

*Referat von Norbert Riesen, Direktor LUSTAT Statistik Luzern –
es gilt das gesprochene Wort*

Demografieabhängige Ausgaben – Modellrechnungen zur Motion 237

Sehr geehrter Herr Regierungsrat,
werte Medienschaffende,
sehr geehrte Damen und Herren

Ich freue mich, Ihnen den Inhalt unseres Mandats im Zusammenhang mit der Motion 237 über die langfristige Finanzierung des demografieabhängigen Ausgabenwachstums erläutern zu dürfen.

Die Motion hatte fünf Fragen, wovon die ersten drei mit unseren statistischen Modellen zu einem grossen Teil beantwortet werden können. Die Fragen vier und fünf sind politischer Natur. Entsprechend betreffen meine statistischen Ausführungen die Fragen eins bis drei.

Ausgangslage

Unser Auftrag lautete, eine Modellierung von demografieabhängigen Szenarien zur Entwicklung der Ausgaben und Erträge für den Kanton Luzern vorzunehmen. Diesen Auftrag haben wir im Frühling dieses Jahres abgeschlossen.

Als Grundlage haben wir zum einen die aktuellste Studie zu Langfristperspektiven des Bundes verwendet, auf die sich ebenfalls die Motion stützt. Zum anderen haben wir in fünf Bereichen mit relativ hohen Anteilen an den Gesamtausgaben einzelne Modelle erstellt. Die Bereiche sind folgende: Existenzsicherung, Gesundheit, Langzeitpflege, Bildung sowie – ertragsseitig – die Steuererträge. Bei der Erarbeitung dieser Modelle sind wir von einer sogenannten No-Policy-Change-Annahme ausgegangen. Das heisst, es wird vom heutigen Gesetzesstand und dem heutigen Leistungsniveau ausgegangen und die zukünftigen Entwicklungen werden mit Ausnahme der Demografie abstrahiert.

Was kann ein statistisches Modell leisten?

Bevor ich Ihnen die Resultate präsentiere, möchte ich ganz kurz auf die Frage eingehen, was Modelle eigentlich können und was nicht. Das ist eine wichtige Frage, die beantwortet werden muss, damit beurteilt werden kann, was mit unserer Arbeit gemacht werden darf und was nicht.

Die Realität ist äusserst komplex. Modellierungen sind Abstraktionen, die helfen, mit dieser Komplexität umzugehen. Sie bieten keine vollumfassenden Betrachtungen, sondern sie dienen dazu, Zusammenhänge zu sehen und zu verstehen. Die Ergebnisse von Modellierungen sind dabei immer abhängig von den Annahmen, auf deren Grundlage sie erstellt wurden. Modellierungen sind keine exakten Prognosen. Regelmässige Justierungen und Aktualisierungen bringen weitere Erkenntnisse, absolute Gewissheit bieten sie – der Natur der Sache entsprechend – jedoch nie.

Vorgehen zur Auftragserfüllung

Wie sind wir vorgegangen? Für unsere Modellierung haben wir eine Fortschreibungsmethode mit einem Ausgangspunkt und jährlichen Wachstumsraten gewählt, wie das auch der Bund in seiner Studie gemacht hat. Wichtig war dabei, dass wir keine Doppelzählungen zwischen Kanton und Gemeinde berücksichtigt haben

oder – anders gesagt – wir haben gewissermassen die internen Verrechnungen zwischen Kanton und Gemeinde eliminiert.

Im Rahmen unserer Arbeit haben wir verschiedene Expertengespräche geführt, zum Beispiel mit der Ausgleichskasse, mit verschiedenen Dienststellen des Kantons oder mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Die Experten haben sich unter anderem mit der Methodik und unseren Annahmen auseinandergesetzt und sich mit ihnen einverstanden erklärt. Die Ergebnisse wurden danach unabhängig nach unseren statistischen Prinzipien ermittelt und müssen sich entsprechend nicht zwingend mit den Erwartungen der Spezialisten decken. Fürs Gesamtmodell wurden die einzelnen modellierten Bereiche zusammengeführt. Dabei haben wir zwei Szenarien berechnet: Ein Basisszenario sowie ein Alternativszenario. Wir haben ebenfalls die Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden im Total ermittelt, weil diese nicht deckungsgleich sind. Die Berechnungen basieren auf einer demografischen Sicht, das heisst, wenn sich die Demografie nicht so entwickelt wie das hinterlegte Bevölkerungsszenario annimmt, fallen auch die Ergebnisse anders aus.

