

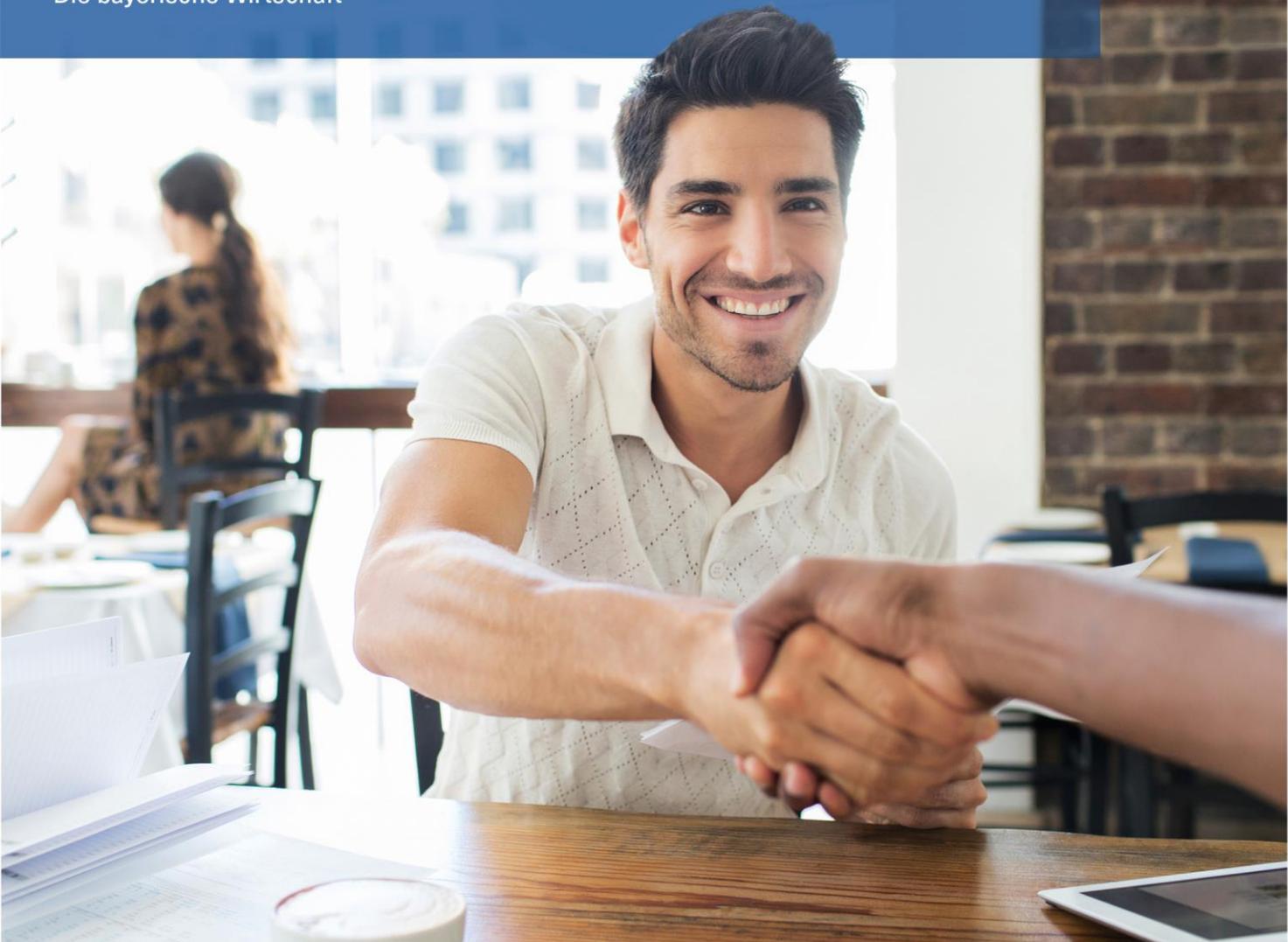
Arbeitsmarkt

# Perspektiven des bayerischen Arbeitsmarkts

Position  
Stand: Juni 2021

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

Gute Arbeit sorgt für Wohlstand und soziale Sicherheit. Fast 15 Jahre lang, von den Agenda-Reformen 2005 bis zum Anfang 2020, war eine äußerst positive Entwicklung am Arbeitsmarkt zu verzeichnen. Die Arbeitslosenquote sank in diesen Jahren stetig, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erreichte immer neue Bestwerte. Bayern war dabei stets bundesweiter Arbeitsmarkt-Spitzenreiter – und bleibt das auch im Jahr 2021. Dennoch trägt der Arbeitsmarkt im Freistaat deutliche Spuren der Corona-Krise und zeigt sich wesentlich weniger aufnahmefähig als vor der Pandemie.

Die Dynamik von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt wurde im Krisenjahr 2020 ausgebremst. Unternehmen sind aufgrund der unsicheren konjunkturellen Entwicklung bei Neueinstellungen vorsichtig. Gleichzeitig stellen die in der Corona-Pandemie nochmals beschleunigte Digitalisierung der Arbeitswelt, die konstante demografische Entwicklung, die Fachkräftesicherung und die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit große Herausforderungen für die Betriebe im Freistaat dar.

