

Von der Fachkräfteinitiative zur Strukturveränderung.

Mit der Fachkräfteinitiative will der Bundesrat seit 2011 gegen den Fachkräftemangel in der Schweiz vorgehen. Die Grundstrategie besteht darin, das inländische Fachkräftepotenzial besser zu nutzen. Seit der Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» 2014 wird die Fachkräfteinitiative auch gerne als Mittel zur Begrenzung der Einwanderung ins Feld geführt. Welche Massnahmen sind aber dafür geeignet?

Mit der Fachkräfteinitiative (FKI) lancierte der Bundesrat schon 2011 ein Massnahmenpaket, das «die Fachkräftesituation in der Schweiz über arbeitsmarktliche und bildungspolitische Massnahmen wirkungsvoll verbessern» soll. Dabei will sich die Landesregierung «vermehrt auf die eigenen Fachkräfte konzentrieren, um die zukünftigen demografischen Engpässe zu bewältigen».

Nutzung des inländischen Potenzials

Die FKI fokussiert vorerst auf nichterwerbstätige und erwerbslose Jugendliche, auf nichterwerbstätige Erwachsene ohne Berufsbildung, auf Eltern mit Erziehungsaufgaben, auf Wiedereinsteigerinnen sowie auf ältere Arbeitnehmende. In diesen Gruppen sieht der Bund die meisten freien Potenziale. Während in einer ersten Phase der Akzent stark auf dem Potenzial älterer Arbeitnehmender lag, haben sich seit der Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» im Jahr 2014 der Fokus und vor allem die Argumentationslinie des Bundesrates verschoben. Bis 2013 betonte die FKI die weiterhin grosse Relevanz der Zuwanderung für die Deckung des Fachkräftemangels in der Schweiz. Ab 2014 gewinnt jedoch die verstärkte Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials im Hinblick auf die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) an Bedeutung. Die generelle Mobilisierung der inländischen Arbeitskräfte sieht Bundesrat Schneider-Amann als «Pfeiler in der Strategie zur Umsetzung der MEI». Im September 2014 beschliesst die Landesregierung denn

auch, die verschiedenen Massnahmen zu intensivieren und neue zu lancieren. Ältere Arbeitnehmende bleiben zwar weiterhin im Fokus, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gewinnt aber an Bedeutung. Dazu rücken auch Qualifizierung und Ausbildung Nichterwerbstätiger stärker ins Zentrum.

Die Kopplung der FKI mit dem Thema der Zuwanderung ist jedoch weder zufällig noch nur der politischen Aktualität geschuldet. Vielmehr ist der gesamte schweizerische Arbeitsmarkt schon seit Mitte des 19. Jahrhunderts ohne Zuwanderung gar nicht denkbar. Insofern sind alle Überlegungen zu Potenzial und Nutzung von Fachkräften zwangsläufig mit dem Thema der Zuwanderung verbunden. Ob mit Massnahmen, wie sie die FKI vorsieht, eine massgebliche Reduktion der Arbeitsmigration in die Schweiz erreicht werden kann, sei dahin gestellt. Interessant aber erscheinen in diesem Zusammenhang vor allem zwei Schwerpunkte, welche der Bundesrat mit der FKI setzt: bildungspolitische Initiativen und Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Grundlegender Umbau von Bildungsinstitutionen gefragt

Digitalisierung und Trend zur Dienstleistungsgesellschaft werden in der Schweiz auch in Zukunft richtungweisend für die Beschäftigungsentwicklung sein. Das bildungsintensive Beschäftigungswachstum setzt Höherqualifizierung der Erwerbsbevölkerung voraus und damit auch Investitionen im Bildungsbereich. Mit Migration hat diese ganz allgemeine Entwicklung zunächst nichts zu tun. Sie ist vielmehr ein Ausdruck veränderter Strukturen der Arbeitswelt moderner Gesellschaften. In der Schweiz gesellt sich zu dieser allgemeinen Modernisierungsaufgabe allerdings die weitere Herausforderung des Fachkräftemangels. Dabei kann dieser in ganz spezifischen Bereichen verortet werden. Es fehlen Ärzte und Pflegefachkräfte, aber auch Informatikerinnen, Ingenieure und Technikerinnen. In all diesen Berufen bildet die Schweiz schon lange weniger Personal aus, als sie eigentlich bräuchte. Statt auf Bildung zu setzen, hat die Schweiz stets den Fachkräftemangel mit Zuwanderung ausgeglichen. Das verringert einerseits die Bildungsinvestitionen und kommt andererseits

der demografischen Entwicklung zugute. Daraus resultieren Wirtschaftswachstum und Wohlstand. Auf der Strecke bleiben dadurch allerdings Bildungsverlierer und Niedrigqualifizierte, die im veränderten Arbeitsmarkt keine Stellen mehr finden und für die keine Qualifizierungsangebote bestehen.

