



Die nächsten 10 bis 15 Jahre - Zeitraum zur Vorbereitung auf den Bevölkerungswandel des 21. Jahrhunderts: Resultate einer Tagung des Perspektivstabes der Bundesverwaltung vom 30. Okt. 1992

Aufgrund des Aussprachepapiers der BK vom 25. Mai 1993  
 Aufgrund der Beratung wird

**beschlossen:**

1. Vom Aussprachepapier der BK wird Kenntnis genommen.
2. Die BK erhält den Auftrag, die im Aussprachepapier unter 'Weiteres Vorgehen' vorgesehenen Arbeiten im Rahmen des Perspektivstabes weiterzuführen.

Für getreuen Protokollauszug:

*Allesandra Müller*

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	10	-
	X	EDI	10	-
	X	EJPD	5	-
	X	EMD	5	-
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
X		BK	4	-
		EFK		
		Fin.Del.		





SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

3003 Bern, den 25. Mai 1993/410.doc

An den Bundesrat

Aussprachepapier

**Die nächsten 10 bis 15 Jahre - Zeitraum zur Vorbereitung auf den Bevölkerungswandel des 21. Jahrhunderts:**

**Resultate einer Tagung des Perspektivstabes der Bundesverwaltung vom 30. Okt. 1992**

Ausgangslage

Fragen der globalen ökologischen und demographischen Entwicklung rücken immer stärker ins Bewusstsein von politischer Öffentlichkeit, internationalen Organisationen, staatlichen Institutionen sowie der Wissenschaft. Damit verbundene Themen wie 'Einwanderung' oder 'multikulturelle Gesellschaft' werden dabei sowohl bezüglich der Ursachen der vielfältigen Entwicklungen als auch allfälliger Massnahmen höchst kontrovers diskutiert.

Innenpolitisch zeichnet sich die Situation u. a. durch eine beträchtliche Anzahl parlamentarischer Vorstösse aus fast allen Fraktionen der Bundesversammlung aus. Besonders erwähnenswert ist dabei die Motion Simmen vom 2. März 1992 Migrationsgesetz (92.3049), die vom Ständerat als solche überwiesen und anfangs März 1993 auch von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates unterstützt worden ist. Darin wird eine rasche Ausarbeitung eines Migrationsgesetzes verlangt. Ein ergänzendes Postulat der erwähnten Kommission verlangt ferner die Festlegung von Zielen und Grenzen der Einwanderungspolitik sowie die Umschreibung einer umfassenden Integrationspolitik, welche die Grundlage für die Förderung der Reintegration bilden und einen Beitrag für die Beseitigung der Ursachen der Wanderungsbewegungen bilden soll. In der bundesrätlichen Stellungnahme zur Motion wird auf die hochkomplexen Zusammenhänge hingewiesen, die mit Blick auf allfällige Gesetzgebungsarbeiten eine eingehende Prüfung verlangten (Beilage 1).

Der hohe Vernetzungsgrad der Migrationsproblematik stellt auch die Verwaltung vor grosse Herausforderungen. Mit Beschluss vom 25. November 1992 hat der Bundesrat deshalb eine Interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen eingesetzt, die sich im wesentlichen aus Amtsdirektoren und Vizedirektoren zusammensetzt; diese Gruppe hat für eine bessere Koordination der vom Bund in den Bereichen Ausländer-, Arbeitsmarkt-, Flüchtlings- und Asylpolitik zu treffenden Massnahmen zu sorgen. Darüber hinaus soll sie koordinierend bei der Erarbeitung von einheitlichen Standpunkten auf internationaler Ebene wirken. Wie Bundesrat Felber in einer Informationsnotiz vom 30. März 1993 zur Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Bevölkerungskonferenz im März 1993 in Genf festhält, herrschen in Bevölkerungsfragen zwischen den Departementen und den zahlreich involvierten

Dienststellen indessen weiterhin substantielle Wahrnehmungs- und Meinungsunterschiede, die auf die Weltbevölkerungskonferenz von Kairo 1994 hin beseitigt werden sollten.

### Die Tagung des Perspektivstabes: Zweck und Resultate

Vor diesem Hintergrund hat der Perspektivstab der Bundesverwaltung im Oktober 1992 eine Tagung zum Thema 'Künftige Bevölkerungsentwicklung der Schweiz und ihre Konsequenzen' durchgeführt. Basis dafür waren die vom Bundesamt für Statistik im Zusammenarbeit mit dem Perspektivstab erarbeiteten Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung der Schweiz 1991-2040, die dem Bundesrat am 13. April 1992 unterbreitet worden sind. Hauptzweck der Tagung war es, die mit der künftigen demographischen Entwicklung verbundenen Konsequenzen in einzelnen Sektoralpolitiken sowie die Kompatibilität der Sektoralstrategien zu diskutieren.

