020).

¹ Vgl. [19.078 | Legislaturplanung 2019-2023 | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

² Vgl. BFS (2020).

Als Mass für den demografischen Wandel bzw. das Verhältnis zwischen Jung und Alt in einem Land kann der Altersquotient herbeigezogen werden (vgl. Grafik 2).³ Er ist definiert als das Verhältnis der Anzahl über 65-jähriger Personen im Vergleich zur Anzahl Personen im erwerbsfähigen Alter und ist ein Indikator für das Verhältnis zwischen Bezüglern staatlicher Leistungen und Beitragszahlern. Während 1995 auf eine über 65-jährige Person gut 4 Personen im erwerbsfähigen Alter kommen (Altersquotient 23,9 Prozent), sind es 2020 noch 3,2 Personen (Altersquotient 30,9 Prozent). Dieses Verhältnis verringert sich bis ins Jahr 2050 auf 2,1 (Altersquotient 46,5 Prozent). Der Altersquotient ist gemäss Referenzszenario im Jahr 2050 damit praktisch doppelt so hoch wie im Jahr 1995.

Grafik 2: Altersquotient



Quelle: BFS (2020).

Die Alterung der Bevölkerung wird in den nächsten dreissig Jahren Reformen in verschiedenen Politikbereichen unumgänglich machen (bspw. in den Bereichen soziale Sicherheit, Gesundheitswesen, Langzeitpflege). Das zeigen sämtliche im vorliegenden Bericht dargestellte Analysen. Dies insbesondere, weil die zunehmende Alterung der Bevölkerung das Verhältnis von finanzieller Belastung und Leistungsbezügen zwischen den verschiedenen Geburtskohorten verändert und damit die öffentlichen Haushalte der verschiedenen Staatsebenen (Bund, Sozialversicherungen, Kantone, Gemeinden) spürbar belastet. Gerade in Politikbereichen, in denen die Umlageverfahren zwischen den Generationen verstärkt unter Druck kommen, ist es vorstellbar, dass dies Auswirkungen auf die Generationenbeziehungen hat und die Solidarität zwischen den Generationen auf die Probe stellt.

Ziel des Berichts: Auswirkungen der Alterung auf die öffentlichen Finanzen

Die Bundesverwaltung stellt seit Jahren eine Reihe von Berichten bereit, die die Auswirkungen des demografischen Wandels in verschiedenen Politikbereichen untersuchen. Ziel des vorliegenden Berichts ist es, dazu einen Überblick zu geben. Er ist entsprechend als Synthesebericht zu verstehen. Der Fokus liegt dabei auf denjenigen Publikationen, die die langfristige demografische Entwicklung in den Mittelpunkt der Analyse stellen und wichtige wirtschaftspolitische Handlungsfelder thematisieren. Der Bericht konzentriert sich dabei auf die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen. So werden die Generationenbeziehungen, die über die öffentlichen Finanzen abgebildet werden, dargestellt. Die Generationenbeziehungen im Privatsektor, insbesondere auf der

³ Altersquotient: Verhältnis der über 65-Jährigen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Effektiver Altersquotient: Verhältnis über 65-jähriger zur Erwerbsbevölkerung (VZÄ).

familiären Ebene, die unter anderem durch Erbschaften, Kindererziehung und Pflege gekennzeichnet sind, werden hingegen ausgeblendet.

Kapitel 2 gibt einen Überblick über die Arbeiten der Bundesverwaltung zum Einfluss der Demografie auf verschiedene Politikbereiche. Die Grundlage dafür stellt der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Schneider-Schneiter (13.3697) «Demografischer Wandel in der Schweiz: Handlungsfelder auf Bundesebene» dar. Die Analyse umfasst Arbeiten auf Bundesebene in 16 Politikbereichen.⁴ Dabei wird deutlich, dass die zentralen Themen, Chancen, Risiken und Handlungsfelder der demografischen Herausforderungen auf Bundesebene erkannt sind. Die Herausforderungen des demografischen Wandels treffen insbesondere die umlagefinanzierten Sozialversicherung AHV, die Gesundheit, Langzeitpflege, Verkehrsinfrastruktur und Bildung. Diese Politikbereiche sind wesentlicher Gegenstand der Generationenbeziehungen.

In Kapitel 3 fokussiert der vorliegende Bericht auf diese Politikbereiche und stellt basierend auf den entsprechenden Berichten der Bundesverwaltung dar, wie der demografische Wandel die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen beeinflusst und was für Folgen dies auf die Generationenbeziehungen hat.

Kapitel 3.1 ist den alle vier Jahre erscheinenden Langfristperspektiven des Bundes gewidmet. Diese ermöglichen eine Gesamtschau über die finanzielle Entwicklung der verschiedenen Staatsebenen der Schweiz (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen) und zeigen die demografischen Zusatzlasten in den verschiedenen Aufgabenbereichen auf. Im Fokus stehen dabei insbesondere die Bereiche Alterssicherung, Bildung und Gesundheitswesen.⁵

Der in Kapitel 3.2 vorgestellte Bericht «Generationenbilanz», der in Erfüllung des Postulats Bertschy (17.3884) erstellt wurde, untersucht, wie der demografische Wandel die Generationenbeziehungen durch Steuern und staatliche Transfers beeinflussen wird und widmet sich den intergenerationellen Auswirkungen verschiedener Reformen.⁶ Zusätzlich werden zwei Berichte zusammengefasst, die die Auswirkungen des demografischen Wandels in spezifischen Bereichen vertiefen.

Aufgrund seiner Komplexität ist ein wichtiger Teil der Langfristperspektiven, das Gesundheitswesen, in der Studie «Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2050» vertieft analysiert worden. Die demografischen Auswirkungen auf die öffentlichen Gesundheitsausgaben und die obligatorische Krankenpflegeversicherung (Grundversicherung) werden in Kapitel 3.3 vorgestellt.⁷

Der in Kapitel 3.4 diskutierte Bericht «Demografischer Wandel und Zusammenhalt der Schweiz» in Erfüllung des Postulats Würth (20.4257) untersucht anhand der Beispiele Genf und Graubünden, wie unterschiedlich die kantonalen Finanzen von der Demografie betroffen sein werden. In Kapitel 4 wird ein Fazit gezogen.

