

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 26. September 2018

### **917. Massnahmen zur Umsetzung des Legislaturziels 8.1 «Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials» (Genehmigung und Auftrag)**

#### **1. Ausgangslage**

Der Schweiz mangelt es in vielen Berufen an Fachkräften. Unternehmen haben deshalb oft Schwierigkeiten, Schlüsselpositionen mit geeignetem Personal zu besetzen. Gleichzeitig deutet einiges darauf hin, dass der Konkurrenzdruck im Arbeitsmarkt seit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union (EU) zugenommen hat und sich dies für inländische Arbeitnehmende, insbesondere ältere Fachkräfte, bei der Stellensuche auswirkt. So lag der Tiefstwert der Arbeitslosenquote im Kanton Zürich im Jahr 2001 noch bei 1,5%, während er 2008 im folgenden Konjunkturzyklus bei 2,2% lag und 2011 2,6% erreichte, bevor die Arbeitslosenquote in der Folge weiter anstieg. Diese Werte entsprachen ungefähr den Durchschnittswerten in der gesamten Schweiz mit Tiefstwerten in den entsprechenden Jahren von 1,5%, 2,3% und 2,5%. Diese Angaben stehen im Einklang mit der These, dass die Sockelarbeitslosigkeit seit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU zugenommen hat. Eine erhöhte Sockelarbeitslosigkeit bedeutet, dass der Anteil von Erwerbspersonen, die auch bei guter Konjunkturlage arbeitslos sind, im Kanton Zürich gestiegen ist. Es ist jedoch zu früh, daraus endgültige Schlüsse zu ziehen. Neben dem zunehmenden Konkurrenzdruck durch Mitbewerbende aus der EU könnten auch steigende Bildungsanforderungen im Zuge des technologischen Wandels für eine erhöhte Sockelarbeitslosigkeit verantwortlich sein. Vieles weist darauf hin, dass die Stellensuche für ältere Personen heute schwieriger geworden ist: Im Vergleich zu den anderen Altersgruppen wies die Altersgruppe der 50- bis 64-Jährigen lange Zeit die tiefsten Arbeitslosenquoten auf. Ab 2010 stiegen deren Arbeitslosenquoten im Vergleich zu den übrigen Altersgruppen stetig an, sodass diese Altersgruppe ihre Position als Altersgruppe mit den tiefsten Arbeitslosenquoten im Jahr 2016 an die Altersgruppe der 45- bis 49-Jährigen verlor. Mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) wurde deutlich, dass der Bevölkerung der Konkurrenzdruck im Arbeitsmarkt und insbesondere durch Mitbewerbende aus dem EU-Raum zunehmend Sorge bereitet und die Integration aller erwerbsfähigen und -willigen Personen in den Arbeitsmarkt ein grosses Anliegen ist.

Der Regierungsrat hat die Bedeutung dieser Thematik erkannt und daher die Förderung der Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials im Rahmen seiner «Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2019» zum Legislaturziel 8.1 (RRZ 8.1) erhoben. Es lautet wie folgt:

*«Die volkswirtschaftliche Standortattraktivität ist gestärkt. Dabei wird die Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials gefördert.»*

Bei der Umsetzung von RRZ 8.1 steht die Massnahme 8.1a im Vordergrund, wobei auch die Massnahmen 8.1b–f mit diesem Thema eng verbunden sind. Die Massnahme 8.1a lautet wie folgt:

*«Das inländische Fachkräftepotenzial besser ausschöpfen durch den Abbau regulatorischer Hindernisse und mittels innovativer Lösungen. Die Rahmenbedingungen und Erwerbsanreize über die Ausgestaltung der Steuer- und Abgabensysteme sowie die ausserfamiliäre Betreuung verbessern.»*

Der Regierungsrat hat die Volkswirtschaftsdirektion mit der Umsetzung des RRZ 8.1 und der entsprechenden Massnahmen betraut. Dazu setzte die Volkswirtschaftsdirektion eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe ein mit dem Auftrag, eine Übersicht über den bisherigen Stand der Massnahmen zur besseren Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials im Kanton zu erstellen und Empfehlungen für zusätzliche Massnahmen zu formulieren.

## **2. Direktionsübergreifende Arbeitsgruppe**

Die direktionsübergreifende Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Bildungsdirektion, der Finanzdirektion, der Gesundheitsdirektion, der Direktion der Justiz und des Innern und der Volkswirtschaftsdirektion traf sich von Oktober 2016 bis Mai 2017 zu fünf Sitzungen. Mit der direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe setzt der Kanton Zürich die Tätigkeiten fort, die mit der Fachkräfteinitiative des Bundes und auf regionaler Ebene durch die Metropolitankonferenz Zürich – unter der Leitung des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich – zur besseren Nutzung des Fachkräftepotenzials in Gang gesetzt wurden. Die Arbeitsgruppe ging bei ihrer Arbeit weitgehend von den vom Bund definierten Handlungsfeldern aus wie «Aus- und Weiterbildung», «Vereinbarkeit von Beruf und Familie» sowie «Ältere Fachkräfte» und definierte die drei zusätzlichen Handlungsfelder «Nachwuchsförderung», «Gesamtstrategie des Kantons» und «Andere Strategien». Auf eine separate Betrachtung des vom Bund definierten Handlungsfelds «Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene» wurde verzichtet, da die entsprechenden arbeitsmarktbezogenen Massnahmen als Teil der anderen Handlungsfelder behandelt werden können.

