

Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes:

Inländisches Fachkräftepotenzial ausschöpfen, faire Fachkräfteeinwanderung sichern – DGB-Anforderungen in der Fachkräftedebatte

10.10.2022

Zusammenfassung

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstandsverwaltung
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Der Arbeitsmarkt ist trotz multipler Krisen – fortdauernde Auswirkungen der Corona-Pandemie, Krieg in der Ukraine und in der Folge stark gestiegener Energiepreise und gestörter internationaler Lieferketten – zurzeit in guter Verfassung. Die Arbeitslosenquote hat im Juli 2022 (5,4 Prozent) nach einem Anstieg in den ersten beiden Pandemie Jahren fast wieder das Niveau vom Juli 2019 (5,0 Prozent) erreicht. Nach wie vor kamen im 1. Quartal 2022 nach IAB-Angaben auf 100 offene Stellen 140 Arbeitslose.¹ Von einem allgemeinen Arbeitskräftemangel kann – auch unter Berücksichtigung eines Sockels an friktioneller Arbeitslosigkeit – nicht die Rede sein. Zu beobachten sind jedoch beachtliche Fachkräftelücken in bestimmten Branchen.

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Tel.: (030) 24060-729

www.dgb.de

Deutschland hat im OECD-Vergleich einen großen Anteil von Arbeitsplätzen mit hohem Automatisierungsrisiko,² sodass immer weniger Routinetätigkeiten gefragt sein werden und stattdessen mehr komplexe Tätigkeiten in der Entwicklung und Nutzung neuer Technologien zu erledigen sind. Damit ist ein stetiger Anstieg von Anforderungsniveaus verbunden. Auch der demografische Wandel wird den Fachkräftemangel deutlich verstärken. Die Erwerbsbevölkerung sinkt bereits heute und wird laut einer BMAS-Prognose für das Jahr 2040 auf 53,38 Mio. (2020: 58,57 Mio.) Personen geschätzt.³

Wenn sich das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen verkleinert, verschieben sich in Teilen des Arbeitsmarktes die Kräfteverhältnisse in Richtung eines „Arbeitnehmer*innenmarktes“. In dieser Situation werben Arbeitgeber zunehmend um Arbeitskräfte und geraten unter Druck bessere Arbeitsbedingungen anzubieten.

¹ <https://www.iab-forum.de/iab-stellenerhebung-1-2022-174-millionen-offene-stellen-am-arbeitsmarkt/>

² OECD, 2021: „Continuing Education and Training in Germany“, <https://www.oecd.org/els/continuing-education-and-training-in-germany-1f552468-en.htm>

³ <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb526-3-aktualisierte-bmas-prognose-digitalisierte-arbeitswelt.pdf>, 31.



Die Fachkräftedebatte sollte die tatsächlichen Verhältnisse realistisch und differenziert abbilden. Dafür lohnt sich ein genauer Blick auf die Gründe für die Fachkräftelücken, jenseits des demografischen Wandels und der ökologisch-digitalen Transformation.

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt macht sich ein starker Mismatch, also ein „Nichtzusammenpassen“ bemerkbar: Trotz solider Nachfrage nach Arbeitskräften kommen viele Arbeitslose nicht in Arbeit und finden viele junge Menschen keinen Ausbildungsplatz. In vielen Bereichen machen zudem schlechte Löhne und Arbeitsbedingungen bestimmte Berufe unattraktiv, selbst wenn grundsätzlich genügend Personal zur Verfügung stünde und das Qualifikationsinteresse für das Berufsfeld vorhanden ist. Zudem sinkt die Zahl der Ausbildungsverträge,⁴ obwohl gerade in vielen Ausbildungsberufen über Fachkräftelücken geklagt wird.

Überdies ist es in zahlreichen Branchen zur Beschäftigungssicherung erforderlich, Fachkräfte weiter- und umzuqualifizieren und den Ersterwerb qualifizierender Abschlüsse sowie den Erwerb weiterführender Qualifikationen zu fördern. Noch immer ist aber eine Weiterbildung sowohl für erwerbstätige als auch für arbeitslose Menschen oft mit finanziellen Nachteilen und beruflichen Risiken verbunden. Darüber hinaus ist das Erwerbspotenzial von Frauen, Menschen mit Behinderungen, älteren Menschen sowie Menschen mit Migrationshintergrund ausgebremst. Sie scheitern noch viel zu oft an strukturellen Hindernissen.

Der DGB fordert daher zur Bekämpfung der Fachkräftelücken an erster Stelle die **Aktivierung des inländischen Fachkräftepotenzials**. Nötig sind Maßnahmen mit den Zielen, Mismatch zu reduzieren, ausgebremstes inländisches Erwerbspotenzial zu fördern (einschließlich Menschen mit Migrationserfahrung) sowie bereits tätige zu entlasten, wo Engpässe zu schlechten Arbeitsbedingungen führen und sich dadurch verschärfen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen es ab, durch erhöhte Arbeitszeiten, ein höheres Renteneintrittsalter und die pauschal intensivierte Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland den Druck von den Unternehmen zu nehmen. Stattdessen müssen die Unternehmen bessere Arbeits- und Ausbildungsbedingungen anbieten. Nötige strukturelle Anpassungen bei Arbeitsentgelten und Arbeitsbedingungen dürfen nicht verzögert werden. Vielmehr müssen deutliche Fortschritte bei den Aus-, Weiterbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten sowie der höheren Erwerbsbeteiligung benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt erzielt werden. Junge Menschen sind die Fachkräfte von morgen. Sie bestmöglich zu fördern und zu unterstützen ist deshalb eine der wichtigsten politischen Zukunftsaufgaben.

Ergänzend kann zur Linderung von Fachkräftengpässen auch eine **wohlüberlegte, faire Fachkräfteeinwanderung** beitragen. Erwerbsmigration kann und muss die genannten Maßnahmen ergänzen, wo das inländische Potenzial auch langfristig nicht ausreicht – selbst dann nicht, wenn Arbeits- und Ausbildungsbedingungen attraktiver gestaltet werden und Unternehmen ihre Anforderungen an die Gegebenheiten anpassen.

⁴ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/08/PD22_363_212.html.



Folgende Maßnahmen schlägt der DGB daher vor:

- Da in vielen Bereichen Arbeitskräfte aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen und Entlohnung fehlen, insbesondere in weiblich dominierten Branchen wie Pflege und Erziehung, ist die **Tarifbindung zu stärken**. Maßnahmen dazu sind zum Beispiel die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen, eine erweiterte Fortgeltung von Tarifverträgen, Tariftreuegesetze auf Länderebene sowie die Einführung eines Bundestariftreuegesetzes, Einschränkung von OT-Mitgliedschaften (also Mitgliedschaften ohne Tarifbindung) für Arbeitgeber und Konsequenzen für Innungen, die ihre tarifpolitischen Aufgaben nicht wahrnehmen.
- **Ausbildung** sichert die Fachkräfte von morgen, denn die duale Berufsausbildung gibt Menschen eine Perspektive. Es gilt einerseits, mehr Ausbildungsplätze zu schaffen und andererseits, Ausbildungen attraktiver zu gestalten. Dazu werden eine umlagefinanzierte Ausbildungsgarantie, eine höhere Mindestausbildungsvergütung, Entlastung bei Wohn- und Pendelkosten sowie gesicherte Übernahmeperspektiven beitragen. Insgesamt und gerade in Branchen, in denen der Fachkräftebedarf herrscht, sind die Ausbildungen zeitgemäß und zukunftsgerecht weiterzuentwickeln. Wir brauchen qualitativ hochwertige Ausbildungen, die den Auszubildenden attraktive Bedingungen, Schutzrechte, hohe Qualitätsstandards sowie eine gute Perspektive bieten.
- **Weiterbildung** muss gestärkt, **vorhandene Qualifikationen** dürfen nicht entwertet werden. Bessere Möglichkeiten von sozial abgesicherten Arbeitszeitreduzierungen für berufliche Weiterbildung müssen geregelt werden, wie etwa durch die angekündigte Bildungs(tell)zeit. Kurzarbeit sollte zu einem Brückeninstrument in der Transformation weiterentwickelt werden und auf Basis kollektiver Vereinbarungen für Qualifizierung genutzt werden können. Ebenso bedarf es einer Weiterentwicklung des Transfer-Kurzarbeitergeldes, die an der Bezugsdauer ansetzt und Qualifizierung in Transfergesellschaften weiter stärkt. Unternehmen müssen im Strukturwandel bei der Sicherung von Beschäftigung unterstützt werden. Die Agenturen für Arbeit können mit einer guten Berufsberatung im Erwerbsleben (BBiE) in Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeberservice umfassend bei transformationsbedingten Veränderungen unterstützen; ihnen müssen dazu aber auch ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen. Im Fall der Arbeitslosigkeit muss Weiterbildung attraktiver sein als die schnelle Vermittlung. Die Vermittlung arbeitsloser Menschen sollte stärker den Erhalt von Qualifikationen in den Fokus nehmen. Vor allem die öffentlich geförderte Weiterbildung braucht dringend eine bessere Finanzierung, um gute Arbeitsbedingungen der Beschäftigten sicherstellen zu können. Zudem braucht es eine transparente und klar sortierte Förderkulisse. Hier bedarf es auch einer Bearbeitung des in der Praxis immer wieder sich als problematisch erweisenden Verhältnisses zwischen den Förderschienen des SGB III und des AFBG.