Ein robuster Arbeitsmarkt ist daher auch in Bayern kein Selbstläufer, sondern in erster Linie Ausdruck der Wettbewerbsstärke der bayerischen Unternehmen. Ausschlaggebend dafür sind gute Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Handeln. Die Politik muss Abstand von weiteren Regulierungen nehmen und stattdessen Strukturwandel und Aufschwung mit passenden Maßnahmen flankieren. Sonst werden die wirtschaftliche Entwicklung in unserem Land aufs Spiel gesetzt sowie Wertschöpfung und Arbeitsplätze gefährdet.

Unser Positionspapier veranschaulicht sowohl die aktuelle Situation als auch die Perspektiven des bayerischen Arbeitsmarkts und enthält Vorschläge für konkrete Maßnahmen.

Bertram Brossardt  
Juni 2021

# 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	4
<b>2</b>	<b>Herausforderungen des bayerischen Arbeitsmarkts</b>	<b>6</b>
2.1	Sicherung des Fachkräftebedarfs	6
2.2	Strukturwandel und digitale Transformation aktiv gestalten	7
2.2.1	Bestandsaufnahme	7
2.2.2	Handlungsempfehlungen	10
2.3	Fachkräftezuwanderung	16
2.4	Integration von Geflüchteten in Ausbildung und Arbeit	17
2.5	Nachhaltiger Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit	18
Ansprechpartner / Impressum		20

## Position auf einen Blick

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

- Der deutsche und vor allem der bayerische Arbeitsmarkt zeigen sich trotz der Auswirkungen der Corona-Krise robust. Eine Rückkehr auf das Vorkrisenniveau ist allerdings frühestens 2022 zu erwarten.
- 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 bleibender 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 flexible 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 Fachkräftezuwanderung weiter zu fördern und die Integration Geflüchteter in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt nachhaltig zu begleiten.
- Um Fortschritte bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu erzielen, ist eine weitere Regulierung des Arbeitsmarkts dringend zu verhindern.

# 1 Entwicklung des Arbeitsmarkts in Deutschland und Bayern

Die Auswirkungen der Corona-Krise sind deutlich sichtbar. Doch zeigt sich der Arbeitsmarkt in Deutschland und Bayern robust.

## 1.1 Entwicklung in Deutschland

Für eine Bewertung der Arbeitsmarktentwicklung bietet sich ein Rückblick an. Im Jahr 2005 erreichte die Arbeitslosigkeit in Deutschland mit fast 4,9 Millionen Personen und einer Arbeitslosenquote von 11,7 Prozent ihren Höchstwert seit der Wiedervereinigung. Mit dem Abschluss der Agenda-2010-Reformen im selben Jahr begann ein kontinuierlicher und deutlicher Aufschwung am Arbeitsmarkt, den selbst die globale Wirtschafts- und Finanzkrise nur kurz dämpfte. Im Jahresdurchschnitt 2019 waren bundesweit noch 2,3 Millionen Menschen arbeitslos. Ihre Zahl hatte sich gegenüber 2005 mehr als halbiert. Die Arbeitslosenquote verringerte sich im gleichen Zeitraum um über sechs Prozentpunkte und betrug 2019 Jahr 5,0 Prozent, was den niedrigsten Wert seit 25 Jahren markierte.

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

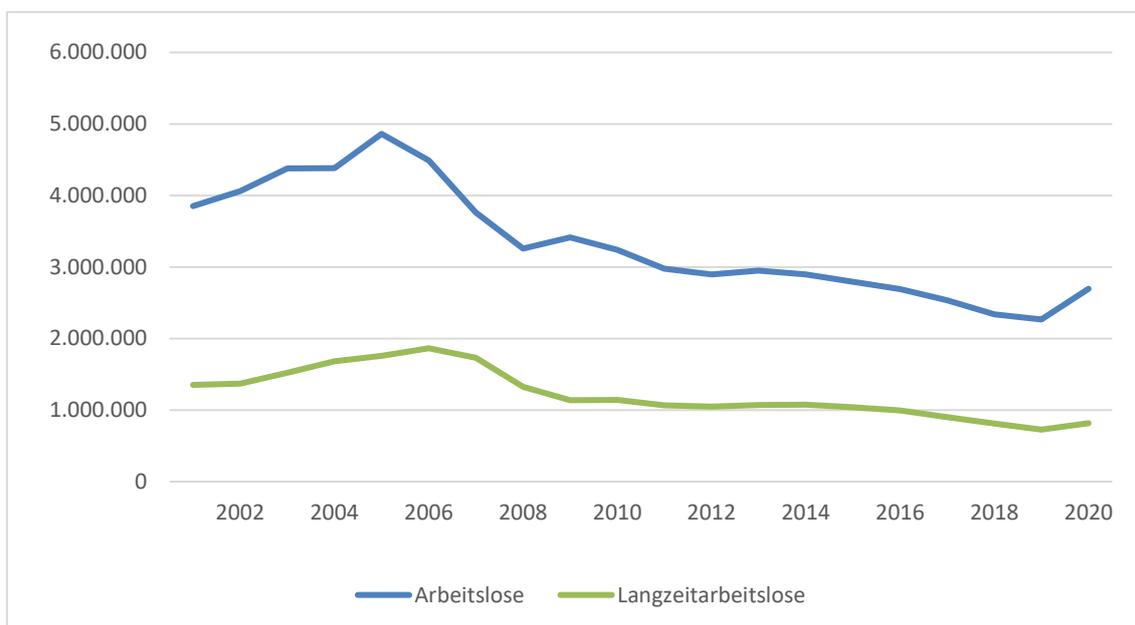
Mit dem Ausbruch der Corona-Krise im März 2020 wurde dieser positive Trend gestoppt. Im Jahresdurchschnitt 2020 waren 2,7 Millionen Arbeitslose zu verzeichnen, rund 430.000 Menschen bzw. 19 Prozent mehr als im Jahr zuvor. Die Arbeitslosenquote stieg durch diesen „Corona-Effekt“ im Bundesgebiet von 5,0 auf 5,9 Prozent. Der Anstieg fand zunächst fast ausschließlich im Rechtskreis SGB III statt, also durch den Eintritt in Arbeitslosigkeit nach dem Verlust des Arbeitsplatzes. 42 Prozent (1.137.000) aller Arbeitslosen wurden im Jahr 2020 im Rechtskreis SGB III (Arbeitsförderung) und 58 Prozent (1.559.000) im SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) betreut. Im Jahr zuvor hatte das Verhältnis noch bei 36 zu 64 Prozent gelegen. Die Arbeitslosenquoten von Ost- und Westdeutschland haben sich in den letzten Jahren angenähert. Allerdings liegt die Quote in Ostdeutschland mit 7,3 Prozent nach wie vor deutlich höher als in Westdeutschland mit 5,6 Prozent. Parallel zum Ost-West-Unterschied ist zudem starke Divergenz der Arbeitsmarktentwicklung zwischen Nord- und Süddeutschland festzustellen.