Wie wird sich die Luzerner Bevölkerung entwickeln?

Wie wird sich die Luzerner Bevölkerung entwickeln? Luzern hatte 2016 gut 400'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Gemäss den Bevölkerungsszenarien wird im Kanton Luzern die Einwohnerzahl bis im Jahr 2030 auf rund 460'000 Personen wachsen, was einem Wachstum von 13% entspricht. Mit dem Wachstum geht eine Verschiebung der Bevölkerungsstruktur einher. Aufgrund der höheren Lebenserwartung wird vor allem die Bevölkerung im Pensionsalter stark zunehmen. Das sehen wir an der gelben Linie. Umgekehrt ist aufgrund tieferer Geburtenzahlen ein Rückgang bei den jungen Erwachsenen zu erwarten. Die Basis des LUSTAT-Bevölkerungsszenarios bilden die Szenarien des Bundesamts für Statistik. Wir verfeinern diese jeweils für den Kanton Luzern. Die Luzerner Szenarien wurden unabhängig von den Arbeiten zur Motion 237 bereits zu einem früheren Zeitpunkt publiziert.

Existenzsicherung – Wirtschaftliche Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen

Ich komme zum ersten der untersuchten Bereiche: die Thematik der Existenzsicherung respektive die Wirtschaftliche Sozialhilfe und die Ergänzungsleistungen. Auf der einen Grafik sehen Sie die Sozialhilfequote nach Alter, auf der anderen den Nettoaufwand von Kanton und Gemeinden in diesem Bereich. Rechts davon sehen Sie jeweils die Hauptzuständigkeiten aufgelistet. Für die Sozialhilfe sind die Gemeinden zuständig, für die Ergänzungsleistungen der Kanton. In diesem Bereich wie in anderen sind die Finanzierungen meistens aufgeteilt, was in unseren Modellen natürlich berücksichtigt wurde. Als Basis dienten jeweils die Staatsrechnungen und die Gemeindefinanzstatistik.

Wie bereits erwähnt, geht unsere Berechnung von einer No-Policy-Change-Annahme aus. Die AFR18 ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht beschlossen und wurde entsprechend nicht eingerechnet. Die bereits wirksamen Massnahmen des KP17 in diesem Bereich sind jedoch in die Berechnung eingeflossen.

Wie Sie auf der oberen Grafik sehen, unterscheidet sich die Sozialhilfequote nach Alter. Im Zusammenhang mit den vorhergehenden Ausführungen zur demografischen Entwicklung, stellt sich natürlich sofort die Frage: Wie wirkt sich das unterschiedliche Wachstum der Altersgruppen auf die Kosten aus – nicht nur bei der Sozialhilfe, sondern auch auf diejenigen der Ergänzungsleistungen?

Die Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung sind relativ stabil, die Ergänzungsleistungen zur AHV hingegen wachsen ausserordentlich stark. Dies, weil die Anzahl der älteren Menschen im Kanton Luzern sehr stark wachsen wird. Zu welchem Ergebnis kommen wir? Was ich Ihnen hier präsentiere, ist eine Nettobetrachtung. Das heisst, in der Modellierung wurden bei der Wirtschaftlichen Sozialhilfe allfällige Rückerstattungen abgezogen und bei den Ergänzungsleistungen die jeweiligen Bundesbeiträge. So betrachtet erhalten wir ein Kostenwachstum bis ins Jahr 2030 beim Kanton von netto 36% und bei den Gemeinden von 28%. Die

Sozialhilfe wächst im Vergleich langsamer als die Ergänzungsleistungen, weil sich, wie gesagt, der demografische Aspekt bei den Ergänzungsleistungen stärker auswirkt.