- Die **Erwerbsbeteiligung von Frauen** muss weiter erhöht und ihre oft überdurchschnittliche Qualifikation besser genutzt werden, indem rechtliche und finanzielle Fehlanreize zur Begrenzung der Erwerbstätigkeit (Steuerklasse V, Ehegattensplitting, Minijobs) abgebaut sowie Kinderbetreuungs- und professionelle Pflegeangebote ausgebaut werden. Flankierend sollten haushaltsnahe Dienstleistungen zu fairen Arbeitsbedingungen durch Gutscheine gefördert werden, um Familien zu entlasten.
- Die **Erwerbspotenziale im Erwerbsverlauf – insbesondere älterer Menschen und von Menschen mit Behinderungen** – sollten besser genutzt werden, indem Arbeitgeber regulatorisch und finanziell angehalten werden, sie einzustellen. Ebenso sollten Beschäftigte besser unterstützt werden, länger gesund im Arbeitsleben zu bleiben und arbeitsbedingte Erkrankungen sowie in der Folge gesundheitlich bedingte Frühverrentungen (Erwerbsminderungsrente) zu vermeiden. In der nationalen Präventionsstrategie sollte die Verhältnisprävention deutlich gestärkt werden.
- Auch wenn die **Erwerbsbeteiligung von Eingewanderten** aus der Europäischen Union und aus Drittstaaten in den letzten Jahren angestiegen ist, so sind gleichwohl Anstrengungen zur gleichberechtigten Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich. Dazu gehören u.a. Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikationsanerkennung und der qualifikationsadäquaten Beschäftigung sowie bei den Bleibeperspektiven und dem Arbeitsmarktzugang. Für bereits eingewanderte Menschen müssen Barrieren zum Eintritt in den Arbeitsmarkt und in qualifikationsgerechte Arbeit beseitigt werden. Ein echter Spurwechsel vom Asylverfahren in die Fachkräfteeinwanderung sowie Erleichterungen bei der Anerkennung beruflicher Qualifikationen sind dafür erforderlich.
- Bei der **Erwerbsmigration** aus Drittstaaten bedarf es einer umfassenden Reform der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen; Ziele müssen sein, die bisher weitgehend undurchschaubaren Regelungen und Bedingungen zusammen zu führen und Lohndumping und Ausbeutung zu verhindern. Dafür sind in der Auslandsvermittlung faire Vermittlungsstandards durch verbindliche gesetzliche Regeln unabdingbar. Ein Punktesystem kann die vorhandenen Zuwanderungsmöglichkeiten durch eine kontingentierte Einwanderung von Arbeitskräften ergänzen. Erwerbsmigrant*innen und inländische Erwerbspersonen dürfen keinesfalls gegeneinander ausgespielt werden, sondern es müssen für alle, auch für die einwandernden Menschen, gute Lebens- und Arbeitsbedingungen gesichert werden.
- Die Möglichkeiten der **Digitalisierung** sollten darauf ausgerichtet werden, Beschäftigte in ihren Tätigkeiten zu unterstützen und zu entlasten. Dazu gehören auch sinnvolle und beschäftigungspolitisch nachhaltige Strategien zur Automatisierung sowie die Entwicklung und Nutzung von modernen Assistenzsystemen. Dies kann maßgeblich zur Fachkräftesicherung beitragen und ist deshalb politisch zu fördern.



Die entscheidende Bedingung dafür ist jedoch eine erweitere Neuausrichtung der Mitbestimmung zur flächendeckenden Förderung von innovativen Change-Impact-Management-Verfahren, wie sie aus der Arbeitsforschung empfohlen und in unterschiedlichen Kontexten bereits angewandt werden. Dabei gilt es insbesondere, möglichen Zielkonflikten, wie zum Beispiel bei der Nutzung von Beschäftigtendaten, präventiv und regulatorisch zu begegnen.

- Aufgrund der besonderen Bedeutung des **Öffentlichen Dienstes** für Wirtschaft und Gesellschaft ist eine Gesamtstrategie von Bund, Länder und Gemeinden zur Gewinnung, Bindung und Entwicklung von Fachkräften dringend erforderlich. Neben einer Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive ist auch mehr Durchlässigkeit in der beruflichen Entwicklung notwendig.



Im Einzelnen

1. Vom Arbeitgeber- zum Arbeitnehmer*innenmarkt

Wenn sich das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen verkleinert, verschieben sich die Kräfteverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt in Richtung eines „Arbeitnehmermarktes“, wie die neue Vorsitzende der Bundesagentur für Arbeit, Andrea Nahles, jüngst feststellte.⁵ Nicht zufällig werden daher Forderungen nach verstärkter Arbeitskräfteeinwanderung, Erhöhung oder Flexibilisierung von Arbeitszeiten und späterem Renteneintritt laut.

Es besteht aber keine Veranlassung, die Balance auf dem Arbeitsmarkt zugunsten der Arbeitgeberseite zu verschieben und damit nötige strukturelle Anpassungen bei Arbeitsentgelten und Arbeitsbedingungen zu verzögern. Politische Korrekturen sind deshalb nur an zwei Stellen erforderlich, dort aber umso dringlicher:

Zum einen dort, wo Menschen ihr Erwerbspotenzial nicht realisieren können, weil sie aufgrund bestimmter Merkmale wie beispielsweise Alter, Behinderung, Familiensituation, Geschlecht oder Migrationshintergrund keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhalten, weil sie nötige Qualifikationen nicht erwerben können oder weil es für sie finanziell unattraktiv erscheint oder aus anderen Gründen schwierig ist, ihre Erwerbsbeteiligung zu erhöhen.

Zum anderen dort, wo Fachkräfte akut fehlen, die Belastungen für die verbliebenen Fachkräfte zunehmen und so ein Teufelskreis aus Arbeitsverdichtung und Fachkräfteverlust entsteht. Denn in einer solchen Situation nützt den bereits tätigen Beschäftigten ihre verbesserte Verhandlungsmacht wenig, weil sie Neueinstellungen und damit verbesserte Arbeitsbedingungen nur eingeschränkt erzwingen können, wenn auf dem Arbeitsmarkt keine geeigneten Bewerber*innen zur Verfügung stehen.

