

## Politik im Zeichen des demographischen Wandels

Bericht der Regierung vom 10. März 2009

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Zusammenfassung.....	2
I. Einleitung .....	4
II. Situationsanalyse .....	4
1. Demographische Trends und Entwicklungen im Kanton St.Gallen .....	4
1.1. Veränderungen der demographischen Determinanten Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Wanderungen.....	5
1.2. Entwicklung der Altersschichtung .....	9
1.3. Migrationsentwicklung .....	14
1.4. Entwicklung der Erwerbsbevölkerung.....	16
2. Auswirkungen des demographischen Wandels auf die wichtigsten Politikbereiche .....	18
2.1. Arbeit und Wirtschaft .....	18
2.1.1. Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Arbeit und Wirtschaft ...	18
2.1.2. Handlungsbedarf.....	23
2.2. Familie und Soziales .....	25
2.2.1. Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Familie und Soziales ...	25
2.2.2. Handlungsbedarf.....	27
2.3. Gesundheit und Pflege .....	31
2.3.1. Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Gesundheit und Pflege .....	31
2.3.2. Handlungsbedarf.....	36
2.4. Bildung und Bildungsinfrastruktur .....	37
2.4.1. Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Bildung und Bildungsinfrastruktur .....	37
2.4.2. Handlungsbedarf.....	51
2.5. Raum- und Verkehrsplanung.....	53
2.5.1. Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Raum- und Verkehrsplanung .....	53
2.5.2. Handlungsbedarf.....	54
3. Folgerungen aus der Analyse.....	59
4. Handlungsfelder und Ziele.....	60
III. Mögliche Massnahmen.....	63
IV. Antrag .....	67
Literaturverzeichnis .....	68

## Zusammenfassung

Mit der Zustimmung zum Postulat 43.06.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels» beauftragte der Kantonsrat die Regierung in der Aprilsession 2006, Bericht zu erstatten über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Kanton St.Gallen sowie Handlungsfelder und -möglichkeiten für den Kanton aufzuzeigen.

Die tiefgreifende Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung wird sich zunehmend auf alle Politikbereiche im Kanton St.Gallen auswirken. Wie das im Einzelnen vor sich gehen wird, hängt vom Zusammenspiel verschiedenster Faktoren ab. Es handelt sich mithin um eine dynamische Entwicklung. Auf der Grundlage der heute zur Verfügung stehenden Daten lassen sich die künftigen Auswirkungen nicht in allen Bereichen gleich zuverlässig voraussehen. Der Bericht ist deshalb als Momentaufnahme zu verstehen und will insbesondere Potenziale und Handlungsmöglichkeiten für den Kanton St.Gallen aufzeigen.

Der Geburtenrückgang und die Zunahme der Zahl der älteren Menschen führen dazu, dass ab 2020 mehr Leute sterben als neu geboren werden. Bereits heute wächst nur noch die Gruppe der über 65-Jährigen. Ab 2030 wird die Bevölkerungszahl stagnieren, ohne Zuwanderung dann abnehmen. Der Entwicklung im Migrationsbereich kommt deshalb eine grosse Bedeutung zu, sowohl was die Zahl neu Zuwandernder als auch den Grad ihrer Integration betrifft. Weil aber in ganz Europa eine ähnliche demographische Alterung der Bevölkerung stattfindet, wird die Schweiz ihren Geburtenrückgang auf Dauer auf diesem Weg nicht kompensieren können. Die Zahl der Älteren wird deshalb im Verhältnis zu den Jüngeren weiter zunehmen.

Im Bereich Arbeit und Wirtschaft besteht die Herausforderung zunächst darin, möglichst viel Arbeitskräftekapazität zu sichern. Dafür ist die Attraktivität des Kantons als Arbeitsort und insbesondere die Vereinbarkeit von Berufs- und Betreuungsarbeit in der Familie bedeutsam. Arbeitsmodelle, aber auch Produkte und Dienstleistungen müssen sich veränderten Bedürfnissen der alternden Bevölkerung anpassen. Vom geleisteten Arbeitsvolumen und der Produktivität hängt über das Steueraufkommen direkt ab, wie viele Mittel der Kanton zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung haben wird. Schliesslich haben sich die Unternehmen neuen Erwartungen an die Mitgestaltung der Gesellschaft zu stellen wie in der Alterssicherung oder im Bereich sozialen und politischen Engagements. Der Kanton muss, neben seiner politischen Regulierungsfunktion, auch als grösster Arbeitgeber und damit als wichtiges Vorbild auf die Herausforderungen reagieren. Mit dem Postulat 42.07.04 «Vereinbarkeit von Beruf und Familie» wurde die Regierung bereits eingeladen, Bericht zu erstatten über die Rahmenbedingungen und die tatsächliche Situation in Bezug auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Verwaltung. Weiter sollen Massnahmen vorgeschlagen werden, die der Kanton als Arbeitgeber zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie treffen kann. Der Bericht 40.09.03 «Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Staatsverwaltung» wird dem Kantonsrat zusammen mit dem vorliegenden Bericht zugeleitet. Mit den im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen positioniert sich der Kanton als familienfreundlicher Arbeitgeber.

Die Auswirkungen der geringen Kinderzahl auf die Familien akzentuieren sich weiter. Innerhalb der immer häufiger kleinen und kleinsten Familien wächst die Abhängigkeit von Jung und Alt. Die Generationen bleiben infolge der gestiegenen Lebenserwartung länger miteinander verbunden, und die Betreuungsaufgaben im Alter lasten auf wenigen Nachkommen. Familien leisten nach wie vor einen grossen Teil der sozialen Sicherheit. Der Kanton St.Gallen soll deshalb mit einer zukunftsgerichteten Familienpolitik für Familien attraktiv gestaltet werden. Dazu gehören die materielle Sicherung, die Förderung ergänzender Angebote für die Kinderbetreuung, aber auch die Stärkung der Generationensolidarität ausserhalb der Familie.

Die Ausdehnung der behinderungsfreien Lebenszeit ist für die Lebensqualität der Älteren, aber auch für die Volkswirtschaft von grossem Interesse. Veränderten Bedürfnissen wie der altersspezifischen Gesundheitsförderung und dem Ausbau der rehabilitativen Pflege ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Für die Gesundheit im Alter spielen die soziale Situation, die

*Belastung mit Krankheiten oder psychischen Krisensituationen, das eigene Risikoverhalten und anderes mehr eine wichtige Rolle. Diesen Faktoren ist in einer umfassenden Lebenslaufperspektive Rechnung zu tragen und es ist zu berücksichtigen, dass Lebenslagen und -stile auch im Alter sehr unterschiedlich sind. Der Kanton St.Gallen ist aufgefordert, mit einer differenzierten Bedarfsplanung die Versorgungsqualität der Altersmedizin auf dem ganzen Kantonsgebiet sicherzustellen. Dazu braucht es Massnahmen zur Erhaltung der nötigen Zahl qualifizierten Personals und eine gute Verschränkung von professioneller ambulanter Pflege mit der verwandtschaftlichen Betreuung älterer Menschen.*

*Während die Reduktion der Schülerzahl im Kindergarten bis zur Mittelstufe mit organisatorischen Massnahmen wie Klassenzusammenlegungen ausgeglichen werden kann, dürfte an der Oberstufe die heutige gesetzlich vorgeschriebene Verteilung auf Real- und Sekundarschulen in Frage gestellt werden. Bei der Berufsbildung führt der Rückgang der Zahl der Jugendlichen nicht zwingend zu einer gleichzeitigen Reduktion des Infrastrukturbedarfs in den Berufsschulen und reduzierten Kosten. Es ist nämlich zu erwarten, dass die Zahl der Unterrichtslektionen und die Dauer der Ausbildungen eher zunehmen werden. Ausserdem führen kleinere Klassen nicht automatisch zu geringeren Kosten. Die demographische Entwicklung wird das Bildungs- und Forschungsangebot der Hochschulen beeinflussen. So führt die FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, bereits heute ein Kompetenzzentrum Generationen, das sich mit intergenerationellen Beziehungen und Fragen der Lebensphasenübergänge befasst. In der Quartärstufe (Erwachsenenbildung) wird die steigende Lebenserwartung zu einer stärkeren Nachfrage führen.*

*Massnahmen der Raum- und Verkehrsplanung können die Geburtenzahl oder die Überalterung nicht beeinflussen. Sie zielen vielmehr auf die Verteilung der Bevölkerung ab, da Wanderungsbewegungen zwischen Grossregionen von Standortattraktivität und Erreichbarkeit abhängen. Der Kanton St.Gallen muss deshalb die Verkehrsverbindungen zwischen den Regionen und die Anbindung an die in- und ausländischen Metropolregionen, vor allem Zürich und München fördern und die lokalen Strukturen durch vermehrte Zusammenarbeit und Gemeindefusionen stärken. Dabei ist auf raumspezifische Strategien zu achten, weil die Agglomeration St.Gallen, das Alpenrheintal oder die ländlich geprägten Räume wie das Toggenburg unterschiedliche Entwicklungen aufweisen.*

*Bereits sind im Kanton St.Gallen in vielen Politikbereichen Massnahmen ergriffen worden, die nicht ohne Wirkung auf die demographischen Veränderungen bleiben werden. Sie werden im Bericht übersichtlich aufgeführt. Aus einer weiteren Übersicht über mögliche Massnahmen geht deutlich hervor, dass diese sich oft auf mehrere Bereiche auswirken und der Kanton sie depar-tementsübergreifend und in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit Bund und Gemeinden angehen sollte.*

*Die demographische Entwicklung muss den Kanton (und die Gemeinden) in den nächsten Jahren in allen Politikbereichen intensiv beschäftigen, will er sich im Wettbewerb mit anderen Kantonen und dem nahen Ausland behaupten. Dazu formuliert der Bericht folgendes Ziel: Der Kanton St.Gallen ist ein wirtschaftsstarker, familienfreundlicher Kanton, der seinen Einwohnerinnen und Einwohnern ein hohes Mass an Lebensqualität bietet. Auf dieses Ziel sind die künftigen politischen Entscheide auszurichten. Der Bericht unterbreitet dem Kantonsrat ein Bündel von Themenfeldern, die seitens des Kantons prioritär weiter bearbeitet werden sollen.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

In der Aprilsession 2006 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.06.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels» mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat einen die wichtigsten Politikbereiche umfassenden Bericht über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Kanton St.Gallen zu unterbreiten und gestützt auf diese Auslegeordnung die entsprechenden Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten für den Kanton aufzuzeigen.»

Die Regierung erstattet in Erfüllung des Auftrags folgenden Bericht.

## **I. Einleitung**

Der sich abzeichnende demographische Wandel ist in den letzten Jahren unter verschiedenen Aspekten intensiv diskutiert worden. Auch der Kanton St.Gallen unterliegt demographischen Wandlungsprozessen, denen es zu begegnen gilt. Die Wohnbevölkerung im Kanton St.Gallen wird älter als Folge des Geburtenrückgangs sowie der massiv gestiegenen Lebenserwartung. Im Rahmen des «Generationenberichts Schweiz» (Perrig-Chiello, 2008) wird erstmals eine Synthese der Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen vorgelegt. Der Generationenbericht untersucht den demographischen Wandel und die Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel gestützt auf ein breites Themenspektrum<sup>1</sup>.

Die demographischen Veränderungen werden sich letztlich auf alle Politikbereiche auswirken. In einem ersten Schritt galt es deshalb, mutmassliche Veränderungen darzustellen sowie jene Bereiche zu benennen, die am stärksten vom demographischen Wandel betroffen sind. Zudem war aufzuzeigen, ob und wo in den einzelnen Bereichen auf kantonaler Ebene überhaupt Handlungsspielräume vorhanden sind, um entweder den Wandel zu beeinflussen oder aber adäquate Antworten und Lösungen für den Umgang mit den Veränderungen zu finden.

Folgende inhaltlichen Festlegungen leiten den Bericht: Erstens werden im Rahmen des Berichtes sowohl Chancen als auch Herausforderungen des demographischen Wandels thematisiert. Vor diesem Hintergrund wird ein Schwerpunkt auf das «neue Altern» sowie das «Verhältnis der Generationen» gelegt. Zweitens fokussiert der Bericht auf Fragestellungen, die auf kantonaler Ebene beeinflussbar erscheinen. Drittens stehen Themen im Mittelpunkt, die bereichsübergreifend ansetzen und Aspekte betreffen, die politisch beeinflussbar sind.

Im Rahmen der Situationsanalyse werden zunächst demographische Trends und Entwicklungen im Kanton St.Gallen sowie ihre Auswirkungen in einzelnen Themenbereichen aufgezeigt. In einem zweiten Schritt werden die aus der Situationsanalyse generierten Handlungsfelder und Zielsetzungen für den Kanton St.Gallen dargelegt. Auf die Situationsanalyse folgt ein Überblick über die bereits bestehenden Massnahmen sowie die Beschreibung grundsätzlicher Massnahmenrichtungen, die der Kanton einschlagen könnte.

## **II. Situationsanalyse**

### **1. Demographische Trends und Entwicklungen im Kanton St.Gallen**

Mit dem Begriff des demographischen Wandels werden einerseits die Veränderungen der demographischen Determinanten Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Wanderungen angesprochen sowie andererseits die sich daraus ergebenden Änderungen der Aufbaustruktur der Bevölkerung.

---

<sup>1</sup> Beispielsweise werden ein internationaler Vergleich der verschiedenen Lebenslagen, Fragestellungen bezogen auf die Pflegebedürftigkeit, intergenerationelle Beziehungen und Herausforderungen an die Arbeitswelt erarbeitet.

Der im Folgenden vorgenommene Blick in die Zukunft stützt sich auf die vom Bundesamt für Statistik erarbeiteten kantonalen Bevölkerungsszenarien 2005-2050, die auf der Basis der Szenarien für die Gesamtschweiz gebildet wurden<sup>2</sup>. Für die Kantone liegen je ein «mittleres», ein «hohes» sowie ein «tiefes Szenarium» vor. Das mittlere Szenarium gilt als das Referenzszenarium und schreibt die im Laufe der letzten Jahrzehnte beobachteten Entwicklungen bei den demographischen Determinanten der Fruchtbarkeit, der Sterblichkeit und den Wanderungen in die Zukunft fort. Das hohe Szenarium kombiniert Hypothesen zu den Determinanten, die das Bevölkerungswachstum begünstigen. Das tiefe Szenarium schliesslich geht von Hypothesen aus, die dem Bevölkerungswachstum weniger förderlich sind.

Die demographische Bestandesaufnahme verengt sich nicht auf die häufigen Belastungsfaktoren, sondern öffnet den Blick auch für Potenziale des demographischen Wandels. Zunächst wird auf die drei zentralen Faktoren (Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Wanderungen) für die übergreifende zahlenmässige Entwicklung der Bevölkerung eingegangen. In einem zweiten Schritt werden Trends und Entwicklungen in den Bereichen Altersschichtung, Menschen mit Migrationshintergrund und Erwerbsbevölkerung dargestellt.

### **1.1. Veränderungen der demographischen Determinanten Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Wanderungen**

Die Fruchtbarkeit ist im Kanton St.Gallen nach der Babyboomphase im Zeitraum von 1940 bis 1964 kontinuierlich zurückgegangen. Die sogenannte zusammengefasste Geburtenziffer gibt die zu erwartende Anzahl Kinder pro Frau an, sollte das jeweils aktuell beobachtbare Gebärverhalten anhalten. Die Geburtenziffer sank im Kanton St.Gallen im Zeitraum von 1970 bis 2000 von 2,5 Kindern je Frau auf 1,5 und näherte sich damit dem gesamtschweizerischen Wert (1,4) an (Wanner, 2004). Im statistischen Durchschnitt bringen 100 Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren 145 Kinder zur Welt (Stand: 2007). Für den Erhalt des Generationenbestandes wären jedoch 210 Geburten notwendig, ein Wert, der noch 1970 erreicht worden war.

Neben dem Geburtenrückgang erhöht sich das Alter der Mutter bei der Geburt: Kam im Jahr 1960 noch etwa ein Drittel der Kinder vor dem 25. Lebensjahr der Mutter zur Welt, lag der Anteil im Jahr 2005 nur noch bei 11,1 Prozent. Das veränderte Heirats- und Geburtenverhalten wirkt sich auf die Zusammensetzung der Familien aus: Die Anzahl kinderreicher Familien wird geringer, die Zahl der Paare ohne Kinder (und später dann ohne Schwiegerkinder und Enkel) wächst stetig, der Typus der «Bohnenstangenfamilie»<sup>3</sup> nimmt zu. Ausserdem gibt es zunehmend «Verhandlungs-»<sup>4</sup> und «Patchworkfamilien»<sup>5</sup> mit noch nicht absehbaren Verantwortungs- und Unterstützungskonstellationen.

---

<sup>2</sup> Vgl. BFS (2006a). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung in den Regionen des Kantons St.Gallen liegen derzeit nicht vor. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die interregionalen Unterschiede teilweise beträchtlich sein dürften. Am Beispiel der in der Vergangenheit beobachteten Wanderungen wird dies weiter unten gezeigt.

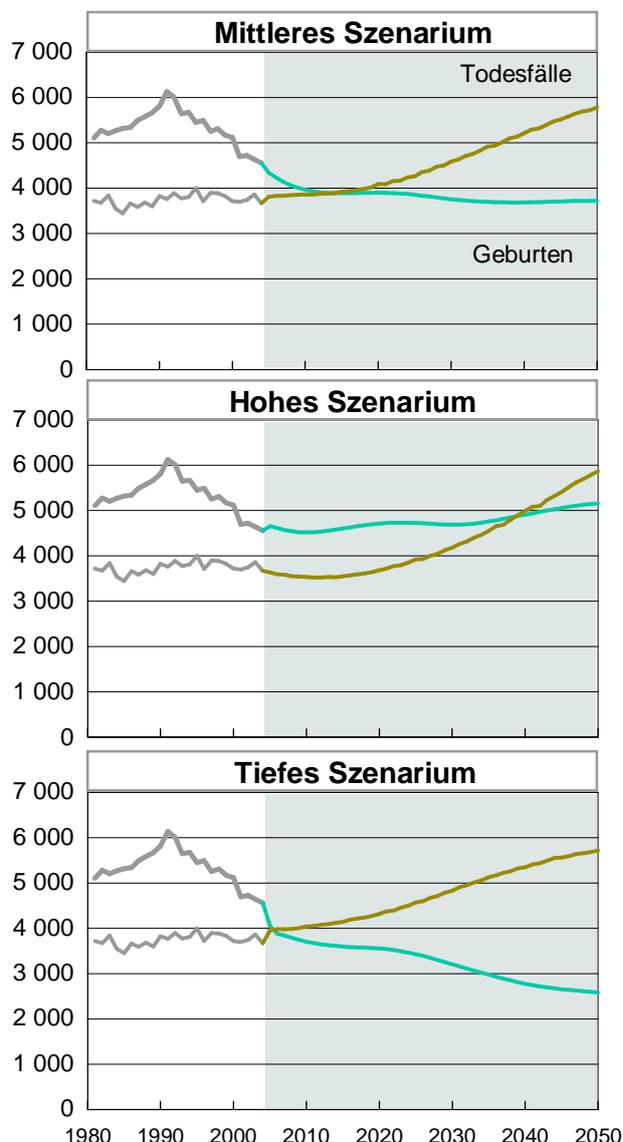
<sup>3</sup> Mit dem Begriff «Bohnenstangenfamilie» wird das Phänomen bezeichnet, dass der Familie die Breite fehlt: Immer mehr Kinder wachsen ohne Geschwister auf. Heute haben häufig vier Grosseltern und zwei Urgrosseltern einen «Einzelenkel» statt früher drei, vier oder mehr Enkel.

<sup>4</sup> Beck (1986) legt dar, dass Familie häufig zu einem «Zweckbündnis auf Widerruf» geworden sei, zum Zweck des Austauschs von Emotionen, in dem zwei Individuen ihre Lebensbedingungen aushandeln müssen. Arbeitsmarkt, Bildung, Mobilität sind die Aspekte, die in einem Aushandlungsprozess ständig gegeneinander abgewogen werden müssen.

<sup>5</sup> Der Begriff «Patchworkfamilie» umschreibt – neben einigen anderen – zumeist eine Familienform, bei der sich zwei Ein-Eltern-Familien mit einem oder mehreren Kindern zu einer neuen Familie zusammengeschlossen haben.

## Grafik 1

### Geburten und Todesfälle 1981-2050, Kanton St.Gallen



Quellen: BFS, ESPOP und kantonale Bevölkerungsszenarien 2005-2050 (erstellt 2007)  
© FIS-SG

Die Reduktion der Geburtenziffer zeigt sich in einem Rückgang der Geburtenzahlen (vgl. Grafik 1). Der «Geburtenhügel» mit Spitze im Jahr 1990 ist nicht einer Zunahme der Fruchtbarkeit je Frau zu verdanken, sondern auf die Vergrösserung der Gruppe der gebärfähigen Frauen durch den Eintritt der Kinder der zahlenmässig grossen Babyboomjahrgänge (1940-1964) ins gebärfähige Alter zurückzuführen. Lediglich das hohe Szenarium zeigt einen leichten Anstieg der Zahl der Geburten im Verlauf der nächsten Jahrzehnte, ohne dass jedoch das Zwischenhoch von 1990 auch nur annähernd erreicht würde. Der Geburtenrückgang sowie die gegenläufige Entwicklung bei der Zahl der Todesfälle<sup>6</sup> führen gemäss dem mittleren Szenarium dazu, dass sich Geburten und Todesfälle ab etwa dem Jahr 2010 die Waage halten und dass ab dem Jahr 2020 mit einem Sterbeüberschuss zu rechnen ist. Ohne kompensierende Wanderungen würde die Bevölkerung ab diesem Zeitpunkt abnehmen. Dass die Geburtenziffer in den Jahren 2006 und

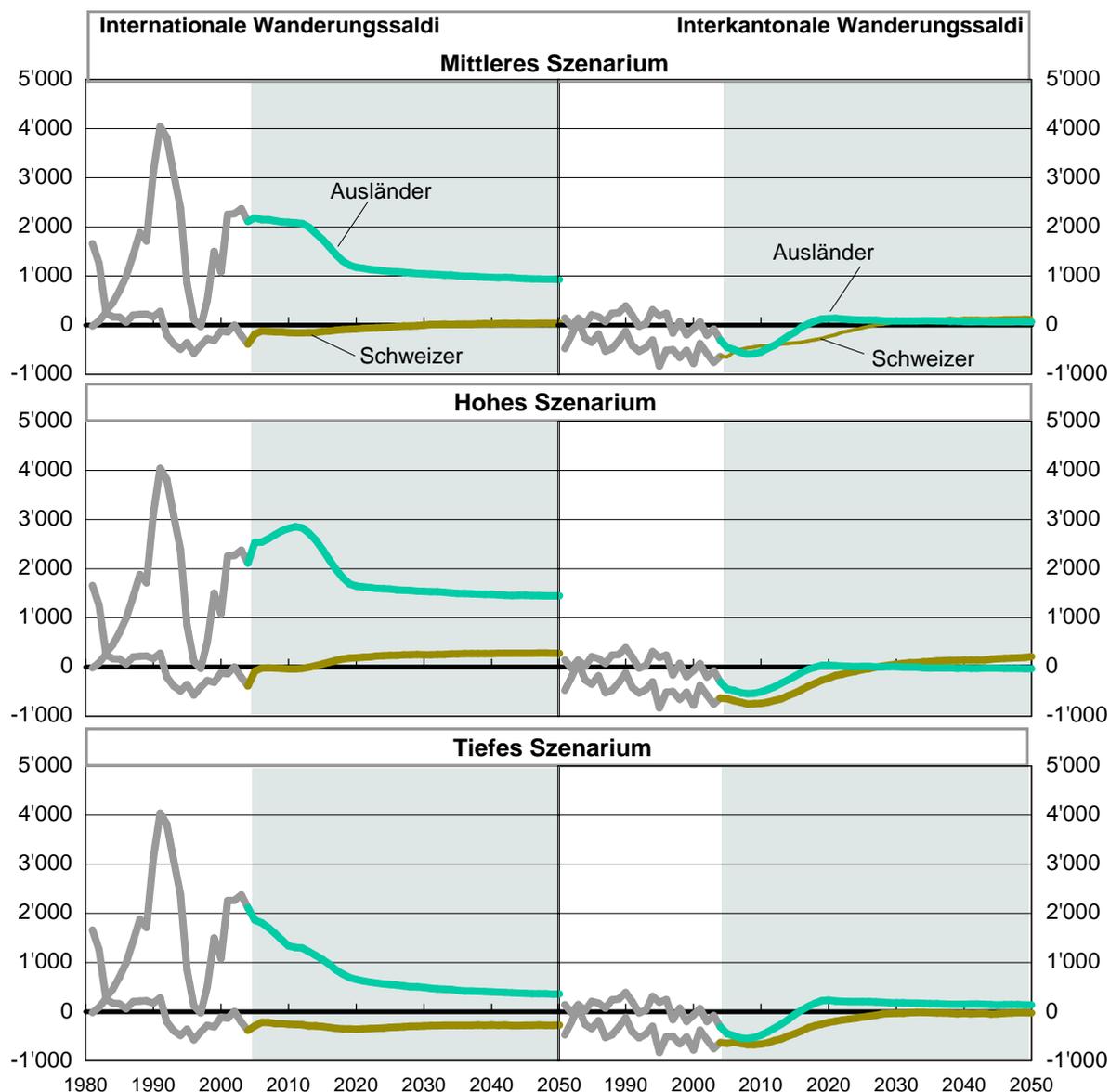
<sup>6</sup> Dass die Zunahme der Todesfälle nicht mit einer erhöhten Sterblichkeit, sondern mit der Zunahme der älteren Generationen zusammenhängt, wird im Abschnitt zur Altersschichtung deutlich werden.

2007 wieder ganz leicht zugenommen hat, kann noch nicht als erneuter Wachstumstrend interpretiert werden. Phänomene dieses Ausmasses sind in der allgemeinen Rückgangsphase der letzten Jahrzehnte wiederholt aufgetreten.

Alle drei Bevölkerungsszenarien gehen für die nächsten Jahrzehnte von einem (weiterhin) positiven internationalen Wanderungssaldo der Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft<sup>7</sup> aus und unterscheiden sich nur in der Höhe und dem Verlauf dieses Saldos (vgl. Grafik 2).

### Grafik 2

#### Internationale und interkantonale Wanderungssaldi Kanton St.Gallen, 1981-2050



Quellen: BFS, ESPOP und kantonale Bevölkerungsszenarien 2005-2050

© FFS-SG

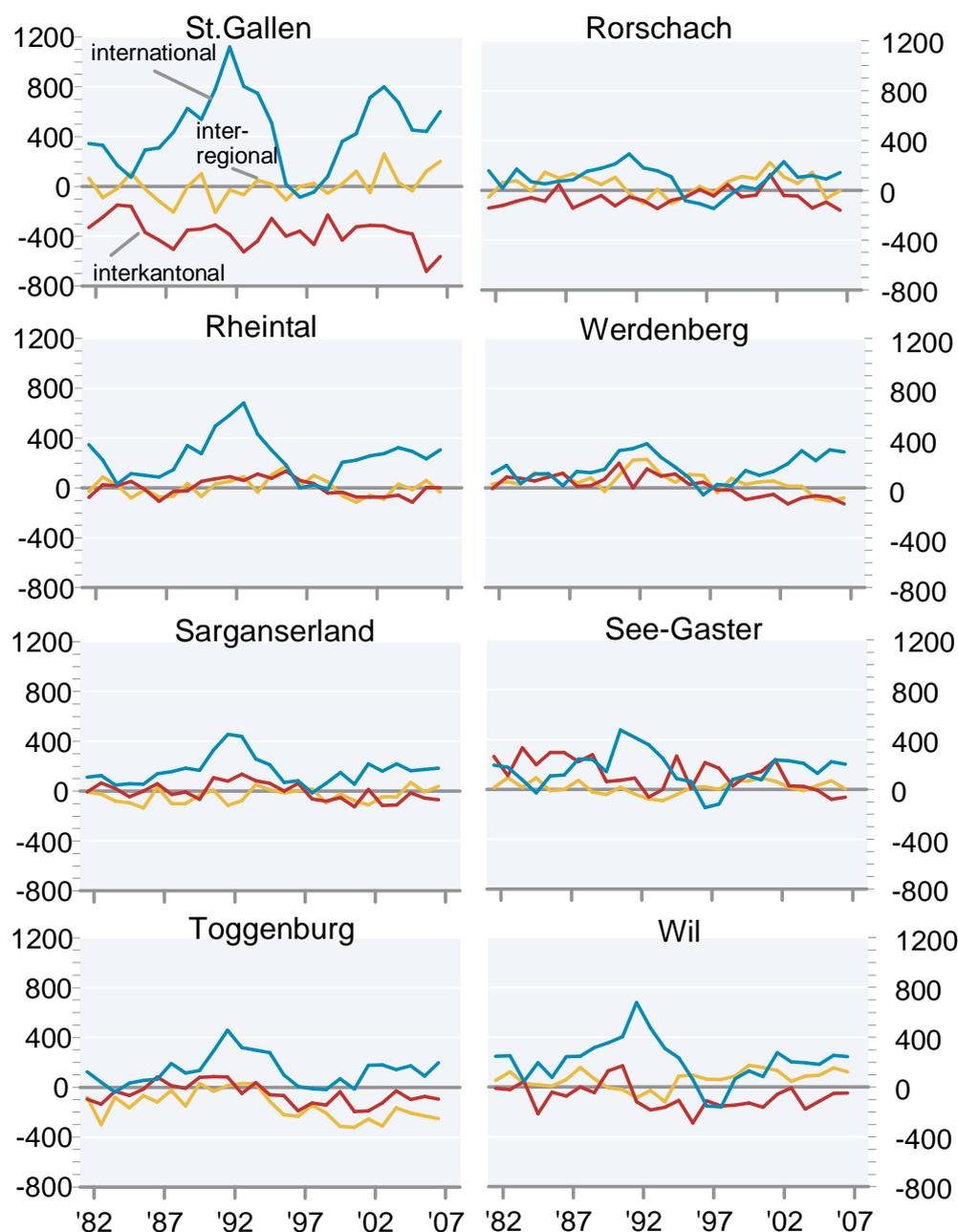
<sup>7</sup> Der Wanderungssaldo einer Personengruppe berechnet sich wie folgt: Anzahl Zuziehende minus Anzahl Wegziehende. Bei der Berechnung des internationalen Wanderungssaldos der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit werden alle Personen ausländischer Staatsangehörigkeit einbezogen, die entweder aus dem Ausland in den Kanton St.Gallen zuwanderten oder die den Kanton St.Gallen verliessen, um sich im Ausland niederzulassen.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklung der Geburten- und Todesfallzahlen bedeutet dies, dass ein Bevölkerungswachstum oder das Verhindern eines Bevölkerungsrückgangs im Kanton St.Gallen bald nur noch durch internationale Zuwanderungen von Personen ausländischer Staatsbürgerschaft erfolgen wird. Demgegenüber spielen sich der internationale Wanderungssaldo der Schweizerinnen und Schweizer und die interkantonalen Wanderungssaldi quantitativ auf einem bedeutend niedrigeren Niveau ab. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die getroffenen Annahmen zu den Wanderungen sehr leicht als falsch erweisen können, da die Wanderungsdeterminanten schwierig vorherzusehen sind.

### Grafik 3

#### Wanderungssaldi nach Art der Wanderung

#### Regionen (Wahlkreise) Kanton St.Gallen, 1981-2006



Quelle: Bundesamt für Statistik, ESPOP

© FFS-SG

Die Zu- und Abwanderungen sind regional unterschiedlich ausgeprägt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Unterschiede sich auf regionaler Ebene zeigen und welche Bedeutung die interregionalen Wanderungsbewegungen haben. Da derzeit Bevölkerungsszenarien für die St.Galler Regionen nicht vorliegen, kann ein Blick in die Vergangenheit zeigen, welche Bedeutung die interregionalen Wanderungen in den letzten 25 Jahren hatten (vgl. Grafik 3). Während in allen Regionen die internationale Zuwanderung fast durchwegs den grössten Beitrag zur Bevölkerungszunahme leistete, hebt sich bei der interregionalen Wanderung das Toggenburg von den anderen Regionen ab. Seit gut zehn Jahren verzeichnet es durchgängig einen Abwanderungsüberschuss hin zu den anderen St.Galler Regionen. Interkantonale Wanderungsverluste fielen in der Vergangenheit hauptsächlich in der Region St.Gallen an.

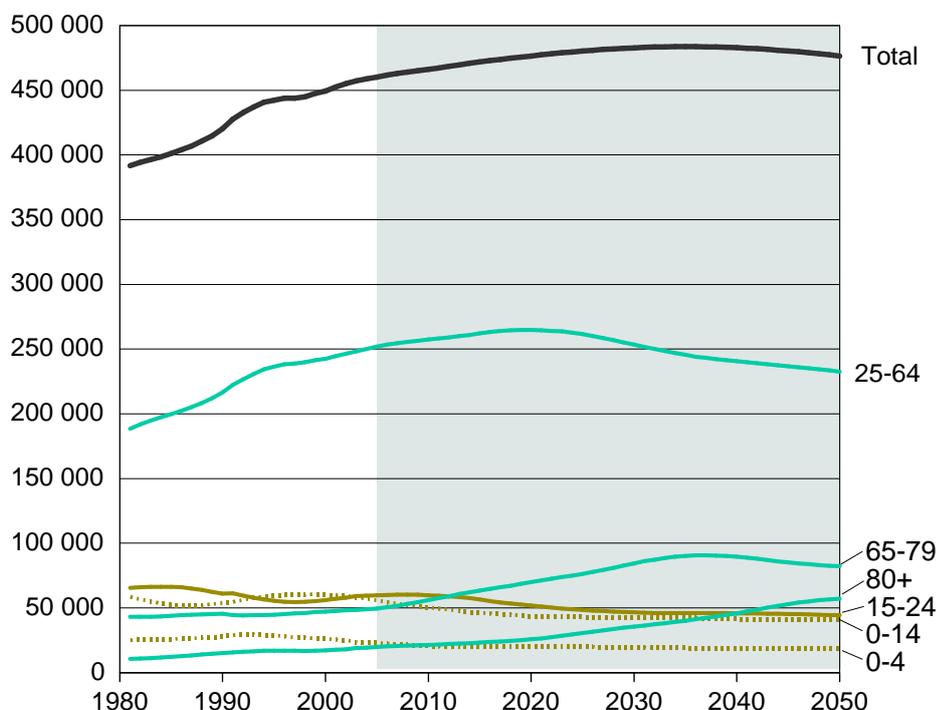
## 1.2. Entwicklung der Altersschichtung

Die genaue Beobachtung der Entwicklung der Altersgruppen und die daran geknüpfte Analyse der Altersschichtung werden als grundlegend für vorausschauende Politik erachtet, da auf die gesamte Gesellschaft betrachtet die statistisch abbildbaren Zusammenhänge (etwa hinsichtlich Bildung, Arbeitsmarkt, Rente usw.) wesentlich sind. Die Analyse wird jedoch im Bewusstsein vorgenommen, dass die konkrete Ausformung der Lebenssituationen und Befindlichkeiten bei gleichem Lebensalter heute sehr unterschiedlich ist. Das kalendarische Alter determiniert weniger denn je die Potenziale, Handlungsmöglichkeiten, die gesundheitliche Situation und möglichen Hilfebedarf.

