

Überalterung: Ausmass, Ursachen, Folgen

Autor(en): René L. Frey
Quelle: Basler Stadtbuch
Jahr: 1983

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/23fff5bf-11e8-4cd1-9620-30c0a0756a33>

Nutzungsbedingungen

Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Online-Plattform [baslerstadtbuch.ch](http://www.baslerstadtbuch.ch) ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.

<http://www.cms-basel.ch>

<https://www.baslerstadtbuch.ch>

Überalterung: Ausmass, Ursachen, Folgen

Die Volkszählung vom Dezember 1980 hat für Basel-Stadt mit aller Deutlichkeit bestätigt, was man vorher schon ahnte: Basel-Stadt ist der am stärksten überalterte Kanton. Der Anteil der 65jährigen und noch Älteren an der Wohnbevölkerung beträgt 19,6 Prozent bei einem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 13,9 Prozent. Selbst der sonst in struktureller Hinsicht mit Basel-Stadt vergleichbare Kanton Genf liegt mit 13,3 Prozent deutlich tiefer. Das Spiegelbild zu Basel-Stadt ist Baselland, das als «zweitjüngster» Kanton einen Betagtenanteil von 10,4 Prozent aufweist (vgl. Abb. 1). Würde man die beiden Basel «rechnerisch wiedervereinigen», so käme der Kanton Basel auf 14,8 Prozent, läge also nur leicht über dem nationalen Mittel.

Dem höchsten Betagtenanteil von Basel-Stadt steht der tiefste Kinderanteil gegenüber. Der Prozentsatz der unter 20jährigen beträgt gesamtschweizerisch 27,2 Prozent, in Basel-Stadt 18,5 Prozent, in Baselland 28,2 Prozent und im in dieser Hinsicht führenden Obwalden sogar 33,7 Prozent.

Diese Zahlen sind etwas irreführend; sie erwecken den Eindruck, Basel sei in demographischer Hinsicht gänzlich «abnorm». Dies ist nicht der Fall, sondern lediglich darauf zurückzuführen, dass Basel-Stadt ein Kanton ohne Vororte – ausgenommen Riehen und Bettingen – und ohne ländliches Einzugsgebiet ist. Wird die Stadt Basel mit den Städten Zürich und Bern verglichen, so zeigen sich kaum Unterschiede in der Altersstruktur.

Dennoch: Basel muss die aus der einseitigen Altersstruktur resultierenden politischen Probleme weitgehend selber bewältigen, während andere Städte eine gewisse Hilfe durch ihren Kanton erhalten. Bevor auf diese Probleme und die entsprechenden Lösungsmöglichkeiten eingegangen wird, sind die Entwicklung und die Hintergründe des Überalterungsprozesses darzustellen.

