



**Interpellation der SP-Fraktion
betreffend Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit – Fakten und Massnahmen erwünscht
(Vorlage Nr. 2588.1 - 15096)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 7. Juni 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 9. Februar 2016 hat die SP-Fraktion eine Interpellation betreffend Fakten und Massnahmen zum Fachkräftemangel und zur Arbeitslosigkeit mit sieben Fragen gestellt. Der Kantonsrat überwies am 25. Februar 2016 die Interpellation an den Regierungsrat zur Beantwortung.

A. Einleitende Bemerkungen

Zur Klärung des komplexen Themas ist eine kurze Erläuterung der statistischen Methodik zur Erhebung von Kennzahlen nötig: Die Statistiken und Kennziffern über die Arbeitslosigkeit sowie deren Definitionen¹ werden vom Bund geführt und ausgewertet. Diese beruhen auf Registerdaten zur erwerbstätigen Bevölkerung und den bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung erfassten arbeitslosen Personen.

a) Arbeitslosenzahlen bzw. Arbeitslosenquoten

Der Bund (Staatssekretariat für Wirtschaft; SECO) publiziert auch die kantonalen Arbeitslosenquoten, welche alle nach der gleichen Methode berechnet werden. Dabei gelten aber nur stellensuchende Personen als arbeitslos, welche auch sofort vermittelbar sind.

b) Stellenlosenzahlen bzw. Stellenlosenquote

Folglich gelten Personen, welche sich in einem Zwischenverdienst, in einer Umschulung resp. in einer Weiterbildung, in einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung oder in anderen Situationen (gekündetes Arbeitsverhältnis, Krankheit, Militär, ungekündigtes Arbeitsverhältnis etc.) befinden, zwar als stellensuchend, nicht aber als arbeitslos. Diese Definition kann die Wahrnehmung in der breiten Öffentlichkeit verzerren und wird zu Recht von der Interpellantin hinterfragt. Dies ist dem Regierungsrat bewusst, weshalb der Kanton seit vielen Jahren nicht nur die Arbeitslosenzahlen, sondern auch das Total aller Stellensuchenden, welche beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) registriert sind, veröffentlicht (<https://www.zg.ch/behoerden/volkswirtschaftsdirektion/amt-fur-wirtschaft-und-arbeit/arbeitslosigkeit/arbeitsmarktstatistiken>). Ende April 2016 waren im Kanton Zug 1585 (Schweiz: 149 540) registrierte Arbeitslose und 1048 (Schweiz: 61 386) nichtarbeitslose Stellensuchende, total 2633 (Schweiz: 210 926) stellensuchende Personen verzeichnet. Nicht alle Schweizer Kantone kennen diese Zuger Praxis. Zur gleichen Thematik hat deshalb Nationalrat Franz Grüter am 7. Dezember 2015 eine Motion (Nr. 15.4104) eingereicht. Der Bundesrat beantragte am 27. Januar 2016 die Ablehnung mit entsprechender Begründung². Der Kanton Zug wird die umfassende Bekanntmachung auch der Stellensuchendenzahlen weiterführen, da damit Transparenz geschaffen werden kann.

¹ Broschüre «Die Lage auf dem Arbeitsmarkt im Februar 2016»:

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/43254.pdf>

² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20154104>

c) Zahlen zu den schweizerischen Arbeitskräften

Neben der SECO-Statistik zur registrierten Arbeitslosigkeit besteht in der Schweiz seit 1991 eine zweite Statistik mit Resultaten zur Erwerbslosigkeit, die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) des Bundesamtes für Statistik BFS³. Diese basiert auf den Richtlinien des internationalen Arbeitsamtes (IAA/ILO/BIT) und der EUROSTAT und wird für internationale Vergleiche beigezogen. Die beiden Statistiken unterscheiden sich in der Erhebungsmethode. Im Unterschied zum SECO (monatliche Vollerhebung der registrierten Arbeitslosen bei den RAV) stützt sich das BFS auf vierteljährlich durchgeführte Stichprobenerhebungen mit Telefoninterviews und Hochrechnungen. Die unterschiedlichen Erhebungsmethoden führen zu unterschiedlichen Ergebnissen, jedoch ergänzen sich die Erkenntnisse aus beiden Statistiken. Diese Methode ist zwar keine Vollerhebung, schliesst aber zusätzlich Personen mit ein, welche stellensuchend, aber nicht öffentlich als solche registriert sind. Der Bund publiziert die SAKE-Daten nur auf Ebene Grossregionen, wo Zug Teil der Zentralschweiz ist. Deshalb sind keine spezifischen Zuger Zahlen verfügbar.

d) Zahlen zum Fachkräftemangel

Es existiert weder auf Bundes- noch auf kantonaler Ebene ein Indikator, welcher laufend die Zahl der fehlenden Fachkräfte ausweist (vgl. nachfolgende Ausführungen).

B. Beantwortung der Fragen

Der Regierungsrat beantwortet die gestellten Fragen wie folgt:

1. Wie definiert der Regierungsrat den Fachkräftemangel?

Es gibt heute keine allgemein gültige Definition des Fachkräftemangels. Dieser ist ein empirischer Indikator, mit dessen Definition und damit dessen Berechnung sich die Wissenschaft schwer tut. AMOSA⁴ hat sich diesem Thema in der Studie «Arbeitsmarktmobilität und Fachkräftemangel – Chancen und Herausforderungen für Stellensuchende und Unternehmen – 2015»⁵ angenommen. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zug war sowohl im Steuerungsausschuss als auch in der Projektgruppe vertreten. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es in der Schweiz eigentlich nur eine Studie, jene von BSS & Sheldon, G. (2009)⁶, welche eine grössere, öffentliche (politische) Relevanz erlangte. AMOSA hat sich dem Thema in Teilstudien angenähert, wobei sich der Arbeitsbericht 3 mit dem Thema «Situationsanalyse zum Fachkräftemangel und zu Arbeitsmarktmobilität im AMOSA-Gebiet (AMOSA-Fachkräftemangelindikator)»⁷ befasste. Mangels Daten musste man sich auf die Nomenklatur und Statistiken der beruflichen Ausbildung abstützen. Eine genügende Datengrundlage für Funktionen und Pflichtenhefte ist nicht verfügbar. Der Stellenwert die-

³ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/03/blank/data/02.html>

⁴ AMOSA steht für die Arbeitsmarktbeobachtung der Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Zug und Zürich. Ziel ist es, wissenschaftlich fundierte Informationen zu praxisbezogenen Themen des Arbeitsmarktes bereitzustellen und Massnahmen zur raschen und nachhaltigen Integration von stellensuchenden oder arbeitslosen Personen in den Arbeitsmarkt zu entwickeln.

⁵ http://www.amosa.net/fileadmin/user_upload/projekte/FMB/01_FMB_Schlussbericht_DE.pdf

⁶ Indikatorensystem Fachkräftemangel, Bern, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT):

http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwju_O7C_OXLahVpD5oKHVtVB1sQFggcAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sbfi.admin.ch%2Fdokumentation%2F00335%2F00400%2Findex.html%3Flang%3Dde%26download%3DNHzLpZeg7t%2CInp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDelJ2gmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--&usq=AFQjCNGnsh7Wps4bd5P9F7rdtLAo05E1HA&bvm=bv.117868183,d.bGg

⁷ Seite 34 ff. http://www.amosa.net/fileadmin/user_upload/projekte/FMB/03_FMB_Arbeitsberichte.pdf

ser Studie zeigt sich im grossen Interesse der Bundesämter (Staatssekretariat für Migration, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesamt für Statistik), welche im Rahmen der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative versuchten, ein Kontingentierungssystem aufzubauen.