Gesundheit inklusive Prämienverbilligung

Der zweite Bereich, den wir untersucht haben, ist die Gesundheit inklusive der Prämienverbilligungen. Sowohl für das Spitalwesen als auch für die Prämienverbilligungen ist der Kanton zuständig.

Im Ergebnis unserer Berechnungen kommen wir zu einem Wachstum bei der Spitalfinanzierung von 44% und bei der Prämienverbilligung von 72%. Gewichtet mit den entsprechenden Kostenanteilen im gesamten Budget führt das bis ins Jahr 2030 für den Kanton zu einem Kostenwachstum im Gesamtbereich von 50%. Die Spitalfinanzierung ist der deutlich grössere Budgetposten, deshalb dieser tiefere Mittelwert. Eine Rolle spielen hier ebenfalls zusätzliche Aufwände, auf die ich zu einem späteren Zeitpunkt nochmals zurückkommen werde.

Die Annahme des No-Policy-Change hat in diesem Bereich im Erarbeitungsprozess des Modells zu Fragen geführt. Gilt nun die Höhe der Ausgaben als No-Policy-Change oder die Wirkung? Wir haben unserer Modellierung folgende Annahmen zugrunde gelegt: Bei den Prämienverbilligungen gehen wir davon aus, dass die heutige Prämienverbilligung als eine Art sozialpolitische Stabilitätsvorgabe betrachtet wird. Das heisst, wir sind so vorgegangen, dass wir die Ausgabenstruktur im Jahr 2016 quasi eingefroren haben und die entsprechenden Kostenstrukturen der Altersgruppen mit den unterschiedlichen Wachstumsraten der Bevölkerung fortgeschrieben haben. Die Mehrheit der Ausgaben betrifft den Kanton, die Gemeinden finanzieren jeweils die Hälfte der Kosten nach Abzug des Bundesbeitrages. Bei den Gesundheitskosten (ohne Langzeitpflege) sind wir zudem davon ausgegangen, dass der Produktivitätsfortschritt unter dem Reallohnwachstum liegt (Baumol-Effekt).

Langzeitpflege

Ich komme zum dritten Bereich: Die Langzeitpflege. Die Langzeitpflege ist eine Aufgabe, die in der Zuständigkeit der Gemeinden liegt, sowohl die Heime als auch die ambulante Pflege fallen in ihren Verantwortungsbereich. Auch hier haben wir eine Nettobetrachtung angewendet. Das heisst, die Heimtaxen, Selbstbeiträge etc. sind in Abzug gebracht worden.

Unsere Berechnungen für die Langzeitpflege haben bis ins Jahr 2030 ein Kostenwachstum von netto 33% ergeben, das bei den Gemeinden anfällt. Dabei ist zu sagen, dass die Restfinanzierung im Bereich der ambulanten Leistungen, die vom Gemeinwesen getragen wird, deutlich stärker wächst (98%) als die Restfinanzierung der Heime (+20%). Das ist eine Folge der Entwicklung nach dem Motto „ambulant vor stationär“.

Unsere Berechnung orientiert sich in den Wachstumsraten in einer ersten Phase an der Versorgungsplanung Langzeitpflege 2018 bis 2025 des Kantons und im Anschluss an den Annahmen des Bundes. Im Jahr 2016 betrug die Restfinanzierung 114 Millionen Franken, ein Fünftel davon betraf die ambulanten Leistungen, der Rest den Bereich der Heime.

Bildung

Die Bildung ist der nächste Bereich. In diesem Bereich ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass unsere Modellierung nicht auf den LUSTAT-Bildungsszenarien beruht. Dies, weil unsere Szenarien die Vorgabe des No-Policy-Change nicht erfüllen. So wird in unseren Bildungsszenarien von sich ändernden, sprich von wachsenden Übertrittsquoten ausgegangen, was im Zusammenhang mit der hier besprochenen Modellierung einen Policy-Change darstellen würde. Seit der Erarbeitung der letzten Version der Bildungsszenarien haben wir zudem auf aktuellere Daten Zugriff, die im Rahmen dieser Modellierung verwendet werden konnten.