2 Demografiebericht des Bundes

Der Bericht des Bundesrats zur Erfüllung des Postulats 13.3697 Schneider-Schneiter «Demografischer Wandel in der Schweiz: Handlungsfelder auf Bundesebene» gibt eine Übersicht über die bestehenden departementalen Demografieberichte und demografischen Grundlagen auf Bundesebene.⁸ Im Bericht werden 16 verschiedene Politikfelder in Bezug auf mögliche Chancen oder Risiken des demografischen Wandels (u.a. soziale Sicherheit, Öffentliche Finanzen, Gesundheit, Verkehrsinfrastruktur etc.) untersucht und daraus Überlegungen zu möglichen Handlungsfeldern des Bundes abgeleitet.⁹

⁴ Vgl. Bundesrat (2016).

⁵ Vgl. EFD (2021).

⁶ Vgl. Bundesrat (2021).

⁷ Vgl. Brändle und Colombier (2022).

⁸ Vgl. Bundesrat (2016).

⁹ Weitere Berichte befassen sich mit den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Wirtschaft (Bundesrat 2019).

Risiken und Chancen des demografischen Wandels

Gemäss der Analyse sind von den Herausforderungen einer alternden Gesellschaft vor allem diejenigen Politikbereiche betroffen, deren Leistungen durch Umlageverfahren zwischen den Generationen finanziert werden (bspw. die AHV) oder wenn sie sich mit Themen der Gesundheit, Bildung, Erwerbsbeteiligung oder dem Infrastrukturausbau beschäftigen. Zu den meistgenannten Risiken zählen die finanzielle Sicherung der sozialen Wohlfahrt, der sich in einigen Branchen (bspw. Gesundheitsversorgung) abzeichnende Fachkräftemangel, der zunehmende Druck auf die natürlichen Ressourcen sowie die Bereitstellung von Infrastrukturen für die wachsende Bevölkerung. Als grösste Chance wird die Nutzung des vielfältigen Potenzials an Ressourcen und Kompetenzen der älteren und vielfältiger werdenden Bevölkerungsgruppen in verschiedenen Politikfeldern genannt (gesellschaftliches Engagement, Erwerbsbeteiligung, Erfahrungs- und Wissensaustausch).

Im Bereich der sozialen Sicherheit werden als Risiken die zunehmende Belastung der Sozialwerke und Gefährdung der langfristigen Finanzierung und die Veränderung des Verhältnisses zwischen Leistungsempfängenden und Beitragszahlenden zu Ungunsten Letzterer genannt. Gemäss dem Postulatsbericht besteht die Gefahr, dass damit die Generationenbeziehungen unter Druck geraten (sinkende Solidarität zwischen Generationen). Als «Chancen» im Bereich der sozialen Sicherheit werden bspw. eine zunehmende Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmenden als Beitrag zur Milderung der demografischen Alterung und zur Stabilisierung der Zahl der Beitragszahlenden oder die Zuwanderung als Potenzial zur Milderung der demografischen Alterung und zur Stabilisierung der Zahl der Beitragszahlenden genannt.

Als Handlungsfelder für den Bund werden u.a. die langfristige finanzielle Sicherung des Sozialversicherungsnetzes und die langfristige finanzielle Sicherung der Altersvorsorge genannt. Berichte des Bundesrates, welche sich dieser Thematik vertieft annehmen, sind beispielsweise die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz¹⁰ oder der Bericht «Generationenbilanz»¹¹, der in Erfüllung des Postulats Bertschy (17.3884) erstellt wurde. Beide Publikationen werden im folgenden Kapitel vertieft dargestellt.

Im Bereich Gesundheit nennt der Bericht u.a. die Zunahme der Nachfrage nach ambulanten und stationären Leistungen sowie den Fachkräftemangel und als Folge steigende Kosten durch die höheren Lohnkosten als Risiken. Chancen sieht er z.B. in der Prävention und der Gesundheitsförderung sowie in der Zunahme des Anteils gesunder pensionierter Personen, die einen Beitrag an die Pflege und Betreuung leisten können. Als Handlungsfelder werden hier u.a. die Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzierung, die Förderung effizienter, bedarfsgerechter und qualitativ hochstehender Strukturen und die Stärkung von Gesundheitsförderung, Prävention und Gesundheitsschutz genannt. Auf Ebene Bund untersucht der periodisch erscheinende Bericht «Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen»¹² diese Thematik im Detail. Die zentralen Ergebnisse des Berichts werden in Kapitel 3.3. abgebildet.

Als Risiken im Bereich Verkehr nennt der Bericht u.a. die Zunahme des Personenverkehrs (durch Bevölkerungszunahme allgemein und durch Fragmentierung/Individualisierung der Gesellschaft), zunehmende Kapazitätsengpässe auf Schiene, Strasse und Flughäfen und eine zunehmend schwierige Verkehrsfinanzierung. Als Chance wird bspw. die Glättung der tageszeitlichen Verteilung der Verkehrsnachfrage durch unterschiedliches tageszeitliches Mobilitätsverhalten bzw. vermehrtes Homeoffice genannt. Mögliche Handlungsfelder sind gemäss Bericht die Beeinflussung des Mobilitätsverhaltens und das Management der knappen Infrastrukturkapazitäten oder eine

¹⁰ Vgl. EFD (2021).

¹¹ Vgl. Bundesrat (2021).

¹² Vgl. Brändle und Colombier (2022).

Effizienzsteigerung der Verkehrsangebote. Dieser Thematik nimmt sich der Bund mit den periodisch erscheinenden «Schweizerischen Verkehrsperspektiven»¹³ an.

Handlungsfelder erkannt

Der Bericht des Bundesrats zur Erfüllung des Postulats Schneider-Schneiter zeigt auf, dass die zentralen Themen, Chancen, Risiken und Handlungsfelder der demografischen Herausforderungen auf Bundesebene erkannt sind. Der Postulatsbericht kommt zum Schluss, dass in den Studien, die sich auf Bundesebene mit den Folgen des demografischen Wandels befassen, grundsätzlich keine Lücken bestehen. Die demografischen Herausforderungen werden von den Departementen und Ämtern in ihren Aufgabenbereichen bereits mit zahlreichen Strategien und Programmen in vielfältiger Weise bearbeitet, und wo notwendig, ist die Koordination mit anderen Departementen und Ämtern, aber auch der Einbezug weiterer betroffener Kreise (Kantone, Gemeinden, Verbände der Zivilgesellschaft) gewährleistet. Handlungsbedarf besteht einerseits bei der bereichsübergreifenden Bearbeitung der Folgen des demografischen Wandels. Andererseits besteht Handlungsbedarf im Hinblick auf eine stärkere Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlichem und technologischem Wandel und deren Auswirkungen auf die demografische Entwicklung.