Bei der Analyse des Steuer- und Sozialsystems stützte sich die Arbeitsgruppe auf drei Studien, die im Auftrag der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion bzw. der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann sowie des Kantonalen Sozialamtes in den letzten Jahren entstanden sind:

- mit Bezug auf Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem auf die Studie von Walter Ott, Cornelia Staub und Stephanie Bade des Forschungsinstituts econcept (2010),
- mit Bezug auf die negativen Erwerbsanreize durch Tarife und Steuerabzüge für familien- und schulergänzende Betreuung auf die Studie von Regina Schwegler, Susanne Stern und Rolf Iten des Forschungsinstituts INFRAS (2011) und
- mit Bezug auf den Vergleich der Familienfreundlichkeit der Steuer- und Tarifsysteme von Basel-Stadt und Zürich auf die Studie von Regina Schwegler, Susanne Stern und Rolf Iten des Forschungsinstituts INFRAS (2011).

Den Fachkräftemangel nach Berufen analysierte die Arbeitsgruppe gestützt auf die Studie des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) von Ursina Jud Huwiler, Bernard Weber, Katharina Degen, Thomas Ragni, Daniela Bieri und Stefan Marti aus dem Jahr 2016 und auf der Studie des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kanton Zürichs von Aniela Wirz, Julia Casutt, Alicia Portenier und Basil Schläpfer aus dem Jahr 2016.

Bei der Beurteilung der Reichweite von Massnahmen sind die Grössenverhältnisse der betroffenen Bevölkerungsgruppen zu beachten. So waren im Kanton Zürich im August 2017 insgesamt 3079 Asylsuchende und 4636 vorläufig Aufgenommene im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren registriert. Zusammengenommen entspricht dies einem Anteil von 0,8% der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Kanton Zürich. Im Vergleich dazu haben Frauen im Alter der Familienphase zwischen 25 und 49 Jahren sowie Personen zwischen 50 und 64 einen Anteil von je 28% der Wohnbevölkerung des Kantons Zürich im erwerbsfähigen Alter. Angesichts dieser Zahlen wird deutlich, dass Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und für Fachkräfte über 50 Jahre viel mehr Personen erreichen als beispielsweise spezifische Massnahmen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene.

Das zentrale Ziel der verbesserten Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials ist es, dass möglichst viele inländische Fachkräfte, d. h. erwerbsfähige und im Kanton Zürich wohnhafte Personen, ihre Kompetenzen in die Zürcher Wirtschaft einbringen können. Dies trägt zu einer Senkung des Bedarfs an ausländischen Fachkräften und an Zuwanderung bei. Zudem soll die Zürcher Wirtschaft besser auf Phasen vorbereitet werden, in denen die Zuwanderung aus dem Ausland nachlässt, und

es soll mehr Personen im Kanton Zürich ermöglicht werden, ihren Unterhalt während und nach dem Erwerbsleben vollumfänglich aus eigener Kraft zu finanzieren. Über die Anpassung der Steuer- und Abgabensysteme sowie die ausserfamiliäre Betreuung will der Kanton die Rahmenbedingungen und die Erwerbsanreize verbessern für eine bessere Nutzung des Fachkräftepotenzials. Dies ist ein effizientes und marktorientiertes Vorgehen im Gegensatz zu einem Eingreifen über Vorschriften oder Kontrollen betreffend die Anstellung von Ausländerinnen und Ausländern.

### 3. Bestandesanalyse

Die Bestandesanalyse in den definierten Handlungsfeldern hat im Wesentlichen Folgendes gezeigt:

**3.1** Im Bereich der *Nachwuchsförderung* besteht bereits eine breite Auswahl an Massnahmen, welche die Bildungsdirektion entwickelt hat und auf allen Bildungsebenen stetig weiterentwickelt. So wurde an den Zürcher Hochschulen wie beispielsweise mit den praxisintegrierten Bachelorstudiengängen an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) und dem Quereinstieg an der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) das Studienangebot ausgebaut und flexibilisiert. Zudem wird die Förderung des MINT-Bereichs (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) auf verschiedenen Bildungsebenen vorangetrieben. Dazu ist das Rahmenkonzept an den Zürcher Mittelschulen zur Erweiterung der Studien- und Berufsberatung zu erwähnen. Ein wichtiges Anliegen ist auch die Nach- und Höherqualifizierung von Personen, die noch keinen Abschluss auf der Sekundarstufe II erworben haben oder sich umschulen lassen möchten. Allerdings bestehen weiterhin folgende Probleme:

- Die Berufswahl wird noch meistens von einem traditionellen Rollenbild von Frau und Mann geprägt, was die Förderung von mathematisch-naturwissenschaftlichen Fähigkeiten und Berufen bei Frauen erschwert.
- Es bestehen noch immer tradierte Vorstellungen, welche die Berufswahl nicht optimal auf Wirtschaftssegmente mit Potenzial ausrichten wie beispielsweise «das KV ermöglicht Karriere, der Strassenbau hat keine Zukunft».

**3.2** Im Bereich der *Aus- und Weiterbildung* gibt es ebenfalls eine Vielzahl an bestehenden Massnahmen. Diese sind meist branchenspezifisch ausgerichtet und haben eher noch Pioniercharakter. Zu erwähnen sind Massnahmen der Bildungsdirektion wie beispielsweise die Einführung von berufsbegleitenden Studiengängen auf Stufe höhere Fachschule im Bereich Pflege, Tourismus und Hotellerie und die Förderung der Nach- und Höherqualifizierung im Rahmen der beruflichen Grundbildung für

Personen über 25 Jahre vor allem für die Berufe Fachfrau bzw. Fachmann Gesundheit, Elektroinstallateurin und Elektroinstallateur, Logistikerin und Logistiker sowie Maurerin und Maurer. Die Volkswirtschaftsdirektion fördert die Nachholung einer beruflichen Grundbildung über das Berufs-Integrations-Programm «proBIP DUAL». Zudem begünstigt die Finanzdirektion über den Steuerabzug für berufsorientierte Aus- und Weiterbildungskosten einschliesslich Umschulungskosten ohne berufs-spezifische Vorgaben die stetige Weiterbildung. Eine abschliessende Beurteilung dieser Massnahmen wäre allerdings zum heutigen Zeitpunkt verfrüht, da sie teilweise noch eine Testphase durchlaufen. Nach dieser Phase können gestützt auf den Erfahrungen Anpassungen vorgenommen und die Effizienz der Massnahmen verbessert werden. Insbesondere im Gesundheitswesen besteht jedoch das Problem, dass ein grösseres Angebot an Ausbildungsplätzen nicht ausreicht, um den immer stärker wachsenden Bedarf an Fachkräften zu decken.

