

Luzern, 6. September 2024

**ANTWORT AUF ANFRAGE****A 159**

Nummer: A 159  
Protokoll-Nr.: 973  
Eröffnet: 18.03.2024 / Finanzdepartement

**Anfrage Wicki Martin und Mit. über die Bevölkerungszunahme und deren Auswirkungen auf den Arbeitskräftemangel und deren Tendenzen****Einleitung**

Die in der Anfrage gestellten Fragen sehen das Bevölkerungswachstum und die Veränderungen in der Gesellschaft (z.B. Teilzeitarbeit) als Grund für den Anstieg des Fachkräftemangels und die Mehrbelastung der Verwaltung. Das Bevölkerungswachstum führt nicht zwingend in jedem Bereich zu einem Anstieg der Verwaltungstätigkeit. Mit der Digitalisierung und der Professionalisierung von Prozessen können zum Beispiel im Steuerbereich mit der gleichen Anzahl Mitarbeitenden mehr Steuerveranlagungen bearbeitet werden. Andererseits ist nicht nur die Bevölkerungszunahme massgebend für die Auswirkungen auf die staatlichen Tätigkeiten und den Fachkräftemangel, sondern ebenso auch die veränderten Anforderungen der Gesellschaft in vielen Bereichen des täglichen Lebens (z.B. Bildung, Gesundheit, Sicherheit, Anforderungen an Wohnraum und Freizeitgestaltung etc.).

Mit der Anfrage werden zudem umfangreiche Datenerhebungen und daraus abgeleitete Auswirkungen verlangt. Die entsprechenden Daten stehen aber nicht für alle in der Anfrage erwähnten Bereiche zur Verfügung beziehungsweise die Erhebung und die Auswertung der Daten würde den üblichen Aufwand für die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage übersteigen. Die nachfolgenden Ausführungen basieren daher auf der Auswertung und Beurteilung bereits zur Verfügung stehender Daten.

Zu Frage 1: Es stehen in der kantonalen Verwaltung aufgrund der natürlichen Fluktuation und auch aufgrund von diversen personellen Aufstockungen etliche Rekrutierungen an. Wie denkt die Regierung dies trotz Arbeitskräftemangel zu tun? Gibt es dafür einen Massnahmenplan? Wenn ja, welchen?

Wir begegnen dem Thema mit mehreren Massnahmen: Der Kanton Luzern hat seit längerem die systematische Nachfolgeplanung eingeführt. Zur Unterstützung steht den Dienststellen ein Tool zur Verfügung und der Prozess wird zusätzlich von den HR-Beratenden begleitet. Im Rahmen der Nachfolgeplanung werden Schlüsselpositionen und deren Vakanzrisiko eruiert und die Stellvertretungen geregelt. Gleichzeitig werden für die Mitarbeitenden Potenzialeinschätzungen durchgeführt und mit Blick auf einen nächsten Laufbahnschritt Entwicklungspla-

nungen erstellt. Bei schwierig zu besetzenden Stellen stehen den Dienststellen neben der Unterstützung der HR-Beraterinnen die Dienstleistungen des Kompetenzzentrums «Employer Branding & Recruiting» zur Verfügung. Dieses Kompetenzzentrum unterstützt die Dienststellen zum Beispiel bei Zielgruppenanalysen, bei der Optimierung der Stellenausschreibungen, bei der Suche nach geeigneten beziehungsweise neuen Rekrutierungskanälen (z.B. Direktsprachen über LinkedIn) oder berät bei der Konzipierung sowie Produktion von Job- oder Teamvideos. Mit einer attraktiven beruflichen Berufsbildung investiert der Kanton Luzern zudem auch in junge Berufsleute und sichert sich damit seine zukünftigen Fachpersonen und Nachwuchskräfte.

Zu Frage 2: Gemäss Lustat Statistik Luzern wurden in den letzten Jahren im Schnitt pro arbeitnehmende Person weniger Arbeitsstunden geleistet. Von 2019 bis 2022 ist eine Beschäftigungszunahme zu verzeichnen. Dennoch sind die gesamthaft geleisteten Arbeitsstunden um 372'000 Stunden gesunken. Wie schätzt hier die Regierung diesen Trend ein, was können die Gründe dafür sein?

