

Arbeitsmarkt

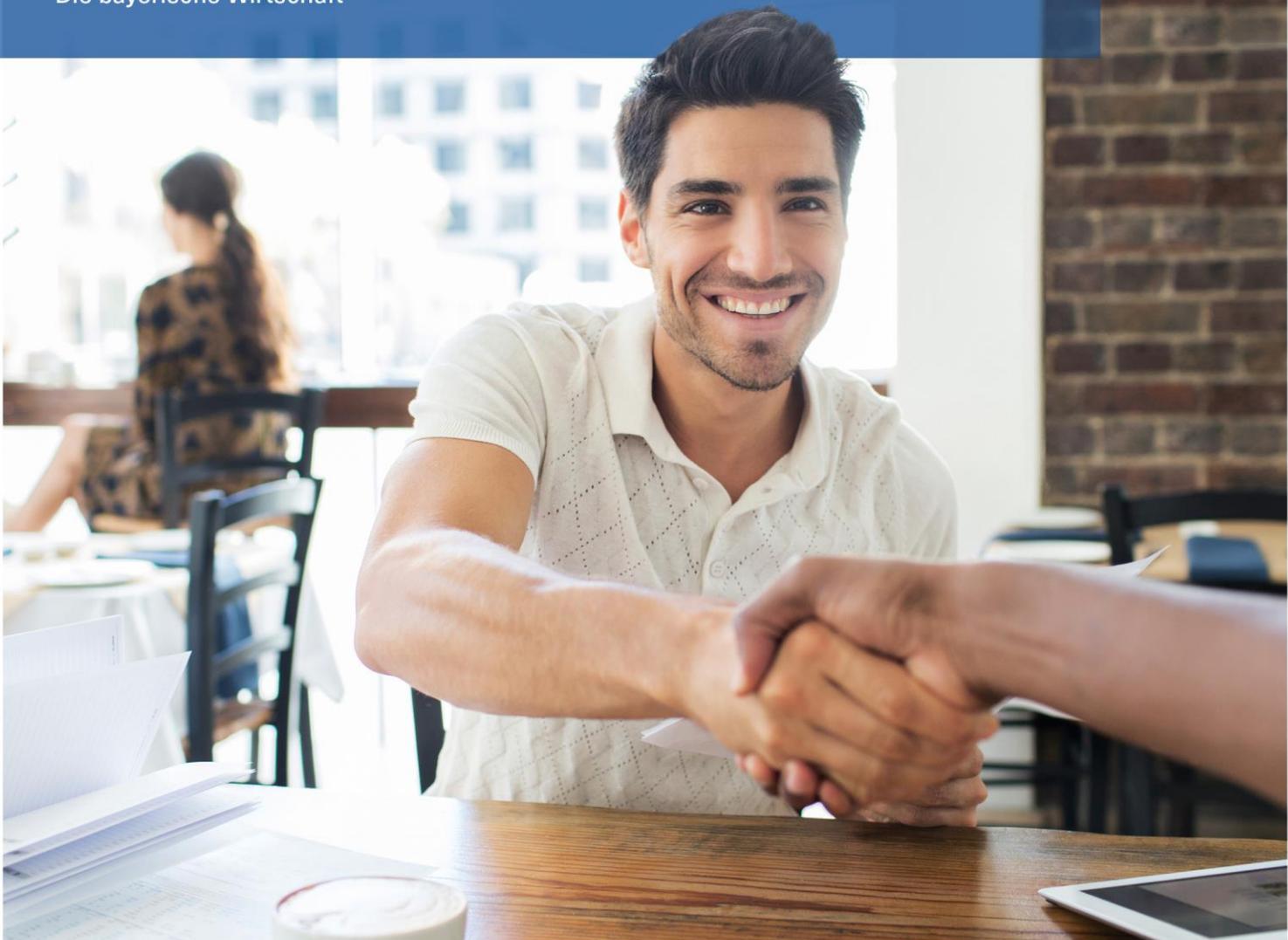
# Perspektiven des bayerischen Arbeitsmarkts

Position

Stand: September 2019

vbw

Die bayerische Wirtschaft



## Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

## Vorwort

Wir dürfen uns nicht auf den Erfolgen der Vergangenheit ausruhen.

Bayern ist seit Jahren bundesweiter Arbeitsmarkt-Spitzenreiter und kann auf eine außerordentlich positive Entwicklung blicken: Die Arbeitslosenquote sank in den vergangenen Jahren kontinuierlich, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erreichte immer neue Bestwerte und die Arbeitsnachfrage kletterte auf ein Niveau, mit dem das Arbeitsangebot nicht Schritt halten konnte. Alle Regierungsbezirke und Regionen im Freistaat haben Anteil an diesem Jobboom.

Gleichzeitig steht der bayerische Arbeitsmarkt jedoch vor großen Herausforderungen. Stichworte sind der mit der Digitalisierung der Arbeitswelt einhergehende Strukturwandel, die Fachkräftesicherung, die Integration Geflüchteter in Ausbildung und Arbeit oder die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Um den Standort Bayern zukunftsfest zu machen, müssen überzeugende und nachhaltige Lösungen für diese Handlungsfelder gefunden werden. Gleichzeitig weisen zahlreiche Indikatoren auf eine konjunkturelle Abkühlung hin, die zum Teil bereits am Arbeitsmarkt angekommen ist. Für die bezeichneten Herausforderungen müssen unabhängig von der wirtschaftlichen Lage zielgerichtet nachhaltige Lösungen gefunden werden.

Eine positive Arbeitsmarktlage ist auch im Freistaat kein Selbstläufer, sondern in erster Linie Ausdruck der Wettbewerbsstärke der bayerischen Unternehmen. Von entscheidender Bedeutung sind in diesem Zusammenhang gute Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Handeln. Die Politik muss Abstand von weiteren Regulierungen nehmen und stattdessen den Strukturwandel der Arbeitswelt mit passenden Maßnahmen flankieren. Ansonsten werden die wirtschaftliche Entwicklung in unserem Land aufs Spiel gesetzt und Wertschöpfung sowie Arbeitsplätze gefährdet.

Unser Positionspapier veranschaulicht die aktuelle Situation sowie die Perspektiven des bayerischen Arbeitsmarkts und enthält Maßnahmenvorschläge für die skizzierten Herausforderungen.

Bertram Brossardt  
15. September 2019

# Inhalt

Position auf einen Blick	1	
<b>1</b>	<b>Entwicklung des Arbeitsmarkts in Deutschland und Bayern</b>	<b>2</b>
1.1	Entwicklung in Deutschland	2
1.2	Entwicklung in Bayern	3
1.3	Prognosen für die weitere Entwicklung	5
<b>2</b>	<b>Herausforderungen des bayerischen Arbeitsmarkts</b>	<b>6</b>
2.1	Sicherung des Fachkräftebedarfs	6
2.2	Strukturwandel durch digitale Transformation	7
2.2.1	Bestandsaufnahme	7
2.2.2	Handlungsempfehlungen	11
2.3	Integration von Geflüchteten in Ausbildung und Arbeit	16
2.4	Nachhaltiger Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit	18
Ansprechpartner / Impressum		20

## Position auf einen Blick

Die positive Arbeitsmarktlage ist kein Selbstläufer, sondern erfordert gute Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Handeln.

- Der deutsche und vor allem der bayerische Arbeitsmarkt befinden sich noch in einer guten Verfassung. Die bereits heute spürbare konjunkturelle Abkühlung kann allerdings auch den Arbeitsmarkt erheblich beeinträchtigen.
- Die Arbeitsmarktlage ist nie Automatismus, sondern in allererster Linie Ausdruck der Wettbewerbsstärke der ansässigen Unternehmen, die es zu erhalten gilt.
- Der bayerische Arbeitsmarkt steht vor vier zentralen Herausforderungen, für die überzeugende und nachhaltige Lösungen gefunden werden müssen:
- In Deutschland und Bayern herrscht ein Fachkräftemangel, der verschiedene Berufsgruppen und Regionen erfasst. Gerade auch vor dem Hintergrund des fortschreitenden demografischen Wandels muss der Fachkräftesicherung oberste politische Priorität zukommen – unabhängig von konjunkturellen Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt.
- Die Entwicklung zur Arbeitswelt 4.0 muss weiterhin konstruktiv vorangetrieben und positiv gestaltet werden:
  - Um die Chancen der Digitalisierung nutzen zu können, benötigen die Unternehmen und Beschäftigten flexiblere Rahmenbedingungen. Insbesondere das starre deutsche Arbeitszeitrecht muss an die heutige Arbeitsrealität angepasst werden.
  - Das Bildungssystem muss noch stärker auf die veränderten Anforderungen im Zuge der Digitalisierung ausgerichtet werden. Dies umfasst insbesondere den deutlichen Ausbau der digitalen Infrastruktur in den Bildungseinrichtungen, die Verankerung digitaler Bildung in allen Lehrplänen sowie die zielgerichtete Aus- und Weiterbildung des Bildungspersonals.
  - Qualifizierte Mitarbeiter\*innen sind ein entscheidender Wettbewerbsfaktor für die bayerischen Unternehmen. Da der Nachwuchs immer knapper und die Belegschaften im Schnitt immer älter werden, ist lebenslanges Lernen so wichtig wie noch nie. Daher gilt es, insbesondere vor dem Hintergrund der digitalen Transformation in allen Lebens- und Arbeitsbereichen, betriebliche Weiterbildung weiter zu fördern und zu stärken.
- Die Politik ist aufgefordert, die Integration Geflüchteter in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt kontinuierlich und nachhaltig weiter zu fördern.
- Um Fortschritte bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu erzielen, brauchen Betroffene intensive Unterstützung auf dem Weg in den ersten Arbeitsmarkt.

