

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Weiterentwicklung Demografiestrategie Kanton Schaff-
hausen (Orientierungsvorlage)**

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen den Projektbericht «Weiterentwicklung Demografiestrategie Kanton Schaffhausen» der Arbeitsgruppe Demografie vom 31. März 2022 im Rahmen einer Orientierungsvorlage mit dem Antrag, vom Projektbericht und den darin vorgeschlagenen, aktualisierten Massnahmen Kenntnis zu nehmen. Unserem Antrag stellen wir folgende Erläuterungen voraus.

1. Ausgangslage

1.1 Demografiestrategie 2017¹

Mit Beschluss vom 24. Januar 2017 hat der Regierungsrat ausgehend vom Bericht «Demografiestrategie des Kantons Schaffhausen» die kantonale Demografiestrategie verabschiedet und den Bericht dem Kantonsrat als Orientierungsvorlage am 21. Februar 2017 überwiesen. Der Kantonsrat beriet in seiner Sitzung vom 26. Juni 2017 die Vorlage und nahm Kenntnis davon.

1.2 Umsetzungsstand Demografiestrategie 2017

Im Legislaturprogramm 2017-2020² wurde die Umsetzung der im Bericht vom Januar 2017 vorgeschlagenen 28 Massnahmen³ zum Ziel gesetzt. Die interdepartemental zusammengesetzte Arbeitsgruppe Demografie nahm ab 2018 ein jährliches Controlling zur Umsetzung der einzelnen Massnahmen und 2020 zusätzlich eine Bilanz zum Umsetzungsstand am Ende der Legislaturperiode vor. Die Umsetzungsbilanz wurde nach den vier Schwerpunkten der Demografiestrategie 2017 strukturiert:

¹ Bericht «Demografiestrategie des Kantons Schaffhausen» [fortan «Demografiestrategie 2017» genannt], online verfügbar: <https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Parlament/Der-Kantonsrat/Ratsbetrieb/Vorlagen-Regierung-1676737-DE.html>

² Legislaturprogramm 2017-2020 vom 24. Januar 2017, S. 2, online verfügbar: <https://sh.ch/CMS/get/file/108677f2-d915-4d5f-a700-6722e3150125>

³ Demografiestrategie 2017, S. 17 ff.

- (1) einen bedarfsgerechten Arbeitskräfte-Pool erhalten,
- (2) mit wohnortnahen Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen sowie differenzierten Wohnformen Lebensqualität und Autonomie im Alter unterstützen,
- (3) die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung auf demografische Bedürfnisse und Entwicklungen ausrichten sowie
- (4) das Bildungswesen auf eine zunehmend heterogene Bevölkerung ausrichten.⁴

Der Umsetzungsstand aller 28 Massnahmen wurde überprüft und der verbleibende Handlungsbedarf nach den Kategorien klein, mittel und gross eruiert. Dabei hat sich verdeutlicht, dass es sich bei der Bewältigung der demografischen Herausforderungen auf einen dauerhaften Prozess einzustellen gilt: Obwohl bei allen 28 Massnahmen Umsetzungsaktivitäten getätigt wurden, konnte nur gerade bei drei der 28 Massnahmen gemessen an den Umsetzungsschritten ein fortan kleinerer Handlungsbedarf festgestellt werden.⁵ Die Umsetzungsbilanz verdeutlicht, dass für eine erfolgreiche Umsetzung der Massnahmen die *politische Akzeptanz* entscheidend ist. So ermöglichte die beschlossene Vorlage zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter sowie die Teilrevision des Steuergesetzes betreffend den Betreuungsabzug für Kleinkinder Fortschritte betreffend die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Demgegenüber erschwerte beispielsweise die Ablehnung der geplanten Imagekampagne die Umsetzung der Massnahme «Standortmarketing pflegen». Für Fortschritte beim dritten Schwerpunkt, betreffend die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, war wiederum die Revision des kantonalen Richtplans von zentraler Bedeutung.

Unter Berücksichtigung der aktualisierten Zahlen des Bundesamtes für Statistik (BFS) zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz und der Kantone 2020-2050⁶, wonach im Kanton Schaffhausen in Zukunft mit einem *steigenden Bevölkerungswachstum bei zunehmender Alterung* zu rechnen ist, gewinnt die Umsetzung der demografischen Massnahmen zusätzlich an Dringlichkeit.