Auch die Erwerbstätigkeit hat sich in den letzten Jahren sehr positiv entwickelt und immer neue Rekordwerte erreicht. Im Jahresdurchschnitt 2019 waren in Deutschland 45,3 Millionen Personen erwerbstätig. Corona-bedingt sank diese Zahl 2020 auf 44,8 Millionen. Dieser Rückgang ist hauptsächlich auf den Abbau geringfügiger Beschäftigung zurückzuführen, wohingegen die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit 33,3 Millionen weitgehend stabil blieb. Mit einem Minus von 80.000 Beschäftigungsverhältnissen gegenüber dem Jahr 2019 wurde zwar das Wachstum gestoppt, doch ist im Vergleich zum Jahr 2005

weiterhin ein Anstieg von rund 28 Prozent zu verzeichnen. 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. Zurückgegangen ist in den vergangenen beiden Jahren allerdings die Arbeitskräftenachfrage in Deutschland. Im Jahresdurchschnitt 2020 waren 613.000 Arbeitsstellen bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet, was einem Minus von 161.000 Stellen bzw. 20,8 Prozent gegenüber 2019 sowie 183.000 Stellen bzw. 23 Prozent gegenüber 2018 entspricht.

Abbildung 1

Zahl der Arbeitslosen und davon Langzeitarbeitslosen in Deutschland, Jahresdurchschnittswerte



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2021

Der deutsche Arbeitsmarkt stellt sich trotz des Corona-Schocks im mehrjährigen Vergleich als robust dar. Im zweiten Halbjahr 2020 ist die Arbeitslosigkeit gegenüber dem Spitzenwert im Sommer des Jahres wieder zurückgegangen, verblieb allerdings durch die anhaltenden Beeinträchtigungen des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens auf einem deutliche höheren Niveau als in den Vorjahren. Ohne das Instrument der Kurzarbeit wäre eine deutlich höhere Arbeitslosigkeit zu erwarten gewesen. Auch in der ersten Jahreshälfte 2021 waren weiterhin sehr viele Beschäftigte von Kurzarbeit betroffen, deutlich mehr als am Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise. Das zeigt: Die Unternehmen setzten alles daran, ihre Beschäftigten zu halten. Eine Rückkehr der Arbeitslosenquote auf das Vorkrisenniveau ist dennoch nicht vor 2022 zu erwarten.

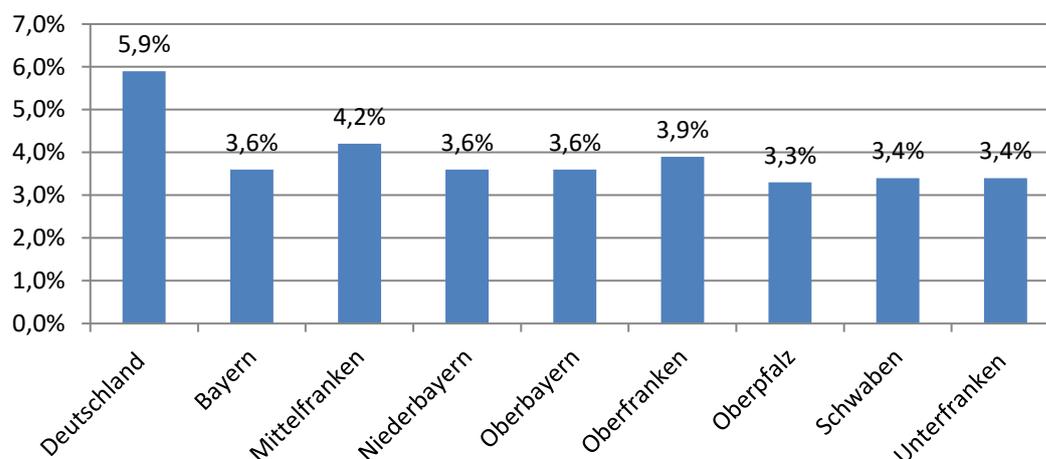
Gleichzeitig bestehen weiterhin strukturelle Probleme. Dazu zählt vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit. Zwar hat sich auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit ihrem Höchstwert von 1,86 Millionen Personen im Jahr 2006 deutlich verringert. Im Jahresdurchschnitt 2020 waren 816.000 Personen über ein Jahr arbeitslos. Das entspricht einem Rückgang bei der Langzeitarbeitslosigkeit von über einer Million im Vergleich zum Spitzenwert im Jahr 2006. Allerdings stieg die Zahl der Langzeitarbeitslosen im Jahr 2021 wieder deutlich auf über eine Million an. Ursächlich sind nicht etwa massenhafte Entlassungen, sondern die Zurückhaltung der Betriebe bei Einstellungen. Hinzu kommt, dass diese sogenannte „Sockelarbeitslosigkeit“ bei einer wirtschaftlichen Erholung deutlich weniger dynamisch sinkt als die kurzzeitige Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III. Als Konsequenz der Pandemie ist also davon auszugehen, dass sich die Langzeitarbeitslosigkeit auf einem deutlichen höheren Niveau als vor der Corona-Krise verfestigt. Mit ganzheitlichen Ansätzen und einem flexiblen Arbeitsmarkt müssen bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit wieder spürbare und nachhaltige Fortschritte erzielt werden.