# 1 Entwicklung des Arbeitsmarkts in Deutschland und Bayern

Der deutsche und vor allem der bayerische Arbeitsmarkt haben eine erfolgreiche Entwicklung hinter sich. Doch die Unsicherheiten wachsen.

## 1.1 Entwicklung in Deutschland

Im Jahr 2005 erreichte die Arbeitslosigkeit in Deutschland mit 4,86 Millionen Personen und einer Arbeitslosenquote von 11,7 Prozent ihren Höchstwert seit der Wiedervereinigung. Seitdem ist ein kontinuierlicher und deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Selbst die globale Wirtschafts- und Finanzkrise sorgte nur für einen kurzen Dämpfer am Arbeitsmarkt, der schnell wieder kompensiert wurde. Im Jahresdurchschnitt 2018 waren bundesweit 2,34 Millionen Personen und damit über die Hälfte weniger arbeitslos als noch dreizehn Jahre zuvor. Die Arbeitslosenquote verringerte sich im gleichen Zeitraum um über sechs Prozentpunkte und betrug im letzten Jahr 5,2 Prozent, was den niedrigsten Wert seit 25 Jahren markiert.

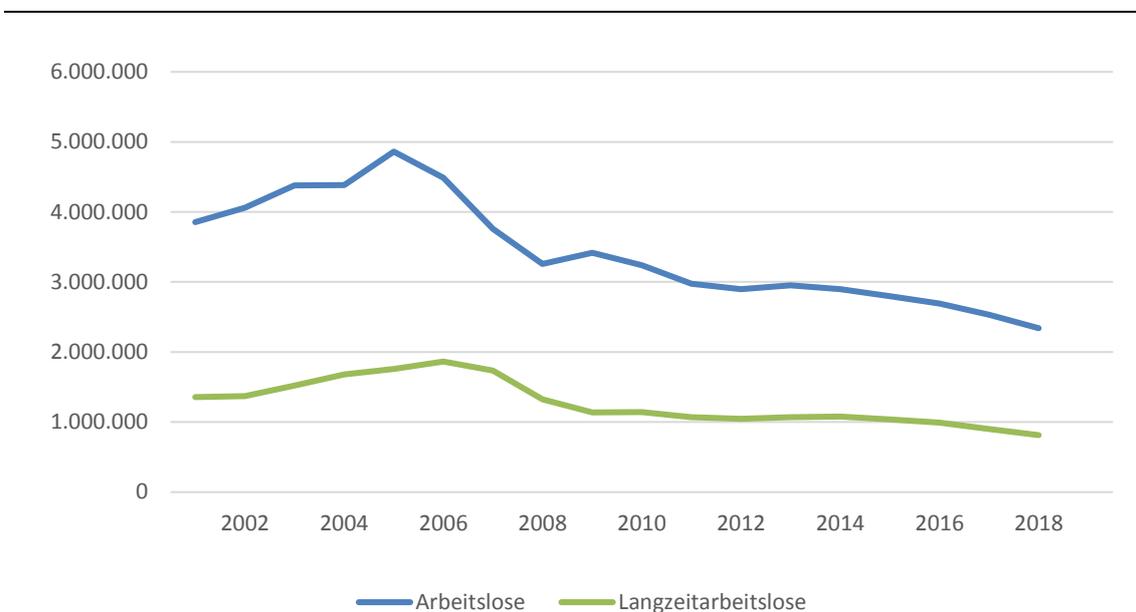
34 Prozent (802.000) aller Arbeitslosen werden im Rechtskreis SGB III (Arbeitsförderung) und 66 Prozent (1.538.000) im SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) betreut. Die Arbeitslosenquoten von Ost- und Westdeutschland haben sich in den letzten Jahren weiter angenähert. Allerdings liegt die Quote in Ostdeutschland mit 6,9 Prozent nach wie vor deutlich höher als in Westdeutschland mit 4,8 Prozent. Parallel zu dem Ost-West-Unterschied ist zudem eine immer stärkere Divergenz der Arbeitsmarktentwicklung zwischen Nord- und Süddeutschland festzustellen.

Auch die Erwerbstätigkeit hat sich in den letzten Jahren sehr positiv entwickelt und erreichte immer neue Rekordwerte. Im Jahresdurchschnitt 2018 waren in Deutschland 44,84 Millionen Personen erwerbstätig. Ursächlich dafür ist vor allem der deutliche Zuwachs bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die seit 2005 um über 25 Prozent auf knapp 33,1 Millionen Personen im Jahr 2018 gestiegen ist. Auch der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an der gesamten Erwerbstätigkeit nimmt beständig zu und erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 67 auf knapp 74 Prozent. Auf Rekordniveau liegt auch die Arbeitskräftenachfrage in Deutschland. Im Jahresdurchschnitt 2018 waren 796.000 Arbeitsstellen bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet, was einem erneuten Zuwachs von 65.000 bzw. 8,9 Prozent im Vorjahresvergleich entspricht.

Es ist nicht übertrieben, mit Blick auf die skizzierte Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland von einem langen goldenen Jahrzehnt zu sprechen. Maßgeblichen Anteil daran hatten vor allem die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 und die gute Konjunktorentwicklung der letzten Jahre.

Abbildung 1

Zahl der Arbeitslosen und davon Langzeitarbeitslosen in Deutschland, Jahresdurchschnittswerte



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2019

Der deutsche Arbeitsmarkt befindet sich im mehrjährigen Vergleich also in einer guten Verfassung. Die Bilanz nach dem ersten Halbjahr 2019 mit steigenden Anzeigen auf Kurzarbeit, einem geringeren Bestand freier Stellen und einer steigenden SGB-III-Arbeitslosigkeit zeigt allerdings, dass die konjunkturelle Abkühlung auch am Arbeitsmarkt ankommt.

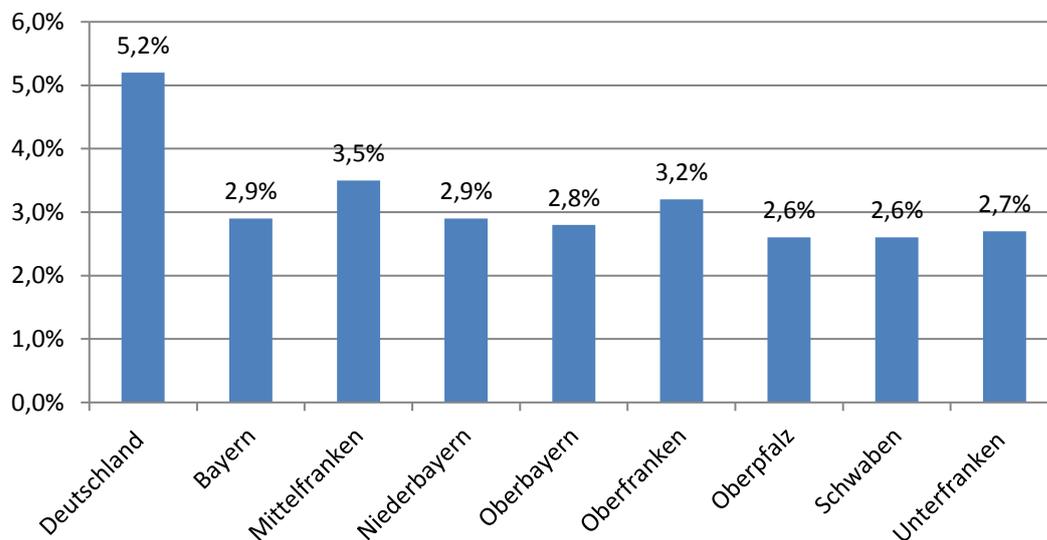
Gleichzeitig bestehen weiterhin strukturelle Probleme. Dazu zählt vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit. Zwar hat sich auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit ihrem Höchstwert von 1,86 Millionen Personen im Jahr 2006 deutlich verringert. Im Jahresdurchschnitt 2018 waren 813.000 Personen langfristig arbeitslos und damit über eine Million weniger als noch zwölf Jahre zuvor. Der Bestand ist allerdings immer noch relativ hoch. Mit ganzheitlichen Ansätzen müssen bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit weitere spürbare und nachhaltige Fortschritte erzielt werden.

