

**Bericht und Antrag
zum Postulat KR-Nr. 281/2006 betreffend Strategie
zur Sicherung eines quantitativ und qualitativ
ausreichenden Angebots an Fachkräften**

(vom 10. Juni 2009)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 15. September 2008 folgendes von Kantonsrätin Brigitta Leiser-Burri, Regensdorf, und Kantonsrat Josef Wiederkehr, Dietikon, am 2. Oktober 2006 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, einen Bericht im Sinn einer Strategie zu verfassen, der aufzeigt, wie die negativen Auswirkungen des sich mutmasslich ab 2009 aufgrund der demografischen Verhältnisse abzeichnenden Fachkräftemangels im öffentlichen und privaten Bereich verhindert oder gemindert werden können. Dabei sind insbesondere folgende Bereiche zu beleuchten:

- verstärktes Engagement weiblicher Fachkräfte unter Einbezug der notwendigen Rahmenbedingungen wie familienergänzende Massnahmen, Teilzeitstellenangebot, Karriereöglichkeiten, Gleichstellungsmassnahmen usw.;
 - Lohn- und Arbeitsbedingungen des öffentlichen Personals im Vergleich mit Angestellten im privaten Sektor; Massnahmen und Anreize, um eine Abwanderung in die Privatwirtschaft zu verhindern;
 - Lehrstellenbereich;
 - Aus- und Weiterbildungsaspekte;
 - Einbezug des Seniorenpotenzials für den Arbeitsmarkt;
 - Engagement ausländischer Fachkräfte;
 - soziale Aspekte;
 - Vergleich mit andern, die Schweiz konkurrenzierenden Ländern.
-

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Fachkräftemangel – Problemstellung

Von Fachkräftemangel wird gesprochen, wenn die betriebliche Nachfrage nach spezifischen beruflichen Qualifikationen das entsprechende Angebot deutlich übersteigt, was für die Unternehmen entsprechende Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung mit sich bringt. Für die gesamte Volkswirtschaft ist ein Mangel an Fachkräften höchst unerwünscht, weil er das Wirtschaftswachstum begrenzt: Das langfristige Wachstumspotenzial eines Landes berechnet sich etwas vereinfacht aus der Summe der Wachstumsrate der Produktivität und der potenziell Erwerbstätigen. Dabei ist in der Wirklichkeit das Wachstum der potenziell erwerbstätigen Fachkräfte in den entsprechenden Wachstumsbranchen entscheidend. Unternehmen planen Erweiterungsinvestitionen nur, wenn sie davon ausgehen können, dass die entsprechend qualifizierten Personen dafür angestellt werden können und dies, ohne überhöhte Löhne oder Personalsuchkosten bezahlen zu müssen. Der Engpass bei den Fachkräften entscheidet so über das langfristige Wachstumspotenzial der Schweiz.

Ein Fachkräftemangel spiegelt sich unmittelbar im Stellenmarkt, da die Betriebe bei Rekrutierungsschwierigkeiten vermehrt Stelleninserate schalten. Mit dem im November 2008 eingeführten Adecco Swiss Job Market Index steht eine quartalsweise Messung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots zur Verfügung (siehe Buchmann, Sacchi und Salvisberg, 2009). Dieser Index erreichte im zweiten Quartal 2008 seinen letzten Höhepunkt von über 100 Punkten und schwächte sich seither – mit dem Einbruch der Schweizer Konjunktur – stark ab. Ende 2008, zu Beginn der gegenwärtigen Rezession, besteht nur noch in einzelnen Berufen ein Mangel an Fachkräften, wie im Folgenden ausgeführt wird.

Als Indikator für den Fachkräftemangel nach Berufen gilt das Verhältnis zwischen ausgeschriebenen Stellen und registrierten Arbeitslosen im jeweiligen Berufsfeld: Besteht Fachkräftemangel, so werden zwar viele Stellen ausgeschrieben; es gibt aber kaum Arbeitslose, die deren fachliche Anforderungen erfüllen. Wie Buchmann, Sacchi und Salvisberg (2009) nachweisen, ist der so gemessene Fachkräftemangel in den meisten Berufsfeldern ein übliches Phänomen von Hochkonjunkturphasen in der Schweiz. Im Laufe des letzten Aufschwungs hat zwar der Fachkräftemangel in der Schweiz ebenfalls wieder zugenommen. Der Anstieg fiel aber bei den kaufmännischen Angestellten, den Berufen der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie sowie der Che-

mie und den Berufen im Gesundheitswesen schwächer als in früheren Aufschwungsphasen aus. Dies deutet darauf hin, dass die Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU die Lage etwas entschärft hat. Einzig bei den Ingenieurinnen und Ingenieuren, den Technikerinnen und Technikern und den Informatikerinnen und Informatikern erreichte der Fachkräftemangel 2008 wieder das Niveau von 2001, dem Höhepunkt der vorherigen Hochkonjunkturphase. In diesen eher technischen Berufsfeldern herrscht auch bei den europäischen Nachbarländern ein Mangel an Fachkräften.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Fachkräftemangel in der Schweiz das Wachstum in Aufschwungsphasen tatsächlich begrenzt. Die Erfahrung der letzten Jahre deutet darauf hin, dass die Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU dieses Problem etwas entschärft hat, wenn auch nicht in allen Berufsfeldern. In Phasen eines länger anhaltenden Aufschwungs würde der Fachkräftemangel das gesamtwirtschaftliche Wachstum trotz der erhöhten Einwanderung aus der EU erneut begrenzen. Der Fachkräftemangel in einzelnen eher technischen Berufsfeldern ist allerdings bedeutend, unabhängig von der Dauer des Aufschwungs und den Einwanderungsmöglichkeiten.

Das Arbeitsangebot an Fachkräften in der Schweiz wird zum einen durch die Anzahl der im Inland wohnenden Personen bestimmt, die arbeitswillig und qualifiziert sind, und zum anderen durch die Anzahl der qualifizierten Personen, die bereit sind, aus dem Ausland in die Schweiz zu kommen. Zusätzlich kann das Angebot an Fachkräften über höhere Aus- und Weiterbildung der schwach bis mittel qualifizierten Personen im Inland mittelfristig erhöht werden.

In Kapitel B wird eine Bestandesaufnahme des Fachkräfteangebots und des Erhöhungspotenzials gemäss diesen drei Ansatzpunkten gemacht und in Kapitel C werden mögliche Massnahmen zur Erhöhung dieses Angebots ausgeführt. In Kapitel D wird der Handlungsspielraum des Kantons Zürich im Bereich der Privatwirtschaft sowie als Arbeitgeber dargelegt. Kapitel E widmet sich den Schlussfolgerungen.

B. Möglichkeiten, das Fachkräfteangebot in der Schweiz zu erhöhen

1.1 Angebot an inländischen Fachkräften

In der Schweiz ist das Arbeitsangebot insgesamt sehr hoch, da sowohl Männer als auch Frauen insgesamt sehr gut ins Erwerbsleben in-

tegriert sind. Die Erwerbsquote in der Schweiz betrug 2008 knapp 90% bei den Männern und etwas über 75% bei den Frauen. Demgegenüber betrug diese Erwerbsquote in den 27 Mitgliedstaaten der EU rund 73% im Durchschnitt von allen Männern und Frauen. Bei dieser sogenannten Erwerbsquote wird der Anteil der im Arbeitsmarkt integrierten Männer oder Frauen zwischen 15 und 64 Jahren, die erwerbstätig oder arbeitslos gemeldet sind, an der Wohnbevölkerung im gleichen Alter gemessen.

