



Demografischer Wandel in der Schweiz: Handlungsfelder auf Bundesebene

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3697 Schneider-Schneiter

9. Dezember 2016

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	4
1 Ausgangslage und Zielsetzung	8
1.1 Einleitung	8
1.2 Die gegenwärtige demografische Lage in der Schweiz	9
1.3 Auftrag und Ziele des Berichtes	11
2 Vorgehen und Definition «Demografischer Wandel»	13
2.1 Vorgehen	13
2.2 Komponenten des demografischen Wandels	14
2.3 Weitere Einflussfaktoren für den Wohlstand der Bevölkerung	15
2.4 Demografischer Wandel auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene	16
3 Übersicht demografische Grundlagen	17
3.1 Vom demografischen Wandel betroffene Bundesstellen	17
3.2 Berichte zum demografischen Wandel	19
3.3 Von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffene Politikbereiche	23
4 Herausforderungen für die Politikbereiche	24
4.1 Soziale Sicherheit	25
4.2 Öffentliche Finanzen	28
4.3 Beschäftigung	31
4.4 Bildung und Forschung	33
4.5 Kultur und Sport	36
4.6 Innere und äussere Sicherheit	39
4.7 Landwirtschaft, Versorgung und Ernährung	42
4.8 Wohnungswesen	44
4.9 Gesundheit	47
4.10 Migration und Integration	50
4.11 Familien- und Generationenbeziehungen	53
4.12 Raum und Infrastrukturen	55
4.13 Umwelt	58
4.14 Energie	60
4.15 Verkehr	62
4.16 Kommunikationsinfrastruktur, Medien, Informationsgesellschaft	66
5 Synthese und Fazit	68
5.1 Bedeutung des demografischen Wandels	68
5.2 Herausforderung für die Politikbereiche	68
5.3 Chancen und Risiken für die Politikbereiche	69
5.4 Handlungsfelder im Umgang mit dem demografischen Wandel	70
5.5 Empfehlungen für eine Demografienpolitik des Bundes	71
5.6 Ergebnis der externen Konsultation	73
6 Schlussfolgerungen des Bundesrates	75
Anhang 1: Fachgruppe Demografiestrategie	77
Anhang 2: Literaturliste Demografieberichte	78

ZUSAMMENFASSUNG

Ausgangslage und Zielsetzung

Neben Klimawandel, Globalisierung, Digitalisierung, Individualisierung und Urbanisierung gehört der demografische Wandel zu den zentralen Megatrends unserer Zeit. Der demografische Wandel äussert sich in der Schweiz in einer höheren Lebenserwartung (Alterung der Gesellschaft) sowie in einem wachsenden Anteil von Einwohnerinnen und Einwohnern mit Migrationshintergrund. Folgen davon sind ein generelles Bevölkerungswachstum sowie eine zunehmende Heterogenität der Gesellschaft. Vor diesem Hintergrund wurde der Bundesrat mit dem Postulat 13.3697 Schneider-Schneiter «Synthese zur Demografiestrategie»¹ beauftragt zu prüfen wie aus den verschiedenen bereits bestehenden Demografieberichten eine Synthese erarbeitet werden könnte. Dies mit dem Ziel, eine Demografiestrategie vorzulegen und aufzuzeigen, wie dem demografischen Wandel in der Schweiz begegnet werden soll, um Wohlbefinden und Wohlstand langfristig zu sichern.

Der vorliegende Bericht dient der Erfüllung des Postulats 13.3697 durch den Bundesrat. Ziel des Berichts ist die Übersicht über die bestehenden departementalen Demografieberichte und demografischen Grundlagen auf Bundesebene sowie deren Würdigung. Anhand der Analyse von möglichen Chancen und Risiken des demografischen Wandels werden Überlegungen bezüglich Handlungsfelder und Ansatzpunkte für eine Demografiestrategie des Bundes abgeleitet. Der vorliegende Bericht ist daher nicht als konsolidierte Demografiestrategie zu verstehen, sondern gibt Empfehlungen in Bezug auf die Ausgestaltung einer Demografiepolitik des Bundesrates ab.

Vorgehensweise

Der Bundesrat beauftragte die Bundeskanzlei mit der Erarbeitung des Berichts zur Erfüllung des Postulats 13.3697 Schneider-Schneiter «Synthese zur Demografiestrategie». Die Bundeskanzlei wurde dabei von einer Fachgruppe «Demografiestrategie» (s. Anhang 1) mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Bundesämter sowie einer externen Beratungsfirma² unterstützt.

Für die Dokumentenanalyse zur Erhebung des Istzustandes der relevanten Berichte zum demografischen Wandel auf Bundesebene wurden von der Bundeskanzlei im Frühjahr 2015 die Generalsekretariate der sieben Departemente sowie eine Auswahl von 47 Ämtern, Staatssekretariaten und Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung angeschrieben, die vom demografischen Wandel im engeren oder weiteren Sinn betroffen sein könnten. Mit einem Fragebogen wurden die Bundesstellen gefragt, ob ihre jeweiligen Aufgabenbereiche von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffen sind und ob sie dazu Strategien oder Berichte verfasst haben. 23 der befragten 54 Bundesstellen gaben an, über Demografieberichte zu verfügen, um dem demografischen Wandel und seinen spezifischen demografischen Herausforderungen zu begegnen. Auf der Basis der gemeldeten Berichte wurde im Sommer 2015 eine erste Übersicht über die bestehenden departementalen Demografieberichte auf Bundesebene erstellt. Diese Übersicht wurde den Bundesstellen, die Dokumente zur Verfügung gestellt hatten, zur Validierung unterbreitet. In der Folge wurden zusätzliche Berichte in die Analysen aufgenommen und bewertet.

Anlässlich zweier Workshops diskutierte die Fachgruppe die Chancen und Risiken (August 2015) sowie die Handlungsfelder des demografischen Wandels (März 2016) in den definierten 16 Politikbereichen. Nach einer ersten Ämterkonsultation im Frühjahr 2016 wurden auch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband

¹ Vgl. dazu: www.parlament.ch > 13.3697 Postulat Schneider-Schneiter.

² Interface, Politikstudien Forschung Beratung, GmbH, Luzern.

(SGV) eingeladen, zum Bericht und insbesondere zu den Empfehlungen (Kapitel 5) Stellung zu nehmen. Anlässlich eines weiteren Workshops mit der Fachgruppe (Oktober 2016) wurden die Ergebnisse dieser Konsultationen diskutiert und die Empfehlungen für das weitere Vorgehen festgelegt.

Thematisch sind von den Herausforderungen des demografischen Wandels vor allem Politikbereiche betroffen, deren Leistungen durch Umlageverfahren zwischen den Generationen finanziert werden, wie dies bei der AHV der Fall ist, oder wenn sie sich mit Themen der Gesundheit, Bildung, Erwerbsbeteiligung, Wohn- oder Raumentwicklung beschäftigen. Eine grössere Betroffenheit der Politikbereiche mit demografischen Herausforderungen ergibt sich auch dann, wenn Leistungen auf Milizsysteme abgestützt sind, oder wenn Infrastrukturen ausgebaut oder den höheren Ansprüchen einer älteren und vielfältigeren Gesellschaft angepasst werden müssen – beispielsweise Verkehrs- oder Kommunikationsinfrastrukturen. Viele der analysierten Demografieberichte behandeln die demografischen Herausforderungen eher implizit. Sie analysieren die Entwicklungen in ihrem Politikbereich, gehen aber kaum explizit auf die demografischen Ursachen ein, die dem Prozess zugrunde liegen. Auch bei jenen Bundesstellen, die sich nicht oder nur indirekt von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffenen sehen, sind Berührungspunkte zu den Folgen des demografischen Wandels vorhanden, zum Beispiel beim eigenen Personal oder bei Leistungen für Zielgruppen, die im Kontext des demografischen Wandels Veränderungen erfahren.

Die Ergebnisse in Kürze

Der vorliegende Bericht gibt eine umfassende Übersicht zum demografischen Wandel in der Schweiz. Mit Hilfe der ausgewählten Kriterien «mehr», «älter», «unterschiedlich verteilt» und «vielfältiger» werden 16 verschiedene Politikfelder untersucht und mögliche Chancen oder Risiken in Bezug auf den demografischen Wandel nachvollziehbar beschrieben. Schliesslich wird eine Synthese über alle Politikfelder gezogen, in der die einzelnen Ergebnisse aus den Politikfeldern nachvollziehbar und übergeordnet erläutert werden. Der Bericht zeigt auf, dass die zentralen Themen, Chancen, Risiken und Handlungsfelder der demografischen Herausforderungen auf Bundesebene erkannt sind. Die Expertinnen und Experten kommen zum Schluss, dass in den Berichten, die sich auf Bundesebene mit den Folgen des demografischen Wandels befassen, grundsätzlich keine gravierenden Lücken bestehen. Hingegen besteht Handlungsbedarf bei der sektorübergreifenden Bearbeitung der Folgen des demografischen Wandels und bei der verstärkten Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlichem und technologischem Wandel und deren Auswirkungen auf die demografischen Entwicklungen.

Viele der im Rahmen des vorliegenden Berichts analysierten demografiepolitisch relevanten Berichte gehen zwar auf die wichtigsten demografischen Themen in den betroffenen Politikbereichen ein und befassen sich mit künftigen Chancen und Risiken des demografischen Wandels. Der Bezug zum demografischen Wandel ist allerdings oft nur implizit hergestellt und wird nicht vertieft analysiert. Genannt werden einzelne demografische Aspekte wie die Alterung und die Bevölkerungszunahme, die die Entwicklungen in den fokussierten Themen stark beeinflussen. Viele Berichte sind zudem noch aus einer eher sektoralen Optik verfasst und stellen kaum Querbezüge zu anderen Politikbereichen her. Auch auf mögliche Veränderungen im Verhalten oder auf sich ändernde Bedürfnisse einer zukünftig älter und vielfältiger werdenden Bevölkerung wird in der Mehrzahl der Berichte noch wenig eingegangen. Gerade durch die Wechselwirkungen zwischen dem demografischen, gesellschaftlichen und dem technologischen Wandel sind grosse Veränderungen mit Auswirkungen besonders in den Politikbereichen Gesundheit, Bildung, Verkehr, Umwelt, Energie, Informationsgesellschaft, Siedlungsentwicklung und Wohnungswesen zu erwarten. Hier können sich rasch neue Herausforderungen bilden, die wiederum die demografischen Entwicklungen massgeblich beeinflussen können. Auf diese komplexen Wechselbeziehungen nehmen verschiedene Berichte und Programme explizit Bezug, z. B. die Verkehrsperspektiven 2040 oder die Strategie Gesundheit 2020.

Als grösste Chance wird die Nutzung des vielfältigen Potenzials an Ressourcen und Kompetenzen der älteren und vielfältiger werdenden Bevölkerungsgruppen in verschiedenen Politikfeldern betrachtet (gesellschaftliches Engagement, Erwerbsbeteiligung, Erfahrungs- und Wissensaustausch). Weiter könnten eine leichte Dämpfung des Ressourcenverbrauchs pro Kopf und ein zurückhaltenderes Konsumverhalten älterer Bevölkerungsgruppen Chancen in den Bereichen Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Landschaft und Biodiversität bieten. Zu den meistgenannten Risiken zählen die finanzielle Sicherung der sozialen Wohlfahrt in einer alternden Gesellschaft, der sich in einigen Branchen bereits manifestierende oder abzeichnende Fachkräftemangel, insbesondere in der Gesundheitsversorgung, der zunehmende Druck auf die natürlichen Ressourcen sowie die aufwendige Bereitstellung von Infrastrukturen für die wachsende Bevölkerung und der erhöhte Integrationsbedarf der vielfältigeren Gesellschaft.

Gestützt auf die in den einzelnen Politikbereichen erkannten Handlungsfelder leiteten die Expertinnen und Experten sieben übergeordnete Querschnittsthemen ab, in denen die Herausforderungen des demografischen Wandels sektorübergreifend bearbeitet werden sollten. Zwei der sieben Querschnittsthemen (*Langfristige finanzielle Sicherung des Sozialversicherungsnetzes einerseits und Aufrechterhaltung des Generationenvertrags andererseits*) wurden im Zuge der Schlussredaktion zusammengefasst, da sie sich thematisch stark überschneiden. Es verbleiben somit die folgenden sechs zentralen Querschnittsthemen zur sektorübergreifenden und interdisziplinären Bearbeitung der Herausforderungen des demografischen Wandels:

1. *langfristige finanzielle Sicherung des Sozialversicherungsnetzes und Aufrechterhaltung des Generationenvertrags;*
2. *Erwerbsbeteiligung, Bildung und Fachkräftemangel;*
3. *Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben und Betreuungsaufgaben (Care-Arbeit);*
4. *Gewährleistung einer ausreichenden und bedürfnisgerechten Funktionalität der Infrastrukturen und Sicherung des Zugangs dazu;*
5. *Nutzung natürlicher Ressourcen und Ressourcenverbrauch;*
6. *Siedlungsentwicklung und Sicherung des Zugangs zu Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen.*

Schlussfolgerungen des Bundesrates

Der demografische Wandel hat ähnlich einschneidende Auswirkungen auf die nahe wie auch auf die fernere Zukunft unseres Landes wie etwa der Klimawandel oder andere Megatrends. Beide Entwicklungen gelten als unumkehrbar. Gerade deshalb ist es notwendig, dass die dadurch entstehenden Herausforderungen erkannt und ihnen strategisch begegnet wird. Das Ziel der Demografiepolitik des Bundesrates muss es sein, die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Wohlstand und Wohlbefinden in einer intakten Umwelt für die gegenwärtigen wie auch für die zukünftigen Generationen zu erhalten. Dieses Ziel teilt die Demografiepolitik mit der «Strategie Nachhaltige Entwicklung»³ des Bundesrates. Bei der Umsetzung der Ziele und Massnahmen der «Strategie Nachhaltige Entwicklung» werden daher die verschiedenen Aspekte des demografischen Wandels als Querschnittsthema stärker zu berücksichtigen sein.

Der vorliegende Bericht gibt eine umfassende Übersicht zum demografischen Wandel in der Schweiz. Mit Hilfe der ausgewählten Kriterien «mehr», «älter», «unterschiedlich verteilt» und «vielfältiger» werden 16 verschiedene Politikfelder untersucht und mögliche Chancen oder Risiken in Bezug auf den demografischen Wandel nachvollziehbar beschrieben. Schliesslich wird eine Synthese über alle Politikfelder gezogen, in der die einzelnen Ergebnisse aus den Politikfeldern nachvollziehbar und übergeordnet erläutert werden. Der Bericht zeigt auf, dass die zentralen Themen, Chancen, Risiken und Handlungsfelder der demografischen Herausforderungen auf Bundesebene erkannt sind. Die Stellungnahmen der

³ Schweizerischer Bundesrat (2016a): Strategie «Nachhaltige Entwicklung 2016–2019» vom 27. Jan. 2016.

Konferenz der Kantonsregierungen, des Schweizerischen Gemeindeverbandes und des Schweizerischen Städteverbandes belegen eindrücklich, dass sich die Behörden auf allen Staatsebenen der spezifischen Herausforderungen durch den demografischen Wandel bewusst sind. 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. Es bestehen keine gravierenden Lücken.

Hingegen besteht Koordinations- und Handlungsbedarf bei der sektorübergreifenden und transdisziplinären Behandlung des demografischen Wandels und bei der verstärkten Beachtung von Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlichem und technologischem Wandel und deren Auswirkungen auf das Verhalten einer älter und vielfältiger werdenden Bevölkerung.

Der Bundesrat nimmt den erkannten Handlungsbedarf zur Kenntnis, erachtet aber aus den dargelegten Gründen eine nationale Demografiestrategie nicht als notwendig. Wo es sachlich zweckmässig ist, sollen die Auswirkungen des demografischen Wandels in den Strategien der Departemente und Ämter, wie auch in übergeordneten Strategien, beispielsweise in der «Strategie Nachhaltige Entwicklung», stärker und differenzierter als Querschnittsthema behandelt werden. Der Einbezug mitinteressierter Departemente und Ämter sowie weiterer Kreise wie Kantone, Gemeinden und Städte ist dabei in geeigneter Weise sicherzustellen.

1 AUSGANGSLAGE UND ZIELSETZUNG

1.1 EINLEITUNG

Klimawandel, Globalisierung, Digitalisierung, demografischer Wandel, Individualisierung und Urbanisierung gehören zu den zentralen Megatrends unserer Zeit. Der demografische Wandel äussert sich – wie in allen hochentwickelten Gesellschaften – auch in der Schweiz in einer höheren Lebenserwartung (Alterung der Gesellschaft) sowie in einem wachsenden Anteil von Einwohnerinnen und Einwohnern mit Migrationshintergrund. Folgen davon sind ein generelles Bevölkerungswachstum sowie eine zunehmende Heterogenität oder sogar Fragmentierung der Gesellschaft. Diese Herausforderungen betreffen alle Staatsebenen gleichermassen, allerdings je nach Komponente des demografischen Wandels in unterschiedlicher Ausprägung und Stärke. Vor diesem Hintergrund wurde der Bundesrat mit dem Postulat 13.3697 Schneider-Schneiter «Synthese zur Demografiestrategie»⁴ beauftragt zu prüfen wie aus den verschiedenen bereits bestehenden Demografieberichten eine Synthese erarbeitet werden könnte. Dies mit dem Ziel, eine Demografiestrategie vorzulegen und aufzuzeigen, wie dem demografischen Wandel in der Schweiz begegnet werden soll, um Wohlbefinden und Wohlstand langfristig zu sichern.

Der Bundesrat befasst sich seit Langem mit allen Facetten des demografischen Wandels.⁵ Seit Beginn der 1990er-Jahre hat er die verschiedenen Aspekte von Folgewirkungen insbesondere der demografischen Alterung, die national wie international eine besondere Herausforderung darstellen und deshalb für die Politik der Schweiz von grundlegender Bedeutung sind, verschiedentlich diskutiert und diesbezügliche Studien und Analysen in Auftrag gegeben.

Gemäss Bundesstatistik⁶ sah sich die Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – wie alle anderen Industrieländer – mit bisher nie da gewesenen demografischen Entwicklungen konfrontiert. Das generative Verhalten⁷ hat sich im Laufe des 20. Jahrhunderts stark gewandelt. Die Geburtenziffer fiel von durchschnittlich 3,7 Kindern pro Frau im Jahr 1900 auf 1,8 zu Beginn des zweiten Weltkriegs. 1938 erfolgte eine Trendwende. Die Kinderzahl nahm rasch wieder zu und erreichte 1945 2,6 Kinder pro Frau. Seit 1975 hat sich die Kinderzahl pro Frau auf tiefem Niveau stabilisiert: Sie schwankt zwischen 1,5 und 1,6 Kindern für die in der Schweiz ansässigen Frauen. Die steigende Lebenserwartung ist wie in anderen Industrieländern auf den Rückgang der Sterblichkeit⁷ bei den hochbetagten Menschen zurückzuführen. Die Gesamtzahl der Todesfälle ist in den letzten drei Jahrzehnten stabil geblieben, die Altersverteilung der Verstorbenen hat sich hingegen wesentlich verändert.⁸

Die Lebenserwartung steigt weiter von Jahr zu Jahr an. Wir geniessen eine umfassende Gesundheitsversorgung. Die Geburtenrate verharrt auf tiefem Niveau. Damit gibt es immer weniger junge, aber immer mehr ältere und betagte Menschen. Das Sozialversicherungssystem stösst an seine Grenzen.

⁴ Vgl. dazu: www.parlament.ch > 13.3697 Postulat Schneider-Schneiter.

⁵ Vgl. z. B.: Studie des Bundesamtes für Statistik (BFS) (1990) über den Einfluss der demografischen Entwicklung auf die Finanzierung der AHV; Perspektivstab der Bundesverwaltung (1996): Bericht «Herausforderung Bevölkerungswandel – Perspektiven für die Schweiz»; Eidgenössische Kommission für Altersfragen (1995): Bericht «Altern in der Schweiz. Bilanz und Perspektiven»; Studie des BFS (1996): «Bevölkerung und Gesellschaft im Wandel. Bericht zur demographischen Lage der Schweiz»; Studie des IDA-FiSo 2 über die Zukunft der Finanzierung der AHV und anderer Sozialversicherungen (1997); Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2001): Bericht «Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz»; SECO (2001): «Der Wachstumsbericht»; SECO (2002): Studie «Der Wachstumsbericht. Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik»; BFS (2003): DEMOS Informationen aus der Demografie 1/2003: Chancen, Risiken und Herausforderungen der demografischen Entwicklung; BFS (2006): «Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2005–2050»; BFS (2010): «Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010–2060».

⁶ Bundesamt für Statistik BFS (2015): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuenburg.

⁷ Vgl. dazu Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Glossar: www.berlin-institut.org > Online-Handbuch Demografie > Glossar > Generatives Verhalten / Mortalität.

Als generatives Verhalten bzw. Handeln wird das demografisch relevante menschliche Verhalten aufgefasst, welches die Fortpflanzung betrifft, so z.B. Zeitpunkt und Häufigkeit sexueller Kontakte, Schwangerschaftsverhütung, Geburten, Abtreibungen u. ä. Die Zahl der Kinder eines Paares ist auf dessen generatives Verhalten zurückzuführen. Sterblichkeit (auch Mortalität) meint die Anzahl der Todesfälle im Verhältnis zur Gesamtzahl der Bevölkerung in einem bestimmten Zeitraum. Die rohe Sterberate gibt die Zahl der Gestorbenen pro Jahr je 1.000 Personen einer Population an.

⁸ Vgl. hierzu Statistikportal Bundesamt für Statistik (BFS): Geburten und Todesfälle: www.bfs.admin.ch > Bundesamt für Statistik > Statistiken finden > Bevölkerung > Geburten und Todesfälle.

Gleichzeitig macht sich der Fachkräftemangel zunehmend bemerkbar. Migrationsbewegungen innerhalb der Schweiz und in die Schweiz hinein gehören seit Jahrzehnten zu unserer alltäglichen Erfahrung, gleichzeitig stösst die Einwanderung in die Schweiz in regelmässigen Abständen immer wieder an gesellschaftliche und politische Akzeptanzgrenzen.

Der vorliegende Bericht dient der Erfüllung des Postulats 13.3697 durch den Bundesrat. Ziel des Berichts ist die Übersicht über die bestehenden departementalen Demografieberichte und demografischen Grundlagen auf Bundesebene sowie deren Würdigung. Anhand der Analyse von möglichen Chancen und Risiken des demografischen Wandels werden Überlegungen bezüglich Handlungsfelder und Ansatzpunkte für eine Demografiestrategie des Bundes abgeleitet. Der vorliegende Bericht ist daher nicht als konsolidierte Demografiestrategie zu verstehen, sondern gibt Empfehlungen in Bezug auf die Ausgestaltung einer Demografiepolitik des Bundesrates ab.

Der Bericht umfasst sechs Kapitel. In Kapitel [1](#) wird einleitend ein Bezug zur gegenwärtigen demografischen Lage der Schweiz hergestellt und es werden Auftrag und Ziele des vorliegenden Berichtes beschrieben. In Kapitel [2](#) wird das Vorgehen erläutert und definiert, was unter dem Begriff des demografischen Wandels zu verstehen ist. Kapitel [3](#) enthält eine Übersicht über die materiell in ihrem Aufgabebereich vom demografischen Wandel betroffenen Bundesämter und über die behandelten Sektoralpolitiken. Kapitel [4](#) ist in sechzehn verschiedene Politikbereiche gegliedert, die im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel von Bedeutung sind. Vor dem Hintergrund verschiedener Chancen und Risiken des demografischen Wandels wird für jeden Politikbereich untersucht, ob in den auf Stufe Bundesverwaltung bestehenden Demografieberichten alle relevanten Themen aufgegriffen werden. Im Kapitel [5](#) folgt eine Synthese über alle Politikbereiche, das Fazit zur Bewertung der vorliegenden Demografieberichte aus Sicht der Expertinnen und Experten sowie Empfehlungen zur allfälligen Erarbeitung einer nationalen Demografiestrategie. Der Bericht schliesst im Kapitel [6](#) mit den Schlussfolgerungen des Bundesrates.

1.2 DIE GEGENWÄRTIGE DEMOGRAFISCHE LAGE IN DER SCHWEIZ

Die demografischen Veränderungen und ihre Folgen sind in der Schweiz seit vielen Jahren in nahezu allen Lebensbereichen spürbar. Ihre Ursachen sind in erster Linie die kontinuierlich steigende Lebenserwartung, das dauerhaft niedrige Geburtenniveau und die wachsende nationale und internationale Mobilität. Diese drei demografischen Dauertrends führen dazu, dass sich die Bevölkerung in ihrer Struktur bereits gewandelt hat und laufend weiter verändern wird.

Gemäss der aktuellen Serie von Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik (BFS)⁹ fallen in den kommenden drei Jahrzehnten folgende Entwicklungen ins Auge: (1) die demografische Alterung beschleunigt sich, (2) die Zahl der Todesfälle übersteigt die Zahl der Geburten aufgrund der geringen Fruchtbarkeit, (3) die Bevölkerung der Schweiz wächst im gleichen Zeitraum vor allem aufgrund der Zuwanderung und (4) die Bevölkerungsstruktur der Schweiz erfährt in Bezug auf ihre Bildung eine tiefgreifende Veränderung.

Die drei Grundszenarien rechnen mit einem weiteren Wachstum der Bevölkerung der Schweiz bis 2045. Wie hoch das Bevölkerungswachstum und die Zunahme der Erwerbsbevölkerung in den nächsten Jahrzehnten ausfallen, wird fast ausschliesslich vom Ausmass der Wanderungsbewegungen in diesem Zeitraum bestimmt. Die Zunahme der Lebenserwartung, vor allem aber der derzeitige Altersaufbau, hat eine beschleunigte Alterung der Bevölkerung zur Folge. Die Zahl der Personen im Ruhestandsalter wächst in den kommenden Jahrzehnten immer schneller.

⁹ Bundesamt für Statistik BFS (2015): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuenburg.

Das aktuelle Referenzszenario umfasst Folgendes:

- Die Anzahl Personen mit ständigem Aufenthalt in der Schweiz beträgt im Jahr 2015 insgesamt 8,3 Millionen. Sie steigt bis 2030 auf 9,5 Millionen und bis 2045 auf 10,2 Millionen an;
- Die Bevölkerungsgruppe der älteren Generationen (65-jährig und älter) erhöht sich von 1,5 Millionen Personen im Jahr 2015 auf 2,2 Millionen im Jahr 2030 und auf 2,7 Millionen im Jahr 2045;
- Der Altersquotient, das heisst die Anzahl Personen ab 65 Jahren auf 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, liegt bei 29,1 im Jahr 2015, bei 39,6 im Jahr 2030 und bei 48,1 im Jahr 2045;
- Personen mit Tertiärabschluss (Hochschulen und höhere Berufsausbildungen), die im Jahr 2000 ein Viertel der Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren ausmachten (2014: 40%), sind ab 2027 in der Mehrzahl;
- Die Erwerbsbevölkerung wächst von 4,822 Millionen Personen im Jahr 2014 auf 5,328 Millionen im Jahr 2045.

Das Ende des Babybooms leitete einen mehrjährigen markanten Rückgang der Kinderzahl je Frau ein. Lag die zusammengefasste Geburtenziffer 1964 noch bei 2,7 Kindern pro Frau, liegt sie seit 2009 noch gerade bei 1,5 Kindern pro Frau. Bereits während der Wirtschaftskrise in den 1970er Jahren sank die Geburtenhäufigkeit unter die Grenze des Generationenerhalts. Im Durchschnitt bringen Ausländerinnen mehr Kinder zur Welt als Schweizerinnen. Hohe Kinderlosigkeit und der geringe Anteil Kinderreicher (drei Kinder und mehr) prägen die Situation in der Schweiz. Seit 1971 zeigt die zusammengefasste Geburtenziffer teilweise grosse Unterschiede zwischen Schweizerinnen und Ausländerinnen.

Seit 1900 stieg die Lebenserwartung von 46,2 auf 80,8 Jahre für die Männer und von 48,8 auf 84,9 Jahre für die Frauen. Gegenwärtig ist die Lebenserwartung bei Geburt in der Schweiz eine der höchsten der Welt. In jüngster Zeit ist allerdings eine Abschwächung dieses Anstieges zu erkennen. Der Unterschied zwischen den beiden Geschlechtern verringert sich seit Jahren und beträgt im Jahr 2015 noch 4,1 Jahre. Dabei erreichen immer mehr Menschen ein hohes Alter bei besserer körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit. Die Zahl der Jahre, in denen man gesund bleibt, steigt weiter, unabhängig davon, ob die Lebenserwartung auch künftig weiter steigt.

Seit 1900, mit 3,3 Millionen Personen, hat sich die Bevölkerung der Schweiz mehr als verdoppelt. Die Zunahme erreichte ihren Höhepunkt zwischen 1961 und 1963 mit jährlichen Wachstumsraten von durchschnittlich 2,4 Prozent. Seit 2007 liegt der Durchschnitt der Zunahme bei mehr als 1 Prozent. Im Jahr 2015 wird ein Bevölkerungswachstum von 1,1 Prozent beobachtet, was die Schweiz zu einem der dynamischsten Länder hinsichtlich des Bevölkerungswachstums in Europa macht. Zu Bevölkerungsrückgängen kam es einzig 1918 als Folge der Spanischen Grippe und in den wirtschaftlichen Rezessionsjahren 1975–1977.¹⁰ Zwischen 2013 und 2014 hat der Bestand der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren in allen betrachteten Bevölkerungsgruppen zugenommen. Das Wachstum der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist stärker (+3 %) als dasjenige der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (+0,4 %).

Die Altersstruktur der Schweizer Bevölkerung erfährt in den kommenden Jahrzehnten beträchtliche Veränderungen. Ursachen dieser Alterung in den nächsten 30 Jahren sind zum einen der Rückgang der Geburtenzahlen in den vergangenen Jahrzehnten, zum anderen die geburtenstarken Jahrgänge, die zwischen 1950 und 1970 in der Schweiz geboren oder in diesem Zeitraum und bis heute in die Schweiz eingewandert sind. Durch die fortlaufende Erhöhung der Lebenserwartung, die dazu führt, dass ein grösserer Anteil Personen ein hohes Alter erreicht, verstärkt sich die Bevölkerungsalterung zusätzlich.

¹⁰ Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS): Komponenten der Bevölkerungsentwicklung: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Stand und Entwicklung > Komponenten der Bevölkerungsentwicklung.

Aufgrund der auf einem tiefen Niveau stagnierenden Geburtenhäufigkeit und der fortlaufend sinkenden Sterblichkeitsraten nach 2045 wird der Anteil der älteren Personen auch dann noch hoch bleiben, wenn die Babyboom-Generation in über 50 Jahren nicht mehr lebt.¹¹ Die Alterung der Bevölkerung hat Auswirkungen bei der Berechnung sowohl des Jugend- als auch des Altersquotienten. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts zählte die Schweiz 76 unter 20-Jährige je 100 20–64-Jährige. In hundert Jahren hat dieser Jugendquotient abgenommen und beträgt nur noch 32. Der Altersquotient ist dagegen kontinuierlich im Steigen begriffen. Heute entfallen auf 100 Personen zwischen 20 und 64 Jahre 29 Personen im Alter von 65 und älter. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren es lediglich 11 Personen.

Auch bei stärkerer Einwanderung kann die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter nicht gleich rasch ansteigen wie diejenige der Personen im Pensionsalter. Sowohl das Verhältnis der Personen ab 65 Jahren zu den Personen zwischen 20 und 64 Jahren als auch der Quotient zwischen den über 64-Jährigen und den Erwerbspersonen (20–64-Jährige) steigen in den nächsten 30 Jahren bedeutend und sehr schnell an.