## 1.2 Entwicklung in Bayern

Bereits seit vielen Jahren ist Bayern Arbeitsmarkt-Spitzenreiter in Deutschland. Auch im Jahresdurchschnitt 2018 verzeichnete der Freistaat mit 2,9 Prozent die niedrigste Arbeitslosenquote und lag damit weit unter dem Bundesdurchschnitt von 5,2 Prozent. Im letzten Jahr waren rund 214.000 Menschen in Bayern arbeitslos, was einem Rückgang von 7,4 Prozent im Vorjahresvergleich entspricht.

Abbildung 2

Arbeitslosenquoten im Vergleich, Jahresdurchschnitt 2018



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2019

Die außerordentlich gute Arbeitsmarktentwicklung im Freistaat spiegelte sich in allen Regionen wider. Die Spannweite der Arbeitslosenquoten zwischen den Regierungsbezirken lag 2018 im Durchschnitt bei nur noch 0,9 Prozentpunkten. In weiten Teilen Bayerns herrscht nach wie vor Vollbeschäftigung. Die Oberpfalz und Schwaben teilen sich mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 2,6 Prozent die Spitzenposition im Freistaat. Die höchste Quote weist Mittelfranken mit 3,5 Prozent aus. Aber selbst dieser Wert liegt deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 5,2 Prozent.

Historische Bestwerte erreichen auch die Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Letztere ist im Freistaat seit 2005 um 31 Prozent auf insgesamt 5,59 Millionen im Jahr 2018 gestiegen. Auch die Nachfrage nach Arbeitskräften befindet sich weiterhin auf einem hohen Niveau. Im Jahresdurchschnitt 2018 waren rund 130.000 Arbeitsstellen im Bestand der bayerischen Agenturen für Arbeit und Jobcenter gemeldet, was einem Höchstwert seit dem Beginn der Erfassung im Jahr 2000 entspricht. Gegenüber 2017 stieg die Zahl der Angebote noch einmal um 9,2 Prozent an. Die treibenden Branchen sind dabei weiterhin der Handel, das verarbeitende Gewerbe, das Gesundheits- und Sozialwesen sowie die Zeitarbeit.

Auch in Bayern profitierten Langzeitarbeitslose von der sehr positiven Entwicklung des Arbeitsmarkts. Ihre Zahl nahm 2018 im Vorjahresvergleich um 12,3 Prozent auf rund 48.700 Personen ab. Bayern weist im bundesweiten Vergleich (Durchschnitt bei 1,8 Prozent) mit einer Langzeitarbeitslosenquote (Anteil Langzeitarbeitsloser an allen zivilen

Erwerbspersonen) von 0,7 Prozent den niedrigsten Wert auf. Neun von zehn Kreisen in Deutschland mit dem geringsten Anteil an Langzeitarbeitslosen befinden sich in Bayern. Die deutschlandweit niedrigsten Langzeitarbeitslosenquoten sind in bayerischen Landkreisen zu finden: der Wert für Eichstätt liegt bei 0,1 Prozent, für Pfaffenhofen a. d. Ilm bei 0,2 Prozent.

Der bayerische Arbeitsmarkt hat einen langen Aufwärtstrend hinter sich. Doch steht auch der Freistaat vor den unter 1.1 dargestellten konjunkturellen und strukturellen Herausforderungen.

### 1.3 Prognosen für die weitere Entwicklung

Prognosen für die weitere Entwicklungen des Arbeitsmarkts in Deutschland und Bayern liegen nur in der kurzen Frist vor. Gemäß der Arbeitsmarktprognose des IAB für das Jahr 2019 dämpft die schwächere Konjunktur zwar die gute Arbeitsmarktentwicklung der vergangenen Jahre, doch wird sich das Beschäftigungswachstum voraussichtlich auch in diesem Jahr fortsetzen. Konkret wird für Deutschland ein Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung um 680.000 Personen bzw. 2,0 Prozent erwartet, der mittlerweile absolut betrachtet auch stärker von der Vollzeitbeschäftigung (+390.000) als von der Teilzeitbeschäftigung (+290.000) getragen wird. Auch für die Arbeitslosigkeit wird im Jahresdurchschnitt 2019 ein weiterer Rückgang um rund 140.000 Personen (- 2,4 Prozent) prognostiziert – und das trotz der konjunkturellen Belastung der SGB-III-Arbeitslosigkeit und der steigenden Anzahl an Arbeitslosmeldungen von Flüchtlingen.

Zwar bleibt der Arbeitsmarkt somit auf einem insgesamt positiven Kurs. Aktuelle Trends weisen allerdings unübersehbar auf eine Eintrübung am Arbeitsmarkt hin. Die Unsicherheitsfaktoren wachsen: Der Abbau von Arbeitszeitkonten in den Betrieben, deutliche Beschäftigungsrückgänge bei der Zeitarbeit, ein beträchtliches Plus bei den Anzeigen von Kurzarbeit sowie eine im Vergleich zu mehreren Vorjahresmonaten steigende Arbeitslosigkeit zeigen, dass die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt größer ist als an den Statistiken derzeit abzulesen ist. Auch im Ergebnis der aktuellen Umfrage der bayerischen Metall- und Elektro-Arbeitgeberverbände bayme vbm unter ihren Mitgliedsunternehmen ist festzustellen, dass die konjunkturelle Lage bereits spürbar abgekühlt hat und die Unternehmen eine weitere Verschlechterung erwarten. Dies wirkt sich auch auf die Beschäftigungspläne der Unternehmen an den Inlandsstandorten aus, die gegenüber dem Vorjahr deutlich zurückgegangen sind. Auch laut IAB-Arbeitsmarktbarometer ist für das zweite Halbjahr 2019 von saisonbereinigt steigenden Arbeitslosenzahlen auszugehen.

## 2 Herausforderungen des bayerischen Arbeitsmarkts

Für eine Fortsetzung der guten Arbeitsmarktentwicklung in Bayern sind zielgerichtete und nachhaltige politische Weichenstellungen erforderlich.

Die im mehrjährigen Vergleich sehr positive Entwicklung am Arbeitsmarkt darf nicht über die großen Herausforderungen hinwegtäuschen: Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung und der Digitalisierung der Arbeitswelt sind schon heute spürbar und werden künftig weiter zunehmen. Der nachhaltige Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit und die Integration Geflüchteter in Ausbildung und Arbeit stellen weitere Handlungsfelder dar.

Darüber hinaus beeinflussen auch die wirtschaftliche Entwicklung und die politischen Weichenstellungen der Bundesregierung den bayerischen Arbeitsmarkt in erheblichem Maße. Um den Standort Bayern zukunftsfest zu machen, müssen überzeugende und nachhaltige Lösungen für die skizzierten Herausforderungen gefunden werden.

### 2.1 Sicherung des Fachkräftebedarfs

In Deutschland und Bayern herrscht Fachkräftemangel. Ganz besonders betroffen sind technische Berufe, Bauberufe sowie Gesundheits- und Pflegeberufe, doch es bestehen über alle Branchen hinweg Probleme, freie Stellen zu besetzen. Die aktuelle vbw Studie *Arbeitslandschaft 2025* zeigt, dass die Fachkräftesicherung auch künftig eine zentrale Herausforderung für die Unternehmen in Deutschland und Bayern bleibt. Deutschlandweit prognostiziert die Studie im Jahr 2025 eine Fachkräftelücke in Höhe von 2,9 Millionen Personen. Wesentlicher Treiber dieser Entwicklung ist die Alterung unserer Gesellschaft: Allein demografisch bedingt wird das Arbeitskräfteangebot erheblich zurückgehen, von aktuell 43,7 Millionen auf 42 Millionen Personen in Deutschland im Jahr 2025.

Für Bayern werden im Jahr 2025 bis zu 350.000 fehlende Arbeitskräfte erwartet. Im Vergleich zu Deutschland kann der Freistaat zwar auf eine günstigere Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahren zurückblicken, vor allem aufgrund eines positiven Binnenwanderungssaldos. Allerdings vollzieht sich auch in Bayern eine deutliche Alterung der Gesellschaft, in deren Folge die jüngeren Altersgruppen spürbar schrumpfen. Das Arbeitsangebot geht langfristig zurück – wenn auch nicht so stark wie in Deutschland. Bis zum Jahr 2025 sinkt das Arbeitsangebot in Bayern um etwa ein Prozent von 7,5 Millionen Personen auf 7,4 Millionen. Besonders stark wird sich das Arbeitsangebot von Personen mit einer beruflichen Qualifikation reduzieren.

Um die Wettbewerbsstärke der bayerischen Wirtschaft aufrechtzuerhalten, besteht daher großer politischer Handlungsdruck. Der Fachkräftesicherung muss dringend oberste Priorität eingeräumt werden – unabhängig von konjunkturellen Bewegungen auf dem

Arbeitsmarkt. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass weitere Regulierungen des Arbeitsmarkts unterbleiben und die erfolgreichen Reformen der Agenda 2010 nicht zurückgedreht werden. Im Interesse einer höheren und längeren Erwerbsbeteiligung von älteren Menschen sind Fehlanreize, die ein möglichst frühzeitiges Aussteigen aus dem Berufsleben fördern, zu beseitigen. Um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu steigern, ist vor allem der weitere qualitative und quantitative Ausbau von Kindererziehungs- und Pflegeeinrichtungen erforderlich. Ein stärkeres Augenmerk muss zudem auf die regionale Mobilität von Arbeits- und Ausbildungsplatzsuchenden gerichtet werden.