Da die grosse Mehrheit der Erwerbstätigen in der Schweiz über gute Grundqualifikationen verfügt, ist damit auch das Fachkräftepotenzial im mittleren Qualifikationssegment hoch. So verfügten 85% der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung 2008 über mindestens einen eidgenössisch anerkannten Lehrabschluss oder eine andere Ausbildung auf Sekundarstufe II (Bundesamt für Statistik, BFS, 2009). In der gesamten OECD erreichen nur 68,5% der Bevölkerung diesen Ausbildungsstand. Bei den älteren Personen in der Schweiz sind die Unterschiede nach Geschlechtern zwar noch gross, bei den 25- bis 34-Jährigen dagegen schon fast vernachlässigbar: 88,5% der Frauen in dieser Altersklasse verfügen über mindestens einen Abschluss auf Sekundarstufe II gegenüber 92,0% der Männer. Genauer zum Bildungsstand der Bevölkerung und zu den Möglichkeiten, diesen Bildungsstand und damit das Angebot an Fachkräften mit höherer Ausbildung zu steigern, folgt unter Ziff. 1.3.

Das tatsächliche Angebot an Fachkräften aller Qualifikationsstufen wird nicht nur durch die Grundbildung und die Erwerbsbeteiligung bestimmt, sondern in entscheidendem Ausmass durch die Art der Erwerbsbeteiligung im Lebensverlauf. Im Gegensatz zur Grundbildung sind diese sogenannten Erwerbskarrieren in der Schweiz sehr stark vom Geschlecht und von der Familiengründung bestimmt. Männer und Frauen weisen grosse Unterschiede betreffend Anzahl gearbeiteter Stunden, Unterbrüche der Erwerbskarrieren und damit Weiterbildung und Qualität verrichteter Arbeit auf.

So sind 2008 gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) lediglich etwa 7 bis 8% der erwerbstätigen Männer mit einem Teilzeitpensum von weniger als 70% beschäftigt und nur etwas über 11% haben ein Teilzeitpensum von weniger als 90%. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass in der Schweiz Vollzeit erwerbstätige Personen mit 40 bis 42 Stunden pro Woche mindestens zwei Stunden mehr als in den meisten Ländern der EU arbeiten. Dies und die erwähnte hohe Erwerbsquote von knapp 90% bedeuten, dass das gesamte Angebot an Arbeitsstunden der in der Schweiz tätigen Männer im internationalen Vergleich überaus hoch ist.

Bei den Frauen ist zwar die Erwerbsbeteiligung hoch, gleichzeitig ist aber auch der Anteil der in Teilzeit Beschäftigten überdurchschnitt-

lich: Gemäss den Angaben des BFS arbeiten 40% der Frauen 2008 in einem Teilzeitpensum von weniger als 70 Stellenprozenten und 52% in einem Pensum von weniger als 90 Stellenprozenten. Anders ausgedrückt, arbeiten 40% bis 45% der erwerbstätigen Frauen in der Schweiz weniger als 20 Stunden pro Woche gegenüber 10% bis 20% in den meisten europäischen Ländern. Gestützt auf die Daten des Schweizer Haushaltpanels von 1999/2000 belegen Joye und Bergman (2004) diese Einschätzung. Die OECD bestätigt diese Angaben in ihrem Bericht zur Familienpolitik in der Schweiz (OECD, 2004). Gemäss den Schätzungen von Joye und Bergman (2004) verbringen lediglich rund 14% der in der Schweiz lebenden Frauen den Grossteil ihrer Zeit in der Erwerbstätigkeit. Die grosse Mehrheit der Frauen (57%) beginnt die Erwerbstätigkeit mit einem Vollzeit-Pensum und verringert dieses Pensum im Verlauf des Lebens infolge Heirat und/oder Familiengründung, ohne jedoch ganz aus dem Arbeitsmarkt auszutreten. Die übrigen 29% der Frauen verlassen den Arbeitsmarkt im Verlauf der ersten zehn Jahre des Erwerbslebens, vorwiegend infolge der Gründung eines Paarhaushaltes oder einer Familie.

Baumgartner und Fux (2004) verdeutlichen in ihrer Studie, dass vor allem die Geburt und das Alter der Kinder für dieses Verhalten bestimmend sind. Mütter von Kindern bis zum Schulalter sind mehrheitlich nicht erwerbstätig. Erst mit Schuleintritt des jüngsten Kindes wird die Teilzeitbeschäftigung für Frauen die häufigste Wahl. Die derart für das Privatleben gewonnene Zeit ist vorwiegend der Familienarbeit gewidmet. Entsprechend übernimmt die Frau in einem Paarhaushalt ab der Geburt des ersten Kindes 70 bis 80% der Hausarbeit, wie Widmer, Levy und Gauthier (2004) nachweisen.

Gemäss diesen Studien kann festgehalten werden, dass die Unterschiede nach Geschlechtern bei der Integration in den Arbeitsmarkt in der Schweiz sehr gross sind, was sich direkt auf das Angebot an Fachkräften auswirkt: Männer sowie kinderlose wie auch allein lebende Frauen mit Kindern sind sehr stark in den Arbeitsmarkt integriert und können dank ihrer Erfahrung und Weiterbildung häufiger qualitativ sehr gute Arbeit anbieten. Das Angebot an Fachkräften ist daher in diesem Bevölkerungssegment hoch und kann nur noch in sehr begrenztem Ausmass gesteigert werden. Bei der grossen Mehrheit der Frauen steht die Haus- und Familienarbeit mit der Geburt des ersten Kindes im Alter von ungefähr 30 Jahren gegenüber dem Berufsleben im Vordergrund. In diesem Zeitpunkt verfügen sie zwar typischerweise über genügend Erfahrung, um gut im Arbeitsmarkt integriert und als Fachkräfte attraktiv zu sein. Wegen der meistens unterbrochenen Erwerbskarriere und in dieser Zeit ausbleibender Weiterbildungsaktivität dürften diese Frauen in den Jahrzehnten nach der Eheschliessung und/oder Familiengründung in vielen Berufssparten nicht mehr

die gleichen Positionen einnehmen können wie zuvor. Vor allem in den Bereichen, in denen sich das Wissen schnell wandelt und der Mangel an Fachkräften daher gross ist, dürfte ein Ausstieg von mehreren Jahren aus dem Arbeitsmarkt mit einem beruflichen Abstieg einhergehen.

Dank dem gesellschaftlichen Wandel ist anzunehmen, dass der Anteil der Frauen, die auch während der Mutterschaft im Arbeitsmarkt integriert bleiben, in Zukunft steigen wird. Aber auch dann ist das quantitative Potenzial, das Angebot an Fachkräften zu erhöhen, in diesem Bereich weiterhin sehr gross. Dies ist vor allem auch deshalb der Fall, weil die Ausbildung der Frauen zwischen 25 und 54 Jahren der Ausbildung der Männer kaum mehr hinterherhinkt (siehe dazu unter Ziff. 1.4) und die Frauen im Zeitpunkt der ersten Mutterschaft im Alter von durchschnittlich 30 Jahren mehrheitlich sehr attraktive berufliche Qualifikationen anzubieten haben. Für eine höhere Ausnutzung dieses Potenzials an Fachkräften dürften die institutionellen Rahmenbedingungen sowie die Bereitschaft der Unternehmen, die Arbeitswelt dem gesellschaftlichen Wandel anzupassen, entscheidend sein.