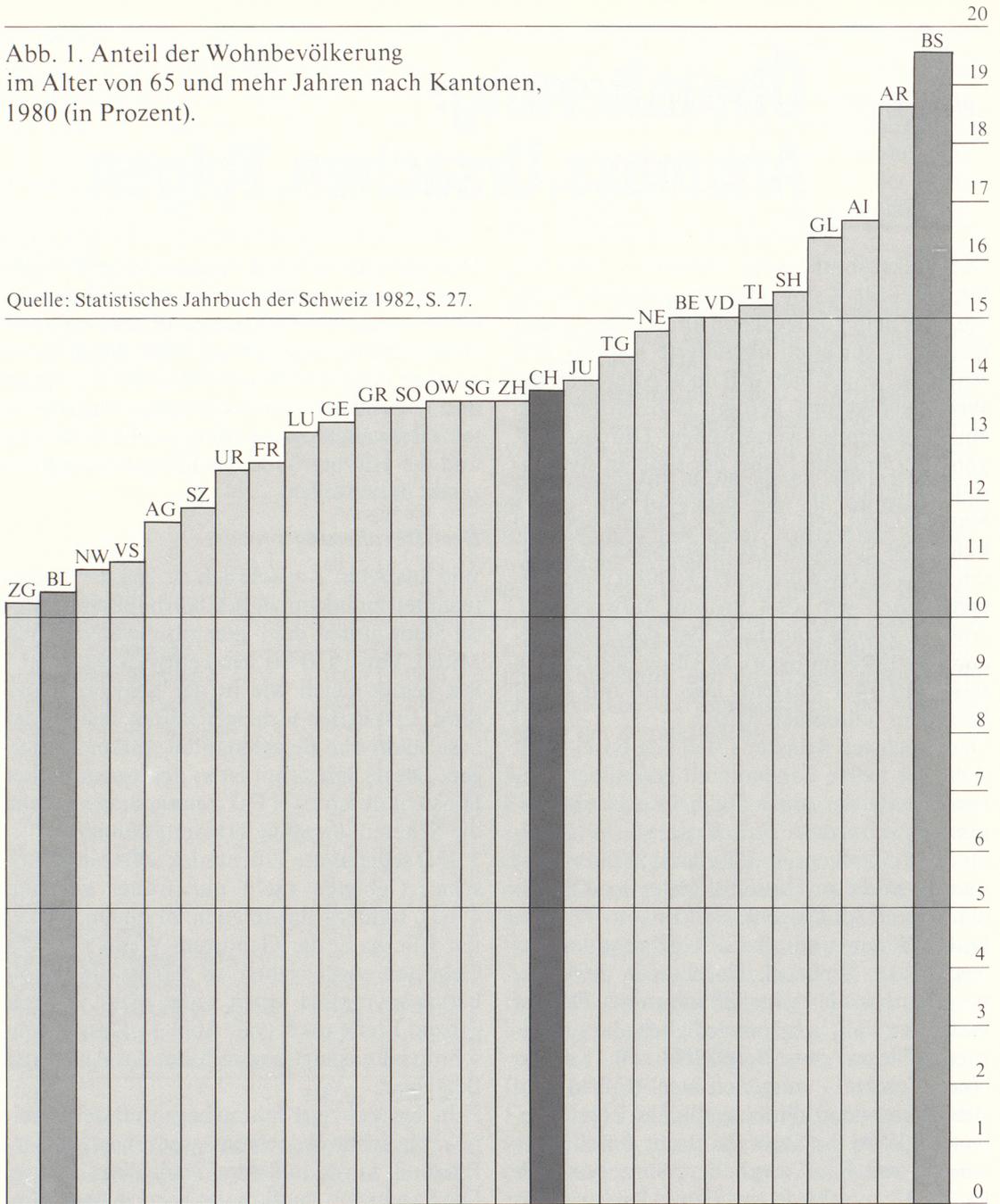
Der Überalterungsprozess

Wie aus Abb. 2 ersichtlich ist, lag der Betagtenanteil zu Beginn dieses Jahrhunderts in Basel-Stadt unter dem gesamtschweizerischen Mittel. Von 1930 bis 1960 entwickelte er sich fast genau gleich wie in der Schweiz insgesamt. Erst in den sechziger Jahren beginnt der baselstädtische Betagtenanteil stärker zu steigen. Dieses Jahrzehnt ist in demographischer Hinsicht durch zwei Faktoren geprägt, welche die Scherenbewegung erklären können:

1. Der sogenannte Pillenknicke setzte in städtischen Gebieten nicht nur früher ein (um 1965), sondern führte auch zu einem stärkeren Rückgang der Geburten. Wenn aber die Geburten zurückgehen, so wächst die Bevölkerungspyramide unten nicht mehr in ihrer ganzen Breite nach (vgl. Abb. 3). Das Durchschnittsalter steigt und mit ihm der Anteil der Betagten.

2. In den sechziger Jahren begann Basel an seine räumlichen Wachstumsgrenzen zu stossen. Bauland wurde auf dem Stadtgebiet knapp. Die Expansion quoll in die Vororte über. Von

Abb. 1. Anteil der Wohnbevölkerung
im Alter von 65 und mehr Jahren nach Kantonen,
1980 (in Prozent).



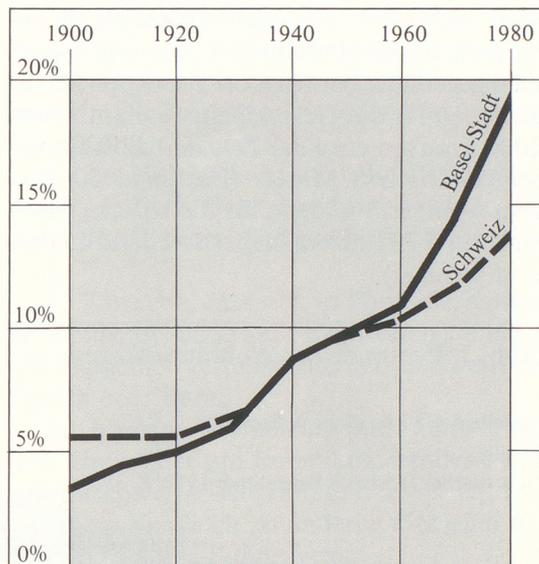
der Abwanderung aus dem Zentrum werden vor allem die mittleren Altersklassen der 30- bis 50jährigen erfasst, während die über 65jährigen ihrer geringen Mobilität wegen in Basel zurückbleiben und so zum Anstieg des Betagtenanteils beitragen.