## 1.2 Entwicklung in Bayern

Bereits seit vielen Jahren ist Bayern Arbeitsmarkt-Spitzenreiter in Deutschland. Auch im Jahresdurchschnitt 2020 verzeichnete der Freistaat mit 3,6 Prozent bundesweit die mit Abstand niedrigste Arbeitslosenquote und lag damit weit unter dem Bundesdurchschnitt von 5,9 Prozent. Allerdings wurde der bayerische Arbeitsmarkt von der Corona-Krise besonders stark getroffen. Im Jahr 2020 waren rund 275.000 Menschen in Bayern arbeitslos, 63.000 mehr als im Jahresdurchschnitt 2019. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr von knapp 30 Prozent fiel deutlich höher aus als im Bundesdurchschnitt.

Abbildung 2

Arbeitslosenquoten im Vergleich, Jahresdurchschnitt 2020



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2021

Ursächlich ist, dass das Verarbeitende Gewerbe inklusive der Zulieferbetriebe, die zusammen die wirtschaftliche Stärke Bayerns begründen, die Gleichzeitigkeit von strukturellen und konjunkturellen Herausforderungen kräftiger gespürt haben als andere Branchen. Schon vor Beginn der Corona-Krise hatten das ungünstige außenwirtschaftliche Umfeld, die Brexit-Verhandlungen und die zunehmende Automatisierung die Beschäftigungspläne in der Industrie beeinträchtigt. Regierungsbezirke mit starken Anteilen an Verarbeitendem Gewerbe haben daher zuletzt einen stärkeren relativen Anstieg der Arbeitslosigkeit erlebt.

So stellt sich das Lagebild für den bayerischen Arbeitsmarkt heterogen dar: Die Pandemie wirkte zumindest kurzfristig wie ein Verstärker dieses Trends. Eine schnelle Arbeitsmarkterholung und eine Rückkehr auf das Niveau von 2019 ist nicht zu erwarten. In der längerfristigen Betrachtung ist die Arbeitsmarktentwicklung aber sehr positiv zu bewerten. Alle Regionen im Freistaat konnten vom Aufwärtstrend des langen goldenen Jahrzehnts profitieren. Die Spannweite der Arbeitslosenquoten zwischen den Regierungsbezirken lag 2020 im Durchschnitt bei nur 0,8 Prozentpunkten. Dabei belegte die Oberpfalz mit einer Quote von durchschnittlich 3,3 Prozent die Spitzenposition. Die höchste Quote wies Mittelfranken mit 4,2 Prozent aus. Aber selbst dieser Wert liegt deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 5,9 Prozent.

Auch in Bayern profitierten Langzeitarbeitslose von der zurückliegenden positiven Entwicklung des Arbeitsmarkts. Ihre Zahl stieg zwar 2020 im Vorjahresvergleich um rund 18 Prozent auf rund 52.000 Personen, hat sich seit 2006 aber ebenfalls mehr als halbiert. 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. Allerdings hat die Corona-Krise diesen positiven Trend auch im Freistaat gestoppt, es ist von einem mittelfristigen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit auszugehen.

Das Instrument der Kurzarbeit trug auch im Freistaat dazu bei, dass sich die Corona-Krise auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nur geringfügig ausgewirkt hat. In der Spitze bezogen im April 2020 1,1 Millionen Beschäftigte in 102.000 Betrieben Kurzarbeitergeld. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lag im Jahresdurchschnitt 2020 bei knapp unter 5,7 Millionen und damit rund 21.000 bzw. 0,4 Prozent unter dem Vorjahreswert. Seit 2005 steht damit immer noch ein Anstieg um rund 33 Prozent zu Buche.

Teilweise eingebrochen ist im Jahr 2020 allerdings die Nachfrage nach Arbeitskräften. Mit jahresdurchschnittlich 100.000 Arbeitsstellen im Bestand der bayerischen Agenturen für Arbeit und Jobcenter war ein Rückgang von rund 21 Prozent gegenüber 2019 und rund 23 gegenüber 2018 festzustellen. Je geringer das Volumen an nachgefragten Arbeitskräften und je größer die Differenz zur Zahl der Arbeitslosen, desto schwieriger verläuft der Ausgleich am Arbeitsmarkt. Qualifikatorische Hürden für die Vermittlung kommen noch hinzu.

