

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 42/2018

Sitzung vom 4. April 2018

311. Interpellation (Rückläufige Einwanderung von Ausländerinnen und Ausländern in die Schweiz und den Kanton Zürich)

Die Kantonsrätinnen Isabel Bartal und Céline Widmer sowie Kantonsrat Benedikt Gschwind, Zürich, haben am 12. Februar 2018 folgende Interpellation eingereicht:

Die neuste Auswanderungsstatistik hält fest, dass seit Jahren die Zahl der auswandernden Schweizerinnen und Schweizer höher ist als jene der Rückkehrenden. Viele Schweizerinnen und Schweizer verlassen die Schweiz. Ähnlich sieht es bei der ausländischen Bevölkerung aus. In einer Medienmitteilung des Staatssekretariats für Migration vom 15. Januar 2018 steht: «Seit vier Jahren ist die Einwanderung der Ausländerinnen und Ausländer in die Schweiz rückläufig. So war im Jahr 2017 der Wanderungssaldo erneut tiefer als im Vorjahr (knapp 12% weniger). Er befindet sich damit auf ähnlichem Niveau wie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Freizügigkeitsabkommens mit der EU (FZA) im Jahr 2002.»

Diese Entwicklung ist auch im Kanton Zürich spürbar. Das Statistische Jahrbuch des Kantons Zürich 2017 zeigt, dass die Auswanderung von Schweizerinnen und Schweizern zunimmt und dass der Wanderungssaldo aus traditionell wichtigen Herkunftsstaaten wie Deutschland, Italien oder Portugal abnimmt. So verzeichnet die neuste Statistik, für die in der Bau-, Restaurations- und Reinigungsbranche stark vertretenen Portugiesen nur noch ein Plus von 546 Personen. Diese Tendenz wird sich durch den wirtschaftlichen Aufschwung in Portugal, gepaart mit dem fremdenfeindlichen Klima in der Schweiz, noch verstärken. In Spanien und Portugal hat sich die wirtschaftliche Lage normalisiert, es gibt mehr offene Stellen, weniger Arbeitslosigkeit. Auch in Deutschland geht das Wachstum weiter. Die Nachfrage nach Arbeitskräften ist hoch. Viele Migrantinnen und Migranten kehren zurück.

Schon länger (Bericht September 2016) warnt die Gesundheitsdirektorenkonferenz vor dem sich abzeichnenden gravierenden Personalmangel: Sie prognostiziert, dass der Bedarf an Pflegepersonal in den nächsten neun Jahren um 20 Prozent oder 40 000 Personen steigen wird. Über die Situation in den Alters- und Pflegeheimen in der Deutschschweiz berichteten mehreren Medien.

Aufgrund der neuen Ausgangslage wird der Regierungsrat gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. In welchen Bereichen erwartet der Regierungsrat aufgrund des Rückgangs der Zuwanderung einen verstärkten Fachkräftemangel im Kanton Zürich? In welchen Bereichen erwartet der Regierungsrat einen Mangel an Arbeitskräften mit geringen Qualifikationen?
2. Welche Massnahmen ergreift der Regierungsrat zur Linderung bzw. Vermeidung des Mangels an Arbeitnehmenden ohne und mit Berufsausbildung sowie höheren Qualifikationen auf der Tertiärstufe?
3. Wie sehen die Prognosen zum Arbeitskräftemangel für die nächsten 5 Jahre für die medizinischen und Pflegeberufe, Carewirtschaft, Baugewerbe, Strassenbau, Gastgewerbe, Entsorgung und Reinigungsbranche aus? Wir bitten um detaillierte Angaben für den Bereich der Arbeitnehmenden ohne und mit Berufsausbildung sowie höheren Qualifikationen auf der Tertiärstufe.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Isabel Bartal, Céline Widmer und Benedikt Gschwind, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat setzt sich für einen attraktiven Wirtschaftsstandort Zürich und insbesondere für eine optimale Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials ein. Bereits 2012 wurden im Rahmen der Studie «Zuwanderung im Kanton Zürich, Auswirkungen auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt» die massgeblichen Umstände der Zuwanderung in den Kanton Zürich, mögliche Entwicklungsszenarien und deren Auswirkungen analysiert. Die Ergebnisse wurden veröffentlicht und dabei namentlich auf die wirtschaftlichen Nachteile eines Rückgangs der Zuwanderung sowie die Notwendigkeit einer besseren Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials hingewiesen. Im Rahmen der Fachkräfteinitiative des Bundes und der Metropolitankonferenz Zürich auf regionaler Ebene brachte sich der Kanton Zürich unter der Leitung des Amtes für Wirtschaft und Arbeit mit einer Förderung von «Best Practices» zur besseren Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials ein. Weitere Massnahmen wurden auf Branchenebene und dabei insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung umgesetzt, und weitere Schritte sind in Planung (vgl. nachfolgende Ausführungen).

