

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Gernot Mühge, Darmstadt

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. März 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Sabine Zimmermann (Zwickau), Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Mindest-Kurzarbeitergeld zügig einführen - BT-Drucksache 19/26526
- b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Lisa Badum, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Mehr Sicherheit für Beschäftigte im Wandel – Qualifizierungs-Kurzarbeit einführen -
BT-Drucksache 19/17521

siehe Anlage

Prof. Dr. Gernot Mühge // Hochschule Darmstadt

Bochum/Darmstadt, 25. Februar 2021

Stellungnahme zum Antrag 19/17521 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung von Qualifizierungs-Kurzarbeit

Zum Antrag 19/26526 der Fraktion DIE LINKE zur Einführung eines Mindestkurzarbeitergelds wird aufgrund der kurzen Vorbereitungszeit keine Stellungnahme abgegeben

Einleitung

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Mehr Sicherheit für Beschäftigte im Wandel – Qualifizierungs-Kurzarbeit einführen“ stellt im Kern darauf ab, dass Beschäftigte in wirtschaftlichen Transformationsprozessen „zukunftsfähige Qualifizierungsangebote“ durch die Unternehmen erhalten, die durch die Bundesagentur für Arbeit in Form von Kurzarbeitergeld (KuG) unterstützt werden. Ziel ist es, so der Antrag, im aktuellen Strukturwandel Beschäftigung durch Qualifizierung präventiv zu sichern. Der ökologische Wandel bildet ein zentrales Begründungsmuster des Antrags, der im Prinzip die Idee des Beschäftigungsplans aus den 1980/1990er Jahren für Unternehmen in ökologischen Transformationsprozessen aufgreift („Qualifizieren statt entlassen“, Bosch 1990).

Die zentralen Punkte des Antrags sind erstens die Einführung eines Qualifizierungs-Kurzarbeitergelds (Q-KuG) für Unternehmen mit sinkendem Arbeitsvolumen im ökologischen Wandel, zweitens eine Reform des bestehenden Transfer-Kurzarbeitergelds (T-KuG), die u.a. eine Erhöhung der maximalen Bezugsdauer von T-KuG von 12 auf 36 Monate vorsieht.

Als dritten Punkt schlägt der Antrag eine Stärkung der Mitbestimmungsrechte in Bezug auf die Verbesserung der betrieblichen Klimabilanz vor. Dieser Aspekt des Antrags wird aufgrund der kurzen Vorbereitungszeit im Folgenden nicht weiter behandelt.

Zwei der zentralen Forderungen des Antrags 19/17521 – die Einführung eines Qualifizierungs-Kurzarbeitergelds als neue KuG-Anspruchsgrundlage sowie die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von T-KuG – werden durch die vorliegende Stellungnahme mit Vorbehalten begrüßt. Berufliche Bildungsinvestitionen sind mehr denn je ein zentrales Mittel zur Bewältigung des Strukturwandels. Der Wandel nach Kompetenzen und die Entwicklung hin zu einer forschungs- und wissensintensiven Gesellschaft erfordert erhebliche betriebliche Investitionen in berufliche Bildung, um das Arbeitsangebot an die wachsende Nachfrage nach qualifizierter Arbeit anzupassen und Beschäftigung zu sichern. Die Verbreitung betrieblicher Qualifizierungsprogramme zur Fachkräfte- und Beschäftigungssicherung würde durch die Einführung neuer Fördermöglichkeiten entschieden unterstützt.

Zu Abschnitt 1 – Einführung eines Q-KuG im Detail

Die Grundfrage: Förderung über KuG oder §82 SGB III?

Zur Unterstützung unternehmerischer Transformationsprozesse ist die Erweiterung des „heutige[n] arbeitsmarktpolitische[n] Instrumentenkasten[s]“ des SGB III zur weiteren Förderung betrieblicher Qualifizierungsanstrengungen grundsätzlich wünschenswert. Dies kann durch die

Einführung einer neuen Anspruchsgrundlage wie Q-KuG geschehen, alternativ bietet auch eine Reform des §82 SGB III die Möglichkeit, die Förderung von Qualifizierungsprogrammen zu erweitern.

Die Entscheidung für die ein oder andere Form erfordert eine Betrachtung der arbeitsmarktpolitischen Anforderungen und der betrieblichen Realitäten. Diese wird im Folgenden in Form von kurzen Thesen skizzenhaft entwickelt.