1.2 Erhöhung des Rentenalters

Die Erwerbsbeteiligung in der Schweiz ist auch in der Altersgruppe zwischen 55 und 65 Jahren sehr hoch. Bei den Männern ist die Erwerbsquote mit 88% ebenso hoch wie in der gesamten männlichen Erwerbsbevölkerung. Bei den Frauen zwischen 55 und 64 Jahren ist die Erwerbsquote mit 72,5% nur wenig geringer als die Erwerbsquote von 76,6% der gesamten weiblichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die Schlussfolgerung könnte daher naheliegen, dass eine Erhöhung des Rentenalters das Angebot an Fachkräften erhöht und daher die Engpässe in diesem Bereich zu bekämpfen hilft.

Allgemein muss in diesem Zusammenhang festgehalten werden, dass ältere Personen nicht in jedem Fall das ideale Reservoir für Fachkräfte darstellen. Die Grundbildung der Personen von 64 Jahren liegt meistens rund 35 bis 45 Jahre zurück. Dafür ist die Erfahrung entsprechend grösser. Das bedeutet, dass Fachkräfte im Alter von 64 Jahren vor allem in Bereichen gefragt sein werden, in denen sich das Wissen nur langsam verändert und Erfahrung von grosser Bedeutung ist. Umgekehrt kann die Erhöhung des Rentenalters in Bereichen, in denen sich das Wissen schnell wandelt, keine Lösung bieten. Typischerweise ist der Fachkräftemangel jedoch besonders in Berufsfeldern mit einer hohen Abschreibungsrate des Wissens hoch: Wie in Kapitel A er-

wähnt, ist der Fachkräftemangel bei Ingenieurinnen und Ingenieuren, Technikerinnen und Technikern und Informatikerinnen und Informatikern besonders hoch. In diesen Berufsfeldern sind Innovationen sehr häufig und die Arbeitswelt sehr schnellen Veränderungen ausgesetzt. Die Kenntnisse von neuen Verfahren und Anwendungen sind häufig wichtiger als langjährige Erfahrung.

Natürlich ist das Berufswissen auch im Bereich Gesundheitswesen und im Arbeitsbereich der kaufmännischen Angestellten grossen Veränderungen unterworfen. Die heutigen Arbeitsmittel der Ärztinnen und Ärzte und beim Fachpersonal im Bereich Gesundheit dürften sich beispielsweise seit Ende der 70er- und Anfang 80er-Jahre – als die heutigen 65-Jährigen ihre Ausbildung machten – ebenfalls stark verändert haben. Nur schon die Tatsache, dass es Anfang der 80er-Jahre diese Berufe – Ärztinnen und Ärzte und Fachpersonal im Bereich Gesundheit – schon seit einiger Zeit gab, die meisten der heutigen Berufe der IT-Branche aber noch nicht, verdeutlicht jedoch die Unterschiede betreffend Abschreibungsrate des Wissens in diesen beiden Berufsfeldern.

Zusammenfassend dürfte eine allgemeine Erhöhung des Rentenalters nicht das Mittel sein, welches das Problem des Fachkräftemangels am besten lösen kann. Massnahmen, die Personen, die gut im Arbeitsmarkt integriert sind und dies bleiben möchten, eine spätere Pensionierung erleichtern und dieses berufliche Engagement stärker als heute abgelten lassen, könnten dagegen sehr sinnvoll sein. Sie dürften mengenmässig allerdings nicht überschätzt werden.

1.3 Angebot an qualifizierten Personen aus dem Ausland

Die Einwanderung von ausländischen Arbeitskräften hat in der Schweiz eine lange Tradition, wie die KOF-Studie zur Personenfreizügigkeit von 2008 (Kapitel 4) zeigt. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte war jeweils sehr viel stärker von Konjunkturschwankungen betroffen als die der schweizerischen. Die Einwanderung richtete sich demnach sehr stark nach den Bedürfnissen der Wirtschaft. Insgesamt stieg die Anzahl der ausländischen Erwerbstätigen von etwas über 700 000 im Jahr 1975 auf deutlich über 1 100 000 Personen im Jahr 2007 an. Pro Jahr nahm diese Zahl im Durchschnitt mit 1,4% zu, was sehr hoch ist angesichts der mittleren Wachstumsrate von 0,8% bei den Schweizerinnen und Schweizern in dieser Zeitperiode. Der Anteil der ausländischen Erwerbstätigen an deren Gesamtheit stieg damit von etwas über 20% auf ungefähr 27% an.

Diese stete Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften versteckt einen Trend, der das Problem des Fachkräftemangels langfristig entschärfen hilft. Tendenziell wandern immer mehr gut qualifizierte Fachkräfte in die Schweiz ein und der Anteil der schlecht qualifizierten sinkt. So nahm der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer mit einer Ausbildung auf Sekundarstufe I, das bedeutet lediglich die obligatorische Schulbildung, von 17,4% im Jahr 1996 auf 14,2% im Jahr 2007 ab. Auch bei der mittleren Qualifikationsstufe sank der Anteil beträchtlich von 61% auf 55,4%. Im Gegenzug stiegen die Zahl und der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer mit einer Ausbildung auf Tertiärstufe (Universitäten, Technische Hochschulen, Höhere Berufsbildung) zwischen 1996 und 2007 von 21,4% auf 29,1% an. Diese Entwicklung hat sich vor allem seit 2003 spürbar beschleunigt. Die Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU führte zu einer kräftigen Zuwanderung aus den Nachbarländern, vor allem aus Deutschland, und dürfte so zu dieser überdurchschnittlichen Zunahme der hochqualifizierten Arbeitskräfte aus dem Ausland mit beigetragen haben.

Der in Kapitel 5 der KOF-Studie dargestellte Humankapitalindex für Schweizerinnen und Schweizer und EU-15-Bürgerinnen und -Bürger bestätigt die zunehmende Einwanderung von gut und höchstqualifizierten ausländischen Arbeitskräften. Etwas beunruhigend ist, dass die Steigerung des verfügbaren ausländischen Humankapitals sehr viel stärker ausfällt als diejenige des schweizerischen Humankapitals. Gemäss diesen Berechnungen nahm das Humankapital der EU-15-Bürgerinnen und -Bürger zwischen 1991 und 2007 um mehr als 16% zu, während dasjenige der schweizerischen Erwerbsbevölkerung nur knapp 10% zugelegt hat (zum Potenzial der Steigerung des schweizerischen Bildungsstandes siehe unter Ziff. 1.4). Zur Steigerung des ausländischen Humankapitals bleibt anzumerken, dass die Einwanderung während langer Zeit auf ausgewählte Branchen wie Bau und Gastronomie konzentriert war, für die vor allem unqualifizierte Hilfskräfte gesucht wurden. Die Zunahme erfolgte daher von einem tiefen Niveau aus, was die überdurchschnittliche Steigerung teilweise erklärt. Ein direkter Einfluss des Freizügigkeitsabkommens auf die Erhöhung des Humankapitals der ausländischen Erwerbstätigen in der Schweiz kann zwar nicht eindeutig nachgewiesen werden. Die bisher verfügbare Evidenz zur Entwicklung zwischen 2002 und 2007 deutet aber darauf hin, dass dieses Abkommen mit der EU der einleuchtendste Grund für diese Entwicklung ist.

Im Weiteren belegen die empirischen Schätzungen (Kapitel 4) dieser Studie, dass die Zuwanderung vorwiegend auf die Schwankungen der Arbeitsmarktlage in der Schweiz reagiert. Zudem spielt der Unterschied zwischen der Arbeitslosigkeit in der Schweiz und in den Herkunftsländern der Einwanderinnen und Einwanderer eine grosse Rolle.