Unser Szenario geht von stabilen Kosten pro Lernendem, von stabilen Übertrittsquoten sowie von stabilen Finanzierungsstrukturen aus. Die relativ tiefe

Geburtenzahl zu Beginn der 2000er-Jahre, die in der oberen Grafik zu sehen ist, wird sich wie eine Welle durch alle Bildungsstufen hindurch bewegen.

Die Bildung ist von grosser finanzieller Bedeutung: Im Bildungsbereich fallen insgesamt 1,3 Milliarden Franken und somit fast ein Drittel der konsolidierten Ausgaben von Kanton und Gemeinden an. Die Hauptkosten entfallen auf Personal und Investitionen.

Welches Ergebnis zeigt unsere Modellierung, die wir aufgrund der skizzierten Ausgangslage vorgenommen haben?

Von der Zuständigkeit her tragen die Gemeinden die Hauptverantwortung für die Volksschule, der Kanton hingegen diejenige für die Gymnasial-, Berufs- und Weiterbildung sowie die Hochschulen. Das bis ins Jahr 2030 erwartete Wachstum beträgt bei den Gemeinden rund 16% und beim Kanton 6%. Die Gemeinden sind somit etwas stärker vom Ausgabenwachstum betroffen als der Kanton. Dies wegen der Volksschule, die im Vergleich zu den anderen Bildungsbereichen stärker wächst und deren Finanzierung – wie ausgeführt – primär bei den Gemeinden liegt. Hingegen ist das Wachstum bei der Berufs- und Weiterbildung sowie im Bereich Hochschule aufgrund der demografischen Entwicklung relativ klein. Insgesamt kann gesagt werden, dass sich das Wachstum ungefähr im Gleichschritt mit der Gesamtbevölkerung entwickelt. Das Wachstum bleibt jedoch unter dem zu erwartenden BIP-Wachstum. Die Wirtschaft wird folglich stärker wachsen als die Bildungsausgaben. Werden aber Produktivitätsfortschritte wegen der hohen persönlichen Bildungsintensität des Bildungswesens nicht im Ausmass der Reallohnentwicklung realisiert, werden die Kosten relativ zur demografischen Basis stärker wachsen (Baumol-Effekt).

Steuererträge

Neben all diesen Aufwandspositionen darf auch die Ertragsseite nicht vernachlässigt werden, vor allem die Steuererträge. Auch diese haben wir modelliert.

Auf der Grafik sehen Sie die bisherigen Steuereinnahmen unter Beachtung der Altersstruktur. Die Grafik zeigt, dass im Durchschnitt vor allem bei der älteren Bevölkerung hohe Einnahmen zu erwarten sind. Bleiben diese Ertragsstrukturen gemäss unserer No-Policy-Change-Annahme konstant, führt das dazu, dass das Wachstum der Erträge bis ins Jahr 2030 ebenfalls relativ hoch sein wird, da die älteren Bevölkerungsgruppen stark wachsen.

Da der Kanton und die Gemeinde die gleiche Steuerbasis besteuern, erhalten wir ein Wachstum von 27% für beide Staatsebenen.

Im Bereich der Steuern haben wir uns an der Demografiestrategie des Kantons Schaffhausen orientiert, da in der Referenzstudie des Bundes die Steuerseite nicht explizit modelliert wird. Bei der Modellierung der Steuererträge bedeutet die No-Policy-Change Vorgabe auch, dass die Auswirkungen der noch nicht beschlossenen Steuergesetzesrevision 2020, die ihrerseits auf der SV17 (neu STAF) basiert, nicht berücksichtigt werden können. Die Steuerfüsse und Tarife entsprechen zudem denjenigen, die gemäss den aktuellsten Daten zum Zeitpunkt der Modellierung gültig waren.