**3.3** Zahlreiche innovative Ansätze zielen darauf ab, die **Vereinbarkeit von Beruf und Familie** zu verbessern und damit insbesondere für gut ausgebildete Frauen Anreize zu schaffen, sich stärker im Berufsleben zu engagieren. Die Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann der Direktion der Justiz und des Innern organisiert zahlreiche Projekte und Anlässe zur Verbesserung der Erwerbsbedingungen von Frauen und zum Abbau von Genderstereotypen in der Arbeitswelt. Schwachpunkte bestehen jedoch nach wie vor bei folgenden Bereichen:

- Steuerliche Anreize für die Erwerbstätigkeit beider Elternteile
- Familien- und unterrichtsergänzende Kinderbetreuung (FEB). Dabei sind insbesondere die finanziellen Engpässe und organisatorischen Begrenzungen aufgrund der Zuständigkeit der Gemeinden zu erwähnen.

**3.4** Im Bereich **ältere Fachkräfte** bzw. im Bereich «Schaffung guter Bedingungen zur Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter und darüber hinaus» ist die Zahl der Massnahmen noch sehr begrenzt. Die Bildungsdirektion bietet beispielsweise Berufsberatung und Seminare für ältere Arbeitnehmende an. Die Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Wirtschaft und Arbeit) bietet als arbeitsmarktliche Massnahmen die Mitfinanzierung des Validierungsverfahrens bei arbeitslosen Informatikerinnen und Informatikern über das Projekt «Informa» an. Zudem können bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) registrierte Arbeitslose das Mentoring-Programm in Anspruch nehmen, das insbesondere hochqualifizierten und älteren Fach- und Führungskräften bei der Stellensuche durch gut vernetzte berufstätige Personen behilflich ist.

Die Anzahl der bestehenden Massnahmen im Bereich älterer Fachkräfte sowie deren Wirkungen sind noch sehr begrenzt. Allerdings profitieren ältere Fachkräfte teilweise direkt oder indirekt auch von altersunabhängigen Aus- und Weiterbildungsmassnahmen. In diesem Bereich wurden folgende grundlegende Defizite identifiziert:

- Die Finanzierungsfrage für erforderliche Aus- und Weiterbildungen von Personen in der zweiten Phase des Erwerbslebens ist noch ungenügend gelöst. Immerhin ist ein steuerlicher Abzug für Aus- und Weiterbildung inzwischen auch für einen zukünftigen Beruf möglich. Früher war dies nur für den angestammten Beruf der Fall. Oft schränken in dieser Lebensphase auch familiäre und andere Verpflichtungen den finanziellen Rahmen stark ein.
- Es ist schwierig, Weiterbildungsmassnahmen Personen zukommen zu lassen, die wenig lernerfahren sind.
- Es fehlen teilweise Angebote für modulare, tertiäre Ausbildungsgänge an höheren Fachschulen, Universitäten und der ETH für Personen, die in früheren Jahren bereits einen höheren Abschluss erworben haben. Unter «modular» ist ein Ausbildungsgang zu verstehen, der auf die noch fehlenden Kompetenzen zugeschnitten wird. Solche modularen Bildungsangebote braucht es insbesondere für hochqualifizierte ältere Arbeitnehmende in Branchen oder Berufen, die einem starken Strukturwandel ausgesetzt sind (Finanzsektor, Industrie, Energiesektor, IT).
- Oft benachteiligen Arbeitgebende ältere Arbeitnehmende, indem sie Diplome von vornherein stärker gewichten als Arbeitserfahrung und ihre Vorstellungen über die Arbeitsmarktfähigkeit älterer Fachkräfte nicht hinterfragen.

**3.5** Ausserhalb der aufgeführten vier grossen thematischen Handlungsfelder gibt es in verschiedenen Bereichen weitere bedeutende Massnahmen zur Verringerung des Fachkräftemangels. Diese sind teilweise sehr branchenspezifisch. Namentlich im Gesundheitssektor sind zahlreiche Bestrebungen in Gang, da der Fachkräftemangel hier schon lange sehr bedeutsam ist. Zu erwähnen ist die eingeführte Verpflichtung der Listenspitäler (Spitäler mit kantonalem Leistungsauftrag), gestützt auf § 22 des Gesundheitsgesetzes (GesG, LS 810.1) 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. Nicht zuletzt bietet die Stellenmeldepflicht ab Juli 2018 im Rahmen der Umsetzung der MEI den bei den RAV gemeldeten Stellensuchenden einen zeitlichen Vorsprung bei der Bewerbung auf offene Stel-

len in Berufen mit einer Arbeitslosenquote von mindestens 8%. Dabei haben auch Sozialhilfebeziehende, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge Zugang zur Beratung und Vermittlung durch die RAV, soweit sie arbeitsmarktfähig sind.