Will die Schweiz zukunftsfähig bleiben, wird sie weiterhin auf die Zuwanderung von Arbeitskräften setzen müssen, auch weil die demografischen Engpässe nicht anders zu bewältigen sein werden. Daneben sind aber Massnahmen, wie sie auch die FKI vorsieht, dringend notwendig. Es ist richtig, dass die Ausbildung von Ärztinnen und Ärzten in der Schweiz einen Schwerpunkt der Botschaft zu Bildung, Forschung und Innovation 2017-2020 darstellt, wie es auch richtig und nötig ist, durch den «Masterplan Bildung Pflegeberufe» eine Erhöhung der Bildungsabschlüsse in diesen Berufen zu erzielen. Solche Anstrengungen müssen allerdings auch in anderen Bereichen, wie etwa in der Informatik, unternommen werden.

Die Investitionen im Bildungsbereich müssen ausserdem dort Wirkung erzielen, wo Niedrigqualifizierte sich weiterbilden und solche ohne Berufsausbildung sich ausbilden lassen können. Auch hier sieht die FKI punktuell Massnahmen vor, u.a. mit Projekten, durch die Personen ohne Berufsausbildung ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen oder Jugendliche eine Lehrstelle finden können. Erkannt hat der Bundesrat auch, dass das inländische Potenzial besser genutzt werden kann, wenn die Anerkennung von ausländischen Diplomen vorangetrieben wird, obschon sich allerdings bisher in den Validierungsprozessen noch wenig getan hat und sich aktuell keine konkreten Verbesserungen abzeichnen. Hier braucht es dringend vereinfachte und rasche Verfahren, um Diplome und Ausbildungen anzuerkennen. Damit könnten nicht nur Fachkräfte, die direkt von Unternehmen ins Land geholt werden, ihr Potenzial auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt umsetzen.

Die FKI folgt ganz der Aktualität und setzt einen Schwerpunkt bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen, indem sie für diese erwachsenengerechte Angebote zur Qualifizierung fördern will. Damit aber – über die Zielgruppe der Geflüchteten hinaus – Niedrig- und Unqualifizierte den Weg in

den Arbeitsmarkt finden, müssen im dualen Bildungssystem auch Lehrstellen für Erwachsene, flankiert von intensiven Sprachkursen, und ein Finanzierungssystem für Ausbildungswillige aufgebaut werden.

Wenn die FKI aber nicht nur ein loses Massnahmenpaket bleiben will, muss ein viel grundlegenderer Umbau der Bildungsinstitutionen ins Visier genommen werden. Die Regelstrukturen der Schulen müssen fit für die Vielfalt und damit fit für die Zukunft gemacht werden (Terkessidis 2010). Im Hinblick auf Chancengleichheit, soziale Durchlässigkeit und Umgang mit Vielfalt sind strukturelle Veränderungen nötig; zu erreichen sind diese jedoch nur mit dem ernsthaften Willen, die (Bildungs-)Institutionen zu öffnen. Migrantinnen und Migranten sitzen schon lange in den Schulbänken, sie müssen nun endlich auch als Lehrer, Schulleiterinnen und in den Bildungsdirektionen tätig und sichtbar werden.