Die Bevölkerungsbilanz für die letzten drei Jahrzehnte widerspiegelt diese veränderten Trends sehr deutlich (vgl. Tabelle 1). Die Geburten der Schweizer sind stark rückläufig, die Sterbefälle wegen des zunehmenden Durchschnittsalters leicht steigend. Dies führt dazu, dass aus dem Geburtenüberschuss der fünfziger Jahre in den siebziger Jahren ein Sterbeüberschuss von durchschnittlich rund 1200 Personen pro Jahr geworden ist. Im Vergleich zu den Schweizern weisen die Ausländer wegen ihrer Konzentration auf die Altersklasse der 20- bis 40jährigen eine hohe Geburtenrate, eine tiefe Sterberate und folglich einen sehr hohen Geburtenüberschuss auf. In den siebziger Jahren betrug dieser im Mittel über 600 Personen und kompensierte den Sterbeüberschuss der Schweizer ungefähr zur Hälfte.

Beim schweizerischen Bevölkerungsteil konnte in den fünfziger Jahren ein beträchtlicher Wanderungsgewinn beobachtet werden. Bereits in den sechziger Jahren hat er sich in einen Wanderungsverlust gewandelt. In den siebziger Jahren machte der Verlust im Mittel fast 2000 Personen pro Jahr aus. Konjunkturbedingt war bei den Ausländern der Wanderungssaldo in den fünfziger und sechziger Jahren stark positiv, wurde dann aber in den siebziger Jahren ebenfalls negativ.

Abb. 4 zeigt, wie sich Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Wanderungen auf die baselstädtische Altersstruktur ausgewirkt haben. Während die Schüler, definiert als Altersklasse zwischen sieben und 19 Jahren, in den letzten 30 Jahren von rund 27 000 auf 35 000 gestie-

Abb. 2. Entwicklung des Anteils der 65- und Mehrjährigen an der Wohnbevölkerung, Basel-Stadt und gesamte Schweiz (in Prozent).



Quelle: Statistisches Jahrbuch Basel-Stadt 1982, S. 30, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1982, S. 26.

gen und dann wieder auf etwa 27 000 gesunken sind und die Erwerbsfähigen (20 bis 64 Jahre) eine ähnliche Bewegung machten, ist die Zahl der Kleinkinder bis sechs Jahre anteilmässig stark rückläufig und beträgt heute nur noch rund die Hälfte (10 000 Personen) von 1960 (fast 20 000 Personen). Die Zahl der Betagten demgegenüber nimmt, wie gezeigt, kontinuierlich sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Gesamtbevölkerung zu.

Konsequenzen für den baselstädtischen Staatshaushalt

Der Umbau der Bevölkerungspyramide, wie er sich in Basel-Stadt in den letzten Jahrzehnten abspielte, hat seine Spuren im Staatshaushalt

halt hinterlassen. Werden die Staatsausgaben von Kantonen und Gemeinden zusammengerechnet (vgl. Tabelle 2), so ergibt sich aufgrund der schweizerischen Finanzstatistik, dass Basel-Stadt für seine Volksschulen je Einwohner 40 Prozent weniger ausgeben muss als die anderen Kantone (Baselland 12 Prozent mehr). Demgegenüber betragen die Pro-Kopf-Staatsausgaben für das Gesundheitswesen mit rund 2000 Franken etwa das Zweieinhalbfache des schweizerischen Mittels (Baselland 30 Prozent weniger) und jene für die soziale Wohlfahrt rund 70 Prozent mehr (Baselland 45 Prozent weniger).

Diese Ziffern sind spätestens seit den Zielvorstellungen des Regierungsrates «Basel 75 und 76» in das Bewusstsein der politisch interessierten Öffentlichkeit gedrungen und in Beziehung zur Überalterung in Basel-Stadt gebracht worden.