Die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer war im 20. Jahrhundert grossen Schwankungen unterworfen und abhängig von der wirtschaftlichen und der politischen Situation. Bereits 1910 wies die Schweiz einen Ausländeranteil von 14,7 Prozent aus – ein Wert, der erst 1967 wieder überschritten wurde. Mit Ausnahme eines Einbruchs in den Jahren 1975–1979 und einem weiteren leichten Rückgang 1983 stieg der Ausländeranteil in der Folge stetig an und betrug Ende 2015 24,6 Prozent. Die Schweiz gehört zu den europäischen Ländern mit einem der höchsten Ausländeranteile. Dies ist in erster Linie eine Folge von grossen Einwanderungswellen, einer restriktiven Einbürgerungspolitik und der hohen Geburten- und der niedrigen Sterbeziffer der ausländischen Bevölkerung.¹²

Ende 2015 umfasste die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz 8 327 100 Personen. Damit ist sie gegenüber 2014 um 89 500 Personen gewachsen (+1,1 %), was im Vergleich zu den Vorjahren einem geringeren Anstieg entspricht (2013: +1,3 %; 2014: +1,2 %). Die Bevölkerungszunahme ist in erster Linie auf den Wanderungssaldo zurückzuführen. Aber auch der Geburtenüberschuss, d. h. die Differenz zwischen Geburten und Todesfällen, trug zum Bevölkerungswachstum in der Schweiz bei. Damit unterscheidet sich die Schweiz von vielen Ländern der Europäischen Union (EU): Deutschland, Griechenland, Italien oder Portugal etwa verzeichneten mehr Todesfälle als Geburten.¹³

1.3 AUFTRAG UND ZIELE DES BERICHTES

Vor diesem Hintergrund wurde der Bundesrat mit dem Postulat 13.3697 Schneider-Schneiter «Synthese zur Demografiestrategie» beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie aus den verschiedenen Demografieberichten eine Synthese erarbeitet werden kann, mit dem Ziel, eine Demografiestrategie vorzulegen und aufzuzeigen, wie dem demografischen Wandel in der Schweiz begegnet werden soll, um Wohlbefinden und Wohlstand langfristig zu sichern.¹⁴ Das Postulat 13.3679 Schneider-Schneiter ist folgendermassen begründet:

Der demografische Wandel wird in den kommenden Jahrzehnten eine der grössten Herausforderungen für die Schweiz. Nur die Nettoeinwanderung kompensiert die sinkende Bevölkerungszahl, welche trotz der kontinuierlich steigenden Lebenserwartung und der dauerhaft niedrigen Geburtenzahlen zu verzeichnen ist. Wir werden weniger, immer mehr Menschen leben allein, viele junge Menschen drängt es vom Land in die Städte, die Zahl der Pflegebedürftigen steigt, der Wirtschaft fehlen Arbeitskräfte.

¹¹ Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS): Schweiz-Szenarien: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Zukünftige Entwicklung > Schweiz-Szenarien.

¹² Vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2015): Die Bevölkerung der Schweiz 2014, Neuenburg.

¹³ Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS): Bestand und Entwicklung der Bevölkerung der Schweiz: Definitive Ergebnisse 2015: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Stand und Entwicklung > Haushalte.

¹⁴ Vgl. dazu: www.parlament.ch > 13.3697 Postulat Schneider-Schneiter.

Die Entwicklung einer Demografienpolitik ist ein zentrales, die einzelnen Departemente übergreifendes Aufgaben- und Politikfeld für die kommenden Jahrzehnte.

Im Mittelpunkt dieser Strategie stehen die Lebensbereiche, in denen die Menschen die Auswirkungen des demografischen Wandels ganz unmittelbar und am stärksten erfahren.

Die Handlungsfelder könnten folgende sein und sind nicht abschliessend:

- 1. Stärken der Familie als tragende Gemeinschaft;*
- 2. Sichern von funktionierenden Sozialsystemen betreffend Renten und Gesundheit;*
- 3. Überprüfen der finanzpolitischen Nachhaltigkeit im Sinne der künftigen Generationen;*
- 4. Sichern der Entwicklung der Wirtschaft durch ausreichend Fachkräfte;*
- 5. Unterstützen der von der Abwanderung betroffenen ländlichen Regionen;*
- 6. Bereitstellen von bedarfsgerechter privater und öffentlicher Infrastruktur.*

Beim demografischen Wandel geht es um eine tiefgreifende Veränderung unserer Gesellschaft, die alle Lebensbereiche betrifft. Dabei sollten die Kantone, die Gemeinden, die Verbände und die verschiedensten Akteure im Rahmen ihrer Kompetenzen mit einbezogen werden.

Ziel des vorliegenden Berichts ist es einerseits, eine Übersicht über die bestehenden Demografieberichte auf Bundesebene zu schaffen und die Berichte zu würdigen. Andererseits sollen anhand von möglichen Chancen und Risiken des demografischen Wandels erste Überlegungen bezüglich Handlungsfelder für eine nationale Demografienpolitik erarbeitet werden.¹⁵ Anschliessend werden – vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Postulates, Wohlbefinden und Wohlstand in der Schweiz langfristig sichern zu können – Querschnittsthemen herausgearbeitet, die im Hinblick auf eine Demografienpolitik vertieft und koordiniert zu bearbeiten sind. Davon ausgehend werden abschliessend Empfehlungen für das weitere Vorgehen abgeleitet.

Aufgrund der Zielsetzungen des Berichts lassen sich folgende Detailfragen formulieren, zu denen der Bericht Stellung nimmt:

1. Wie schätzen die verschiedenen Bundesstellen die Bedeutung des demografischen Wandels in ihren Zuständigkeitsbereichen ein?
2. Für welche Politikbereiche stellt der demografische Wandel eine Herausforderung dar?
3. Welche Chancen und Risiken ergeben sich aus den Folgen des demografischen Wandels für einzelne Politikbereiche?
4. Werden die relevanten Themen beziehungsweise die Chancen und Risiken des demografischen Wandels in den bestehenden Demografieberichten erfasst?
5. Welche Handlungsfelder ergeben sich in den einzelnen Politikbereichen, damit den Herausforderungen des demografischen Wandels begegnet werden kann?
6. Welche Empfehlungen lassen sich in Bezug auf die Erarbeitung einer nationalen Demografiestrategie und vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Postulatsauftrages ableiten?

Die Ergebnisse dieser Analysearbeit wurden in einem Grundlagenbericht festgehalten.¹⁶ Der vorliegende Bericht stützt sich in weiten Teilen auf diesen Expertenbericht.

¹⁵ Im Bericht der Schweizerische Bundeskanzlei (2014) «Perspektiven 2030. Chancen und Gefahren für die Bundespolitik» werden die Chancen und Risiken auf Bundesebene dargestellt, ohne den Fokus auf den demografischen Wandel zu legen.

¹⁶ Vgl. Interface (2016): Synthese zur Demografiestrategie. Grundlagenbericht zur Beantwortung des Postulats Schneider-Schneiter 13.3697. Luzern, 14.06.2016. (Im Auftrag der Schweizerischen Bundeskanzlei).

2 VORGEHEN UND DEFINITION «DEMOGRAFISCHER WANDEL»

Kapitel 2 beschreibt das Vorgehen zur Analyse der verfügbaren Demografieberichte (Abschnitt [2.1](#)) und legt dar, welche Komponenten für den demografischen Wandel von Bedeutung sind (Abschnitt [2.2](#)). Neben dem demografischen Wandel gibt es auch andere bedeutende Faktoren, die die Entwicklung des Wohlstands beeinflussen können. Diese werden in Abschnitt [2.3](#) aufgenommen. Der letzte Abschnitt [2.4](#) weist darauf hin, dass der vorliegende Bericht die demografischen Herausforderungen auf der Ebene des Bundes im Fokus hat.

2.1 VORGEHEN

Der Bundesrat beauftragte die Bundeskanzlei mit der Erarbeitung des Berichts zur Erfüllung des Postulates 13.3697. Zur fachlichen Unterstützung berief die Bundeskanzlei eine Fachgruppe «Demografiestrategie» mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Bundesämter ein und zog eine externe Dienstleistungsfirma¹⁷ bei. Der verwaltungsinternen Gruppe gehörten jene Personen an, die sich in ihrer jeweiligen Dienststelle mit Fragen der demografischen Entwicklung und deren Auswirkungen befassen.

Für die Dokumentenanalyse zur Erhebung des Istzustandes schrieb die Bundeskanzlei im Frühjahr 2015 54 Bundesstellen (Generalsekretariate der Departemente, Staatssekretariate, Bundesämter sowie zwei Anstalten des Bundes) an, deren Aufgabenbereiche wahrscheinlich im engeren oder weiteren Sinn vom demografischen Wandel betroffen sein könnten. Mit einem Fragebogen wurden die Bundesstellen gefragt, ob ihre jeweiligen Aufgabenbereiche von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffen sind und ob sie dazu Strategien oder Berichte verfasst haben. 23 der befragten Bundesstellen meldeten entsprechende Dokumente an.

Auf der Basis der gemeldeten Berichte wurde im Sommer 2015 eine erste Übersicht über die bestehenden departementalen Demografieberichte auf Bundesebene erstellt. Diese Übersicht wurde den Bundesstellen, die demografierelevante Dokumente zur Verfügung gestellt hatten, zur Validierung unterbreitet. In der Folge wurden zusätzliche Berichte in die Analysen aufgenommen und bewertet. Anschliessend erfolgte die in Kapitel [3](#) detailliert beschriebene Dokumentenanalyse durch die beigezogene Firma.

Anlässlich zweier Workshops diskutierte die Fachgruppe jeweils die Zwischenergebnisse der Analysearbeiten: die Chancen und Risiken im August 2015 und die Handlungsfelder des demografischen Wandels im März 2016. Nach einer ersten Ämterkonsultation im Frühjahr 2016 wurden im Spätsommer 2016 auch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) und der Schweizerische Städteverband (SSV) eingeladen, zum Bericht und insbesondere zu den Empfehlungen (Kapitel [5](#)) Stellung zu nehmen. Anlässlich eines dritten Workshops mit der Fachgruppe im Oktober 2016 wurden die Ergebnisse der Konsultationen und die Empfehlungen für das weitere Vorgehen diskutiert.

Der Bericht wurde im Anschluss an die erste Ämterkonsultation in der Bundesverwaltung und parallel zur Konsultation der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), des Gemeindeverbandes (SGV) und des Städteverbandes (SSV) laufend bis zum Stichtag 31. Oktober 2016 auf den aktuellsten Stand gebracht.

¹⁷ Interface, Politikstudien Forschung Beratung, Luzern

2.2 KOMPONENTEN DES DEMOGRAFISCHEN WANDELS

Der demografische Wandel beschreibt die Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerungsstruktur. Der demografische Wandel wird von den drei Faktoren Geburtenrate, Lebenserwartung und Wanderungssaldo beeinflusst.¹⁸ Eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur ergibt sich aus der Summe der drei Faktoren.¹⁹ Er äussert sich durch eine Veränderung der Zahl (*mehr*) und der Altersstruktur (*älter*) der Bevölkerung, die sich nicht in allen Landesteilen beziehungsweise Kantonen oder Gemeinden gleich entwickeln (*unterschiedlich verteilt*). Demografische Prozesse sind nach Hoepflinger aber immer nur in Wechselwirkung mit sozialen und wirtschaftlichen Prozessen relevant, und ein häufig gemachter Grundfehler in vielen Diskussionen sei eine isolierte Betrachtung demografischer Entwicklungen ohne Berücksichtigung der gleichzeitig ablaufenden gesellschaftlichen Veränderungen. Gerade bei Altersfragen würden sich Prozesse demografischer Alterung mit Prozessen gesellschaftlichen Wandels in komplexer Weise verbinden.²⁰ Neben den quantitativen demografischen Komponenten der Bevölkerungsentwicklung, die auch in die Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik einfließen, verändert sich die Bevölkerung somit infolge einer Wechselwirkung zwischen demografischem und gesellschaftlichem Wandel auch in qualitativer Hinsicht und wird dadurch heterogener (*vielfältiger*). Die demografischen Veränderungen lassen sich daher vereinfacht mit den vier Schlagworten *mehr*, *älter*, *unterschiedlich verteilt* und *vielfältiger* zusammenfassen:

- *Mehr*: Gemäss dem «mittleren Szenario A» in den aktuellsten publizierten Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015 bis 2045 wird die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz bis 2030 auf 9,5 Millionen und bis 2045 auf 10,2 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner ansteigen.²¹ Das bedeutet eine Zunahme gegenüber 2015 um 14 beziehungsweise 23 Prozent.
- *Älter*: Die Alterung der ständigen Wohnbevölkerung wird sich in Zukunft markant fortsetzen. Die Bevölkerungsgruppe der älteren Generationen (65-jährig und älter) erhöht sich von 1,5 Millionen im Jahr 2015 auf 2,2 Millionen im Jahr 2030 und auf 2,7 Millionen im Jahr 2045. Der Altersquotient, das heisst der Anteil an Personen über 65 Jahren im Verhältnis zu den Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, liegt aktuell bei 29,1. Im Jahr 2030 wird der Altersquotient bei 39,1 und im Jahr 2045 bei 48,1 liegen.
- *Unterschiedlich verteilt*: Es ist davon auszugehen, dass sich die demografischen Komponenten nicht in allen Teilen des Landes gleich entwickeln werden. Das Wachstum sowie die Alterung der Bevölkerung fallen je nach Kanton unterschiedlich aus. So wird sich die ständige Wohnbevölkerung gemäss Prognosen der Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung in den Kantonen nicht überall gleich entwickeln. Während beispielsweise in den Kantonen Freiburg, Waadt, Thurgau und Aargau die Bevölkerung zwischen 2015 und 2045 am stärksten wachsen wird, ist im Kanton Uri mit einer leichten Abnahme der Bevölkerung zu rechnen. Neben dem Bevölkerungswachstum gibt es auch bei der Altersstruktur der Bevölkerung regional unterschiedliche Veränderungen. Während in den Kantonen Schwyz, Freiburg, Thurgau, Obwalden und Aargau in den nächsten dreissig Jahren mit einer Verdoppelung der Anzahl Personen ab 65 Jahren zu rechnen ist, wird dieses Bevölkerungssegment im Kanton Basel-Stadt nur um rund 35 Prozent wachsen.²²

¹⁸ Diese drei Faktoren (Geburtenrate, Lebenserwartung und Wanderungssaldo) bilden die wesentlichen Grössen der Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung, die das Bundesamt für Statistik erstellt. Sie werden durch die Entwicklung der Binnenwanderung und den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts ergänzt. Vgl. dazu Bundesamt für Statistik BFS: Komponenten der Bevölkerungsentwicklung: [www.bfs.admin.ch > statistiken > bevoelkerung > stand-entwicklung > komponenten-bevoelkerungsentwicklung](http://www.bfs.admin.ch/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung/komponenten-bevoelkerungsentwicklung).

¹⁹ Vgl. dazu Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Glossar: [Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung > Glossar](http://www.berlin-institut.de/Glossar/Berlin-Institut-fuer-Bevoelkerung-und-Entwicklung/Glossar)

²⁰ Vgl. dazu: Höpflinger (2011): Demographische Alterung – Trends und Perspektiven. [www.fhsg.ch > hoepflinger_2011_demografische_alterung](http://www.fhsg.ch/hoepflinger_2011_demografische_alterung).

²¹ Bundesamt für Statistik BFS (2015): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuenburg.

²² Bundesamt für Statistik BFS (2016): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung in den Kantonen der Schweiz 2015–2045, Neuenburg.

- *Vielfältiger*: Der demografische Wandel führt aufgrund seiner Wechselwirkung zum gesellschaftlichen Wandel zu einer zunehmenden Vielfalt der Gesellschaft. Die Bevölkerung verändert sich einerseits durch die Zuwanderung von Menschen unterschiedlichster Herkunft und kultureller Wurzeln. Andererseits ist auch die Entstehung von immer vielfältigeren Lebensstilen zu erwähnen. Darunter fallen beispielsweise Trends zu abnehmenden Haushaltsgrössen oder die Veränderung der Geschlechterverhältnisse sowie die zunehmende Vielfalt der von Frauen und Männern gelebten Lebensrealitäten. Weiter haben alternative Familienformen zugenommen und damit auch die Zahl der Alleinerziehenden, der Singles, der nichtehelichen Lebensgemeinschaften sowie der Partnerschaften mit getrennten Haushalten.

Die beschriebenen vier Komponenten sollen helfen, die Auswirkungen des demografischen Wandels auf verschiedene thematische Inhalte und Politikbereiche zu erfassen. Sie bilden einen wichtigen Analyserahmen für das Erkennen von Chancen und Risiken des demografischen Wandels.

2.3 WEITERE EINFLUSSFAKTOREN FÜR DEN WOHLSTAND DER BEVÖLKERUNG

Neben dem demografischen Wandel gibt es eine Reihe von weiteren endogenen und exogenen Faktoren, deren Entwicklung das Wohlbefinden und den Wohlstand der Bevölkerung in der Schweiz massgeblich beeinflussen kann. Es sind dies, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, folgende politischen, rechtlichen, ökonomischen, technologischen, ökologischen und gesellschaftlichen Faktoren:

- *Politische Faktoren*: Entwicklung der generellen geopolitischen Machtverhältnisse, Entwicklung des Verhältnisses zwischen der EU und der Schweiz, Entwicklung von Bedrohungslagen im In- und Ausland
- *Rechtliche Faktoren*: Entwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, Entwicklung der Regulierungsdichte, Entwicklung der staatlichen Aufgaben, Entwicklung der Verhältnisse von Landesrecht und supranationalem Recht
- *Ökonomische Faktoren*: Entwicklung der Weltwirtschaft, Konjunktur in den europäischen Ländern, wirtschaftliche Entwicklung der EU, wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz
- *Technologische Faktoren*: Entwicklungen von neuen Technologien, Beteiligung der Schweiz an der Entwicklung von neuen Technologien, Zugang der Schweiz zu neuen Technologien
- *Ökologische Faktoren*: Entwicklung der globalen Ressourcen- und Nahrungsmittelversorgung, Entwicklung der Umweltbelastung und der Sensibilisierung der Bevölkerung sowie Umwelt- und Naturkatastrophen, Klimawandel
- *Gesellschaftliche Faktoren*: Wandel der Werte, Individualisierung, generelle Entwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Entwicklung der Solidarität zwischen verschiedenen Gesellschaftsteilen

Demografische Veränderungen stehen meistens in enger Beziehung zu den aufgeführten endogenen und exogenen Faktoren. Es handelt es dabei um langfristig angelegte Wechselwirkungen, die je nach inhaltlicher Verflechtung die Auswirkungen des demografischen Wandels verstärken oder abschwächen können. Im Fokus des vorliegenden Berichts stehen jedoch primär die künftigen Entwicklungen in verschiedenen Politikbereichen durch die vier in Abschnitt [2.2](#) definierten demografischen Komponenten.

2.4 DEMOGRAFISCHER WANDEL AUF NATIONALER, KANTONALER UND KOMMUNALER EBENE

Die Folgen des demografischen Wandels werden die öffentlichen Haushalte aller Staatsebenen in naher Zukunft erheblich belasten, wobei die Kantone und Gemeinden aufgrund der dynamischen Kostenentwicklung im Gesundheits- und Pflegebereich sowie des anhaltenden Ausgabendrucks im Bildungs- und Bereich stärker als der Bund betroffen sein werden. Diese Aspekte stehen im vorliegenden Bericht nicht im Vordergrund. Der Fokus des vorliegenden Berichtes richtet sich vielmehr auf Themen und Politikbereiche, die im Kompetenzbereich des Bundes liegen. Wie bereits weiter oben erwähnt, gibt es nicht nur im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden unterschiedlichen Handlungsbedarf in Bezug auf die Herausforderungen des demografischen Wandels. Vielmehr unterscheiden sich die Kantone und Gemeinden aufgrund ihrer Bevölkerungsstrukturen sowie ihrer Grösse und ihrer Lage im ländlichen oder städtischen Raum erheblich und sind entsprechend in unterschiedlicher Weise von demografischen Veränderungen und Herausforderungen betroffen. Der Thematik, dass sich Zahl und Altersstruktur der Bevölkerung nicht in allen Teilen des Landes gleich entwickeln, wurde deshalb mit der Berücksichtigung der Komponente *unterschiedlich verteilt* Rechnung getragen. Die entsprechenden Auswirkungen werden beispielsweise in den Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung in den Kantonen der Schweiz 2015–2045, aber auch im Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz detailliert behandelt.

3 ÜBERSICHT DEMOGRAFISCHE GRUNDLAGEN

Kapitel 3 legt gestützt auf eine umfassende Dokumentenanalyse dar, welche Bedeutung der demografische Wandel für die einzelnen Bundesstellen hat (Abschnitt 3.1). Abschnitt 3.2 präsentiert eine Übersicht zu den bestehenden Demografieberichten. Schliesslich werden die Politikbereiche definiert, die für die Analysen des demografischen Wandels als relevant eingestuft werden (Abschnitt 3.3).

3.1 VOM DEMOGRAFISCHEN WANDEL BETROFFENE BUNDESSTELLEN

Für die Dokumentenanalyse zur Erhebung des Ist-Zustandes der relevanten Berichte zum demografischen Wandel auf Bundesebene wurden im Frühjahr 2015 die Generalsekretariate der sieben Departemente sowie 47 Ämter, Staatssekretariate sowie Anstalten der dezentralen Bundesverwaltung angeschrieben, die im engeren oder weiteren Sinn vom demografischen Wandel betroffen sein könnten. In der Darstellung D 3.1 sind die Rückmeldungen der 54 angeschriebenen Bundesstellen auf die Fragen zusammengefasst, ob sie vom demografischen Wandel betroffen sind und ob sie über Demografieberichte gemäss Definition in Abschnitt 3.2 verfügen. Insgesamt sehen sich 36 Bundesstellen mit den Herausforderungen des demografischen Wandels konfrontiert. Davon verfügen 23 Bundesstellen gemäss eigenen Angaben über Demografieberichte. 13 Bundesstellen sehen sich nicht vom demografischen Wandel betroffen. Nicht geantwortet haben fünf Generalsekretariate, weil verschiedene Ämter ihres Departements bereits Stellung zum Fragebogen genommen hatten, sowie ein Bundesamt.

D 3.1: Vom demografischen Wandel betroffene und nicht betroffene Bundesstellen

Ist Ihre Stelle von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffen?	Anzahl	Bundesstellen
Ja, mit Demografiebericht	23	KD, DEZA, EBG, BAK, BAG, BFS, BSV, BLV, SEM, GS-VBS, BABS, BASPO, EFV, EPA, EZV, SECO, SBFI, BLW, BWO, BFE, ASTRA, BAKOM, ARE
Ja, ohne Demografiebericht	13	DEA, GS-EDI, MeteoSchweiz, BJ, NDB, Schweizer Armee, swisstopo, ESTV, BIT, PUBLICA*, ZIVI ²³ , BAV, BAFU
Nein	13	STS-EDA, DV, DR, Swissmedic*, fedpol, METAS*, IGE*, Armasuisse, SIF, EAV, BBL, BWL, BAZL ²⁴ ,
Keine Antwort	6	5 Generalsekretariate, BAR

Quelle: Umfrage 2015 bei den Bundesstellen, N = 54 Bundesstellen (ohne ZIVI²²).

Legende: Selbstständige öffentlichrechtliche Anstalten der dezentralen Bundesverwaltung mit eigener Rechtspersönlichkeit.

²³ Die Vollzugsstelle für den Zivildienst (ZIVI) wurde erst im Rahmen der zweiten Ämterkonsultation im November 2016 konsultiert. Die ZIVI verfügt nach eigenen Angaben über Aktions- und Massnahmenpläne, um im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages (Art. 2–4 des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst – Zivildienstgesetz ZDG) zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels beizutragen. Diese internen Pläne standen im Zeitpunkt der Dokumentenanalyse allerdings nicht zur Verfügung.

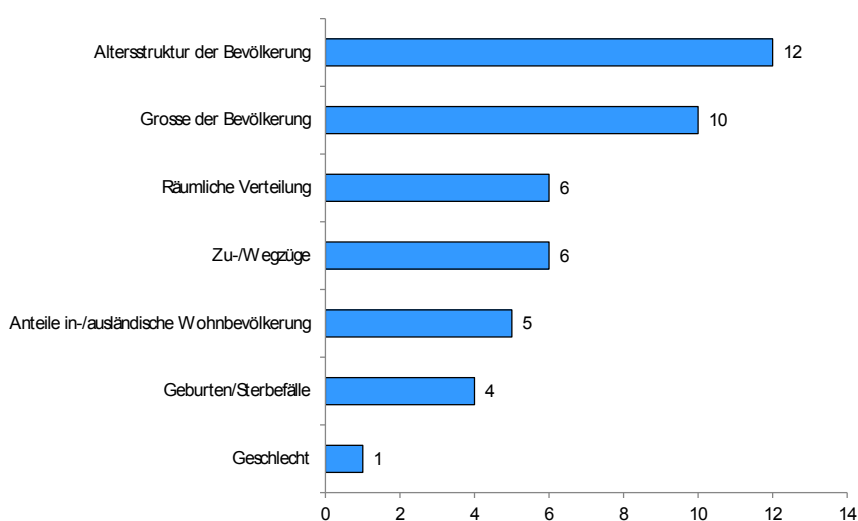
²⁴ Grundlegende Berichte des BAZL mit Bezug zu demografischen Fragestellungen waren zum Erhebungszeitpunkt erst in Arbeit.

Dem Bundesamt für Statistik kommt in den durchgeführten Analysen eine besondere Bedeutung zu. Es liefert mit seinen Bevölkerungsszenarien wichtige Grundlagen, die in diversen Berichten und Studien aufgenommen werden.²⁵ Neben dem Szenario der Bevölkerungsentwicklung sind auch die Prognosen für den Bildungsbereich²⁶, die Entwicklung der Erwerbspersonen²⁷ und die Entwicklung der Privathaushalte²⁸ bedeutende Grundlagen für Analysen zum demografischen Wandel. Die entsprechenden Daten werden vom Bundesamt für Statistik periodisch aktualisiert und publiziert.

Themen des demografischen Wandels

Die 34 Bundesstellen, die sich vom demografischen Wandel betroffen sehen, haben sich zur Frage geäußert, welche Themen für sie im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel am wichtigsten sind. Aus Darstellung D 3.2 wird ersichtlich, dass die Alterung der Bevölkerung von zwölf und das Bevölkerungswachstum von zehn Bundesstellen am häufigsten genannt wurden.

D 3.2: Themen des demografischen Wandels bei den Bundesstellen



Quelle: Umfrage bei den Bundesstellen, N = 34 Bundesstellen (Mehrfachnennungen möglich).

²⁵ Bundesamt für Statistik BFS (2015): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuenburg.

²⁶ Bundesamt für Statistik BFS (2016): Szenarien 2015–2024 für das Bildungssystem, Neuenburg.

²⁷ Vgl. dazu die Ergebnisse folgender Statistiken: Bundesamt für Statistik BFS: Erwerbstätigenstatistik (ETS), Beschäftigungsstatistik (BESTA) sowie Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE).

²⁸ Bundesamt für Statistik BFS (2008): Haushaltsszenarien. Entwicklung der Privathaushalte zwischen 2005 und 2030, Neuenburg.

3.2 BERICHTE ZUM DEMOGRAFISCHEN WANDEL

Damit die Analysen der verfügbaren Dokumente zum demografischen Wandel nach einheitlichen Kriterien erfolgen, wurde definiert, was unter einem Demografiebericht zu verstehen ist. Demografieberichte sind demnach Grundlagenberichte oder Berichte mit Strategien oder Massnahmen, die darlegen wie den Herausforderungen des demografischen Wandels begegnet werden kann. Die für die Analysen relevanten Dokumente werden demnach wie folgt eingegrenzt:

- *Demografische Grundlagen:* Berichte, Studien, Analysen, Statistiken usw., die für die Bundesverwaltung den demografischen Wandel oder einzelne Komponenten analysieren.
- *Demografieberichte:*
 - Aktionspläne, Massnahmenpläne usw., die Aktionen enthalten, um dem demografischen Wandel und seinen spezifischen Herausforderungen zu begegnen
 - Strategien, Leitbilder mit einem Bezug zum demografischen Wandel.
- *Erstellungszeitraum:* Publikationen/Dokumente, die nach dem Jahr 2000 erstellt worden sind; bei periodisch oder regelmässig aktualisierten Reihen genügt die aktuellste Ausgabe.
- *Aussagehorizont:* Die Dokumente enthalten prospektive Aussagen. In der Regel sind dies Aussagen über einen mittel- bis langfristigen Zeithorizont.
- *Autorenschaft/Herausgeber:* Die Bundesverwaltung oder der Bundesrat haben die Dokumente erstellt oder herausgegeben.
- *Stand per 1. März 2015:* Die Dokumente sind intern verabschiedet, publiziert oder in Vernehmlassung.
- *Form:* Die Dokumente sind gedruckt oder elektronisch verfügbar.

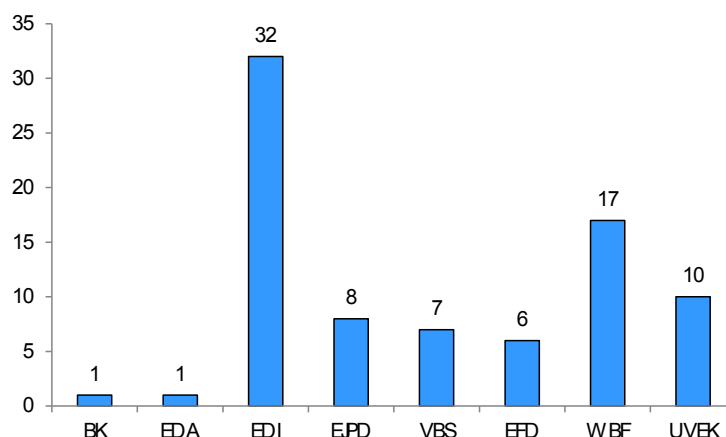
Aufgrund oben genannter Definition von Demografieberichten wurden von den Bundesstellen 105 Dokumente für die Analyse zur Verfügung gestellt, die geprüft und klassiert wurden. So haben unter anderem fehlende prospektive Aussagen oder ein fehlender Bezug zum demografischen Wandel als Ausschlusskriterien gegolten. Nach Sichtung der Dokumente konnten 82 Dokumente in die Analyse aufgenommen werden. 23 Dokumente wurden von der Analyse ausgeschlossen, da sie eines oder mehrere der oben genannten Kriterien nicht erfüllen. Die nachfolgenden Auswertungen beziehen sich im Wesentlichen auf diejenigen 82 Dokumente, die der oben festgelegten Definition eines Demografieberichtes beziehungsweise einer demografischen Grundlage entsprechen.

Nach dem 1. März 2015 nachgemeldete oder publizierte Berichte wurden im Kontext der inhaltlichen Diskussion in den Kapiteln [4](#) und [5](#) berücksichtigt, sind aber nicht Teil der Analysen in diesem Abschnitt.

Anzahl Berichte zum demografischen Wandel pro Departement

Die folgende Darstellung D 3.3 gibt einen Überblick über die für die Berichte verantwortlichen Departemente. Dabei zeigt sich, dass bisher insbesondere im Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) viele Demografieberichte entstanden sind. Dies hängt damit zusammen, dass in diesem Departement die Themenbereiche «Gesundheit» und «Soziale Sicherheit» behandelt werden, die stark von den demografischen Herausforderungen betroffen sind. Zudem gehört auch die Bundesstatistik zu den Aufgaben des EDI.

D 3.3: Anzahl Berichte gemäss Definition Demografiebericht

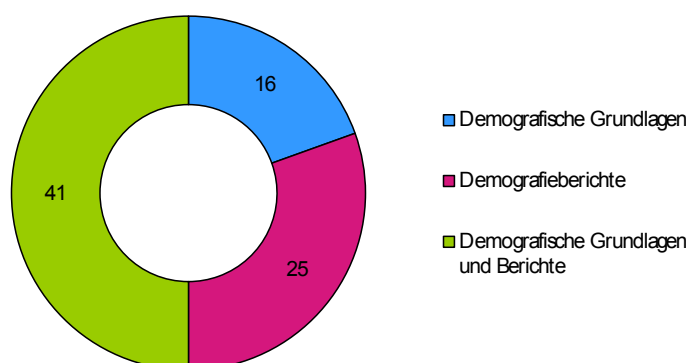


Quelle: N = 82 Dokumente.

Art der Berichte zum demografischen Wandel

Bei der Analyse wurde zwischen demografischen Unterlagen und Demografieberichten unterschieden. Von den 82 geprüften Dokumenten entsprechen 16 einer demografischen Grundlage. Diese enthalten Analysen des demografischen Wandels oder einzelner seiner Komponenten. Bei 25 Dokumenten handelt es sich um Demografieberichte. Das sind Strategien, Leitbilder oder Aktionspläne, die Massnahmen zum Umgang mit den Herausforderungen des demografischen Wandels beinhalten. 41 Dokumente enthalten sowohl Aspekte von demografischen Grundlagen als auch von Demografieberichten.