Gemäss dem mittleren Bevölkerungsszenarium 2005-2050 des Bundesamtes für Statistik wird die Gesamtbevölkerung des Kantons St.Gallen noch bis etwa zum Jahr 2030 leicht zunehmen (vgl. Grafik 4).

### Grafik 4

**Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung 1981-2050 nach Altersgruppen, Kanton St.Gallen**



Quellen: ESPOP, BFS; Mittleres Bevölkerungsszenarium 2005-2050, BFS

© FfS-SG

Die Zunahme findet ausschliesslich bei den Altersgruppen ab 25 Jahren statt. Eine besonders markante Zunahme ist bei den über 64-Jährigen zu verzeichnen. Ab 2005 bis 2035 treten zahlenmässig starke Jahrgänge (sogenannte Babyboomer) mit hoher Lebenserwartung ins Pensionsalter ein, womit die Zahl der älteren Menschen markant ansteigt. Die Gruppe der 65-79-Jährigen gelangt gemäss dem mittleren Szenarium im Jahr 2035 nahe an die Hunderttausendermarke, diejenige der über 80-Jährigen dürfte etwa im Jahr 2040 die Fünfzigtausendermarke erreichen.

In Grafik 5 wird die Entwicklung ausgewählter Altersgruppen für alle drei Bevölkerungsszenarien dargestellt. Ausgangspunkt dieser grafischen Darstellung bildet die Bevölkerungszahl im Jahr 2004, die innerhalb der Grafik als hundert gesetzt wurde. Mit diesem Ausgangspunkt kann die relative Veränderung der verschiedenen Altersgruppen verglichen werden.

In allen drei Szenarien offenbart sich der Prozess der kalendarischen Alterung der Bevölkerung im Sinn einer deutlich überproportionalen Zunahme der Personen im Pensionsalter. Ab dem Jahr 2035 werden kleinere Jahrgänge das Pensionsalter erreichen. Dies führt zwar insgesamt zu einer allmählichen Stabilisierung der demographischen Alterung, allerdings nicht ohne Auswirkungen auf die Entwicklung des Hilfefotenzials: während insbesondere die Bevölkerung im «vierten Alter» (80+) weiterhin sehr kräftig zunimmt, verringert sich zugleich das Hilfefotenzial durch die Personen im «dritten Alter» zahlenmässig.

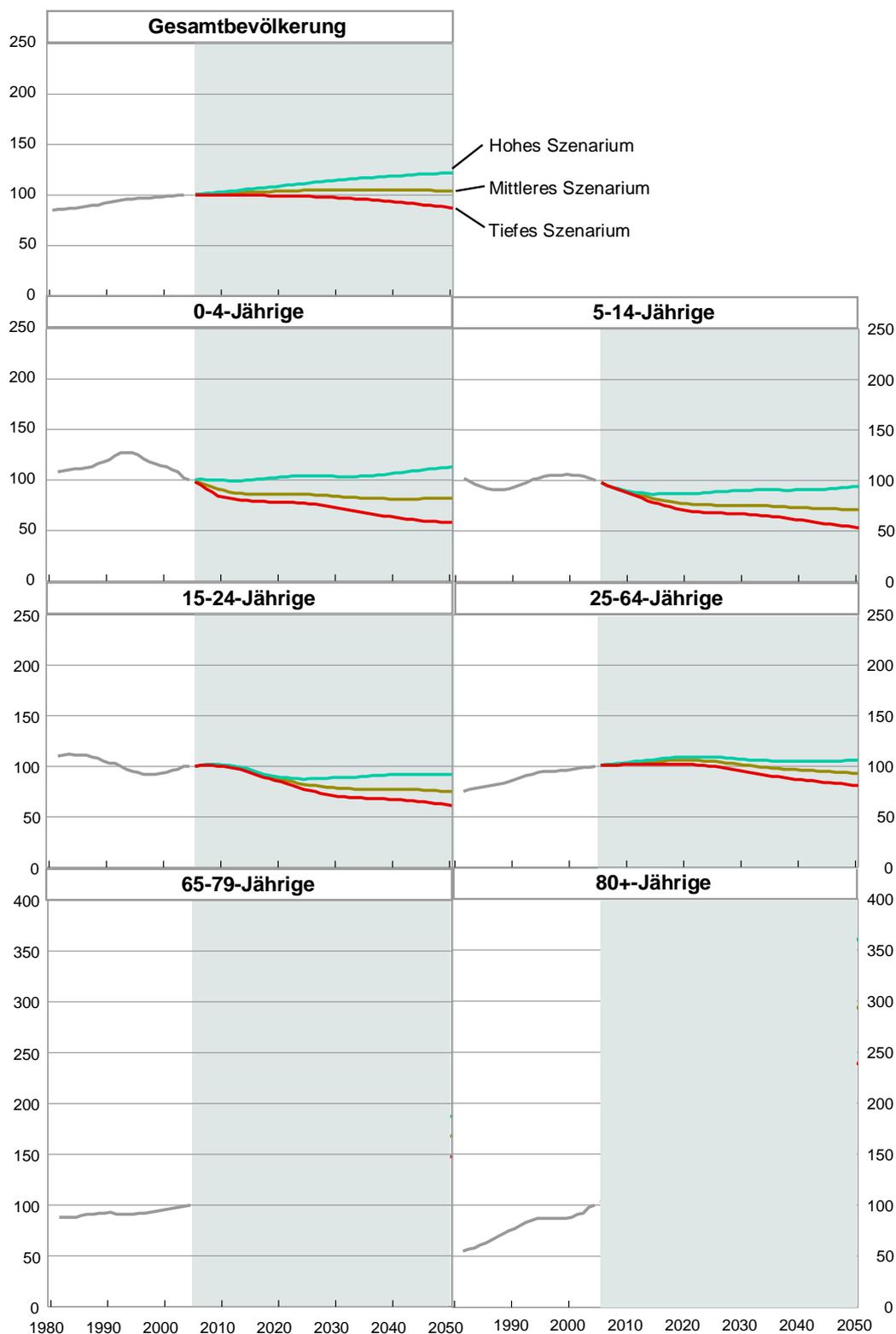
Studien aus dem Feld der Geriatrie und sozialen Gerontologie zeigen, dass das Alter und insbesondere die Hochaltrigkeit keineswegs zwangsläufig mit dem Verlust von Funktionen sozialer Teilnahme und physischer Integrität verbunden sind. Um die gesellschaftliche Alterung in einem funktionalen Sinn beurteilen zu können, bedarf es der gleichzeitigen Berücksichtigung der Entwicklung des Gesundheitszustandes und der Vitalität bei den Gruppen der kalendarisch Alten. Auf der Grundlage der demographischen Projektion ist dennoch bei den über 80-Jährigen aufgrund der bekannten Prävalenzraten<sup>8</sup> mit einem starken Anstieg Pflegebedürftiger zu rechnen. Parallel zur Zunahme der kalendarisch Alten ist – als Folge der stark zurückgegangenen Fruchtbarkeit – in der Tendenz mit einer Abnahme der Altersgruppe der Jungen zu rechnen. Die Zahl der Menschen im Alter der obligatorischen Schulpflicht (5-14-Jährige) nimmt bereits seit einigen Jahren ab, ein Rückgang, der sich in den nächsten zehn Jahren gemäss allen Szenarien fortsetzen dürfte.

---

<sup>8</sup> Der Begriff der Prävalenz bezeichnet die Häufigkeit einer Krankheit oder eines Symptoms in einer Bevölkerung zu einem bestimmten Zeitpunkt.

### Grafik 5

#### Bevölkerungsentwicklung 1981-2004 und Bevölkerungsszenarien 2005-2050 nach Altersgruppen, Kanton St.Gallen (Index: 2004 = 100)



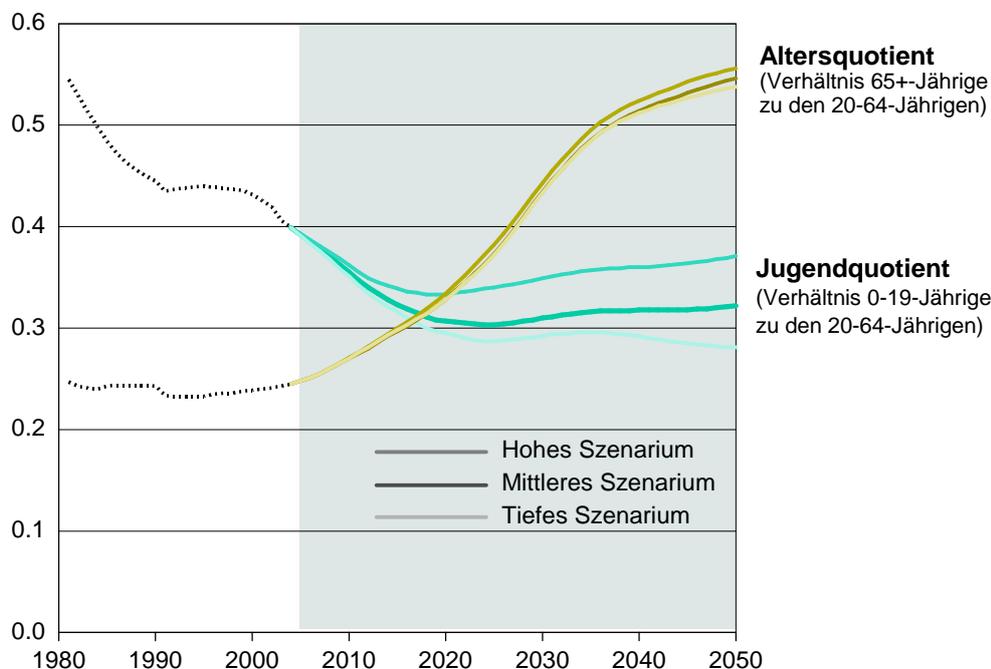
Quellen: BFS: ESPOP, Kantonale Bevölkerungsszenarien 2005-2050

© FIS-SG

Veränderungen der Altersschichtung können sichtbar gemacht werden, indem mittels *Beziehungskennzahlen* die zahlenmässigen Verhältnisse der verschiedenen Altersgruppen zum Ausdruck gebracht werden.

## Grafik 6

### Alters- und Jugendquotienten, Kanton St.Gallen 1981-2050



Quellen: BFS, ESPOP, Kantonale Bevölkerungsszenarien 2005-2050

© FFS-SG

Der Anteil der über 64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung wird bis 2035 kontinuierlich ansteigen (vgl. Grafik 5). Da gleichzeitig die Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen in diesem Zeitraum stagnieren oder abnehmen wird, erhöht sich der *Altersquotient* (Verhältnis der 65+-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen) von rund 0,25 im Jahr 2004 auf rund 0.5 im Jahr 2035 (vgl. Grafik 6). Dabei unterscheiden sich die verschiedenen Szenarien in Bezug auf den Altersquotienten praktisch nicht. Unter anderem für die Finanzierung der Sozial(versicherungs)leistungen zugunsten der älteren Generationen hat es Konsequenzen, ob auf eine Person im Pensionsalter vier Personen im erwerbsaktiven Alter kommen (Situation 2005) oder ob es nur noch zwei sind (Situation 2035 gemäss mittlerem Szenarium). Auf der Potenzialseite stehen gemäss aktuellen Forschungsbefunden beträchtliche innerfamiliäre Ressourcenflüsse von den Älteren zu den Jüngeren sowie eine mögliche Ausweitung des Volumens an freiwilligem sozialem und politischem Engagement bei der Altersgruppe der Pensionierten.

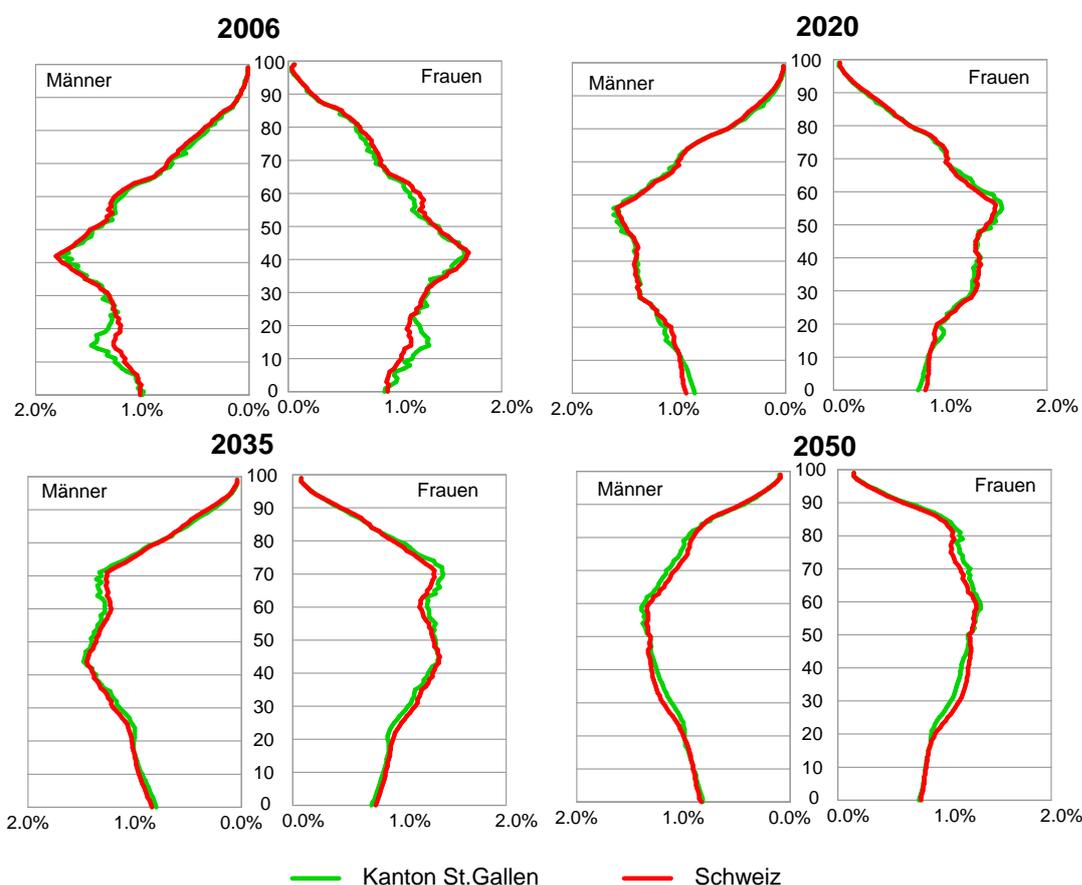
Die Kennzahl des *Jugendquotienten* drückt das Verhältnis aus zwischen den unter 20-Jährigen und der erwerbsaktiven Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen. Je höher dieser Quotient ist, desto grösser ist *einerseits die Belastung* der erwerbsaktiven Generation mit Erziehungs- und Ausbildungsaufgaben und umso ausgeprägter ist *andererseits das Ersatzpotenzial* für die erwerbsaktiven Altersgruppen.

In Grafik 6 ist ersichtlich, dass der Jugendquotient ab dem Jahr 1980 eine steile Falllinie aufweist, die in den 90er-Jahren in Folge der Kinder der Babyboomgeneration zum Stillstand kommt. Bis ins Jahr 2020 ist gemäss allen drei Szenarien mit einer weiteren Abnahme zu rechnen. Mit Ausnahme des tiefen Szenariums gehen die Szenarien für die folgenden Jahrzehnte von einer kontinuierlichen leichten Zunahme des Jugendquotienten aus.

Der Prozess der kalendarischen Alterung der Bevölkerung wird in der Abfolge der in Grafik 7 abgebildeten Altersstrukturen sichtbar. In diesen Grafiken ist für jede Jahrgangsstufe der Männer und der Frauen ihr Anteil am Gesamt der Gruppe der Männer bzw. Frauen verzeichnet. Im Jahr 2006 sticht der ausgeprägte «Bauch» der Babyboomgeneration der Jahrgänge 1940-1964 (42- bis 66-Jährige) hervor, der sich über die nächsten Beobachtungszeitpunkte 2020, 2035 und 2050 nach oben verschiebt. Vergleicht man die Entwicklung im Kanton St.Gallen mit derjenigen der Gesamtschweiz, scheint sich ein Angleichen der Altersstruktur zu ergeben. Während sich der Kanton St.Gallen im Jahr 2006 noch durch einen höheren Jugend-lichenanteil von der Gesamtschweiz abhebt, verschwindet diese Differenz gemäss dem mittleren Bevölkerungsszenarium im Verlauf der Zeit. Dagegen ist mit einer leicht überproportionalen Alterung zu rechnen.

### Grafik 7

#### Entwicklung der Altersstruktur nach Geschlecht 2006-2050, Anteile der Einjahresaltersklassen am Gruppentotal Schweiz und Kanton St.Gallen



Quelle: BFS: ESPOP 2006, Mittleres Bevölkerungsszenarium 2005-2050

© FFS-SG

Die dargestellte Grafik verweist auf ein herausforderndes, historisch nie dagewesenes Phänomen. Es wächst hier eine in vieler Hinsicht starke Bevölkerungsgruppe, die gänzlich andere Bedingungen mitbringt, zunächst in die Phasen des jungen Alters hinein. Keine älter werdende Kohorte<sup>9</sup> vorher war mehrheitlich beispielsweise so gut ausgebildet und finanziell abgesichert wie diese, die über erhebliche Daseinskompetenzen und unter anderem finanzielle, gesundheitliche und aktivitätsbezogene Ressourcen verfügt.

<sup>9</sup> Der Begriff Kohorte bezeichnet eine Bevölkerungsgruppe, die durch ein zeitlich gemeinsames, längerfristig prägendes Starterereignis definiert wird. Hier bezieht sich der Begriff auf eine Geburtskohorte, bei der die Zugehörigkeit definiert wird über die Zeitspanne, in die die Geburt fällt.

Aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung sind die Frauen in der Altersgruppe der über 64-Jährigen stärker vertreten als die Männer. Da von einer Annäherung der Lebenserwartung von Männern und Frauen ausgegangen wird, dürfte sich ihr Anteil jedoch eher etwas reduzieren. Während der Anteil der älteren Frauen im Jahr 2006 noch rund 58 Prozent betrug, wird er gemäss dem mittleren Szenarium im Jahr 2020 noch rund 55 Prozent betragen und für die nächsten drei Jahrzehnte auf diesem Niveau verharren. Aufgrund der höheren Lebenserwartung von Frauen ergibt sich mit steigendem Lebensalter eine «Feminisierung des Alters» (Tews, 1993). Der Blick auf das geschlechtsspezifische Partnerschafts- und Heiratsverhalten offenbart zudem im höheren Lebensalter ausgeprägte Unterschiede in der Lebensform hochaltriger Männer und Frauen. Frauen im hohen Lebensalter sind oft verwitwet und leben allein, während hoch betagte Männer häufig mit einer Partnerin zusammen leben. Während beispielsweise rund 70 Prozent der 85- bis 89-jährigen Frauen in der Schweiz verwitwet und nur 12 Prozent verheiratet sind, sind von den Männern in derselben Altersspanne 54 Prozent weiterhin oder erneut verheiratet (gegenüber 36 Prozent verwitweten). Hochaltrigkeit und weiblich bestimmte Lebensschicksale sind eng verknüpft, und gerade bei hochaltrigen Menschen sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede zentrale Lebenslemente.

### 1.3. Migrationsentwicklung

Die Entwicklung des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund ist sowohl für die quantitative Bevölkerungsentwicklung als auch für wichtige qualitative Fragestellungen hinsichtlich des demographischen Wandels von hoher Bedeutung – natürlich insbesondere für Fragen der gesellschaftlichen Integration. In Bezug auf die Entwicklung der Migration lassen sich nur schwierig Prognosen machen, da diese von vielen exogenen Faktoren abhängen wie beispielsweise von grossen Krisen, die Migrationsbewegungen auslösen, oder der wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Ausländerpolitik. Dennoch soll versucht werden, vor dem Hintergrund der ausländerpolitischen Rahmenbedingungen mögliche Trends bei der Migrationsentwicklung zu skizzieren. Auf die Migration werden insbesondere das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) sowie die Totalrevision des Ausländergesetzes einen grossen Einfluss haben.

Vor wenigen Jahren wurde in der Schweiz das Dreikreismodell durch das duale System abgelöst, wobei die beiden Systeme nur gering voneinander abweichen und der Systemwechsel keinen grossen Einfluss auf die Migrationsentwicklung hat. Das duale System unterscheidet zwischen den Mitgliedstaaten der EU sowie der European Free Trade Association (EFTA) und Staaten ausserhalb des EU- und EFTA-Raums. Aufgrund des Freizügigkeitsabkommens können sich erwerbstätige Personen aus EU- und EFTA-Staaten in der Schweiz niederlassen. Für die Staaten der EU-17<sup>10</sup> gilt seit dem 1. Juni 2007 die volle Freizügigkeit, den Staaten der EU-8<sup>11</sup> wird ab dem Jahr 2011 die volle Freizügigkeit unter Vorbehalt einer Schutzklausel zugestanden. Hingegen werden erwerbstätige Personen aus sogenannten Drittstaaten – d.h. Staaten, die nicht EU- oder EFTA-Mitglieder sind – nur beschränkt zum Schweizer Arbeitsmarkt zugelassen. Dabei handelt es sich insbesondere um hoch qualifizierte Fachpersonen sowie dringend benötigte Arbeitskräfte.<sup>12</sup> Der Anteil der Angehörigen der EU-/EFTA-Staaten ist zwischen 1990 und 2004 von 72,2 Prozent auf 57,7 Prozent der Migrationsbevölkerung gesunken (Bundesamt für Statistik, 2007). Mit dem Inkrafttreten der Freizügigkeitsabkommen ist der Anteil der Angehörigen von EU-/EFTA-Staaten an den in die Schweiz Zuwandernden wiederum gestiegen. Für den Arbeitsmarkt bedeutet diese Entwicklung, dass ein grösseres Angebot an adäquat qualifizierten Arbeitskräften zur Verfügung stehen wird.

<sup>10</sup> Bürgerinnen und Bürger der EU-17/EFTA haben die Nationalität eines der folgenden Staaten: Frankreich, Deutschland, Österreich, Italien, Spanien, Portugal, Vereinigtes Königreich, Irland, Dänemark, Schweden, Finnland, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Griechenland, Zypern, Malta, Norwegen, Island und Liechtenstein.

<sup>11</sup> Polen, Tschechien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland, Zypern und Malta.

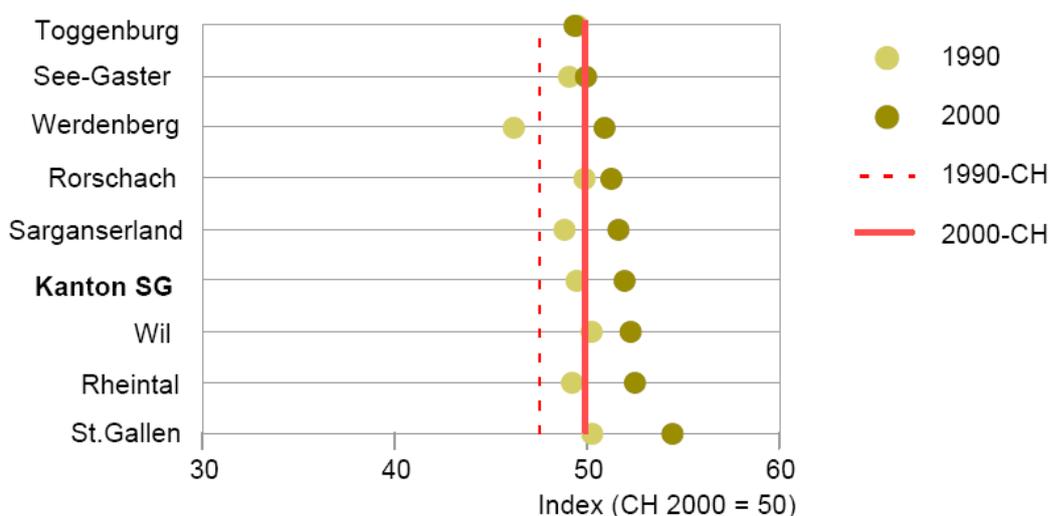
<sup>12</sup> Die Zulassungskriterien sind in der eidgenössischen Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21) definiert.

Es ist jedoch zu betonen, dass die Schweiz langfristig ihren Geburtenrückgang durch Migrationsbewegungen nicht kompensieren können wird. Da die EU-Mitgliedstaaten über eine ähnliche demographische Struktur und Entwicklung verfügen wie die Schweiz, ist davon auszugehen, dass auch die Einwandernden älter sein werden. Um jedoch einen spürbaren Effekt zu erzielen, müsste die Einwanderung junger Menschen progressiv verlaufen. Das ist vor allem für Einwandernde aus europäischen Ländern, die ebenfalls einen Alterungsprozess durchlaufen, sehr unwahrscheinlich.

Sollte es entgegen der Erwartungen zu einer Kompensation des Rückgangs der Erwerbstätigen durch die Zuwanderung kommen, sind Überlegungen anzustellen, wie die Integration dieser Erwerbstätigen von Beginn an gestaltet werden kann. Die Erfahrungen der letzten Einwanderungswellen zeigen, dass Integrationsdefizite zu gesellschaftlichen Spannungen und hohen staatlichen Kosten führen. Und die spezifischen Herausforderungen älter und alt werdender Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz bleiben, sind nicht zu unterschätzen. Das Ausmass der Integration ist allerdings in hohem Mass von Merkmalen der Zuwandernden sowie vom Integrationspotenzial der Aufnahmegesellschaft abhängig. Einen bedeutsamen Indikator stellt die sprachliche Integration dar.

### Grafik 8

#### Ausmass der Fremdsprachigkeit im Kanton St.Gallen und seinen Regionen im Vergleich zur Gesamtschweiz, 1990 und 2000



Quelle: Hermann et al. 2005 auf Basis Volkszählungen, Berechnung Regionenwerte FfS-SG © FfS-SG

Zur Messung des Ausmasses der sprachlichen Desintegration haben Hermann u.a. (2005) auf der Basis der Volkszählungsdaten 1990 und 2000 einen Index berechnet, der das Ausmass abbilden soll, in welchem Regionen von Personengruppen betroffen sind, denen der sprachliche Anschluss an die regionalen Sprachgewohnheiten fehlt. Der Index ist so konstruiert, dass sein Wert steigt, je grösser der Anteil der Personen ist, welche die Regionalsprache nicht sprechen sowie keine andere Landessprache oder eine andere romanische oder germanische Sprache beherrschen. Bei diesem Index der Fremdsprachigkeit weist der Kanton St.Gallen im Jahr 2000, wie schon im Jahr 1990, einen gegenüber dem gesamtschweizerischen Mittel überdurchschnittlichen Wert auf (vgl. Grafik 8). Regional betrachtet war Werdenberg im Jahr 1990 die einzige Region mit einem unterdurchschnittlichen Wert beim Fremdsprachigkeitsindex. Infolge eines markant überdurchschnittlichen Zuwachses im Zeitraum 1990/2000 liegt ihr Wert im Jahr 2000 jedoch ebenfalls über dem schweizerischen Mittel. Das grösste Ausmass an Fremdsprachigkeit findet sich in der Region St.Gallen, das tiefste im Toggenburg, wo gegenüber dem Jahr 1990 keine Zunahme stattgefunden hat.

Angesichts des weiterhin zu erwartenden internationalen Zuwanderungsüberschusses wären Szenarien zur weiteren Entwicklung der sprachlichen (Des-)Integration von Interesse, liegen aber nicht vor. Die Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik weisen lediglich den Anteil der Personen ausländischer Staatsangehörigkeit aus, der jedoch nur sehr lose mit dem Mass der gesellschaftlichen Integration gekoppelt ist. Neue statistische Informationen zum Stand der gesellschaftlichen Integration können mit den Daten der Volkszählung 2010 ab dem Jahr 2012 erwartet werden.

#### **1.4. Entwicklung der Erwerbsbevölkerung**

Gemäss den Bevölkerungsszenarien wird die Gruppe der (potenziell) erwerbsaktiven Bevölkerung (Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen) in den nächsten Jahrzehnten stagnieren oder abnehmen (vgl. Abschnitt I.). Dadurch, dass die neu in den Arbeitsprozess nachrückenden Jahrgänge kleiner werden, verändert sich die Altersstruktur der Erwerbstätigen. Das Durchschnittsalter der Erwerbstätigen dürfte in den nächsten 15 Jahren von heute rund 39 auf 41 Jahre ansteigen. Der Anteil der über 50-jährigen Erwerbstätigen dürfte in diesem Zeitraum von heute einem Viertel auf knapp einen Drittel zunehmen.

Der statistischen Grösse der Personenzahl im erwerbsfähigen Alter steht die sogenannte Erwerbsquote gegenüber. Sie drückt den Anteil der Personen einer bestimmten Altersgruppe aus, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Dieser Anteil variiert insbesondere zwischen den Geschlechtern in Abhängigkeit von der unterschiedlichen Übernahme von Familienaufgaben stark. Gemäss den aktuellsten vorliegenden Daten aus der Volkszählung 2000 waren im Kanton St.Gallen beispielsweise rund 68 Prozent der Frauen der Altersgruppe der 30- bis 39-Jährigen erwerbstätig, während es bei den Männern rund 96 Prozent waren. Da die Frauen überdurchschnittlich oft Teilzeitpensen wahrnehmen, ist die Geschlechterdiskrepanz beim Arbeitsvolumen noch ausgeprägter.

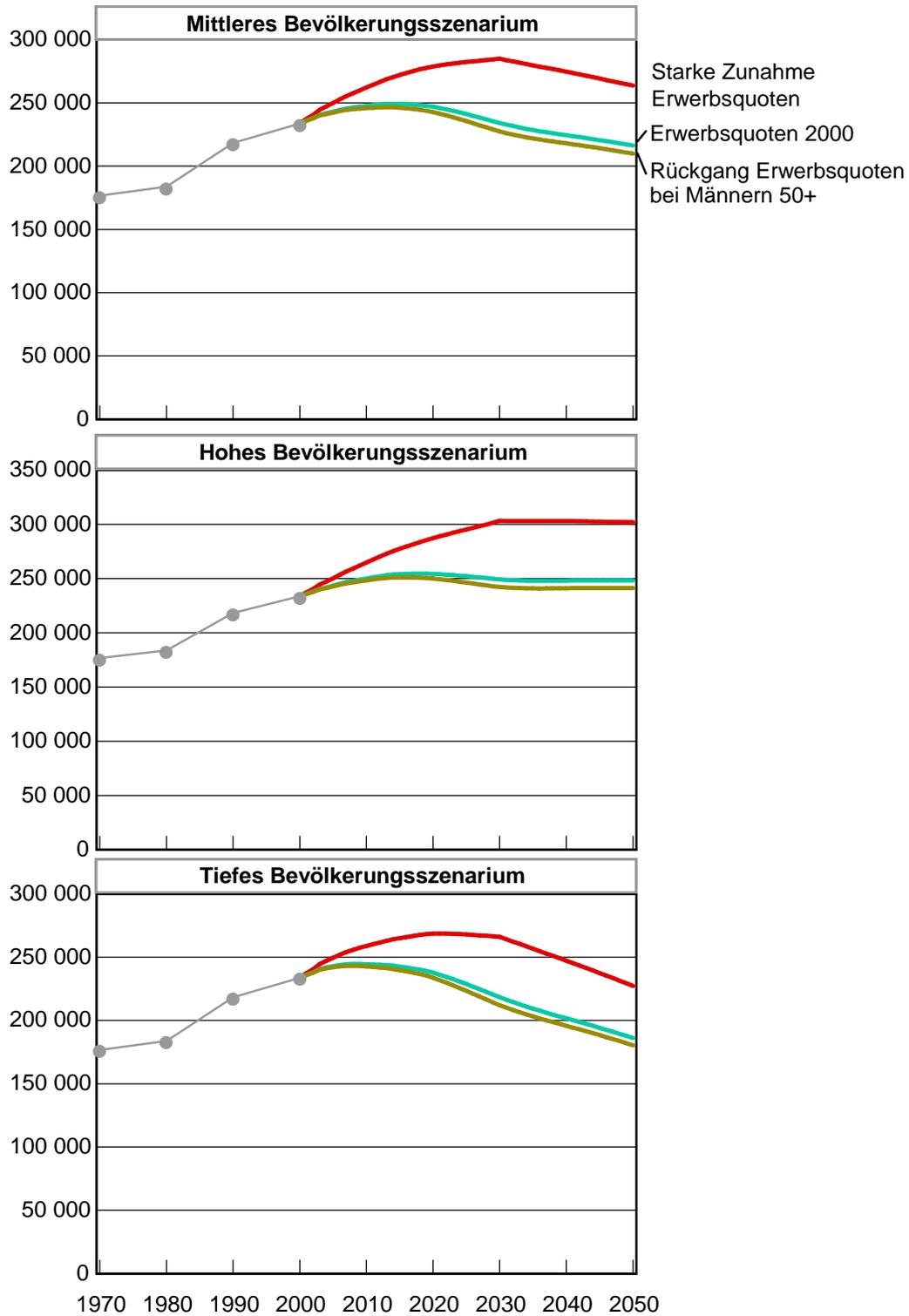
Die Erwerbsquote ist für die Gestaltung des demographischen Wandels von Bedeutung, weil das faktische Erwerbsverhalten durch die Gestaltung von Rahmenbedingungen beeinflusst werden kann. Würden die Erwerbsquoten (nach Geschlecht und Alter) auf dem heutigen Niveau konstant bleiben, wäre beim mittleren Bevölkerungsszenarium ab dem Jahr 2015 mit einer Abnahme der Zahl der Erwerbstätigen zu rechnen (vgl. Grafik 9). Beim hohen Bevölkerungsszenarium wäre der Rückgang ab dem Jahr 2020 zu erwarten, beim tiefen bereits ab dem Jahr 2010.

Sollten die Erwerbsquoten abnehmen, würde die Zahl der Erwerbspersonen schon früher zurückgehen. In den in Grafik 9 abgebildeten Szenarien wurde als Beispiel ein weiterer Rückgang bei den über 50-jährigen Männern angenommen im Ausmass, wie er im Zeitraum 1970-2000 beobachtet werden konnte.