Die Resultate der Tagung sind in Beilage 2 festgehalten. Gestützt auf ein demographisches Szenario, das dem Entscheid vom 6. Dezember 1992 Rechnung trägt, werden für die Bereiche Energie, Umwelt, Verkehr, räumliche Entwicklung und Volkswirtschaft schlaglichtartig zentrale Fragen beleuchtet. Dabei lässt sich feststellen, dass vorerst wichtige Wissenslücken zu schliessen sind und dass insb. eine Gesamtschau der ganzen Problematik fehlt. Im Sinne von Arbeitshypothesen lässt sich indessen bereits jetzt festhalten, dass die Folgen sektoriell sehr unterschiedlich sein dürften. Einzelne Strategien und Massnahmen dürften trotz gewaltiger Zunahme des Problemdrucks Bestand haben, während für andere Bereiche grosser Handlungsbedarf sichtbar ist. Insgesamt scheint mit Blick auf die künftige Bevölkerungsentwicklung und deren Konsequenzen zumindest bezogen auf die Schweiz und mittelfristig ein gewisser Handlungsspielraum zu bestehen; den demographischen Daten nach zu schliessen dürfte dieser in den nächsten 10 bis 15 Jahren dabei deutlich grösser sein als nachher. In gesellschafts- und sozialpolitischer Hinsicht ist mit einer wachsenden Polarisierung zwischen den Generationen und verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu rechnen, die in einem Kontext zu bewältigen sein wird, in welchem Eliten und Stimmbürger ein zunehmend höheres Durchschnittsalter aufweisen. Deren Problemwahrnehmung und Verhalten wird für die Formulierung und Vermittlung kollektiver Lösungen eine zentrale Rolle zukommen. Offen ist, ob die heutigen institutionellen Voraussetzungen in Regierung und Verwaltung zur rechtzeitigen Wahrnehmung und Bewältigung dieser Herausforderungen ausreichend sind.

### Schlussfolgerungen der Arbeiten: Bedarf nach vertieften Abklärungen

Gestützt auf diese Resultate regt der Ausschuss des Perspektivstabes an, im Rahmen des Stabes und der diesbezüglichen Arbeiten des BFS Grundlagenmaterialien zur Beurteilung der Auswirkungen des künftigen Bevölkerungswandels auf die verschiedenen Politikbereiche sowie zur Beurteilung der Kohärenz der sektoriellen Strategien zu erarbeiten. Im Zentrum soll dabei die konsequente Auswertung vorhandener Materialien unter entsprechenden Gesichtspunkten stehen.

Der Vorschlag zielt darauf ab, mittels Erarbeitung gesicherter Entscheidungsgrundlagen aus übergeordneter Perspektive zur Einebnung von Unterschieden in der Problemwahrnehmung beizutragen. Im Unterschied zur Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen, deren Aufgabe primär in der Koordination unterschiedlicher Standpunkte liegt, steht dabei die Bearbeitung spezifischer inhaltlicher Sachfragen im Zentrum. Die Kohärenz auf der Massnahmenebene sicherzustellen wird vor allem Sache der Fachämter resp. der eingespielten Koordinationsmechanismen sein.

### Koordination mit Fachämtern und Departementen (Generalsekretärenkonferenz)

Das vorliegende Papier ist in enger Abstimmung mit Linien- und Stabsorganen der verschiedenen Departemente entstanden. Dieses ist mit den Referenten aus den entsprechenden Bundesämtern erarbeitet und weiteren Bundesstellen zur Stellungnahme zugeleitet worden. Ergänzungen sind dabei aufgenommen worden. In einem zweiten Schritt ist das Papier am 30. April 1993 in der Generalsekretärenkonferenz diskutiert worden. Dabei ist das Vorgehen als zweckdienlich und die aufgegriffene Thematik einhellig als überaus bedeutsam, die Vertiefung der Arbeiten im Sinne der Anregung des Ausschusses als sehr nötig erachtet worden. Nach Ansicht der Generalsekretäre wäre die Perspektive indessen noch um gewisse Gesichtspunkte zu erweitern. Aufgeworfen worden ist schliesslich die Frage nach einem leistungsfähigen Stabsorgan - beispielsweise in Form eines neu mandatierten Perspektivstabes - zur Studium von Fragen wie der vorliegenden.