D 3.4: Art der Berichte zum demografischen Wandel

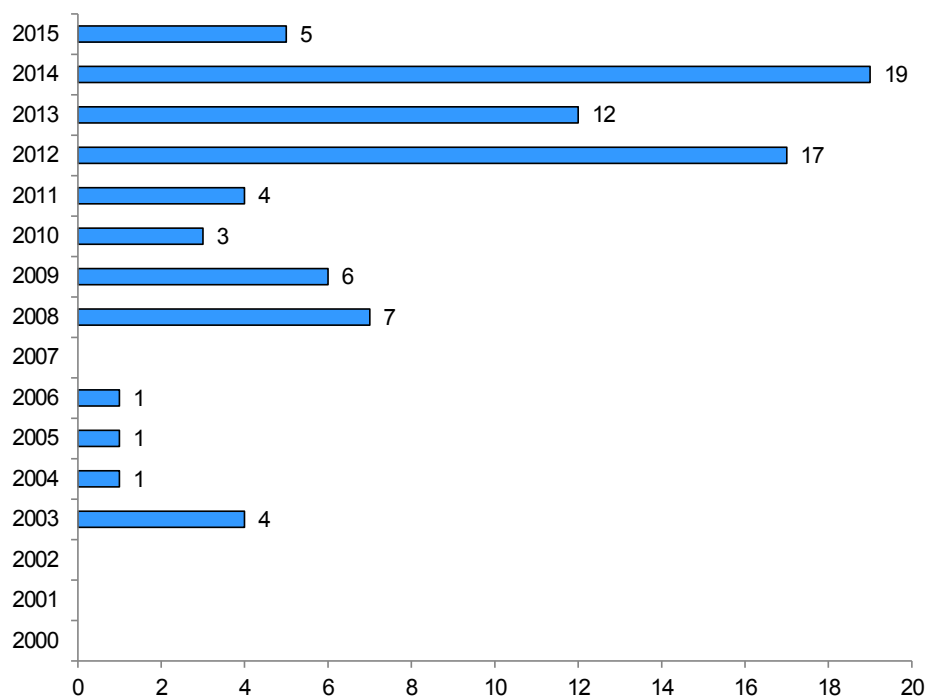


Quelle: N = 82 Dokumente.

Erscheinungsjahr der Berichte

Die Darstellung D 3.5 gibt Auskunft über das Erscheinungsjahr der Dokumente zum demografischen Wandel. Dabei ist zu erkennen, dass die Herausforderungen des demografischen Wandels vor allem in den letzten drei Jahren in die Berichterstattung des Bundes aufgenommen wurden, was aufgrund der zunehmenden Aktualität des Themas nachvollziehbar ist.

D 3.5: Erscheinungsjahr Berichte



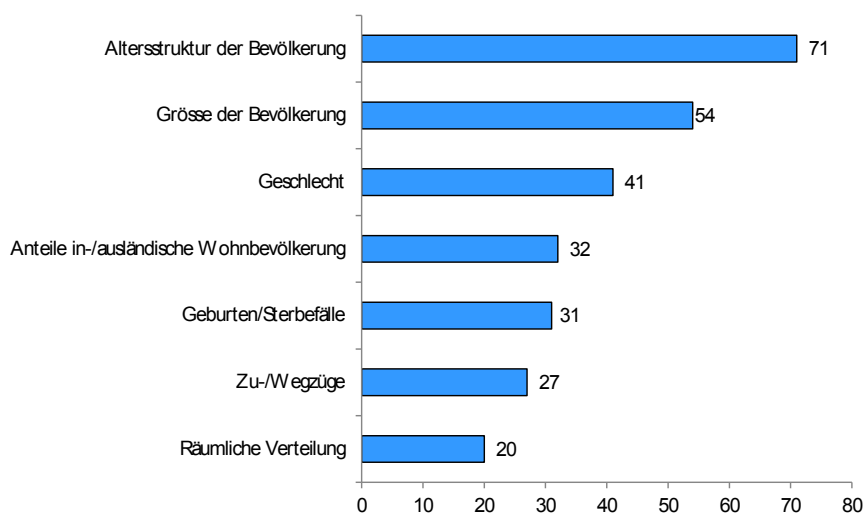
Quelle: N = 82 Dokumente.

Anmerkung: Zwei Dokumente waren im Zeitpunkt der Dokumentenanalyse noch nicht publiziert und sind deshalb in der Darstellung nicht aufgeführt.

Themen des demografischen Wandels

Die 82 vertieft analysierten Dokumente wurden nach Themen des demografischen Wandels sortiert. Darstellung D 3.6 zeigt, dass in erster Linie die Altersstruktur und die wachsende Zahl der Bevölkerung in den Dokumenten beschrieben werden. Dies deckt sich mit den Rückmeldungen der befragten Bundesstellen (vgl. Darstellung D 3.2). Hingegen werden das Geschlecht sowie Geburten und Sterbefälle in den Dokumenten häufiger genannt, als dies die Stellungnahmen der befragten Bundesstellen erwarten lassen.

D 3.6: Themen des demografischen Wandels in den untersuchten Dokumenten



Quelle: N = 82 Dokumente (Mehrfachnennungen möglich).

Datenbasis der Dokumente

Von den 82 untersuchten Dokumenten stützen sich 61 auf eine bezeichnete Datenbasis beziehungsweise auf bezeichnete Annahmen zur demografischen Entwicklung ab. Dabei handelt es sich in erster Linie um die Szenarien des Bundesamtes für Statistik zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz oder in einzelnen Fällen um Szenarien der Europäischen Union und der Vereinten Nationen. Die Szenarien des Bundesamtes für Statistik sind als mögliche Entwicklungen zu verstehen, die davon abhängen, ob die Hypothesen eintreten, die den drei Szenarien (hoch, mittel, tief) unterstellt werden. Damit verbunden stellt sich die Frage nach dem «richtigen» Szenario, das künftige Entwicklungen möglichst exakt abschätzen kann. Dabei ist weniger die Wahl des «richtigen» Szenarios bedeutend, sondern vielmehr die Auseinandersetzung mit den Abweichungen zwischen den einzelnen Szenarien.

Handlungsbedarf

66 der 82 analysierten Dokumente halten den möglichen Handlungsbedarf fest, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmass. Dies kann von sehr übergeordneten und allgemeinen Empfehlungen bis hin zu konkreten Massnahmen mit Nennung der Zuständigkeiten gehen.

3.3 VON DEN HERAUSFORDERUNGEN DES DEMOGRAFISCHEN WANDELS BETROFFENE POLITIKBEREICHE

Gestützt auf die Ergebnisse der Dokumentenanalyse konnten die folgenden 16 Politikbereiche identifiziert werden, die von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffen sind:

1. Soziale Sicherheit
2. Öffentliche Finanzen
3. Beschäftigung
4. Bildung, Wissenschaft und Forschung
5. Kultur und Sport
6. Innere und äussere Sicherheit
7. Landwirtschaft, Versorgung und Ernährung
8. Wohnungswesen
9. Gesundheit
10. Migration und Integration
11. Familien- und Generationenbeziehungen
12. Raum und Infrastrukturen
13. Umwelt
14. Energie
15. Verkehr
16. Kommunikationsinfrastruktur, Medien, Informationsgesellschaft

4 HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE POLITIKBEREICHE

In diesem Kapitel werden die Folgen des demografischen Wandels anhand der Komponenten «*mehr*», «*älter*», «*unterschiedlich verteilt*» und «*vielfältiger*» (vgl. Definitionen in Kapitel 0) für alle untersuchten Politikbereiche skizziert. Davon ausgehend werden mögliche Chancen und Risiken des demografischen Wandels identifiziert. Die Berücksichtigung von Chancen und Risiken sind von besonderer Bedeutung. Oft werden die Auswirkungen des demografischen Wandels von vornherein als negativ beurteilt, ohne dabei mögliche positive Aspekte zu berücksichtigen.²⁹ In einem weiteren Schritt werden pro Politikbereich Handlungsfelder aufgelistet, die einen Beitrag zur Nutzung der Chancen beziehungsweise zur Minderung der Risiken des demografischen Wandels leisten können. Neben den Ergebnissen der Dokumentenanalyse fliessen dazu auch die Inputs aus den Workshops sowie die Rückmeldungen aus den schriftlichen Konsultationen ein. Die erfassten Demografieberichte werden schliesslich bezüglich Vollständigkeit der erfassten Themen sowie hinsichtlich möglicher Widersprüche bei den Einschätzungen zu den Folgen des demografischen Wandels beurteilt.

²⁹ Vgl. dazu Höpfinger (2011): Demographische Alterung - Trends und Perspektiven.

4.1 SOZIALE SICHERHEIT

Folgen des demografischen Wandels

- Mehr: Im Rahmen des demografischen Wandels wird ein leichtes Wachstum der Bevölkerung durch Zuwanderung angenommen. Je nach sozioökonomischer Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung besteht die Chance, dass die grosse finanzielle Belastung, die aufgrund der Alterung der Gesellschaft auf die Sozialwerke zukommt, durch eine Zunahme der Beitragszahlenden zumindest mittelfristig leicht abgemildert werden kann.
- *Älter*: Als Folge der demografischen Veränderungen nimmt der Anteil der Bevölkerung im Rentenalter zu. Gleichzeitig nimmt der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung ab. Damit kommen die Systeme der sozialen Sicherung unter finanziellen Druck, insbesondere die einzelnen Zweige der Sozialversicherungen. Dies trifft vor allem auf umlagefinanzierte Systeme wie die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zu. Zusätzlich wird die Zeitspanne des Rentenalters sich weiter ausdehnen und die Ausgaben für die Sozialwerke beeinflussen. Die Bedeutung von subsidiären Transferleistungen wie Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe nehmen daher weiter zu. Die höhere Lebenserwartung hat aber auch einen Einfluss auf die berufliche Vorsorge, die über ein Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird. Im Bereich der Krankenversicherung stellt vor allem der zunehmende Bedarf an Gesundheitsleistungen insgesamt sowie die zunehmende Nachfrage bei der Langzeitpflege eine Herausforderung dar.
- *Unterschiedlich verteilt*: Kantone und Gemeinden mit einer stärker ausgeprägten Alterung der Bevölkerung sind insbesondere durch Ausgaben im Gesundheits- und Pflegebereich einer stärkeren Belastung ausgesetzt. Die Ausgaben für Langzeitpflege sind für viele Gemeinden schon heute der bedeutendste Kostentreiber im Bereich der sozialen Sicherheit. Der innerkantonale Lastenausgleich spielt deshalb eine zunehmend zentrale Rolle.
- *Vielfältiger*: Die Bedürfnisse nach einer flexiblen Planung des Übergangs in den Ruhestand werden weiter zunehmen. Nur noch etwa ein Viertel der Erwerbstätigen geht zum Zeitpunkt des ordentlichen AHV-Alters in Pension. Auch im Bereich der Langzeitpflege entwickeln sich durch den Wunsch nach vermehrter Selbstbestimmung zunehmend heterogene Formen der Betreuung.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben.

- Zunehmende Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmenden und Frauen als Beitrag zur Milderung der demografischen Alterung und zur Stabilisierung der Zahl der Beitragszahlenden.
- Zuwanderung als Potenzial zur Milderung der demografischen Alterung und zur Stabilisierung der Zahl der der Beitragszahlenden.
- Neue Formen der Pflege und Betreuung im Alter leisten einen Beitrag zur Milderung des Kostenanstiegs im Gesundheitswesen und in der Langzeitpflege.
- Einsatz von Zivildienstleistenden als Beitrag zur Bewältigung der steigenden Nachfrage in der Pflege und Betreuung von alten und kranken Menschen und von Menschen mit Behinderungen.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben.

- Zunehmende Belastung der Sozialwerke und Gefährdung der langfristigen Finanzierung.
- Kostenanstieg in allen Teilen des Sozialversicherungsnetzes.
- Veränderung des Verhältnisses zwischen Leistungsempfangenden und Beitragszahlenden zuungunsten Letzterer.
- Umfang der Leistungen zur sozialen Sicherung kann nicht mehr finanziert werden.
- «Generationenvertrag» kommt unter Druck (sinkende Solidarität zwischen Generationen).

Handlungsfelder im Politikbereich

- Langfristige finanzielle Sicherung des Sozialversicherungsnetzes.
- Langfristige finanzielle Sicherung der Altersvorsorge.
- Sicherung der Gesundheitsversorgung, insbesondere im Bereich der Pflege.

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich soziale Sicherheit folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Im Kontext der sozialen Sicherheit sind vor allem die demografischen Herausforderungen für die Altersvorsorge und das Gesundheitswesen ein Thema. Bei der Gesundheitsversorgung wird in den meisten Berichten darauf eingegangen, dass durch die demografischen Veränderungen und insbesondere durch die Alterung der Gesellschaft die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen zunimmt und sich die Präferenzen und damit die Art der gewünschten Leistungen verändern werden. Es wird zudem davon ausgegangen, dass Patientinnen und Patienten in Zukunft höhere Anforderungen an die Qualität der Gesundheitsversorgung stellen werden. Damit verbunden wird einerseits ein erhöhter Finanzierungsbedarf prognostiziert und andererseits auf qualitative Veränderungen im Bereich der Langzeitpflege hingewiesen. Neben dem Mangel an Fachkräften sowie der Bedeutung von pflegenden Angehörigen wird erwähnt, dass durch eine Stärkung der Langzeitpflege zu Hause der Kostendruck reduziert werden kann. Die Diskussionen zur Altersvorsorge werden durch die steigende Lebenserwartung im Rentenalter, die tiefen Anlagerenditen der Pensionskassen sowie die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt geprägt. Damit rücken auch Reglementierungen in den Bereichen der zweiten Säule und der privaten Vorsorge in den Fokus. Die Anzahl der in diesem Politikbereich erfassten Demografieberichte spiegelt die Bedeutung des Themas für den Umgang mit dem demografischen Wandel wieder. Die auf Bundesebene relevanten Themen und Problemlagen betreffend die soziale Sicherung sind daher erfasst. Die Szenarien und Lösungsansätze in den Berichten zeigen aber auch, dass es neben der demografischen Entwicklung verschiedene ökonomisch und politisch bedingte Faktoren (Entwicklung der Finanzmärkte, Entwicklung der Arbeitsproduktivität und des Wirtschaftswachstums, Entwicklung der Migration) gibt, die die Chancen und Risiken für die Sozialwerke verstärken oder abschwächen.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

Betreffend Einschätzungen der inhaltlichen Folgen des demografischen Wandels gibt es im Bereich der sozialen Sicherheit keine Widersprüche. Die diskutierten Lösungsvorschläge und Schlussfolgerungen, die in den verschiedenen Berichten präsentiert werden, unterscheiden sich in ihren Grundkonzepten nur geringfügig. Unterschiede gibt es allenfalls bei der Einschätzung der politischen Umsetzbarkeit oder der Kombination einzelner Lösungsvorschläge.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Als zentrale Handlungsfelder im Bereich der sozialen Sicherheit können die *langfristige Sicherung der Altersvorsorge* und die *Pflege im Alter* beurteilt werden. Diese übergeordneten Handlungsfelder dominieren in diesem Politikbereich. Die Ausgaben für Langzeitpflege sind für viele Gemeinden schon heute der bedeutendste Kostentreiber im Bereich der sozialen Sicherheit. Mit der aktuellen Ausgangslage in der Pflegefinanzierung sind die Herausforderungen für die Gemeindefinanzen in den kommenden Jahrzehnten in jenen Kantonen besonders gross, in denen die Pflegekosten ganz zulasten der kommunalen Ebene gehen. Der innerkantonale Lastenausgleich spielt für die Gemeinden deshalb eine zunehmend zentrale Rolle.

Bereits im Vorfeld der Diskussionen zur 11. AHV-Revision war klar, dass infolge der demografischen Entwicklung bei der Finanzierung der ersten und der zweiten Säule tiefgreifende Veränderungen notwendig sind. Die beiden Vorlagen der 11. AHV-Revision wurden 2004 in einer Volksabstimmung beziehungsweise 2010 durch den Nationalrat abgelehnt. Das Projekt zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge (BVG) scheiterte 2010 vor dem Volk. Deswegen wird vom Bundesrat mit der «Altersvorsorge 2020» eine umfassende Reform mit einem ganzheitlichen Ansatz angestrebt. In diesem Kontext sind zahlreiche Grundlagenberichte und Studien entstanden, die zu grossen Teilen in die Analysen aufgenommen wurden. Die inhaltlichen Schwerpunkte dieser Berichte liegen, wie bereits erwähnt, bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sowie der beruflichen Vorsorge. Das Ergebnis der parlamentarischen Verhandlungen steht noch aus. Der Ausgang der Volksabstimmung ist offen.

Vor etwas anderem politischen Hintergrund, aber mit ähnlicher Bedeutung, ist die Strategie Gesundheit 2020 entstanden, die umfassende Strategien und Massnahmen enthält, wie künftige Herausforderungen im Gesundheitswesen angegangen werden sollen. Dabei werden die Themen rund um die *Sicherung der Gesundheitsversorgung* und die Sicherstellung einer adäquaten *Langzeitpflege* im Kontext verschiedener Massnahmen aufgegriffen.

4.2 ÖFFENTLICHE FINANZEN

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr*: Die erwartete Bevölkerungszunahme lässt grundsätzlich auf einen höheren Bedarf an allen staatlichen Leistungen schliessen. Dazu gehören sowohl Sozial- und Gesundheitsleistungen als auch die Erstellung und der Erhalt von Infrastrukturen, die im Aufgabenbereich des Bundes liegen. Die Bevölkerungszunahme übt kaum Effekte auf die Finanzierbarkeit der Leistungen aus, sofern die Ausgaben als Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) gemessen werden.
- *Älter*: Die Veränderung der Altersstruktur hat Auswirkungen auf die langfristige Finanzierung der Sozialwerke und auf die Kosten der Gesundheitsversorgung. Das Ausgabenwachstum wird die Entwicklung der Einnahmen ohne Gegenmassnahmen übersteigen. Insbesondere das Ausgabenwachstum im Gesundheits- und Pflegebereich durch die alternde Gesellschaft wird die Kantone und Gemeinden stärker belasten als den Bund.
- *Unterschiedlich verteilt*: Kantone und Gemeinden mit einer stärker ausgeprägten Alterung der Bevölkerung sind insbesondere durch Ausgaben im Gesundheits- und Pflegebereich einer stärkeren Belastung ausgesetzt.
- *Vielfältiger*: Aus der zunehmenden Heterogenität der Gesellschaft werden auf Bundesebene keine direkten Folgen für die Bundesfinanzen erwartet. Hingegen könnten steigende Integrationslasten die Finanzhaushalte wie auch das Steuersystem (direkte und indirekte Steuern) der Kantone und Gemeinden zunehmend belasten.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Zuwanderung und Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmenden und Frauen können einen Beitrag zur Erhöhung der Beitragszahlenden und der Erhöhung des Steuersubstrats leisten.
- Stärkung der Langzeitpflege zu Hause als Beitrag zur Reduktion der Kosten bei der Langzeitpflege.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Ausgabenwachstum bei den Sozialversicherungen und im Gesundheitswesen, das ohne Gegenmassnahmen die Entwicklung der Einnahmen übersteigt.
- Gefährdung des vertikalen finanziellen Gleichgewichts zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden durch die zunehmende Kostendynamik im Sozial- und Gesundheitsbereich.
- Steigender Bedarf an und steigende Kosten für Infrastrukturleistungen (Verkehrsinfrastrukturen, Mobilitätsangebote, Telekommunikations-, Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung und Bildungseinrichtungen).
- Veränderungen in der Altersstruktur führen zu geringeren Steuereinnahmen.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Langfristige Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der öffentlichen Finanzen.
- Aufrechterhaltung des vertikalen finanziellen Gleichgewichts zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.
- Verteilung der Lasten innerhalb und zwischen den Generationen.

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Finanzen folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Mit den Berichten des Eidgenössischen Finanzdepartaments und der Eidgenössischen Finanzverwaltung zur längerfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzhaushalte liegen umfassende Projektionen zu den zukünftigen Veränderungen der Ausgaben der öffentlichen Hand vor. Projektionen sind mit Unsicherheit behaftet und daher als «wenn-dann»-Hypothesen zu verstehen. Sie sind keine Prognosen. Zudem wird von der Annahme ausgegangen, dass der derzeitige rechtliche Status Quo auch in der Zukunft gilt. Im Rahmen dieser Berechnungen werden die verschiedenen demografischen Komponenten berücksichtigt und in die Projektionen von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben einbezogen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Annahmen über verschiedene Faktoren wie beispielsweise das zukünftige Produktivitätswachstum oder die Migration für die Schätzung des künftigen Finanzbedarfs ebenfalls zentral sind. Die wichtigste demografische Komponente bildet dabei die gesellschaftliche Alterung, die im Besonderen einen Einfluss auf die Finanzierung der Alterssicherung (AHV), der Ergänzungsleistungen (EL), des Gesundheitswesens einschliesslich der Langzeitpflege sowie der Bildung hat. Die Ausgaben für die Alterssicherung, die Gesundheit und die Langzeitpflege werden künftig deutlich ansteigen und auf hohem Niveau verbleiben. Im Bereich der Bildung werden die Ausgaben mit zurückgehenden Schüler- und Studierendenzahlen im Verhältnis zum BIP dagegen langfristig nicht weiter ansteigen. Die Berechnungen zeigen weiter, dass die Kantone vor allem durch demografiebedingte Kosten im Bereich der Gesundheit und der Langzeitpflege betroffen sein werden. Bei den Gemeinden fällt der entsprechende Anstieg der demografisch bedingten Ausgaben jedoch weniger stark aus als bei den Kantonen. Die neu geltenden Regelungen bei der Aufgabenteilung zur Spitalfinanzierung und zur Pflegefinanzierung fallen dabei für die Kantone besonders ins Gewicht. Zu beachten ist aber, dass die Pflegefinanzierung in mehreren Kantonen ganz den Gemeinden übertragen wurde, womit diese ein ähnlich hohes Risiko tragen wie andernorts die Kantone. Für die Gemeinden ist zudem problematisch, dass Pflegeleistungen auf der kommunalen Ebene nicht über die Sozialversicherungen, sondern insbesondere auch über die allgemeine Gemeinderechnung und damit steuerfinanziert gedeckt werden müssen. Damit geht das Risiko einher, dass auf Gemeindeebene andere Aufgaben aufgrund höherer Pflegekosten verdrängt werden. In den Langfristperspektiven der Eidgenössischen Finanzverwaltung werden die Auswirkungen des demografischen Wandels nur für diejenigen Aufgabenbereiche des Bundes ermittelt, die unmittelbar davon betroffen sind. Der Bedarf an Infrastrukturen wird jedoch vom Bundesamt für Raumentwicklung im Rahmen der Verkehrsperspektiven berücksichtigt. Insgesamt kann somit festgehalten werden, dass die wichtigsten demografiebedingten Themen im Politikbereich Finanzen berücksichtigt sind.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

In den bestehenden Berichten, die die längerfristigen Perspektiven in Bezug auf die Ausgaben und Einnahmen des Bundes analysieren, treten keine grundsätzlichen inhaltlichen Differenzen auf. Solche gibt es lediglich bei der Quantifizierung der Entwicklungen der unterschiedlichen Kosten, die in der Regel durch die verschiedenen Schätzmodelle beziehungsweise die berücksichtigten unterschiedlichen Parameter zustande kommen.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Bei der hier analysierten Finanzpolitik handelt sich um einen für alle Politikbereiche mehr oder weniger relevanten Querschnittsbereich. Der Politikbereich wird sowohl bei den Ausgaben der öffentlichen Hand als auch bei den Einnahmen vom demografischen Wandel beeinflusst. Als zentrale Handlungsfelder lassen sich die langfristige *Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der öffentlichen Finanzen*, die *gerechte Verteilung der Lasten innerhalb und zwischen den Generationen* und die *Aufrechterhaltung des vertikalen finanziellen Gleichgewichts zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden* feststellen. Unter langfristiger Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der öffentlichen Finanzen wird allgemein verstanden, dass zukünftige Ausgaben durch zukünftige Einnahmen so gedeckt sein müssen, dass die Schuldenquote nicht permanent steigt.

4.3 BESCHÄFTIGUNG

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr:* Die Anzahl der Erwerbstätigen wird sich insgesamt weiterhin erhöhen.³⁰ Aufgrund der Alterung der Bevölkerung wird das Wachstum der Erwerbsbevölkerung aber unter demjenigen der Gesamtbevölkerung liegen. Anteilsmässig bleibt die Erwerbsquote der 15–64-Jährigen zwischen 2014 und 2045 praktisch unverändert.
- *Älter:* Mit dem demografischen Wandel wird sich auch der Altersaufbau der Erwerbsbevölkerung verändern. Ältere Arbeitskräfte werden einen zunehmend höheren Anteil an der gesamten Erwerbsbevölkerung ausmachen. Damit verändern sich auch die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Mitarbeitenden. Ältere Mitarbeitende können gewisse für die Arbeit positive Eigenschaften verlieren (z. B. körperliche Belastbarkeit oder Lern- und Weiterbildungsbereitschaft), gewinnen jedoch auch neue Fähigkeiten dazu, mit denen allfällige Verluste kompensiert werden können (z. B. Berufs- und Lebenserfahrung oder bessere Urteilsfähigkeit).
- *Unterschiedlich verteilt:* Es ist davon auszugehen, dass alle Regionen der Schweiz von den Veränderungen der Anzahl und der Struktur der Erwerbstätigen betroffen sind. Für Grenzkantone beziehungsweise für Regionen, die von Arbeitskräften aus dem benachbarten Ausland gut erreicht werden können, ergeben sich durch Grenzgänger zusätzliche Ressourcen, aber auch Herausforderungen in den Bereichen Verkehr, Wohnen und gesellschaftliche Akzeptanz von ausländischen Arbeitskräften.
- *Vielfältiger:* Aufgrund des künftigen Migrationssaldos ist davon auszugehen, dass sich der Anteil ausländischer Arbeitskräfte und der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund an der Erwerbsbevölkerung weiterhin erhöhen werden. Unterschiedliche Lebenserfahrungen und vielfältige Aus- und Weiterbildungsbiografien fliessen dadurch in die Arbeitswelt ein. Zudem verändert sich die Struktur der Erwerbsbevölkerung auch hinsichtlich des Geschlechterverhältnisses. Die Erwerbsquote von Frauen hat in den letzten Jahren stetig zugenommen, und es ist damit zu rechnen, dass dieser Trend weiter anhalten wird.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Zuwanderung als Chance für den Arbeitsmarkt.
- Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmenden und Frauen als Chance für den Arbeitsmarkt.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Reduktion der Bruttoerwerbsquote (Anteil der Erwerbsbevölkerung an der gesamten Bevölkerung).
- Mangel an Arbeits- und Fachkräften in bestimmten Sektoren, zum Beispiel beim qualifizierten Betreuungs- und Pflegepersonal) und bei Fachkräften mit MINT-Qualifikationen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik).
- Knowhow-Verlust in Unternehmungen und Verwaltung.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Erhalt und Förderung der Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmenden und Frauen.
- Flexibilisierung der fixen Altersgrenzen für die Erwerbsbeteiligung.
- Abbau der Diskriminierung von älteren Arbeitnehmenden.

³⁰ In den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016 wird angenommen, dass die Erwerbsbevölkerung (in Vollzeitäquivalenten) gegen 2040 auf über 4,6 Millionen steigt und danach ungefähr konstant bleibt. Vgl. EFD Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (Hrsg.); Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2016): Langfristperspektiven 2016. Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016, Bern, Seite 20ff.

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Beschäftigung folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Das Potenzial an Arbeitskräften ist ein bedeutender Faktor für die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft. Aus dieser Perspektive nehmen die analysierten Dokumente die wichtigsten demografielevanten Themen im Politikbereich auf. Dabei zeigen sich zwei thematische Schwerpunkte. Einerseits steht die Zuwanderung von Arbeitskräften und damit die Komponente «mehr» im Fokus. Wie bisher wird vermutlich ein Teil der nachgefragten Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutiert werden. Die Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung (Masseneinwanderungsinitiative) sowie die ähnlich verlaufende demografische Entwicklung in umliegenden Regionen und Ländern beeinflussen jedoch dieses Potenzial massgeblich. Andererseits ist die demografische Komponente «älter» in diesem Politikbereich bedeutend. Einige Berichte setzen sich daher mit den Folgen des zunehmenden Anteils von älteren Erwerbstätigen auseinander und suchen nach Lösungen, wie die Arbeitsmarktbeteiligung von älteren Arbeitnehmenden möglichst lange erhalten werden kann. Der Personalpolitik des Bundes kommt diesbezüglich eine bedeutende Vorbildfunktion zu. Im Zusammenhang mit der Erwerbsbeteiligung gibt es auch Berichte, die die Bedeutung des Potenzials der Frauen in den Vordergrund rücken und auf ergänzende Massnahmen wie die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, die Durchsetzung der Lohngleichheit, die Karriereförderung, die Reform der Ehegattenbesteuerung³¹ und die Unterstützung bei der Kinderbetreuung und der Care-Arbeit³² eingehen. Ebenfalls vor dem Hintergrund der Erwerbsbeteiligung werden in einigen Berichten Möglichkeiten für eine bessere Arbeitsmarktintegration von erwerbsfähigen Personen aus dem Asylbereich thematisiert.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

In Bezug auf die Folgen des demografischen Wandels sind in den analysierten Demografieberichten keine Widersprüche aufgetreten. Die vorhandenen Berichte erkennen in der aktuellen Personal- und Rentenpolitik von Unternehmen und Verwaltungen jedoch Widersprüche in der Personalpolitik, namentlich zwischen dem Anreiz zur Frühpensionierung und der Förderung der Erwerbsbeteiligung älterer Personen bis zum ordentlichen Rentenalter oder gar darüber hinaus. Ein weiteres Spannungsfeld öffnet sich schliesslich mit der Regelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt von erwerbsfähigen Personen aus dem Asylbereich.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Im Fokus der Beschäftigungspolitik stehen einerseits Massnahmen und Strategien zum *Erhalt der Arbeitsmarkt- und Erwerbsfähigkeit* der bestehenden aktiven Bevölkerung und andererseits Massnahmen zur *Förderung der Wieder- oder Neuaufnahme einer Erwerbstätigkeit*. Ein weiteres zentrales Handlungsfeld eröffnet sich im Zusammenhang mit der *gesellschaftlichen Wahrnehmung von Alter und Arbeit*. Allerdings dürften konkrete, kurz- und mittelfristig wirksame Massnahmen schwierig umzusetzen sein und sie bedürfen des Einbezugs der Arbeitgeber als zentrale Akteure.

³¹ Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV; Arbeitspapiere (2015): Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz.

³² Vgl. zum Begriff Care-Arbeit: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG (2010) (Hrsg.): Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit. Impulse aus Sicht der Gleichstellung. Bern. Unter Care-Arbeit wird die unbezahlte und bezahlte Betreuungs-, Beziehungs-, Pflege- und Sorgearbeit für Kinder und Erwachsene verstanden. Der englische Begriff Care umfasst dabei mehr als Betreuung oder Pflege. Care bedeutet, sich – unbezahlt oder bezahlt – um die körperlichen, psychischen, emotionalen und entwicklungsbezogenen Bedürfnisse eines oder mehrerer Menschen zu kümmern.