3 Demografie, Generationenbeziehungen und öffentlichen Finanzen

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Berichten über die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen und dessen Implikationen für die Generationenbeziehungen. In den verschiedenen Publikationen werden unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt, die in den folgenden Kapiteln jeweils gesondert dargestellt werden.

Im Kapitel 3.1 werden die zukünftigen Effekte auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen für alle Staatsebenen und die Sozialversicherungen und der daraus resultierende Handlungsbedarf der Wirtschaftspolitik gemäss den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen für die Schweiz 2021 dargelegt. Im Kapitel 3.2 wird auf Basis einer Generationenbilanz geschätzt, wie stark zukünftig unterschiedliche Generationen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels durch exemplarische Reformen zur Gewährleistung nachhaltiger öffentlicher Finanzen betroffen sein werden. Das Gesundheitswesen ist ein wesentlicher Baustein der Langfristperspektiven, das aufgrund seiner Komplexität einer vertieften Analyse bedarf (vgl. Kapitel 3.3). In Kapitel 3.4 werden die demografischen Auswirkungen auf die kantonalen Finanzen anhand der Beispiele Genf und Graubünden dargestellt. Für die Projektionen auf Kantonsebene steht die Entwicklung der Bildungs- und Gesundheitsausgaben im Fokus.

3.1 Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen

Die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz¹⁴ sind ein zentrales finanzpolitisches Planungsinstrument für die Betrachtung von langfristigen, demografiebedingten Mehrbelastungen. Die alle vier Jahre erscheinende Publikation ermöglicht eine Gesamtschau über die finanzielle Entwicklung der verschiedenen Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen) und zeigt die demografischen Zusatzlasten nach Aufgabenbereichen – insbesondere in den Bereichen Alterssicherung, Bildung und im Gesundheitswesen – auf. Im November 2021 ist die vierte Ausgabe mit Blick bis ins Jahr 2050 erschienen.

¹³ Vgl. ARE (2022).

¹⁴ Vgl. EFD (2021).

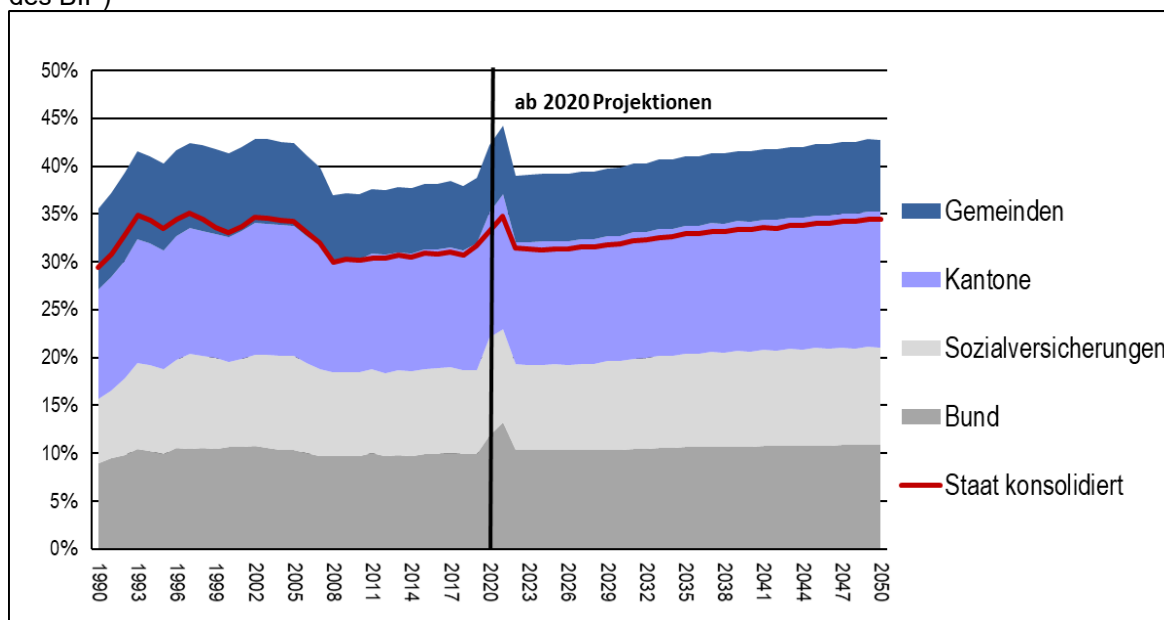
Demografieszenarien des BFS als Grundlage

Die Langfristperspektiven basieren auf bestimmten Annahmen hinsichtlich Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Sie zeigen auf, wie sich Einnahmen und Ausgaben bis 2050 entwickeln, sofern keine Massnahmen auf politischer Ebene ergriffen werden. Die Bevölkerungsszenarien des BFS und die Berechnungen des Bundesamts für Sozialversicherungen bilden wichtige Grundlagen. Der Zeithorizont bis 2050 wurde gewählt, weil sich bis dahin die wesentlichen Auswirkungen der Alterung in den öffentlichen Haushalten niedergeschlagen haben dürften und die Demografieszenarien des BFS denselben Zeithorizont aufweisen. Der Bericht gibt keine Auskunft darüber, wie die Zukunft aussehen wird. Er macht «wenn-dann»-Aussagen, die mit Unsicherheiten behaftet sind. Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen wird unter der Annahme beurteilt, dass die unterstellten demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen eintreffen. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte wird anhand von Indikatoren wie der Staatsquote oder der Schuldenquote aufgezeigt. Um die Unsicherheiten bezüglich der Coronakrise einzufangen, wurden im Bericht zwei Szenarien bezüglich der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung, ein Positiv- und ein Negativszenario, dargestellt.

Entwicklung der Staatsquote

Entwickeln sich Demografie und Wirtschaft wie in den Langfristperspektiven angenommen, bedeutet dies für die öffentlichen Haushalte eine Mehrbelastung. Gemäss Projektionen nimmt die Staatsquote 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 von der Demografie abhängigen Ausgaben zurückzuführen. Zu diesen zählen die Ausgaben für die Alterssicherung, Invalidität, Gesundheit, Langzeitpflege und Bildung (vgl. Grafik 3). Die Ausgaben zur Bewältigung der Coronakrise haben gemessen am skizzierten Zeitraum von 30 Jahren nur einen relativ geringen Einfluss auf die Entwicklung der Staatsfinanzen.