Der bayerische Arbeitsmarkt kann auf einen langen Aufwärtstrend hinter sich. Kurz- und mittelfristig allerdings steht auch der Freistaat vor den unter 1.1 dargestellten konjunkturellen und strukturellen Herausforderungen.

## 2 Herausforderungen des bayerischen Arbeitsmarkts

Für eine Überwindung der Corona-Folgen sind zielgerichtete und nachhaltige politische Weichenstellungen erforderlich.

Die im mehrjährigen Vergleich 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. Mit dem gravierenden konjunkturellen Einbruch durch die Corona-Krise wurden gleichzeitig die Liquidität von Unternehmen und Betrieben massiv belastet und Handlungsspielräume eingeschränkt. Der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, die gezielte Fachkräftezuwanderung und die Integration Geflüchteter in Ausbildung und Arbeit dürfen aber mit Blick auf die Fachkräftepotenziale und die Tragfähigkeit der Sozialsysteme nicht aus dem Blick geraten.

Darüber hinaus beeinflussen auch die außenwirtschaftliche 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. Zwar hat die Nachfrage nach neuen Mitarbeiter\*innen im Jahr 2020 krisenbedingt kräftig nachgelassen. So ist die Zahl der Berufsgattungen mit Engpässen ausweislich der Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit von 185 im Jahr 2019 auf 131 im Jahr 2020 gesunken. Besonders betroffen sind die Pflege und insgesamt Medizinberufe, Bau- und Handwerksberufe sowie der IT-Bereich. Allerdings stellt der Rückgang an Engpassberufen nur eine Momentaufnahme dar. Mit der demografischen Entwicklung wird das inländische Erwerbspersonenpotenzial deutlich sinken, was mittelfristig wieder zu einer höheren Nachfrage nach Fachkräften führen wird.

Der Fachkräftemangel bleibt daher auch in Bayern eine zentrale Herausforderung. Eine Umfrage der Arbeitgeberverbände der bayerischen Metall- und Elektroindustrie bayme und vbm aus dem Dezember 2020 zeigt, dass nach einer Corona-bedingten Delle schon zum Jahresende wieder über 50 Prozent der M+E-Unternehmen negative Auswirkungen des Fachkräftemangels spürten.

Um die Wettbewerbsstärke der bayerischen Wirtschaft aufrechtzuerhalten, besteht daher großer politischer Handlungsdruck. Der Fachkräftesicherung muss 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 und bayme 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, alle heimischen Arbeitskräftepotenziale zu aktivieren. Flankierend soll auch eine gezielte Anwerbung von ausländischen Fachkräften stattfinden. Die Initiative setzt in den folgenden fünf Handlungsfeldern zur Fachkräftesicherung an:

- Breite Bildungsoffensive
- 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 und digitale Transformation aktiv gestalten

### 2.2.1 Bestandsaufnahme

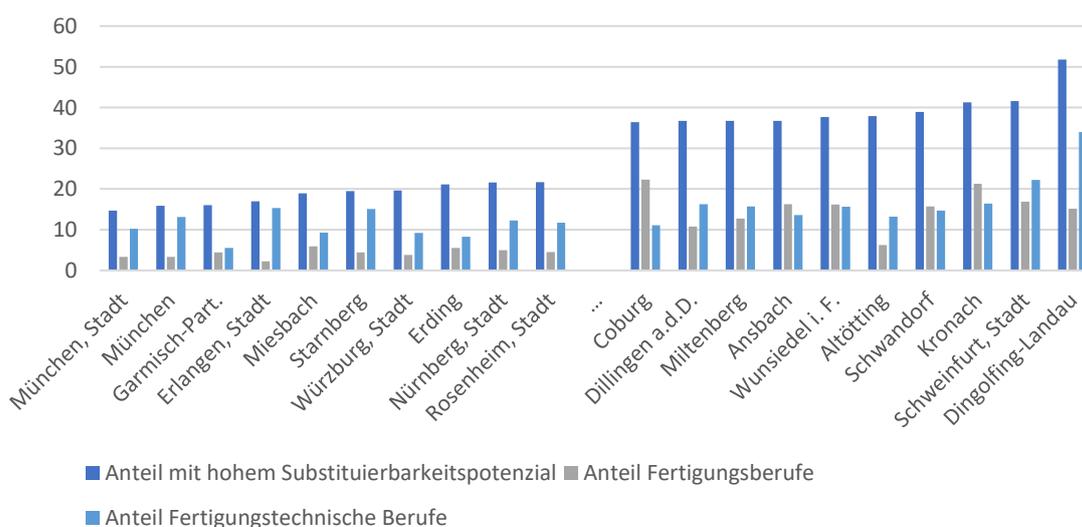
Die fortschreitende Digitalisierung durchdringt alle Lebensbereiche und damit auch die Arbeitswelt. Die genauen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsentwicklung lassen sich immer nur in Etappen absehen. Gerade angesichts der Erfahrungen mit dem technischen Fortschritt in der Vergangenheit 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 sogenannte 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. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend weiter verstärkt. Bayern ist aufgrund der Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes mit einem allgemeinen Substituierbarkeitspotenzial von 26,3 Prozent überdurchschnittlich betroffen. Die Werte 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. 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 ausdrücklich nicht, dass Beschäftigungsverhältnisse *tatsächlich* von Computern oder computergesteuerten Maschinen ersetzt werden. Es ist wichtig zu berücksichtigen: Nicht alles, was automatisiert werden kann, wird auch automatisiert. 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. Hinzu kommen kulturelle 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, Umbrüche in der Arbeitswelt gingen immer schon mit Umbrüchen am Arbeitsmarkt einher. Insgesamt verspricht die Digitalisierung für den Arbeitsmarkt mehr Chancen als Risiken. In einer Langzeitanalyse legt das IAB dar, dass Arbeitsplatzverluste immer wieder durch neue Arbeitsplätze ausgeglichen wurden. 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.