Die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. und die Arbeitgeberverbände der bayerischen Metall- und Elektroindustrie bayme und vbm bringen seit Jahren bedarfsorientierte Initiativen auf den Weg, um die Sicherung des Fachkräftebedarfs voranzutreiben. Wir setzen uns im Bereich der Fachkräftesicherung für eine ganzheitliche Herangehensweise ein, die sowohl alle inländischen Potenziale, aber auch die qualifizierte Erwerbsmigration aus dem Ausland in den Blick nimmt. Es ist von hoher Wichtigkeit, dass beide Handlungsoptionen im Zusammenhang betrachtet und gleichzeitig verfolgt werden. Zusammen mit der Bayerischen Staatsregierung hat die vbw daher im Oktober 2018 die *Initiative Fachkräftesicherung+ (FKS+)* ins Leben gerufen, welche die bisherigen Anstrengungen der bayerischen Arbeitgeberverbände nochmals intensiviert. Ziel der gemeinsamen Initiative ist es, in Kooperation mit der Regionaldirektion Bayern der Bundesagentur für Arbeit bis zum Jahr 2023 250.000 zusätzliche Fachkräfte für Bayern zu mobilisieren. Der Fokus liegt darauf, heimische Potenziale zu aktivieren. Flankierend soll auch eine gezielte Anwerbung von ausländischen Fachkräften stattfinden. Die Initiative setzt in den folgenden fünf Handlungsfeldern zur Fachkräftesicherung an:

- Breite Bildungsinitiative
- Beschäftigungschancen verbessern
- Erwerbsbeteiligung erhöhen
- Arbeitszeitpotenziale nutzen
- Zuwanderung gezielt gestalten

In all diesen Handlungsfeldern werden verschiedenen Maßnahmen und Projekte zur Fachkräftesicherung aufgesetzt. Ein Kernelement der Initiative ist die *Taskforce FKS+*, die mit insgesamt zehn Mitarbeitern ein breites Serviceangebot für Unternehmen im Freistaat bei allen Fragen rund um die Fachkräftesicherung schafft.

## 2.2 Strukturwandel durch digitale Transformation

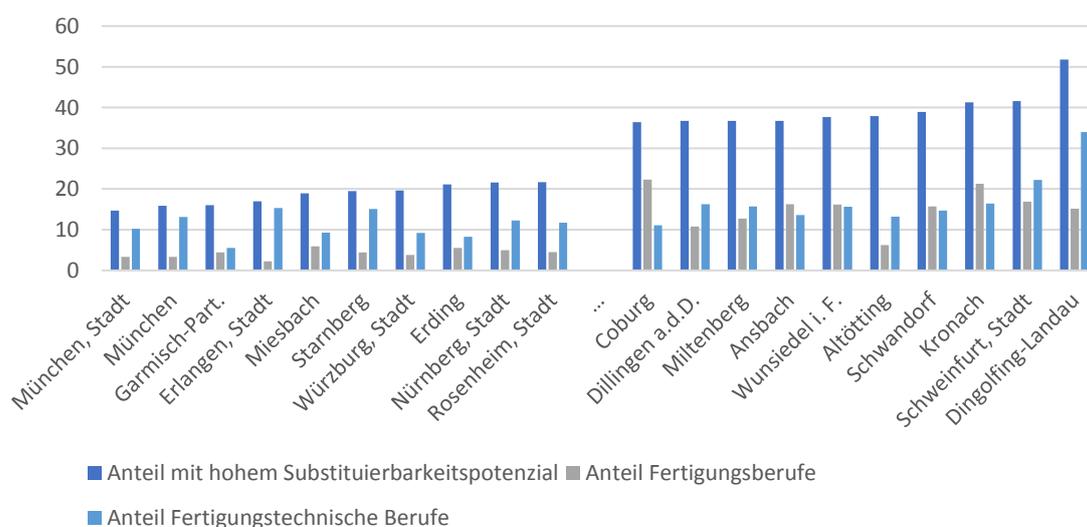
### 2.2.1 Bestandsaufnahme

Die fortschreitende Digitalisierung durchdringt alle Lebensbereiche und damit auch die Arbeitswelt. Die genauen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsentwicklung lassen sich bislang nur teilweise absehen. Gerade angesichts der Erfahrungen mit dem technischen Fortschritt in der Vergangenheit sind jedoch Befürchtungen eines massiven Beschäftigungsabbaus unbegründet.

Einerseits steigt aufgrund des technologischen Fortschritts die Wahrscheinlichkeit, dass Tätigkeiten durch Automatisierung ersetzt („substituiert“) werden können. Wenn sich neue Einsatzfelder für digitale Technologien auftun und Arbeitsschritte von computer-gesteuerten Maschinen übernommen werden können, sind theoretisch Beschäftigungseffekte damit verbunden. Über das sog. Substituierbarkeitspotenzial von Berufen gibt das IAB den Anteil der Tätigkeiten an, der bereits heute von Algorithmen, Computern oder Maschinen übernommen werden kann. Zwischen 2013 und 2016 ist der Anteil der Beschäftigten in Deutschland, die in einem Beruf mit hohem Substituierbarkeitspotenzial (über 70 Prozent) arbeiten, von circa 15 Prozent auf rund 25 Prozent gestiegen (IAB, 2019). Das bedeutet, dass sich in den letzten Jahren die Tätigkeitsprofile der Beschäftigten langsamer verändert haben als die Einsatzmöglichkeiten neuer Technologien in diesen Berufen. In Bayern liegt der Wert aufgrund der Stärke des besonders betroffenen Verarbeitenden Gewerbes mit 26,3 Prozent über dem bundesdeutschen Durchschnitt. Im westdeutschen Vergleich liegt der Freistaat damit im Mittelfeld. Die Substituierbarkeitspotenziale variieren auf Kreisebene erheblich: zwischen 14,7 Prozent in München (Stadt) bis zu 51,8 Prozent im Kreis Dingolfing-Landau, der deutschlandweit den höchsten Wert aufweist. Dabei gilt: Je höher der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes und damit auch der Fertigungsberufe und Fertigungstechnischen Berufe in einer Region, desto höher ist tendenziell der Anteil der Beschäftigten, die mit einem hohen Substituierbarkeitspotenzial konfrontiert sind (IAB, 2018). So beträgt der Anteil der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in Bayern 25,8 Prozent; in Dingolfing-Landau liegt der Anteil bei 54,2 Prozent, in der Stadt Schweinfurt bei 45 Prozent und in Kronach bei 46,4 Prozent.

Abbildung 3

Die zehn bayerischen Kreise und Städte mit den niedrigsten und höchsten Anteilen Beschäftigter in Berufen mit hohem Substituierbarkeitspotenzial



Quelle: IAB, 2018

Andererseits besagt das Substituierbarkeitspotenzial aber ausdrücklich nicht, dass Beschäftigungsverhältnisse *tatsächlich* von Computern oder computergesteuerten Maschinen ersetzt werden. Es ist wichtig zu berücksichtigen: Nicht alles, was digitalisiert werden kann, wird auch digitalisiert. Denn die Schwierigkeiten und Kosten technischer Umwälzungen dürfen nicht unterschätzt werden. Letztere sind immer in Relation zu den Vergleichskosten der menschlichen Arbeitskraft zu sehen, die durchaus geringer ausfallen können und damit eine Rentabilitätshürde errichten, die zunächst einmal übersprungen werden muss. Hinzu kommen kulturelle Präferenzen und Vorbehalte (wie zum Beispiel gegenüber dem Einsatz von Pflegerobotern) und rechtliche Hürden, die den tatsächlichen Digitalisierungsgrad in der Praxis zum Teil merklich verringern. Das Substituierbarkeitspotenzial zeigt somit vielmehr auf, wo technologische Potenziale schlummern und wo Anpassungsbedarf für berufliche Tätigkeiten hervortritt.

Es ist wichtig, einen realistischen Blick auf die Digitalisierung zu richten und nicht unnötige Ängste zu schüren, wie dies in der öffentlichen Berichterstattung mit übertriebenen Zahlen und Horrorszenarien immer wieder praktiziert wird. Insgesamt verspricht die Digitalisierung für den Arbeitsmarkt nämlich mehr Chancen als Risiken.

In einer aktuellen Langzeitanalyse legt das IAB (Kurzbericht 13/2019) dar, dass Arbeitsplatzverluste immer wieder durch neue Arbeitsplätze ausgeglichen wurden. Umbrüche in der Arbeitswelt gingen immer schon mit Umbrüchen am Arbeitsmarkt einher. Neue Technologien können zwar zu einem Abbau von Arbeitsplätzen in bestimmten Berufen oder Sektoren führen, doch sorgen sie zugleich auch für einen Arbeitsplatzaufbau in anderen Bereichen. Die durchschnittliche Rate, mit der jedes Jahr seit 1993 Arbeitsplätze abgebaut wurden, lag bei 9,5 Prozent. Die Rate, mit der neue Arbeitsplätze entstanden, lag demgegenüber bei 9,7 Prozent. Unterm Strich ist die Beschäftigung also gestiegen.

