

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018,  
13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz  
in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948

b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen - BT-Drs. 19/4213

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias  
W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und  
Arbeitslosenversicherung stärken - BT-Drs. 19/5524

### Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	4
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Dr. Thomas Hartung, Dresden .....	5
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V. ....	10
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände .....	15
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung .....	23
Bundesagentur für Arbeit .....	33
IG Metall .....	39
Prof. Dr. Stephan Rixen, Bayreuth .....	42
Deutscher Gewerkschaftsbund .....	45
D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände	
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) .....	51
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. ....	57
Wuppertaler Kreis e.V. - Bundesverband betriebliche Weiterbildung .....	61
Sozialverband VdK Deutschland e.V. ....	64

## Mitteilung

Berlin, den 20. November 2018

**Die 28. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am**

**Montag, dem 26. November 2018,  
13:00 Uhr bis ca. 14:30 Uhr  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1  
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

Sekretariat  
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87  
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal  
Telefon: +49 30 - 227 3 33 08  
Fax: +49 30 - 227 3 63 32

**Achtung!**  
**Abweichende Sitzungszeit!**  
**Abweichender Sitzungsort!**

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### **Einziger Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz)**

**BT-Drucksache 19/4948**

**verbundene Dokumente:**

*BT-Drucksache: 19/4213 Antrag*

*BT-Drucksache: 19/5419 Unterrichtung*

*BT-Drucksache: 19/5524 Antrag*

**Hierzu wurde/wird verteilt:**

*19(11)194 Information für den Ausschuss*

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Ausschuss für Wirtschaft und Energie  
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung  
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

**Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Voten angefordert für den: 28.11.2018**

- b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen**

**BT-Drucksache 19/4213**

**verbundene Dokumente:**

*BT-Drucksache: 19/4948 Gesetzentwurf*

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

**Voten angefordert für den: 28.11.2018**

- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken**

**BT-Drucksache 19/5524**

**verbundene Dokumente:**

*BT-Drucksache: 19/4948 Gesetzentwurf*

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

**Voten angefordert für den: 28.11.2018**

Dr. Matthias Bartke, MdB  
Vorsitzender

**Liste der Sachverständigen**

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 26. November 2018, 13.00 – 14.30 Uhr

Deutscher Gewerkschaftsbund

IG Metall

Bundesagentur für Arbeit

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.

Deutscher Bauernverband e.V.

Prof. Dr. Stephan Rixen, Bayreuth

Christa Stienen, Berlin

Dr. Thomas Hartung, Dresden

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)199

20. November 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018,  
um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948

b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen - BT-Drs. 19/4213

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken - BT-Drs. 19/5524

**Dr. Thomas Hartung, Dresden**

### 1) Zielstellung

Mit dem o.g. Gesetz sollen Unternehmen und deren Mitarbeiter gleichermaßen unterstützt werden, den „digitalen Wandel“ zu meistern. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) soll verstärkt Weiterbildungen fördern – einerseits durch mehr Beratung, andererseits durch Geld. Außerdem soll im Januar 2019 der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung sinken - Wer keine Weiterbildung braucht, muss in Zukunft zumindest weniger in die Arbeitslosenversicherung einzahlen. Gleichzeitig soll es Kurzzeitbeschäftigten erleichtert werden, Arbeitslosengeld I zu beziehen. Finanziert werden sollen die Pläne mit den Rücklagen der BA. Nach eigener Berechnung wird die Behörde bis zum Ende dieses Jahres Rücklagen in Höhe von 22,5 Milliarden Euro erreicht haben.

Im Folgenden soll analysiert werden, welches positive oder negative Potential den neuen gesetzlichen Bestimmungen innewohnt sowie welche anderen, zusätzlichen ökonomischen und didaktischen Ansätze von Weiterbildung empfehlenswert erscheinen, berücksichtigt und/oder nachverhandelt zu werden. Dabei bleiben die Problemkreise „Arbeits-

losenversicherungsbeitrag“ und „Arbeitslosengeldzugang“ unberücksichtigt: der Verfasser ist Bildungs-, kein Sozialexperte und überlässt dieses Feld gern jenen, die sich dazu berufen fühlen. Der Text nutzt das generische Maskulinum, erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit aller Argumente und beruht neben intensiven qualitativen Recherchen auf jahrzehntlanger eigener pädagogischer Praxis als Fach- und Hochschuldozent u.a. in Medendidaktik.

### 2) Situation

2016 investierten die Unternehmen in Deutschland rund 33,5 Milliarden Euro in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten<sup>1</sup>. Davon profitieren beide Seiten. Die Unternehmen haben besser qualifizierte Mitarbeiter. Die Beschäftigten sichern durch ihre zusätzlichen Kenntnisse ihren Arbeitsplatz und haben in Gehaltsverhandlungen gute Argumente.

Im Jahr 2017 förderte die BA die berufliche Weiterbildung mit mehr als 1,2 Milliarden Euro<sup>2</sup>. Mit dem Programm WeGebAU (Weiterbildung geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen) unterstützt sie Arbeitnehmer, die

<sup>1</sup> Vgl. <https://www.iwd.de/artikel/weiterbildung-foerderkonzept-mit-fragezeichen-404407/>

<sup>2</sup> Vgl. ebd.

keinen Berufsabschluss bzw. länger als vier Jahre nicht mehr in ihrem erlernten Beruf gearbeitet haben und in einem Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten angestellt sind, indem die Weiterbildungskosten, abhängig vom Alter, anteilig oder vollständig übernommen werden und Geringqualifizierte Lohnkostenzuschüsse erhalten. Dieses Programm soll nun durch das neue Gesetz erweitert werden, das am 1. Januar 2019 in Kraft treten soll.

Bislang haben wir es in Deutschland mit einem Flickenteppich an gesetzlichen Bestimmungen und Weiterbildungsprogrammen für unterschiedliche Zielgruppen zu tun. So existieren in 14 Bundesländern Bildungsfreistellungsgesetze, die den Arbeitnehmern/innen die Möglichkeit geben, für eine Weiterbildung fünf bzw. zehn Tage – unter Fortzahlung der Löhne und Gehälter – vom Arbeitgeber freigestellt zu werden. In zwei Bundesländern gibt es ein solches Angebot nicht. Doch welchen Beitrag diese nachfrageorientierten Förderprogramme zur Fachkräftesicherung leisten, ist unklar: „Systematische Erkenntnisse fehlen weitestgehend“.<sup>3</sup> Weitere Instrumente wie die Bildungsprämie des Bundes stehen in der Kritik, Geringqualifizierte nicht zu erreichen und für Weiterbildungsanbieter zu bürokratisch zu sein. Ähnliches gilt für die Bildungsgutscheine, die in verschiedener Form in allen Bundesländern außer Bayern und Berlin existieren und die Unübersichtlichkeit der Angebotslandschaft fördern.

Der Anteil der betrieblichen Weiterbildung an allen erfragten Weiterbildungsaktivitäten lag 2016 bei 71 Prozent und stagniert damit auf hohem Niveau (2014: 70 Prozent)<sup>4</sup>. Die individuelle berufsbezogene Weiterbildung verzeichnet mit zehn Prozent im Jahr 2016 einen signifikanten Rückgang (2012 und 2014 lag der Wert bei 13 Prozent); einen signifikanten Anstieg dagegen gab es mit 20 Prozent bei der nicht berufsbezogenen Weiterbildung (2014: 17 Prozent)<sup>5</sup>. Abhängig Beschäftigte mit unbefristetem Arbeitsvertrag (58 Prozent) beteiligen sich deutlich häufiger an Weiterbildung als solche mit befristetem Vertrag (51 Prozent)<sup>6</sup>.

Bei der Dauer der betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen sind kürzere, komprimierte Einheiten gefragt: So dauern 53 Prozent der Maßnahmen höchstens zehn Stunden<sup>7</sup>. Bei den Themenfeldern der betrieblichen Weiterbildung führen Wirtschaft, Recht und Arbeit mit 89 Prozent mit großem Abstand vor nicht eindeutig zu klassifizierenden Themen; erst an dritter Stelle folgt das Themenfeld Natur, Technik, Computer, gleichauf mit Pädagogik und Sozialkompetenz (beide 74 Prozent)<sup>8</sup>. Bei allgemein hoher Zufriedenheit (95 Prozent) wurde der Transfererfolg hingegen zurückhaltender bewertet: Veränderungen

in der alltäglichen Praxis bringen demnach nur 36 Prozent der Teilnahmen an Weiterbildung<sup>9</sup>.

### 3) Inhalte und Änderungen

+ Alle Unternehmen, die Mitarbeiter in einem Engpassberuf weiterbilden, können einen Zuschuss erhalten, wenn sie einen Teil der Lehrgangskosten übernehmen. Das gleiche gilt auch für die Weiterbildung von Mitarbeitern mit Tätigkeiten, „die durch Technologien ersetzt werden können“. Bisher gibt es nur für Betriebe mit weniger als 250 Mitarbeitern Zuschüsse.

+ Der Zuschuss richtet sich nach der Größe der Unternehmen. Betriebe mit bis zu 10 Mitarbeitern erhalten 100 Prozent, Betriebe mit maximal 249 Mitarbeitern bekommen 50 Prozent und Großunternehmen erhalten 25 Prozent.

+ Dabei muss die Weiterbildung über kurzfristige, arbeitsplatzbezogene Anpassungsfortbildungen hinausgehen, außerhalb des eigenen Betriebes stattfinden und von einem für die Förderung zugelassenen Träger durchgeführt werden. Darüber hinaus müssen die geförderten Teilnehmer weitere Bedingungen erfüllen. So muss der Erwerb des Berufsabschlusses mindestens vier Jahre zurückliegen. In den letzten vier Jahren darf keine Weiterbildung besucht worden sein, die mit öffentlichen Mitteln gefördert worden ist. Außerdem muss die Maßnahme länger als vier Wochen dauern.

+ Bildet ein Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten einen über 45-jährigen Mitarbeiter weiter, übernimmt die Bundesagentur die Lehrgangskosten komplett – auch wenn der Beschäftigte nicht vom Strukturwandel betroffen ist. Bisher muss der Betrieb 50 Prozent der Kosten tragen.

+ Firmen erhalten auch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt für die Zeit der Weiterbildung. Sehr kleine Betriebe erhalten 75 Prozent Zuschuss, große Unternehmen bekommen 25 Prozent.

### 4) Positiv-/Negativpotential

Selbst auf den ersten Blick wirken die Vorschläge nicht sinnvoll. Einerseits sind ordnungspolitisch für Weiterbildung die Arbeitgeber zuständig, andererseits für ihre „Beschäftigungsfähigkeit“ die Arbeitnehmer. Der unter 2. angesprochene Flickenteppich wird durch das Gesetz nicht beseitigt. Grundsätzlich existieren die vielen Förderprogramme, ob vom Bund, den Ländern oder im Rahmen des Europäischen Sozialfonds weiter. „Das breite Spektrum ist aber oft schwer durchschaubar für diejenigen, die eine Förderung haben wollen“, sagt Thomas Kruppe vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Vgl. <https://www.f-bb.de/newsletter-012018/fachkraeftesicherung-mit-einer-nationalen-weiterbildungsstrategie-fit-fuer-die-zukunft/>

<sup>4</sup> [https://www.haufe.de/personal/hr-management/studie-weiterbildungsquote-hoch-lernttransfer-gering\\_80\\_454266.html](https://www.haufe.de/personal/hr-management/studie-weiterbildungsquote-hoch-lernttransfer-gering_80_454266.html)

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> Ebd.

<sup>8</sup> Ebd.

<sup>9</sup> Ebd.

<sup>10</sup> Vgl. <https://www.zeit.de/arbeit/2018-09/bundesagentur-fuer-arbeit-qualifizierungschancengesetz-weiterbildung-foerderung>

*Als primäre Kritikpunkte fallen auf*

+ die Halbherzigkeit vieler Bestimmungen durch Begrenzungsregelungen ohne gesetzlich geregelte klare Weiterbildungspflicht. Die Bescheidung auf eine Beratungspflicht greift zu kurz; das kritisierte mehrfach u.a. DGB-Bundesvorstand Annelie Buntbach: Chancen setzen neben Ressourcen eben auch Rechte voraus, die im Zweifelsfall einklagbar sind.

+ die Unklarheit, wie sich das Qualifizierungschancengesetz in die im Koalitionsvertrag versprochene Nationale Weiterbildungsstrategie einordnet. So wurde Anfang November bekannt, dass die CDU eine von Künstlicher Intelligenz gesteuerte Weiterbildungsplattform als Teil der geplanten nationalen Weiterbildungsstrategie plane, die möglichst viele Angebote zertifizieren und bündeln soll: Bürger sollen für die erfolgreiche Teilnahme an Kursen Prämien erhalten, Anbieter je nach Nutzung und Relevanz ihrer Programme entlohnt werden. „Milla' (Modulares Interaktives lebensbegleitendes Lernen für Alle) soll aussehen wie Netflix, den Fachkräftemangel besiegen und Deutschlands Arbeitnehmer fit machen für die digitale Zukunft“<sup>11</sup>. Zur Verzahnung dieses Vorhabens mit dem zur Rede stehenden Gesetzentwurf wurde nichts ausgesagt, ebenso zur Gesamtstrategie.

*Sekundär sind anzuführen:*

+ Das Gesetz begünstigt die Beschäftigten, vor allem die Kernbelegschaften, und vernachlässigt weiterhin die Erwerbslosen. Im September 2017 erhielten nur 5,2 Prozent der Erwerbslosen eine berufliche Weiterbildung, eine solche mit dem Ziel eines beruflichen Abschlusses nur 2,4 Prozent<sup>12</sup>. Im Bereich SGB II waren es sogar nur 3,3 Prozent der Erwerbslosen, die überhaupt gefördert wurden; nur 1,5 Prozent wurden mit dem Ziel Berufsabschluss erwerb gefördert<sup>13</sup>. Im Hartz-IV-Bezug haben aber 57 % der Erwerbslosen keinen verwertbaren Berufsabschluss<sup>14</sup>. Andererseits gab es 2017 im Bereich des SGB II 939.000 Menschen ohne Berufsabschluss; aber nur 12.631 haben eine Weiterbildung mit dem Ziel eines beruflichen Abschlusses begonnen. Andererseits werden Fälle wie der einer Gesamtschule in Kassel bekannt, an der laut der Dokumentation „Lehrer am Limit“ (ZDF, original 24.09.2018) nur fünf von 133 Schüler des Abschlussjahrgangs einen Ausbildungsplatz erhalten haben. Das lässt am Problem des Fachkräftemangels mindestens Zweifel aufkommen.

Selbst das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft Köln kritisiert, „dass mit dem Gesetzesentwurf arbeitslose – und oft geringqualifizierte – Hartz-IV-Empfänger nicht erreicht werden. Doch gemessen an den Ausgaben je Arbeitslosen ist die staatliche Förderung in diesem Bereich in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Dabei benötigen gerade diese Geringqualifizierten eine Unterstützung, um bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben“<sup>15</sup>. Anstatt also – wie im Gesetzesentwurf vorgeschlagen – auf eine breite Förderung zu setzen und womöglich keinerlei zusätzliche positive Effekte zu erzielen, ist zu bedenken, ob An- und Ungelernte gezielt beraten und besser gefördert werden sollten. Das Hans-Böckler-Institut beziffert die Größenordnung der durch Weiterbildung verbesserten Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf 20 Prozentpunkte und damit höher als die der meisten anderen Maßnahmenarten<sup>16</sup>.

+ In der Frage der Lernorte herrscht Uneinigkeit. Continental-Personalvorstand Ariane Reinhart bspw. prognostiziert bis 2020 allein in ihrem Unternehmen einen Bedarf von 1.400 Experten für Künstliche Intelligenz. Vor diesem Hintergrund lehnt sie die alleinige Förderung von Maßnahmen außerhalb von Betrieben ab: „Das widerspricht jeglicher Erfahrung mit Lerneffektivität. Es bringt gar nichts, wenn wir unsere An- und Ungelernten vier Wochen oder länger in einen Klassenraum sperren, da ist Enttäuschung programmiert“<sup>17</sup>. Effizientes Lernen gehe am besten im Betrieb, weil sich da Lernerfolge durch den Praxisbezug schneller einstellen und die Mitarbeiter entsprechend motiviert seien; dies bekräftigte auch IG-Metall-Chef Jörg Hofmann<sup>18</sup>. Mit der Begrenzung auf außerbetriebliche Weiterbildung kann allerdings auch verhindert werden, dass sich Unternehmen Qualifizierungen bezahlen lassen, die sie ohnehin durchgeführt hätten. Dass es inzwischen auch virtuelle Lernorte gibt, blendet der Entwurf wie viele andere mediendidaktische Aspekte völlig aus.

+ Auch in der Frage, ob die Herausforderungen durch Digitalisierung große Unternehmen allein stemmen können, scheint die Unternehmerschaft gespalten. Reinhart hält die Staffelung der Förderung nach Unternehmensgröße für fragwürdig: „Wenn wir nur 20 Prozent unserer Mitarbeiter in Deutschland neun Monate lang qualifizieren wollen, kostet uns das eine Milliarde Euro“<sup>19</sup>. Dagegen bezweifelt der Merck-Vorstand und Präsident des Chemiearbeitgeberverbands BAVC, Kai Beckmann, „dass künftig jeder ein Data-Analyst sein muss“;

<sup>11</sup> Vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kampf-gegen-den-fachkraeftemangel-cdu-will-ki-weiterbildungsplattform-fuer-3-milliarden-euro-pro-jahr-aufbauen/23385440.html>

<sup>12</sup> Vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband 2018: Kaum Bildungsaufstieg aus Arbeitslosigkeit – zur Fort- und Weiterbildung in der Arbeitsförderung; S. 3

<sup>13</sup> Vgl. ebd.

<sup>14</sup> Vgl. ebd.

<sup>15</sup> Vgl. <https://www.iwd.de/artikel/weiterbildung-foerderkonzept-mit-fragezeichen-404407/>

<sup>16</sup> Vgl. [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_025\\_2017.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_025_2017.pdf), S. 17

<sup>17</sup> Vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/qualifizierungschancengesetz-unternehmen-erwarten-korrektur-beim-weiterbildungsgesetz/23197444.html>

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> Ebd.

auch massenhafte Jobverluste hält er für „Horrorprognosen“<sup>20</sup>. Auch Arbeitgeberpräsident Ingo Kramer will die Förderung auf kleine und mittlere Unternehmen beschränken und bei 2 000 Beschäftigten eine Grenze ziehen<sup>21</sup>.

+ Insgesamt gesehen bleibt die Abgrenzung, welche beruflichen Tätigkeiten durch Technologien ersetzt werden können, vage. Ob durch die Digitalisierung wirklich ein gefährliches und extrem teures Nebeneinander von Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel droht, ist kaum vor dem Wandel, sondern bestenfalls im Wandel prognostizierbar. Das bedeutet andererseits: ist die Intention des Gesetzes „nur“ die Abfederung von Digitalisierungsrisiken oder der Auftakt einer umfassenden Qualifizierungsförderung? Natürlich ist Qualifizierungsförderung kein „Wünsch-dir-was“: „Wer sich am Bedarf vorbei weiterbilden möchte, muss die Kosten dafür schon selbst tragen“, sagt Holger Bonin vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Darum ist „Bedarf“ in jedem Fall zu spezifizieren. Bspw. sei in vielen Unternehmen inzwischen Yoga angekommen und im Rahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung üblich, Yogalehrer in die Firmen kommen zu lassen, so Kommunikationsberater Hans-Peter Bayerl von „yogabiz“<sup>22</sup>. Gehört dann eine Umschulung zur Yoga-Lehrerin gefördert?

+ Damit verbunden ist potentiell die Ausweitung des Weiterbildungsmarkts; Arbeitgebervertreter mahnen, dass nicht wahllos Weiterbildungen finanziert werden sollten: „Wir dürfen nicht wie in früheren Jahren eine Weiterbildungsindustrie fördern, die Beschäftigte unzureichend oder am Markt vorbei qualifiziert“, sagte der Präsident des Verbands der Arbeitgeber in der Metallindustrie, Gesamtmetall, Rainer Dulger, dem Handelsblatt<sup>23</sup>. Ähnlich äußerte sich der Präsident des Chemiearbeitgeberverbandes BAVC, Kai Beckmann: „Töpferkurse in der Toskana dürfen nicht finanziert werden“.<sup>24</sup>

+ Das Gesetz kann die Bindung von Mitarbeitern an ihren Arbeitgeber stärken: „So können Unternehmen erfahrene Beschäftigte halten, deren Qualifikation durch technischen Fortschritt entwertet wird“, sagt Holger Bonin vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)<sup>25</sup>.

+ Die Regelungen dürften zu großen Mitnahmeeffekten führen: Weiterbildungen, die bislang komplett von den Unternehmen finanziert wurden, werden nun staatlich subventioniert. Die Zahl der weitergebildeten Mitarbeiter erhöht sich in diesen Fällen nicht – es steigen lediglich die Staatsausgaben.

+ Die Fokussierung auf das Alter der Mitarbeiter in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ist fragwürdig – eine viel größere Rolle spielt die Qualifikation der Beschäftigten: Ältere Akademiker nehmen statistisch häufiger an Weiterbildungen teil als jüngere An- und Ungelernte<sup>26</sup>. Die mit 55 Prozent höchste Teilnahmequote an Weiterbildungen erreichen die 35- bis 49-jährigen Erwachsenen<sup>27</sup>.

+ Die Arbeitgeberverbände kritisieren, bei der geplanten deutlichen Ausweitung der öffentlich geförderten Weiterbildung und der Qualifizierungsberatung der BA in den betrieblichen Bereich hinein bestehe die Gefahr, dass die Verantwortung der Unternehmen, aktiv in Personalentwicklung und betriebliche Weiterbildung zu investieren, durch förderbezogene Überlegungen überlagert werde. Dies könne dazu führen, dass die Innovationskraft und Leistungsfähigkeit der Unternehmen leide.

+ Selbständige fallen nicht unter das Gesetz. Andererseits ist offen, ob – um beim Beispiel der Yogalehrerin zu bleiben – auch eine Qualifizierung zur Selbständigkeit darunter fällt.

+ Unklar ist, wer die Qualifizierung festlegt: Allein das Unternehmen, oder können/sollen Betriebs- und Personalräte ein (erzwingbares) Mitbestimmungsrecht darüber erhalten.

+ Unklar ist trotz Schätzung eines Erfüllungsaufwands, welche (neuen) bürokratischen Routinen das Gesetz zeitigt, die sich fördernd oder hemmend auf das Antragsverhalten auswirken werden.

+ Das Gesetz könnte zur Realisierung des Grundsatzes „Sicherheit durch Leistung“ bzw. „Sicherheit durch Bildung“ beitragen, statt wie von der SPD gefordert, „Sicherheit durch Solidarität“ (vgl. Ralf Kapschak im Plenarprotokoll) herzustellen.

### 5) Alternative Ansätze

Deutlich wurde, dass neben Zielgruppenproblemen vor allem ökonomische Fragen („gerechte“ Beteiligung von Arbeitgebern und/oder Arbeitnehmern in unterschiedlich großen Betrieben) als auch didaktische Aspekte (Lernort, Lerndauer, Bildungsart und –institution: duales System, berufliche Weiterbildung, vollzeitschulische Ausbildungen, Hochschulstudium, Hybridformen...) weiter vertieft werden müssen. Hierzu folgende Anregungen:

+ Der Ex-Rektor der HFF „Konrad Wolf“, Dieter Wiedemann, sprach sich bereits 2002 dafür aus, das Studium nicht mehr in einer hintereinanderliegenden Regelstudienzeit zu absolvieren, sondern in Blöcken unterschiedlicher Dauer und Intensität, was natürlich bei Hochschulberufen auch völlig neue Studienverläufe, Prüfungsanforderungen und

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> [https://www.lz.de/lippe/horn\\_bad\\_meinberg/22075166\\_So-hilft-Yoga-gegen-Stress-im-Job.html](https://www.lz.de/lippe/horn_bad_meinberg/22075166_So-hilft-Yoga-gegen-Stress-im-Job.html)

<sup>23</sup> <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/qualifizierungschancengesetz-unternehmen-erwarten-korrekturen-beim-weiterbildungsgesetz/23197444.html>

<sup>24</sup> Ebd.

<sup>25</sup> Ebd.

<sup>26</sup> Vgl. <https://www.iwd.de/artikel/weiterbildung-foerderkonzept-mit-fragezeichen-404407/>

<sup>27</sup> [https://www.haufe.de/personal/hr-management/studie-weiterbildungsquote-hoch-lernttransfer-gering\\_80\\_454266.html](https://www.haufe.de/personal/hr-management/studie-weiterbildungsquote-hoch-lernttransfer-gering_80_454266.html)



nicht zuletzt BAföG-Modelle nach sich ziehen würde. Reinhardt wünscht sich, dass die „Lehrpläne der Universitäten und Fachhochschulen besser auf die künftigen Bedarfe der Unternehmen abgestimmt werden“<sup>28</sup> - es gibt in Deutschland mehr als 19.000 Studiengänge. Das würde neben der nationalen Bildungsstrategie auch einen Umbau der Hochschullandschaft erfordern.

Damit verbunden kann geprüft werden, ob man für bestimmte Bildungsmaßnahmen eine Öffnung von Uni/FH in Betracht zieht. An der Otto-von-Guericke-Universität (OVGU) Magdeburg bspw. richtet sich das explizite Angebot „Studieren ab 50“ an Bürger, „die ihr Wissen auffrischen oder vertiefen, den eigenen Horizont erweitern und sich mit speziellen wissenschaftlichen Themen und Fragen beschäftigen wollen“<sup>29</sup>. Möglich ist nach dem Motto „Jüngere und Ältere studieren gemeinsam“, an ausgewählten Vorlesungen und Seminaren aus dem grundständigen Lehr- und Studienangebot verschiedener Studiengänge teilzunehmen, exklusive Vorträge zu hören oder studentische Projekte zu besuchen. Dafür wird ein Semesterbeitrag fällig. Ähnliche Angebote gibt es auch an anderen Einrichtungen. Solche Veranstaltungen für Jüngere zu öffnen und/oder im Sinne von Unternehmen praxisrelevant zu modifizieren erfordert ebenfalls einigen Aufwand, kann aber als neue Drittmittelquelle für viele Einrichtungen durchaus interessant sein, öffnet aber auch reinem Verwertbarkeitsdenken der akademischen Sphäre Tür und Tor..

Zu bedenken ist dabei in jedem Fall die potentielle Verunklarung des Humboldt'schen Bildungsideals. Jahrzehntelang orientierte sich die Bildung in Deutschland am Prinzip von Wilhelm von Humboldts „Bildung der Individualität“. Heute ist die Bildungs-, zumal die Hochschulpolitik in Deutschland stark beeinflusst durch einen Bildungssozialismus, eine Pseudo-Vereinheitlichung in verflachten, verschulden Strukturen, bei denen Tiefenwissen und akademische Freiheit weitestgehend auf der Strecke blieben. Der Verdacht liegt nahe, dass auf diese Weise eher schwache, orientierungslose, beliebig manipulierbare Individuen geschaffen werden, die sich leicht lenken und missbrauchen lassen. Wenn in manchen Branchen Staatssozialismus und Bildungssozialismus in eins fallen, kann nichts Gutes dabei herauskommen.

+ Ebenfalls damit verbunden – Stichwort Finanzierungsmodelle – ist der vor allem von der FDP vertretene Vorschlag eines Midlife-BaföG für Beschäftigte mit geringem Einkommen, die sich weiterbilden wollen. Rückzahlungsmodi sind hier aber nicht ansatzweise diskutiert.

+ Eine damit verbundene weitere, ebenfalls von der FDP vertretene Idee ist das „Bildungskonto“: eine steuerfreie Gehaltsumwandlung für ein Bildungssparen. Hierzu hat im Sommer 2017 das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH IZA im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Studie „Persönliches Erwerbstätigenkonto - Internationale Modelle und Erfahrungen“ vorgelegt. Darin wurden verglichen:

1. Das individuelle Aktivitätskonto in Frankreich
2. Die österreichische „Abfertigung neu“
3. Die niederländische Lebenslaufregelung
4. Die individuellen Lernkonten in Großbritannien und
5. Das belgische Karriereunterbrechungsmodell

Ohne die Modelle im Einzelnen zu würdigen, ergeben sich aus Arbeitnehmersicht drei Vorteile:

- Ansprüche an sozialpolitische Leistungen würden an das Individuum geknüpft und von jeweiligen Arbeitsverhältnissen abgelöst, also übertragbar gemacht;

- Die Autonomie der Konteninhaber im Hinblick auf die Nutzung der Ansprüche aus dem Konto würde gestärkt;

- Das Konto könnte eine neue Form sozialer Gerechtigkeit verkörpern, insbesondere dann, wenn es mit einem staatlich finanzierten „Startguthaben“, einer „Motivationsprämie“ o.ä. ausgestattet würde<sup>30</sup>.

+ Ein weiterer Ansatz ist ein „Kreditpunkt-System“ für Weiterbildung und einheitliche Zertifizierung der Angebote, um Bildungseinrichtungen im Land vergleichbar und durch Wettbewerb untereinander auch besser machen.

**Fazit:** Aus Sicht der AfD muss dieses Gesetz nachgebessert werden, in der vorliegenden Form halte ich es für nicht zustimmungsfähig.

<sup>28</sup> <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/qualifizierungschancengesetz-unternehmen-erwarten-korrekturen-beim-weiterbildungsgesetz/23197444.html>

<sup>29</sup> Semesterbroschüre 2017/18, S. 3.

<sup>30</sup> vgl. [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb493-persoennes-erwerbstaetigenkonto.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb493-persoennes-erwerbstaetigenkonto.pdf?__blob=publicationFile&v=2), S. 7.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)201

20. November 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018,  
um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948

b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen - BT-Drs. 19/4213

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken - BT-Drs. 19/5524

**Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.**

### Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält positive Ansätze zum Ausbau der Weiterbildung für Arbeitnehmer/-innen, die sich im technologischen bzw. strukturellen Wandel des Arbeitsmarkts weiterqualifizieren müssen. Für eine gute Umsetzung sollte die Bundesagentur für Arbeit (BA) mit bestehenden Institutionen in der Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung kooperieren, diese aber nicht ersetzen. Es werden qualitativ hochwertige Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen benötigt, wofür die passenden organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen erst noch zu schaffen wären. Auf der Grundlage des neuen Qualifizierungschancengesetzes sollen in besonderem Maße auch Arbeitnehmer/-innen in Engpassberufen qualifiziert werden. Das wird unterstützt; jedoch müssen die Zugangsvoraussetzungen der Förderung für Berufe in der Altenpflege und dem Erzieherberuf gelockert und angepasst werden, denn ansonsten wird die Förderung gerade in diesen gesellschaftlich hoch relevanten und von Fachkräfteengpässen gekennzeichneten Bereichen leer laufen.

Es fehlen notwendige Ansatzpunkte zur Erleichterung der Fort- und Weiterbildung für Arbeitslose, die heute nur sehr wenig an Fort- und Weiterbildungen partizipieren. Es sollte aber nicht so sein,

dass die Antwort der Bundesregierung auf den sich wandelnden Arbeitsmarkt mit verändernden Qualifikationsanforderungen eine die beschäftigten Arbeitnehmer/-innen einseitig begünstigende öffentliche Fort- und Weiterbildung ist, während die Fort- und Weiterbildung für Arbeitslose weiterhin ein Nischendasein führt. Die Stellungnahme enthält im Folgenden einige zentrale Forderungen zur notwendigen Weiterentwicklung der Fort- und Weiterbildung für Arbeitslose.

Mit der geplanten Verlängerung der Rahmenfrist auf 30 Monate wird ein erster Schritt unternommen, um den unterbrochenen Erwerbsbiographien von Arbeitnehmer/-innen in der Arbeitslosenversicherung besser Rechnung zu tragen. Zielführender wäre allerdings eine Verlängerung der Rahmenfrist auf 36 Monate. Der Paritätische setzt sich für eine weitergehende Stärkung der Arbeitslosenversicherung ein, sodass sie wieder das primär zuständige Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit werden kann. Hierzu sind neben einer Verlängerung der Rahmenfrist auf drei Jahre, eine Verlängerung der maximalen Bezugszeit des Arbeitslosengeldes und die Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes nötig. Die geplante Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung um 0,5 Prozentpunkte fällt nach An-

sicht des Paritätischen zu hoch aus. Die vorhandenen finanziellen Spielräume sollten prioritär für eine verbesserte Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung und den Ausbau der Fort- und Weiterbildung genutzt werden.

Der Paritätische nimmt im Einzelnen wie folgt Stellung.

#### **Weiterentwicklung der Weiterbildungsförderung beschäftigter Arbeitnehmer/-innen**

Der Paritätische begrüßt das Gesetzesvorhaben der Bundesregierung, die Weiterbildungsförderung für Arbeitnehmer/-innen auszuweiten, um sie dabei zu unterstützen, sich an den technologischen bzw. strukturellen Wandel anzupassen oder sich für einen Engpassberuf zu qualifizieren. Dafür sollen künftig alle Arbeitnehmer/-innen, unabhängig von Qualifikation, Lebensalter und Betriebsgröße, Zugang zur Weiterbildungsförderung erhalten, während diese zuvor auf Arbeitnehmer/-innen in klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU), gering Qualifizierte und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer/innen konzentriert war. Die hiermit einhergehende Stärkung der öffentlich geförderten Weiterbildung von Arbeitnehmer/-innen erscheint angemessen, insofern der präventive Charakter der Arbeitsförderung im digitalen Wandel des Arbeitsmarkts gestärkt wird und die Betriebe in der Mitverantwortung bleiben. Es ist allerdings fraglich, ob die Begrenzung der Weiterbildungsförderung gem. § 82 SGB III-GE auf außerbetriebliche Maßnahmen zielführend ist. In der betrieblichen Praxis zeigt sich, dass die Entwicklung digitaler Kompetenzen häufig in arbeitsintegrierten Lernsettings oder sogar Organisationsentwicklungsprozessen stattfindet. Es wäre deshalb angezeigt, die Förderung von betriebsinternen Qualifizierungen unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen. Die etwaige Gefahr von Mitnahmeeffekten könnte reduziert oder sogar ausgeschlossen werden, indem in diesen Fällen keine Zuschüsse zum Arbeitsentgelt gezahlt und von den Betrieben organisatorisch und zeitlich abgrenzbare Qualifizierungseinheiten (ggf. mit Hinzuziehung externer Trainer/-innen bzw. Dozenten) durchgeführt würden.

Die beabsichtigte Förderung von Arbeitnehmer/-innen zur Qualifizierung in Engpassberufen wird positiv bewertet, jedoch sind die Zugangsvoraussetzungen zu stark eingeschränkt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den hohen Handlungsdruck zur Beseitigung von Fachkräftengpässen in der Altenpflege und Erziehung. Laut Gesetzentwurf soll eine Fördermöglichkeit nur dann gegeben sein, wenn der Berufsabschluss, für den eine mindestens zweijährige Ausbildungsdauer vorgeschrieben ist, mindestens vier Jahre zurückliegt (§ 82 Abs. 1 Nr. 2 SGB III-GE) und in den letzten vier Jahren keine geförderte Weiterbildung absolviert wurde (§ 82 Abs. 1 Nr. 3 SGB III-GE). Der Paritätische fordert, die Qualifizierung zur Altenpflegefachkraft von diesen einschränkenden Regelungen vollständig auszunehmen, denn es ist wichtig, Hilfskräfte im Bereich der Pflege möglichst frühzeitig zu einer Weiterbildung zur Fachkraft motivieren und entsprechende Qualifizierungen durchzuführen zu können. Auch für das Ziel des Pflegepersonal-Stärkungsgesetzes, 13.000

neue Pflegefachkräfte zu gewinnen ist es nötig, praxistaugliche Regelungen für eine zügige Weiterqualifizierung von Pflegehilfskräften zu Fachkräften zu erhalten. Entsprechendes gilt für die mit der Reform der Pflegeberufe verbundenen Absicht, die Zahl der Fachkräfte zu steigern.

Zudem sollten bei den Fördermöglichkeiten gem. § 82 SGB III-GE auch Fort- und Weiterbildungen für den Erzieherberuf berücksichtigt werden, da sich hier nach Auffassung des Paritätischen ebenfalls Engpässe bemerkbar machen. Die Fachkräftengpassanalyse der BA deckt den enormen Fachkräftebedarf und auftretende Engpässe in diesem Bereich nicht ausreichend ab und darf deshalb nicht zum Ausschlusskriterium für eine Förderung werden. In der aktuellen Statistik der BA zur Engpassbetrachtung wird der Erzieherberuf nicht als Engpassberuf geführt. Jedoch betrug im Jahr 2017 die durchschnittliche Vakanzzeit bis zur Besetzung einer offenen Erzieher/-innenstelle 68 Tage und fällt damit gerade für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen deutlich zu lange aus. Die o. g. Einschätzung zum Fachkräftebedarf lässt außerdem aktuelle Gesetzesvorhaben bzw. Absichtserklärungen, wie sie von Bund, Ländern und Kommunen abgegeben wurden, außer Betracht. Hierbei wird u. a. bei der Strukturqualität Handlungsbedarf gesehen und eine Verbesserung bei der Fachkräftesituation als notwendig erachtet. Unberücksichtigt bleiben hierbei weitere notwendige Verbesserungen, beispielsweise bei der Ausweitung der Öffnungszeiten, der Schaffung inklusiver Angebote oder der Leitungsfreistellung.

Da sich in manchen Bundesländern die Finanzierung des dritten Ausbildungsjahres für Erzieher/-innen schwierig gestaltet, sollte eine Möglichkeit zur Finanzierung des dritten Ausbildungsjahres durch die BA in Abstimmung mit den Ländern geschaffen werden (siehe auch die Stellungnahme der BAGFW).

Das Vorhaben einer gestärkten Weiterbildungsförderung ist äußerst anspruchsvoll. Nach bisherigen Erfahrungen ist eine systematische Netzwerkarbeit unterschiedlicher Institutionen (z. B. Unternehmen, BA, Jobcenter, Beratungsstellen und Bildungseinrichtungen) nötig, die in der aktuellen Praxis aber nicht überall ausreichend entwickelt ist. Deshalb sollte geklärt werden, wie die örtliche Netzwerkarbeit zukünftig weiterentwickelt werden kann und welche Ressourcen hierfür bereitgestellt werden können.

Zur Umsetzung des Gesetzesziels werden qualitativ hochwertige Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen benötigt. Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) bieten für die nötige hohe Qualität der Maßnahmen noch keine ausreichende Gewähr. So sind nach unserer Einschätzung mit der AZAV zwar einige Grundvoraussetzungen zur qualitätsgerechten Leistungserbringung in der Arbeitsmarktförderung erfüllt, allerdings wird die Qualität der Maßnahmen durch ungünstige finanzielle und organisatorische Rahmenbedingungen (u. a. erhebliche bürokratische Belastungen und Doppelprüfungen; Vorgabe von Bundesdurchschnittskostensätzen

bei Bildungsgutscheinen) untergraben. Dies hat zur Folge, dass Kostendruck und Kostenunterdeckung, hohe Wirtschaftlichkeitsrisiken und nicht zuletzt befristete und prekäre Arbeitsverhältnisse vorherrschen. Eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Sicherung guter Qualität bei den Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen ist dringend nötig.

In dem Gesetzentwurf fehlen Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der berufsabschlussbezogenen Weiterbildung. So hat sich insbesondere die mit dem AWStG zum 01.08.2016 erfolgte Neujustierung der Vermittlungsgrundsätze als weitgehend wirkungslos erwiesen. Die entsprechende Neuregelung in § 4 Abs. 2 S. 2 SGB III zielt darauf ab, die Arbeitsvermittlung bei Personen ohne Berufsabschluss hintenanzustellen, wenn eine Weiterbildung für die nachhaltige berufliche Eingliederung nötig ist. Diese Neuregelung hat in der Förderpraxis keine erkennbaren Spuren hinterlassen, denn nach wie vor werden abschlussbezogene Weiterbildungen von den Arbeitsagenturen kaum gefördert. Seit Jahresbeginn 2018 waren dies im September gerade einmal rund 9.780 Teilnehmende; 380 Teilnehmende weniger als im Vorjahr (Angaben aus der BA-Statistik). Der Paritätische fordert gemeinsam mit der BAGFW, das Nachholen eines Berufsabschlusses für gering Qualifizierte als Förderziel ins Sozialgesetzbuch aufzunehmen. Diese Personen sind mit einem überproportional hohen Arbeitslosigkeitsrisiko konfrontiert und haben angesichts des technologischen Wandels zukünftig absehbar noch schlechtere Chancen, sich am Arbeitsmarkt zu behaupten. Auch weil es im Schulsystem nicht gelingt, gleiche Bildungschancen für alle Schüler/-innen zu schaffen, ist es gerechtfertigt, die abschlussbezogene Qualifizierung in der Weiterbildung zu stärken.

Das bestehende Verkürzungsgebot bei berufsabschlussbezogenen Fort- und Weiterbildungen auf zwei Drittel der Dauer einer entsprechenden Erstausbildung (zweijährige Umschulung statt dreijährige Ausbildung) schafft in der Praxis hohe Zugangshürden. Die bestehende Regelung zielt auf bildungsaffine Menschen ab, die nach einer ersten Berufsausbildung und einigen Jahren der Berufstätigkeit in kürzerer Zeit zu einem zweiten Berufsabschluss kommen können. Das bewährt sich aber nicht für wenig bildungsaffine Personen, für die eine dreijährige Umschulungszeit zielführender wäre, weil z. B. zeitliche Spielräume für den Spracherwerb, die Heranführung an Lern- und Arbeitsprozesse und die vertiefende Bearbeitung berufsbezogener Allgemeinbildung nötig sind. Zudem wären modulare Qualifizierungen leichter zu organisieren, wenn sie nicht in einen Zweijahreszeitraum gepresst werden müssten. Das Verkürzungsgebot sollte daher abgeschafft werden.

#### **Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit**

Ein Kernstück des Gesetzesvorhabens ist die Stärkung der Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung der BA für Arbeitnehmer/-innen und Unternehmen. Es ist notwendig, Arbeitnehmer/-innen zu unterstützen, sich im Wandel ihres Erwerbslebens und im Feld der Fort- und Weiterbildung verläss-

lich zu orientieren. Klein- und mittelständische Unternehmen haben häufig Unterstützungsbedarf bei der Personalentwicklung. Die BA bietet die Möglichkeit, ein flächendeckendes, bundesweites Angebot zu schaffen. Da die BA derzeit jedoch noch nicht in ausreichendem Maße über das benötigte qualifizierte Personal für derartige Beratungsleistungen verfügt und auf dem Feld der betrieblichen Qualifikationsberatung und Personalentwicklungsplanung Neuland betritt, darf die Behörde hier keinesfalls als „Monopolist“ auftreten und vorhandene Angebote verdrängen. Der Paritätische fordert, eine verpflichtende Kooperationsregelung zum Zweck der verbindlichen Zusammenarbeit der BA mit anderen Stellen/Institutionen in der Weiterbildungsberatung (etwa Bildungseinrichtungen, Kommunen, Länder) zu schaffen. Ein vielfältiges Weiterbildungsangebot ist erforderlich, damit alle Wege der beruflichen Qualifizierung (duales System, berufliche Weiterbildung, vollzeitschulische Ausbildungen, Hochschulstudium) gleichgewichtig in den Blick genommen werden können.

Der Paritätische begrüßt es, wenn die Weiterbildungsberatung der BA zukünftig auch Leistungsberechtigten aus dem SGB II offen steht. Es wäre kaum zu vermitteln, wenn 2/3 der Arbeitslosen (im Rechtskreis SGB II) von dem Beratungsangebot ausgeschlossen würden und dies nur einem kleineren Kreis der Arbeitslosen (im Rechtskreis SGB III) offen stehen würde. Durch Impulse aus der Weiterbildungsberatung der BA könnten sich wohlmöglich auch wünschenswerte pull-Effekte für die aktuell noch sehr geringe Fort- und Weiterbildungsförderung der Jobcenter ergeben. Allerdings sollten zugleich die Rahmenbedingungen für Fort- und Weiterbildung verbessert werden (siehe auch unten).

#### **Erweiterung der Weiterbildungsförderung bei Arbeitslosen**

Die vorgesehene Möglichkeit zur Durchführung von sog. Erweiterungsqualifizierungen (§ 81 Abs. 1 a SGB III-GE) stellt eine sinnvolle Erweiterung der Weiterbildungsförderung für Arbeitslose dar. Sie ist alleine jedoch völlig unzureichend, um die notwendige Weiterentwicklung der Weiterbildungsförderung für Arbeitslose zu erreichen.

Fort- und Weiterbildungen sind in der Praxis erwiesenermaßen häufig gut wirksam, um Menschen nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der Fort- und Weiterbildung für Arbeitslose im SGB II käme an sich eine besondere Rolle zu, um die Aufwärtsmobilität dieser Personengruppe durch Qualifizierung zu fördern. Trotzdem werden diese Förderungen nur selten genutzt. Wie Datenauswertungen der Bundesagentur für Arbeit zeigen, erhielten im September 2017 nur 5,2 Prozent der Arbeitslosen eine berufliche Weiterbildung, eine Weiterbildung mit Abschluss sogar nur 2,4 Prozent. Die überwiegende Mehrheit der Arbeitslosen befindet sich im Rechtskreis des SGB II, hat aber im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung des SGB III einen deutlich schlechteren Zugang zu Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, v. a. zur Weiterbildung mit Berufsabschluss. Im September 2017 wurden gerade einmal 3,3 Prozent der Arbeitslosen, die von den Jobcen-

tern betreut wurden, mit einer Fortbildung gefördert. Mit dem Ziel, einen Berufsabschluss zu erwerben, wurden sogar nur 1,5 Prozent gefördert (siehe auch: Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.) (2018): Kaum Bildungsaufstieg aus Arbeitslosigkeit – zur Fort- und Weiterbildung in der Arbeitsförderung. Kurzexpertise Nr. 2/2018).

Der Paritätische fordert einen Ausbau der Fort- und Weiterbildung für Arbeitslose und schließt sich der entsprechenden Zielsetzung des vorliegenden Antrags „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken“ vollumfänglich an.

Dies wären hilfreiche Ansatzpunkte:

Die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsagenturen und insbesondere der Jobcenter ist derzeit zu stark an schneller Vermittlung in Arbeit orientiert. Die Vermittlungsgrundsätze sollten dahingehend geändert bzw. in der Praxis angewandt werden, dass allen gering qualifizierten Arbeitslosen und vor allem auch Langzeitarbeitslosen das Angebot einer (abschlussbezogenen) beruflichen Weiterbildung eröffnet wird, wenn dies für die nachhaltige berufliche Integration zielführend ist.

Die bestehende und bis 2020 befristete Möglichkeit, Grundkompetenzen im Rahmen einer abschlussbezogenen Fort- und Weiterbildung erwerben zu können (§ 131 a SGB III) ist für viele gering qualifizierte Arbeitslose zu hochschwellig; gleichzeitig bedürfen viele Arbeitslose einer entsprechenden Förderung. Es müssen daher neue Möglichkeiten geschaffen werden, den Erwerb von arbeitsmarktbezogenen Grundkompetenzen auch außerhalb einer (abschlussbezogenen) Fort- und Weiterbildung zu fördern.

Es werden neue Bildungsinstrumente benötigt, mit denen auch bildungsbenachteiligte Zielgruppen und Personenkreise erreicht werden können, deren Lebensumstände keine durchgängigen Bildungsangebote in Vollzeit zulassen. So sollten diese Angebote z. B. modular aufgebaut sein und Interessierten die Möglichkeit geben, eine Ausbildung nach Bedarf zu unterbrechen oder zu verlängern, wenn die Lebensumstände dies erfordern. Es sind zudem differenzierende Konzepte nötig, die die besonderen Voraussetzungen und Anforderungen auch von lernungewohnten Personen, von Menschen mit geringen Bildungsvoraussetzungen oder von Menschen mit Deutsch als Zweitsprache berücksichtigen. Dies erfordert verstärkt Maßnahmen mit besonderen Qualitätsmerkmalen: Kleingruppen, Lernen im Arbeitsprozess, integrierte Lern- und Sprachförderung und begleitende (sozialpädagogische) Hilfen bzw. Beratung.

Eine Abschaffung des Verkürzungsgebots bei abschlussbezogenen Weiterbildungen wäre im Besonderen auch für die Zielgruppe gering qualifizierter Arbeitsloser wichtig (siehe oben).

In dem vorliegenden Gesetzentwurf fehlt auch eine Neuregelung zum Arbeitslosengeldanspruch nach Abschluss einer Weiterbildungsmaßnahme, wie sie noch in der Qualifizierungsoffensive benannt wurde. Der Paritätische spricht sich dafür aus, Rege-

lungen für einen verlängerten Bezug des Arbeitslosengeldes zu treffen, wenn Menschen an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen. Derzeit werden Arbeitslosengeldansprüche während einer Qualifizierung zur Hälfte gekürzt. Zugleich ist die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für viele Betroffene zu kurz, um eine passende Aus- und Weiterbildung abzuschließen.

Finanzielle Sorgen halten viele Arbeitslose von einer längerfristigen Qualifizierung ab. Deshalb muss zukünftig der Lebensunterhalt auch während einer längeren Fort- und Weiterbildung verlässlich gesichert sein. Ein Ansatzpunkt im SGB II könnte eine Motivationsprämie für Leistungsberechtigte sein, wie sie auch der Bundesrat (Drs. 467/19) vorschlägt.

Die Eingliederungsmittel für die Jobcenter werden im Laufe dieser Legislaturperiode deutlich erhöht, um die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit durch Betreuung, Vermittlung und die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ abzubauen. Insbesondere angesichts einer unzureichenden Ausstattung ihrer Verwaltungsbudgets benötigen die Jobcenter eine noch stärker verbesserte Mittelausstattung und mehrjährige Finanzrahmen zum Ausbau (abschlussbezogener) Fort- und Weiterbildungen.

#### **Verlängerte Rahmenfrist beim Arbeitslosengeld**

Im Zuge der Hartz-Reformen wurde die Rahmenfrist von drei Jahre auf zwei Jahre verkürzt: Personen, die in der Rahmenfrist weniger als zwölf Monate beschäftigt waren, haben trotz ihrer Beitragszahlungen keinerlei Anspruch auf das Arbeitslosengeld, sondern werden direkt auf Hartz IV verwiesen und das auch nur, sofern sie über keine anderen Einkommen oder Vermögen verfügen.

Angesichts der Zunahme nur kurzzeitiger, befristeter Beschäftigungsverhältnisse und sogenannter Mehrfacharbeitslosigkeit war die Entscheidung, die Rahmenfrist zu verkürzen, bereits 2006 nicht problemadäquat, sondern diente allein der Entlastung der Arbeitslosenversicherung. Der Paritätische fordert, die Rahmenfrist wieder auf drei Jahre zu verlängern.

#### **Weitergehende Maßnahmen zur Stärkung der Arbeitslosenversicherung**

Der Paritätische sieht es kritisch, dass die Reichweite der Arbeitslosenversicherung nach Einführung des Hartz IV-Systems immer stärker zurückgegangen ist. Nicht einmal mehr jeder dritte registrierte Arbeitslose erhält aktuell Arbeitslosengeld, während knapp zwei Drittel von ihnen auf Hartz IV angewiesen sind. Die Arbeitslosenversicherung muss wieder so gestärkt werden, dass sie das primär zuständige Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit sein kann. Der vorliegende Antrag „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken“ wird deshalb unterstützt.

Neben einer Verlängerung der Rahmenfrist zum Erwerb von Anwartschaften an das Arbeitslosengeld auf drei Jahre ist eine Verlängerung der maximalen Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes und die Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes nötig.

**Maximale Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes verlängern**

Im Rahmen der Hartz-Reformen wurde nicht nur die Arbeitslosenhilfe abgeschafft, sondern auch die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes gekürzt. In Abhängigkeit von der Vorversicherungszeit erhalten Arbeitslose aktuell bis zum Erreichen des 50. Lebensjahrs derzeit bis zu 12 Monate Arbeitslosengeld; ab dem 50. Lebensjahr (bzw. 55. Lebensjahr) max. 15 Monate (bzw. 18 Monate) und ab dem 58. Lebensjahr für längstens 24 Monate Arbeitslosengeld.

Tatsächlich ist jedoch die aktuelle Dauer des Arbeitslosengeldbezugs für viele Betroffene zu kurz, um entweder eine neue Beschäftigung oder aber auch eine passende Aus- und Weiterbildung zu finden. Im Jahr 2015 entsprach dies mit etwa 450.000 Arbeitslosengeldbeziehenden fast einer halben Million Menschen. Damit hatten fast 20 Prozent der „Abgänge“ von Leistungsberechtigten aus dem Arbeitslosengeldbezug das Auslaufen der entsprechenden Ansprüche zur Ursache. Nach Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld droht den Betroffenen der soziale Abstieg in das Hartz IV-System. Die kurze Bezugsdauer des Arbeitslosengelds stößt insbesondere bei langjährigen Beitragszahlern nachvollziehbarerweise auf Unverständnis und wird zu Recht als ungerecht empfunden, da den geleisteten Beiträgen im Risikofall keine ausreichenden Leistungen gegenüber stehen.

Es empfiehlt sich, den Bezug des Arbeitslosengeldes in Abhängigkeit von vorherigen Beitragszeiten und dem Alter zukünftig auf bis zu 36 Monate zu verlängern. Die maximalen Bezugsdauern für Arbeitslose bis 25 Jahre würden auf 18 Monate, für 25 bis

50 Jahre auf max. 24 Monate sowie auf bis zu 36 Monate für Ältere ab 58 Jahren verlängert. Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung würde damit gerade für langjährig Versicherte und ältere Arbeitnehmer wieder gestärkt. Befürchtungen, dass Betriebe vermehrt Anreize erhalten, um ältere Arbeitnehmer/-innen gezielt in die Arbeitslosigkeit zu entlassen, sind auch angesichts des angehobenen Renteneintrittsalters wenig begründet.

**Mindestarbeitslosengeld einführen**

Selbst bei langjähriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung schützt die Arbeitslosenversicherung nicht vor Hartz IV. Besonders eklatant ist die Situation für Erwerbstätige im Niedriglohnsektor (bis ca. 10 Euro Stundenlohn). Selbst bei vorheriger jahrzehntelanger Vollerwerbstätigkeit liegt das Arbeitslosengeld bei ihnen im Regelfall unter Hartz IV-Niveau. Um als Single auf ein Arbeitslosengeld von rund 750 Euro zu kommen, muss das Bruttoerwerbseinkommen mindestens 1800 Euro betragen haben. Bei einer Vollzeittätigkeit (37,5 Stunden) entspricht das einem Stundenlohn von 11,08 Euro. Es untergräbt die Legitimation und die Akzeptanz der obligatorischen Arbeitslosenversicherung, wenn sie selbst bei langjähriger Beitragszahlung und trotz Vollerwerbstätigkeit keine nennenswerte Absicherung garantieren kann und direkt auf Hartz IV verweisen muss.

Zumindest für Vollzeiterwerbstätige und Personen, denen es aus Gründen wie Pflege, Erziehung oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen nicht möglich war, einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen, ist daher ein Mindestarbeitslosengeld einzuführen, dessen Betrag oberhalb des Grundsicherungsniveaus für Alleinlebende liegt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)207

21. November 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018,  
um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948

b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen - BT-Drs. 19/4213

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken - BT-Drs. 19/5524

### Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

#### Zusammenfassung

Es ist gut, dass sich das Bundesarbeitsministerium auf den Weg gemacht hat, um das Thema „Weiterbildung“ zu forcieren und Vorschläge zur Förderung der Weiterbildung durch die Arbeitslosenversicherung vorgelegt hat. Weiterbildung wird gerade auch vor dem Hintergrund des digitalen Strukturwandels immer wichtiger, um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu sichern.

Weiterbildung ist **Kernaufgabe** von **Arbeitgebern** und **Arbeitnehmern** und muss dies auch bleiben. Sie liegt in ihren ureigensten Interessen. Betriebliche Weiterbildung spielt dabei eine ganz besondere Rolle. Keiner kann Weiterbildung besser als die Betriebe. Sie wissen, welche Fähigkeiten Beschäftigte brauchen, um gut für eine Stelle und künftige Entwicklungen qualifiziert zu sein. Nach Erhebungen des Instituts der deutschen Wirtschaft investieren die Unternehmen dazu jährlich etwa 33 Mrd. €.

Die **Arbeitslosenversicherung** kann dies insbesondere mit dem Ziel der **Prävention** von Arbeitslosigkeit und dem Fokus auf die **Zielgruppen** Geringqualifizierte, Ältere und qualifizierte Beschäftigte in KMU flankierend ergänzen. Die Arbeitslosenversi-

cherung kann damit nur eine **Säule** der von der Bundesregierung angekündigten **Nationalen Weiterbildungsinitiative** sein. Sie kann und darf das dazu notwendige Gesamtkonzept nicht ersetzen.

Der Entwurf des Qualifizierungschancengesetzes enthält viele sinnvolle Vorschläge. Insbesondere bei der Ausgestaltung der Weiterbildungsförderung **muss jedoch nachjustiert** werden:

- Die **Zielgruppe**, nämlich Beschäftigte die „**vom Strukturwandel betroffen sind**“, ist **viel zu weit gefasst**. Eine weitere Eingrenzung, insbesondere für qualifizierte Beschäftigte in Unternehmen mit über 250 Beschäftigten, muss gesetzlich fixiert werden, um eine wenig zielgerichtete und uferlose Förderung zu unterbinden. Zielgruppe sollten Beschäftigte sein, denen **Arbeitslosigkeit oder in absehbarer Zeit (z. B. innerhalb von zwei bis drei Jahren) eine umfassende Entwertung der Qualifikation droht**. Zur besseren Eingrenzung schlagen wir ein **mehrstufiges Verfahren** vor. Die Erweiterung der Zielgruppe um Beschäftigte, die eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben, mag im Einzelfall sinnvoll sein, pauschal ist das aber nicht zielführend, weil nicht am Arbeitsmarktrisiko des Einzelnen angesetzt wird.

- Wir fordern eine Begrenzung der Weiterbildungsförderung auf Unternehmen mit **bis zu 2.000 Beschäftigten** („Mittelständler“). Im Gesetzentwurf gibt es diese Begrenzung nach wie vor nicht. Eine gesetzliche Festlegung dazu wäre aber notwendig.
- Schon mit dem Vorschlag einer Qualifizierungsförderung für mittelständische Unternehmen bis zu 2.000 Mitarbeitern wird gegenüber der bisherigen WeGebAU-Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) **Neuland** betreten. Deshalb muss die Ausweitung zu Erprobungszwecken **befristet** und **evaluiert** werden.

Die im Gesetzentwurf genannten **Mehrkosten** der Weiterbildungsförderung i. H. v. 800 Mio. € pro Jahr sind nicht plausibel und **nicht nachvollziehbar**. Das BMAS muss innerhalb der Bundesregierung die Kostenkalkulation abstimmen und im Gesetzentwurf plausibel darlegen. Alle Vorschläge zur Weiterbildungsförderung müssen in die **Nationale Weiterbildungsstrategie eingebettet** werden und auch dort diskutiert werden.

- Ein **abgestufter Zuschuss** zu den Lehrgangskosten und Arbeitsentgeltzuschüssen für qualifizierte Beschäftigte in Unternehmen mit bis zu 2.000 Beschäftigten ist zu begrüßen. Dabei sollten insbesondere die Kriterien Unternehmensgröße, Alter der Beschäftigten und Qualifizierungsziel (abschlussorientiert vs. Anpassungsqualifizierung) Berücksichtigung finden.
- Die geplante Ausgestaltung der **Erweiterungsqualifizierungen für Arbeitslose** birgt die Gefahr von Qualifizierungen am Arbeitsmarkt vorbei. Weiterbildung auch bei Arbeitslosen mit abgeschlossener Berufsausbildung vor dem Hintergrund des Strukturwandels infolge der Digitalisierung stärker zu fördern, ist zwar grundsätzlich richtig. Qualifizierung darf aber **kein Selbstzweck** sein, sondern muss gerade bei arbeitslosen Menschen immer mit **Fokus auf eine Integration in Arbeit** erfolgen. Die Vermittlungsfachkräfte müssen auch weiterhin die Möglichkeit haben, individuelle Wege zur nachhaltigen Integration in Arbeit zu finden, die nicht zwangsläufig aus einer Erweiterungsqualifizierung bestehen müssen.
- Die **Senkung des Beitragsatzes** zur Arbeitslosenversicherung um **0,5 Prozentpunkte** entlastet die Beitragszahlenden, ohne die notwendige Konjunkturreserve anzutasten. Das Bekenntnis zu weitergehender Absenkung, „sobald die Rücklage nach Absenkung dauerhaft 0,65 Prozent des BIP um einen Betrag, der mehr als 0,1 Prozentpunkte des Beitragsatzes entspricht“, übersteigt, ist zu begrüßen.

#### Weitere wichtige Punkte:

- Die Ausweitung der **Rahmenfrist auf 30 Monate** ist angesichts der Struktur der Arbeitslosigkeit mit z. T. besonders schwierigen (Erwerbs-)Biografien vertretbar. Der Verwaltungsaufwand für

die BA zur Überprüfung der Arbeitslosengeldansprüche hält sich in akzeptablen Grenzen.

- Die Senkung der **Sozialversicherungspauschale** von 21 % auf 20 % ist eine Arbeitslosengelderhöhung durch die Hintertür und sollte unterbleiben.
- Die **Entfristung** der Zeitgrenzen für **sozialversicherungsfreie kurzfristige** Beschäftigungen ist zu begrüßen.

#### Im Einzelnen

##### 1. Zum Qualifizierungschancengesetz

##### Weiterbildungsförderung zielgruppenorientiert gestalten

Es ist richtig, die Weiterbildungsförderung durch die Arbeitslosenversicherung weiterzuentwickeln. Ziel der Weiterbildungsförderung in der Arbeitslosenversicherung ist es, drohende Arbeitslosigkeit präventiv zu bekämpfen und Anstöße für Betriebe zu geben, ihre Beschäftigten weiterzuqualifizieren. Die im Gesetzentwurf in § 82 SGB III-E vorgesehene Weiterbildungsförderung für Beschäftigte ist allerdings viel zu breit angelegt, nicht zielgenau, führt zu Mitnahmeeffekten und schränkt die Verantwortung der Unternehmen und Beschäftigten für die Weiterbildung ein. Weiterbildung ist die Kernaufgabe von Betrieben und Beschäftigten selbst und muss es auch bleiben: Sie kennen die Qualifizierungsbedarfe am besten.

Die im Gesetzentwurf festgelegte **Zielgruppe** ist **viel zu weit** gefasst. Nach § 82 SGB III-E soll „die Förderung [...] darauf gerichtet sein, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die berufliche Tätigkeiten ausüben, die durch Technologien ersetzt werden können oder in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen sind, eine Anpassung und Fortentwicklung ihrer beruflichen Kompetenzen zu ermöglichen, um den genannten Herausforderungen besser begegnen zu können. Gleiches gilt für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben.“ Diese Beschreibung der Zielgruppe lässt eine uferlose Förderung zu, da nahezu jeder Beschäftigte von einem Strukturwandel, insbesondere der Digitalisierung, betroffen sein kann.

Stattdessen sollte die Weiterbildungsförderung von **qualifizierten Beschäftigten in Unternehmen** über 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf **von Arbeitslosigkeit bedrohte** Beschäftigte und Beschäftigte fokussieren, die **in absehbarer Zeit** (z. B. innerhalb von 2 bis 3 Jahren) mit einer **umfassenden Entwertung ihrer Qualifikation** rechnen müssen. Zur ersten Eingrenzung dieses Personenkreises ist eine weitere gesetzliche Fixierung notwendig. Wir schlagen hierzu ein **mehrstufiges Verfahren** vor:

Der Personenkreis muss in einem Beruf tätig sein, für den das **IAB** eine **Substitutionspotenzial von mindestens 70 %** identifiziert hat.<sup>1</sup>

1. Die **Verwaltungsausschüsse der Agenturen vor Ort** müssen sich mit der Frage befassen, ob im

<sup>1</sup> Laut IAB sind ca. 7,9 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einem hohen Substituierbarkeitspotenzial (d. h. 70 % der ausgeübten Tätigkeiten sind theoretisch durch Computer ersetzbar) ausgesetzt. Das IAB ist in der Lage, Substitutionspotenziale regional- und berufsgenau sowie differenziert nach Anforderungsniveau (Helfer, Fachkraft, Spezialist, Experte) zu bestimmen (siehe IAB-Kurzbericht 4/2018).



Agenturbezirk im jeweiligen Beruf mit hohem Substitutionspotenzial tatsächlich in absehbarer Zeit Arbeitslosigkeit droht. Mit anderen Worten sollen der Verwaltungsausschuss und die darin vertretenen Akteure des regionalen Arbeitsmarktes – insbesondere die Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer – ihre **Prognose** dazu abgeben, ob die Substituierungspotenziale auch tatsächlich in absehbarer Zeit (z. B. innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahre) realisiert werden.

Auch dieses Verfahren stellt nur eine erste Eingrenzung der Zielgruppe dar. Bei jedem zu fördernden Beschäftigten muss die BA eine Einzelfallprüfung (Ermessensentscheidung) durchführen. Sie hat dabei zu prüfen, ob dies im konkreten Förderfall auch erfüllt ist oder ob z. B. in diesem speziellen Einzelfall – trotz negativer Auswahl – auf den vorstehenden Prüfungsstufen dennoch eine drohende Arbeitslosigkeit anzunehmen ist.

Laut Gesetzentwurf soll die Zielgruppe auch Beschäftigte umfassen, „die eine Weiterbildung in einem **Engpassberuf** anstreben“. Es ist nicht sinnvoll, die Zielgruppe anhand des Qualifizierungsziels festzumachen. Primäres Ziel der Weiterbildungsförderung durch die Arbeitslosenversicherung ist die Prävention vor Arbeitslosigkeit – und nicht das Schließen von Fachkräfteengpässen. Selbstverständlich können Beschäftigte, die keinen Berufsabschluss haben, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind oder denen in absehbarer Zeit eine Entwertung ihrer Qualifikation droht, in einem Engpassberuf qualifiziert werden. Es wäre sogar wünschenswert, dass die Beratung und Qualifizierung einen besonderen Fokus auf Engpassberufe legt, da es sich hierbei auch um Berufe mit guter Beschäftigungsperspektive handelt. Jedoch sollte es nicht dazu kommen, dass Beschäftigte mit „sicheren“ Arbeitsplätzen mit Hilfe einer BA-Förderung von ihrem Arbeitsplatz weg in einen Engpassberuf qualifiziert werden. Eine explizite Öffnung der Weiterbildungsförderung von Beschäftigten mit dem Qualifizierungsziel Engpassberuf ist daher unnötig.

#### **Weiterbildungsförderung mittelstandsorientiert gestalten**

Ein in Höhe und Umfang maßvoller Ausbau der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte in größeren mittelständischen Unternehmen (z. B. 250 bis 2.000 Beschäftigte) mit der o. g. Eingrenzung der Zielgruppe wäre sinnvoll, um Arbeitslosigkeit vorzubeugen. Bei der Abgrenzung von förderungsberechtigten Unternehmen könnte auf den Grenzwert von **2.000 Beschäftigten** im Mitbestimmungsgesetz abgestellt werden. In Unternehmen mit mehr als 2.000 Beschäftigten bestehen nicht nur die üblichen Mitwirkungsrechte des Betriebsrats hinsichtlich der Weiterbildung von Mitarbeitern; es ist davon auszugehen, dass Weiterbildung als Teil der Unternehmens-/Personalentwicklung auch im Aufsichtsrat oder seinen Ausschüssen intensiv diskutiert wird und die Arbeitnehmervertreter sich in diesen Prozess intensiv einbringen.

#### **Förderhöhen an Zielgruppen und Qualifizierungszielen ausrichten**

Anstatt Weiterbildungsförderung mit der Gießkanne zu betreiben und privates Weiterbildungsengagement zu verdrängen, sollte das Programm WeGebAU der BA unter Beibehaltung des zielgruppenspezifischen Ansatzes weiterentwickelt werden. Dabei sollten folgende Grundsätze gelten:

- Die Förderung von Geringqualifizierten sollte höher ausfallen als von qualifizierten Beschäftigten,
- die Förderung bei abschlussorientierten Qualifizierungen (inkl. Teilqualifizierung) sollte höher ausfallen als bei Anpassungsqualifizierungen,
- die Förderung bei älteren Beschäftigten sollte höher als bei jüngeren sein. Dabei empfehlen wir allerdings, die **Altersgrenze** von bisher **45 auf 55 Jahre** anzuheben, um der demografischen Entwicklung Rechnung zu tragen. Denn über 45 Jahre sind jetzt schon fast 50 % der Beschäftigten.
- und bei Beschäftigten in KMU sollte die Förderung höher ausfallen als bei Beschäftigten in mittelständischen Unternehmen (250 bis 2.000 Beschäftigte).
- Die Weiterbildungsförderung von Beschäftigten in mittelständischen Unternehmen (250 bis 2.000 Beschäftigte) mit Berufsabschluss sollte sich auf von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte beschränken und Personen, die durch eine sich verändernde Arbeitswelt in absehbarer Zeit (z. B. innerhalb von zwei bis drei Jahren) mit einer umfassenden Entwertung ihrer bisherigen beruflichen Qualifikation rechnen müssen.

Unter der Voraussetzung, dass es zu einer Eingrenzung der Zielgruppe und einer Beschränkung bei der Unternehmensgröße kommt schlagen wir folgende **Förderhöhen** beim Zuschuss zu den **Lehrgangskosten** und zum **Arbeitsentgelt** vor:

- **Geringqualifizierte** Beschäftigte sollten wie bisher unabhängig von der Unternehmensgröße bis zu 100 % sowohl beim Zuschuss zu den Lehrgangskosten als auch beim Arbeitsentgeltzuschuss (AEZ) gefördert werden können.
- Für **qualifizierte** Beschäftigte in **Kleinstunternehmen** (bis neun Beschäftigte) sollte der Zuschuss zu den Lehrgangskosten bis zu 100 % betragen können – unabhängig davon, ob es sich um eine abschlussorientierte oder eine Anpassungsqualifizierung handelt. Ein AEZ sollte bei abschlussorientierter Qualifizierung von bis zu 75 % gewährt werden können.
- Für **qualifizierte** Beschäftigte in **Kleinunternehmen** (10 bis 49 Beschäftigte) sollte der Zuschuss zu den Lehrgangskosten ebenfalls bis zu 100 % betragen können – unabhängig davon, ob es sich um eine abschlussorientierte oder eine Anpassungsqualifizierung handelt. Ein AEZ sollte bei abschlussorientierter Qualifizierung von bis zu 50 % gewährt werden können.

- Für **qualifizierte** Beschäftigte in **mittleren** Unternehmen (50 bis 249 Beschäftigte) sollte der Zuschuss zu den Lehrgangskosten bei abschlussorientierter Qualifizierung bis zu 75 % und bei älteren Beschäftigten (ab dem 55. Lebensjahr) bis zu 100 % betragen können; bei Anpassungsqualifizierungen hingegen altersunabhängig 50 %. Ein AEZ sollte bei abschlussorientierter Qualifizierung von bis zu 50 % gewährt werden können.
- Für **qualifizierte** Beschäftigte in **größeren** mittelständischen Unternehmen (250 bis 2.000 Beschäftigte) sollte der Zuschuss zu den Lehrgangskosten bei abschlussorientierter Qualifizierung bis zu 25 % und bei älteren Beschäftigten (ab dem 55. Lebensjahr) bis zu 75 % betragen können; bei Anpassungsqualifizierungen hingegen altersunabhängig 25 %. Ein AEZ sollte bei abschlussorientierter Qualifizierung von bis zu 25 % gewährt werden können.

Förderung von Beschäftigten mit Berufsabschluss			
1 bis 9 MA (inländische Beschäftigte)	10 bis 49 MA (inländische Beschäftigte)	50 bis 249 MA (inländische Beschäftigte)	250 MA bis 2.000 MA (inländische Beschäftigte)*
<b>Abschlussorientiertes Qualifizierungsziel:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lehrgangskosten bis zu 100 % AEZ bis zu 75 % bzw. bei TQ progressiv gestaffelt von 50 % bis zu 75 %</li> </ul>	<b>Abschlussorientiertes Qualifizierungsziel:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lehrgangskosten bis zu 100 % AEZ bis zu 50 % bzw. bei TQ progressiv gestaffelt von 25 % bis zu 50 %</li> </ul>	<b>Abschlussorientiertes Qualifizierungsziel:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lehrgangskosten bis zu 75 % (ab dem 55. Lebensjahr bis zu 100 %)</li> <li>AEZ bis zu 50 % bzw. bei TQ progressiv gestaffelt von 25 % bis zu 50 %</li> </ul>	<b>Abschlussorientiertes Qualifizierungsziel:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lehrgangskosten bis zu 25 % (ab dem 55. Lebensjahr bis zu 75 %)</li> <li>AEZ bis zu 25 % bzw. bei TQ progressiv gestaffelt von 0% bis zu 25 %</li> </ul>
<b>Anpassungsqualifizierung, vorrangig digitale Grundkompetenzen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lehrgangskosten bis zu 100 %</li> </ul>	<b>Anpassungsqualifizierung, vorrangig digitale Grundkompetenzen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lehrgangskosten bis zu 100 %</li> </ul>	<b>Anpassungsqualifizierung, vorrangig digitale Grundkompetenzen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lehrgangskosten bis zu 50 %</li> </ul>	<b>Anpassungsqualifizierung, vorrangig digitale Grundkompetenzen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lehrgangskosten bis zu 25 %</li> </ul>

\* Die Weiterbildungsförderung von Beschäftigten mit Berufsabschluss in mittelständischen Unternehmen (250 bis 2.000 Beschäftigte) muss sich auf von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte beschränken.

Zu Recht sollen Weiterbildungsmaßnahmen nur dann förderfähig sein, wenn sie über eine rein arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsbildung hinausgehen, mehr als vier Wochen dauern und die Maßnahmen und der Träger zertifiziert sind. Das Kriterium, dass eine Maßnahme außerhalb des Betriebes stattfinden muss, ist so zu verstehen, dass die Maßnahme durch einen AZAV-zertifizierten Dritten durchgeführt werden muss.

**Weiterbildungsförderung evaluieren und in Nationale Weiterbildungsstrategie einbetten**

Im Vergleich zu diesem Vorschlag ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Förderung zu breit angelegt und fordert Mitnahmeeffekte geradezu heraus: Alle Beschäftigten, die vom Strukturwandel betroffen sind, sollen unabhängig von Ausbildung, Lebensalter und Unternehmensgröße mit gestaffeltem Arbeitsentgeltzuschuss und gestaffelter Übernahme der Lehrgangskosten gefördert werden können. Vor diesem Hintergrund erscheinen die im **Gesetzentwurf** angegebenen **Mehrkosten** für die Weiterbildungsförderung mit 800 Mio. € pro Jahr als **nicht plausibel**. Das Bundesarbeitsministerium muss daher innerhalb der Bundesregierung die Kostenkalkulation abstimmen und im Gesetzentwurf plausibel darlegen.

Angesicht möglicher weitreichender Auswirkungen auf die Weiterbildungspraxis muss eine Ausweitung der Weiterbildungsförderung zuerst **befristet** eingeführt (z. B. Befristung auf drei Jahre) und **evaluiert** werden.

Im Koalitionsvertrag wurde die Entwicklung einer „**Nationalen Weiterbildungsstrategie**“ für alle Beschäftigten und Arbeitsuchenden vereinbart. Nicht alles, was gut und sinnvoll erscheint, darf nur vom

**Beitragszahler** finanziert werden, sondern es müssen über einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz ggf. auch **Steuermittel** eingesetzt werden. Das Thema „Weiterbildungsförderung“ muss in der Nationalen Weiterbildungsstrategie eingebettet und auch dort diskutiert werden. Die Arbeitslosenversicherung kann sich hier im Rahmen ihres Auftrags, nämlich der Bekämpfung und Prävention von Arbeitslosigkeit, als einer von mehreren wesentlichen Akteuren einbringen. Die BDA hat konkrete Vorschläge gemacht, wie die Arbeitslosenversicherung ihre Weiterbildungsförderung weiterentwickeln kann. Allerdings müssen die Verantwortlichkeiten klar voneinander abgegrenzt und deutlich gemacht werden, was die Aufgabe des Beitragszahlers, der Gesamtgesellschaft und jedes einzelnen Beschäftigten bzw. Betriebes ist. Ungerechtfertigte und einseitige Belastungen der Beitragszahler, die langfristig auf dem Arbeitsmarkt zu kontraproduktiven Arbeitskostensteigerung führen können, müssen vermieden werden.

**Weiterbildungsförderung qualifizierter Arbeitsloser durch „Erweiterungsqualifizierungen“ muss Integrationschancen erhöhen**

Die in § 81 Abs. 1a SGB III-E vorgesehene Einführung von Erweiterungsqualifizierungen birgt in der derzeitigen Ausgestaltung die Gefahr von Qualifizierung am Arbeitsmarkt vorbei. § 81 Abs 1a SGB III-E muss daher geändert werden. Denkbar wäre hinter dem Wort „Beschäftigungsfähigkeit“ den Zusatz „und dadurch eine schnelle und nachhaltige Integration“ einzufügen. Laut Gesetzesbegründung soll die Erweiterungsqualifizierung nicht mehr zwingend zur beruflichen Eingliederung erforderlich sein. Qualifizierung nur der Qualifizierung wegen zu fördern ist jedoch nicht der richtige Ansatz. Weiterbildung ist

nicht für jeden Arbeitslosen immer die beste Integrationsstrategie. Sie kann auch zur Arbeitsmarktferne führen. Jede Qualifizierung muss am Bedarf des (regionalen) Arbeitsmarkts und den Arbeitsmarktchancen ausgerichtet sein. Zwar ist der Ansatz, Aufstiegswege für arbeitslose Menschen zu verbessern, durchaus richtig. Durch die Solidargemeinschaft ist dies aber nur zu rechtfertigen, wenn damit die Integration in den Arbeitsmarkt bzw. zumindest die nachhaltige Integration in der notwendigen Weise verfolgt wird. Im Übrigen hilft die beste Erweiterungsqualifizierung nichts, wenn an deren Ende nicht zumindest der Einstieg in Beschäftigung steht. Längere Arbeitslosigkeit statt echtem beruflichen Weiterkommen wäre die Folge. Mit der jetzt im Gesetzentwurf enthaltenen Regelung wird das völlig falsche Signal gesetzt, dass allein das Absolvieren irgendeiner Form von Erweiterungsqualifizierung bzw. deren Finanzierung durch die Arbeitslosenversicherung sinnvoll und richtig ist.

### **Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung schon jetzt Aufgabe der BA – Verweisberatung sicherstellen**

Die explizite Aufnahme der Weiterbildungsberatung, Qualifizierungsberatung und Beratung im Erwerbsleben in den Gesetzestext definiert keine neuen Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit. Schon jetzt hat die Bundesagentur in § 29 SGB III einen Beratungsauftrag auch gegenüber Beschäftigten. Die konkrete Ausgestaltung der Beratung ist Aufgabe der BA gemeinsam mit der Selbstverwaltung, die das Projekt „Lebensbegleitende Berufsberatung“ (LBB) auf den Weg gebracht haben. Hieran arbeiten die Arbeitgebervertreter in der Selbstverwaltung weiterhin konstruktiv mit. Dabei ist zentrale Herausforderung, die **Qualität der Beratung** durch die BA zu verbessern.

Zentral ist, dass sich die Arbeitsagenturen auf die Rolle eines **Weiterbildungslotsen** beschränken, da **wo es bereits vielfältige, vorhandene Weiterbildungsberatungsstrukturen** gibt. Ein Ausbau der BA zu einer umfassenden Weiterbildungsberatungsbehörde ist nicht erforderlich und hätte zudem einen erheblichen Personalaufbau zur Folge. Es existieren bereits gut funktionierende Weiterbildungsberatungsstrukturen und Weiterbildungsdatenbanken. Das heute schon bestehende große Netz an Beratungsstützpunkten muss im Sinne der notwendigen Nachfrageorientierung erhalten werden. Allein für das Programm „Bildungsprämie“ des Bundesbildungsministeriums gibt es bundesweit rd. 530 Beratungsstellen. Viele Bundesländer fördern zudem ein unabhängiges Netzwerk an Beratungsstellen, so z. B. das Netzwerk „Fortbildung in Baden-Württemberg“, „Bildungsberatung in Niedersachsen“ oder „Weiterbildung Hamburg“. Diese, den individuellen und regionalen Bedarfen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern entsprechende Angebotsvielfalt muss erhalten bleiben. Eine Monopolisierung des Beratungsmarktes mit Verdrängung anderer Akteure darf kein Ziel für die BA sein und muss auf jeden Fall vermieden werden.

**Unnötige Doppelstrukturen** ergeben sich auch, wenn den **Arbeitsagenturen** eine umfassende Beratungszuständigkeit auch für **SGB-II-Leistungsberechtigte** zu-

gesprochen wird. Es ist weder sinnvoll noch weiterführend akzeptabel, wenn die Agenturen für Grundversicherungsbezieher Beratung anbieten und Maßnahmenpläne erstellen, deren Umsetzung dann aber im Aufgabenbereich der Jobcenter liegt.

Wichtig ist, dass insgesamt in Richtung von Qualifizierungen beraten wird, die die Bedarfe des Arbeitsmarktes und die Stärken des Einzelnen berücksichtigen. Die Begründung des Gesetzentwurfes misst den tatsächlichen Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt bisher leider wohl eher nur eine nachrangige Bedeutung bei und könnte deshalb auch grundlegende Missverständnisse auslösen.

### **Erweiterung der Rahmenfrist vertretbar**

Angesichts der Struktur der Arbeitslosigkeit mit z. T. besonders schwierigen (Erwerbs-) Biografien ist die Ausweitung der Rahmenfrist auf 30 Monate eine vertretbare Lösung. Menschen, die sich immer wieder bemühen in Beschäftigung zu kommen, haben so länger Zeit, die notwendige Anwartschaftszeit von zwölf Monaten zu erreichen. Dennoch darf eine Verlängerung der Rahmenfrist nicht darüber hinwegtäuschen, dass den Betroffenen nur dann wirklich geholfen wird, wenn sie **dauerhaft auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen**. Entscheidend sind daher gezielte **Qualifizierungsmaßnahmen** für Geringqualifizierte oder die **befristete Begleitung** auch nach Aufnahme der Beschäftigung von Personen, bei denen das Risiko eines frühzeitigen Rückfalls in die Arbeitslosigkeit besteht.

Es ist zu begrüßen, dass die Ausweitung der Rahmenfrist erst **zum 1. Januar 2020** in Kraft treten und sich nur auf Personen erstrecken soll, die nach Inkrafttreten mindestens einen Tag sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Das verringert erheblich den Verwaltungsaufwand der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Überprüfung von Arbeitslosengeldansprüchen.

Zu Recht wurden öffentlich diskutierte Vorschläge um eine Verkürzung der Anwartschaftszeit (z. B. Alg-Anspruch bereits nach 8 oder 10 Monaten Beitragszahlung) nicht aufgegriffen. Die **Verkürzung der Anwartschaftszeit** bei gleichzeitiger Verlängerung der Rahmenfrist **hätte Fehlanreize gesetzt**, sich nicht unmittelbar um eine neue, möglichst längerfristige Beschäftigung zu bemühen. Menschen können so in einen ständigen Wechsel von Kurzzeitbeschäftigung und Arbeitslosengeldbezug geraten. Nicht gewollte Anreize für **freiwillige Kurzarbeitslosigkeit** dürfen nicht gesetzt werden.

Die Arbeitslosenversicherung muss weiterhin dem **Prinzip der Risikoversicherung** folgen. Die Solidargemeinschaft der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung (selbst Geringverdiener zahlen ab dem ersten Cent Beiträge) darf nur für das Risiko der Arbeitslosigkeit, nicht aber dafür in Anspruch genommen, typische Berufsverläufe mit Arbeitslosengeld durchzufinanzieren, bei denen von vornherein Arbeitslosigkeitszeiten bewusst und planmäßig in Kauf genommen werden. Daher sollte die seit mehreren Jahren immer wieder verlängerte **Sonderregelung zur verkürzten Anwartschaftszeit (§ 142 Abs. 2 SGB III) abgeschafft werden**. Warum diese Regelung

weiterhin notwendig sein soll, begründet der Gesetzentwurf nicht. Er enthält vielmehr gar keine Begründung.

### **Entlastung der Beitragsszahlenden durch Absenkung des Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte**

Es ist richtig, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung – deutlicher als im Koalitionsvertrag vereinbart – um insgesamt 0,5 Prozentpunkte auf 2,5 % abzusenken.

Mittel, die nicht für eine Konjunkturreserve benötigt werden, werden so zur Entlastung der Arbeitgeber und Beschäftigten genutzt. Positiv zu bewerten ist auch das **Signal**, dass bei einer weiteren guten konjunkturellen Entwicklung, **weitere Absenkungen möglich** sind und per Verordnung realisiert werden sollen. Gleichzeitig wird eine notwendige Reserve in der Arbeitslosenversicherung für Konjunkturreinbrüche abgesichert.

Mit der Entlastung haben Betriebe und Beschäftigte Geld zur freien Verfügung, das sie z. B. für Investitionen, Gewinnausschüttungen oder auch Weiterbildung einsetzen können. Dieser Weg ist unbürokratischer und zielgenauer, als zuerst von Unternehmen und Beschäftigten über Beiträge Geld einzusammeln, um es ihnen anschließend zur Weiterbildungsförderung zurückzugeben.

#### **Beispiel:**

Die Beitragssatzsenkung um 0,5 Prozentpunkte entlastet ein Industrieunternehmen mit 2.000 Beschäftigten und einer durchschnittlichen Bruttolohnsumme von 97 Mio. €\* um 243.000 € pro Jahr. Dieses Geld kann frei und flexibel z. B. auch für Weiterbildung eingesetzt werden – individuell, unbürokratisch und ohne Förderantrag.

(\*Unterstellt wird ein durchschnittliches Bruttoentgelt von 48.700 € pro Beschäftigten im produzierenden Gewerbe; Quelle: Stat. Bundesamt 2018.)

### **Keine Arbeitslosengelderhöhung durch die Hintertür**

Die Senkung der Sozialversicherungspauschale von 21 % auf 20 %, die für die Berechnung von Arbeitslosengeld zugrunde gelegt wird, führt zu einer Arbeitslosengelderhöhung durch die Hintertür. Bereits durch die Senkung des Beitragssatzes findet automatisch eine Entlastung der Beschäftigten statt, denn alle Arbeitslosengeldbezieher waren zuvor Beitragszahler, die hälftig von der Beitragssatzsenkung profitieren. Es besteht kein Anlass das Arbeitslosengeld proportional stärker zu erhöhen, als der Beitragssatz für Beschäftigte gesenkt wird.

Drohende Beitragssatzsteigerungen in der gesetzlichen Pflegeversicherung lassen es zweifelhaft erscheinen, dass es tatsächlich zu einer substanziellen Absenkung der gesamten Beitragsbelastung kommen wird. Damit ist auch die Begründung für die Senkung der Sozialversicherungspauschale im vorliegenden Gesetzentwurf hinfällig.

### **Entfristung der „70-Tage-Regelung“ für kurzfristige Beschäftigung zu begrüßen**

Die richtige Entfristung der Zeitgrenzen für sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigungen ist eine wichtige Entlastung für Betriebe, die in besonderem Maße auf Saisonarbeit angewiesen sind.

### **II. Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE**

Die Einführung eines **Rechtsanspruchs auf Weiterbildung** für Arbeitslose ist nicht sinnvoll. Ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung nimmt den Vermittlungsfachkräften die Möglichkeit, individuelle Wege zur nachhaltigen Integration in Arbeit zu finden, die nicht zwangsläufig aus einer Nachqualifizierung bestehen müssen. Die Entscheidung über eine Qualifizierung muss in den Händen der Vermittlungsfachkräfte in Agenturen und Jobcentern verbleiben.

Die Ergänzung einer **Weiterbeschäftigungspflicht von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern**, deren Weiterbildung gefördert wird, ist nicht zielführend. Angesichts eines Eigenanteils der Unternehmen kann ein betriebliches Eigeninteresse an der Weiterbeschäftigung eines Beschäftigten, der weiterqualifiziert wurde, unterstellt werden. Zudem verhindert eine Weiterbeschäftigungspflicht unternehmensübergreifende Qualifizierung und die Weiterbildung von Beschäftigten zur Vorbereitung von Wechseln in andere Unternehmen.

Im Bereich der Berufsbildung bestehen schon heute sehr weitgehende Mitwirkungsrechte des Betriebsrats (vgl. §§ 96 ff. BetrVG). Vor diesem Hintergrund ist Einführung eines erzwingbaren **Mitbestimmungsrechts für Betriebsräte** über Qualifizierungsmaßnahmen nicht notwendig. Die Entscheidung über das Ob und den wesentlichen Inhalt von Weiterbildung kann aufgrund der damit verbundenen hohen Kostenbelastung nur der Arbeitgeber selbst treffen.

Eine **Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds** ist abzulehnen. Das Arbeitslosengeld dient der Absicherung der Sucharbeitslosigkeit. Die Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld sollte vielmehr einheitlich auf zwölf Monate festgelegt werden. Längere Bezugsdauern verringern in der Regel auch die Eingliederungschancen, weil keine Anreize gesetzt werden, Arbeitslosigkeit schnellstmöglich zu überwinden. Im Gegenteil: Arbeitslosigkeit verfestigt sich dann eher.

### **III. Zum Antrag der FDP**

Entfristung der „70-Tage-Regelung“ für kurzfristige Beschäftigung ist zu begrüßen (siehe oben).

### **IV. Tarifeinheit**

Mit der Ergänzung des § 4a Abs. 2 Satz 2 TVG um einen zweiten Halbsatz sollen in Umsetzung des Regelungsauftrags des Bundesverfassungsgerichts in seiner am 11. Juli 2017 verkündeten Entscheidung zur Tarifeinheit auch die Rechtsnormen des Minderheitstarifvertrags Anwendung finden, wenn beim Zustandekommen des Mehrheitstarifvertrags die Interessen der Arbeitnehmergruppen, die auch vom Minderheitstarifvertrag erfasst werden, nicht ernsthaft und wirksam berücksichtigt worden sind.

Die gesetzliche Klarstellung muss – wie das Tarifeinheitsgesetz selbst – ein **klares Bekenntnis zur Tarifautonomie** und der von ihr ausgehenden Frieden sichernden Wirkung des Tarifvertragssystems sein. Diese Funktion erfüllt der Gesetzesvorschlag weitgehend. Maßgeblich ist, dass der Vorschlag den Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts angemessen umsetzt.

### **Grundsätzliches**

Mit seiner am 11. Juli 2017 verkündeten Entscheidung zur Tarifeinheit hat das Bundesverfassungsgericht die Wiederherstellung der Tarifeinheit durch das Tarifeinheitsgesetz für verfassungsgemäß erklärt. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist ein wichtiges Zeichen zur **Stärkung der Tarifautonomie**. Für eine funktionierende Tarifautonomie ist der Grundsatz der Tarifeinheit unerlässlich. Das Bundesverfassungsgericht sah lediglich an einer Stelle Konkretisierungsbedarf. Mit dem Gesetzesvorschlag wird der Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt, ohne den Charakter der Tarifeinheit als **stabilisierendes Element der Arbeitsbeziehungen** zu verändern. Der Grundsatz der Tarifeinheit wird im Kern nicht in Frage gestellt.

### **Vorrangwirkung**

Der Gesetzesvorschlag sichert die strukturellen Voraussetzungen dafür, die **Richtigkeitsvermutung** des Mehrheitstarifvertrags zu gewährleisten. Mit der Regelung trifft der Gesetzgeber eindeutige Vorkehrungen dafür, dass die Interessen der von der Verdrängung betroffenen Arbeitnehmergruppe wirksam und ernsthaft bei Zustandekommen des Mehrheitstarifvertrags berücksichtigt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich herausgearbeitet, dass der Gesetzgeber mit dem Mehrheitsprinzip und dem Vorrang des für die Mehrheit geltenden Tarifvertrags ein legitimes Ziel verfolgt.

Der Regelfall bleibt dabei die **Richtigkeitsvermutung** und damit der **Vorrang des Mehrheitstarifvertrags**. Nach dem Gesetzesvorschlag bleibt es dabei: Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Mehrheitstarifvertrag die Interessen aller unter seinen Geltungsbereich fallenden Arbeitnehmer sachgerecht ins Verhältnis bringt. Das **Mehrheitsprinzip** wird durch den Konkretisierungsvorschlag **nicht geschwächt**. Es kommt der Tarifvertrag zur Anwendung, der die größte Akzeptanz in der Belegschaft besitzt. Nur für den Fall, dass Interessen einzelner Arbeitnehmergruppen, die auch vom Minderheitstarifvertrag erfasst werden, nicht beim Zustandekommen des Mehrheitstarifvertrags angemessen und ernsthaft berücksichtigt worden sind, können **im Ausnahmefall** auch dessen Normen Anwendung finden.

### **Interessenberücksichtigung – Beurteilungszeitpunkt**

Entscheidend ist, dass der Regelungsvorschlag die Richtigkeitsvermutung des Mehrheitstarifvertrags unterstreicht und den Arbeitsgerichten nicht den Weg zu einer Inhaltskontrolle weist. Richtig ist, dass das Gesetz für die ernsthafte und wirksame Berücksichtigung der Interessen der vom Minderheitstarifvertrag erfassten Arbeitnehmergruppe auf das Zustandekommen des Mehrheitstarifvertrags abstellt und demnach **verfahrensbezogen** ist.

### **Kollektivvergleich**

Zur Feststellung einer strukturellen Benachteiligung muss eine kollektivrechtliche Betrachtung erfolgen. Das gesamte Tarifwerk muss in Bezug auf die Gesamtheit der Arbeitnehmergruppen verglichen werden. Richtigerweise lässt der Gesetzesvorschlag **keinen Einzelvergleich** zu.

### **V. § 117 BetrVG**

Der Gesetzgeber hatte 1971 zu Recht erkannt, dass eine Regelung, die für den Flugbetrieb generell die Errichtung von Betriebsräten vorsehen würde, die Abläufe in den betroffenen Luftfahrtunternehmen erheblich erschwert. Deshalb bestimmt § 117 Abs. 2 Satz 1 BetrVG, dass für im Flugbetrieb beschäftigte Arbeitnehmer von Luftfahrtunternehmen eine Vertretung durch Tarifvertrag errichtet werden kann.

### **Besonderheiten des Luftfahrtverkehrs im BetrVG berücksichtigen**

Die bisherige Regelung in § 117 BetrVG ist **sachgerecht** und berücksichtigt die Besonderheiten des Luftfahrtverkehrs in angemessener Weise. Von den „**bodengestützten**“ Tätigkeiten unterscheidet sich die Situation im **Flugbetrieb** grundlegend. Diese lässt **keine einheitliche gesetzliche Regelung** zu. Vielmehr ist es notwendig, dass die Tarifvertragsparteien unternehmensindividuelle Lösungen schaffen, die von den Arbeitnehmervertretern und dem Management sinnvoll umgesetzt werden. So können z. B. Arbeitszeitregelungen mit dem Betriebsrat für den Flugbetrieb vereinbart werden, wobei sogar innerhalb einer Luftflotte zwischen unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen (z. B. Piloten und Flugbegleiter) sinnvoll unterschieden werden kann. Diese **tarifautonome Regelungskompetenz** sollte den Tarifvertragsparteien überlassen bleiben. Die zu regelnden Sachverhalte sind zu vielschichtig und kompliziert, um sie kurzfristig gesetzlich zu regeln.

### **Gesetzliche Definition von „Betrieb“ im Luftverkehr höchst problematisch**

Es ist bezeichnend, dass die vorgeschlagene Neufassung von § 117 BetrVG **keine Definition des „Betriebs“ im Luftverkehr** enthält. Der Bundesregierung fällt es offensichtlich selbst schwer zu bestimmen, was der Betrieb im Luftverkehr sein soll. Dies bleibt in der vorgeschlagenen Neufassung offen. Allein dieser Umstand belegt, dass Einzelfallgesetze, die auf bestimmte Sachverhalte in einem konkreten arbeitsrechtlichen Konfliktfall zugeschnitten sind, keine sinnvolle und strukturell angemessene Lösung für das Arbeitsrecht darstellen.

### **Regelung verfehlt Wirkung**

Mit der vorgeschlagenen Neuregelung von § 117 BetrVG wird das Problem einer primär im Ausland ansässigen Fluggesellschaft und deren fehlende Bereitschaft, Tarifverträge zu verhandeln, **nicht gelöst**. Ein Luftfahrtunternehmen, dessen Hauptstützpunkt sich nicht in Deutschland befindet, kann durch die Schließung der in Deutschland nur rudimentär vorhandenen erdgebundenen Tätigkeiten und der vollständigen Verlagerung des Flugbetriebs in den jeweiligen europäischen Partnerstaat eine gesetzliche Anordnung zur Bildung von Betriebsräten **leicht umgehen**. Die Flüge werden dann ausschließlich vom

Ausland aus organisiert. Die vorgeschlagene Neuregelung wird diejenigen Arbeitgeber belasten, die sich schon heute bemühen, die Sozialpartnerschaft in ihren Betrieben durch bestehende tarifvertragliche Regelungen zu sichern.

***Dauerhafte Nachwirkung von bestehenden Tarifverträgen sicherstellen***

Damit diese Arbeitgeber ausreichend geschützt werden, muss, wie mit der Anordnung der Nachwirkung entsprechender Tarifverträge vorgesehen, zumindest

sichergestellt werden, dass für alle über entsprechende Tarifverträge verfügende Unternehmen eine **dauerhafte Nachwirkung** garantiert wird. Die Kündigung bestehender Tarifverträge darf nicht dazu führen, dass damit auch die tarifvertraglichen Strukturen in Frage gestellt werden. Deshalb ist die vorgeschlagene Ergänzung von § 117 Abs. 2 BetrVG durch Satz 3, die grundsätzlich die Nachwirkung bestehender Tarifverträge anordnet, **unverzichtbar, richtig und notwendig**.

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 19(11)208

21. November 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018,  
um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948

b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen - BT-Drs. 19/4213

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken - BT-Drs. 19/5524

### Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

#### 1 Vorbemerkung

Der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) der Bundesregierung sieht gesetzliche Änderungen in folgenden Bereichen vor:

- Ausbau der Förderung beruflicher Weiterbildung von 1) beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und 2) von Arbeitslosen
- Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung
- Erweiterung des Schutzbereichs der Arbeitslosenversicherung
- Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung und der Sozialversicherungspauschale
- Entfristung der Zeitgrenze für eine sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigung

Die folgenden Kapitel der Stellungnahme spiegeln diese Struktur wider. Dabei äußert sich das IAB auch zu Teilen des Antrags der Fraktion DIE LINKE „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken“ (Bundestagsdrucksache 19/5524). Zum Antrag der Fraktion der FDP liegen dem IAB keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vor.

#### 2 Ausbau der Förderung beruflicher Weiterbildung

##### 2.1 Ausbau der Förderung beruflicher Weiterbildung von beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

Berufliche Weiterbildung soll das Wissen von Erwerbspersonen an die sich wandelnden Arbeitsmarktanforderungen anpassen und ihre Aufwärtsmobilität unterstützen. Betriebliche Weiterbildung ist dabei einer der wichtigsten Teilbereiche beruflicher Weiterbildung. Zentraler Bestandteil des Gesetzentwurfes ist eine Stärkung der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte. Diese setzte die Bundesagentur für Arbeit (BA) bisher über das Programm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU) um.

##### Status Quo

Im Fokus der Förderung standen bisher erstens gering qualifizierte Beschäftigte nach § 81 (2) SGB III, also Personen ohne einen verwertbaren Abschluss. Die BA bezuschusst in diesen Fällen die entstehenden Weiterbildungskosten bis zu 100 Prozent. Darüber hinaus kann der Arbeitgeber für die Zeit, in der die (bisher) gering qualifizierten Beschäftigten we-

gen der Weiterbildung nicht arbeiten, auch einen Arbeitsentgeltzuschuss (AEZ) nach § 81 (5) SGB III erhalten. Die BA unterstützt Umschulungen, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen, sowie berufsanschlußfähige Teilqualifikationen. Zweitens fördert die BA – unabhängig vom Qualifikationsniveau – bisher bereits Anpassungsqualifizierungen von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mit einem Weiterbildungskostenzuschuss. Für Beschäftigte ab 45 Jahren (§ 82 (1) SGB III) übernimmt sie bis zu 75 Prozent der Lehrgangskosten, bei unter 45-Jährigen bis zu 50 Prozent der Lehrgangskosten (§ 131a (1) SGB III), wenn der Arbeitgeber die restlichen Kosten trägt. Bei KMU mit weniger als zehn Beschäftigten bezuschusst die BA die Weiterbildungskosten bis zu 100 Prozent (§ 82 (2) SGB III).

Zwischen 2007 und 2010 wuchs das Programm stetig bis auf knapp 90.000 Zugänge jährlich. Nach dem Auslaufen einer Phase flexibler Förderung durch das Konjunkturpaket II im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise rückten längere und abschlussorientierte Weiterbildungen in den Fokus. Seit 2010 nahm die Zahl der Zugänge in WeGebAU deshalb drastisch ab und pendelte sich seither bei etwa 14.000 Zugängen pro Jahr ein.

#### Forschungsstand und Evaluationsergebnisse

Eine Weiterbildungsförderung für Beschäftigte lässt sich rechtfertigen, wenn sie entweder effizient ist oder als gerecht angesehen wird (Bassanini et al. 2005). Unternehmen, die ökonomische Gewinne realisieren, sollten an sich in der Lage sein, ihre Beschäftigten ohne staatliche Unterstützung weiterzubilden (Acemoglu 1997; Acemoglu und Pischke 1998). Bei intensivem Wettbewerb könnten Unternehmen jedoch zögern, ihre Beschäftigten weiterzubilden, da Konkurrenzunternehmen diese abwerben und damit von den Weiterbildungsinvestitionen profitieren würden (Stevens 1994). Darüber hinaus können Informationsasymmetrien zu einem suboptimalen Weiterbildungsangebot führen, da die Unternehmen möglicherweise gar nicht wissen, dass sich Ausbildungsinvestitionen auszahlen. Wenn infolgedessen ein Marktversagen auftritt, rechtfertigt dies staatliche Eingriffe zur Subventionierung beruflicher Weiterbildung. Allerdings ist es schwierig, ein entsprechendes Marktversagen empirisch zu belegen. Einfacher lässt sich die Förderung beruflicher Weiterbildung aus einer Gerechtigkeitsperspektive begründen, wenn angestrebt wird, dass alle Beschäftigten Zugang zu beruflicher Weiterbildung erhalten sollen. In diesem Fall können Subventionen für unterrepräsentierte Arbeitnehmergruppen selbst dann sozial wünschenswert sein, wenn sie nicht effizient sind (Bassanini et al. 2005).

Für unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten zu Weiterbildung lässt sich eine Vielzahl empirischer Hinweise finden. Janssen und Leber (2015) zeigen, dass im Jahr 2014 etwa die Hälfte aller Betriebe Weiterbildungsmaßnahmen förderte, sei es durch die Freistellung oder die finanzielle Unterstützung ihrer Beschäftigten. Der Anteil der Beschäftigten, die an Weiterbildung teilnahmen, lag bei Berücksichtigung aller Betriebe bei knapp einem Drittel; nur bezogen auf die weiterbildenden Betriebe lag er bei 40 Prozent.

Das bedeutet im Umkehrschluss, dass auch ein erheblicher Teil der Beschäftigten zeitweise oder dauerhaft nicht an betrieblicher Weiterbildung partizipiert. Bellmann und Leber (2008) ermitteln, dass rund 40 Prozent der kleinen Betriebe mit bis zu 49 Mitarbeitern im Jahr 2005 Weiterbildungsaktivitäten zeigten, 80 Prozent der Betriebe mit 50 bis 249 Mitarbeitern und fast alle Betriebe mit mehr als 250 Beschäftigten. Empirische Studien bestätigen zudem immer wieder, dass die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an Weiterbildung mit der Qualifikation steigt. Schröder et al. (2004) zeigen, dass es eine Gruppe von Personen gibt, die in ihrem Erwerbsleben nie an beruflichen Weiterbildungen teilnehmen. Überrepräsentiert unter den "Nie-Teilnehmenden" sind formal geringer Qualifizierte, Arbeiter, Beschäftigte mit einer ausführenden (statt organisierenden) Tätigkeit, Geringverdienende und Personen, denen die eigene Bereitschaft zu einer finanziellen Investition in eine Weiterbildung fehlt.

Für Betriebe scheint sich ungeförderter Weiterbildung durchaus auszuzahlen – wie Analysen auf der Basis von Betriebsdaten zeigen, steigt die Produktivität der Beschäftigten in der Folge stärker als ihre Löhne (z.B. Konings und Vanormelingen, 2015). Wie hoch die individuellen Erträge ungeförderter betrieblicher Weiterbildung für Beschäftigte sind, lässt sich empirisch nur schwer kausal nachweisen. Dies liegt auch an den komplexen Selektionsprozessen – Menschen nehmen nicht zufällig an beruflicher Weiterbildung teil; ihre Teilnahme ist das Ergebnis von Selbst- und Fremdselektion. Das bedeutet, dass sich wahrscheinlich eher Personen weiterbilden, die sich hohe Weiterbildungserträge versprechen oder das Betriebe gezielt jene Beschäftigte weiterbilden, die sie langfristig beschäftigen möchten. Leuven und Osterbeek (2008) sowie Görlitz (2011) vergleichen die Lohnentwicklung von Personen, die an Weiterbildung teilnahmen, mit der von Personen, die aufgrund eines zufälligen Ereignisses nicht an einer geplanten Maßnahme teilnehmen konnten. Beide Studien finden keine statistisch von Null verschiedenen finanziellen Weiterbildungserträge. Allerdings beschränken sich diese Analysen auf Gruppen, die bereits eine Weiterbildung planten.

Speziell zu dem Förderprogramm WeGebAU liegt bereits eine ganze Reihe von Wirkungsanalysen vor. Der Fokus liegt hier nicht nur auf den Löhnen, sondern auch auf den Arbeitsmarktchancen der Geförderten:

- Dauth und Toomet (2016) untersuchen die Weiterbildungsförderung durch WeGebAU für Personen über 45 Jahren in kleinen und mittleren Unternehmen. Sie vergleichen geförderte Personen mit ungefördernden statistischen Zwillingen. Die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu bleiben, erhöhte sich nach dieser Studie in den zwei Jahren nach Aufnahme der Förderung um 2,5 Prozentpunkte. Die Effekte für Teilzeitbeschäftigte (+6,5 Prozentpunkte) und Personen über 55 Jahren (+4,5 Prozentpunkte) fielen höher aus. Besonders wirksam waren auch längere geförderte Weiterbildungen, die eher mit einem zertifizierten Abschluss enden. Diese führten zu längeren Beschäftigungsdauern (+4,5 Prozentpunkte) und zu



einem erhöhten Bruttoarbeitseinkommen der Teilnehmenden (+70 Euro pro Monat).

- Die Gruppe der durch WeGebAU geförderten Geringqualifizierten untersucht Dauth (2017). Sie nutzt unterschiedlich regionale Förderintensitäten, um die Wirkungen des Programms abzuschätzen. Sie findet in den ersten zwei Jahren nach Aufnahme der Förderung neben den Beschäftigungseffekten (circa +23 Tage) auch positive Effekte auf die Löhne (+6,5 Prozent). Mit einer Steigerung der Löhne um 17 Prozent profitierten dabei insbesondere Frauen. Wie auch die Studie von Dauth und Toomet (2016) erlaubt die Untersuchung aber keine Aussage über mögliche Mitnahmeeffekte der Förderung (ob dieselben Weiterbildungen also auch ohne eine Förderung erfolgt wären).
- In einem Feldexperiment des IAB zu WeGebAU wurden 15.000 potenziell Förderberechtigte mit einer Broschüre postalisch über die Bedeutung beruflicher Weiterbildung sowie auf Fördermöglichkeiten durch WeGebAU informiert (van den Berg et al. 2018). Die angeschriebenen Personen nutzten WeGebAU deshalb allerdings nicht häufiger als eine Kontrollgruppe von Personen, die keine Broschüre erhielten. Insgesamt war die Zahl der Personen, die eine Förderung aufnehmen, vernachlässigbar gering. In einer anschließenden Befragung gaben drei Viertel der Beschäftigten als Grund für fehlende Weiterbildungsaktivitäten an, dass ihre Qualifikation für ihre Tätigkeit vollkommen ausreicht. Unter den befragten Personen, die eine Broschüre erhielten, sie aber gar nicht erst lasen, gab ein Drittel als Grund an, dass sie nicht von der BA unterstützt werden möchten. Die Befragung zeigte aber auch, dass angeschriebene „Jüngere“ (bis 45 Jahre) aus kleinen und mittleren Unternehmen in der Folge signifikant häufiger eine ungeforderte Weiterbildung aufnahmen als die Kontrollgruppe nicht angeschriebener Personen.

Insgesamt weisen die bisherigen Studien also auf leicht positive Effekte der Förderung hin, wobei das Ausmaß an Mitnahme aber nicht bekannt ist. Das Interesse an dem Programm ist allerdings offenbar nicht sehr hoch und ließe sich auch durch Informationsbroschüren an mögliche Teilnehmende nicht erhöhen. Befragungsergebnisse weisen darauf hin, dass manche Beschäftigte nicht wünschen, dass ihre Weiterbildung durch die BA kofinanziert wird. Auch eine Vignettenstudie von Osiander und Stephan (2018) weist darauf hin, dass Beschäftigte ihre Teilnahmewahrscheinlichkeit an beschriebenen Weiterbildungen als leicht geringer einschätzen, wenn die Weiterbildung durch die Arbeitsagentur subventioniert wird. Eventuell nehmen Beschäftigte die BA bislang vor allem als Institution für Arbeitslose und bedürftige Personen wahr, und weniger als eine für sie in Frage kommende Weiterbildungsinstitution.

#### **Gesetzentwurf**

Der Gesetzentwurf sieht vor, die WeGebAU-Förderung für alle Beschäftigten unabhängig von Ausbildung, Lebensalter und Betriebsgröße zu öffnen. Voraussetzung ist, dass die Maßnahme außerhalb des

Betriebs durchgeführt wird und mindestens vier Wochen dauert. Nicht förderfähig sind Maßnahmen, zu deren Ausführung Arbeitgeber verpflichtet sind. Die abgeschlossene Berufsausbildung der geförderten Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers muss mindestens vier Jahre zurückliegen. Zudem dürfen die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer in den vorangegangenen vier Jahren nicht an einer geförderten Weiterbildung teilgenommen haben. Die letzten beiden Voraussetzungen entfallen, wenn der Arbeitgeber weniger als 250 Personen beschäftigt oder die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer mindestens 45 Jahre alt oder schwerbehindert im Sinne des § 2 (2) SGB IX ist.

Abhängig von der Betriebsgröße und den Merkmalen der Geförderten muss sich der Arbeitgeber teilweise an den Weiterbildungskosten beteiligen: In Betrieben mit 10 bis 249 Beschäftigten mit mindestens 50 Prozent, in Betrieben ab 250 Beschäftigten mit mindestens 75 Prozent. In Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten entfällt die Kostenbeteiligung komplett; sie kann zudem in Betrieben mit 10 bis 249 Beschäftigten entfallen, wenn die geförderten Beschäftigten älter als 45 Jahre alt oder schwerbehindert sind.

Zudem können Arbeitgeber in bestimmten Fällen auch einen AEZ für die Arbeitszeit erhalten, die auf die Weiterbildung entfällt. Der AEZ beträgt bei gering Qualifizierten nach § 81 (2) SGB III bis zu 100 Prozent, in Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten bis zu 75 Prozent, bei Betrieben mit 10 bis 249 Beschäftigten bis zu 50 Prozent und bei Betrieben ab 250 Beschäftigten bis zu 25 Prozent.

#### **Bewertung des Gesetzentwurfs**

Wie bereits erwähnt wurde, ist es schwierig, empirische Hinweise darauf zu finden, dass eine flächendeckende Weiterbildungsförderung aus Effizienzgründen erforderlich ist. Die bisherigen Förderkonditionen für Beschäftigte ließen sich auf Basis von Gerechtigkeitsmotiven rechtfertigen – wie erwähnt, ist die Weiterbildungswahrscheinlichkeit gerade in kleineren Unternehmen sowie bei Geringqualifizierten niedrig. Zwar sinken in Zukunft die Förderanteile mit der Betriebsgröße, dennoch wird das Gerechtigkeitsargument durch die nun breit geöffneten Förderkonditionen abgeschwächt.

Welche Wirkungen eine breite Öffnung und großzügigere Ausgestaltung des Programms entfalten wird, kann vorab nicht abgeschätzt werden. Wie oben diskutiert wurde, war das Interesse an der Inanspruchnahme der Förderung bisher begrenzt. Jedoch lässt sich vermuten, dass große Unternehmen mit spezialisierten Personalabteilungen eher dazu neigen dürften, die Fördermöglichkeiten zu nutzen – insbesondere, da sie diese auch gleich für mehrere Beschäftigte beantragen können. Zudem konnte der AEZ bisher nur für abschlussorientierte Maßnahmen bei gering qualifizierten Beschäftigten gewährt werden – es dürfte die Inanspruchnahme deutlich attraktiver machen, wenn die örtliche Arbeitsagentur nun auch für weitere Maßnahmen und Beschäftigte das Arbeitsentgelt während der Weiterbildungszeit anteilig finanzieren kann.

Daher sind insbesondere Förderbestimmungen sinnvoll, die Mitnahmeeffekte begrenzen. So ist es richtig, dass eine Förderung ausgeschlossen ist, wenn der Arbeitgeber zur Durchführung der Weiterbildung gesetzlich verpflichtet ist oder sie innerhalb des Betriebes durchführt. Dies schließt aus, dass die BA beispielsweise Schulungen für die Bedienung von Betriebsanlagen fördert, die in anderen Unternehmen nicht eingesetzt werden.

Die geplante Mindestdauer von vier Wochen für geförderte Maßnahmen entspricht dem bisherigen Vorgehen, erscheint aber bei der geplanten Ausweitung der Förderung als eher kurz. Denn bei kurzen Maßnahmen erscheint das Risiko besonders hoch, dass Betriebe eine Förderung für ohnehin erforderliche Maßnahmen zur Qualifikationsanpassung beantragen. Dies will der Gesetzgeber zwar dadurch vermeiden, dass in geförderten Qualifizierungen Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden müssen, die über ausschließlich arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsfortbildungen hinausgehen. Eine Abgrenzung im Einzelnen und eine entsprechende Kontrolle könnte in der Praxis aber problematisch sein.

Eingeschränkt wird die Förderung bei Großbetrieben sowie Arbeitnehmern unter 45 Jahren und Nicht-Schwerbehinderten auf Personen, deren letzter Berufsabschluss mindestens vier Jahre zurückliegt bzw. die in den vorangegangenen vier Jahren nicht an einer geförderten Weiterbildung teilgenommen haben. Auch dies erscheint grundsätzlich angemessen, um Mitnahmen einzugrenzen. Jedoch wäre es sinnvoll, den erforderlichen Abstand zwischen geförderten Maßnahmen auch an die Dauer der geförderten Weiterbildungen zu koppeln. Wenn die geförderten Maßnahmen vergleichsweise kurz sind (z.B. da es sich um Teilqualifikationen handelt), erscheint der vorgesehene Zeitabstand als sehr groß.

Der Gesetzgeber will die Förderung nach Betriebsgrößen staffeln. Hier erscheint eine begriffliche Schärfung sinnvoll: Ein Betrieb ist eine organisatorische Einheit, ein Unternehmen kann aus mehreren Betrieben bestehen. In den Handlungsanweisungen für WeGebAU legt die BA fest, dass sich die maßgebliche Grenze bei den Beschäftigtenzahlen auf das Gesamtunternehmen bezieht, zu dem der Betrieb gehört. Es erscheint sinnvoll, dass der Gesetzgeber bereits bei der Gesetzesverabschiedung eine entsprechende Präzisierung vornimmt.

#### **Bewertung des Antrags DIE LINKE**

Die Fraktion DIE LINKE stellt den Antrag, dass Beschäftigte nach dem Ende einer geförderten Weiterbildung für die Dauer der Weiterbildung, mindestens für ein Jahr, weiterbeschäftigt werden müssen. Diese Regelung, die der Nachbeschäftigungsfrist bei Eingliederungsvereinbarungen ähnelt, hat Vor- und Nachteile. Einerseits vermeidet sie, dass Betriebe auf diesem Weg Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den Ausstieg aus dem Unternehmen über Beitragsmittel ebnet. Andererseits kann sie einer geförderten Weiterbildung von Arbeitnehmern entgegenstehen, die diese aufgrund einer ansonsten drohenden Entlassung gerade besonders brauchen könnten.

Darüber hinaus fordert DIE LINKE, dass die Arbeitsagenturen Betriebsvereinbarungen zu Qualifizierungsplänen positiv berücksichtigen, wenn sie über Anträge auf eine Weiterbildungsförderung entscheiden. Dies würde zwar die Bedeutung von betrieblichen Qualifizierungsplänen stärken, in der Praxis wirkt dies jedoch zum einen Fragen zur Gewichtung unterschiedlicher Qualifizierungspläne auf, zum anderen würden Betriebe mit einer bereits höheren Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten besonders gefördert. Dies würde dem Grundgedanken einer gerechteren Verteilung von Zugängen zu Weiterbildungen (s.o.) widersprechen.

#### **2.2 Ausbau der Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen**

##### **Gesetzentwurf**

Eine Förderung beruflicher Weiterbildung war nach § 81 (1) SGB III bei Arbeitslosen mit einem Berufsabschluss bisher nur möglich, wenn diese notwendig war, um Arbeitslose beruflich einzugliedern. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung erkennt die Notwendigkeit der Weiterbildung bei Arbeitslosen mit Berufsabschluss nun auch dann an, wenn durch den Erwerb erweiterter beruflicher Kompetenzen (Erweiterungsqualifizierungen) die individuelle Beschäftigungsfähigkeit verbessert wird. Damit sollen die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter in die Lage versetzt werden, nicht nur zwingende qualifikatorische Anpassungen zu fördern, sondern darüber hinaus zusätzliche oder ergänzende berufliche Qualifikationen.

Hierin spiegelt sich wider, dass – bei im Zuge der Digitalisierung sich wandelnden beruflichen Anforderungen – vorausschauende, zusätzliche und ergänzende Qualifikation die individuellen Arbeitsmarktchancen erhöhen und somit das Arbeitslosigkeitsrisiko senken können. Inwieweit durch die Anpassung tatsächlich mehr oder andere Weiterbildungen bei Arbeitslosen gefördert werden, wird zu beobachten sein.

##### **Bewertung des Antrags DIE LINKE**

DIE LINKE fordert einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung für erwerbslose Erwerbsfähige nach dem SGB II und SGB III, wobei vorrangig ein anerkannter Berufsabschluss erzielt werden soll. Gleichzeitig sollen diese Personen einen Weiterbildungszuschuss erhalten, der im SGB II nicht auf die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts angerechnet wird und im SGB III eine Schlechterstellung ausschließt. Die Erfolgspremien für bestandene Prüfungen nach § 131a (3) SGB III sollen entfristet werden. Dies soll vermeiden, dass Personen die Weiterbildung vorzeitig abbrechen.

Die Forderung nach einem Rechtsanspruch für Erwerbslose auf geförderte Weiterbildung im Rahmen des SGB II und des SGB III ist aus Sicht des IAB nicht zielführend. Im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung steht die Eingliederung in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Daher ist es sinnvoll, Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsförderung als Ermessensleistung auszugestalten, wobei die Notwendigkeit durch qualifizierte Vermittlungsfachkräfte zu prüfen ist. Ein weitergehender Rechtsanspruch für alle Erwerbspersonen, wie

sie im Rahmen einer möglichen Arbeitsversicherung diskutiert wird, setzt unter anderem eine umfassende Beratungsstruktur, aber auch weitere finanzielle Mittel voraus (s. auch Kapitel 3).

Zuschüsse zu Leistungen und Prämien stellen finanzielle Anreize dar, die die Bereitschaft zur Weiterbildung erhöhen sollen. Osiander und Dietz (2015, 2016) evaluieren die Weiterbildungsbereitschaft von Arbeitslosen, indem sie von ihnen hypothetische Weiterbildungsszenarien bewerten lassen. Die Befunde weisen darauf hin, dass Erfolgsprämien wie auch eine hinreichende monatliche Zuzahlung zum Arbeitslosengeld die Bereitschaft zur Teilnahme steigern könnten. Die Autoren stellen allerdings fest, dass monatliche Zuwendungen erst ab einer gewissen Höhe positive Anreize setzen. Sie haben zudem den Nachteil, dass sie nicht daran geknüpft sind, dass die Weiterbildung auch abgeschlossen wird. Damit ist von einem hohen finanziellen Aufwand bei ungewissen Erträgen (im Sinne von Abschlusszertifikaten) zu rechnen.

Bei der Beurteilung eines Prämiensystems lassen sich verschiedene Kriterien heranziehen: Effekte auf die Zugänge, Effekte auf die Abbrüche und Effekte auf die Arbeitsmarktchancen im Vergleich zu einem System ohne Prämien. Lang und Osiander (2017) untersuchen das Modellprojekt „Abschlussorientierte Qualifizierung mit Anreizsystem für bis 35-Jährige“, welches in einer Region in Ostthüringen durchgeführt wurde. Die Zugangszahlen blieben deutlich hinter den Erwartungen zurück. Die Ergebnisse sprechen zudem dafür, dass in der Modellregion eher solche Personen teilnahmen, die durch eine Weiterbildung hohe Einkommensverluste hinnehmen müssen. Sie gingen vermutlich davon aus, die Verluste durch die Prämien teilweise kompensieren zu können. Ein Vergleich mit Umschulungsteilnehmern in einer Vergleichsregion mit ähnlichen Arbeitsmarktbedingungen zeigt, dass die Abbruchquote in der Region mit finanziellen Anreizen am höchsten ausfiel – besonders drastisch war der Unterschied im Rechtskreis SGB II. Auch wenn die Implementation des Projekts keine kausale Evaluation ermöglicht, weisen die Ergebnisse darauf hin, dass ein Prämiensystem in der Praxis nicht notwendigerweise mit einem stark gesteigerten Weiterbildungsinteresse und weniger Abbrüchen verbunden sein muss. Angesichts der überschaubaren praktischen Erfahrungen und der geringen Forschungserkenntnisse zur Wirkung von Erfolgsprämien wäre es sinnvoll, diese nach Auslaufen der Befristung erst noch einmal in einer Form zu erproben, die kausale Folgerungen über ihre Wirksamkeit zulässt.

### 3 Weiterbildung- und Qualifizierungsberatung

#### Status Quo

Bereits jetzt ist eine Bildungsberatung von arbeitslosen und beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch die BA möglich: Die BA hat Jugendlichen und Erwachsenen, die am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen, Berufsberatung anzubieten (§ 29 SGB III). Diese richtet sich nach dem Beratungsbedarf des Einzelnen und umfasst auch Beratung zu den Möglichkeiten beruflicher

Weiterbildung (§ 30 SGB III). Die BA kann nach Beginn einer Berufsausbildung oder der Aufnahme einer Arbeit weiter beraten, soweit dies für die Festigung des Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisses erforderlich ist (§ 31 SGB III).

Unter dem Stichwort Lebensbegleitende Berufsberatung (LBB) erarbeitet die BA aktuell ein Gesamtkonzept zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags zur beruflichen Orientierung und Beratung von Jugendlichen und Erwachsenen nach §§ 29 ff SGB III. LBB erweitert und aktualisiert das bisherige Beratungsspektrum. Sie umfasst eine

- berufliche Erstberatung vor dem Erwerbsleben, die auf Schüler abzielt, die bald eine Ausbildung oder ein Studium beginnen werden.
- Beratung zur Stabilisierung der Ausbildung / des Studiums von Auszubildenden / Studierenden in Fächern mit hohen Abbruchquoten und eine Beratung zu den individuellen Arbeitsmarktchancen der Auszubildenden / Studierenden beim Übergang in das Berufsleben.
- berufliche Beratung im Erwerbsleben im Falle eines Wiedereinstiegs oder einer beruflichen Neuorientierung bei Arbeitslosen und gering Qualifizierten mit häufig wechselnden kurzen Arbeitsverhältnissen.

#### Evaluationsergebnisse

Zur Wirksamkeit einer Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung, die sich nicht auf die berufliche Erstausbildung bezieht, gibt es bislang kaum wissenschaftliche Befunde. Schanne und Weyh (2014) vergleichen Teilnehmende an der regionalen Bildungsberatung durch die Dresdner Bildungsbahnen mit nicht-teilnehmenden ähnlichen Personen aus der Region. Unter den Beratern machten Arbeitslose und Beschäftigte ungefähr gleich große Anteile aus. Kurzfristig erhöhte die Beratung die Wahrscheinlichkeit, an geförderter Weiterbildung teilzunehmen. Gleichzeitig nahm die Zahl der Tage in Arbeitslosigkeit in der kurzen Frist zu, was auf Einbindungseffekte hindeutet. Solche Einbindungseffekte sind nicht negativ zu bewerten – sie treten auf, wenn Teilnehmer während einer geförderter Weiterbildung keinen neuen Job annehmen und deshalb zunächst weniger wahrscheinlich erwerbstätig sind als vergleichbare Personen, die sich nicht gefördert weiterbilden.

#### Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, die Weiterbildungsberatung durch die BA zu stärken. Ziel des Gesetzesentwurfs ist es, Qualifizierungsbedarfe in den Betrieben offen zu legen, der Arbeitslosigkeit Einzelner präventiv vorzubeugen und die Beschäftigungsfähigkeit Einzelner zu verbessern. Auch erwerbsfähige Leistungsberechtigte im SGB II sollen die Weiterbildungsberatung durch die BA in Anspruch nehmen können.

#### Bewertung des Gesetzentwurfes

Bislang ist es schwierig, die Pläne der Bundesregierung zu beurteilen, da zu Form und Umfang einer Qualifizierungs- und Weiterbildungsberatung keine weiteren Ausführungen vorliegen.

Die Pläne der Bundesregierung zur Ausweitung der Beratungstätigkeit der BA passen in die Diskussion um eine Arbeitsversicherung. Ziel einer solchen Versicherung sollte eine verstärkte, unabhängige und niedrighschwellige Beratung sowohl von Betrieben als auch von Personen sein (Kruppe 2012). Eine leicht zugängliche, ergebnisoffene und individuelle Weiterbildungsberatung könnte in der Zukunft eine immer wichtigere Rolle spielen, um die individuelle Motivation für eine Weiterbildung zu erhöhen. Neben den jährlichen 46,8 Millionen Euro, die die Bundesregierung für zusätzliche Beratungsgespräche veranschlagt, müssen jedoch erstens finanzielle Mittel hinterlegt sein, die eine unmittelbare Umsetzung des Beratungsergebnisses tatsächlich möglich machen. Zweitens müsste die Weiterbildungsberatung verstärkt individuelle Kompetenzen, Stärken und Entwicklungswünsche berücksichtigen. Drittens sollte institutionell nicht allein auf eine möglichst schnelle Integration in Arbeit gezielt werden (Relativierung des Vermittlungsvorrangs auch im SGB II). Viertens sollte ein wichtiges Ziel sein, bestehende soziale Ungleichheit im Zugang zu Weiterbildung zu reduzieren (siehe zum Beispiel Kruppe 2012 und Bläschke et al. 2017).

#### **Bewertung des Antrags DIE LINKE**

Neben dem Gesetzesvorschlag der Bundesregierung fordert DIE LINKE für Beschäftigte, denen Arbeitslosigkeit droht, einen Freistellungsanspruch für eine Weiterbildungsberatung.

Zwar würde hierdurch die Bedeutung von Weiterbildung stärker in den Fokus der von Arbeitslosigkeit Bedrohten gerückt, allerdings sind sowohl der zeitliche Umfang einer solchen Freistellung als auch die Durchsetzbarkeit eines solchen Rechtsanspruchs schwer einzuschätzen. Darüber hinaus sollte Weiterbildungsberatung verstärkt bereits präventiv und nicht erst im Falle drohender Arbeitslosigkeit eingesetzt werden.

### **4 Erweiterung des Schutzbereichs der Arbeitslosenversicherung**

#### **4.1 Erleichterter Anspruch auf Arbeitslosengeld Gesetzentwurf und Bewertung**

Die Bundesregierung plant, die Rahmenfrist beim Arbeitslosengeld von zwei Jahren auf 30 Monate zu verlängern.

Jahn und Stephan (2012) diskutieren ökonomische Aspekte, die teils für, teils gegen eine Verlängerung der Rahmenfrist sprechen. Letztendlich ist die Gewichtung der Argumente eine politische Entscheidung. Neben ökonomischen Überlegungen sollte auch das Gerechtigkeitsempfinden in der Bevölkerung – das empirisch allerdings schwer zu fassen ist – Berücksichtigung finden. Kritisiert wird häufig, dass Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien in die Arbeitslosenversicherung einzahlen, aber bei den aktuellen Regelungen niemals einen Anspruch auf Versicherungsleistungen erhalten würden. Auch hier lässt sich allerdings ein Gegenargument anbringen: Personen, die wiederholt gerade so viel arbeiten, dass sie nach Ablauf der Rahmenfrist für die Hälfte dieses Zeitraums einen erneuten Leis-

tungsanspruch haben, erhalten für ihre Versicherungsbeiträge eine im Vergleich zu anderen Versicherten überproportional hohe Rendite.

Empirisch haben zuletzt Hofmann und Stephan (2015) die direkten kurzfristigen Effekte der Veränderungen von Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten auf Basis von Individualdaten abgeschätzt. Die Auswertungen beruhen auf hochgerechnet 3,2 Mio. Personen, die im Zeitraum Oktober 2012 bis September 2013 ein Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat nicht beschäftigt waren. Mögliche Verhaltenseffekte und längerfristige Effekte sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.

Eine ergänzende Auswertung auf Basis der dort verwendeten Daten zeigt, dass eine Rahmenfrist von 30 Monaten für die betrachtete Gruppe unter den getroffenen Annahmen zur Folge gehabt hätte, dass zusätzlich etwa 53.000 Personen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt hätten, den 24.000 Personen auch eingelöst hätten. Die Einlösewahrscheinlichkeit wurde dabei individuell auf Basis der persönlichen Merkmale vorhergesagt. Die mittlere maximale Dauer des Anspruchs hätte für die zusätzlichen Bezieher 11 Monate betragen. Unter den Personen mit Anspruch wären gut 12.000 Arbeitslosengeld-II-Bezieher gewesen, von denen etwa die Hälfte den Anspruch auch genutzt hätte. Dabei wäre es aber nicht allen gelungen, die Hilfebedürftigkeit zu verlassen. Denn ein Teil von ihnen hatte bereits während der letzten Beschäftigung mit Arbeitslosengeld II aufgestockt und würde dies auch bei einem Bezug von Arbeitslosengeld I weiter tun. Bei denjenigen, die während der Beschäftigung nicht aufgestockt hatten, kommt es auf den Haushaltskontext an, ob der Arbeitslosengeld-I-Bezug zur Deckung des Lebensunterhalts ausgereicht hätte.

Insgesamt sind von der Verlängerung der Rahmenfrist damit überschaubare Auswirkungen zu erwarten. Dennoch ist die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosengeldempfänger gut zu beobachten und zu gegebener Zeit zu bewerten.

#### **Bewertung des Antrags DIE LINKE**

DIE LINKE beantragt, die Rahmenfrist auf drei Jahre zu erweitern und die Anwartschaftszeit auf vier Monate zu verkürzen.

Hofmann und Stephan (2015) kommen für den von ihnen betrachteten Zeitraum und unter den getroffenen Annahmen zu dem Ergebnis, dass unter diesen Bedingungen knapp 520.000 Personen mehr einen Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt hätten, den 210.000 Personen eingelöst hätten. Die mittlere maximale Bezugsdauer hätte fünf Monate betragen. Unter den zusätzlich Anspruchsberechtigten wären knapp 170.000 bisherige Arbeitslosengeld-II-Empfänger gewesen, von denen 85.000 den Anspruch voraussichtlich auch eingelöst hätten. Sie hätten hierdurch aber nur teilweise die Hilfebedürftigkeit verlassen. Da die Analysen aber keine Verhaltenseffekte und längerfristigen Auswirkungen berücksichtigen, könnten die tatsächlichen Effekte auch höher ausfallen. Insgesamt scheint es sinnvoll, die Zugangsbedingungen nur in kleinen Schritten zu verändern –

wie es der Gesetzentwurf vorsieht – und die Auswirkungen zu beobachten.

#### 4.2 Veränderungen der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

##### Antrag DIE LINKE

DIE LINKE beantragt unter anderem, dass Weiterbildungen und Qualifizierungen die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nicht mindern sollen. Für jedes Beitragsjahr, welches über die Dauer der Versicherungspflicht von 24 Monaten hinausgeht, soll zudem ein Anspruch auf einen zusätzlichen Monat Arbeitslosengeld entstehen. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die innerhalb der Rahmenfrist mindestens 24 Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden haben, sollen Mindestansprüche gelten (18 Monate für über 50-jährige Erwerbslose, 24 Monate für über 55-jährige Erwerbslose und erwerbslose Menschen mit Behinderungen, 36 Monate für über 60-jährige Erwerbslose).

##### Evaluationsergebnisse

In den Jahren 2002 bis 2004 verabschiedete die damalige rot-grüne Bundesregierung tiefgreifende Arbeitsmarktreformen. So verkürzte sie für alle Personen ab 45 Jahren, die seit Februar 2006 arbeitslos wurden, die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Diese Reform ist ein natürliches Experiment, da sie nur bestimmte Altersgruppen betraf, andere jedoch nicht. Lo et al. (2013) vergleichen Männer, bei denen die Bezugsdauer um sechs Monate verkürzt wurde (Alter 45 bis 46), mit solchen, bei denen sich die Bezugsdauer sich nicht veränderte (Alter 40 bis 44). Empirisch zeigen sich für die Gruppe der vormaligen Niedriglohnbezieher (die weniger als zwei Drittel des Durchschnittslohns verdienen) kaum statistisch zuverlässige Reformeffekte. Es gibt nur leichte Hinweise darauf, dass sie seltener als vor der Reform in eine Beschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs wechselten. Hingegen lassen sich für arbeitslose Männer, die vorher außerhalb des Niedriglohnbereichs gearbeitet haben, signifikante Reformeffekte nachweisen. Sie wechselten signifikant eher in neue Tätigkeiten innerhalb und außerhalb des Niedriglohnbereichs, nahmen häufiger eine geförderte Selbständigkeit auf und zogen sich häufiger aus dem Arbeitsmarkt zurück. Zugleich deuten die Ergebnisse darauf hin, dass sich die Beschäftigungsqualität gemessen am Lohnniveau teils verschlechtert haben könnte.

Andere Studien nutzen aus, dass sich die maximale Bezugsdauer mit dem Alter ändert. So steigt etwa die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld ab einem Lebensalter von 50 Jahren sprunghaft von zwölf auf 15 Monate an. Andere relevante Regelungen wie zu Sperrzeiten oder zur Betreuung von Arbeitslosen durch die Vermittlungsfachkräfte verändern sich an dieser Altersgrenze hingegen nicht. Genau an der Altersgrenze von 50 Jahren zeigt sich für den Zeitraum 2008 bis 2011 eine sprunghafte Erhöhung der mittleren Verweildauer in Arbeitslosigkeit (Schmieder und Trenkle 2016). Personen mit höherer Anspruchsdauer sind an dieser Sprungstelle ca. fünf bis zehn Tage länger arbeitslos. An Altersgrenzen, bei denen die Anspruchsdauer nicht ansteigt, zeigen sich hin-

gegen auch keine abrupten Veränderungen der Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Eine frühere Studie des IAB für den Zeitraum 1987 bis 2004 (Schmieder et al. 2012) kommt trotz der damals anderen Voraussetzungen (wie anderen Altersgrenzen und längeren erweiterten Rahmenfristen) zu ähnlichen Ergebnissen.

Die Anspruchsdauer kann sich nicht nur auf die Verweildauer in Arbeitslosigkeit, sondern auch auf die Qualität der Arbeit – insbesondere die Wiedereinstiegsgehälter – auswirken. Auf der einen Seite kann eine längere Anspruchsdauer dazu führen, dass Arbeitslose länger suchen und damit besser zu ihnen passende und besser bezahlte Jobs finden. Auf der anderen Seite kann sie bewirken, dass Arbeitslose aufgrund der im Mittel zunehmenden Arbeitslosendauer weniger attraktive Jobangebote erhalten. Schmieder et al. (2016) ermitteln, dass für Deutschland der negative Effekt auf die Löhne dominiert. Dabei vergleichen sie die Wiedereinstiegsgehälter von Arbeitslosen im Zeitraum 1987 und 1999, die zum Zeitpunkt des Eintritts in Arbeitslosigkeit zwischen 40 und 46 Jahre alt waren. In diesem Zeitraum gab es an der Altersgrenze 42 einen sprunghaften Anstieg der Anspruchsdauer von 12 auf 18 Monate sowie an der Altersgrenze 44 von 18 auf 22 Monate. Ihren Ergebnissen nach sinkt der Lohn um etwa 0,1 Prozent pro Monat, um den die Anspruchsdauer steigt, und um 0,8 Prozent pro Monat, um den sich die Dauer in Arbeitslosigkeit erhöht.

##### Bewertung des Antrags DIE LINKE

Zeiten der geförderten Qualifizierung verlängern nach § 140 (1) Ziffer 7 SGB III die Bezugsdauer aktuell um die Hälfte der in Weiterbildung verbrachten Zeit. Der Antrag zielt darauf ab, den Bezug von Arbeitslosengeld während Weiterbildungszeiten nicht auf die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes anzurechnen. Dies begünstigt insbesondere Personen, für die der Arbeitslosengeldbezug nach einer Qualifizierung sonst sehr schnell enden würde. Für sie kann eine solche Regelung die Möglichkeit schaffen, nach der Weiterbildung länger nach einem passenden Arbeitsplatz zu suchen. Grundsätzlich setzt diese Regelung aber auch Anreize, den Leistungsbezug möglichst lange auszuschöpfen und erst dann eine Weiterbildung aufzunehmen. Daher sollte eine solche Regelung gegebenenfalls nur bei hinreichend langen geplanten Weiterbildungen (zum Beispiel zwölf Monate) greifen und zudem voraussetzen, dass die Maßnahme nicht abgebrochen wurde. Um zu beurteilen, wie sich eine solche Änderung auf die Teilnahmebereitschaft, die Wahrscheinlichkeit des erfolgreichen Abschlusses der Weiterbildung sowie die späteren Berufschancen auswirkt, müsste die geplante Änderung zunächst bei einem begrenzten Teilnehmerkreis (der optimaler Weise zufällig ausgewählt werden würde) erprobt werden.

Die Vorschläge der Partei DIE LINKE hätten des Weiteren zur Folge, dass sich anrechenbare Versicherungspflichtzeiten in Zukunft nicht mehr auf die erweiterte Rahmenfrist beschränken sollen, sondern im Lebensverlauf immer längere Anspruchsdauern begründen können. Die oben diskutierten Evaluationsergebnisse weisen allgemein darauf hin, dass

bei längeren Anspruchsdauern a) längere Verweildauern in Arbeitslosigkeit folgen und b) nicht automatisch positive Effekte auf Löhne und Beschäftigungsqualität zu erwarten sind. Ist eine 50-jährige Person beispielsweise 32 Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen, so könnte sie nach dem vorliegenden Vorschlag bis zu 47 Monate Arbeitslosengeld beziehen.

Gleichzeitig fordert DIE LINKE, eine Untergrenze bei der Bezugsdauer einzuführen. Bei der vorgeschlagenen Ausgestaltung lassen sich sogenannte Drehtüreffekte (Wechsel zwischen Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug) nicht ausschließen. Personen ab einem Alter von 50 Jahren wäre es theoretisch möglich, zwischen zweijährigen Erwerbsphasen und einem – aufgrund der Mindestbezugsdauer – mindestens 18-monatigen Arbeitslosengeldbezug (derzeit wären es 12 Monate) zu wechseln. Personen ab 60 Jahren könnten länger Arbeitslosengeld beziehen als sie zuvor in der letzten erweiterten Rahmenfrist erwerbstätig waren.

### 4.3 Abschaffung von Sperrzeiten und Sanktionen

#### Bewertung des Antrags DIE LINKE

DIE LINKE beantragt, dass Sanktionen im SGB II und Sperrzeiten im SGB III abgeschafft werden.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass Sanktionen bzw. Sperrzeiten die Abgangsrate aus dem Leistungsbezug und die Übergangsraten in Beschäftigung erhöhen – sowohl ex-ante durch einen Abschreckungseffekt als auch ex-post nach einer Leistungskürzung (z. B. Hofmann 2012, Wolff 2014, van den Berg et al. 2017, Bruckmeier et al. 2018). Allerdings können insbesondere die Sanktionen im SGB II auch negative Folgen haben. So senken sie (politisch und rechtlich intendiert) den Lebensstandard temporär unter das soziokulturelle Existenzminimum. Besonders stark können die Kürzungen Menschen unter 25 Jahren und wiederholt sanktionierte Personen treffen, die alleine leben und nicht auf die Ressourcen anderer Haushaltsmitglieder zurückgreifen können (Schreyer et al. 2013). Sanktionen können zudem zur Folge haben, dass Sanktionierte oder von Sanktionen bedrohte Personen geringer entlohnte Beschäftigungsverhältnisse aufnehmen oder sich ganz aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen (z.B. van den Berg et al. 2017). Und sie können die Beziehungen zwischen Leistungsberechtigten und Integrationsfachkräften in den Jobcentern belasten.

Abraham et al. (2018) zeigen mithilfe einer Vignettenstudie von Bürgerinnen und Bürgern erstens, dass nur ein sehr geringer Teil der von ihnen Befragten bei allen beschriebenen Szenarien auf eine Sanktion verzichten würde. Zweitens entspricht die aktuell deutlich strengere Sanktionierungspraxis bei Jüngeren sowie bei wiederholten Sanktionen nicht dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Menschen. Gerade diese Regelungen sind aufgrund der großen Härten, die sie mit sich bringen können, immer wieder Thema kritischer Debatten. Bereits van den Berg et al. (2017) haben auf Basis ihrer Wirkungsanalyse empfohlen, die Sanktionspraxis entsprechend anzupassen.

Insgesamt sprechen die Forschungsergebnisse dafür, Sanktionen und Sperrzeiten nicht abzuschaffen, aber

auf eine anteilig höhere Sanktionierung von Jugendlichen und bei wiederholten Pflichtverletzungen zu verzichten. Wenn der Gesetzgeber entsprechende Pflichtverletzungen weiterhin stärker sanktionieren will, könnte er stattdessen die Sanktionsdauer verlängern (van den Berg et al. 2017). Dies würde den ökonomischen Befunden zu den Wirkungen von Sanktionen Rechnung tragen, gleichzeitig aber die Lebensbedingungen der Betroffenen weniger stark verschlechtern – und es wäre auch stärker mit den Gerechtigkeitsbewertungen von Sanktionen vereinbar.

### 5 Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung und der Sozialversicherungspauschale

#### Gesetzentwurf

Der Beitragssatz zur Arbeitsförderung soll zum 1. Januar 2019 von 3 Prozent auf 2,6 Prozent gesenkt werden. Darüber hinaus soll er befristet bis Ende 2022 um weitere 0,1 Prozentpunkte per Verordnung der Bundesregierung sinken. Übersteigt die Rücklage der BA nach der Absenkung dauerhaft 0,65 Prozent des BIP um einen Betrag, der mehr als 0,1 Prozentpunkte des Beitragssatzes entspricht, soll von der Verordnungsermächtigung erneut Gebrauch gemacht werden. Gleichzeitig soll die Sozialversicherungspauschale von 21 Prozent auf 20 Prozent gesenkt werden.

#### Bewertung des Gesetzentwurfs

Bei der Beitragssatzgestaltung ist zu beachten, dass die BA im Falle einer Rezession über hinreichende Rücklagen verfügen muss. In Krisenzeiten kommt der BA eine wichtige Stabilisierungsfunktion zu. Sie zahlt bei steigender Arbeitslosigkeit mehr Arbeitslosengeld aus und stützt damit die Kaufkraft. Und sie finanziert ggf. Kurzarbeit, um die Auswirkungen des Abschwungs abzufedern. Schließlich setzt sie verstärkt aktive Arbeitsmarktpolitik ein. Gerade die große Rezession von 2009 hat gezeigt, dass die Handlungsfähigkeit der BA für die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts von großer Bedeutung ist. Rücklagen sind deshalb sehr effiziente Investitionen, denn ihre Wirkung kommt zum Tragen, wenn sie am nötigsten ist, nämlich in Krisenzeiten.

Nach Berechnungen des IAB (Hausner und Weber 2017) sollte sich eine angemessene Rücklage auf etwa 0,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) belaufen, damit die BA für den Krisenfall gewappnet ist. Dieses Ergebnis wird im Gesetzesentwurf explizit herangezogen. Im Jahr 2019 wird der Wert aller Voraussicht nach erreicht. Deshalb ist dann eine Beitragssatzsenkung in einem Umfang gerechtfertigt, der laufende Defizite vermeidet. Dies ist bei einer Absenkung um 0,5 Prozentpunkte der Fall.

Der Haushalt der BA wird allerdings durch höhere Ausgaben für Arbeitslosengeld und den verstärkten Einsatz aktiver Arbeitsförderung zusätzlich um mehr als eine Milliarde Euro belastet. Auch dann ist ein Haushaltsausgleich noch möglich. Dieser setzt aber eine weiterhin günstige Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt voraus.

Neben dem eigentlichen Rücklagenziel ist auch der Mechanismus von Bedeutung, nach dem das Ziel erreicht werden soll (Weber 2017, 2018). Würden die

Finanzpolster der BA im Falle einer Rezession aufgezehrt, wäre mit dem neuen Beitragssatz kein angemessener Wiederaufbau der Rücklage möglich. Zu beachten ist dabei: Der erfolgreiche Rücklagenaufbau vor und nach der großen Rezession 2009 speiste sich aus einer herausragenden, so kaum zu erwartenden Arbeitsmarktentwicklung, nicht aus tatsächlichen Beitragserhöhungen – und zuvor war im wiedervereinten Deutschland ohnehin noch nie ein angemessener Rücklagenaufbau gelungen. Das macht deutlich, dass normalerweise Beitragssatzanpassungen nötig sein werden, um das Rücklagenziel wieder zu erreichen. Es besteht allerdings das Risiko, dass eine zusätzliche finanzielle Belastung nach einer gerade erst überstandenen Rezession politisch schwer umsetzbar wäre, zumal ein nachhaltiger Aufbau einer Rücklage in der Arbeitslosenversicherung kein leicht kommunizierbares Ziel darstellt.

Zu empfehlen ist deshalb, sich schon vorab auf einen generellen Mechanismus zu verständigen, wie der Beitragssatz im Bedarfsfalle anzupassen wäre, um die Rücklage nach einer Rezession innerhalb von fünf Jahren wieder auf den Zielwert von 0,65 Prozent des BIP steigen zu lassen. Dies entspricht in etwa dem durchschnittlichen Zeitraum zwischen Wirtschaftsabschwüngen in der Vergangenheit. Aktuell wird die Rücklage trotz der enorm starken Arbeitsmarktentwicklung seit 2009 erst 2019 wieder das anzustrebende Niveau erreicht haben, also zehn Jahre nach dem Konjunktüreinbruch. Insofern ist die befristete Senkung des Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte als ein erster Schritt in Richtung einer systematisch ausgestalteten Beitragssatzpolitik zu begrüßen.

Eine Anpassung der Sozialversicherungspauschale an geänderte Beitragssätze ist richtig, vor allem damit diese bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes angemessen einbezogen werden.

## 6 Entfristung der Zeitgrenze für eine sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigung

Kurzfristige Beschäftigung ist eine Form geringfügiger Beschäftigung, deren maximale Dauer von längstens 50 Arbeitstagen durch das Mindestlohngesetz zeitlich befristet auf 70 Tage erweitert wurde. Der Gesetzentwurf sieht eine Entfristung vor. Zu diesen sogenannten „kurzfristigen Mini-Jobs“ sind dem IAB keine wissenschaftlichen Studien bekannt.

## 7 Fazit

Der Gesetzentwurf „Qualifizierungschancen und Schutz in der Arbeitslosenversicherung“ sieht eine Weiterentwicklung der Arbeitsförderung vor. Die vorgesehenen gesetzlichen Änderungen sollen den Zugang zur Weiterbildungsförderung erleichtern und die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken.

Berufliche Weiterbildung dürfte im digitalen und demografischen Wandel zunehmend an Bedeutung gewinnen. Wichtig ist aber auch, dass die gesetzlichen Änderungen so umgesetzt werden, dass Fehlanreize möglichst vermieden werden und die intendierten Ziele des Gesetzes erreicht werden können. Welche Wirkungen eine breite Öffnung und großzügigere Ausgestaltung der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte entfaltet, kann vorab nicht abgeschätzt

werden. Es ist insbesondere wichtig, die Förderung so auszugestalten, dass eine Mitnahme der Förderung begrenzt wird. Das Thema Weiterbildungsberatung wird in dem Konzept nur am Rande angesprochen, dürfte in Zukunft aber an Bedeutung gewinnen.

Von der geplanten Verlängerung der Rahmenfrist sind überschaubare Auswirkungen zu erwarten. Es erscheint sinnvoll, die Zugangsbedingungen zur Arbeitslosenversicherung nur in kleinen Schritten zu verändern – wie es der Gesetzentwurf vorsieht – und die Auswirkungen zunächst zu beobachten.

Da im nächsten Jahr die anzustrebende Rücklagenhöhe im BA-Haushalt erreicht werden wird, besteht finanzieller Spielraum. Bei der geplanten Beitragssatzsenkung um 0,5 Prozentpunkte und den deutlich höheren Ausgaben für Arbeitsförderung wäre ein ausgeglichener BA-Haushalt möglich, sofern die Arbeitsmarktentwicklung günstig bleibt. Für den Fall eines Aufzehrens der Rücklage in einer Rezession ist eine Systematik für Beitragssatzanpassungen zu empfehlen, welche die Rücklage innerhalb von fünf Jahren wieder auf den Zielwert hebt.

## 8 Literatur

Abraham, Martin; Rottmann, Miriam; Stephan, Gesine (2018): Sanktionen in der Grundsicherung: Was als gerecht empfunden wird, IAB-Kurzbericht 19/2018.

Acemoglu, Daron (1997): Training and Innovation in an Imperfect Labor Market, *Review of Economic Studies* 64, 445-464.

Acemoglu, Daron; Pischke, Jörn-Steffen (1998): Why Do Firms Train? Theory and Evidence, *The Quarterly Journal of Economics* 113, 79-119.

Bassanini, Andrea; Booth, Alison; Brunello, Giorgio; De Paola, Maria; Leuven, Edwin (2005): Workplace Training in Europe. IZA Discussion Paper 1640.

Bellmann, Lutz; Leber, Ute (2008): Weiterbildung für Ältere in KMU, *Sozialer Fortschritt* 57, 43-48.

Berg, Gerard J. van den; Dauth, Christine; Homrighausen, Pia; Stephan, Gesine (2018, im Erscheinen): Informing employees in small and medium sized firms about training: results of a randomized field experiment, IZA Discussion Paper.

Berg, Gerard J. van den; Uhlenhoff, Arne; Wolff, Joachim (2017): Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher – Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, IAB-Kurzbericht 5/2017.

Bruckmeier, Kerstin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Mühlhan, Jannek; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim (2018): Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung, IAB-Stellungnahme 05/2018.

Dauth, Christine (2017): Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees, IAB-Discussion Paper 7/2017.

Dauth, Christine; Toomet, Ott (2016): On government-subsidized training programs for older workers, *Labour* 30, 371-392.

- Görlitz, Katja (2011): Continuous training and wages: An empirical analysis using a comparison-group approach, *Economics of education review* 30, 691-701.
- Hausner, Karl Heinz; Weber, Enzo (2017): Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung: BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur, IAB-Kurzbericht 3/2017.
- Hofmann, Barbara (2012): Short-and long-term ex-post effects of unemployment insurance sanctions, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 232.1, 31-60.
- Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine (2015): Abgänge aus Beschäftigung und Zu-gänge in den Leistungsbezug: Kurzfristige Effekte einer veränderten Rahmenfrist und/oder Anwartschaftszeit (erweiterte Fassung), *Aktuelle Berichte* 12/2015.
- Jahn, Elke; Stephan, Gesine (2012): Leistungsansprüche bei kurzen Beschäftigungszeiten: Arbeitslosengeld – wie lange man dafür arbeiten muss, IAB-Kurzbericht 19/2012.
- Janssen, Simon; Leber, Ute (2015): Weiterbildung in Deutschland. Engagement der Betriebe steigt weiter, IAB-Kurzbericht 13/2015.
- Lang, Julia; Osiander, Christopher (2017): Finanzielle Anreize für Umschulungen: Erkenntnisse aus einem Modellprojekt, *Sozialer Fortschritt* 66, 569-591.
- Leuven, Edwin; Oosterbeek, Hessel (2008). An alternative approach to estimate the wage returns to private-sector training, *Journal of applied econometrics* 23, 423-434.
- Lo, Simon M.S.; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf (2013): Stellschraube Arbeitslosengeld: Kürzere Bezugsdauer zeigt Wirkung, IAB-Forum 2/2013, 52-59.
- Konings, Jozef; Vanormelingen, Stijn (2015). The impact of training on productivity and wages: firm-level evidence, *Review of Economics and Statistics* 97, 485-497.
- Kruppe, Thomas (2012): Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf, WISO direkt, Bonn.
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2015): What could all the money do? – Ergebnisse eines faktoriellen Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungsentscheidungen, IAB-Discussion Paper 4/2015.
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2016): Determinanten der Weiterbildungsbe-reitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen, *Journal for Labour Market Research* 49, 59–76.
- Osiander, Christopher; Stephan, Gesine (2018): Unter welchen Bedingungen würden sich Beschäftigte weiterbilden? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys, IAB-Discussion Paper 4/2018.
- Schanne, Norbert; Weyh, Antje (2014): Wirksamkeitsbetrachtung der Bildungsberatung der "Dresdner Bildungsbahnen" – eine quantitative Studie, IAB-Projektbericht 1553.
- Schmieder, Johannes F.; Trenkle, Simon (2016): Disincentive effects of unemployment benefits and the role of caseworkers, IZA Discussion Paper 9868.
- Schmieder, Johannes F.; Wachter, Till M. von; Bender, Stefan (2012): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle – evidence from regression discontinuity estimates over 20 years, *The Quarterly Journal of Economics* 127, 701-752.
- Schmieder, Johannes F.; Wachter, Till M. von; Bender, Stefan (2016): The effect of unemployment benefits and nonemployment durations on wages, *American Economic Review* 106, 739-777.
- Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2013): Sanktionen bei jungen Arbeitslosen im SGB II: Wenn das Licht ausgeht, IAB-Forum 2/2013, 60-67.
- Schröder, Helmut; Schiel, Stefan; Aust, Folkert (2004). Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung: Motive, Beweggründe, Hindernisse, Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Bielefeld: Bertelsmann.
- Stevens, Margaret (1994): A theoretical model of on-the-job training with imperfect competition, *Oxford Economic Papers in Regional Science* 46, 537-562.
- Weber, Enzo (2017): Kurz kommentiert: Arbeitslosenversicherung: ... dann hast Du in der Not. *Wirtschaftsdienst* 97/10, 685-686.
- Weber, Enzo (2018): Die nächste Krise kommt bestimmt, *Frankfurter Rundschau*, 24.05.2018, S. 14.
- Wolff, Joachim (2014): Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen, IAB-Stellungnahme 2/2014.



## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 19(11)209

21. November 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018,  
um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948

b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen - BT-Drs. 19/4213

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken - BT-Drs. 19/5524

### Bundesagentur für Arbeit

#### Zum Entwurf des Qualifizierungschancengesetzes nimmt die Bundesagentur für Arbeit (BA) wie folgt Stellung:

##### I. Neuregelungen in der Weiterbildungsförderung:

Im Rahmen des Qualifizierungschancengesetzes ergeben sich folgende Änderungen in der Weiterbildungsförderung für beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

1. Orientierung der Förderung maßgeblich an der Betriebsgröße:
  - Beschäftigte in Kleinstunternehmen sowie ältere und schwerbehinderte Beschäftigte erhalten Lehrgangskosten in voller Höhe.
  - Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen erhalten bis zu 50 Prozent und Beschäftigte in größeren Unternehmen bis zu 25 Prozent der Lehrgangskosten. In diesen Fällen ist die Förderung an eine Kofinanzierung durch den Arbeitgeber gebunden.
2. Ausweitung der Förderung mit Arbeitsentgeltzuschüssen (AEZ). Arbeitsentgeltzuschüsse sollen auch für weiterbildungsbedingte Ausfallzeiten für nicht abschlussorientierte Weiterbildungen gewährt werden.

3. Ausbau der Beschäftigtenförderung für diejenigen, deren berufliche Tätigkeiten durch Technologien ersetzt werden können oder in sonstiger Weise vom Strukturwandel bedroht werden oder die eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben.

Grundsätzlich begrüßt die Bundesagentur für Arbeit die Neuregelung, da der Zugang zur Weiterbildungsförderung für Beschäftigte unabhängig von Ausbildung, Lebensalter und Betriebsgröße erweitert wird und die Berücksichtigung von Betriebsgrößen bei der Förderung dazu beitragen kann, Mitnahmeeffekte zu minimieren.

Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der gewachsenen Komplexität des Förderrechts die operativen Aufwände in den Dienststellen zunehmen werden.

In Ergänzung der Vorschläge des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales hat die Bundesagentur für Arbeit weitere Ansätze zur **Stärkung der beruflichen Weiterbildungsförderung** vorgeschlagen:

1. Flexibilisierung der Dauer der Umschulung durch Abschaffung von § 180 Abs. 4 SGB III (sogenanntes Verkürzungsgebot) - Für ungelernete Bewerber/-innen sollte das Förderrecht so ausgestaltet werden, dass es möglich ist, unabhängig

von einem individuellen Berufsziel längere Ausbildungszeiten zu fördern.

2. Finanzielle Besserstellung während abschlussorientierter Weiterbildung durch Einführung eines monatlichen „Qualifizierungsbonus“ (rechtskreisübergreifende „On-Top-Lösung“).
3. Bereitstellung einer auskömmlichen Mittelausstattung (inkl. Verpflichtungsermächtigungen) der Jobcenter damit die Instrumente bedarfsgerecht auch über einen längeren Zeitraum eingesetzt werden können. Ein separates Weiterbildungsbudget im SGB II ist nicht erforderlich und würde die Handlungsfreiheit der Jobcenter einschränken.
4. Synchronisation des Vermittlungsvorranges im SGB II mit dem Vermittlungsvorrang im SGB III.

## II. Stärkung der Berufsberatung der BA; auch für Leistungsberechtigte nach dem SGB II

Die Bundesagentur für Arbeit begrüßt die Impulse zur Stärkung der Berufsberatung. Gute Beratung und zielgerichtete Qualifizierung sind wesentliche Stellhebel für die Fachkräftesicherung in Deutschland.

Die Bundesagentur für Arbeit befürwortet weiterhin die Fokussierung und Stärkung der Beratungsaufgabe zu beruflicher Erst- und Neuorientierung. Die Beratung von Arbeitslosen sowie insbesondere von Digitalisierung betroffenen Erwerbstätigen ist eine wichtige Zukunftsaufgabe. Unabhängig davon kommt der Beratung im regulären Integrationsprozess (SGB II und SGB III) eine verstärkte Bedeutung zu.

Die Bundesagentur für Arbeit wird ihr bereits vorhandenes Beratungsangebot (z. B. für Jugendliche oder Wiedereinsteigende) weiter ausbauen. In einem ersten Schritt wurde bereits die Lebensbegleitende Berufsberatung (LBB) vor dem Erwerbsleben eingeführt. Die Berufsberatung im Erwerbsleben wird aktuell erprobt und soll in 2020 folgen.

Die Bundesagentur für Arbeit bewertet die Klarstellung positiv, dass die Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit auch Kundinnen und Kunden in der Grundsicherung für Arbeitsuchende offensteht. Eine gute Zusammenarbeit zwischen der Schnittstelle SGB II und SGB III, wie im Gesetz gefordert, ist dabei obligatorisch: Wie die Zusammenarbeit vor Ort konstruktiv gestaltet werden kann, wird aktuell in der Lebensbegleitenden Berufsberatung erprobt.

## III. Erweiterter Schutz in der Arbeitslosenversicherung:

Der Gesetzesentwurf des Qualifizierungschancengesetzes beinhaltet folgende Änderungen, die die soziale Sicherung (im Gebiet der Arbeitslosenversicherung) betreffen. Die Bundesagentur für Arbeit nimmt dazu im Folgenden Stellung:

### 1. Artikel 1 Nr. 13: Änderung von § 142 SGB III:

*Zum 01.01.2019 soll die bis 31.07.2021 befristete Sonderregelung zur verkürzten Anwartschaftszeit für kurz befristet Beschäftigte bis zum 31.12.2022 verlängert werden.*

Die Verlängerung der Sonderregelung wird von der Bundesagentur für Arbeit kritisch gesehen. Die Sonderregelung ist komplex und gestaltet sich in der

Anspruchsermittlung aufwändig. Im Jahresmittel profitieren nur etwa 250 Personen – insbesondere Kunst- und Kulturschaffende – im Bundesgebiet von dieser Sonderregelung. Die Bundesagentur für Arbeit spricht sich dafür aus, den Schutz bei Arbeitslosigkeit für die gesamte Versichertengemeinschaft zu verbessern, wie näher in der Bewertung zu Artikel 2 Nr. 2, Verlängerung der Rahmenfrist, ausgeführt. Im Gegenzug könnte dann die Sonderregelung entfallen.

### 2. Artikel 1 Nr. 14: Änderung von § 153 SGB III

*Ab 01.01.2019 sollen die pauschalen Abzüge am Bemessungsentgelt für die Sozialversicherung von 21 Prozent auf 20 Prozent abgesenkt werden.*

Die Senkung wird zu steigenden Ausgaben für Arbeitslosengeld, Berufsausbildungsbeihilfe für Arbeitslose und Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung führen.

### 3. Artikel 2 Nr. 1: Änderung § 28a SGB III:

*Der Zeitrahmen, in dem versicherungspflichtige Zeiten von 12 Monaten als Voraussetzung für die Antragspflichtversicherung vorliegen müssen, wird entsprechend der Änderung der Rahmenfrist von 2 Jahren auf 30 Monate erweitert.*

Es handelt sich hierbei um eine Folgeänderung entsprechend der Erweiterung der Rahmenfrist. Es könnte aufgrund der Erweiterung des Zeitrahmens von 2 Jahren auf 30 Monate geringfügig mehr Antragspflichtversicherte geben, die zukünftig die Voraussetzungen der erforderlichen Vorversicherungszeit von 12 Monaten erfüllen.

### 4. Artikel 2 Nr. 2: Änderung § 143 SGB III:

*Ab 01.01.2020 soll die Rahmenfrist von 2 Jahren auf 30 Monate erweitert werden.*

Aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit wird die Verlängerung der Rahmenfrist positiv bewertet. Die Verlängerung ist die richtige Weichenstellung, um den Sicherungsauftrag der Arbeitslosenversicherung weiter gerecht zu werden.

Begrüßenswert bleibt allerdings eine stärkere Erweiterung der Rahmenfrist auf drei Jahre, um das Versicherungssystem besser auf Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt auszurichten. Damit einhergehend könnte die Anwartschaftszeit verkürzt werden. Diese Änderung hätte den Vorteil, dass neben den Kunst- und Kulturschaffenden auch viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in atypischen oder prekären Beschäftigungsverhältnissen in den Schutzbereich der Arbeitslosenversicherung gelangen könnten. Insbesondere diejenigen Arbeitnehmer, die auf einem veränderten Arbeitsmarkt zunehmend Beschäftigungen mit kurzer Dauer ausüben und aufgrund von unterbrochenen beruflichen Werdegängen eine lückenhafte Versicherungsbiografie aufweisen, erfüllen derzeit oftmals die erforderliche Anwartschaftszeit nicht.

Die Bundesagentur für Arbeit geht davon aus, dass die Festsetzung der Rahmenfrist von künftig 30 Monaten nach demselben Prinzip erfolgt wie die bisherige Jahresregelung. Insbesondere wird angenommen, dass § 339 SGB III mit einer tageweisen Berechnung nicht angewendet wird. Zur Vermeidung

künftiger Auslegungsstreitigkeiten wird die Aufnahme einer Klarstellung in der Gesetzesbegründung angeregt.

Finanzielle Auswirkung auf den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit:

Die Erweiterung der Rahmenfrist auf 30 Monate wird ab 2020 zu Mehrausgaben besonders beim Arbeitslosengeld zwischen 140 und 180 Millionen Euro führen.

#### 5. Artikel 2 Nr. 3: Änderung § 147 SGB III.

*Ab 01.01.2020 wird die Rahmenfrist zur Berechnung der Anspruchsdauer nicht mehr um 3 Jahre, sondern nur noch um 30 Monate verlängert.*

Für die Berechnung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld ist dann bei einer vorgesehenen Rahmenfrist von 30 Monaten eine Zeitdauer von insgesamt 60 Monaten maßgebend, was nach Auffassung der Bundesagentur für Arbeit keine Änderung in der Fristfestsetzung zur gegenwärtig auf 5 Jahre verlängerten Rahmenfrist darstellt. Die Bundesagentur für Arbeit regt bezüglich der vorgesehenen Monatsregelung und § 339 SGB III ebenfalls eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung an.

#### 6. Artikel 2 Nr. 4: Änderung des zum 01.01.2019 neu eingeführten § 447 SGB III – Übergangsregelung zur erweiterten Rahmenfrist

*Die Rahmenfrist von 30 Monaten ab 01.01.2020 findet nur dann Anwendung, wenn die antragstellende Person nach dem 31.12.2019 in einem Versicherungsverhältnis gestanden hat. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, ist die bisherige Rechtslage anzuwenden (zwölf Monate Anwartschaftszeit innerhalb zwei Jahre Rahmenfrist).*

Die Bundesagentur für Arbeit begrüßt ausdrücklich die Einbeziehung von verwaltungspraktischen Erwägungen in den Gesetzentwurf. Bei einer reinen Stichtagsregelung wären ansonsten alle laufenden Fälle und Fälle, die zum Stichtag einen Neuanspruch erfüllen könnten (z. B. Arbeitslosengeld-Weiterbewilligungen, Nichtleistungsempfänger, SGB II-Kunden), rückwirkend zu identifizieren und zu überprüfen.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die z. B. aus saisonalen Gründen regelmäßig vor dem Jahreswechsel ihre Beschäftigung verlieren, werden erst bei der nächsten witterungsbedingten Ausstellung zum Jahreswechsel 2020/21 von der Neuregelung der erweiterten Rahmenfrist profitieren.

#### IV. Entlastung von Beschäftigten und Arbeitgebern: Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung sowie der Sozialversicherungspauschale

Die geplante Regelung hat unmittelbare Auswirkungen auf den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit, die nachfolgend skizziert werden.

##### 1. Finanzielle Auswirkungen der Beitragssatzsenkung:

Die Senkung des Beitragssatzes erfolgt um 0,5 Prozentpunkte (davon 0,4 gesetzlich und 0,1 befristet bis Ende 2022 per Rechtsverordnung).

Die Absenkung bewirkt Mindereinnahmen von jährlich rund 6 Milliarden Euro (5,9 Milliarden Euro bezogen auf 2019). Sie bewirkt planerisch in den künftigen Haushaltsjahren einen in etwa ausgeglichenen Haushalt.

Sowohl der Bundesagentur für Arbeit als auch dem Gesetzgeber war es bei der Beitragssatzsenkung wichtig, dass eine ausreichende allgemeine Rücklage in der Arbeitslosenversicherung bestehen bleiben kann, um für konjunkturelle Schwächephasen gerüstet zu sein. Die Höhe der Rücklage beträgt Ende 2018 voraussichtlich 23,5 Milliarden Euro.

##### 2. Absenkung der Sozialversicherungspauschale:

Die Sozialversicherungspauschale ist ein Abzugselement unter anderem bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes und soll sich an den tatsächlichen Sozialversicherungsbeiträgen orientieren. Sie ist pauschaliert, um Anspruchshöhen verwaltungsvereinfacht ermitteln zu können.

Die Absenkung der Sozialversicherungspauschale bewirkt Mehrausgaben im BA-Haushalt von 180 bis zu 190 Millionen Euro. Rechnerisch sind das rund 17 Euro pro Monat und Leistungsempfänger.

Diese Beträge sind entsprechend im Haushaltsplan 2019 berücksichtigt.

#### V. Entlastung von (Saison-) Betrieben: dauerhafte Beibehaltung der höheren Zeitgrenzen für eine sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigung

*Änderung des Artikels 4 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch:*

*Die nach § 115 SGB IV bisher befristete Regelung zur Erweiterung der kurzfristigen Beschäftigung von 50 Tagen oder 2 Monaten auf 70 Tage oder 3 Monate wird entfristet. Die Regelung zur Entfristung wurde in Artikel 4 des Gesetzentwurfs zum Qualifizierungschancengesetz aufgenommen.*

Die Entfristung der Zeitgrenzen für sozialversicherungsfreie, kurzfristige Beschäftigungen stellt eine Entlastung für Betriebe, die in besonderem Maße auf Saisonarbeit angewiesen sind, dar.

Die bisher befristete Erweiterung der kurzfristigen Beschäftigung hat sich bewährt.

Die Entfristung wird zu Gunsten der Wirtschaftsbereiche mit hoher saisonaler Belastung begrüßt.

#### Die Bundesagentur für Arbeit nimmt zum Antrag der FDP-Bundestagsfraktion wie folgt Stellung:

Die derzeit befristete, sogenannte „70-Tage-Regelung“ in § 115 SGB IV wird dauerhaft in die Grundnorm des § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV integriert.

Die nach § 115 SGB IV bisher befristete Regelung zur Erweiterung der kurzfristigen Beschäftigung von 50 Tagen oder 2 Monaten auf 70 Tage oder 3 Monate soll entfristet werden. Die entsprechende Regelung wurde in Artikel 4 des Gesetzentwurfs zum Qualifizierungschancengesetz aufgenommen:

*Änderung des Artikels 4 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch*

In § 8 Absatz 1 Nummer 2 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 2009 (BGBl. I S. 3710, 3973; 2011 I S. 363), das zuletzt durch ... geändert worden ist, werden die Wörter „zwei Monate oder 50 Arbeitstage“ durch die Wörter „drei Monate oder 70 Arbeitstage“ ersetzt.

Position der BA:

Die Entfristung der Zeitgrenzen für sozialversicherungsfreie, kurzfristige Beschäftigungen stellt eine Entlastung für Betriebe, die in besonderem Maße auf Saisonarbeit angewiesen sind, dar.

Die bisher befristete Erweiterung der kurzfristigen Beschäftigung hat sich bewährt.

Die Entfristung wird zu Gunsten der Wirtschaftsbe-  
reiche mit hoher saisonaler Belastung begrüßt.

**Die Bundesagentur für Arbeit nimmt zu den Anträgen der Bundestagsfraktion DIE LINKE wie folgt Stellung:**

**1. Die Leistungen und den Zugang zu aktiven Leistungen im Rechtskreis SGB III und II verbessern, Rechtsanspruch auf Weiterbildung verankern:**

- **Rechtsanspruch auf Weiterbildung (Punkt 1a und c)**

Die Bundesagentur für Arbeit beurteilt diesen Antrag kritisch.

Aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit ist ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung nicht erforderlich. Bei Geringqualifizierten wird in der Beratung darauf hingewirkt, an Qualifizierung teilzunehmen, um einen Berufsabschluss zu ermöglichen und in nachhaltige Beschäftigung zu integrieren. Gleichwohl können persönliche bzw. arbeits- und/oder bildungsmarktbezogene sowie sonstige Faktoren einer abschlussbezogenen Weiterbildung im Einzelfall entgegenstehen. Demzufolge entspricht es der Förderlogik des SGB III und SGB II, eine individuelle und passgenaue Auswahl an Förderinstrumenten zur nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt zu treffen.

- **Finanzielle Anreize während Weiterbildung (Punkt 1 b)**

Die Bundesagentur für Arbeit begrüßt den Antrag.

Aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit könnte die Bereitschaft, eine abschlussorientierte Weiterbildung aufzunehmen und erfolgreich zu absolvieren, mit der Ausweitung finanzieller Unterstützungsleistungen erhöht werden. Mit der im Rahmen des AWStG (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz) erfolgten Einführung von Prämien wurde ein erster Schritt in die entsprechende Richtung getan. Die finanzielle Besserstellung von Teilnehmenden bereits während abschlussorientierter Weiterbildungen in Form einer zusätzlichen monetären Leistung würde stärkere Anreize bieten, die finanzielle Durststrecke einer Weiterbildung zu überwinden und Liquiditätspässe abzumildern als die bisherige Prämienlösung.

- **Entfristung von Erfolgsprämien (Punkt 1 d)**

Ob und in welchem Umfang die im Rahmen des AWStG (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz) eingeführten Prämien die Bereitschaft, eine abschlussorientierte Weiterbildung aufzunehmen und erfolgreich zu absolvieren, erhöhen, kann auf Basis der bisherigen Erfahrungen nicht abschließend bewertet werden. Die Bundesagentur für Arbeit spricht sich daher für eine Verlängerung der Regelung des § 131a Abs. 3 SGB III aus.

**2. Ergänzende Regelungen:**

- **Pflicht für Arbeitgeber zur Weiterbeschäftigung (Punkt 2 c)**

Die Bundesagentur für Arbeit beurteilt diesen Antrag kritisch.

Grundsätzlich wird eine Stärkung der Weiterbildungsförderung von Beschäftigten unterstützt. Die hier vorgeschlagene Form birgt jedoch das Risiko, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine notwendige Weiterbildung versagt wird, wenn der Arbeitgeber zu der pauschal notwendigen Beschäftigungsgarantie nicht bereit ist.

- **Mittel für pädagogisch-innovative Lernkonzepte für spezielle Personengruppen, insbesondere funktionale Analphabeten und Migrant\*innen ohne gute Deutschkenntnisse (Punkt 2 d)**

Die mit dem AWStG eingeführten Maßnahmen zur Förderung von Grundkompetenzen sollen Geringqualifizierte mit entsprechendem Förderbedarf zur Teilnahme an einer abschlussorientierten Qualifizierung befähigen. Die Alphabetisierung funktionaler Analphabeten fällt dagegen ebenso wie der Erwerb von (berufsbezogenen) Sprachkenntnissen nicht in den originären Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit. Hierfür stehen die Angebote der Länder sowie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge vorrangig zur Verfügung.

**3. Stärkung der Arbeitslosenversicherung**

- **Erweiterung der Rahmenfrist nach § 143 SGB III (Punkt 3b) von zwei auf drei Jahre**

Die Bundesagentur für Arbeit begrüßt den Antrag.

Die Bundesagentur für Arbeit hat sich bereits wiederholt für eine Verlängerung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre ausgesprochen, um das Versicherungssystem besser an Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt auszurichten. Diese Änderung hätte den Vorteil, dass viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in atypischen oder prekären Beschäftigungsverhältnissen in den Schutzbereich der Arbeitslosenversicherung gelangen könnten. Insbesondere diejenigen Arbeitnehmer, die auf einem veränderten Arbeitsmarkt zunehmend Beschäftigungen mit kurzer Dauer ausüben und aufgrund von unterbrochenen beruflichen Werdegängen eine lückenhafte Versicherungsbiografie aufweisen, erfüllen derzeit oftmals die erforderliche Anwartschaftszeit nicht. Die Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte könnte entfallen.

Die mit dem Qualifizierungschancengesetz beabsichtigte Verlängerung auf 30 Monate ist eine richtige Weichenstellung. Die Einbeziehung von verwaltungspraktischen Erwägungen, indem die Neuregelung der Rahmenfrist nur auf Neufälle anzuwenden ist und eine Überprüfung der Bestandsfälle unterbleiben kann, wird ausdrücklich begrüßt.

- **Erweiterung der Dauer des Anspruchs gem. § 147 Absatz 2 (Punkt 3 c)**

Die Bundesagentur für Arbeit beurteilt diesen Antrag kritisch.

Die Herabsetzung der zur Erfüllung der Anwartschaftszeit erforderlichen Mindestversicherungszeit verstärkt die Auswirkungen der verlängerten Rahmenfrist, indem weitere Personen in das Versicherungs- und Leistungssystem der Arbeitsförderung einbezogen werden.

Der Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE beinhaltet, dass nach Versicherungsverhältnissen ab einer Dauer von vier Monaten ein Anspruch auf Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit für zwei Monate besteht. Bei dieser Fallkonstellation könnte bereits nach zwei Monaten ein Trägerwechsel erforderlich werden, der geänderte Zuständigkeiten nach sich zieht. Insbesondere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Beschäftigungsverhältnissen von kurzer Dauer wären durch ständig wechselnde Zuständigkeiten und damit auch Ansprechpartner belastet.

Ferner wären auch weitreichende Änderungen im Leistungsrecht Konsequenzen aus diesem Änderungsvorschlag.

Die Bundesagentur für Arbeit weist darauf hin, dass eine gleichzeitige Erweiterung der Rahmenfrist und Reduzierung der Anwartschaftszeit im geforderten Umfang hohe Ausgaben für Arbeitslosengeld und für die aktive Arbeitsförderung verursachen würden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nicht alle Anspruchsberechtigten ihren vollen Anspruch (wenn überhaupt) ausnutzen. Daher werden die Maximalkosten voraussichtlich niedriger ausfallen.

Entlastende Effekte wären für die Grundsicherung von Arbeitssuchenden (SGB II) zu erwarten.

Die Agenturen für Arbeit und deren sachbearbeitende Stellen werden durch den zu erwartenden Anstieg der Zahl der Anspruchsberechtigten stärker belastet. Das Antrags- und Anfragevolumen erhöht sich, die hinzukommenden Leistungsberechtigten müssen in den Arbeitsagenturen betreut werden (Ressourceneinsatz). Für die quantitativ noch näher zu untersuchende Mehrbelastung wäre eine adäquate Personal- und Sachausstattung erforderlich, um dem Risiko, dass die vorhandenen Kapazitäten überfordert werden, wirksam entgegen zu treten.

- **Zeiten der Qualifizierung und Weiterbildung bis zu einer Dauer von 24 Monaten mindern nicht die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldbezuges. (Punkt 3c)**

Die Bundesagentur für Arbeit beurteilt diesen Antrag kritisch.

Der Vorschlag erweitert den Bestandsschutz für Restansprüche auf Arbeitslosengeld nach Abschluss einer Maßnahme.

Der Vorschlag sichert den vor Beginn der Maßnahme vorhandenen Anspruch stärker als bisher und garantiert eine Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld, die der vor Beginn der Weiterbildungsmaßnahme entspricht.

Arbeitslosengeld ist im SGB III als eine Versicherungsleistung auf Zeit angelegt, die verbraucht wird. Der Bezug von Arbeitslosengeld ohne Minderung der verbrauchten Zeiten des Bezuges wäre systemfremd und birgt das Risiko von Mitnahmeeffekten.

Die Ausgaben für Arbeitslosengeld würden deutlich ansteigen.

Die Entwicklung einer nationalen Weiterbildungsstrategie und damit einhergehende finanzielle Anreize für die Weiterbildung sind nach dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung ein Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik. Die Bundesagentur für Arbeit begrüßt es, die Weiterbildungsförderung auf gesetzlicher Ebene noch stärker in den Fokus zu nehmen, um dem Fachkräftemangel entgegen zu wirken.

- **Erweiterung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld (um je einen Monat) für jedes Beitragsjahr, welches die Dauer der Versicherungspflicht von 24 Monaten übersteigt (Punkt 3 c)**

Die Bundesagentur für Arbeit beurteilt diesen Antrag kritisch.

Die Aufgabe eines einheitlichen Verhältnisses zwischen Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse und Anspruchsdauer wird durch die Bundesagentur für Arbeit kritisch beurteilt.

Der Vorschlag erweitert die Anspruchsdauer über die bisher maßgebliche Höchstanspruchsdauer: Für jeweils ein Jahr eines Versicherungspflichtverhältnisses würde die Anspruchsdauer um jeweils einen Monat erhöht.

Der Vorschlag weicht von dem Prinzip der Anspruchsdauerermittlung nach § 147 Abs. 2 SGB III ab, wonach Arbeitslose jeweils zwei Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis für jeden Monat Anspruch auf Arbeitslosengeld stehen müssen (Verhältnis 2:1). Das Prinzip 2:1 ist verständlich und hat sich bewährt.

- **Mindestansprüche auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer (Punkt 3 c):**

Die Bundesagentur für Arbeit beurteilt diesen Antrag kritisch.

Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld richtet sich nach der Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse innerhalb der Rahmenfrist und dem Lebensalter, das Arbeitslose bei der Entstehung des Anspruchs vollendet haben. Die Einführung einer Mindestanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für über 50-Jährige Arbeitslose ohne gleichzeitige Erhöhung der dafür erforderlichen Versicherungspflichtverhältnisse im Vergleich zu unter 50-Jährigen Arbeitslosen und Menschen mit Behinderungen unabhängig vom Lebensalter weicht davon ab.

Unter dem Gesichtspunkt der Beitragsäquivalenz wurde die mögliche Anspruchsdauer der Arbeitslosen abhängig vom Lebensalter bereits mehrfach geändert. Dabei wurde jeweils das Prinzip eingehalten, dass eine längere Anspruchsdauer bei Vollendung

eines bestimmten Lebensalters immer auch von einer jeweils längeren Dauer von Versicherungsverpflichtungsverhältnissen im Verhältnis 1:2 abhängig war.

- **Anpassung der Bezugsdauer des Teilarbeitslosengeldes gemäß § 162 Absatz 2 Ziffer 3 SGB III an die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes gemäß § 147 SGB III (Punkt 3 c)**

Die Bundesagentur für Arbeit beurteilt diesen Antrag kritisch.

Die vom Gesetzgeber festgelegte Anspruchsdauer von sechs Monaten wird von der Bundesagentur für Arbeit als angemessene Zeit angesehen, in der die Teilarbeitslosigkeit beendet werden kann. Für die Zeit darüber hinaus ist davon auszugehen, dass es keine entsprechenden Beschäftigungen auf dem in Frage kommenden Arbeitsmarkt gibt. Insbesondere ist dabei auch zu berücksichtigen, dass für Teilarbeitslose geringere Anforderungen an die Zumutbarkeit gestellt werden, weil nur solche Beschäftigungen und Teilnahmen an Bildungsmaßnahmen zumutbar sind, die in Einklang mit der weiter ausgeübten Beschäftigung bzw. den weiter ausgeübten Beschäftigungen stehen.

Ferner kann bei einer längeren Anspruchsdauer nicht ausgeschlossen werden, dass Teilarbeitslose mit dem Teilarbeitslosengeld und dem Arbeitsentgelt der verbleibenden Beschäftigung(en) unverhältnismäßig bessergestellt werden könnten, als Vollarbeitslose, weil mehr als 60 Prozent bzw. 67 Prozent der Gesamtnettoentgelte im Gegensatz zu Vollarbeitslosen bezogen werden.

Im Übrigen werden bei Eintritt von Vollarbeitslosigkeit die Versicherungsverhältnisse, die zur Begründung des Teilarbeitslosengeldes dienen, auch zur Begründung des Anspruchs auf Vollarbeitslosengeld herangezogen. Hier werden die Versicherungspflichtverhältnisse in der auf fünf Jahre erweiterten Rahmenfrist und das Lebensalter für eine höhere Anspruchsdauer berücksichtigt. Das Vollarbeitslosengeld wird zwar wegen des Bezuges von Teilarbeitslosengeld mit geminderter Anspruchsdauer geleistet, dennoch führt die Beitragsleistung zur Begründung beider Ansprüche und ist nicht bereits mit dem Erlöschen des Teilarbeitslosengeldes vollständig verbraucht.

- **Abschaffung von Sanktionen und Sperrzeiten (Punkt 3 d)**

Die Bundesagentur für Arbeit beurteilt diesen Antrag kritisch.

Die Arbeitslosenversicherung wurde bewusst als ein System der Risikoversicherung ausgestaltet.

Während beim reinen Versicherungsprinzip ein versicherungswidriges Verhalten grundsätzlich zum vollständigen Erlöschen des Versicherungsschutzes

führt, bedeuten Sperrzeiten nur anteilige, abgestufte Einbußen des erworbenen Anspruchs.

Ein gänzlicher Verzicht auf Berücksichtigung versicherungswidrigen Verhaltens würde auf dem Rücken der Versichertengemeinschaft ausgetragen.

Die steuerfinanzierte Grundsicherung für Arbeitsuchende basiert auf dem Grundsatz des Förderns und Forderns. Jeder Hilfebedürftige ist daher gesetzlich verpflichtet – im Rahmen der gesetzlichen Zumutbarkeitsregeln – alles zu tun, um die Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu überwinden. Sanktionen sind entsprechend des gesetzgeberischen Auftrags ein notwendiger Teil des Prinzips „Fördern und Fordern“. Eine Abweichung davon führt zu Fehlanreizen.

Der dienstleistungsorientierten Zusammenarbeit der Jobcenter mit den Kundinnen und Kunden liegt die gesetzliche Grundlage des Forderns (§ 2 SGB II) und Förderns (§ 14 SGB II) zugrunde. Bis auf bestimmte Ausnahmetatbestände ist für Leistungsberechtigte im SGB II grundsätzlich jede Arbeit zumutbar (§ 10 SGB II). Entsprechend § 31 (1) SGB II werden Pflichtverletzungen mit einer Sanktion belegt, sofern keine wichtigen Gründe vorliegen. Im Rahmen des Integrationsprozesses wird die fachliche und persönliche Eignung der Leistungsberechtigten bei der Eingliederung in Arbeit berücksichtigt.

#### **4. Regelungen für eine unabhängige Begleitfor-** **schtung:**

Zu diesem Punkt erfolgt keine Stellungnahme Bundesagentur für Arbeit.

#### **5. Streichung der Ausnahmeregelung zum Mindestlohngesetz**

Die Bundesagentur für Arbeit begrüßt den Antrag.

Die Bundesagentur für Arbeit hat in den Agenturen für Arbeit sowie Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung sichergestellt, dass die Ausnahmeregelungen zum Mindestlohngesetz im Beratungs- und Vermittlungsprozess berücksichtigt werden. Der Bundesagentur für Arbeit obliegt die Ausstellung der „Bescheinigungen zum Vorliegen der Langzeitarbeitslosigkeit im Kontext Mindestlohn“. Diese Bescheinigungen werden auf Kundenwunsch ausgestellt. Die Inanspruchnahme ist verhalten. Von August 2015 bis Oktober 2018 wurden bundesweit 4.700 Bescheinigungen erstellt. Die Ausstellung einer Bescheinigung ist nicht gleichzusetzen mit dem Zustandekommen eines Anstellungsverhältnisses unterhalb des Mindestlohnes. Hierzu liegen der Bundesagentur für Arbeit keine Informationen vor.

Vor dem Hintergrund der geringen Inanspruchnahme gepaart mit Überlegungen zum Bürokratieabbau begrüßt die Bundesagentur für Arbeit Überlegungen zur Streichung der Ausnahmeregelungen zum Mindestlohngesetz.

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 19(11)213

22. November 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018,  
um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948

b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen - BT-Drs. 19/4213

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken - BT-Drs. 19/5524

### IG Metall

#### Allgemein:

Die folgenden Anmerkungen verstehen sich ergänzend zur Stellungnahme des DGB vom 15. November 2018.

Der Gesetzentwurf weitet die Möglichkeiten der arbeitsmarktpolitischen Förderung deutlich aus. Bisher ist die Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten durch die Bundesagentur für Arbeit auf ältere, sowie gering- bzw. unqualifizierte Beschäftigte und Beschäftigte in KMU beschränkt (sogenanntes WeGebAU-Programm). Eine Förderung von qualifizierten Facharbeitern in größeren Betrieben ist nicht möglich. Künftig soll Beschäftigten, nun unabhängig von Qualifikation, Lebensalter und Betriebsgröße, Zugang zur Weiterbildungsförderung eröffnet werden, wenn sie als Folge des digitalen Strukturwandels Weiterbildungsbedarf haben oder in sonstiger Weise von Strukturwandel betroffen sind. Zudem wird die Weiterbildungsberatung der BA bundesweit ausgeweitet. Das ist ein Meilenstein, den wir begrüßen.

Qualifizierung für die Transformation wird im nachhaltigen Sinne dann wirksam, wenn sie als sozialpartnerschaftlicher und idealerweise als betriebsnaher Prozess gestaltet wird. Nur wenn die betriebli-

chen Ressourcen genutzt werden, können persönliche berufliche Entwicklung, betriebliche Perspektiven, Anforderungen des Arbeitsmarkts und breite Teilhabe aller Beschäftigtengruppen realisiert und in Einklang gebracht werden. Daher gilt es, die Nutzung dieser Ressourcen systematisch zu unterstützen und hierfür gesetzliche Regelungen im Qualifizierungschancengesetz und weiteren Gesetzen zu verankern.

#### Im Einzelnen:

1. Die Förderung umfasst die Lehrgangskosten sowie einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt. Es muss aber auch jeweils eine Arbeitgeberbeteiligung geben. Die Höhe der Förderung ist im Wesentlichen nach der Betriebsgröße gestaffelt. Sie beträgt beim Arbeitsentgeltzuschuss zwischen 75 (bei weniger als zehn Beschäftigten) und 25 Prozent (bei 250 Beschäftigten oder mehr); bei den Lehrgangskosten zwischen 25 und 50 Prozent, in sehr kleinen Betrieben, für ältere Arbeitnehmer/innen und für Schwerbehinderte können sie sogar komplett übernommen werden. Generell ist eine Arbeitgeberbeteiligung richtig.

2. Die Förderung ist eine „kann“-Regelung. Zu prüfen wäre, ob Beschäftigte generell einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung und entsprechend dann

auch auf die Weiterbildungsförderung erhalten sollten.

3. Es sollen nur Maßnahmen gefördert werden, die mehr als vier Wochen dauern. Das ist im Grundsatz zu begrüßen, weil die Transformationen nachhaltige Qualifizierungen erfordert.

4. Es soll gefördert werden können, wenn die Ausbildung bzw. die letzte öffentlich geförderte Weiterbildung mindestens vier Jahre zurückliegt. Für Maßnahmen, die nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz („Meister-BaföG“) gefördert werden können, soll die neue BA-Förderung nicht greifen, weil es dafür eine eigene Förderung gibt. Damit sind insbesondere Meister, Fachwirt und Techniker-Fortbildungen außen vor. Das Regelungssystem für die Aufstiegsfortbildungsförderung ist allerdings ein ganz anderes – und gerade im Bereich des Ersatzes für wegfallendes Arbeitsentgelt völlig unzureichend.

5. Eine Beteiligung der Betriebsräte am Prozess der Förderung ist unabdingbar – auch um sicherzustellen, dass die neuen Fördermöglichkeiten wirklich genutzt werden. Hierzu unterbreitet die IG Metall in der Anlage 1 einen Vorschlag, der die Förderung für Betriebe attraktiver macht, in denen sich die Betriebsparteien auf Qualifizierungsbedarf und Planung verständigt haben.

#### Anlage 1

#### **Vorschlag der IG Metall zur Einbeziehung der Betriebsparteien im Rahmen der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte nach dem Entwurf eines Qualifizierungschancengesetzes**

Der Gesetzentwurf ist in der Analyse der arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Herausforderungen sehr treffend und entwickelt richtig das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium zur beruflichen Neuorientierung weiter, indem allgemein allen Beschäftigten, deren Tätigkeit durch den digitalen Wandel wegfällt, oder sich deutlich verändert, die Chance auf eine berufsqualifizierende Neuorientierung gegeben wird.

Und dies im bestehenden Beschäftigungsverhältnis und nicht erst bei Bedrohung durch Arbeitslosigkeit – so die heutige Logik des SGB III/ in der Arbeitsmarktpolitik.

Die Bewertung der Erfahrung mit dem bisherigen Wegebau-Programm verweist aber auf einen entscheidenden Mangel: Die nicht vorgesehene Einbindung der Sozialpartner.

Qualifizierung für die Transformation wird im nachhaltigen Sinne dann wirksam, wenn sie als sozialpartnerschaftlicher und idealerweise als betriebsnaher Prozess gestaltet wird. Denn die Betriebsparteien verfügen gemeinsam in der Regel über sehr gute Kenntnisse, wie sich der Wandel im jeweiligen Betrieb konkret auswirkt, welche Weichenstellungen getroffen werden müssen, um ihn erfolgreich zu bewältigen, und was die Beschäftigten an Qualifizierung brauchen, um ihre bisherigen Tätigkeiten unter veränderten Bedingungen ausüben oder neue übernehmen zu können. Größere Betriebe verfügen zudem häufig über gut ausgestattete Lernwerkstätten, in denen die Beschäftigten auf dem neuesten Stand der Technik qualifiziert werden können.

Nur wenn diese betrieblichen Ressourcen genutzt werden, können persönliche berufliche Entwicklung, betriebliche Perspektiven, Anforderungen des Arbeitsmarkts und breite Teilhabe aller Beschäftigtengruppen realisiert und in Einklang gebracht werden. Die IG Metall sieht darin einen essentiellen Beitrag für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Sozialpartnerschaftlich getragene/gestaltete Qualifizierungsprozesse sind immer aufwändiger, aber wesentlich wirksamer und nachhaltiger. Deshalb sollten sie im Zuge der gegenwärtigen begrüßenswerten Neuorientierung des BMAS als Grundelement verankert werden.

Die Stärke der sozialpartnerschaftlich gestalteten Qualifizierungsprozesse ist die bestmögliche Verbindung von individueller beruflicher Entwicklung, betrieblichen Innovationsprozessen und verbindlicher Umsetzung. In diesen Fällen empfehlen wir dringend, geförderte Qualifizierungsprozesse auch im Betrieb zuzulassen.

Nicht nachvollziehbar ist der Ausschluss der Nutzung der betrieblichen Ausbildungs-kapazitäten für die Weiterbildung. Dies verweist auf den privaten Weiterbildungsmarkt, dessen Intransparenz über Qualität und Inhalte im hohen Maße Mitnahmeeffekte durch die Weiterbildungsträger befürchten lässt, deren Interesse zu oft nicht allein in der beruflichen Perspektive der Beschäftigten liegt und ihnen zudem das Wissen über Kompetenz-anforderungen der Praxis fehlt.

Konkret zu 1.-4.

Neben der Förderung von Einzelmaßnahmen sollte die Förderung daher um Maßnahmenpakete erweitert werden, die durch die betrieblichen Sozialpartner unter Hinzuziehung der Bundesagentur für Arbeit vereinbart werden. In diesen Fällen kann und sollte auch zur Förderung der Wirksamkeit der Maßnahmen der Entwurf in drei Punkten verändert werden:

1. Eine Weiterbildung zu einem zertifizierten Berufsabschluss sollte nicht zwingend außerhalb des Betriebes durchzuführen sein. Dies mag zur Verhinderung von Mitnahmeeffekten bei Einzelmaßnahmen sinnvoll sein. Die Nutzung der betrieblichen Ausbildungskapazitäten macht für die Qualität der Ausbildung in vielen Fällen Sinn, da sie in Angebot und Qualität den gewinnorientierten Geschäftsmodellen der privaten Weiterbildungsanbieter überlegen sind. Daher ist diese Begrenzung im Gesetzentwurf nicht begründet. Eine Förderung der Kosten der Maßnahme sollte aber für diesen Teil der Ausbildung ausgeschlossen sein.
2. Auch der Ausschluss einer Förderung, soweit die Maßnahme nach dem Aufstiegsförderungsgesetz vom Grunde her förderfähig ist, wie es im Referentenentwurf vorgesehen ist, sollte für diesen Fall nicht gelten. Eine Vereinbarung zur rechtzeitigen beruflichen Neuorientierung für bestimmte Beschäftigtengruppen sollte auch eine Ausbildung etwa zum Erwerb eines neuen Berufsabschlusses oder eines zertifizierten Fortbildungsabschlusses ermöglichen. Eine solche Förderung wäre nicht möglich, da sie ohne Zweifel auch durch das Aufstiegsförderungsgesetz förderfähig



wäre. Dies widerspricht aber der sinnvollen Logik, berufliche Neuorientierung durch die gemeinsame Anstrengung von Beschäftigten, Arbeitgeber und öffentlichen Mitteln zu fördern, und auch Berufstätigen ohne Ausstieg aus der Beschäftigung und einer damit verbundenen massiven Entgeltreduzierung zu ermöglichen.

3. Die Förderung der Weiterbildung sollte da, wo sich die Betriebsparteien auf Weiterbildungsbedarf und Qualifizierungspläne verständigt haben, attraktiver gemacht werden, indem die Fördersätze für die Lehrgangskosten und die Zuschüsse zum berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelt gestaffelt nach Betriebsgröße erhöht werden.

Umsetzung:

§ 82 sollten um einen weiteren Absatz erweitert werden:

#### **§ 82 Abs. 5**

Wenn

1. in Beratungen zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat festgestellt wurde, dass sich aufgrund der Veränderung von Produkten und Dienstleistungen, oder der Reorganisation von Prozessketten und Arbeitsabläufen die Qualifikation einer Anzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern grundlegend ändern muss, da ohne eine berufliche Neuorientierung

durch den Erwerb zusätzlicher oder anderer beruflicher Qualifikation eine Weiterbeschäftigung gefährdet ist.

2. und die Betriebsparteien unter Hinzuziehung der Bundesagentur für Arbeit einen Qualifizierungsplan vereinbart haben, der die derzeit in diesen Funktionen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen benennt, erfolgt eine Förderung dieser Beschäftigten, ohne dass es einer Einzelbeantragung bedarf. §81 Abs. 4 entfällt.

3. Weiter gilt in diesem Fall:

- §82 (1) Nr. 4 entfällt.

- § 22 Absatz 1a und §16 Absatz 2neu entfällt. Dagegen wird geregelt, dass Leistungen nach § 82 nur erbracht werden können, wenn die berufliche Weiterbildung nicht gleichzeitig im Rahmen des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes gefördert wird.

- § 82 Absatz 3: Die Zuschüsse für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können in Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten in der Höhe von bis zu 100 Prozent, in Betrieben mit zehn und mehr Beschäftigten in der Höhe von bis zu 75 Prozent, in Betrieben mit mehr als 250 Beschäftigten in der Höhe bis zu 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts nach § 82 (3) Satz 2 und 3 erbracht werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)217

23. November 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018,  
um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz  
in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948

b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weite-  
rer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen - BT-Drs. 19/4213

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias  
W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Ar-  
beitslosenversicherung stärken - BT-Drs. 19/5524

**Prof. Dr. Stephan Rixen, Bayreuth**

zu Art. 4c (Änderung des Tarifvertragsgesetzes)  
nehme ich aus verfassungsrechtlicher Sicht wie folgt  
Stellung:

**(1) § 4a Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 des Tarifvertrags-  
gesetzes (TVG) setzt die Vorgaben des BVerfG in  
überzeugender Weise um. Die Koalitionsfreiheit  
von Mehrheits- und Minderheitsgewerkschaften  
wird gleichermaßen durch diese Vorschrift ge-  
schützt.**

Das BVerfG (Urt. v. 11. 7. 2017, BVerfGE 146, 71) hat  
dem Gesetzgeber aufgegeben sicherzustellen, dass es  
„Vorkehrungen“ gibt, „die strukturell darauf hinwir-  
ken, dass die Interessen der von der Verdrängung be-  
troffenen Berufsgruppe im Tarifvertrag der Mehr-  
heitsgewerkschaft wirksam berücksichtigt werden“  
(Rn. 203 a.E.; s. auch Rn. 215 sowie Tenor zu 3.:  
„ernsthaft und wirksam“).

Strukturelle Vorkehrungen sind solche, die nicht  
bloß im Einzelfall oder ad hoc ins Werk gesetzt wer-  
den. Sie müssen zudem „hinwirken“; das bedeutet,  
dass die Interessen der von der Verdrängung be-  
troffenen Berufsgruppe wirksam, also effektiv, be-  
rücksichtigt werden (das Wort „ernsthaft“ verdeut-  
licht nur, dass keine schein effektiven Maßnahmen  
installiert werden dürfen, insofern wird der im Wort

„wirksam“ bereits enthaltene Sinn nur akzentuiert).  
„Hinwirken“ ist etwas anderes als sicherstellen oder  
gewährleisten bzw. garantieren. „Berücksichtigen“  
ist weniger als strikt beachten bzw. durchsetzen und  
mehr als nur In-Erwägung-ziehen. D.h., die gewähl-  
ten strukturellen Vorkehrungen sollen einen effekti-  
ven Beitrag dazu leisten, dass die Interessen der be-  
troffenen Berufsgruppe bei der Entscheidungsfin-  
dung der Mehrheitsgewerkschaft präsent sind, erwo-  
gen und in Rechnung gestellt werden.

Um das zu erreichen, wählt § 4a Abs. 2 Satz 2 TVG  
einen „prozeduralen Ansatz“ (so die Begründung zu  
Art. 4c). Die Mehrheitsgewerkschaft wird in einer  
ihre Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG) ach-  
tenden Weise in die Pflicht genommen. Der Gesetz-  
geber verzichtet darauf, minutiös in den gewerk-  
schaftlichen Binnenbereich hineinzuregieren. So  
wird eine unverhältnismäßige „Tarifzensur“ vermie-  
den. Stattdessen gibt der Gesetzgeber den Gewerk-  
schaften ein klares, verbindliches Ziel vor, das sie in  
effektiver Weise erreichen müssen. In der Begrün-  
dung zu Art. 4c wird zu Recht betont, dass diese Re-  
gelung der „Vielgestaltigkeit der [...] in Tarifpraxis  
bestehenden Verfahrensweisen“ Rechnung trägt und  
auch für neue Formen, den betreffenden Berufsgrup-

pen effektive Sichtbarkeit zu verleihen, „entwicklungsoffen“ ist. Das verbindet die Begründung mit einigen – bewusst nicht abschließend gemeinten – Beispielen.

Diese Kombination von strikt vorgegebenem Ziel und situationsadäquat bestimmtem Mittel zur Erreichung des Ziels führt zu einem verhältnismäßigen Ausgleich der Grundrechtspositionen (Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG), die Mehrheits- und Minderheitsgewerkschaft gleichermaßen zustehen. Die Pflicht, wirksame strukturelle Vorkehrungen zu schaffen, belastet die Koalitionsfreiheit der Mehrheitsgewerkschaft und stärkt die Koalitionsfreiheit der Minderheitsgewerkschaft. Die der Mehrheitsgewerkschaft überlassene Freiheit zu bestimmen, *wie* sie die wirksamen strukturellen Vorkehrungen ins Werk setzt, verhindert, dass die Mehrheitsgewerkschaft unverhältnismäßig in die Pflicht genommen wird. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG gewährt der Minderheitsgewerkschaft kein Recht zu definieren, wie die Mehrheitsgewerkschaft ihrer Pflicht nachkommt. Außerdem ist zu beachten, dass die gesetzliche Regelung gleichermaßen für alle Gewerkschaften gilt, die je nach Konstellation mal Mehrheits-, mal Minderheitsgewerkschaft sein können.

**(2) Die Übergangsregelung, die das BVerfG für die Zeit bis zu einer Neuregelung durch den Gesetzgeber erlassen hat, legt nicht fest, wie eine Neuregelung durch den Gesetzgeber aussehen muss.**

Ausschließlich für die Zeit bis zur Neuregelung durch den Gesetzgeber hat das BVerfG in einer Übergangsregelung angeordnet, dass

„eine Verdrängungswirkung nach § 4a Abs. 2 Satz 2 TVG nur in Betracht kommt, wenn plausibel dargelegt werden kann, dass die Mehrheitsgewerkschaft die Interessen der Berufsgruppen, deren Tarifvertrag verdrängt wird, *ernsthaft und wirksam* in ihrem Tarifvertrag berücksichtigt hat. Davon ist *für die Dauer der Fortgeltung der Regelung in der Übergangszeit bis zu einer Neuregelung durch den Gesetzgeber insbesondere* auszugehen, wenn diese Berufsgruppen in einem bestimmten Mindestmaß in der Gewerkschaft organisiert sind, deren Tarifvertrag dann Anwendung findet, oder wenn diesen Berufsgruppen in der Satzung der Gewerkschaft ein hinreichender Einfluss auf die für sie relevanten tarifpolitischen Verbandsentscheidungen eingeräumt ist. Dies näher zu beurteilen, obliegt den Fachgerichten“ (Rn. 215 – kursive Hervorhebungen hinzugefügt).

Die dort genannten Beispiele, die das BVerfG zudem noch unter den Vorbehalt der Beurteilung durch die Fachgerichte stellt, sind keine zwingenden Vorgaben für die vom Gesetzgeber zu wählende Neuregelung. Im Gegenteil: Das BVerfG betont für seine Übergangsregelungen:

Eine „Übergangsregelung ersetzt die *Entscheidung des Gesetzgebers* nicht. Diesen trifft von Verfassungs wegen die Pflicht, eine den grundgesetzlichen Maßgaben entsprechende *eigene Entscheidung* zu treffen [...]“

BVerfGE 132, 134 (175) – kursive Hervorhebungen hinzugefügt.

Eine „Übergangsregelung bindet den Gesetzgeber nicht für die Zukunft; [...]“

Kreuter-Kirchhof, Verfassungsgerichtsbarkeit im Dienst der Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl., § 272 Rn. 38.

Erst recht wird der Gesetzgeber nicht durch Ausführungen in einem Urteil des BVerfG gebunden, die nicht unmittelbar selbst zur Übergangsregelung gehören, sondern diese nur erläutern. Mit Art. 4c hat sich der Gesetzgeber – wie die Begründung ergibt – dafür entschieden, den gebotenen hinreichenden Einfluss auf eine Weise sicherzustellen, die weniger direktiv wirkt, als dies in der Übergangszeit aus Sicht des BVerfG naheliegend erschien. Entscheidend ist nur, dass der Gesetzgeber „(ernsthafte und) wirksame“ strukturelle Vorkehrungen schafft (BVerfG, Urt. v. 11. 7. 2017, a.a.O., Rn. 203 a.E.). Wie dargelegt, stellt dies der prozedurale Ansatz des § 4a Abs. 2 Satz 2 TVG sicher (s. dazu auch die Beispiele in der Begründung).

**(3) Die für Mehrheits- wie Minderheitsgewerkschaften gleichermaßen gewährleistete Koalitionsfreiheit ist auch bei der Anwendung des neuen § 4a Abs. 2 Satz 2 TVG zu beachten, insbesondere bei der Verteilung von Darlegungs- und Beweislast.**

Die Begründung zu Art. 4c äußert sich richtigerweise nicht zu Fragen der Darlegungs- und Beweislast. Insofern gelten die allgemeinen Grundsätze, insbesondere der Grundsatz, dass jede Person die tatsächlichen Voraussetzungen einer für sie günstigen Norm darlegen und beweisen muss (sog. Rosenberg’sche Formel, vgl. BVerfGE 52, 131 [158]). Sofern § 4a Abs. 2 Satz 2 TVG im Rahmen des Beschlussverfahrens (§ 99 Abs. 3 ArbGG) relevant wird, gelten Besonderheiten, insbesondere der Amtsermittlungsgrundsatz (Löwisch/Rieble, TVG, 4. Aufl., § 4a Rn. 285 f.).

Darlegungs- und Beweislast sind überdies so zu handhaben, dass die im jeweiligen Kontext relevanten Grundrechte zur Geltung kommen (vgl. BVerfGE 52, 131 [145]). Das bedeutet auch, dass der grundrechtsschützende Regelungsansatz, den der Gesetzgeber verfolgt, nicht durch die Handhabung der Darlegungs- und Beweislast unterlaufen werden darf.

Für § 4a Abs. 2 Satz 2 TVG bedeutet dies:

Wer als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin einen Anspruch geltend macht, muss regelmäßig die tatsächlichen Voraussetzungen für das Bestehen des Anspruchs darlegen und beweisen (so – zu § 4a Abs. 2 Satz 2 TVG – Koch, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 19. Aufl., § 99 ArbGG Rn. 5). Sollte dies im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung für die klagende Partei werden, sind die Arbeitsgerichte – wie auch sonst – aufgerufen, die Darlegungs- und Beweislast differenziert zu handhaben, damit der klagende Arbeitnehmer bzw. die klagende Arbeitnehmerin ein faire Chance hat, seinen bzw. ihren Anspruch durchzusetzen.

Im Lichte der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG) der Minderheitsgewerkschaft ist es von Verfassungs wegen nicht geboten, den Arbeitnehmer bzw. die Arbeitnehmerin von vornherein von jeder Beweislast zu befreien. Das ist insbesondere dann nicht

angemessen, wenn – wie das typischerweise der Fall sein dürfte – der Mehrheitsgewerkschaft vom Arbeitgeber der Streit verkündet wird und der klagende Arbeitnehmer bzw. die klagende Arbeitnehmerin durch die Minderheitsgewerkschaft vertreten bzw. faktisch bei der Prozessführung unterstützt wird. Würde in einer solchen Konstellation die Beweislast umgekehrt, dann würde sich das vor allem für die Minderheitsgewerkschaft, die den/die Arbeitnehmer/in unterstützt, vorteilhaft auswirken. Die Minderheitsgewerkschaft könnte, wenn sie solche Klagen unterstützt, ihr Risiko minimieren, im Beschlussverfahren gemäß § 99 Abs. 3 ArbGG<sup>1</sup> zu scheitern und sich dort eine für und gegen alle wirkende Negativ-Entscheidung nach § 99 Abs. 3 ArbGG einzuhandeln (vgl. zu antragsabweisenden Entscheidungen Schlewing, in: Gernelmann/Matthes/Prütting, ArbGG, 9. Aufl., § 99 Rn. 21 f.). Ein Klageverfahren, hinter dem faktisch die Minderheitsgewerkschaft stünde, wäre für diese im Ergebnis ein „Beschlussverfahren light“, weil das Prozessrisiko des Beschlussverfahrens fehlt.

Zugleich würde die Mehrheitsgewerkschaft über solche von Beweislastproblemen entlastete Klagen, hinter denen die Minderheitsgewerkschaft steht, permanent gezwungen, in immer neuen Verfahren zu beweisen, dass sie ernsthaft und wirksam strukturelle Vorkehrungen ins Werk gesetzt hat. So entstünde der Eindruck, dass der Mehrheitstarifvertrag eine begründungspflichtige Ausnahme ist, was die Mehrheitsgewerkschaft dauerhaft in eine Defensivposition gegenüber der Minderheitsgewerkschaft bringen würde.

Das widerspricht dem Grundgedanken, der § 4a Abs. 2 Satz 2 TVG zugrunde liegt, dass nämlich die Koalitionsfreiheit der Mehrheits- wie der Minderheitsgewerkschaft in wechselseitig zumutbarer Weise in Beziehung zueinander gesetzt werden. Deshalb darf der mit dem neuen § 4a Abs. 2 Satz 2 TVG beabsichtigte gleichgewichtige Schutz von Mehrheits- und Minderheitsgewerkschaft nicht durch eine einseitig auf Arbeitgeber und Mehrheitsgewerkschaft abgewälzte Beweislast in Frage gestellt werden.

<sup>1</sup> § 99 Abs. 3 ArbGG lautet: „Der rechtskräftige Beschluss über den nach § 4a Absatz 2 Satz 2 des Tarifvertragsgesetzes im Betrieb anwendbaren Tarifvertrag wirkt für und gegen jedermann.“

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 19(11)218**

23. November 2018

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018,  
um 13:00 Uhr zum

## a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz  
in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948

b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weitere  
Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen - BT-Drs. 19/4213

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias  
W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Ar-  
beitslosenversicherung stärken - BT-Drs. 19/5524

**Deutscher Gewerkschaftsbund****Zusammenfassung**

- Weiterbildung ist ein zentraler Baustein zur Bewältigung der Folgen des Strukturwandels und der digitalen Veränderung. Mit dem Gesetz wird die Weiterbildung aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung auch für Beschäftigte ermöglicht, unabhängig vom Lebensalter und der Größe des Betriebes. Dies begrüßt der DGB ausdrücklich als ersten Schritt. In der begonnenen Diskussion im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie müssen weitere Schritte folgen. Der DGB wird hierzu weitere Vorschläge vorlegen.
- Wichtig ist, dass neben der (durch den Arbeitgeber gesteuerten) betrieblichen Weiterbildung auch eigeninitiierte Weiterbildung ermöglicht wird und das allgemeine Initiativrecht der Betriebsräte für Weiterbildung gestärkt wird, so wie es der Koalitionsvertrag vorsieht. Dabei benötigen die Betriebsräte durchsetzungsfähige Rechte.
- Mit diesem Gesetz haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeber zukünftig einen Rechtsanspruch darauf, sich von den Arbeitsagenturen in Fragen der Weiterbildung und Qualifizierung beraten zu lassen. Die Weiterbil-

dungsberatung und die ausgeweiteten Qualifizierungsmöglichkeiten für Beschäftigte können dazu beitragen, dass Beschäftigte die neuen Anforderungen aufgrund der Digitalisierung und des Strukturwandels besser meistern können und Arbeitslosigkeit präventiv vermieden werden kann.

- Daneben müssen auch die Weiterbildungsmöglichkeiten für Arbeitslose verbessert werden. Zentral ist hier die Einführung eines Zuschlags zum Arbeitslosengeld I und vor allem zum Arbeitslosengeld II, um Arbeitslose wirtschaftlich in die Lage zu versetzen, überhaupt an der Weiterbildung teilnehmen zu können. Gerade in der Gruppe der Geringqualifizierten würde die Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen die Bereitschaft an einer Weiterbildung teilzunehmen, erhöhen.
- Notwendig ist auch ein verlängerter Restanspruch auf Arbeitslosengeld von sechs Monaten nach Beendigung einer Weiterbildungsmaßnahme. Derzeit beträgt die Suchzeit nur 1 Monat. Mit diesen Maßnahmen könnten wirksame Anreize zur Steigerung der Attraktivität von beruflicher Weiterbildung gesetzt werden.

- Ist eine Qualifizierung notwendig, um einen neuen Arbeitsplatz zu finden oder um Beschäftigung zu erhalten und Arbeitslosigkeit zu vermeiden, sollte ein Rechtsanspruch auf eine entsprechende Förderung bestehen. Arbeitslose und Beschäftigte ohne (verwertbaren) Berufsabschluss sollten auf jeden Fall einen Rechtsanspruch auf den Erwerb eines Abschlusses haben.
- Der geplante erleichterte Zugang zum Arbeitslosengeld I ist eine wichtige Trendwende. Doch ist die Wirkung zu gering. Der DGB fordert, den Zeitraum, in dem Beschäftigungszeiten gesammelt werden können (Rahmenfrist), auf drei Jahre auszuweiten und die geforderte Mindestbeschäftigungszeit auf 10 Monate abzusenken. Dadurch würden rund 100.000 Arbeitslose, die heute direkt ins Hartz-IV-System durchgereicht werden, einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erhalten.
- Würde diesem Vorschlag gefolgt, kann die Sonderregelung für kurzzeitig Beschäftigte entfallen, die mit diesem Gesetz erneut verlängert werden soll. Wenn die Sonderregelung verlängert wird, sind aber Änderungen notwendig, damit die Schutzfunktion für kurzzeitig Beschäftigte tatsächlich erreicht wird.
- Der DGB hält die weitgehende und deutlich über die Vereinbarung im Koalitionsvertrag hinausgehende Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,5 Prozentpunkte für überzogen. Die finanzielle Situation der BA ist auch deswegen gut, weil in den Krisenzeiten Leistungen gekürzt oder gestrichen wurden, was den sozialen Schutz bei Arbeitslosigkeit gemindert hat. Hiervon waren vor allem prekär- und atypisch Beschäftigte und Ältere betroffen. Anstatt die Beiträge über 0,3 Prozent hinaus zu senken, sollte die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung wieder verbessert werden.
- Besonders kritikwürdig ist das Vorhaben, die Zeitgrenzen für kurzfristige, sozialversicherungsfreie Beschäftigung dauerhaft auf drei Monate bzw. 70 Tage ausweiten zu wollen. Mit der 70-Tage-Regelung eröffnet der Gesetzgeber (neben den Minijobs) weitere Schlupflöcher um die Sozialversicherungspflicht zu umgehen.

### **Bewertung einzelner Regelungen**

#### **Recht auf Weiterbildungsberatung**

Der DGB begrüßt die flächendeckende Einführung einer Weiterbildungsberatung für alle Arbeitslosen und alle Beschäftigten als verpflichtende Aufgabe der Arbeitsagenturen. Damit erhalten Beschäftigte und Arbeitslose ein flächendeckendes Angebot an Weiterbildungsberatung. Bei der Umsetzung ist darauf zu achten, dass die Weiterbildungsberatung keine bestehenden Angebote verdrängt.

Die Beratung soll so ausgerichtet sein, dass sie auch die individuellen Interessen und Neigungen berücksichtigt und soll die berufliche Mobilität sowie die Aufstiegsmobilität unterstützen. Sie soll von der allgemeinen Vermittlung getrennt erfolgen und die Berater müssen über die geeignete Qualifikation verfügen. Diese Erweiterung des Beratungsauftrages der BA soll auch dazu beitragen, Ausbildungsabbrüche zu reduzieren.

Damit das sinnvolle Angebot einer frühzeitigen Beratung auch genutzt und wirksam werden kann, benötigen Beschäftigte, deren Beschäftigungsende absehbar ist, einen Freistellungsanspruch gegenüber ihrem Noch-Arbeitgeber. Fragen der Freistellung müssen im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie geklärt werden.

Der DGB spricht sich dafür aus, das Recht auf Weiterbildungsberatung mit einem Rechtsanspruch auf Förderung einer Weiterbildungsmaßnahme zu verknüpfen. Wenn die Beratung ergibt, dass eine Weiterbildung für den Verbleib bzw. die Integration in den Arbeitsmarkt notwendig ist bzw. wenn keine berufliche Qualifikation vorhanden ist, muss die Weiterbildung im Rahmen eines Rechtsanspruchs gewährt werden.

Das Potential von Arbeitslosen bei der Weiterbildung wird derzeit noch nicht ausreichend ausgeschöpft. Aus der Praxis wird oft berichtet, dass vor allem Bezieher der Grundsicherung sich nicht ausreichend motivieren lassen, weil die finanziellen Rahmenbedingungen bei Weiterzahlung der Regelleistung zu prekär sind. Deswegen sind weitere Maßnahmen notwendig, um die berufliche Weiterbildung zu stärken:

- dazu gehören u.a. eine Entfristung der Erfolgsprämien für bestandene Prüfungen (§ 131a Absatz 3), die ohne Gesetzesänderung Ende 2020 auslaufen werden,
- die Einführung eines Weiterbildungsgeldes in den Rechtskreisen SGB III und SGB II, mit dem die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen honoriert wird. Dies wird auch vom Bundesrat gefordert
- sowie ein verlängerter Restanspruch auf Arbeitslosengeld von sechs Monaten nach Beendigung einer Weiterbildungsmaßnahme. Mit diesen Maßnahmen könnten wirksame Anreize zur Steigerung der Attraktivität von beruflicher Weiterbildung gesetzt werden.

Insbesondere im Hartz-IV-System müssen die Möglichkeiten der Förderung der beruflichen Weiterbildung quantitativ und qualitativ ausgebaut werden. Im Hartz-IV-System erhalten nur drei von 100 Arbeitslosen ohne Berufsabschluss die Chance, einen Berufsabschluss nachzuholen. Zum Vergleich: In der Arbeitslosenversicherung werden 20 von 100 Geringqualifizierten in Bildungsmaßnahmen gefördert, die zu einem Berufsabschluss führen. Ein Ausbau der Weiterbildungsförderung setzt voraus, dass für das Hartz-IV-System ausreichende Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden und die heute bestehende, chronische Unterfinanzierung der Jobcenter überwunden wird.

#### **Förderung beschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – Weiterentwicklung WeGebAU-Programm**

Mit dem Gesetzentwurf wird das bestehende WeGebAU-Programm (das jetzt einen neuen Namen benötigt) weiterentwickelt und die Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rahmen eines bestehenden Arbeitsverhältnisses ausgeweitet.

Zukünftig sollen Beschäftigte unabhängig von ihrem Alter, der Größe des Betriebs, dem sie angehören, sowie der Frage, ob sie über einen (verwertbaren) Berufsabschluss verfügen, durch volle oder teilweise Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden können.

Dies begrüßt der DGB ausdrücklich, schlägt aber **folgende Änderungen vor**:

- Zu Nr. 3: Nach § 22 Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:  
„(1a) Leistungen nach § 82 dürfen nur erbracht werden, wenn die berufliche Weiterbildung nicht auf ein nach § 2 Absatz 1 des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes förderfähiges Fortbildungsziel vorbereitet.“

Der DGB befürchtet, dass es hier zu problematischen Abgrenzungsschwierigkeiten kommt. Die Förderung ist bereits dann ausgeschlossen, wenn eine Förderung nach dem AFBG theoretisch möglich ist. Das sagt aber nichts darüber aus, ob diese auch tatsächlich gewährt wird.

**Der DGB schlägt vor, den Satz zu ergänzen:**  
... förderfähiges Fortbildungsziel vorbereitet **und die Förderung den Umständen nach auch tatsächlich erfolgt**

- Zu Nr. 11, § 82 Satz 1, Nr. 3: Eine Förderung sollte auch schon möglich sein, wenn die letzte Förderung ein Jahr zurückliegt oder alternativ die bisherige Förderung unter eine Woche gedauert hat.
- Zu Nr. 11, § 82 Satz 1, Nr. 4: Hier sollten auch Maßnahmen in betriebseigenen Werkstätten oder Ausbildungseinrichtungen zugelassen werden, wenn der Träger und die Maßnahme nach der AZAV zertifiziert sind.
- Zu Nr. 11, § 82 Abs. 2: Ältere und Behinderte werden besonders gefördert, weil hier der Arbeitgeber sich nicht an den Maßnahmekosten beteiligen muss. Diese Regelung sollte auf Leiharbeiter und auf Minijobber/innen ausgeweitet werden, wenn mit der Weiterbildung das Ziel verfolgt wird, den Minijob zu verlassen.

Zudem wird mit dem Gesetz die Förderung von Arbeitgebern durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt für weiterbildungsbedingte Ausfallzeiten ausgeweitet.

Die konkrete Ausgestaltung der Fördervoraussetzungen und -konditionen ist weitgehend zielführend und sachgerecht. Die vorgesehene Beteiligung der Arbeitgeber an den Weiterbildungskosten sowie am Arbeitsentgelt bei den weiterbildungsbedingten Ausfallzeiten verhindert voraussichtlich, dass die Arbeitgeber nicht aus ihrer vorrangigen Verantwortung für die Weiterbildung ihrer Beschäftigten entlassen werden.

Der DGB geht nicht davon aus, dass bei den derzeitigen Rahmenbedingungen das Programm in so hohem Maße in Anspruch genommen wird, dass die Finanzierung gefährdet wäre. Deswegen ist auch eine weitere Einschränkung von größeren Betrieben nicht notwendig. Sollten die Erfahrungen tatsächlich etwas anders zeigen, muss ggf. gesetzlich nachgesteuert werden.

Ein entscheidender Nachteil des Programms aus Sicht der Beschäftigten ist, dass dieses Programm überwiegend von den Arbeitgebern gesteuert wird. Eigeninitiative Weiterbildung ist weitgehend nicht möglich. Der DGB regt an, dass zumindest Regelungen vorgesehen werden, die zur Lösung eines Interessenkonfliktes zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten beitragen. (z. B. wenn ein Beschäftigter an einer Maßnahme teilnehmen möchte, der Arbeitgeber dies aber nicht möchte). Hier könnten auch die Betriebsräte eine Rolle übernehmen.

Auch sollte im weiteren Prozess geklärt werden, wie das „*allgemeine Initiativrecht der Betriebsräte für Weiterbildung*“ gestärkt werden kann. Dies sieht der Koalitionsvertrag ausdrücklich vor. Notwendig ist, dass hier durchsetzungsfähige Ansprüche entstehen. Eine bloße Verhandlungspflicht unter Moderation, aber ohne echte Einigungspflicht ist ein „stumpfes Schwert“ und wird in der Praxis keine Hilfe sein.

Mit der Ausweitung der Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten werden zentrale gewerkschaftliche Forderungen aufgegriffen und umgesetzt. Die verbesserte Förderung wird dazu beitragen, dass die Beschäftigten den neuen Herausforderungen aufgrund von Digitalisierung und Strukturwandel besser gewachsen sind. Weiterbildung von Beschäftigten kann somit einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung und zur präventiven Vermeidung von Arbeitslosigkeit leisten. Allerdings sieht der DGB die Notwendigkeit, die berufliche Weiterbildung über die im Gesetzentwurf enthaltenen Instrumente hinaus zu stärken:

#### **Weitergehende Vorschläge:**

- Der vorliegende Gesetzentwurf enthält keine Ansätze, um ein gemeinsames Handeln der Betriebsparteien – Arbeitgeber und Betriebsräte – zu stärken. Dabei verfügen die Betriebsparteien gemeinsam in der Regel über sehr gute Kenntnisse, bei welchen Tätigkeiten und bei welchen Beschäftigtergruppen im Betrieb ein Qualifizierungsbedarf besteht und welche Weichenstellungen getroffen werden müssen. Diese Kenntnisse gilt es zu nutzen und ein gemeinsames Handeln zu stärken. Sinnvoll wäre daher eine Regelung, nach der Betriebe, in denen sich die Betriebsparteien auf eine Analyse der Qualifizierungsbedarfe und einen entsprechenden Entwicklungsplan verständigt haben, bessere Bedingungen bei der WeGebAU-Förderung erhalten. Hierdurch soll erreicht werden, dass vor allem auch Ältere und Geringqualifizierte angemessen an der Weiterbildung beteiligt werden.
- Der DGB schlägt vor, eine weitere Förderkonstellation in den Gesetzentwurf aufzunehmen: Kann oder will ein Beschäftigter seine bisherige berufliche Tätigkeit nicht mehr ausüben und ist ein neuer Arbeitgeber bereit, den Beschäftigten einzustellen, wenn bestimmte Qualifizierungen erfolgen, dann sollte zur Vermeidung ansonsten eintretender Arbeitslosigkeit, der neue Arbeitgeber mit bis zu 100 Prozent bei den Weiterbildungskosten und beim Arbeitsentgelt für weiterbildungsbedingte Ausfallzeiten gefördert werden können.

- Die Förderung über das SGB III sollte nur ein Weg sein, Weiterbildung zu fördern. Zur Bewältigung der Folgen von Digitalisierung sind weitere Weiterbildungsanstrengungen notwendig. Wünschenswert wäre, dass solche Regelungen analog zum AFBG oder dem BAföG geregelt werden.
- Beschäftigte, die aufstockende Hartz-IV-Leistungen beziehen, sind von der bisherigen WeGebAU-Förderung über die Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen (Förderausschluss nach § 22 Abs. 4 SGB III). Zwar kann das Instrumentarium über § 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB III analog im Hartz-IV-System nachgebildet werden, faktisch findet dies jedoch (fast) nicht statt, wie die bundesweit nur 270 Förderfälle belegen. Der DGB schlägt vor, **die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Hartz-IV-Aufstocker** hinsichtlich der aktiven Arbeitsförderung dem Versicherungssystem zuzuordnen, vom Leistungsausschluss nach § 22 SGB III auszunehmen und in die zukünftig ausgeweitete Weiterbildungsförderung von Beschäftigten einzubeziehen.

### Senkung des Beitragssatzes

Mit dem Gesetzentwurf wird der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung dauerhaft von 3,0 auf 2,6 Prozent abgesenkt (Änderung in § 341 Abs. 2). Zusätzlich wird der Beitragssatz im Wege einer Rechtsverordnung befristet für die Kalenderjahre 2019 bis 2022 um weitere 0,1 Prozentpunkte auf 2,5 Prozent abgesenkt.

Der DGB hält diese weitgehende und deutlich über die Vereinbarung im Koalitionsvertrag hinausgehende Absenkung des Beitragssatzes für überzogen. Wenn in diesem großen Umfang der Arbeitslosenversicherung Mittel entzogen werden, wird die Chance vertan, die gute Einnahmesituation der Arbeitslosenversicherung zu nutzen, um weiterhin bestehende Sicherungslücken beim Arbeitslosengeld zu schließen und die aktive Arbeitsförderung – beispielsweise durch die Einführung eines erhöhten Arbeitslosengeldes während Weiterbildungsmaßnahmen – zu verbessern.

Eine gute Einnahmesituation und ein aufnahmefähiger Arbeitsmarkt müssen stärker genutzt werden, um strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt zu verringern. So können z.B. gezielt Anreize gesetzt werden, um Arbeitssuchende zur Teilnahme an Weiterbildung zu motivieren. Nur zur Erinnerung: Im Jahre 1976 wurden 90% des Nettoarbeitsentgeltes bei Weiterbildung gezahlt, der Betrag wurde dann später auf 80% reduziert. Die Zeit der Weiterbildung wurde nicht auf den Arbeitslosengeldbezug angerechnet. Der Beitragssatz lag bei 3%. Dies war eine offensive Antwort auf Strukturwandel, der sich da bereits abzeichnete.

### Verlängerung der Rahmenfrist (Artikel 2)

Die Arbeitslosenversicherung ist heute von relevanten Sicherungslücken geprägt, die dazu führen, dass nur noch 30 Prozent der registrierten Arbeitslosen

von der Arbeitslosenversicherung abgesichert werden und 70 Prozent der Arbeitslosen im Hartz-IV-System betreut werden. Die wesentlichen Ursachen dafür sind die zu hohen Zugangshürden beim Arbeitslosengeld sowie eine zu kurze, für die tatsächliche Dauer der Arbeitslosigkeit nicht problemadäquate maximale Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld insbesondere für ältere Arbeitslose.

Mit dem Gesetzentwurf wird nun der Zugang zum Arbeitslosengeld erleichtert: Der Zeitraum, in der die notwendige Beschäftigungszeit gesammelt werden kann (Rahmenfrist), wird von zwei Jahren auf 30 Monate ausgeweitet – also um ein Viertel des bisherigen Zeitraums verlängert.

Die Verlängerung der Rahmenfrist ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, da erstmals seit langer Zeit die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung wieder verbessert wird. Nach geltendem Recht werden im Laufe eines Jahres 400.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die arbeitslos werden, direkt ins Hartz-IV-System durchgereicht, da ihnen trotz Beitragszahlungen kein Anspruch auf Arbeitslosengeld zuerkannt wird. Ein Teil dieser Arbeitslosen wird künftig einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. Profitieren werden vor allem Leiharbeiter/innen und immer wieder nur befristet Beschäftigte, die ein hohes Risiko haben, nach kurzer Beschäftigungsdauer arbeitslos zu werden. Die Verlängerung der Rahmenfrist ist daher ein arbeitsmarktpolitischer Fortschritt.

Der DGB schlägt jedoch vor, den Zugang zum Arbeitslosengeld noch stärker zu erleichtern. Die Rahmenfrist sollte auf drei Jahre ausgeweitet und die geforderte Beschäftigungszeit von 12 auf 10 Monate abgesenkt werden. Mit dieser Regelung würde für rund 100.000 Arbeitslose ein Zugang zum Arbeitslosengeld eröffnet. Von der im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung werden voraussichtlich weniger als 50.000 Arbeitslose profitieren.<sup>1</sup>

Die Verlängerung der Rahmenfrist soll erst zum 01.01.2020 in Kraft treten. Laut Gesetzesbegründung soll damit der BA die notwendige Vorlaufzeit für die Umsetzung der Neuregelung gegeben werden. Diese Begründung vermag nicht zu überzeugen. Der DGB schlägt vor, die verlängerte Rahmenfrist zum 01.04.2019 in Kraft zu setzen.

### Regelungen für kurzzeitig Beschäftigte:

Wegen der nur begrenzten Verlängerung der Rahmenfrist bleibt die Regelung für kurzzeitig Beschäftigte erhalten und wird erneut verlängert. Diese Regelung ist aber zur Absicherung des betreffenden Personenkreises derzeit nicht ausreichend. Der DGB spricht sich dafür aus, hier zu einer endgültigen Regelung zu kommen. Die Erweiterung der Rahmenfrist in Verbindung mit einer Verkürzung der Anwartschaftszeit wäre sinnvoller. Wenn dies nicht geschieht, schlägt der DGB folgende Verbesserungen vor:

<sup>1</sup> Das IAB schätzt, dass bei gleichbleibender Anwartschaftszeit und einer Verlängerung der Rahmenfrist auf ein Jahr 78.000 Arbeitslose zusätzlich einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erhalten. Bei einer Verlängerung auf drei Jahre und einer Absenkung der Anwartschaftszeit auf 10 Monate schätzt das IAB die Zahl der zusätzlichen Arbeitslosengeldbezieher/innen auf 96.000.



1. Der § 142 Absatz 2 Nummer 2 SGB III sieht eine ausschließende Verdienstobergrenze nur in Höhe der Bezugsgröße (zurzeit 36.540 €) vor. Dieser Passus sollte ersatzlos gestrichen werden oder wenigstens eine Anhebung der Verdienstgrenze auf das Doppelte der Bezugsgröße vorgenommen werden.
2. Zurzeit legt § 142 Absatz 2 Nummer 1 SGB III fest, dass die erworbenen Beschäftigungstage sich überwiegend aus versicherungspflichtigen Beschäftigungen ergeben müssen, die im Voraus nicht länger als 10 Wochen durch Arbeitsvertrag zeit- oder zweckbefristet sind. Hier ist eine Erweiterung auf 14 Wochen notwendig.

Zudem fordert der DGB die Bundesregierung auf, auch die zweite Sicherungslücke beim Arbeitslosengeld anzugehen. Bei 370.000 Arbeitslosen endet im Laufe eines Jahres der Anspruch auf Arbeitslosengeld, bevor ein neuer Arbeitsplatz gefunden wurde. Offensichtlich ist die maximale Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld für viele Arbeitslose zu kurz und nicht problemadäquat. Der DGB sieht insbesondere bei Älteren und bei langjährig Beschäftigten die Notwendigkeit, die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung zu stärken und Abstürze ins Hartz-IV-System möglichst zu vermeiden.

#### **Sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigung (Artikel 4)**

Mit dem Gesetzentwurf sollen die Zeitgrenzen für eine sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigung dauerhaft von zwei Monaten oder 50 Tagen auf drei Monate oder 70 Tage erweitert werden (Änderung § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV). Die Änderung ermöglicht auf Dauer die Ausweitung des Arbeitsvolumens ohne Sozialversicherungspflicht und -schutz. Der DGB lehnt diese Ausweitung ab.

Die Zeitgrenzen waren mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz befristet verlängert worden, um vermutete, übermäßige Belastungen von Arbeitgebern, die Saisonarbeitskräfte einsetzen, aufgrund der Einführung des Mindestlohns übergangsweise abzufedern. In der Rückschau liegen keine Erkenntnisse dazu vor, die die Notwendigkeit der Übergangsregelung rechtfertigen würden. Sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Gastronomie sind die Löhne gestiegen. Die gestiegenen Löhne lassen sich offensichtlich über die Preise refinanzieren, so dass es keinen Grund für eine zusätzliche Subvention gibt.

Für die Regelung besteht nach DGB Einschätzung kein Bedarf. Anders als in der Begründung vermutet, spielt die Regelung in den Branchen Landwirtschaft und Gastronomie nur eine geringe Rolle. So sind nur 9 Prozent der Beschäftigten in der Landwirtschaft und 11 Prozent in der Gastronomie tätig. Weitere große Gruppen sind: 16 Prozent Leiharbeit und Erbringung von DL für Unternehmen, 15 Prozent Marktforschung, 10 Prozent Kurierdienste.<sup>2</sup> Das sind keine klassischen Saisonbetriebe. Der Rest verteilt sich auf die übrigen Branchen.

Von den Beschäftigten sind rund 50 Prozent jünger als 25 Jahre, also im Alter von Schülern und Studierenden, die übrigen sind im zentralen Erwerbsalter zwischen 25 und 65 Jahren.

Mit der 70-Tage-Regelung eröffnet der Gesetzgeber (neben den Minijobs) erneut Tür und Tor, um die Sozialversicherungspflicht zu umgehen. Besonders problematisch ist, dass neben der 70-Tage-Regelung zusätzlich noch Minijobs ausgeübt werden können, so dass sich erhebliche Einkommen erzielen lassen, ohne dass ein Schutz in der Sozialversicherung entsteht.

Die Regelung ist ursprünglich für Schüler und Studenten eingeführt worden, wird aber inzwischen in großem Stil auch in anderen Betrieben eingesetzt. Dabei wird nach Beobachtung der Gewerkschaften nicht überprüft, ob die Arbeit berufsmäßig ausgeübt wird, wie es gesetzlich gefordert ist. In der Regel verlangt der Arbeitgeber lediglich eine Selbsterklärung des Beschäftigten. Insbesondere bei ausländischen Arbeitskräften dürfte dies oft problematisch sein, weil sie die Details nicht verstehen, andererseits aber einen erheblichen Teil ihres Jahresverdienstes aus der Tätigkeit erzielen.

Da eine ausreichende Überprüfung nicht stattfindet und daher keine Gesetzesverstöße aufgedeckt werden, entsteht bei den Arbeitgebern der Eindruck, dass der Gesetzgeber ihr Verhalten duldet. Insofern teilt der DGB die Einschätzung in der Begründung, dass es keine sozialpolitisch bedenkliche Entwicklung gäbe, ausdrücklich nicht. Um Missbräuche zu verhindern, sollte die Regelung auf Schüler und Studenten begrenzt werden, in allen anderen Fällen ist von einer berufsmäßigen Beschäftigung auszugehen.

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

#### **Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen**

Die Entfristung der 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung ist bereits im Gesetzentwurf zu einem Qualifizierungschancengesetz enthalten. Der DGB hat in diesem Zusammenhang Stellung bezogen.

Hierzu ergänzend:

In der Begründung zu dem Antrag wird der Eindruck erweckt, als wenn die Inanspruchnahme der 70-Tage-Regelung quasi ohne Vorbedingungen möglich wäre. Das ist jedoch nicht der Fall, sondern die 70-Tage-Regelung kann nur in Anspruch genommen werden, wenn die Beschäftigung nicht berufsmäßig ausgeübt wird. Weil bei den meisten – insbesondere bei ausländischen Arbeitskräften – diese Voraussetzung nicht vorliegt, kann die 70-Tage-Regelung nicht in Anspruch genommen werden.

Insofern ist der Eindruck, die Regelung würde insbesondere der Landwirtschaft und Gastronomie bei der Bewältigung des Arbeitskräftemangels helfen, falsch. Tatsächlich sind nur 8,7 Prozent der kurzfristig Be-

<sup>2</sup> Daten der Minijobzentrale

schäftigten in der Landwirtschaft tätig und 10,7 Prozent in der Gastronomie. Die anderen kurzfristig Beschäftigten verteilen sich auf andere Branchen, insbesondere auf die Leiharbeit, die Marktforschung und den Handel. Das sind keine Branchen, die besonderen saisonalen Schwankungen unterliegen.

Wegen der schwierigen Abgrenzungsprobleme und der Gefahr des Missbrauchs empfiehlt der DGB, die Regelung auf Schüler und Studenten zu begrenzen. Für diese Gruppen wurde die Regelung ursprünglich eingeführt. Alle anderen Arbeitsverhältnisse sollten regulär sozialversicherungspflichtig sein.

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
**Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken**

Der DGB teilt die Einschätzung, dass die Rahmenbedingungen für die Qualifizierung von Arbeitslosen unzureichend sind. Aus den Agenturen und Jobcentern kommt die Einschätzung, dass Arbeitslose unter den gegebenen Bedingungen nur schwer für eine längerfristige Weiterbildung zu motivieren sind. Die Unterstützungsleistungen während der Weiterbildung sind zu gering und sind oft ein Grund dafür, die Weiterbildung nicht zu beginnen oder wenn alternativ eine Arbeitsaufnahme möglich ist, diese zu beenden.

Der DGB hat deswegen vorgeschlagen, sowohl für Arbeitslosengeld-I-Empfänger als auch für Arbeitslosengeld-II-Empfänger einen Zuschlag zum Arbeitslosengeld zu zahlen, wenn an einer Weiterbildung teilgenommen wird. Diese verbesserten finanziellen Rahmenbedingungen sind zentral, wenn es darum geht, die Bereitschaft von Arbeitslosen an Weiterbildungen zu erhöhen.

Einen Rechtsanspruch auf Weiterbildungsförderung sollte allerdings nach unserer Einschätzung davon abhängig gemacht werden, dass vorab eine Beratung die Notwendigkeit der Weiterbildung bestätigt hat. Eine von Jobcenter oder Arbeitsagentur geförderte Weiterbildung muss weiterhin arbeitsmarktpolitisch sinnvoll sein. Wenn die Beratung ergibt, dass in dem konkreten Fall eine Weiterbildung arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ist, solle sie auch gewährt werden.

#### **Weiterbildung für Beschäftigte**

Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf sieht weitere Möglichkeiten für die Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten vor. Es ist sinnvoll, in diesem Zusammenhang die Rolle der Betriebs- und Personalräte zu stärken. So können zum Beispiel Betriebs- und Personalräte mit den Arbeitgebern Qualifizierungsmaßnahmen abstimmen oder

direkt Qualifizierungspläne entwickeln. Die Betriebsräte müssen insbesondere darauf achten, dass alle Gruppen im Betrieb bei der Weiterbildung berücksichtigt werden und nicht nur bereits höherqualifizierte Beschäftigte an der Weiterbildung teilnehmen. Die Kooperation der Betriebsparteien könnte z. B. durch einen höheren Zuschuss bei der Weiterbildung gefördert werden.

Eine zwingende Weiterbeschäftigung nach Durchführung der Maßnahme hält der DGB allerdings nicht für zielführend. Die betriebliche Weiterbildung soll ausdrücklich die berufliche Flexibilität der Arbeitnehmer erhöhen.

Insofern profitieren die Beschäftigten von der Weiterbildung und können ihre berufliche Flexibilität verbessern, auch wenn anschließend das Arbeitsverhältnis beendet werden muss. Es ist gerade das Ziel des Gesetzentwurfes, die Arbeitgeber bei notwendigem Strukturwandel stärker in die Pflicht zu nehmen.

#### **Stärkung der Arbeitslosenversicherung**

Zur Stärkung der Arbeitslosenversicherung ist die Erweiterung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre notwendig. Die dreijährige Rahmenfrist war bis 2003 üblich. An ihr wurde auch festgehalten, als die Bedingungen am Arbeitsmarkt deutlich schwieriger waren als heute. Deswegen sollte zu dieser bewährten Praxis zurückgekehrt werden. Von einem erleichterten Zugang zur Arbeitslosenversicherung profitieren insbesondere Menschen, die hohe Risiken am Arbeitsmarkt tragen. Zum Teil sind diese Belastungen eine Folge davon, dass Arbeitgeber ihre Arbeitgeberberrisiken auf die Beschäftigten verlagern. Insofern ist es angemessen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit hohem Risiko besser sozial abzusichern.

Die vorgeschlagene Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere würde dazu beitragen, dass die Lebensleistung von Beschäftigten in höherem Maße gewürdigt wird. Auch die Senkung der Vorbeschäftigungszeit ist sinnvoll. Die Verlängerung der Rahmenfrist und die Senkung der Vorbeschäftigungszeit würde weitere Sonderregelungen für kurzzeitig Beschäftigte überflüssig machen.

Derzeit nimmt zwar – auch für Ältere – das Risiko arbeitslos zu werden ab; dennoch ist die Gefahr für Ältere, die arbeitslos geworden sind, länger in Arbeitslosigkeit zu verharren, immer noch relativ hoch. Das gilt erst recht, wenn gesundheitliche Beeinträchtigungen hinzukommen. Deswegen sollte die Arbeitslosenversicherung für Ältere erweitert werden.

Der DGB macht allerdings auch darauf aufmerksam, dass diese Leistungen nur dann finanziert werden können, wenn auf die teilweise Senkung des Arbeitslosengeldbeitrages verzichtet wird. Hier bedarf es einer politischen Abwägung, welche Prioritäten gesetzt werden sollen.

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 19(11)194

14. November 2018

**Information für den Ausschuss**

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW)

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Qualifizierung und für mehr Schutz in der  
Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948**

Die BAGFW begrüßt grundsätzlich den Vorstoß zur erleichterten Fort- und Weiterbildung von Arbeitnehmer/innen mit der Absicht, Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber vor dem Hintergrund des digitalen Wandels der Arbeitswelt bei der Anpassung der Qualifikationen an die Kompetenzprofile der Arbeitswelt 4.0 zu unterstützen. Es ist wichtig, dass diese Maßnahmen für die sozialen Dienstleistungsberufe ebenso praxisgerecht ausgestaltet werden wie für die produzierende Wirtschaft. Gleichzeitig muss die Fort- und Weiterbildung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor allem für Arbeitslose dringend weiterentwickelt werden. Diese Gruppe wird derzeit in der Fort- und Weiterbildung von Arbeitsagenturen und Jobcentern viel zu selten berücksichtigt. Wie Auswertungen aktueller Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigen<sup>1</sup>, erhielten im September 2017 nur 5,2 Prozent der Arbeitslosen eine berufliche Weiterbildung, eine Weiterbildung mit Abschluss sogar nur 2,4 Prozent. Die übergroße Mehrheit der Arbeitslosen befindet sich im Rechtskreis des SGB II, hat aber im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung des SGB III einen deutlich schlechteren Zugang zu Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, v. a. zur Weiterbildung mit Berufsabschluss. Im September 2017 wurden gerade einmal 3,3 Prozent der Arbeitslosen, die von den Jobcentern betreut wurden, mit einer Fortbildung gefördert. Mit dem Ziel, einen Berufsabschluss zu erwerben, wurden sogar nur 1,5 Prozent gefördert. Qualifizierungsbedarf und -angebot klaffen hier weit auseinander, denn rund 57 Prozent der Arbeitslosen im SGB II verfügen über keinen Berufsabschluss. Ungelernte haben ein fünfmal höheres Risiko der Arbeitslosigkeit als Ausgebildete. Im Zuge der Digitalisierung der Arbeitswelt werden sich die Anforderungen an aktuelle Kompetenzprofile verändern, tendenziell weiter steigen. Zugleich wird die Dynamik bei der Umschichtung von Arbeitsplätzen zunehmen. Das erfordert eine aktive Weiterbildungsförderung gerade für gering Qualifizierte, bei der die

Förderung von abschlussbezogenen Weiterbildungen deutlich gestärkt wird. Diese Aspekte werden nach Auffassung der BAGFW im vorliegenden Gesetzentwurf zu wenig berücksichtigt.

**Zusammenfassung der Forderungen**

- Die geplante Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung ist aus unserer Sicht zu niedrig, um positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt auslösen zu können, konterkariert aber gleichzeitig die Pufferfunktion der Arbeitslosenversicherung für Zeiten schlechter Konjunktur und die richtige Zielsetzung des Gesetzes, die Fort- und Weiterbildung auszubauen.
- Mit Blick auf viele Menschen im SGB II-Leistungsbezug muss die Arbeitslosenversicherung so gestärkt werden, dass sie wieder das primär zuständige Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit sein kann. Die Verlängerung der Rahmenfrist ist ein erster, aber noch nicht hinreichender Schritt in diese Richtung.
- Im Rahmen ihres gestärkten Beratungsauftrags muss die BA vorhandene Angebote der Weiterbildungsberatung berücksichtigen und mit den entsprechenden Stellen/Institutionen verpflichtend kooperieren. Zudem ist sicherzustellen, dass die Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung der BA alle Wege der beruflichen Qualifizierung (duales System, berufliche Weiterbildung, vollzeitschulische Ausbildungen, Hochschulstudium, Hybridformen) gleichgewichtig in den Blick nimmt.
- Die BAGFW begrüßt die deutlich stärkeren Anreize (finanzieller Art und durch eine möglichst gute Beratung) zur Förderung der Weiterbildung von Arbeitnehmer/innen, fordert jedoch, auch das Nachholen eines Berufsabschlusses für ge-

<sup>1</sup> Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.) (2018): Kaum Bildungsaufstieg aus Arbeitslosigkeit – zur Fort- und Weiterbildung in der Arbeitsförderung. Kurzexpertise Nr. 2/2018

ring Qualifizierte als Förderziel zu nennen. Zudem sollten Fort- und Weiterbildungen für den Erzieherberuf besonders berücksichtigt werden, da sich hier nach Auffassung der BAGFW ebenfalls Engpässe bemerkbar machen.

- Die BAGFW begrüßt das gesetzliche Vorhaben der Erweiterungsqualifizierung für arbeitslose Arbeitsnehmerinnen und Arbeitnehmer, da durch diese eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt gefördert werden kann.
- Um Arbeitslose und gering Qualifizierte stärker in die (berufsabschlussbezogene) Weiterbildung einzubeziehen, hält die BAGFW weitere Maßnahmen für geboten. Dazu zählen z.B. modular aufgebaute Bildungsinstrumente, der Ausbau von berufsanschlussfähigen Teilqualifikationen mit weiteren Förderelementen, wie z.B. ergänzender Sprachförderung oder sozialpädagogischer Begleitung und differenzierende Konzepte, die die besonderen Voraussetzungen und Anforderungen auch von lernungewohnten Personen, von Menschen mit geringen Bildungsvoraussetzungen oder von Menschen mit Deutsch als Zweitsprache berücksichtigen. In der Praxis werden im Zusammenhang mit § 45er-Maßnahmen flexiblere Angebote benötigt, in denen es z.B. möglich sein muss, berufliche Kenntnisse praxisnah für länger als acht Wochen zu vermitteln. Darüber hinaus sind qualitätsgerechtere und verlässlichere Finanzierungsgrundlagen für die Maßnahmenträger der Fort- und Weiterbildung nötig. Es muss die Möglichkeit geschaffen werden, den Erwerb von arbeitsmarktbezogenen Grundkompetenzen auch außerhalb einer (abschlussbezogenen) Fort- und Weiterbildung zu fördern. Eine Motivationsprämie für Leistungsberechtigte im SGB II könnte die Teilnahme an abschlussbezogenen Weiterbildungen steigern. Die BAGFW spricht sich dafür aus, Regelungen für einen verlängerten Bezug des Arbeitslosengeldes zu treffen, wenn Menschen an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen. Das Verkürzungsgebot auf zwei Drittel der Erstausbildung (zweijährige Umschulung statt dreijährige Ausbildung) sollte flexibilisiert werden. Schließlich sollten die Regelungen zum Vermittlungsvorrang zwischen den Rechtskreisen SGB II und III angeglichen werden. Der Eingliederungstitel muss haushaltsrechtlich so ausgestaltet und das Budget für Verwaltungskosten bedarfsgerecht erhöht werden, dass eine Umwidmung zugunsten des Verwaltungstitels die Ausnahme bleibt.

#### **I. Die BAGFW nimmt zu folgenden Punkten des Gesetzentwurfs im Einzelnen Stellung:**

##### **1. Senkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung (§ § 341 Abs. 2 SGB III-GE)**

###### **Gesetzentwurf:**

Der Beitragssatz zur Arbeitsförderung wird ab dem Jahr 2019 bis 2022 auf 2,5 Prozent abgesenkt (unbefristete Absenkung des Beitragssatzes auf 2,6% per Gesetz, zusätzlich bis 2022 befristete Absenkung um weitere 0,1 Prozent auf dem Verordnungswege). Mit einer Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung soll es zu einer finanziellen Entlastung der Beschäftigten und der Arbeitgeber kommen, so dass

auch beschäftigungsfördernde Impulse gesetzt werden.

###### **Bewertung:**

Die geplante Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung (um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5 Prozentpunkte) ist zu niedrig, um Beschäftigungseffekte auf dem Arbeitsmarkt auslösen zu können, gleichzeitig so groß, dass die richtige Zielsetzung des Gesetzes konterkariert werden könnte, die Weiterbildung auszubauen. Insbesondere durch den geplanten Ausbau einer Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung der BA entsteht ein zusätzlicher Personal- und Qualifizierungsbedarf, der noch nicht abschließend ermittelt ist. Der Gesetzentwurf verweist auf eine ausstehende Personalbedarfsermittlung und offene Qualifizierungen. Die BAGFW plädiert dafür, die recht gute, aktuelle Mittelausstattung in der Arbeitslosenversicherung für eine umfassende Qualifizierungsoffensive zu nutzen, mit der sichergestellt wird, dass Arbeitslose erreicht und die Schutzmechanismen der Arbeitslosenversicherung so gestärkt werden, dass mehr Menschen, die aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit geraten, von dem der Grundsicherung vorgelagerten Sicherungssystem profitieren können und nicht in den SGB II-Bezug rutschen.

##### **2. Erweiterter Schutzbereich der Arbeitslosenversicherung (§ 143 SGB III-GE)**

###### **Gesetzentwurf:**

Der Zugang zum Arbeitslosengeld wird erleichtert, indem die Rahmenfrist, innerhalb derer die vorgeschriebene Mindestversicherungszeit von zwölf Monaten erfüllt sein muss, von zwei Jahren auf 30 Monate verlängert wird.

Das soll v.a. jene Arbeitnehmer/innen besser absichern helfen, die aufgrund von prekären Erwerbsverläufen zwar (kurzfristig) ihre Beiträge gegenüber der Arbeitslosenversicherung entrichtet haben, letztlich aber keinen Schutz in der Arbeitslosenversicherung erhalten, sondern im Fall von Arbeitslosigkeit und bei Hilfebedürftigkeit auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende verwiesen werden. Die bis zum 31. Juli 2021 befristete Sonderregelung zur verkürzten Anwartschaftszeit des Arbeitslosengeldes für überwiegend kurz befristet Beschäftigte soll bis zum 31. Dezember 2022 verlängert werden.

###### **Bewertung:**

Arbeitnehmer/innen müssen innerhalb der letzten zwei Jahre (Rahmenfrist) mindestens zwölf Monate (Anwartschaftszeit) sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu begründen. Die geplante Verlängerung der Rahmenfrist auf 30 Monate ist ein erster hilfreicher, aber nicht ausreichender Schritt zur Erhöhung der Reichweite der Arbeitslosenversicherung, zumal der Referentenentwurf hier noch hinter den Plänen zur sog. Qualifizierungsoffensive zurückbleibt.

###### **Lösungsvorschlag:**

Die BAGFW tritt dafür ein, die Rahmenfrist, auf 36 Monate auszudehnen und die Anwartschaftszeiten von derzeit 12 Monaten zu verkürzen, um den

unterschiedlichen Erwerbsverläufen besser gerecht zu werden.

### **3. Weiterbildung- und Qualifizierungsberatung der Bundesagentur für Arbeit (BA) (§§ 31, 38 SGB III-GE)**

#### **Gesetzentwurf:**

Die Weiterbildungsberatung soll als Teil der Berufsberatung der BA für alle jungen Menschen und Erwachsene ausgebaut und Unternehmen eine Qualifizierungsberatung angeboten werden. Zielsetzung der Weiterbildungsberatung ist es, Arbeitnehmer/innen und Arbeitslose über Entwicklungen am Arbeitsmarkt, ihre beruflichen Perspektiven und passende Qualifizierungsmöglichkeiten zu beraten (§ 31 SGB III GE). Die BA wird dazu verpflichtet, mit allen Personen deren Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis endet, unverzüglich nach Arbeitsuchendmeldung neben Vermittlungsaktivitäten auch Berufsberatung anzubieten, so dass bereits vor Eintritt der Arbeitslosigkeit eine berufliche Standortbestimmung vorgenommen werden kann (§ 38 Abs. 2 SGB III). Für Leistungsberechtigte des SGB II wird geregelt, dass die Beratungsergebnisse vom Jobcenter berücksichtigt werden sollen (§ 14 Abs. 2 SGB II-GE). Die im Beratungskontext bei ALG I-Aufstockern bereits festgestellten Tatsachen muss das Jobcenter nicht erneut feststellen (§ 15 S. 3 SGB II-GE). So soll Doppelarbeit vermieden werden.

#### **Bewertung:**

Es ist chancenreich, eine flächendeckende Weiterbildungsberatung für Arbeitnehmer/innen und eine Qualifizierungsberatung für Unternehmen aufzubauen. Die BA hat hier Potential, aber auch einen enormen Bedarf, qualifizierte Mitarbeiter/innen für diese Aufgabe zu gewinnen bzw. fortzubilden und Vertrauen bei den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarkts, v. a. den Unternehmen für die Aufgabe zu gewinnen. Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit sollte mit vorhandenen sachkundigen Stellen etwa bei freigemeinnützigen Bildungseinrichtungen, Beratungsstellen der Kommunen oder Kammern eng zusammenarbeiten. Der Verweis in der Gesetzesbegründung, wonach die Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung zusätzlich auch auf Maßnahmen, Angebote und Leistungen außerhalb der Arbeitsförderung des SGB III und der Grundsicherung für Arbeitsuchende im SGB II verweisen soll, ist insofern unzureichend. Vielmehr muss eine Kooperation mit den genannten Stellen/Institutionen gesetzlich geregelt werden, um nicht in Konkurrenz zu bestehenden Angeboten zu treten, sondern diese im Sinne einer Netzwerkstruktur einzubinden (vgl. auch Beschluss des Bundesrats, Drs. 467/18). Die BAGFW bewertet es positiv, dass die Weiterbildungsberatung Arbeitslosen rechtskreisübergreifend zur Verfügung stehen soll und damit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten der Jobcenter wie Arbeitslosen/Arbeitsuchenden der Arbeitsagenturen gleichermaßen offen steht. Es ist

sinnvoll, die Ergebnisse der Weiterbildungsberatung auch im SGB II-Kontext zu berücksichtigen.

#### **Lösungsvorschlag:**

Die BAGFW fordert eine verpflichtende Kooperationsregelung der BA mit anderen Stellen/Institutionen, die Weiterbildungsberatung anbieten (etwa von Bildungseinrichtungen, Kommunen). Zudem ist sicherzustellen, dass die Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung der BA alle Wege der beruflichen Qualifizierung (duales System, berufliche Weiterbildung, vollzeitschulische Ausbildungen, Hochschulstudium, Hybridformen) gleichgewichtig in den Blick nimmt, um die traditionelle Fokussierung auf das „Duale System“ zu überwinden.<sup>2</sup> Es muss zudem gewährleistet sein, dass die Beratung unabhängig von geschäftspolitischen Vorgaben ist, die etwa kurzfristigen Fort- und Weiterbildungen zum Zwecke schneller Vermittlungen den Vorzug gegenüber erst nachhaltig wirkenden abschlussbezogenen Weiterbildungen geben. Insofern müsste ein organisatorisch und fachlich eigenständiger Bereich in der BA für die neue Aufgabe der Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung geschaffen werden.

### **4. Erweiterter Zugang zur Weiterbildungsförderung für beschäftigte Arbeitnehmer/innen (§ 82 SGB III GE)**

#### **Gesetzentwurf:**

Durch die Neuregelung soll der Zugang zur Weiterbildungsförderung für beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgeweitet werden. Künftig sollen alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unabhängig von der Qualifikation, Lebensalter und Betriebsgröße Zugang zur Weiterbildungsförderung erhalten, während diese zuvor auf Arbeitnehmer/innen in klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU), gering Qualifizierte und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer/innen konzentriert war. Wie auch bisher ist eine Förderung lediglich kurzfristiger, arbeitsplatzbezogener Qualifizierungen ausgeschlossen. Beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können durch die Übernahme der Weiterbildungskosten nur dann gefördert werden, wenn sie in den letzten vier Jahren vor Antragsstellung nicht an einer mit öffentlichen Mitteln geförderten Weiterbildung teilgenommen haben und der Erwerb des Berufsabschlusses mindestens vier Jahre zurückliegt. Die Zielsetzung der Förderung wird geschärft: Die geplante Förderung soll Arbeitnehmer/innen dabei unterstützen, sich an den technologischen bzw. strukturellen Wandel durch Verbesserung ihrer beruflichen Kompetenzen anzupassen oder sich für einen Engpassberuf (zu dem die BA u.a. Fachkräfte und Spezialisten in der Altenpflege zählt) zu qualifizieren. Unabhängig von diesen Zielsetzungen werden notwendige Weiterbildungen für Beschäftigte in KMU entsprechend des geltenden Rechts befristet bis 2020 gefördert (§ 131a SGB III); nach diesem Zeitpunkt nur noch für ältere oder schwerbehinderte

<sup>2</sup> Siehe auch Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.) (2018): Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik. Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik. Koordination und Gesamtedaktion: Matthias Knuth. Düsseldorf (HBS-Study, 374).

Arbeitnehmer/-innen (§ 82 Abs. 1 S. 4, Abs. 2 S. 3 SGB III-GE).

Die Förderung besteht wie auch bislang aus Zuschüssen an den Arbeitgeber zu den Lehrgangskosten und Zuschüssen zum Arbeitsentgelt. Sie wird unter der Voraussetzung erbracht, dass sich Arbeitgeber in angemessenem Umfang an den Kosten beteiligen. Die Zuschussregelungen werden neu gestaltet: Die Zuschüsse zum Arbeitsentgelt werden grundsätzlich für alle beruflichen Weiterbildungen geöffnet; bislang greifen sie nur für berufsabschlussbezogene Weiterbildungen. Für berufsabschlussbezogene Weiterbildungen bleibt es bei einer Zuschussoption von bis zu 100 Prozent des Arbeitsentgeltes. Kleinunternehmen (weniger als 10 Beschäftigte) sollen (wie bisher) die Lehrgangskosten voll und (neu) die Lohnkosten in Höhe von bis zu 75 Prozent erstattet bekommen, kleine und mittlere Unternehmen (10 und weniger als 250 Beschäftigte) einen Zuschuss zu Lehrgangskosten und Lohnkosten jeweils zur Hälfte (bisher auch schon 50% Zuschuss zu den Lehrgangskosten gem. WeGeBAU), Großunternehmen (mit 250 Beschäftigten oder mehr) einen Zuschuss zu den Lehrgangskosten und Lohnkosten zu jeweils 25%. (neu). Bei Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten kann von einer Kostenbeteiligung des Arbeitgebers zu den Lehrgangskosten abgesehen werden, wenn die betreffenden Arbeitnehmer/innen das 45. Lebensjahr vollendet haben oder schwerbehindert sind.

#### **Bewertung:**

Positiv bewertet werden die deutlich stärkeren Anreize (finanzieller Art und durch eine möglichst gute Beratung) zur Förderung der Weiterbildung von Arbeitnehmer/innen und die finanzielle Staffelung der Zuschüsse, die einen Beitrag leisten kann, damit bestehende Nachteile bei der Weiterbildungsbeteiligung von älteren Arbeitnehmer/innen und Arbeitnehmer/innen in KMU ausgeglichen werden können. Die BAGFW begrüßt zudem die Ausweitung der (abschlussbezogenen) Fort- und Weiterbildungen auf Beschäftigte, die nur über eine zweijährige Ausbildung verfügen, insofern eine Höherqualifizierung ermöglicht wird. Diese Neuregelung hilft etwa das Potential zur Ausbildung als Pflegefachkraft zu nutzen. Bislang haben insbesondere die Jobcenter in der Förderpraxis zwar eine Fort- und Weiterbildung zum/zur Altenpflegehelfer/in unterstützt, einer Weiterbildung zur Pflegefachkraft aufgrund der Förderbedingungen aber verweigert. Der Ausschluss einer erneuten öffentlichen Weiterbildungsförderung innerhalb eines 4 Jahreszeitraumes erscheint jedoch vor dem Hintergrund der Digitalisierung und dem damit einhergehenden hohen und sich schnell ändernden Qualifizierungsbedarf als zu lang (vgl. auch Beschluss des Bundesrats Drs. 467/18). Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Weiterqualifizierung zur Kranken- und Altenpflegefachkraft, die in der Gesetzesbegründung explizit angesprochen wird. Es ist wichtig, Hilfskräfte im Bereich der Pflege möglichst frühzeitig zu einer Weiterbildung zur Fachkraft zu motivieren. Eine vierjährige Wartezeit würde möglicherweise dazu führen, dass das Potential für die Gewinnung zusätzlicher - und dringend

benötigter - Pflegefachkräfte nicht ausgeschöpft wird. Die Pflege sollte daher von der vierjährigen Karenzzeit ausgenommen werden.

Die BAGFW regt dringend an, unter den genannten Förderzielen auch das Nachholen eines Berufsabschlusses für gering Qualifizierte zu nennen. Diese Personen sind mit einem überproportional hohen Arbeitslosigkeitsrisiko konfrontiert und haben angesichts des technologischen Wandels zukünftig absehbar noch schlechtere Chancen, sich am Arbeitsmarkt zu behaupten. Sie können mit einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung nachhaltig Fuß auf dem Arbeitsmarkt fassen. Entsprechend des o.g. Förderziels sollte daher die Möglichkeit gegeben sein, die Lehrgangskosten für berufsabschlussbezogene Weiterbildungen in voller Höhe zu übernehmen. Es wird darauf hingewiesen, dass in der dem Gesetzentwurf zugrunde liegenden Qualifizierungsoffensive noch angestrebt worden war, einen Rechtsanspruch auf Nachholen eines Berufsabschlusses für Personen einzuführen, die noch nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen oder langjährig berufs fremd beschäftigt waren.

Die BAGFW fordert, auch Fort- und Weiterbildungen für den Erzieherberuf besonders zu berücksichtigen (§ 82 Abs. 1 SGB III-GE). Die Eingrenzung auf eine Förderung in Engpassberufen würde dieses Berufsfeld zu Unrecht ausnehmen. In der aktuellen Statistik der Bundesagentur zur Engpassbetrachtung wird der Erzieherberuf nicht als Engpassberuf geführt. Jedoch betrug im Jahr 2017 die durchschnittliche Vakanzzeit bis zur Besetzung einer offenen Erzieher/innenstelle 68 Tage und fällt damit gerade für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen deutlich zu lange aus. Die o. g. Einschätzung zum Fachkräftebedarf lässt außerdem aktuelle Vorhaben bzw. Absichtserklärungen, wie sie von Bund, Ländern und Kommunen abgegeben wurden, außer Betracht. Hierbei wird u. a. bei der Strukturqualität Handlungsbedarf gesehen und eine Verbesserung bei der Fachkräftesituation als notwendig erachtet. Unberücksichtigt bleiben hierbei weitere notwendige Verbesserungen, beispielsweise bei der Ausweitung der Öffnungszeiten, der Schaffung inklusiver Angebote oder der Leitungs-freistellung. Aus unserer Sicht handelt es sich daher beim Erzieherberuf praktisch offensichtlich um einen Mangelberuf, der auch als solcher bei den Förderbedingungen besonders berücksichtigt werden sollte. Da sich in manchen Bundesländern die Finanzierung des dritten Ausbildungsjahres für Erzieher/innen schwierig gestaltet, sollte eine Möglichkeit zur Finanzierung des dritten Ausbildungsjahres durch die BA in Abstimmung mit den Ländern geschaffen werden.

Die nur anteilige Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigten bei der Bestimmung der Zahl der Beschäftigten mit Folgewirkung für die Fördermöglichkeiten (siehe § 82 Abs. 4 SGB III n.F.) sollte überdacht werden, insofern typischerweise Branchen mit einem hohen Anteil an teilzeitbeschäftigten Frauen und weibliche Beschäftigte benachteiligt werden können. Es sollten vielmehr eher „Köpfe“ gezählt werden.

## 5. Förderung von Erweiterungsqualifizierungen bei Arbeitslosen § 81 SGB III-GE

### Gesetzentwurf:

Die Möglichkeiten der Förderung beruflicher Weiterbildung für Arbeitslose werden erweitert. Wie die Gesetzesbegründung ausführt, können nach geltendem Recht arbeitslose Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bereits über einen Berufsabschluss verfügen, nur gefördert werden, wenn die Weiterbildung zur beruflichen Eingliederung notwendig ist. Die Förderung der Agenturen für Arbeit und Jobcenter konzentriert sich daher auf die Teilnahme an sog. Anpassungsqualifizierungen, die nach Bildungsziel, Inhalt und Dauer berufliche Kompetenzen vermitteln, die zur beruflichen Eingliederung zwingend erforderlich sind. Nach der neuen Rechtslage sollen Erweiterungsqualifizierungen ermöglicht werden, die es Arbeitnehmer/innen erlauben, sich qualifikatorisch breiter und flexibler für den Arbeitsmarkt aufzustellen und ggfs. auch das Berufsfeld zu wechseln (§ 81 Abs. 1a SGB III-GE).

### Bewertung:

Die BAGFW begrüßt das gesetzliche Vorhaben der Erweiterungsqualifizierung für arbeitslose Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, da durch diese eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt gefördert werden kann. Insbesondere vor dem Hintergrund der Digitalisierung sind in Zukunft zunehmend qualifikatorische Anpassungsbedarfe zu erwarten, denen durch entsprechende berufliche Weiterbildung Rechnung getragen werden muss. Eine Qualifizierung zum Berufsabschluss wäre für viele Arbeitslose ein Schlüssel zur (nachhaltigen) Integration in den Arbeitsmarkt (siehe auch unter weitergehender Regelungsbedarf).

## II. Die BAGFW sieht über den vorliegenden Gesetzentwurf hinaus einen weitergehenden Regelungsbedarf

Die Fort- und Weiterbildung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik braucht dringend einen Entwicklungsschub nach vorne vor allem bei Arbeitslosen, die derzeit in der Fort- und Weiterbildung von Arbeitsagenturen und Jobcentern viel zu selten berücksichtigt werden.

Um Arbeitslose und gering Qualifizierte stärker in die (berufsabschlussbezogene) Weiterbildung einzubeziehen, hält die BAGFW folgende Maßnahmen für besonders dringlich:

Nötig sind gerade für diesen Personenkreis **neue Bildungsinstrumente**. So sollten sie z. B. **modular aufgebaut** sein und Interessierten die Möglichkeit geben, eine Ausbildung nach Bedarf zu unterbrechen oder zu verlängern, wenn die Lebensumstände dies erfordern und ein sinnvoller Zwischenstand erreicht ist. Der Ausbau von **berufsanschlussfähigen Teilqualifikationen** mit weiteren Förderelementen, wie z.B. ergänzender Sprachförderung oder sozialpädagogischen Begleitung („TQ plus“) kann sinnvoll sein, um v.a. gering qualifizierte Arbeitnehmer/innen darin zu unterstützen, ihr Beschäftigungsverhältnis abzusichern und erste Schritte zu einer Höherqualifizierung zu gehen.

Weiterbildungsangebote mit überschaubaren Modulen können die Motivation steigern und die Abbruchrate senken.

Es sind **differenzierende Konzepte** nötig, die die besonderen Voraussetzungen und Anforderungen auch von lernungewohnten Personen, von Menschen mit geringen Bildungsvoraussetzungen oder von Menschen mit Deutsch als Zweitsprache berücksichtigen. Dies erfordert verstärkt Maßnahmen mit besonderen Qualitätsmerkmalen: Kleingruppen, Lernen im Arbeitsprozess, integrierte Lern- und Sprachförderung und begleitende Beratung zu allen Fragen der beruflichen Integration. Die strikte Trennung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen hat sich im Hinblick auf die praxisgerechte Ausgestaltung für benachteiligte Zielgruppe nicht bewährt. In der Praxis werden **flexiblere Angebote** benötigt werden, in denen es z.B. möglich sein muss, berufliche Kenntnissen praxisnah für länger als acht Wochen zu vermitteln (§ 45 SGB III). In den Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung muss u.a. mehr Zeit gegeben sein, um sich der Vermittlung von Schlüsselkompetenzen zu widmen. Darüber hinaus sind **qualitätsgerechtere und verlässlichere Finanzierungsgrundlagen** für die Maßnahmenträger der Fort- und Weiterbildung nötig.

Die bestehende und bis 2020 befristete Möglichkeit, Grundkompetenzen im Rahmen einer berufsabschlussbezogenen Fort- und Weiterbildung zu erwerben, (§ 131 a SGB III) ist gegenüber dem Bedarf vieler gering qualifizierter Arbeitsloser Kenntnisse aufzubauen unzureichend. Es muss die Möglichkeit geschaffen werden, den Erwerb von **arbeitsmarktbezogenen Grundkompetenzen auch außerhalb einer (abschlussbezogenen) Fort- und Weiterbildung** zu fördern.

Die (bis 2020 befristete) **Weiterbildungsprämie** in der abschlussbezogenen Weiterbildung (§ 131 a SGB III) ist nach Einschätzung der BAGFW grundsätzlich geeignet, die Teilnehmenden darin zu unterstützen, eine länger andauernde Qualifizierung durchzuhalten. Gleichzeitig bekräftigt die BAGFW die Einschätzung, dass es vorrangig wichtig wäre, den Lebensunterhalt von SGB II-Leistungsberechtigten während einer länger dauernden Fortbildung besser abzusichern. Ein starkes Hemmnis für diesen Personenkreis ist es, infolge der Fortbildung für längere Zeit alleine auf das Arbeitslosengeld I bzw. Arbeitslosengeld II zurückgeworfen zu sein. Nicht selten entscheiden sich Leistungsempfänger wegen der Freibeträge für das Erwerbseinkommen und gegen die Weiterbildung. Die Aussicht auf eine nachhaltige Überwindung des Leistungsbezugs tritt angesichts der materiellen Notsituation zurück. Diese Problematik ließe sich über eine Motivationsprämie für Leistungsberechtigte im SGB II, wie sie auch der Bundesrat (Drs. 467/19) vorschlägt, deutlich abmildern.

In dem vorliegenden Gesetzentwurf fehlt auch eine Neuregelung zum Arbeitslosengeldanspruch nach Abschluss einer Weiterbildungsmaßnahme, wie sie noch in der Qualifizierungsoffensive benannt wurde. Die BAGFW spricht sich dafür aus, Regelungen für einen verlängerten Bezug des Arbeitslosengeldes zu

treffen, wenn Menschen an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen. Derzeit werden Arbeitslosengeldansprüche während einer Qualifizierung zur Hälfte gekürzt. Zugleich ist die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für viele Betroffene zu kurz, um eine passende Aus- und Weiterbildung abzuschließen.

Das **Verkürzungsgebot auf zwei Drittel der Erstausbildung** (zweijährige Umschulung statt dreijährige Ausbildung) sollte **flexibilisiert** werden. Die bestehende Regelung zielt auf bildungsaffine Menschen ab, die nach einer ersten Berufsausbildung und einigen Jahren der Berufstätigkeit in kürzerer Zeit zu einem zweiten Berufsabschluss kommen können. Das bewährt sich aber nicht für wenig bildungsaffine Helfer, für die eine dreijährige Umschulungszeit zielführender wäre, weil z.B. zeitliche Spielräume für den Spracherwerb, die Heranführung an Lern- und Arbeitsprozesse und die vertiefende Bearbeitung berufsbezogener Allgemeinbildung nötig sind.

Schließlich sollten auch die **Regelungen zum Vermittlungsvorrang** zwischen den Rechtskreisen **ange-**

**glichen** werden. Die Vermittlungsgrundsätze der Jobcenter sind derzeit zu stark an schneller Vermittlung in Arbeit orientiert, während die Arbeitsagenturen zum Zweck einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration umfassendere Qualifizierungen anbieten können. Allen Arbeitslosen und vor allem auch Langzeitarbeitslosen sollte das Angebot einer (abschlussbezogenen) beruflichen Weiterbildung eröffnet werden, wenn dies für die nachhaltige berufliche Integration zielführender ist. Die Eingliederungsmittel für die Jobcenter werden im Laufe dieser Legislaturperiode erhöht, insbesondere um öffentlich geförderte, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose zu schaffen (§ 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“). Der **Eingliederungstitel** muss haushaltsrechtlich so ausgestaltet und das Budget für **Verwaltungskosten** bedarfsgerecht **erhöht** werden, dass eine Umwidmung zugunsten des Verwaltungstitels die Ausnahme bleibt. Es muss sichergestellt werden, dass im Bundeshaushalt die Verpflichtungsermächtigungen so gestaltet werden, dass Förderungen über einen längeren Zeitraum gewährleistet werden.



DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)196

19. November 2018

## Information für den Ausschuss

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

**Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018, um 13:00 Uhr zum****a) Gesetzentwurf der Bundesregierung****Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948****b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP****Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen - BT-Drs. 19/4213****c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.****Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken - BT-Drs. 19/5524****Stellungnahme zum Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung“ (Qualifizierungschancengesetz) und zur Beitragsatzverordnung 2019****Zusammenfassung**

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Reihe von Änderungen im Bereich der Weiterbildungsförderung und –beratung vor, die durchaus gemischt zu bewerten sind. So sind gerade durch die Ausweitung der Förderung auf große Unternehmen Mitnahmeeffekte zu erwarten. Der Fokus bei der Weiterbildungsförderung auf Engpassberufe bietet hingegen die Chance, den Problemen bei der Fachkräftesuche im Handwerk entgegenzusteuern.

Die Erleichterung der Zugangsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld durch die Erhöhung der Rahmenfrist von derzeit 24 auf 30 Monate bewertet der ZDH kritisch. Seit den Hartz-Reformen wurden die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld schrittweise aufgeweicht. Nur die nachhaltig gute Lage am Arbeitsmarkt konnte bisher verhindern, dass die Kosten für das Arbeitslosengeld hierdurch massiv angestiegen sind.

Die nochmalige Verlängerung der Sonderregelung für das Arbeitslosengeld bei überwiegend kurzfristiger Beschäftigung wird nachdrücklich abgelehnt. Die Regelung ist in Anbetracht der geringen Zahlen der Inanspruchnahme obsolet.

Die Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung auf 2,5 Prozent war überfällig. Die Anlage der hohen Rücklage der Bundesagentur für Arbeit am Kapitalmarkt muss künftig ohne Zinsverlust erfolgen. Auch ein gesetzlich geregelter Automatismus für weitere Beitragssenkungen bei entsprechendem Überschreiten der Rücklage wäre sinnvoll.

Die ursprünglich bis Ende des Jahres befristeten erleichterten zeitlichen Voraussetzungen für die kurzfristige Beschäftigung werden entfristet. Dies wird vom ZDH begrüßt.

**Im Detail:****1. Erweiterung der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte und Arbeitssuchende (§§ 81, 82 SGB III und § 16 SGB II)**

**Neuregelungen:** Der Zugang zur Weiterbildungsförderung für Beschäftigte wird durch Änderung des § 82 SGB III erweitert. Künftig sollen Beschäftigte unabhängig von Qualifikation, Lebensalter und auch

in größeren Betrieben durch eine teilweise oder vollständige Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden können. Voraussetzung hierbei ist weiterhin, dass die Weiterbildung über arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsfortbildungen hinausgeht, die Maßnahme außerhalb des Betriebes stattfindet und Maßnahme und Träger für die Förderung zugelassen sind.

Gemäß § 82 Abs. 1 Satz 2 und 3 – neu – SGB III soll die Förderung darauf gerichtet sein, Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzt werden können oder vom Strukturwandel betroffen sind, eine Anpassung der beruflichen Kompetenzen zu ermöglichen oder Beschäftigte zu unterstützen, die eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben.

Als Bedingung neu hinzugefügt wurde, dass der Erwerb eines Berufsabschlusses mit einer Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren mindestens vier Jahre zurückliegt, geförderte Beschäftigte in den letzten vier Jahren nicht an einer mit öffentlichen Mitteln geförderten Weiterbildung teilgenommen haben und die Maßnahme mehr als vier Wochen dauert.

Ausgeschlossen sind Maßnahmen zu deren Durchführung Arbeitgeber verpflichtet sind.

Künftig können auch Betriebe mit mehr als 250 Beschäftigten gefördert werden; hier beträgt der Eigenanteil an den Förderkosten durch den Arbeitgeber mindestens 75 Prozent. In Betrieben mit zehn bis 250 Beschäftigten muss der Arbeitgeber mindestens 50 Prozent der Kosten selbst tragen. In Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten soll von einer Kostenbeteiligung des Arbeitgebers abgesehen werden.

Weiterhin ist eine vollständige Kostenübernahme möglich, wenn der Beschäftigte das 45. Lebensjahr vollendet hat oder schwerbehindert ist.

Ebenfalls wird im neuen § 82 die Übernahme von Zuschüssen zum Arbeitsentgelt bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten geregelt. Hier gilt weiterhin, dass für die Weiterbildung von Beschäftigten wegen eines fehlenden Berufsabschlusses das anteilige Arbeitsentgelt für weiterbildungsbedingte Zeiten (zzgl. pauschalem Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag) in vollem Umfang übernommen werden kann.

Unabhängig von einem fehlenden Berufsabschluss gilt darüber hinaus, dass eine Übernahme von bis zu 75 Prozent des Arbeitsentgeltes bei Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten, bis zu 50 Prozent bei Betrieben mit zehn bis zu 250 Beschäftigten und bis zu 25 Prozent bei Betrieben mit 250 und mehr Beschäftigten erfolgen kann.

Gefördert werden künftig auch Weiterbildungen von beschäftigten Leistungsberechtigten nach dem SGB II (§ 16 abs. 2 Satz 2 – neu – SGB II).

Neu geregelt wird auch, dass die Notwendigkeit der Förderung künftig auch bei arbeitslosen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern anerkannt werden kann, wenn durch den Erwerb erweiterter beruflicher Kompetenzen die individuelle Beschäftigungsfähigkeit verbessert werden kann (§ 81 Abs. 1a – neu – SGB III).

Die Kosten für die Neuregelungen zur Weiterbildung für die Bundesagentur für Arbeit werden mit 520 Mio. Euro für 2019 und mit 800 Mio. Euro pro Jahr für die Jahre 2020 bis 2022 veranschlagt.

**Bewertung:** Die Weiterbildung Beschäftigter ist weiterhin originäre Aufgabe der Unternehmen und sollte nicht übermäßig finanziell gefördert werden, da es sonst zu Mitnahmeeffekten kommt. Die vorgelegten Änderungen knüpfen an den bestehenden Regelungen an. Neu ist vor allem die Ausweitung der allgemeinen Voraussetzungen für die Förderung auf Betriebe mit mehr als 250 Beschäftigten. Dies ist kritisch zu bewerten, da es bei Unternehmen dieser Größe grundsätzlich keiner öffentlich finanzierten Anreize zur Förderung der Weiterbildung bedürfen sollte. Daher sind insbesondere hier Mitnahmeeffekte zu erwarten.

Die Förderung der Weiterbildung von Arbeitssuchenden ist hingegen positiv zu bewerten, wenn dadurch tatsächlich verbesserte Integrationsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt geschaffen werden.

Fraglich ist, ob sich die in § 82 SGB II formulierten Ziele der Förderung für Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzt werden können oder die in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen sind, in der Praxis umsetzen lassen. Auf keinen Fall darf dies allerdings dazu führen, dass bisher förderfähige Maßnahmen aus der Förderung herausfallen.

So sollte auch unbedingt mit Blick auf die neu eingeführte Mindestdauer von mehr als vier Wochen (in der bisherigen Durchführungsvorschrift der Bundesagentur für Arbeit „nicht weniger als vier Wochen“) keine Schlechterstellung für in der Vergangenheit förderfähige Maßnahmen durch die Neuregelung erfolgen. Hierbei muss z.B. eine modular ausgestaltete Weiterbildung zusammenrechenbar sein, um die Voraussetzungen weiterhin zu erfüllen. Im Handwerk werden aufgrund der kleinbetrieblichen Strukturen Weiterbildungen oftmals zeitlich gesplittet, damit einzelne Arbeitnehmer dem Betrieb nicht zu lange fehlen.

Unbedingt positiv zu bewerten ist aber die Hervorhebung von Weiterbildungen in Engpassberufen. Zahlreiche Berufe im Handwerk – insbesondere auch auf Ebene der Meisterausbildung – zählen zu den Engpassberufen. Ein Fokus der Weiterbildungsförderung auf diese konkreten Berufe ist auch für die Arbeitsagenturen praktikabel umsetzbar. Hier kann ein Beitrag zur gezielten Sicherung des Fachkräftebedarfs geleistet werden.

Positiv zu bewerten ist, dass entgegen früheren Konzepten kein Rechtsanspruch auf Qualifizierung oder eine Verlängerung des Arbeitslosengeldes bei Weiterbildung vorgesehen ist. Die nun vorgesehenen Regelungen zur Weiterbildungsförderung sind allerdings recht weitreichend. Sie sollten auf die bestehenden Zielgruppen der Bundesagentur für Arbeit und klein- und mittelständische Unternehmen fokussiert bleiben.

Durch die Beitragssatzsenkung wird allerdings der finanzielle Spielraum für eine überdimensionierte und wenig zielgenaue Weiterbildung nach Gießkannenprinzip begrenzt.

## 2. Stärkung der Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung (§§ 29, 30, 31, 34, 38 SGB III und § 14 SGB II)

**Neuregelungen:** Die Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung der Bundesagentur für Arbeit wird für Auszubildende und Beschäftigte sowie für Leistungsberechtigte nach dem SGB III und dem SGB II erweitert (§ 29 SGB III und § 14 SGB II). Ziel ist, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit und Entwicklung individueller beruflicher Perspektiven zu verbessern (§ 30 SGB III).

Neu eingeführt wird die Vorgabe, dass die Agentur für Arbeit nach einer Arbeitssuchendmeldung unverzüglich eine Berufsberatung durchzuführen hat (§ 38 Abs. 2 – neu – SGB III).

Analog zu den ausgeweiteten Beratungspflichten der Arbeitsagenturen für Beschäftigte, Auszubildende und Arbeitssuchende sollen künftig auch Arbeitgeber durch die Arbeitsagenturen zu den Qualifizierungsbedarfen der Beschäftigten beraten werden (§ 34 Abs. 1 SGB III).

Explizit aufgenommen in § 31 SGB III (Grundsätze der Berufsberatung) wird die Möglichkeit der Durchführung einer Potenzialanalyse bei der Berufsberatung. Während jedoch in § 31 – neu – die Durchführung einer Potenzialanalyse eine „Kann-Bestimmung“ ist, ist sie in dem unveränderten § 37 eine zwingende Maßnahme. Hier besteht Klärungsbedarf, was künftig gelten soll.

**Bewertung:** Außerhalb der Berufsorientierung für Auszubildende und der allgemeinen Weiterbildungsberatung für Beschäftigte und Arbeitssuchende ist es fraglich, ob die Arbeitsagenturen in der Lage sind, eine spezialisierte Weiterbildungsberatung – insbesondere für Arbeitgeber – durchzuführen.

Für eine zukunftsorientierte Weiterbildungsberatung sind umfassende Kenntnisse über die gewerkespezifischen Technologien und (auch gesetzlichen) Rahmenbedingungen notwendig, wie z. B. im Bereich der erneuerbaren Energien. Die oftmals gewerkespezifischen und betriebsnahen Weiterbildungsrichtungen des Handwerks sind nach Auffassung des ZDH am besten in der Lage, die Beschäftigten der Unternehmen für die Anforderungen der Zukunft vorzubereiten und sie entsprechend zu beraten.

Insofern sind die vorgesehenen Neuerungen kritisch zu sehen. Sollen die Beratungen über allgemeine Weiterbildungen hinausgehen, wäre es daher sinnvoll, wenn die Arbeitsagenturen eine bloße Lotsenfunktion einnehmen und an spezialisierte Institutionen weiter verweisen.

Eine verpflichtende Berufsberatung bei Arbeitssuchendmeldung dürfte hingegen in vielen Fällen sinnvoll sein.

## 3. Erweiterung der Rahmenfrist (§§ 28a, 143, 147, 447 SGB III)

**Neuregelung:** Die Rahmenfrist beträgt aktuell 24 Monate. Für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld müssen Versicherte innerhalb dieser 24-monatigen Rahmenfrist mindestens zwölf Monate in versicherungspflichtiger Beschäftigung verbracht haben, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erwerben.

Die Rahmenfrist wird nunmehr auf 30 Monate erweitert. Die Erweiterung der Rahmenfrist soll 2020 in Kraft treten. Somit haben Beschäftigte künftig sechs Monate mehr Zeit, die Mindestversicherungsdauer von zwölf Monaten zu erreichen.

Die Kosten für die Gemeinschaft der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung werden für die Jahre 2020 und 2021 mit jeweils 140 Mio. Euro beziffert, für 2022 mit 150 Mio. Euro. Der Haushalt des Bundes wird hingegen voraussichtlich ab 2020 mit Minderausgaben in Höhe von ca. 20 Mio. Euro jährlich entlastet.

**Bewertung:** Die jetzige Lösung stellt zwar eine weitere Aufweichung der bisherigen Zugangsbedingungen dar. Allerdings war eine erheblich stärkere Verkürzung der Anwartschaftszeit (z. B. bereits nach acht oder zehn Monaten Beitragszahlung) in der Diskussion. Insoweit handelt es sich um einen moderaten Kompromiss. Gleichwohl ist seit vielen Jahren eine schrittweise Aufweichung der Zugangsbedingungen zum Arbeitslosengeld zu beobachten, so mit der 2009 eingeführten Leistungsart des Arbeitslosengeldes für Versicherte mit überwiegend kurzfristiger Beschäftigung, die seitdem mehrfach erweitert wurde, wie auch die Einführung längerer Bezugsdauern für ältere Arbeitslose.

## 4. Verlängerung der Befristung der Sonderregelung für überwiegend kurzfristig Beschäftigte (§ 142 SGB III)

**Neuregelung:** Die bis zum 31. Juli 2021 befristete Sonderregelung für überwiegend kurzfristig Beschäftigte soll ein weiteres Mal um nun 18 Monate bis zum 31. Dezember 2022 verlängert werden (§ 142 Abs. 2 SGB II).

**Bewertung:** Bereits drei Mal – zuletzt mit dem Gesetz zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht im Frühjahr 2018 – wurde die 2009 eingeführte Sonderregelung zur Anwartschaftszeit für überwiegend kurz befristet Beschäftigte verlängert. Im Koalitionsvertrag war ursprünglich die Schaffung einer Nachfolgeregelung vereinbart worden. Nun wird die bestehende Regelung letztlich ohne Not ein viertes Mal verlängert.

Grundsätzlich lehnt der ZDH eine Verlängerung dieser Sonderregelung ab. Auf Basis der bereits längere Zeit zurückliegenden Evaluation des Instruments (IAB-Forschungsbericht 9/2012) sowie neueren Zahlen zur Inanspruchnahme der Regelung bestehen nämlich erhebliche Zweifel an dessen Sinnhaftigkeit.

Einerseits ist die Inanspruchnahme der Sonderregelung – trotz wiederholter Ausweitung der Zugangsbedingungen – bis einschließlich 2016 deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die Zahl der Anträge und der Bewilligungen auf dieses Arbeitslosengeld unter erleichterten Bedingungen war seit Einführung der Regelung gering. So wurden z. B. 2012/2013 nur 222 Anträge bewilligt, 2013/2014 229, 2014/2015 295, 2015/2016 239 und 2016/2017 nur 238. Die Bewilligungsquote liegt konstant bei etwas über 70 Prozent. Auch der Mittelwert der Antragsdauer bewilligter Anträge lag in den letzten Jahren stabil bei etwas über 3,5 Monaten.

Dies ist vermutlich auch damit zu erklären, dass die ursprünglich im Referentenentwurf 2009 zur Einführung der Sonderregelung genannte Zielgruppe der Kulturschaffenden (im damaligen Entwurf wurden Beschäftigte in der Film- und Fernsehbranche genannt), wie in der damaligen Begründung beschrieben, in den Zeiträumen nach den Beschäftigungsverhältnissen oft noch an den Projekten weiterarbeiten. Bei der Bezahlung für diese Projekte wird die längere Arbeit, wie im damaligen Referentenentwurf festgestellt, offenbar durchaus berücksichtigt. Für eine Tätigkeit von z. B. sechs Wochen Dauer wird also eine Nachbearbeitung von zwei bis vier Wochen in die Entlohnung einbezogen. Entsprechend hoch liegen bei diesem Personenkreis die Monatsverdienste.

Ein Indiz für die durchschnittlich hohe Entlohnung dieser Zielgruppe ist, dass das gezahlte Arbeitslosengeld gem. § 147 Abs. 3 mit 1.432 Euro monatlich (2016/2017) deutlich über dem Durchschnitt aller Versicherten mit 910 Euro lag. Zudem ist es in den letzten Jahren überproportional gestiegen ausgehend von 1.263 Euro in den Jahren 2013/2014 auf 1.432 Euro 2016/2017.

Es ist davon auszugehen, dass ein Teil der Zielgruppe in den entsprechenden Nach-Vertragsphasen nicht nur finanziell versorgt ist. Faktisch stehen sie in den Phasen der Projekt-nachbearbeitung auch gar nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, was für eine Arbeitslosmeldung aber notwendig ist.

In Anbetracht der sehr geringen Fallzahlen ist jedenfalls zu bezweifeln, dass die anvisierte Problemgruppe tatsächlich in dem vermeintlichen Umfang existiert. Entsprechend sollte hier – auch aus Gründen der Gerechtigkeit gegenüber dem Kreis aller anderen Versicherten – von diesem 'lex specialis' Abstand genommen und die Sonderregelung ersatzlos gestrichen werden. Dies ist nun umso eher möglich, da mit der Erweiterung der Rahmenfrist von 24 auf 30 Monate die Zugangsbedingungen zum Arbeitslosengeld allgemein und damit auch für den anvisierten kleinen Personenkreis der Sonderregelung für überwiegend kurzfristig Beschäftigte erleichtert wurden.

#### **5. Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung (§ 341 SGB III und Beitragssatzverordnung 2019)**

**Neuregelung:** Der Beitragssatz zur Arbeitsförderung wird von 3,0 Prozent auf 2,6 Prozent gesenkt (§ 341 SGB III). Darüber hinaus wird der Beitragssatz befristet bis 2022 per Rechtsverordnung um weitere 0,1 Prozentpunkte gesenkt (Beitragssatzverordnung 2019). Im Ergebnis liegt der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung bis 2022 bei 2,5 Prozent.

Die Beitragssenkung führt bei der Bundesagentur für Arbeit zu Mindereinnahmen im Umfang von 4,64 Mrd. Euro 2019 bis zu 5,07 Mrd. Euro 2022. Die

Beitragszahler – Arbeitgeber und Arbeitnehmer – werden um entsprechende Beträge entlastet.

**Bewertung:** Die Rücklage der Arbeitslosenversicherung beträgt aktuell rund 22,5 Mrd. Euro. Das entspricht gemessen an den für 2018 veranschlagten Ausgaben in Höhe von 36,4 Mrd. Euro über 60 Prozent. Auch in Bezug auf die für 2018 veranschlagten Einnahmen der Arbeitslosenversicherung in Höhe von 39 Mrd. Euro beträgt die Rücklage über 57 Prozent.

Der im Gesetzentwurf angeführte Anteil der Rücklage am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Höhe von 0,65 Prozent ist insofern irreführend, da das BIP keine geeignete Größe ist, um mögliche Mehrausgaben der Arbeitslosenversicherung (z. B. im Rahmen von Kurzarbeit) im Falle einer Beschäftigungskrise zu identifizieren.

Eine umfassende Absenkung des Beitragssatzes war überfällig. Den Beitragszahlern müssen die zu viel gezahlten Beiträge zurückgegeben werden. Die Absenkung um 0,4 Prozentpunkte gemäß § 341 SGB II und befristet bis Ende 2022 um weitere 0,1 Prozentpunkte per Rechtsverordnung erfolgt insofern vergleichsweise zögerlich.

Bedauerlicherweise wird aber kein gesetzlich geregelter Automatismus eingeführt, nach dem eine automatische weitere Beitragssatzsenkung erfolgt, wenn die Rücklage die genannten 0,65 Prozent des BIP (aktuelle 22,5 Mrd. Euro) übersteigt.

Weiterhin werden die für die Berechnung des Arbeitslosengeldes und weiterer Leistungen nach dem SGB III maßgebliche Sozialversicherungspauschale von 21 auf 20 Prozent gesenkt. Laut Begründung im Referentenentwurf erfolgt dies aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung. Gleichzeitig wird aber auch darauf hingewiesen, dass mit der Absenkung des Beitrags zur Arbeitsförderung und der Wiederherstellung der paritätischen Beitragstragung in der gesetzlichen Krankenversicherung diese Absenkung gerechtfertigt ist. Ebenfalls wird darauf hingewiesen, dass sich hierdurch ein höheres Arbeitslosengeld ergäbe. Insofern stellt sich die Frage, wie die Kosten senkung für die Bundesagentur für Arbeit um 180 - 190 Mio. Euro pro Jahr entsteht.

#### **6. Beibehalt höherer Zeitgrenzen für kurzfristige Beschäftigung (§ 8 SGB IV)**

**Neuregelung:** Die bis zum 1. Januar 2019 befristet geltenden höheren Zeitgrenzen für eine sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigung von drei Monaten oder 70 Arbeitstagen werden dauerhaft beibehalten (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV).

**Bewertung:** Die Arbeitgeber im Handwerk begrüßen die Entfristung der Regelung. Dies entlastet vor allem Betriebe, für die Saisonarbeit einen besonders hohen Stellenwert hat.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)203

20. November 2018

## Information für den Ausschuss

Wuppertaler Kreis e.V. - Bundesverband betriebliche Weiterbildung

**Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018, um 13:00 Uhr zum**

**a) Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948**

**b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**

**Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen - BT-Drs. 19/4213**

**c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

**Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken - BT-Drs. 19/5524**

### I. Sachverhalt

Mit dem „Gesetz zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung“ sollen erste Punkte der sogenannten „Qualifizierungsoffensive Wissen und Sicherheit für den Wandel“ umgesetzt werden.

Am 18. Oktober 2018 wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung für das geplante Qualifizierungschancengesetz im Bundestag in einer ersten Lesung beraten und dem Ausschuss für Arbeit und Soziales überwiesen. Der Bundesrat hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung vom 19. Oktober 2018 beraten und hierzu Stellung genommen. Der Normenkontrollrat hat keine Einwände gegen die Gesetzesfolgen des Vorhabens erhoben.

Am 26. November 2018 findet hierzu eine öffentliche Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales statt. Der Wuppertaler Kreis e.V. – Bundesverband betriebliche Weiterbildung nimmt hiermit erneut Stellung zu dem Gesetzesvorhaben, seine Standpunkte sind bereits dem BMAS zum Referentenentwurf übermittelt worden.

### II. Stellungnahme des Wuppertaler Kreises

#### 1. Hintergrund

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat am 30. Mai 2018 seine Vorschläge für eine sogenannte Qualifizierungsoffensive veröffentlicht, mit der einerseits eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und gleichzeitig eine Ausweitung des Leistungsspektrums der Arbeitsförderung verbunden ist.

Im Fokus des Wuppertaler Kreises als dem Verband der führenden Weiterbildungsdienstleister der Wirtschaft stehen dabei die geplanten Änderungen bei der Qualifizierung von Beschäftigten sowie beim Beratungsauftrag der Bundesagentur für Arbeit.

Der Gesetzentwurf sieht vor, durch eine Neufassung der §§ 81 und 82 SGB III das bisherige „WeGebAU“-Programm auszubauen und weiterzuentwickeln und in einem höheren Umfang als bisher die Qualifizierung von Beschäftigten aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit und damit der Beitragszahler zu finanzieren. Dazu ist eine nach Unternehmensgröße gestaffelte Förderung der Weiterbildungskosten und

auch des fortgezählten Arbeitsentgeltes von Beschäftigten vorgesehen. Begründet wird die Ausweitung der Förderung für Beschäftigte mit den Herausforderungen der Digitalisierung und der demografischen Entwicklung und den dadurch beschleunigten Anpassungsprozessen auch bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Die in der Koalition vereinbarte Senkung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung von bisher 3,0% auf 2,6% bzw. bis 2022 auf 2,5% begrenzt den finanziellen Spielraum für weitere Ausweitungen der Leistungen zur Qualifizierung.

## 2. Ausweitung der Förderung von Weiterbildung für Beschäftigte

Die Möglichkeit der Förderung der Qualifizierung von beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird erheblich ausgeweitet. Die bisherigen Regelungen des „WeGebAU“-Programmes, das sich an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus kleinen und mittleren Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten sowie an Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung gerichtet hat, werden dafür geöffnet: Künftig können Beschäftigte unabhängig von der Unternehmensgröße im Rahmen des bestehenden Beschäftigungsverhältnisses bei beruflicher Weiterbildung gefördert werden. Voraussetzung ist i.d.R. eine Beteiligung des Arbeitgebers an den Lehrgangskosten, die nach Unternehmensgrößen gestaffelt bis zu 75% beträgt. Ausnahmen hierzu sind für Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten, für Schwerbehinderte und für Beschäftigte über 45 Jahren definiert. Neben der (ggf. anteiligen) Übernahme von Lehrgangskosten werden zusätzlich anteilig Zuschüsse an die Arbeitgeber zu den Lohnkosten gewährt, ebenfalls nach Unternehmensgrößen gestaffelt. Wenn ein Berufsabschluss nachgeholt werden soll, kann die Förderung der Lohnkosten bis zu 100% betragen.

### Votum

Es sollte Prämisse der Weiterbildungspolitik sein, die Eigenverantwortung sowohl der Betriebe als auch der Beschäftigten zu stärken und zu unterstützen.

Die Herausforderungen der digitalen Transformation fordern erhebliche Anstrengungen in der Personalentwicklung und in der betrieblichen Weiterbildung. Dabei stehen arbeitsplatznahe Bildungsprozesse und das Lernen im Prozess der Arbeit an erster Stelle, um die Entwicklung der Arbeitsprozesse im Gleichklang mit der Qualifizierung der Beschäftigten zu gestalten.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Förderung der Weiterbildung für Beschäftigte zielt darauf, vor allem kleinen und mittleren Unternehmen Anreize für berufliche Weiterbildung zu geben und den Beschäftigten im Strukturwandel passende Qualifikationen zu vermitteln. Die geförderten Maßnahmen umfassen jedoch ausschließlich außerbetriebliche Maßnahmen, die ausdrücklich nicht arbeitsplatzbezogen sind.

Die Erfahrungen in der betrieblichen Weiterbildung zeigen, dass eine aktive Personalentwicklung und das Lernen im Prozess der Arbeit eines der wichtigsten Erfolgsfaktoren für den digitalen Wandel sind.

Innerbetriebliche und arbeitsplatzbezogene Maßnahmen in unternehmerischer Verantwortung sind damit auch die Instrumente mit der besten präventiven Wirkung gegen Arbeitslosigkeit.

Hier soll allerdings ausdrücklich nicht dieses Instrument gestärkt werden, sondern ein außerbetriebliches Lernen in öffentlich geförderten Maßnahmen. Mit diesem Schritt wird eine Richtung eingeschlagen, die eine kontraproduktive Wirkung auf die Leistungsfähigkeit und Innovationskraft der Unternehmen haben könnte. Eine hohe Förderung von nicht arbeitsplatzbezogenen und außerbetrieblich durchgeführten Weiterbildungsmaßnahmen könnte Unternehmen einen Anreiz bieten, das eigene Engagement und die Investition in die arbeitsplatznahe eigenverantwortliche Weiterbildung und Personalentwicklung einzuschränken, um die Förderung in Anspruch zu nehmen. Es steht zu befürchten, dass gerade bei solchen Unternehmen, die vom Strukturwandel wirtschaftlich betroffen sind, durch die Anreizwirkung der Förderinstrumente die Eigenverantwortung geschwächt wird.

Darüber hinaus ist aus Sicht des Wuppertaler Kreises zu hinterfragen, ob die Zielgruppe dieses Gesetzes, nämlich „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die berufliche Tätigkeiten ausüben, die durch Technologien ersetzt werden können oder in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen sind“ bzw. „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben“ nicht zu offen definiert ist und damit die Gefahr des Ausufers der Förderung besteht, die lediglich durch das Budget eingeschränkt ist. Der Wuppertaler Kreis spricht sich deshalb dafür aus, aus ordnungspolitischen Gründen die Zielgruppe explizit auf solche Fälle zu begrenzen, in denen die unternehmerische Verantwortung objektiv nicht mehr wahrgenommen werden kann.

## 3. Veränderungen bei der Weiterbildungsberatung

Die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit in der Berufsberatung für Personen sowie der Arbeitsmarktberatung für Unternehmen werden im Gesetzentwurf präzisiert und ausgeweitet. Dazu werden die Weiterbildungsberatung für Personen sowie die Qualifizierungsberatung für Unternehmen explizit als Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit gesetzlich definiert. Mit dieser Beratungsaufgabe soll die Qualifizierung von Beschäftigten und Arbeitslosen im Sinne der Prävention gegen Arbeitslosigkeit gefördert werden.

### Votum

Bei der Ausweitung der Aufgabe der Weiterbildungsberatung für Beschäftigte sowie der Qualifizierungsberatung für Unternehmen ist es aus Sicht des Wuppertaler Kreises wichtig, dass diese marktneutral erfolgt. Die Qualifizierungsberatung der Bundesagentur für Arbeit für Betriebe darf nicht dazu führen, dass betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen mit dem Anreiz möglicher öffentlicher Förderung in einem schleichenden Prozess in den Bereich der öffentlich finanzierten Weiterbildung überführt werden und damit die unternehmerische Eigenverantwortung geschwächt wird.

Aus Sicht der Weiterbildungsbranche könnte ein solcher Prozess auch wettbewerbsverzerrend wirken,

wenn Weiterbildungsunternehmen, die im Bereich der öffentlich geförderten Weiterbildung tätig sind, aufgrund ihrer fachlichen Nähe und ihrer Zusammenarbeit mit den Beratern der Bundesagentur für Arbeit in der Beratung bevorzugt berücksichtigt wer-

den. Die Ausweitung der Beratungstätigkeit der Bundesagentur für Arbeit im Sinne einer Qualifizierungsberatung für Unternehmen ist aus diesen Gründen aus Sicht des Wuppertaler Kreises kritisch zu begleiten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)206

21. November 2018

## Information für den Ausschuss

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

**Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018, um 13:00 Uhr zum****a) Gesetzentwurf der Bundesregierung****Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) - BT-Drs. 19/4948****b) Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP****Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen - BT-Drs. 19/4213****c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.****Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken - BT-Drs. 19/5524****1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen ihrer Umsetzung**

Der demografische und technologische Wandel wird die wirtschaftliche und strukturelle Veränderung des Arbeitsmarkts beschleunigen und verstärkte qualifikatorische Anpassungsprozesse bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erfordern. Weiterhin haben Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose trotz der guten Beschäftigungsentwicklung Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden. Vor diesem Hintergrund sollen die Weiterbildungsförderung und die Beratung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) verstärkt werden. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeber sollen nunmehr einen Rechtsanspruch auf Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung durch die BA haben. Auch Leistungsberechtigte nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) sollen von den Beratungsangeboten profitieren können.

Die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte durch die BA wird ausgebaut. Nunmehr soll sie auch all jenen offenstehen, deren Arbeitsplätze durch den technologischen Fortschritt bedroht sind und dies unabhängig von Ausbildung, Alter und Betriebsgröße. Eine Kostenübernahme durch die BA setzt jedoch die Kofinanzierung, gestaffelt nach Betriebsgröße, durch den Arbeitgeber voraus. Zu

100 Prozent können die Kosten durch die BA übernommen werden, wenn ältere oder schwerbehinderte Beschäftigte weitergebildet werden sollen.

Weiterhin soll der Schutz in der Arbeitslosenversicherung verstärkt werden, indem die Rahmenfrist, innerhalb derer die Mindestversicherungszeit für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zurückzulegen ist, auf 30 Monate erweitert wird. Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung soll insgesamt um 0,5 Prozentpunkte gesenkt werden.

**Bewertung des Sozialverbands VdK**

Angesichts der Herausforderungen, die die Digitalisierung der Arbeitswelt zukünftig an die Beschäftigten stellen wird und den schon jetzt in einigen Bereichen herrschenden Fachkräftemangel begrüßt der VdK die Zielsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs, die Weiterbildung und Qualifizierung zu fördern und die Beschäftigten für die Herausforderungen des technologischen Wandels zu wappnen. Dass nun auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während eines bestehenden Arbeitsverhältnisses einen Anspruch auf Beratung zur Weiterbildung haben, ist ein richtiger Schritt, denn eine ausreichende Qualifizierung stellt einen wirksamen Schutz vor drohender Arbeitslosigkeit dar.

Dringender Qualifizierungsbedarf besteht aber auch primär bei Arbeitslosen. Bei dieser Personengruppe



darf es nicht bei der bloßen Beratung bleiben, sondern den Betroffenen muss auch eine Weiterbildungsmaßnahme zur Verfügung gestellt werden, die ihnen eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt ermöglicht. Hier bedarf es eines Rechtsanspruchs auf eine Weiterbildungsmaßnahme für Arbeitslose.

Weiterhin begrüßt der VdK den Ausbau der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte im bestehenden Arbeitsverhältnis. Die Erweiterung auf den Personenkreis, dessen Arbeitsplätze durch den technologischen Wandel gefährdet sind, ist richtig. Richtig ist auch, dass eine höhere Förderung gerade für Ältere, Schwerbehinderte und Angestellte in kleinen Betrieben vorgesehen ist. Es ist aber zu befürchten, dass es zu sogenannten Creamingeffekten kommt und hauptsächlich die schon vorher hochqualifizierten Beschäftigten von den Arbeitgebern weitergebildet werden. Ob hiermit auch positive Effekte auf die Qualifizierung und Arbeitsplatzsicherung der besonders gefährdeten Gruppen erwirkt werden können, ist deswegen zukunftsnahe zu überprüfen und gegebenenfalls durch stärkere Verpflichtung der Arbeitgeber nachzusteuern.

Die BA soll Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Qualifizierung für eine sich verändernde Arbeitswelt begleiten und muss sich jetzt dringend darum kümmern, Arbeitslose wieder nachhaltig zu qualifizieren. Für dieses Aufgabenvolumen muss sie finanziell ausreichend ausgestattet werden. Auch deshalb ist der VdK der Meinung, dass die geplante Beitragssenkung ein falsches sozialpolitisches Signal ist. Statt die Arbeitslosenversicherung finanziell zu schwächen, müssen ihre ausreichenden Rücklagen auch dazu genutzt werden, um sie wieder zu einer verlässlichen Absicherung für Beschäftigte weiterzuentwickeln, statt diese nach kurzer Zeit in das „Hartz-IV-System“ rutschen zu lassen.

Dazu müssen die Bezugszeiten für das Arbeitslosengeld I, gerade für Ältere und langjährige Beitragszahler, deutlich erhöht werden und die Zugangsvoraussetzungen stark erleichtert werden. So stellt die Erhöhung der Rahmenfrist auf 30 Monate zwar einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar, aber ist bei weitem nicht ausreichend, um wirklich eine relevante Anzahl von gerade unter prekären Bedingungen Beschäftigten zu erfassen, obwohl diese auch Beiträge zahlen. Neben einer Erhöhung der Rahmenfrist auf drei Jahre bedarf es auch einer Verringerung der Anwartschaftszeiten auf zehn Monate.

## **2. Zu den Regelungen im Einzelnen**

### **2.1. Anspruch auf Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung**

Durch die Ergänzung im Gesetzentwurf wird geregelt, dass die Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung durch die BA nicht nur an Arbeitslose oder an von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen gerichtet ist, sondern auch an alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeber. Weiterhin wird klargestellt, dass der Beratungsauftrag der BA sich auch auf Bezieher von Arbeitslosengeld II erstreckt.

Neben einer Erweiterung der Beratung ausgehend von der Berufs- und Arbeitsmarktberatung hin zur Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung, spricht auch zu der individuellen beruflichen Perspektive, muss die BA auch eine Beratung anbieten, die auf

die Festigung von Ausbildungs- und Arbeitsverhältnissen abzielt. Die BA wird verpflichtet, eine solche Beratung unverzüglich durchzuführen, sobald eine Person sich arbeitssuchend gemeldet hat, damit schon vor Eintritt der Arbeitslosigkeit der weitere berufliche Werdegang geplant werden kann.

### **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Der VdK begrüßt das Anliegen, die Weiterbildungsberatung durch die BA stärker auszubauen. Angesichts der sich verändernden Arbeitswelt und der zunehmenden Bedeutung der beruflichen Qualifikation ist es wichtig, die Weiterbildung und Nachqualifikation schon während der Berufstätigkeit zu etablieren. Eine zeitgemäße und nachhaltige Berufsqualifikation ist ein wirksamer Schutz vor Arbeitslosigkeit und damit auch vor späterer Altersarmut. Damit der begrüßenswerte Anspruch auf eine frühzeitige Beratung, sobald das Ende des Arbeitsverhältnisses feststeht und sich der Betroffene als arbeitssuchend gemeldet hat, auch wirklich genutzt werden kann, braucht es einen Freistellungsanspruch für die Beratung gegenüber dem noch aktuellen Arbeitgeber.

Bei Arbeitslosen darf es aber nicht nur bei dem einfachen Beratungsanspruch bleiben, sondern die entsprechenden Weiterbildungsmaßnahmen müssen für die Betroffenen auch gefördert werden. Wenn eine Weiterbildung für die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt notwendig ist, muss ein Rechtsanspruch für eine solche Maßnahme bestehen. Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III und insbesondere des SGB II dürfen nicht mehr nur nach dem Prinzip der schnellen Vermittlung in prekäre Jobs überführt werden. Denn hier entstehen Drehtüreffekte, und die Betroffenen sind dann schnell wieder im Leistungsbezug.

Stattdessen bedarf es einer zukunftssicheren Integration in den Arbeitsmarkt, für die eine ausreichende Qualifizierung die Voraussetzung ist. Bei Erwerbslosen und besonders bei Langzeitarbeitslosen im SGB-II-Bezug ist die Quote von Personen ohne verwertbaren Berufsabschluss sehr hoch. Dies zeigt, dass gerade im SGB-II-Rechtskreis besonderes Augenmerk auf die berufliche Weiterbildung gelegt werden muss, aber stattdessen werden die Eingliederungsmittel immer weiter gekürzt und immer weniger Maßnahmen bewilligt. Aus diesen Gründen fordert der VdK einen Rechtsanspruch auf Weiterbildungsmaßnahmen, welcher mit einer ausreichenden Aufstockung der finanziellen Ausstattung unterlegt ist.

Weiterhin müssen begleitende Maßnahmen ergriffen werden, um Weiterbildungsangebote attraktiver zu gestalten. So stellt es sich besonders für Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger oft als Problem dar, dass sie während einer Weiterbildungsmaßnahme nur über den Regelsatz verfügen, der an sich schon nicht existenzsichernd ist und die Annahme einer prekären Beschäftigung für sie somit attraktiver ist. Deswegen müssen hier Anreize, wie Zuschüsse während der Zeit der Maßnahme, geschaffen werden. In diesem Sinne sind weiterhin Prämien für bestandene Prüfungen zu zahlen und Teilzeitmodelle, die besondere Lebensumstände, wie Sorgearbeit oder gesundheitliche Einschränkungen berücksichtigen, anzubieten.

### **2.2. Ausdehnung der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte**

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rahmen eines bestehenden Arbeitsverhältnisses durch volle oder teilweise Übernahme der Weiterbildungskosten wird ausgeweitet. Sie soll unabhängig von Alter, Ausbildung und Betriebsgröße auch für jene Beschäftigten ermöglicht werden, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzt werden oder in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen sein werden oder die eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben. Bedingung für die Förderung durch die BA ist aber die Kofinanzierung durch den Arbeitgeber, deren Höhe sich nach Betriebsgröße staffelt. Eine 100-prozentige Kostenübernahme durch die BA ist möglich, wenn der Beschäftigte über 45 Jahre oder schwerbehindert ist. Weiterhin kann der Arbeitgeber Zuschüsse zum Arbeitsentgelt für weiterbildungsbedingte Ausfallzeiten von der BA erhalten.

#### **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Der VdK begrüßt die Erweiterung der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte im bestehenden Arbeitsverhältnis auch auf jene, deren Arbeitsplätze durch den technologischen Wandel gefährdet sind. Richtig ist aber auch, dass es weiterhin eine bevorzugte Förderung für Personengruppen wie Ältere und Schwerbehinderte geben soll, die das größte Risiko aufweisen, ihren Arbeitsplatz durch den digitalen Wandel zu verlieren. Denn gerade dies sind die Personengruppen, die bisher am wenigsten von ihren Arbeitgebern qualifiziert werden und auch dadurch stark von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Der VdK begrüßt es außerordentlich, dass nunmehr auch Schwerbehinderte von einer höheren Förderung profitieren sollen.

Es ist richtig, die Arbeitgeber, die vornehmlich für die Weiterbildung ihrer Angestellten verantwortlich sind, bei dieser Aufgabe zu unterstützen. Fraglich ist aber, ob die Anreize der Weiterbildungsförderung tatsächlich dazu führen werden, dass es zu mehr Qualifizierungsmaßnahmen bei den genannten Zielgruppen kommen wird. Denn die Entscheidung darüber liegt schlussendlich bei den Arbeitgebern und es ist zu befürchten, dass diese wegen ihrer Kofinanzierungspflicht und der Freistellung des Beschäftigten hier nicht aktiv werden.

Wenn Arbeitgeber das Instrument nutzen, besteht ein weiteres Risiko darin, dass nur die Beschäftigten qualifiziert werden, bei denen sich das Unternehmen den größtmöglichen Nutzen verspricht. Das wären dann die Angestellten mit hoch qualifizierten Berufsabschlüssen, die auch schon jetzt am meisten von Nachqualifikationen erfasst werden. Es besteht die Gefahr, dass es hier zu Mitnahmeeffekten durch die Arbeitgeber und zu Creamingeffekten kommt.

Die Effekte müssen dementsprechend engmaschig beobachtet werden und gegebenenfalls muss durch eine stärkere Verpflichtung der Arbeitgeber nachgesteuert werden. Denn grundsätzlich obliegt es den Arbeitgebern, ihre Beschäftigten auf die Digitalisierung der Arbeitswelt vorzubereiten. Falls sie dieser Aufgabe nicht nachkommen und auch die besonders gefährdeten Gruppen nicht einbeziehen, könnte über eine Verlagerung dieser Aufgabe auf die BA oder einer anderen staatlichen Institution mit Finanzierung durch die Arbeitgeberschaft nachgedacht werden.

#### **2.3. Senkung des Beitragssatzes und Erweiterung der Rahmenfrist**

Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung soll 2019 von 3,0 auf 2,6 Prozent gesenkt werden. Darüber hinaus wird durch eine gesonderte Verordnung von 2019 bis 2022 eine weitere befristete Beitragssenkung um 0,1 Prozentpunkte ermöglicht. Laut der Gesetzesbegründung sei diese Senkung möglich, da die allgemeine Rücklage der Arbeitslosenversicherung auch bei mittelfristiger Finanzeinschätzung ausreichend wäre. Der Zugang zum Arbeitslosengeld I wird erleichtert, indem der Zeitraum, in dem die vorgeschriebene Mindestbeschäftigungszeit von zwölf Monaten erfüllt sein muss, von zwei Jahren auf 30 Monate verlängert wird.

#### **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Der VdK ist der Meinung, dass die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung das falsche sozialpolitische Signal ist. Nachdem in den Zeiten der hohen Arbeitslosigkeit und der wirtschaftlichen Krise die Leistungen der BA immer stärker zurückgefahren und die Zugangsvoraussetzungen erschwert wurden, hat die Arbeitslosenversicherung als Sicherungssystem für Beschäftigte, die arbeitslos wurden, immer mehr an Bedeutung verloren. Die kurzen Bezugszeiten führen dazu, dass immer mehr auch langjährige Beitragszahler in den Rechtskreis des SGB II mit seinen verschärften Zumutbarkeitsregeln und Vermögensbeschränkungen fallen. Gerade für Ältere, die nach einem langen Arbeitsleben nun wegen gesundheitlichen Einschränkungen nicht mehr in ihrem alten Beruf arbeiten können, ist dies eine unhaltbare Situation. Sie sind oftmals gezwungen, ihre Ersparnisse, die für ihre Altersvorsorge gedacht waren, aufzubreuchen und prekäre Beschäftigungen weit unter ihrer Qualifikation anzunehmen.

Deswegen ist es unbedingt notwendig, die gute finanzielle Situation der BA zu nutzen, um die Leistungen gerade für Ältere und langjährig Versicherte auszuweiten. Die Bezugsdauer muss gestaffelt nach Alter und Beitragszeiten stark erhöht werden. Den Betroffenen müssen nachhaltige Weiterbildungsmaßnahmen und gerade auch Schwerbehinderten und Älteren öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten, wie sie gerade im verabschiedeten Teilhabechancengesetz für Langzeitarbeitslose im SGB-II-Bezug verankert wurden, angeboten werden.

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung muss auch wieder für alle Beschäftigten zugänglich gemacht werden, indem die Zugangsvoraussetzungen entschärft werden. Begrüßenswert in diesem Sinne ist die Verlängerung der Rahmenfrist auf 30 Monate. Um aber auch möglichst vielen unter prekären Verhältnissen Beschäftigten, wie zum Beispiel Leiharbeitern, den Zugang zu ermöglichen, ist nach Ansicht des VdK eine Verlängerung auf drei Jahre notwendig. Um die Reichweite der Arbeitslosenversicherung den veränderten Arbeitsmarktbedingungen und damit einhergehenden unterbrochenen Erwerbsbiografien anzupassen ist nach Meinung des VdK auch eine Senkung der Anwartschaftszeit auf zehn Monate angebracht.