Grafik 3: Entwicklung der Staatsausgaben in der Vergangenheit und im Positivszenario (in Prozent des BIP)



Quelle: EFD (2021).

Entwicklung der Ausgabenquoten nach Staatsebenen

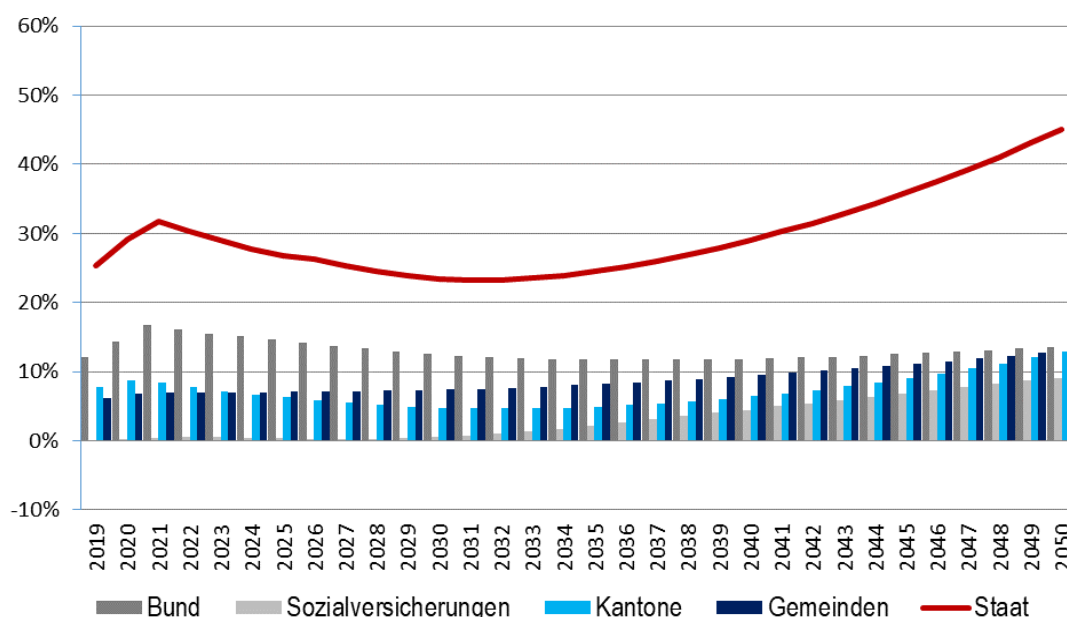
Die Verantwortlichkeiten der Staatsebenen für die verschiedenen, von der Demografie abhängigen Ausgaben bestimmen, wie stark die einzelnen Staatsebenen durch die Alterung der Gesellschaft betroffen sind. Die von der Demografie abhängigen Ausgaben der öffentlichen Haushalte steigen von 17,2 Prozent des BIP im Jahr 2019 auf 20,1 Prozent im Jahr 2050 an. Kostentreiber beim Bund und

den Sozialversicherungen sind die von der Alterung abhängigen Ausgaben für die AHV. Aufgrund der Pensionierung der geburtenstarken Jahrgänge bis Mitte der 2030er-Jahre manifestiert sich trotz der Reform AHV 21 der grösste Anstieg bis 2035. Die von der Demografie abhängigen Ausgaben der Kantone werden vom Gesundheitswesen und dem Bildungsbereich bestimmt. Nach dem Jahr 2035 sind die Bereiche Gesundheit und die Langzeitpflege bestimmend für das Ausgabenwachstum.

Entwicklung der Schuldenquote und der Fiskallücke

Als Folge des Ausgabenwachstums würde die (Brutto-)Schuldenquote über den Projektionszeitraum ohne Gegenmassnahmen von 25 auf gut 45 Prozent des BIP ansteigen (vgl. Grafik 4). Zunächst nimmt die Schuldenquote aufgrund der Coronakrise bis 2021 auf 32 Prozent des BIP zu, bevor sie dann kontinuierlich bis 2032 einen Tiefstand von 23 Prozent des BIP erreicht. Die günstige Entwicklung ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. So können dank der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) und der AHV 21 die AHV-Finzen bis 2028 im Gleichgewicht gehalten werden. Weiterhin sind für die zunächst positive gesamthaftete Schuldenentwicklung Aspekte wie die günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z.B. Tiefzinsphase) verantwortlich. Ab Ende der 2020er-Jahre akkumulieren sich die AHV Defizite, die Tiefzinsphase läuft annahmegemäss bis 2034 aus und das Wirtschaftswachstum verlangsamt sich aufgrund einer geringeren Nettoimmigration. Dies führt zu einem Anstieg der Schuldenquote ab 2032.

Grafik 4: Schuldenquote nach Staatsebene im Positivszenario (in Prozent des BIP)



Quelle: EFD (2021).

Nach Staatsebenen aufgeschlüsselt steigt die Schuldenquote des Bundes über den Projektionszeitraum nur leicht von 12,1 auf 13,6 Prozent des BIP an, diejenige der Sozialversicherungen steigt aufgrund der AHV-Defizite ab 2029 von 0 auf 9,1 Prozent des BIP. Die Schuldenquote der Kantone steigt von 7,8 auf 12,9 Prozent des BIP und diejenige der Gemeinden von 6,2 auf 13,1 Prozent des BIP.

Tabelle 1: Fiskallücke bei Stabilisierung der Schuldenquote nach Staatsebene (in Prozent des BIP)

| Staatsebene | Fiskallücke |
|----------------------|--|
| | Jährlicher Konsolidierungsbedarf 2025-2050 (in BIP-Prozent) |
| Bund | 0.1 |
| Sozialversicherungen | 0.4 |
| Kantone | 0.2 |
| Gemeinden | 0.3 |
| Staat | 0.8 |

Quelle: EFD (2021).

Die Fiskallücke zeigt den Handlungsbedarf an, der besteht, um einen Anstieg der Schuldenquote im Jahr 2050 über das Niveau von 2019 zu verhindern. Für die gesamten öffentlichen Haushalte beträgt die Fiskallücke im Positivszenario 0,8 Prozent des BIP. Dies bedeutet, dass jährliche Einsparungen oder Mehreinnahmen von 0,8 Prozent des BIP nötig wären, um die Schuldenquote auf dem Niveau von 2019 zu stabilisieren (vgl. Tabelle 1).