Überdimensioniertes Gesundheitswesen

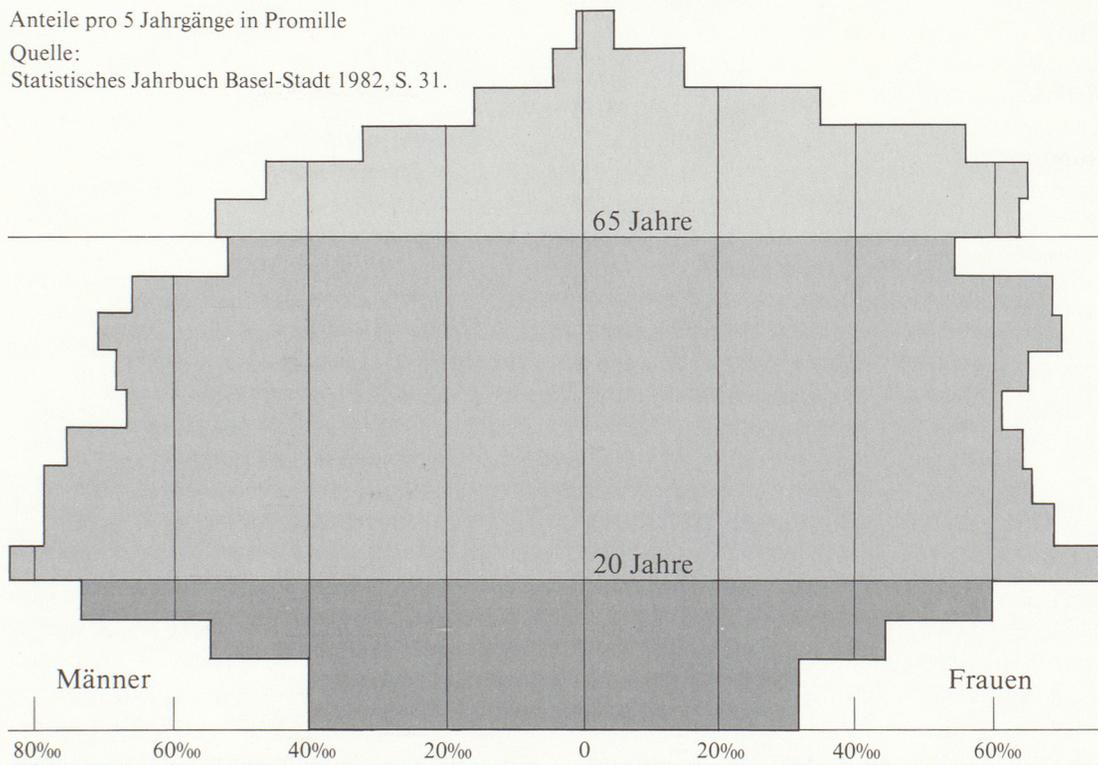
Im Jahre 1982 wurde auf Veranlassung der Grossratskommission «3. Bauetappe des Kantonsospitals Basel» unter der Leitung von Professor Martin H. Burckhardt vom Regierungsrat ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die Gründe für die krass überdurchschnittlichen

Abb. 3. Pyramide der Wohnbevölkerung von Basel-Stadt, 1980.

Anteile pro 5 Jahrgänge in Promille

Quelle:

Statistisches Jahrbuch Basel-Stadt 1982, S. 31.



Gesundheitsausgaben von Basel-Stadt herausarbeiten sollte. Die gemeinsam vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und vom Institut für Sozialwissenschaften der Universität Basel verfasste Strukturanalyse des baselstädtischen Gesundheitswesens ist Mitte 1983 erschienen¹. Sie hat einen beträchtlichen Wirbel ausgelöst, weil sie zum Ergebnis gelangte, dass das Basler Gesundheitswesen – selbst unter Berücksichtigung des überdurchschnittlichen Betagtenanteils – überdimensioniert ist. Dies erklärt nicht nur die ausserordentlich hohen Gesundheitsausgaben je Einwohner, sondern auch die im Vergleich zu ähnlich gelagerten Kantonen höhere Belastung für die Steuerzahler. Diese betrug 1980 in Basel-Stadt rund 1100 Franken je Einwohner, gefolgt von Genf mit etwa 950 Franken. Zürich liegt bei 650 Franken, Baselland bei 350 Franken! Was sind die Gründe für diese erheblichen Unterschiede? Die Strukturanalyse des baselstädtischen Gesundheitswesens hat die folgenden hier im Zusammenhang mit Bevölkerungsentwicklung und Überalterung relevanten Ergebnisse zeitigt:

1. Setzt man das schweizerische Mittel gleich 100, so betragen die Kosten der Basler Spitäler pro Einwohner 312, pro Bett 168, pro Patiententag 161 und pro Fall 182.