4.4 BILDUNG UND FORSCHUNG

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr:* Nach einem Rückgang in den letzten Jahren gehen die Prognosen von einem Wiederanstieg der Lernendenbestände in der gesamten obligatorischen Schule aus, bedingt durch die Geburtenzunahme und die frühere Einschulung. Es werden eine moderate Veränderung bei der Zahl der Lernenden und bei den Abschlüssen der Sekundarstufe II, eine deutliche Zunahme bei der Anzahl Studierender an pädagogischen Hochschulen und ein moderater Anstieg bei der Anzahl Studierender an den universitären Hochschulen erwartet. Dieser Anstieg der Auszubildenden kann zu steigenden Kosten bei Bund und Kantonen sowie zu einem Nachwuchsmangel bei den Lehrpersonen führen.
- *Älter:* Die Nachfrage nach Angeboten des «lebenslangen Lernens»³³ durch die erhöhte Anzahl älterer Erwerbspersonen und aktiver Seniorinnen und Senioren steigt. Konzepte des «lebenslangen Lernens» sowie des intergenerationellen Wissenstransfers zwischen älteren und jüngeren Personen gewinnen an Bedeutung.
- *Unterschiedlich verteilt:* Aufgrund sinkender Schülerzahlen in stark peripheren Gemeinden können gewisse Schulstandorte unter Druck geraten.
- *Vielfältiger:* Die Zuwanderung von Familien aus dem Ausland führt zu zunehmend heterogen zusammengesetzten Schulklassen. Integrationsförderung im vorschulischen und im schulischen Bereich gewinnt an Bedeutung. Die Nachfrage nach früher Förderung, früher Sprachförderung und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe steigt, um den Kindern und Jugendlichen mit unterschiedlichsten Bildungsbedürfnissen gerecht zu werden.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Nutzung und Weiterentwicklung der Ressourcen älterer Personen durch Angebote im Sinne des lebenslangen Lernens.
- Intergenerationeller Wissenstransfer zwischen älteren und jüngeren Menschen (Wissen erhalten und an nächste Generationen weitergeben).
- Abschwächung des Arbeitskräftemangels durch den Ausbau von berufsbegleitenden Aus- und Weiterbildungsangeboten sowie von Angeboten für Berufswiedereinsteigerinnen und Berufseinsteiger.
- Einsatz von Zivildienstleistenden in der schulischen Bildung und Erziehung zur Unterstützung und Entlastung der Lehrkräfte in Kindertagesstätten, Schulen und Tagesschulen.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Die stetige Veränderung der Schülerzahlen, unter anderem bedingt durch Zuwanderung, zunehmende Mobilität und frühen Schulstart, erschwert die Planung von Unterricht, schulischer Infrastruktur, Materialien und Unterlagen.
- Die Heterogenität der Bildungsteilnehmenden, unter anderem aufgrund von Zuwanderung, kann Schulen vor besondere Herausforderungen stellen.
- Grosse Nachfrage nach Angeboten des lebenslangen Lernens.
- Druck auf periphere Schulstandorte kann durch sinkende Schülerzahlen wachsen.
- Steigende Kosten im Bildungsbereich durch Ausweitung der Bildungsangebote auf verschiedenen Stufen (frühe Förderung, lebenslanges Lernen usw.).
- Nachwuchsmangel in der Lehre (in der Berufsbildung und auf Tertiärstufe).

³³ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2013a): Botschaft vom 15. Mai 2013 zum Bundesgesetz über die Weiterbildung, BBl 2013 3729: Der Begriff «lebenslanges Lernen» trägt der Tatsache Rechnung, dass Lernen in unterschiedlichen Kontexten und Formen geschieht und nicht an eine Lebensphase, etwa das Jugendalter oder eine Erwerbstätigkeit, gebunden ist. Der Begriff umfasst sowohl Lernen im formalen Bereich als auch nichtformale Bildung (Weiterbildung) in Kursen, Seminaren usw. sowie informelle, individuelle Bildung durch Fachliteratur, in der Familie, in ehrenamtlichen Tätigkeiten.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Sicherung der Position der Schweiz in Bildung, Forschung und Innovation (Zahl der Auszubildenden und der Lehrenden, Erhalt der Bildungschancen, Exzellenzförderung in der Forschung).
- Umgang mit steigenden Kosten aufgrund der zunehmenden Anzahl ausländischer Studierender sowie aufgrund der Ausweitung der Bildungsangebote (u. a. frühe Förderung, Angebote des lebenslangen Lernens).

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Bildung und Forschung folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Das Schweizer Bildungs-, Forschungs- und Innovationssystem (BFI) ist föderalistisch aufgebaut, und es engagieren sich darin zahlreiche Akteure.³⁴ Bei der Leistungserbringung, bei deren Finanzierung wie auch bei der Rechtsetzung und Steuerung sind sowohl öffentliche als auch private Instanzen involviert. Viele durch die Folgen des demografischen Wandels bedingte Herausforderungen im Bildungsbereich fallen in den Kompetenzbereich der Kantone. So fällt die obligatorische Schule (Primarschule und Sekundarstufe I) zusammen mit der Vorschulstufe grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Für die berufliche Grundbildung (nachobligatorischer Bereich), die zur Sekundarstufe II zählt, besitzt der Bund eine umfassende Regelungskompetenz. Bei den Gymnasien und Fachmittelschulen, die ebenfalls zur Sekundarstufe II zählen, liegt die Kompetenz dagegen wiederum primär bei den Kantonen; eine Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen regelt die Anerkennung der gymnasialen Maturitätszeugnisse. In der höheren Berufsbildung hat der Bund die Regelungskompetenz. Das Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 misst deshalb der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung zwischen Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt einen hohen Stellenwert bei. Im Zuständigkeitsbereich des Bundes liegen die Führung und die Finanzierung der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, die Regelung und die Mitfinanzierung der Berufsbildung und der Weiterbildung sowie die Förderung der kantonalen Universitäten und Fachhochschulen. Die Kompetenzverteilung im Hochschulbereich, in dem besondere Berührungspunkte zwischen dem Bund und den Kantonen bestehen, wird durch Artikel 63a BV vorgegeben: Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und die Gewährleistung der Qualitätssicherung. Weiter ist der Bund zuständig für die kompetitive Forschungsförderung, die Innovationsförderung und die internationale Zusammenarbeit in Bildung, Forschung und Innovation. Im Stipendienbereich unterstützt der Bund die Kantone. Im Rahmen des «Bildungsraumes Schweiz» koordinieren Bund und Kantone ihre Anstrengungen und steuern den Bildungsraum mit gemeinsamen Projekten. Die genannten Themen werden von den analysierten Dokumenten abgedeckt.

In den analysierten Dokumenten im Bereich Bildung und Forschung stehen die schuldemografischen Entwicklungen und Prognosen im Vordergrund (vgl. Bildungsperspektiven Szenarien 2014–2023 sowie Bildungsbericht Schweiz 2014). Die beiden Botschaften des Bundesrates zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016 und in den Jahren 2017–2020 gehen beide zudem auf die Auswirkungen der demografischen Alterung auf die Bildungslandschaft Schweiz ein. Durch die Abnahme des Anteils der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung könnte ein Mangel an hochqualifizierten Fachkräften entstehen.

³⁴ Vgl. Schweizerischer Bundesrat: (2016b): Botschaft vom 24. Feb. 2016 über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020 (BFI-Botschaft 2017–2020), BBl 2016 3089.

Die Verknappung der verfügbaren Arbeitskräfte wird sich jedoch nicht in alle Sektoren und für alle Qualifikationsstufen gleich stark und gleichzeitig manifestieren. Besonders hervorgehoben wird die Akzentuierung des Fachkräftemangels im Bereich Gesundheit. In den sogenannten MINT-Fachgebieten (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) sind ebenfalls Engpässe zu erkennen. Dieser Mangel liegt jedoch nicht nur an der demografisch bedingten Verknappung der Fachkräfte, sondern auch am tiefgreifenden Strukturwandel der Schweizer Volkswirtschaft beziehungsweise deren Nachfrage nach technisch qualifizierten Arbeitskräften.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

Bei den Themen, die in der Verantwortung des Bundes liegen, sind keine Widersprüche festzustellen. Eines der Handlungsfelder in der Fachkräfteinitiative des Bundesrates ist die «Nach- und Höherqualifizierung entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes». Neben Massnahmen für verschiedene Zielgruppen (Jugendliche, ältere Arbeitnehmende, Wiedereinsteigende) gehören auch spezifische Massnahmen für besonders betroffene Bereiche wie die MINT-Fachgebiete oder das Gesundheitswesen dazu. Weitere Massnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels im Gesundheitsbereich wurden vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) gemeinsam eingeleitet. Im Rahmen der BFI-Botschaft 2017–2020 hat der Bundesrat zudem ein mit 100 Millionen Franken dotiertes «Sonderprogramm zur Erhöhung der Anzahl Abschlüsse in Humanmedizin» verabschiedet. Fragen zur Finanzierung der kantonalen Universitäten und der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, die mit einem unterschiedlichen Zustrom ausländischer Studierender konfrontiert werden, wurden geklärt.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Auf Ebene des Bundes besteht ein wichtiges Handlungsfeld darin, auf die *steigenden Kosten durch die Ausweitung des Angebots* zu reagieren. Die zunehmende Heterogenität der Bildungsteilnehmenden unter anderem durch Zuwanderung lässt dagegen eher einen Anstieg der Kosten im Bildungsbereich auf Stufe Kantone und Gemeinden erwarten. Hingegen führen diese Aus- und Weiterbildungsangebote dazu, dass sowohl die ausländische Wohnbevölkerung als auch ältere Personen besser in den Arbeitsprozess integriert beziehungsweise besser im Arbeitsprozess gehalten werden können. Zudem steht der Umgang mit der Zuwanderung von Forschenden im Fokus. Die Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung (Masseneinwanderungsinitiative) sowie ähnlich verlaufende demografische Entwicklungen in umliegenden Regionen und Ländern beeinflussen diese Zuwanderung massgeblich.

Zur *Sicherung der Position der Schweiz in Bildung und Forschung* sind Massnahmen zur Förderung des Nachwuchses auf allen Ebenen angezeigt. Dabei geht es unter anderem um die Erhaltung beziehungsweise Schaffung der erforderlichen Strukturen, um sich im internationalen Umfeld messen zu können.

4.5 KULTUR UND SPORT

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr:* Angesichts des allgemeinen Bevölkerungswachstums ist eine Zunahme der Kulturnachfrage wie auch der Anzahl Sporttreibenden zu erwarten.
- *Älter:* Veränderung der bestehenden Publikumsstrukturen von kulturellen Veranstaltungen. Steigende Nachfrage von Kulturangeboten und kulturellen Aktivitäten für Seniorinnen und Senioren. Steigende Nachfrage nach Sportangeboten für Seniorinnen und Senioren. Insbesondere Städte und Gemeinden, die das altersgerechte Kultur- und Sportangebot anzubieten haben, werden dadurch zunehmend gefordert und belastet werden.
- *Unterschiedlich verteilt:* Die fortschreitende Urbanisierung steigert in den betroffenen Agglomerationen die Nachfrage nach Kulturangeboten. Die Städte erleben eine Renaissance als Lebensorte sowie als Ballungsräume der Kreativwirtschaft. Im ländlichen Raum und in den Berggebieten hält sich das Angebot vielerorts mindestens stabil, in touristischen Regionen wird es teilweise sogar erweitert. In Gebieten mit schrumpfender Bevölkerungszahl nimmt das Kulturangebot dagegen tendenziell ab. Im Bereich Sport gibt es einen steigenden Druck auf den Bewegungsraum in Siedlungsnähe im Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum und der Tendenz zur Innenverdichtung. Kultur- und Sportangebote an zentral gelegenen und gut erreichbaren Standorten werden zunehmend nachgefragt.
- *Vielfältiger:* Migration, Alterung und Bevölkerungswachstum machen die Schweiz vielfältiger. Besonders mit der Zuwanderung nimmt der Bedarf an Integrationsmassnahmen zu. Das Kulturpublikum wird heterogener und die Erwartungen und Ansprüche an das Kulturangebot divergieren immer stärker. Kulturpolitik und Sportpolitik nehmen daher wichtige Integrationsfunktionen wahr.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- *Kulturelle Teilhabe:* Die Förderung der kulturellen Teilhabe eröffnet vielen Bevölkerungsgruppen einen gleichberechtigten aktiven wie auch passiven Zugang zur Kultur und stärkt die kulturelle und musikalische Bildung sowie die interkulturellen Kompetenzen. Teilhabe am kulturellen Leben wirkt den polarisierenden Tendenzen in der Gesellschaft entgegen und fördert damit das gegenseitige Verständnis in einer zunehmend heterogenen Gesellschaft.
- *Gesellschaftlicher Zusammenhalt:* Die Stärkung des Bewusstseins der Bevölkerung für die Vielfalt der Kulturen in der Schweiz und der Austausch zwischen kulturellen und sprachlichen Gemeinschaften fördern die gegenseitige Anerkennung und Wertschätzung wie auch den Respekt gegenüber sprachlichen und kulturellen Minderheiten. Dies schafft wichtige Voraussetzungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den sozialen Frieden im Land.
- Steigende Bedeutung des Erwachsenen- und Seniorensports.
- Sportvereine erfüllen neben ihrer Rolle als Sportanbieter wesentliche Integrations- und Gemeinwohl-funktionen. Durch offene Angebote kann die gesellschaftliche Integration der ausländischen Wohnbevölkerung und der älteren Personen durch die Teilnahme an Sportangeboten begünstigt werden.
- Mehr Personen im Ruhestand, die sich für Freiwilligenarbeit im Bereich Sport zur Verfügung stellen.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Die zunehmende Heterogenität oder sogar Fragmentierung der Gesellschaft erzeugt neue Herausforderungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Verständigung zwischen den verschiedenen sprachlichen und kulturellen Gemeinschaften in der Schweiz.
- Verdichtung und energetische Sanierungen erhöhen den Druck auf historische Bauten und Anlagen sowie auf das archäologische Erbe in Siedlungsgebieten.
- Weitere Überlastung der schon heute ausgelasteten Kultur- und Sportinfrastruktur bei weiter wachsender und zunehmend heterogener Bevölkerung.
- Rückläufiges freiwilliges Engagement in Sportvereinen durch vielfältigere Freizeitmöglichkeiten.
- Verlust an Bewegungsraum in Siedlungsnähe als Folge zunehmender Innenverdichtung und steigenden Drucks auf das Kulturland.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Förderung der kulturellen Teilhabe und des gleichberechtigten Zugangs zu Kulturangeboten für alle Gesellschaftsgruppen.
- Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch Kulturangebote.
- Sicherstellung des Zugangs zu Sportangeboten für ausländische Wohnbevölkerung und ältere Personen.
- Förderung der Freiwilligenarbeit im Sportbereich.
- Sicherstellung der Finanzierung des zunehmenden Kultur- und Sportangebots.

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte in den Politikbereichen Kultur und Sport folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Im *Kulturbereich* steht die zunehmende Heterogenität der Bevölkerung im Fokus. In der Schweiz leben heute immer mehr Menschen mit unterschiedlichen Sprachen, Religionen, Kulturen und Nationalitäten. Die Kulturbotschaft 2016–2020³⁵ geht auf diese Entwicklung als eine der grossen Herausforderungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Verständigung zwischen den verschiedenen sprachlichen und kulturellen Gemeinschaften in der Schweiz differenziert ein. Die Kulturpolitik des Bundes nimmt daher eine wichtige Integrationsfunktion ein, indem sie mit spezifischen Instrumenten und Fördermitteln die kulturelle Teilhabe möglichst vieler Gesellschaftsgruppen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt verbessert und den Dialog zwischen den verschiedenen Gruppen fördert.

In den analysierten Berichten im *Politikbereich Sport* ist in erster Linie die demografische Alterung ein Thema. So wird in Zukunft die Nachfrage nach Sportangeboten für Senioren und Seniorinnen grösser. Zudem tritt durch die demografische Alterung eine Generation ins Rentenalter ein, die es sich gewohnt ist, ihr Leben selbstbestimmt und aktiv zu gestalten. Dies bedeutet, dass es in Zukunft zunehmend «junge Alte» geben wird, die bei guter Gesundheit sind, sich aktiv an der Gesellschaft beteiligen und ihre Freizeit individuell gestalten möchten. Zudem besteht die Möglichkeit, diese Personen in Vereinen oder bei der Umsetzung von Veranstaltungen aktiv einzubinden. Dementsprechend müssen sowohl staatliche als auch private Akteure ihre Sportangebote weiterentwickeln. Die Gesamtschau Sportförderung (Breitensportkonzept, Leistungssportkonzept, Immobilienkonzept) des Bundes geht davon aus, dass der Sport durch den zunehmenden sportlich aktiven Bevölkerungsanteil an Bedeutung gewinnen wird.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

Die Folgen des demografischen Wandels werden in den analysierten Berichten sehr ähnlich eingeschätzt. In beiden Politikbereichen (Kultur und Sport) überwiegen die Chancen gegenüber den Risiken. Die zunehmende Heterogenität der Gesellschaft (Bereich Kultur) sowie die Zunahme der aktiven Personengruppen (Bereich Sport) bieten die Chance, eine bedeutende Integrationsfunktion wahrzunehmen.

³⁵ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2014g): Botschaft vom 28. Nov. 2014 zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 (Kulturbotschaft), BBl 2015 497.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Im *Kulturbereich* geht es in erster Linie um die Förderung der kulturellen Teilhabe möglichst aller gesellschaftlichen Gruppen sowie um die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch das Bereitstellen und die Förderung entsprechender Kulturangebote. Ziel ist die aktive und passive Teilnahme möglichst vieler gesellschaftlicher Gruppen am Kulturleben und am kulturellen Erbe und damit das Entwickeln der eigenen kulturellen Identität als Beitrag zur kulturellen Vielfalt der Schweiz. Mit der Förderung der Anerkennung der kulturellen Vielfalt der Gesellschaft und dem Respekt vor sprachlichen und kulturellen Minderheiten stellt die Kulturpolitik wichtige Voraussetzungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den sozialen Frieden des Landes bereit.

Im *Sportbereich* geht es um die steigende Bedeutung des Erwachsenen- und des Seniorensports. Sportangebote können die Integration von ausländischer Wohnbevölkerung und älteren Personen fördern und den gesellschaftlichen Austausch stärken. Bedingung dafür ist die Sicherstellung des Zugangs zu entsprechenden Angeboten sowie des damit zusammenhängenden Finanzierungsbedarfs seitens der öffentlichen Hand. Das Breitensportkonzept des Bundes zielt darauf ab, dass die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren gepflegt wird und dass die für Bewegung und Sport erforderlichen Infrastrukturen und Bewegungsräume zur Verfügung stehen. Zudem kann im Sportbereich das Handlungsfeld der Freiwilligenarbeit hervorgehoben werden. Es ist darauf hinzuwirken, dass der Wert der Freiwilligenarbeit gesellschaftlich anerkannt wird.

4.6 INNERE UND ÄUSSERE SICHERHEIT

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr:* Mehrbedarf an Personen für die Miliz-Einsatzorganisationen (Armee, Zivilschutz und Zivildienst)³⁶. Aufgrund des Bevölkerungswachstum grösserer Personalbedarf vor allem dort, wo es um Kontakte von Mensch zu Mensch geht (z. B. bei Betreuungseinsätzen in Notlagen).
- *Älter:* Das Thema öffentliche Sicherheit wird mit der zunehmenden Alterung an Bedeutung gewinnen. Ältere Menschen fühlen sich eher Gefahren ausgesetzt und weisen hohe Erwartungen an die Sicherheit auf.
- *Unterschiedlich verteilt:* Die regionale oder lokale Verteilung verschiedener Bevölkerungsgruppen wird unterschiedlicher und dürfte sich auf den Sicherheitsbedarf oder die Sicherheitswahrnehmung auswirken. Der Bedarf an öffentlicher Sicherheit nimmt vor allem in urbanen Wachstumsgebieten zu.
- *Vielfältiger:* Das subjektive Sicherheitsempfinden variiert je nach Geschlecht, Sozialisierung oder sozio-ökonomischem Status. Zudem wächst die Heterogenität der Personen innerhalb der Miliz-Einsatzorganisationen, und es braucht eine entsprechende Sensibilisierung.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Der Ressourcenbedarf für die innere und äussere Sicherheit kann qualitativ und quantitativ besser begründet und sichergestellt werden.
- Die zunehmende Vielfalt der Bevölkerung bietet einen wachsenden Pool an Kompetenzen (u.a. Sprachenvielfalt), das von den Einsatzorganisationen (Beruf oder Miliz) genutzt werden kann.
- Wachsende Bedeutung von sicherheitsrelevanten kantonsübergreifenden Koordinations- und Führungsstrukturen und von standardisierten Abläufen.
- Der wachsende Anteil älterer Bevölkerungsgruppen weist tendenziell tiefere Kriminalitätsraten auf.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Bestandsprobleme für die Miliz-Einsatzorganisationen (Armee, Zivilschutz und Zivildienst) wegen fehlenden Nachwuchses.
- Zunehmend personelle Engpässe in der Armee und im Bevölkerungsschutz (z. B. Zivilschutz, Polizei) bei Krisen, Katastrophen und Notlagen (z. B. zunehmender Mangel an Militärärzten als Folge des Ärztemangels im Allgemeinen und bei den Hausärztinnen und -ärzten im Speziellen).
- Die Zunahme der Bevölkerungsdichte und der Alterung steigert die Verwundbarkeit gegenüber Katastrophen und Notlagen.
- Die zunehmende Nationalitäten- und Kulturenvielfalt in der Schweiz machen die Gewährleistung der inneren Sicherheit anspruchsvoller.
- Die Bewältigung von Katastrophen- und Notlagen ist noch nicht an die veränderte Bevölkerungszusammensetzung (Alterung, Sprachen- und Sittenvielfalt) angepasst.
- Risikokommunikation, Schutzmassnahmen und Betreuungsmassnahmen sind noch nicht an die veränderte Bevölkerungszusammensetzung angepasst.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Laufende Prüfung der Dienstpflichtmodelle der Miliz-Einsatzorganisationen zur Sicherstellung der künftigen Bestände.
- Verfügbarkeit ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen zur Bewältigung der Herausforderungen, die sich durch die zunehmende Heterogenität der Gesellschaft ergeben.
- Anpassung der Organisation der Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen im Kontext der veränderten Bevölkerungszusammensetzung.
- Sicherstellung eines geeigneten Milizsystems sowie eines adäquaten Schutzsystems.

³⁶ Im Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem und in der Strategie Bevölkerungsschutz 2015+ werden folgende Begrifflichkeiten verwendet: Einsatzorganisationen Miliz (Armee, Zivilschutz und Zivildienst), Miliz- oder Freiwilligenorganisationen auf Stufe Kanton und Gemeinde (z. B. Feuerwehr), Berufsorganisationen im Bereich Sicherheit auf Stufe Bund und Kantone (z. B. Grenzwachtkorps, Polizeikorps).

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Landesverteidigung und Sicherheit folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Im Fokus der analysierten Dokumente steht einerseits die Personalrekrutierung im Hinblick auf die Alterung beim VBS. Mit der Strategie des Bundesrates zum Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ liegt zudem eine umfassende Analyse des bestehenden Bevölkerungsschutzsystems mit namhaften Anpassungsvorschlägen vor. In den analysierten Berichten werden einerseits die sich verändernden Verwundbarkeiten innerhalb der Gesellschaft sowie deren Auswirkungen auf institutionelle Praktiken und Abläufe thematisiert (z. B. bei Risikoabschätzung und Risikokommunikation), andererseits spielen die steigende Zahl sicherheitsbedürftiger Personen (Alterung der Gesellschaft) parallel zu den personellen Engpässen im Bevölkerungsschutz (vor allem im Gesundheitswesen, bei der Milizfeuerwehr und bei der Polizei) eine Rolle.

Zwei wichtige sicherheitspolitische Dokumente lagen erst nach Abschluss der Dokumentenanalyse vor: Es handelt sich einerseits um den Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem³⁷ und andererseits um den Sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates 2016³⁸. Wesentliche Aussagen dieser Berichte konnten aber im Rahmen der ersten Ämterkonsultation nachträglich noch berücksichtigt werden.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

In den analysierten Berichten sind keine Widersprüche zu erkennen. Die Risiken werden stärker gewichtet als die Chancen. In den Einsatzfeldern von Armee, Zivilschutz und Feuerwehren sind laut Studiengruppe Dienstpflichtsystem zwar Worst-Case-Szenarien denkbar, in denen mehr Dienstpflichtige benötigt werden, als zur Verfügung stehen werden. Sie lassen sich jedoch nicht so klar fassen, dass daraus ein Zusatzbedarf berechenbar wäre. Einzig zur Bewältigung von bestimmten Katastrophen und in bestimmten Notlagen liegt demnach Zusatzbedarf vor, der mit Zivildienstpflichtigen gedeckt werden könnte. Auch aus Sicht der Kantone besteht beim Zivildienst in Zukunft kein Rekrutierungsproblem. Mit einer Anpassung der Altersgrenzen oder der Dienstpflichtmodelle könnte zudem den Engpässen bei den übrigen Miliz-Einsatzorganisationen relativ einfach begegnet werden.

Zivildienstleistende werden heute schon nicht nur bei Katastrophen und Notlagen eingesetzt, sondern leisten in verschiedensten Bereichen Arbeitseinsätze im öffentlichen Interesse, wo Ressourcen für die Erfüllung wichtiger Aufgaben der Gemeinschaft fehlen oder nicht ausreichen.³⁹ Gemäss Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetzes, ZDG)⁴⁰ stellt die Akquisition einer genügenden Zahl von Einsatzbetrieben und Einsatzplätzen eine zentrale Herausforderung dar, damit der konsequente Vollzug der Dienstpflicht im Zivildienst sichergestellt bleibt. Infolge der demografischen Entwicklungen steht allerdings dem damals erwarteten Mangel an Einsatzplätzen ein zukünftig wachsender Bedarf an Einsätzen und Dienstleistungen gemäss ZDG gegenüber. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass sich die Nachfrage nach Einsätzen des Zivildienstes verstärken wird, insbesondere in der Pflege und Betreuung von Menschen sowie im Umwelt- und Naturschutz.

³⁷ Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem vom 15. März 2016 (Publikation am 29. Juni 2016).

³⁸ Schweizerischer Bundesrat (2016f): Bericht «Die Sicherheitspolitik der Schweiz» vom 24. Aug. 2016, BBI 2016 7763.

³⁹ Der Zivildienst leistet gemäss Artikel 3a des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetzes, ZDG) Beiträge, um:

- a.) den sozialen Zusammenhalt zu stärken, insbesondere die Situation Betreuungs-, Hilfe- und Pflegebedürftiger zu verbessern;
- b.) friedensfähige Strukturen aufzubauen und Gewaltpotenziale zu reduzieren;
- c.) die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu erhalten sowie die nachhaltige Entwicklung zu fördern;
- d.) das kulturelle Erbe zu erhalten;
- e.) die schulische Bildung und Erziehung zu unterstützen.

Er leistet zudem Beiträge im Rahmen der Aufgaben des Sicherheitsverbundes Schweiz (Art. 3a Abs. 2) und bei der Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sowie bei der Regeneration nach solchen Ereignissen. (Artikel 4 Abs. 1 Bst. h).

⁴⁰ Schweizerischer Bundesrat (2014e): Botschaft vom 27. Aug. 2014 zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetzes, ZDG), BBI 2014 6741.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Eine Anpassung der bisherigen Instrumente der Sicherheitspolitik an den demografischen Wandel ist in Zukunft angezeigt (u. a. Anpassung der Armee, der Rekrutenschule sowie des Bevölkerungsschutzes). *Die Anpassung der Dienstpflichtmodelle bezüglich der Sicherstellung von genügenden Beständen ist laufend zu überprüfen.* Ein bedeutendes Handlungsfeld ist in Anbetracht des immer anspruchsvolleren Umgangs mit der zunehmenden gesellschaftlichen und kulturellen Heterogenität in der Schweiz zudem die *Gewährleistung der inneren Sicherheit*. Organisation und Strukturen, Risikokommunikation, Schutz- und Betreuungsmassnahmen zur Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen müssen an die veränderte Bevölkerungszusammensetzung angepasst werden. Dabei geht es in erster Linie darum, Personen, Institutionen und Ämtern Sicherheitsinformationen zielgruppengerecht zur Verfügung zu stellen und eine gute Koordination der Zuständigkeiten und der Informationsmassnahmen zu gewährleisten.

4.7 LANDWIRTSCHAFT, VERSORGUNG UND ERNÄHRUNG

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr:* Steigende Nachfrage nach Nahrungsmitteln infolge des Bevölkerungswachstums. Da die ökologisch sinnvolle Nutzung der Produktionskapazitäten in der Schweiz weitgehend ausgeschöpft ist, werden vermehrt Importe notwendig sein, um die Ernährungssicherheit zu gewährleisten.
- *Älter:* Abnehmende Nachfrage nach Nahrungsmitteln infolge des wachsenden Bevölkerungsanteils an älteren und betagten Menschen.
- *Unterschiedlich verteilt:* Die Komponente «*Unterschiedlich verteilt*» ist für diesen Politikbereich nicht von Bedeutung.
- *Vielfältiger:* Die Vielfalt der Gesellschaft führt zu vielfältigeren Ernährungsmustern. Die zunehmende Sensibilisierung der Bevölkerung hinsichtlich einer optimalen Ernährung könnte die Beanspruchung von Rohstoffen und Ressourcen reduzieren.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Der Pro-Kopf-Konsum nimmt, unter sonst gleichen Umständen, bei zunehmender Alterung ab. Dadurch wird die wegen des Wachstums der Bevölkerung und des Wohlstands steigende Nachfrage nach Nahrungsmitteln gedämpft.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln steigt durch das Wachstum der Bevölkerung.
- Rohstoff- und Ressourcenknappheit durch steigende Bevölkerung und Zunahme des Wohlstands.
- Fruchtbare Kulturland, insbesondere auch Fruchtfolgeflächen, wird für Siedlungen, Infrastrukturen, Industrie- oder Freizeitanlagen beansprucht und geht für die Nahrungsmittelproduktion verloren.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Gewährleistung einer sicheren und wettbewerbsfähigen Nahrungsmittelproduktion.
- Förderung von Innovation und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft.
- Erhöhung der Effizienz beim Einsatz von Rohstoffen und Ressourcen.
- Erhalt von fruchtbaren Kulturböden, insbesondere Fruchtfolgeflächen.
- Reduktion der Umweltbelastung beim Einsatz landwirtschaftlicher Produktionsmittel.
- Stärkung der Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums.
- Steigerung der Nachhaltigkeit beim Konsum, unter anderem durch Schaffung von Transparenz für die Konsumentinnen und Konsumenten.

Ausgehend von Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Landwirtschaft, Versorgung und Ernährung folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Die Berichte im Politikbereich Landwirtschaft gehen alle davon aus, dass sich die Rahmenbedingungen für die Land- und Ernährungswirtschaft in den kommenden Jahren verändern werden. Einer der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Steigerung der Nachfrage nach Agrarrohstoffen und Nahrungsmitteln spielt hier die Bevölkerungsentwicklung. In diesem Zusammenhang wird in allen Berichten auf die Ressourcenknappheit beziehungsweise auf die Versorgungssicherheit der Bevölkerung hingewiesen. Im Bericht des Bundesrates zu Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit werden Folgen, Strategien und Massnahmen bei drohender Nahrungsmittel-, Rohstoff- und Ressourcenknappheit analysiert. Der Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems hingegen macht Vorschläge für konkrete Anpassungen des Direktzahlungssystems im Hinblick auf diese Veränderungen.

Schliesslich werden im Bericht Land- und Ernährungswirtschaft 2025 unterschiedliche Einflussfaktoren analysiert und mögliche Szenarien aufgezeigt. Insgesamt spielen im Politikbereich Landwirtschaft die Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben, eine bedeutendere Rolle als mögliche Chancen.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

Alle analysierten Dokumente gehen von ähnlichen Annahmen aus. Die zunehmende Ressourcenknappheit wird unter anderem auch als Ausgangspunkt für Anpassungen des Direktzahlungssystems herangezogen. Kernelement der Weiterentwicklung war die Verbesserung der Zielausrichtung des Direktzahlungssystems. Dabei wird klar unterschieden zwischen den Instrumenten zur Förderung der gemeinschaftlichen Leistungen (z. B. Beiträge an Versorgungssicherheit, Biodiversität, Landschaftsqualität) und jenen zur Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung (z. B. Anpassungsbeiträge). Das in dieser Form im Direktzahlungsbericht skizzierte System ist seit dem 1. Januar 2014 in Kraft.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Ein erstes bedeutendes Handlungsfeld betrifft den *Erhalt von fruchtbaren Kulturböden, insbesondere Fruchtfolgeflächen*, wobei auf den Zielkonflikt mit dem steigenden Siedlungsdruck zu reagieren ist. In diesem Fall gilt es, die Anstrengungen für eine haushälterische Bodennutzung zu verstärken und die Siedlungsentwicklung noch konsequenter nach innen zu lenken. Massnahmen im Bereich des Bodenschutzes (unter anderem Koordination) werden im Rahmen der Umsetzung der 1. Etappe und der Arbeiten zur 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (unter anderem Überarbeitung des Sachplans Fruchtfolgeflächen) und im Rahmen der Bodenstrategie (in Erarbeitung) vorangetrieben. Zweitens sollen vermehrt *innovative und unternehmerische Ansätze in der Land- und Ernährungswirtschaft* die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Versorgung der wachsenden Bevölkerung sicherstellen und den effizienten Einsatz von Produktionsmitteln und knappen natürlichen Ressourcen gewährleisten. Als drittes Handlungsfeld wird die *Steigerung der Nachhaltigkeit beim Konsum* genannt. Dabei geht es um die Schaffung von Transparenz für die Konsumentinnen und Konsumenten. Dies spielt insofern eine bedeutende Rolle, als dass neuere Zielgruppen wie Migrantinnen und Migranten im Prozess der Umweltkommunikation bisher kaum berücksichtigt wurden. Hier kann der Bund die Information und Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten für nachhaltigere Kaufentscheide und ressourcenschonendes Nutzungsverhalten vorantreiben.