### Weiteres Vorgehen

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und den Beratungen in der Generalsekretärenkonferenz beantragen wir, über die folgenden Punkte eine Aussprache zu führen:

Sollen die laufenden Arbeiten im Rahmen des Perspektivstabes und der diesbezüglichen Studien des BFS in dem Sinne weitergeführt werden, dass

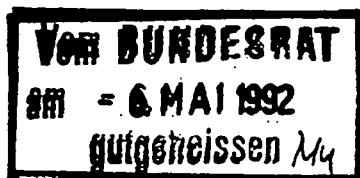
- a. Grundlagenmaterialien zur Beurteilung der Auswirkungen des künftigen Bevölkerungswandels auf die verschiedenen Politikbereiche sowie der Kohärenz der sektoralen Strategien erarbeiten werden?
- b. die BK und das EDI dem Bundesrat auf Mitte 94 einen Bericht mit Resultaten und Vorschlägen zum weiteren Vorgehen vorlegt?
- c. die materiell zuständigen Aemter beauftragt werden, im Rahmen des Perspektivstabes mitzuarbeiten? Vertiefende Arbeiten sind dabei im Rahmen der Ressortforschung und der dafür bewilligten Mittel durchzuführen.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
Der Bundeskanzler

  
François Couchepin

### Beilagen

- 92.3049 Motion Simmen vom 2. März 1992 Migrationsgesetz: Antwort des Bundesrates vom 6. Mai 1992
- Diskussionspapier des Perspektivstabes vom 2. Febr. 1993: 'Die nächsten 10 bis 15 Jahre - Zeitraum zur Vorbereitung auf den Bevölkerungswandel des 21. Jahrhunderts'

StänderatMündliche Beantwortung

92.3049 Motion Simmen vom 2. März 1992  
 Migrationsgesetz

---

Der Bundesrat wird beauftragt, rasch ein Migrationsgesetz auszuarbeiten, das die Grundlage darstellen soll für den Umgang mit Problemen, wie sie aus der weltweiten Völkerwanderung auch für die Schweiz entstehen.

*Mitunterzeichner:* Cottier, Frick, Gadiant, Huber, Küchler, Meier Josi, Onken, Rhinow, Roth, Seiler Bernhard, Weber Monika (11)

#### Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in jüngster Vergangenheit stets die Bedeutung einer umfassenden und kohärenten Politik zur Bewältigung der Migrationsphänomene unterstrichen. Dies ist auch Gegenstand seiner Legislaturziele. Aus diesem Grund hat er in seinem von den eidgenössischen Räten in der Sommer- und Herbstsession 1991 zur Kenntnis genommenen Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik unter anderem die Schaffung neuer Koordinationsorgane in Aussicht gestellt und sich am 6. November 1991 zur Entgegennahme des Postulates Seiler vom 6. Juni 1991 (Koordinationsstelle für Ausländerpolitik; N 91.3158) bereiterklärt. Die im Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik dargelegten übergeordneten staatspolitischen Leitlinien werden sinngemäss auch für eine schweizerische Wanderungspolitik Gültigkeit haben.

TAFELBERG

SOULAND -

Die politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen in Osteuropa, das Wohlstandsgefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auf der Nord-Süd-Achse und nicht zuletzt ein allfälliger Beitritt der Schweiz zum EWR oder zur EG werden eine schweizerische Wanderungspolitik massgeblich beeinflussen. Ob sich diese Politik auf gesetzestechnischer Ebene am besten mit der Revision des bestehenden Ausländer- und Asylrechts, in Form eines neuen Migrationsgesetzes oder in Form eines Gesetzes für eine schweizerische Bevölkerungspolitik umsetzen lässt, kann ohne eingehende Prüfung nicht beurteilt werden.

#### Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

Perspektivstab der  
Bundesverwaltung

## **Die nächsten 10 bis 15 Jahre - Zeitraum zur Vorbereitung auf den Bevölkerungswandel des 21. Jahrhunderts**

**Resultate einer Tagung des  
Perspektivstabes der Bundesverwaltung  
vom 16. Oktober 1992**

# KÜNFTIGE BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG DER SCHWEIZ UND IHRE KONSEQUENZEN

Tagung des Perspektivstabes der Bundesverwaltung  
Freitag, 16. Oktober 1992, Sitzungsräumlichkeiten des  
Schweizerischen Nationalfonds, Wildhainweg 21, Bern