Zu beachten sind auch die immensen volkswirtschaftlichen Potenziale. Wie die vbw Studie *Neue Wertschöpfung durch Digitalisierung* zeigt, beläuft sich die digitale Wertschöpfung der deutschen Wirtschaft bereits auf rund 332 Milliarden Euro, was knapp zwölf Prozent der gesamten Bruttowertschöpfung in Deutschland entspricht. Darüber zeigt die Studie, dass digitalisierte Unternehmen erfolgreicher sind. Mit zunehmendem Digitalisierungsgrad der Firmen nehmen die Zahl der Mitarbeiter und der Umsatz kontinuierlich zu. So liegt der Mitarbeiterzuwachs bei digitalisierten Unternehmen im Vergleich zum Durchschnitt der Unternehmen um 40 Prozent und das Umsatzwachstum sogar um 80 Prozent höher.

Zuversichtlich stimmt zudem, dass sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Digitalisierungsintensität und der Rückverlagerungsneigung von Betrieben zeigt (Fraunhofer ISI und Hochschule Karlsruhe, 2017). Demnach verzeichnen bei der Digitalisierung fortgeschrittene Betriebe eine etwa zehn Mal höhere Rückverlagerungswahrscheinlichkeit als Nichtnutzer von Digitalisierungstechnologie. Wesentliche Gründe dafür sind die erhöhte Automatisierung und Produktivität deutscher Produktionsstandorte infolge der Nutzung technologischer Möglichkeiten. Schließlich entstehen mit der Digitalisierung neue Berufsbilder, und – unter anderem durch Mobile Devices – neue Möglichkeiten zur Gestaltung von Arbeit, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern können.

Anders als häufig behauptet, werden Berufe selten gänzlich verschwinden. Der Anteil der Berufe, die vollständig automatisiert werden könnte, beträgt insgesamt nur 0,4 Prozent und betrifft vor allem Spezialberufe, wie zum Beispiel den Aufbereitungsmechaniker für Steinkohle. Bei den sozialen und kulturellen Dienstleistungsberufen gibt es eine Reihe von Berufen (zum Beispiel Lehrer, künstlerische Berufe), in denen keine der Tätigkeiten von Computern ersetzt werden kann (IAB, 2017). Dagegen werden die Arbeitskräftebewegungen zwischen Branchen und Berufen stark zunehmen.

Was sich vorrangig verändern wird, sind die für bestehende Berufe – je nach Berufssegment – kennzeichnenden Tätigkeiten und damit auch die erforderlichen Qualifikationen. Im Durchschnitt betrachtet verringert sich das Automatisierungspotenzial mit steigendem Anforderungsniveau und die Qualifikationsanforderungen nehmen zu. Anders gesagt: Der Bedarf an qualifizierten und hochqualifizierten Mitarbeitern wächst, während Beschäftigungsverluste am ehesten für Helfertätigkeiten zu erwarten sind. Diese Tendenzaussage lässt sich aber nicht ohne weiteres auf alle Berufssegmente und Sektoren übertragen. So gibt es auch Bereiche (zum Beispiel Bau- und Ausbauberufe), in denen Tätigkeiten, die von Fachkräften oder Spezialisten erledigt werden, leichter automatisiert werden können als Tätigkeiten auf Helferniveau.

Gut erkennbar ist der allgemeine Trend am Vergleich zwischen Dingolfing-Landau und Ingolstadt. An beiden Standorten sind weit überdurchschnittliche Anteile der Beschäftigten im Fahrzeugbau und damit in Fertigungstechnischen Berufen tätig. In Ingolstadt fiel aber der Anstieg der Gruppe von Beschäftigten, die von einem hohen Substituierbarkeitspotenzial betroffen sind, deutlich geringer aus als in Dingolfing-Landau. Ursächlich ist unter anderem, dass in Ingolstadt weniger Beschäftigte in der Berufshauptgruppe Maschinen- und Fahrzeugtechnik (11 Prozent) und davon weniger auf dem Helfer- oder Fachkraftniveau tätig sind. Dafür spielt in Ingolstadt die Berufshauptgruppe Technische Entwicklung, Konstruktion und Produktionssteuerung mit einem Beschäftigtenanteil von gut 16 Prozent eine vergleichsweise große Rolle. Auch diese Gruppe ist dem Segment der Fertigungstechnischen Berufe zuzurechnen, doch sind deren Beschäftigte häufiger auf dem Spezialisten- und Expertenniveau mit einem geringeren Substituierbarkeitspotenzial tätig.

Insgesamt gilt: Neu entstehende Arbeitsplätze weisen oft ein anderes Anforderungsniveau auf als die weggefallenen Arbeitsplätze. Dadurch kommt es stets zu einem gewissen Anteil an Mismatch-Arbeitslosigkeit – das heißt, dass die Qualifikation von Arbeitssuchenden nicht zu den Anforderungen von offenen Stellen passt. Gezielte Maßnahmen können dazu beitragen, diesen transformationsbedingten Mismatch abzubauen: Dazu zählen neben einer zielorientierten Vermittlung und Beratung auch passgenaue Qualifizierungsmaßnahmen und Weiterbildung, damit die Beschäftigten mit den Herausforderungen der Digitalisierung schritthalten können.

## 2.2.2 Handlungsempfehlungen

Die Digitalisierung der Arbeitswelt darf nicht behindert werden. Die Erfahrungen der Vergangenheit belegen, dass es keine sinnvolle Alternative zum technischen Fortschritt gibt. Eine verzögerte oder gar verschleppte Umsetzung der Digitalisierung würde sich negativ auf den Wirtschaftsstandort Bayern auswirken. Daher ist es wichtig, dass die Entwicklung zur Arbeitswelt 4.0 weiterhin konstruktiv vorangetrieben und positiv gestaltet wird.

Hier ist vor allem der Gesetzgeber gefragt. Unternehmen und Beschäftigte benötigen gute Rahmenbedingungen und entsprechende Freiräume, um die Chancen der Digitalisierung zu nutzen. Darüber hinaus ist es von hoher Bedeutung, dass das Bildungssystem noch stärker auf die veränderten Anforderungen im Zuge des digitalen Wandels ausgerichtet wird. Dazu muss die digitale Infrastruktur vom Kindergarten, über die allgemeinbildenden Schulen und Berufsschulen, die Hochschulen und Universitäten bis zur Weiterbildung massiv ausgebaut werden. Die Lerninhalte müssen in allen Bildungsphasen überprüft und – wo nötig – an die veränderten Herausforderungen im Zuge der Digitalisierung angepasst werden. Der gezielte Einsatz von digitalen Medien ist in allen Bildungsphasen mit Nachdruck anzustoßen und dauerhaft zu verankern. Des Weiteren muss in der Aus- und Weiterbildung des gesamten Bildungspersonals ein deutlicher Schwerpunkt auf das digitale Lehren und Lernen gelegt werden. Schließlich sind pädagogische Handlungskonzepte zu entwickeln, in denen technische Medien das Erreichen pädagogischer Ziele unterstützen.

### **Zukunftsfähiger Rechtsrahmen für die Arbeitswelt**

Die Digitalisierung ist eine Chance für alle. Sie zu nutzen liegt im Interesse der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer gleichermaßen. Ein moderner Rechtsrahmen muss dazu gesetzliche Spielräume schaffen – auch mit Blick auf neue digitale Geschäftsfelder. Zusätzliche Möglichkeiten, die Arbeit flexibler zu gestalten, erfordern aber auch eine höhere Eigenverantwortlichkeit der Arbeitnehmer. Ohne Anpassungen des Rechtsrahmens werden Teile unserer arbeitsrechtlichen Ordnung von der betrieblichen Realität überholt oder die Tätigkeiten werden künftig dort erfolgen, wo bereits ein entsprechender Rechtsrahmen besteht.

Um moderne Kooperationsformen zwischen Unternehmen – ggf. unter Einbindung von Selbstständigen – (z. B. Co-Working-Spaces) zu ermöglichen, brauchen wir folgende Anpassungen im Arbeitsrecht:

- Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG): Erweiterung des Ausnahmekatalogs für die Nichtanwendung des AÜG in § 1 Abs. 3 AÜG auf den Personalaustausch zwischen Arbeitgebern zur Verwirklichung eines gemeinsamen Zwecks durch vorübergehendes Zusammenwirken.
- Änderung des Arbeitnehmerbegriffs: In § 611a Abs. 1 BGB ist zu ergänzen, dass unabhängig von der tatsächlichen Durchführung kein Arbeitsvertrag vorliegt, wenn ein Unternehmer im Sinne von § 14 (BGB) an der Verwirklichung eines gemeinsamen Zwecks zwischen unterschiedlichen Unternehmen vorübergehend mitwirkt (Agiles Arbeiten).
- Anpassungen im Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG): In § 99 BetrVG ist zu ergänzen, dass dieses Mitbestimmungsrecht nicht greift bei personellen Einzelmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Einsatz von Personen, die an der Verwirklichung eines

gemeinsamen Zwecks zwischen unterschiedlichen Unternehmen vorübergehend mitwirken. In § 111 BetrVG ist zu ergänzen, dass keine Betriebsänderung vorliegt bei organisatorischen Maßnahmen zur vorübergehenden Verwirklichung eines gemeinsamen Zwecks zwischen unterschiedlichen Unternehmen.