LUSTAT Statistik Luzern publiziert sowohl aus der [Strukturerhebung](#) (SE) als auch aus der [Schweizerische Arbeitskräfteerhebung](#) (SAKE) [Statistiken](#) über die durchschnittliche Wochenarbeitszeit und der Anzahl Erwerbspersonen. Angaben zu den geleisteten Arbeitsstunden liegen LUSTAT nicht vor, diese können jedoch aus der Strukturerhebung geschätzt oder der [Arbeitsvolumenstatistik](#) (AVOL) des Bundesamtes für Statistik (BFS) entnommen werden. Sowohl die Hochrechnung von LUSTAT als auch eine Spezialauswertung aus der AVOL für den Kanton Luzern ergeben seit 2020 (COVID-Jahr) einen jährlichen Anstieg von rund 10 Millionen Stunden pro Jahr. Im Vergleich zu 2019 hat das Arbeitsvolumen gemäss AVOL bis 2022 um eine Million Stunden zugenommen und stieg auf 378 Millionen Stunden. Wegen der fast konstanten «durchschnittlichen Wochenarbeitszeit» hängt das Arbeitsvolumen im Wesentlichen von der Anzahl Erwerbstätigen ab. Dabei gilt es zu beachten, dass eine [erwerbstätige Person](#) auch mehreren [Beschäftigungen](#) nachgehen kann. Wir können – entgegen den Ausführungen in Frage 2 – keine Trennung zu weniger geleisteten Arbeitsstunden feststellen.

Zu Frage 3: Die Bevölkerung im Kanton Luzern hat von 2019 bis 2022 um 11'731 Personen zugenommen, dieses Verhältnis zu den Beschäftigten und den geleisteten Mindeststunden ist besorgniserregend. Sind Massnahmen zur Erhöhung der Arbeitsstunden beziehungsweise der Arbeitspensen absolut oder pro arbeitnehmende Person geplant (für die kantonale Verwaltung und den Kanton als solches)? Wenn ja, welche?

Für die Betrachtung der Beschäftigung in der Statistik gibt es zwei relevante Messgrössen. Einerseits die Zahl der Beschäftigten, welche die besetzten Stellen unabhängig der Stellenprozentage zählt, und andererseits die [Vollzeitäquivalente](#). Die Vollzeitäquivalente entsprechen dem auf Vollzeitstellen umgerechneten Arbeitsvolumen. Die Beantwortung der Frage stützt sich auf die Vollzeitäquivalente ab, die eine Mehrfachzählung von Personen ausschliessen.

Zwischen 2019 und 2022 wuchs die Luzerner Bevölkerung um 11'731 Personen beziehungsweise 2,8 Prozent. Zwischen 2018 und 2021 betrug das Wachstum 10'769 Personen beziehungsweise 2,6 Prozent. Die neusten Zahlen der [Statistik der Unternehmensstruktur](#) zeigen, dass die Zahl der Vollzeitäquivalente im gleichen Zeitraum (2018–2021) um 4'081 oder 2,2

Prozent wuchs. Die Bevölkerungszahl wuchs prozentual also leicht stärker als die Zahl der Vollzeitäquivalente. Damit steht das Wachstum der Bevölkerung im Einklang mit dem Wachstum des Arbeitsvolumens. Zu beachten gilt es, dass die Bevölkerungsentwicklung im Kanton Luzern – je nach Altersgruppe – unterschiedlich verlief. Die Bevölkerungsgruppe der 20- bis 64-Jährigen wuchs seit 2018 um 4'591 Personen, ein Plus von 1,8 Prozent gegenüber den 2,8 Prozent der gesamten Bevölkerung. Dieser Unterschied in der Wachstumsrate führt dazu, dass Personen im erwerbsfähigen Alter immer einen kleineren Teil der Bevölkerung ausmachen. So sanken im Zeitraum von 2019–2022 die Anteile der Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren von 61,9 Prozent im Jahr 2019 auf 61,2 Prozent im Jahr 2021. Der Anteil der Personen im gesetzlichen Rentenalter nahm hingegen von 17,8 Prozent im Jahr 2019 auf 18,5 Prozent im Jahr 2021 zu. Diese Verschiebung der Anteile dürfte sich auch in Zukunft fortsetzen, da die geburtenstarken Jahrgänge der heute 50- bis 65-Jährigen aus dem regulären Erwerbsalter ins Rentenalter eintreten werden.