**3.6** Die meisten Massnahmen können eindeutig den vorne beschriebenen Handlungsfeldern zugeordnet werden und sind oft auf bestimmte Direktionen begrenzt. Darüber hinaus gibt es Massnahmen, die das Ziel verfolgen, eine Gesamtstrategie für den Kanton zur Verringerung des Fachkräftemangels auszuarbeiten oder Grundlagen dafür bereitzustellen. Dazu gehören zwei Massnahmen der Volkswirtschaftsdirektion, namentlich die Entwicklung des Indikators zur Messung von Fachkräftemangel in verschiedenen Berufen sowie die Verbreitung von Best Practices zur Förderung des Fachkräftepotenzials im Rahmen der Metropolitankonferenz Zürich («Stärkung des Produktionsstandorts durch inländische Fachkräfte»). Ein direktionsübergreifendes Gesamtkonzept zur Förderung des inländischen Fachkräftepotenzials besteht bis anhin noch nicht. Eine koordinierte Gesamtstrategie ist erforderlich und sinnvoll, um die Synergien besser zu nutzen und der Öffentlichkeit die gesamten Bemühungen des Kantons zur stärkeren Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials besser zu kommunizieren.

#### **4. Handlungsbedarf**

Die Bestandesanalyse aller laufenden und geplanten Massnahmen entsprechend den definierten Handlungsfeldern hat gezeigt, dass sowohl in den mit dem Kanton Zürich verbundenen Ausbildungsinstitutionen als auch in den Verbänden breite Erfahrung und vertieftes Wissen betreffend Förderung und Nutzung von inländischem Fachkräftepotenzial vorhanden ist. Bei der Umsetzung des RRZ 8.1 können diese Mittel genutzt werden.

Zusammenfassend stellte die Arbeitsgruppe in den folgenden vier Bereichen zusätzlich einen dringenden Handlungsbedarf fest:

1. Attraktivität der qualifizierten Erwerbstätigkeit während der Familienphase (Handlungsfeld «Vereinbarkeit von Beruf und Familie»)
2. Arbeitsmarktintegration der älteren Fachkräfte (Handlungsfeld «Ältere Fachkräfte»)
3. Weitere Massnahmen im Bereich Bildung (Handlungsfeld «Andere Strategien»)
4. Koordination der Massnahmen und der Kommunikation innerhalb des Kantons (Handlungsfeld «Gesamtstrategie»)

Die Arbeitsgruppe erstellte einen Zwischenbericht mit den Resultaten ihrer Analysen und möglichen Massnahmen. Die beteiligten Direktionen konnten zum Zwischenbericht Stellung nehmen.

Die folgenden elf Massnahmen sind zielführend und dringlich. Sie werden den genannten vier Bereichen wie folgt zugeordnet:

***Bereich 1: Attraktivität der qualifizierten Erwerbstätigkeit während der Familienphase***

Die finanzielle Anreizstruktur für die Erwerbstätigkeit von Eltern – und damit nach wie vor insbesondere der Mütter – ist noch ungenügend auf das Ziel der lebenslangen Integration von Frauen und Männern in den Arbeitsmarkt und somit auf die bessere Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials ausgerichtet. Sie steht diesem Ziel gar teilweise entgegen. Die Anpassung der Anreize für die Erwerbstätigkeit beider Elternteile steht deshalb im Vordergrund. Sie hat den Vorteil, dass sie gleichzeitig die Sicherung der Sozialwerke durch die Erwerbstätigkeit beider Geschlechter bis zum – tendenziell steigenden – Pensionsalter verbessert. Zudem steht die Massnahme im Einklang mit den Anforderungen des Scheidungsrechts, das die Erwerbstätigkeit der Mütter nach einer Scheidung ab einem bestimmten Alter der Kinder voraussetzt. Es ist deshalb wichtig, die verschiedenen Positionen der Direktionen hinsichtlich der Umsetzung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie möglichst gut aufeinander abzustimmen sowie den heutigen gesellschaftlichen und gesetzlichen Anforderungen an die Berufstätigkeit der Eltern und insbesondere der Frauen bzw. Mütter anzupassen.

Die vom Sozialamt und der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann im Kanton Zürich in Auftrag gegebenen Analysen der Fehl-anreize im Steuer- und Sozialsystem zeigen deutlich, dass die Erwerbsanreize für Zweitverdienende in Familien mit Kindern ungenügend oder gar negativ sind. Insbesondere die Studie von Regina Schwegler, Susanne Stern und Rolf Iten aus dem Jahr 2011 belegt, dass sich im Kanton Zürich bei einem Ehepaar mit 1–2 Kindern und einem Erstverdienendenpensum von 100% eine Erwerbstätigkeit bei einer mittel- bis hochqualifizierten Tätigkeit für die Zweitverdienerin oder den Zweitverdiener nur bis zu einem Erwerbspensum von 60% lohnt. Bei einem Pensum von über 60% sinkt das Familieneinkommen. In der Stadt Zürich und in Dübendorf ist diese Schwelle sogar schon bei 40% erreicht. Ein Beschäftigungsgrad unter 60% erschwert aber die berufliche Integration und die langfristigen Karrierechancen von mittel- bis hochqualifizierten Erwerbstätigen.