1.3 Auftrag zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Demografiestrategie 2017

Aufgrund der erwähnten Umsetzungsbilanz legte der Regierungsrat mit Beschluss vom 1. Dezember 2020 die Überprüfung und Anpassung bzw. die Weiterentwicklung der Demografiestrategie 2017 als eines der fünf Schwerpunktthemen der laufenden Legislaturperiode 2021-2024⁷ fest. Der vorliegende Projektbericht soll unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklungen

⁴ Demografiestrategie 2017, S. 14.

⁵ Vgl. Demografiestrategie 2017; Stand und Bilanz Umsetzung Massnahmen per 31. Oktober 2020, online verfügbar: <https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Regierung/Staatskanzlei-10803349-DE.html>

⁶ Bundesamt für Statistik (2020), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz und der Kantone 2020-2050, online verfügbar: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.14963221.html>

⁷ Legislaturprogramm 2021-2024 vom 26. Januar 2021, S. 2, online verfügbar: <https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Regierung/Staatskanzlei-7690241-DE.html>

während der letzten Jahre sowie der aktuellen Szenarien der Bevölkerungsentwicklung aufzeigen, wie die Weiterentwicklung der Demografiestrategie an die Hand zu nehmen und deren Umsetzung während der laufenden Legislatur fortzusetzen ist.

2. Aktualisierte Strategie

Die interdepartementale Arbeitsgruppe Demografie unter der Leitung des Staatsschreibers hat unter Berücksichtigung der seit 2017 mit der Umsetzung der Strategie gesammelten Erfahrungen sowie des aktualisierten Kenntnisstandes betreffend die Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung die in der Demografiestrategie definierten Handlungsfelder, Hauptaufgaben und Massnahmen überprüft, wo nötig angepasst und im beiliegenden Projektbericht «Weiterentwicklung Demografiestrategie Kanton Schaffhausen» dargestellt.

Die 2017 aufgezeigte Entwicklung, wonach das Bevölkerungswachstum im Kanton Schaffhausen seit über 20 Jahren nicht mehr auf Geburten, sondern auf einen positiven (Ein-) Wanderungssaldo zurückgeht, wird sich gemäss den aktualisierten Szenarien des BFS bis ins Jahr 2050 fortsetzen. Dabei ist weiterhin von einem steigenden Bevölkerungswachstum auszugehen: Gemäss dem Referenzszenario⁸ werden die 2017 angenommenen Bevölkerungszahlen für 2030 bzw. 2040 je rund 10 Jahre früher erreicht. Gleichzeitig erhöht sich der Altersquotient, der die Belastung einer Volkswirtschaft bzw. der Bevölkerung im produktiven Alter (20-64 Jahre) durch die nicht mehr erwerbsfähige Bevölkerung (Personen ab 65 Jahren) misst: Kamen im Kanton Schaffhausen 1990 noch vier erwerbstätige Personen auf eine pensionierte Person, werden demnach bis 2050 noch zwei erwerbstätige Personen auf eine pensionierte Person kommen (vgl. Projektbericht vom 31. März 2022, S. 5 - 10). Die sogenannte Alterspyramide verschiebt sich somit immer schneller nach oben.

Ein notwendiger Hebel, um dem für die hiesige Wirtschaft herausfordernden Fachkräftemangel entgegenzuwirken und die steigenden Bedürfnisse innerhalb der Gesundheitsversorgung aufzufangen sowie den finanziellen Konsequenzen entgegenzutreten, ist die interkantonale und internationale Zuwanderung. Unverändert gilt es zudem, das Bildungswesen sowie die Siedlungsentwicklung und das Mobilitätsangebot auf den demografischen Wandel und auf die daraus resultierenden, neuen gesellschaftlichen und infrastrukturellen Anforderungen auszurichten. Und nicht zuletzt bleibt es für die Bewältigung der demografischen Herausforderungen elementar, die Le-

⁸ Das im Projektbericht berücksichtigte Referenzszenario bildet die Fortsetzung der Entwicklung der letzten Jahre ab. Es unterscheidet sich von den sogenannten hohen und tiefen Szenarien, bei denen Umstände angenommen werden, die das Bevölkerungswachstum künftig zusätzlich begünstigen bzw. die zu einer Verlangsamung des Bevölkerungswachstums führen.

bens- und Standortattraktivität des Kantons weiter zu stärken. Die Ansprüche der jüngeren und älteren, ansässigen und zugewanderten Wohnbevölkerung an die Leistungen der öffentlichen Hand sollen gleichermassen erfüllt werden.