In unserer Antwort auf [Postulat P 968](#) von Müller Guido über die Schaffung eines Anreizmodells für Pensumserhöhungen von Mitarbeitenden haben wir bereits dargelegt, welche Anreizsysteme wir verfolgen und welchen Stellenwert Teilzeitarbeit bei den Mitarbeitenden des Kantons Luzern hat. Ihr Rat hat das Postulat am 7. Februar 2023 teilweise erheblich erklärt. Die Bearbeitung der mit dem Postulat verbundenen Prüfungsaufträge und die Erarbeitung allfälliger Massnahmen liegt bei der Dienststelle Personal.

Zu Frage 4: Im Kanton Luzern sind rund 53 Prozent der Einwohnenden arbeitstätig. Die restlichen Personen sind im wohlverdienten Ruhestand, sind Schülerinnen und Schüler, ein kleiner Teil ist erwerbsunfähig oder erwerbslos. Die heutige Erwerbsquote wird aufgrund der Demografie sicherlich sinken. Wie sieht diese Tendenz im Kanton Luzern mit der heute bekannten Demografie in den nächsten 5, 10 und 15 Jahren aus?

Bei der [Erwerbsquote](#) wird unterschieden zwischen der Bruttoerwerbsquote (Erwerbspersonen gemessen an der Gesamtbevölkerung), der standardisierten Erwerbsquote (gemessen an der Bevölkerung ab 15 Jahren) und der Nettoerwerbsquote (gemessen an der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren). Vorwiegend werden die standardisierte Erwerbsquote und die Nettoerwerbsquote verwendet. Gemäss der [Strukturerhebung](#) (SE) beträgt die standardisierte Erwerbsquote 2022 im Kanton Luzern 67 Prozent und die Nettoerwerbsquote 83 Prozent. Schweizweit liegen diese beiden Werte mit 64 beziehungsweise 80 Prozent leicht tiefer.

Das Bundesamt für Statistik rechnet die [künftige Entwicklung der Erwerbsbevölkerung \(Szenarien\)](#). Die Vorausschätzung der Erwerbspersonen basiert auf zwei Projektionen: der Vorausschätzung der Erwerbsquoten und der Vorausschätzung der Bevölkerungsentwicklung. Gemäss diesem Referenzszenario wird sich die Erwerbsquote der 15-Jährigen und Älteren zwischen 2020 und 2050 um 5,6 Prozentpunkte reduzieren. Dieser Rückgang hängt eng mit der Alterung der Bevölkerung zusammen. So ist im untersuchten Zeitraum mit einem starken Anstieg der Bevölkerung im Rentenalter zu rechnen. Wird hingegen die Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen betrachtet, so wird sich diese gemäss den Szenarien des Bundesamts für Statistik kaum verändern.

Für den Kanton Luzern wird die gleiche Entwicklung der Erwerbsquoten erwartet. Demnach kann mit folgenden Zahlen gerechnet werden (kursiv=Schätzungen):

Jahr	Personen im Alter ab 15 Jahren	Standardisierte Erwerbsquote	Erwerbspersonen im Alter ab 15 Jahren	Personen im Alter von 15-64 Jahren	Nettoerwerbsquote	Erwerbspersonen im Alter von 15-64 Jahren
2022 (aktuelle Werte)	359'394	67 %	240'794	280'637	83 %	232'929
2030	385'710	65 %	250'712	285'920	83 %	237'314
2040	408'970	63 %	257'651	289'660	83 %	240'418
2050	422'770	61 %	257'890	291'540	83 %	241'978

LUSTAT Statistik Luzern  
Datenquelle: Bundesamt für Statistik – STATPOP, Szenarien  
LUSTAT – Bevölkerungsszenarien

Gemäss diesen Berechnungen wird sowohl die Erwerbsbevölkerung ab 15 Jahren als auch jene zwischen 15 und 65 Jahren bis ins Jahr 2050 kontinuierlich wachsen.