Als Fazit kann man sagen, dass der demografische Effekt ebenfalls eine wesentliche Rolle auf der Ertragsseite spielt und somit letztlich einen wesentlichen Einfluss darauf hat, ob das demografiebedingte Aufwandwachstum im Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden verkräftet werden kann oder nicht.

Übriger Aufwand und Ertrag

Im Rahmen unserer Modellierung haben wir gut die Hälfte sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben von Kanton und Gemeinden direkt modelliert. Für alle anderen Aufwand- und Ertragspositionen haben wir, in Anlehnung an die Referenzstudie des Bundes, die Ausgangswerte des nicht direkt modellierten Aufwands und Ertrags mit dem angenommenen Wachstum des Bruttoinlandprodukts fortgeschrieben. Mit anderen Worten, weil das BIP in der betrachteten Zeitperiode bis 2030 gemäss den

Modellannahmen um 21% wächst, entwickeln sich auch die übrigen Aufwand- und Ertragsposition mit einem Wachstum von 21%.

Die Entscheidung, welche Bereiche modelliert wurden, richtete sich nach Höhe der Ausgaben und theoretischem Zusammenhang mit demografischen Faktoren.

Kanton im Total stärker von demografischer Entwicklung betroffen

Mit dieser Folie kommen wir zur Übersicht unserer Ergebnisse.

Eine der wesentlichen Erkenntnisse sehen Sie bereits im Titel: Der Kanton ist in Total stärker von der demografischen Entwicklung betroffen als die Gemeinden. Die Tabelle zeigt die Resultate von zwei unterschiedlichen Szenarien, die wir berechnet haben.

Das eine ist das sogenannte Basisszenario, das ich in der Präsentation jeweils referenziert habe, das andere das sogenannte Alternativszenario.

Das Basisszenario geht von für den Kanton etwas günstigeren Bedingungen/Entwicklungen aus, das Alternativszenario von etwas weniger günstigen. Damit stellt das Alternativszenario eine Sensitivitätsanalyse dar, die den Fragen nachgeht, was geschieht, wenn sich verschiedene/individuelle Faktoren nicht gemäss den Annahmen im Basisszenario auf Aufwand und Ertrag auswirken. Was heisst es zum Beispiel, wenn im Bildungsbereich die Produktivitätssteigerung nur 80% des Reallohnwachstums beträgt? Oder wenn im Gesundheitsbereich – wie in der Vergangenheit – ein Prämienwachstum stattfindet, welches über dem BIP-Wachstum liegt? Das sind mögliche Entwicklungen, die in der Realität nicht zu vernachlässigen sein werden. Um solchen Aspekten im Rahmen der Modellierung Rechnung tragen zu können, wurde das Alternativszenario gebildet, die Erstellung weiterer Alternativszenarien bzw. Sensitivitätsanalysen sind im Bedarfsfall jederzeit möglich.

Das Ergebnis des Alternativszenarios fällt im Vergleich zum Basisszenario weniger günstig aus: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate beim Aufwand beträgt 1,7% gegenüber 1,5% bei der Anwendung des Basisszenarios. Beim Ertrag sind die Unterschiede zwischen Basis- und Alternativszenario geringer und bei beiden Modellen wächst der Ertrag etwas stärker als das BIP.

Weshalb ist nun der Kanton per Saldo stärker von der demografischen Entwicklung betroffen? Der Kanton weist zwar im Vergleich zu den Gemeinden ein tieferes Aufwandwachstum im Bereich der Bildung aus. Dies insbesondere wegen der Volksschule, die einen grossen Anteil an den Gesamtausgaben im Bildungsbereich ausmacht und im Wesentlichen von den Gemeinden finanziert wird.

Umgekehrt und in der Summe stärker ins Gewicht fällt das starke Wachstum im Bereich der Spitalfinanzierung und der Existenzsicherung, beides Bereiche, die hauptsächlich in die Zuständigkeit des Kantons fallen.