4.8 WOHNUNGSWESEN

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr*: Eine grössere Bevölkerungszahl und die Zunahme der Haushalte bedeuten eine verstärkte Nachfrage nach Wohnraum und erfordern eine Anpassung des Wohnungsangebots (steigender Druck auf die Ressource Boden).
- *Älter*: Die steigende Anzahl älterer Personen und die Zunahme der Lebenserwartung führen dazu, dass mehr ältere Menschen selbstbestimmt leben und somit auch die für sie am besten geeignete Wohnform wählen möchten. Dadurch wird die Nachfrage nach altersgerechtem Wohnraum insbesondere in gut erschlossenen Zentrumsanlagen ansteigen, aber auch – allerdings weniger stark – in ländlichen Regionen und im Berggebiet.
- *Unterschiedlich verteilt*: «Sogwirkung» von Gemeinden mit altersgerechter Wohn- und Verkehrsinfrastruktur. Je nach Region sind die Gemeinden unterschiedlich von der Wohnungsknappheit betroffen, weisen räumlich unterschiedliche Wohnkosten auf und benötigen unterschiedliche Strategien.
- *Vielfältiger*: Es gibt je nach Lebensphase eine grosse Varianz der Bedürfnisse älterer Menschen im Bereich Wohnen. Benachteiligte Bevölkerungsgruppen haben Mühe, erschwinglichen und geeigneten Wohnraum zu finden. Unterschiedliche Lebensstile haben vielfältige, teilweise neuartige Wohnformen zur Folge.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Vielfältige Wohnformen fördern die soziale Integration der älteren Bevölkerung und anderer schwächerer Bevölkerungsgruppen und steigern die Lebensqualität (unter anderem autonome, teilautonome Wohnformen und Mehrgenerationenwohnen).
- Entlastung stationärer Einrichtungen durch ambulante Pflege- und Betreuungsdienstleistungen, falls das entsprechende Angebot sichergestellt werden kann.
- Umnutzung bestehender Wohneinheiten für unterschiedliche Anspruchsgruppen.
- Starke Nachfrage nach Wohnraum fördert sparsamen Umgang mit Wohnflächen und Ressourcen (z. B. Zusammenrücken, Sharing) und stärkt damit Vorhaben der inneren Verdichtung.
- Stärkung des genossenschaftlichen Wohnungsbaus.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Der Bedarf an Wohnraum für die ältere Bevölkerung kann nicht (ausreichend) gedeckt werden.
- Remanenzeffekt (Betagte nutzen viel Wohnraum, Unternutzung bestehender Wohninfrastruktur).
- Steigende Zahl an hilfs- oder pflegebedürftigen Menschen, die auf familiäre oder nachbarschaftliche Hilfe angewiesen sind.
- Sogwirkung von Gemeinden mit altersgerechter Wohn- und Verkehrsinfrastruktur.
- Erschwerter Zugang zu Wohnraum für schwache und benachteiligte Bevölkerungsgruppen.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Gewährleistung der Rahmenbedingungen für Angebote zur Deckung einer grösseren Anzahl und Varianz von Wohnformen im Alter.
- Unterstützung des Zugangs zu Wohnraum für benachteiligte Bevölkerungsgruppen (Innovation, Diversifizierung des Angebots).
- Unterstützung von sozialverträglichen und effizienten Wohnraumangeboten in allen Regionen.

Ausgehend von Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Wohnungswesen folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Das Dokument «Eine zukunftsgerichtete Wohnraumpolitik für eine Zehn-Millionen-Schweiz» befasst sich mit den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Wohnungspolitik. Schwerpunkt ist eine bedürfnisgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum. Im Wohnungswesen sind die Zunahme der Bevölkerung und die Alterung die bedeutendsten Themen (Komponenten «mehr» und «älter»). So werden die steigende Anzahl älterer Personen und die Zunahme der Lebenserwartung dazu führen, dass mehr ältere Menschen selbstbestimmt leben möchten. Mehr Menschen im hohen Alter ergibt auch eine steigende Zahl an pflegebedürftigen Menschen und an Menschen mit Behinderungen, deren Bedürfnissen mit unterschiedlichen Wohnformen Rechnung getragen werden muss (z. B. Pflegewohnungen, Pflegewohngruppen, geschlossene und offene stationäre Einrichtungen, Intergenerationenwohnen, selbstständiges Wohnen mit Serviceleistungen, betreutes Wohnen usw.). Dies wiederum ist mit hohen Kosten verbunden. Daneben stellt auch die Komponente «vielfältiger» eine Herausforderung dar, denn bei knappem Wohnangebot sind es in der Regel die benachteiligten Bevölkerungsgruppen⁴¹, die erschwerten Zugang zu Wohnraum haben.

Im Wohnungswesen spielen auch gesellschaftliche Trends wie beispielsweise die Individualisierung eine grosse Rolle. So kann der Trend hin zu kleineren Haushalten die Nachfrage nach Wohnraum stärker anschieben als die reine Bevölkerungszunahme.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

Innerhalb des Politikbereichs bestehen keine Widersprüche. In der Analyse dominieren jedoch die Risiken, die stark an den ungenügenden Wohnraum für die ältere Bevölkerung und die benachteiligten Bevölkerungsgruppen gekoppelt sind. Der Politikbereich Wohnungswesen ist geprägt von Zielkonflikten zwischen den Vorgaben der Raumplanung (haushälterischer Umgang mit dem Boden) und der zunehmenden Urbanisierung, dem steigenden Raumbedarf bei gleichzeitig limitiertem Wohnraumangebot.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Im Bereich Wohnungswesen geht es in erster Linie darum, *allen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu Wohnraum zu ermöglichen*, indem entsprechende Angebote auf dem Markt bestehen oder geschaffen werden. Einerseits sind die zunehmende Zahl sowie die unterschiedlichen Arten von gewünschten Wohnformen zu beachten, andererseits soll durch innovative Ansätze und durch die Förderung sozialverträglicher und effizienter Wohnraumangebote auch benachteiligten Bevölkerungsgruppen der Zugang zu Wohnraum gewährleistet werden. Durch Massnahmen im Rahmen des Programms «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014–2018» werden Anreize gesetzt, um ein ausreichendes und bedürfnisgerechtes Wohnraumangebot zu schaffen (unter anderem preisgünstiger, familienfreundlicher und altersgerechter Wohnungsbau).

⁴¹ Der Begriff «benachteiligte Bevölkerungsgruppen» meint in diesem Bericht die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen im Sinne der Gesundheitsstrategie 2020 des Bundesrates. Dazu können Menschen mit niedriger Bildung, tiefer beruflicher Stellung und geringem Einkommen, ältere und gebrechliche Menschen, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit Migrationshintergrund, peripher wohnende Menschen oder Menschen mit Kombinationen dieser Merkmale gehören. Vgl. hierzu: Bundesamt für Gesundheit BAG (2013), Kapitel 3, Handlungsfeld 2: Chancengleichheit und Selbstverantwortung stärken.

Der Begriff «benachteiligt» verweist zudem auf gesellschaftliche Faktoren, die Ungleichheit verursachen – unter Berücksichtigung von Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund. Vgl. hierzu auch: Soom Ammann; Salis Gross (2011).

Auch körperliche oder geistige Beeinträchtigung hat häufig eine Benachteiligung und Chancenungleichheit der betroffenen Menschen zur Folge. Vgl. dazu: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB): www.edi.admin.ch > fachstellen > ebgb > [Themen der Gleichstellung](#).

Die zunehmende Vielfalt an Lebensformen und Lebenskonzepten führt – je nach Alter, Lebensphase und Lebenssituation – zu einer immer grösseren Varianz der Bedürfnisse der Menschen. Besonders für benachteiligte Bevölkerungsgruppen wird es dabei schwieriger, ihre Bedürfnisse zu befriedigen und z. B. auf dem Wohnungsmarkt zu bestehen.

Die Umsetzung der Wohnraumpolitik liegt vorwiegend im Kompetenzbereich der Kantone und Gemeinden. Der Bund kann sich jedoch engagieren, indem er informiert, sensibilisiert, den gemeinnützigen Wohnungsbau fördert und mittels Modellvorhaben wegweisende Projekte unterstützt. Des Weiteren fliessen Aspekte des demografischen Wandels in die Wohnforschung des Bundes ein (Forschungsprogramm 2016–2019), indem beispielsweise eine effiziente Nutzung des Wohnraums thematisiert wird. Mit dem Wohnforschungsprogramm stellt der Bund zudem weitere Grundlagen für die Verbesserung des Wohnraumangebots, des Wohnumfelds und für die Erhöhung der Markttransparenz zur Verfügung.

4.9 GESUNDHEIT

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr:* Zunahme der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen infolge des Bevölkerungswachstums.
- *Älter:* Steigende Nachfrage nach Gesundheitsleistungen durch die demografische Alterung bei gleichzeitig sinkendem Angebot infolge von vorzeitigem Berufsausstieg oder Pensionierung des Gesundheitspersonals. Vermehrter Wunsch älterer Betagter nach längerem Verbleiben in vertrauter Umgebung zu Hause und damit steigende Nachfrage nach ambulanter Pflege und Betreuung. Verstärkung dieses Trends durch zunehmend selbstbewusste und fordernde ältere Menschen.
- *Unterschiedlich verteilt:* Der Mangel an ärztlichen Grundversorgung manifestiert sich insbesondere in Randregionen.
- *Vielfältiger:* Steigende Nachfrage nach Gesundheitsleistungen durch eine sprachlich und kulturell heterogenere Bevölkerung und alternde Migrantinnen und Migranten. Rückgang der Zuwanderung von qualifiziertem Gesundheitspersonal und Zunahme der Zuwanderung von unqualifizierten Care-Arbeitenden. Verschärfung der Folgen des demografischen Wandels durch die Feminisierung der Ärzteschaft (vermehrte Teilzeitarbeit der Ärztinnen und Ärzte, Gruppenpraxen anstelle von Einzelpraxen) und Rückgang der unbezahlten Care-Arbeit infolge der erhöhten Erwerbstätigkeit der Frauen.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Stärkung von Palliative Care könnte zu einem häufigeren Verzicht auf teure invasive Behandlungen in den letzten Wochen vor dem Tod führen und die Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten in den Vordergrund stellen.
- Prävention und Gesundheitsförderung könnten den Anteil in guter Gesundheit verbrachter Lebensjahre an der Lebensdauer hoch halten (healthy ageing) oder steigern (Compression of morbidity).
- Zunahme des Anteils gesunder pensionierter Personen, die einen Beitrag an die Pflege und Betreuung kranker und hilfsbedürftiger Personen in Familie oder Nachbarschaft leisten können.
- Einsatz von Zivildienstleistenden zur Unterstützung und Entlastung der Fachkräfte in der Pflege und Betreuung alter, kranker und hilfsbedürftiger Personen.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Quantitative Zunahme der Nachfrage nach ambulanten und stationären Leistungen.
- Qualitative Veränderung der Nachfrage durch die Zunahme an altersbedingten, chronischen, multimorbiden Erkrankungen und steigender Bedarf an Palliative Care.
- Sprachliche und kulturelle Hürden im Zugang zur Gesundheitsprävention und -versorgung.
- Fachkräftemangel in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung, insbesondere beim qualifizierten Personal.
- Private Überbrückung der Versorgungslücke führt zur Überforderung für pflegende Angehörige insbesondere bei gleichzeitiger Berufstätigkeit.
- Steigende Nachfrage nach unqualifizierten bezahlten Care-Migrantinnen und -Migranten.
- Verschärfung des bereits bestehenden Mangels an ärztlichen Grundversorgerinnen und -versorgern in Randregionen.
- Steigende Kosten im Gesundheitswesen durch steigende Nachfrage und Zunahme der Lohnkosten infolge des Fachkräftemangels.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Sicherstellung einer nachhaltigen und gerechten Finanzierung der Gesundheitsversorgung.
- Förderung effizienter, bedarfsgerechter und qualitativ hochstehender Strukturen in der Gesundheitsversorgung.
- Bereitstellung von ausreichend und adäquat ausgebildetem Gesundheitspersonal.
- Sicherstellung und Optimierung der Langzeitpflege.
- Sicherstellung eines chancengleichen Zugangs zu Gesundheitsförderung, Prävention, Gesundheitsversorgung.
- Stärkung von Gesundheitsförderung, Prävention und Gesundheitsschutz.

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Gesundheit folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Die bestehenden Demografieberichte nehmen die wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels im Politikbereich Gesundheit auf. Aufgrund der zahlreichen Herausforderungen, die die demografische Entwicklung für das Gesundheitswesen mit sich bringt, liegt der Fokus in den einzelnen Berichten stärker auf den Risiken als auf allfälligen Chancen des demografischen Wandels. Die in den Berichten mit Abstand am häufigsten thematisierte demografische Komponente betrifft die Alterung der Bevölkerung. In den meisten Berichten wird darauf eingegangen, dass durch die demografische Alterung die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen zunimmt und sich auch qualitativ verändert. Die Zunahme an altersbedingten, chronischen und multimorbiden Erkrankungen sowie der steigende Bedarf an Palliative Care erfordern in Zukunft differenzierte Anpassungen sowohl in der Krankheitsvorbeugung und Früherkennung wie auch in der Gesundheitsversorgung allgemein und speziell in der Langzeitversorgung von Menschen mit chronischen Krankheiten. Ebenso wird in den Berichten die Verschärfung des Fachkräftemangels im Gesundheitswesen thematisiert. In einzelnen Berichten wird zudem auf den durch die demografische Alterung ausgelösten erhöhten Finanzierungsbedarf im Gesundheitswesen sowie auf die Belastung der pflegenden Angehörigen hingewiesen.

Weniger thematisiert werden in den untersuchten Demografieberichten die demografischen Komponenten *unterschiedlich verteilt* und *vielfältiger*. Dafür dürften zwei Gründe ausschlaggebend sein. Erstens sind die Herausforderungen im Gesundheitswesen, die sich aus der demografischen Alterung ergeben, bedeutender als diejenigen, die in Randregionen respektive durch eine kulturell und sprachlich heterogenere Bevölkerung hervorgerufen werden. Zweitens wird der demografische Wandel häufig mit der demografischen Alterung gleichgesetzt, und andere Komponenten werden weniger berücksichtigt. In einzelnen analysierten Berichten wird darauf hingewiesen, dass der inländische Fachkräftemangel im Gesundheitswesen künftig schwerer durch ausländisches Gesundheitspersonal gedeckt werden kann. In die Szenarien zur Abschätzung des künftigen Angebots an Fachkräften werden die Zuwanderung und die Abwanderung – mit Ausnahme eines Berichts – nicht einbezogen. Auf die Zuwanderung von unqualifizierten Care-Migrantinnen und -Migranten, die in Privathaushalten arbeiten, wird nur am Rande eingegangen. Die sprachlichen und kulturellen Hürden beim Zugang zur Gesundheitsversorgung werden im Rahmen des Nationalen Programms Migration und Gesundheit untersucht. Das Programm reagiert auf Herausforderungen im Gesundheitswesen, die sich aus der Tatsache ergeben, dass die schweizerische Gesellschaft durch Einwanderung zunehmend divers wird.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

Die einzelnen zur Verfügung gestellten Berichte beleuchten unterschiedliche, sich ergänzende Einflüsse des demografischen Wandels auf den Politikbereich Gesundheit. Es gibt mehrere Berichte zur Nachfrage nach und zum Angebot an Gesundheitsleistungen. Dabei werden verschiedene Berechnungsmethoden angewandt, die zu einem unterschiedlichen Bedarf an Gesundheitspersonal führen.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Die Strategie Gesundheit 2020 deckt die wichtigsten Handlungsfelder im Politikbereich Gesundheit ab und entspricht in diesem Sinne einer Demografiestrategie. In sechs definierten Handlungsfeldern werden zurzeit Strategien und Massnahmen entwickelt und umgesetzt. Im Handlungsfeld *Sicherstellung einer nachhaltigen und gerechten Finanzierung der Gesundheitsversorgung* besteht die Herausforderung darin, die finanzielle Tragbarkeit der Krankenversicherung insbesondere für Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sicherzustellen. Im Handlungsfeld *Förderung effizienter, bedarfsgerechter und qualitativ hochstehender Strukturen* soll eine patientenzentrierte, interdisziplinäre und integriert organisierte Gesundheitsversorgung angestrebt werden. Ziele sind: Die steigende Nachfrage nach Gesundheitsleistungen von Patientinnen und Patienten mit altersbedingten und chronischen Erkrankungen ist gedeckt. Eine konzentrierte und spezialisierte Spitallandschaft und der vermehrte Einsatz von «eHealth» («E-Medikation», «E-Patientendossiers», digitale Unterstützung von Behandlungs- und Versorgungsprozessen) stärken die Qualität der medizinischen Gesundheitsversorgung. Auch die Umsetzung der Qualitätsstrategie trägt dazu bei. Die *Bereitstellung von ausreichend und adäquat ausgebildetem Gesundheitspersonal* stellt ein zentrales Handlungsfeld im Politikbereich Gesundheit dar. Der Bundesrat hat zudem hierzu im Rahmen der Fachkräfteinitiative zwei entsprechende Massnahmen im Gesundheitsbereich beschlossen: die beiden Förderprogramme «Unterstützungs- und Entlastungsangebote für pflegende Angehörige 2017–2021» und «Interprofessionalität im Gesundheitswesen 2017–2021». Ziel dieser Programme ist es, den bereits spürbaren Fachkräftemangel im Gesundheitswesen abzufedern.⁴² Im Handlungsfeld *Sicherstellung und Optimierung der Langzeitpflege* kann die Einbindung von unqualifizierten Personen wie Zivildienstleistende, Pensionierte und Care-Migrantinnen und -Migranten die qualifizierten Fachkräfte im Gesundheitswesen entlasten. Damit Angehörige eine wichtigere Rolle in der Pflege von Familienmitgliedern spielen können, braucht es Unterstützungs- und Entlastungsangebote.⁴³ Im Handlungsfeld *Sicherstellung des chancengleichen Zugangs* werden sprachliche und kulturelle Hürden zur Gesundheitsförderung, Prävention und Gesundheitsversorgung reduziert. Im Handlungsfeld zur *Stärkung von Gesundheitsförderung, Prävention und Gesundheitsschutz* gilt es, die Vorbeugung und Früherkennung insbesondere bei chronischen aber auch übertragbaren Krankheiten zu stärken. Die Gesundheitskompetenzen von Patientinnen und Patienten sollen ausserdem erhöht werden, damit sie Krankheiten besser vorbeugen oder mit ihren Krankheiten sorgsamer umgehen können.

⁴² Vgl. hierzu die Medienmitteilung des Bundesrates vom 04. März 2016: [Fachkräfteinitiative: Zwei neue Förderprogramme im Gesundheitswesen](#).

⁴³ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2014c) Bericht «Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige Situationsanalyse und Handlungsbedarf für die Schweiz» vom 5. Dez. 2014.

4.10 MIGRATION UND INTEGRATION

Folgen des demografischen Wandels.

- *Mehr*: Das Bevölkerungswachstum in der Schweiz erfolgt künftig durch Zuwanderung.
- *Älter*: Zunehmender Anteil älterer Migrantinnen und Migranten.
- *Unterschiedlich verteilt*: Migrantinnen und Migranten lassen sich eher in Städten, wirtschaftsstarken Regionen und Regionen mit Zugewanderten aus demselben Herkunftsland nieder.
- *Vielfältiger*: Die künftige Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung ist schwer vorhersehbar. Möglicherweise reduziert sich die Anzahl der Migrantinnen und Migranten aus Europa und somit aus einem ähnlichen kulturellen Umfeld durch den zunehmenden internationalen Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte. Die Migrationsbevölkerung aus einem entfernten kulturellen Umfeld nimmt durch den hohen Migrationsdruck im Asylbereich zu.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Die Zuwanderung von jungen Menschen bremst kurzfristig die demografische Alterung und ihre Auswirkungen auf die Fiskalbilanz.
- Die Zuwanderung von gut qualifizierten Migrantinnen und Migranten lindert den Fachkräftemangel und sichert die Attraktivität des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandorts Schweiz.
- Zunehmende Heterogenität der Gesellschaft fördert Innovation und erleichtert den Zugang zu Märkten in den Herkunftsländern der Migrantinnen und Migranten.
- Einsatz von Zivildienstleistenden zur Unterstützung der Fachkräfte in der Betreuung von Migrantinnen und Migranten.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Steigender Bevölkerungsanteil ohne Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen oder mit auf die kommunale und kantonale Ebene beschränkten politischen Rechten und Partizipationsmöglichkeiten.
- Zunehmende gesellschaftliche Heterogenität kann den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden und Tendenzen zur Fragmentierung der Gesellschaft fördern.
- Reduzierte gesellschaftliche Akzeptanz der Zuwanderung (subjektive Wahrnehmung von Druck auf Wohnungsmarkt und Verkehrsinfrastruktur, Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, Aufwendungen für staatliche Transferleistungen, gesellschaftliche Kohäsion).
- Das Potenzial von Arbeitskräften ausländischer Herkunft, deren Qualifikationen in der Schweiz nicht anerkannt werden, kann nicht voll ausgeschöpft werden.
- Ältere Migrantinnen und Migranten leben häufig in prekäreren wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen Verhältnissen als Schweizerinnen und Schweizer.
- Mehr Menschen mit Migrationshintergrund benötigen Pflege und Betreuung und treffen gleichzeitig auf sprachliche und sozioökonomische Barrieren bei den heute bestehenden Angeboten.
- Zunehmende Gefährdung des vertikalen finanziellen Gleichgewichts zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgrund der zunehmenden Kostendynamik im Sozial- und Gesundheitsbereich, sowie im Bildungsbereich als Folge der vielfältiger und älter werdenden Bevölkerung sowohl mit wie auch ohne Migrationshintergrund.
- Zunahme der Rückwanderung von Auslandschweizerinnen und -schweizern, die ihren Lebensunterhalt (aus gesundheitlichen Gründen) im Ausland nicht mehr bestreiten können.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Steuerung der Zuwanderung (Umsetzung Art. 121a BV) unter Berücksichtigung von Auswirkungen auf andere Politikbereiche.
- Förderung der beruflichen, gesellschaftlichen und politischen Integration der Migrantinnen und Migranten.

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Migration und Integration folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Die bestehenden Demografieberichte nehmen die wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels im Politikbereich Migration und Integration auf. Die wichtigsten Themen und Problemlagen sind erfasst. Nicht thematisiert wird in den Berichten die Rückwanderung von Auslandschweizerinnen und -schweizern. Eine mehrere Themenfelder umfassende Demografiestrategie besteht nicht. Der Zusammenhang zwischen der Demografie und der Migration wird jedoch in einem Bericht der eidgenössischen Migrationskommission (EKM) gestützt auf eine Vielzahl von Studien umfassend beschrieben. Untersucht wird der Einfluss der Migration auf Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Fiskalbilanz, Wohnen, Verkehr, Raumplanung und Umwelt. Daneben bestehen weitere Berichte zu einzelnen für den Politikbereich relevanten Aspekten. Auffallend ist, dass in den vorliegenden Berichten im Vergleich zu anderen Politikbereichen die Chancen der Migration für die Abfederung des demografischen Wandels hervorgestrichen und die Risiken nuanciert werden. Fragen der Repräsentation von Einwohnerinnen und Einwohnern ohne Stimmrecht sowie der Identifikation eines wachsenden Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund mit den schweizerischen Institutionen, Rechten und Pflichten werden insbesondere für die Kantone und Gemeinden eine Herausforderung darstellen.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

Die Berichte untersuchen unterschiedliche Aspekte und sind daher nur bedingt vergleichbar. Grundsätzlich widersprechen sie sich jedoch nicht. In mehreren Berichten wird darauf hingewiesen, dass die Migration nur kurzfristig einen Beitrag zur Abfederung der demografischen Alterung leisten kann. So wird beispielsweise der Beitrag der Migration an die Fiskalbilanz als gering eingeschätzt. Massnahmen in Ergänzung zur Migrationspolitik bei den Sozialversicherungen (Erhöhung Rentenalter oder -beiträge), der Familienpolitik zur Erhöhung der Fertilität und der Arbeitsmarktbeteiligung werden als wichtig erachtet. Die schweizerische Migrationspolitik befindet sich aktuell in einem Veränderungsprozess, dessen Ergebnis im Zeitpunkt der Erarbeitung des vorliegenden Berichtes noch nicht absehbar ist. Mit der *Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung* («Masseneinwanderungsinitiative») könnte ein Systemwechsel in der Zuwanderungspolitik verbunden sein. Gemäss der neuen Verfassungsbestimmungen soll die Zuwanderung eigenständig gesteuert werden. Der Bundesrat hat dazu am 4. März 2016 einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung von Artikel 121a BV vorgelegt.⁴⁴ Der Nationalrat hat im September 2016 einen Gesetzesentwurf verabschiedet, der mit dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) vereinbar ist, den Zuwanderungsartikel in der Verfassung aber nicht vollständig umsetzt. Nach dem Nationalrat berät zurzeit die Staatspolitische Kommission des Ständerates diese Vorlage. Ein definitiver Entscheid des Parlaments ist für den Dezember 2016 vorgesehen.

⁴⁴ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2016d): Botschaft vom 4. März 2016 zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), BBl 2016 3007.

Im Raum steht zudem die *Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten (Rasa-Initiative)»*, die im Oktober 2015 eingereicht wurde. Sie verlangt die ersatzlose Streichung der Artikel 121a und 197 Ziffer 11 der Bundesverfassung. Der Bundesrat lehnt nach einer ersten Aussprache Ende Oktober 2016 die Rasa-Initiative aus demokratiepolitischen Gründen ab. Trotz rückläufiger Zuwanderung ist er der Ansicht, dass die Zuwanderung weiterhin mit geeigneten Massnahmen gesteuert werden soll. Insbesondere hält der Bundesrat an einer besseren Ausschöpfung und Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials fest.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Die Migrations- und Integrationspolitik spielt eine wichtige Rolle bei der *Steuerung der Zuwanderung*, die die Bevölkerungszunahme (*mehr*) massgeblich beeinflusst. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei der laufenden Ausrichtung der künftigen schweizerischen Zuwanderungspolitik zu. Die Migrations- und Integrationspolitik hat weiter wie die Finanzpolitik eine Querschnittsfunktion und beeinflusst andere Politikbereiche mehr oder weniger stark. Ein wichtiges Handlungsfeld ist entsprechend die *Berücksichtigung der Auswirkungen des Bevölkerungswachstums auf andere Politikbereiche*. Auch müssen die Bedürfnisse der Migrantinnen und Migranten etwa in der Alters- oder Gesundheitspolitik berücksichtigt werden. Ein zentrales Handlungsfeld, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu gewährleisten, betrifft die *berufliche, gesellschaftliche und politische Integration von Migrantinnen und Migranten*, einerseits zur Ergänzung und Verjüngung des Arbeitsmarktes und andererseits zur Vermeidung zusätzlicher Belastungen der Sozialwerke. Wichtige Massnahmen in diesem Bereich umfassen die Förderung der Arbeitsmarktintegration von Personen aus dem Asylbereich (Abbau rechtlicher und bürokratischer Hürden, Eingliederungsprogramme), die kantonalen Integrationsprogramme sowie der Ausbau der politischen Rechte und der politischen Teilhabe auf kantonaler und kommunaler Ebene.

4.11 FAMILIEN- UND GENERATIONENBEZIEHUNGEN

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr*: Keine direkten Folgen auf den Politikbereich.
- *Älter*: Zunahme von pflegebedürftigen hochbetagten Angehörigen, die Betreuung und Pflege brauchen. Zunahme von gesunden Pensionierten, die Betreuung und Pflege anbieten könnten.
- *Unterschiedlich verteilt*: Randregionen mit zunehmendem Anteil älterer Menschen ohne nächste Angehörige und Familien ohne Grosseltern in unmittelbarer Nähe.
- *Vielfältiger*: Zunahme von internationalen beziehungsweise binationalen Ehen und Familien. Verschärfung der Folgen des demografischen Wandels durch die erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen, die nicht mehr für unbezahlte Care-Arbeit bei Angehörigen zur Verfügung stehen.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Steigender Anteil gesunder Menschen im Pensionsalter, die Aufgaben in Form generationenübergreifender Freiwilligenarbeit übernehmen können (z. B. bei der pädagogischen Betreuung von Kleinkindern, als Lesementorinnen und -mentoren oder bei der Unterstützung von hilfsbedürftigen älteren Menschen).
- Der durch den demografischen Wandel ausgelöste Fachkräftemangel begünstigt den Ausbau der ausserfamiliären Kinderbetreuung sowie alternativer Arbeitszeitmodelle und trägt so zur Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern bei.
- Einsatz von Zivildienstleistenden zur Entlastung der Fachkräfte in der Unterstützung hilfsbedürftiger Menschen (insbesondere von alten und kranken Menschen und von Menschen mit Behinderungen, von Migrantinnen und Migranten, von Kindern und Jugendlichen).

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Doppelbelastung durch Kinder und Betreuung der eigenen Eltern (rush hour of life).
- Widerspruch zwischen erhöhtem Bedarf an Care-Arbeit und der Bewältigung des Fachkräftemangels.
- Schwierigere Unterstützung von Familienangehörigen (Kleinkinder, ältere Menschen) infolge der internationalen und innerschweizerischen Mobilität und Migration.
- Widersprüche zwischen schweizerischem und internationalem Familienrecht.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Förderung der Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben und Betreuungsarbeit (Care-Arbeit).
- Überprüfung der bilateralen und multilateralen Staatsverträge zur Etablierung von kohärenten und widerspruchsfreien Normen im Familienrecht.

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Familien- und Generationenbeziehungen folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Die bestehenden Demografieberichte nehmen die wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels im Politikbereich Familien- und Generationenbeziehungen auf. Die wichtigsten Themen und Problemlagen sind erfasst. Mit einem Bericht des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann zur Care-Arbeit besteht eine strategische Grundlage zu diesem Themenfeld. Daneben werden die Folgen des demografischen Wandels auf die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben und Care-Arbeit in Berichten des Bundesamts für Gesundheit, der Eidgenössischen Migrationskommission, des Staatsekretariats für Wirtschaft sowie des Eidgenössischen Finanzdepartements thematisiert. Vereinzelte werden auch die Folgen der Internationalisierung der Familien aufgegriffen. Nicht angesprochen werden in den Berichten die Chancen des demografischen Wandels.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

In den untersuchten Berichten sind keine Widersprüche in der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels erkennbar.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Durch die Veränderung der Familienstrukturen und die erhöhte Erwerbsbeteiligung der Frauen stellt die *Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben und Care-Arbeit* ein zentrales Handlungsfeld dar. Dazu sind Massnahmen wie bezahlbare und bedürfnisgerechte familienergänzende Betreuungs- und Unterstützungsangebote für Kinder und pflegebedürftige Angehörige, steuerliche und sozialversicherungstechnische Anreize, flexible Arbeitsmodelle sowie die berufliche Anerkennung der Kompetenzen aus Care-Arbeit notwendig. Der Bund unterstützt die Vereinbarkeit von Beruf und Familie mittels Abbau negativer Erwerbsanreize bei Steuern und Tarifen sowie mit der Förderung von externen Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter mittels des 2003 lancierten und inzwischen zweimal verlängerten Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Bei der Förderung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen unterstützt der Bund die Unternehmen mit Information und Sensibilisierung, macht Beispiele vorbildlicher Lösungen bekannt und geht als Arbeitgeber mit gutem Beispiel voran. Ein weiteres Handlungsfeld betrifft die *Überprüfung der bilateralen und multinationalen Staatsverträge zur Etablierung von kohärenten und widerspruchsfreien Normen im Familienrecht*.