2. *Worauf basiert seine Analyse bzw. sein Nachweis des Fachkräftemangels (Umfrage bei Unternehmen)?*

3. *Auf welchen Indikatoren basiert die Analyse?*

Der Bund hat der Unternehmung BSS einen Auftrag erteilt, abzuklären, welche Berufsfelder vor allem einen Fachkräftemangel verzeichnen. Gemäss der Studie «Arbeits- und Fachkräftemangel bis 2060» (Seite 6–9 und 66 ff.) sind dies folgende Berufsfelder: Gesundheitsberufe, gefolgt von Berufen in den Bereichen Werbung, Marketing, Treuhandwesen, Tourismus und Ingenieurberufe. Ebenfalls betroffen sind Berufe des Unterrichts und der Bildung, Technikerinnen/Techniker, Informatikerberufe und Berufe in Bank- und Versicherungswesen

(https://www.unibas.ch/fileadmin/www/redaktion/arbeitsmarktoek/Abschlussbericht_Arbeitskraeft_ebedarf_erweitert_neu.pdf).

Aufgrund der vielen Wirtschaftspflegebesuche der Volkswirtschaftsdirektion bei ansässigen Firmen, wo auch immer mögliche Hindernisse resp. Erschwernisse diskutiert werden, zeigt sich insbesondere bei exportorientierten und ausländisch vernetzten Firmen, dass bei fast jeder zweiten Firma die Rekrutierung von Fachkräften eine Herausforderung darstellt. Von 2009–2015 gaben 44 Prozent aller grösseren, von der Direktion besuchten Unternehmen den Fachkräftemangel als Problem an. Das Problem spiegelt sich auch in der jährlich durchgeführten Umfrage bei den Mitgliedfirmen des Technologieforums Zug aus dem 2. Sektor wieder. Knapp über 50 Prozent gaben per Ende 2015 an, Probleme bei der Besetzung zu haben (Seite 14 der Studie⁸). 25 Prozent hatten gar keine Stellen offen und 23 Prozent keine Probleme bei der Rekrutierung.

Auch gemäss Einschätzung der Metropolitankonferenz Zürich (MKZ) wird es sowohl in der Industrie als auch im Dienstleistungssektor zunehmend schwierig, Schlüsselpositionen mit den richtigen Mitarbeitenden zu besetzen. Deshalb will sie dem Fachkräftemangel entgegenwirken und hat hierzu im Handlungsfeld Wirtschaft das Projekt «Stärkung des Produktionsstandorts durch inländische Fachkräfte» ins Leben gerufen.⁹

Im Rahmen der öffentlichen Arbeitsvermittlung werden von allen Stellensuchenden die Branche der letzten Tätigkeit und deren Ausbildungsstand systematisch in der Datenbank des Bundes erfasst. Auch wenn diese Daten teilweise zu unpräzise für eine optimale Zuteilung auf eingehende Stellenprofile sind, so lassen sich doch Bereiche darstellen, wo ein Überhang an Arbeitskräften vorhanden ist. Im Ausschlussprinzip werden so auch jene Bereiche sichtbar, wo ein Mangel herrscht. Dieses empirische Wissen ist im Bewilligungsverfahren von Arbeitskräften aus Drittstaaten (Nicht-EU/EFTA) die Basis des Vollzugs des Inländervorrangs.

4. *Berücksichtigt die Regierung die Erwerbslosenquote gemäss ILO in ihrer Analyse?*

Siehe einleitende Bemerkungen zur statistischen Methodik. Die SAKE-Daten werden nur auf Ebene Grossregionen erhoben, weshalb keine spezifischen Zuger Zahlen vorhanden sind.

⁸ http://www.technologieforumzug.ch/images/tfz_breakfast/2016-01-15_tfz-Ergebnisse_Unternehmensumfrage_2015.pdf

⁹ <http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/themen/wirtschaft/fachkraeftepotenzial.html>

5. Was sind die Gründe, dass Arbeitgeber/innen qualifizierte Arbeitnehmer/innen nicht anstellen und Fachkräfte aus dem Ausland rekrutiert werden?
6. Kann ausgeschlossen werden, dass die Arbeitgeber/innen sich vorwiegend aus Kostengründen für Fachkräfte aus dem Ausland entscheiden?