9.00-9.20 Uhr	<b>Eröffnung der Tagung durch Bundeskanzler Couchepin</b>
	<b>1. Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1991-2040</b>
9.20-10.00 Uhr:	Darstellung der Resultate und der unterstellten Annahmen (W. Haug, BFS).
10.00-10.30 Uhr	<b>Pause</b>
	<b>2. Konsequenzen der Szenarien in Kurzreferaten</b>
10.30-10.50 Uhr	Energiekonsum (L. Dolecek, BEW)
10.50-11.10 Uhr	Umweltbelastungen (A. Mohr, BUWAL)
11.10-11.30 Uhr	Wirtschaftliches Umfeld: Arbeitsplätze, Branchen, Bildungsinfrastruktur (O. Brunner, BIGA)
11.30-11.50 Uhr	Mobilität und Verkehr (P. Güller, Büro Synergo)
11.50-12.10 Uhr	Räumliche Entwicklung (F. Wegelin, BRP)
<b>12.30-14.00 Uhr</b>	<b>Mittagessen</b>
	<b>3. Plenumsdiskussion; weiteres Vorgehen</b>
14.15-14.45 Uhr	Kurze Repliken der Referenten
14.45-16.00 Uhr	Plenumsdiskussion (Moderation: H.U. Berger, GVF)
16.00-16.30 Uhr	Weiteres Vorgehen: Aussprachepapier an den Bundesrat? (W. Thut, BK)
<b>16.30 Uhr</b>	<b>Schluss der Tagung</b>



## Die nächsten 10 bis 15 Jahre - Zeitraum zur Vorbereitung auf den Bevölkerungswandel des 21. Jahrhunderts

Resultate einer Tagung des Perspektivstabes der Bundesverwaltung (Beilage)

*Die Bevölkerungsszenarien 1991-2040 des BFS beschreiben Entwicklungen, welche die schweizerische Gesellschaft und damit die Bundespolitik in einer Art herausfordern dürften, wie dies seit Jahrzehnten nicht mehr der Fall gewesen ist.*

*Bevölkerungswachstum bis ins Jahr 2010 mit anschliessendem Rückgang - stark beschleunigter Alterungsprozess - zentrale Rolle der Zuwanderung - das sind die drei Hauptmerkmale der künftigen schweizerischen Bevölkerungsentwicklung.*

*Wollte man den alterungsbedingten Rückgang der Erwerbsbevölkerung nach 2010 auffangen, wäre am Ende der Periode mit einem Ausländeranteil bis zu 40% vorwiegend aus nicht-europäischen Ländern zu rechnen. Andernfalls hat die Schweiz sich auf stagnierende, evtl. rückläufige Erwerbstätigenbestände einzustellen und damit vom bisherigen Muster des Wirtschaftswachstums Abschied zu nehmen.*

*Der Gesellschaft, Wirtschaft und Politik werden grosse Anpassungsleistungen einschliesslich neuer Formen des Zusammenlebens und der Problemlösung abverlangt. Gleichzeitig steigt das Durchschnittsalter der stimm- und wahlberechtigten Schweizer/-innen auf über 50 Jahre an.*

\*

Die Bevölkerungsszenarien des BFS, die der Bundesrat im Mai 1992 zur Kenntnis genommen hat, gehen von einer Reihe von Annahmen aus und verstehen sich deshalb nicht als Voraussagen, sondern als Instrument für eine vertiefte und rechtzeitige Diskussion möglicher künftiger Entwicklungen und diesbezüglicher präventiver Massnahmen.<sup>1</sup> In die Annahmen fliessen auch Entscheidungen über eine Reihe zukunftsbezogener Fragen ein: Wie werden sich Lebenserwartung und Kinderzahlen entwickeln? Wie wirkt sich die europapolitische sowie die damit verbundene allgemeine wirtschaftliche Entwicklung auf die Zuwanderung aus? Soll ein Rückgang der Erwerbsbevölkerung künftig durch vermehrte Einwanderung ausgeglichen werden? Was müsste geschehen, um die Bevölkerungszahl kurzfristig zu stabilisieren oder gar zu senken?

\*

Der Bericht hält u.a. fest, dass

- für die Szenarien 'Euro-Integration' und 'Kontinuität' zwischen 1990 und 2010 resp. 2035 mit einem Bevölkerungswachstum um 1.0 bis 1.2 Mio. Personen zu rechnen ist. Der Ausländeranteil steigt für beide Szenarien bis ins Jahr 2010 auf zirka 22%, wobei das Hauptwachstum bei den Nicht-EWR-Bürgern erfolgt.
- bereits um 2010 die potentielle Erwerbsbevölkerung zurückgeht. Nach 2020 wird ohne Zuwanderung auch die Bevölkerungszahl abnehmen. Eine dauerhafte Stabilisierung des Arbeitskräftepotentials setzte ein stetiges Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung voraus: eine höhere Geburtenhäufigkeit wäre für Bevölkerungszahl und Arbeitskräftepotential nur von geringer Bedeutung.