Das erste Mittel der Wahl, um beiden Problemen zu begegnen, ist die Aktivierung des inländischen Fachkräftepotenzials, Menschen mit Migrationserfahrung eingeschlossen. Zur Lösung des zweiten Problems sollten vorrangig Maßnahmen ergriffen werden, um den Mismatch⁶ auf dem Arbeitsmarkt zu reduzieren. Ergänzend kann zur Linderung von Fachkräfteengpässen auch eine wohlüberlegte, faire Fachkräfteeinwanderung beitragen. Beide Arten von Maßnahmen dürfen aber die Kräfteverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt nicht zulasten Beschäftigter und Arbeitsloser verschieben. Diesen drei Zielen – Reduktion von Mismatch, Aktivierung von Fachkräftepotenzial, faire Fachkräfteeinwanderung – dienen die nachfolgenden Vorschläge.

⁵ <https://www.spiegel.de/wirtschaft/andrea-nahles-ueber-feminismus-gaskrise-und-die-neue-macht-der-arbeitnehmer-a-a2d54d76-bf59-4fcd-bac2-5b61ecf7d860>.

⁶ „Mismatch-Arbeitslosigkeit entsteht, wenn die Qualifikation von Arbeitsuchenden nicht zu den Anforderungen von offenen Stellen passt oder wenn die räumliche Distanz zwischen eigentlich zusammenpassenden Arbeitsuchenden und Stellen nicht überwunden werden kann.“: <https://doku.iab.de/kurzber/2014/kb0514.pdf>, S. 1.



2. Mismatch reduzieren

Arbeitsbedingungen und Löhne verbessern

Fach- und Arbeitskräfte fehlen auch und gerade in einigen Branchen, die für niedrige Arbeitsentgelte und schlechte Arbeitsbedingungen bekannt sind, beispielsweise in der Pflege, in der Gastronomie und im Einzelhandel. Auch in manchen Handwerksberufen sind die Bedingungen unattraktiv. Tarifverträge sorgen nachweislich für höhere Arbeitsentgelte und bessere Arbeitsbedingungen. Die Tarifbindung zu steigern kann deshalb maßgeblich dazu beitragen, mittelfristig Menschen für Mangelberufe zu interessieren und so den Mismatch auf dem Arbeitsmarkt zu verringern. Dabei geht es nicht nur darum, Auszubildende zu gewinnen, sondern auch ausgestiegene Fachkräfte zurückzugewinnen. Die Studie [„Ich pflege wieder, wenn...“](#) der Arbeitnehmerkammer Bremen, der Arbeitskammer des Saarlandes und des Instituts Arbeit und Technik kommt zu dem Ergebnis, dass durch Berufsrückkehrer*innen etwa 263.000 bis 583.000 Vollzeitstellen in der Pflege zusätzlich besetzt werden könnten, wenn sich Arbeits- und Lohnbedingungen grundsätzlich verbessern würden.

Bislang sind Tarifverträge jedoch auf dem Rückzug. Nur noch rund die Hälfte der Beschäftigten in Deutschland arbeitet in Betrieben mit Tarifbindung.⁷ Die geplante EU-Zielvorgabe von 80 Prozent wird weit verfehlt. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben in ihren [Positionen zur Stärkung der Tarifbindung](#) dargelegt, wie die Tarifbindung erhöht werden könnte.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- Tarifverträge müssen leichter für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Der Abstimmungsmodus muss so verändert werden, dass im Tarifausschuss ein Antrag, der gemeinsam von den zuständigen Tarifvertragsparteien aus der betroffenen Branche eingebracht wird, dort nur mit Mehrheit abgelehnt werden kann. Die „überwiegende Bedeutung“ (§ 5 Absatz 1 Satz 2 TVG) darf nicht quantitativ über die mitgliederschaftliche Tarifbindung bestimmt werden.
- Wir brauchen in allen Ländern und auf Bundesebene Tariftreuegesetze für Aufträge der öffentlichen Hand. Gute Arbeit muss als Förderkriterium für öffentliche Förderprogramme (z. B. energetische Sanierungsmaßnahmen) festgelegt werden. Fördermittel dürfen nur freigegeben werden, wenn tarifgebundene Betriebe beauftragt werden.
- Im Falle einer Aufspaltung, Abspaltung oder sonstigen Änderung/Umwandlung oder eines Betriebsüberganges müssen Tarifverträge kollektiv fortgelten. Ketten-Betriebsübergänge müssen als institutioneller Missbrauch gewertet werden, sodass es bei der kollektiven Fortgeltung der Tarifbindung bleibt. Zudem ist die Veränderungssperre von einem Jahr deutlich zu verlängern und die der vorzeitigen Änderung durch Inbezugnahme eines anderen Tarifvertrages zu streichen.

⁷ IAB-Stellungnahme 03/2021 Entwicklung der Tarifbindung, <https://doku.iab.de/stellungnahme/2021/sn0321.pdf>, S. 7.



Die Nachwirkung eines Tarifvertrages trotz Verbandsflucht sollte nicht bereits bei lediglich redaktionellen und klarstellenden Änderungen des Tarifvertrages entfallen und auch nicht bereits dann für den gesamten Tarifvertrag, wenn nur Teile des Tarifvertrages geändert werden, die nicht geänderten allein aber noch sinnvoll erhalten bleiben können.

- Deutliche Einschränkungen der Zulässigkeit von OT-Mitgliedschaften z. B. im Hinblick auf Blitzwechsel von Arbeitgebern in eine OT-Mitgliedschaft sind deshalb erforderlich. Dazu gehört auch die gesetzliche Offenlegungspflicht der Arbeitgeber bezüglich einer Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband mit oder ohne Tarifbindung. Handwerksinnungen müssen in die Pflicht genommen werden, ihrer Aufgabe als Tarifverband nachzukommen. Hierzu muss die im Koalitionsvertrag angekündigte Stärkung der Tarifbindung in Handwerk und Mittelstand unverzüglich umgesetzt werden.⁸

Ausbildung stärken

Auszubildende sind die Fachkräfte von morgen. Gerade in vielen Ausbildungsberufen wird über Fachkräftelücken geklagt. Doch die Zahl der Ausbildungsverträge sinkt.⁹ Trotz unbesetzter Ausbildungsplätze verbleiben jährlich über 228.000 junge Menschen in Übergangsmaßnahmen.¹⁰ Noch nicht einmal mehr jeder fünfte Betrieb bildet aus und viele Betriebe sind nicht (mehr) bereit, auch jungen Menschen eine Chance zu geben, die keine Spitzennoten aufweisen können oder „nur“ einen Hauptschulabschluss haben; kaum Chancen haben junge Menschen ohne Schulabschluss, obwohl das Berufsbildungsgesetz explizit keine Zugangsvoraussetzungen zur Ausbildung vorschreibt. Manche von ihnen sehen sich gezwungen, prekäre Beschäftigungen ohne nachhaltige Arbeitsmarktperspektive anzunehmen; ein fehlender Berufsabschluss ist eine der größten Armutsrissen in Deutschland, allein bei den 20- bis unter 35-Jährigen betrifft das 2,33 Mio. Menschen. Umgekehrt sind manche Ausbildungen für immer weniger junge Menschen interessant. Der Ausbildungsreport der DGB-Jugend zeigt seit vielen Jahren Probleme bei der Ausbildungsqualität auf und deckt auf: Schlechte Ausbildungsqualität und durch die Unternehmen nicht besetzte Ausbildungsplätze hängen direkt zusammen. Ist der Ausbildungsplatz weit entfernt, spielen auch Wohn- und Pendelkosten eine große Rolle.

⁸ Koalitionsvertrag 2021: Zeile 837-856.

⁹ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/08/PD22_363_212.html.

¹⁰ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/Publikationen/Downloads-Schulen/schnellmeldung-ausbildungsberichterstattung-5211002217005.xlsx>, Tabelle 1.



Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- Der wichtigste Baustein, um Ausbildungsplätze zu schaffen, ist eine Ausbildungs-garantie mit Umlagefinanzierung. Die Umlagefinanzierung ist bereits in verschiede-nen Branchen mit hohem Fachkräftebedarf eingeführt und findet Anwendung, etwa im Baugewerbe und in der Pflege. Wo sie eingeführt ist, besteht eine hohe Akzep-tanz durch die beteiligten Betriebe, denn sie werden direkt und spürbar entlastet. Sie eignet sich als allgemeines Modell zur Ausbildungssicherung. Der DGB Bundes-vorstand hat in seiner Sitzung im August 2022 ein [Konzept zur Einführung einer gesetzlichen Ausbildungs-garantie mit Umlagefinanzierung](#) beschlossen. Der Über-gangsbereich von Schule und Ausbildung ist unübersichtlich und entfaltet teilweise nicht die gewünschten Wirkungen. Als erfolgreich erweisen sich vor allem Instru-mente, die Betriebsnähe herstellen, nachholende Schulabschlüsse sichern und eine kontinuierliche Begleitung von Jugendlichen bieten. Es muss das Ziel sein, junge Menschen individuell zu unterstützen, die Besetzung der betrieblichen Ausbildungs-platzangebote voranzutreiben und niemanden an den Schwellen zwischen Schule und Beruf zu verlieren. Dafür braucht es ein systematisches Übergangsmanagement als Teil der Ausbildungs-garantie, in das alle Akteure eingebunden werden. Dazu müssen Berufsorientierung, Jugendberufsagenturen und die Assistierte Ausbildung gestärkt und ausgebaut werden. Die Wirkung von Einstiegsqualifizierungen sollte durch eine Evaluation überprüft werden.
- Maßnahmen, um die Attraktivität von Ausbildungen zu steigern, hat die DGB-Ju-gend in ihrem Positionspapier [Ausbildung 4.0](#) aufgezeigt. Dazu gehört neben vielen weiteren Maßnahmen, bezahlbaren Wohnraum für Auszubildende sicherzustellen, ein kostenloses Azubiticket einzuführen und gesicherte Übernahme-perspektiven zu schaffen.
- Zudem kann eine geschlechtersensible Berufsorientierung junge Menschen bei einer klischeefreien Berufswahl unterstützen und dazu beitragen, mehr Frauen für eine Ausbildung zu gewinnen, welche sich zunehmend aus dem dualen Ausbildungssys-tem zurückziehen.¹¹

¹¹ Neben dem Berufsbildungsbericht (2022) stellt auch der der DGB-Ausbildungsreport (2022, S. 14) fest, dass sich junge Frauen zunehmend aus der dualen Ausbildung zurückziehen, obwohl sie ohnehin seltener zu einer Ausbildung tendieren: „So ging die Zahl der institutionell erfassten ausbildungsinteressierten Männer im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr um 1,8 Prozentpunkte bzw. um 8.400 auf 446.600 zurück, während der Rück-gang bei den Frauen schon bei 3,3 Prozentpunkten bzw. 9.000 (260.300) lag. Insgesamt wurde 2021 nur noch gut jeder dritte Ausbildungsvertrag im dualen System mit einer Frau abgeschlossen (36,3 Prozent).“

Qualifizierung für Beschäftigte und Arbeitslose ankurbeln und verbessern

Weiterbildung ist nicht nur für die Beschäftigungssicherung wichtig, sondern auch, um überhaupt die für die Transformation notwendigen Fachkräfte zu qualifizieren und zu sichern. Mit der Nationalen Weiterbildungsstrategie und der Erweiterung der Fördermöglichkeiten durch das Qualifizierungschancengesetz und dem Arbeit-von-Morgen-Gesetz sind bereits wichtige Schritte zur Bewältigung der Transformation und der demographischen Entwicklung gesetzt worden. Die [OECD](#) sieht für Deutschland allerdings einen umfassenden Verbesserungsbedarf bei der Weiterbildung.¹² In Deutschland haben ausgerechnet diejenigen oft das Nachsehen, die besonders vom Wandel in der Arbeitswelt betroffen sein werden. Dazu gehören insbesondere Erwachsene in Berufen mit hohem Veränderungs- oder Automatisierungsrisiko und Erwachsene mit geringer Qualifikation. Von der letzteren Gruppe sind gerade Langzeitarbeitslose in sehr hohem Maße tangiert – fast 60 Prozent der rd. 980.000 Langzeitarbeitslosen haben keinen Berufsabschluss.¹³

Der Koalitionsvertrag kündigt einen „Schub für berufliche Aus-, Fort- und Weiterbildung“ an (Rn. 1005). Die Vereinbarungen müssen jetzt zügig ausgestaltet werden, so dass ein passendes Angebot an Weiterbildungsmaßnahmen für Menschen in Arbeitslosigkeit und in der Grundsicherung sowie für Beschäftigte vorhanden ist, Beschäftigte die Möglichkeit zur Freistellung haben und weder die Weiterbildungskosten an sich noch der Lebensunterhalt einer Weiterbildung entgegenstehen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben in ihren [Anforderungen zur Fortsetzung und Weiterentwicklung der Nationalen Weiterbildungsstrategie](#) nötige Schritte formuliert.

Unter anderem fordern sie:

- Die Ankündigungen der neuen Bundesregierung im Koalitionsvertrag, die Weiterbildungsförderung auszuweiten und insbesondere Bildungs(teil)zeiten nach österreichischem Vorbild zu ermöglichen, werden begrüßt. Damit mehr Zeit für Qualifizierung und Weiterbildung für mehr Beschäftigte geschaffen wird, sollte ergänzend eine bundesgesetzliche Freistellungsregelung geprüft werden.
- Kurzarbeit sollte stärker zu einem Brückeninstrument in der Transformation weiterentwickelt werden. Ein Transformationskurzarbeitergeld, das am Tatbestand des transformationsbedingten Arbeitsausfalls ansetzt, sollte zwingend eine Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung vorsehen, Lohnersatz und Kosten für eine berufliche Weiterbildung während Kurzarbeit gewährleisten und ein gemeinsames

¹² OECD, 2021: „Continuing Education and Training in Germany“, <https://www.oecd.org/els/continuing-education-and-training-in-germany-1f552468-en.htm>

¹³ Statistiken der Bundesagentur für Arbeit: „Langzeitarbeitslosigkeit - Deutschland, Länder, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit, Kreise und Jobcenter (Monats-/Jahreszahlen)“, Berichtsmonat Dezember 2021, Registerblatt 1, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=langzeitarbeitslosigkeit



Handeln der Betriebsparteien bei der Qualifizierungsbedarfsermittlung und -planung mit der Bundesagentur für Arbeit voraussetzen. Zusätzliche Beratung und Begleitung der Betriebe, Betriebsparteien und Beschäftigten sind erforderlich.