Der Kanton Zug hat nicht die Ressourcen für eigene Studien. Entsprechend verweist der Regierungsrat auf den jährlich durchgeführten und nunmehr schon 11. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU – Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt der vier Bundesämter SECO, SEM, BFS und BSV vom 23. Juni 2015¹⁰. In der Zusammenfassung wird wie folgt argumentiert:

«Trotz der erfreulichen Arbeitsmarktentwicklung der vergangenen Jahre kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass der Zuwanderungsdruck in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten auch negative Auswirkungen auf Beschäftigung und Löhne zur Folge hatte. Die Resultate der bislang vorliegenden empirischen Studien zu den kausalen Wirkungszusammenhängen zwischen Zuwanderung und Arbeitsmarktentwicklung ergeben allerdings kein eindeutiges Bild. Hierin zeigt sich, wie schwierig es ist, den Effekt der Zuwanderung von den übrigen Einflüssen auf Löhne und Beschäftigung zu isolieren. Immerhin spricht die Tatsache, dass keine starken negativen Effekte ausgemacht werden konnten dafür, dass die Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit mehrheitlich komplementär zum ansässigen Arbeitskräfteangebot gewesen sein muss. Für eine abschliessende Beurteilung sind jedoch weitere Forschungsbemühungen nötig. Die Mehrheit der bislang vorliegenden Studien bezieht sich schwerpunktmässig auf die früheren Jahre der Personenfreizügigkeit. Demgegenüber könnten neue Untersuchungen basierend auf aktuelleren Daten bzw. längeren Zeiträumen verstärkt der Tatsache Rechnung tragen, dass die Zuwanderung in den Jahren nach der Krise noch höher ausfiel als in den Jahren davor, während gleichzeitig das konjunkturelle Umfeld gegenüber den Vorkrisenjahren deutlich schwieriger war. Dass die Zuwanderer in den jüngsten Jahren mehrheitlich aus den von der Krise besonders betroffenen EU-Mitgliedsländern stammten, legt zudem die Vermutung nahe, die Zuwanderung könnte heute vermehrt push-getrieben sein. Künftige Untersuchungen sollten deshalb der Frage nachgehen, ob und inwiefern daraus allenfalls eine schlechtere Übereinstimmung zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage resultiert und welche Auswirkungen sich daraus für den Arbeitsmarkterfolg sowohl der Neuzugewanderten als auch der ansässigen Erwerbsbevölkerung ergeben.»

Das Wirtschaftsumfeld muss sich laufend an neue Entwicklungen, Trends und Einflüsse anpassen. Benötigte Fachkräfte sucht die Wirtschaft unmittelbar. Aus Optik der Berufsbildung wird oft festgestellt, dass sich Firmen, insbesondere solche im internationalen Kontext, als erste Priorität auf vorhandene Fachkräfte im Arbeitsmarkt und als zweite Priorität auf die Investition in zukünftige Fachkräfte konzentrieren. Die Investition in zukünftige Fachkräfte, damit ist die Beteiligung an der Ausbildung gemeint, benötigt zwei bis sieben Jahre, je nach Bildungsabschluss.

Eine weitere Feststellung bezüglich Rekrutierung ausländischer Fachkräfte liegt in der Unkenntnis internationaler Firmen über das Schweizer Berufsbildungssystem und was dieses an Fachkräften bietet. Besonders Abschlüsse der höheren Berufsbildung und deren Kompetenzen werden oft verkannt und es wird direkt nach Fachkräften mit Bachelor- und Master-Abschlüssen gesucht. Nicht zuletzt deshalb hat die Volkswirtschaftsdirektion das schweizerische Pilotprojekt «Berufsbildung International» angestossen, das in den Bereichen KV und Informatik je

¹⁰ https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/observatoriumsberichte/bericht-des-observatoriums-zum-freizuegigkeitsabkommen-schweiz-e10.html

eine Lehre grossmehrheitlich englischer Sprache ermöglicht. Erste Klassen bzw. Lernende haben am Kaufmännischen Bildungszentrum Zug (KBZ) und am Gewerblich-industriellen Bildungszentrum (GIBZ) diese Ausbildung begonnen, die Pilotprojektphase dauert noch bis Sommer 2019.