Zusammenfassend ist die Einwanderung von ausländischen Arbeitskräften bisher eines der geeignetsten Mittel gewesen, um den Fachkräftemangel in der Schweiz zu beseitigen. Die Zunahme der Einwanderung von höher qualifizierten Ausländerinnen und Ausländern erhöht die Effizienz dieses Mittels noch. Die Grenzen dabei sind neben möglichen politischen Sensibilitäten vorwiegend die Verfügbarkeit an Fachkräften im Ausland: Je besser sich die wirtschaftliche Situation in den EU-Ländern im Vergleich zur Schweiz entwickelt, desto geringer wird die Zuwanderung der ausländischen Fachkräfte in die Schweiz sein.

1.4 Ungenutztes Ausbildungspotenzial im Inland

Die Ausbildung der grossen Mehrheit der Schweizer Arbeitskräfte im mittleren Qualifikationsbereich, der sogenannten Sekundarstufe II, ist sehr gut. 85% der Wohnbevölkerung in der Schweiz zwischen 25 und 64 Jahren verfügten 2006 über mindestens eine eidgenössisch anerkannte Lehrausbildung, eine Maturität oder eine vergleichbare Ausbildung auf dieser Stufe. Dieser Anteil ist angesichts des in der OECD insgesamt erreichten Wertes von 68,8% sehr hoch. Bei der Altersgruppe der Personen in der Schweiz zwischen 25 und 34 Jahren beträgt der Anteil sogar 88,3% und übertrifft damit das Lissabonner Ziel der EU-Kommission, wonach bis 2010 85% der 22-Jährigen in der EU einen Abschluss von mindestens Sekundarstufe II erreichen sollen.

Ein beträchtlicher Anteil dieser Personen, d. h. rund ein Drittel der Bevölkerung, verfolgt seine Ausbildung nach der Sekundarstufe II weiter. Bei etwas über der Hälfte aller Personen war 2008 der höchste Bildungsabschluss die Sekundarstufe II, bei 45,9% im Bereich der Berufsbildung und bei 7,2% im Bereich der allgemeinen Schulbildung (Maturität usw.). Bei Personen im Alter von 25 bis 29 Jahren verschoben sich diese Anteile geringfügig zugunsten der Allgemeinbildung (11,1%) bzw. zulasten der Berufsbildung (43,7%).

Mit den jüngsten Reformen in der Berufsbildung unternehmen Bund, Kantone und die Organisationen der Arbeitswelt zudem das Notwendige, um die Berufsbildung der sich wandelnden Arbeitswelt anzupassen. Davon zeugen unter anderem das neue Berufsbildungs-gesetz und die entsprechenden Masterpläne. So hilft die Schaffung von neuen Berufsausbildungen beispielsweise in neuen Dienstleistungs-be-reichen, den strukturellen Wandel erfolgreich zu bewältigen und die von der Wirtschaft nachgefragten qualifizierten Fachkräfte anzubieten. Die Einführung von anerkannten zweijährigen Grundbildungen verbessert die Integrationschancen von schulisch weniger begabten

Personen in die Berufsbildung und erhöht damit das langfristig verfügbare Angebot an Fachleuten der mittleren Stufe.

Die Reformen der letzten Jahre haben den dualen Ausbildungsweg spürbar aufgewertet. Dies erfolgt über den Ausbau der Fachhochschulen, die verbesserte Anerkennung der Abschlüsse des dualen Bildungswegs sowie durch die neu geschaffene Durchlässigkeit zwischen der Berufsbildung und dem akademischen Bildungsweg im Rahmen der Bologna-Reform. Das Angebot an Fachkräften mit Berufsbildung auf allen Stufen dürfte damit in der Schweiz insgesamt sehr gut sein. Der Anteil der Personen mit höherer Berufsbildung betrug 2008 anscheinlich 15,3%. Ungleichgewichte auf Branchenebene können angesichts der freien Wahl der Ausbildung allerdings nicht ganz ausgeschlossen werden.

Im Gegensatz zur mittleren Bildungsstufe ist das Angebot an Fachpersonen auf Hochschulstufe in der Schweiz mit einem Bevölkerungsanteil von 18,3% im Jahr 2008 im internationalen Vergleich bestenfalls durchschnittlich. Erfreulich ist dabei lediglich, dass die jüngeren Bevölkerungsgruppen (25 bis 29 Jahren) mit einem Anteil von 22,6% auf Hochschulstufe aufholen. Auch wenn eine ausgedehntere Altersgruppe betrachtet wird, die Personen mit längeren Studiendauern berücksichtigt, ist die Lage nur wenig besser. Der Anteil der Personen zwischen 25 und 34 Jahren, die einen Abschluss der Universitäten, der eidgenössischen Hochschulen oder der Fachhochschulen (ISCED 5A oder ISCED 6) vorweisen können, erreichte 2006 23%. Damit liegt die Schweiz noch unter dem OECD-Durchschnitt von 25% und spürbar tiefer als die USA und die Niederlande mit 34% bzw. 35%. Angesichts des hohen Entwicklungsstandes der Schweizer Wirtschaft ist dieser durchschnittliche Wert auf Hochschulstufe erstaunlich. Auch hier ist eine zuversichtlicher stimmende Aufholbewegung in Gang: 1998 hatte der Anteil dieser Absolventinnen und Absolventen noch 16% betragen, was einem Anstieg von 7 Prozentpunkten bis 2006 gleichkommt. Dieser Anstieg ist überproportional auf die höhere Studienbeteiligung von Frauen zurückzuführen, die ihren Anteil von 11% auf 20% gesteigert hatten im Vergleich zu den Männern, deren Anteil von 20% auf 26% erhöht wurde.

Der gesamte Anteil an Personen mit Tertiärausbildung liegt 2006 mit 29,9% zwar leicht über dem OECD-Durchschnitt, gemessen an der Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren. Dieser etwas bessere Wert ist aber mehrheitlich auf die gute Beteiligung bei der höheren Berufsbildung (ISCED 5B) – ohne Fachhochschulen – zurückzuführen. Dies bestätigt erneut, dass das Angebot an Fachkräften mit Berufsbildung in der Schweiz sehr gut ist, dass aber das Angebot an inländischen Fachkräften mit Qualifikationen auf Hochschulstufe noch Verbesserungspotenzial aufweist.

2. Schlussfolgerungen

Eine Erhöhung des Angebots an Fachkräften in der Schweiz kann vorwiegend über drei Stossrichtungen erfolgen:

Erstens über eine qualitativ und quantitativ bessere Arbeitsmarktintegration der Frauen – und dabei vor allem der Mütter, die übrigen Erwerbstätigen – vor allem Männer und kinderlose Frauen – sind schon sehr gut in den Arbeitsmarkt integriert und dürften ihr Arbeitsangebot quantitativ nur noch in geringem Umfang erhöhen können.

Zweitens kann eine quantitativ bedeutende Erhöhung des Fachkräfteangebots in der Schweiz über eine anhaltend höhere Immigration von qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus dem Ausland erreicht werden. Diese Möglichkeit wird bisher schon in bedeutendem Ausmass genutzt.

Als dritter Ansatzpunkt kann eine Verbesserung des Bildungsniveaus im Inland mittel- bis langfristig das Angebot an Fachkräften ebenfalls erhöhen. Potenzial besteht dabei vor allem auf Tertiärstufe, und dabei vor allem bei der Ausbildung an den Hochschulen (Universitäten, eidgenössischen Hochschulen und Fachhochschulen). Bei mittel qualifizierten Fachkräften (Berufsbildung auf Sekundarstufe II) und auch bei den Absolventinnen und Absolventen der höheren Berufsbildung (gehört zur Tertiärstufe) ist das Angebot in der Schweiz im internationalen Vergleich bereits ausgezeichnet.