4.12 RAUM UND INFRASTRUKTUREN

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr:* Es besteht eine zunehmende Nachfrage nach Bauland und Wohnraum. Der Druck auf Siedlungsflächen, Infrastrukturen (für Telekommunikation, Verkehr, Energie) und Kulturland steigt.
- *Älter:* Die zunehmende Alterung der Gesellschaft beeinflusst die Nachfrage nach altersgerechten Wohnangeboten (Raumbedarf, altersgerechtes Wohnraumangebot, ergänzende Dienstleistungen), insbesondere in gut erschlossenen Zentrumsanlagen. Dadurch verändert sich auch die Raumnutzung: Dichte, zentral gelegene und gut erschlossene Wohnstandorte sind attraktiv für ältere Menschen, die im Nahumfeld ihre Bedürfnisse decken möchten und attraktive Freizeit-, Kultur- und Dienstleistungsangebote suchen.
- *Unterschiedlich verteilt:* Die Bevölkerungs- und Wohnsiedlungsentwicklung konzentriert sich vor allem an den Agglomerationsrändern. Es entsteht eine «Sogwirkung» für Gemeinden mit altersgerechter Wohn- und Verkehrsinfrastruktur. Die geografischen Disparitäten nehmen zu.
- *Vielfältiger:* Die heterogenere Gesellschaft wird durch kleinere Haushalte geprägt sein. Es besteht eine grosse Vielfalt in Bezug auf Wohnraumbedürfnisse, Nutzung von Räumen und Infrastrukturen. Benachteiligte Bevölkerungsgruppen⁴⁵ haben Mühe, geeigneten Wohnraum zu finden.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Stärkung von Vorhaben der inneren Verdichtung (durch die höhere Akzeptanz in der alternden Gesellschaft und durch die zunehmende Nachfrage älterer Menschen nach Wohnraum in zentralen Lagen), was zugleich dem anhaltenden Trend zur Zersiedelung entgegenwirkt.
- Stärkung einer Siedlungsentwicklung basierend auf kurzen Wegen, Förderung der «Stadt der kurzen Wege» (durch die höhere Akzeptanz in fussverkehrs-affineren Bevölkerungsteilen).

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Steigende Nachfrage nach Wohnraum beziehungsweise Bauland (Bauzonendimensionierung). Weitere Verteuerung von Wohnraum in der Schweiz.
- Steigender Flächenkonsum für Arbeitsplätze, Produktions- und Lagerstätten.
- Anhaltende räumliche Entflechtung von Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Einkaufen und damit anhaltende Zersiedelung.
- Steigender Bedarf an und steigende Kosten für Infrastrukturleistungen (Verkehrsinfrastrukturen, Mobilitätsangebote, Telekommunikation-, Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Gesundheitsversorgung und Bildungseinrichtungen).
- Steigender Druck auf Kulturland und Wälder gefährdet die gestalterische Qualität der gebauten Umwelt.
- Zunehmende Abwanderung von Fachkräften aus peripher gelegenen Regionen in urbane Zentren.
- Durch die auch demografiebedingte, zunehmende Verdichtung in Siedlungsgebieten können historische Bauten sowie das archäologische Erbe vermehrt unter Druck geraten.
- Remanenzeffekt (Verbleib älterer Menschen nach der Familienphase in Wohnungen mit grosser Wohnfläche).
- In Gebieten, die unter Abwanderung leiden und mit der Alterung der verbleibenden Gesellschaft konfrontiert sind, wird die heutige Siedlungsstruktur den Bedürfnissen der Bevölkerung nicht mehr gerecht, und die Raum- und Verkehrsplanung steht hier vor neuen Herausforderungen.

⁴⁵ Dazu können Menschen mit geringer Bildung, tiefer beruflicher Stellung und geringem Einkommen, ältere und gebrechliche Menschen, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit Migrationshintergrund, peripher wohnende Menschen oder Menschen mit einer Kombination dieser Merkmale gehören.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Siedlungsentwicklung: Stärkung der inneren Verdichtung. Eindämmung der Zersiedlung mit wirksamen und teilweise neuen Instrumenten der Raumplanung.
- Infrastrukturen (Energie, Verkehr, Kommunikation): Gewährleistung von Verfügbarkeit, Funktionalität und Leistungsfähigkeit sowie Zugänglichkeit und gegenseitiger Abstimmung.
- Regionalpolitik: Unterstützung von peripheren Regionen, die die Folgen der demografischen Alterung sowie der Abwanderung stärker spüren als wirtschaftlich starke Zentren (Verminderung der erwarteten Zunahme von Stadt-Land-Disparitäten). Sicherung der Grundversorgung.
- Wohnungswesen: Gewährleistung des Wohnraumangebots bei steigender und heterogener werdender Nachfrage.
- Landwirtschaft und Versorgung: Schutz des Kulturlands vor dem Druck durch Baulandnachfrage.

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Raum und Infrastrukturen folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Die bestehenden Demografieberichte nehmen die wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels im Politikbereich Raum und Infrastrukturen auf. Die Themen und Problemlagen der einzelnen Handlungsfelder sind erfasst. Die Schwerpunkte in den Berichten bilden die Handlungsfelder Siedlungsentwicklung und Wohnraum. Im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes (1. und 2. Etappe)⁴⁶ sowie im Raumkonzept Schweiz⁴⁷ erfolgte zudem eine differenzierte und umfassende Analyse der Herausforderungen der im Politikbereich Raumplanung und Infrastruktur betroffenen Handlungsfelder, die u. a. auch durch den demografischen Wandel bedingt sind. So geht mit dem Wachstum der Bevölkerung auch der Bau der notwendigen Siedlungen, Strassen, Schienen und Telekommunikations- und Übertragungsleitungen einher. Die Bevölkerung wird zudem immer mobiler und beansprucht pro Kopf zunehmend mehr Raum. Als Folge davon dehnen sich Siedlungen und Infrastrukturen immer stärker aus und bedrängen zunehmend Landschaft und Naturräume wie auch Fruchtfolgefleichen. Das Raumkonzept Schweiz von 2012 hat erstmals von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam erarbeitete Strategien für eine nachhaltigere Raumentwicklung vorgelegt. Das Raumkonzept Schweiz ist allerdings kein verbindliches Instrument, sondern versteht sich als Orientierungsrahmen und Entscheidungshilfe. Ein aktuelles Bild über die Folgen des demografischen Wandels in den unterschiedlichen Raumtypen der Schweiz geben die beiden Berichte «Agglomerationspolitik des Bundes 2016+»⁴⁸ und «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete»⁴⁹.

⁴⁶ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2010): Botschaft vom 20. Jan. 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010 1049, sowie Medienmitteilung des Bundesrates vom 04. Dez. 2015 über die weiteren Schritte für die Revision des Raumplanungsgesetzes, 2. Etappe ([Bundesrat legt weitere Schritte für Revision des Raumplanungsgesetzes fest](#)).

⁴⁷ Vgl. Raumkonzept Schweiz, überarbeitete Fassung vom 20. Dez. 2012 ([Raumkonzept Schweiz](#)).

⁴⁸ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2015a): Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes 2016+». Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz vom 15. Feb. 2015.

⁴⁹ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2015b): Bericht «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete (in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011)» vom 15. Feb. 2015.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

Die genannten demografierelevanten Berichte nehmen die Bevölkerungsszenarien des Bundesamts für Statistik zur Grundlage, mit Ausnahme der beiden Landwirtschaftsberichte, die aus Gründen der Vergleichbarkeit UN-Szenarien verwenden.

Es besteht in den untersuchten Berichten Einigkeit darüber, dass die wichtigste raumplanerische Herausforderung des demografischen Wandels der zunehmende Flächenverbrauch ist, der im Interesse der Natur und der Ernährungssicherung zu reduzieren ist. Räumlich ist insbesondere die Bodenknappheit in urbanen Räumen im Fokus. Als Folge des demografischen Wandels werden öfter Risiken als Chancen genannt.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Im Politikbereich Raum und Infrastrukturen steht zum einen das Handlungsfeld *Siedlungsentwicklung* im Fokus der demografischen Herausforderungen. Die mit den demografischen Komponenten «mehr», «älter» und «vielfältiger» verbundene Entwicklung begünstigt eine Zunahme des Flächenverbrauchs für das Wohnen und der Nachfrage nach Verkehrs-, Energie-, Versorgungs- und Kommunikationsinfrastrukturen. Auch werden sich die Bevölkerungs- und die Wohnsiedlungsentwicklung vor allem an den Agglomerationsrändern konzentrieren (Komponente «*unterschiedlich verteilt*»). Mit Aktivitäten zur Förderung der inneren Verdichtung kann der Bund Einfluss auf die damit verbundenen Risiken wie steigender Flächenverbrauch, Zersiedelung, Verkehrszunahme und steigende Kosten der Infrastrukturleistungen nehmen. Aufgrund der geltenden Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Politikbereich kann der Bund die gewünschte Siedlungsentwicklung auch mit rechtlichen, prozessualen und konzeptionellen Instrumenten sowie mit Kommunikations- und Informationsmassnahmen unterstützen. In diesem Handlungsfeld bestehen bereits vielfältige Aktivitäten des Bundes wie beispielsweise im Rahmen der Richtplanprüfung, der Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes, der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung, des Raumkonzepts Schweiz, der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung oder der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete sowie der Neuen Regionalpolitik.

Im Handlungsfeld *Infrastrukturen* sind zum anderen insbesondere die veränderten Bedürfnisse von älter werdenden und vielfältiger zusammengesetzten Bevölkerungsgruppen einzubeziehen. Neben der Gewährleistung des Zugangs auch für benachteiligte Gruppen ist dem Aspekt der sicheren Benutzung der Infrastrukturen (safety and security) und dem Risikomanagement besonders Rechnung zu tragen. Hierfür bestehen bereits Aktivitäten des Bundes, etwa im Rahmen der Strategie Naturgefahren Schweiz und der Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen.

4.13 UMWELT

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr*: Eine Zunahme der Wohnbevölkerung verstärkt den Ressourcenverbrauch und die Nutzung natürlicher Ressourcen⁵⁰.
- *Älter*: Die Alterung der Gesellschaft beeinflusst umweltrelevante Bereiche wie Verkehr, Energie, Raum, Infrastrukturen und die Nutzung der natürlichen Ressourcen. Der Pro-Kopf-Konsum der Bevölkerungsgruppen im höheren Lebensalter ist tiefer derjenige der Bevölkerungsgruppe der 30–50-Jährigen.
- *Unterschiedlich verteilt*: Die Bevölkerungs- und Wohnsiedlungsentwicklung konzentriert sich vor allem an den Agglomerationsrändern. Dies sowie die zunehmende bauliche Verdichtung in den Zentren beeinflusst insbesondere die Nutzung natürlicher Ressourcen in Agglomerationsnähe.
- *Vielfältiger*: Die heterogenere, zunehmend segmentierte Gesellschaft, charakterisiert durch unterschiedliche individuelle Präferenzen, Lebensstile und Vorstellungen, zeichnet sich durch eine grosse Vielfalt in Verbrauch und Nutzung von (natürlichen) Ressourcen aus. Umweltpolitische Massnahmen sind demnach zunehmend differenzierter auszugestalten.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Reduziertes Pro-Kopf-Konsumwachstum durch höhere Anteile von Bevölkerungsgruppen mit geringeren Konsumausgaben.
- Steigende Nachfrage und Wertschätzung für naturnahe Erholungsgebiete nahe der urbanen Zentren schafft Akzeptanz und Druck für die Schaffung zusätzlicher ökologisch wertvoller Gebiete.
- Einsatz von Zivildienstleistenden in der Pflege und in der Aufwertung von ökologisch wertvollen Flächen und Objekten.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Zunahme des Ressourcenverbrauchs durch starke Bevölkerungszunahme (Zielkonflikt mit den auf das Inland bezogenen, ökologischen Nachhaltigkeitszielen).
- Abnehmendes Umweltbewusstsein in der Schweiz durch die Zuwanderung aus weniger umweltbewussten Kulturen, sofern eine forcierte Umweltbildung im Rahmen der Integrationsmassnahmen nicht gewährleistet werden kann.
- Steigende Nachfrage nach natürlichen Ressourcen, zunehmender Druck auf Biodiversität, Landschaft und Naherholungsgebiete.
- Zunehmender Druck auf das Kulturland (Gefahren einer intensiveren Nutzung des Kulturlands für die Nahrungsmittelproduktion und einer erhöhten Umweltbelastung).
- Zunahme der Empfindlichkeit auf Umwelteinflüsse und der Verletzlichkeit durch Umweltbelastungen (Emissionen, Klima usw.), insbesondere von älteren Menschen.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Ressourcennutzung und -verbrauch: Sicherstellung einer nachhaltigen Nutzung von Rohstoffen und natürlichen Ressourcen.
- Erholungsräume: Sicherstellung von siedlungsnahen und nachhaltig genutzten Erholungsräumen, die sich am Bedarf der Bevölkerung orientieren.
- Landschaftliche und biologische Vielfalt: Sicherstellung einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktion und einer reichhaltigen, gegenüber Veränderungen reaktionsfähigen Biodiversität.
- Umweltbelastung, Naturgefahren, Störfälle und Klimaänderung: Sicherstellung des Schutzes aller Bevölkerungsgruppen.
- Sensibilisierung der Bevölkerung für umweltschonendes Verhalten, Förderung des Umweltbewusstseins und Förderung der Kenntnisse über Umwelt-Labels, Energieetiketten, Ökobilanzen usw.

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Umwelt folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Die genannten Demografieberichte befassen sich mit Teilbereichen der demografierelevanten Themen und Problemlagen im Politikbereich Umwelt. Es bestehen namentlich in den Politikbereichen Energie, Verkehr sowie Raum und Infrastrukturen Bezüge zur Umweltsituation. Aktuell gibt es keinen strategischen Bericht, der sich gesamthaft mit den Herausforderungen des demografischen Wandels auf den Politikbereich Umwelt befasst.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

In den untersuchten Berichten sind keine Widersprüche in der Einschätzung zu den Folgen des demografischen Wandels erkennbar. Es wird davon ausgegangen, dass insbesondere die prognostizierte Bevölkerungszunahme zu einem erhöhten Ressourcenverbrauch und einer vermehrten Nutzung natürlicher Ressourcen führt. Als Folge des demografischen Wandels werden öfter Risiken als Chancen genannt.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Im Vordergrund der demografiebedingten Herausforderungen für den Politikbereich Umwelt steht die Gefährdung der ökologischen Ziele einer nachhaltigen Entwicklung, hauptsächlich beeinflusst durch die Bevölkerungszunahme. Der Bund verfolgt das Ziel eines nachhaltigen Umgangs mit natürlichen Ressourcen bereits seit Längerem, festgehalten etwa in der «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019» des Bundesrates. Fortschritte im Handlungsfeld *Ressourcennutzung und -verbrauch* (etwa im Vollzug der gesamten Umweltgesetzgebung) kommen auch den weiteren Handlungsfeldern *Schutz der Bevölkerung vor Umweltbelastungen*, *Sicherstellung der landschaftlichen und biologischen Vielfalt* und *der Erholungsräume* zugute, in denen bereits seit Längerem verschiedene Aktivitäten laufen. So bestehen Konzepte und Strategien des Bundes zu den Themen Biodiversität, Boden, Fruchtfolgeflächen, Wald, Landschaft und Umweltkommunikation, die auf die genannten Handlungsfelder zielen.

⁵⁰ Ressourcenverbrauch bezieht sich in diesem Bericht immer auf den Verbrauch pro Kopf im Inland.

4.14 ENERGIE

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr*: Eine wachsende Bevölkerung verbraucht mehr Energie.⁵¹ Der Zuwachs ist jedoch unterproportional zum Bevölkerungswachstum, da neue Technologien für diese Mehrnachfrage eingesetzt werden, die effizienter als der Bestandesdurchschnitt sind.
- *Älter*: Der Pro-Kopf-Konsum der Bevölkerungsgruppen im höheren Lebensalter ist tiefer als derjenige der Bevölkerungsgruppe der 30–50-Jährigen. Der Remanenzeffekt älterer Menschen lässt hingegen den Energieverbrauch der Privathaushalte ansteigen.
- *Unterschiedlich verteilt*: Die Bevölkerungs- und die Wohnsiedlungsentwicklung konzentrieren sich vor allem an den Agglomerationsrändern. Dies beeinflusst die Energieversorgung (Netze).
- *Vielfältiger*: Die heterogenere Gesellschaft wird durch deutlich mehr und kleinere Haushalte geprägt sein. Die Zunahme der Anzahl Haushalte verstärkt die Energienachfrage des Sektors Privathaushalte.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Reduziertes Konsumwachstum durch höhere Anteile von Bevölkerungsgruppen mit geringeren Konsumausgaben.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Sicherstellung einer wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung für die wachsende Bevölkerung.
- Hoher Energiekonsum bei Gebäuden durch Remanenzeffekte.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Energieversorgung: Gewährleistung einer ausreichenden, diversifizierten, sicheren, wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung.
- Energienachfrage: Gewährleistung eines sparsamen und rationellen Energieverbrauchs und Förderung einer höheren Energieeffizienz.

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Energie folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Die zentrale Herausforderung des demografischen Wandels für den Politikbereich Energie besteht darin, dass eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung auch bei wachsender Bevölkerungszahl und veränderter Bevölkerungsstruktur sichergestellt werden muss. Die genannten Dokumente nehmen die wichtigsten demografierelevanten Themen im Politikbereich Energie auf. Die demografische Komponente «mehr» steht dabei im Vordergrund. Die künftige Verteilung der Altersgruppen der Wohnbevölkerung ist bereits in die Nachfragemodelle der Energiestrategie eingeflossen. Die anderen demografischen Komponenten werden vorwiegend über die Veränderung der Zahl und Art der Haushalte in der Schweiz in den Energieszenarien berücksichtigt. Die Energieperspektiven 2050 können somit als Demografieberichte des Politikbereichs Energie bezeichnet werden.

⁵¹ Ressourcenverbrauch bezieht sich in diesem Bericht immer auf den Verbrauch pro Kopf im Inland.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

In den verschiedenen Szenarien der Energieperspektiven werden die Risiken und Chancen des demografischen Wandels kohärent dargestellt. Die Berichte verwenden einheitlich das mittlere Bevölkerungsszenario des Bundesamts für Statistik.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Im Politikbereich Energie sind beide Handlungsfelder *Energieversorgung* und *Energienachfrage* zu verfolgen. Für das Handlungsfeld *Energieversorgung* stehen Aktivitäten des Bundes zur Gewährleistung einer ausreichenden, breit gefächerten, sicheren, wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung im Vordergrund. Im Handlungsfeld *Energienachfrage* ist unter anderem aufgrund der Bevölkerungsentwicklung, der Haushaltsstrukturen und des Konsumverhaltens mit Veränderungen zu rechnen. Dem Bund fällt hier eine strategische und koordinierende Rolle zu, die er mit der Energiestrategie 2050 und mit seiner Klimapolitik und den darin enthaltenen Massnahmen wahrnimmt.

4.15 VERKEHR

Folgen des demografischen Wandels

- **Mehr:** Die erwartete Bevölkerungszunahme wird zu einer weiteren beachtlichen Steigerung des Personenverkehrs führen. Zwischen 2010 und 2040 wird eine Zunahme der Verkehrsleistung in Personenkilometern von 25 Prozent erwartet (öffentlicher Verkehr: + 51 %, motorisierter Individualverkehr: + 18 %, Langsamverkehr + 32 %).⁵² In Räumen mit einem aktuellen Verkehrssystem im Bereich der Kapazitätsgrenze führt dies zu Staus, beziehungsweise zu hohen Auslastungen im öffentlichen Verkehr, sollte der absehbare technologische Fortschritt (z. B. automatisiertes Fahren) die Effizienz des Verkehrs nicht steigern. Auch für den Flugverkehr⁵³ wird für den Zeitraum von 2015 bis 2030 von einer steigenden Nachfrage von durchschnittlich 3,2 Prozent bei den Passagierzahlen und 2,1 Prozent bei den Bewegungszahlen pro Jahr ausgegangen. Die Flughäfen Genf und Zürich operieren in Spitzenzeiten bereits heute an der Kapazitätsgrenze.
- **Älter:** Die Nachfrage nach Verkehrsleistungen variiert altersabhängig. Sie nimmt bis zum 20. Lebensjahr stark zu, bleibt bis etwa zum 55. Lebensjahr nahezu konstant und geht danach mit steigendem Alter kontinuierlich zurück. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Verhaltensmuster ändern und ältere Menschen länger gesund und mobil sein werden – unterstützt auch durch technologische Entwicklungen. Die Erwartungen an die Angebotsqualität steigen. Ältere Menschen weisen tiefere Fahrleistungen mit dem Auto und dem Velo, dagegen aber höhere mit dem öffentlichen Verkehr und teilweise höhere Tagesdistanzen zu Fuss auf als die durchschnittliche Bevölkerung. Insbesondere für Hochbetagte wird das Nahumfeld wichtiger (Fussdistanz). Gerade hochbetagte Menschen könnten mit der allfälligen Einführung automatisierter Fahrzeuge und den dadurch möglichen Tür-zu-Tür-Diensten im Vergleich zu heute mobiler werden. Es besteht daher die Möglichkeit, dass die Fahrleistung und die Mobilität mit steigendem Alter nicht mehr zwingend zurückgehen.
- **Unterschiedlich verteilt:** Die Bevölkerungs- und Wohnsiedlungsentwicklung konzentriert sich vor allem in den Agglomerationen und an den Agglomerationsrändern. Die geografischen Disparitäten nehmen zu. Der Trend zur räumlichen Entflechtung von Wohnen, Arbeiten und Freizeit/Einkaufen lässt die Verkehrsleistungen steigen, insbesondere im Pendlerverkehr. Zugleich wachsen tangentielle Verkehre um die Zentren herum stärker als die radialen. Der gleichzeitige Trend zu weniger häufigen täglichen Fahrten zur Arbeit – insbesondere aufgrund der Möglichkeiten von Home Office und von Fahrtengemeinschaften – vermag den Gesamteffekt steigender Verkehrsleistungen nicht zu kompensieren, sollten vollautomatisierte Sammeltaxis nicht das Verkehrsgeschehen grundsätzlich ändern.
- **Vielfältiger:** In einer zunehmend segmentierten und alternden Gesellschaft, bestimmt durch unterschiedliche individuelle Präferenzen, Lebensstile und -konzepte, verändert sich das Mobilitätsverhalten (z. B. die tageszeitliche Verteilung des Verkehrs, wenn Spitzenstunden vermieden werden, oder die Verkehrsmittelwahl, wenn multimodale Möglichkeiten das Verkehrsangebot erweitern).

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Glättung der tageszeitlichen Verteilung der Verkehrsnachfrage durch unterschiedliches tageszeitliches Mobilitätsverhalten von älteren Menschen und von Bevölkerungsgruppen im Erwerbsalter.
- Stärkung des öffentlichen Verkehrs (ÖV) durch ÖV-affinere Nachfragegruppen, solange eine starke Verbreitung vollautomatisiert fahrender Fahrzeuge ausbleibt.
- Höhere Verkehrssicherheit (motorisierter Individualverkehr) in erster Linie als Folge des technologischen Wandels, möglicherweise auch durch tiefere Fahrgeschwindigkeiten älterer Verkehrsteilnehmer.

⁵² Vgl. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK; Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2016): Broschüre Verkehrsperspektiven 2040. Entwicklung des Personen- und Güterverkehrs in der Schweiz, Kurzfassung der wichtigsten Ergebnisse. Aug. 2016.

⁵³ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2016c): Bericht 2016 über die Luftfahrtspolitik der Schweiz (Lupo 2016) vom 24. Feb. 2016, BBl 2016 1847.

- Stärkung des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien im Verkehrswesen (voll-automatisiert fahrende Fahrzeuge, Information und Lenkung, Sicherheit, Kosten) durch Zunahme der Nachfragegruppen.
- Bessere Realisierungschancen für Massnahmen zur Förderung des Langsamverkehrs (insbesondere für Infrastrukturmassnahmen).

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Zunahme des Personenverkehrs (durch Bevölkerungszunahme allgemein und durch Fragmentierung/Individualisierung der Gesellschaft) und damit verbundener Negativeffekte (Staus, Luft- und Lärmemissionen, hoher Finanzierungsbedarf).
- Zunehmende Kapazitätsengpässe auf Schiene, Strasse (inkl. Staus) und bei den Landesflughäfen.
- Steigender Bedarf an altersgerechten Verkehrsinfrastrukturanlagen (z. B. bezüglich Zugang im öffentlichen Verkehr für mobilitätseingeschränkte Personen) und Verkehrsangeboten (Komfort, Qualität, Information, Umsteigebeziehungen).
- Zunahme von mobilitätseingeschränkten Personengruppen, für die passende Mobilitätsangebote bereitzustellen sind.
- Weitere Zunahme des Freizeitverkehrs und damit verbundener Negativeffekte (Staus, Luft- und Lärmemissionen, hoher Finanzierungsbedarf).
- Steigende Anforderungen an die aktive und passive Sicherheit von Fahrzeugen und Verkehrsanlagen.
- Zunahme der Zahl an Unfällen mit Beteiligung älterer Menschen (motorisierter Individualverkehr), aufgrund abnehmender Fahrtüchtigkeit bei gleichzeitig steigendem Führerausweisbesitz, soweit voll-automatisiertes Fahren das Fahrverhalten nicht grundlegend ändert. Für ältere Menschen können Unfälle aufgrund der höheren Gebrechlichkeit schlimmere Folgen haben.
- Zunehmend schwierige Verkehrsfinanzierung.
- Die berufliche Spezialisierung könnte zu einer Zunahme des Personenverkehrs führen.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Mobilitätsverhalten: Beeinflussung der Mobilität im Sinne einer Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung und Glättung der tageszeitlichen Verteilung der Verkehrsspitzen.
- Verkehrsinfrastrukturen: Management der knappen Infrastrukturkapazitäten (Strasse, Schiene, Landesflughäfen).
- Verkehrssicherheit: Gewährleistung eines sicheren Zugangs zum Verkehrssystem für alle.
- Technologie: Effizienzsteigerung der Verkehrsangebote, Optimierung der Verkehrssysteme und Entwicklung der Fahrzeuge durch Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien
- Langsamverkehr: Gewährleistung von ausreichenden und bedürfnisgerechten Infrastrukturen für den Langsamverkehr.
- Öffentlicher Verkehr: Anpassung der Angebotsqualität an die künftigen Bedürfnisse, unter Berücksichtigung einer allfälligen Verschmelzung von privatem und öffentlichem Verkehr mit dem automatisierten Fahren.
- Güterverkehr/Logistik: Sicherstellung einer effizienten, nachhaltigen Güterlogistik.

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Verkehr folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Die Verkehrsperspektiven des ARE beziehen sich auf die wichtigsten demografischen Entwicklungen – Bevölkerungswachstum und Alterung – und zudem auf das Wirtschaftswachstum. Weitere soziodemografische Merkmale wie auch raumordnungspolitische Entwicklungen werden in den Mitte 2016 publizierten Verkehrsperspektiven 2040 stärker einbezogen, als dies noch in den Verkehrsperspektiven 2030 der Fall war. Mit den Verkehrsperspektiven 2040 hat das Bundesamt für Raumentwicklung somit integrierte Szenarien für die weitere Entwicklung des Personen- und des Güterverkehr bis zum Jahr 2040 vorgelegt. Auch diese Szenarien zeigen, dass die Verkehrsleistung im Personenverkehr bis zum Jahr 2040 gegenüber dem Basisjahr 2010 um 25 Prozent zunehmen wird. Das grösste relative Wachstum entfällt dabei auf den öffentlichen Verkehr. Absolut gesehen bleibt jedoch der motorisierte Individualverkehr das wichtigste Segment. Neben dem Referenzszenario, in dem Trends fortgeschrieben und beschlossene verkehrspolitische Massnahmen hinterlegt sind, wird die Verkehrsentwicklung für drei Alternativszenarien und zwei Sensitivitäten quantifiziert. Die Alternativszenarien berücksichtigen unterschiedliche raum- und verkehrspolitische Massnahmen sowie gesellschaftliche Entwicklungen und zeigen Möglichkeiten der Verkehrsmeidung und Verkehrsverlagerung auf. Die übrigen analysierten Demografieberichte fokussieren dagegen hauptsächlich auf die Entwicklung der Verkehrs- und Fahrleistungen bis 2030 beziehungsweise auf den Energieverbrauch.

Von zentraler Bedeutung bei der Bewältigung des demografischen Wandels wird in Zukunft die rasche technologische Entwicklung in den Bereichen Information und Kommunikation sowie bei der Fahrzeugtechnik sein. Der technologische Wandel verändert möglicherweise Mobilitätsangebote, -nachfrage und -verhalten grundlegender als andere Entwicklungen. Damit könnte sich allenfalls die Mobilität von älteren oder bisher mobilitätseingeschränkten Personen mit bedürfnisgerechten Tür-zu-Tür-Angeboten grundsätzlich verbessern. Der Bundesrat wird im Bericht zur Erfüllung des Postulats 14.4169 Leutenegger Oberholzer «Auto-Mobilität. Fahren ohne FahrerIn oder Fahrer. Verkehrspolitische Auswirkungen» näher auf diese Möglichkeiten eingehen, dabei aber auch darauf hinweisen, dass basierend auf dem heutigen Kenntnisstand gesicherte Aussagen zu den Auswirkungen dieser technologischen Entwicklungen erst in einem sehr beschränkten Masse möglich sind.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

Die in der Dokumentenanalyse berücksichtigten Demografieberichte stützen sich mehrheitlich noch auf die Verkehrsperspektiven 2030 des Bundesamts für Raumentwicklung sowie auf die Bevölkerungsszenarien 2015–2045 des Bundesamts für Statistik. Widersprüche gibt es nicht, die Folgen der demografischen Entwicklung für den Politikbereich Verkehr werden in den analysierten Berichten überall gleich eingeschätzt: Die kommenden Herausforderungen sind das Erreichen der *Kapazitätsgrenzen der Verkehrsinfrastruktur* auf Schiene und Strasse, im Luftverkehr die Behebung der prognostizierten Engpässe bei den Landesflughäfen, das *Erreichen der energiepolitischen Ziele*, die *Effizienzsteigerung des Landverkehrs*, die *Sicherung der Verkehrsfinanzierung* und die *Gewährleistung der Angebotsqualität*. Als Folge des demografischen Wandels werden öfter Risiken als Chancen genannt.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Der Politikbereich Verkehr wird vor allem durch die erwartete Verkehrszunahme herausgefordert, die in erster Linie durch das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum beeinflusst wird. So begünstigen die Komponenten «mehr» und «*unterschiedlich verteilt*» eine Verkehrszunahme, während die Komponenten «*älter*» und «*vielfältiger*» auch eine dämpfende Wirkung auf die Verkehrszunahme haben können. Ein grosser Handlungsbedarf durch den demografischen Wandel im Politikbereich Verkehr ergibt sich durch die starke zukünftige Alterung der Gesellschaft (Angebotsqualität, Sicherheit, Sicherung der Mobilitätsbedürfnisse). Basierend auf dieser Ausgangslage können erfolgreiche Aktivitäten des Bundes in den Handlungsfeldern *Mobilitätsverhalten*, *Technologie* (z. B. Automatisierung des Fahrens) und *Langsamverkehr* den Problemdruck in den anderen Handlungsfeldern *Verkehrsinfrastrukturen* (Strasse und Schiene), *Verkehrssicherheit*, *öffentlicher Verkehr* und *Güterverkehr/Logistik* mindern helfen. Ein besonderes Augenmerk ist dabei der Entwicklung der Fahrzeugtechnologien – insbesondere den vollautomatisiert fahrenden Fahrzeugen – zu widmen. Dadurch könnten ältere Menschen länger mobil bleiben, Strassenverkehrsinfrastrukturen effizienter genutzt werden und neue Tür-zu-Tür-Angebote sowie eine Art öffentlicher Individualverkehr entstehen. Auch dürfte sich die Umweltverträglichkeit der Fahrzeuge trotz Mehrverkehr markant verbessern. Geografisch ist der Fokus für die Handlungsfelder auf die Räume mit städtischem Charakter (Agglomerationen) zu legen, insbesondere in den Handlungsfeldern *Langsamverkehr* und *öffentlicher Verkehr*, die durch die Alterung der Gesellschaft in besonderem Mass betroffen sein werden. Die Rolle des Bundes ist hier eine steuernde und strategisch lenkende. Mit Aktivitäten im Rahmen beispielsweise der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung, des Sachplans Verkehr, des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt, der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung oder des Mobilitätsmanagements sowie mit Vorarbeiten zu einem Mobility Pricing und zu neuen Formen der Mobilität versucht der Bund, die Entwicklungen in den genannten Handlungsfeldern in die gewünschte Richtung zu steuern.