Zu Frage 1:

Die Analyse des gegenwärtigen Fachkräftemangels sowohl in der ganzen Schweiz als auch im Kanton Zürich zeigt bei Berufen mit mittlerem und vor allem mit hohem Qualifikationsanspruch einen grossen, hingegen bei geringqualifizierten Tätigkeiten einen geringen Mangel an Fachkräften. Zurzeit sind keinerlei Anzeichen für eine absehbare Änderung dieser Verhältnisse erkennbar. Detailprognosen zur künftigen Entwicklung des Fachkräftemangels sind sehr schwierig und liegen für den Kanton Zürich nicht vor. Besonders vom Fachkräftemangel betroffen ist jedoch der Gesundheitsbereich. Im Bereich des Pflegepersonals ist bis 2030 aufgrund der Zunahme von medizinischen, pflegerischen und therapeutischen Leistungen und wegen des Austritts einer erheblichen Zahl von ausgebildeten Gesundheitsfachpersonen aus dem Beruf oder aus der Erwerbstätigkeit mit einem steigenden Personalbedarf zu rechnen. Dies ergibt sich aus dem Obsan-Bericht «Gesundheitspersonal in der Schweiz – Bestandesaufnahme und Prognosen bis 2030» aus dem Jahr 2016 und aus dem «Nationalen Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe 2016 – Nachwuchsbedarf und Massnahmen zur Personalsicherung auf nationaler Ebene» der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren sowie der Nationalen Dachorganisation der Arbeitswelt Gesundheit (OdASanté). Da der wachsende Bedarf an Pflegepersonal schon heute nicht mehr durch die aktuelle Zahl an Ausbildungsabschlüssen gedeckt werden kann, ist das Schweizer Gesundheitswesen stark von der Rekrutierung von Personal im Ausland abhängig. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass in manchen Spitälern der Ausländeranteil der Beschäftigten im Jahr 2016 rund 30% bis 35% betrug. Durch einen Rückgang der Zuwanderung könnte sich der wachsende Personalbedarf noch verschärfen, insbesondere bei Positionen auf der Tertiärstufe, da die diesbezügliche Ausbildungstätigkeit den prognostizierten Erfüllungsgrad noch bei Weitem unterschreitet.

Für das spezifische Segment der Ärzteschaft (innerhalb der Tertiärstufe) ist hingegen fraglich, ob ein Fachkräftemangel vorliegt, und es kann nicht allgemein von einem «Ärztemangel» ausgegangen werden. Der Bedarf an Ärztinnen und Ärzten muss im Einklang mit einer ausreichenden und wirtschaftlich tragbaren Gesundheitsversorgung definiert werden, die von den Bedürfnissen und in Anspruch genommenen Leistungen der Bevölkerung abweichen kann. Die Situation stellt sich je nach ärztlicher Fachrichtung unterschiedlich dar.

Zu Frage 2:

Der Regierungsrat hat die Bedeutung des Themas Fachkräftemangel frühzeitig erkannt und die optimale Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials zur Kompensation des Rückgangs der Zuwanderung und damit zur Stärkung der volkswirtschaftlichen Standortattraktivität im Rahmen seiner Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2019 unter Ziff. 8.1a zu einem Legislaturziel erklärt. Nach diesem soll das inländische Fachkräftepotenzial durch den Abbau regulatorischer Hindernisse und mittels innovativer Lösungen besser ausgeschöpft werden, und die Rahmenbedingungen und Erwerbsanreize sollen über die Ausgestaltung der Steuer- und Abgabensysteme sowie die ausserfamiliäre Betreuung verbessert werden. Zudem hat sich der Regierungsrat zum Legislaturziel gesetzt, die Einführung von Tagesschulen zu ermöglichen und zu fördern (RRZ 2.1c)