- Ebenso bedarf es einer Weiterentwicklung des Transfer-Kurzarbeitergeldes. Diese sollte bei der Bezugsdauer und den förderfähigen Ausbildungen ansetzen, um Qualifizierung in Transfergesellschaften zu stärken und um Anreize für Tarifverträge zu setzen.
- Unternehmen müssen im Strukturwandel bei der Sicherung von Beschäftigung und Qualifizierung mit berufsbegleitenden Maßnahmen unterstützt werden. In diesem Sinne sollte das in dem Koalitionsvertrag angekündigte Qualifizierungsgeld gestaltet werden.
- Im Fall der Arbeitslosigkeit muss Weiterbildung attraktiver sein als die schnelle Vermittlung in eine Stelle mit geringeren Qualifikationsanforderungen oder schlechterer Entlohnung. Ein Weiterbildungsgeld von 15 Prozentpunkten, mindestens aber 200 € über dem ALG-I-Anspruch, würde neben dem Anreiz der Prämie auch längere Maßnahmen finanziell tragbar machen. Für erwerbsfähige Leistungsberechtigte in der Grundsicherung muss durch ein Weiterbildungsgeld die bestehende Fehlkonstruktion überwunden werden, dass ein sogenannter Ein-Euro-Job mit durchschnittlich 194 Euro Mehraufwandsentschädigung pro Monat oder eine geringfügige Beschäftigung mit Freibetrag von bis zu 300 Euro finanziell attraktiver ist als die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme. Daher sollte für Grundsicherungsbeziehende das Weiterbildungsgeld bei Vollzeitmaßnahmen der Höhe des Freibetrags bei Zuverdienst entsprechen.
- Auch bei der individuellen Weiterbildungsförderung im Rahmen des AFBG stehen Beschäftigte vor immer größeren Schwierigkeiten, wie sie ihre Arbeit und ihre Verpflichtungen mit einer Fortbildung in Einklang bringen sollen. Im Koalitionsvertrag kündigt die Ampel-Regierung den Ausbau des Aufstiegs-BAföG und die Öffnung für Teilzeitausbildungen sowie die Erhöhung der Fördersätze und Freibeträge an. Bestehende Förderlücken zum BAföG sollen geschlossen werden und Aufstiegslehrgänge sowie Prüfungen perspektivisch kostenfrei werden. Auch soll jetzt eine zweite, vollqualifizierende Ausbildung über diese Förderschiene förderbar sein. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern eine transparente und klar sortierte Förderkulisse. Hier bedarf es auch einer Bearbeitung des in der Praxis immer wieder sich als problematisch erweisenden Verhältnisses zwischen den Förderschiene des SGB III und des AFBG.
- Die neue Regierung hat zudem eine BAföG-Reform mit Bezug auf Studierende als Vorhaben im Koalitionsvertrag benannt. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften werden sich entsprechend den Vorschlägen des DGB-Konzepts [„BAföG von Grund auf reformieren und bedarfsgerecht ausgestalten“](#) in den Reformprozess einbringen.
- Fördersysteme müssen dahingehend weiterentwickelt werden, dass Anreize für ein gemeinsames Handeln der Betriebsparteien gesetzt werden.



Sehen Tarifverträge für eine persönliche Weiterbildung Freistellungsansprüche mit einer Zuschusszahlung des Arbeitgebers vor, sollten diese Zuschüsse steuerbefreit gestellt werden.

- Qualifizierung, gute Bezahlung und Beschäftigungsbedingungen der Lehrkräfte müssen in allen Weiterbildungssegmenten Standard werden. Deshalb brauchen wir die Entwicklung und Einführung von Mindestqualitätsstandards für Weiterbildungsanbieter*innen, um die Transparenz in der heterogenen deutschen Weiterbildungslandschaft zu erhöhen. Bei der Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen durch die öffentliche Hand muss die Qualität das entscheidende Kriterium sein und nicht der Wettbewerb um den geringsten Preis.

Zudem müssen Kriterien und Zertifizierungen für die Qualität neuer digitaler Lehr-Angebote, digitaler Plattformen und weiterer digitaler Anwendungen (inkl. KI-Anwendungen) entwickelt und dabei auch den Anforderungen eines zeitgemäßen Daten- und Verbraucherschutzes gerecht werden.

3. Hürden beim Erwerbspotenzial abbauen

Erwerbsbeteiligung von Frauen/Müttern erhöhen

Nach wie vor können Frauen, insbesondere Mütter in Deutschland ihre Erwerbswünsche oft nicht im gewünschten Maße realisieren. Andere entscheiden sich bewusst dafür, die Erwerbstätigkeit zu begrenzen oder aufzugeben; auch hier können aber strukturelle Faktoren wirksam werden. So ist die Teilzeitquote von Frauen in Deutschland eine der höchsten in Europa.¹⁴ Viele erwerbstätige Frauen möchten die Arbeitszeit erhöhen, sehen sich dazu aber nicht in der Lage. Zu den Ursachen hierfür gehört neben weiterhin wirksamen Geschlechternormen, die Frauen die Hauptverantwortung für familiäre Sorgearbeit zuschreiben, die Lücke zwischen den Arbeitsentgelten von Männern und Frauen (gender pay gap), die es für viele Familien ökonomisch attraktiver erscheinen lässt, wenn Frauen in Zeiten der Kinderbetreuung oder Pflege die Arbeitszeit reduzieren. Dass diese Tätigkeiten überhaupt als primär private und primär weibliche Aufgabe erscheinen, ist einem auch politisch geförderten vermeintlich traditionellen Verständnis von Sorgearbeit geschuldet. Es fehlt in der Folge an Angeboten für professionelle Kinderbetreuung und Pflege. Eine zentrale Rolle spielen schließlich auch rechtliche Regelungen, die einer verstärkten Erwerbsbeteiligung von Frauen entgegenwirken.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- Abschaffung der Steuerklasse V und Ersatz durch Steuerklasse IV mit Faktorverfahren. Minderungen von Lohn- und Einkommensersatzleistungen, die dadurch eintreten, sind durch ein höheres Niveau dieser Leistungen auszugleichen.
- Ablösung des Ehegattensplittings (mit Übergangsregelungen) durch eine Individualbesteuerung, wobei der Grundfreibetrag weiterhin übertragbar bleibt.

¹⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/-/LFSQ_EPPGA.

Ehepaare mit niedrigen und mittleren Einkommen sind durch eine Reform des Einkommensteuertarifs steuerlich zu entlasten.

- Jedes Arbeitsverhältnis muss ab dem ersten Euro sozialversicherungspflichtig sein. Der gleitende Verlauf des Arbeitgeber- und Beschäftigtenanteils an den Sozialversicherungsbeiträgen, wie er ab dem 1. Oktober oberhalb der Verdienstgrenze von 520 Euro einsetzen wird, muss bereits bei null Euro beginnen. Beschäftigte werden durch einen steuerlichen Sozialversicherungs-Entlastungsbetrag unterstützt.
- Die gesetzlichen Schwellenwerte für den Anspruch auf zeitlich befristete Brückenteilzeit sowie unbefristete Teilzeit sind zu streichen.
Zudem bedarf es eines Rechtsanspruchs der Beschäftigten auf die Gestaltung von Arbeitszeitarrangements hinsichtlich Dauer, Lage und Rhythmus der vertraglichen Arbeitszeit sowie auf die Wahl des Arbeitsortes, um Familie und Beruf besser vereinbaren zu können. Unternehmen müssen wiederum verpflichtet werden, die arbeitszeitbezogenen Bedürfnisse ihrer Beschäftigten zu erheben und im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben betriebliche Arbeitszeitkonzepte zu entwickeln, die an tarifliche Regelungen anknüpfen. Parallel sind Maßnahmen für mehr vollzeitnahe Teilzeit für alle Beschäftigte zu ergreifen.
- Kinderbetreuung und ambulante Pflegeangebote sowie Tages- und Nachtpflege sind deutlich auszubauen; die – überwiegend weiblichen – Beschäftigten in Erziehungs- und Pflegeberufen verdienen bessere Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelte. Haushaltsnahe Dienstleistungen in Form sozialversicherter, tariflich vergüteter Beschäftigung sollten durch staatliche Gutscheine in realistisch bemessenem, bedarfsgemäßem Umfang gefördert werden.
- Die Partnermonate beim Elterngeld sollten erhöht und eine zehntägige, bezahlte Freistellung für den zweiten Elternteil rund um die Geburt eines Kindes eingeführt werden – denn die Einbindung von Vätern in die frühe Familienphase stärkt nachweislich die partnerschaftliche Aufteilung unbezahlter Sorgearbeit als Voraussetzung für eine kontinuierliche Erwerbstätigkeit von Müttern.