- Flankierend dazu ist der Agile (Entwicklungs-)Vertrags als eigener Vertragstypus im BGB einzuführen.

Dies muss von folgenden Anpassungen im Sozialversicherungsrecht begleitet werden:

- Ergänzung in § 7 Abs. 1 SGB IV, dass eine Beschäftigung dann nicht vorliegt, wenn ein Unternehmer im Sinne von § 14 BGB an der Verwirklichung eines gemeinsamen Zwecks zwischen unterschiedlichen Unternehmen vorübergehend mitwirkt (Agiles Arbeiten).
- Zur rechtlichen Absicherung von Solo-Selbstständigkeit und Selbstständigkeit allgemein ein Prozedere greifen, bei dem der (Solo-)Selbstständige kumulativ vorliegende Kriterien zu seiner Einstufung als Selbstständiger nachweist, zu denen auch der Nachweis einer Altersvorsorge gehört.

Des Weiteren sind unter anderem folgende Anpassungen des Rechtsrahmens an die moderne Arbeitswelt geboten:

- Aufgabe der täglichen Höchstarbeitszeit zugunsten einer durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit von maximal 48 Stunden
- Flexibilisierung der elfstündigen täglichen Ruhezeit in Einklang mit dem EU-Recht
- Umsetzung der EuGH-Rechtsprechung zur Arbeitszeiterfassung nur soweit absolut notwendig und unter Berücksichtigung aller möglichen Ausnahmen bei gleichzeitigem Erhalt der Selbstaufzeichnung
- Keine einseitige Privilegierung der Tarifbindung
- Kein Anspruch auf Home-Office oder mobile Arbeit beziehungsweise eine Begründung bei Ablehnung dieser Arbeitsformen
- Keine Mitbestimmung des Betriebsrates bei der Einführung neuer Software, die nicht zielgerichtet zur Überwachung und Kontrolle der Mitarbeiter gedacht ist
- Elektronische Workflows stärken
- Schriftformerfordernis durchgehend durch Textformerfordernis ersetzen
- Keine neuen Gesetze und / oder untergeordnete Verordnungen zum Arbeitsschutz. Die derzeitige Arbeitsschutzgesetzgebung und deren wesentliches Prinzip – die Gefährdungsbeurteilung – sind ausreichend. Erforderlich ist ein flexibles Arbeitsschutzrecht, das lediglich Eckpunkte bzw. Schutzziele vorgibt, dem Arbeitgeber im Übrigen aber die Gestaltungsfreiheit überlässt.

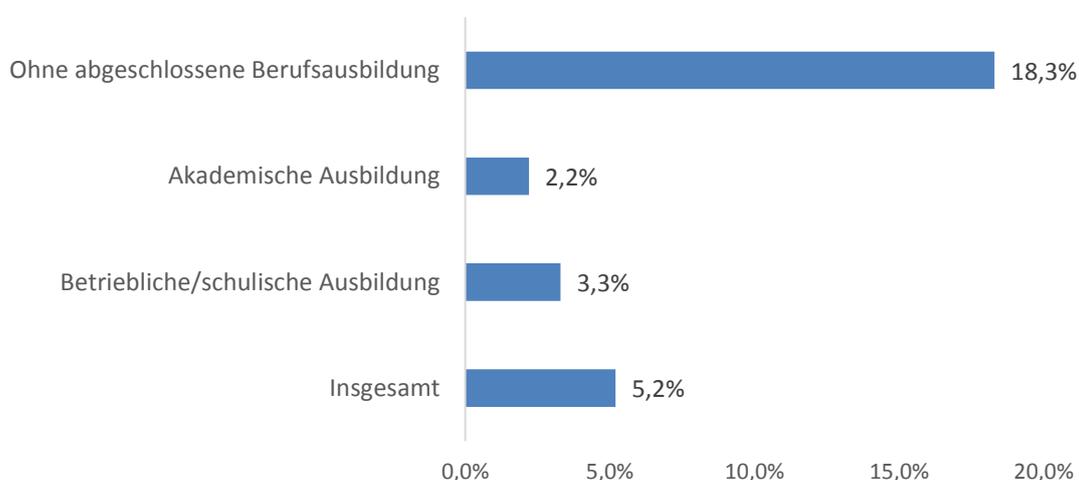
### **Anforderungen der Digitalisierung an das Bildungssystem**

Das Bildungssystem muss noch stärker auf die veränderten Anforderungen im Zuge der Digitalisierung ausgerichtet werden. Der digitale Wandel erfordert eine stärkere Ausrichtung der Bildung auf die künftig gefragten Qualifikationen und Anforderungsprofile. Die hohe Innovationsgeschwindigkeit und -häufigkeit führen dazu, dass einmal erworbenes Wissen bzw. erlernte Fähigkeiten in der digitalen Wirtschaft und Gesellschaft immer schneller an Relevanz verlieren. Zugleich erfordern die Veränderungen der Arbeitswelt auch gänzlich neue Qualifikationen und Kompetenzen.

Daher erlangt Bildung eine immer höhere Bedeutung. Noch stärker als heute werden für erfolgreiche Erwerbsbiografien künftig eine berufliche, schulische oder hochschulische Ausbildung und ständige berufliche Weiterbildung notwendig sein. In der Folge verschlechtern sich die Perspektiven für Menschen ohne Ausbildung, die schon heute ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko (Arbeitslosenquote von 18,3 Prozent im Jahresdurchschnitt 2018) aufweisen.

Abbildung 3

## Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten, Jahresdurchschnitt 2018



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2019

Zur Verhinderung von technologischer Arbeitslosigkeit sind verstärkte Anstrengungen auf allen Ebenen des Bildungssystems erforderlich. Digitale Bildung muss bereits in der Schule fest verankert und umgesetzt werden. Um das Wissen und Können der Arbeitnehmer stets auf dem aktuellen Stand zu halten, darf lebenslanges Lernen nicht ein Schlagwort bleiben, sondern muss gelebte Realität werden. Das gilt für alle Anforderungsniveaus und speziell für Beschäftigte in Berufen mit einem hohen Substituierbarkeitspotenzial. Konkret sind folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Digitaler Bildung muss in allen Bildungsphasen ein deutlich höherer Stellenwert zukommen. Übergreifendes Ziel digitaler Bildung ist die Entwicklung digitaler Souveränität. Zur Entwicklung digitaler Souveränität gehört neben der Diskussion der Chancen auch die kompetente Auseinandersetzung mit Fragen zu relevanten Sicherheitsaspekten und möglichen Gefahren, die mit der Nutzung digitaler Medien verbunden sind.
- Moderne Informations- und Kommunikationsmedien müssen zu einem zentralen Element in Lehr- und Lernprozessen werden.
- In der Schule muss der Erwerb von Medienkompetenz ein wesentliches Bildungsziel sein. Schüler müssen die Fähigkeit entwickeln, digitale Medien und ihre Inhalte den eigenen Zielen, Bedürfnissen und Anforderungen entsprechend zu nutzen.

- Die digitale Infrastruktur an den Schulen und den Hochschulen muss massiv ausgebaut und an moderne technologische Standards angepasst werden. Ziel muss die qualitative Verbesserung von Lehr-/Lernprozessen sein. Die technische Ausstattung muss dabei laufend an die Anforderungen der digitalen Transformation angepasst werden.
- Technologische Lösungen in der Schule müssen in ein pädagogisches Gesamtkonzept eingebettet werden.
- Digitale Bildung an Schulen muss auch einen Schwerpunkt auf den Erwerb informationstechnischen Grundlagen- und Handlungswissens legen. Dies trägt dazu bei, Schüler auf die Arbeitswelt 4.0 vorzubereiten.
- Im Rahmen der Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte ist ein deutlicher Schwerpunkt auf die digitale Bildung zu legen. Lehrkräfte sollen dafür dazu befähigt werden, für die eigenen Unterrichtsziele fachdidaktisch und pädagogisch sinnvolle Unterrichtskonzepte mit digitalen Medien zu entwickeln.
- Digitale Kompetenzen müssen noch stärker als heute zum selbstverständlichen Gegenstand der Ausbildung werden. Veränderungen, die die digitale Transformation mit sich bringt, sind zeitnah in den Berufsausbildungen abzubilden.
- Um die Berufsschullehrer für die Herausforderungen einer rasant wachsenden Informations- und Arbeitswelt zu wappnen, muss noch stärker in die Personalentwicklung investiert werden. Auch die technische Ausstattung der Berufsschulen muss laufend an die Anforderungen der digitalen Transformation angepasst werden.
- Die Hochschulen müssen Lehrende, unter anderem durch Weiterbildungsangebote, zur digitalen Didaktik befähigen und digitale Lern- und Lehrmethoden anwenden.
- Der Rechtsrahmen sollte Hochschuldozenten eine größere Flexibilität zur kurzfristigen Anpassung von Lehrinhalten und Lehrformen gestatten, um auf technologische und andere Anforderungen schneller reagieren zu können.
- Die Anforderungen der Digitalisierung muss auch im Hinblick auf Berufungsverfahren berücksichtigt werden.
- Die Hochschulen müssen die Implementierung neuer Studiengänge bzw. die Weiterentwicklung von Studiengängen, wie zum Beispiel "Data Scientist" oder "Data Analyst", erwägen. Fachbezogenes IT-Basiswissen muss in jede Hochschulausbildung integriert werden.