Die Erhöhung des Rentenalters schliesslich würde zwar die Sozialversicherung finanziell entlasten, dürfte aber für die Behebung des Fachkräftemangels nicht die grösste Entlastung bieten, weil der Fachkräftemangel vor allem in wissensintensiven Berufen am stärksten auftritt, in denen die Abschreibungsrate des Wissens überdurchschnittlich hoch ist.

Alle Ansätze zur Behebung des Fachkräftemangels haben Vor- und Nachteile sowie politische und finanzielle Folgen. Unter Berücksichtigung der politischen Gegebenheiten in der Schweiz sowie der Komplexität aller Wirkungsmechanismen in diesem Bereich, die eine Steuerung erschweren, müssen wohl alle Ansatzmöglichkeiten kombiniert werden, um das Angebot an Fachkräften langfristig sicherzustellen.

C. Massnahmen

1.1 Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen

Die Schwierigkeit, die weiblichen Fachkräfte auch als Mütter und Ehefrauen für die Wirtschaft zu behalten, ist hinlänglich bekannt. Grundsätzlich ist es Sache der Unternehmen, durch attraktive Arbeitsbedingungen gute Fachkräfte zu finden und zu halten. Der Handlungsspielraum der Unternehmen ist allerdings durch den institutionellen und rechtlichen Rahmen sehr eng begrenzt, wie folgende Ausführungen zeigen.

Merz (1996) zeigt im Detail auf, wie eine Vielzahl institutioneller Rahmenbedingungen im Bereich des Steuersystems, der Kinderbetreuung und der Sozialversicherungen die Erwerbstätigkeit von Frauen und insbesondere Müttern einschränken und eine Konzentrierung auf das Privatleben nahezu unausweichlich machen. Obwohl in den letzten Jahren einiges in Gang gekommen ist, hat sich am Grundsatz wenig geändert. Die institutionellen Rahmenbedingungen der Schweiz begünstigen das Modell einer traditionellen Arbeitsteilung in der Familie. Es ist für Ehefrauen und Mütter in der Schweiz vor allem aus finanzieller Sicht wenig vorteilhaft, einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachzugehen. Detaillierte Berechnungen von Knupfer und Knöpfel im Rahmen des OECD-Berichtes von 2004 zeigen, dass die Last der zusätzlichen Abgaben (Steuern, Kinderbetreuungskosten) in der Mehrheit der Fälle entmutigend hoch ist und mit zunehmendem Erwerbsumsatz und Einkommen der Ehepartner stark ansteigt. Das Angebot an qualifizierter Kinderbetreuung ist trotz der Verbesserung der letzten Jahre nach Kantonen und Gemeinden so unterschiedlich, dass eine mittel- oder langfristige Planung der Berufs- und Familienarbeit schwierig ist. Damit sich im Bereich der Kinderbetreuung ein privater Markt herausbilden kann, müsste die hohe Regulierung in diesem Bereich verringert und die steuerliche Behandlung des Aufwands für Kinderbetreuung innerhalb und ausserhalb der Familie stärker angeglichen werden. Dies ist nicht so einfach, da der Kinderbetreuungsaufwand in der Familie nicht finanziell abgegolten wird, kaum Sozial- und Steuerabgaben untersteht und daher viel günstiger ist als bezahlte Kinderbetreuung ausserhalb der Familie.

Die OECD (2004) sieht vorwiegend bei der öffentlichen Hand Handlungsbedarf für eine Verbesserung der beruflichen Integration der Frauen und vor allem der Mütter in der Schweiz, und damit einer Erhöhung des weiblichen Fachkräfteangebots. In beschränktem Ausmass sind auch Unternehmen angesprochen. Die Massnahmen b) und c) dürften massgeblich zu einer Belegung des Dienstleistungsmarktes für Kinderbetreuung beitragen.

Die Empfehlungen der OECD für in der Schweiz lauten wie folgt:

- a) Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen und schulergänzende Betreuung.
- b) Ausrichtung staatlicher Subventionierung der Kinderbetreuung auf die Eltern und nicht auf die Leistungserbringer, um Marktmechanismen in diesem Bereich zu fördern.
- c) Einführung der Möglichkeit einer Individualbesteuerung von Ehegatten.
- d) Ergänzungsleistungen für Familien und Subventionen für Kinderbetreuung zumindest teilweise an die Erwerbstätigkeit der Eltern koppeln.
- e) Staatliche Förderung der Unternehmensberatung im Bereich der familienfreundlichen Massnahmen.
- f) Einführung eines regelmässigen Audits, um ein langfristiges Engagement der Unternehmen im Bereich der familienfreundlichen Massnahmen zu fördern.
- g) Einführung des Rechts der Eltern von Kleinkindern auf Teilzeitbeschäftigung – zeitlich beschränkt, unter Vorbehalt des Rechts auf Wiederaufnahme einer Vollzeitbeschäftigung.

Diese Aufzählung zeigt, dass es Handlungsspielraum für eine Anhebung des Arbeitsangebots an qualifizierten Fachkräften in der Schweiz gibt. Dies dürfte in Form eines höheren Arbeitspensums vor allem von Müttern und Ehefrauen geschehen. Vor allem ermöglicht ein grösseres Angebot an qualitativ hochstehender Kinderbetreuung den Müttern, ihre berufliche Tätigkeit besser ihrer Ausbildung gemäss zu gestalten und damit anspruchsvollere Arbeit anzubieten.

Insgesamt ist die potenzielle Erhöhung des Wirtschaftswachstums infolge einer solchen Entwicklung beträchtlich. Die OECD (2004) spricht von einer Erhöhung des BIP um 15 bis 20% infolge eines Anstiegs der Erwerbstätigkeit der Frauen in der Schweiz (ohne Berücksichtigung einer möglichen Zunahme der Geburtenhäufigkeit).

1.2 Massnahmen zur Erhöhung der Zahl ausländischer Fachkräfte

Im Bereich der Einwanderungspolitik werden die Möglichkeiten, die Einwanderung von ausländischen Arbeitskräften zu fördern, schon sehr stark ausgenutzt. Die Zulassung von Staatsangehörigen der EG-15- und EFTA-Staaten zur Erwerbstätigkeit unterliegt unterdessen keinen ausländerrechtlichen Beschränkungen mehr. Der Einsatz ausländischer Fachkräfte aus diesem Raum richtet sich deshalb

ausschliesslich nach den Bedürfnissen der Wirtschaft, d. h., im Aufschwung können aus diesen Ländern unbegrenzt Fachkräfte in die Schweiz geholt werden.

Eigentliche Massnahmen sind nur im Bereich der Ausländerinnen und Ausländer möglich, welche der Kontingentierung unterstehen (EG-8-Staaten, Drittländer). Arbeitsbewilligungen für Personen aus diesen Ländern dürfen von den kantonalen Ämtern nur für Stellen erteilt werden, die mit inländischen Personen nicht besetzt werden können. Im Fall der Anträge aus Drittländern muss auch das entsprechende Arbeitsangebot in der EU berücksichtigt werden. Bei diesem sogenannten Inländervorrang wird die Situation der Arbeitslosen nach Branche und Qualifikationen angeschaut. Zudem muss die Stelle, für welche die Arbeitsbewilligung erteilt werden soll, gemäss den orts- und branchenüblichen Löhnen bezahlt werden. Zusätzlich gelten Kontingente, welche die Einwanderung von hoch qualifizierten Personen aus EG-8-Staaten und Drittländern tatsächlich begrenzen können. Das ist vor allem in Hochkonjunkturphasen der Fall, wenn der Fachkräftemangel am höchsten ist, was aus ökonomischer Sicht unerwünscht ist.