4.16 KOMMUNIKATIONSINFRASTRUKTUR, MEDIEN, INFORMATIONSGESELLSCHAFT

Folgen des demografischen Wandels

- *Mehr*: Die erwartete Bevölkerungszunahme erzeugt für den Informations- und Kommunikationstechnologie-Bereich (IKT) eine steigende Nachfrage, der das IKT-Infrastrukturangebot folgen muss.
- *Älter*: Die Bedürfnisse älterer Menschen bezüglich IKT-Lösungen können sich von denjenigen anderer Bevölkerungsgruppen unterscheiden (Usability, Zugänglichkeit, Verlässlichkeit usw.). Die Alterung der Gesellschaft bedingt Anstrengungen zur Minderung des Fachkräftemangels im IKT-Bereich und steigert insbesondere die Nachfrage nach Integration von IKT-Lösungen im Gesundheits- und Sozialwesen der Schweiz.
- *Unterschiedlich verteilt*: Die Bevölkerungs- und die Wohnsiedlungsentwicklung konzentrieren sich vor allem an den Agglomerationsrändern, und die geografischen Disparitäten nehmen zu. Diese räumliche Verteilung der Entwicklung der Bevölkerung beziehungsweise von Bevölkerungsgruppen beeinflusst auch die Bereitstellung und den Betrieb der IKT-Infrastruktur.
- *Vielfältiger*: Eine heterogenere Gesellschaft führt zu höheren Anforderungen an IKT-Lösungen, um allen Bevölkerungsgruppen einen chancengleichen, barriere- und diskriminierungsfreien Zugang und einen kompetenten Umgang zu ermöglichen. Der Pluralismus, kulturelle Identität und sprachliche Vielfalt im digitalen Raum gewinnen an Bedeutung.

Chancen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Verbesserung der Informations- und Kommunikationstechnologien mit Zugang für alle, auch für benachteiligte Bevölkerungsgruppen⁵⁴.
- Vermehrter Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien im Bereich der Meinungsbildung und Partizipation auf allen föderalen Ebenen (E-Voting, E-Demokratie, E-Government).
- Stärkung des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien im Gesundheitswesen (E-Health).
- Stärkung des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien im Verkehrswesen (Automatisierung des Fahrens, Information und Lenkung, Sicherheit, Kosten) durch Zunahme der Nachfragegruppen.

Risiken, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ergeben

- Heterogenität der Gesellschaft.
- Erreichbarkeit einzelner Bevölkerungsgruppen.
- Eingeschränkter Zugang aller zu Informations- und Bildungsangeboten wegen rascher technologischer Entwicklungen und zunehmender Komplexität der IKT.
- Wachsende Umweltbelastung und steigender Energieverbrauch durch zunehmende IKT-Nutzung.

Handlungsfelder im Politikbereich

- Informationsgesellschaft: Sicherstellung einer zielgruppengerechten Kommunikation und des Zugangs aller zu Informations- und Bildungsangeboten.
- Kommunikationsinfrastrukturen: Gewährleistung von ausreichenden und bedürfnisgerechten Infrastrukturen für Information und Kommunikation.
- Digitalisierung: Förderung der IKT-Nutzungskompetenzen verschiedener Bevölkerungsgruppen.
- Kommunikation: Gewährleistung einer zielgruppengerechten Risikokommunikation.

Ausgehend von den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie den identifizierten Handlungsfeldern können die analysierten Demografieberichte im Politikbereich Kommunikationsinfrastruktur, Medien, Informationsgesellschaft folgendermassen beurteilt werden:

Werden die relevanten Themen und Problemlagen erfasst?

Die bundesrätliche Strategie «Digitale Schweiz» vom 20. April 2016 nimmt die Herausforderungen des demografischen Wandels – wie Alterung, Bedürfnisse der verschiedenen Geschlechter, zunehmender Fachkräftemangel oder regionale Verteilung – für den IKT-Bereich auf. Der Fokus liegt auf den Rahmenbedingungen für die Sicherstellung der IKT-Kompetenz und dem Zugang zu IKT für alle, das heisst auch für ältere, benachteiligte, chancenschwächere oder peripher wohnende Menschen. Die Chancengleichheit ist eines der vier Kernziele der Strategie «Digitale Schweiz». Das auf Initiative des Bundes 2007 gegründete nationale Netzwerk «Digitale Inklusion Schweiz», in dem sich Vertreterinnen und Vertreter von Behörden aller föderalen Ebenen, von Interessenorganisationen und Wirtschaft engagieren, lanciert und unterstützt Projekte und Initiativen im Bereich «Digitale Inklusion». Ein Nationaler Aktionsplan «e-Inclusion 2016–2020» berücksichtigt massnahmenbezogen die Schnittstellen zu den Politikbereichen Bildung, Forschung und Innovation, Wirtschaft und Gesundheit. «e-Inclusion» steht dabei für die Teilhabe aller an der Informationsgesellschaft Schweiz. Während die demografischen Komponenten «*älter*», «*vielfältiger*» und «*unterschiedlich verteilt*» ausreichend berücksichtigt sind, wird das Bevölkerungswachstum (Komponente «*mehr*») eher summarisch berücksichtigt. Auch fehlt ein Ausblick in die weiter entfernte Zukunft (2030–2050), was allerdings in der enormen Geschwindigkeit der technologischen Entwicklungen und Veränderungen im IKT-Bereich begründet ist.

Gibt es Widersprüche bei der Einschätzung der Folgen des demografischen Wandels?

Die Strategie «Digitale Schweiz» geht weitgehend davon aus, dass die mittelfristigen IKT-Lösungen genügend anpassungsfähig sein werden, um die Herausforderungen des demografischen Wandels zu meistern. Der Handlungsbedarf dazu wird im Aktionsplan festgehalten. Diese Einschätzung wird im Bericht «Perspektiven 2030» der Bundeskanzlei, in dem vor allem die Abhängigkeit von der internationalen Kooperation betont wird, nicht in allen Szenarien geteilt.

Welche Handlungsfelder sind zu priorisieren, um den wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können?

Durch den Megatrend der rasch fortschreitenden Digitalisierung kommt der Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) eine hohe gesellschaftliche Bedeutung zu. Im Politikbereich Kommunikationsinfrastruktur, Medien, Informationsgesellschaft liegen die wichtigsten Herausforderungen des demografischen Wandels darin, für alle Bevölkerungsgruppen einen chancengleichen, barriere- und diskriminierungsfreien Zugang zu den IKT-Technologien zu gewährleisten (Handlungsfelder *Informationsgesellschaft* und *Digitalisierung*). Die demografischen Komponenten «*älter*», «*vielfältiger*» und «*unterschiedlich verteilt*» tragen zu einer Veränderung der Zielgruppen bei und erhöhen die Ansprüche an eine zielgruppengerechte Kommunikation. Durch die Bevölkerungszunahme (Komponente «*mehr*») wird die Nachfrage nach IKT-Dienstleistungen gesteigert, die durch das IKT-Infrastrukturangebot bedient werden muss (Handlungsfeld *Kommunikationsinfrastrukturen*). Die bestehende Strategie «Digitale Schweiz» und das Netzwerk «e-Inclusion» mit seinem Aktionsplan weisen bereits den Weg in die zukünftig zu verfolgende Richtung.

⁵⁴ Dazu können Menschen mit geringer Bildung, tiefer beruflicher Stellung und geringem Einkommen, ältere und gebrechliche Menschen, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit Migrationshintergrund, peripher wohnende Menschen oder Menschen mit einer Kombination dieser Merkmale gehören.

5 SYNTHESE UND FAZIT

Das folgende Kapitel fasst die Analysen zusammen und beantwortet die sechs im Kapitel 1.3 gestellten Fragen. Der vorliegende Bericht ist nicht als konsolidierte Demografiestrategie zu verstehen. Vielmehr gibt der Bericht eine Übersicht über die bestehenden departementalen Demografieberichte und demografiepolitisch relevanten Grundlagen. Anhand der Analyse von möglichen Chancen und Risiken des demografischen Wandels werden Überlegungen bezüglich Handlungsfelder und Handlungsoptionen auf Bundesebene abgeleitet. Schliesslich wird auch die Frage beantwortet, ob eine nationale Demografiestrategie eine zweckmässige Antwort auf die Herausforderungen des demografischen Wandels geben könnte.

5.1 BEDEUTUNG DES DEMOGRAFISCHEN WANDELS

Wie schätzen die verschiedenen Bundesstellen die Bedeutung des demografischen Wandels in ihren Zuständigkeitsbereichen ein?

Rund zwei Drittel der 54 befragten Bundesstellen sehen ihre Zuständigkeitsbereiche von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffen. 23 Bundesstellen gaben an, über Demografieberichte ihrer Politikbereiche zu verfügen, um dem demografischen Wandel und seinen spezifischen demografischen Herausforderungen zu begegnen.

Viele der im Rahmen des vorliegenden Berichts analysierten demografiepolitisch relevanten Berichte gehen zwar auf die wichtigsten demografischen Themen in den betroffenen Politikbereichen ein und befassen sich mit künftigen Chancen und Risiken des demografischen Wandels. Der Bezug zum demografischen Wandel wird allerdings oft nur implizit hergestellt und nicht vertieft analysiert. Genannt werden einzelne demografische Aspekte wie die Alterung und die Bevölkerungszunahme, die die Entwicklungen in den fokussierten Themen stark beeinflussen. Viele Berichte sind zudem aus einer eher sektoralen Optik verfasst und stellen kaum Querbezüge zu anderen Politikbereichen her. Insbesondere in den Departementen EDI, WBF und UVEK liegt bereits heute eine namhafte Zahl von demografiepolitisch relevanten Grundlagen vor, die die hohe Relevanz des demografischen Wandels in deren Politikfeldern verdeutlichen.

Auch bei jenem Drittel der Bundesstellen, der angab, nicht von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffenen zu sein, dürften Schnittstellen zu den demografischen Komponenten vorhanden sein. Sie zeigen sich eher implizit: So können sich beispielsweise beim eigenen Personal oder bei zielgruppenspezifischen Leistungen einzelner Bundesstellen demografierelevante Aspekte ergeben.

5.2 HERAUSFORDERUNG FÜR DIE POLITIKBEREICHE

Für welche Politikbereiche stellt der demografische Wandel eine Herausforderung dar?

Die Politikbereiche des EDI – namentlich Gesundheit und soziale Sicherheit – sind in hohem Mass von den demografischen Entwicklungen – insbesondere der Alterung – betroffen. Im WBF befassen sich vor allem die Politikbereiche Bildung sowie Arbeit und Beschäftigung und im UVEK die Politikbereiche Energie, Raum und Infrastrukturen sowie Verkehr mit den demografischen Veränderungen.

Thematisch sind Politikbereiche eher von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffen, wenn ihre Leistungen durch Umlageverfahren zwischen den Generationen finanziert werden, wie dies im Bereich der AHV der Fall ist oder wenn sie sich mit Themen im Bereich von Gesundheit, Bildung,

Erwerbsbeteiligung, Wohn- oder Raumentwicklung beschäftigen. Eine grössere Betroffenheit der Politikbereiche mit demografischen Herausforderungen ergibt sich auch dann, wenn Leistungen auf Milizsysteme abgestützt sind oder wenn Infrastrukturen ausgebaut oder den höheren Ansprüchen einer älteren und vielfältigeren Gesellschaft angepasst werden müssen – beispielsweise Verkehrs- oder Kommunikationsinfrastrukturen.

Die beiden demografischen Komponenten *Alterung* und *Bevölkerungszunahme* stellen auf Bundesebene die grössten Herausforderungen dar. Die demografischen Komponenten einer *vielfältigeren Gesellschaft* und der *regional unterschiedlichen Verteilung* stehen noch weniger häufig im Fokus der Demografieberichte.

5.3 CHANCEN UND RISIKEN FÜR DIE POLITIKBEREICHE

Welche Chancen und Risiken ergeben sich aus den Folgen des demografischen Wandels für einzelne Politikbereiche?

Als wichtigste Chance zeichnet sich in verschiedenen Politikbereichen die Nutzung des Ressourcenpotenzials älterer und vielfältigerer Bevölkerungsgruppen ab (gesellschaftliches Engagement, Erwerbsbeteiligung, Erfahrungs- und Wissensaustausch). Weiter könnten eine leichte Dämpfung des Ressourcenverbrauchs pro Kopf und ein zurückhaltenderes Konsumverhalten älterer Bevölkerungsgruppen Chancen in den Bereichen Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Landschaft und Biodiversität bieten. Zu den meistgenannten Risiken zählen: die langfristige Sicherung der sozialen Wohlfahrt in einer alternden Gesellschaft, der sich in einigen Branchen bereits manifestierende oder aber abzeichnende Fachkräftemangel, der zunehmende Druck auf die natürlichen Ressourcen sowie die aufwendige Bereitstellung leistungsfähiger und verlässlicher Infrastrukturen für die wachsende Bevölkerung und der erhöhte Integrationsbedarf der vielfältigeren Gesellschaft. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass die Alterung der Bevölkerung den durch das Bevölkerungswachstum steigenden Druck auf die natürlichen Ressourcen und auf die Infrastrukturen etwas abmildern wird, diesen aber bei Weitem nicht kompensieren kann.

Werden die relevanten Themen beziehungsweise die Chancen und Risiken des demografischen Wandels in den bestehenden Demografieberichten erfasst?

Viele der im Rahmen des Berichts analysierten demografiepolitisch relevanten Dokumente gehen auf die wichtigsten demografischen Themen in den betroffenen Politikbereichen ein und befassen sich mit künftigen Chancen und Risiken des demografischen Wandels. Der Bezug zum demografischen Wandel wird allerdings oft nur implizit hergestellt und nicht vertieft analysiert. Genannt werden einzelne demografische Aspekte wie die Alterung und die Bevölkerungszunahme, die die Entwicklungen in den fokussierten Themen stark beeinflussen. Viele Berichte sind zudem aus einer sektoralen Optik verfasst und stellen kaum Querbezüge zu anderen Politikbereichen her. Auch auf mögliche Veränderungen im Verhalten oder auf sich ändernde Bedürfnisse einer zukünftig älter und vielfältiger werdenden Bevölkerung wird in der Mehrzahl der Berichte noch wenig eingegangen. Gerade durch die Wechselwirkungen zwischen demografischem, gesellschaftlichem und technologischem Wandel sind grosse Veränderungen mit Auswirkungen besonders in den Politikbereichen Gesundheit, Bildung, Verkehr, Umwelt, Energie, Informationsgesellschaft und Wohnungswesen zu erwarten. Hier können sich rasch neue Herausforderungen bilden, die wiederum die demografischen Entwicklungen massgebend beeinflussen können. Auf diese komplexen Wechselbeziehungen nehmen verschiedene Berichte und Programme explizit Bezug, z. B. die Verkehrsperspektiven 2040 oder die Strategie Gesundheit 2020.

Wo der demografische Wandel eindeutige Chancen oder Risiken entstehen lässt, werden diese in den Demografieberichten genannt. Deren Analyse zeigt, dass der demografische Wandel in den Politikbereichen nicht nur mit Risiken verbunden ist. Insgesamt aber werden mehr Risiken als Chancen durch den demografischen Wandel genannt.

5.4 HANDLUNGSFELDER IM UMGANG MIT DEM DEMOGRAFISCHEN WANDEL

Welche Handlungsfelder ergeben sich in den einzelnen Politikbereichen, damit den Herausforderungen des demografischen Wandels begegnet werden kann?

Die Analyse der Chancen und Risiken und der Handlungsfelder in den einzelnen Politikbereichen zeigen einige zentrale Querschnittsthemen für die Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels auf Bundesebene auf. Bei der Analyse des demografiebedingten Handlungsbedarfs verdeutlichen sich die Querbezüge zwischen den Politikbereichen Wohnungswesen, Raum und Infrastrukturen, Verkehr, Umwelt, Energie und Kommunikationsinfrastruktur oder diejenigen zwischen den Politikbereichen soziale Sicherheit, Beschäftigung, Bildung und Informationsgesellschaft.

Gestützt auf die in den einzelnen Politikbereichen erkannten Handlungsfelder leiteten die Expertinnen und Experten folgende sieben übergeordneten Querschnittsthemen ab, in denen die Herausforderungen des demografischen Wandels sektorübergreifend bearbeitet werden sollten. Zwei der sieben Querschnittsthemen (*Langfristige finanzielle Sicherung des Sozialversicherungsnetzes einerseits und Aufrechterhaltung des Generationenvertrags andererseits*) wurden im Zuge der Schlussredaktion zusammengefasst, da sie sich thematisch stark überschneiden. Es verbleiben somit die folgenden sechs zentralen Querschnittsthemen zur sektorübergreifenden und interdisziplinären Bearbeitung der Herausforderungen des demografischen Wandels:

1. *Langfristige finanzielle Sicherung des Sozialversicherungsnetzes und Aufrechterhaltung des Generationenvertrags*⁵⁵: Auswirkungen auf die Politikbereiche soziale Sicherheit, öffentliche Finanzen, Gesundheit, Beschäftigung, Familien- und Generationenbeziehungen, Migration und Integration, Wohnungswesen, Raumentwicklung und Infrastruktur, Kultur, Sport;
2. *Erwerbsbeteiligung, Bildung und Fachkräftemangel*: Auswirkungen auf die Politikbereiche Beschäftigung, Bildung und Forschung, Gesundheit, soziale Sicherheit, Migration und Integration, Kommunikation;
3. *Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben und Betreuungsaufgaben (Care-Arbeit)*: Auswirkungen auf die Politikbereiche soziale Sicherheit, öffentliche Finanzen, Beschäftigung, Gesundheit, Familien- und Generationenbeziehungen;
4. *Gewährleistung einer ausreichenden und bedürfnisgerechten Funktionalität der Infrastrukturen und Sicherung des Zugangs dazu*: Auswirkungen auf die Politikbereiche Finanzen, Bildung und Forschung, Landwirtschaft/Versorgung/Ernährung, Wohnungswesen, Gesundheit, Migration und Integration, Kultur, Sport, Raum und Infrastrukturen, Umwelt, Verkehr, Kommunikationsinfrastruktur;
5. *Nutzung natürlicher Ressourcen und Ressourcenverbrauch*: Auswirkungen auf die Politikbereiche Landwirtschaft/Versorgung/Ernährung, Raum und Infrastrukturen, Umwelt, Energie, Verkehr;
6. *Siedlungsentwicklung und Sicherung des Zugangs zu Wohn- und Bewegungsraum für alle Bevölkerungsgruppen*: Auswirkungen auf die Politikbereiche Kultur, Sport, Raum und Infrastrukturen, Umwelt, Landwirtschaft/Versorgung/Ernährung, Wohnungswesen, Energie, Verkehr, Kommunikationsinfrastruktur.

⁵⁵ Als «Generationenvertrag» wird primär die Finanzierung der Alterssicherung durch Beiträge der Erwerbstätigen verstanden. Damit steht die Beziehung zwischen zwei oder mehreren Generationen (intergenerationelle Beziehung) im Fokus. Der Generationenvertrag beinhaltet aber auch eine intragenerationelle Komponente, also die Beziehungen innerhalb der Generationen (intragenerationelle Beziehung). Vgl. dazu auch: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Themenspecial «Generationenvertrag». [www.berlin-institut.org > themenspecials > Generationenvertrag](http://www.berlin-institut.org/themenspecials/Generationenvertrag).

Vergleicht man die im vorliegenden Bericht erarbeiteten Handlungsfelder mit den im Postulat 13.3697 Schneider-Schneiter aufgeführten, so zeigt sich eine grosse Kohärenz mit den im Postulat im Mittelpunkt stehenden Handlungsfeldern «Sichern von funktionierenden Sozialsystemen betreffend Renten und Gesundheit», «finanzpolitische Nachhaltigkeit im Sinne der künftigen Generationen», «Sichern der Entwicklung der Wirtschaft durch ausreichend Fachkräfte» und «Bereitstellen einer bedarfsgerechten öffentlichen und privaten Infrastruktur». Das im Postulat an erster Stelle genannte Handlungsfeld «Stärken der Familie als tragende Gemeinschaft» weist allerdings im vorliegenden Bericht gestützt auf die Analyseergebnisse einen anderen Fokus auf. Nicht die Familie an sich als «Institution» steht hier im Zentrum, sondern die von ihr wahrgenommenen Aufgaben im Zusammenhang mit der Care-Arbeit. Auch das im Postulat erwähnte Handlungsfeld «Unterstützen der von der Abwanderung betroffenen ländlichen Regionen» findet sich im vorliegenden Bericht aufgrund der demografischen Komponente «unterschiedlich verteilt» wieder, allerdings auch hier mit einem anderen und umfassenderen Fokus. So werden einzelne Regionen stärker von der Abwanderung oder von der Alterung betroffen sein, andere werden eher die Herausforderungen von mehr oder weniger starker Zuwanderung zu bewältigen haben. Dagegen trifft die Aussage im Postulat «wir werden immer weniger» nicht zu. Alle drei Szenarien des Bundesamtes für Statistik zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045 gehen davon aus, dass die Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten auch in der Schweiz weiter wachsen und nicht schrumpfen wird – in erster Linie aufgrund der anhaltenden Zuwanderung. Ergänzend zu den bereits im Postulat aufgeführten Handlungsfeldern weist der vorliegende Bericht darauf hin, dass der demografische Wandel auch grosse Auswirkungen auf die Nutzung natürlicher Ressourcen und die Siedlungsentwicklung haben wird, und dort sowohl Chancen bietet wie auch Risiken aufweist.

5.5 EMPFEHLUNGEN FÜR EINE DEMOGRAFIEPOLITIK DES BUNDES

Welche Empfehlungen lassen sich in Bezug auf die Erarbeitung einer nationalen Demografiestrategie ableiten?

Das Postulat 13.3697 Schneider-Schneiter beauftragte den Bundesrat, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie aus den verschiedenen Demografieberichten eine Synthese erarbeitet werden kann, mit dem Ziel, eine Demografiestrategie vorzulegen und aufzuzeigen, wie dem demografischen Wandel in der Schweiz begegnet werden soll, um Wohlbefinden und Wohlstand langfristig zu sichern. Grundsätzlich sind drei Antworten vorstellbar zur Erfüllung des Anliegens des Postulates:

- a. Erarbeitung einer nationalen Strategie, die alle vom demografischen Wandel tangierten Politikbereiche beinhaltet und eine Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen institutionalisiert;
- b. Erarbeitung weiterer oder Vertiefung bestehender sektoraler Strategien, die sich mit den Herausforderungen des demografischen Wandels befassen. Denkbar sind Amtsstrategien, amtsübergreifende oder departementale Strategien.
- c. Keine weiteren Strategien und keine weitere Institutionalisierung der Zusammenarbeit im Kontext der demografischen Herausforderungen.

Gestützt auf den vorliegenden Bericht kann folgendes Fazit betreffend Zweckmässigkeit einer nationalen Demografiestrategie gezogen werden:

- Aus den Antworten der Bundesstellen auf die Frage nach der Bedeutung des demografischen Wandels in ihrem eigenen Politikbereich lässt sich kein klarer Bedarf für eine nationale Demografiestrategie erkennen. Rund ein Drittel der befragten 54 Bundesstellen sieht sich materiell in ihren Aufgabenbereichen nicht von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffen, und zwei Fünftel gaben an, bereits über Demografieberichte zu verfügen.

- Die Analysen der Demografieberichte zu den Chancen, Risiken und Herausforderungen des demografischen Wandels in den Politikbereichen zeigen, dass auf Bundesebene Koordinations- und Handlungsbedarf besteht, um die Herausforderungen des demografischen Wandels bewältigen zu können. Dies aus drei Gründen: weil erstens die vorhandenen Demografieberichte überwiegend sektorale Analysen und Folgerungen beinhalten, weil zweitens amts- und departementsübergreifende Querschnittsthemen vorhanden sind und weil drittens in den relevanten Politikbereichen die Handlungsfelder sehr ähnlich sind und daher eine hohe Hebelwirkung zu erwarten ist.
- Die Herausforderungen des demografischen Wandels auf Bundesebene müssen strategisch und ämterübergreifend angegangen werden. Von einem «grossen Wurf» einer nationalen Demografiestrategie versprechen sich die Expertinnen und Experten keine zusätzliche Unterstützung bei der Bewältigung der demografischen Herausforderungen. Etwas weniger als die Hälfte der Expertinnen und Experten bevorzugt Amtsstrategien, amtsübergreifende Strategien oder Departementsstrategien. Rund ein Drittel befürwortet grundsätzlich die Erarbeitung einer nationalen Demografiestrategie. Inhalte und Form einer solchen Strategie wurden offen gelassen, jedoch wurde eine Fokussierung auf wesentliche Aspekte bevorzugt. Eine Minderheit der Expertinnen und Experten sieht auf Bundesebene keinen strategischen Handlungsbedarf betreffend die demografischen Herausforderungen auf Bundesebene.

Daraus leiten die Expertinnen und Experten folgenden Empfehlungen an den Bundesrat ab:

- Der Bundesrat soll dafür sorgen, dass der demografische Wandel, der massgeblichen Einfluss auf zahlreiche Politikfelder hat und mit zahlreichen Chancen und Risiken verbunden ist, ausreichend und differenziert in die strategischen Planungen der Departemente und Ämter einbezogen wird. Dazu sind die Komponenten des demografischen Wandels (*mehr, älter, unterschiedlich verteilt und vielfältiger*) im Rahmen der jeweils aktuellsten Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik zu berücksichtigen.
- Falls die Handlungsfelder zur Bewältigung des demografischen Wandels es erfordern, ist der Einbezug der entsprechenden Ämter, Departemente und weiterer betroffener oder interessierter Kreise wie Kantone, Gemeinden und Verbände zu prüfen (Koordinationsauftrag für Demografieberichte und -analysen). Die Prüfung, ob Departemente oder Ämter übergreifende Demografiestrategien erarbeiten sollen, erfolgt durch den Bundesrat. Ein koordiniertes Vorgehen ist vordringlich in den Handlungsfeldern der herausgearbeiteten sieben Querschnittsthemen angezeigt (vgl. Abschnitt 5.4).
- Zentral bei einem koordinierten Vorgehen ist, dass alle Departemente und Ämter von den aktuellsten Bevölkerungsszenarien des Bundes ausgehen.⁵⁶ Neben dem mittleren Szenario sollte wenn immer möglich auch ein tiefes und ein hohes Szenario in die Analyse aufgenommen werden, damit die Spannbreite möglicher Entwicklungen berücksichtigt werden kann.
- Eine umfassende nationale Demografiestrategie ist aus der Sicht der Expertinnen und Experten momentan aus den folgenden Gründen nicht zu empfehlen: Es bestehen keine gravierenden Lücken; die zentralen Themen, Chancen, Risiken und Handlungsfelder der demografischen Herausforderungen werden in den bestehenden Demografieberichten erkannt und benannt.

⁵⁶ Bundesamt für Statistik BFS (2015): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuenburg.

5.6 ERGEBNIS DER EXTERNEN KONSULTATION

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) teilt die Einschätzung, dass keine umfassende nationale Demografiestrategie erforderlich ist. Die Herausforderung der demografischen Entwicklung sei erkannt und werde in den betroffenen Sektoralpolitiken mitgedacht. Die KdK weist darauf hin, dass gerade der Sozial- und Gesundheitsbereich bereits heute stark interdisziplinär und interdepartemental ausgerichtet ist und Fragen zur Demografie dort intensiv u. a. auch unter Einbezug der Kantone bearbeitet würden. Die KdK äussert zudem grundsätzliche Skepsis gegenüber dem Instrument der «Nationalen Strategie», da dieses nicht selten der Zentralisierung Vorschub leiste. Angesichts der Kostendynamik im Sozial- und Gesundheitsbereich muss aus Sicht der KdK das Problem der ungleichen Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich angegangen werden. Sie verweist hierzu auf die geplanten Vertiefungsarbeiten zur Überprüfung der Aufgabenteilung Bund – Kantone und verweist auf die Motion 13.3363 Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen. Die KdK spricht sich ebenfalls dafür aus, dass der demografische Wandel ausreichend und differenziert in die strategischen Planungen der Departemente und Ämter einbezogen wird und begrüsst ein koordiniertes Vorgehen in den genannten sieben Handlungsfeldern, wobei die Kantone in geeigneter Form einzubeziehen sind. Die KdK regt an, in Ziffer 5.4 als zusätzliches Handlungsfeld die «Aufrechterhaltung des vertikalen finanziellen Gleichgewichts» aufzunehmen. Diesem Anliegen wurde entsprochen. Die Gefährdung bzw. die Aufrechterhaltung des vertikalen finanziellen Gleichgewichts wurde im Politikbereich 4.2 Öffentliche Finanzen bei den Risiken wie auch bei den Handlungsfeldern ergänzt. Die KdK hält schliesslich fest, dass auch seitens der Kantone die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel bekannt seien und in die strategischen Überlegungen zu den einzelnen Sektoralpolitiken einbezogen würden. Die KdK ist weiterhin bereit, zu einem koordinierten Vorgehen in den einzelnen Handlungsfeldern beizutragen.

Aus Sicht des Schweizerischen Städteverbandes SSV liefert die Bewertung der bestehenden departementalen Demografieberichte einen guten Überblick und wird als schlüssig betrachtet. Positiv vermerkt wird, dass die prospektiven Einschätzungen zum demografischen Wandel auf Widersprüche innerhalb der einzelnen Politikbereiche untersucht wurden. Dennoch stellt der SSV fest, dass die alleinige Studie der Grundlagen auf Bundesebene, ohne deren Wirkungen auf kantonaler und kommunaler Ebene vertieft einzubeziehen, nur bedingt aussagekräftig ist. Dies umso mehr, als zahlreiche Politikbereiche, die einen wesentlichen Einfluss auf die Lebensqualität der älteren Bevölkerung haben, wie etwa die lokale Wohnbaupolitik oder die Erstellung von Sportinfrastruktur, auf kommunaler Ebene angesiedelt sind. Gerade in grösseren Städten bestünden genaue Erhebungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung, weil diese zur Erfüllung der Aufgaben – etwa der Pflegebettplanung – notwendig seien. Eine nationale Strategie könne hier unterstützend wirken, müsste aber in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden erarbeitet werden. Aus Sicht der Städte besteht ein erheblicher Bedarf, den ausgewiesenen Risiken rechtzeitig und präventiv entgegenzuwirken. Die Alterung der Gesellschaft und das Bevölkerungswachstum führten in den Zentren bereits heute zu höheren Kosten und stellten die Politik vor komplexe Entscheidungen. Speziell im Gesundheits- und Pflegebereich steige aufgrund der Alterung der Handlungsdruck. Insgesamt gebe es kaum einen Politikbereich auf lokaler Ebene, der von der demografischen Entwicklung nicht betroffen sei: So wecke etwa die sinkende Mobilität älterer Leute das Bedürfnis nach spezifischen ÖV-Angeboten und gut erreichbaren Dienstleistungen. Und es steige die Nachfrage nach altersgerechtem Wohnraum und Kultur- und Sportangeboten. Aus Sicht der Städte sei es deshalb notwendig, aus den verschiedenen strategischen Analysen rasch auch konkrete Massnahmen abzuleiten. Eine nationale und in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden erarbeitete Demografiestrategie würde hier unterstützend wirken.

Aus Sicht des Schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV) stellen die Folgen des demografischen Wandels die kommunale Ebene vor grosse Herausforderungen. Den Schweizer Gemeinden stehe zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlicher Intensität ein tiefgreifender Wandel in der Bevölkerungsstruktur bevor. Die Alterung, aber teilweise auch sinkende Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum und in den Berggebieten würden die einzelnen Kommunen jedoch in unterschiedlichem Masse treffen. Manche Gemeinden (vor allem Städte und ihre Agglomerationen) würden auch künftig noch wachsen, während andere Gemeinden überdurchschnittlich stark durch Schrumpfung betroffen sein würden. Angesichts der weitreichenden Folgen des demografischen Wandels sei gerade die kommunale Ebene dazu aufgefordert, für ihre Situation passende Handlungsstrategien und konkrete Gestaltungslösungen zu entwickeln. Die vielerorts schwierige finanzielle Situation der Gemeinden mache diese zentrale Zukunftsaufgabe nicht leichter. Umso wichtiger sei es für die kommunale Ebene, dass diese Aufgabe koordiniert über alle drei Staatsebenen angegangen werde. Der vorliegende sehr umfassende Bericht leiste aus Sicht des SGV einen wichtigen Beitrag im Hinblick auf eine koordinierte Politik von Bund, Kantonen und Gemeinden. Über alle Politikbereiche hinweg wäre es aus Sicht des SGV wünschenswert, wenn die zu erwartenden Konsequenzen durch die fortschreitende Digitalisierung der Gesellschaft auf die demografischen Herausforderungen noch stärker herausgearbeitet werden könnten. Der Bericht gehe neben dem demografischen Wandel vielerorts von einem eher statischen Gesellschaftsbild aus. Hier wäre der Einbezug eines dynamischeren Gesellschaftsbildes auf die nächsten Jahrzehnte hinaus hilfreich. Der SGV teilt die Schlussfolgerungen und die Einschätzungen zu den in Ziffer 5.5 aufgeführten Varianten. Allerdings wäre auch aus Sicht des SGV eine nationale Strategie – sollte diese schliesslich trotzdem im Vordergrund stehen – unbedingt tripartit von den drei Staatsebenen gemeinsam zu erarbeiten. Kantone und Gemeinden «nur» in geeigneter Art und Weise einzubeziehen, wäre in diesem Fall eine verpasste Chance.