Bei einer starken Zunahme der Erwerbsquoten (in den in Grafik 9 abgebildeten Szenarien wurden die maximalen heute festzustellenden Erwerbsquoten der OECD-Länder verwendet), würden die Erwerbspersonenzahlen noch etwa bis ins Jahr 2030 zunehmen und dann zurückgehen oder stagnieren.

### Grafik 9

#### Szenarien der Erwerbstitigkeitszahl gemäss Bevolkerungsszenarien und unterschiedlichen Ausmassen der Beteiligung am Arbeitsmarkt, Kanton St.Gallen 2000-2050



Quellen: Eidg. Volkszahlungen; Kantonale Bevolkerungsszenarien 2005-2050 BFS; © FfS-SG  
OECD Demographic and Labour Force Projections Database 2006;  
Berechnungen FfS-SG

## 2. Auswirkungen des demographischen Wandels auf die wichtigsten Politikbereiche

### 2.1. Arbeit und Wirtschaft

#### 2.1.1. Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Arbeit und Wirtschaft

Wirtschaft und Unternehmen – so auch die St.Galler Unternehmen – reagieren im Wettbewerb auf gesellschaftliche und soziale Entwicklungen und beeinflussen damit ihrerseits zugleich strukturelle Veränderungen und soziale Prozesse. Derzeit zeichnet sich ab, dass sich die Gesellschaft verstärkt hin zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft bewegt. Die Wirtschaft ist selber zugleich einerseits Akteurin dieser Entwicklung, reagiert andererseits in unterschiedlichen Formen auf sie. Dabei reagieren manche Unternehmen aufgrund betriebswirtschaftlicher, gesellschaftspolitischer oder anderer Überlegungen rascher als andere auf strukturelle Veränderungen und Trends wie die demographische Entwicklung der Bevölkerung.

Die demographischen Veränderungen sind für die Ökonomie in zunächst vier zentralen Feldern bedeutsam: 1. hinsichtlich des sich verändernden Arbeitskräfte-Angebots, 2. bezüglich sich verändernder Kundeninteressen (z.B. «Seniorenwirtschaft»), 3. mit Blick auf das Steueraufkommen sowie 4. hinsichtlich gesellschaftlicher Anforderungen an die ökonomische Mitgestaltung des demographischen Wandels. Dieser Aspekt reicht von Beiträgen von Unternehmen zur Alterssicherung über «Corporate Citizenship» (freiwilliges Engagement, politische Partizipation usw. in und von Unternehmen) bis zur Familienverträglichkeit von Arbeitsbedingungen. Die Gesellschaft trägt Verantwortung für Partizipations- und Sinnchancen aller Generationen, was die Aufmerksamkeit zusätzlich auf informelle Arbeit sowie freiwilliges soziales und politisches Engagement lenkt. Wenigstens in Andeutungen wird also in diesem Kapitel auch die «andere Seite» der Arbeit thematisiert, die nicht dem Erwerb dient. Als fünftes zentrales Thema wird der Kanton als Arbeitgeber beleuchtet.

Von folgenden demographierelevanten Trends im Hinblick auf den hier erörterten Themenbereich ist auszugehen:

#### a) Entwicklungen im Arbeitsmarkt

Relevante Entwicklungen sind einerseits hinsichtlich eines *Arbeitskräftemangels und einer Alterung der Belegschaften* zu erwarten. Für das nächste Jahrzehnt lässt sich die demographische Entwicklung relativ genau vorhersagen. Die Babyboom-Generation (Jahrgänge 1946 bis 1964) wird sukzessive in den Ruhestand treten. Dagegen wird das Ende des «Babybooms der Babyboom-Generation» mit der Spitze von 1992 dafür sorgen, dass ab 2009 je nach Region bis zu 30 Prozent weniger Jugendliche in den Arbeitsmarkt eintreten. Ohne weitere Massnahmen wird eine Beschäftigungslücke entstehen. Dieser kann wie folgt begegnet werden:

- stärkere Ausschöpfung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials (Anhebung des Pensionsalters, Erwerbsarbeit im Pensionsalter, höhere weibliche Erwerbsbeteiligung, längere Arbeitszeiten);
- eine möglichst positive Entwicklung, was die Binnenwanderung angeht (also die Wohnmobilität zwischen den Regionen bzw. Kantonen);
- Produktivitätsfortschritt (unter anderem Ersatz von menschlicher Arbeitskraft durch Technologie);
- Einwanderung.

Künftig wird die erwerbstätige Bevölkerung im Durchschnitt älter sein. Betrug der Anteil der 50-Jährigen und Älteren an den Erwerbstätigen im Jahr 2000 25 Prozent, wird er im Jahr 2020 31 Prozent betragen (Fachstelle für Statistik, 2006). Die Alterung der Belegschaften sowie des Arbeitskräftepotenzials<sup>13</sup> ist zu analysieren mit Blick auf eine betriebliche alterssensible Rekrutierung.

---

<sup>13</sup> Damit ist – im Gegensatz zu den bereits rekrutierten Arbeitskräften – das Potenzial an Erwerbskräften auf dem Arbeitsmarkt gemeint.

tierungspolitik, eine vorausschauende Qualifizierungspolitik des lebenslangen Lernens sowie auf die Gestaltung angemessener Arbeitsbedingungen. Daneben sind zudem Herausforderungen wie die Vereinbarkeit von Pflege- und Erwerbsarbeit zu fokussieren.

Mit Blick auf die demographische Herausforderung hat die Vereinbarkeit von Pflege- und Erwerbsarbeit gleich doppelte Relevanz: einerseits das grosse gesellschaftliche Interesse an ermutigenden Rahmenbedingungen für pflegende Angehörige, andererseits das ebenso grosse Interesse, diese als Erwerbspersonen nicht zu verlieren oder gar neu zu gewinnen. Analog zur internationalen Diskussion zur Vereinbarkeit von Kindererziehung und (Frauen-) Erwerbstätigkeit zeigt diese noch vergleichsweise junge Debatte klar, dass hier neben politischen Rahmenbedingungen die betriebliche Ebene – hinsichtlich Massnahmen und entsprechendem «Klima» – vielleicht die wichtigste Rolle spielt.

Andererseits sind relevante *Entwicklungen in den Regionen* zu erwarten: Der Bericht der Regierung zum Postulat 40.08.02 «Wirtschaftsregionen mit stark unterschiedlicher Entwicklung. Ursachen» geht auch auf die demographische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Regionen ein. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass ein abgeschwächtes Bevölkerungswachstum und die demographische Alterung bei unveränderter Produktivität längerfristig wachstumsdämpfend wirken, sofern die mit der Zeit stagnierende bzw. rückläufige Erwerbsbevölkerung einer Region nicht durch entsprechende Zuwanderung von Erwerbstätigen in den jeweiligen Einkommens- und Altersklassen kompensiert wird.

#### b) «Silver Market»

Die Änderungen der Altersstruktur der Bevölkerung bietet auch Chancen für die Wirtschaft. Im Hinblick auf diese Faktoren lohnt sich die Analyse internationaler Erfahrungen. Der Blick auf Japan beispielsweise zeigt eine Gesellschaft, in der Wirkungen des demographischen Wandels bereits deutlich zu erkennen sind. Sie beziehen sich nicht zuletzt auch auf das zentrale Feld des «Silver Market». Unter anderem ist die in Pension gehende Babyboom-Generation relativ vermögend, insgesamt konsumfreudig und somit eine zunehmend attraktiver werdende Zielgruppe für die Wirtschaft. In diesem Sinn bietet die zunehmende Alterung der Wohnbevölkerung Unternehmen neue Geschäftschancen und Möglichkeiten für Innovation.

#### c) *Steueraufkommen*

Im Vorfeld zu diesem Bericht wurde die Frage aufgeworfen, ob die demographische Entwicklung der Bevölkerung Auswirkungen auf das zukünftige Steueraufkommen hat. Es wurde die Annahme getroffen, dass das Steueraufkommen der Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen unter Umständen direkt von der anstehenden Veränderung der Alters- und Erwerbsstruktur der Bevölkerung abhängig sein könnte. Da diese Steuerarten die Haupteinnahmequellen des gesamten Steueraufkommens darstellen, hätte dies zur Folge, dass dem Staat wichtige Finanzmittel fehlen würden.

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt auf, wie das Steueraufkommen sich in den vergangenen 30 Jahren entwickelt hat bzw. wie veränderlich es bisher war. Der Blick in die Vergangenheit ermöglicht zudem, den allfälligen Ursachen für Veränderungen nachzugehen. Nachfolgend wird eine Übersicht über die Entwicklung der Einkommens- und Vermögenssteuern der letzten rund 30 Jahre dargestellt. Die Daten sind inflationsbereinigt. Die Zeitspanne entspricht dabei in etwa dem Horizont, der auch für die Zukunft als relevant eingestuft wurde.

Tabelle 1

**Entwicklung des Steueraufkommens 1980 bis 2007**

	1980	1990	2000	2007
<b>Steueraufkommen: Einkommens- und Vermögenssteuern</b> Inflationsbereinigt auf das Jahr 1980	272 Mio.	315 Mio.	449 Mio.	523 Mio.

Die bisherige Entwicklung des Steueraufkommens der Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen des Kantons St.Gallen seit dem Jahr 1980 weist wesentliche Veränderungen auf. Der Blick auf die jährlichen Datenreihen zeigt dabei eine noch viel sprunghaftere Entwicklung. Die massgeblichen Änderungen sind einerseits auf verschiedene *Änderungen im Steuergesetz* zurückzuführen. Die Änderungen basieren aber insbesondere auch auf der kurzfristigen *Konjunktorentwicklung*, die sowohl Einfluss auf die Lohnentwicklung als auch auf die Gewinnsituation der Unternehmen (natürliche und juristische Personen) hat.

Nach Rücksprachen mit der Fachstelle für Statistik im Volkswirtschaftsdepartement des Kantons zeigte sich, dass bisher weder der Bund noch die Kantone in der Lage sind, in der Schweiz die alleinigen Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf das Steuereinkommen zu untersuchen. Aufgrund der Vielfältigkeit der Einflüsse ist das Herausfiltern der effektiven demographischen Effekte auf das Steueraufkommen in den vergangenen 30 Jahren nicht möglich. Der Blick in die Zukunft offenbart eine ähnliche Problematik: Da die für das Steueraufkommen so überaus wichtige konjunkturelle Entwicklung – die Entwicklung von Löhnen und Gewinnen – sowie die in Zukunft voraussichtlich eher häufiger eintretenden Änderungen der Gesetzgebung (Steuerrecht und Sozialversicherungsrecht) nicht vorhergesagt werden können, sind Prognosen zu allfälligen Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf das zukünftige Steueraufkommen kaum möglich. Eine statistische Auswertung, welche die wesentlichsten Komponenten, in diesem Fall die konjunkturelle Entwicklung bzw. die Lohnentwicklung der natürlichen Personen und die Gewinne von Unternehmen (natürliche und juristische Personen) sowie Änderungen in der Gesetzgebung nicht berücksichtigen kann, birgt ein nicht quantifizierbares Gefahrenpotenzial, da basierend auf dieser Auswertung allfällige Massnahmen bestimmt würden. Dieses Vorgehen birgt wesentlich mehr Gefahren in sich, Fehlschlüsse zu ziehen, als dass es Potenzial enthielte, richtige Schritte anzugehen.

Immerhin kann auf gewisse Tendenzen hingewiesen werden. Die Erwerbseinkünfte der aktiven Generation sind tendenziell höher als die Renteneinkünfte der älteren Generation, zumal letztere sich infolge immer ungünstiger werdender Umwandlungs- und Verzinsungssätze zusätzlich noch vermindern können. Mit dem demographischen Wandel und der damit verbundenen Verschiebung des Verhältnisses zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen kann sich damit tendenziell eine Reduktion des Einkommenssteuersubstrats ergeben. Dem steht allerdings die grössere Vermögensquote der älteren Generation gegenüber, die damit wieder einen gewissen Ausgleich schaffen kann, vorausgesetzt, dass die Bevölkerung während der Erwerbsphase auch in Zukunft Vermögen ansparen kann. Dieser Ausgleich kann sich noch verstärken, wenn die ältere Generation inskünftig noch in stärkerer Masse als bisher weiterhin (allenfalls in Teilzeit) erwerbstätig bleibt. Entsprechender Bedarf und Möglichkeiten sind indessen von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Die Ambivalenz dieser Tendenzen zeigt ebenfalls auf, dass sich definitive Schlüsse aus dem demographischen Wandel auf die Entwicklung der Steuereinnahmen nicht ziehen lassen. Für die Entwicklung der Steuereinnahmen wird auch in Zukunft die allgemeine Wirtschaftslage bzw. die konjunkturelle Entwicklung die entscheidende Grösse bleiben.

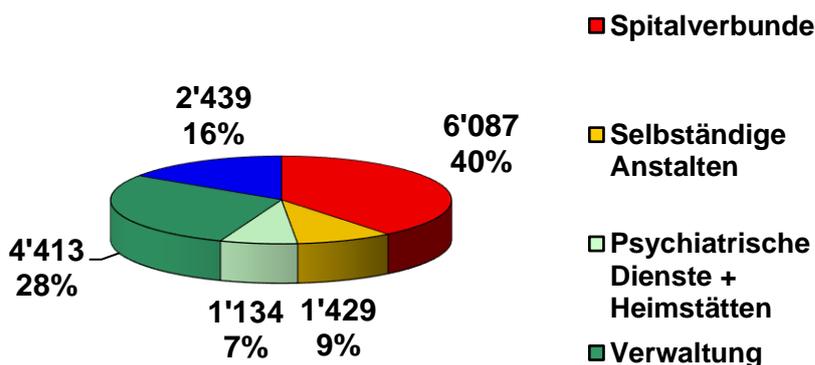
d) *Der Kanton als Arbeitgeber*

Eine Reihe der in diesem Abschnitt analysierten Herausforderungen wirken sich auch auf die kantonale Verwaltung aus, mit ihren rund 15'000 Mitarbeitenden die grösste Arbeitgeberin im Kanton St.Gallen (Stand März 2007).

Die Beschäftigten des Kantons verteilen sich wie folgt auf die unterschiedlichen Bereiche:

**Grafik 10**

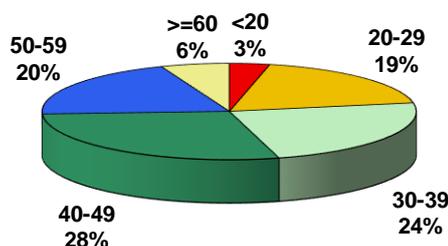
**Staatspersonal in den verschiedenen Institutionen**



Die meisten Mitarbeitenden befinden sich gemäss heutiger Altersstruktur des Kantons zwischen 30 und 50 Jahren (Grafik 11). In den nächsten Jahrzehnten wird sich diese Altersstruktur nach oben verschieben.

**Grafik 11**

**Heutige Altersstruktur der Mitarbeitenden**

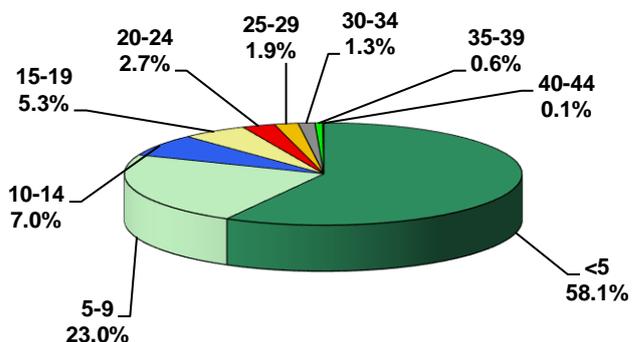


Es ist anzunehmen, dass die Altersstruktur der Arbeitnehmenden sich etwa analog zur Altersstruktur der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verändern wird. Der Anteil der über 50-Jährigen wird demnach erheblich zunehmen.

Bedeutsam für zukünftige Entwicklungen ist zudem die Dienstalstruktur. Nahezu 60 Prozent der heutigen Mitarbeitenden arbeiten seit weniger als fünf Jahren beim Kanton, nur rund 10 Prozent der Mitarbeitenden sind schon mehr als 15 Jahre beim Kanton beschäftigt.

## Grafik 12

### Dienstaltersstruktur im Kanton



Die Alterszusammensetzung der Beschäftigten kann sowohl für die Rekrutierung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Bedeutung sein als auch für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen und -bedingungen, der Arbeitsanforderungen und des Umgangs mit lebenslangem Lernen.

Vor dem Hintergrund der oben genannten Daten lassen sich folgende Entwicklungen erwarten:

Da der Anteil an Personen im erwerbsfähigen Alter sinken wird, konkurrieren die Arbeitgeber um die knappen Ressourcen auf dem Arbeitsmarkt. In der Konsequenz kommt es wenigstens bei konstanter Erwerbsquote auf dem Arbeitsmarkt zu einem Mangel an Fachpersonal. Auch für den Kanton als Arbeitgeber ist zu erwarten, dass die Rekrutierung von Personal schwieriger und der Druck auf das Lohnniveau steigen wird.

Der Anteil der Personen mit einem ausländischen Pass beträgt heute bei den Mitarbeitenden des Kantons rund 20 Prozent. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt wird dazu führen, dass vermehrt Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutiert werden müssen. Da die Nachbarländer jedoch mit den gleichen Problemen der demographischen Entwicklungen konfrontiert sein werden, wird sich die Rekrutierung auf aussereuropäische Länder konzentrieren müssen. Ein weiteres Rekrutierungspotenzial bilden die Frauen, die bis anhin unter anderem zugunsten der Familie phasenweise oder ganz auf eine Berufstätigkeit verzichten oder verzichtet haben.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Schülerzahlen in den nächsten Jahren ist zu analysieren, inwieweit sich der Kanton als Arbeitgeber mit überzähligen Lehrerstellen im Mittel- und Berufsschulbereich konfrontiert sehen wird.

Die Auswirkungen des demographischen Wandels ergeben sich vor dem Hintergrund der politisch gestalteten Bedingungen. In den letzten Jahren hat die Regierung diverse personalrechtliche Beschlüsse gefasst, von denen sich die meisten auf die zu erwartende demographische Entwicklung positiv auswirken sollen. Einige Änderungen scheinen in Bezug auf diese Entwicklung jedoch problematisch, sie werden im Abschnitt Handlungsbedarf erörtert. Es wurden die Auswirkungen der nachfolgenden bestehenden gesetzlichen und anderen Grundlagen auf den Kanton als Arbeitgeber genauer untersucht:

- das Personalleitbild;
- das Pilot-Regierungsprogramm 2007 bis 2010;
- die Besoldungsverordnung;
- die Verordnung über den Staatsdienst;
- die Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal;
- das Betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM);
- das Konzept zur Förderung der beruflichen Entwicklung der Mitarbeitenden (BEM).

Im *Personalleitbild* hält die Regierung unter anderem fest, mit welchen Mitteln sie fachlich und sozial kompetentes Personal gewinnen und halten will. Die Zielerreichung wird periodisch per Indikatorenmessung überprüft. Mit der im Personalleitbild angestrebten *Chancengleichheit* im umfassenden Sinn werden positive Auswirkungen hinsichtlich eines Kulturwandels in der Arbeitswelt hin zu einer Wertschätzung gegenüber Älteren gefördert. Zudem bedarf die angestrebte Chancengleichheit verbesserter familienpolitischer Bedingungen. Es ist anzunehmen, dass diese sich auch auf die Wertschätzung der Erwerbsbeteiligung von Frauen positiv auswirken werden. Das gleiche gilt für das Ziel, genügend *Betreuungsplätze für Kinder* von Mitarbeitenden bereitzustellen. Das benannte gute *Lehrstellenangebot* wirkt sich positiv auf das Arbeitsangebot auf der Seite der Auszubildenden aus. Die Schaffung von *Teilzeitstellen auch im Kaderbereich* ist erneut wichtig im Kontext einer modernen Familienpolitik und für die Wertschätzung der Frauen als Arbeitskräfte. Zudem kann sie auch im Kontext häuslicher Pflege bedeutsam sein. Die Erhaltung und Förderung der *Gesundheit und Sicherheit der Mitarbeitenden* ist gerade mit Blick auf eine auch für Frauen und für Ältere sinnvoll gestaltete Arbeitsumwelt sowie den Ausdruck der entsprechenden Wertschätzung wichtig. Der Forderung nach lebenslangem Lernen entspricht das Leitbild im Rahmen eines auf allen Stufen vorhandenen Angebots an qualitativ hochstehenden *Fortbildungsprogrammen* bzw. der Übernahme der Kosten von externen Fortbildungskursen. Davon werden nicht zuletzt positive Arbeitsmarktwirkungen erwartet.

Gemäss Beschluss der Regierung zum *Regierungsprogramm 2007 bis 2010* hat der Staat eine Vorreiterrolle bei der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die im Aufgaben- und Finanzplan 2008 bis 2010 verabschiedete Massnahme 6.1 «Personalmanagement schafft Chancengleichheit» soll sich positiv auf die familienpolitischen Veränderungen und auf die Wertschätzung von Frauen als Arbeitskräfte auswirken. Zusammen mit diesem Bericht wird dem Kantonsrat auch der Bericht 40.09.03 «Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Staatsverwaltung» zugeleitet, der konkrete Massnahmen aufzeigt, wie sich der Kanton als familienfreundlicher Arbeitgeber positionieren kann.

Im *Betrieblichen Gesundheitsmanagement (BGM)* bietet der Kanton im Rahmen der Gesundheitsförderung seinen Mitarbeitenden ein breites Angebot an Gesundheitskursen an. Hier sind über verschiedene Wirkungswege positive Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot zu erwarten, ausserdem Auswirkungen auf eine für alle Altersklassen und nicht zuletzt die Älteren wichtige positive Kultur der Arbeitswelt. Gleiches gilt für das seit dem 1. Januar 2008 für die kantonalen Mitarbeitenden eingeführte Case Management. Mit diesem Instrument kommt die Regierung ihrer Verantwortung als Arbeitgeberin nach und trägt ihrer Sorge um die Gesundheit der eigenen Mitarbeitenden Rechnung.

Analoges ist zu erwarten bezüglich der im Rahmen des *Konzepts zur Förderung der beruflichen Entwicklung der Mitarbeitenden (BEM)* entwickelten Massnahmen und Angebote, die explizit auf die Situation von Mitarbeitenden zwischen dem 50. und 60. Altersjahr ausgerichtet sind.

### 2.1.2. Handlungsbedarf

#### a) Arbeitsmarkt

Um die Herausforderungen des demographischen Wandels meistern zu können, bedarf es einer Fokussierung auf folgende Aspekte:

- stärkere Ausschöpfung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials (Anhebung des Pensionsalters, Erwerbsarbeit im Pensionsalter, höhere weibliche Erwerbsbeteiligung, längere Arbeitszeiten);
- eine möglichst positive Entwicklung der Binnenwanderung (d.h. der Wohnmobilität zwischen den Regionen bzw. Kantonen);
- Produktivitätsfortschritt (unter anderem Ersatz von Arbeitskraft durch Technologie);
- steuerliche Anreize für Familien;
- Einwanderung.

Das Potenzial insbesondere gut ausgebildeter Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist stärker zu nutzen. In diesem Kontext ist das Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten auszubauen. Des Weiteren können im Bereich der Bildung, Betreuung und Erziehung zahlreiche neue Arbeitsplätze geschaffen werden und sind entsprechende betriebliche Massnahmen zugunsten einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu entwickeln. Bei der «Sorgearbeit»<sup>14</sup> in der Familie sollte neben der Fokussierung auf die Kinderbetreuung auch die Angehörigenpflege stärker berücksichtigt werden. Auch hier bedarf es einer systematischen Verzahnung privater Pflegebereitschaft und -kompetenz mit ebenso leistungsfähigen wie flexiblen professionellen Dienstleistungen.

Aus Sicht des demographischen Wandels ist der Ausbau von Attraktivitätsvorteilen im Bereich des Wohnens – Stichwort Binnenwanderung – für die Regionen des Kantons St.Gallen von entscheidender Bedeutung. Eine relativ hohe Attraktivität für über 60-Jährige wird aufgrund der zwischen 1995 und 2000 erfolgten Zuwanderungen vor allem den Regionen Sarganserland und Werdenberg attestiert (CS Economic Research, 2006). Hingegen droht Regionen mit schwacher Bevölkerungsdynamik und rückläufigen Anteilen an Erwerbstätigen eine Schwächung des Steuersubstrates. Mangels finanzieller Mittel wird in strukturschwachen Räumen noch vermehrt eine Redimensionierung von Basisinfrastrukturen («Service public») zur Debatte stehen. Besonders gefordert sind auch Gebiete bzw. Gemeinden mit einem erwarteten Rückgang der Schülerzahlen.

Der Kanton St.Gallen unterstützt bereits heute Unternehmen und Initiativen der Regionen vor allem im Hinblick auf das Ziel regionaler Wertschöpfung. Erfasst werden Projekte von Firmen, regionalen Vereinen oder Kooperationsgemeinschaften, die wertschöpfungs- und wachstumsorientierte Ziele in den Regionen verfolgen. Im Rahmen der integralen Standortentwicklung ist es dem Kanton St.Gallen ein Anliegen, dass sich in den einzelnen Regionen funktionale Räume etablieren, in denen sich die Wirtschafts- und Wohnstandorte koordiniert entwickeln. Insbesondere in konjunkturell guten Phasen stellt die Rekrutierung gut qualifizierten Personals eine grosse Herausforderung für die Unternehmen dar. Im internationalen Wettbewerb ist es deshalb wichtig, dass sich der Kanton St.Gallen bzw. die Regionen als attraktive Wohn- und Lebensräume positionieren.

In Anbetracht der künftigen Entwicklungen, die der demographische Wandel mit sich bringen wird, erscheint es angezeigt, sich in wichtigen Bereichen mit Blick auf die Unternehmenspolitik und die Pflege des Humanvermögens auf mögliche Eventualitäten vorzubereiten. Zu nennen sind:

- a) solide Bildung;
- b) permanente Weiterbildung;
- c) Verbesserung und Erweiterung der Sprachkenntnisse;
- d) Schulung von Schlüsselkompetenzen wie Genauigkeit, Verlässlichkeit, Pünktlichkeit;
- e) Vereinbarkeit von Familien- bzw. Sorgearbeit und Beruf;
- f) Age Management, wozu Aspekte wie Teilzeitarbeitsmodelle, Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz usw. zählen.

Chancen bergen stets auch Risiken. Sollen Einzelmassnahmen nicht wirkungslos bleiben oder gar unbeabsichtigte Nebenfolgen mit sich bringen, sind ihre Voraussetzungen und Konsequenzen genau zu analysieren. An einigen Beispielen wird dies deutlich: Die Erhöhung des Erwerbsvolumens von Frauen stösst an Grenzen, wo das Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten nicht mit der Nachfrage Schritt hält. Die Lebensarbeitszeit lässt sich nicht auf alle Berufsgattungen ausdehnen; das Modell eignet sich nicht für Bereiche, in denen körperlich anstrengende und anspruchsvolle Arbeit verrichtet wird. Die wohl grösste Gefahr liegt jedoch im Verzug: Risiken des demographischen Wandels dürfen nicht negiert werden, sondern müssen rechtzeitig erkannt und adäquat aufgefangen werden.

---

<sup>14</sup> Unter diesem Begriff werden in der internationalen Diskussion anknüpfend an den Inhalt des englischen Wortes «care» sämtliche Erziehungs-, Unterstützungs- und Pflegeaufgaben zusammengefasst.

## b) *Der Kanton als Arbeitgeber*

Auch für den Kanton als Arbeitgeber ergibt sich aus den demographischen Veränderungen und den politischen und den bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen ein Handlungsbedarf:

Mit Blick auf die *Besoldungsverordnung* (sGS 143.2; abgekürzt BesV) ergibt sich die Herausforderung, dass der Staat heute in einzelnen Bereichen auf dem Arbeitsmarkt nicht vollständig mit den Löhnen der Privatwirtschaft konkurrieren kann. Die mit dem Sparpaket MP04 eingeführte neue Treueprämienregelung bedeutet, dass ab 25 Dienstjahren keine Prämien mehr ausbezahlt werden. Auf der anderen Seite werden dienstaltersjüngere Mitarbeitende belohnt, da neu bereits das 10-Jahres-Jubiläum honoriert wird. Den positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt der Jüngeren stehen in Sachen Kulturwandel und Wertschätzung gegenüber Älteren problematische Signale gegenüber.

Bezogen auf die *Verordnung über den Staatsdienst* (sGS 143.20; abgekürzt VStD) und die *Arbeitszeitverordnung* (sGS 143.22; abgekürzt AZV) lässt sich Folgendes feststellen: Dass die Mitarbeitenden des Kantons seit der Revision der VStD im Jahr 1996 aus verschiedenen Arbeitszeitmodellen wählen können (unter anderem Bandbreitenmodell, Jahresarbeitszeit), bedeutet günstige Rekrutierungsbedingungen und Arbeitsplatzattraktivität für viele Arbeitnehmende. Jedoch fehlen in der bestehenden Gesetzgebung Voraussetzungen für weitere mögliche Zeitmodelle wie Lebensarbeitszeit, Bogenkarriere sowie die generelle Möglichkeit zur Telearbeit. Damit ergeben sich für die Arbeitsplatzattraktivität sowie für Umorientierungen auf eine gender- und generationensensible Gestaltung der Rahmenregeln in diesem Punkt problematische, unter Umständen verbesserungsfähige Bedingungen. Seit dem Massnahmenpaket 97 wird zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Arbeitnehmende bereits mit 63 Jahren zu pensionieren. Es ist davon auszugehen, dass sich dies negativ auf das Arbeitskräfteangebot und die Wertschätzung der Erwerbsbeteiligung Älterer auswirken kann. Im Gegensatz dazu besteht nach Art. 66 VStD die Möglichkeit, mit Rücksicht auf den Arbeitsmarkt den Übertritt in den Ruhestand über das 65. Altersjahr hinaus zu verschieben – mit positiven Wirkungen auf das Arbeitskräfteangebot sowie die Wertschätzung der Erwerbsbeteiligung Älterer.

Nach der *Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal* (sGS 143.7; abgekürzt VVK) sind die Möglichkeiten zur Anwendung eines flexiblen Rentenalters mit der heutigen Gesetzgebung nur beschränkt möglich (Alter 60-65), was sich negativ auf das Arbeitskräfteangebot und die Wertschätzung der Erwerbsbeteiligung Älterer auswirkt. Erschwerend steht die heutige Form des Leistungsprimats den Möglichkeiten einer Bogenkarriere (Zurückfahren der Verantwortungsbereiche im letzten Berufsabschnitt), der Flexibilisierung der Arbeitszeitmodelle oder gestaffelten Pensionierungsmodellen entgegen.

## **2.2. Familie und Soziales**

### *2.2.1. Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Familie und Soziales*

Im gesamtschweizerischen Vergleich ist der Kanton St.Gallen bezogen auf seine Altersstruktur ein «junger» Kanton. Einerseits leben im Kanton St.Gallen mehr Personen unter 25 Jahren als im gesamtschweizerischen Durchschnitt, andererseits ist der Anteil der 25- bis 80-Jährigen kleiner als im Durchschnitt. Dieser «Jugendlichkeitsvorsprung» könnte sich in den nächsten Jahren zurückbilden und schliesslich verlieren. Es sei denn, die Fruchtbarkeit der St.Galler Frauen nähme wieder überdurchschnittlich zu und/oder der Anteil junger Zuwandernder läge höher als in andern Kantonen.

Mit der steigenden Lebenserwartung bleiben historisch erstmalig die Beziehungen zwischen den Generationen länger erhalten. Die Gesellschaft wird heute von drei bis vier Generationen geprägt. In der Familie hat sich die gemeinsame Lebensspanne von Enkelkindern und Grosseltern ausgedehnt. Daneben wirkt sich auch der Geburtenrückgang auf die verwandtschaftlichen Strukturen aus. Die Zahl naher Verwandter und horizontaler Familienbeziehungen wie zu Ge-

schwistern, Tanten und Onkeln, Cousinsen und Cousins hat abgenommen. Die vertikalen oder intergenerationellen Beziehungen zwischen Kindern, Eltern, Grosseltern werden bedeutsamer. Die wechselseitige Angewiesenheit von Jung und Alt nimmt generell zu und dies prägt das Verhältnis der Generationen im Familienalltag wie auch in der Öffentlichkeit.

#### a) *Familie im Zentrum*

Vor diesem Hintergrund zeigt sich der demographische Wandel in der Familie exemplarisch. Mit dem veränderten Heirats- und Geburtenverhalten hat sich die Zusammensetzung der Familien stark verschoben: Die Zahl kinderreicher Familien wird geringer, die Zahl der Paare ohne Kinder (und später dann ohne Schwiegerkinder und Enkel) wächst stetig, der Typus der «Bohnenstangenfamilie»<sup>15</sup> nimmt zu. Ausserdem gibt es zunehmend «Verhandlungs-»<sup>16</sup> und «Patchworkfamilien»<sup>17</sup> mit noch nicht absehbaren Verantwortungs- und Unterstützungskonstellationen. Die Familien mit Kindern haben im Durchschnitt weniger Kinder als noch einige Jahrzehnte zuvor.

Im Kontext der Familienpolitik bezieht sich der Begriff Familie einerseits auf familiäre Strukturen, in denen «Kinder sind». Andererseits legt nicht zuletzt der demographische Wandel nahe, sich beim Familienbegriff nicht nur auf Familienformen mit noch nicht erwachsenen Kindern zu beschränken, sondern ihn mit Bezug auf den ganzen Lebenslauf der Individuen zu öffnen. In mancher Hinsicht macht schliesslich sogar ein noch erweiterter Familienbegriff Sinn, der nicht über Blutsbande definiert wird (Soremski, 2005).

Der Familie kommt eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung des demographischen Wandels zu. Über das Vorhandensein von Kindern – das letztlich das physische Überleben einer Gesellschaft sichert – hinaus, leisten Familien Wesentliches für das Überleben von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft. Die Familie bietet den Raum für das Erlernen und Einüben von elementaren Fertigkeiten und Eigenschaften wie Solidarität, Verantwortungsbewusstsein und -bereitschaft, Teamgeist, Zuverlässigkeit und Verlässlichkeit. Familien leisten darüber hinaus einen wesentlichen Teil sozialer Sicherheit quer durch die Generationen. Vor diesem Hintergrund ist es für den Kanton St.Gallen von elementarem Interesse, seine Attraktivität für Familien mit heranwachsenden Kindern zu erhalten und auszubauen und auf diese Weise seinen Jugendlichkeitsvorsprung so lange als möglich zu halten. Die Geburtenrate kann durch familienpolitische Massnahmen indirekt durch den Kanton beeinflusst werden. Was aus nordeuropäischen Staaten bekannt ist, konnte jüngst eine Schweizer Studie des Hochschulinstituts für öffentliche Verwaltung bestätigen: Jene Kantone, die insbesondere bezüglich Familienzulagen und Kinderbetreuungsangeboten familienfreundlich sind, vermögen den Geburtenrückgang abzufedern (Bonoli, 2008). Der Kanton St.Gallen sollte sich deshalb zum Ziel setzen, für Familien attraktiv zu sein, als Bleibe-, möglichst aber auch als Zuzugsort. Dies sollte nicht nur die Kinderzahl, sondern auch den Bevölkerungsanteil im erwerbsfähigen Alter stabilisieren oder noch besser erhöhen. Es wird davon ausgegangen, dass die heutigen familiären Strukturen mit ihrer geringeren Kinderzahl und ihren verstärkten vertikalen Beziehungen die Chance verbessern, Beruf und Familie aufeinander abzustimmen.