Erwerbsbeteiligung älterer Menschen/Menschen mit Behinderungen erhöhen

Trotz Fachkräftelücken haben ältere Arbeitslose immer noch große Schwierigkeiten, wieder eine Stelle zu finden. Die Arbeitslosenquote der Menschen im Alter von 55 bis unter 65 Jahren liegt weiterhin oberhalb der allgemeinen Arbeitslosenquote. Ihre Arbeitslosigkeit dauert im Schnitt länger an; ihre Abgangschance ist nur halb so hoch. Fast die Hälfte von ihnen ist langzeitarbeitslos.¹⁵ Manche Arbeitgeber stellen ältere Menschen trotz Qualifikation und Berufserfahrung nicht ein, weil sie glauben, jüngeren Menschen niedrigere Gehaltsangebote machen zu können. Zugleich müssen viele ältere Beschäftigte vorzeitig aus dem Beruf oder dem Erwerbsleben ausscheiden, weil ihre Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen nicht altersgerecht gestaltet sind oder sie bereits im früheren Verlauf ihres Erwerbslebens krank

¹⁵ <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Demografie/Generische-Publikationen/Aeltere-amArbeitsmarkt.pdf>, S. 20 ff.

gemacht haben. Gerade ältere Beschäftigte geburtenstarker Jahrgänge können aber dazu beitragen, in den kommenden Jahren die Auswirkungen des demografischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt abzumildern.

Menschen mit Behinderungen werden immer noch von vielen Arbeitgebern nicht als Fachkräfte angesehen. Manche Arbeitgeber zahlen lieber die Ausgleichsabgabe, als schwerbehinderte Menschen einzustellen. Die Arbeitslosenquote von Menschen mit Behinderungen liegt deutlich über der des Bevölkerungsdurchschnitts (2021 waren es 11,5 Prozent).¹⁶

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- Im Rahmen der nationalen Präventionsstrategie sind insbesondere verhältnisbezogene Ansätze auszubauen und zu stärken. Notwendig ist eine konsequente, Erkrankungen vorbeugende, altersgerechte Ausgestaltung von Arbeitsplätzen. Arbeitgeber sind hierbei stärker in die Pflicht zu nehmen.
- Die Einhaltung von Arbeitsschutzstandards ist durch verstärkte Kontrollen durchzusetzen.
- Die gesetzlich vorgesehene Abgabe für ausbleibende Beschäftigung schwerbehinderter Menschen steigt pro fehlendem Arbeitsplatz und Monat
 - bei einer Beschäftigungsquote von drei bis weniger als fünf Prozent von 125 auf 250 Euro,
 - bei einer Beschäftigungsquote von zwei bis weniger als drei Prozent von 220 auf 500 Euro,
 - bei einer Beschäftigungsquote von weniger als zwei Prozent von 320 auf 750 Euro,
 - bei einer Beschäftigungsquote von null Prozent soll eine vierte Staffel in der Ausgleichsabgabe eingeführt werden und die Ausgleichsabgabe hier zukünftig bei 1.300 Euro liegen.

Potenziale bereits eingewandelter Menschen anerkennen

In Deutschland lebende Menschen mit Migrationsgeschichte, gleich ob sie das Freizügigkeitsrecht in Anspruch genommen haben, zu Erwerbszwecken oder als Schutzsuchende eingereist sind, stellen ein inländisches Arbeits- und Fachkräftepotential dar. Auch wenn die Beschäftigungsquote auf knapp 54 Prozent leicht angestiegen ist, so liegt sie dennoch rund 14 Prozent unter der der Gesamtbevölkerung.¹⁷ Vor allem für Geflüchtete ist es schwer, eine qualifizierte Beschäftigung in Deutschland aufzunehmen, besonders, wenn ihr Aufenthalt nur befristet oder geduldet erlaubt ist. Hinzu kommen die fehlende Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsabschlüsse, die Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus sowie

¹⁶ <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202112/analyse/analyse-arbeitsmarkt-schwerbehinderte/analyse-arbeitsmarkt-schwerbehinderte-d-0-202112-xlsx.xlsx>, Tabelle 4.9.

¹⁷ IAB-Zuwanderungsmonitor März 2022, https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Zuwanderungsmonitor_2203.pdf.



die teils vorhandenen Vorbehalte und Ausgrenzungen. Auch ist es nur sehr eingeschränkt möglich, von einem humanitären Aufenthaltsstatus in einen der Aufenthaltstitel aus dem Bereich der Erwerbsmigration zu wechseln.

Die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationsgeschichte muss wesentlich verbessert werden. Sie müssen im Rahmen der Hebung inländischer Potenziale besonders angesprochen und unterstützt werden. Dazu gehören Erleichterungen bei der Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen und die Möglichkeit zum Spurwechsel, unabhängig vom derzeitigen Aufenthaltsstatus.

Die bereits existierende Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung sind mit ihren Zugangshürden nicht geeignet, eine Perspektive für einen großen Teil der geduldeten Bevölkerung zu bieten. Auch das geplante Chancen-Aufenthaltsrecht ist viel zu eng gefasst und bleibt weit hinter den Erfordernissen eines Spurwechsels zurück, mit dem alle eingewanderten Menschen die Chance bekommen, zu arbeiten und sich zur Fachkraft ausbilden oder qualifizieren zu lassen.

Die Anerkennung von Berufsabschlüssen stellt die Betroffenen vor große Herausforderungen. Die Anerkennungslandschaft ist sehr vielgestaltig und unterscheidet nach Bundes- und Länderkompetenz sowie nach reglementierten und nicht reglementierten Berufen. In einem Großteil der Fälle werden Ausgleichsmaßnahmen bei reglementierten Berufen (oft handelt es sich dabei um Anpassungslehrgänge) verlangt, bei nicht reglementierten Berufen sind ebenfalls oft Anpassungsqualifizierungen nötig, wenngleich diese nicht festgelegt werden.¹⁸ Die Festlegung der geforderten Ausgleichsmaßnahmen erfolgt häufig regional unterschiedlich und für die Betroffenen intransparent durch Kammern. Entsprechende Angebote sind oft schwer zu finden und längst nicht für alle Berufe in der Fläche verfügbar. Anfallende Kosten können zwar in vielen Fällen durch entsprechende Förderangebote ausgeglichen werden, doch setzt dies entsprechendes Wissen voraus. Informelle, durch Erfahrung erworbene Qualifikationen können bislang nicht in einem regulären Verfahren anerkannt werden, obwohl die meisten Staaten kein der dualen Ausbildung vergleichbares System kennen.

Menschen mit Migrationserfahrung arbeiten überdurchschnittlich häufig zu Niedriglöhnen und sind oft prekär beschäftigt. Auch von Arbeitsrechtsverstößen und Arbeitsausbeutung sind sie häufig betroffen. Sie arbeiten teils unterhalb ihrer Qualifikation, unter anderem wenn ihnen die finanziellen Ressourcen für (Nach)qualifizierungen oder langwierige Berufsankennung fehlen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- Wer aus humanitären Gründen in die Bundesrepublik eingereist und Asyl beantragt hat, muss einen Arbeitsmarktzugang und eine Bleibeperspektive erhalten sowie die Möglichkeit, den Aufenthaltswort zu wechseln (echter Spurwechsel).
- Das geltende Arbeitsrecht muss unter anderem durch schärfere und häufigere Kontrollen besser durchgesetzt werden.

¹⁸ <https://res.bibb.de/777109>, S. 6.

Prekäre Beschäftigungsformen müssen wieder stärker reguliert und in reguläre Beschäftigung umgewandelt oder ihr angenähert werden.