3.2 Generationenbilanz

Der Bericht «Generationenbilanz»¹⁵, der in Erfüllung des Postulats Bertschy (17.3884) erstellt wurde, untersucht, wie hoch die finanziellen Belastungen der laufenden und geplanten staatlichen Aufgaben für aktuelle und kommende Generationen geschätzt werden und wie sich das Verhältnis von finanzieller Belastung und Leistungsbezügen zwischen den verschiedenen Geburtskohorten unterscheidet. Der Bericht beruht auf einer externen Studie.¹⁶

Was ist eine Generationenbilanz?

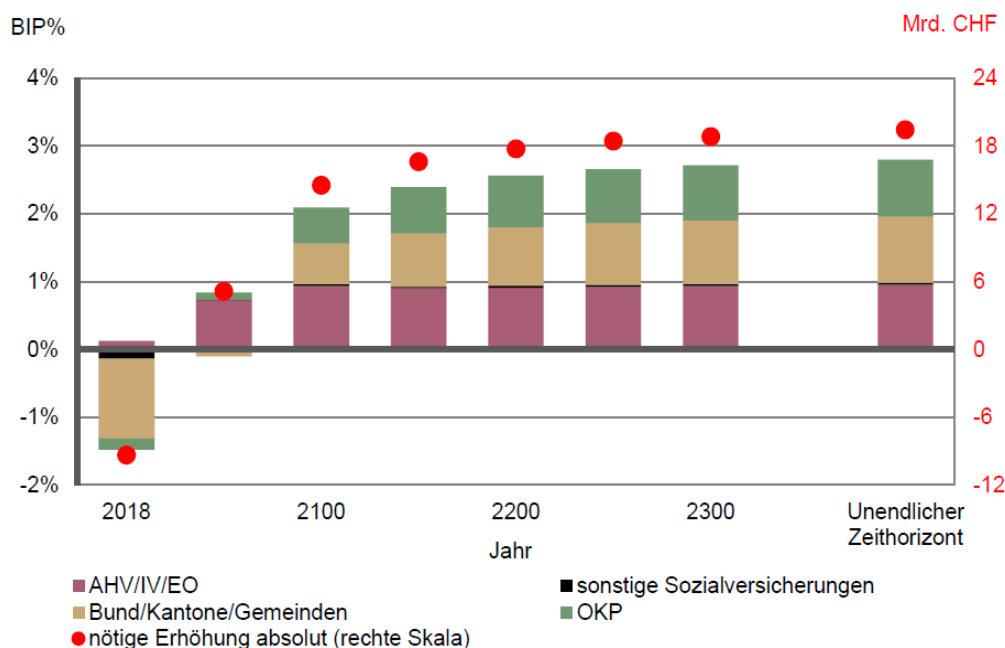
Eine Generationenbilanz dient dazu, die Auswirkungen der öffentlichen Finanzen auf die Alterskohorten der aktuellen oder zukünftigen Bevölkerung zu quantifizieren. Sie evaluiert die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und verwendet als Indikator standardmässig die implizite Verschuldung, die sich aus den zukünftigen Defiziten unter der Annahme ergibt, dass sich der geltende finanzpolitische Rahmen nicht ändert. Dabei wird grundsätzlich von einem unendlichen Analysezeitraum ausgegangen. Neben der impliziten Verschuldung zeigt die Studie auch die Fiskallücke (vgl. Grafik 5). Wie in den Langfristperspektiven werden die Gemeinden, die Kantone, der Bund und die Sozialversicherungen berücksichtigt.

Die Generationenbilanz zeigt, dass die Alterung der Bevölkerung die öffentlichen Finanzen mittel- und langfristig stark belasten wird. Diese Entwicklung ist gemäss Analyse vor allem auf den Anstieg der Gesundheitsausgaben (v.a. für die Langzeitpflege) und der Ausgaben für die soziale Sicherheit (v.a. die AHV-Renten) aufgrund des wachsenden Anteils der über 65-Jährigen an der Bevölkerung zurückzuführen. Die in Grafik 5 gezeigte Fiskallücke für den Zeitraum bis 2050 liegt unter 1 Prozent und ist damit vergleichbar mit dem Ergebnis der Langfristperspektiven 2021 (vgl. Tabelle 1). Um einen starken Anstieg der Schuldenquote zu vermeiden, braucht es daher Reformen. Welche Generationen schlussendlich für diese Last aufkommen müssen, wird von der Ausgestaltung der allfälligen Reformen und dem Zeitpunkt ihrer Umsetzung abhängen.

¹⁵ Vgl. Bundesrat (2021).

¹⁶ Vgl. Ecoplan / DIA Consulting AG (2021).

Grafik 5: Fiskallücke bei konstanten Staatsschulden



Quelle: Ecoplan / DIA Consulting AG (2021).

Anmerkung: OKP bedeutet Obligatorische Krankenpflegeversicherung.

Auswirkungen von exemplarischen Reformen

Die Besonderheit der Studie besteht darin, dass sie die Auswirkungen der öffentlichen Finanzen auf die verschiedenen aktuellen und zukünftigen Alterskohorten miteinander vergleicht. Konkret evaluiert die Studie die intergenerationellen Auswirkungen einer AHV-Reform und ermöglicht es, zu verstehen, wie sich die wesentlichen Stellschrauben einer Reform auf einzelne Alterskohorten auswirken. So würde beispielsweise die Sanierung der AHV über eine schrittweise Erhöhung des AHV-Alters für beide Geschlechter auf 67 Jahre zu einer signifikanten Verbesserung der öffentlichen Finanzen (insbesondere der Sozialversicherungen) führen. Diejenigen Alterskohorten, die von der Erhöhung des Rentenalters betroffen sind und zugleich kurz vor dem Renteneintritt stehen, würden eine solche Reform besonders stark zu spüren bekommen.

Grenzen der Generationenbilanz

Eine Generationenbilanz liefert keine Antwort auf die Frage, ob die gegenwärtige Finanzpolitik gerecht ist für die derzeit lebenden Generationen. Denn die von den bereits geborenen Alterskohorten bisher geleisteten Beiträge (z.B. die bisherigen AHV-Beiträge der Pensionierten) können nicht berücksichtigt werden. Für Reformen hingegen lassen sich solche Auswirkungen auch für die heute lebenden Generationen berechnen, da die Reformen nur die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben betreffen.