Damit die Wahrscheinlichkeit einer qualifizierten Erwerbstätigkeit beider Elternteile bis zum Pensionsalter hoch ist, muss sich eine Erwerbstätigkeit in allen Lebensphasen finanziell lohnen. Eine minimale finanzielle Attraktivität der Erwerbstätigkeit ist dann gegeben, wenn das verfügbare Nettoeinkommen mit zunehmendem Erwerbsgrad zumindest erkennbar ansteigt und nicht sinkt. Die Nutzung des Arbeitskräftepoten-



zials der Personen über 50 Jahre hängt entscheidend mit der Qualität der Arbeitsmarktintegration zwischen 25 und 50 Jahren zusammen. Bleibt eine Frau in der Familienphase mit einer qualifizierten Erwerbstätigkeit im Arbeitsprozess und bildet sie sich entsprechend den Anforderungen der Arbeitswelt weiter, so wird es für sie wesentlich einfacher sein, auch im Alter von über 50 Jahren mit einer qualifizierten Erwerbstätigkeit im Arbeitsprozess zu bleiben. Umgekehrt wird es für sie angesichts der laufenden Veränderungen am Arbeitsmarkt immer schwieriger sein, nach einer Familienpause wieder mit einer qualifizierten Erwerbstätigkeit in den Arbeitsprozess einzusteigen. Der Bereich 1 ist deshalb mit dem nachfolgenden Bereich 2 «Arbeitsmarktintegration älterer Fachkräfte» eng verbunden. Ausserdem ist auch ein enger Bezug zur Armut im Alter gegeben. Neben den schon erwähnten verringerten Möglichkeiten einer Fach- oder Führungskarriere drohen sehr kleine Erwerbspensen – sogenannte Kleinstpensen – aufgrund der erwähnten negativen steuerlichen Erwerbsanreize bei der Ehegattenbesteuerung durch Ausfälle in der Sozial- und Rentenversicherung die Armut im Alter zu fördern. Es ist daher wichtig, dass die steuerlichen und institutionellen Anreize die Erwerbstätigkeit fördern und Arbeitspensen ab 60% stärker begünstigen als Kleinstpensen.

Für die bessere Nutzung des inländischen Fachkräfteangebots der Eltern braucht es daher eine Anpassung der Erwerbsanreize in der Familienphase. Die Ausgestaltung des institutionellen Rahmens, insbesondere der Steuern und der Finanzierung der Kinderbetreuung, bei optimaler Berücksichtigung des Beschäftigungsgrades der Eltern, ist dabei zentral. Dazu werden folgende vier Massnahmen festgelegt:

#### **Massnahme 1**

##### *Einführung des Mehrfachtarifs mit alternativer Steuerberechnung auf Bundesebene unterstützen*

Der Kanton setzt sich auf Bundesebene für die Einführung eines Mehrfachtarifs mit alternativer Steuerberechnung ein, der gegenwärtig in der Ausarbeitung ist. Beim Mehrfachtarif nimmt die Steuerbehörde neben der ordentlichen Steuerberechnung des Ehepaares eine alternative Berechnung der Steuerbelastung vor, die sich an die Besteuerung von unverheirateten Paaren anlehnt. Der tiefere der beiden Steuerbeträge wird dann in Rechnung gestellt.

Da es sich lediglich um eine politische Unterstützung für die Umsetzung bei der direkten Bundessteuer handelt, hat die Massnahme keine direkten Auswirkungen auf die Staatssteuern. Die Massnahme hat lediglich Auswirkungen auf die Bundessteuer der Zürcher Steuerzahlerinnen und -zahler und auf den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer. Sie dürfte die Attraktivität der Schweiz für Doppelverdienende mit hohen

Erwerbspensen verbessern und der Abwanderung von in den Arbeitsmarkt integrierten hochqualifizierten Ausländerinnen und Ausländern entgegenwirken. Aus politischer und finanzieller Sicht ist anzustreben, dass integrierte und gut ausgebildete Ausländerinnen und Ausländer möglichst häufig auch dann in der Schweiz bleiben, wenn sie Eltern werden. Die Angaben zur Zuwanderung deuten darauf hin, dass hochqualifizierte Ausländerinnen und Ausländer ohne Elternpflichten überdurchschnittlich häufig in die Schweiz kommen, aber im Vergleich zu weniger qualifizierten Ausländerinnen und Ausländern weniger häufig bleiben, wenn sie Kinder bekommen. Gemäss den Berichten der OECD von 2004 und 2011 steht die Schweiz bezüglich der Familienfreundlichkeit im internationalen und vor allem im europäischen Vergleich wenig vorteilhaft da. Die vorgeschlagenen Massnahmen fördern die Zuwanderung nicht zusätzlich, denn die grösste Sogwirkung (Pull-Faktor) auf die Zuwanderung wird durch die Höhe der Bruttoeinkommen verursacht. Andere Kosten, insbesondere allgemeine Lebenshaltungskosten (Mieten, Krankenkassen u. Ä.) und andere Dienstleistungskosten (u. a. externe Kinderbetreuung), in der Schweiz werden hingegen von zuwandernden Personen systematisch unterschätzt, wie Umfragen belegen.

### **Massnahme 2**

*Prüfung der Heraufsetzung der Höchstgrenze für den Abzug der Kinderdrittbetreuungskosten von den Staatssteuern im Einklang mit den Plänen des Bundes*

Der Bund beabsichtigt, die Höchstgrenze für den Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten von Fr. 10 000 bis zu den Vollkosten der Betreuung während fünf Tagen pro Woche in einer Kinderkrippe (rund Fr. 25 000 pro Kind) heraufzusetzen. Dasselbe prüft auch der Kanton, um die Anreize für die Erwerbstätigkeit von Zweitverdienenden in einer Familie zu verbessern.

Gemäss Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom September 2016 betreffend die steuerliche Behandlung der Kinderdrittbetreuungskosten würde ein Wechsel zu einem unbegrenzten Steuerabzug für Kinderdrittbetreuungskosten bei der direkten Bundessteuer gesamtschweizerisch Mindereinnahmen von jährlich rund 10 Mio. Franken bewirken, wenn die Erwerbspensen der Eltern gleich hoch blieben. Die Mindereinnahmen für die gesamtschweizerischen Kantons- und Gemeindesteuern werden unter derselben Annahme auf jährlich rund 50 Mio. Franken veranschlagt. Angesichts der Komplexität der Berechnung der Steuereinnahmen sind für die Bestimmung des Anteils des Kantons Zürich ohne die Gemeinden detaillierte Schätzungen erforderlich. Die Steuer-einbussen im Kanton würden jedoch die Schätzungen des Bundes kaum erreichen, da sie einerseits im Unterschied zur vorgeschlagenen Mass-

nahme für den Kanton Zürich auf einem unbegrenzten Steuerabzug für Kinderdrittbetreuungskosten beruhen, und der Bund andererseits bei seiner Berechnung davon ausgeht, dass sich die Erwerbspensen der Eltern nicht erhöhen würden, was unrealistisch ist.