#### b) *Generationensolidarität ausserhalb der Familie*

Für eine Bewältigung der Auswirkungen des demographischen Wandels bedarf es einer Perspektive, die über die Familie als Motor zur Sicherung der Generationensolidarität hinaus geht. Aufgrund der sich verändernden Familienstrukturen und Lebensformen wird ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung zukünftig zur Lebensbewältigung nicht, nicht mehr oder nicht jederzeit auf familiäre Ressourcen zurückgreifen können. Vor diesem Hintergrund ist neben der Familie auf intergenerationelle Beziehungen und Solidarität ausserhalb der Familie zu fokussieren. Auf diesem Prinzip bauen wesentliche Teile des Systems der sozialen Sicherung auf. Um den ge-

---

<sup>15</sup> vgl. Fussnote 3.

<sup>16</sup> vgl. Fussnote 4.

<sup>17</sup> vgl. Fussnote 5.

sellschaftlichen Zusammenhalt abbilden zu können, sind aber neben der monetären Perspektive andere Beitragsleistungen der einzelnen Generationen wahrzunehmen und anzuerkennen.

Derzeit sind ausserfamiliäre Alltagskontakte zwischen den verschiedenen Generationen meist punktueller Natur. Wünschenswert wäre, dass die intergenerationellen Beziehungen im Berufsleben und in der Freizeit auf Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit beruhen, wobei sie in Ausbildungs- und Arbeitssituationen oftmals durch hierarchische Beziehungen gekennzeichnet sind. Häufig kommen den nachkommenden Generationen hier die tieferen Positionen zu. Daneben breitet sich zunehmend die These aus, dass die verschiedenen Generationen gegensätzliche Interessen vertreten. Generationenkonflikte sind angesichts der demographischen Entwicklung risikoreich, unabhängig davon, ob sie gesellschaftlichen Zuschreibungsprozessen entstammen, medial dramatisiert oder real abbildbar sind. Deshalb ist der gezielten Förderung von Generationenbeziehungen und letztlich der Sicherung der Generationensolidarität innerhalb und ausserhalb der Familie Rechnung zu tragen.

### c) *Weitere sozialpolitische Aspekte*

Die demographische Entwicklung wirkt sich des Weiteren bezüglich der Anforderungen an die Sozialpolitik und das Sozialwesen in dreierlei Hinsicht aus:

Die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen wird sich *erstens* zu Problembereichen hin verschieben, die typisch für den dritten Lebensabschnitt sind. Auch bestehende, nicht auf das Alter spezialisierte Einrichtungen werden stärker als bisher mit Problemlagen konfrontiert sein, wie sie sich bei älteren Menschen zeigen (Suchtphänomene bei älteren Menschen, Kriseninterventionen nach Verlusterfahrungen usw.).

*Zweitens* wird sich erst zeigen müssen, wie weit sich Wohnbedürfnisse und Wohnbedarf älterer Menschen verändern. Noch ist der Anteil gemeinschaftlichen Wohnens im Kanton wie auch in der Ostschweiz und in der ganzen Schweiz gering. Anzeichen sprechen dafür, dass solche Wohnformen an Bedeutung gewinnen werden, freilich ohne Altersheime, individuelles Wohnen usw. ganz zu verdrängen (Huber, 2008). Diese Entwicklung ist eng an die Situation beim Pflegebedarf gekoppelt (siehe hierzu Abschnitt 2.3. Gesundheit und Pflege).

*Drittens* ist anzunehmen, dass sich das Sozialwesen auch mit der Problemseite der Generationenbeziehungen unmittelbar beschäftigen müssen. Dabei spielen Konflikte im öffentlichen Raum eine zunehmende Rolle. Die Aneignung öffentlicher Räume ist heute verstärkt von einer generationalen Perspektive geprägt. Der Problematisierung von «Jugend» liegt oft eine Problematik intergenerationeller Beziehungen zugrunde, beispielsweise wenn sich ältere Menschen von Jugendlichen in Bahnhofgegenden bedroht fühlen.

### 2.2.2. *Handlungsbedarf*

Das Verhältnis zwischen den öffentlichen und privaten Generationenbeziehungen hat sich akzentuiert und wird sich künftig weiter ausprägen. Diese Entwicklung muss politisch berücksichtigt werden. Für den Kanton muss es von Interesse sein, seinen Vorsprung als «junger» Kanton bzw. den «Jugendlichkeitsvorsprung» zu halten. Es bedarf der Schaffung eines Umfeldes, das für Familien in ihrer heutigen Form attraktiv ist und zu intergenerationellem Austausch über die Familie hinaus anregt. Es stellen sich mit Blick auf den demographischen Wandel im Kanton St.Gallen deshalb Fragen zur Ausgestaltung der Generationenpolitik im Allgemeinen und der Familienpolitik im Speziellen, wobei Familienpolitik einen Kernbereich der Generationenpolitik darstellt.

a) *Zukunftsgerichtete Familienpolitik*

Die niedrige Geburtenrate trotz des ungebrochen häufigen Kinderwunsches von Paaren (Beobachter, 2008) ist Ausdruck für gesellschaftliche Entwicklungen (z.B. späte Mutterschaft) und für ungünstige Bedingungen bei Elternschaft (z.B. Kinderkosten), wobei letztere die Möglichkeit direkter staatlicher Interventionen bieten. Der Kanton St.Gallen ist für Paare und Familien dann attraktiv, wenn er günstige Rahmenbedingungen für Familien schafft, insbesondere bezüglich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Koordination von familienpolitischen Aktivitäten und Bemühungen sichert dabei die Nachhaltigkeit der Bestrebungen. In dieselbe Richtung weist das Postulat 43.07.28 «Zukunftsgerichtete Familienpolitik». Die Anliegen, die sich aus diesem Postulat und der demographischen Betrachtung gleichermaßen ergeben, werden in einem ersten Schritt im vorliegenden Bericht aufgegriffen.

Die Rahmenbedingungen für Familien sind aufgrund des demographischen Wandels nicht nur für den Staat, sondern auch in hohem Masse für die Wirtschaft von Interesse (vgl. Abschnitt 2.1 Arbeit und Wirtschaft). Bereits im Jahr 2001 hat die Industrie- und Handelskammer (IHK) St.Gallen- Appenzell in ihrem Positionspapier Gründe und Handlungsoptionen für familienpolitische Reformen aufgezeigt. Reformgründe fänden sich vor allem aufgrund der Familienarmut, des gewandelten Familienbildes, des Geburtenrückgangs und der Veränderungen des Arbeitsmarktes. Reformpotenzial ortet die IHK St.Gallen-Appenzell bei der Familienbesteuerung, bei Sozialleistungen für Familien, bei familienergänzender Kinderbetreuung, der Familienfreundlichkeit der Schulstrukturen und der Arbeitsorganisation. Unter Beteiligung des Kantons St.Gallen bzw. der Ostschweizer Kantone bezeichnete die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) im Jahr 2003 ähnlichen Handlungsbedarf. Abgestützt auf das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen (SR 836.2; in Kraft seit 1. Januar 2009) sind gemäss SODK zusammen mit dem Bund die Einführung ergänzender Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien zu prüfen, das Steuersystem familiengerecht und armutsreduzierend auszugestalten sowie ein angemessenes familienergänzendes Kinderbetreuungsangebot sicherzustellen. Auch im Kanton St.Gallen bestand bereits im Jahr 2002 Einigkeit hinsichtlich der Relevanz familienpolitischer Fragestellungen. Aufgrund der vielfältigen Bezüge – sowohl horizontal zwischen etlichen Politikbereichen als auch vertikal zwischen den Staatsebenen – wurde jedoch aus Ressourcengründen auf eine übergreifende Bearbeitung familienpolitischer Fragestellungen im Kanton St.Gallen verzichtet (vgl. Postulat 43.02.11 «Familienleitbild für den Kanton St.Gallen»).

Die vorgenannten Positionsbezüge machen deutlich, dass der familienpolitische Handlungsbedarf in den letzten Jahren bereits verschiedentlich diskutiert wurde. In jedem Falle scheint entscheidend, dass Familienpolitik in allen Politikbereichen stattfindet, beispielsweise als Bildungs-, als Sozial- und Gesundheitspolitik, als Wirtschafts- und Steuerpolitik oder als Gleichstellungs- und Integrationspolitik. Es ist deshalb angezeigt, den familienpolitischen Aktivitäten, die in etlichen Politikbereichen stattfinden können, in einem ersten Schritt einheitliche Zielsetzungen zugrunde zu legen, bevor dann im Anschluss aktuelle und künftige Handlungsfelder und -optionen der Familienpolitik erörtert werden.

Familienpolitik ist in dem Masse bedürfnisgerecht, als sie der Wahlfreiheit eine zentrale Rolle zugesteht und systematische Benachteiligungen von Familienformen oder Familien in einzelnen Lebensphasen verhindert. In Übereinstimmung mit den familienpolitischen Zielsetzungen auf Bundesebene (EDI, 2004) sollten kantonale familienpolitische Massnahmen vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung zum Ziel haben, Familienlasten angemessen abzufedern und den Familienleistungsausgleich gerecht auszugestalten. Übermässige materielle und soziale Belastungen der Familien sind zu verringern. Die materielle Sicherheit der Familien ist in allen Familienphasen und unabhängig von der Familienform zu gewährleisten. Dazu sind die Leistungen der Familien über die verschiedenen Familienphasen hinweg anzuerkennen. Dies betrifft nicht nur die Kinderbetreuung, sondern auch Familien in späten Lebensphasen bei der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist dabei nicht zuletzt aus volkswirtschaftlichen und arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen überaus bedeutsam für die Bewältigung der demographischen Herausforderungen.

In engem Zusammenhang mit familienpolitischen Zielsetzungen steht auch die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen. Die Regierung wird diesbezüglich im Rahmen der im Postulat zur integrierten Kinder- und Jugendpolitik (43.05.10) geäusserten Anliegen zu einem späteren Zeitpunkt Stellung nehmen.

### *Familienpolitische Herausforderungen*

Mit Blick auf die demographischen Entwicklungen sind familienpolitisch wirksame Massnahmen unabdingbar. Es stellt sich für die Bestimmung der Handlungsfelder die Frage, in welcher Situation sich die Familien heute befinden und welchen vordringlichen Problemen sich sowohl die Familien als auch der Staat zu stellen haben. Gemäss dem Familienbericht aus dem Jahr 2004 (EDI, 2004) und der aktuellen Publikation (BFS, 2008) des Bundes prägen folgende Entwicklungen die aktuellen Fragestellungen und künftigen Herausforderungen in der Familienpolitik:

- Die Erwerbstätigkeit der Frauen nimmt zu. Im internationalen Vergleich ist die Erwerbsquote der Frauen sogar hoch – insbesondere aufgrund der häufigeren Teilzeiterwerbstätigkeit. Bei Müttern liegt die Erwerbsquote aber tiefer. Viele teilzeitbeschäftigte Mütter würden höhere Pensen bevorzugen. Mit Blick auf die demographische Entwicklung und aufgrund volkswirtschaftlicher Überlegungen stellt sich die Frage, ob die Erwerbsbeteiligung der Frauen in ausreichendem Masse stattfindet bzw. stattfinden kann. Den Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf kommt deshalb eine zentrale Rolle zu. Zudem erhalten dadurch Familien mit geringen Einkommen und günstigen Vereinbarungsvoraussetzungen eine höhere Chance, ihr Auskommen eigenständig zu erwirtschaften.
- Die Einschränkung der Erwerbstätigkeit von Eltern geht überwiegend darauf zurück, dass sie bei der familienunterstützenden Kinderbetreuung nicht unter verschiedenen Angeboten auswählen können. Es wird aktuell davon ausgegangen, dass ein Viertel der Mütter sich eine andere Organisation der Betreuungs- und Erwerbsarbeitszeit wünschen. Fast die Hälfte der Mütter geben fehlende Kinderbetreuung als Ursache für den Verzicht auf Erwerbsarbeit bzw. deren Ausdehnung an. Gründe liegen insbesondere bei den hohen Kosten, fehlenden Betreuungsangeboten, schwierigen Betreuungszeiten sowie Qualitätsfragen. Aktuell scheint unbestritten, dass die Nachfrage nach Betreuungsangeboten das Angebot bei weitem übersteigt.
- Die finanziellen Belastungen der Familien steigen. Dies ist ein zweiseitiges Phänomen. Einerseits sind die Kinderkosten zu tragen, die direkt (z.B. Kinderbetreuungskosten) oder indirekt (z.B. Einkommensausfälle) anfallen. Andererseits trägt die erwerbsfähige «mittlere» Generation auch die Altersvorsorge (Umlageverfahren) und muss gleichzeitig die eigene Altersvorsorge (Kapitaldeckungsverfahren) finanzieren. Auch über die Krankenversicherung werden weitere Solidarleistungen gegenüber der älteren pflegebedürftigen Generation erbracht. Des Weiteren wird innerhalb der Familie ein beträchtlicher Anteil der informellen Pflege von älteren pflegebedürftigen Menschen geleistet (vgl. Abschnitt 2.3 Gesundheit und Pflege).
- Aufgrund der zunehmenden finanziellen Belastungen von Familien betrifft Armut heute vornehmlich Kinder und Familien (Resultate der Sozialhilfestatistik 2005 für den Kanton St.Gallen). Für Haushalte mit Kindern muss heute das gleiche verfügbare Einkommen reichen wie für Haushalte ohne Kinder. Dabei verfügen insbesondere Einelternfamilien über die tiefsten Durchschnittseinkommen. Auch im Kanton St.Gallen sind in erster Linie Alleinerziehende von Armut betroffen. Familienarmut ist eine gesellschaftliche Realität und stellt auch den Kanton St.Gallen vor Herausforderungen.

- Die Scheidungsrate steigt – die Instabilität der Familie wächst. Neben schwierigen Beziehungsaspekten bei Trennungen und in «multilokalen Familien» bestehen dabei, wie vorgängig erwähnt, finanzielle Probleme.
- Der Integrationsbedarf steigt, da der Anteil der Kinder aus Migrationsfamilien stark gestiegen ist. Der Anteil in der Schweiz geborener Kinder ohne Schweizer Pass lag auch im Jahr 2007 bei einem Viertel und damit unverändert hoch. Die Eidgenössische Kommission für Familienfragen fordert deshalb in ihrem Bericht zu Migrationsfamilien, die Migrations- und Integrationspolitik verstärkt auf Familien auszurichten (z.B. hinsichtlich Bildungschancen).
- Die familienpolitischen Leistungen stagnieren. Gemäss Eidgenössischem Departement des Innern (EDI) ging das Verhältnis der staatlichen Familienleistungen im Vergleich zu den gesamten Sozialausgaben in den 1990er-Jahren gar zurück. Seit rund 30 Jahren sind die Kinderzulagen in Relation zum Volkseinkommen nahezu unverändert geblieben. Mit dem neuen Bundesgesetz über die Familienzulagen (SR 836.2), wird primär eine Harmonisierung erreicht. Eine Erhöhung der Kinderzulagen ist durch die neue Gesetzesgrundlage nur in bescheidenem Masse zu verzeichnen, da lediglich in wenigen Kantonen eine Zulagenerhöhung vorgenommen wird. «Auch im internationalen Vergleich sind die familienpolitischen Leistungen in der Schweiz unterdurchschnittlich. Besonders tief sind die Leistungen für die Infrastruktur zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf» (EDI, 2004). Zudem verdient gemäss EDI die steuerliche Belastung von Familien besonderes Augenmerk.

Diese vielfältigen Entwicklungen in und um die Familien stellen Bund und Kantone vor verschiedene Herausforderungen hinsichtlich der Handlungsfelder und -optionen in der Familienpolitik. Um den Wirkungsgrad kantonaler Bestrebungen zu erhöhen, ist die kantonale Familienpolitik auf die Bestrebungen des Bundes abzustimmen. Demgemäss ergeben sich für den Kanton St.Gallen in Einklang mit dem Familienbericht des Bundes drei grössere Handlungsfelder:

*Ökonomische Massnahmen* können wie folgt umrissen werden:

- Familienzulagen (z.B. Kinder-, Geburtszulagen-, Ausbildungszulagen, Erziehungsgeld);
- Familienbesteuerung (z.B. Besteuerungssystem, Kinder-, Ausbildungsabzüge, Abzüge für Kinderbetreuung, Steuerkredite oder -gutschriften);
- weitere Leistungen (z.B. Alimentenbevorschussung, Stipendien, Kinderrabatte bei öffentlichen Leistungen).

*Lebensraumorientierte Massnahmen* zielen auf die sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen für Familien. Es stellen sich diesbezüglich folgende Themenfelder:

- finanzielle, quantitative und qualitative Ausgestaltung familienergänzender Kinderbetreuung in Kindertagesstätten, Tagesfamilien und schulergänzenden Angeboten;
- Schaffung familienverträglicher Erwerbsmodelle z.B. bezüglich Arbeitszeit, Ferienregelungen;
- Fragen zum Wohnen bzw. Wohnumfeld insbesondere in den Gemeinden;
- Schul- und Bildungssystem (einschliesslich Angebote zur Förderung der Erziehungskompetenz);
- Sozialberatung (z.B. Eltern-, Budgetberatung, Selbsthilfeangebote).

In sämtlichen lebensraumorientierten Themenfeldern sind auch Unterstützungsangebote für pflegende Angehörige von Bedeutung, z.B. Entlastungsdienste zu Hause, Tagesbetreuung in Institutionen, Beratungs- und Schulungsangebote.

*Familieninterne Interventionen* ergänzen die ökonomischen und lebensraumorientierten Massnahmen. Dazu zählen beispielsweise das Vormundschaftswesen, Adoptionen, Pflegekinderwesen. Auch Massnahmen für einen wirkungsvollen Kinderschutz (vgl. Konzept Kinderschutz im Kanton St.Gallen) und Massnahmen gegen häusliche Gewalt (vgl. polizeiliche Interventionen gegen häusliche Gewalt im Kanton St.Gallen sowie staatliche Beiträge an das st.gallische Frauenhaus) sind familienpolitisch bedeutsam.

### *b) Generationensolidarität ausserhalb der Familie*

In Ergänzung zu intergenerationellen Beziehungen innerhalb der Familie wird auch im gesellschaftlichen Raum, ob absichtlich oder nicht, das Verhältnis der Generationen gestaltet. Die sozialen Sicherungssysteme basieren häufig auf dem Pflichtprinzip der Generationensolidarität. Neben diesem monetären und verpflichtenden Ansatz kann es nicht Ziel sein, weiterführende Verpflichtungen zur intergenerationellen Solidarität zu schaffen. Dies ist kontraproduktiv und würde die Abnahme der Generationensolidarität und die Zunahme von Interessenkonflikten zwischen den Generationen begünstigen.

Die Freiwilligkeit intergenerationaler Beziehungen ist für deren Qualität und Nachhaltigkeit von grosser Bedeutung. Dennoch liegt es im Interesse des Staates, ausserhalb der hierarchischen Generationenbeziehungen im Bildungs- und Arbeitssystem die Begegnung der Generationen und das Verständnis der Generationen untereinander zu fördern. Dazu empfiehlt sich eine systematische Bearbeitung und Koordination beispielsweise im Bereich der Freiwilligenarbeit und Jugendarbeit, die häufig zwischen den Generationen stattfindet. In sehr vielen Arbeitsfeldern lässt sich auf eine Stärkung informeller Netzwerke hinarbeiten. Jugend- und Altersarbeitskonzepte können stärker im Hinblick auf öffentliche Räume, auf die Gestaltung von Sozialräumen, ausgerichtet werden. Für eine entsprechende Solidaritäts- und Engagementförderung besteht eine breite Palette von Instrumenten und Optionen. Bereits der Abbau von Hemmnissen für Freiwilligenarbeit kann wirksam sein. Aber auch die Schaffung von Anreizsystemen für zivilgesellschaftliches Engagement kann in diesem Zusammenhang diskutiert werden.

## **2.3. Gesundheit und Pflege**

Der Bereich Gesundheit und Pflege hat aus mehreren Gründen direkt mit der demographischen Entwicklung zu tun. Unter anderem gestaltet er aktiv die doppelte Alterung<sup>18</sup> der Bevölkerung mit. Zudem ist er gefordert, sich auf die sich teilweise verändernden Bedürfnisse einer älter werdenden Gesellschaft einzustellen. Dabei kommen nicht nur kurative Behandlungsprozesse im Gesundheits- und Pflegewesen in den Blick, sondern beispielsweise auch Fragen der Gesundheitsförderung, der Gesundheitsbildung und der Gestaltung angepasster baulicher Strukturen im Bereich der Pflege.

### *2.3.1. Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Gesundheit und Pflege*

Die demographische Entwicklung wirkt sich im Gesundheitswesen unmittelbar auf Bedarfslagen und die Anforderungen an die Versorgung aus. Die Entwicklung der Medizin ist ein schwer zu bestimmender Faktor für Voraussagen. Besonders zu berücksichtigen ist die enge Verbindung zwischen Gesundheits- und Sozialwesen insbesondere bei den institutionellen Leistungen und bei der Organisation von freiwilliger Hilfe. Des Weiteren gilt neben der Behandlung und Hilfe besondere Aufmerksamkeit der Prävention.

#### *a) Demographische Alterung*

Die demographische Alterung im Jahr 2020 beträgt je nach Betrachtungsweise 9 bis 20 Prozent. Bei der Messung der demographischen Alterung stellt sich die Frage, ab welchem Alter eine Person zur älteren Bevölkerung gezählt werden soll. Die üblichen Messzahlen der demographischen Alterung basieren auf der fixen Altersgrenze Eintritt ins Rentenalter. Eine solche Altersgrenze wird in der Demographie zunehmend als zu statisch kritisiert: Es werde zu wenig berücksichtigt, dass sich die Lebenserwartung in den letzten Jahrzehnten bedeutend verändert hat, und es werde eine Alterung der Bevölkerung suggeriert, die bloss fiktiv sei. Ein dynamischer Indikator zieht die Grenze zum Alter dort, wo die restliche Lebenserwartung weniger als zehn Jahre beträgt. In der Schweiz beispielsweise wird der Anteil der älteren Menschen im

---

<sup>18</sup> Der Begriff der doppelten Alterung umschreibt folgendes Phänomen: Einerseits erhöht sich der Anteil älterer Menschen als Folge des Geburtenrückgangs, andererseits steigen Zahl und Anteil betagter Menschen auch aufgrund der erhöhten Lebenserwartung an.

Jahr 2020 nach statischer Definition (alt = älter als 65 Jahre) um 20 Prozent ansteigen. Nach dynamischer Definition (verbleibende Lebenserwartung von weniger als zehn Jahren) wird der Anteil älterer Menschen dagegen nur um 9 Prozent ansteigen.

Durch den Anstieg des Durchschnittsalters, der Lebenserwartung und damit der Bevölkerung in den höheren Altersklassen nehmen nicht automatisch behinderungs- oder krankheitsbelastete Lebensphasen und Personen zu. Eine These<sup>19</sup> postuliert, dass es nicht zwangsläufig zu durchschnittlich längeren Krankheitsphasen im längeren Leben kommt, sondern dass Erkrankungen hinausgeschoben werden, dass dann aber auch zuweilen mehrere Krankheiten oder Beeinträchtigungen zusammenkommen («Multimorbidität»<sup>20</sup>).<sup>21</sup>

Vor diesem Hintergrund ist die Analyse der Bevölkerungsteile, die sterben oder bald sterben werden, nicht zuletzt gesundheitsökonomisch interessant. Wenn die geburtenstarken Jahrgänge 1940 bis 1965 ins hohe Alter kommen, wird die Sterblichkeitsrate vorübergehend zunehmen und im Jahr 2050 einen Höhepunkt erreichen. Waren es im Jahr 2000 in der Schweiz rund 62'500 Personen, werden im Jahr 2050 voraussichtlich 88'000 Personen sterben. Die gesamten Sterbekosten könnten in der Folge zunehmen.

#### *b) Lebenserwartung und behinderungsfreie Lebenszeit*

Wie in anderen hoch entwickelten Ländern leben in der Schweiz Männer und Frauen nicht nur immer länger, sondern auch lange Zeit ohne starke gesundheitliche Einschränkungen. Dies lässt sich einerseits auf Verbesserungen der sozialen, wirtschaftlichen und gesundheitlichen Lage heutiger Rentnerinnen und Rentner zurückführen. Im Kanton St.Gallen ist ihr wirtschaftlicher Status verglichen mit der ganzen Schweiz unterdurchschnittlich.

Unterschiedliche Lebenserwartung stellt eine elementare Dimension sozialer Ungleichheit dar. Generell bleiben die Wohlhabenden länger gesund und leben länger als die Armen, die Frauen länger als die Männer. Allerdings beeinflussen die körperliche, psychische und emotionale Entwicklung, Belastungsfaktoren in früheren Lebensphasen sowie eigenes Risikoverhalten die individuelle Lebenserwartung. Vor diesem Hintergrund muss der Prävention ein grosser Stellenwert eingeräumt werden. Dadurch lässt sich die krankheitsfreie Lebenszeit verlängern. Untersuchungen verdeutlichen, dass auch ältere Menschen verloren gegangene Fähigkeiten wieder erlangen können.

#### *c) Lebenslaufbezogene Interventionsgerontologie*

In der Wissenschaft vom Altern stellt die Interventionsgerontologie gewissermassen den praxisorientierten Forschungszweig dar. Hier werden die Erkenntnisse der Alterswissenschaft daraufhin befragt, welche agogischen, gesundheitsfördernden oder medizinischen Aktivitäten möglich und nötig sind, um Alterungsprozesse möglichst günstig zu beeinflussen. Besondere Bedeutung kommen der Lebenslaufperspektive und der präventiven Orientierung zu. Eine lebenslaufbezogene Interventionsgerontologie baut auf folgenden vier Säulen auf (Ursula Lehr, 2004):

---

<sup>19</sup> Gemäss der These der Kompression der Morbidität bleiben die älteren Menschen bei steigender Lebenserwartung länger von funktionalen Einschränkungen verschont. Begründet wird dies unter anderem mit einer gesünderen Lebensweise und dem medizinischen Fortschritt, die die Manifestation chronischer Krankheiten verzögern bzw. in ihrer Schwere mildern.

<sup>20</sup> Multimorbidität wird definiert als das gleichzeitige Bestehen von mehreren Krankheiten.

<sup>21</sup> Aus den hohen Korrelationen von Alter und Krankheit bzw. Alter und Krankheitskosten wird oft der populäre Schluss gezogen, dass «die Alten» der Hauptmotor der Kostenexplosion im Gesundheitswesen sind. Die häufig erwähnten Zusammenhänge zwischen Gesundheitskosten, Alter und demographischer Alterung werden beispielsweise von den Gesundheitsökonom Stefan Felder und Peter Zweifel anders analysiert. Sie schliessen aus ihrer Analyse von Krankheitskosten, dass der Zusammenhang zwischen Alter und Gesundheitskosten nichts mit dem Kalenderalter zu tun hat, sondern mit dem Zusammenwirken der mit dem Alter zunehmenden Sterberate und hohen, altersunabhängigen Sterbekosten.

*Erste Säule – Optimierung der Entwicklung* körperlicher Fähigkeiten und der Mobilität, Entwicklung sportlicher und geistiger Fähigkeiten sowie geistiger Interessen schon in der Kindheit und Jugend.

*Zweite Säule – lebenslange Prävention* meint alle Massnahmen, die ergriffen werden, um eine Krankheit, ein Gesundheitsproblem oder eine ungewollte Entwicklung zu verhindern. Gesundheitsförderung zielt darauf ab, allen Menschen ein höheres Mass an Selbstbestimmung zu ermöglichen und sie damit zur Stärkung ihrer Gesundheit zu befähigen. Gesundheitsförderung im höheren Lebensalter könnte das Problem steigender Pflegebedürftigkeit deutlich entschärfen. Selbst eine moderate Reduktion der Pflegebedürftigkeit im Alter kann die Zunahme der Pflegeaufwendungen in bedeutsamer Weise bremsen.

*Dritte Säule – Rehabilitation:* Nach Krankheiten, Störungen, kritischen Lebensereignissen, in deren Folge psychische oder soziale Fähigkeiten und Fertigkeiten nachgelassen haben, abgebaut oder verloren wurden, ist es weit häufiger möglich, Fähigkeiten zurückzugewinnen, als allgemein angenommen wird. Jeder kleinste Schritt, der etwas mehr Selbstständigkeit bringt und zur Lebensqualität beiträgt, erleichtert das Leben der Betroffenen, ihrer Familie und ihrer Umgebung. Schon zu Beginn der geriatrischen Interventionsforschung wurde beispielsweise die «Realitätsorientierungstherapie» als 24-Stunden-Programm empfohlen.<sup>22</sup>

*Vierte Säule – Management:* Die vierte Säule einer Interventionsgerontologie zielt auf das Zutrinkommen mit Behinderungen und unumkehrbaren Einschränkungen. Beinamputierte, die fortan an den Rollstuhl gebunden sind, oder Halbseitengelähmte, die im Alltag mit vielen Problemen konfrontiert werden, brauchen praktische Anleitung und Begleitung. Pflegende müssen hier in hohem Mass fähig sein zu Verständnis, Ermutigung und Zuspruch.

Neben der Optimierung, Prävention und Rehabilitation demenzieller Erkrankungen muss auch die Versorgung demenzkranker Personen so weit wie möglich verbessert werden. Sie sollen den Alltag möglichst selbständig bewältigen können, indem gezielte Beschäftigung und Anregung ihre verlorenen Fähigkeiten so gut wie möglich wieder stärken. Es besteht bereits eine Reihe erprobter Beispiele für den adäquaten Umgang mit dementen Menschen.

#### d) Pflegebedürftigkeit

Die Überlebenden der geburtenstarken Jahrgänge werden ein hohes Alter erreichen. Die Nachkriegsgenerationen dürften länger behinderungsfrei bleiben als frühere Generationen, vor allem auch, wenn präventive Programme wirksam werden. Aber auch wer lange lebt, stösst unweigerlich, und zwar auch bei gesundem Altern, an die Grenzen körperlichen Lebens. Es scheint, dass gerade die Lebensperiode nach 80 bis 84 Jahren für viele Menschen eine kritische Lebensphase darstellt; eine Lebensphase, in der externe Hilfe und Unterstützung wichtiger wird. Selbst gesunde Hochbetagte sind durch eine erhöhte Fragilität gekennzeichnet und weisen im hohen Lebensalter häufiger Beschwerden und funktionale Einschränkungen auf als junge Menschen.

Insgesamt wird die Zahl der älteren pflegebedürftigen Menschen zwischen 2000 und 2020 um höchstens 20 Prozent ansteigen. Unter günstigen Umständen kann der Anstieg auch geringer sein. Gleichzeitig steigt das durchschnittliche Alter an, in dem jemand pflegebedürftig wird, und gleichzeitig auch das Risiko, an mehreren Krankheiten zu leiden (Multimorbidität<sup>23</sup>). Es muss

<sup>22</sup> Die soziale Struktur einer institutionellen Umgebung ist so zu organisieren, dass die Bewohner ermuntert werden, sich besser zu orientieren und ihren Verhaltensradius zu erweitern. Das Pflegepersonal sollte bei jeder Gelegenheit Zeit- und Rauminformation geben; grosse Kalender, Uhren, Spiegel usw. Strukturierte Gruppensitzungen von vier bis acht Personen (10 bis 15 Minuten über ein konkretes Thema) dienen zunehmender Orientierung und einem Gewinn von Selbstsicherheit (vgl. Lehr, 1979). Ergänzt wird diese Realitätsorientierungstherapie durch Resensibilisierungsprogramme, die auf einer Stimulation der Sinne aufbauen (leuchtende Farben, wechselnde Bilder, verschiedene Düfte, Geschmacksdifferenzierung, Anregung im taktilen Bereich, auditive Stimulation). Sie zeigen die Bedeutung der Gestaltung der dinglichen Umwelt.

<sup>23</sup> Vgl. Fussnote 20.

angenommen werden, dass immer mehr pflegebedürftige Menschen hoch betagt sein werden und dabei häufig gleichzeitig an verschiedenen Krankheiten leiden. Gleichzeitig ist zu betonen, dass Pflegebedürftigkeit vor dem Hintergrund der aktuellen Forschungsergebnisse nicht als ein unabwendbares Schicksal angesehen werden darf.

*e) Pflegepersonal*

Als Folge der demographischen Alterung wird ab 2010 die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung über 45 Jahre alt sein. Dies stellt auch Institutionen des Gesundheitswesens vor Anpassungsprobleme. Primär geht es um die Frage, wie in Zukunft genügend Pflegepersonal zur Verfügung stehen kann. Ausserdem sind die Arbeitsbedingungen auch für alternde Belegschaften angemessen zu gestalten. Besonders belastend sind für ältere Arbeitnehmende ein zu grosser Betrieb, eine unflexible Dienstgestaltung, hoher Zeitdruck, die starke Gewichtung wirtschaftlicher Leistungskriterien, nicht honorierte Mehrarbeit, wenig Anerkennung für geleistete Arbeit, ungenügende Infrastruktur für das Personal.

Arbeitsmodelle müssen für die Zukunft angepasst werden. Dabei stehen Themen wie Neuregelungen der altersmässigen Zusammensetzung der Belegschaften, angepasste Arbeitsbedingungen, Weiterbildung älterer Arbeitskräfte und die Regulierung des Übergangs in die nachberufliche Lebensphase im Vordergrund.