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.

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. Digitale Inhalte und Strukturen müssen als selbstverständliche Bestandteile von Lehren und Lernen integriert werden. Ziel ist es, in den Bemühungen nicht nachzulassen und den Corona-bedingten Digitalisierungsschub zu nutzen und weiterzuführen sowie die bereitgestellten Mittel zielgerichtet für eine qualitativ hochwertige digitale Bildung einzusetzen.

Dazu muss die digitale Infrastruktur vom Kindergarten, über die allgemeinbildenden Schulen und Berufsschulen, die Hochschulen und Universitäten bis zur Weiterbildung massiv ausgebaut werden. Insbesondere bedarf es leistungsfähiger Internetzugänge und mobiler Endgeräte, die auch konstruktive und interaktive Lernaktivitäten gut unterstützen können. Die Lerninhalte müssen in allen Bildungsphasen überprüft und – wo nötig – an die veränderten Herausforderungen im Zuge der Digitalisierung angepasst werden. Der gezielte Einsatz von qualitativ wertvollen und innovativen digitalen Medien ist in allen Bildungsphasen mit Nachdruck anzustoßen und dauerhaft zu verankern. Informatik muss an allen weiterführenden Schulen als Pflicht- oder Wahlpflichtfach angeboten werden. Des Weiteren muss in der Aus- und Weiterbildung des gesamten Bildungspersonals ein deutlicher Schwerpunkt auf das digitale Lehren und Lernen gelegt werden.

## 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

Herausforderungen des bayerischen Arbeitsmarkts

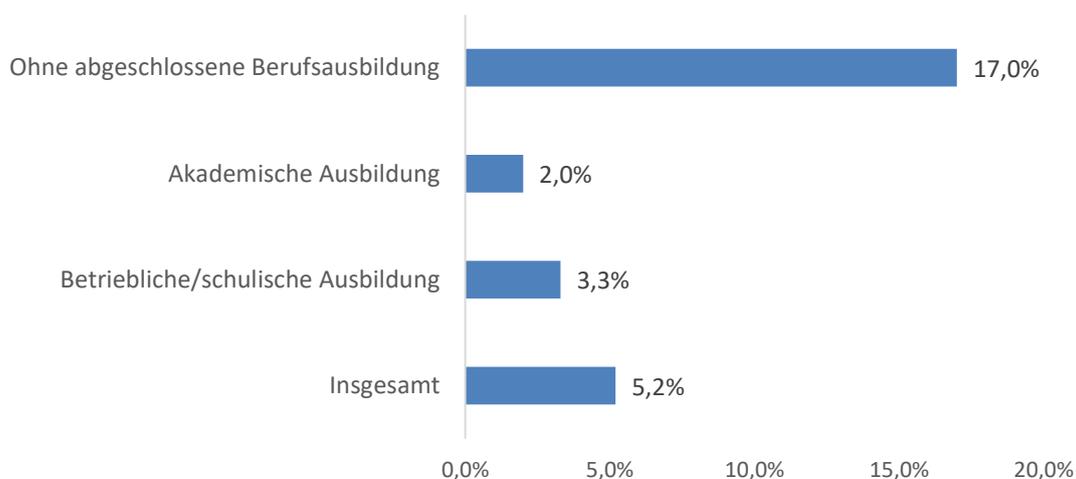
- Umsetzung der EuGH-Rechtsprechung zur Arbeitszeiterfassung nur soweit absolut notwendig und unter Berücksichtigung aller möglichen Ausnahmen bei gleichzeitigem Erhalt der Selbstaufzeichnung
- Keine einseitige Privilegierung der Tarifbindung
- Kein Anspruch auf Home-Office oder mobile Arbeit beziehungsweise 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.

Abbildung 3

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten, Jahresdurchschnitt 2019



Quelle: IAB, 2020

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 17,0 Prozent im Jahresdurchschnitt 2019) aufweisen.

Um technologisch begründete Arbeitslosigkeit zu verhindern, 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 kein Schlagwort bleiben, sondern muss gelebte Realität werden. 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 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“, vorantreiben.
- Das Angebot der akademischen Weiterbildung an den bayerischen staatlichen Hochschulen/Universitäten im technisch-ingenieurwissenschaftlichen Bereich ist flächendeckend und bedarfsorientiert auszubauen.

### **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 rund 41,3 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 Weiterbildungsförderung für beschäftigte Arbeitnehmer\*innen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) deutlich ausgeweitet. Die Zuschussoptionen wurden mit dem „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ 2020 sogar nochmals erhöht. Förderfähig sind die Lehrgangskosten und (nach Betriebsgröße gestaffelt) das Arbeitsentgelt. Damit stehen bereits heute für beschäftigte Arbeitnehmer\*innen umfangreiche Beratungsleistungen und für Arbeitgeber weitreichende Förderoptionen seitens der Agenturen für Arbeit zur Verfügung.