Zu Frage 5: Ein Bevölkerungswachstum, welches wir in den letzten Jahren hatten, bedeutet auch mehr Arbeitnehmerpotential. Dies wird von der Wirtschaft dringend benötigt. Es stellt sich aber auch die Frage, wie viel «Mehrressourcen» die Bevölkerungszunahme bedeutet. Schweizweit wird mit einem Bevölkerungswachstum von zirka 100'000 Personen folgender Mehrbedarf in gewissen Sektoren erwartet:

- 43'200 Wohnungen,
- 200 Ärzte,
- 475 Krankbetten,
- 749 Krankenschwestern,
- 52 Zahnärzte,
- 375 Schulklassen,
- 52'500 Autos,
- etliche Dienstleistungen wie Polizei, Gericht, Justizvollzug, Handwerker usw.

Wie sieht der Mehrbedarf für den Kanton Luzern, gerechnet auf den Jahresschnitt in den letzten zehn Jahren, aus?

Nachfolgend sind die Antworten nach Aufgabenbereichen zusammengefasst:

### **Bildung**

Im Bildungsbereich wirken sich im Kanton Luzern neben der wachsenden Bevölkerung vor allem auch die Geburten auf die Anzahl Lernenden und Schulklassen aus. Gesamthaft geht unser Rat nach wie vor von steigenden Lernendenzahlen und damit auch von einem steigenden Bedarf an Schulklassen und folglich auch von Lehrpersonen aus. Der Mangel an Lehrpersonen wird sich – wie in anderen Beschäftigungsbereichen auch – akzentuieren, da die Generation der so genannten «Baby-Boomer» das Pensionsalter erreicht. Eine nahezu verlässliche Prognose lässt sich nur für die Jahre erstellen, deren Geburtenrate Aussagen über die künftige Lernendenentwicklung machen können. Aussagen für die Jahre nach 2029 sind auf Erfahrungswerten hochgerechnet, aber nicht verlässlich. Eine Unschärfe der Prognose entsteht durch ein positives oder negatives Wanderungssaldo, schwankende Geburtenzahlen sowie an den Volksschulen durch die Verbleibdauer im Kindergarten (ein Jahr oder zwei Jahre). In der Berufsbildung war das Klassenwachstum wegen neuen Berufen und Berufsreformen zuletzt

im langjährigen Vergleich überproportional stark. An den Volksschulen wurden im Schuljahr 2023/2024 2'433 und in der Berufsbildung 759 Klassen geführt. An beiden Stufen gehen wir davon aus, dass in zehn Jahren je rund 90 Klassen mehr gebildet werden müssen. An den Langzeitgymnasien (LZG), den Kurzzeitgymnasien (KZG), den Fachmittelchulen (FMS) und der Maturitätsschule für Erwachsene (MSE) wird die totale Anzahl der Klassen von aktuell 293 in zehn Jahren voraussichtlich auf 320 Klassen steigen. Unser Rat hat [Massnahmen](#) gegen den Fachkräftemangel an den Luzerner Schulen am 22. März 2024 präsentiert.

### **Gesundheit**

Der Fachkräftemangel sowie der Trend zu Teilzeitarbeit im Gesundheitswesen führen dazu, dass sowohl absolut als auch relativ betrachtet immer weniger Gesundheitspersonal für die steigende Bevölkerungszahl zur Verfügung steht. Unser Rat hat deshalb im [Planungsbericht über die Gesundheitsversorgung im Kanton Luzern 2024](#), welcher im Frühjahr 2024 in der Vernehmlassung war, als eine von mehreren Massnahmen das Thema «Verzichtsplanung» vorgeschlagen. Eine andere Massnahme, die der Kanton Luzern seit Jahren erfolgreich umsetzt, ist das Praxisassistentenprogramm. Mit weiteren Massnahmen wie dem vermehrten Einsatz von Advanced Practice Nursing (APN) zur Entlastung der Ärzteschaft oder einer stärkeren Einbindung von Apotheken in die Grundversorgung versucht unser Rat, die medizinische Grundversorgung trotz aller Herausforderungen möglichst gut sicherzustellen. Zudem unterstützt unser Rat die Umsetzung der Pflegeinitiative im Kanton Luzern mit substantiellen Mitteln. Es ist jedoch nicht möglich, eine verlässliche Schätzung vorzunehmen, wie viele zusätzliche Spitalbetten und medizinisches Fachpersonal pro 100'000 zusätzliche Personen benötigt würden – sofern diese überhaupt rekrutiert werden könnten.