*f) Verschränkung von familialer Pflege und professioneller ambulanter Pflege*

Immer mehr vor allem Hochbetagte werden auf Pflege angewiesen sein. Diese Aufgabe müssen sowohl das informelle soziale Netz als auch die professionelle Pflege und Betreuung sachgemäss und in tragfähiger Zusammenarbeit leisten. Sehr viele Erwachsene müssen sich heute früher oder später mit der Pflegebedürftigkeit der Eltern oder Schwiegereltern auseinandersetzen. Gut 10 Prozent der 40- bis 49-jährigen Personen werden mit der Pflegebedürftigkeit eines oder beider Elternteile konfrontiert. Bei den 50- bis 54-Jährigen sind es gar 16 Prozent. Danach verringert sich dieser Anteil wieder, weil die Elterngeneration stirbt. Dennoch sind pflegende Kinder oder Schwiegerkinder immer häufiger selbst schon recht alt. Immer mehr schwer Pflegebedürftige werden von ihren hochaltrigen Partnerinnen oder Partnern betreut. Gegenwärtig sind nicht wenige 40- bis 60-jährige Frauen im Lauf ihres Lebens gezwungen, Berufs- und Pflegearbeit zu vereinbaren. Das Risiko einer solchen Doppelbelastung ist speziell im letzten Jahrzehnt vor der Pensionierung am höchsten.

20 bis 25 Prozent der Rentnerinnen und Rentner haben keine lebenden Kinder. Infolge des gesellschaftlichen Wandels wird sich die Bedeutung von Blutsverwandtschaften zukünftig mehr und mehr auf «Wahlverwandtschaften» verlagern. Allerdings stossen diese gerade bei intimen und verbindlicheren bzw. langfristigeren Unterstützungsnotwendigkeiten schnell an ihre Grenzen und können wohl nur selten das familiäre Potenzial ersetzen. Auch Nachbarschaftshilfe ist bei hochbetagten Menschen von Bedeutung. Gut ein Viertel der zu Hause lebenden 80-jährigen Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen auf Hilfe angewiesen sind, erhalten Hilfeleistungen von Nachbarn, vor allem bei Einkäufen, Mahlzeiten oder strengen Hausarbeiten. Eine in der Politik häufig geäusserte Befürchtung ist, dass ein Ausbau professioneller Hilfe- und Pflegeleistungen die familiäre Hilfe und Pflege verdrängt. Obwohl die Datenlage noch mangelhaft ist, unterstützen kürzlich durchgeführte Analysen die These, dass informelle und professionelle Pflege einander ergänzen. Die Entlastung informeller Pflegesysteme durch professionelle Spitexdienste kann mithelfen, dass pflegende Angehörige nicht überfordert werden (Otto, 2005; Otto, 2008).

Die höhere Lebenserwartung hat den Bedarf an ambulanten Leistungen schon heute erhöht. 80-Jährige und Ältere bezogen im Jahr 2006 mit 352'728 Stunden 7,4 Prozent mehr Stunden Hilfe und Pflege zu Hause als vier Jahre früher. Es zeigt sich, dass auch gesunde, unabhängige über 80-jährige Betagte professionelle Betreuung beziehen. Dies sind beispielsweise Kontrollbesuche, Hilfe bei schweren Hausarbeiten und beim Einkauf, Gespräche, begleitete Spaziergänge und Hilfe bei administrativen Erledigungen. Dass gesunde Betagte entsprechende Hilfeleistungen beziehen, kann präventive oder entlastende Absichten widerspiegeln. Bei den 64- bis 79-Jährigen ist gemäss Spitex-Statistik eine Abnahme bezogener Stunden um 2,6 Prozent zwischen 2002 und 2006 zu verzeichnen.

Im Kanton St.Gallen sind die politischen Gemeinden sowohl für die stationäre Pflege von Betagten (Sozialhilfegesetz, sGS 381.1) als auch für die Hilfe und Pflege zu Hause (Gesundheitsgesetz, sGS 311.1) zuständig. Sie könnten Synergien zwischen ambulanten Dienstleistungen und stationärer Langzeitpflege wirkungsvoll nutzen und die Angebote gemäss den Erfordernissen vor Ort ausgestalten. Die dezentral organisierte spitalexterne Hilfe und Pflege ist bürgernah und flexibel. Sie hat aber den Nachteil regionaler Unterschiede bei den Leistungsaufträgen und beim Angebot und führt zuweilen zu Koordinationsproblemen.

#### *g) Stationäre Pflegeangebote für betagte Menschen*

Art. 39 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) bezweckt, dass in den Kantonen ein bedarfsgerechtes Angebot an Pflegeheimplätzen sichergestellt ist. Im Kanton St.Gallen wurde mit dem Sozialhilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt SHG) diese Zuständigkeit den politischen Gemeinden übertragen. Um die quantitative Angebotssicherheit zu gewährleisten, haben die Gemeinden eine Bedarfsplanung zu erstellen und diese periodisch zu aktualisieren. Neben der aktuellen Nachfrage- und Angebotssituation prognostizieren sie darin unter Anwendung anerkannter Methoden die kommunale und regionale Bevölkerungsentwicklung. Der Kanton erlässt dafür Richtwerte, die an die Bevölkerungsentwicklung gekoppelt sind und ebenfalls periodisch überprüft werden. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass das Angebot in den Gemeinden und Regionen unter Berücksichtigung der zu erwartenden demographischen Entwicklung geplant wird. In ihrer Antwort auf die Interpellation 51.06.68 «Anpassung der Planungsvorgaben zur Pflegeplanung» hat die Regierung im Jahr 2007 die kantonalen Planungsgrundsätze für die Pflegeheimplanung dargelegt und mit Kenndaten unterlegt.

Im Kanton St.Gallen ist der Bedarfsrichtwert für das stationäre Pflegeangebot für Betagte stärker als in anderen Kantonen statistisch fundiert. Damit wird vermieden, dass bei einer politisch motivierten Verknappung des stationären Pflegeangebots die Einrichtung und insbesondere der Zeitpunkt eines Heimeintritts nicht mehr gewählt werden können. Zudem wäre bei einer Verknappung des Angebotes zu befürchten, dass betagte Menschen vorsorglich in stationäre Einrichtungen eintreten und die Verknappung dadurch noch verstärken würden. Daneben fördert bei einem ausreichenden stationären Pflegeangebot ein gewisser Wettbewerb unter den Anbietenden die Qualität.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Angebotsplanung und -entwicklung im stationären Pflegebereich bereits seit Ende der Neunzigerjahre an demographische Veränderungen gekoppelt sind. Aufgrund der Zuständigkeit der politischen Gemeinden wird erwartet, dass die stationäre Pflege auch in Zukunft wohnortnah und flächendeckend sichergestellt wird. Dies bestätigt das aktuelle Pflegeheimangebot im Kanton St.Gallen. Nach rund zehn Jahren, in denen die neuen gesetzlichen Grundlagen vollzogen werden, besteht heute in keinem der acht Wahlkreise ein deutliches Unterangebot an stationären Pflegeplätzen. Es wurden in dieser Periode im gesamten Kantonsgebiet über 650 neue Pflegeheimplätze in die Pflegeheimliste aufgenommen. Etliche regionale und kommunale Projekte sind in Planung.

Inwiefern der weitere *quantitative* Ausbau die Nachfrage auch langfristig zu decken vermag, hängt nicht nur von der Bevölkerungsentwicklung, sondern von vielfältigen anderen Faktoren

ab. Der Eintrittszeitpunkt und die Aufenthaltsdauer sind dabei ausgesprochen bedeutsam. Zu allererst hängen sie davon ab, wie tragfähig die soziale Unterstützung ist. Zudem sind sie abhängig von generellen Fortschritten in Medizin und Rehabilitation, aber auch von Verfügbarkeit und Ausgestaltung des Spitex- und Spitalangebotes. In diesem Sinn steht die stationäre Langzeitpflege von betagten Menschen in der Regel am Schluss der Behandlungs- und Betreuungskette.

Neben quantitativen Aspekten stellt sich vor dem Hintergrund des demographischen Wandels auch die Frage, ob Pflegeheimangebote *qualitativ* den heutigen und künftigen Anforderungen gerecht werden. Diesbezüglich bilden auch künftig das Sozialhilfe- und das Krankenversicherungsgesetz die Grundlagen für Kanton und Gemeinden. Pflegeheime werden weiterhin sowohl medizinisch-pflegerischen als auch sozialen Qualitätsansprüchen genügen müssen, denn Betagten- und Pflegeheime haben nicht nur die Funktion, Pflege und medizinische Betreuung sicherzustellen. Vielmehr sind sie Orte des Wohnens und Lebens und haben deshalb auch die sozialen und wohnräumlichen Bedürfnisse betagter Menschen in ihrer letzten, intensiven Lebensphase zu erfüllen.

Der Kanton übernimmt bezüglich der Qualität der stationären Pflegeangebote eine wichtige koordinierende und ausgleichende Funktion. Bereits im Jahr 2000 wurden deshalb zur Realisierung einer flächendeckenden Basisqualität in der stationären Langzeitpflege unter Mitwirkung von diversen Fachpersonen Qualitätsziele erarbeitet. Damit diese Grundlagen, auf denen beispielsweise neue Einrichtungen geplant und realisiert werden, auch künftigen Generationen und deren Bedürfnissen genügen, werden sie periodisch aktualisiert. Aktuell werden die Richtlinien zur baulichen Gestaltung von Betagteneinrichtungen überarbeitet. Diese sollen in Einklang mit dem Anliegen des Postulats 43.07.18 «Versorgung Demenzkranker» unter anderem neu auch Empfehlungen und Standards für demenzspezifische Angebote umfassen. Daneben sind speziell für pflegende Angehörige demenzkranker Menschen und auch generell für Familien mit pflegebedürftigen Angehörigen entlastende Beratungs- und Betreuungsangebote durch die Betagten- und Pflegeeinrichtungen zu diskutieren (z.B. Ferien-, Tages- oder Nachtplätze). Des Weiteren kommt der Freiwilligenarbeit in Betagten- und Pflegeeinrichtungen ebenfalls eine wichtige Rolle zu (z.B. Besuchsdienste). Diese Aspekte wurden bereits im Abschnitt 2.2. Familie und Soziales aufgegriffen.

### 2.3.2. Handlungsbedarf

#### a) Anstieg der Zahl der gesunden alten Menschen

Gesunde alte Menschen beziehen ab dem 80. Lebensjahr vermehrt formelle Hilfe. Ein Teil dieser Hilfe könnte auch von freiwilligen Helfern und Helferinnen geleistet werden, z.B. von leistungsfähigen Pensionierten. In diesem Zusammenhang nehmen wir folgende Annahmen als Ausgangspunkte, um den Handlungsbedarf zu konkretisieren:

*Annahme 1: Je höher der soziale Status einer Person oder Gruppe, desto länger ist die behinderungsfreie Lebenserwartung.*

Bezüglich sozialer Stellung weist der Kanton St.Gallen gegenüber der Gesamtschweiz einen unterdurchschnittlichen Wert auf. Die Folgen einer schlechten sozialen Stellung sind hohe Gesundheitskosten im frühen Rentenalter.

*Annahme 2: Mit der erhöhten behinderungsfreien Lebenserwartung muss mit Multimorbidität<sup>24</sup> im hohen Alter gerechnet werden.*

Dies führt zu komplexeren Krankheitsbildern, dadurch erhöht sich der Bedarf an qualifiziertem Pflegefachpersonal im geriatrischen, ambulanten und stationären Bereich.

---

<sup>24</sup> vgl. Fussnote 20.

Handlungsfelder:

- Nachwuchs an Pflegepersonal fördern: Ausbildungsplätze im spitalexternen und stationären Bereich fördern;
- Ausildungsverbunde fördern: Spitex – Pflegeheime – Spitäler;
- Abwanderung des Pflegepersonals verhindern: durch Weiterbildungsmöglichkeiten und angepasste Arbeitsbedingungen.

#### *b) Zunahme der Mortalitätsrate bis 2050*

Die Sterbekosten werden voraussichtlich zunehmen. Der Bericht 40.05.04 «Konzept stationäre geriatrische Versorgung» reagiert auf diese Situation und auf die gesellschaftlich veränderten Anforderungen. Darin wird festgehalten, dass die Prinzipien der palliativen Betreuung ein fester Bestandteil der Altersmedizin sein sollen.

Handlungsfelder:

- palliative Care weiterhin fördern und weiterentwickeln;
- im ganzen Kanton sollen auch Spitex-Organisationen Palliative Care leisten.

Entsprechend Postulat Erat-Rheineck 43.07.22 «Gesamtkonzept Palliative Care».

#### *c) Alterung des Gesundheits- und Pflegepersonals*

Ab dem Jahr 2010 werden mehr Arbeitskräfte über 45 als unter 45 Jahre alt sein. Die Arbeitssituation im ambulanten wie im stationären Bereich ist geprägt durch Arbeitsspitzen, Nachtdienst, hohe Komplexität, Geschwindigkeit usw. Auch ältere Pflegenden müssen diesen Anforderungen gewachsen sein, denn auf sie wird das Gesundheitswesen immer stärker angewiesen sein.

Handlungsfeld:

- Neue, dem Alter angepasste Arbeitsmodelle schaffen.

#### *d) Gesundheitsförderung*

Gesundheitsförderung im höheren Lebensalter kann die Pflegekosten senken, das zeigen Erfahrungen in verschiedenen Bereichen. Präventions-, Behandlungs- und Rehabilitationsstrategien zielen darauf ab, alltagsrelevante gesundheitliche Konsequenzen zu verzögern. Das Konzept stationäre geriatrische Versorgung sieht für die nahe Zukunft (bis etwa 2010-2015) vor, Tageskliniken und geriatrische Abteilungen in allen Spitalverbunden aufzubauen. Dabei geht es um die Diagnostik, die Rehabilitation, um das Fördern und Erhalten der gesunden Anteile bereits erkrankter Betagter. Präventionsprogramme für gesunde alte Menschen sind von grosser Bedeutung.

Handlungsfelder:

- Gesundheitsförderung durch Stützung bestehender Gefässe, wie das Kurswesen der Pro Senectute mit Bewegungsprogrammen für Betagte, Mentaltraining, Ernährungsprogrammen usw.;
- Förderung der Umsetzung von Präventionsmodellen in Pflegeheimen;
- In der Pflege zu Hause durch die Spitex haben Pflegenden einen intensiven Zugang zu kranken und gesunden Betagten in deren Alltag. Geeignete Präventionsmodelle für die Arbeit im spitalexternen Bereich fördern und implementieren.

## **2.4. Bildung und Bildungsinfrastruktur**

### *2.4.1. Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Bildung und Bildungsinfrastruktur*

Die Überlegungen zur demographiebezogenen Entwicklung des st.gallischen Schulwesens gehen von allgemeinen Feststellungen aus, die ausserhalb des Einflusses der kantonalen Politik liegen. Die Ausführungen zeigen jedoch auch, dass die Beurteilung der Entwicklung eine

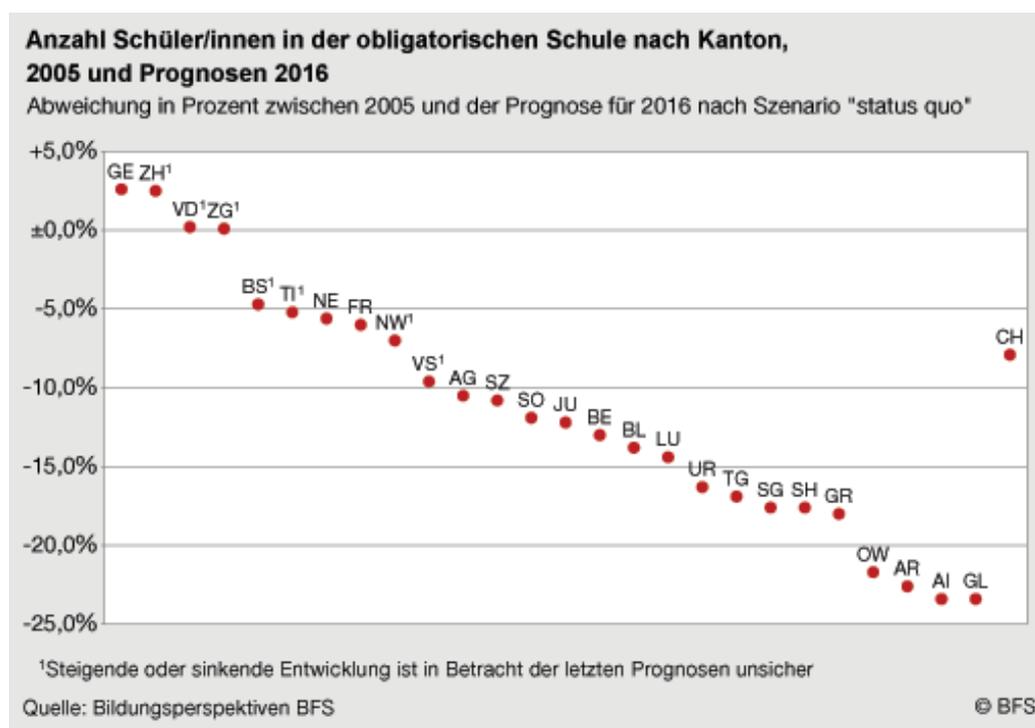
ganzheitliche Betrachtung verlangt, die sich an den Möglichkeiten einer Regional- und Strukturpolitik, Familienpolitik und anderem mehr ausrichtet. Es gibt keinen einheitlichen Trend, vielmehr ist die Entwicklung als komplexes Zusammenspiel verschiedener Faktoren zu begreifen. Es gilt auch zu untersuchen, warum die Situation in den einzelnen Kantonen und innerhalb ihrer Räume verschieden ist (BFS, 2008a).

#### a) Entwicklung der Schülerzahlen in der Volksschule

Im Schuljahr 2005/2006 zählte der Kanton St.Gallen insgesamt rund 52'000 Schülerinnen und Schüler in der Primarschule (32'277) und der Sekundarstufe I (19'680) bei einer statistischen Klassengrösse von 19,2 Schülerinnen und Schülern an den öffentlichen Schulen (BFS, 2006).

Bei der Diskussion der künftigen Entwicklung der Volksschule spielt die Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen eine entscheidende Rolle. Was im Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» vom 15. Mai 2006 aus finanziellen Überlegungen in Bezug auf die Reformen im Volksschulbereich auch positiv gesehen wurde, sieht aus demographischer Sicht bedenklich aus. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Volksschule wird im Kanton St.Gallen bis zum Jahr 2016 einen Rückgang von etwa 17,6 Prozent erleiden. Dies ist dramatischer als in vielen anderen Kantonen.

#### Grafik 13



Die Entwicklung der Anzahl Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Schule kann sich zwischen den Kantonen unterschiedlich gestalten. Während der betrachteten Zeit wird eine Abnahme der Anzahl Schülerinnen und Schüler um 8 Prozent für die ganze Schweiz erwartet. Die Kantone Genf und Zürich verzeichnen dabei einen Anstieg, während bei Glarus, den beiden Appenzell und Obwalden eine Reduktion der Anzahl Schülerinnen und Schüler um über 20 Prozent festzustellen ist. Diese kantonalen Unterschiede sind an regional bedingte, die Demographie beeinflussende Besonderheiten geknüpft. Sie sind einerseits hauptsächlich auf die verschiedenen Altersstrukturen zurückzuführen, die einen demographischen Anstieg begünstigen oder nicht. Andererseits werden sie durch die unterschiedlichen interkantonalen Migrationssaldi beeinflusst.

Die Geburtenzahl und damit zeitversetzt die Schülerzahlen im Kindergarten und in der Primarschule sind im Kanton St.Gallen in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. In der Oberstufe sind bis anhin die Schülerzahlen laufend gestiegen; sie sind aktuell auf einem Höchststand und werden in den kommenden Jahren zurückgehen. Die effektiven Geburtenzahlen liegen bis und mit dem Schuljahr 2006/07 vor. Das Bundesamt für Statistik (BFS) prognostiziert für den Kanton St.Gallen für die Folgejahre nur noch einen leichten Geburtenrückgang. Die Zahlen bestätigen jedoch den Trend, wie er in der Gesamtübersicht des BFS aufgezeichnet ist. Die Geburtenstatistik erlaubt ein präzises Bild. Die folgende Statistik zeigt die Anzahl Geburten erfasst nach Schuljahren. Im Weiteren ist dargestellt, wann diese Kinder in den Kindergarten, in die Primarschule und in die Oberstufe eintreten werden.

**Tabelle 2**

**Anzahl Geburten erfasst nach Schuljahren**

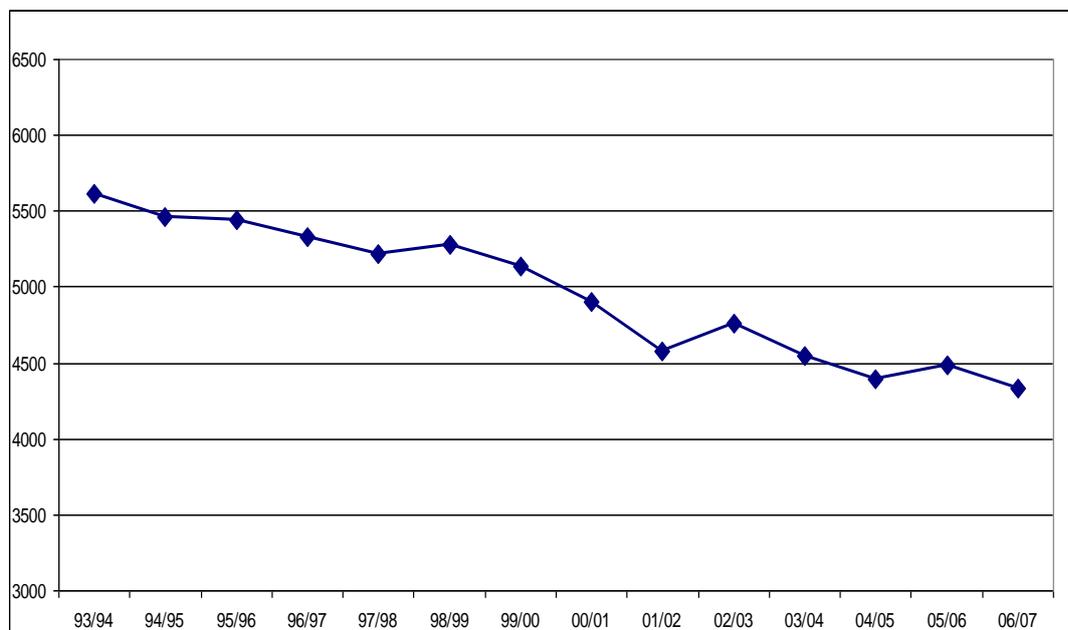
Schuljahr	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
Anzahl Geburten	5610	5464	5442	5328	5222	5279	5137	4906	4576	4762	4547	4392	4484	4337
Eintritt Kindergarten	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12
Eintritt Primarschule	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14
Eintritt Oberstufe	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20

Quelle: Bildungsdepartement des Kantons St.Gallen

Der Rückgang der Zahl der Schülerinnen und Schüler wirkt sich zeitversetzt auf die Anzahl Schulklassen aus.

**Grafik 14**

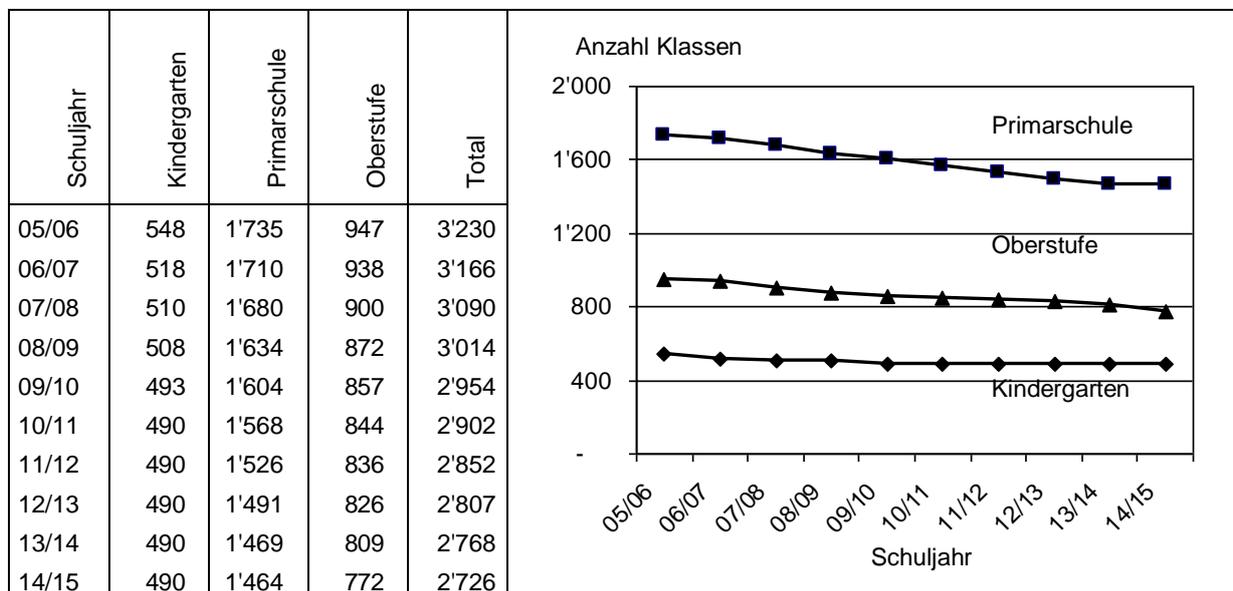
**Geburten Schuljahre 1993/94 bis 2006/07**



Die nachstehende Tabelle zeigt, dass der Einbruch bei der Oberstufe in den nächsten zehn Jahren bei 175 Klassen liegen wird. Die Primarschulklassen werden um rund 270 Einheiten zurückgehen. Im Kindergarten sind nur geringe Änderungen zu erwarten.

**Tabelle 3**

**Anzahl Klassen Schuljahr 2005/06 bis 2014/15**



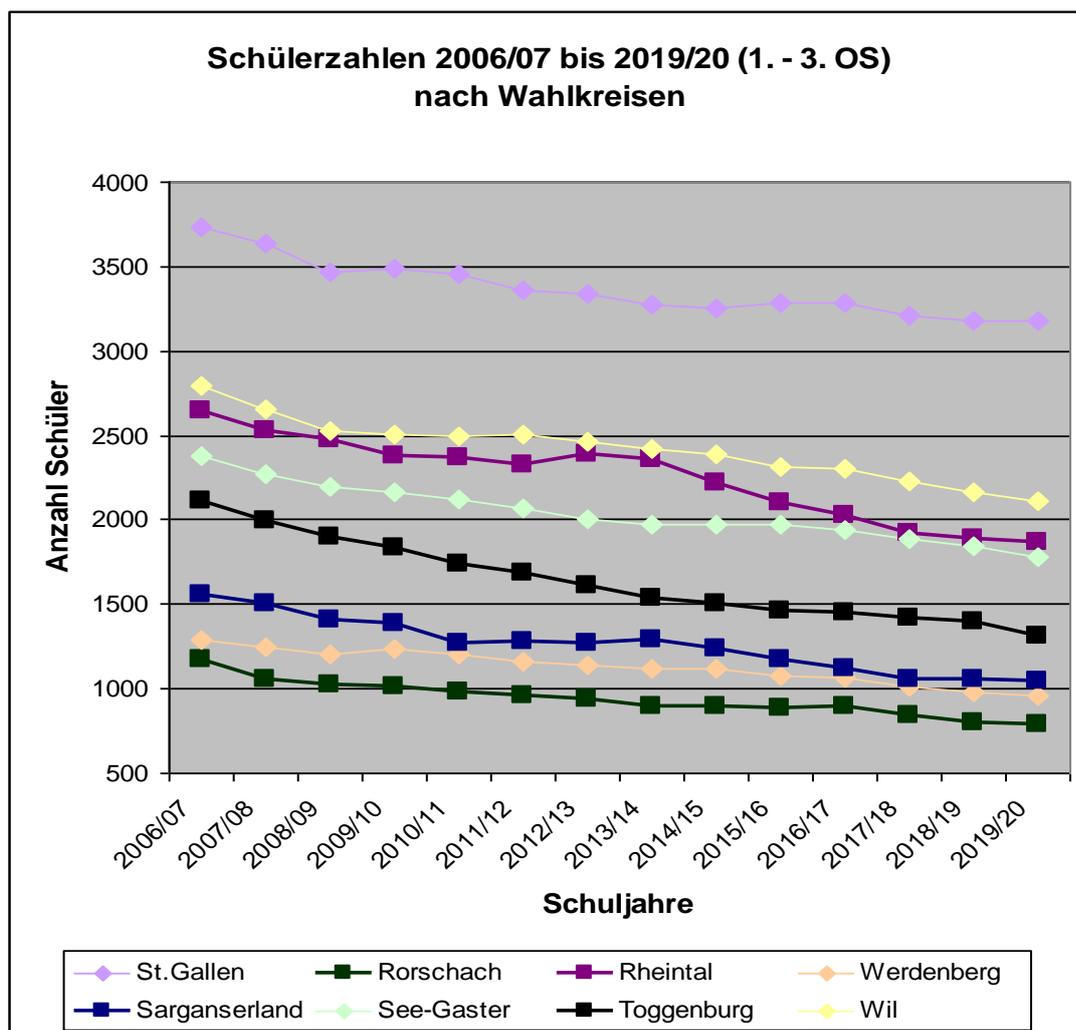
Es liegt auf der Hand, dass die demographischen Veränderungen Auswirkungen auf die Bildungskosten haben. Diese entwickeln sich allerdings nicht einfach proportional zu den Schülerzahlen.<sup>25</sup>

*b) Entwicklung in den Regionen*

Die kantonale Entwicklung sagt wenig über die regionale Verteilung aus. Die regionale Entwicklung wurde im Bildungsdepartement im Rahmen einer speziellen Untersuchung geprüft. Diese hat erwartungsgemäss festgestellt, dass in einzelnen ländlichen Regionen mit einem überdurchschnittlichen Rückgang zu rechnen ist, der die pädagogisch sinnvollen Mindestgrössen von Schulen, insbesondere der Oberstufe, teilweise in Frage stellt.

<sup>25</sup> Im Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» wird auch die Entwicklung der Gehaltsaufwendungen für den Volksschul- und Kindergartenunterricht 2005 bis 2015 berechnet. Einbezogen sind die Einführungsklassen und der Aufwand für Handarbeit/Hauswirtschaft. Nicht berücksichtigt sind die fördernden Massnahmen. Der durchschnittliche Aufwand je volles Pensum beträgt im Kindergarten rund 80'000 Franken, in der Primarschule 100'000 Franken und in der Oberstufe 120'000 Franken.

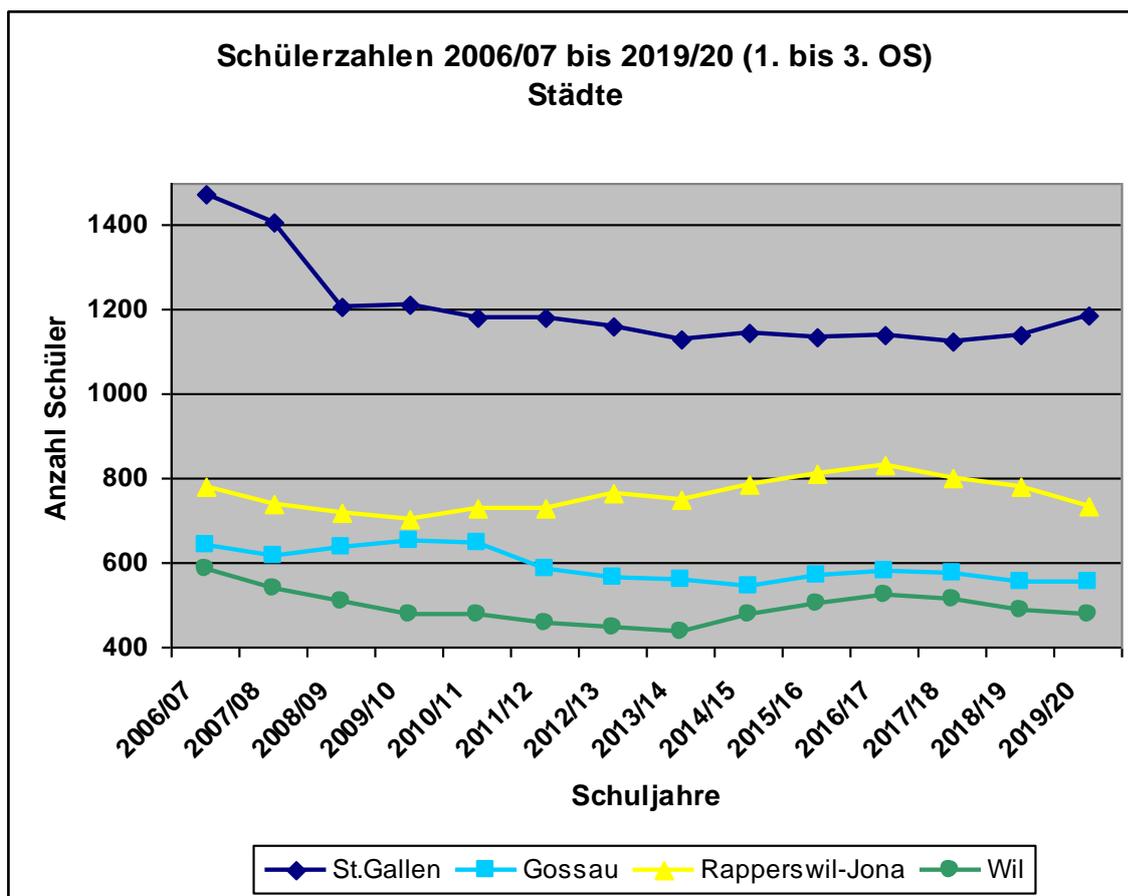
Grafik 15



In Grafik 15 wird ersichtlich, dass vor allem die grösseren Wahlkreise (wie St.Gallen, See-Gaster, Rheintal und Wil, zu den auch die grössten Städte des Kantons gehören) in der Gesamtheit einen leichteren Rückgang der Schülerzahlen verzeichnen. Die Wahlkreise Toggenburg, Sarganserland und Rorschach werden voraussichtlich die grössten Rückgänge zu verzeichnen haben, während der Rückgang im Wahlkreis Werdenberg etwa dem kantonalen Durchschnitt entspricht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Geburtenzahlen in den ländlichen Regionen stärker zurückgehen und die Zahl der Abwandernden in ländlichen Gebieten grösser ist als in den Städten.