- Wer eingewandert ist und in Deutschland erstmals eine Beschäftigung aufnimmt, sollte eine amtliche Information über Beschäftigtenrechte erhalten, die möglichst auch in der jeweiligen Muttersprache zur Verfügung gestellt wird. Gewerkschaftliche Beratungsangebote wie Support Faire Integration (SFI, für Menschen aus Drittstaaten) und Faire Mobilität (für Menschen aus EU-Staaten) sollten entsprechend unterstützt und im Falle von SFI verstetigt werden.
- Die zielgruppenorientierte Integration von Geflüchteten in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem und in den tertiären Bildungsbereich erfordert eine Orientierungsphase, die die individuellen Voraussetzungen erfasst, Orientierungs- und Vorbereitungsangebote inkl. berufsbezogenen Sprachkursen bereithält. Zudem sind der geschlechtsspezifische Erfahrungshintergrund und die Lebensrealität von geflüchteten Frauen bei sämtlichen bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen – etwa durch bedarfsgerechte Kinderbetreuung, Teilzeitangebote und geschlechtersensible Sprache. So kann der Weg in eine Berufsausbildung bzw. der Erwerb eines Berufsabschlusses und ggf. Anpassungsqualifizierungen unabhängig von Geschlecht geebnet und der Übergang in Beschäftigung erleichtert werden. Dazu sollten bestehende Instrumente ausgebaut werden, z.B. die Stärkung von Instrumenten wie Assistierter Ausbildung (AsA flex).
- Die Berufsanerkennung muss besser koordiniert werden, das Verfahren vereinfacht und nach Möglichkeit bundeseinheitlich geregelt werden, gegebenenfalls auch mittels entsprechender Änderung des Grundgesetzes, soweit Länderkompetenzen berührt sind. Dabei sollten auch Regelungen für die Anerkennung informeller Qualifikationen geschaffen werden.
- Für das gesamte Anerkennungsverfahren, einschließlich ergänzender Maßnahmen wie Qualifikationsanalysen, sollten keine Gebühren mehr erhoben werden.
- Verfahren und IT-Lösungen bei der Berufsanerkennung sollten vereinheitlicht werden, untereinander kompatibel und für einwanderungsinteressierte Menschen auch aus wirtschaftsschwächeren Staaten zugänglich sein. Die Qualifizierung während der Beschäftigung muss gestärkt werden. Eingewanderte Menschen – gleich ob zu Erwerbszwecken oder aus humanitären Gründen – sollten während des Erwerbs notwendiger beruflicher Qualifikationen und Kenntnissen von Sprache und Gesellschaft finanziell abgesichert werden, ähnlich wie es auch für Menschen erforderlich ist, die bereits in Deutschland leben. Es muss attraktiver sein, Qualifikationen anerkennen zu lassen oder zu erwerben, als kurzfristig eine Beschäftigung auf Helferniveau anzunehmen. Arbeitgeber, die Fachkräfte aus dem Ausland einstellen möchten, sollten sich an der Finanzierung des Lebensunterhalts während der Zeit einer (Anpassungs-)Qualifizierung beteiligen.

Ein Baustein kann eine Vorabbeschäftigung bei demselben Arbeitgeber in Tätigkeiten sein, die die entsprechende Qualifikation nicht erfordern. Diese Möglichkeit muss aber zeitlich befristet werden und vor Missbrauch geschützt sein. Für die Qualifizierung müssen auch berufsbegleitende Angebote und Angebote in Teilzeit zur Verfügung stehen.

- Die Qualität der Sprach- und Integrationskurse muss verbessert werden. Ein wichtiger Punkt ist hierbei die Professionalisierung des Lehrpersonals, Dauerstellen für Daueraufgaben und angemessene Vergütung und gute Arbeitsbedingungen.
- Aufenthaltsperspektiven müssen stärker von der konkreten Beschäftigung oder Ausbildung entkoppelt werden, damit Menschen nicht aus Angst vor dem Verlust des Aufenthaltsstatus darauf verzichten, ihre Rechte geltend zu machen, beispielsweise geduldete Auszubildende, deren Aufenthalt (mit sechsmonatiger Übergangszeit) an die Ausbildung geknüpft ist.
- Für die eingewanderten Fachkräfte und deren Familienangehörigen müssen Sprach- und Integrationskurse angeboten werden. Für die Partner*innen der eingewanderten Fachkräfte müssen Erwerbs- und Qualifikationsmöglichkeiten geschaffen werden und für die Kinder Kita- und Schulplätze zur Verfügung stehen.

4. Fachkräftepotenzial aus Drittstaaten – Erwerbsmigration fair gestalten

Ergänzend zur Hebung inländischer Potenziale und einer verbesserten Arbeitsmarktintegration der in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung benötigen wir einen Paradigmenwechsel bei der Ein- und Zuwanderungspolitik von Fachkräften aus Drittstaaten. Insbesondere müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen grundlegend verändert werden, auch weil die Reformen des Einwanderungsrechts in der letzten Legislaturperiode hinsichtlich der Einwanderung von Fachkräften unzureichend bis ungeeignet waren; dies zeigen auch die Daten zu den erteilten Aufenthaltstiteln. Weniger als 50 Prozent der in 2020 und 2021 erstmalig erteilten Aufenthaltserlaubnisse zu Erwerbszwecken wurden an neu eingereiste Erwerbstätige erteilt.¹⁹ Zudem lag die Zahl der Fortzüge in den letzten beiden Jahren bei rund 1 Million Personen.

Eine künftige nachhaltig gestaltete Ein- und Zuwanderungspolitik muss a) den Grundsatz der Gleichbehandlung bei den Arbeitsbedingungen als wesentliche Voraussetzung für die Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels verankern, b) die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verbessern und c) die gemeinsam beschlossenen EU-Richtlinien berücksichtigen. Gleichzeitig müssen die Interessen der Einwanderungswilligen und nicht nur die kurzfristigen Interessen der Unternehmen berücksichtigt werden. Entscheidend für eine faire Gestaltung von Erwerbsmigration ist, dass sie zu einheitlichen und tarifvertraglich abgesicherten Regeln erfolgt, welche unter Einbeziehung der Sozialpartner erarbeitet werden.

¹⁹ Größte Gruppe dabei waren jeweils Aufenthaltserlaubnisse für sonstige Beschäftigungen (15.254 bzw. 16.715), die keine anerkannte Berufsqualifikation erfordern. Dazu gehören auch Erlaubnisse nach der sogenannten Westbalkanregelung: BAMF. Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration. Jahresberichte 2020 und 2021.

Zugleich ist es aber ein Gebot internationaler Solidarität, dass wirtschaftsstarke Staaten wie Deutschland nicht Fachkräfte aus Staaten abwerben, die diese Fachkräfte selbst dringend benötigen, und durch diesen „brain drain“ Kettenmigrationsprozesse auslösen, wie es bereits beispielsweise in osteuropäischen Staaten der Fall ist. Ebenso dürfen nicht wirtschaftliche Ungleichgewichte ausgenutzt werden, die etwa durch unfaire Handelspolitik verstärkt wurden und zu hoher Arbeitslosigkeit in Herkunftsstaaten von Erwerbsmigrant*innen beigetragen haben. Denn in diesem Fall ist Erwerbsmigration nur sehr vordergründig eine Win-Win-Situation – Verlierer*innen sind vielmehr strukturell die Herkunftsstaaten.

Verlierer*innen können aber auch Erwerbsmigrant*innen selbst sein, wenn in Deutschland prekäre Arbeitsbedingungen auf sie warten. Dies gilt in besonderem Maße für Branchen, die sich bereits in der Vergangenheit als missbrauchsanfällig erwiesen haben. Erwerbsmigration kann im ungünstigsten Fall den Druck auf Arbeitgeber reduzieren, infolge Arbeitskräftemangels die Arbeitsbedingungen zu verbessern – zum Nachteil neu eingewanderter ebenso wie bereits in Deutschland tätiger Beschäftigter. Denn wenn Regelungen zur Erwerbsmigration von Unternehmen wie z.B. im Fall der Westbalkanregelung ausgenutzt werden, um qualifizierte Beschäftigte auf Niedriglohnbasis anzuwerben, erhöht dies den Druck auf tariflich vereinbarte Löhne und Arbeitsbedingungen insgesamt. Deshalb haben die unter 2. und 3. genannten Maßnahmen Vorrang vor Maßnahmen, die auf mehr Erwerbsmigration abzielen.