2. Als Hauptursache für diese überdurchschnittlichen Kosten sind aufgrund vor allem von Vergleichen mit anderen schweizerischen Spitälern anzusehen:

– das höhere Durchschnittsalter von Basel und damit verbunden die quantitativ höheren Ansprüche an das Gesundheitswesen;

– die in Basel vergleichsweise hohe Spitaleintrittshäufigkeit;

– die Fehlplatzierung von Patienten: Über 20% der an einem Stichtag im April 1983 in einem Basler Spital liegenden Patienten hät-

ten nach Ansicht des jeweils zuständigen Oberarztes in einen anderen (billigeren) Spitaltyp gehört oder nach Hause entlassen werden können. Dies betrifft vor allem ältere und alleinstehende Patienten und Chronischkranke, die in einem Altersheim mit Pflegeabteilung oder in einem Pflegeheim besser untergebracht wären als in einem Akutspital, wo sie medizinisch überversorgt werden und unnötig hohe Kosten verursachen;

– der im Durchschnitt zu hohe Personalbestand pro Bett (dieses Ergebnis wurde in der Folge durch die zuständigen Instanzen bestritten);

– die Tatsache, dass sich in Basel die Kosten der Spitzenmedizin auf ein erheblich kleineres Einzugsgebiet verteilen als beispielsweise in Zürich oder Bern;

– die höchste Ärztedichte (im Jahre 1982 471 Einwohner pro freipraktizierenden Arzt, gesamtschweizerisch 786) und

– das im Vergleich zu anderen Gebieten der Schweiz höhere Lohnniveau.

3. Keine «Schuld» an den überdurchschnittlichen Gesundheitsausgaben von Basel-Stadt tragen

– die Aufenthaltsdauer in den Basler Spitälern: Sie ist in Basel-Stadt eher unterdurchschnittlich, was als ein Zeichen dafür angesehen werden kann, dass der medizinische Fortschritt hier gut genutzt wird,

– der Bettenauslastungsgrad und

– der Gesundheitszustand der Betagten: Eine Sonderauswertung einer gesamtschweizerischen repräsentativen Erhebung unter den über 60jährigen hat ergeben, dass die Stadtbasler in keinerlei Hinsicht weniger gesund und damit hilfs- und pflegebedürftiger sind als die Betagten der übrigen Schweiz. Es besteht somit kein Grund, an der Betreuung pflegebedürftiger Betagter in teuren Spitälern festzuhalten.

Tabelle 1. Bevölkerungsbilanz, Basel-Stadt, 1950–1980 (in 1000 Personen im Jahresdurchschnitt).

	1950–60			1960–70			1970–80		
	Schweizer	Ausländer	Total	Schweizer	Ausländer	Total	Schweizer	Ausländer	Total
Geburten	2,7	0,3	3,0	2,3	0,9	3,2	1,1	0,8	1,9
Sterbefälle	1,9	0,2	2,1	2,2	0,2	2,4	2,3	0,2	2,5
Geburtenüberschuss	0,8	0,1	0,9	0,1	0,7	0,8	-1,2	0,6	-0,6
Zuwanderung	11,2	8,4	19,6	9,7	14,9	24,6	7,5	7,7	15,2
Wegwanderung	10,0	7,2	17,2	11,2	13,0	24,2	9,4	8,4	17,8
Wanderungsgewinn	1,2	1,2	2,4	-1,5	1,9	0,4	-1,9	-0,7	-2,6
Total ¹	2,0	1,3	3,3	-1,4	2,6	1,2	-3,1	-0,1	-3,2
Total ²	2,3	0,6	2,9	-1,0	1,9	0,9	-2,5	-0,6	-3,1

1 Ohne Bürgerrechtswechsel und Fortschreibungsdifferenz

2 Mit Bürgerrechtswechsel und Fortschreibungsdifferenz

Quelle: Statistisches Jahrbuch Basel-Stadt 1982, S. 86

4. Basel-Stadt hat nicht nur ein kostspieliges Spitalwesen, sondern auch ein aufwendiges System der Altersbetreuung. Die dem Kanton daraus erwachsenden Kosten betragen 1981 rund 100 Millionen Franken.