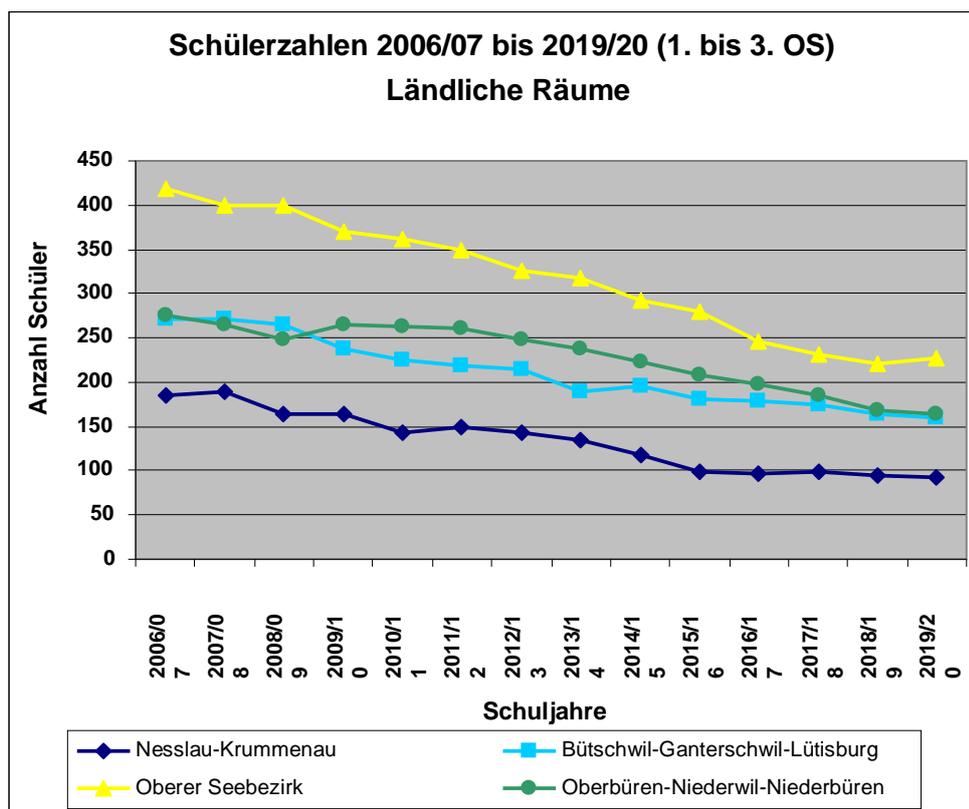
Auch in den Städten sinkt die Zahl der Neugeborenen, allerdings kommt es hier auch vermehrt zu Zuwanderungen von Personen aus ländlichen Gebieten und zu mutmasslichen Migrationsgewinnen. Dadurch werden sich die Schülerzahlen in den Städten schneller stabilisieren als in den ländlichen Räumen. Dies ist in den folgenden beiden Diagrammen gut zu erkennen, wenn man die Entwicklung der Zahlen der Schülerinnen und Schüler in den verschiedenen Schulgemeinden betrachtet.

Grafik 16



Während die Schülerinnen- und Schülerzahlen in den Städten ab dem Schuljahr 2013/14 wieder steigen, sinken sie in den ländlichen Räumen weiterhin. Die Zahlen der Schülerinnen und Schüler werden sich in den ländlichen Räumen möglicherweise auf einem tieferen Niveau stabilisieren; eine genauere Prognose ist allerdings aufgrund der vorliegenden Daten nicht möglich.

Grafik 17



c) *Entwicklung der Schülerzahlen in den Oberstufenzentren*

Aus demographischer Perspektive besteht bei den grösseren Oberstufenzentren auch langfristig kein Problemdruck. Sie erreichen die angenommene Mindestklassengrösse auch weiterhin. Allerdings sind dabei Binneneffekte und die Migrationsbewegungen nicht berücksichtigt.

Anhand der vom Bildungsdepartement erhobenen Schülerzahlen für die Schuljahre 2006/07 bis 2019/20 ergibt sich dagegen, dass in einigen anderen Oberstufenzentren (siehe nachstehende Tabelle) die «Mindestgrösse» bereits heute oder im Verlauf des Betrachtungszeitraums nicht erreicht wird. Bei dieser Mindestgrösse wird davon ausgegangen, dass alle Oberstufenschulhäuser wenigstens 150 Schülerinnen und Schüler aufweisen. Diese Zahl ergibt sich aufgrund von Art. 27<sup>26</sup> des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG).

Vor dem dritten Oberstufenjahr treten einzelne Schülerinnen und Schüler in die Mittelschule über, wenige verlassen die obligatorische Schule. Deshalb wird nicht von einer Gesamtzahl von 168 Schülerinnen und Schülern, sondern von wenigstens 150 Schülerinnen und Schülern je Oberstufenschulhaus ausgegangen. Wo dieses Kriterium nicht erfüllt ist, wird ein Handlungsbedarf festgestellt.

<sup>26</sup> <sup>1</sup> Die Schülerzahl einer Klasse beträgt:

- a) in den Regelklassen der Primarschule und der Sekundarschule 20 bis 24 Schüler;
- b) in den Regelklassen der Realschule 16 bis 24 Schüler;
- c) in den Kleinklassen 10 bis 15 Schüler.

<sup>2</sup> Von der Schülerzahl nach Abs. 1 dieser Bestimmung kann aus organisatorischen oder pädagogischen Gründen abgewichen werden. Abweichungen bedürfen der Bewilligung der zuständigen Stelle des Staates, sofern die Schülerzahlen nach Abs. 1 im Durchschnitt der Klassen des gleichen Jahrgangs der Schuleinheit nicht erreicht werden.

<sup>3</sup> Die Regierung erlässt Vorschriften über:

1. ausgleichende Massnahmen für Klassen, in denen die Höchstzahl nach Abs. 1 dieser Bestimmung überschritten wird;
2. die Schülerzahl im Unterricht ausserhalb des Klassenverbandes.

Tabelle 4

<b>Oberstufenzentren mit Handlungsbedarf: Weniger als 150 Schülerinnen und Schüler je Oberstufenschule</b>												
<b>Schulstandort</b>	<b>Schuljahr</b>											
	08/09*	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20
<b>Wahlkreis Rorschach</b>												
– Rorschacherberg										X		
<b>Wahlkreis St.Gallen</b>												
– Häggenschwil	X											
– Waldkirch-Bernhardzell			X									
<b>Wahlkreis Rheintal</b>												
– Rheineck	X											
– St.Margrethen								X				
– Diepoldsau												X
<b>Wahlkreis Werdenberg</b>												
– Gams	X											
– Sevelen	X											
– Sennwald		X										
<b>Wahlkreis See-Gaster</b>												
– Schmerikon	X											
– Weesen-Amden	X											
– Schänis	X											
– Gommisw.-Ernetschw.-Rieden										X		
<b>Wahlkreis Wil</b>												
– Degersheim		X										
– Jonschwil-Schwarzenbach		X										
– Bronschhofen					X							
– Oberuzwil												X
<b>Wahlkreis Sarganserland</b>												
– Quarten	X											
– Taminatal	X											
– Walenstadt	X											
– Bad Ragaz		X										
– Vilters-Wangs				X								
– Sargans							X					
<b>Wahlkreis Toggenburg</b>												
– Kirchberg-Bazenheid	X											
– Mosnang-Libingen-Mührüti	X											
– Oberes Neckertal	X											
– Wildhaus-Alt St.Johann												
– Nesslau-Krummenau			X									
– Neckertal				X								
– Ebnet Kappel					X							
<b>* und früher</b>												

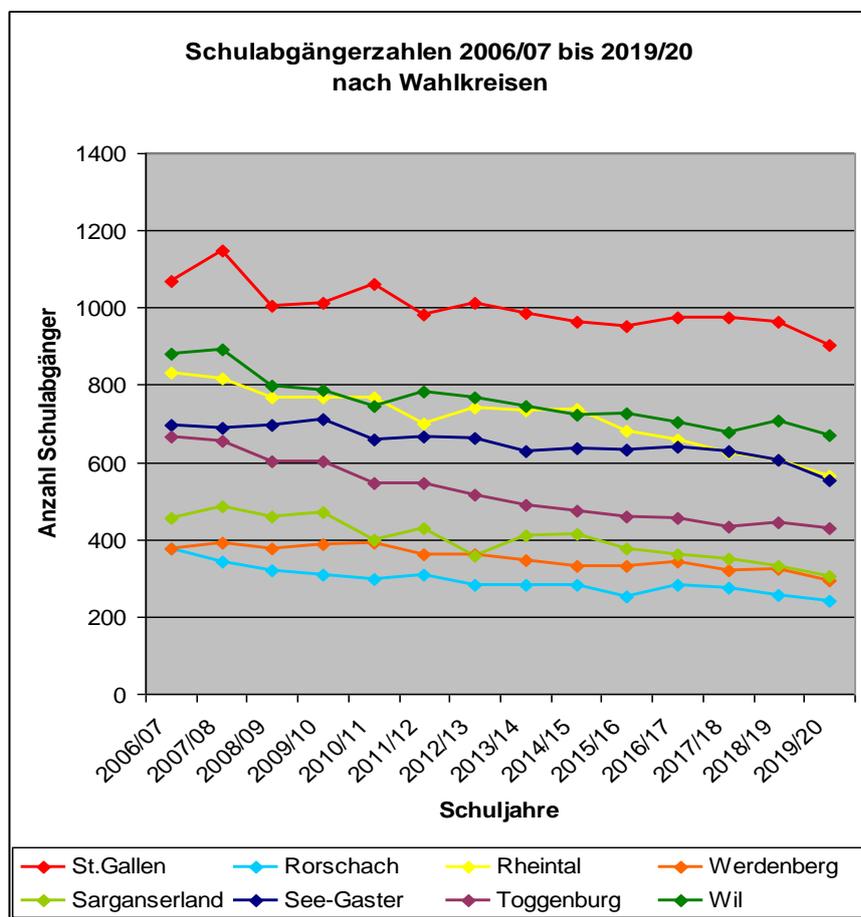
Das X in der Tabelle kennzeichnet, ab welchem Schuljahr Handlungsbedarf besteht. Bei allen Oberstufenzentren, die nicht aufgeführt sind, besteht voraussichtlich kein Handlungsbedarf.

d) *Berufsfachschulen*

Der Übergang von der obligatorischen Schule in die Sekundarstufe II ist ein zentraler Schritt in der Bildungslaufbahn der Jugendlichen. Der lineare «Normalverlauf», das heisst, der direkte Einstieg und Verbleib in derselben Ausbildung, ist für rund sechs von zehn Jugendlichen Realität; vier von zehn Jugendlichen dagegen vollziehen den Übergang von der obligatorischen Schule in eine zertifizierende nachobligatorische Ausbildung mit Verzögerung.

Vor allem der Eintritt in die Berufsbildung unterliegt einer Vielfalt von Einflüssen, weil zahlreiche Akteure das Geschehen in diesem Bereich prägen. Dabei sind verschiedene Entwicklungen festzustellen. So nehmen zum Beispiel die Quoten der sofortigen Übergänge in die Berufsbildung schneller ab als die Quoten der aufgeschobenen Übergänge zunehmen, was heisst, dass die Zahl der Schulabgängerinnen und -abgänger nach der obligatorischen Volksschule in Zukunft abnehmen wird. Was die gymnasialen Maturitätsschulen anbelangt, steigen die Übergangsquoten während des gesamten kommenden Jahrzehnts an. Dies wird sich negativ auf die Übergangsquoten der Berufsbildung auswirken. Je mehr Schulabgängerinnen und -abgänger eine gymnasiale Maturitätsschule absolvieren, desto weniger treten in eine Berufsausbildung ein.

**Grafik 18**



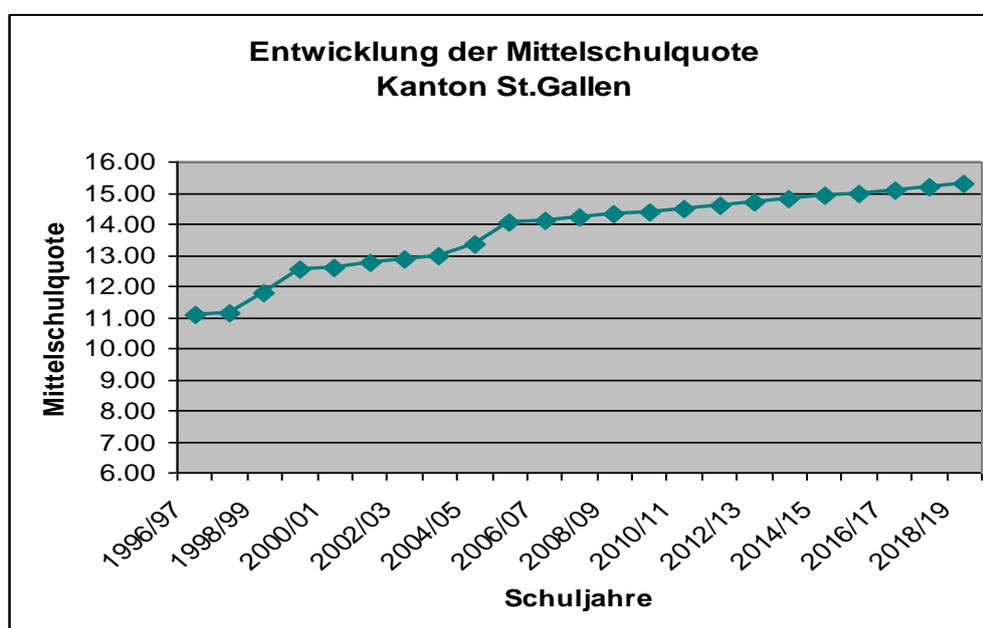
In Grafik 18 sind die Schulabgangszahlen nach der obligatorischen Volksschule der Wahlkreise des Kantons St.Gallen für die Schuljahre 2006/07 bis 2019/20 aufgeführt. Aus diesem Diagramm wird ersichtlich, dass die Schulabgangszahlen im Schuljahr 2007/08 den Höchststand erreichen. Der Druck auf den Lehrstellenmarkt wird bis etwa ins Jahr 2010 anhalten, da die Jugendlichen aus den Übergangslösungen im Durchschnitt ein bis zwei Jahre später eine Lehre beginnen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Gesamtzahl der Berufslernenden gemäss einschlägigen Prognosen nur langsam und zeitlich verzögert abnehmen wird. Neben der Entwicklung der Zahl der Schulabgängerinnen und -abgänger ist zu berücksichtigen, dass schlecht vorhersehbare Faktoren wie das Bildungsverhalten (namentlich die Zahl der Jugendlichen in Brückenangeboten) oder die konjunkturelle Lage sowie die beruflichen Präferenzen der Jugendlichen die Entwicklung wesentlich mitbestimmen.

#### e) Mittelschulen

Wenn davon ausgegangen werden kann, dass sich zurzeit an der Dauer und am Angebot der drei Mittelschullehrgänge Gymnasium, Fachmittelschule und Wirtschaftsmittelschule keine Änderungen ergeben, ist die Entwicklung der Schülerzahlen im Wesentlichen auch künftig eine Funktion der demographischen Verhältnisse und der Mittelschulquote. Die Mittelschulquote entspricht dem Anteil der Jugendlichen, die eine Mittelschule besuchen, gemessen an der Gesamtheit aller Jugendlichen eines Jahrgangs.

**Grafik 19**



Quelle: Perspektiven der Mittelschule, Bildungsdepartement, 2007

Die Bevölkerungsstatistik weist ab dem Jahr 1991 einen Geburtenrückgang aus. Im Schuljahr 2006/07 stand der grösste Jahrgang an 15-Jährigen zum allfälligen Übertritt in die Mittelschule an. Künftig nimmt die Jahrgangsgrösse kontinuierlich ab. 2018/19 wird sie gemäss Prognosen um rund 21 Prozent kleiner sein als heute. Auf die Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen an den Mittelschulen werden die Auswirkungen nicht dramatisch sein. Ein beachtlicher Teil des Geburtenrückgangs dürfte durch einen Anstieg der Mittelschulquote aufgefangen werden.

Der langjährige Trend zeigt auf, dass sich die Mittelschulquote im Kanton St.Gallen langsam, aber kontinuierlich erhöht (vgl. Grafik 19). Der Kanton St.Gallen folgt damit einem schweizweiten Trend. Es besteht Grund zur Annahme, dass dieses Wachstum mittelfristig weitergehen wird. Einerseits geht das Bundesamt für Statistik (BFS) davon aus, dass die Quote in der ganzen Schweiz in den nächsten Jahren je nach Prognosemodell noch 1,5 bis 2,5 Prozent ansteigen wird. Andererseits liegt die Mittelschulquote im Kanton St.Gallen nach wie vor deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt. Ein weiterer Anstieg der Zahl der Mittelschülerinnen und Mittelschüler ist möglich, ohne die Qualität zu vermindern. Ausserdem nimmt die Zahl der Ausbildungsgänge, welche einen Mittelschulabschluss voraussetzen, tendenziell zu. Das BFS rechnet damit, dass die Quote der Schweizerinnen und Schweizer mit einem Abschluss einer

Hochschule oder einer höheren Berufsausbildung bis ins Jahr 2050 von heute 29 Prozent auf rund 44 Prozent ansteigen wird. Angesichts dieser Entwicklung ist zu erwarten, dass auch im Kanton St.Gallen die Quote an Absolventinnen und Absolventen der Mittelschulen, namentlich des Gymnasiums, zunehmen wird.

Die Mittelschulquote im Kanton St.Gallen hat sich in den vergangenen Jahren dem schweizerischen Durchschnitt angenähert. Mittelfristig ist zu erwarten, dass sie sich weiterhin in diese Richtung bewegt, diesen allerdings nicht ganz erreichen wird.

Unter der Annahme, dass sich die Mittelschulquote in der angesprochenen Richtung entwickelt, dürfte sich die Zahl der neu gebildeten 1. Klassen an den Gymnasien in den nächsten Jahren aufgrund der Demographie nur leicht verändern. Etwa ab dem Jahr 2015 dürfte sich der Geburtenrückgang stärker auf die Klassenbildung auswirken als das Wachstum der Mittelschulquote. Ab diesem Zeitpunkt ist mit einem leichten Rückgang der Neueintritte zu rechnen.

Schwieriger als im Gymnasium ist es, die Schülerinnen- und Schülerzahlentwicklungen an der Fach- und an der Wirtschaftsmittelschule abzuschätzen. Das Angebot der Fachmittelschule (FMS) ist relativ neu und muss sich zuerst etablieren. Die künftige Attraktivität des Lehrgangs und damit dessen Entwicklung ist wesentlich von gesamtschweizerischen Entscheidungen abhängig, die im Moment noch offen sind. Insbesondere ist die Regelung bezüglich des Übertritts an Fachhochschulen – namentlich an Pädagogische Hochschulen – von zentraler Bedeutung. Es gilt zu berücksichtigen, dass die FMS eine wichtige Zubringerin zu den Pädagogischen Hochschulen für die Primar- und Vorschulstufe ist. Eine Zunahme der Schülerzahl an der FMS wird sich auf jeden Fall ergeben, wenn die Ausbildung zum Erwerb der Fachmaturität auf vier Jahre verlängert wird. Wirtschaftsmittelschule (WMS) und Wirtschaftsmittelschule Informatik (WMI) sind dagegen bereits gut verankert und gelten als attraktive Lehrgänge. Die Überführung der WMI in einen definitiven Lehrgang – bis Ende des Schuljahres 2006/07 galt sie als Pilotversuch – aufgrund der überzeugenden Ergebnisse aus der Evaluation lässt steigende Schülerzahlen erwarten.

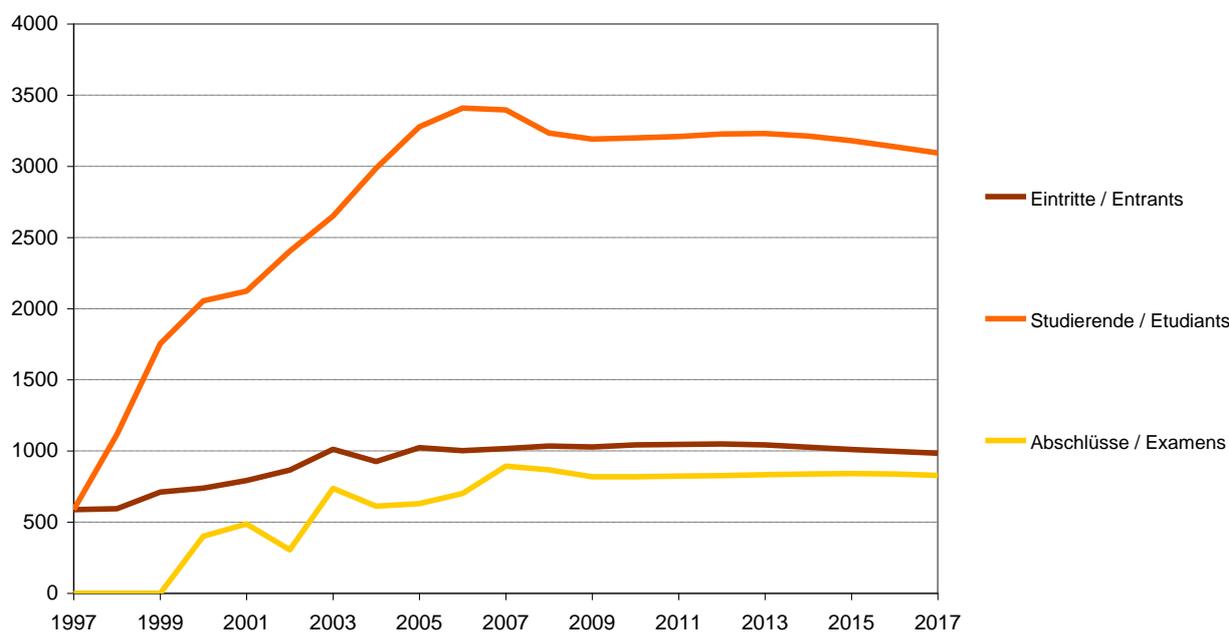
Letztlich hat die konjunkturelle Situation, beziehungsweise die Situation auf dem Lehrstellenmarkt, einen wichtigen Einfluss auf die Mittelschulquote. Je schwieriger es für junge Menschen ist, eine passende Lehrstelle zu finden, desto eher entscheiden sie sich für eine Mittelschul-ausbildung. Die Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen lässt in den kommenden Jahren auf dem Lehrstellenmarkt im Gegensatz zu heute einen Mangel an Lernenden erwarten. Die Betriebe werden daher um die guten Lehrlinge werben. Dies könnte zu einer Wachstumsverlangsamung an der WMS/WMI und der FMS führen. Das Gymnasium erweist sich in dieser Hinsicht aufgrund seiner Determinierung als Vorbereitung auf akademische Studiengänge weniger anfällig für Konjunkturlinflüsse.

#### f) Hochschulen

Aus den Studierendenzahlen ist ersichtlich, dass sich die Hochschulen in einer Wachstumsphase befinden. Die Studierendenzahlen sind in den vergangenen Jahren gestiegen. Das BFS geht davon aus, dass die Eintritte bei der Fachhochschule Ostschweiz nicht weiter zunehmen. In der nachstehenden Grafik fehlen allerdings die Studierenden auf der Masterstufe. Bei insgesamt sechs Angeboten ist in der *Fachhochschule Ostschweiz (FHO)* in den Jahren 2008 bis 2010 mit einer Zunahme der Gesamtzahl der Studierenden um etwa 270 Personen zu rechnen. Die Grafik sagt auch nichts über den Bereich der Weiterbildung aus, bei dem eine starke Nachfrage besteht. Aus diesem Grund dürfte sich die Kurve leicht nach rechts verschieben, womit allerdings die Stagnation der Studierendenzahlen lediglich ein paar Jahre später eintritt.

## Grafik 20

FHO: Entwicklung der Eintritte, Studierenden und Abschlüsse auf Niveau Diplomstudium\* (Szenario HE-A-2007 / neutral)  
 FHO: Evolution des entrants, étudiants et examens au niveau diplôme\* (Scénario HE-A-2007 / neutre)



\* Diplom od. Bachelor / Diplôme ou bachelor

Die Master FH werden nur auf Stufe Gesamtschweiz dargestellt / Les masters HES ne sont présentés qu'au niveau Suisse

Quelle: Bundesamt für Statistik, Szenarien 2008-2017 für die Hochschulen (BFS, 2008c)

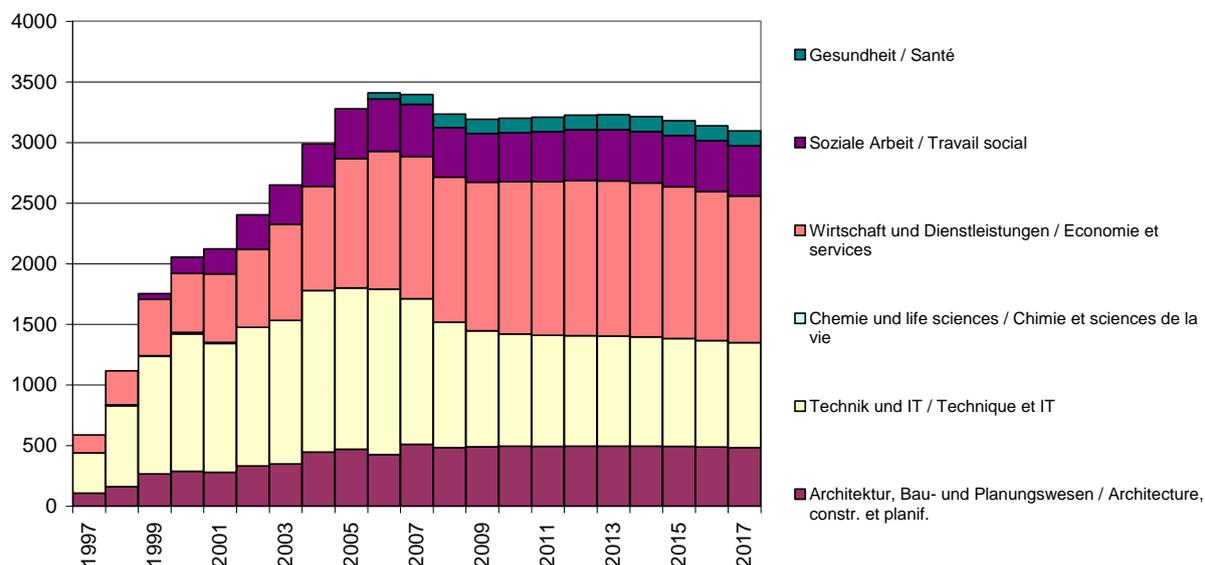
Die nachfolgende Grafik zeigt, dass sich die Fachbereiche unterschiedlich entwickeln. Auffällig ist die relative Abnahme der Studierendenzahl im Bereich Technik, die sich in der Wirtschaft durch einen sich abzeichnenden Mangel an Ingenieuren und Ingenieurinnen bemerkbar macht. Der Wachstumstrend in den nicht-technischen Berufen (Soziale Arbeit, Gesundheit, Künste) ist schweizweit feststellbar.

Das zu Grunde liegende Szenario basiert grösstenteils auf «neutralen» Hypothesen. Das heisst, dass keine Hypothese vom Typ «Trend» auf der Ebene der Institutionen verwendet wurde und dass nur offizielle Entscheidungen, die einen kurzfristigen Einfluss auf die Zahl der Studierenden haben, implementiert wurden. Insbesondere werden zukünftige Projekte oder Strategien der Hochschulen und der eidgenössischen Instanzen ausgeklammert.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Diese Prognosen vom BFS dürfen auch nicht mit den Planzahlen der verschiedenen Hochschulen verwechselt werden, die bei den Fachhochschulen in den Entwicklungs- und Finanzplänen enthalten sind.

### Grafik 21

FHO Studierende auf dem Niveau Diplomstudium\* nach Fachbereich (Szenario HE-A-2007 / neutral)  
 FHO Etudiants de niveau diplôme\* par domaine d'études (Scénario HE-A-2007 / neutre)



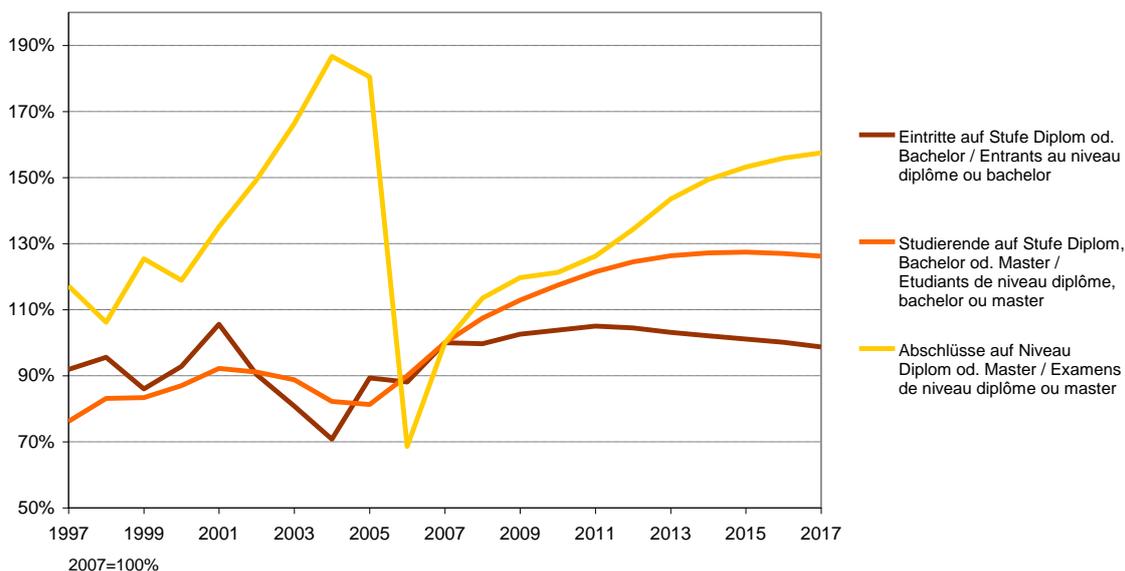
\* Diplom od. Bachelor / Diplôme ou bachelors

**Quelle: Bundesamt für Statistik, Szenarien 2008-2017 für die Hochschulen (BFS, 2008 d)**

Für die *Universität St.Gallen* (Grafik 22) zeigt eine indexierte Darstellung mit Basis 2007 eine Zunahme der Abschlüsse bei einer Zunahme der Studierendenzahl. Dies zeichnet sich auch in der zweiten Grafik nach Studienbereichen ab. Dabei sind in erster Linie die Darstellungen der Eintritte und der Studierenden aussagekräftig. Die Kurve der Abschlüsse ist unter dem Aspekt der Bologna-Entwicklung zu interpretieren. Die Zahl der Diplome (Lizentiate) ist stark zurückgegangen, während die Zahl der Bachelor- und Master-Degrees zunimmt.

## Grafik 22

SG: Indexierte Entwicklung der Eintritte, Studierenden und Abschlüsse (Szenario HE-A-2007 / neutral)  
 SG: Evolution indexée des entrants, étudiants et examens (Scénario HE-A-2007 / neutre)



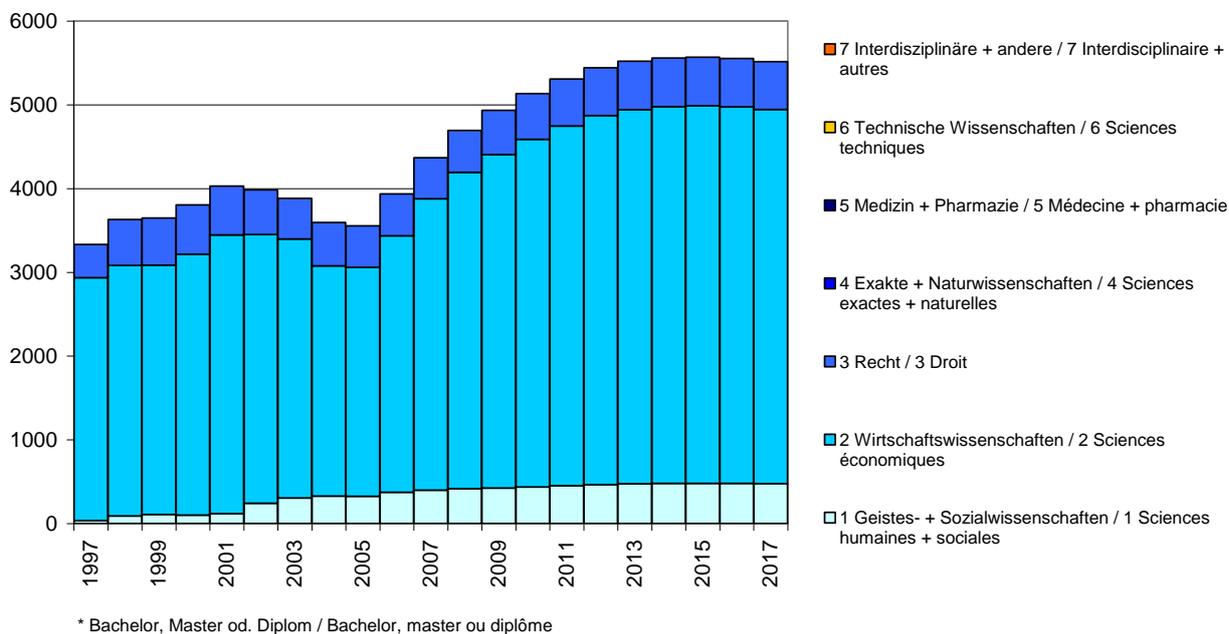
Quelle: Bundesamt für Statistik, Szenarien 2008-2017 für die Hochschulen (BFS, 2008 d)

Grafik 23 zeigt die Entwicklung der einzelnen Fachbereiche der Universität St.Gallen. Auch hier fällt ein Einbruch der Kohorten bei der Einführung des Bologna-Systems auf. Es ist offensichtlich, dass viele Studierende ihren Studieneintritt so festlegten, dass sie ein Studium aufgrund des Bologna-Systems ergreifen konnten. Mittelfristig wird der Zuwachs jedoch auch bei der Universität St.Gallen zurückgehen.

Die demographische Entwicklung berührt die Hochschulen keineswegs nur mit Bezug auf die Kohortenzahlen der Studierenden des Erststudiums. Angesprochen wurden bereits die Bologna-Entwicklungen, die auf der Masterstufe nun auch neue lebenszeitliche Studienmuster (im Sinn eines späteren Zweitstudiums und des lebenslangen Lernens) mit sich bringen könnten.

## Grafik 23

SG Studierende auf dem Niveau Diplomstudium\* nach Fachbereichsgruppe (Szenario HE-A-2007 / neutral)  
 SG Etudiants de niveau diplôme\* par groupe de domaines d'études (Scénario HE-A-2007 / neutre)



Quelle: Bundesamt für Statistik, Szenarien 2008-2017 für die Hochschulen

In den nächsten Jahren erwartet das Bildungsdepartement einen beträchtlichen Anstieg der Studierendenzahl an der Universität St.Gallen. Gegenwärtig (Herbst 2008) sind total 5928 Studierende eingeschrieben, davon 789 Doktorierende, also 5139 Studierende im Bachelor- und Master-Bereich. Im Herbstsemester 2008/09 haben 1315 Studierende das Studium begonnen. Gesamthaft sind dies etwa 400 Studierende mehr als in der aktuellsten BFS-Prognose für das Jahr 2008 angegeben wurden. Die BFS-Prognose geht von einem weiteren Anstieg der Studierendenzahl vom Jahr 2008 auf das Jahr 2014 um etwa 950 Studierende aus. Das entspricht in etwa auch der Prognose des Bildungsdepartementes (5928 + 950 = 6900 bis 7000 Studierende). Ab dem Jahr 2015 kann aus heutiger Sicht von einer Stabilisierung ausgegangen werden.