Soweit ergänzende Erwerbsmigration erforderlich ist, muss Deutschland als Einwanderungsland für Fachkräfte attraktiv sein, statt sie durch bürokratische Hürden und unfaire Vermittlungspraktiken abzuschrecken. Erwerbsmigration bedeutet nicht in jedem Fall, Fachkräfte aktiv im Ausland anzuwerben. Jedoch ist das Anwerbengeschäft in besonderem Maße regulierungsbedürftig.

Wenn Fachkräfte akut fehlen, ist politische Vorsicht geboten, wie aktuelle Beispiele zeigen. Denn akute Fachkräftelücken können innerhalb kürzester Zeit durch unternehmerische Fehlentscheidungen entstehen. Wo Fachkräftelücken selbstverschuldet sind, dürfen unternehmerische Entscheidungen nicht durch politisches Eingreifen kompensiert werden, weil anderenfalls nötige strukturelle Anpassungen bei Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelten nur hinausgezögert werden.

Ein- und Zuwanderung aus Drittstaaten nachhaltig gestalten

Eine grundlegende Reform der Ein- und Zuwanderung aus Drittstaaten braucht einen Perspektivwechsel bei den rechtlichen Rahmenbedingungen. Ziele müssen eine Orientierung der Zuwanderung von Fachkräften an der langfristigen Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie eine transparente Gestaltung des Aufenthaltsrechts sein. Dazu sollten die Aufenthaltstitel bzw. Regelungen für die Einreise von Erwerbstätigen zusammengeführt und die Voraussetzungen einheitlicher gestaltet werden. Zudem muss allen in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen mit ihren Familien die Möglichkeit zu einem Daueraufenthalt eingeräumt



werden. Eine Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wird den Anforderungen nicht gerecht, denn erforderlich sind neben den Änderungen der Regelungen für die Erwerbstätigenzuwanderung auch Änderungen bei den Verwaltungsverfahren. bei der Anwerbung und Unterstützung etwa durch die ZAV der Bundesagentur für Arbeit, bei der Familienzusammenführung und den Integrationsangeboten sowie beim Staatsangehörigkeitsrecht.

Zu diesem Neugestaltungsbedarf gehören auch die bereits oben unter 3. (dort mit Blick auf bereits eingewanderte Menschen) erwähnten, notwendigen Verbesserungen bei der Anerkennung von Qualifikationen.

Der DGB fordert insbesondere

- die Zusammenführung von Aufenthaltstiteln zum Zweck der Erwerbstätigkeit sowie eine Vereinheitlichung der Voraussetzungen,
- den Abbau langer Wartezeiten bei der Visaerteilung, unter anderem durch digitale Antragsstellung und die Stärkung der Beteiligung des Bundesamtes für auswärtige Angelegenheiten,
- als Ergänzung zum gegenwärtigen System der Aufenthaltstitel die Einführung einer Möglichkeit zur Einwanderung über ein Punktesystem, welches die Erfahrungen anderer Länder aufnimmt²⁰,
- die Gleichbehandlung bei den Arbeitsbedingungen bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken sicher zu stellen und sie auch während der anschließenden Beschäftigung zu kontrollieren,
- die Westbalkanregelung weder zu entfristen noch zu erweitern,
- den Zugang aller Erwerbstätigen mit einem Aufenthaltstitel zur Beschäftigung zur Niederlassungserlaubnis, auch durch eine Zusammenrechnung von Aufenthaltszeiten bei zirkulärer Migration,
- Erleichterungen für den Familiennachzug von Erwerbstätigen.

Wichtig ist, dass Einwanderungswillige bereits im Herkunftsland die Chance für das Erlernen der deutschen Sprache bekommen und ausreichend über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen informiert werden.

Zudem sollten die Möglichkeiten der Einbürgerung, auch unter Hinnahme einer Mehrfachstaatsangehörigkeit, ausgeweitet werden.

²⁰ Das derzeit geltende kanadische Punktesystem ist wegen des zweistufigen Verfahrens und der überlangen Wartezeiten nicht geeignet. Besser ist, die Erfahrungen des neuseeländischen Systems zu nutzen und entsprechend der Situation in Deutschland sowie der grundlegenden Ziele anzupassen.



Faire Vermittlung aus dem Ausland sicherstellen

Die private Arbeitsvermittlung besonders aus Drittstaaten nach Deutschland ist durch massive Missstände geprägt. Der Wunsch von Menschen im Ausland, in Deutschland zu arbeiten, wird im Zusammenspiel mit Fachkräftelücken auf dem deutschen Arbeitsmarkt von Vermittlungsunternehmen zu ihrem Vorteil ausgenutzt. Menschen aus Staaten mit einem weit geringeren Einkommens- und Vermögensniveau, die auch persönlich in der Regel nur über geringe Mittel verfügen, werden dabei in schwere finanzielle Nöte gestürzt. Mittel dazu sind beispielsweise versteckte Gebühren, Rückzahlungsklauseln und Vertragsstrafen, teils ohne vertragliche Grundlage, fehlende Informationen über die Arbeitstätigkeit und die Arbeitsverträge in Deutschland, Nichtaushändigung von Originalunterlagen sowie nachträgliche Änderungen von Vermittlungs- und Arbeitsverträgen. An unfaire Vermittlungspraktiken schließen sich häufig unfaire Arbeitsbedingungen in Deutschland an. All dies zu ändern ist ein Gebot der Fairness und steigert zugleich die Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- Die Rolle der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit sollte gestärkt und um Kontrollbefugnisse in enger Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und den Arbeitsschutzbehörden der Länder ergänzt werden. Angesichts der nötigen zusätzlichen Zuwanderung benötigt die ZAV deutlich mehr Personal, wenn die Auslandsvermittlung nicht überwiegend in der Hand privater Agenturen liegen soll.
- Das Informationsangebot des Bundes sollte verbessert werden, und zwar auf den Informationskanälen, die einwanderungsinteressierte Personen typischerweise nutzen, einschließlich Social Media.
- Private Vermittler müssen einer Zertifizierung unterliegen. Dies gilt auch dann, wenn sie nicht über den Vermittlungsgutschein der BA abrechnen. Darin sind insbesondere die Qualifikation der Vermittler und die Geschäftsbedingungen zu regeln. Den Arbeitnehmer*innen dürfen dabei keine ungebührlichen Risiken aufgebürdet werden. Arbeitgeber in Deutschland dürfen nur mit privaten Vermittlern zusammenarbeiten, die diese Zertifizierung besitzen.
- Vor dem Hintergrund der Fachkräfteeinwanderung muss Deutschland endlich das Übereinkommen 181 der Internationalen Arbeitsorganisation über private Arbeitsvermittler (1997) ratifizieren. Dieses regelt u.a., dass
 - „die für die Tätigkeit von privaten Arbeitsvermittlern maßgeblichen Bedingungen durch ein Bewilligungs- oder Zulassungssystem festzulegen“ sind
 - die „privaten Arbeitsvermittler (...) den Arbeitnehmern weder unmittelbar noch mittelbar Gebühren oder sonstige Kosten ganz oder teilweise in Rechnung stellendürfen und
 - „alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen (...) zu treffen“ sind, „um einen ausreichenden Schutz für Wanderarbeitnehmer vorzusehen und



Missbräuche gegenüber Wanderarbeitnehmern zu verhindern, die in seinem Hoheitsgebiet durch private Arbeitsvermittler angeworben oder vermittelt worden sind.“

Dafür muss das deutsche Recht geändert und dem Abkommen angepasst werden. Gerade bei grenzüberschreitendem Arbeitskräfteaustausch sind internationale Abkommen von großer Bedeutung.

- Arbeitgeber in Deutschland und von ihnen beauftragte private oder öffentliche Vermittler müssen zwingend die Bestimmungen des WHO-Verhaltenskodex für die internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften (WHO, 2010b, WHO, 2010a) einhalten. Bei privaten Vermittlern muss dies überwacht werden.