Mit dem „Beschäftigungssicherungsgesetz“ wurde zudem ab 2021 eine Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung eingeführt: Arbeitgeber erhalten auch für eine während der Kurzarbeit begonnene berufliche Weiterbildungsmaßnahme im Umfang von mehr als 120 Unterrichtseinheiten Zuschüsse zu den Lehrgangskosten. Zudem wird der Sozialaufwand für die Beschäftigten, die den Lehrgang absolvieren, zur Hälfte erstattet (relevant nach dem Auslaufen der Corona-Sonderregeln). Weiterführende Informationen bietet der vbw Leitfaden „Qualifizierung in Kurzarbeit – das Beschäftigungssicherungsgesetz“.

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:

- Es ist dringend geboten, das Qualifizierungschancengesetz und das gesamte Förderpektrum bekannter zu machen. Zudem müssen auch Optimierungsmöglichkeiten im Blick behalten werden, etwa hinsichtlich schlankerem Zertifizierungsverfahren, des Stundenerfordernisses sowie der Fördermöglichkeiten für kürzere Qualifizierungsmaßnahmen. Art, Inhalt und Umfang der *nachgefragten* Lehrgänge dürfen nicht außer Acht gelassen werden, wenn die Weiterbildungsbeteiligung auch mithilfe monetärer Anreize gesteigert werden soll.
- Ein Angebot zur Weiterbildungsberatung muss flächendeckend aufgebaut werden und allen Weiterbildungsinteressierten zur Verfügung stehen. Insbesondere KMU brauchen verstärkt verlässliche Informationen für die Umsetzung und Hilfestellung bei der Analyse von Weiterbildungsbedarfen durch die Arbeitsverwaltung.
- Die steuerliche Förderung von Weiterbildungskosten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist auszuweiten. Hier scheint es aus Sicht der bayerischen Wirtschaft denkbar, einen überproportionalen Abzug von 120 Prozent zuzulassen.
- 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. Jede\*r Mitarbeiter\*in ist aufgerufen, noch mehr als bisher in gezielte und betriebsspezifische Weiterbildung zu investieren und die berufliche Weiterbildung als lebensbegleitende Aufgabe und Chance zu begreifen, auch in Zeiten von Kurzarbeit.
- Weiterbildungsverbände sollten verstärkt genutzt werden, um regionale Bedarfe noch besser abdecken zu können.
- Gerade für die Zielgruppe der An- und Ungelernten hat sich die Teilqualifizierung als hervorragendes Weiterbildungsinstrument auf dem Weg zum Facharbeiter etabliert. Die Teilqualifizierung ist konsequent als zweiter Weg zum Facharbeiter zu etablieren. Dabei darf das System der dualen Berufsausbildung nicht unterwandert werden.
- Es gilt in Zukunft, Beschäftigte, die bisher bei der Weiterbildungsbeteiligung unterrepräsentiert sind, wie z. B. Geringqualifizierte, noch stärker und zielgenauer zu fördern.

Die vbw begrüßt daher die im „Pakt für berufliche Weiterbildung 4.0“ verankerte Informationskampagne zur Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung, die vonseiten der Bayerischen Staatsregierung initiiert wurde. Darüber hinaus schließt der Aufgabenbereich der *Taskforce Fachkräftesicherung+* mit ein, gemeinsam mit den Unternehmen passgenaue Weiterbildungsstrategien zu entwickeln und Betriebe über die Nutzung der Weiterbildungsförderung zu beraten.

### 2.3 Fachkräftezuwanderung

Trotz der aktuell schwierigen Wirtschaftslage bleibt es neben der Aktivierung aller einheimischen Potenziale für einige Branchen und Regionen wichtig, gezielt Fachkräfte aus dem Ausland anzuwerben. Zu denken ist hier z. B. an den Gesundheits- und Pflegebereich sowie den IT-Sektor.

Bedingt durch die Corona-Krise ist die Zuwanderung zuletzt stark zurückgegangen. So lag im ersten Halbjahr 2020 der Wanderungssaldo mit der EU um etwa 25 Prozent unter dem Vergleichszeitraum 2019. Der seit geraumer Zeit zu beobachtende Trend, dass die Zuwanderung aus dem europäischen Ausland nach Deutschland abnimmt, verstärkt sich. Damit gewinnt die Zuwanderung aus Drittstaaten für die bayerische Wirtschaft an Bedeutung.

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurden die Voraussetzungen für eine an den Bedarfen des Arbeitsmarkts orientierte Zuwanderung aus Drittstaaten geschaffen. Maßgebliche Kriterien für die Zuwanderung sind jetzt Sprache, Qualifikation und Arbeitsplatzangebot. Insbesondere für berufliche qualifizierte Fachkräfte wird die Zuwanderung durch den Wegfall der Beschränkung auf die Positivliste deutlich vereinfacht. Zudem kann ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren genutzt werden, um Visaerteilung und Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit innerhalb festgelegter und verkürzter Fristen durchzuführen. In Bayern kann das beschleunigte Verfahren über die neu eingerichtete „Zentrale Stelle für die Einwanderung von Fachkräften“ beantragt werden, gleichzeitig besteht aber auch die Möglichkeit, über die örtlichen Ausländerbehörden das beschleunigte Fachkräfteverfahren durchzuführen.