Die dezentrale Struktur der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen ist auch unter dem Aspekt der unterschiedlichen demographischen Entwicklung der Regionen zu beurteilen. Sie stärkt regionalpolitische Überlegungen. In der Novembersession 2008 hat der Kantonsrat St.Gallen das Postulat 43.08.15 «FHO – wohin?» ohne Gegenstimme gutgeheissen das eine Überprüfung der bisherigen Organisation fordert. Bei der Beantwortung dieses parlamentarischen Vorstosses wird zu prüfen sein, wie die Stärken der heutigen dezentralen Struktur mit der Forderung nach einer verstärkten Führung der FHO in Einklang zu bringen sind.

### 2.4.2. Handlungsbedarf

Die vorliegenden Daten zeigen, dass die durch die demographische Entwicklung aufgeworfenen Fragen zu differenzierten, teilweise grundsätzlichen Lösungsansätzen führen müssen. Dabei ist nach Schulstufen und Art der Schulen zu unterscheiden und allenfalls innerhalb dieser zu differenzieren. Die Analyse zeigt, dass sich die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf eine Schulstufe fokussieren, während in anderen kein Handlungsbedarf festzustellen ist.

- Im Kindergarten und in der Unter- bzw. Mittelstufe der Primarschule ermöglichen es sechs bis acht Jahrgänge und die Möglichkeit jahrgangs- bzw. grenzübergreifender Klassenbildungen, die demographische Entwicklung in den meisten Fällen mittels organisatorischer Massnahmen auszugleichen. Einzelne Schulstandorte sind dabei jedoch in Frage gestellt.
- Die Oberstufe (Sekundarstufe I) erlaubt weniger Flexibilität in der Zuweisung der Schülerinnen und Schüler als die Primarstufe. Auf das herkömmliche Modell der Oberstufe wirken sich kleine Jahrgänge aus. Das heute im Kanton St.Gallen gesetzlich verankerte Oberstufenmodell geht davon aus, dass zwei Drittel der Schülerinnen und Schüler die Sekundarschule und ein Drittel die Realschule besuchen. Je Jahrgang werden drei Klassen geführt. Dieses Modell wird im Auftrag des Erziehungsrates u.a. unter demographischen Gesichtspunkten überprüft. Das Resultat dieser Überprüfung ist offen, könnte aber zu einem Antrag auf Änderung des Volksschulgesetzes führen.
- Die Maturitätsquote weist eine steigende Tendenz auf (sowohl bei der gymnasialen Maturität wie bei der Berufsmaturität). Die Universität St.Gallen wird im nächsten Jahrzehnt eine Steigerung der Studierendenzahlen aufweisen, nachdem bereits die Einführung des Bologna-Modells eine starke Erhöhung der Studieneintritte brachte (BFS, 2007a). Bei den Fachhochschulen zeigt eine anspruchsvoller werdende Berufswelt eine konstante Nachfrage. Allerdings zeigen die aktuellsten Prognosen des Bundesamtes für Statistik eine Abflachung der Studieneintritte innerhalb der Fachhochschule Ostschweiz (BFS, 2008b).
- Bei einer Prognose der Schülerzahlen in der Berufsbildung ist zu beachten, dass diese nicht direkt aus der demographischen Entwicklung abgeleitet werden kann. Ebenso stark fallen das Wahlverhalten der Jugendlichen zwischen den mehreren hundert Optionen einerseits und die Entwicklungstendenzen bezüglich des schulischen Anteils der dualen Grundbildung andererseits ins Gewicht.

Prognosen zum Wahlverhalten der Jugendlichen beruhen – angesichts rund 90 im Kanton unterrichteter Lehrberufe – auf Spekulation. Beim schulischen Anteil der dualen Grundbildung ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Umsetzung des neuen Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10; abgekürzt BBG) in den letzten und den kommenden Jahren sämtliche Lehrberufe neu reglementiert wurden beziehungsweise neu zu reglementieren sind. Dabei ist vor allem seitens der Organisationen der Arbeitswelt (Berufsverbände) eine Tendenz zu Lehrzeitverlängerungen und zur Erhöhung des schulischen Anteils an der dualen Ausbildung festzustellen. Eine Hochrechnung der künftigen Kostenentwicklung in der beruflichen Grundbildung, erstellt im Rahmen des Masterplans Berufsbildung des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT), geht davon aus, dass ein Rückgang an Lernenden durch die zu erwartende Erhöhung der Unterrichtslektionen beziehungsweise durch Verlängerungen der Unterrichts- oder Lehrdauer infolge der neuen Bildungsverordnungen vollständig kompensiert wird. Treffen diese Annahmen zu, würde sich trotz des demographisch bedingten Rückgangs der Schülerzahlen auch der Raumbedarf an den Berufs- und Weiterbildungszentren eher erhöhen als reduzieren. Diese Entwicklungen im Berufsbildungsbereich würden auch zu höheren Gesamtkosten führen.

Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass sich eine abnehmende Zahl von Ausbildungsverhältnissen nicht linear auf die Kosten auswirkt. Die Zahl der Klassen sowie deren Grössen sind nicht beliebig variabel, sondern von der Zahl der Berufe abhängig. Sie verändern sich nur stufenweise. Zudem sind in den letzten Jahren die Lektionenzahlen bereits vor den Reformen aufgrund des neuen BBG tendenziell gestiegen. Eine Modellrechnung des Bundes geht davon aus, dass die Kostenentwicklung der Grundbildung im Jahr 2011 auch unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung 115 Prozent der Kosten im Jahr 2004 betragen wird. Der grösste Teil dieser Kostensteigerung geht zu Lasten des Berufsfachschulunterrichts infolge der Ausweitung der Unterrichtslektionen, der oftmals längeren Ausbildungsdauer und von neu geschaffenen Berufen im Bereich der zweijährigen Grundbildung mit Berufsattest. Aus der Kostenprognose lässt sich ableiten, dass auch der Raumbedarf für den Berufsfachschulunterricht

trotz der rückläufigen Entwicklung im prognostizierten Zeitraum nicht abnehmen, sondern moderat zunehmen wird.

- Die demographische Entwicklung wird auch das Bildungs- und Forschungsangebot der Hochschulen beeinflussen. Im Jahr 2003 hat die FHS Hochschule für Angewandte Wissenschaften St.Gallen das interdisziplinäre Kompetenzzentrum Generationen gegründet. Lebensphasen, Lebensphasenübergänge und Aspekte der intergenerationellen Beziehungen stehen im Mittelpunkt des Interesses. Mit Dienstleistung, Forschung und Weiterbildung trägt das Kompetenzzentrum dazu bei, die Chancen gelingender Alltagsbewältigung und gesellschaftlicher Partizipation in konkreten Lebensphasen zu verbessern. Das Kompetenzzentrum Generationen deckt die verschiedenen Leistungsbereiche der Hochschule ab. Programmforschung gehört ebenso ins Portefeuille wie die Beratung von politischen Gremien, Unternehmen oder sozialen Organisationen. Zudem werden Weiterbildungen angeboten, zurzeit mit den Schwerpunkten Psychosoziale Gerontologie, Sozialraumarbeit oder Sozialpädagogik mit Kindern und Jugendlichen. Generationenfragen spielen auch im Zertifikatslehrgang Innovationsmanagement eine wichtige Rolle.
- Im Zusammenhang mit der zunehmenden Lebenserwartung werden auch Angebote der Quartärstufe (Erwachsenenbildung) in vermehrter Masse nachgefragt. Diese Angebote werden traditionellerweise von privaten Institutionen angeboten. Aber auch öffentliche Einrichtungen wie Fachhochschulen und Universitäten bemühen sich um dieses Segment (z.B. Abendvorlesungen der Universität St.Gallen, die sich in ihrer Thematik vor allem an ältere Personen richten).

## **2.5. Raum- und Verkehrsplanung**

### *2.5.1. Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Raum- und Verkehrsplanung*

Die Massnahmen der Raum- und Verkehrsplanung beeinflussen weder die Erhöhung der Geburtenzahlen noch die Verweildauer im Arbeitsprozess. Hingegen wirken sie sich auf die Zu- und Abwanderung und somit die Bevölkerungsgrösse und Altersschichtung aus. Auf einzelne Regionen bezogen werden raum- und verkehrsplanerischen Massnahmen wie beispielsweise einer starken Verbesserung der Erreichbarkeit beachtliche demographische Auswirkungen zugesprochen. Oft entsprechen derartige Massnahmen Standortförderungs-, Effizienzsteigerungs- oder Strukturhaltungsmassnahmen. Deshalb wird hier schwerpunktmässig auf die Auswirkungen und die Beeinflussbarkeit der Zu- und Abwanderung eingegangen.

Wanderungen innerhalb von und zwischen Grossregionen richten sich nach sozio-ökonomischen Gegebenheiten und können wenigstens teilweise über politische Massnahmen gesteuert werden. Zugleich beeinflussen Wanderungsbewegungen ihrerseits politische Gestaltungsprozesse. In diesem Sinn kann von einer gegenseitigen Wechselwirkung von Wanderungsbewegungen und politischen Gestaltungsprozessen ausgegangen werden.

Der Ausbau und die fortschreitende Optimierung der Verkehrsinfrastrukturen, die neuen Kommunikationstechnologien und eine fortschreitende weltweite Arbeitsteilung führten dazu, dass sich die Einzugsbereiche der Städte und Metropolregionen massiv vergrösserten. Die Grenzöffnungen innerhalb Europas führten zu einem Wettbewerb der Gross- oder Metropolregionen, im Rahmen dessen um internationale Unternehmen und für Industrie- und Dienstleistungsstandorte geworben wird. Wettbewerbsentscheidend sind Standortfaktoren wie die internationale und grossregionale Erreichbarkeit, die regionale und lokale Erschliessungsqualität, das Bildungsangebot und der Bildungsstand der ansässigen Bevölkerung, das eigenständige Wirtschaftspotenzial (lokale Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren und die KMU-Struktur), Sicherheit, ein funktionierendes Rechtssystem, Steuern, die Umweltqualität sowie das Kultur- und Naherholungsangebot. Diese Faktoren können unter dem Begriff der «Standortattraktivität»

zusammengefasst werden. Als Folge dieses Wettbewerbs entwickeln sich einzelne Regionen zu Ballungszentren, während andere Regionen mit Entleerungsprozessen konfrontiert sind.<sup>28</sup>

Im gesamteuropäischen Kontext beeinflusst die Attraktivität eines Standortes im direkten Vergleich zu den konkurrierenden Standorten die Wanderungssaldi zwischen und innerhalb von Metropolregionen. Eine im Vergleich höhere Standortattraktivität ist die treibende Kraft für das Wachstum einer Region und den Zuzug von aussen.

Der Kanton St.Gallen ist heute Teil der Metropolregion Zürich. Seine weitere demographische und räumliche Entwicklung mit allen damit verbundenen Chancen und Gefahren hängen in erster Linie von diesem Raum ab. Will der Kanton seine demographische Struktur qualitativ und quantitativ verbessern, ist er gezwungen, sich im übergeordneten Kontext klar zu positionieren und seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den anderen Standorten zu stärken.

Es genügt jedoch nicht, den Kanton nur als Ganzes zu betrachten, da seine Teilräume innerhalb des weiteren Bezugsraumes von unterschiedlichen Kraftfeldern geprägt sind. Es ist notwendig, zusätzlich auf die einzelnen geographischen Räume einzugehen (Baudepartement Kanton St.Gallen Workshop zur räumlichen Entwicklung, Mai 2008).

### 2.5.2. Handlungsbedarf

Die Zu- und Abwanderungsprozesse gestalten sich raumspezifisch. Ihre Auswirkungen zeigen sich insbesondere auf der regionalen und metropolitanen Ebene. Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend die Auswirkungen der Zu- und Abwanderung für folgende geographische Räume analysiert sowie der sich daraus ergebende Handlungsbedarf dargelegt:

- gesamter Kanton St.Gallen;
- Grossraum St.Gallen (Agglomerationsband Gossau-St.Gallen-Rorschach);
- Alpenrhein (Agglomerationen Werdenberg-Liechtenstein und Heerbrugg-Dornbirn);
- Einzugsgebiet Zürich (Regionen Wil, Obersee, Achse Linth-Sargans);
- ländlich geprägte Räume (Toggenburg, Seitentäler Sarganserland).

Die «natürlichen» demographischen Wandlungsprozesse<sup>29</sup> werden sich in den kommenden 25 Jahren insbesondere auf der kommunalen Ebene auswirken. Sie führen dazu, dass sich die Altersstruktur der Bevölkerung verändert, die Zahl der Haushalte und die Wohnfläche pro Person zunehmen, die durchschnittliche Haushaltsgrösse sich hingegen verringert. Dies wird möglicherweise die Anpassung von Teilen des Gebäudebestandes erfordern. Diese Anpassungen sind jedoch vorwiegend kleinmassstäblich. Sie können sich beispielsweise auf die Wohnungsgrösse, die Behindertengerechtigkeit von Wohnsiedlungen und öffentlichem Verkehr sowie die Pflegeinfrastrukturen beziehen. Im Vergleich zu Dynamik und Veränderungskraft der Zu- und Abwanderung ist der Einfluss dieser Prozesse jedoch gering. Deshalb wird im Folgenden schwergewichtig auf die grossräumigen Veränderungsprozesse eingegangen.

#### a) Der Kanton St.Gallen als Ganzes

Alle Regionen des Kantons St.Gallen liegen im Einflussbereich der Gross- oder Metropolregion Zürich, die sich im internationalen Vergleich sehr gut positioniert und eine beträchtliche Anziehungskraft für internationale Unternehmen und als Dienstleistungsstandort ausübt. Innerhalb dieser Metropolregion befindet sich der Kanton St.Gallen insgesamt in einer eher peripheren Lage. Der Kanton ist vergleichsweise schlecht erreichbar und deshalb in einer eher schwierigen Position. Die Massnahmen der Raum- und Verkehrsplanung, insbesondere wenn sie auf

<sup>28</sup> Beispiel für einen Entleerungsraum sind im Osten Deutschlands Teile der ehemaligen DDR. Als Ballungsgebiet sei hier die Po-Ebene mit Mailand als Hauptzentrum erwähnt, in dem der grösste Teil des Bruttosozialproduktes Italiens erarbeitet wird.

<sup>29</sup> Demographische Entwicklung ohne Berücksichtigung der Zu- und Wegwanderung.

die Verbesserung der interregionalen Erreichbarkeit zielen, können die Position der Regionen des Kantons St.Gallen daher wesentlich beeinflussen.

Der Handlungsbedarf und die Massnahmen für den Gesamtkanton liegen auf der interregionalen, der regionalen und der lokalen Ebene und verfolgen über alle Teilräume gesehen schwerpunktmässig die folgenden Stossrichtungen:

- Verbesserung der interregionalen Erreichbarkeit und Stärkung der Zentralität;
- Steigerung der Attraktivität der Region;
- Aufwertung / Anpassung der lokalen Strukturen.

Die ersten beiden Stossrichtungen werden aufgrund der regionalen Unterschiedlichkeiten separat gemäss Teilraum abgehandelt. Demgegenüber sind der Handlungsbedarf und die Massnahmen für die Stossrichtung «Aufwertung und Anpassung der lokalen Strukturen», die eher die kleinmasstäblichen Änderungen und Anpassungen thematisiert, in der Perspektive dieses Berichts für alle Teilräume in etwa gleich. Die Aufwertung und Anpassung der lokalen Strukturen erfolgt durch:

- die Aufwertung der Zentren und zentral gelegenen Wohnquartiere und deren Ausstattung mit allen notwendigen Infrastrukturen; die Anpassung u.a. an die von der Demographie ausgelösten Strukturveränderungen (alte Menschen / Familien mit Kindern);
- das Angehen von Fusionen und/oder Kooperationen auf kommunaler Ebene, Zusammenarbeit in allen Politikbereichen, wo sinnvoll;
- das Anpassen der Erarbeitungsprozesse und der Vorgaben für die Ortsplanung, den Städtebau und die Architektur an die demographischen Veränderungen und den damit einhergehenden Bedürfniswandel.

#### b) *Raumspezifische Analyse nach Teilräumen*

##### **Grossraum St.Gallen** (*Agglomerationsband Gossau-St.Gallen-Rorschach*)

Im Grossraum St.Gallen besteht neben der traditionellen Industrie ein gutes Angebot an Dienstleistungen. Die Ausbildungsmöglichkeiten, die Qualität der lokalen Infrastrukturen und des Gesundheitswesens sind ebenfalls gut. Verglichen mit der übrigen Schweiz ist das Angebot an qualitativ hochwertigem Wohnraum auf moderatem Preisniveau gross. Naturräumlich hat die Region Gossau-St.Gallen-Rorschach sehr viel zu bieten, wobei die Potenziale, beispielsweise im Raum Rorschach, noch nicht voll genutzt sind.

Die Anziehungskraft von Zürich entzieht der Region insbesondere hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Der Wanderungssaldo bleibt jedoch positiv, da der Zuzug aus anderen Regionen und vor allem aus dem Ausland die Abwanderung ausgleicht (vgl. Grafik 3).

Die Auswirkungen der Wanderungen auf die klassische Raum- und Verkehrsplanung sind gering. Umgekehrt könnte die Raum- und Verkehrsplanung sich auf die Wanderungssaldi auswirken, denn entscheidend für den Wirtschaftsstandort St.Gallen ist seine Attraktivität für wissensintensive Dienstleistungen. Diese ist massgeblich beeinflusst durch die internationale und interregionale Erreichbarkeit sowie das Bildungsangebot. Somit ist die Randlage innerhalb der Metropolregion Zürich mit der unterdurchschnittlichen Erreichbarkeit, insbesondere was die interregionalen Verbindungen des öffentlichen Verkehrs betrifft, neben der Steuerbelastung der zurzeit gewichtigste Standortnachteil des Grossraums St.Gallen.

Die Reisezeit eines Intercityzugs von St.Gallen nach Zürich beträgt zurzeit noch über eine Stunde, trotz der Distanz von nur 80 km. In St.Gallen endet zudem der schweizerische Schnellbahnverkehr, obwohl sich im unteren Rheintal eine grenzübergreifende Stadtregion mit über 300'000 Bewohnerinnen und Bewohnern gebildet hat. Die Verbindungen in den süddeutschen Raum, vor allem nach München, sind ebenfalls vergleichsweise schlecht. Im Vergleich zu anderen Regionen fällt St.Gallen in der Erreichbarkeit weiter zurück, da diese, wie Bern oder Wallis, starke Reisezeitverkürzungen erfahren haben. Im Rahmen des 4. ÖV-Programms des Kan-

tons St.Gallen und FL-A-CH<sup>30</sup> werden zwar im Jahr 2013 Verbesserungsmaßnahmen umgesetzt. Als wichtigste Massnahmen sind die Reduktion der Reisezeit nach Zürich auf eine knappe Stunde und verbesserte Anschlüsse nach München vorgesehen. Sie genügen aber sehr wahrscheinlich nicht, um den Standortnachteil St.Gallens zu beheben und die Stadtregion als sehr gut erschlossenen Wohn- und Arbeitsstandort innerhalb des Metropolitanraums Zürich zu positionieren.

Seit dem Start des Agglomerationsprogramms St.Gallen / Arbon-Rorschach wird die regionale Verkehrs- und Siedlungsproblematik vertieft diskutiert. Ziel dieses Programms ist unter anderem, die innere Erreichbarkeit und Qualität der Siedlungsstruktur zu verbessern. Ferner sollen die vielfältigen Potenziale der Region, auch die naturräumlichen, nachhaltig aktiviert und die Region dadurch aufgewertet werden. Um dies zu realisieren, ist jedoch eine weitere, über die bisherige Teilnahme hinausgehende Verpflichtung der Region unabdingbar, ähnlich wie im Raum Obersee.

Insgesamt sind sich Wirtschafts- und Raumplanungsexpertinnen und -experten einig, dass die Konkurrenzfähigkeit der Region auf dem Prüfstand steht und dass dabei die Erreichbarkeit eine ganz wichtige Rolle spielt. Soll die Attraktivität St.Gallens als Wirtschaftsstandort – Grundvoraussetzung für eine positive Beeinflussung der demographischen Zusammensetzung – wenigstens gehalten oder sogar verbessert werden, stellt sich der Handlungsbedarf wie folgt dar:

- Stärkung der interregionalen Erreichbarkeit und Zentralität des Grossraums St.Gallen in Bezug (1) zum Metropolraum Zürich, insbesondere zum Zentrum Zürich, (2) zu den Agglomerationen des St.Galler und Vorarlberger Rheintals und (3) zum süddeutschen Raum.
- Steigerung der Attraktivität der Region. Die innere Erreichbarkeit sollte verbessert, die Zusammenarbeit mit dem nahen Ausland erweitert, die Infrastrukturen sollten vervollständigt, neue bundesstaatliche Verwaltungsinfrastrukturen und Bildungsinstitutionen angesiedelt und die Freizeitattraktivität erhöht werden.

Auf den Handlungsbedarf zur Aufwertung / Anpassung der lokalen Strukturen in allen Regionen wurde bereits im Abschnitt a) eingegangen.

### ***Alpenrheintal (Agglomerationen Werdenberg-Liechtenstein und Heerbrugg-Dornbirn)***

Wie zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Textilindustrie, bestimmt heute die Entwicklung des Hightech-Sektors den Standort Alpenrheintal und dessen weitere Bevölkerungsentwicklung. Für das St.Galler Rheintal und das Werdenberg ist dabei das zukünftige Verhältnis zum benachbarten Vorarlberg und zum Fürstentum Liechtenstein entscheidend, da eine tragfähige regionale Entwicklung und ein wirkungskräftiger Aussenauftritt nur im Gesamttraum Alpenrheintal entstehen können. Das Verhältnis der Regionen zum benachbarten Ausland ist somit ambivalent. Einerseits profitieren sie von ihrer grenznahen Lage, andererseits erhöht die Konkurrenz durch die dynamische Entwicklung in Vorarlberg und Liechtenstein den Wettbewerbsdruck auf die St.Galler Regionen.

Das Alpenrheintal erlebt seit längerer Zeit ein Wachstum und eine kontinuierliche Zuwanderung auf der St.Galler, der Vorarlberger und der Liechtensteiner Seite. Der Abschnitt des Alpenrheintals zwischen dem Rheinknie bei Sargans und dem Bodensee zählt inzwischen mehr als 370'000 Einwohnerinnen und Einwohner und rund halb so viele Arbeitsplätze (Fürstentum Liechtenstein, Kantone Graubünden und St.Gallen, Land Vorarlberg, 2002) und ist somit zu einer eigentlichen Grossstadtregion herangewachsen, ohne dass die typischen Infrastrukturen, z.B. eine Universität, ebenfalls erstellt worden wären.

---

<sup>30</sup> FL-A-CH ist ein Projekt einer grenzüberschreitenden S-Bahn in der Region Bodensee-Rheintal-Seeztal und wird gegenwärtig durch SBB, ÖBB, Land Vorarlberg, Liechtenstein, Kanton St.Gallen und die zuständigen Ministerien erarbeitet.

Die positive Entwicklungsdynamik, welche die Region zurzeit kennzeichnet, entspricht jedoch nicht dem Potenzial, das das Gebiet aufgrund seiner wirtschaftlichen und geopolitischen Ausgangslage grundsätzlich hätte. Die wesentlichsten Defizite sind hierbei:

- Lücken im interregionalen und im grenzüberschreitenden Erschliessungsnetz. Aus politischen Gründen (Grenze) weist das untere Alpenrheintal auf beiden Seiten je eine Autobahn und eine Bahnlinie auf. Gleichwertige Querverbindungen zwischen diesen Verkehrsinfrastrukturen fehlen weitgehend.
- Verbesserungsfähige grenzübergreifende Zusammenarbeit und Koordination: Eine gemeinsame Hierarchisierung und Strukturierung der Region und eine grenzübergreifende Abstimmung von verkehrsintensiven Anlagen wurden bisher nicht vorgenommen. Alle Seiten (SG, VO, FL, WB) erarbeiten zurzeit Programme, die für sich allein lediglich einen begrenzten Wert haben.
- Das Gebiet verhält sich nach wie vor gemäss seiner ursprünglichen, historisch gewachsenen Struktur, d.h. wie eine Ansammlung von Bauerndörfern, obwohl es in Realität längst eine Grossstadregion geworden ist. Hier ist umzudenken und dementsprechend zu handeln.
- Viele Gemeinden sind zusammengewachsen, sind aber nach wie vor politisch unabhängige Einheiten. Grosses Synergiepotenzial ist vorhanden, das durch Fusionen oder gemeindeübergreifende Kooperationen weiter genutzt werden könnte. Dies betrifft fast alle Politikbereiche.

Die durchlässigere Grenzsituation aufgrund des Beitritts der Schweiz zu den Schengen-Verträgen verstärkt den Handlungsbedarf für die Raum- und Verkehrsplanung. Hauptstossrichtungen sind:

- Stärkung der interregionalen Erreichbarkeit und Zentralität, zum Beispiel durch einen direkten Anschluss ans schweizerische Intercitynetz; die grossräumige Umsetzung des länderübergreifenden S-Bahnkonzepts FL-A-CH auf einem bedürfnisgerechten Schienennetz; das Schliessen der Lücke im Autobahnnetz zwischen St.Gallen und Vorarlberg; verbesserte Querverbindungen über den Rhein für den öffentlichen und individuellen Verkehr; verbesserte Zugänge zum internationalen Verkehr, beispielsweise zum Flughafen Friedrichshafen.
- Steigerung der Attraktivität und Effizienz der Region durch gemeinsame Programme zur Siedlungs- und Verkehrsoptimierung; wenn möglich Ausweitung der Zusammenarbeit auf weitere Politikbereiche zur Erhöhung der gemeinsamen Standortattraktivität.
- Aufwertung / Anpassung der lokalen Strukturen (siehe hierzu Abschnitt a) Der Kanton St.Gallen als Ganzes).

### ***Einzugsgebiet Zürich (Linthgebiet, Region Wil und Achse Walenstadt/Sargans)***

Das Linthgebiet, die Region Wil und die Achse Walenstadt / Sargans liegen im dritten und vierten Agglomerationsring und werden vom Sog der Entwicklung in der Region Zürich erfasst. Sie haben ein grosses Wachstumspotenzial, da die ersten beiden Agglomerationsringe bereits gesättigt sind. Sie entwickeln sich zu Erweiterungen der Städte Zürich und Winterthur, wodurch es den Regionen zunehmend schwer fällt, ein eigenes Profil zu entwickeln. Der Steuerwettbewerb um attraktive Bevölkerungsgruppen zwischen den Standorten am Agglomerationsrand ist erheblich.

Die Zuwanderung verlangt hier generell nach immer mehr Flächen und übt damit wachsenden Druck auf Siedlung und Landschaft aus. Dies äussert sich unter anderem darin, dass im Einzugsgebiet Zürich laufend Ortsplanungsrevisionen mit Neueinzonungen notwendig werden. Zudem löst die Zuwanderung eine erhöhte Nachfrage nach Infrastrukturen für Ausbildung, Gesundheit, Verkehr, Ver- und Entsorgung aus. Dementsprechend rechnen Agglomerationsprogramme in diesem Raum mit Infrastrukturkosten in Milliardenhöhe.

Die Verbindungen ins Zentrum der Metropolregion werden laufend verbessert. Mittels Agglomerationsprogrammen und regionalen Entwicklungsplänen, beispielsweise für die Region Zü-

richsee-Linthebene, wird die innere Struktur dieser Gebiete kontinuierlich bereinigt. Auf lokaler Stufe führen Fusionen und gemeindeübergreifende Zusammenarbeit zu weiteren Verbesserungen. Sie steigern die Standortattraktivität, aber auch den Druck auf die Landschaft.

Der Handlungsbedarf für den Kanton ist hier gering, weil die interregionalen Verbindungen für die Gebiete bereits gut sind und sich die regionalen und lokalen Strukturen in einem laufenden Optimierungsprozess befinden. In Bezug auf die Zuwanderung ist davon auszugehen, dass die Altersschichtung mehr oder weniger ausgewogen sein wird. Die weitere Bevölkerungszunahme, beispielsweise durch Einzonungen oder Erhöhung der Dichten, ist insbesondere in zentralen, gut erschlossenen Gebieten zu unterstützen. Weiter besteht Handlungsbedarf in Bezug auf die Bewahrung eines eigenständigen Charakters der Regionen. Hier ist die Erarbeitung von Stadt- oder Gemeindeentwicklungskonzepten weiter zu unterstützen und zu fördern.

### **Ländlich geprägte Räume** (*Toggenburg, Seitentäler Sarganserland*)

Durch ihre topographische Lage sind das Toggenburg und die Seitentäler des Sarganserlandes weitgehend in sich geschlossene Räume. Die beiden Regionen kämpfen mit den typischen Problemen des peripheren ländlichen Raumes, mit schwacher Wirtschaftsstruktur und hohen Infrastruktur- und Versorgungskosten. Sie befinden sich in einer negativen Spirale aus steigenden Infrastrukturkosten, einem Rückzug von Versorgungsangeboten, einer abnehmenden Bevölkerung und sinkender Ertragskraft, aus der sie sich kaum selbst befreien können.

Kennzeichnend für ländliche, potenzialarme Räume ist deren schlechte Erreichbarkeit innerhalb des Metropolraums, insbesondere von den Zentren Zürich und St.Gallen aus gesehen. Sie kommen als Wohnorte für Pendler und Pendlerinnen nur ausnahmsweise in Frage. Die Rationalisierung in der Landwirtschaft führt zum Rückgang der bäuerlichen Bevölkerung. Die Textilindustrie und die industrielle Produktion, die früher aufgrund der Wasserkraft ein weiteres ökonomisches Standbein darstellten, haben sich bis auf wenige Ausnahmen in Billiglohnländer verlagert. Weiter fehlen touristische und sonstige Anziehungspunkte, die eine eigenständige ökonomische Basis im Dienstleistungssektor erlauben würden. Die dadurch ausgelöste Abwanderung speziell der jungen Bevölkerung, die natürliche Alterung der Bevölkerung und der Zuzug von Menschen im Pensionsalter verändern die Bedürfnisse. Viele der bisher kommunal angebotenen Infrastrukturen wie Schule, Laden, Arztpraxis, Post oder Bankfiliale werden lokal nicht mehr genügend nachgefragt. Andere Bedürfnisse, beispielsweise in der Altenbetreuung, kommen hinzu.

In vielen Gebieten drängt sich eine Restrukturierung im Sinn einer Regionalisierung auf, da nicht das lokale, sondern das regionale Angebot von Grundfunktionen und Versorgungsdienstleistungen überlebenswichtig ist. Handlungsempfehlungen sind daher:

- Optimieren der interregionalen und regionalen Verbindungen, wo sinnvoll und finanziell tragbar;
- auf regionaler Ebene:
  - Garantieren des Angebots an Grundfunktionen und Versorgungsdienstleistungen, die für ein Überleben der Region notwendig sind;
  - Erhalten der Grundinfrastruktur, auf der gegebenenfalls später innovative Projekte und Unternehmen aufbauen können;
  - Konzentration von Grundfunktionen und Versorgungsdienstleistungen an den für alle erreichbaren, am besten erschlossenen Orten;
- Förderung von Gemeindefusionen und Kooperationen in allen Politikbereichen;
- Vorgaben an die Gemeinden in Bezug auf die Nutzungsplanung;
- ein aktives Kommunizieren, dass nur die Regionalisierung von Funktionen eine langfristig tragbare Lösung darstellt.

### 3. Folgerungen aus der Analyse

Der demographische Wandel, dem der Kanton St.Gallen unterliegt und dem er zukünftig zu begegnen hat, durchdringt sämtliche Politikbereiche, die in diesem Bericht zu bearbeiten waren. In sämtlichen Themenbereichen treten Aspekte der Standortattraktivität in den Vordergrund. Im Bereich Arbeit / Wirtschaft stellt sich die Frage, wie vor dem Hintergrund alternder Belegschaften und angesichts eines absehbaren Arbeitskräftemangels die Arbeitskapazität erhalten und somit das Steueraufkommen des Kantons gesichert werden kann. Der Einbezug demographischer Wandlungsprozesse führt hier zu einem eigentlichen Paradigmenwechsel, was die Entwicklung arbeitsmarktlicher Fragestellungen betrifft. Konzentrierte man sich bisher auf den *Arbeitsplatzmangel*, rücken die demographischen Szenarien das Problem eines potenziellen *Arbeitskräftemangels* sowie überalterter Belegschaften in den Vordergrund. Dies hat Konsequenzen für andere Themenbereiche. So gewinnen im Bildungsbereich lebenslanges Lernen und damit besonders die Quartärstufe (Weiterbildung) an Bedeutung. In der Personalpolitik rückt die Entwicklung und Implementierung spezieller Arbeitszeitmodelle in den Vordergrund, besonders in Branchen mit stark körperlich beanspruchenden Tätigkeiten wie beispielsweise in der Pflege.

Der Familie kommt bei der Bewältigung des demographischen Wandels eine Schlüsselrolle zu. Dabei erweist sich die Familienattraktivität nicht nur aus gesellschafts- und sozialpolitischer Sicht, sondern auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive als überaus bedeutsam (Sicherung der Arbeitskapazität). Familienpolitische Massnahmen sind mehr denn je auch eine volkswirtschaftlich lohnende Investition. Über das Vorhandensein von Kindern hinaus, das letztlich das physische Überleben einer Gesellschaft sichert, leisten Familien Wesentliches für das Überleben von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft. Der familienpolitische Handlungsbedarf ist insbesondere auf ökonomischer wie auch struktureller Ebene zu verorten. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die finanzielle Situation sowie die Wohn- und allgemein die Lebensqualität von Familien sind dabei von Belang. Aufgrund der sich verändernden Familienstrukturen und Lebensformen wird ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung zukünftig nicht, nicht mehr oder nicht jederzeit auf familiäre Ressourcen zurückgreifen können. Deshalb sollten in Ergänzung zu familienpolitischen Fragestellungen auch intergenerationelle Beziehungen und Solidarität ausserhalb der Familie thematisiert werden.