<sup>1</sup>Die methodischen Details sind enthalten in: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz, 1991-2040. Bundesamt für Statistik, Bern 1992. Für Kurzfassungen vgl. 'Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen', Bern, 2/1992, oder 'Die Volkswirtschaft' 10/1992.

- das Bevölkerungswachstum nach 2005 fast ausschliesslich in den Altersklassen der über 50, vor allem aber der über 65jährigen erfolgen wird. Das Durchschnittsalter steigt in den wichtigsten Gruppen der Bevölkerung bis 2025 stark an: Erwerbsbevölkerung auf 43, Stimm- und Wahlberechtigte auf über 50 Jahre. Der Alterungsprozess ist unaufhaltsam; erst nach 2035 ist mit einer Stabilisierung zu rechnen.

\*

Kaum ein Bereich in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt dürfte von dieser Entwicklung unberührt bleiben. Der nachfolgende Abriss zu wahrscheinlichen Entwicklungen in einzelnen Politikbereichen illustriert indessen, dass diese sehr unterschiedlich von den künftigen möglichen demographischen Entwicklungen betroffen sind. Je nach Bereich sind das Verhalten und die sich verändernde Altersstruktur der angestammten Wohnbevölkerung sowie die wirtschaftliche Entwicklung - als einzelne Faktoren oder in gegenseitiger Wechselwirkung - wesentlich wichtiger die Entwicklung der absoluten Anzahl Köpfe.

Der Energiebereich zeigt, dass:

- weltweit sich zwei Ländergruppen gegenüber stehen: der industrialisierte "Norden", mit stagnierender, alternder, tendenziell abnehmender Bevölkerung und sehr hohem Pro-Kopf-Verbrauch an Energie auf der einen, und der "Süden", mit galoppierend expandierender Bevölkerung und unterschiedlichem, insgesamt aber wesentlich niedrigerem Pro-Kopf-Energieverbrauch auf der anderen Seite. Viele Fragen zur künftigen Entwicklung der Nord-Süd-Beziehungen und ihren Konsequenzen für die Schweiz sind indessen noch weitgehend ungeklärt. Offen ist u.a. die Frage, inwiefern die uns bevorstehende Alterung des "Nordens" eine Umstellung der Volkswirtschaften auf eine Ersatzbedarfsdeckung, eine Abflachung der Wirtschaftsdynamik und damit eine Stabilisierung des Energieverbrauchs mit sich bringen wird. Ein Gleiches gilt für den Pro-Kopf-Energieverbrauch von Immigranten und die damit verbundene Entwicklung des Gesamtverbrauchs.
- der Energieverbrauch der Schweiz in den Jahren 1973 - 1983, welche durch ein stagnierende Bevölkerungszahl und konstantes BIP pro Kopf gekennzeichnet war, unter dem Eindruck der beiden Erdöl-(preis)krisen absolut und pro Kopf ebenfalls unverändert blieb. Die Anzahl der Wohnungen und der Motorfahrzeuge, beide wichtige Faktoren des Energieverbrauchs, nahm allerdings auch während dieser Periode der Stagnation ununterbrochen zu.

Demgegenüber nahmen zwischen 1981 und 1991 die Bevölkerung um 7 %, der Energieverbrauch um 22 %, das BIP pro Kopf um 13 % und der Pro-Kopf-Energie-Verbrauch um 14 % zu. Ein Drittel des Mehrverbrauchs an Energie dieser Periode ist direkt der Zunahme der Bevölkerung zuzuschreiben. Die Zunahme des BIP pro Kopf und der Bevölkerung infolge Einwanderung bedingten sich gegenseitig. Der Energieverbrauch hängt von beiden ab, wird aber zudem durch andere Parameter z. B. die Entwicklung der absoluten und relativen Energiepreise, die Energiepolitik von Bund und Kantonen und den technischen Fortschritt stark mitgeprägt.

Die im Aktionsprogramm Energie 2000 angestrebte Stabilisierung des Energieverbrauchs wird durch eine Bevölkerungszunahme um bis zu 10 % im Jahr 2000 zwar nicht grundsätzlich in Frage gestellt, aber doch erschwert. Erleichtert wird die Zielerreichung demgegenüber durch die stagnierende Wirtschaft.