Der Regierungsrat hat die Volkswirtschaftsdirection (Federführung) und die Bildungsdirection mit der Umsetzung dieser Ziele betraut, die zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe mit einer Vertretung der Bildungs-, der Finanz- und der Gesundheitsdirection sowie der Direction der Justiz und des Innern eingesetzt haben. Die Arbeitsgruppe ging bei ihrer Arbeit weitgehend von den vom Bund definierten Handlungsfeldern (insbesondere Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie ältere Fachkräfte) aus und erarbeitete verschiedene Massnahmen, die dem Regierungsrat in den nächsten Monaten zur Beratung vorgelegt und anschliessend veröffentlicht werden.

Insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung wurden im Kanton Zürich bereits weitreichende Massnahmen ergriffen. Im Bereich der medizinischen und der Pflegeberufe einschliesslich der Carewirtschaft besteht seit längerer Zeit ein erheblicher Fachkräftemangel. Daher verpflichtet der Kanton Zürich die Listenspitäler (mit kantonalem Leistungsauftrag) gestützt auf § 22 des Gesundheitsgesetzes (GesG, LS 810.1) dazu, nichtuniversitäres Gesundheitspersonal auszubilden (vgl. RRB Nr. 1040/2012). Dasselbe ist auch im Bereich der Langzeitpflege für Pflegeheime und Spitex-Organisationen geplant (vgl. RRB Nr. 295/2018). Auch kann der Kanton gestützt auf § 20a GesG Subventionen an Schulen ausrichten, die Pflegefachpersonal ausbilden. Weiterhin übernimmt der Kanton Zürich anteilmässig die Kurskosten für Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger der Pflegeberufe in Listenspitälern, Pflegeheimen sowie Spitex-Organisationen, die über einen Leistungsauftrag der Gemeinde verfügen. Schliesslich unterstützt die Gesundheitsdirection eine Werbekampagne für Gesundheitsberufe finanziell. Die Anstrengungen zeigen Erfolge: Die Lehre als Fachfrau bzw. Fachmann Gesundheit wird erst seit 2003 angeboten und steht bereits an dritter Stelle auf der Rangliste der beliebtesten Schweizer Lehrberufe.

Auch im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Ärztinnen und Ärzten hat der Kanton Zürich in den vergangenen Jahren grosse Anstrengungen unternommen. Seit 2007 wurde die Aufnahmekapazität in der Humanmedizin an der Universität Zürich von 200 auf 372 Plätze gesteigert. Auch in anderen Kantonen wurden die Aufnahmekapazitäten ausgebaut, so dass 2025 die vom Bundesrat empfohlene Zielgrösse von 1300 Abschlüssen pro Jahr erreicht werden sollte, was zu einer geringeren Abhängigkeit von ausländischen Fachkräften beitragen wird. Im Weiteren subventioniert der Kanton Zürich die Ausbildung von Assistenzärztinnen und Assistenzärzten an den Listenspitälern mit jährlich Fr.15 000 pro Vollzeitstelle (vgl. RRB Nr. 288/2017). Weiter unterstützt er das Universitätsspital Zürich finanziell für die Ausbildung von Assistenzärztinnen und -ärzten mit Fachrichtung Hausarztmedizin.

Die kantonalen Spitäler Universitätsspital Zürich, Kantonsspital Winterthur, Psychiatrische Universitätsklinik Zürich sowie Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland haben eine Vielzahl von Massnahmen zur Förderung des Fachkräftepotenzials ergriffen, zum Beispiel folgende:

a) Zur Vereinbarkeit von Familie/Privatleben und Beruf: Ein flexibler interner Stellenmarkt mit Teilzeitstellen und Jobsharing auch in Führungspositionen, Tagesarbeit, Wechsel des Beschäftigungsgrades; flexible Arbeitszeitmodelle wie Gleitzeit, Jahresarbeitszeit, Angebot von Springer-Pools für Mitarbeitende mit kleinen Arbeitspensen, Berücksichtigung von Bedürfnissen der Mitarbeitenden bei der Dienstplanung; grosszügige Bewilligung von unbezahltem Urlaub, insbesondere vor Reintegration nach Mutterschaftsurlaub; Betriebskinderkrippen;