3.3 Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen

Ein wichtiger Bestandteil der Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen für die Schweiz ist das Gesundheitswesen. Vielfältige Informations- und Wissensasymmetrien zwischen Leistungsanbietern und Patienten, die Komplexität medizinischer Leistungen und eine Vielzahl von Akteuren erschweren eine Steuerung des Gesundheitswesens. Zusammen mit dem demografischen Wandel schlägt sich dies in einer hohen Ausgabendynamik nieder. Damit wird das Gesundheitswesen zunehmend zu einem bedeutenden wirtschafts- und finanzpolitischen Handlungsfeld.

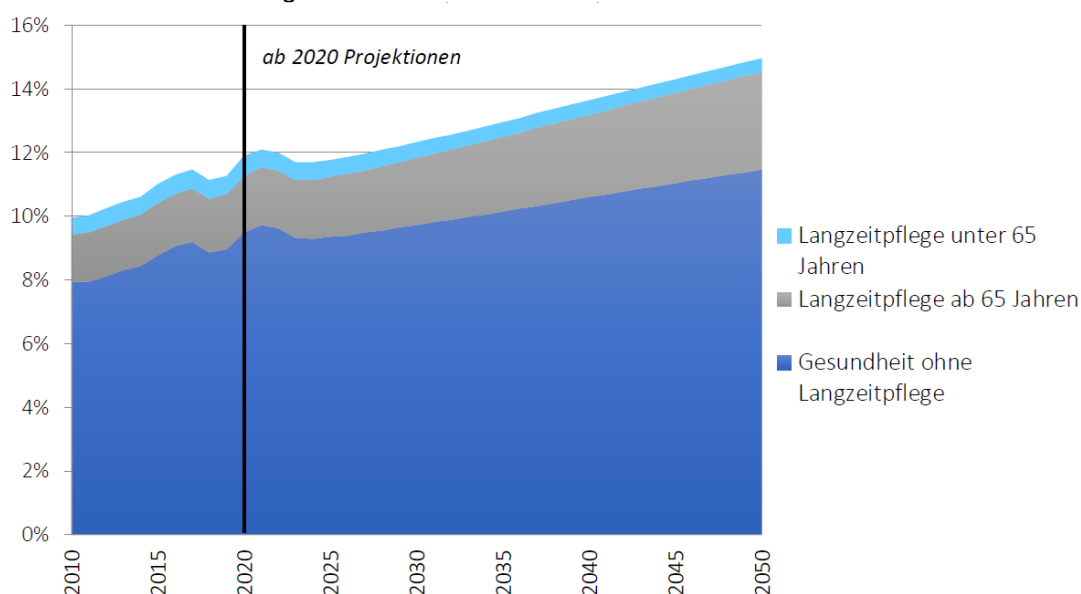
Die Ausgabenprojektionen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) vertiefen die Langfristperspektiven und fokussieren auf die Auswirkungen des demografischen Wandels im Bereich

Gesundheitswesen.¹⁷ Der Bericht legt dar, wie sich die voranschreitende Alterung der Bevölkerung bis 2050 auf die öffentlichen Gesundheitsausgaben und die obligatorische Krankenversicherung auswirkt, und zeigt den wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Gesundheitswesen auf.

Wachsender Druck auf die öffentlichen Haushalte

Ein wichtiges Element einer vorausschauenden Politik ist die Frage der nachhaltigen Finanzierbarkeit des Gesundheitswesens. Bereits vor der Coronakrise haben stark wachsende Gesundheitsausgaben die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Frage gestellt. Die Pandemie hat diese Bedenken verstärkt und zudem die Bedeutung von widerstandsfähigen Gesundheitssystemen unterstrichen. Die Ausgabenprojektionen der EFV zeigen, dass auch in Zukunft mit im Verhältnis zum gesamtwirtschaftlichen Einkommen steigenden Gesundheitsausgaben gerechnet werden muss. Während die coronabedingten Ausgaben für die Gesundheit die öffentlichen Haushalte in der kurzen Frist belasten, übt die Alterung der Bevölkerung gemäss den Projektionen bis ins Jahr 2050 einen anhaltenden und wachsenden Druck auf die öffentlichen Haushalte und die obligatorische Krankenversicherung aus.

Grafik 6: Gesundheitsausgaben von 2010 bis 2050 und im Referenzszenario in Prozent des BIP



Quelle: EFV (2022).

1990 beliefen sich in der Schweiz die gesamten Gesundheitsausgaben auf 7,6 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP), im Jahr 2019 waren es bereits 11,3 Prozent des BIP (vgl. Grafik 6). Gemäss dem gewählten Referenzszenario steigen die Gesundheitsausgaben bis 2050 weiter auf 15 Prozent des BIP an. In der mittleren bis langen Frist sind die Gesundheitsausgaben jedoch nicht nur getrieben durch den demografischen Wandel, sondern auch durch nicht-demografische Faktoren wie das steigende Einkommen, den medizinischen Fortschritt, die «Baumolsche Kostenkrankheit»¹⁸ und Ineffizienzen im Gesundheitswesen. Im Bereich der öffentlichen Hand geraten die kantonalen Budgets am stärksten unter Druck – die Kantone finanzieren gegenwärtig zwei Drittel der staatlichen Ausgaben. Der Bund ist im Wesentlichen über die individuelle Prämienverbilligung (IPV) und die Gemeinden über die Pflegeausgaben betroffen.

Die Ausgabenprojektionen werden aufgrund unterschiedlicher Einflussfaktoren getrennt nach den Bereichen Gesundheit ohne Langzeitpflege (GoL) und Langzeitpflege ab 65 Jahren (LPF) berechnet. Die Auswertung zeigt, dass die nicht-demografischen Kostentreiber (z.B. steigende Einkommen, medizinischer Fortschritt) stärker die GoL-Ausgaben für stationäre Spitalleistungen und die IPV

¹⁷ Vgl. Brändle und Colombier (2022).

¹⁸ Die «Baumolsche Kostenkrankheit» oder «relativer Einkommenseffekt» beschreibt den Zusammenhang zwischen einem vermuteten geringen Produktivitätsfortschritt und der Preisentwicklung im Gesundheitswesen. Ein Grund dafür ist, dass das Gesundheitswesen ein relativ arbeitsintensiver Sektor ist, in welchem Produktivitätsfortschritte weniger gut möglich sind. (vgl. Brändle und Colombier 2022).

beeinflussen und der demografische Wandel einen grösseren Effekt auf die Langzeitpflege ausübt.