Insgesamt stellen diese Bestimmungen sicher, dass die Einwanderung von höchstqualifizierten Fachkräften sehr wohl möglich ist, allerdings ohne dass die inländischen Marktbedingungen unterwandert werden. Eine Anpassung der Arbeitsbewilligungskontingente für Personen aus EG-8-Staaten und Drittländern an die Konjunkturphase wäre aus ökonomischen Überlegungen sinnvoll. Die Festlegung dieser Kontingente obliegt allerdings nicht den Kantonen, sondern dem Bund. Die Kantone können vor allem in der Art des Gesetzesvollzugs ihren Einfluss geltend machen.

1.3 Massnahmen im Bildungsbereich

Zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit im Hochschulbereich sind in der Schweiz schon zahlreiche Reformen in Gang, welche die Attraktivität des Hochschulstudiums (Universitäten, ETHZ/ETHL, Fachhochschulen) in der Schweiz und dessen Nutzen für das Berufsleben erhöhen. Dabei dürfte die Bologna-Reform eine der wichtigsten überhaupt sein, die über die Einführung des zweistufigen Studiensystems mit Bachelor und Master sowie eines neuen Leitungspunktesystems sowohl die Vergleichbarkeit der Schweizer Hochschulabschlüsse mit jenen anderer Länder als auch die Mobilität der Studierenden steigert. Damit wird auch der Eintritt der Hochschulabsolventinnen und Absolventen ins Berufsleben beschleunigt. Die neu geschaffene Durchlässigkeit zwischen

den Hochschulen des rein akademischen und des berufsbildenden Weges dürfte zudem der Qualität aller ausgebildeten Fachkräfte zugute kommen.

Der Bund, die Kantone und die Vertretungen der verschiedenen Hochschulen werden die Fortsetzung dieses Reformprozesses gemeinsam sicherstellen, unterstützt durch die neu gegründeten Fachgremien (z. B. Fachhochschulrat EDK, Konferenz der Fachhochschulen) und die mit der Evaluation betrauten Forschungsgemeinschaften. Das Angebot an hoch qualifizierten Fachkräften mit Hochschulausbildung dürfte damit langfristig weiter ansteigen. Die bisherige Entwicklung stimmt zuversichtlich. Gestützt auf die derzeitigen Trends erwartet das Bundesamt für Statistik (Prognosen für die Entwicklung zwischen 2005 und 2050) für 2040 einen Anteil von 50% der Männer bzw. 45% der Frauen mit Tertiärausbildung (d. h. Hochschulen und höhere Berufsbildung). Damit lässt sich kein zusätzlicher und dringender Handlungsbedarf erkennen.

D. Handlungsspielraum des Kantons Zürich

1. Handlungsspielraum des Kantons Zürich im Bereich der Privatwirtschaft

Soweit das Postulat eine Strategie zur Verhinderung oder Minderung des sich mutmasslich in der Privatwirtschaft abzeichnenden Fachkräftemangels verlangt, sind die Einflussmöglichkeiten des Kantons gering (zum Handlungsspielraum des Kantons Zürich als Arbeitgeber siehe Kapitel E).

Folgende Massnahmen können zur langfristigen Sicherung des Angebots an Fachkräften beitragen:

Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben

Der Kanton unterstützt die Umsetzung der im Kapitel C.1.1. aufgeführten Massnahmen im Rahmen seiner Möglichkeiten und unter Berücksichtigung seiner übrigen Legislaturziele.

Engagement ausländischer Fachkräfte

Eine Beschleunigung der Vergabe von Arbeitsbewilligungen von Hochqualifizierten ist kaum mehr möglich. Durchschnittlich vergehen zwei bis fünf Arbeitstage zwischen der Anmeldung und dem Erteilen der Bewilligung durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit. Die Abklärung der aufenthaltsrechtlichen Bedingungen des Migrationsamtes

(v. a. betreffend die finanziellen Verhältnisse und mögliche strafrechtliche Tatbestände) dauert allerdings mehrere Wochen.

Neu sind Bestrebungen auf nationaler Ebene (parlamentarische Initiative Nationalrat Jacques Neiryneck) in Gang, die Zuteilung von Arbeitsbewilligungen von in der Schweiz ausgebildeten Hochschulabsolventinnen und -absolventen aus Drittstaatenländern zu erleichtern. Dies betrifft Ausländerinnen und Ausländer mit einem in der Schweiz abgeschlossenen Hochschulstudium. Der Inländervorrang soll auch hier gelten, die Bewilligungen aber kontingentfrei erteilt werden können.

Im Bereich des Bildungswesens wurde die Anerkennung ausländischer Qualifikationen bereits erleichtert: Erfüllen Lehrpersonen mit ausländischem Diplom die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen, wird ihr Diplom anerkannt und damit die Gleichwertigkeit mit einer schweizerischen Ausbildung bestätigt. Entsprechend können diese Lehrpersonen im schweizerischen Schuldienst tätig sein.

Lehrstellenbereich

Vor allem in technischen Berufen wie Informatik, Architektur und Ingenieurberufen, wo ein akuter Mangel an Fachkräften besteht, braucht es nach wie vor deutlich mehr attraktive Lehrstellen und Ausbildungsplätze. Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt setzt sich dafür ein, dass das Lehrstellenangebot im Kanton Zürich bedarfsgerecht ausgebaut wird und bestehende Lehrstellen erhalten werden. Gezielte Massnahmen sind in diesem Zusammenhang folgende:

- Regionale Lehrstellenförderung: Der Kanton Zürich verfügt seit 2008 über eine flächendeckende und vernetzte Lehrstellenförderung. Diese erfolgt einerseits über die in den Bezirken angesiedelten Berufsbildungsforen mit Vertretungen aus Schule, Berufsbildung, Gewerbe/Verbänden, Berufsbildungscontrolling sowie Lokalpolitik und andererseits über die regionale Lehrstellenförderung, die eng mit den Berufsbildungsforen zusammenarbeitet und durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt geführt wird.
- Konferenz Berufsbildung Zürich: Anlässlich der 2008 erstmals durchgeführten Konferenz haben Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung gemeinsam die Verantwortung für eine leistungsfähige duale Berufsbildung unterstrichen und sich zur verstärkten Förderung der Berufsbildung im Kanton Zürich bekannt und dazu ein 4-Punkte-Programm verabschiedet.
- Zürcher Lehrstellenkonferenz: 2009 wird bereits die dritte kantonale Lehrstellenkonferenz stattfinden. Sie ist eine breit angelegte Plattform zur Pflege der Verbundpartnerschaft zwischen den ver-

schiedenen Akteuren der Berufsbildung aus der Wirtschaft, Bildung und Verwaltung.

- Interkantonaler Lehrstellentag mit Lokalradios: 2009 wird im Kanton Zürich zum ersten Mal ein interkantonaler Lehrstellentag mit Lokalradios durchgeführt, der gleichzeitig in vier weiteren Kantonen stattfindet. Ziel sind die Sensibilisierung für die Berufsbildung, die höhere Berufsbildung und die Schaffung von neuen Lehrstellen.