b) Attraktivität der Berufsbildung durch ein breites Angebot von Praktika (einschliesslich Schnupperpraktika für Sekundarschülerinnen und -schüler) und Lehrstellen, Austauschpraktika mit anderen Ausbildungsbetrieben, Ermöglichung der Berufsmaturität für Lernende, Finanzierungshilfen, Betriebsinterne Abteilung Berufsbildung, die Lernende und Studierende unterstützt;

c) Nachwuchsförderung durch umfangreiche interne Weiterbildungsprogramme für alle Berufsgruppen, teilweise in Zusammenarbeit mit Hochschulen und Fachschulen (CAS Medical Leadership, CAS Leadership), interprofessionelle Leadership-Kurse zur Stärkung der Führungskompetenz, aktive Unterstützung von Laufbahnentwicklung und Nachfolgeplanung, Laufbahnmodelle (Fach-, Bildungs- und Führungslaufbahn) für Ärztinnen und Ärzte sowie für Pflegefachpersonen und medizinisch-technische und medizinisch-therapeutische Berufe, betriebliches Gesundheitsmanagement mit Absenzenmanagement, Zielvereinbarungs- und Leistungsbeurteilungsprozesse mit integrierter individueller Entwicklungsplanung;

d) Zusätzliche besondere Massnahmen «Ü 50» durch Vereinfachung von Bereichs-/Funktionswechseln, Reduktion des Beschäftigungsgrades (z. B. Wechsel von Patientenbetreuung zu administrativen Aufgaben); betriebliches Gesundheitsmanagement, besondere betriebliche Konzepte wie z. B. «58+ – Pensionierung in Sicht» sowie Einladung zu themenspezifischen Beratungsgesprächen mit HR.

Auch im Bildungsbereich wurden zahlreiche Massnahmen ergriffen. An den Zürcher Hochschulen wurde z. B. mit der Flexibilisierung von Studiengängen wie den praxisintegrierten Bachelorstudiengängen an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) oder dem Quereinstieg an der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) das Studienangebot ausgebaut und flexibilisiert. Im Weiteren unterstützen die Hochschulen ihre Absolventinnen und Absolventen beim Berufseinstieg und bei der Gründung von Startups. Wertvoll sind zudem die unzähligen freiwilligen Engagements der Hochschulangehörigen, die den Nachwuchs etwa im Rahmen der Kinderuniversität oder eines Schnupperstudiums bereits früh für ihre Fachgebiete zu begeistern vermögen.

Die bestehenden und neuen Angebote der Hochschulen sind erfolgreich. Während die einen Massnahmen bereits greifen (z. B. Quereinstieg PHZH), erzielen andere (z. B. Ausbau Medizinstudienplätze) ihre Wirkung mit Verzögerung. Im Weiteren bieten die Zürcher Hochschulen ihren Mitarbeitenden attraktive Anstellungsbedingungen, die es ihnen ermöglichen, Teilzeit zu arbeiten. In diesem Rahmen wird auch das Fachkräftepotenzial von Frauen mit familiären Pflichten – ergänzt um Arbeitsmodelle wie z. B. Home Office – zunehmend besser genutzt. Insbesondere im akademischen Bereich werden Spezialistinnen und Spezialisten unabhängig von Alter und Beschäftigungsgrad aufgrund von deren wissenschaftlichen Qualitäten eingestellt, was u. a. die Anstellung von älteren, erfahreneren Mitarbeitenden begünstigt. Im Schulbereich werden die angehenden Lehrpersonen darauf vorbereitet, ihre Schülerinnen und Schüler dahingehend zu fördern, dass sie die Berufswahl bzw. Wahl einer weiterführenden Schule bestmöglich entsprechend ihren Interessen und ihrem Potenzial treffen.

