



Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 8. Februar 2018

Herausgegriffen



über 60

Personen von Bund, Kantonen und Dritten haben sich am Erarbeitungsprozess der Szenarien 2015 beteiligt.



um 40%

wurde die Migration seit dem Jahr 2000 in den Szenarien vom BFS in jedem Jahr durchschnittlich unterschätzt.



17

Kantone erarbeiten unabhängig vom BFS eigene Bevölkerungsszenarien.



Genauigkeit

Das BFS hat die Bevölkerungsentwicklung und speziell die Zuwanderung seit dem Jahr 2000 mehrheitlich unterschätzt.



Einbezug

Allgemein ist der Erarbeitungsprozess der Szenarien vom BFS als angemessen zu beurteilen, der Einbezug der Kantone ist jedoch gering.



Angemessenheit

Die kantonalen Szenarien des BFS sind für die Kantone nur bedingt verwendbar, dennoch haben die Kantone diese in ihren Richtplänen zu berücksichtigen.

Das Wichtigste in Kürze

Die Szenarien der Bevölkerungsentwicklung des Bundesamtes für Statistik (BFS) sind trotz einer gewissen Ungenauigkeit mehrheitlich angemessen. Die zuständige Sektion Demografie und Migration im BFS verfügt über den nötigen Spielraum, um die Szenarien in fachlich unabhängiger Weise zu erstellen. Nur eine Minderheit der Kantone nutzt die kantonalen Szenarien des BFS, da sie als zu ungenau eingestuft werden und nicht die nötige Feingliederung aufweisen.

Szenarien der Bevölkerungsentwicklung sind in verschiedenen Bereichen der Politik elementare Planungsgrundlagen. Das BFS erstellt drei unterschiedliche Szenarien der Bevölkerungsentwicklung für die gesamte Schweiz und für jeden Kanton. Das mittlere Szenario basiert auf einer ausgewogenen Einschätzung der Entwicklung, während das hohe von einem stärkeren Wachstum und das tiefe von einer Drosselung des Wachstums ausgeht. Die regelmässige Erneuerung dieser Szenarien und die oft schon nach kurzer Zeit das hohe Szenario überschreitende reale Bevölkerungsentwicklung lassen an der Güte der Szenarien zweifeln. Deshalb beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2016 mit einer Evaluation der Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des BFS.

An ihrer Sitzung vom 18. November 2016 hat die zuständige Subkommission EDI/ UVEK der GPK des Ständerates entschieden, dass die Evaluation insbesondere die Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien und deren Erarbeitungsprozess sowie die Genauigkeit früherer Szenarien des BFS untersuchen soll.

Für die Evaluation hat die PVK einen statistischen Vergleich nationaler sowie kantonaler Bevölkerungsszenarien des BFS mit der realen Bevölkerungsentwicklung durchgeführt. Weiter hat sie die durchschnittliche jährliche Abweichung der Bevölkerungsszenarien von Deutschland, Liechtenstein, Norwegen und Österreich erhoben und mit jener des BFS verglichen. Sie hat zudem Gespräche mit knapp 60 Personen – vorwiegend mit Expertinnen und Experten, Mitarbeitenden von ausgewählten Bundesämtern und von Kantonen sowie mit Dritten – geführt und die relevanten Dokumente analysiert.

Trotz Abweichungen adäquate Methode zur Schätzung der Migration

Die Entwicklung der Bevölkerung wurde in den Szenarien des BFS seit der Jahrtausendwende meist unterschätzt, wozu die Unterschätzung der Migration massgeblich beitrug. Nach wenigen Jahren hatte die reale Bevölkerungsentwicklung das höchste Szenario meist überschritten. Die Schätzung der zukünftigen Migration erwies sich auch in den Vergleichsländern als zentrale Herausforderung bei der Erarbeitung von Bevölkerungsszenarien. Das BFS hat 2015 mittels einer schriftlichen Befragung Expertinnen und Experten sowie Mitarbeitende der Bundesämter früher als bei den vorherigen Szenarien in den Erarbeitungsprozess einbezogen, damit diese ihre Einschätzung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung anbringen konnten. Die befragten Akteure stufen diesen Prozess als angemessen ein und bezeichnen die

verwendete Berechnungsmethode als adäquat und die letztlich vom BFS gewählten Hypothesen als grundsätzlich plausibel.