5. Der heutige Finanzierungsmodus begünstigt die Hospitalisierung pflegebedürftiger Betagter, weil diese finanziell wesentlich günstiger fahren, wenn sie in einem Spital statt in einem Alters- oder Pflegeheim liegen beziehungsweise sich zu Hause pflegen lassen.

Die Strukturanalyse gelangt bezüglich Betagte zu folgenden Empfehlungen:

1. Es sind rund 500 zusätzliche Pflegeplätze mit 350 bis 400 Beschäftigten zur Betreuung Chronischkranker und Alterspatienten bereitzustellen. Bis 1990/95 dürften wegen der fortschreitenden Überalterung weitere 100 bis 200 Pflegeplätze nötig sein. Bereits heute ist

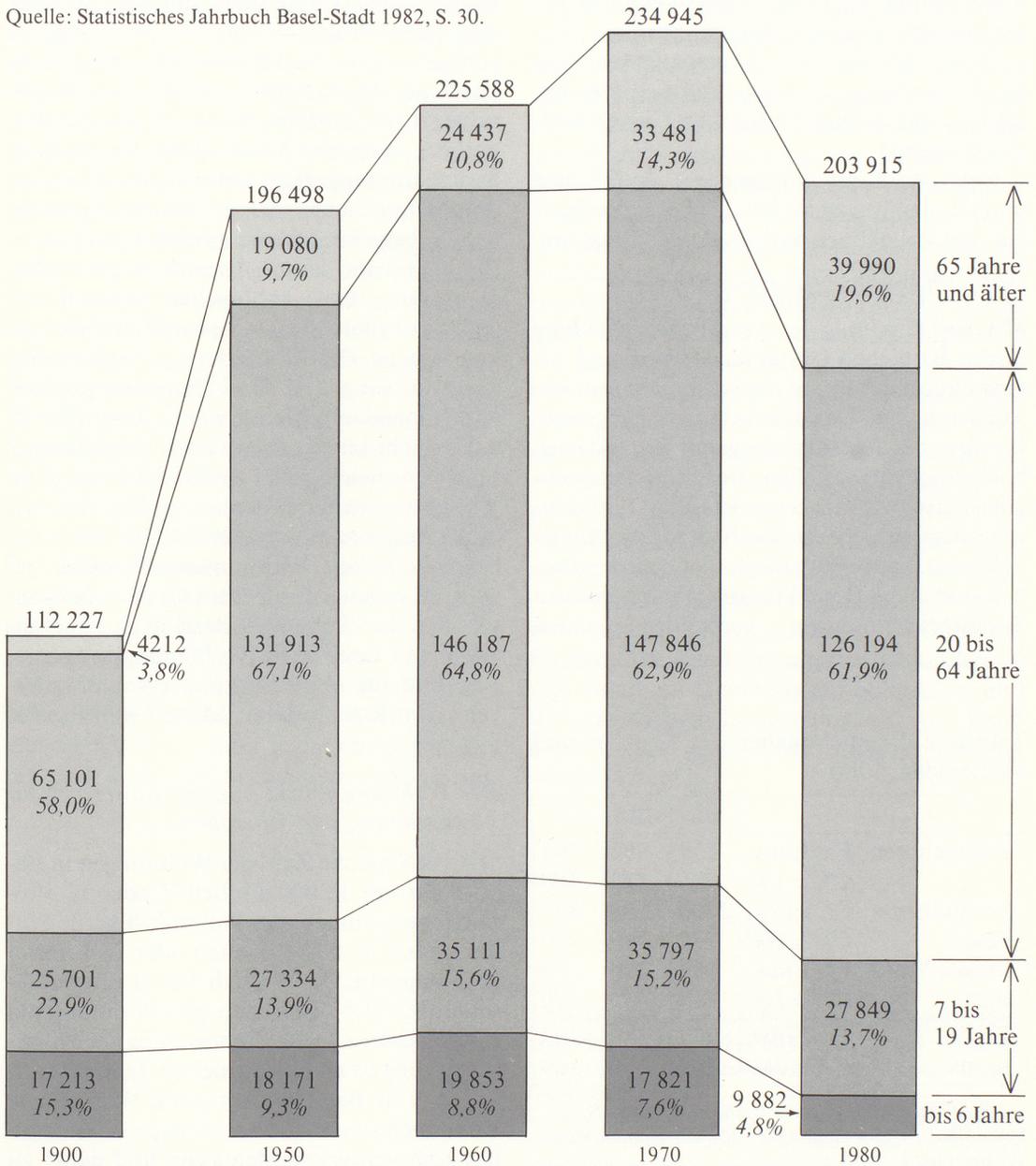
die Bereitstellung von etwa 500 Pflegeplätzen in dezentralen Pflege- und Altersheimen geplant. Es besteht jedoch theoretisch eine aus der Redimensionierung von Akut-, Psychiatrie- und Geriatrieabteilungen resultierende Kapazitätsreserve von 650 bis 850 Betten. Wieviele dieser nicht benötigten Betten in Pflegebetten umgewandelt werden könnten, bedarf noch der Abklärung. Wichtig ist, dass wir nicht auch im Pflegebereich auf Überkapazitäten zusteuern.