Der Umweltbereich macht deutlich, dass:

- zwar seit Jahrzehnten ein Zusammenhang zwischen Bevölkerungsgrösse sowie Umweltbelastung und -zerstörung hergestellt wird. In Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften wie der Schweiz hängen diese indessen nicht primär von der Anzahl Menschen, sondern von Art und Ausmass der Produktion, des Konsums und der Mobilität ab.
- der umweltpolitische Handlungsbedarf deshalb bereits heute sehr gross ist. Ferner ist er unabhängig von den demographischen Konsequenzen verschiedener europapolitischer Strategien.
- im Problemfeld Bevölkerungsentwicklung - Umweltbelastung nicht die nationale, sondern die globale Dimension entscheidend ist. Präventive Umweltpolitik aus demographischer Perspektive müsste ihr Augen-

merk auf internationale Wanderungsströme grossen Stils aus der Dritten Welt sowie die diesbezüglichen Hintergründe richten: die globalen Ungleichgewichte, die Eintretenswahrscheinlichkeit derartiger Wanderungsströme, nationale Gegenstrategien, wie sie in der AGENDA 21 der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio (UNCED) umrissen worden sind.

Der Verkehrsbereich illustriert, dass:

- nicht primär der Umfang der Bevölkerung, sondern deren räumliche Verteilung und die ihr zugrunde liegenden Beziehungen von Wohnort, Arbeitsort und Freizeiträumen die Mobilität resp. das Verkehrsaufkommen bedingen. Mit dem Bau der Infrastruktur für den privaten und öffentlichen Verkehr ist anstelle der herkömmlichen Binnenwanderungen die Tagesmobilität getreten.
- seit dem 2. Weltkrieg die sozioökonomische Entwicklung deutlich mehr Einfluss auf das Verkehrsaufkommen gehabt hat als die Bevölkerungszahl. Die 'Automobilität' ist zu einer Errungenschaft der Massen geworden. Dazu gehört auch, dass heute ein wesentlich höherer Anteil von älteren Leuten über den Führerschein verfügt als vor 30 Jahren.
- die Verkehrsentwicklung ganz wesentlich auch eine Frage der Mobilitätskosten (und der entsprechenden Anlastung) ist. Die weit auseinanderklaffende Schere zwischen den steigenden Haushalteinkommen und den über das Ganze gesehen stabil bleibenden (im letzten Jahrzehnt gar deutlich gefallen) Benzinpreisen macht deutlich, dass das Autofahren immer günstiger geworden ist. Nur schon um im Gleichschritt mit der Einkommensentwicklung zu stehen, müsste der Benzinpreis heute um 50 - 60 % höher sein. Demgegenüber verlaufen die Preise der Eisenbahn weitgehend parallel zur Einkommensentwicklung.

Ein Blick auf die räumliche Entwicklung zeigt, dass

- selbst bei starker Zuwanderung das Flächenangebot, d.h. die Bauzonenreserven, bei weitem ausreichend sind und rechtzeitig erschlossen werden könnten; 20% der heutigen Reserven würden rein quantitativ betrachtet genügen, die heute absehbare maximale Nachfrage nach Wohnraum bis ins Jahr 2010 zu decken.
- die Zunahme der Bruttogeschossfläche pro Person bedeutender ist als die eigentliche Bevölkerungsentwicklung. Die quantitative Bevölkerungszunahme erklärt nur rund einen Drittel des künftigen Flächenbedarfs. Die übrigen zwei Drittel stehen in einem Zusammenhang mit der Entwicklung der Anzahl Haushalte, die sehr stark von Werthaltungen und Verhaltensweisen bezüglich Wohnbedarf, Konsum- und Freizeitverhalten geprägt ist.
- aufgrund der räumlich unterschiedlichen Nachfrage die künftige Siedlungsdynamik und die davon abhängige Veränderung der Siedlungsstruktur jedoch gewaltige Folgeprobleme schaffen werden. Die im Gange befindliche Desurbanisation mit einer Konzentration der Arbeitskräfte auf grosse Zentren droht u.a. eine starke Zunahme des individuellen Pendlerverkehrs, des Energiekonsums und damit von Umweltbelastungen aller Art (Luft, Lärm, Bodenverbrauch) nach sich zu ziehen. Das ungleiche regionale Wirtschaftswachstum gefährdet das föderalistische Gleichgewicht.
- mit dem Konzept der Reurbanisierung zwar Elemente für eine Gegenstrategie vorliegen, die Wesentliches zu einer dezentralen Verteilung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen bei gleichzeitiger Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Kerne und Achsen beitragen könnte. Anzustreben wäre dabei ein vernetztes Städtensystem Schweiz, das in eine intakte Landschaft mit hohem Erholungswert eingebettet ist. Kombiniert mit einer konsequenten Förderung heute noch bestehender strategischer Erfolgspositionen der Schweizer Wirtschaft dürften mit einem derartigen urbanen Funktionsraum mit metropolitanen Standorteigenschaften gute Chancen im Wettbewerb mit den übrigen Grosszentren des EG-Raums bestehen. Eine solche raumwirtschaftliche Strategie drängt sich auf, wenn der unerwünschte Trend zur Zersiedelung gebrochen werden soll. Das Ziel ist eine Siedlungsstruktur, die langfristig sowohl umweltverträglich als auch wirtschaftsverträglich und auf die demographische Entwicklung (Alterung) ausgerichtet ist. Diese Strategie muss allerdings - wenn sie Erfolg haben will - mit andern Massnahmen in verschiedenen Politikbereichen wie z. Bsp. in der Regionalpolitik, dem Umwelt- und Landschaftsschutz und der Landwirtschaft sowie dem Revitalisierungskonzept abgestimmt und mit den finanziellen und föderalistischen Gegebenheiten zur Deckung gebracht werden können. Eine Internalisierung der externen Kosten, namentlich des Verkehrs, würde diese Gratwanderung erheblich erleichtern.

Aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist bemerkenswert, dass

- sich - ebenso wie im Umweltbereich, aber aus anderer Perspektive - die Frage des Bevölkerungsoptimums stellt. Arbeitskräfteanteil und Kapitalstock, wozu auch die Infrastrukturausstattung und die Wohngebäude zählen, haben in einem bestimmten Verhältnis zueinander zu stehen, sollen die volkswirtschaftlichen Gesamterträge sich auf einem hohen Niveau halten.
- Bevölkerungswachstum, demographische Alterung und Zuwanderung mit einem tiefen, technologisch und weltwirtschaftlich bedingten Strukturwandel der Wirtschaft zusammenfallen. Dadurch ändert sich die Nachfrage nach Arbeitskräften, während die Anzahl junger Menschen, die auf dem Arbeitsmarkt auftreten, gleichzeitig zurückgeht. Dies stellt eine ausreichend breitenwirksame und zeitgerechte Diffusion des technologischen Fortschritts in der Arbeitswelt zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit in Frage. Aus- und Weiterbildungssysteme sind dadurch grundlegend herausgefordert: Die gegenwärtigen Bildungskonzepte im Bereich der Grundausbildung und Berufsbildung sowie in ihrem gegenseitigen Verhältnis stehen dadurch vor der Herausforderung, künftig eine 'éducation permanente' zu gewährleisten.
- die Verschiebung zwischen den Altersklassen deren gegenseitige ökonomische Beziehungen in Frage stellt. Hat das demographische Wachstum der Nachkriegszeit den Aufbau der Institutionen der Sozialen Sicherheit begünstigt, gefährdet die künftige Entwicklung die Mechanismen des sozialen Ausgleichs. Zurzeit haben derartige Aspekte noch kaum Eingang in die verwaltungsinternen Planungsarbeiten zur langfristigen Sicherung der Sozialwerke gefunden. Allgemein trägt die Ausgestaltung der heutigen Arbeitswelt der künftigen Integration und Betreuung sowohl der zukünftigen älteren Generationen als auch der Kinder nicht genügend Rechnung. Gerade auch eine volkswirtschaftliche Perspektive führt zur Frage nach einer breiteren Ausgestaltung der Familienpolitik zur Abfederung struktureller Effekte aufgrund des Alterungsprozesses.

\*

Insgesamt relativiert eine Gesamtschau zu den Konsequenzen künftiger demographischer Entwicklungen den Stellenwert ausschliesslich quantitativer demographischer Aussagen. Gleichzeitig macht sie deutlich, dass mit Blick auf die künftige Bevölkerungsentwicklung und deren Konsequenzen zumindest bezogen auf die Schweiz und mittelfristig ein gewisser Handlungsspielraum besteht. Solange Wanderungsbewegungen zwischen Süd und Nord kontrollierbar bleiben, erscheinen demographische und damit verbundene Entwicklungen mittels politischer Massnahmen zumindest beeinflussbar. Voraussetzung dafür dürften indessen präventive, systematische Anstrengungen zur Abfederung möglicher Probleme, diesbezügliche Kohärenz der Strategien und Massnahmen sowie Berücksichtigung von Akzeptanzproblemen sein.