Der Steuerabzug käme gezielt denjenigen Personen zu, die wegen der hohen Betreuungskosten und der Steuerprogression von einer Erhöhung des Erwerbspensums absehen. Deshalb dürfte durch diese Massnahme die Beschäftigung spürbar zunehmen und die gesamten Steuereinbussen dürften sich verringern. Im Bericht geht die Eidgenössische Steuerverwaltung gar davon aus, dass sich eine solche Reform mittel- bis längerfristig selber finanzieren dürfte, was in einer dynamischen Betrachtung eher Mehr- als Mindereinnahmen nach sich ziehen würde. Allerdings empfiehlt der Bund, bei teilzeitlich erwerbstätigen Steuerpflichtigen nur die während der Arbeits- und Weiterbildungszeit entstandenen Kosten als abzugsfähig zu berücksichtigen. Betreuungskosten, die ausserhalb der Arbeits- und Ausbildungszeit der Eltern anfallen, könnten somit nicht abgezogen werden. Ebenso sollten nur Aufwendungen abzugsfähig sein, die den Rahmen der üblichen und notwendigen Drittbetreuungskosten nicht übersteigen. Die Begrenzung des Zürcher Abzugs auf Fr. 25 000 pro Jahr und pro Kind würde dieser Empfehlung Rechnung tragen.

### **Massnahme 3**

#### *Neues Modell zur Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten bei den Steuern prüfen*

Eine Verbesserung der Anreizwirkung für die Erwerbstätigkeit der oder des Zweitverdienenden (meist die Ehefrau) könnte mit folgendem Modellwechsel erreicht werden: Die Kinderdrittbetreuungskosten können statt als Abzug vom steuerbaren Einkommen bis zu einem bestimmten Betrag als Gutschrift beim Steuerbetrag geltend gemacht werden. Mit der Betreuungsgutschrift ist die finanzielle Wirkung in der Regel nicht vom Einkommen abhängig, da der Betrag nicht vom Steuersatz bestimmt wird. Die positive Anreizwirkung wird dadurch verstärkt, da die Entlastung direkt erfolgt, unabhängig vom steuerbaren Einkommen beider Ehepartner. Die Anreizwirkung auf die Erwerbstätigkeit der Ehepartnerin oder des Ehepartners wird in vielen Fällen durch einen Wechsel zu Betreuungsgutschriften verstärkt. Für die grösstmögliche Anreizwirkung auf die Erwerbstätigkeit der Ehepartnerin oder des Ehepartners wäre eine Koppelung der Betreuungsgutschrift an den Beschäftigungsgrad der Ehepartner optimal. Zur Verhinderung von Kleinstpensen könnte ein minimaler Beschäftigungsgrad der betroffenen Männer und Frauen innerhalb eines bestimmten Zeitraums als weitere Bedingung eingeführt werden.

Im geltenden Steuerrecht wird die steuerliche Entlastung durch das Einkommen der Ehepartnerin oder des Ehepartners mitbestimmt und der individuelle Erwerbsanreiz der Zweitverdienerin oder des Zweitverdieners dadurch verringert. Der Kanton prüft deshalb einen Wechsel von Steuerabzügen hin zu Betreuungsgutschriften. Je direkter die finanzielle Unterstützung bei der Kinderdrittbetreuung den Eltern zukommt, umso effizienter ist die Finanzierung, weil dadurch Marktmechanismen besser spielen können. Deshalb wäre ein Wechsel von der Subventionierung von Kindertagesstätten (Objektfinanzierung) zu einer direkten Entlastung der Eltern (Subjektfinanzierung) wünschenswert. Der Handlungsspielraum des Kantons bei der Finanzierung von Betreuungseinrichtungen ist allerdings sehr eingeschränkt, da grundsätzlich die Gemeinden für die familienergänzende Betreuung zuständig sind (vgl. § 18 Kinder- und Jugendhilfegesetz [KJHG, LS 851.1] und § 27 Abs. 3 Volksschulgesetz [VSG, LS 412.100]).

#### **Massnahme 4**

*Inanspruchnahme der vom Bund im Mai 2017 beschlossenen Anstossfinanzierung in der familien- und unterrichtsergänzenden Betreuung*

Der Bund beschloss im Mai 2017 Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung im Umfang von rund 85 Mio. Franken, um die Kosten für die Eltern zu senken. Diese Finanzhilfen stehen ab Mitte 2018 für fünf Jahre zur Verfügung. Voraussetzung dafür ist, dass die Tarifsysteme genügend Anreize für eine Erwerbstätigkeit bieten. Der Bund beteiligt sich zudem im Umfang von 15 Mio. Franken an der Finanzierung von Projekten zur besseren Abstimmung des Betreuungsangebots auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Eltern. Der Kanton unternimmt die notwendigen Schritte, um die Gemeinden und weitere Trägerschaften für die Anstossfinanzierung zu gewinnen. Bei den Projekten zur besseren Abstimmung auf die Elternbedürfnisse (z. B. Betreuungsangebote für die Schulferien, längere Kita-Öffnungszeiten) ist es entscheidend, dass die Projekte von einer guten Kampagne begleitet sind. Damit können die Konzepte an die Öffentlichkeit getragen werden und eine nachhaltige Wirkung erzielen. Der Kanton koordiniert zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten in Ergänzung zur Finanzierung durch den Bund in Zusammenarbeit mit interessierten Arbeitgebenden und Interessenverbänden aus betroffenen Branchen (z. B. Gesundheitsbereich).