Im Bereich der beruflichen Grundbildung unternehmen die Betriebe, der kantonale Gewerbeverband (KGV) und die Organisationen der Arbeitswelt grosse Anstrengungen, um Lehrstellen in Berufen mit Fachkräftemangel zu besetzen. Die Bemühungen reichen von der vom KGV jährlich organisierten Berufsmesse über die regionalen Lehrstellenbörsen bis zur Information und Begleitung von Volksschulklassen im Rahmen verschiedener Projekte (z. B. Lift, Rent a Stift). Während der Ausbildung stehen allen Lernenden Beratungs- und Unterstützungsangebote zur Verfügung, z. B. an den Berufsfachschulen. Diese Unterstützungsangebote sind Bestandteil der Regelstrukturen der Sekundarstufe II.

Bestandteil der Sekundarstufe II sind auch die Vorbereitungsangebote auf die berufliche Grundbildung. Die Bildungsdirektion unterstützt einerseits die Berufsvorbereitungsjahre und andererseits die Vorlehren. Beide Angebotstypen haben zum Ziel, die Teilnehmenden sowohl für eine berufliche Grundbildung als auch für deren erfolgreichen Abschluss zu befähigen.

Ein zentraler Punkt im Zusammenhang mit der Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials ist die Nach- und Höherqualifizierung von Personen, die noch keinen Abschluss auf Sekundarstufe II erworben haben oder die sich umschulen möchten. Neben der ordentlichen und der verkürzten Lehre kann ein Berufsabschluss im Rahmen anderer Qualifikationsverfahren erworben werden. Zu den anderen Qualifikationsverfahren zählen unter anderem die Validierung von Bildungsleistungen sowie das Absolvieren des Qualifikationsverfahrens ohne Besuch eines strukturierten Bildungsganges. Die anderen Qualifikationsverfahren werden zurzeit vom Mittelschul- und Berufsbildungsamt überarbeitet. Ziel ist es, das Angebot für Personen über 25 Jahren besser auf den Bedarf des Arbeitsmarktes und die Bedürfnisse der Erwachsenen auszurichten. Seit Januar 2018 gibt es im biz Oerlikon die Fachstelle Berufsabschluss für Erwachsene.

Zu Frage 3:

Wie in der Beantwortung der Frage 1 ausgeführt, liegen für den Kanton Zürich keine Detailprognosen über die künftige Entwicklung des Fachkräftemangels vor. Die Gesundheitsdirektion führt jedoch im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Listenspitäler zur Ausbildung von nichtuniversitärem Gesundheitspersonal im stationären Bereich alle zwei Jahre Bedarfsberechnungen durch. Gestützt darauf werden die Listenspitäler zur Aus- und Weiterbildung der durch Abgänge notwendig gewordenen Anzahl Nachwuchskräfte verpflichtet. Damit kann gewährleistet werden, dass der gesamtkantonale Nachwuchsbedarf annähernd sichergestellt wird. Auf den 1. Januar 2019 ist zudem geplant, die Aus- und Weiterbildungsverpflichtung für die Pflege- und Betreuungsberufe – und damit auch die entsprechenden Bedarfsberechnungen – auf Langzeit- und Spitex-Institutionen auszudehnen. Da freischaffende Physio- und Ergotherapeutinnen und -therapeuten, Hebammen, Logopädinnen und Logopäden, Ärztinnen und Ärzte sowie angestellte Fachpersonen im Bereich Labor und bildgebende Diagnostik in ambulanten ärztlichen Institutionen nicht erfasst werden, decken die Bedarfsberechnungen nicht das ganze Spektrum an Gesundheitsberufen ab.

Gemäss der Studie «Berufe mit hohem Fachkräftemangel» des Amtes für Wirtschaft und Arbeit aus dem Jahr 2016 besteht in der Gastgewerbe-, der Entsorgungs- und der Reinigungsbranche höchstens in einzelnen ausgewählten Berufen ein gewisser Fachkräftemangel. Auch in einzelnen besonders qualifizierten Berufen des Baugewerbes und im Strassenbau wurde in den letzten Jahren ein gewisser Fachkräftemangel festgestellt, doch spricht viel dafür, dass der Mangel in diesen Berufszweigen starken zyklischen Schwankungen ausgesetzt und dementsprechend der Handlungsbedarf geringer ist. Einzig in einigen wenig qualifizierten Berufen, z. B. im Baugewerbe, gibt es eine relativ hohe Arbeitslosenquote und dennoch eine gewisse Zuwanderung.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli