

Inländisches Fachkräftepotenzial ausschöpfen, faire Fachkräfteeinwanderung gewährleisten

Aktuelle DGB-Anforderungen in der Fachkräftedebatte

Übersicht

Zusammenfassung

1. Arbeitsmarkt: Spaltung und Wandel
2. Mismatch reduzieren, gute Beschäftigung sichern
 - 2.1. Arbeitsbedingungen und Löhne verbessern
 - 2.2. Ausbildung stärken
 - 2.3. Qualifizierung für Beschäftigte und Arbeitslose ankurbeln und verbessern
 - 2.4. Fachkräftesicherung durch digitale Unterstützung für Gute Arbeit
3. Hürden beim inländischen Erwerbspotenzial abbauen
 - 3.1. Erwerbsbeteiligung von Frauen/Müttern erhöhen
 - 3.2. Erwerbsbeteiligung im Erwerbsverlauf durch Gute Arbeit erhöhen
 - 3.3. Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderungen erhöhen
 - 3.4. Potenziale bereits eingewanderter Menschen anerkennen
4. Fachkräfte aus Drittstaaten – Erwerbsmigration fair gestalten
 - 4.1. Einwanderung aus Drittstaaten nachhaltig gestalten
 - 4.2. Faire Anwerbung und Vermittlung aus dem Ausland sicherstellen

1. Dezember 2023

Kontaktperson:

Dr. Martin Russell Varga

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

DGB Bundesvorstand
Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de

Deutscher Gewerkschaftsbund

Zusammenfassung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben ihre gewerkschaftlichen Anforderungen in der Fachkräftedebatte im September 2022 formuliert und in einer Stellungnahme zur Fachkräftestrategie der Bundesregierung verdeutlicht. Diese Positionen bekräftigen und erweitern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in dieser aktualisierten und ergänzten Fassung als Grundlage für den Dialogprozess „Mission Fachkraft“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Der Arbeitsmarkt ist trotz schwächelnder Konjunktur derzeit noch in insgesamt guter Verfassung, aber das Bild hat sich eingetrübt. Die Arbeitslosenquote, die sich nach dem Anstieg in den ersten Pandemiejahren wieder stabilisiert hatte, lag im August 2023 bei 5,8 Prozent. Die Eintrübung folgt der konjunkturellen Entwicklung. Im 2. Quartal 2023 kamen nach IAB-Angaben auf 100 offene Stellen 150

Arbeitslose.¹ Die Relation war im 1. Quartal sogar wieder gestiegen. Nach Daten der Bundesagentur für Arbeit kamen im Oktober 2023 rund 3,5 arbeitslose Menschen auf eine gemeldete Stelle. Von einem allgemeinen Arbeitskräftemangel kann – auch unter Berücksichtigung eines Sockels an friktioneller Arbeitslosigkeit – aktuell nicht die Rede sein.² Zu beobachten sind aber weiterhin Fachkräftengpässe in einer erheblichen Zahl von Berufsgruppen, z. B. Gesundheits- und Pflegeberufe, Berufskraftfahrer*innen, Gastronomieservice und Berufe in der Kindererziehung. Diese und einige weitere Engpassberufe sind durch problematische Arbeitsbedingungen oder niedrige Arbeitsentgelte geprägt.

Zudem bestehen auf mittlere und lange Sicht neue Risiken für größere Fachkräftengpässe und eine Verstärkung des Mismatch auf dem Arbeitsmarkt. Digitalisierung und Energiewende/Klimapolitik haben erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung und die Arbeitsqualität. Wie sich diese tatsächlich ausprägen, ist jedoch nicht technologisch determiniert, sondern ein zentraler Gegenstand der ökonomischen Rahmenbedingungen, rechtlichen Rahmung sowie der Arbeitsgestaltung – insbesondere bei der Nutzung von algorithmischen Systemen oder beim Einsatz Künstlicher Intelligenz in der Arbeitswelt. Als gesichert gilt, dass die digitale und sozial-ökologische Transformation in weiten Teilen des Arbeitsmarktes mit Veränderungen der Anforderungsniveaus und von Aus- und Weiterbildungsinhalten verbunden ist.

Als weiterer Einflussfaktor wird der demografische Wandel auf die Beschäftigungslage wirken und – wenn nicht kompensierende Effekte eintreten – Fachkräftengpässe deutlich verstärken. Das IAB prognostiziert einen demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials um 7,2 Mio. bis zum Jahr 2035 in einem hypothetischen Szenario ohne Migration und mit konstanten Erwerbsquoten.³ In einer anderen Prognose unter Modellierung einiger kompensierender Effekte wird ein Rückgang um ca. 2 Mio bis 2035 und 4,2 Mio bis 2060 vorhergesagt.⁴ Aufgrund der Vielzahl potenzieller Einflussfaktoren ist somit auch bei Zukunftsszenarien eine differenzierende Betrachtung angezeigt.

Insgesamt sollten die Fachkräftedebatte und daran anknüpfende Fachkräftestrategien die tatsächlichen Verhältnisse realistisch und differenziert abbilden, künftige Entwicklungen vorausschauend aufnehmen und engmaschig beobachten sowie die Instrumente mit Weitsicht schärfen. Dafür lohnt sich zunächst ein genauer Blick auf die Gründe für aktuelle Fachkräftelücken. Auf dem deutschen Arbeitsmarkt macht sich bereits ein Mismatch, also ein „Nichtzusammenpassen“ bemerkbar: Trotz konstanter Nachfrage nach Arbeitskräften kommen viele – und jüngst wieder mehr – Arbeitslose nicht in Arbeit und finden viele junge Menschen keinen Ausbildungsplatz. Diese Situation wird sich infolge der Transformation verschärfen, wenn nicht rechtzeitig gegengesteuert wird. In vielen Bereichen

¹ <https://www.iab.de/stellenerhebung/download>.

² <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202212/arbeitsmarktberichte/fachkraefte-engpassanalyse/fachkraefte-engpassanalyse-dl-0-202212.zip>.

³ <https://doku.iab.de/kurzber/2021/kb2021-25.pdf>.

⁴ <https://doku.iab.de/discussionpapers/2023/dp0523.pdf>.

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.

Auf der anderen Seite 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 wird das Erwerbspotenzial von Frauen, Menschen mit Behinderungen, älteren Menschen sowie Menschen mit Migrationshintergrund ausgebremst. Sie scheitern noch viel zu oft an strukturellen Hindernissen. Es gilt deshalb, diese Hürden zu überwinden – und dabei die Weichen für die Fachkräftesicherung der Zukunft schon heute zu stellen. Entscheidend für die Entwicklung des Fachkräfteangebots und der Fachkräftenachfragen ist, die unterschiedlichen Einflüsse nicht isoliert zu betrachten, sondern in einer integrierten Strategie zu bündeln.

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 Erwerbstätige zu entlasten, wo Engpässe zu schlechten Arbeitsbedingungen führen und sich dadurch verschärfen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen es ab, durch erhöhte Arbeitszeiten oder ein höheres Renteneintrittsalter den Druck von den Unternehmen zu nehmen. Diese Strategie wäre wenig nachhaltig und droht mittelfristig Fachkräfteengpässe sogar zu verschärfen.⁵ Auch die pauschal intensivierte Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland kann nicht die Lösung sein. Stattdessen müssen Unternehmen in erster Linie bessere Arbeits- und Ausbildungsbedingungen anbieten, um Fachkräfte zu gewinnen und auch langfristig zu halten. Nötige strukturelle Anpassungen bei Arbeitsentgelten und Arbeitsbedingungen dürfen nicht verzögert werden. Es müssen deutliche Fortschritte bei den Aus-, Weiterbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten sowie der höheren Erwerbsbeteiligung benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt erzielt werden.

Eine geplante, **faire Fachkräfteeinwanderung** kann zur Linderung von Fachkräfteengpässen beitragen. Sie kann und muss im Einklang mit den inländischen Potenzialen genutzt werden. Arbeits- und Ausbildungsbedingungen müssen attraktiver gestaltet werden und Unternehmen müssen ihre Anforderungen an die Gegebenheiten anpassen. Dies wird nur dann nachhaltig gelingen und einen Beitrag zur Minderung von Fachkräftelücken leisten können, wenn einwandernde Menschen im gesamten Prozess unterstützt und fair behandelt werden, keine vermeidbaren bürokratischen und gesellschaftlichen Hürden vorfinden und vor Ausbeutung und prekären Beschäftigungsbedingungen geschützt werden.

⁵ https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008384.

Folgende Maßnahmen schlägt der DGB daher vor:

- In vielen Bereichen fehlen Arbeitskräfte aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen und Entlohnung, insbesondere in weiblich dominierten Branchen wie Pflege und Erziehung, aber auch im Handwerk. Um diese Tätigkeiten aufzuwerten und bessere Arbeitsbedingungen zu schaffen, sollte die **Tarifbindung gestärkt** werden. Maßnahmen dazu sind zum Beispiel die 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. Die duale Berufsausbildung gibt Menschen eine Perspektive. Es gilt einerseits, mehr Ausbildungsplätze zu schaffen, sowie Einstellungshürden abzubauen und andererseits, Ausbildungen attraktiver zu gestalten. Dazu braucht es eine echte, umlagefinanzierte Ausbildungsgarantie. Zudem können eine höhere Mindestausbildungsvergütung, Entlastung bei Wohn- und Pendelkosten sowie gesicherte Übernahmeperspektiven entscheidend zur Attraktivitätssteigerung beitragen.
- **Weiterbildung** muss gestärkt, **vorhandene Qualifikationen** dürfen nicht entwertet werden. Förderungen für eine selbstbestimmte und selbstinitiierte Weiterbildung, wie im Koalitionsvertrag mit der Einführung einer Bildungs(teil)zeit vorgeschlagen, müssen unverzüglich umgesetzt und so ausgestaltet werden, dass es geringverdienenden Beschäftigten leichter gemacht wird, an beruflicher Weiterbildung teilzunehmen und alle Beschäftigten längere Fort- und Weiterbildungen bis hin zur Umschulung realisieren können. Unternehmen müssen im Strukturwandel bei der Sicherung von Beschäftigung unterstützt werden. Nicht zuletzt aufgrund der Verschiebungen zwischen den Branchen muss die Beschäftigungsfähigkeit Betroffener verbessert und Arbeitslosigkeit vermieden werden. Die Agenturen für Arbeit können mit einer guten Berufsberatung im Erwerbsleben (BBiE) umfassend bei transformationsbedingten Veränderungen unterstützen, wenn ihnen dazu nötigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Um Arbeitslose dauerhaft in Gute Arbeit zu integrieren, ist eine Weiterbildungsoffensive notwendig. Nachdem mit dem Bürgergeldgesetz die Förderung der beruflichen Weiterbildung stark verbessert wurde, muss nun auch eine ausreichende Finanzierung erfolgen, damit die neuen Instrumente wirken können. Gute, breit verfügbare Weiterbildungsangebote erfordern ausreichend qualifizierte Fachkräfte, die Weiterbildungen zu guten Arbeitsbedingungen im Sinne der betroffenen Menschen bestmöglich erbringen.
- Die **Digitalisierung** sollte genutzt werden, um Beschäftigte in ihren Tätigkeiten zu unterstützen und zu entlasten. Dazu gehören neben der Entwicklung und Nutzung von modernen Assistenzsystemen auch sinnvolle

und beschäftigungspolitisch nachhaltige Strategien zur Automatisierung. Nötig ist dafür eine Erweiterung der Mitbestimmung zur flächendeckenden Förderung von innovativen Change-Impact-Management-Verfahren durch Beteiligung am Prozess, die gleichzeitig eine dauerhafte Überwachung verhindert. Zielkonflikten, wie zum Beispiel bei der Nutzung von Beschäftigtendaten oder dem Verhältnis von Mensch und Maschine, ist präventiv regulatorisch zu begegnen.

- Die **Erwerbsbeteiligung von Frauen** muss weiter erhöht, 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 und gute Arbeitsbedingungen in der Haushaltsarbeit zu schaffen.
- Die **Erwerbspotenziale von Menschen mit Behinderungen** sollten besser genutzt werden. Arbeitgeber müssen regulatorisch und finanziell angehalten werden, Menschen mit Behinderungen einzustellen.
- **Erwerbspotenziale im Erwerbsverlauf** sollten gestärkt werden. Arbeitsplätze und -abläufe sollten alternsgerecht ausgestaltet werden. Beschäftigte sollten außerdem 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. Der Arbeitsschutz muss gestärkt werden, insbesondere bei psychischen Belastungen.
- Die **Erwerbsbeteiligung von Eingewanderten** aus der Europäischen Union und aus Drittstaaten ist in den letzten Jahren angestiegen. Daher sind Anstrengungen zur gleichberechtigten Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich. Dazu gehören – wie die Bundesregierung bereits erkannt hat – insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung und Beschleunigung der Qualifikationsanerkennung und langfristige Bleibeperspektiven. Qualifikationsadäquate Beschäftigung von Eingewanderten muss die oberste Prämisse einschlägiger Integrationsbemühungen sein. Für bereits eingewanderte Menschen müssen Barrieren zum Eintritt in den Arbeitsmarkt und in qualifikationsgerechte Arbeit beseitigt werden. Das Chancenaufenthaltsrecht, ein stichtagsbegrenzter Spurwechsel und ein Ausbildungs-Aufenthaltsrecht für Ausreisepflichtige sind erste Schritte in die richtige Richtung, doch muss die Durchlässigkeit weiter ausgestaltet werden. Der von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte schnellere Zugang von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt weist in die richtige Richtung. Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter dürfen aber nicht zu einer Vermittlung unterhalb der Qualifikation der Menschen oder in prekäre Beschäftigung führen. Arbeit um jeden Preis löst nicht die oben beschriebenen strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes.

- Bei der **Erwerbsmigration** aus Drittstaaten hat das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs Verbesserungen gebracht, die nun der wirksamen Umsetzung in die Verwaltungspraxis bedürfen. Dazu sind auch ausreichend Fachkräfte an den richtigen Stellen erforderlich; die Zusammenarbeit an den Schnittstellen muss mit tragfähigen Konzepten unterlegt werden. Die begleitende Rechtsverordnung hat jedoch auch neue Risiken prekärer Beschäftigung geschaffen. Erleichterungen bei Visaverfahren und der Berufsanerkennung stehen noch aus, sind aber durchaus erfolgskritisch. Außerdem sind besonders in der privaten Auslandsvermittlung faire Vermittlungsstandards durch verbindliche gesetzliche Regeln unabdingbar, gerade wenn die Anwerbung im Ausland weiter ausgeweitet werden soll. 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.

1. Arbeitsmarkt: Spaltung und Wandel

In wirtschaftlich schwierigen Zeiten wie derzeit drohen steigende Arbeitslosigkeit und (sich weiter verfestigende) Langzeitarbeitslosigkeit; Unternehmen stellen weniger ein. Doch im langfristigen Trend zeigte sich in den letzten Jahren ein gespaltenen Arbeitsmarkt. Qualifikations- und berufsgruppenübergreifend besteht kein allgemeiner Fachkräfte- oder Arbeitskräftemangel.⁶ Doch auf der einen Seite steht ein großer prekärer Beschäftigungssektor; bei Helfertätigkeiten gibt es um ein Vielfaches mehr gemeldete und offene Stellen als arbeitslose Menschen.⁷ Auf der anderen Seite hingegen bestehen in etwa in einem Sechstel der Berufe Fachkräfteengpässe.⁸

Während in den erstgenannten Bereichen Beschäftigte wenig Gestaltungsspielräume haben, können Fachkräfteengpässe in anderen Bereichen Kräfteverhältnisse ein Stück weit zugunsten der Arbeitnehmer*innenseite verschieben. Diese Verschiebung ist allerdings kein Automatismus, sondern hängt auch von den politischen Rahmenbedingungen ab. Nicht zufällig werden daher von arbeitgebernaher Seite immer wieder Forderungen nach verstärkter Arbeitskräfteeinwanderung, Erhöhung oder Flexibilisierung von Arbeitszeiten und späterem Renteneintritt laut.

Es besteht aber auch mittelfristig keine Veranlassung, durch etwaige politische Eingriffe die Balance auf dem Arbeitsmarkt zugunsten der Arbeitgeberseite zu verschieben und damit nötige strukturelle Anpassungen bei Arbeitsentgelten und Arbeitsbedingungen zu verzögern. Mit Blick auf Fachkräfteengpässe sind politische Korrekturen 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 aufgrund rechtlich-finanzieller Rahmenbedingungen 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 Neuein-

⁶ <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202212/arbeitsmarktberichte/fachkraefte-engpassanalyse/fachkraefte-engpassanalyse-dl-0-202212-zip.zip>.

⁷ Bei Helfertätigkeiten gab es im Oktober 2023 ca. 8,8-mal so viele arbeitslose Menschen wie gemeldete Arbeitsstellen, bei Fachkräftetätigkeiten 1,6-mal so viele: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202310/iii4/berufe-heft-kldb2010/berufe-heft-kldb2010-dwol-0-202310-xlsx.xlsx>.

⁸ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunktur/fachkraeftemangel-offene-stellen-kuenstliche-intelligenz-100.html>; <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202212/arbeitsmarktberichte/fachkraefte-engpassanalyse/fachkraefte-engpassanalyse-dl-0-202212-zip.zip>.

stellungen und damit verbesserte Arbeitsbedingungen nur eingeschränkt erzwingen können, wenn auf dem Arbeitsmarkt keine geeigneten oder an einer Tätigkeit in dem einschlägigen Bereich interessierten Bewerber*innen zur Verfügung stehen.

Zu den Ursachen für Fachkräfteengpässe gehört auch ein Mismatch auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt. „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.“⁹ In der erstgenannten Variante kann beispielsweise die derzeitige, oben erwähnte Diskrepanz zwischen den Qualifikationsanforderungen von Stellen und den Qualifikationen arbeitsloser Menschen eine Rolle spielen, in der zweitgenannten Variante beispielsweise regionaler Strukturwandel oder gewandelte Anforderungen durch Transformationsprozesse. Zu mismatch-artigen Effekten auf dem Arbeitsmarkt können aber auch andere Effekte beitragen, etwa wenn die arbeitgeberseitigen Anforderungen bei der Stellenbesetzung über das hinausgehen, was für die Aufgabe nötig ist. Wenn qualifizierte Fachkräfte anderweitig unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt werden oder zahlreiche Menschen wegen der Arbeitsbedingungen aus einem Beruf aussteigen, führt dies ebenfalls zu Passungsproblemen.

Das erste Mittel der Wahl, um diesen Problemen zu begegnen, ist die Aktivierung des gesamten inländischen Fachkräftepotenzials, das auch Menschen mit Migrationserfahrung einschließt. Ferner sollten vorrangig Maßnahmen ergriffen werden, um den Mismatch auf dem Arbeitsmarkt zu reduzieren. Dies ist zugleich das Mittel der Wahl in der Transformation. Der Reduktion von Mismatch, der Aktivierung inländischer Fachkräftepotenziale und einer fairen Fachkräfteeinwanderung dienen die nachfolgenden Vorschläge.

⁹ <https://www.iab-forum.de/glossar/mismatch>.

2. Mismatch reduzieren, gute Beschäftigung sichern

2.1. Arbeitsbedingungen und Löhne verbessern

Fach- und Arbeitskräfte fehlen derzeit 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 weniger als die Hälfte der Beschäftigten in Deutschland arbeitet in Betrieben mit Tarifbindung.¹⁰ 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.

Die Unsicherheit in der Arbeitswelt hat auch dadurch zugenommen, dass die Zahl der Befristungen weiterhin hoch ist. In Deutschland hatten 2022 laut IAB-Betriebspanel insgesamt 2,6 Millionen Menschen einen befristeten Arbeitsvertrag, doppelt so viele wie 1996.¹¹ Insbesondere Neueinstellungen erfolgen oft in Beschäftigungsverhältnissen, mit denen die Menschen nicht langfristig planen können. Sie haben zudem oft niedrige Einkommen und einen geringen sozialen Schutz. Ein solcher Arbeitsplatz bietet also keine Perspektive, entsprechend groß ist die Fluktuation auf solchen Stellen. 36 Prozent der Neueinstellungen erfolgten befristet. Ein Blick auf die Wirtschaftszweige macht deutlich, dass befristete Neueinstellungen im öffentlichen Dienst häufiger vorkommen als in der Privatwirtschaft.¹² Zudem war in den letzten zwei Jahren im öffentlichen Dienst ein sprunghafter Anstieg der befristeten Arbeitsverhältnisse zu verzeichnen.¹³

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- Wir brauchen in allen Ländern und auf Bundesebene Tariftreuegesetze für Aufträge der öffentlichen Hand. Gute Arbeit muss als Förderkriterium

¹⁰ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_214_62.html.

¹¹ Vgl. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/082/2008225.pdf>; https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Befristete_Beschaeftigung_2021.xlsx.

¹² 2021 waren das 107.000 Personen, damit lag der Anteil beim Arbeitgeber Staat bei 59,5 Prozent. In der Privatwirtschaft waren 31 Prozent der Neueinstellungen befristet. Vgl. https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Befristete_Beschaeftigung_2021.xlsx.

¹³ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, Tab. 7.2, 2022.

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. 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.
- 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 mitgliedschaftliche Tarifbindung bestimmt werden.
- 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.¹⁴
- Eine Stärkung des Kündigungsschutzes ist gerade vor dem Hintergrund der vielen unternehmerischen Entscheidungen, die anstehen geboten: Zentrale Punkte sind hier die rechtliche Überprüfbarkeit der Unternehmensentscheidungen, Beweisverteilung in Kündigungsschutzverfahren und der Kündigungsschutz in kleinen Betrieben.
- Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erwarten, dass die ausufernde Befristungspraxis endlich eingedämmt wird. Das Teilzeit- und Befristungsgesetz ist anzupassen. Die sachgrundlose Befristung muss abgeschafft und die Sachgrundbefristung, die oft dauerhafte Befristungen möglich machen, eingeschränkt werden. Sachgrundlose Befristungen sind ersatzlos und insgesamt abzuschaffen – und nicht nur schrittweise beim Bund als Arbeitgeber zu reduzieren, wie es der Koalitionsvertrag vorsieht. Zu streichen sind zudem überflüssige Sach-

¹⁴ Koalitionsvertrag 2021: Zeile 837-856.

gründe (Befristung zur Erprobung, Befristung im Anschluss an eine Ausbildung oder ein Studium, Haushaltsmittelbefristung). Zudem bedarf es einer umfassenden Reform des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes. Die öffentlichen Arbeitgeber sollten beim Ausschluss befristeter Beschäftigung vorbildhaft sein.

- Der Missbrauch von Werkverträgen muss durch geeignete Maßnahmen verhindert werden. Auch in anderen Beschäftigungsformen braucht es mehr Schutz, unter anderem in der Plattformarbeit.

2.2. Ausbildung stärken

Auszubildende sind die Fachkräfte von morgen. Gerade in vielen Ausbildungsberufen wird über Fachkräftelücken geklagt. Doch bei den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen ist das Vor-Corona-Niveau immer noch nicht wieder erreicht.¹⁵ Trotz unbesetzter Ausbildungsplätze verblieben 2022 über 239.100 junge Menschen in Übergangsmaßnahmen.¹⁶ 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 Armutsrisiken in Deutschland, allein bei den unter 35-Jährigen betrifft das 2,6464 Mio. Menschen.¹⁷

Umgekehrt sind manche Ausbildungen für immer weniger junge Menschen interessant und gerade junge Frauen ziehen sich seit Jahren zunehmend aus der dualen Ausbildung zurück¹⁸. Der Ausbildungsreport der DGB-Jugend deckt seit vielen Jahren Probleme bei der Ausbildungsqualität auf. So zeigt sich: Betriebe haben vor allem in den Ausbildungsberufen Probleme, ihre Ausbildungsplätze zu besetzen, in denen die Auszubildenden selbst die Ausbildungsqualität als schlecht bewerten. Auch die Ausbildungsbedingungen müssen dringend in den Blick genommen werden: Für viele Auszubildende, insbesondere jenen, die nur die Mindestausbildungsvergütung (MiAV) erhalten, war bereits vor der hohen Inflation ein selbstständiges Leben von der eignen Ausbildungsvergütung kaum oder gar nicht möglich. Dieses Problem hat sich durch die stark angestiegenen Lebenshaltungskosten noch verschärft. Ist der Ausbildungsplatz weit entfernt, spielen auch Wohn- und Pendelkosten eine große Rolle. Vor diesem Hintergrund

¹⁵ <https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/berufsbildungsbericht-2023-kabinettfassung.pdf>, 45.

¹⁶ Ebd., 43. Ebd., 43.

¹⁷ Ebd., 96.

¹⁸ 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.

ist der vom Bildungsministerium beschlossene Anstieg der Mindestausbildungsvergütung für 2024 um lediglich 4,7 Prozent auf 649 Euro im ersten Ausbildungsjahr deutlich zu gering und gleicht nicht einmal die Inflation aus.

Neue Regelungen zur Fachkräfteeinwanderung erlauben nun eine vereinfachte Einreise aus einem Drittland, um eine Ausbildung aufzunehmen. Hier gilt es die Situation zu beobachten und die einreisenden Jugendlichen in besonderem Maße zu unterstützen, um einen positiven Abschluss der Ausbildung zu gewährleisten. Auch der Zugang von bereits in Deutschland Aufhältigen mit befristeten Aufenthaltstiteln sollte verstärkt ermöglicht werden, denn sie sind die Fachkräfte von morgen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- Der wichtigste Baustein, um Ausbildungsplätze zu schaffen, ist eine echte Ausbildungsgarantie mit Umlagefinanzierung. Die Umlagefinanzierung ist bereits in verschiedenen Branchen mit hohem Fachkräftebedarf eingeführt und findet Anwendung, etwa im Baugewerbe und in der Pflege. Das Bundesland Bremen hat ebenfalls die Einführung eines landesweiten Ausbildungsfonds beschlossen, der zum Ausbildungsjahr 2024/25 starten soll.¹⁹ Dieser könnte Vorbild für den Bund sein. Wo Ausbildungsumlagen eingeführt sind, besteht eine hohe Akzeptanz durch die beteiligten Betriebe, denn sie werden direkt und spürbar entlastet. Sie eignen sich als allgemeines Modell zur Ausbildungssicherung. Der DGB-Bundesvorstand hat im August 2022 ein [Konzept zur Einführung einer gesetzlichen Ausbildungsgarantie mit Umlagefinanzierung](#) beschlossen. Der Übergangsbereich von Schule und Ausbildung ist unübersichtlich und entfaltet teilweise nicht die gewünschten Wirkungen. Als erfolgreich erweisen sich vor allem Instrumente, die Betriebsnähe herstellen, nachholende Schulabschlüsse sichern und eine kontinuierliche Begleitung von Jugendlichen bieten. Es muss das Ziel sein, junge Menschen individuell zu unterstützen, niemanden an den Schwellen zwischen Schule und Beruf zu verlieren und so den Fachkräftebedarf zu decken. Dafür braucht es ein systematisches Übergangsmanagement als Teil der Ausbildungsgarantie, in das alle Akteure eingebunden werden.
- Möglichst frühzeitige Angebote zur Berufsorientierung, die inhaltlichen Strukturen der Jugendberufsagenturen und die konzeptionell guten Ansätze der Assistierten Ausbildung müssen gestärkt und ausgebaut werden. Die Wirkung von Einstiegsqualifizierungen sollte durch eine Evaluation überprüft werden. Zudem kann eine geschlechtersensible Berufsorientierung junge Menschen bei einer klischeefreien Berufswahl unterstützen und dazu beitragen, mehr Frauen für eine Ausbildung zu gewinnen.
- Eine Ausbildung aufnehmen zu können darf nicht vom eigenen Geldbeutel oder dem der Eltern abhängen. Die DGB-Jugend fordert vor diesem

¹⁹ <https://ausbildungsfonds-bremen.de/so-funktioniert-der-fonds>.

Hintergrund einen deutlichen Anstieg der Mindestausbildungsvergütung: Kein Auszubildender sollte weniger als 80 Prozent der durchschnittlichen Ausbildungsvergütung erhalten, die in Tarifverträgen geregelt ist – branchenübergreifend und bundesweit. Auf Basis der Auswertungen des BIBB zu tariflichen Ausbildungsvergütungen im Jahr 2022 entspräche das aktuell mindestens 744 Euro im ersten Ausbildungsjahr.²⁰

- Maßnahmen, um die Attraktivität von Ausbildungen zu steigern, hat die DGB-Jugend in ihrem Positionspapier [Ausbildung 4.0](#) aufgezeigt. Dazu gehört neben vielen weiteren Maßnahmen, bezahlbaren Wohnraum für Auszubildende sicherzustellen, ein kostenloses Azubiticket einzuführen und gesicherte Übernahmeperspektiven zu schaffen. Gesetzliche Möglichkeiten eines Spurwechsels müssen durch pragmatische und niedrigschwellige Verwaltungsabläufe ermöglicht werden. Diese müssen bundesweit einheitlichen Einsatz finden.
- Ausbildungshürden müssen abgebaut werden.
- Gerade öffentliche Arbeitgeber sollten noch eindringlicher zu mehr Ausbildung verpflichtet werden.

2.3. 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, das Arbeit-von-Morgen-Gesetz und das Weiterbildungsgesetz 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.²¹ 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 – 61 Prozent der rd. 929.000 Langzeitarbeitslosen hatten im August 2023 keinen Berufsabschluss.²²

²⁰ <https://www.bibb.de/de/170707.php>.

²¹ OECD, 2021: „Continuing Education and Training in Germany“, <https://www.oecd.org/els/continuing-education-and-training-in-germany-1f552468-en.htm>

²² <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202308/langzeitarbeitslosigkeit/langzeitarbeitslosigkeit/langzeitarbeitslosigkeit-dlkjc-0-202308-xlsm.xlsm>, Berichtsmonat August 2023, Registerblatt 7; eigene Berechnung.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften halten folgende Schritte für unbedingt nötig und fordern:

- Die Ankündigungen der neuen Bundesregierung im Koalitionsvertrag, mit einer Bildungs(teil)zeit positive Anreize für selbstinitiiertes Lernen und das Engagement der Beschäftigten für Weiterbildung zu erhöhen, müssen unverzüglich umgesetzt werden. Damit mehr Zeit für Qualifizierung und Weiterbildung für mehr Beschäftigte geschaffen wird, sollte ergänzend eine bundesgesetzliche Freistellungsregelung greifen. Die Dauer der Bildungs(teil)zeit soll so gestreckt werden, so dass auch Umschulungen/abschlussbezogene Bildungsgänge für berufliche Umstiege und Neuorientierungen realisierbar sind.
- Damit Geringverdienende die Bildungs(teil)zeit besser in Anspruch nehmen können ist zudem die Einführung eines Mindestbetrags zur Lebensunterhaltsförderung zu prüfen.
- Mit dem neuen Qualifizierungsgeld ist eine zentrale Forderung der Gewerkschaften erfüllt. Das neue kollektive Instrument soll von Betriebsrät*innen und tarifverhandelnden Kolleg*innen gemeinsam mit Unternehmen und Unterstützung der Arbeitsagenturen aktiv genutzt werden, um die dringend notwendige Qualifizierung in der Transformation voranzubringen und Beschäftigung sichern zu helfen. Nicht zuletzt aufgrund der Verschiebungen zwischen den Branchen sind ferner nachhaltige, präventive Ansätze zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit wie auch zur dauerhaften Vermeidung von Arbeitslosigkeit über den Betrieb hinaus nötig, die weiter reichen als bestehende Ansätze.
- Um Arbeitslose dauerhaft in Gute Arbeit zu integrieren, ist eine Weiterbildungsoffensive notwendig. Mit der Einführung des Bürgergeldes wurden die gesetzlichen Grundlagen dafür substanziell verbessert. So wurde der Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen, die zu einem neuen Abschluss führen deutlich erleichtert. Auch Weiterbildungsgeld und Bürgergeld-Bonus weisen in die richtige Richtung. Damit die verbesserten Förderinstrumente ihre positiven Potentiale entfalten können, ist jedoch eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Jobcenter für Eingliederungsleistungen, Personal- und Verwaltungskosten zwingend erforderlich.²³ Kürzungen bei den einschlägigen Titeln im Bundeshaushalt konterkarieren die guten Ansätze und gefährden die Stärkungsabsichten im Hinblick auf Weiterbildung nachhaltig.
- 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

²³ Das heißt zum Stand November 2023 beispielsweise: Die geplante Kürzung der Finanzmittel im Haushalt 2024 muss daher zurückgenommen werden und stattdessen die Mittel der Jobcenter für Eingliederungsleistungen, Personal- und Verwaltungskosten deutlich aufgestockt werden.

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.

- 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, tarifliche Bezahlung und gute Beschäftigungsbedingungen der Lehrkräfte müssen in allen Weiterbildungssegmenten Standard werden. Deshalb brauchen wir die Entwicklung und Einführung von Qualitätsstandards für Weiterbildungsanbieter*innen, bei denen die Qualität statt der Preis maßgeblich sind. Die Transparenz in der heterogenen deutschen Weiterbildungslandschaft ist zu erhöhen. 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.

2.4. Fachkräftesicherung durch digitale Unterstützung für Gute Arbeit

Der DGB sieht in der Entwicklung algorithmischer oder KI-gestützter Systeme große Potenziale für die Entlastung der Beschäftigten und damit zur Sicherung von Fachkräften. Dafür braucht es jedoch die richtigen Rahmenbedingungen, denn Technologien wie KI können ebenso eingesetzt werden, dass die Arbeitsbelastungen zunehmen. So zeigt der [DGB-Index Gute Arbeit](#) für die letzten Jahre, dass die Digitalisierung der Arbeit den Arbeitsstress in der Summe eher erhöht. Gleichzeitig muss zunimmt den Gefahren der Simplifizierung, Dequalifizierung und Entwertung menschlicher Arbeit durch KI entgegengewirkt werden.

Das Ziel des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist eine Optimierung der Arbeitsbedingungen, um arbeitsbedingte Belastungen zu reduzieren und zu vermeiden, dass Beschäftigte frühzeitig krank aus dem Arbeitsleben gedrängt werden. Mitbestimmte beschäftigungspolitisch nachhaltige Strategien zur Automatisierung sowie zur Nutzung moderner Assistenzsysteme können einen Beitrag dazu leisten, Arbeitsverdichtung und Arbeitsentgrenzung entgegenzuwirken statt sie zu befördern. So können Arbeitsplätze attraktiver gestaltet werden und ein maßgeblicher Beitrag maßgeblich zur Fachkräftesicherung Fachkräftegewinnung geleistet werden.

Die entscheidende Bedingung dafür ist eine Erweiterung der Mitbestimmung zur flächendeckenden Förderung von innovativen Change-Impact-Verfahren, wie sie aus der Arbeitsforschung empfohlen und in unterschiedlichen Kontexten bereits angewandt werden. Dabei gilt es möglichen Zielkonflikten, wie zum Beispiel bei der Nutzung von Beschäftigtendaten, präventiv und regulatorisch zu begegnen. Auf der einen Seite stellt sich dabei die Frage, wie Unterstützung realisiert werden kann, ohne dass ein algorithmisches Kontroll- und Überwachungssystem entsteht. Zum Beschäftigtendatenschutz hat sich der DGB mit dem [Entwurf eines Beschäftigtendatenschutzgesetzes](#) sowie spezifischen [Datennutzungsfragen im KI-Kontext](#) positioniert. Insbesondere ein gesetzliches Beweisverwertungsverbot kann Vertrauen in die Systeme schaffen und Überwachung verhindern. Auf der anderen Seite geht es um die Frage, wieviel Handlungsspielraum den Beschäftigten bleibt und wie Verantwortlichkeiten geregelt werden – beispielsweise, wenn es um Entscheidungsunterstützung oder KI-basierten Empfehlungen geht.

Die Nutzung von KI-gestützten Assistenzsystemen für Gute Arbeit setzt neben der Zusammenarbeit der betrieblichen Akteure vor allem [Transparenz seitens der KI-Anbieter](#) über die Wirkungsweisen der Technologien sowie eine betriebliche Folgenabschätzung voraus. Es geht dabei um die konkreten Anwendungsbereiche und die Frage, wie sich die Stellen- und Belastungsprofile von Beschäftigten verändern. Oft braucht es dafür zusätzliche Qualifizierung oder sogar Umschulungen, wenn ganze Tätigkeitsbereiche automatisiert werden. Diese Prozesse erfordern eine erweiterte Mitbestimmung und Beteiligung der Beschäftigten und ihrer betrieblichen Interessenvertretungen von der Zielsetzung bis zur Umsetzung und Evaluation. Dazu sollten verbindliche Regeln durch eine [Reform des Betriebsverfassungsgesetzes](#) des Betriebsverfassungsgesetzes definiert werden, um die rechtzeitige Einbindung der Betriebsräte sicherzustellen und neue Wege in der Breite gangbar zu machen. Zentral ist hier eine erzwingbare Mitbestimmung bei Datenschutz- und Digitalisierungsthemen, sowie für den gesamten Mitbestimmungsprozess. Mit der nötigen Rechtssicherheit können Akzeptanz und Vertrauen nachhaltig gefördert werden. Der DGB hat dazu 2022 unter dem Titel [„Algorithmen und der Fachkräftemangel“](#) einen Vorschlag vorgelegt, wie die Fachkräftesicherung nachhaltig durch moderne Technologien zu unterstützt werden kann.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- Schaffung eines [Rechtsrahmens für Transparenz von KI-Modellen und Systemen](#) (KI-Verordnung der EU) sowie für die Definition und Ausgestaltung von Hoch-Risiko-Anwendungen unter Einbeziehung der Sozialpartner
- Reform des Betriebsverfassungsgesetzes
- Einführung eines Beschäftigtendatenschutzgesetzes

3. Hürden beim inländischen Erwerbspotenzial abbauen

3.1. Erwerbsbeteiligung von Frauen/Müttern erhöhen

Nach wie vor können Frauen, insbesondere Mütter, in Deutschland ihre Erwerbswünsche oft nicht im vollen Maße realisieren. Andere entscheiden sich bewusst dafür, die Erwerbstätigkeit zu begrenzen oder aufzugeben, wobei auch hier strukturelle Faktoren wirksam werden. Tradierte Geschlechternormen führen dazu, dass Frauen die Hauptverantwortung für familiäre Sorgearbeit zugeschrieben wird. Hinzukommt eine ausgeprägte 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. Viele erwerbstätige Frauen möchten die Arbeitszeit erhöhen, sehen sich dazu aber nicht in der Lage. 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. In der Konsequenz ist die Teilzeitquote von Frauen in Deutschland eine der höchsten in Europa.²⁴ Hierin liegt ein enormes Potenzial für die Fachkräftesicherung. Um es auszuschöpfen, müssen die strukturellen Hürden beseitigt werden, die eine umfassendere Erwerbsbeteiligung von Frauen beschränken. Die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern, die die Bundesregierung erklärtermaßen noch dieses Jahrzehnt erreichen will, muss konsequent vorangetrieben werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag abgekündigt, die Steuerklasse V abzuschaffen und durch die Steuerklasse IV mit Faktorverfahren zu ersetzen. Dies ist ein wichtiger erster Schritt zur Beseitigung von Fehlankreizen im Steuersystem, der nun auch zu gehen ist. Minderungen von Lohn- und Einkommensersatzleistungen, die dadurch eintreten, sind durch ein höheres Niveau dieser Leistungen auszugleichen.
- Zentral ist zudem die Ablösung des Ehegattensplittings (mit Übergangsregelungen) durch eine Individualbesteuerung, wobei der Grundfreibetrag weiterhin übertragbar bleibt. 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 2022 oberhalb der (dynamisierten) Verdienstgrenze von derzeit 520 Euro einsetzte, muss bereits bei null Euro beginnen. Beschäftigte werden

²⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/-/LFSQ_EPPGA.

durch einen steuerlichen Sozialversicherungs-Entlastungsbetrag unterstützt.

- Die gesetzlichen Schwellenwerte für den Anspruch auf zeitlich befristete Brückenteilzeit sowie unbefristete Teilzeit sind zu streichen. Gleichzeitig braucht es für Teilzeitbeschäftigte eine Rückkehrrecht in Vollzeit. Zudem bedarf es eines Rechtsanspruchs der Beschäftigten auf die Gestaltung von Arbeitszeitarangements 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.
- Kinderganztagsbetreuung 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, bedarfsgemäßigem Umfang gefördert werden.
- Die Partnermonate beim Elterngeld sollten erhöht und eine zehntägige, bezahlte Freistellung für den zweiten Elternteil rund um die Geburt eines Kindes muss endlich 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. Maßgeblich ist zudem die Einführung einer Entgeltersatzleistung für die Pflege von Angehörigen, um auch hier stärkere Anreize für Männer zur Übernahme dieser Aufgabe zu setzen, und Frauen finanziell besser abzusichern.

3.2. Erwerbsbeteiligung im Erwerbsverlauf durch Gute Arbeit 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.²⁵ Manche Arbeitgeber stellen ältere Menschen trotz Qualifikation und Berufserfahrung nicht ein, weil sie glauben, jüngeren Menschen niedrigere Gehaltsangebote machen zu können.

²⁵ <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Demografie/Generische-Publikationen/Aeltere-amArbeitsmarkt.pdf>, S. 20 ff.

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

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- Gute Arbeit ist eine wichtige Voraussetzung dafür, die Erwerbsbeteiligung im Erwerbsverlauf zu stabilisieren. Dazu bedarf es ambitionierter Maßnahmen (siehe Abschnitt 2.1.).
- 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.
- Das Betriebliche Eingliederungsmanagement muss optimiert werden. Ziel sollte sein, dass jede/r Beschäftigte nach einer längeren Krankheit tatsächlich die Chance bekommt, seinen/ihren Arbeitsplatz zu behalten.
- Der Arbeitsverdichtung und dem damit einhergehenden Stress muss über eine Verordnung zum Schutz vor psychischer Fehlbelastung entgegengewirkt werden. Krankschreibungen in diesem Feld nehmen seit Jahren kontinuierlich zu und auch die Erwerbsminderungsrenten gehen auf über 40% auf psychische Leiden zurück.
- Die Einhaltung von Arbeitsschutzstandards ist durch verstärkte Kontrollen mit entsprechenden Personalressourcen durchzusetzen.

3.3. Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderungen erhöhen

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 (2022 waren es 10,8 Prozent).²⁶ Übergänge aus den WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt finden trotz des entsprechenden gesetzlichen Auftrags im Bereich von unter 1% statt.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- Die Unternehmen müssen dazu verpflichtet werden, ihre gesetzliche Beschäftigungspflicht schwerbehinderter Menschen ernst zu nehmen. Die Beiträge zur Ausgleichsabgabe sind hierfür eine wichtige Stellschraube und sollten für Unternehmen mit anhaltend niedriger Beschäftigungsquote weiter und notwendigenfalls auch drastischer erhöht werden.

²⁶ <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202212/analyse/analyse-arbeitsmarkt-schwerbehinderte/analyse-arbeitsmarkt-schwerbehinderte-d-0-202212-xlsx.xlsx>, Tabelle 4.9.

- Barrierefreiheit ist eine wichtige Voraussetzung für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen. Damit auch Arbeitsplätze barrierefrei werden, muss die Arbeitsstättenverordnung die angestrebte Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen deutlicher als in der bisherigen Fassung verlangen.
- Die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit von Menschen mit Schwerbehinderung muss abgebaut werden. Dafür müssen u.a. ausreichend Mittel und Ressourcen für die Förderung von arbeitslosen schwerbehinderten Menschen, insbesondere bei der Förderung im Bürgergeld-System bereitgestellt werden.
- Die Kraftfahrzeughilfverordnung – die es ermöglicht, ein behinderungsgerechtes Auto zu kaufen – muss auch für schwerbehinderte Menschen in befristeter Beschäftigung und für arbeitssuchende Menschen mit Behinderung gelten.
- Eine dauerhafte Segregation von Menschen mit Behinderungen beginnt bereits mit der Schullaufbahn. Hier besteht Handlungsbedarf und es ist für entsprechend qualifiziertes Personal zu sorgen. Inklusives Lernen muss durch die Bundesländer bedarfsgerecht finanziert werden.
- Mehr inklusive Ausbildung: Eine inklusive Arbeitswelt bedeutet, dass es mehr Ausbildung für Jugendliche mit Behinderungen in den Unternehmen, Dienststellen und kirchlichen Einrichtungen geben muss.

3.4. Potenziale bereits eingewanderter Menschen anerkennen

In Deutschland lebende Menschen mit Migrationsgeschichte stellen ein inländisches Arbeits- und Fachkräftepotential dar, gleich ob sie das Freizügigkeitsrecht in Anspruch genommen haben, zu Erwerbszwecken oder als Schutzsuchende eingereist sind. Auch wenn ihre Beschäftigungsquote auf knapp 54 Prozent leicht angestiegen ist, liegt sie dennoch rund 16 Prozent unter der der Gesamtbevölkerung.²⁷ Vor allem für Geflüchtete ist es schwer, eine qualifizierte Beschäftigung in Deutschland aufzunehmen, besonders, wenn ihr Aufenthalt nur befristet oder geduldet erlaubt ist. Jüngste Verbesserungsvorschläge hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs und der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter gehen zwar einerseits in die richtige Richtung, verbinden sich aber andererseits mit dazu widersprüchlichen Signalen, was die Willkommenskultur in Deutschland und die Bedeutung von Qualifizierung und Vermittlung in Gute Arbeit gegenüber schneller Vermittlung um jeden Preis angeht. Zudem müssen Verbesserungen so konzipiert sein, dass sie nicht nur auf einzelne Gruppen von Geflüchteten abzielen.

Hinzu kommen die fehlende Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsabschlüsse, die Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus sowie die teils vorhandenen Vorbehalte und Ausgrenzungen. Viele von ihnen sind deshalb

²⁷ IAB-Zuwanderungsmonitor Juli 2023, https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Zuwanderungsmonitor_2307.pdf.

zum Niedriglohn und in prekären Erwerbsformen beschäftigt. Prekäre Beschäftigung und Hürden bei der Arbeitsmarkt- und gesellschaftlichen Integration verstärken sich wechselseitig.²⁸

Auch ist es trotz jüngster Verbesserungen nur sehr eingeschränkt möglich, von einem humanitären Aufenthaltsstatus in einen der Aufenthaltstitel aus dem Bereich der Erwerbsmigration zu wechseln. Chancen-Aufenthaltsrecht und befristeter Spurwechsel weisen in die richtige Richtung, aber bleiben deutlich zu eng gefasst. Nötig wäre ein echter Spurwechsel, mit dem alle eingewanderten Menschen die Chance bekommen, zu arbeiten und sich zur Fachkraft ausbilden oder qualifizieren zu lassen. Richtig ist der Ansatz, die Beschäftigungsduldung auszuweiten und die Ausbildungsduldung durch einen Aufenthaltstitel zur Berufsausbildung für ausreisepflichtige Personen zu ergänzen sowie den Zugang zu letztgenanntem weiter zu erleichtern. Lösungen mit zu hohen Zugangshürden sind nicht geeignet, eine langfristige Perspektive für einen maßgeblichen Teil der geduldeten Bevölkerung zu bieten.

Die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationsgeschichte muss auch ansonsten 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. 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.²⁹ 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. Dabei bedingen prekäre Beschäftigung und mangelnde gesellschaftliche Teilhabe einander, wie jüngst eine Studie des Sachverständigenrats für Integration und Migration eindrucksvoll bestätigte.³⁰ Auch von Arbeitsrechtsverstößen und Arbeitsausbeutung sind sie häufig

²⁸ https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Studie_Prekaere-Beschaeftigung_Prekaere-Teilhabe.pdf.

²⁹ <https://res.bibb.de/777109>, S. 6.

³⁰ https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Studie_Prekaere-Beschaeftigung_Prekaere-Teilhabe.pdf.

betroffen. Sie arbeiten teils unterhalb ihrer Qualifikation, unter anderem wenn ihnen die finanziellen Ressourcen für (Nach)qualifizierungen oder langwierige Berufsanerkennung 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 Wortwechsel).
- 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, beschleunigt 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, dürfen keine Gebühren von den betroffenen Menschen mehr erhoben werden.
- Verfahren und IT-Lösungen bei der Berufsanerkennung sollten vereinheitlicht werden, untereinander kompatibel und für einwanderungsinteressierte Menschen zugänglich sein, sodass Kosten begrenzt oder eine Kostenübernahme sichergestellt sein sollten.
- 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. Auch die Vermittlung Geflüchteter muss entsprechend ausgerichtet sein.

- 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.
- Das geltende Arbeitsrecht muss unter anderem durch ein Verbandsklagerecht für Gewerkschaften und durch schärfere und häufigere Kontrollen besser durchgesetzt werden. Dazu braucht es mehr Personal und auch eine Reform der Strukturen und Verfahren der Arbeitsinspektion mit dem Ziel stärkerer Bündelung von Zuständigkeiten und Behörden sowie häufigerer Kontrollen. Prekäre Beschäftigungsformen müssen wieder stärker reguliert und in reguläre Beschäftigung umgewandelt oder ihr angenähert werden.