Die ausgewählten Beispiele vermögen höchstens Komplexität und Grössenordnung der Probleme anzudeuten. Wichtige Wissenslücken bleiben zu schliessen - im Sinne einer seriösen Durchleuchtung der wichtigsten Politikbereiche und der bestehenden Wechselwirkungen. Besondere Aufmerksamkeit wäre dabei dem schleichenden Charakter aktueller Entwicklungen sowie der Gefahr allfälliger ökologischer und sozialer Kippeffekte zu schenken. Ein Angelpunkt schliesslich dürfte das ethische Fundament unserer Gesellschaft sein: Konsens über die Ausgestaltung einer multikulturellen schweizerischen Gesellschaft.

Die anstehenden Probleme werden auch künftig auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu lösen sein. Die drohende sozial- und gesellschaftspolitische Polarisierung zwischen den Generationen und verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen wird indessen in einem Kontext zu bewältigen sein, in welchem Eliten und Stimmbürger/-innen ein zunehmend höheres Durchschnittsalter aufweisen. Die Auseinandersetzung mit dem Fremden, wirtschaftlich-technologische Innovation, ein Umdenken unserer Umwelt gegenüber - all dies sind Imperative für einigermaßen sachgerechte Lösungen künftiger Probleme. Der Problemwahrnehmung und dem Verhalten der Stimmbürger/-innen wird für die Formulierung und Vermittlung kollektiver Lösungen eine zentrale Rolle zukommen.

Zurzeit besteht aus demographischer Perspektive noch ein gewisser Handlungsspielraum, um präventiv auf den absehbaren beschleunigten Bevölkerungswandel des 21. Jahrhunderts zu reagieren, da in den nächsten 10 bis 15 Jahren die Bevölkerung noch leicht anwachsen wird und die Alterung nur langsam voranschreitet. Vorbehalten bleiben krisenverschärfende Entwicklungen anderer Art zu einem früheren Zeitpunkt.

\*

Braucht die Schweiz angesichts dieser Herausforderungen eine Bevölkerungspolitik? Welche Dimensionen müsste eine Migrationsgesetzgebung berücksichtigen? Und: Mit welchen Entwicklungen ist - unabhängig von Steuerungsversuchen durch die Politik - für die einzelnen Bereiche zu rechnen? - Interventionsversuchen auf der Basis quantitativ geleiteter Zielvorstellungen sind jedenfalls nicht nur sehr enge politische und gesellschaftliche Grenzen gesetzt; sie würden überdies die entscheidenden Einflussgrößen ausser Acht lassen. In den angesprochenen Problembereichen ist die Wirksamkeit von Massnahmen zudem entscheidend davon abhängig, dass sie frühzeitig - lange bevor die Probleme akut werden - ergriffen werden.

Neue Herausforderungen erfordern angepasste Entscheidungsgrundlagen. Im Unterschied zur Schweiz erarbeiten einzelne Nachbarländer periodisch eine Gesamtschau zum Zwecke einer besseren Darstellung der demographischen Konsequenzen, der diesbezüglichen komplexen Zusammenhänge sowie zum Zwecke einer optimalen Abstimmung der verschiedenen Strategien in Einzelbereichen. Problembereiche laufen dadurch weniger Gefahr, isoliert oder nur auf die Schweiz beschränkt betrachtet zu werden, Sektoralpolitiken weniger Gefahr, isoliert gestaltet zu werden. Komplementäre Problemlösungsvorschläge lassen sich besser als solche darstellen und weniger leicht in der politischen Diskussion gegeneinander ausspielen; Fakten lassen sich weniger leicht isolieren und unsachlich interpretieren.

Der Bundesrat hat mit Blick auf die erwähnten Herausforderungen bereits wichtige Schritte eingeleitet. So hat er mit BRB vom 25. November 1992 beispielsweise eine Interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen zur Koordination insb. der Ausländer-, Arbeitsmarkt-, Flüchtlings- und Asylpolitik eingesetzt. Weitere wichtige Schritte wie etwa die Umsetzung der Ergebnisse der UNCED in Rio stehen bevor. Schliesslich ist auf die Weltkonferenz über Bevölkerung und Entwicklung 1994 in Kairo hinzuweisen, zu deren Vorbereitung im März 1993 mit Beteiligung der Schweiz in Genf eine Europäische Bevölkerungskonferenz abgehalten wird. Eine Gesamtschau zu den möglichen Konsequenzen der künftigen Bevölkerungsentwicklung und den bereits ergriffenen Gegenstrategien mit dem Zwecke, eine optimale Koordination flankierender Massnahmen in allen andern Politikbereichen zu erreichen, könnte eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Konzipierung einer präventiven Politik gegenüber dem Bevölkerungswandel des 21. Jahrhunderts und für deren Vermittlung darstellen.