Insgesamt ergibt sich beim Aufwandstotal im Basisszenario ein Wachstum von 24% beim Kanton und bei den Gemeinden von 21% bis 2030. Das entspricht bei den Gemeinden ungefähr dem hinterlegten Wachstumswert des BIP. Im Alternativszenario betragen die entsprechenden Werte 29% beim Kanton und 24% bei den Gemeinden. Gelb markiert ist in der Grafik der Bereich mit dem grössten Wachstum: Gesundheit (Prämienverbilligung) mit 50% im Basisszenario und mit 71% im Alternativszenario.

Fazit gemäss Basis- resp. Alternativszenario

Ich komme zur letzten Grafik der Präsentation.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass mit der demografischen Entwicklung nicht nur Risiken, sondern auch Chancen verbunden sind. Insgesamt kann gesagt werden, dass die demografieabhängige Entwicklung erlaubt, die Aufwandssteigerung zu einem wesentlichen Teil mit demografieabhängigen Ertragssteigerungen zu finanzieren.

Betrachten wir zunächst das (günstigere) Basisszenario, also die obere Grafik. Die graue Linie zeigt den Aufwand und die blaue den Ertrag. Wie Sie sehen, sind beide fast deckungsgleich. Die Erträge steigen sogar ganz leicht stärker an als die Aufwände, entsprechend nehmen die Nettoschulden im Basisszenario beim Kanton sogar leicht ab.

Zu beachten ist bei der Grafik, dass zwei unterschiedliche Skalen verwendet werden. Die linke Skala zeigt die konsolidierten Aufwände und Erträge pro Jahr, die rechte Skala die Nettoschulden in Millionen.

Beim Alternativszenario gestaltet sich diese Entwicklung sichtbar schlechter. Das heisst, dass sich ab dem Jahr 2022 jedes Jahr ein negativer Saldo ergeben wird. Sie sehen das darin, dass die graue Linie, der reale Aufwand, stärker steigt als die blaue Linie, der reale Ertrag. Dementsprechend steigt auch die Verschuldung an.

In Zahlen bedeutet dies: Im Alternativszenario werden beim Kanton bis ins Jahr 2030 rund 870 Millionen Franken fehlen, um die Verschuldung konstant halten zu können. Die Gemeinden werden hingegen auch im Alternativszenario nicht mit einer zusätzlichen Verschuldung konfrontiert bzw. sie können sogar Schulden abbauen oder Vermögen aufbauen. Die Unterschiede zwischen den Annahmen im Basisszenario bzw. Alternativszenario sind zwar nicht enorm, kumulieren sich aber und haben im Gesamtbild bis ins Jahr 2030 einen grossen Effekt.

Demografischer Wandel ist mit Chancen und Risiken verbunden

Der Blick auf den letzten Slide zeigt nochmals: Der demografische Wandel ist mit Chancen und Risiken verbunden. Die Adaption an die erwartete Entwicklung wird entscheidend sein für die finanzielle Tragbarkeit des Wandels. Unsere statistischen Arbeiten zeigen, dass die Tragbarkeit zumindest beim Basisszenario gegeben ist. Wichtig bleibt der Hinweis, dass Szenarien als Szenarien gelesen werden müssen. Welche Grundannahme bei ihrer Erstellung getroffen wurden, haben – wie bereits verschiedentlich ausgeführt – einen grossen Einfluss auf die Resultate.

Wenn sich die politischen Rahmenbedingungen ändern oder wenn Strategien angepasst werden, verändert sich entsprechend auch die längerfristige Entwicklung in den betrachteten Bereichen, was in den heute präsentierten Szenarien natürlich nicht berücksichtigt werden konnte/kann.

Da der Kanton (wie erläutert) im Vergleich zu den Gemeinden dem demografischen Kostenwachstum stärker ausgesetzt ist, sind für den Kanton auch die Herausforderungen, die sich aus der demografischen Entwicklung ergeben, grösser als für die Gemeinden. Wird die Produktivität ausreichend gesteigert und werden weitere günstige Voraussetzungen geschaffen, ist der demografische Wandel aber auch für den Kanton Luzern tragbar.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Norbert Riesen, Direktor LUSTAT Statistik Luzern
Luzern, 26. November 2018