4. Fachkräfte 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, der über die bereits beschlossenen Maßnahmen im Rahmen der Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung hinausgeht und einige nun getroffene Weichenstellungen korrigiert. Eine künftige nachhaltig gestaltete Ein- und Zuwanderungspolitik muss den Grundsatz der Gleichbehandlung bei den Arbeitsbedingungen als wesentliche Voraussetzung für die Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels verankern und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verbessern.

Im Rahmen der bestehenden Einwanderungsbedingungen müssen wir erkennen, dass die beiden Säulen der Einreisemöglichkeiten nach Deutschland (Fachkräfteeinwanderung auf der einen und Einreise aufgrund humanitärer Gründe auf der anderen Seite) den Realitäten der Zuwanderung nicht mehr entsprechen. Es gibt Einreisewillige, die die Voraussetzungen für die Fachkräfteeinwanderung nicht erfüllen und trotzdem aus legitimen und gerechtfertigten Gründen migrieren wollen. Sie erfüllen in vielen Fällen nicht die Anforderungen für die Anerkennung eines humanitären Status. Beantragen sie trotzdem Asyl eröffnet sich für sie keine Langfristigkeit und Perspektive. Eine niedrigschwellige und voraussetzungsarme Einwanderungsmöglichkeit von Personen, die die Voraussetzungen beider Kategorien nicht erfüllen, sollte perspektivisch diskutiert werden. 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 und qualifikationsadäquate, gute Arbeit sowie langfristige Aufenthalts- und Arbeitsmarktperspektiven gewährleisten.

Zugleich ist es aber ein Gebot internationaler Solidarität, dass wirtschaftsstarke Staaten wie Deutschland nicht Fachkräfte aus Staaten abwerben, die diese Fachkräfte selbst dringend benötigen. 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 Erwerbsmigra-

tion 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. Ähnliches gilt in Fällen, in denen Einwanderungstatbestände politisch genutzt oder geschaffen werden, um unternehmerische Fehlentscheidungen (wie im Fall der Flughafen-Bodenverkehrsdienste³¹) oder unattraktive Arbeitsbedingungen auszugleichen, statt dass Unternehmen Arbeitsplätze für in Deutschland lebende und für einwandernde Fachkräfte attraktiver machen. Deshalb müssen die unter 2. und 3. genannten Maßnahmen dringend angegangen werden bevor weitere Erwerbsmigration vorgesehen wird.

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

4.1. Einwanderung aus Drittstaaten nachhaltig gestalten

Ziele der Einwanderungspolitik müssen eine langfristige 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. Die Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wurde 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. Für Menschen, die zu Erwerbszwecken einwandern, bedarf es weiterer Maßnahmen, um sie bestmöglich zu unterstützen und vor Ausbeutung und prekärer Beschäftigung zu schützen. Letzteres ist nicht nur ein Gebot der Solidarität und der Einhaltung internationaler Standards, sondern dient auch einer nachhaltigen Fachkräfteeinwanderung, denn schlechte Bedingungen werden Arbeits- und Fachkräfte langfristig davon abschrecken, nach Deutschland einzuwandern.

³¹ Hier wurden in der Corona-Pandemie Beschäftigte entlassen, die dann nach Wiedererstarben des Flugverkehrsaufkommens fehlten. Daraufhin wurde kurzfristig versucht, Bodenpersonal aus der Türkei anzuwerben.

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 mehr Personal, digitale Antragsstellung und die Stärkung der Beteiligung des Bundesamtes für auswärtige Angelegenheiten,
- bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken die Gleichbehandlung bei den Arbeitsbedingungen sicher zu stellen und sie auch während der anschließenden Beschäftigung zu kontrollieren,
- die Westbalkanregelung nicht auf weitere Staaten auszudehnen; dagegen ist sie dringlich mit sozialen Schutzmechanismen zu versehen,
- den Zugang aller Erwerbstätigen mit einem Aufenthaltstitel zur Beschäftigung zur Niederlassungserlaubnis, auch durch eine Zusammenrechnung von Aufenthaltszeiten bei zirkulärer Migration,
- Mit Blick auf die neuen Regelungen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wird die Zahl der einwandernden Menschen, deren Abschluss nicht anerkannt ist oder die für die Anerkennung eine Qualifizierungsmaßnahme durchlaufen, zunehmen. Doch in einem Arbeitsmarkt, in dem formale, qualitätsgesicherte Qualifikationen eine wichtige Rolle spielen, werden sie nur dann langfristig gleiche Arbeitsmarktchancen haben, wenn ihnen die Möglichkeit zur Qualifizierung gegeben wird. Arbeitgeber, die Fachkräfte aus dem Ausland einstellen möchten, sollten sich deshalb verpflichtend an der Finanzierung des Lebensunterhalts während der Zeit einer (Anpassungs-)Qualifizierung beteiligen, etwa im Rahmen der neuen Anerkennungspartnerschaft. Für die Qualifizierung müssen auch berufs begleitende Angebote und Angebote in Teilzeit zur Verfügung stehen.
- 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.
- 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 Faire Integration (Menschen aus Drittstaaten), Faire Mobilität (Menschen aus EU-Staaten) und Arbeit und Leben sollten entsprechend unterstützt werden. Im Falle von Faire Integration muss die Koordinierungsstelle dauerhaft beim DGB verankert werden.
- Für eingewanderte Fachkräfte und ihre Familienangehörigen müssen Sprach- und Integrationskurse angeboten werden. Für Partner*innen eingewanderter Fachkräfte müssen Erwerbs- und Qualifikationsmöglichkeiten geschaffen werden und für die Kinder Kita- und Schulplätze zur Verfügung stehen.
- Zur Gewährleistung rechtskonformer Arbeitsbedingungen bedarf es effektiver, engmaschigerer Kontrollen, möglichst eng koordiniert und unter einheitlichem Dach. Diese sollten von Kontrollen gegenüber den Beschäftigten (z. B. hinsichtlich des Aufenthaltsstatus) entkoppelt werden.

4.2. Faire Anwerbung und 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 mitunter 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 in der Anwerbung und Vermittlung sollte gestärkt werden. Angesichts der nötigen zusätzlichen Zuwanderung benötigt die ZAV deutlich mehr Personal, wenn die Auslandsvermittlung nicht fast ausschließlich in der Hand privater Agenturen liegen soll und die ZAV künftig eine Rolle in der Koordination und Durchsetzung von Standards gegenüber privater Vermittlung spielen soll.
- Private Vermittler müssen einer verbindlichen, verpflichtenden 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.
- Das Informationsangebot des Bundes sollte verbessert werden, und zwar auf den Informationskanälen, die einwanderungsinteressierte Personen typischerweise nutzen, einschließlich Social Media.
- 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. Angesichts der geringen Bedeutung von arbeitnehmer*innenseitigen Vergütungen an private Arbeitsvermittler auf dem inländischen Arbeitsmarkt dürften dem keine größeren Hindernisse entgegenstehen. 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.
- Die Zusammenarbeit Deutschlands mit den Herkunftsstaaten von Erwerbsmigrant*innen sollte im Sinne der Gewährleistung fairer Vermittlung und guter Arbeitsbedingungen verstärkt werden, einschließlich einer engen Kooperation von Arbeitsverwaltungen und Kontrollbehörden.