### **Weiterbildungsbeteiligung Beschäftigter stärken**

Qualifizierte Beschäftigte sind ein entscheidender Wettbewerbsfaktor für Unternehmen. Da sich die Anforderungen an berufliche Tätigkeiten mit hoher Taktfrequenz ändern, müssen auch die Qualifikationen der Mitarbeiter\*innen fortlaufend angepasst werden. Durch den demografischen Wandel werden zudem der Nachwuchs immer knapper und die Belegschaften immer älter. Lebenslanges Lernen ist daher so wichtig wie noch nie, um berufliche Fähigkeiten und Wissen von beschäftigten Arbeitnehmer\*innen zu erhalten, anzupassen und zu erweitern. Dies haben die Unternehmen erkannt und investieren bundesweit jährlich nach wie vor rund 33,5 Milliarden Euro in die Weiterbildung.

Unabhängig davon, ob eine Berufsausbildung oder eine akademische Qualifikation vorliegt – kontinuierliches Lernen nimmt auch aus Sicht von Arbeitnehmer\*innen eine zentrale Schlüsselrolle ein, um Wissen und damit die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Durch die

Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung werden fachliche Kompetenzen erweitert. Darüber hinaus nimmt das lebenslange Lernen auch einen hohen Stellenwert in der persönlichen Weiterentwicklung ein. Grundvoraussetzung für die Bereitschaft zur Weiterbildungsteilnahme sind Eigeninitiative und Eigenverantwortung jedes Einzelnen für die persönliche Berufs- und Bildungsbiografie sowie eine ständige Bereitschaft, Neues zu lernen.

Mit dem zum 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Qualifizierungschancengesetz wurde die bisherige, im Rahmen des Programms WeGebAU durchgeführte Weiterbildungsförderung für beschäftigte Arbeitnehmer\*innen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) deutlich ausgeweitet. Eine Förderung ist nun weitgehend unabhängig von Ausbildung und Lebensalter möglich. Förderfähig sind die Lehrgangskosten und Zuschüsse zum Arbeitsentgelt, die nach Betriebsgröße gestaffelt sind. Damit stehen bereits heute für beschäftigte Arbeitnehmer\*innen umfangreiche Beratungsleistungen und für Arbeitgeber weitreichende Förderoptionen seitens der Agenturen für Arbeit zur Verfügung. Für weitere Förderinstrumente ist derzeit keine Veranlassung gegeben.

Im Falle einer wirtschaftlichen Krise, die einen vorübergehenden Arbeitsausfall im Betrieb zur Folge hat, erscheint es sinnvoll, den Bezug von konjunkturellem Kurzarbeitergeld mit Weiterbildungsmaßnahmen und der Förderung durch das Qualifizierungschancengesetz zu koppeln. Diese Option sollte ausdrücklich klargestellt werden.

Die BA steht zusammen mit der Regionaldirektion Bayern sowie den lokalen Agenturen in der Pflicht, die Umsetzung der Fördermöglichkeiten für die berufliche Weiterbildung Beschäftigter gegenüber den Unternehmen einheitlich, klar und verlässlich zu vermitteln. Mittelfristig muss der Abruf der ausgeweiteten Fördermöglichkeiten im Blick bleiben. Zudem ist fortlaufend zu hinterfragen, ob Anpassungen der geschaffenen Unterstützungsoptionen notwendig sind. Darüber hinaus vertritt die vbw folgende Positionen:

- Das Qualifizierungschancengesetz ist genau zu evaluieren und bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Schon heute erkennbar ist Handlungsbedarf beim Zertifizierungs- und Kostenzustimmungsverfahren durch die BA, bei der Kostenentwicklung im Gutscheilverfahren und bei den Vorgaben zur Gruppengröße.
- Um die Weiterbildungsförderung effizienter zu gestalten und bei Bedarf auch für Betriebsteile als Ganzes gangbarer zu machen, fordern wir, das Qualifizierungschancengesetz um einen kollektiven Ansatz im Sinne einer freiwilligen Betriebsvereinbarung als Grundlage für die Antragstellung bei der Bundesagentur zu ergänzen.
- Ein Weiterbildungsgesetz ist abzulehnen, weil gezielte und marktkonforme Weiterbildungsaktivitäten dadurch nicht erhöht werden können. Weiterbildung ist eine individuelle, betriebsspezifische Entscheidung. Gesetzliche Regelungen sollen hier nicht eingreifen. Bayern nimmt auch ohne ein Weiterbildungsgesetz im Bereich der Weiterbildungsaktivitäten einen Spitzenplatz im Ländervergleich ein.
- Die Arbeitslosenversicherung kann hier unterstützend wirken, aber nicht bestimmend. Weitergehende Ziele wie die Mobilisierung unserer Gesellschaft zu Lebenslangem Lernen ist nicht Aufgabe der Arbeitslosenversicherung. Gesamtgesellschaftliche Leistungen sind, sofern politisch gewollt, prinzipiell aus Steuermitteln zu finanzieren.

- Unternehmen wird empfohlen, die Weiterbildung noch stärker an den neuen betrieblichen Anforderungen der digitalen Transformation auszurichten und die Belegschaften so auf die damit verbundenen Veränderungen vorzubereiten. Deutliche Schwerpunkte sollten auf der Entwicklung digitaler Kompetenzen liegen.
- Um die vielfältigen Optionen und Weiterbildungsangebote effektiv einschätzen und bewerten zu können, braucht es eine individuelle und neutrale Weiterbildungsberatung. Ein entsprechendes Beratungsangebot muss flächendeckend aufgebaut werden und allen Weiterbildungsinteressierten zur Verfügung stehen.
- Gerade für die Zielgruppe der An- und Ungelernten hat sich die Teilqualifizierung als hervorragendes Weiterbildungsinstrument auf dem Weg zum Facharbeiter etabliert. Dennoch wird das Instrument noch zu wenig genutzt und das Potenzial, das darin liegt – auch mit Blick auf die Zielgruppen der (Langzeit-)Arbeitslosen und der Geflüchteten – noch nicht ausreichend ausgeschöpft. Die Teilqualifizierung ist konsequent als zweiter Weg zum Facharbeiter zu etablieren.

Zielführend ist aus Sicht der bayerischen Wirtschaft eine bayernweite Weiterbildungskampagne, auch mit dem Fokus auf die bisher unterrepräsentierten Zielgruppen ältere Mitarbeiter, Geringqualifizierte und Personen mit Migrationshintergrund bzw. Fluchtgeschichte. Mit dieser Kampagne kann verstärkt für Weiterbildung sensibilisiert werden, um insbesondere die Qualifikationsbeteiligung der drei Zielgruppen zu erhöhen und die individuellen Chancen jedes Einzelnen offensiv zu kommunizieren. Die vbw begrüßt daher die im „Pakt für berufliche Weiterbildung 4.0“ vorgesehene Informationskampagne zur Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung, die vonseiten der Bayerischen Staatsregierung initiiert werden soll. Die Maßnahmen des Pakts wurden gemeinsam mit den Partnern aus der Wirtschaft erarbeitet. Darüber hinaus schließt der Aufgabenbereich der oben genannten *Taskforce Fachkräftesicherung+* mit ein, gemeinsam mit den Unternehmen passgenaue Weiterbildungsstrategien zu entwickeln und Betriebe über die Nutzung der Weiterbildungsförderung zu beraten.

### 2.3 Integration von Geflüchteten in Ausbildung und Arbeit

Die Integration von Geflüchteten in Ausbildung und Arbeit ist eine große Herausforderung, die einen langen Atem erfordert. Denn ein Großteil wird erst nach Jahren des Aufenthalts Fuß auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt fassen. Dies belegen Erfahrungswerte, die bereits mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen bestehen. So standen laut einer IAB-Studie acht Prozent der Flüchtlinge zwischen 15 bis 64 Jahren im Zuzugsjahr in einem Beschäftigungsverhältnis. Nach fünf Jahren stieg der Anteil auf knapp 50 Prozent, nach zehn Jahren auf 60 Prozent und nach 15 Jahren auf knapp 70 Prozent.