2. Das Zusammentreffen einer im gesamtschweizerischen Vergleich hohen Überalterung mit der baselstädtischen Strategie der vorwiegend geschlossenen Altersbetreuung zwingen zu einer Konzeptionsänderung in der medizinisch-pflegerischen Altersversorgung Basels:

– Förderung aller Formen offener Alterspfle-

Abb. 4. Entwicklung der Wohnbevölkerung nach Altersklassen, Basel-Stadt, 1900–1980.

Quelle: Statistisches Jahrbuch Basel-Stadt 1982, S. 30.



ge und -hilfe zulasten der Erhöhung des Anteils der geschlossenen Altersbetreuung;

- Förderung der Pflegemöglichkeiten in Altersheimen, Alterswohnsiedlungen usw.;
- Umplazierung der Alterspatienten, die fälschlicherweise in Akut- und Geriatriespitalern sowie der psychiatrischen Universitätsklinik liegen;
- pädagogisch-psychologische Aufklärung und Unterstützung im Bereich der individuellen und kollektiven Selbsthilfe der Betagten.

«Normalisierung» der Altersstruktur

Mit der Dämpfung der Ausgabenentwicklung in den Bereichen Gesundheitswesen und Altersbetreuung kann es indessen nicht sein Bewenden haben. Damit würde zwar ein grosses Problem des Stadtkantons gemildert, indessen blieben andere bestehen. Der hohe Betagtenanteil erschwert insbesondere die Durchführung ausgesprochen zukunftsbezogener Massnahmen. Die hierfür erforderlichen Investitionen sind in der Regel kurzfristig mit negativen Begleiterscheinungen verbunden. Diese

Tabelle 2. Bruttoausgaben der Kantone und Gemeinden, 1980

		BS	BL	CH
Volksschulen	Fr./Einw.	459	851	761
	CH = 100	60	112	100
Gesundheitswesen	Fr./Einw.	2000	563	831
	CH = 100	240	68	100
Soziale Wohlfahrt	Fr./Einw.	887	290	529
	CH = 100	168	55	100
Total	Fr./Einw.	8977	4289	5403
	CH = 100	166	79	100

Quelle: Öffentliche Finanzen der Schweiz 1980, S. 60ff., 86ff., 106ff. (Gesundheitswesen BS um Doppelzählungen bereinigt.)

Nachteile werden von den älteren Mitbürgern stärker empfunden als die längerfristig anfallenden Vorteile. Für sie ist es daher rational, derartigen Projekten die Unterstützung zu versagen – zum Nachteil der Jüngeren, für die Basel an Attraktivität verliert. Der Regierungsrat hat daher in «Basel 75» das Ziel formuliert, es sei eine ausreichende Wohnbevölkerung mit ausgeglichenem Altersaufbau und durchschnittlicher sozialer Schichtung zu erhalten, beziehungsweise zurückzugewinnen. Bis heute sind kaum Anzeichen erkennbar, dass man – trotz zahlreichen Massnahmen (vgl. dazu «Basel 81») – diesem Ziel näher gekommen ist. Die Abwanderung, der Bevölkerungsrückgang und die Überalterung gehen anscheinend ungebremst weiter. Zweifellos ist dafür nicht ein einziger Grund massgebend. Unter den wichtigsten dürfte der Mangel an Wohnraum in Basel-Stadt sein. Der Klärung dieses Zusammenhanges ist ein Gutachten zur baselstädtischen Wohnungsmarktpolitik gewidmet, welches das Institut für Sozialwissenschaften der Universität Basel in Zusammenarbeit mit dem Büro für Planungs koordinierung und der Arbeitsgruppe «Wohnungsfragen» dem Regierungsrat Mitte 1983 abgeliefert hat².