#### ***Bereich 2: Arbeitsmarktintegration der älteren Fachkräfte***

Eine besondere Herausforderung stellt die veränderte Arbeits- und Bildungswelt für Arbeitnehmende in der zweiten Erwerbshälfte (ab 45 Jahren) dar. Die Digitalisierung und andere Veränderungen der Arbeitswelt, insbesondere die Beschleunigung der Halbwertszeit des Wissens, erschwe-

ren die Arbeitsmarktintegration von Stellensuchenden dieser Altersgruppe. Die rasante Veränderung der Informations- und Kommunikationstechnologien veranschaulicht deutlich, wie einschneidend die schnelle Entwertung des Wissens das Arbeitsleben verändert. Eine Ausbildung ist mittlerweile selten ausreichend für ein ganzes Erwerbsleben.

In den letzten 10–20 Jahren wurden im Schweizer Bildungswesen viele Reformen umgesetzt, die das Fachkräfteangebot optimal fördern. Diejenigen Generationen, die ihre Erstausbildung vor diesen Reformen abgeschlossen hatten, verfügten nicht über die gleichen Ausbildungsmöglichkeiten wie die jüngeren Generationen. So waren die Ausbildungsgänge auf der Tertiärstufe des Berufsbildungssystems weniger weit ausgebaut, die Ausbildungssysteme noch wenig durchlässig und die Möglichkeiten, eine Berufsmaturität zu erlangen, waren stärker eingeschränkt. Bei Einstellungsgesprächen haben aktuelle Abschlüsse häufig einen hohen Stellenwert, weil sie aktuelles Wissen und zeitgemässe Fähigkeiten signalisieren. Dadurch können ältere Arbeitnehmende trotz ihren «on the job» erarbeiteten Fähigkeiten gegenüber jüngeren Fachkräften benachteiligt sein. Der Zugang von älteren Arbeitnehmenden und Stellensuchenden zu neuen Aus- und Weiterbildungen ist folglich zentral. Für die optimale Nutzung des Arbeitskräftepotenzials von Personen, die ihre Erstausbildung in den 80er- oder 90er-Jahren abgeschlossen haben, braucht es deshalb ein finanziell und zeitlich angepasstes Angebot an Aus- und Weiterbildungen, das auf den erworbenen Kompetenzen aufbaut.

#### **Massnahme 5**

*Prüfung von optimalen Anrechnungsmodellen für erworbene Kompetenzen bei Bildungsgängen der Tertiärstufe*

Die Bildungsdirektion prüft, wie die Anrechnung von erworbenen Kompetenzen bei den Bildungsgängen der Tertiärstufe am besten umgesetzt und gefördert werden kann. Es ist wünschbar, den zeitlichen und finanziellen Aufwand zu verringern oder zumindest anzupassen, damit berufserfahrene Personen über 45 Jahre sich den veränderten Anforderungen anpassen und auf ihren in den 80er- und 90er-Jahren erworbenen Erstausbildungen aufbauen können.

#### **Massnahme 6**

*Aufforderung an die Sozialpartner, Altersbeschränkungen der paritätischen Weiterbildungsfonds abzuschaffen*

Die Organisationen der Arbeitswelt werden aufgefordert, Altersbeschränkungen der paritätischen Weiterbildungsfonds abzuschaffen und den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechende Angebote für Fachkräfte über 45 Jahre besonders zu berücksichtigen.

### **Massnahme 7**

#### ***Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle für Aus- und Weiterbildungen von Arbeitslosen***

Insbesondere für Hilfskräfte ohne Ausbildung ist es schwierig, eine Ausbildung zu finanzieren. Deshalb sind neue Finanzierungsmodelle im Bereich der Aus- und Weiterbildung für Arbeitslose notwendig. Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) können zurzeit kaum Weiterbildungen finanzieren, auch wenn diese insbesondere für die mittel- und langfristige berufliche Integration der Stellensuchenden von grosser Bedeutung sind. Die Aus- und Weiterbildung von erwerbsfähigen Sozialhilfebeziehenden, anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen soll in Zusammenarbeit mit dem Kantonalen Sozialamt bzw. der Fachstelle Integration angemessen mitberücksichtigt werden.

### ***Bereich 3: Weitere Massnahmen im Bereich Bildung***

Der Bereich Bildung ist von der Thematik der verbesserten Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials besonders stark betroffen. So gehört die Förderung der Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials zu den Kernthemen im Bildungsbereich.

### **Massnahme 8**

#### ***Unterstützung der Vision und der strategischen Leitlinien für die «Berufsbildung 2030»***

Der Bund hat im Frühjahr 2018 die Vision und die strategischen Leitlinien «Berufsbildung 2030» verabschiedet. Diese übergeordnete, mit den Verbundpartnern erarbeitete Strategie soll im Kanton Zürich in die Arbeiten zur Weiterentwicklung der Zürcher Berufsbildung einfließen. Der Kanton Zürich engagiert sich, um ein Zeichen für die Bedeutung der Berufsbildung zu setzen.

### **Massnahme 9**

#### ***Stärkere Thematisierung des Fachkräftemangels in der Berufsberatung***

Die Berufsberatenden wissen, in welchen Berufen aktuell ein Fachkräftemangel herrscht und in welchen Berufen in Zukunft ein Mangel erwartet wird. Sie thematisieren dies in den Beratungen noch verstärkt.

### ***Bereich 4: Koordination der Massnahmen und der Kommunikation innerhalb des Kantons***

In den beteiligten Direktionen und Ämtern ist bereits eine breite Auswahl an zielführenden Massnahmen zur besseren Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials umgesetzt oder geplant. Es fehlt aber noch ein koordiniertes direktionsübergreifendes Kommunikationskonzept in diesem Bereich. Für eine konsistente verbesserte Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials ist dieses unerlässlich.