3. Weiteres Vorgehen: Priorisierung und Umsetzung der Massnahmen

Der Regierungsrat nahm am 3. Mai 2022 Kenntnis vom Projektbericht zur Weiterentwicklung der Demografiestrategie vom 31. März 2022. Er ist überzeugt davon, dass die Weiterentwicklung der Demografiestrategie der wirtschaftlichen Prosperität unseres Kantons, aber auch dem gesellschaftlichen Zusammenhalt dient.

Die Arbeitsgruppe beschreibt im Bericht insgesamt 25 Massnahmen, die zur Bewältigung der Herausforderungen aufgrund der demografischen Entwicklung anzugehen sind. Es ist nun Aufgabe der zuständigen Behörden auf kantonaler – und teilweise auf kommunaler – Ebene, die notwendigen Schlüsse zu ziehen und die Massnahmen umzusetzen sowie die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Ebenso sind die Organisationen und Institutionen der Zivilgesellschaft eingeladen, sich aktiv an der Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen zu beteiligen.

Die 25 vorgeschlagenen Massnahmen sind in den folgenden vier Schwerpunkten strukturiert:

1. Arbeitskräftebedarf sicherstellen sowie das Leistungsangebot der öffentlichen Verwaltung auf die demografische Entwicklung und Bedürfnisse ausrichten (M1 - M11)
2. Bedarfsgerechtes und wohnortnahes Angebot an Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen sicherstellen sowie die Lebensqualität und Autonomie von Menschen mit Unterstützungsbedarf fördern (M12 - M17)
3. Siedlungsentwicklung sowie Mobilitätsangebot auf die demografischen Herausforderungen und Bedürfnisse ausrichten (M18 - M21)
4. Bildungswesen auf die zunehmend heterogene Bevölkerung ausrichten (M22 - M25)

Die gleichzeitige Umsetzung aller 25 Massnahmen ist aufgrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen aus Sicht des Regierungsrates nicht möglich. Weiter ist zu berücksichtigen, dass bei einer erheblichen Anzahl der Massnahmen bereits Aktivitäten bestehen, diese allerdings zu verstärken oder neu auszurichten sind. Schliesslich ist weiter zu bemerken, dass bei einer Mehrzahl der Massnahmen die Finanzierung der Umsetzung nicht oder nicht vollständig beschlossen ist. Aus Sicht des Regierungsrates gilt es daher, die Aktivitäten zu priorisieren. Für den Regierungsrat

sind insbesondere bei den folgenden Massnahmen die Aktivitäten im Sinne der Arbeitsgruppe zu verstärken:

Schwerpunkt 1: *Arbeitskräftebedarf sicherstellen sowie das Leistungsangebot der öffentlichen Verwaltung auf die demografische Entwicklung und Bedürfnisse ausrichten*

- M1 Fachkräfte-Initiativen verstärken
- M2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern
- M3 Aktives Standortmarketing betreiben
- M6 Bedarfsgerechtes Lehrstellenmarketing intensivieren
- M7 Öffentliche Hand als Arbeitgeberin auf demografische Entwicklung ausrichten
- M9 Ausbildungen fördern und Berufsverweildauer von Pflegefachpersonen verlängern

Schwerpunkt 2: *Bedarfsgerechtes und wohnortnahes Angebot an Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen sicherstellen sowie die Lebensqualität und Autonomie von Menschen mit Unterstützungsbedarf fördern*

- M12 Leistungsauftrag der Spitäler Schaffhausen optimieren
- M14A Hausärztemangel beheben
- M14B Spitalplanung 2023 umsetzen
- M15 Differenzierte Wohnformen unterstützen (teilweise Zuständigkeitsbereich der Gemeinden)
- M17 Gemeinden im Aufbau und Weiterentwicklung von gesundheitsfördernden und präventiven Angeboten beraten und unterstützen (Zuständigkeitsbereich der Gemeinden)