Der wesentliche Grund dafür liegt im erhöhten Qualifizierungsbedarf. Der Bildungsstand der Asylbewerber ist in aller Regel nicht vergleichbar mit den deutschen Qualifikationsanforderungen an Bildungsabschlüsse. Zudem ist oft nicht klar, über welche Kompetenzen sie verfügen. Schließlich spricht nur ein sehr geringer Teil derjenigen, die nach Deutschland und Bayern kommen, Deutsch. Ohne die Landessprache zu beherrschen, kann Integration aber nicht gelingen. Sie ist die elementare Voraussetzung für eine erfolgreiche

gesellschaftliche und vor allem auch für die berufliche Integration. Asylbewerber, die dauerhaft eine Bleibeperspektive bei uns haben, brauchen deshalb einen schnellen Zugang zu Bildungs- und Fördermaßnahmen, mit denen der Weg in eine Ausbildung oder eine Beschäftigung geebnet wird.

Daher hat die vbw im Oktober 2015 zusammen mit der Bayerischen Staatsregierung, der Regionaldirektion Bayern der Bundesagentur für Arbeit und den bayerischen Kammern die Vereinbarung „Integration durch Ausbildung und Arbeit“ unterzeichnet. Als gemeinsames Ziel setzten sich die Partner damals, bis Ende 2016 20.000 Flüchtlingen einen Praktikums-, Ausbildungs- oder Arbeitsplatz anzubieten und bis Ende 2019 60.000 Asylbewerber in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das Ziel von 2016 konnte bereits übertroffen und das Ziel für 2019 so gut wie realisiert werden. Bis März 2019 haben rund 89.000 Geflüchtete eine Beschäftigung aufgenommen gehabt und 12.900 ein Ausbildungsverhältnis gestartet.

Dazu beigetragen hat die Initiative *IdA – Integration durch Ausbildung und Arbeit*, die die vbw seit Anfang des Jahres 2016 umsetzt und dafür gemeinsam mit bayme vbm bislang rund acht Millionen Euro investierte. Das Maßnahmenpaket leistet einen Beitrag, Asylbewerber nachhaltig in Ausbildung und Arbeit zu integrieren und Unternehmen bei der Integration zu unterstützen. Im Mittelpunkt stehen dabei die intensive Sprachförderung, eine frühzeitige Kompetenzüberprüfung sowie Praktika.

Das zeigt: Die Wirtschaft leistet ihren Beitrag, um die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt voranzubringen. Die Integration ist jedoch keine Leistung, die alleine von der Wirtschaft übernommen werden kann. In erster Linie ist die Politik in der Verantwortung, die Integration zu steuern und zu gestalten. Die politischen Entscheidungen und gesetzlichen Grundlagen für eine erfolgreiche Integration müssen dabei vor allem auf Bundesebene getroffen werden.

Beispiele dafür waren die Öffnung der Zeitarbeit für Asylbewerber und die sogenannte 3+2-Regelung durch das bundesweite Integrationsgesetz vom August 2016. Auch die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung als neue Aufenthaltstitel durch das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, die ab dem Jahr 2020 kommen sollen, sind wichtige Schritte.

Trotz erreichter Fortschritte müssen die Voraussetzungen für eine gelungene Integration kontinuierlich verbessert werden:

- Unternehmen brauchen bei der Beschäftigung und insbesondere bei der Ausbildung absolute Planungssicherheit. Das heißt zum Beispiel, dass Entscheidungen zur Erteilung der Aufnahme einer Beschäftigung oder Ausbildung frühzeitig getroffen werden. Hier braucht es einheitliche Vorgaben. Die im Fachkräfteeinwanderungsgesetz geplante Entscheidungsfrist von sieben Monaten vor Beginn ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Im Falle der Ausbildung sollte die Entscheidung jedoch definitiv neun Monate vor Aufnahme gefällt sein.
- Der Duldungstatbestand zum Zwecke einer Ausbildung muss auf das Instrument der Einstiegsqualifizierung ausgeweitet werden. Hierfür ist eine gesetzliche Anpassung notwendig.

- Die Politik ist aufgefordert, das Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit, unabhängig von der jeweiligen Qualifikation, grundsätzlich aufzuheben und von der Vorrangprüfung zu entkoppeln.
- Außerdem muss der Zugang zu allen Förderleistungen der Berufsausbildung mit Abschluss eines Ausbildungsvertrags ermöglicht werden.
- Die Unternehmen müssen von der Meldepflicht eines Ausbildungsabbruchs befreit sein.
- Um Asylbewerbern mit hoher Bleibeperspektive den Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt noch besser zu ermöglichen, ist es für potenzielle Arbeitgeber essenziell, Informationen über vorhandene Qualifikationen und Berufserfahrungen zu erhalten. Es muss flächendeckend möglich sein, frühzeitig die Kompetenzen von Asylsuchenden abzufragen und festzustellen.
- Die Politik muss dafür sorgen, die Mobilität im ländlichen Raum und die Erreichbarkeit eines Arbeitsplatzes soweit wie möglich zu gewährleisten.

## 2.4 Nachhaltiger Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

Bereits seit mehreren Jahrzehnten stellt die hohe Langzeitarbeitslosigkeit eines der größten strukturellen Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt dar. Nachdem die Zahl der langzeitarbeitslosen Menschen im Jahr 2006 mit 1,86 Millionen Personen ihren Höchstwert erreichte, markierten die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 den entscheidenden Wendepunkt. Durch verbesserte Rahmenbedingungen und die konsequente Umsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“ kam auch in den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit große Dynamik. Zwar setzte der Effekt für Langzeitarbeitslose mit einer zeitlichen Verzögerung ein, weil sich für sie die Jobsuche in der Regel viel schwieriger gestaltet als für Menschen mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer. Auch stagnierte nach ersten großen Erfolgen in den Jahren 2007 bis 2009 die Zahl der langzeitarbeitslosen Menschen bei rund einer Million. Diese Phase der Stagnation endete aber im Jahr 2016 mit einem sichtbaren Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit. In den letzten beiden Jahren hielt die gute Entwicklung mit kräftigen Rückgängen weiter an: Ein Minus von 92.000 im Jahr 2017 und erneut von 87.000 im Jahr 2018.

Die Langzeitarbeitslosigkeit ist 2018 – relativ gesehen – sogar stärker zurückgegangen als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen ist im Vorjahresvergleich leicht gesunken – auf knapp 35 Prozent. Der stärkere Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit erklärt sich vorrangig mit dem gesunkenen Risiko, aus der „Kurzarbeitslosigkeit“ in Langzeitarbeitslosigkeit überzutreten, dem aufnahmefähigen Arbeitsmarkt in Deutschland und Bayern sowie passgenauen Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsverwaltung.

Wie unter 1.2 ausgeführt, wurden gerade in Bayern Fortschritte bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit erzielt. Allerdings besteht weiterhin Handlungsbedarf. Hier ist vor allem die Bundesregierung gefragt. Langzeitarbeitslosigkeit ist ein komplexes und vielschichtiges Problem, das nicht kurzfristig und nicht einfach mit neuen Arbeitsmarktprogrammen und der Ausdehnung der öffentlichen geförderten Beschäftigung gelöst werden

kann. Um spürbare Fortschritte bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu erreichen, ist die Abkehr von einer auf kurzfristige Erfolge fixierten Arbeitsmarktpolitik dringend erforderlich. Nötig ist eine langfristig ausgerichtete Strategie, die auf Erfolge von Dauer setzt. Konkret müssen sechs Handlungsansätze für eine nachhaltige Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit umgesetzt werden:

- Langzeitarbeitslosigkeit muss ganzheitlich und politikfeldübergreifend bekämpft werden.
- Analog zur Arbeitslosenversicherung ist auch in der Grundsicherung eine konsequente Ziel- und Wirkungsorientierung umzusetzen.
- Langzeitarbeitslose Menschen sind individuell und passgenau zu unterstützen.
- Vermittlungshemmnisse bei den Betroffenen müssen gezielt abgebaut werden.
- Die Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt muss jederzeit Priorität genießen. Öffentlich geförderte Beschäftigungsmaßnahmen sind nur als Ultima Ratio einzusetzen.
- Der Arbeitsmarkt darf keinesfalls weiter reguliert werden. Weitere Erfolge beim Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sind nur über einen flexiblen Arbeitsmarkt mit niedrigen Einstiegshürden und leistungsgerechte Löhne zu erreichen.

Weiterführende Informationen sind im vbw-Positionspapier *Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig abbauen!* enthalten.

## Ansprechpartner / Impressum

---

### Dr. Markus Meyer

Abteilung Sozial- und Gesellschaftspolitik

Telefon 089-551 78-215

Telefax 089-551 78-91 215

[markus.meyer@vbw-bayern.de](mailto:markus.meyer@vbw-bayern.de)

### Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

### Herausgeber

#### **vbw**

Vereinigung der Bayerischen  
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5  
80333 München

[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)

© vbw September 2019