Zusammenfassend teilen die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) und der Schweizerische Städteverband (SSV) im Wesentlichen das Fazit und die Empfehlungen der Expertinnen und Experten. Die KdK steht einer nationalen Demografiestrategie skeptisch gegenüber, unterstützt aber explizit ein koordiniertes und sektorübergreifendes Vorgehen. Der SSV wie auch der SGV begrüssen sowohl ein koordiniertes und sektorübergreifendes Vorgehen wie auch die Erarbeitung einer nationalen Demografiestrategie unter Einbezug der Kantone und Gemeinden. Die von allen drei Organisationen eingebrachten materiellen Änderungsvorschläge wurden an geeigneter Stelle im Bericht aufgenommen.

6 SCHLUSSFOLGERUNGEN DES BUNDESRATES

Der demografische Wandel wird das Zusammenleben in unserem Land und die Voraussetzungen für die Entwicklung von Wohlstand und Lebensqualität in den nächsten Jahrzehnten stark verändern. Die Fakten sind bekannt (s. Ziff. 1.2 und 4). Mit dem vorliegenden Demografiebericht werden die demografische Entwicklung und ihre mittel- und langfristigen Folgen für die Schweiz in 16 Politikbereichen differenziert dargestellt. Der Bericht gibt eine Übersicht über die Handlungsfelder, die für die Bewältigung des demografischen Wandels in all seinen vielfältigen Erscheinungsformen entscheidend sind. Dabei liegt das Augenmerk nicht nur auf den Gefahren sondern auch auf den Chancen des demografischen Wandels, die es sichtbar zu machen und zu nutzen gilt.

Der Umgang mit den demografischen Veränderungen ist eine anspruchsvolle, langwierige Aufgabe, die von den heute aktiven Generationen genauso wie von unseren Nachfolgegenerationen mit Weitsicht und Beharrlichkeit verfolgt werden muss. Der demografische Wandel hat ähnlich einschneidende Auswirkungen auf die nahe wie auch auf die fernere Zukunft unseres Landes wie etwa der Klimawandel oder andere Megatrends. Beide Entwicklungen gelten als unumkehrbar. Gerade deshalb ist es notwendig, dass die dadurch entstehenden Herausforderungen erkannt und ihnen strategisch begegnet wird. Das Ziel einer Demografiepolitik des Bundesrates muss es sein, dazu beizutragen, die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Wohlstand und Wohlbefinden in einer intakten Umwelt für die gegenwärtigen wie auch für die zukünftigen Generationen in der Schweiz zu erhalten. Dieses Ziel teilt sie mit der «Strategie Nachhaltige Entwicklung»⁵⁷ des Bundesrates.

Die demografischen Veränderungen werden die Umsetzung der Nachhaltigkeitspolitik sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene entscheidend beeinflussen – vergleichbar mit anderen zentralen Megatrends wie Klimawandel, Globalisierung, Digitalisierung, Individualisierung und Urbanisierung. Bei der Umsetzung der Ziele und Massnahmen der «Strategie Nachhaltige Entwicklung» werden daher die verschiedenen Aspekte des demografischen Wandels als Querschnittsthema stärker zu berücksichtigen sein.

Der vorliegende Bericht gibt eine umfassende Übersicht zum demografischen Wandel in der Schweiz. Mit Hilfe der ausgewählten Kriterien «mehr», «älter», «unterschiedlich verteilt» und «vielfältiger» werden 16 verschiedene Politikfelder untersucht und mögliche Chancen oder Risiken in Bezug auf den demografischen Wandel nachvollziehbar beschrieben. Schliesslich wird eine Synthese über alle Politikfelder gezogen, in der die einzelnen Ergebnisse aus den Politikfeldern nachvollziehbar und übergeordnet erläutert werden. Der Bericht zeigt auf, dass die zentralen Themen, Chancen, Risiken und Handlungsfelder der demografischen Herausforderungen auf Bundesebene erkannt sind. Die Stellungnahmen der Konferenz der Kantonsregierungen, des Schweizerischen Gemeindeverbandes und des Schweizerischen Städteverbandes belegen eindrücklich, dass sich die Behörden auf allen Staatsebenen der spezifischen Herausforderungen durch den demografischen Wandel bewusst sind. Auf Bundesebene werden die demografischen Herausforderungen 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. Es bestehen keine gravierenden Lücken. Hingegen besteht Koordinations- und Handlungsbedarf bei der sektübergreifenden und transdisziplinären Behandlung des demografischen Wandels und bei der verstärkten Beachtung von Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlichem und technologischem Wandel und deren Auswirkungen auf das Verhalten einer älter und vielfältiger werdenden Bevölkerung.

⁵⁷ Schweizerischer Bundesrat (2016): Strategie «Nachhaltige Entwicklung 2016–2019» vom 27. Jan. 2016.

Der Bundesrat nimmt den erkannten Handlungsbedarf zur Kenntnis, erachtet aus den dargelegten Gründen aber eine nationale Demografiestrategie nicht als notwendig. Wo es sachlich zweckmässig ist, sollen die Auswirkungen des demografischen Wandels in den Strategien der Departemente und Ämter, wie auch in übergeordneten Strategien, beispielsweise in der «Strategie Nachhaltige Entwicklung», stärker und differenzierter als Querschnittsthema behandelt werden. Der Einbezug mitinteressierter Departemente und Ämter sowie weiterer Kreise wie der Kantone, Gemeinden und Städte ist dabei in geeigneter Weise sicherzustellen.

ANHANG 1: FACHGRUPPE DEMOGRAFIESTRATEGIE

Cascioni Lorenzo (Projektleitung), Bundeskanzlei BK
 Madl Edith (Projektleitung), Bundeskanzlei BK
 Bonassi Tamara, Bundesamt für Gesundheit BAG
 Bösch Doris, Eidgenössisches Personalamt EPA
 Brem Stefan, Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS
 Brunner-Patthey Olivier, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
 Colombier Carsten, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
 Cotter Stéphane, Bundesamt für Statistik BFS
 Friedli Thomas Karl, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
 Fröse Volker, Bundesamt für Strassen ASTRA
 Harder Werner, Bundesamt für Landwirtschaft BLW
 Jahn Christoph, Bundesamt für Strassen ASTRA
 Jud Huwiler Ursina, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
 Kapff Lionel, Staatssekretariat für Migration SEM
 Kühni Jorge, Generalsekretariat VBS
 Lüthi Andreas, Generalsekretariat VBS
 Maridor François, Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS
 Massa Mario, Bundesamt für Justiz BJ
 Mathys Nicole, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
 Prodoliet Simone Eidg. für Migrationskommission EKM
 Reisle Markus, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
 Sfar Doris, Bundesamt für Wohnungswesen BWO
 Schläpfer Martina, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
 Schorta Baumann Susanne, Bundesamt für Umwelt BAFU
 Schwyn Markus, Bundesamt für Statistik BFS
 Waardenburg George, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI

Externe Unterstützung:

Bieri Oliver, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern
 Fässler Sarah, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern
 Landis Flurina, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern
 Matti Daniel, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern

ANHANG 2: LITERATURLISTE DEMOGRAFIEBERICHTE

- Abrahamsen, Yngve; Hartwig, Jochen (2003): Volkswirtschaftliche Auswirkungen verschiedener Demographieszenarien und Varianten zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherung in der Schweiz, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich Konjunkturforschungsstelle KOF, Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (IDA ForAlt), zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 12/03, Bern.
- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (2013): Motivation der Zuwanderung aus dem EU25/EFTA Raum in die Schweiz. Eine Untersuchung der Migrationsgründe der Zuzüger/innen sowie der Rekrutierungsgründe von Arbeitgeber/innen, zuhanden des Bundesamts für Migration. Basel.
- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (2014): Szenarien zu einer Beschränkung der Zuwanderung. Technischer Bericht, zuhanden des Bundesamts für Migration BFM. Basel.
- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (2014a): Fachkräftemangel in der Schweiz – Ein Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage in verschiedenen Berufsfeldern, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Basel.
- Bayer-Oglesby, Lucy; Höpflinger François (2010): Statistische Grundlagen zur regionalen Pflegeheimplanung in der Schweiz. Methodik und kantonale Kennzahlen, Obsan Bericht 47, Neuenburg.
- Behava, Jonathan; Etienne, Caroline (2013): Betriebliche Gesundheitsförderung EZV, im Auftrag der Eidgenössische Zollverwaltung EZV, Bern.
- Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem vom 15. März 2016 (Publikation am 29. Juni 2016), Bern.
- Bischofberger, Iren; Jähne, Anke (Careum Forschung); Rudin, Melania; Stutz, Heidi (BASS) (2014): Betreuungszulagen und Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige – Schweizweite Bestandsaufnahmen, im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG). Zürich/Bern.
- Bonoli, Giuliano; Bertozzi, Fabio; Wichmann, Sabine (2008): Anpassung der Rentensysteme in der OECD: Reformmodelle für die Schweiz? IDHEAP - Institut des Hautes Études en Administration Publique, zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 5/08, Bern.
- Bundesamt für Energie BFE (2013): Energieperspektiven 2050, Anhänge zur Zusammenfassung, Anhang 1: Sensitivitäten Zubau Stromproduktion Photovoltaik, Anhang 2: Vertiefung einzelner Abschnitte der Zusammenfassung, Anhang 3: Modellgrundlagen und ihre Schnittstellen, Bern.
- Bundesamt für Gesundheit BAG (2013): Bericht «Gesundheit 2020. Die gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates», Bern.
- Bundesamt für Gesundheit BAG; Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK (Hrsg.) (2012): Nationale Strategie Palliative Care 2013–2015, Bilanz «Nationale Strategie Palliative Care 2010–2012» und Handlungsbedarf 2013–2015. BBL, Bern.
- Bundesamt für Gesundheit BAG; Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK (Hrsg.) (2013): Nationale Demenzstrategie 2014–2017. BBL, Bern.
- Bundesamt für Gesundheit BAG; Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) (Hrsg.) (2016): Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie) 2017–2024, Bern.

- Bundesamt für Kommunikation BAKOM (2012): E-Inclusion Schweiz – Aktionsplan 2016–2020, Informations- und Kommunikationstechnologien für eine integrative Gesellschaft.
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2010): Land- und Ernährungswirtschaft 2025, Diskussionspapier des Bundesamtes für Landwirtschaft zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik, Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2004): Perspektiven des schweizerischen Güterverkehrs bis 2030 – Hypothesen und Szenarien, Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2006): Perspektiven des schweizerischen Personenverkehrs bis 2030, Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2008): Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Mobilität. Das Verkehrsverhalten der heutigen und der künftigen Senioren, Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2011): Abstimmung Siedlung und Verkehr: Siedlungsentwicklung, Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Ergänzungen zu den schweizerischen Verkehrsperspektiven bis 2030, Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2016): Perspektiven des schweizerischen Personen- und Güterverkehrs 2040, Bern.
- Bundesamt für Sport BASPO (2014): Werkstattbericht Breitensportkonzept. Rückblick auf die Partnerworkshops 1 und 2, 27. Juni und 22./23. August 2014, Magglingen.
- Bundesamt für Sport BASPO (2015): Gesamtschau Sportförderung (Breitensportkonzept Bund, Leistungssportkonzept Bund, Immobilienkonzept Sport des Bundes); Vernehmlassungsvorlage vom 27. Mai 2015, Magglingen.
- Bundesamt für Sport BASPO (2016): Bericht «Aktionsplan Sportförderung des Bundes» (in Erfüllung der Motion 13.3369 WBK-NR vom 2. Mai 2013), Magglingen.
- Bundesamt für Statistik BFS (2008): Haushaltsszenarien. Entwicklung der Privathaushalte zwischen 2005 und 2030, Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik BFS (2011): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung in den Kantonen der Schweiz 2010–2035, Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik BFS (Hrsg.) (2014): Bildungsperspektiven, Szenarien 2014–2023 für das Bildungssystem, Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik BFS (2015): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik BFS (2016): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone der Schweiz 2015–2045, Neuenburg.
- Bundesamt für Strassen ASTRA, Bundesamt für Verkehr BAV (2012): Forschungskonzept Nachhaltiger Verkehr 2013-2016, Bern.
- Bundesamt für Wohnungswesen BWO: procap (2013): Gestaltung von altersgerechten Wohnbauten, Merkblatt, Bern.
- Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2014): Eine zukunftsgerichtete Wohnraumpolitik für eine Zehn-Millionen-Schweiz. Beitrag von Doris Sfar in: Caritas: 2014. Sozialalmanach. Schwerpunkt: Unter einem Dach. Caritas-Verlag, Luzern, S. 152-167.

- Bundesamt für Wohnungswesen BWO: Wohnungs-Bewertungs-System WBS: > www.wbs.admin.ch/de
- Burla, Laila; Füglistler-Dousse, Sylvie; Sturny, Isabelle (2014): Personnel de santé dans le canton de Genève, Etat des lieux et perspectives jusqu'en 2025, Obsan Rapport 60, Neuchâtel.
- Bütler, Monika; Engler, Monika (2008): Arbeitsfähigkeit und Integration der älteren Arbeitskräfte in der Schweiz – Studie II, mit einer französischen und italienischen Zusammenfassung, Studie im Rahmen der Ressortforschung des SECO im Kontext des Wachstumspakets vom 18. Februar 2004, SECO Publikation, Arbeitsmarktpolitik No 25, Bern.
- Cattacin, Sandro (2013): Migrationspolitische Herausforderungen, Kurzanalyse aktueller Trends und Hinweise für die Schweiz, Université de Genève, Genf.
- Colombier, Carsten (2012): Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2060, Working Paper der EFV Nr. 19, Bern.
- Ecoplan (2012): Energiestrategie 2050 – volkswirtschaftliche Auswirkungen, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, im Auftrag des Bundesamtes für Energie BFE, Bern.
- Ecoplan (2013a): Grundlagen für eine Nationale Demenzstrategie, Demenz in der Schweiz: Ausgangslage, zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, Bern.
- Ecoplan (2013b): Standortförderung und Zuwanderung: Synthese, im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Bern.
- Ecoplan (2013c): Standortförderung und Zuwanderung: Hintergrundbericht, im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Bern.
- Egger, Marcel; Moser, Regine; Thom, Norbert (2008): Arbeitsfähigkeit und Integration der älteren Arbeitskräfte in der Schweiz – Studie I, mit einer französischen und italienischen Zusammenfassung, Studie im Rahmen der Ressortforschung des SECO im Kontext des Wachstumspakets vom 18. Februar 2004, SECO Publikation, Arbeitsmarktpolitik No 24, Bern.
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG (Hrsg.) (2010): Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit, Impulse aus Sicht der Gleichstellung, Bern.
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG (Hrsg.) (2012): Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern, Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung, Bern.
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB): www.edi.admin.ch > fachstellen > ebgb > Themen der Gleichstellung.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2014, 2013, 2012): Auslandschweizerstatistik 2014, 2013, 2012 nach Wohnländern und Konsularkreisen, Bern.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2014a): Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Geschäftsstatistik 4. Quartal 2014, Bern.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2014b): Konsularschutzfälle 2014, Jahresstatistik per 31.12.2014, Bern.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2014c): Statistik konsularischer Schutz EDA – Neu eröffnete Dossiers im Jahre 2014, Bern.

- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (2014): Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, Technische Richtlinien Bauzonen, beschlossen von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz am 7. März 2014 und vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation am 17. März 2014, Bern.
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK; Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2016): Broschüre Verkehrsperspektiven 2040. Entwicklung des Personen- und Güterverkehrs in der Schweiz. Kurzfassung der wichtigsten Ergebnisse. Aug. 2016, Bern.
- Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS (2013): Demographische Entwicklung und Personalmanagement im VBS. Auszug der Arbeiten VBS auf Stufe Departement.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD; Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2012): Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2012, Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD; Eidgenössisches Personalamt EPA (2013): Generationenmanagement in der Bundesverwaltung, Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD; Eidgenössisches Personalamt EPA (2015): Personalstrategie Bundesverwaltung 2016–2019, Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD; Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2016): Langfristperspektiven 2016. Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016, Bern.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2012): Erläuternder Bericht Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Art. 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen. Februar 2015, Bern.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2015): Erläuternder Bericht Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes. Umsetzung von Artikel 121a BV. Februar 2015, Bern.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (2012a): Einbürgerung. Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht, Bern.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (2012b): Einbürgerungslandschaft Schweiz. Entwicklungen 1992–2010, Bern.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (2012c): Altern in der Migration Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen und des Nationalen Forums Alter und Migration, Bern.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM und Nationales Forum Alter und Migration (2012d): «Und so sind wir geblieben ...». Ältere Migrantinnen und Migranten in der Schweiz Dezember 2012, Bern.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (2013): Demographie, Ressourcen und die Bedeutung der Migration. Eine Literaturstudie. Oktober 2013, Bern.
- Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV (2015): Steuerpolitik. Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz. Arbeitspapiere 2015, Bern.

- Ernst Basler und Partner AG (2011): Konsequenzen des demographischen Wandels: Vielfältige Lebensstile im Alter, Zukunftsszenarien für die öffentliche Verwaltung auf kantonaler Ebene (Teil 1 und 2), im Auftrag des Basler Fonds, der Staatskanzlei Kanton Aargau, des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) und des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO), Zürich.
- Feld, Lars P.; Pfeil, Christian; Schaltegger, Christoph A.; Weder, Martin (2012): Steuerungsmechanismen in der AHV, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Universität Luzern, zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 7/12, Bern.
- Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich (2011): Zürcher Spitalplanung 2012, Strukturbericht, Zürich.
- Höpflinger François (2011): Demographische Alterung - Trends und Perspektiven. www.fhsg.ch > [höpflinger 2011 demografische alterung](#)
- Höpflinger, François; Bayer-Oglesby, Lucy; Zumbunn, Andrea (2011): Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter – Aktualisierte Szenarien für die Schweiz, Verlag Hans Huber, Bern.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe IDA ForAlt (2003): Synthesebericht zum Forschungsprogramm zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung, zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 13/03, Bern.
- Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH (2016): Synthese zur Demografiestrategie. Grundlagenbericht zur Beantwortung des Postulats Schneider-Schneiter 13.3697. Luzern, 14.06.2016. (Im Auftrag der Schweizerischen Bundeskanzlei).
- Intraplan (2015): Entwicklung des Flugverkehrs in der Schweiz bis 2030. Nachfrageprognose, München.
- Jaag, Christian; Keuschnigg, Christian; Keuschnigg, Mirela (2009): Alterung, Sozialwerke und Institutionen, Zusammenfassung in französischer Übersetzung/Résumé en français, Studie im Auftrag der Direktion für Wirtschaftspolitik des SECO, SECO Publikation, Arbeitsmarktpolitik No 27, Bern.
- Jaccard Ruedin, Hélène; Weaver, France (2009): Ageing Workforce in an Ageing Society, Wieviele Health Professionals braucht das Schweizer Gesundheitssystem bis 2030? Careum Working Paper 1 des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums, Neuenburg.
- Joint Programming Initiative (Hrsg.) (2014): More Years Better Lives – A Strategic Research Agenda on Demographic Change, Brussels.
- Keller, U.; Battaglia Richi, E.; Beer, M.; Darioli, R.; Meyer, K.; Renggli, A.; Römer-Lüthi, C.; Stoffel-Kurt, N. (2012): Sechster Schweizerischer Ernährungsbericht, Bundesamt für Gesundheit, Bern.
- Künzi, Kilian; Rudin, Melania; Oesch, Thomas; Dutoit, Laure; Jäggi, Jolanda; Rüesch, Peter (2014): Grundlagenstudie für ein Versorgungsmonitoring im Bereich der Demenzerkrankungen. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern.
- Lamprecht, Markus; Stamm, Hanspeter Stamm (2015): Observatorium Sport und Bewegung Schweiz, laufend aktualisierte Indikatoren, Stand April 2015, im Auftrag des Bundesamts für Sport und in Zusammenarbeit mit bfu, Bundesamt für Statistik, SUVA und Swiss Olympic.
- Moreau-Gruet, F. (2013): Multimorbidität bei Personen ab 50 Jahren. Ergebnisse der Befragung SHARE (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe), Obsan Bulletin 4/2013, Neuenburg.

- Mücke, Anja (2008): Ergebnisse der Altersstrukturanalyse des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz & Sport (VBS). Handlungsfelder eines altersgerechten Personalmanagements, Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut für Personalmanagement & Organisation im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz, Bern.
- Müller, André; Cretegy, Laurent; Oleschak, Robert (2005): Strukturwandel – Ursachen, Wirkungen und Entwicklungen, Analyse des Strukturwandels in der Schweiz zwischen 1990 und 2001 mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell, Strukturberichterstattung Nr. 29, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern.
- Müller, André; van Nieuwkoop, Renger; Lieb, Christoph (2003): Analyse der Finanzierungsquellen für die AHV, SWISSOLG – ein Overlapping Generations Model für die Schweiz, Ecoplan, Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (IDA ForAlt), zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 11/03, Bern.
- Müller, Urs; Eichler, Martin (2012): Babyboom-Generation und AHV 2010–2060, BAK BASEL Economics AG, zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 9/12, Bern.
- OECD; Staatssekretariat für Wirtschaft SECO; Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2014): Alterung und Beschäftigungspolitik: Schweiz 2014. Bessere Arbeit im Alter, Bern.
- Prognos AG (2012a): Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050, Energienachfrage und Elektrizitätsangebot in der Schweiz 2000–2050, Ergebnisse der Modellrechnungen für das Energiesystem, im Auftrag des Bundesamtes für Energie BFE, Basel.
- Prognos AG (2012b): Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050, Anhang III, Energienachfrage und Elektrizitätsangebot in Zahlen, Emissionen, im Auftrag des Bundesamtes für Energie BFE, Basel.
- Prognos AG (2013): Energieperspektiven 2050: Sensitivitätsanalysen Photovoltaik, Ergebnisse der Modellrechnungen, im Auftrag des Bundesamtes für Energie BFE, Basel.
- Ramel, Nathalie; Sheldon, George (2012): Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz, Expertise der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), erstellt mit finanzieller Unterstützung des Bundesamtes für Migration, Basel.
- Roth, Florian; Herzog, Michel; Giroux, Jennifer; Prior, Tim (2014): Trendanalyse Bevölkerungsschutz 2025. Chancen und Herausforderungen aus den Bereichen Umwelt, Technologie & Gesellschaft. May 2014, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, Zürich.
- Rüesch, Peter; Bänziger, Andreas; Dutoit, Laure; Gardiol, Lucien; Juvalta, Sibylle; Volken, Thomas; Künzi, Kilian (2014): Gesundheit – Prognose Gesundheitsberufe Ergotherapie, Hebammen und Physiotherapie 2025, ZHAW Departement Gesundheit und Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, ZHAW Reihe Gesundheit N°3, Winterthur.
- Schluep, Kurt (2003): Finanzierungsbedarf in der AHV (inkl. EL), Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (IDA ForAlt), Bundesamt für Sozialversicherung, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 10/03, Bern.
- Schweizerische Bundeskanzlei (2014): Bericht «Perspektiven 2030. Chancen und Gefahren für die Bundespolitik» vom 17. Dez. 2014.
- Schweizerischer Bundesrat (2009a): Bericht «Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems» (in Erfüllung der Motion 06.3635 WAK-SR vom 10.11.2006).

- Schweizerischer Bundesrat (2009b): Bericht «Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit» (in Erfüllung des Postulats 08.3270 Stadler vom 29.05.2008).
- Schweizerischer Bundesrat (2010): Botschaft vom 20. Jan. 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBI 2010 1049.
- Schweizerischer Bundesrat (2011): Botschaft vom 11. Mai 2011 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (6. IV-Revision, zweites Massnahmenpaket), BBI 2011 5691.
- Schweizerischer Bundesrat; Konferenz der Kantonsregierungen; Schweizerische Bau-, Planungs und Umweltdirektoren-Konferenz; Schweizerischer Städteverband; Schweizerischer Gemeindeverband (Hrsg.) (2012): Raumkonzept Schweiz, überarbeitete Fassung vom 20. Dez. 2012, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2012a): Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+, Bericht des Bundesrates vom 09. Mai 2012, BBI 2012 5503.
- Schweizerischer Bundesrat (2012b): Strategie «Nachhaltige Entwicklung 2012–2015» vom 25. Jan. 2012.
- Schweizerischer Bundesrat (2012c): Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz, März 2012. BBI 2012 3765.
- Schweizerischer Bundesrat (2012d): Botschaft über die Legislaturplanung 2011–2015 vom 25. Jan. 2012, BBI 2012 481.
- Schweizerischer Bundesrat (2012e): Legislaturfinanzplan 2013–2015. Anhang 2 zur Botschaft über die Legislaturplanung 2011–2015 vom 25. Jan. 2012. Langfristige Herausforderungen der Finanzpolitik, BBI 2012 481 586.
- Schweizerischer Bundesrat (2012f): Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016 vom 22. Feb. 2012, BBI 2012 3099.
- Schweizerischer Bundesrat (2013a): Botschaft vom 15. Mai 2013 zum Bundesgesetz über die Weiterbildung, BBI 2013 3729.
- Schweizerischer Bundesrat (2013b): Bericht «Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf» (in Erfüllung der Postulate 12.3602 Humbel vom 15.06.2012, 12.3673 Kuprecht vom 11. 09.2012 und 12.3677 Fraktion FDP-Liberalen vom 11.09.2012).
- Schweizerischer Bundesrat (2013c): Bericht «Gesamtsicht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen bis 2035» (in Erfüllung der Postulate 12.3244 Humbel Ruth vom 15.03.2012, 08.3934 Kuprecht Alex vom 18.12.2008 und 05.3781 SVP-Fraktion vom 13.12.2005).
- Schweizerischer Bundesrat (2014b): Bericht «Gesundheits- und Sexualaufklärung in Entwicklungsländern. Kampf gegen HIV/Aids und gegen die Bevölkerungsexplosion» (in Erfüllung des Postulats 13.3258 Fiala vom 22.03.2013).
- Schweizerischer Bundesrat (2014c): Bericht «Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige, Situationsanalyse und Handlungsbedarf für die Schweiz» (in Erfüllung des Postulats 13.3366 SGK-NR vom 25.04.2013) vom 5. Dez. 2014.
- Schweizerischer Bundesrat (2014d): Botschaft zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Umweltschutzgesetzes) vom 12. Feb. 2014, BBI 2014 1817.
- Schweizerischer Bundesrat (2014e): Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetzes, ZDG) vom 27.08.2014, BBI 2014 6741.

- Schweizerischer Bundesrat (2014f): Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 vom 19. Nov. 2014. BBI 2015 1.
- Schweizerischer Bundesrat (2014e): Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 (Kulturbotschaft) vom 28. Nov. 2014, BBI 2015 497.
- Schweizerischer Bundesrat (2015a): Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes 2016+. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz» vom 15. Feb. 2015.
- Schweizerischer Bundesrat (2015b): Bericht «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bericht in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011» vom 15. Feb. 2015.
- Schweizerischer Bundesrat (2015c): Bericht «Fachkräfteinitiative – Stand der Umsetzung und weiteres Vorgehen» vom 19. Juni 2015 (in Erfüllung der Postulate 11.3044 Aubert vom 03.03.2011, 13.3382 Keller-Sutter vom 03.06.2013, 14.3235 Heim vom 21.03.2014, 14.3451 Graber vom 16.06.2014, 14.3465 FDP-Liberale Fraktion vom 18.06.2014, der Motionen 14.3009 WBK-SR vom 24.02.2014, 14.3380 WBK-NR vom 15.05.2014 sowie zum Stand der Umsetzung der Motionen 14.3795 Häberli-Koller vom 24.09.2014, 14.3835 Fraktion CVP-EVP vom 25.09.2014 und 14.3844 Fraktion BD vom 25.09.2014).
- Schweizerischer Bundesrat (2015d): Bericht «Modernisierung des Familienrechts» (in Erfüllung des Postulats 12.3607 Fehr), März 2015.
- Schweizerischer Bundesrat (2016a): Strategie «Nachhaltige Entwicklung 2016–2019», vom 27. Jan. 2016.
- Schweizerischer Bundesrat (2016b): Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovationen in den Jahren 2017–2020 vom 24. Feb. 2016, BBI 2016 3089.
- Schweizerischer Bundesrat (2016c): Bericht 2016 über die Luftfahrtspolitik der Schweiz (Lupo 2016) vom 24. Feb. 2016, BBI 2016 1847.
- Schweizerischer Bundesrat (2016d): Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen) vom 4. März 2016, BBI 2016 3007.
- Schweizerischer Bundesrat (2016e): Strategie „Digitale Schweiz“, April 2016, BBI 2016 3985.
- Schweizerischer Bundesrat (2016f): Bericht «Die Sicherheitspolitik der Schweiz» vom 24. Aug. 2016, BBI 2016 7763.
- Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Hrsg.) (2009): Gesundheitspersonal in der Schweiz – Bestandesaufnahme und Perspektiven bis 2020, obsan fact sheet, Neuenburg.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK; Nationale Dachorganisation der Arbeitswelt Gesundheit OdASanté (Hrsg.) (2009): Nationaler Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe 2009, Personalbedarf und Massnahmen zur Personalsicherung auf nationaler Ebene, Bern.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK (Hrsg.) (2014): Monitoring Personalentwicklung und Nachwuchsbedarf für Mitarbeitende in nicht universitären Gesundheitsberufen, Datenkonzept für die Planung und Steuerung der Versorgung mit Personal in nicht universitären Gesundheitsberufen, Bern.
- Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF (2014): Bildungsbericht Schweiz 2014, Aarau.

- Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat SWTR (2007): Ärztedemographie und Reform der ärztlichen Berufsbildung, Bern.
- Seematter-Bagnoud, Laurence; Junod, Julien; Jaccard Ruedin, Hélène; Roth, Maik; Foletti, Claudia; Santos-Eggimann, Brigitte (2008): Offre et recours aux soins médicaux ambulatoires en Suisse – Projections à l'horizon 2030, Document de travail 33, Institut Universitaire de Médecine Sociale et Préventive, Lausanne et Observatoire suisse de la santé, Neuchâtel/Lausanne.
- Siegenthaler, Michael; Sturm, Jan-Egbert (2012): Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz, KOF Studies No. 36, Bericht zuhänden des Bundamtes für Migration (BFM), Zürich.
- Soom Ammann, Salis Gross (2011): Schwer erreichbare und benachteiligte Zielgruppen. Teilprojekt im Rahmen des Projekts «Best Practice Gesundheitsförderung im Alter». Zusammenfassung und Empfehlungen. Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung ISGF, Zürich.
- Spadarotto, Claudio; Bieberschulte, Maria; Walker, Katharina; Morlok, Michael; Oswald, Andrea (2014): Studie Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, KEK-CDC und B,S,S. zuhänden des Bundesamts für Migration BFM, Zürich/Basel.
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (2014): Internationale Berufsbildungszusammenarbeit IBBZ, Konkretisierung der internationalen BFI-Strategie der Schweiz für den Bereich Berufsbildung, Bern.
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI; Staatssekretariat für Wirtschaft SECO; Politische Direktion PD; Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA; Direktion für europäische Angelegenheiten DEA; Bundesamt für Migration BFM (2014): Internationale Berufsbildungszusammenarbeit IBBZ – Strategischer Grundlagenbericht, Bern.
- Steinhardt, Max Friedrich; Straubhaar, Thomas; Wedemeier, Jan (2012): Studie zur Einbürgerung und Integration in der Schweiz: Eine arbeitsmarktbezogene Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, Studie des HWWI im Auftrag des Bundesamts für Migration (BFM), Hamburg.
- Vilpert, S. (2013): Konsultationen in Schweizer Notfallstationen, Obsan Bulletin 3/2013, Neuenburg.
- Weaver, France; Cerboni, Sacha; Oettli, Alexandre; Andenmatten, Patrick; Widmer, Marcel (2009): Modell zur Prognose der Inanspruchnahme als Instrument für die Spitalplanung, Arbeitsdokument 32, Schweizerisches Gesundheitsobservatorium, Service cantonal de recherche et d'information statistiques des Kantons Waadt und Amt für Gesundheit des Kantons Freiburg, Neuenburg.