Aus- und Weiterbildungsaspekte

Im Rahmen der Umsetzung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG, LS 413.31) erarbeitet das Mittelschul- und Berufsbildungsamt ein Weiterbildungskonzept, um die Arbeitsmarktfähigkeit der Absolventen des Berufsbildungsweges zu unterstützen und zu fördern, und so das Angebot an Fachkräften im Kanton Zürich zu erhöhen. Diese Massnahmen sollen die Kenntnisse und Fähigkeiten der Teilnehmenden aufgabenbezogen erneuern und so ihre berufliche Mobilität sowie Flexibilität erhöhen. Dies unterstützt ihre individuelle berufliche Entwicklung und dient der Integration wie auch der Teilnahme am gesellschaftlichen Geschehen.

Das Weiterbildungsangebot im Kanton Zürich wird sowohl von privaten als auch von öffentlichen Institutionen erbracht. Der Kanton Zürich subventioniert im Rahmen der höheren Fachschulen, der Vorbereitungskurse auf Berufs- und Fachprüfungen und der berufsorientierten Weiterbildung sowohl in privaten als auch in öffentlichen Bildungsinstitutionen verschiedene Angebote.

2.1 Der Kanton Zürich als Arbeitgeber – alle Bereiche

Der Kanton Zürich ist mit rund 30 000 Angestellten der grösste Arbeitgeber innerhalb des Kantons. Von den kantonalen Lohn- und Arbeitsbedingungen sind bei den selbstständigen Anstalten sowie bei Gemeinden, die sich am kantonalen Personalrecht orientieren, zusätzlich mehr als 20 000 Angestellte betroffen.

Der Regierungsrat hat die Bedeutung der Sicherung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Angebotes an Fachkräften erkannt. Entsprechend wurden für die Legislatur 2007 bis 2011 die beiden folgenden Ziele festgelegt:

- Die Innovationsfähigkeit, Effizienz und Kundenorientierung der Verwaltung weiterentwickeln und die Attraktivität als Arbeitgeber steigern.

- Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern.

Die im Dezember 2007 beschlossene Personalmanagement-Strategie 2007 bis 2011 des Regierungsrates unterstützt direkt die Umsetzung dieser Legislaturziele. Die mit der Personalmanagement-Strategie festgelegten Programme zur Professionalisierung des Personalmanagements sollen sowohl die Leistungsorientierung in der kantonalen Verwaltung fördern als auch deren Attraktivität als Arbeitgeberin gegen innen und aussen steigern. Nur so kann der Kanton auch in Zukunft die erforderlichen qualifizierten Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt gewinnen und dauerhaft an das Unternehmen Kanton Zürich binden.

Im Zusammenhang mit der Sicherung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Angebotes an Fachkräften sind insbesondere folgende Programme und Projekte von Bedeutung:

Attraktivität der Anstellung beim Kanton

Im Rahmen der Teilrevision des bestehenden Lohnsystems soll die Einreihung einzelner Funktionen/Richtpositionen einerseits überprüft und andererseits bei grundlegenden Veränderungen der Anforderungsprofile neu bewertet werden. Bei der Neubewertung der Funktionen/Richtpositionen soll im Rahmen des bestehenden Instrumentes der Arbeitsbewertung das Lohnniveau möglichst gemäss den Anforderungen des Arbeitsmarktes festgelegt werden. Künftig soll die Bewertung von Funktionen bzw. Richtpositionen fortwährend auch unter Berücksichtigung der Anforderungen des Arbeitsmarktes, die mittels regelmässiger Lohnvergleiche erhoben werden, überprüft werden. Zudem soll im Rahmen der Teilrevision des Lohnsystems ein flexibleres und verstärkt leistungsorientiertes Konzept der individuellen Lohnentwicklung ausgearbeitet und so mehr Spielraum für eine leistungsabhängige Lohnentwicklung geschaffen werden. Die in diesem Zusammenhang ausgearbeitete Vorlage sieht ausserdem vor, dass künftig die Lohnrunden und damit die durchschnittliche Lohnentwicklung in der kantonalen Verwaltung sich grundsätzlich an derjenigen von Arbeitgebern, die für den Wirtschaftsraum Zürich bedeutend sind, orientieren. Dabei wird die Situation des kantonalen Finanzhaushaltes angemessen zu berücksichtigen sein. Insgesamt soll also das Lohnniveau der kantonalen Funktionen im Rahmen der bestehenden Instrumente zur Arbeitsbewertung vermehrt auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes ausgerichtet werden. Die kantonalen Lohnrunden sollen grundsätzlich denjenigen vergleichbarer Arbeitgeber im Grossraum Zürich entsprechen und die individuelle Lohnentwicklung stärker leistungsorientiert erfolgen.

Bei der Personalentwicklung legt die Personalmanagement-Strategie 2007 bis 2011 Programme zum Auf- und Ausbau einer direktions-

übergreifenden Führungskräfte-Entwicklung aller Stufen sowie die Einführung einer direktionsübergreifenden Laufbahnplanung fest. Das Ziel beider Programme besteht darin, dass die kantonale Verwaltung als Arbeitgeberin das interne Potenzial an Führungskräften und Fachspezialistinnen und -spezialisten auf allen Stufen gezielt nutzen kann. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen mit diesen Programmen ihr berufliches Potenzial im Rahmen einer Fach- oder Führungslaufbahn konsequent umsetzen können und dadurch dem Arbeitgeber als engagierte Fach- oder Führungskräfte erhalten bleiben. Die Förderung bestehender Führungskräfte aller Stufen unterstützt zudem eine moderne und professionelle Führungsarbeit, die sowohl die Anforderungen des Unternehmens Kanton Zürich erfüllt, als auch den Anliegen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Rechnung trägt. Eine frühzeitige Bindung von künftigen Fach- und Führungskräften an die kantonale Verwaltung erfolgt ausserdem im Rahmen der beruflichen Grundbildung, die sich im Kanton auf einem hohen Niveau befindet.

Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Die Attraktivität der kantonalen Verwaltung als Arbeitgeberin soll auch für Personen mit Familienpflichten gesteigert werden, zumal in diesem Bereich das Potenzial einer Erhöhung des Fachkräfteangebots neben einer erhöhten Einwanderung am grössten ist. Im Rahmen des Legislaturzieles «Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern» und der Personalmanagement-Strategie 2007 bis 2011 sollen Massnahmen zur Verbesserung der familienergänzenden Kinderbetreuung für das kantonale Personal festgelegt und umgesetzt werden. Dabei soll in einem ersten Schritt der Bedarf der kantonalen Angestellten an familienergänzender Kinderbetreuung erhoben werden. Anschliessend sind Konzepte zu Koordination, Vermittlung sowie eventueller finanzieller Unterstützung zu erarbeiten und schliesslich die Regelungen der Dienstleistungen der kantonalen Verwaltung als Arbeitgeberin festzulegen. Zudem sollen flexible Arbeitsmodelle und die Teilzeitarbeit auf allen Stufen gefördert werden. Dabei sind technische und organisatorische Möglichkeiten zur Heimarbeit zu prüfen und Konzepte für Teilzeitarbeit auch im Kaderbereich zu entwickeln. Es soll möglichst keine Frau, aber auch kein Mann als Angestellte oder Angestellter der kantonalen Verwaltung vor der Frage «Kind oder Karriere» stehen. Entsprechend sind auch im oben erwähnten Programm zur Einführung einer direktionsübergreifenden Laufbahnplanung frauenspezifische Lebensläufe besonders zu berücksichtigen und Karrieren von Frauen engagiert zu fördern.

Aus- und Weiterbildung

Die Personalmanagement-Strategie 2007 bis 2011 legt zudem das Programm einer direktionsübergreifenden Standardisierung und Qualitätsentwicklung der Personalgewinnung fest. Es sind gezielt und mit einem bestmöglichen Einsatz von Instrumenten zur Personalsuche die geeigneten Personen anzusprechen und mittels eines professionell geführten Selektionsverfahrens interne und externe Kandidatinnen und Kandidaten zu evaluieren, damit vakante Stellen innert nützlicher Frist mit den am besten geeigneten Personen besetzt werden können. Das Personalmanagement beginnt mit der Personalgewinnung. Nur wenn Personen, die den fachlichen Anforderungen genügen und zur Unternehmenskultur passen, eingestellt werden, kann deren Potenzial und deren Leistungsbereitschaft mit den Instrumenten der Mitarbeiterbeurteilung, der Personalentwicklung und der Honorierung weiterentwickelt und gepflegt werden.

Flexibilisierung des Pensionsalters

Im Hinblick auf die demografische Alterung sind für ältere Mitarbeitende flexible Pensionierungsmodelle zu prüfen, damit diese ihren Beschäftigungsgrad bis zur Pensionierung nach Bedarf schrittweise senken und bei Bedarf auch über die bestehenden Pensionsgrenzen hinaus arbeiten können.

Das Volksschulamt gestattet schon jetzt Lehrpersonen, bis zum 70. Altersjahr im Vikariatsdienst tätig zu sein. In Einzelfällen ist auch nach dem Erreichen des Pensionsalters eine Anstellung als Lehrperson möglich. Dies gilt auch auf Stufe Mittel- und Berufsfachschulen sowie Universität.

2.2 Der Kanton Zürich als Arbeitgeber im Bildungsbereich

Der Kanton Zürich weist im Bildungsbereich grundsätzlich attraktive Arbeitsbedingungen auf und bietet gute Möglichkeiten, das Berufs- und Familienleben zu verbinden und so das Angebot an Fachkräften in der Schweiz bestmöglich zu fördern und für sich zu nutzen, wie folgende Ausführungen zeigen.

Auf den tieferen Ausbildungsstufen ist eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit der Lehrenden gut möglich und lässt sich mit Familienverpflichtungen gut vereinbaren. Auf allen Bildungsstufen werden Teilzeitstellen angeboten, wodurch die Anstellung weiblicher Fachkräfte mit Familie massgeblich gefördert wird. Die Volksschule zeichnet sich darüber hinaus auch durch ihre Attraktivität für Wiedereinsteigerin-

nen aus. Die Schulen sind bestrebt, bei der Stundenplanung auf die Anliegen ihrer Lehrpersonen einzugehen. Mit einer Zunahme der Flexibilisierung der Arbeitszeit steigen allerdings sowohl die Belastung der Schulleitung als auch der Koordinationsaufwand innerhalb des Lehrkörpers. Die Herausforderung besteht daher darin, ein Gleichgewicht zwischen «Flexibilität» und «betrieblichem Interesse» zu finden.

Die Konkurrenz der Lohn- und Arbeitsbedingungen von Lehrpersonen ist nicht in erster Linie auf die Privatwirtschaft beschränkt, sondern besteht namentlich mit den umliegenden Kantonen. Da insbesondere die Rekrutierung von Lehrpersonen an Berufsfachschulen zunehmend schwieriger wird, wurde das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB) mit der Durchführung einer Studie beauftragt, deren Ziel es ist, die Faktoren zu identifizieren, die den Lehrberuf im Kanton Zürich (un)attraktiv machen, und Massnahmen vorzuschlagen. Bezüglich bisheriger Massnahmen zur Behebung des Lehrkräftemangels auf Stufe Volksschule wird zudem auf den Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 83/2001 betreffend Massnahmen zur Behebung des Lehrkräftemangels und zur Qualitätssicherung an der Volksschule (Vorlage 4081) sowie die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 350/2007 betreffend Lehrkräftemangel verwiesen.

Auch auf der höchsten Ausbildungsstufe werden Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben der Angestellten ergriffen, um so attraktive Fachkräfte anzuziehen. So verfügen die Universität und die Fachhochschulen im Kanton Zürich über besondere Stabs- bzw. Fachstellen, die für die Entwicklung und Bereitstellung von familienergänzenden Rahmenbedingungen für qualifizierte Fachkräfte (neben Teilzeitstellen z. B. Betreuungsangebote für Kinder, Mentorinnenprogramme für wissenschaftliches Personal) zuständig sind. Die Universität stützt ihre Massnahmen namentlich auf eine Gender-Policy und verschiedene Gleichstellungsprogramme.

Die Hochschulen nutzen das Potenzial des ausländischen Fachkräfteangebots schon sehr weitgehend: Der Anteil an ausländischen Fachkräften an der Universität beträgt 36% und umfasst Personen aus knapp 90 Nationen. Die Arbeits- und Entwicklungsmöglichkeiten, die übrigen Rahmenbedingungen sowie die Attraktivität des Standorts Zürich sind gute Bedingungen zur Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte. Auf Stufe Fachhochschule gilt grundsätzlich dasselbe.

E. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Kanton Zürich im Rahmen seiner Möglichkeiten das Notwendige unternimmt, um das Angebot an Fachkräften im Kanton zu fördern und qualifizierte Personen als Arbeitnehmende anzuziehen.

Der Spielraum für weitere Massnahmen im Bereich der Einwanderungspolitik ist klein. Hier gelten schon bisher Regeln, welche die Einwanderung von hoch qualifizierten Personen in die Schweiz begünstigen. Eine Beschleunigung der Vergabe von Arbeitsbewilligungen von Hochqualifizierten ist allenfalls noch bei den aufenthaltsrechtlichen Abklärungen beim Migrationsamt möglich. Entsprechende Massnahmen sind diesbezüglich bereits ergriffen worden.

Der Kanton Zürich trägt den laufenden Reformprozess im Bildungswesen sowohl im Bereich der Berufsbildung als auch der akademischen Hochschulen mit. Die Förderung des Lehrstellenangebots in technischen Berufen, wo ein akuter Mangel an Fachkräften besteht, die Vernetzung der an der Berufsbildung beteiligten Institutionen und Unternehmen sowie die Förderung der Weiterbildung der Absolventinnen und Absolventen des Berufsbildungsweges sind dabei besonders wichtige Anliegen.

Ebenso unterstützt er im Rahmen seiner Möglichkeiten die Bestrebungen von Bund und Unternehmen der Privatwirtschaft, die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben zu verbessern.

Als Arbeitgeber verfolgt der Kanton Zürich diese Ziele namentlich über die Personalpolitik und mit der Umsetzung der entsprechenden Legislaturziele. Diese umfassen die Absicht, die Attraktivität als Arbeitgeber zu erhöhen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern. Die im Dezember 2007 beschlossene Personalmanagement-Strategie 2007–2011 des Regierungsrates unterstützt direkt die Umsetzung dieser Legislaturziele. Im Rahmen dieser Strategie werden Massnahmen zur Verbesserung der familienergänzenden Kinderbetreuung festgelegt und umgesetzt sowie flexible Arbeitsmodelle und Teilzeitarbeit auf allen Stufen gefördert werden. Eine direktionenübergreifende Standardisierung und Qualitätsentwicklung der Personalgewinnung und Weiterbildungsmassnahmen verbessert zudem das Fachkräfteangebot im Kanton. Die Revision des Lohnsystems unterstützt diesen Prozess über eine Verstärkung der leistungsbezogenen Entlohnung. Im Weiteren werden die Möglichkeiten abgeklärt, eine Flexibilisierung des Pensionsalters für Kantonsangestellte einzuführen.

In den Bildungsbereichen, in denen der Kanton Zürich Arbeitgeber ist, sind vergleichbare Bestrebungen im Gang. Die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben ist allerdings schon sehr stark erleichtert worden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 281/2006 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Acpli Husi