Tabelle 2: Ausgaben der öffentlichen Hand nach Staatsebene und der obligatorische Krankenpflegeversicherung im Referenzszenario (in BIP-Prozent)

| Ebene | 2019 | 2035 | | 2050 | |
|---|------|--------|--------------------------|--------|--------------------------|
| | | Niveau | Veränderung 2019-2035 | Niveau | Veränderung 2019-2050 |
| Staat (inkl. Sozialwerke) | 3.8 | 4.4 | +0.62 | 5.1 | +1.32 |
| Bund | 0.5 | 0.5 | -0.01 | 0.5 | +0.06 |
| Kantone | 2.5 | 3.1 | +0.58 | 3.7 | +1.11 |
| Gemeinden | 0.4 | 0.5 | +0.08 | 0.6 | +0.17 |
| AHV/ IV* | 0.4 | 0.4 | -0.03 | 0.4 | -0.01 |
| Obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP)** | 3.6 | 4.2 | +0.63 | 4.9 | +1.31 |

* Hilflosenentschädigung; Beiträge an medizinische Leistungen und therapeutische Apparate

** Ohne Beteiligung der öffentlichen Hand in Form der individuellen Prämienverbilligung, welche dem Staatssektor zugerechnet wird.

Die Aufteilung enthält nicht die Ausgaben für Langzeitpflege unter 65 Jahren und für Verwaltung, Prävention und Zahnarzt.

Quelle: EFV (2022).

Tabelle 2 zeigt, dass im Basisjahr 2019 der Staat und die Grundversicherung ungefähr gleich viel für die Gesundheitsausgaben aufwenden. Der Anteil des Staats an den gesamten Gesundheitsausgaben liegt im Basisjahr bei 34 Prozent und derjenige der Grundversicherung bei 31 Prozent. Die Staatsausgaben nehmen von 3,8 Prozent auf 5,1 Prozent des BIP zu und wachsen damit um 35 Prozent schneller als die Wirtschaftsleistung. Der grösste Teil der Zusatzlast entfällt nach Staatsebenen betrachtet auf die Kantone, die im Basisjahr 67 Prozent der staatlichen Gesundheitsausgaben finanzieren. Wesentliche Kostentreiber für den Staat sind die von den Kantonen finanzierten Ausgaben für die Spitäler und die von Kantonen und Gemeinden finanzierte Langzeitpflege ab 65 Jahren. Aufgrund Letzteren übt der demografische Wandel einen relativ starken Einfluss auf die öffentlichen Ausgaben aus. Weiterhin ist die von Bund und Kantonen finanzierte individuelle Prämienverbilligung ein für die Kostenentwicklung wichtiger Bereich. Der Anstieg der gesundheits- und pflegebezogenen AHV-Ausgaben wird durch rückläufige IV-Ausgaben ausgeglichen.

Der Anstieg der Ausgaben für die Grundversicherung von 3,6 Prozent auf 4,9 Prozent des BIP gemäss Referenzszenario ist ähnlich stark wie derjenige für die öffentlichen Ausgaben. Allerdings unterscheidet sich die Struktur der Ausgaben stark. So wendet die Grundversicherung im Basisjahr nur etwas mehr als die Hälfte der Ausgaben der öffentlichen Hand für die Langzeitpflege auf (11 Prozent vs. 20 Prozent). Der Anteil der Ausgaben für die Gesundheit ohne Langzeitpflege macht mit 83 Prozent einen wesentlich grösseren Anteil an den Ausgaben der Grundversicherung als im Staatssektor mit 66 Prozent aus. Entsprechend ist die Ausgabendynamik der Grundversicherung im Vergleich zur öffentlichen Hand stärker durch nicht-demografische Kostentreiber als den demografischen Wandel getrieben.

3.4 Demografische Entwicklung und Kantone

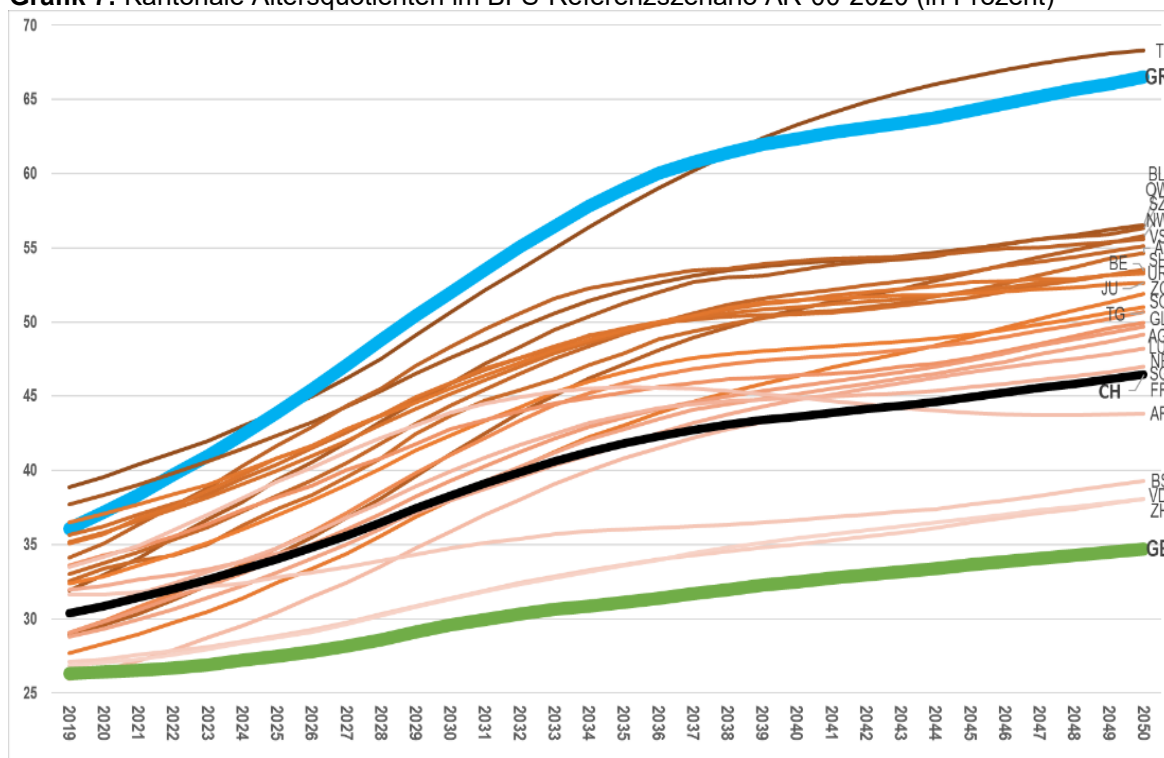
Für den Bericht des Bundesrats zur Erfüllung des Postulates 20.4257 Würth «Demografischer Wandel und Zusammenhalt der Schweiz»¹⁹ wurden erstmals Berechnungen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für zwei ausgewählte Kantone durchgeführt, die diametral unterschiedlich vom demografischen Wandel betroffen sind. Dies sind der Kanton Genf mit der geringsten Alterung und dem stärksten Bevölkerungswachstum und der Kanton Graubünden, der am stärksten von der Alterung betroffen ist und das tiefste Bevölkerungswachstum aufweist. Die Methodik der Projektionen basiert dabei auf derjenigen der Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz. Gemäss den kantonalen Szenarien des BFS zur demografischen Entwicklung (AR-00-2020) ist zu erwarten, dass die Bevölkerung der städtisch geprägten Kantone wie Genf, Waadt und Zürich aufgrund der interkantonalen und internationalen Wanderungsbewegungen zwischen 2020 und 2050