Die vbw begrüßt die Neuregelung der Fachkräftezuwanderung durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz ausdrücklich. Durch die Einrichtung der „Zentralen Stelle für die Einwanderung von Fachkräften“ wurden optimale Voraussetzungen geschaffen, die neuen Optionen des Fachkräfteeinwanderungsgesetz zu nutzen. Nun gilt es, den Service dieser neuen Stelle in die Fläche zu tragen und sicherzustellen, dass die Zentrale Stelle in Zusammenarbeit mit den örtlichen Ausländerbehörden mit Arbeitgebern, Interessenverbänden und der Arbeitsverwaltung Rahmenbedingungen – etwa pragmatische Mustervereinbarungen – erarbeitet, um die Verfahren der Fachkräftezuwanderung so effizient wie möglich zu gestalten.

Betriebe in Bayern, die Beratung und Hilfe bei der Rekrutierung ausländischer Fachkräfte benötigen, können sich auch an die *Taskforce Fachkräftesicherung+ (FKS+)* wenden. Teil der Taskforce ist eine eigene Stelle, die bei der Vermittlung ausländischer Fachkräfte

unterstützt. Hierbei arbeitet die Taskforce FKS+ eng mit dem Internationalen Personalservice Bayern der Regionaldirektion Bayern und der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) zusammen. Neben der Unterstützung bei konkreten Einzelanfragen begleitet die Taskforce FKS+ auch Rekrutierungsprojekte für spezifische Branchen und Regionen. Auch hier erfolgt eine Zusammenarbeit mit weiteren Institutionen wie zum Beispiel der ZAV.

## 2.4 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.

Der wesentliche Grund dafür liegt im erhöhten Qualifizierungsbedarf. Der Bildungsstand der Asylbewerber ist in aller Regel nicht vergleichbar mit den deutschen Anforderungen 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, die deutsche Sprache. Die Landessprache 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.

In Bayern können bereits sehr gute Erfolge der Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration verzeichnet werden. Die Initiative "Integration durch Ausbildung und Arbeit", die von der Bayerischen Staatsregierung, der vbw, den Kammern und der Regionaldirektion Bayern der Bundesagentur für Arbeit im Herbst 2015 geschlossen wurde, war ein volles Erfolgsmodell. Bis zum Abschluss Ende 2019 konnten insgesamt 283.413 Geflüchtete in ein Praktikums-, Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis in Bayern integriert werden. Davon haben rund 116.000 Geflüchtete einen Arbeitsplatz erhalten, womit das vereinbarte Ziel von 60.000 Arbeitsmarktintegrationen bis Ende 2019 weit übertroffen wurde. Das liegt vor allem am Engagement der bayerischen Unternehmen.

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, das seit dem Jahr 2020 in Kraft getreten ist, 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 Planungssicherheit. Das heißt etwa, dass Entscheidungen zur Erteilung der Aufnahme einer Beschäftigung oder Ausbildung frühzeitig getroffen werden. Hier braucht es einheitliche Vorgaben. Die gesetzlich verankerte 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.
- 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.

## 2.5 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 verharrte 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: Bis 2020 sank die Zahl auf 816.000 Personen

Die Langzeitarbeitslosigkeit ist seit 2018 – relativ gesehen – sogar stärker gesunken als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Dieser starke Rückgang erklärte sich vorrangig mit dem gesunkenen Risiko, aus der „Kurzzeitarbeitslosigkeit“ in Langzeitarbeitslosigkeit überzutreten, passgenauen Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsverwaltung sowie einem sehr aufnahmefähigen Arbeitsmarkt in Deutschland und Bayern.

Letzteres, die große Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts, wurde durch die Corona-Krise gestoppt. Die Nachfrage nach neuen Mitarbeiter\*innen ist zwischenzeitlich eingebrochen.

Nicht aufgrund von Beschäftigungsabbau, sondern durch ausbleibende Eintritte in den Arbeitsmarkt ist die Langzeitarbeitslosigkeit im ersten Halbjahr 2021 wieder auf über eine Million Menschen gestiegen. Es gibt, auch dank des Instruments der Kurzarbeit, zwar keine Entlassungskrise am Arbeitsmarkt. Wohl aber bestehen aufgrund der unsicheren konjunkturellen Entwicklung Einstellungshemmungen auf Seiten der Unternehmen.

Die Privatwirtschaft braucht Anreize, um im Aufschwung Arbeitslose – und zumal solche mit Vermittlungshemmnissen – neu einzustellen. Hier ist vor allem die Bundesregierung gefragt. Langzeitarbeitslosigkeit ist ein vielschichtiges Problem, das nicht kurzfristig und nicht einfach mit der Ausdehnung der öffentlichen geförderten Beschäftigung gelöst werden kann. Um spürbare Fortschritte bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu erreichen, müssen folgende Handlungsansätze umgesetzt werden:

- Der Arbeitsmarkt darf keinesfalls weiter reguliert werden. Ein politisch definierter Mindestlohn oder Verschärfungen im Befristungsrecht gefährden die Rückkehr zu einem dynamischen Arbeitsmarkt. Erfolge beim Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sind nur über einen flexiblen Arbeitsmarkt mit niedrigen Einstiegshürden und leistungsgerechte Löhne zu erreichen.
- Analog zur Arbeitslosenversicherung ist auch in der Grundsicherung eine konsequente Ziel- und Wirkungsorientierung umzusetzen. Zugleich sind die Hinzuverdienstregeln im SGB II so zu reformieren, dass sie zur Aufnahme bzw. Ausweitung von Erwerbstätigkeit motivieren. Das Ziel staatlicher Unterstützung muss immer die Rückkehr zur selbstständigen Sicherung des Lebensunterhalts sein.
- 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 Priorität genießen. Öffentlich geförderte Beschäftigungsmaßnahmen sind die Ultima Ratio.

## 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 Juni 2021