Demographische Wandlungsprozesse verlaufen regional unterschiedlich. Im Kanton St.Gallen steigt der Altersdurchschnitt nicht in allen Regionen gleich schnell an. Die Gesamtbevölkerung und deren demographische Zusammensetzung verändern sich je nach Region unterschiedlich. Deshalb gewinnt die Raum- und Verkehrsplanung, idealerweise in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung, an Bedeutung, da diese mittels Massnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit und der sozial-räumlichen Strukturierung von Regionen die Zu- und Abwanderungsprozesse in einzelnen Regionen beeinflussen kann. Unter dem Titel der «Standortattraktivität» offenbart sich hier der demographische Wandlungsprozess als Querschnittsthema. Aspekte aller im Rahmen des Berichtes zu bearbeitenden Politikbereiche werden unter dem Aspekt der Standortattraktivität reflektiert, beispielsweise Infrastrukturen wie Verkehrsanbindung, Bildungs- und Arbeitsplatzangebot, Betreuungsangebote für Kinder und Betagte, Wohnraum für Familien und Betagte und andere.

Auch jenseits der Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Bund, Kanton und Gemeinden ergeben sich neue Herausforderungen. Im Rahmen dieses Berichtes liegt der Fokus zwar klar auf den Zuständigkeitsbereichen und Aufgaben des Kantons. Insbesondere im Bereich der Gesundheits- und Pflegepolitik ist auch die Gemeindeebene mit einzubeziehen, um die Auswirkungen demographischer Wandlungsprozesse ganzheitlich erfassen zu können.

Je nach Themenbereich wirkt sich der demographische Wandel unterschiedlich aus. Zwei gegenläufige Entwicklungen fordern beispielsweise die Gesundheits- und Pflegepolitik heraus: Die wachsende Lebenserwartung der Bevölkerung steigert die Nachfrage nach ambulanten Unterstützungs- und Pflegeangeboten. Zugleich führen die demographischen Wandlungsprozesse

zesse zur zunehmenden Alterung des Pflegepersonals. Über spezielle Arbeitsmodelle sollte deshalb versucht werden, die älteren Pflegekräfte im Berufsfeld zu halten.

Der Kanton als grösster Arbeitgeber hat sich den Auswirkungen der demographischen Wandlungsprozesse ebenfalls zu stellen. Gerade im Bereich der Personalpolitik kann der Kanton als Arbeitgeber eine Vorbildfunktion übernehmen, beispielsweise bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hier könnte die Einführung flexibler Arbeitsmodelle für Väter, Mütter und ältere Arbeitnehmende wegweisend werden.

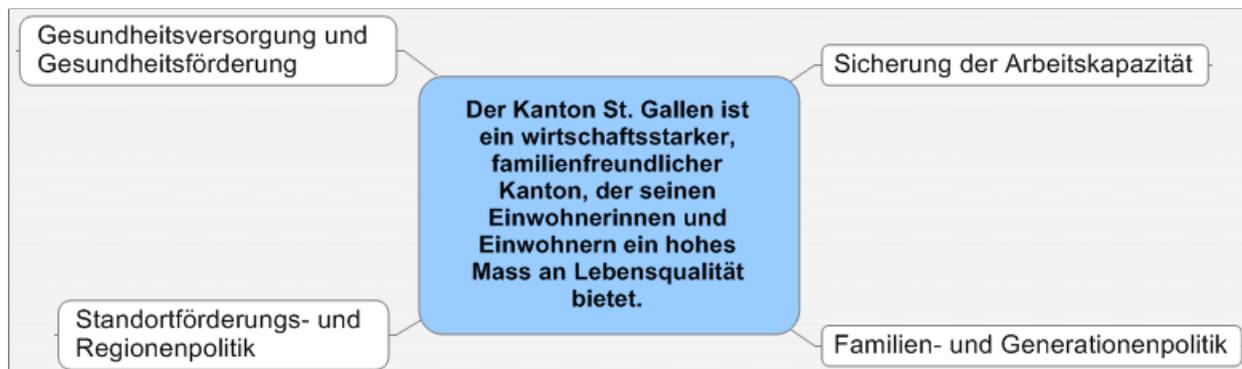
Die Folgen der demographischen Wandlungsprozesse treffen den Kanton St.Gallen in verschiedenen Politikbereichen nicht unvorbereitet. Vielmehr laufen auf kantonaler Ebene bereits eine Anzahl Projekte, welche die neuen Herausforderungen ebenfalls berücksichtigen.

Zentrale Bereiche sind die Erhaltung der Arbeitskapazität, die Stärkung der Regionen, die Gesundheitsversorgung und Gesundheitsförderung sowie Aspekte einer umfassenden Familien- und Generationenpolitik. Nachfolgend werden die aus der Analyse abgeleiteten Ziele für den Kanton St.Gallen in diesen vier Handlungsfeldern dargelegt.

#### 4. Handlungsfelder und Ziele

Im Rahmen der Analyse kristallisierten sich unter folgendem Leitsatz vier zentrale Handlungsfelder heraus, die in der nachfolgenden Grafik abgebildet sind.

**Grafik 24**



Auf der Grundlage der Analyse wurde unter dem Titel Standortattraktivität folgender **Leitsatz** für den Kanton St.Gallen erarbeitet:

**Der Kanton St.Gallen ist ein wirtschaftsstarker, familienfreundlicher Kanton, der seinen Einwohnerinnen und Einwohnern ein hohes Mass an Lebensqualität bietet.**

Dieser Leitsatz trägt dem Querschnittcharakter demographischer Wandlungsprozesse Rechnung. Wirtschaftsstärke, Familienfreundlichkeit sowie Angebote einer hohen Lebensqualität setzen voraus, dass die Thematik der Demographie nicht isoliert in einzelnen Politikbereichen, sondern umfassend verfolgt wird im Rahmen einer Politik für alle Lebensalter. Vor diesem Hintergrund leistet der Bericht einen Beitrag zu einer integrierten Perspektive der Gestaltung von Lebensverhältnissen, jenseits bestehender Sektoren- und Politikfeldgrenzen.

Dem Handlungsfeld **Sicherung der Arbeitskapazität** kommt zentrale Bedeutung zu. Prognosen zu allfälligen Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf das zukünftige Steueraufkommen sind kaum möglich. Jedoch erscheint es zur Erhaltung der Wirtschaftsstärke und der Standortattraktivität unumstritten, dass die Arbeitskapazität im Kanton St.Gallen zu erhalten bzw. zu erhöhen ist. Nicht zuletzt richten sich die Einnahmen des Kantons nach dem Steuer-

aufkommen, zu dem die im Kanton St.Gallen lebenden Erwerbstätigen einen wesentlichen Beitrag leisten.

### **Der Kanton St.Gallen ergreift Massnahmen zur Sicherung der Arbeitskapazität.**

Konkret wurden in diesem Handlungsfeld folgende Ziele für den Kanton St.Gallen formuliert:

- Die Ansiedlung (innovativer) Unternehmungen ist dank der Förderung gelungen.
- Aufgrund der durch den Kanton gesetzten Anreize in den Bereichen betriebliches Gesundheitsmanagement, der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie neuer Arbeitszeitmodelle sind die Ressourcen älterer Arbeitnehmender optimal eingesetzt.
- Die Frauenerwerbsquote ist dank Massnahmen im Bereich Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöht.
- Der Kanton St.Gallen ist attraktiv für zugewanderte Arbeitnehmende aus anderen Kantonen und dem Ausland, die Integration in Arbeit und Gesellschaft ist geglückt.
- Der Kanton als Arbeitgeber erhält seine Attraktivität durch eine laufende Ausrichtung der Personalpolitik an die Herausforderungen, welche sich aufgrund des demographischen Wandels ergeben.

Zweites Handlungsfeld ist die **Familien- und Generationenpolitik**. Familienpolitische Massnahmen durchdringen sämtliche anderen aufgeführten Handlungsfelder. So helfen Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf Frauen, nach einer Schwangerschaft weiter zu arbeiten oder ins Berufsleben zurückzukehren. Sie tragen so bedeutend zur Erhöhung der Frauenerwerbsquote bei. Zugleich stellt für die Regionen eine gute Infrastruktur im Bereich familienergänzender Betreuung einen wichtigen Standortfaktor dar. So betrachtet unterstützt die Familienpolitik den Erhalt der Arbeitskapazität. Zudem wird innerhalb der Familie ein immenser Anteil an Betreuung von pflegebedürftigen betagten Menschen geleistet.

### **Der Kanton St.Gallen ergreift Massnahmen zur Steigerung der Familienattraktivität.**

In verschiedenen Bereichen der Familienpolitik sind Massnahmen notwendig, um den demographischen Wandel zu bewältigen bzw. ihm entgegenzuwirken. Konkret ergeben sich folgende Ziele:

- Die Anzahl familienergänzender Betreuungsangebote ist erhöht.
- Die finanzielle Situation von Familien ist verbessert (Existenzsicherung).
- Es bestehen genügend Entlastungsdienste für pflegende Angehörige.
- Der Bedarf an Familienberatungs- und Familienbildungsangeboten ist gedeckt.
- Die ausserfamiliäre intergenerationelle Freiwilligenarbeit ist gestärkt.

Die Regionen sind von demographischen Wandlungsprozessen unterschiedlich betroffen. Dies führt zur **Regionenpolitik** als einem weiteren Handlungsfeld.

### **Der Kanton St.Gallen betreibt eine aktive Standortförderungs- und Regionenpolitik.**

Im Rahmen dieser Standortförderungs- und Regionenpolitik versteht der Kanton seine Regionen als Wirtschafts- und Versorgungseinheiten, deren Infrastrukturen in den Bereichen Erschliessung (beispielsweise öffentlicher Verkehr), Bildung, Pflege und institutionelles Sozialwesen für die Einwohnerinnen und Einwohner eine infrastrukturelle Basis zur Ausübung ökonomischer Aktivitäten und eine hohe Lebensqualität sichern. Zu beachten ist, dass die Ausgangslage und die Entwicklungsdynamik innerhalb der einzelnen Regionen sehr verschieden sind. Dies verlangt nach massgeschneiderten Strategien und Massnahmen für jede einzelne Region. Vor diesem Hintergrund kommt der Raum- und Verkehrsplanung eine zentrale Bedeutung zu.

Konkret ist folgendes Ziel anzustreben:

- Regionenspezifisch sind Strategien entwickelt, wie jede einzelne Region aktiv den Herausforderungen begegnen kann, die sich aufgrund der Zu- und Abwanderungsprozesse sowie des soziodemographischen Wandels ergeben.

Die Entwicklung derartiger Strategien bedingt einerseits, den Blick für die Chancen und Risiken des demographischen Wandels zu öffnen und daraus eine für die spezifische Region positive Entwicklung abzuleiten und als notwendig erachtete Massnahmen umzusetzen. Andererseits erfordert eine derartige Strategie, die unumgänglichen (negativen) funktional-räumlichen Auswirkungen der demographischen Wandlungsprozesse mit einzubeziehen und frühzeitig Massnahmen zur Entschärfung dieser negativen Auswirkungen zu treffen. Die Ergebnisse dieser regionenspezifischen Strategie sind in die bereits laufenden Prozesse und Programme zu integrieren und mittels dieser Programme umzusetzen (beispielsweise Agglomerationsprogramme oder Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums).

Vor dem Hintergrund des steigenden Lebensalters, der Alterung der Belegschaften sowie des absehbaren Arbeitskräftemangels kristallisierten sich im Rahmen der Analyse im Bereich der Gesundheits- und Pflegepolitik die **Gesundheitsversorgung und Gesundheitsförderung** als ein weiteres bedeutsames Handlungsfeld für den Kanton St.Gallen heraus.

### **Der Kanton St.Gallen stellt weiterhin die Gesundheitsversorgung sicher und fördert die Gesundheitsprävention insbesondere für ältere Generationen.**

Dazu wurden folgende Ziele formuliert:

- Lebenslängliche Präventionsmassnahmen im Bereich der Gesundheitsförderung sind eingeführt und erhalten die Selbständigkeit und Unabhängigkeit in der letzten Lebensphase.
- Die Massnahmen des Geriatriekonzeptes sind weiter zu verfolgen.
- Die Weiterentwicklung und Förderung ambulanter und stationärer professioneller Pflege- und Betreuungsleistungen ist umgesetzt.
- Die Prüfung und allfällige Erweiterung oder Anpassung bestehender alterspolitischer Grundlagen (Qualitätsstandards für stationäre Betagteneinrichtungen, Altersleitbild, Pflegeleitbild) ist weitergeführt.
- Die Pflegeneufinanzierung ist anknüpfend an die Revision von Krankenversicherungs- und Ergänzungsleistungsgesetz umgesetzt.
- Ein Konzept zu speziellen Arbeitsmodellen, um ältere Mitarbeitende in Gesundheitsberufen im Berufsfeld zu halten, ist erarbeitet.
- Aufgrund der Bedarfserhebung wird die Zahl der Ausbildungsplätze entsprechend angepasst und nach Bedarf erhöht. Was unter anderem die Förderung des Interesses an den Pflege- und Gesundheitsausbildungen (Fachangestellte Gesundheit, Höhere Fachausbildung Pflege und weiteren Gesundheitsberufen und Fachhochschulen) bedingt.

In allen Handlungsfeldern stellt die Bildung ein Querschnittsthema dar. So stehen einige Regionen vor dem Problem sinkender Schülerzahlen in der Volksschule, teils geknüpft an das Problem sich insgesamt entleerer Regionen. Angesichts der Alterung der Belegschaften sowie des absehbaren Arbeitskräftemangels gewinnt zudem das lebenslange Lernen an Bedeutung. Entsprechend wichtig ist ein breites Angebot im Bereich der beruflichen Weiterbildung.

### III. Mögliche Massnahmen

Wie im Abschnitt 3 «Folgerungen aus der Analyse» festgestellt wurde, wirkt sich der demographische Wandel auf sämtliche der untersuchten Politikbereiche aus. Um in den einzelnen Politikfeldern die Gestaltung des demographischen Wandels in der gebotenen qualitativen und quantitativen Dynamik wirkungsvoll angehen zu können, sind weitere Auswertungen nötig. Sie müssen sehr viel differenzierter und kleinteiliger Sozialraum-, Geschlechts-, Herkunfts- und Altersmerkmale aufgliedern. Ausserdem sind die Standarddimensionen zu ergänzen mit aussagekräftigen Daten zur Wohnsituation, zu Familien- und Netzwerkdimensionen sowie diesbezüglichen Residenzbeziehungen<sup>31</sup>. Mit einer breiteren Datenlage und vertieften Forschung lässt sich zudem verhindern, dass vorschnelle Schlüsse gezogen werden im Hinblick auf mögliche Probleme einer künftigen älteren Generation in ihrer Lebensgestaltung. Ein Beispiel dafür ist die verbreitete Meinung, die Kompetenzen im Umgang mit Informations- und Kommunikationstechniken, Bildungsaktivitäten oder ehrenamtlichen Engagements nähmen im höheren Alter ab. Diese vermeintlichen «Altersdefizite» sind jedoch eher auf die Benachteiligungen bestimmter Jahrganggruppen zurückzuführen (z.B. hinsichtlich damaliger Bildungschancen) und sind nicht primär altersspezifisch.

Eine bessere Datengrundlage kann auch die Prognose über die zukünftigen Entwicklungen erleichtern. Die aus der vorliegenden Analyse abgeleiteten Handlungsfelder und Ziele müssen den gewonnen Erkenntnissen angepasst und periodisch hinterfragt werden. Allerdings sind längerfristige Zukunftsprognosen immer auch mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

Die folgende Zusammenstellung zeigt mögliche Massnahmen auf, wie die festgelegten Ziele in den vier Handlungsbereichen erreicht werden könnten. Es wurden auch Massnahmen aufgenommen, für deren Realisierung sich der Kanton einsetzen kann, auch wenn letztlich der Bund, die Gemeinden, Unternehmen oder Private zuständig sind.

**Tabelle 5**

#### Mögliche Massnahmen und ihre Auswirkungen auf die Themenbereiche

Massnahmen	Zuständigkeiten und primäre Auswirkungen	Erhaltung der Arbeitskapazität	Familien- und Generationenpolitik	Gesundheitsversorgung und -prävention	Regionenpolitik
Abkürzungen: B Bund K Kanton KA Kanton als Arbeitgeber G Gemeinden GA Gemeinden als Arbeitgeberinnen					
Förderung neuer flexibler Arbeits- und Arbeitszeitmodelle für Jüngere und Ältere (Umschichtung Aufgabenfelder, flexible Arbeitszeiten, Altersdurchmischung in Projektteams)	KA, GA	X	X	X	
Förderung der beruflichen Entwicklung der Mitarbeitenden	KA, GA	X			
Verbesserte Integration von Zugewanderten, Förderung der Sprachkenntnisse, Förderung einer Willkommenskultur	K, G	X			
Anpassung Personalpolitik:					
– Ergänzung des Personalleitbilds um den Altersaspekt	KA	X			
– Praxisänderung bei angeordneten Pensionierungen mit 63 Jahren	KA	X			
– Berücksichtigung bei Revision der Pensionskassengesetzgebung, z.B. Flexibilisierung des Rentenalters nach unten und nach oben	KA	X			

<sup>31</sup> Residenzbeziehungen: Es ist beispielsweise nicht nur bedeutend, ob Nachkommen da sind, die ihre Eltern pflegen können, sondern auch, wie weit entfernt sie wohnen.

Massnahmen	Zuständigkeiten und primäre Auswirkungen	Erhaltung der Arbeitskapazität	Familien- und Generationenpolitik	Gesundheitsversorgung und -prävention	Regionenpolitik
Abkürzungen: B Bund K Kanton KA Kanton als Arbeitgeber G Gemeinden GA Gemeinden als Arbeitgeberinnen					
Förderung des ehrenamtlichen Engagements, Weiterführung der Unterstützung von Organisationen, welche die Freiwilligenarbeit fördern <sup>32</sup>	K, G	X	X		X
Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Betreuungsaufgaben <sup>33</sup> :					
– Förderung des quantitativen Ausbaus familienergänzender Kinderbetreuungsangebote	B, K, KA G	X	X		X
– Förderung eines vielfältigen Angebotes an familienergänzender Kinderbetreuung (z.B. Angebote im Frühbereich)	B, K, G	X	X		X
– Engagement zugunsten einer Umwandlung der Anschubfinanzierung des Bundes in ein dauerhaftes Engagement bei der familienergänzenden Kinderbetreuung	B, K	X	X		
– Engagement zugunsten einer interkantonalen Abstimmung von Qualitätsstandards familienergänzender Kinderbetreuungsangebote	B, K	X	X		
Verbesserung der Existenzsicherung von Familien:					
– Erhöhung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten	K		X		
– Unterstützung einer schweizweiten Reform der Familienbesteuerung	B, K		X		
– Prüfung und allfällige Verbesserung der Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen) <sup>34</sup>	B, K		X		
– Unterstützung der Harmonisierung der Alimentenbevorschussung auf Bundesebene <sup>35</sup>	B, K		X		
– Unterstützung der Diskussion um Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien auf Bundesebene <sup>36</sup>	B, K		X		
Prüfung und allfällige Verbesserung der Elternbildungsangebote und der Familienberatung <sup>37</sup>	K, G		X		
Beratungs- und Betreuungsangebote für Familien mit pflegebedürftigen Angehörigen	K, G		X	X	
Palliative Care fördern und weiterentwickeln (einschliesslich Spitex, Pflegeheime)	K, G			X	
Bereitstellung des bedarfsgerechten Angebots an Pflegeheim-, Geriatrie-, Gerontopsychiatrieplätzen	K, G			X	X

<sup>32</sup> Basis Art. 40 Sozialhilfegesetz; aktuell Staatsbeitrag an und Leistungsvereinbarung mit Benevol, st.gallische Fachstelle für Freiwilligenarbeit.

<sup>33</sup> Bezug zum Wirtschaftsleitbild 2002, zur Interpellation 51.07.103 «Familienergänzende Kinderbetreuung: Zuständigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten» sowie zu den Postulaten 43.07.28 «Zukunftsgerichtete Familienpolitik» und 43.07.20 «Vereinbarkeit von Beruf und Familie».

<sup>34</sup> Bezug zu KZG-Motionen 42.05.13, 42.05.21, 42.05.23, 42.05.25.

<sup>35</sup> Bezug zu Ergebnissen der st.gallischen Sozialhilfestatistik.

<sup>36</sup> Bezug zur Interpellation Gysi 61.07.30 «Nationale Studie zeigt – wer in St.Gallen wohnt, hat weniger zum Leben. Massnahmen sind gefordert!».

<sup>37</sup> Bezug zu Postulat Elternbildung 43.06.01 und Projekt Sozialberatung.

Massnahmen	Zuständigkeiten und primäre Auswirkungen	Erhaltung der Arbeitskapazität	Familien- und Generationenpolitik	Gesundheitsversorgung und -prävention	Regionenpolitik
Abkürzungen: B Bund K Kanton KA Kanton als Arbeitgeber G Gemeinden GA Gemeinden als Arbeitgeberinnen					
Genügende Zahl von Pflegefachpersonen sicherstellen: Ausbildungsplätze ambulant und stationär, attraktive Arbeitsbedingungen	K, G	X		X	X
Weiterentwicklung von Spitex und Haushaltshilfe	G			X	X
Anreize für ein betriebliches Gesundheitsmanagement	K, KA	X		X	
Präventionsprogramme für Ältere	K, G	X		X	
Weiterbildungsangebote für Niedrigqualifizierte	K	X			
Förderung der Bildungsangebote im Quartärbereich	K	X			
Weiterbildung für jüngere und ältere Arbeitnehmende	K, G	X		X	
Planung Bildungsangebot (insbesondere in der Oberstufe)	K, G				X
Qualität der interregionalen Verbindungen der Teilregionen St.Gallens untereinander und zu Zürich verbessern:					
– Weitere Verbesserung der HGV-Anbindung der Stadtregion St.Gallen an Zürich zur besseren Positionierung innerhalb des Metropolitanraums	B, K				X
– HGV-Anschluss des Rheintals	B, K				X
– Interregionale Umsetzung des S-Bahnkonzeptes FL-A-CH (SG, FL, VO, GR)	B, K,				X
Förderung der Regionen:					
– Regionsangepasste Zusammenlegung der öffentlichen Dienstleistungsangebote	B, K, G				X
– Regionale Kooperation der Gemeinden	K, G				X
– Regionale Siedlungs- und Verkehrspolitik sowie Ver- und Entsorgungsplanung, je spezifisch für Agglomerationen und ländlichen Raum	B, K				X
Aufwertung / Anpassung von lokalen Strukturen:					
– Strukturbereinigungen auf politischer und administrativer Ebene (Gemeindefusionen, Kooperationen)	K, G				X
– Aufwertung der intensiv genutzten Lebensräume: Zentren und zentrale Wohngebiete, Naherholungsräume	K, G				X
– Schaffung/Erhalt familienfreundlicher Siedlungseinheiten (Quartiere, Dorfteile)	K, G				X
– Garantieren von Versorgungsinfrastrukturen in ländlichen Gebieten auf regionaler Ebene sowie deren Konzentration an den am besten erschlossenen Orten	K, G				X
Förderung familienfreundlicher Lebens- und Wohnräume in verschiedenen Preissegmenten; Siedlungspolitik / Raumplanung <sup>38</sup>	B, K, G		X		X
Sicherstellung der Daten, die für ein kontinuierliches Monitoring des demographischen Wandels benötigt werden	K	X	X	X	X

Die folgende Zusammenstellung zeigt, welche Aufträge und Projekte mit Auswirkungen auf den demographischen Wandel beim Kanton bereits heute in Bearbeitung sind.

<sup>38</sup> Bezug zum Teilbericht Regionenpolitik.

Tabelle 6

**Postulate, Interpellationen, Gesetzesrevisionen sowie weitere Entwicklungs- und Reformprojekte**

Massnahmen	Zuständigkeiten Departemente	Erhaltung der Arbeitskapazität	Familien- und Generationenpolitik	Gesundheitsversorgung und -prävention	Regionenpolitik
Abkürzungen: BLD Bildungsdepartement DI Departement des Innern FD Finanzdepartement GD Gesundheitsdepartement VD Volkswirtschaftsdepartement					
Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden	DI				X
Standortoffensive basierend auf dem Wirtschaftsleitbild	mehrere Departemente	X			X
Mehrjahresprogramm Standortförderung 2007-2010	VD	X			X
Nachtrag zum Steuergesetz (Kinderabzüge und Kinderbetreuungskosten)	FD		X		
Revision der Pensionskassengesetzgebung, z.B. Flexibilisierung des Rentenalters	FD	X			
Pilot-Regierungsprogramm Massnahme 6.1 Personalmanagement schafft Chancengleichheit	FD/DI	X	X		
Revision Dienstrecht (RRB 2008/556)	FD	X			
43.07.04 Integrationsgesetz	DI	X			
43.07.20 Vereinbarkeit von Beruf und Familie	FD/DI	X	X		
43.07.28 Zukunftsgerichtete Familienpolitik	DI	X	X		X
43.05.10 Integrierte Kinder- und Jugendpolitik	DI		X		X
4 Motionen Familien- und Kinderzulagen: 42.05.13, 42.05.21, 42.05.23, 42.05.25	DI		X		
51.07.103 Familienergänzende Kinderbetreuung, Zuständigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten	DI, BLD	X	X		
43.07.18 Versorgung Demenzkranker	DI/GD			X	X
Altersleitbild 1996	DI			X	X
51.06.68 Pflegeheimplanung	DI			X	X
43.07.22 Palliative Care	GD			X	X
40.05.04 Geriatriekonzept (Umsetzung)	GD			X	X
43.05.07 Geriatriische Betreuung in Pflegeheimen und Spitex	DI/GD			X	
Oberstufenkonzept	BLD	X			X
Konzeption Sonderpädagogik	BLD		X		
43.08.15 FHO – wohin? Zeitgemässe Strukturen für eine erfolgreiche Positionierung der Fachhochschulen in der Ostschweiz	BLD	X			X
Projekt «Chancen für Geringqualifizierte»: Massnahmenempfehlungen	VD	X			
RRB 2008/512 Strategie regionale Zusammenarbeit im Kanton St.Gallen	VD				X
RRB 2006/483 Schaffung der Tripartiten Plattform Region (TPR)	DI				X
43.04.01 / 40.08.02 Wirtschaftsregionen mit stark unterschiedlicher Entwicklung. Ursachen	VD				X
Umsetzungsprogramm Neue Regionalpolitik	VD				X
4. Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs in den Jahren 2009 bis 2013	VD				X

Massnahmen	Zuständigkeiten Departemente	Erhaltung der Arbeitskapazität	Familien- und Generationenpolitik	Gesundheitsversorgung und -prävention	Regionenpolitik
<u>Abkürzungen:</u> BLD Bildungsdepartement DI Departement des Innern FD Finanzdepartement GD Gesundheitsdepartement VD Volkswirtschaftsdepartement					
Totalrevision des Baugesetzes	BD				X
Agglomerationsprogramme St.Gallen-Arbon/Rorschach, Wil, Obersee, Rheintal/Vorarlberg, und Werdenberg/Liechtenstein	BD	X			X
Umsetzung des 15. Strassenbauprogramms 2009 bis 2013	BD	X			X
Umsetzung des Investitionsprogramms 2009-2012	BD	X			X
Nachhaltige Entwicklung in der Kantonsverwaltung St.Gallen	BD	X	X	X	X

Der demographische Wandel ist ein tiefgreifendes Phänomen, das alle Politikbereiche betrifft und nur im Zusammenwirken der verschiedenen Staatsebenen, der Wirtschaft und der gesamten Bevölkerung bewältigt werden kann.

Dieser Bericht zeigt mögliche Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf und bezeichnet Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten für den Kanton St.Gallen. Wie in Tabelle 6 dargestellt, werden bereits heute Projekte umgesetzt, die auf Auswirkungen des demographischen Wandels reagieren.

In einem nächsten Schritt gilt es, aus der breiten Palette möglicher Massnahmen, wie sie in Tabelle 5 dargestellt sind, eine Priorisierung vorzunehmen. Dabei sind die Umsetzbarkeit und die Effektivität zu prüfen sowie die finanziellen und personellen Auswirkungen zu berücksichtigen. Im Rahmen des Regierungsprogramms 2009 bis 2013 sollen entsprechende Massnahmen aufgenommen werden.

#### IV. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung  
 Die Präsidentin:  
 Heidi Hanselmann

Der Staatssekretär:  
 Canisius Braun

## Literaturverzeichnis

Baudepartement Kanton St.Gallen, 1. Workshop zur räumlichen Entwicklung im Rahmen des St.Galler Baugesetzes, St.Gallen, Mai 2008.

Bauer (Hg.), Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten. Bd. 1: Soziale Netzwerke in Lebenslauf- und Lebenslagenperspektive (S. 471-514). Tübingen: dgvt. (zugleich Internetpublikation, URL: <http://w210.ub.uni-tuebingen.de/dbt/volltexte/2006/2231/>).

Beck, Ulrich (1986). Risikogesellschaft. Frankfurt am Main.

Beobachter (2008). «Hohe Erwartungen an Familien» Schlussbericht zum Beobachter-Familienmonitor, erstellt durch das Forschungsinstitut gfs.bern, 2008.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2006). Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Bonoli, G. (2008). The impact of social policy on fertility: evidence from Switzerland. In: Journal of European Social Policy, Vol. 18 / no. 1, pp. 64-78, 2008.

Bundesamt für Statistik (BFS, 2006). Bildungsstatistik.

Bundesamt für Statistik (BFS, 2006a). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2005-2050, Neuchâtel.

Bundesamt für Statistik (BFS, 2007). Die Hochschulabsolventen verlassen die Randregionen. Medienmitteilung vom 26.7.07, Bern 2007.

Bundesamt für Statistik (BFS, 2007a) Bildungsperspektiven, Szenarien 2007–2016 für die Hochschulen: I. Studierende und Absolventen.

Bundesamt für Statistik (BFS, 2008). Familien in der Schweiz: Statistischer Bericht. (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/22/publ.html?publicationID=3410>).

Bundesamt für Statistik (BFS, 2008a). Bundesamt für Statistik: Panorama zu «Bevölkerung» 01/2008 (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/01/pan.html>).

Bundesamt für Statistik (BFS, 2008 b). Bildungsperspektiven für die Fachhochschule Ostschweiz, unveröffentlicht.

Bundesamt für Statistik (BFS, 2008c). Bundesamt für Statistik, Szenarien 2008-2017 für die Hochschulen (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/08/dos/blank/15/03.html>).

CS Economic Research (2006). Swiss Issues Immobilien, Fakten und Trends 2006, S. 11.

Delbiaggio, K. (Hg.). (2007). Demografischer Wandel und Konsequenzen für die Raumentwicklung in der Schweiz, Tagungsband zur Veranstaltung vom 9. November im Rahmen der Veranstaltungsreihe. Regionalökonomie und Regionalentwicklung, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie. Hochschule Luzern, Luzern, 2007.

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI 2004). Familienbericht. (<http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00058/index.html?lang=de>).

Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF 2005). Strategische Leitlinien. ([http://www.ekff.admin.ch/content.php?ekff-1-5-tbl\\_1\\_28](http://www.ekff.admin.ch/content.php?ekff-1-5-tbl_1_28)).

Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen (2006). Das Generationengefüge im Kanton St.Gallen. Statistische Blickpunkte zu Ist-Zustand, Dynamik und Kontext. Statistik aktuell, Nr. 11 – Juli 2006. Abrufbar über: [www.statistik.sg.ch/publikationen/statakt.html](http://www.statistik.sg.ch/publikationen/statakt.html).

Fürstentum Liechtenstein, Kantone Graubünden und St.Gallen, Land Vorarlberg (Hg.). (2002). Räumliche Entwicklung des Alpenrheintals, Seite 10 ff., St.Gallen, August 2002.

Hotz, M-Ch. (2005). Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz. Vier Indizes zu räumlichen Disparitäten, 1990-2000. Bundesamt für Statistik: Neuenburg.

Huber, Andreas (Hg.). (2008). Neues Wohnen in der zweiten Lebenshälfte. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser-Verlag.

Infanger, K. & Marconi, D. (2007). Mobilität und demografischer Wandel, Forum Raumentwicklung. Bern.

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2006). Auswirkungen des demografischen Wandels – Aktualisierte Ergebnisse der Modellrechnungen für die Bereiche Haushalte, Erwerbspersonen und Pflegebedürftigkeit, Statistische Analysen und Studien. Nordrhein-Westfalen, Band 38. Düsseldorf.

Lehr, U. (1979). Ist Frauenarbeit schädlich: Im Spannungsfeld von Familie und Beruf, Osnabrück: Fromm Verlag.

Lehr, U. (2004). Psychologie des Alterns (11.Auflage), Quelle und Meyer .

Löwer, M. (2007). Demographischer Wandel in Westfalen als Herausforderung für die Kommunalplanung – Betreuungs- und Bildungsinfrastrukturentwicklung im Kreis Steinfurt ([http://www.lwl.org/LWL/Kultur/Westfalen\\_Regional/Bevoelkerung/Demographischer\\_Wandel/](http://www.lwl.org/LWL/Kultur/Westfalen_Regional/Bevoelkerung/Demographischer_Wandel/)).

Maurer, J. (1995). Maximen für Planer, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung ETH, vdf Hochschulverlag, Zürich, 1995.

Müller, B. (2004). Demographischer Wandel und die Folgen für die Städte – Einführung und Übersicht. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jg., Heft 1., S. 5-13.

Otto, U. (2005). Soziale Netzwerke und soziale Unterstützung älterer Pflegebedürftiger: Potenziale, Grenzen und Interventionsmöglichkeiten im Lichte demografischer Befunde. In U. Otto & P. Otto, U. (2008). Zerbröckelt das soziale Fundament?: Demografische Trends in Mikro- und Makroperspektive als Herausforderung für die Gesellschaft und ihre Institutionen. (ca. 250 S., zur Veröffentlichung angenommen im Verlag Barbara Budrich).

Perrig-Chiello, P. e.a. (2008). Generationen – Strukturen und Beziehungen. Generationenbericht Schweiz.

Pientka, L. (2001). Erkenntnisse zur Verlängerung behinderungsfreier Lebenszeit. Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 34., 38-43.

Soremski, R. (2005). Der Begriff der Familiensolidarität in der Netzwerkforschung und in der Sozialisationsforschung – Gibt es Anschlüsse? In U. Otto & P. Bauer (Hg.), Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten. Bd. 1: Soziale Netzwerke in Lebenslauf- und Lebenslagenperspektive (S. 471-514). Tübingen: dgvt. (zugleich Internetpublikation, URL: <http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2006/2231/index.html>).

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.). (2007). Demographischer Wandel in Deutschland, Wiesbaden, Dezember 2007.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2005). Die Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg – Eine Herausforderung für unsere Gesellschaft.

Wanner P. & Fei, P. (2004). Fruchtbarkeit in den Schweizer Gemeinden 1970-2000. In: Demos, Bundesamt für Statistik, Neuenburg.