### **Strafverfolgung und Justizvollzug**

Gemäss [Planungsbericht B 131](#) über die Leistungen und Ressourcen der Luzerner Polizei (Planungsbericht Lupol 2022) vom 22. August 2022 verfügt die Luzerner Polizei über zu wenig personelle Ressourcen. Bis 2030 ist daher eine Aufstockung um 118 Stellen erforderlich, um einen Bestand von 928 Stellen zu erreichen. Der Kanton Luzern liegt mit einer Polizeidichte von 611 klar hinter dem Landesdurchschnitt von 431 Einwohnerinnen und Einwohner pro Polizist oder Polizistin. Ziel ist es, die Polizeidichte im Kanton Luzern dem schweizerischen Schnitt schrittweise anzugleichen.

Bei der Staatsanwaltschaft ist das Bevölkerungswachstum nur indirekt ein Kriterium für den Mehrbedarf, wichtiger sind gesellschaftliche Entwicklungen wie Urbanisierung und spezialisierte Deliktsbereiche (z.B. Wirtschaftskriminalität, Cyberdelikte und die organisierte Kriminalität) sowie gesetzliche formelle Vorgaben (z.B. Strafprozessordnung). Der geplante Ressourcenaufbau bei der Luzerner Polizei wird jedoch auch Auswirkungen auf die Luzerner Staatsanwaltschaft und den Justizvollzug nach sich ziehen, da die Fallzahlen entsprechend steigen werden.

Im Justizvollzug zeigt die Situation seit 2023 landesweit verschärft – so auch im Kanton Luzern. 2023 sind die Fallzahlen im Justizvollzug um 12 Prozent gestiegen, offene Hafttage nahmen um 16 Prozent zu. Erste Engpässe zeigten sich in der forensischen Psychiatrie und beim Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen. Ursachen sind gesellschaftlich-wirtschaftliche Veränderungen, Wegfall der Vollzugsmöglichkeit bei der Luzerner Polizei, Zunahme der Untersuchungshaftfälle und Ersatzfreiheitsstrafen sowie Mangel an Spezialhaftplätzen. Der Kanton Luzern weist somit nominell ein durchschnittliches Haftplatzdefizit von 60-70 Haftplätzen auf.

Es fehlen Plätze und Personal für die Übergangsfrist zum Vollzug von langen Freiheitsstrafen sowie von Massnahmen, da in den entsprechenden ausserkantonalen Anstalten ebenfalls ein Aufnahmeengpass besteht. Um dieser herausfordernden Situation zu begegnen, hat unser Rat bereits Kosten für bauliche Massnahmen (Verdichtung Haftplätze und Containerlösung) sowie eine befristete Pensenerhöhung (bis Ende 2025) bei den beiden Justizvollzugsanstalten und dem Vollzugs- und Bewährungsdienst bewilligt.

Beim Militär kann das Bevölkerungswachstum die Anzahl der Wehrpflichtigen erhöhen. Nationale Bestrebungen, Orientierungstage für Frauen obligatorisch zu machen, könnten die Situation weiter beeinflussen. Bereits jetzt bestehen Herausforderungen bei der Infrastruktur für Orientierungstage. Ein Anstieg der Wehrpflichtigen erfordert ebenfalls mehr Administration, logistische Unterstützung und Ausrüstung. Der Bedarf an Arbeitskräften im Zivilschutz richtet sich nach den gesetzlich übertragenen Aufgaben. Werden dem Kanton diesbezüglich neue Aufgaben übertragen, wie z.B. die periodische Kontrolle der privaten und öffentlichen Schutzräume gemäss dem Gesetz über den Zivilschutz (SRL Nr. [372](#), § 7 Abs. 1cbis, in Kraft seit 1. Januar 2023), braucht es zusätzliches Personal. Der Fachkräftemangel spielt bei den spezifischen Stellenprofilen im Zivilschutz eher eine untergeordnete Rolle. Auswirkungen hat jedoch der Arbeitskräftemangel, da die spezifischen Kompetenzen in der Abteilung Zivilschutz in den meisten Fällen on-the-job erlernt werden müssen.