7. Wie schätzt die Regierung das Ausmass des Fachkräftemangels ein und welche Massnahmen trifft sie, um den Ausschluss der Arbeitnehmer/innen vom Arbeitsmarkt zu verhindern?

Wie oben dargelegt, ist der Fachkräftemangel Realität. Im Rahmen der Fachkräfteinitiative des Bundes wurde festgehalten, dass es im Wesentlichen drei nennenswerte, noch nicht ausgeschöpfte Potenziale gibt, nämlich die Erwerbsbeteiligung der Frauen, ältere Arbeitskräfte sowie Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Der Kanton Zug bezieht sich bei der Vermeidung eines Fachkräftemangels auf die «Fachkräfteinitiative FKI plus». Dies ist eine Vereinbarung Bund – Kantone über die Mobilisierung des inländischen Potentials an Arbeits- und Fachkräften in den Jahren 2015–2018. Aus Optik der Berufsbildung kann festgestellt werden, dass im Kanton Zug bereits vor dieser Vereinbarung wesentliche Elemente dieser Vereinbarung umgesetzt sind oder im Angebot stehen.

So wurde im Bereich der Erhöhung der betrieblichen Ausbildungsplätze im Gesundheitsbereich die Volkswirtschaftsdirektion zusammen mit der Gesundheitsdirektion schon vor drei Jahren aktiv. Es kann festgestellt werden, dass im Kanton Zug eine hohe Ausbildungsbereitschaft der Betriebe vorhanden ist. Ebenso im Bereich der Erleichterung des beruflichen Wiedereinstiegs und in den Rahmenbedingungen für den Berufsabschluss für Erwachsene sind in den letzten Jahren einige Angebote geschaffen worden. So bietet der Kanton Zug für die ganze Zentralschweiz ein Validierungsverfahren für Bildungsleistungen im Gesundheitsbereich an. Ebenso werden erwachsenengerechte Bildungsangebote in der beruflichen Grundbildung und Weiterbildung angeboten, welche zu einem eidgenössischen Abschluss führen.

Erwähnt sei sodann der Einsatz des Kantons Zug für die Schaffung und die Ansiedlung des Departements Informatik der Fachhochschule Zentralschweiz in Rotkreuz. Damit wird rund eine Verdoppelung der heutigen Studierendenzahl in einem Bereich mit hoher Nachfrage nach Fachkräften angestrebt.

Im Asylbereich bildet die Integrationen in den Arbeitsmarkt ein zentrales Element. Die Arbeitsmarktintegration von vorläufig aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen funktioniert im Kanton Zug gut. Deren Erwerbsquote liegt deutlich über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (im Kanton zugleich auf Rang 4 resp. Rang 2), da der Kanton die berufliche Ausbildung dieser Personengruppe schon seit Anfang 2000 gezielt fördert.

Bezüglich der Nutzung des Potentials von Frauen hat der Kanton Zug im nationalen Vergleich von 2003–2015 überdurchschnittlich stark vom Impulsprogramm des Bundes «Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern» profitiert. In dieser Phase des Programms hat der Kanton Zug mit rund 1000 neuen Plätzen zu denjenigen fünf Kantonen gehört, die mit Unterstützung der Finanzhilfen anteilmässig am meisten neue Kinderbetreuungsplätze geschaffen haben.

Die Beilage enthält eine Übersicht über die Projekte und Massnahmen im Kanton Zug zur besseren Nutzung inländischer Arbeitskräfte-Potenziale.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 7. Juni 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage:

- Projekte und Massnahmen zur besseren Nutzung inländischer Arbeitskräfte-Potenziale im Kanton Zug