Schwerpunkt 3: *Siedlungsentwicklung sowie Mobilitätsangebot auf die demografischen Herausforderungen und Bedürfnisse ausrichten*

- M18 Innenentwicklung konsequent und qualitätsvoll umsetzen (Zuständigkeitsbereich der Gemeinden)
- M19 Beratungsstelle für Siedlungsentwicklung weiterführen und auf Arbeitszonengebiete ausbauen (teilweise Zuständigkeitsbereich der Gemeinden)
- M20 Hindernisarme Verkehrsinfrastruktur sicherstellen (teilweise Zuständigkeitsbereich der Gemeinden)
- M21 Agglomerationsprogramme umsetzen (teilweise Zuständigkeitsbereich der Gemeinden)

Schwerpunkt 4: Bildungswesen auf die zunehmend heterogene Bevölkerung ausrichten

- M22 Frühförderung verstärken
- M24 Angebot an Sprach- und Integrationskursen von Migrantinnen und Migranten erweitern
- M25 Bildungsmassnahmen für Migrantinnen und Migranten ausbauen und Angebote besser vernetzen

4. Verhältnis zum Projekt «Entwicklungsstrategie 2030»

Der Regierungsrat hat am 5. Mai 2020 das Projekt «Wirtschaftliche Entwicklungsstrategie 2030» zur Stärkung des Wirtschafts- und Lebensstandorts Schaffhausen (kurz: ES2030) in Auftrag gegeben. Die Projektarbeiten stehen kurz vor dem Abschluss und die Ergebnisse werden unter anderem in Form von «Schlüsselprojekten» und «Schlüsselfaktoren» voraussichtlich im Frühherbst 2022 präsentiert. Der Projektansatz von ES2030 ist umfassend und beschlägt alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Themen. Der Projektansatz der Demografiestrategie ist demgegenüber enger gefasst, da nur jene Themen untersucht werden, die direkt von der demografischen Entwicklung beeinflusst werden. Gleichwohl bestehen in den beiden Projekten Überschneidungen und Parallelitäten in einzelnen Themenbereichen. Dies unterstreicht den Handlungsbedarf in den eruierten Themen. Das Projekt ES2030 wird die Überschneidungen und Parallelitäten zu den Massnahmen der Weiterentwicklung der Demografiestrategie darstellen und ausweisen.

5. Zusammenfassung und Antrag

Die Überarbeitung der Grundlagen und Inhalte der Demografiestrategie 2017 zeigt auf, dass sich der Kanton längerfristig und noch dringlicher den demografischen Herausforderungen annehmen muss. Die 2017 in den Behörden und in der Öffentlichkeit angestossene (politische) Diskussion über die demografische Entwicklung im Kanton Schaffhausen sowie deren Auswirkungen und Herausforderungen will der Regierungsrat mit der Weiterentwicklung der Demografiestrategie fortsetzen.

Die Arbeitsgruppe Demografie schlägt im Projektbericht vom 31. März 2022 insgesamt 25 Massnahmen vor, die zur Bewältigung der Herausforderungen aufgrund der demografischen Entwicklung an die Hand zu nehmen sind. Es ist nun an den zuständigen Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene, die Massnahmen zu priorisieren und wenn immer möglich umzusetzen. Hierfür sind die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Ebenso sind die Organisationen

und Institutionen der Zivilgesellschaft eingeladen, sich aktiv an der Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen zu beteiligen. Die Geschäfte und Inhalte der Weiterentwicklung der Demografiestrategie gilt es zudem gezielt im Projekt «Entwicklungsstrategie 2030» zu berücksichtigen.

Der Regierungsrat wird sich ab 2023 erneut in Form eines jährlichen Controllings mit dem Umsetzungsstand der Massnahmen sowie den hierfür erforderlichen Ressourcen auseinandersetzen.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Orientierungsvorlage und den Anhang «Projektbericht Weiterentwicklung Demografiestrategie Kanton Schaffhausen» vom 31. März 2022 zur Kenntnis zu nehmen.

Schaffhausen, 14. Juni 2022

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Dr. Cornelia Stamm Hurter

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang:

- Projektbericht «Weiterentwicklung Demografiestrategie Kanton Schaffhausen» vom 31. März 2022