¹⁹ Vgl. Bundesrat (2023)

weniger rasch altert, da junge Erwachsene zu- und ältere Erwachsene abwandern.²⁰ Die ländlich geprägten Kantone und die Randkantone der grossen Agglomerationen weisen hingegen eine verstärkte Alterung auf. In den Kantonen Graubünden und Tessin altert die Bevölkerung nicht nur am stärksten, sondern sie ist sogar rückläufig.

Diese unterschiedlichen demografischen Entwicklungen spiegeln sich in verschiedenen Altersquotienten der Kantone wider (vgl. Grafik 7). 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.

Grafik 7: Kantonale Altersquotienten im BFS-Referenzszenario AR-00-2020 (in Prozent)



Quelle: BFS (2020).

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

Staatsquote entwickelt sich in den Kantonen sehr unterschiedlich

Wie in den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz dargestellt, sind die grössten Ausgabengebiete für die Kantone die Bildung, die Gesundheit und danach die soziale Sicherheit. Das 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 für die Beispielkantone Genf und Graubünden nur moderat wachsen oder sogar stabil bleiben, entwickelt sich der Bereich Gesundheit deutlich dynamischer. Wie der Vergleich zwischen Genf und Graubünden zeigt, werden Kantone mit einer hohen Alterung besonders in der Langzeitpflege durch einen stark steigenden Kostendruck betroffen sein. In den übrigen Bereichen des Gesundheitswesens werden die Kosten ebenfalls steigen, aber hier ist die Demografie nicht der stärkste Kostentreiber. Einflussreiche Kostentreiber sind z.B. steigende Einkommen und der medizinische Fortschritt. Die zunehmenden

²⁰Vgl. BFS (2020).

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

Finanzausgleich federt die demografischen Veränderungen ab

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 mit Veränderungen zu rechnen. Für die ressourcenschwachen Kantone sind gemäss Bericht höhere Ausgleichszahlungen zu erwarten, welche durch den Bund und die ressourcenstarken Kantone finanziert werden müssen. Die starken Kantone können aber auch durch das stärkere Wirtschaftswachstum mit höheren Steuereinnahmen rechnen. Daraus folgt, dass der Finanzausgleich die demografischen Veränderungen abfedern kann. 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.

4 Schlussbemerkungen

Die Alterung der Bevölkerung wird in den nächsten dreissig Jahren Reformen in verschiedenen Politikbereichen unumgänglich machen – dies beispielsweise in den Bereichen Alterssicherung, Gesundheitswesen, Langzeitpflege und Bildung. Dies legen die im vorliegenden Bericht dargestellten Studien nahe.

Dieser Bericht konzentriert sich dabei auf die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Diese werden über die nächsten drei Jahrzehnte durch die alternde Bevölkerung merklich belastet werden. Aufgrund der in Rente gehenden Baby-Boomer sind die Auswirkungen der Alterung besonders stark bis 2035 spürbar. Die zunehmende Alterung der Bevölkerung wird das Verhältnis von finanzieller Belastung der Erwerbsbevölkerung und Leistungsbezügern für die verschiedenen Generationen verändern. Dadurch werden die Generationenbeziehungen auf die Probe gestellt.

Die Bundesverwaltung hat in einer Reihe von Studien die absehbaren Auswirkungen des demografischen Wandels in verschiedenen Politikbereichen dargestellt. Damit wird dem Bundesrat und dem Parlament eine fundierte Basis für wirtschaftspolitische Entscheidungen zur Verfügung gestellt.

Literaturverzeichnis

- Brändle T. und Colombier, C. (2022). Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2050, Working Paper Reihe der EFV, Nr. 25, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern.
https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/publikationen/arbeiten_oeconomenteam/workingpapers/working-paper-25.pdf.download.pdf/Working_Paper_25_A4_d_web.pdf
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2022). Schweizerische Verkehrsperspektiven 2050, Ittingen.
- Bundesrat (2016). Demografischer Wandel in der Schweiz: Handlungsfelder auf Bundesebene, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3697 Schneider-Schneiter, Bern.
<https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/strategische-fuehrungsunterstuetzung/Demografiebericht/Demografischer%20Wandel%20in%20der%20Schweiz.pdf.download.pdf/Demografischer%20Wandel%20in%20der%20Schweiz.pdf>
- Bundesrat (2019). Lagebericht des Bundesrates zur Schweizer Volkswirtschaft, Bern.
- Bundesrat (2021). Generationenbilanz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 17.3884 Bertschy, Bern. <https://www.aramis.admin.ch/Default?DocumentID=68348&Load=true>
- Bundesrat (2023). Demografischer Wandel und Zusammenhalt der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.4257 Würth, Bern.
<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/78521.pdf>
- Bundesamt für Statistik BFS (2020). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2020–2050, Neuchâtel.
- Ecoplan / DIA Consulting AG (2021). Generationenbilanz Schweiz. Aktualisierung der intergenerationellen Auswirkungen der Entwicklung der öffentlichen Finanzen der Schweiz. Bericht im Auftrag der Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern.
<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/69533.pdf>
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2021). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2021, Coronakrise, Demografie und Klimawandel, Bern.
https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/publikationen/langfristperspektive-2021.pdf.download.pdf/Langfristperspektive_2021_d-web.pdf