Unabhängige Entscheidung beim BFS

Obwohl die Unabhängigkeit des BFS gesetzlich festgelegt ist, war es in der Vergangenheit regelmässig der Kritik ausgesetzt, die Bevölkerungsentwicklung und dabei speziell die Migration aufgrund politischer Einflussnahme systematisch zu unterschätzen. So würden gewisse Bundesämter mit der Unterstützung des Bundesrates die Zuwanderung in den Szenarien auf einem akzeptablen Niveau festlegen oder habe das BFS die Annahmen der Migration in vorauseilendem Gehorsam tief angesetzt. Die von der PVK konsultierten Expertinnen und Experten erachteten die Arbeit des BFS im Rahmen der Szenarien 2015 hingegen als faktenbasiert und neutral. Dies konnte auch auf Basis einer Dokumentenanalyse festgestellt werden. Zumindest für die Szenarien 2015 kann die Anschuldigung einer nicht unabhängigen Erarbeitung der Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung widerlegt werden.

Bundesämter verwenden mittleres Szenario mit wenig Reflektion

Bundesämter, welche die nationalen Bevölkerungsszenarien des BFS bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beziehen, verwenden fast ausschliesslich das mittlere Szenario. Der Grund liegt darin, dass dieses Szenario von den befragten Akteuren als das ausgewogenste erachtet wird; zudem müsse ein Amt die Wahl des hohen oder tiefen Szenarios speziell begründen. Vereinzelt wird das mittlere Szenario jedoch auch aus Gewohnheit und mit wenig Reflektion gewählt. Wird von den Nutzenden standardmässig das mittlere Szenario verwendet, stellt sich die Frage nach der Relevanz von mehreren Szenarien. Die festgestellten Abweichungen der Szenarien im Vergleich zur realen Bevölkerungsentwicklung verdeutlichen die Wichtigkeit des Einbezugs mehrerer Szenarien durch die Nutzenden. Um diesen Unsicherheiten gerecht zu werden, empfiehlt auch das BFS, wenn möglich mehrere Szenarien zu berücksichtigen.

Kantonale Bevölkerungsszenarien des BFS nur bedingt angemessen

Während die nationalen Szenarien des BFS fast durchwegs als angemessen eingestuft werden können, zeigt sich bei den kantonalen Szenarien ein anderes Bild. Die Kantone erarbeiten mehrheitlich ihre eigenen Szenarien.

Aus zwei Gründen sind die kantonalen Szenarien des BFS für die Kantone nur beschränkt angemessen. Einerseits fliessen kantonale Eigenheiten nur in geringem Masse in die Entwicklung dieser Szenarien mit ein, wodurch diese Szenarien speziell für kleine Kantone zu ungenau seien. Andererseits stellt das BFS keine Daten für Bezirke oder Gemeinden zur Verfügung, was eines der zentralen Bedürfnisse für die Kantone bei der Nutzung von Szenarien (z. B. für die Raumplanung oder Schulplanung) ist.

Während das BFS die freiwillige Nutzung der kantonalen Szenarien unterstreicht, müssen die Kantone die Szenarien seit 2014 entsprechend den Vorgaben an den kantonalen Richtplan zur Ermittlung des Bauzonenbedarfs berücksichtigen. Dies fällt bei einzelnen Kantonen auf Kritik, weil sie vom BFS bei der Erarbeitung der Szenarien nur sehr beschränkt einbezogen werden.