### **Massnahme 10**

#### *Verbesserung der Attraktivität des Kantons Zürich als Arbeitgeber*

Im Rahmen der Umsetzung einer überzeugenden Kommunikationsstrategie ist es sinnvoll und erhöht die Glaubwürdigkeit der Bemühungen, dass der Kanton im Rahmen seiner Möglichkeiten in die eigene Attraktivität als Arbeitgeber investiert (Personalmarketing, Vereinbarkeit, Flexibilisierung der Zusammenarbeit, moderne Arbeitsformen, Digitalisierung).

### **Massnahme 11**

#### *Erarbeitung und Umsetzung eines koordinierten directionsübergreifenden Kommunikationskonzepts in den Handlungsfeldern Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Aus- und Weiterbildung sowie ältere Fachkräfte beruhend auf bestehenden Kommunikationsgefässen*

Der Regierungsrat sensibilisiert die externen Partnerinnen und Partner innerhalb bestehender Kommunikationsgefässe und -kanäle für die wichtigen Themen in Zusammenhang mit der Erreichung von RRZ 8.1. Das betrifft einerseits Kontakte mit Arbeitgebenden, die von der Volkswirtschaftsdirektion und der Bildungsdirektion gepflegt werden, und andererseits auch alle interkantonalen Gremien. Da viele Akteure von der Problematik betroffen sind und somit ihr Einbezug für einen zielführenden Lösungsansatz notwendig ist, ist eine möglichst weitreichende und zugleich kohärente Kommunikation unabdingbar. Insbesondere die Notwendigkeit der Erhöhung der Attraktivität der Erwerbstätigkeit von Frauen in der Familienphase sowie der Aus- und Weiterbildung von älteren Fachkräften soll koordiniert kommuniziert werden. Mit der kohärenten Umsetzung der Massnahmen und gestützt auf ein koordiniertes directionsübergreifendes Kommunikationskonzept soll tradierten Rollenbildern und Berufsverständnissen entgegengewirkt werden, aufbauend auf vorhandenen Angeboten im Kanton.

### **Monitoring**

Um die Umsetzung des Legislaturziels 8.1. «Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials» zu gewährleisten, führt die Staatskanzlei zuhänden des Regierungsrates bis Ende Juni 2022 ein Monitoring der Umsetzung der Massnahmen und des Erreichens der Zielsetzungen durch.

## **5. Beschluss der Massnahmen**

Die von der direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe ausgearbeiteten elf Massnahmen zur Umsetzung des Legislaturziels 8.1 erscheinen ziel führend und angemessen. Diese im Folgenden nochmals aufgeführten Massnahmen sind zu genehmigen und die jeweils in Klammern genannten federführenden Direktionen zu beauftragen, diese umzusetzen.

**Massnahme 1 (Finanzdirektion unter Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern)**

*Einführung des Mehrfachtarifs mit alternativer Steuerberechnung auf Bundesebene unterstützen*

**Massnahme 2 (Finanzdirektion unter Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern)**

*Prüfung der Heraufsetzung der Höchstgrenze für den Abzug der Kinderdrittbetreuungskosten von den Staatssteuern im Einklang mit den Plänen des Bundes*

**Massnahme 3 (Finanzdirektion unter Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern und der Volkswirtschaftsdirektion)**

*Neues Modell zur Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten bei den Steuern prüfen*

**Massnahme 4 (Bildungsdirektion)**

*Inanspruchnahme der vom Bund im Mai 2017 beschlossenen Anstossfinanzierung in der familien- und unterrichtsergänzenden Betreuung*

**Massnahme 5 (Bildungsdirektion unter Einbezug der Volkswirtschaftsdirektion)**

*Prüfung von optimalen Anrechnungsmodellen für erworbene Kompetenzen bei Bildungsgängen der Tertiärstufe*

**Massnahme 6 (Bildungsdirektion unter Einbezug der Volkswirtschaftsdirektion)**

*Aufforderung an die Sozialpartner, Altersbeschränkungen der paritätischen Weiterbildungsfonds abzuschaffen*

**Massnahme 7 (Volkswirtschaftsdirektion unter Einbezug der Sicherheitsdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern)**

*Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle für Aus- und Weiterbildungen von Arbeitslosen*

**Massnahme 8 (Bildungsdirektion)**

*Unterstützung der Vision und der strategischen Leitlinien für die «Berufsbildung 2030»*



**Massnahme 9 (Bildungsdirektion)**

*Stärkere Thematisierung des Fachkräftemangels in der Berufsberatung*

**Massnahme 10 (Finanzdirektion unter Einbezug aller Direktionen)**

*Verbesserung der Attraktivität des Kantons Zürich als Arbeitgeber*

**Massnahme 11 (Staatskanzlei unter Einbezug aller Direktionen)**

*Erarbeitung und Umsetzung eines koordinierten direktionsübergreifenden Kommunikationskonzepts in den Handlungsfeldern Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Aus- und Weiterbildung sowie ältere Fachkräfte gestützt auf bestehende Kommunikationsgefässe*

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion und der Bildungsdirektion beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Massnahmen gemäss Erwägung 4 werden genehmigt und die bezeichneten Direktionen werden beauftragt, diese Massnahmen umzusetzen.

II. Die Staatskanzlei wird beauftragt, zuhanden des Regierungsrates bis Ende Juni 2022 ein Monitoring der Massnahmen durchzuführen.

III. Die direktionsübergreifende Arbeitsgruppe «Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials» wird unter Verdankung der geleisteten Arbeit aufgelöst.

IV. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**