Zu Frage 6: Wie viele Ärzte, Krankenschwestern und Zahnärzte wurden tatsächlich aus dem Ausland rekrutiert?

Eine Auswertung nach konkreter Tätigkeit ist nicht möglich. Die nachfolgende Tabelle wurde daher mittels Branchenzugehörigkeit der im Zentralen Migrationssystem des Bundes (Zemis) erfassten Betriebsstätten für die gesamte Branche der Humanmedizin für die Jahre 2019–2023 erstellt.

Jahr	LU / CH	1 EU / EFTA		2 Drittstaat mit UK		Total
		ständige ausl. Wohnbevölkerung	nicht ständige ausl. Wohnbevölkerung	ständige ausl. Wohnbevölkerung	nicht ständige ausl. Wohnbevölkerung	
2019	Luzern	196	177	18	10	401
	Schweiz	3998	2346	380	240	6964
2020	Luzern	217	170	16	7	410
	Schweiz	4019	2037	358	163	6577
2021	Luzern	223	125	17	8	373
	Schweiz	3935	2060	426	158	6579
2022	Luzern	196	142	23	6	367
	Schweiz	4951	2061	506	231	7749
2023	Luzern	301	157	12	8	478
	Schweiz	5920	2034	510	245	8709

Tabelle: Einwanderung mit Erwerb bei Arbeitskanton der Branche Medizin und Gesundheitswesen

Zu beachten gilt es, dass in der Statistik nicht nur Neueinreisen ausländischer Staatsangehöriger in die Gesundheitsbranche, sondern auch Übertritte bereits in der Schweiz ausländerrechtlich geregelter, jedoch noch nicht zur ständigen Wohnbevölkerung zählenden Arbeitnehmenden abgebildet werden.

Die Art der Bewilligung richtet sich im Regelfall nach der Dauer des eingegangenen Arbeitsverhältnisses. Ist dieses für ein Jahr befristet, dann bekommt die ausländische Person eine Aufenthaltsbewilligung L (Kurzaufenthaltsbewilligung). Dauert das eingegangene Arbeitsverhältnis länger als ein Jahr, dann erhalten diese Personen eine Aufenthaltsbewilligung B. Zur ständigen Wohnbevölkerung zählen nur Personen, die länger als ein Jahr in der Schweiz sind und somit eine B-Bewilligung haben. Somit wird in dieser Statistik eine Ärztin, die zuerst auf Grund eines befristeten Arbeitsvertrages eine Kurzaufenthaltsbewilligung L für ein Jahr erhalten hat und danach unbefristet angestellt wurde und somit eine B-Bewilligung erhält, zweimal gezählt. Rekrutiert aus dem Ausland wurde sie aber nur einmal. Auswertungen für die ganze Schweiz sind der Publikation [Eintritte und Austritte von ausländischen Pflegefachkräften nach Nationalität und Zu- und Abwanderung von ausländischen Ärztinnen und Ärzten](#) ersichtlich.

Zu Frage 7: Was waren die Auswirkungen der Bevölkerungszunahme bezogen auf die Zunahme der Arbeitsstunden, auf die Verwaltungsarbeit, Polizeiarbeit, die Richter und die Vollzugsanstalten? (Bitte Wachstum gegenüber dem Wachstum der Bevölkerung der letzte zehn Jahren aufzeigen).

Die zur Beantwortung der Frage 7 notwendigen Daten stehen nicht in der Form zur Verfügung, um die gewünschten Auswirkungen darlegen zu können. Es gilt jedoch festzuhalten, dass nicht nur die Bevölkerungszunahme Auswirkungen auf die Arbeit der Verwaltung hat, sondern auch das veränderte gesellschaftliche Verhalten, rechtliche Grundlagen als auch die Anforderungen der Bevölkerung einen Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung hat.