Mütter in den Arbeitsmarkt – Nachfrage nach Hausangestellten

Mit der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie visiert die FKI vor allem die Frauen. Mütter, insbesondere die gut qualifizierten, sollen in Zukunft in den Arbeitsmarkt geholt werden oder in höheren Pensen arbeiten. Dafür sieht die FKI beispielsweise die Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren oder Investitionen in ausserfamiliäre Kinderbetreuungsstrukturen vor. Das ist in einer modernen, nach Gleichstellung strebenden Gesellschaft nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen zukunftsweisend. Die Architekten der FKI lassen aber in diesem Bereich ausser Acht, dass bei stärkerer Ausschöpfung der Arbeitskraft gut ausgebildeter Mütter zwingend auch die Nachfrage nach Hausangestellten steigen wird. Wie ein Gutachten zeigt, nehmen Paarhaushalte mit Kindern markant häufiger bezahlte Haushaltshilfe von aussen in Anspruch, je kleiner das jüngste Kind, je höher das Haushaltseinkommen, je höher die Ausbildung der arbeitenden Mutter und je mehr ihr Teilzeitpensum steigt. Wenn vier in kleinen Pensen arbeitende Mütter ihr Pensum auf über 50 Prozent erhöhen, generiert dies hochgerechnet eine neue Arbeitsstelle im Haushalt (Knoepfel et al. 2016). Neben der Sicherung qualifizierter Fachkräfte für den Arbeitsmarkt muss

Dall'iniziativa sul personale qualificato a un cambiamento strutturale

deshalb auch die oftmals irregulär ausgeführte Arbeit in Privathaushalten Anerkennung finden. Geregelte Arbeitsbedingungen und reguläre Verhältnisse sind die Basis dafür. Wenn unbezahlte Arbeit im Privathaushalt zu bezahlter Arbeit wird, bedeutet dies, dass auch für niedrigqualifizierte Angestellte in Privathaushalten Zuwanderungskontingente vorgesehen werden müssen.

Die Schweiz wird auch mit der Aktivierung der eigenen Fachkräfte nie ganz unabhängig von zuwandernden Arbeitskräften sein. Die FKI setzt an verschiedenen wichtigen Punkten an, erreicht mit ihren Massnahmen aber zuweilen nicht eine Veränderung der Strukturen. Damit das ganze Potenzial genutzt werden kann, braucht es im Bildungsbereich einen grundlegenden strukturellen Umbau, der Chancengleichheit und soziale Durchlässigkeit garantiert. Strukturelle Änderungen bedeutet für die Vereinbarkeitsfrage die Förderung von Kinderbetreuungsstrukturen einerseits. Damit einhergehen muss andererseits, dass Haus- und Versorgungsarbeit in Privathaushalten als Arbeit anerkannt und reguläre Bedingungen für Hausarbeiterinnen geschaffen werden.

Literatur

Fachkräfteinitiative: www.seco.admin.ch

Knöpfel, Carlo et al., 2016, Gutachten: Abschätzung der Folgen der Umsetzung der Fachkräfteinitiative auf den bezahlten Niedriglohnbereich in privaten Haushalten, insbesondere für niedrigqualifizierte Migrantinnen und Migranten und Sans-Papiers. Im Auftrag der Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel.

Terkessidis, Mark, 2010, Interkultur. Frankfurt a.M. Edition Suhrkamp.

Dal 2011, anno in cui è stata lanciata l'iniziativa sul personale qualificato, il Consiglio federale si adopera per far fronte alla carenza di lavoratori qualificati in Svizzera, puntando essenzialmente su un migliore impiego del potenziale di cui dispone il Paese. Dopo l'accettazione dell'iniziativa «contro l'immigrazione di massa», nel 2014, l'obiettivo dell'iniziativa sul personale qualificato è stato utilizzato anche per giustificare la necessità di arginare il fenomeno migratorio. Il Consiglio federale ha pertanto varato un pacchetto di misure per agire a livello sia di mercato del lavoro che di politica della formazione: in quest'ultimo campo, oltre a posti di formazione aggiuntivi e corsi di recupero per i rifugiati, è indispensabile un cambiamento strutturale del sistema formativo, a salvaguardia delle pari opportunità e della permeabilità sociale. Nell'ottica di conciliabilità tra famiglia e lavoro, un cambiamento strutturale significa sì promuovere strutture di custodia dei bambini, ma anche fare in modo che il lavoro domestico e di assistenza a domicilio sia riconosciuto in quanto attività professionale e che vengano quindi definite e regolamentate le condizioni lavorative delle donne che si dedicano a tale attività.

Inés Mateos ist freischaffende Fachexpertin, Moderatorin und Dozentin zu gesellschaftlichen Themen rund um Bildungs- und Diversitätsfragen. Die Partizipation und Anerkennung von Zugewanderten und deren Kindern als Teil der Schweiz ist der Grundsatz, der ihre Arbeit leitet. Sie ist Mitglied der EKM.