Der Wohnungsmarkt – mitverantwortlich für Abwanderung und Überalterung

Seit 1965 hat die Zahl der Wohnungen in Basel-Stadt um 15 000 Einheiten oder 18 Prozent zugenommen, die Wohnbevölkerung indessen um 35 000 Personen oder 15 Prozent abgenommen. Die Wohndichte ist von durchschnittlich 2,55 Personen pro Wohnung auf 1,85 gesunken. Diese Verbesserung der Wohnversorgung ist an sich erfreulich. Unerfreulich ist, dass in Basel die sinkende Wohndichte kaum mehr durch die Schaffung von Neubauten kompensiert werden kann und daher zu

einer «Verdrängung von Wohnenden durch Wohnende» führt: zur Abwanderung, wie gezeigt, von mittleren Jahrgängen und Kindern. Hauptziel der baselstädtischen Wohnungsmarktpolitik sollte es daher sein, das weitere Absinken der Wohndichte zu bremsen, wenn möglich den Trend umzukehren. Anders formuliert: Der bestehende Wohnraum sollte besser genutzt werden, und die an sich vorhandenen Familienwohnungen und -häuser sollten vermehrt Familien zur Verfügung gestellt werden. Dies ist grundsätzlich möglich. Die erwähnte Wohnungsmarktuntersuchung hat nämlich ergeben, dass in Basel eine beträchtliche Unter- und Fehlbelegung von Wohnraum besteht.

Der Hauptgrund für diese Unter- und Fehlbelegung liegt in der sogenannten Mietverzerrung: Zwischen den Mieten von Alt- und Neuwohnungen bestehen Differenzen, die sich nicht mit Qualitätsunterschieden erklären lassen. Ehepaare, deren Kinder ausgezogen sind, oder ältere Personen, deren Partner gestorben sind, haben keine Anreize, ihre zu gross gewordene Vier-, Fünf- oder Sechszimmerwohnung gegen eine ihren Bedürfnissen besser entsprechende kleinere Wohnung zu tauschen, weil sie dafür leicht einige hundert Franken mehr zahlen müssten. Junge Fami-

lien haben daher Mühe, in Basel-Stadt eine Wohnung zu finden, deren Mietzins in einem vernünftigen Verhältnis zu ihrem in der Regel noch tiefen Einkommen steht, und lassen sich in einem Vorort nieder. Es handelt sich dabei um eine zusätzliche Erklärung für die weiter oben geschilderte sogenannte «selektive» Abwanderung: den Auszug von Familien mit Kindern aus Basel-Stadt in den Vorortsgürtel. Basel-Stadt müsste daher alles unternehmen, um die Mietverzerrung zu beseitigen: Im Vordergrund steht der Verzicht auf die Mietpreisbindung beim staatlich subventionierten Wohnungsbau, die konsequentere Anpassung der Baurechtszinsen an den tatsächlichen Bodenwert, die Liberalisierung des Wohnungsmarktes (heute gehen die Trends freilich gerade in entgegengesetzte Richtung) sowie der Ausbau der Mietzinszuschüsse als Mittel zur gezielten Bekämpfung von Mietzinsnot bei Familien mit Kindern. Es versteht sich von selbst, dass durch die Förderung des Baus von Alterswohnungen und Altersheimen ebenfalls ein Beitrag zur Freimachung von Wohnraum für Familien, zur Bremsung der Abwanderung und damit zur Sicherung der politischen und wirtschaftlichen Lebensfähigkeit von Basel auch in der entfernteren Zukunft geleistet werden könnte.

Anmerkungen

1 Jürg H. Sommer, Robert E. Leu, Thomas Schaub, Felix Gutzwiller, Silvio Borner und René L. Frey: Strukturanalyse des Gesundheitswesens von Basel-Stadt. Rüeegg, Diessenhofen 1983.

2 René L. Frey und Tobias K. Kiechle: Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik in Basel-Stadt. Herausgegeben durch den Regierungsrat Basel-Stadt, Basel 1983.