(1) Die Notwendigkeit des Q-KuG oder ähnliche Instrumente ergibt sich weniger aus der ökologischen Transformation, sondern aus den arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten des gegenwärtigen Strukturwandels (Punkt 1.a des Antrags)

Seit längerem findet in der Arbeitsmarktpolitik eine begrüßenswerte, schrittweise Stärkung der abschlussbezogenen Qualifizierung von Beschäftigten statt, ausgehend von WeGebAU 2006 bis hin zum Arbeit-von-morgen-Gesetz aus dem Jahr 2020. Im Fokus der Reformen stehen traditionell un- und angelernte Beschäftigte, denen über eine berufliche Ausbildung der Zugang ins Segment der Facharbeit ermöglicht werden soll. Dieser richtige Weg der Förderung abschlussbezogenen Qualifizierungen sollte durch weitere arbeitsmarktpolitische Reformen weiter beschritten werden.

Das Hauptaugenmerk der neuen Instrumente sollte auf der Verbindung von Fachkräfte- und Beschäftigungssicherung liegen. Die Beschränkung der Förderung auf eine allein auf Umweltaspekte verursachte oder ausgerichtete Transformation erscheint aus arbeitsmarktpolitischer Sicht nicht sinnvoll.

(2) Der Strukturwandel erfordert, auch Fachschulausbildungen sowie tertiäre Bildungsabschlüsse in die Förderung explizit miteinzuschließen – dort liegt der entscheidende Mangel der bisherigen Förderung

Die aktuelle wirtschaftliche Transformation bedroht auch Stellen von Fachkräften bei einem gleichzeitigen Mangel an Spezialisten und Experten. Vor diesem Hintergrund sollten betriebliche Bildungsanstrengungen auch höhere und vor allem tertiäre Bildungsabschlüsse ermöglichen, die für einen Teil der fachlich qualifizierten Beschäftigten eine wichtige Brückenfunktion im internen Arbeitsmarkt einnehmen können. Aufgrund der langen Dauer dieser Qualifizierung und der notwendigen Freistellungen ist ein betriebliches Angebot entweder mit hohen Kosten für das Unternehmen oder einem (prohibitiv) hohen Entgeltverzicht der Beschäftigten während der Qualifizierungszeit verbunden. Eine Förderung des Entgelts durch die BA, etwa im Rahmen eines Q-KuG, würde diese Kostenlücke schließen und einen wertvollen Beitrag zum Strukturwandel nach Kompetenzen leisten.

(3) Die betrieblichen Voraussetzungen hinsichtlich eines Tarifvertrags und der betrieblichen Mitbestimmung sind differenziert zu betrachten (Punkte 1 b und c des Antrags).

Der Abschluss eines Qualifizierungstarifvertrags als Fördervoraussetzung (1.b) wird ebenso begrüßt wie die Einbindung der Bundesagentur für Arbeit (1.c). Die Aufgaben der betrieblichen Mitbestimmung, die der Antrag vorsieht, kritisch gesehen.

Im Unterschied zur Logik von Konjunktur- und Transferkurzarbeitergeld ist die dem Q-KuG zugrunde liegende Transformation nicht mit einer unmittelbaren kollektiven Unternehmenskrise verknüpft. Ziel ist es vielmehr, eine unternehmerische Strategie der dauerhaften Beschäftigungssicherung durch Qualifizierung mit Mitteln der Arbeitsförderung zu flankieren. Dies ist im Bereich der beruflichen Fachkräfteausbildung zum Teil bereits heute über §82 SGB III bzw. das Arbeit-von-morgen-Gesetz möglich. Aus diesem Grund wäre eine Erweiterung der Fördermöglichkeiten des §82 SGB III um höhere berufliche Bildungsabschlüsse (einschließlich einer praxisnahen Verbesserung der AZAV-Rigiditäten) eine außerordentlich sinnvolle, mögliche Alternative.

Dies ist auch im Rahmen eines neuen Q-KuG möglich. In diesem Fall ist es sinnvoll, ein (ggf. im Tarifvertrag festgelegtes) *betriebliches Bildungsprogramm* durch die BA auf seine Förderfähigkeit prüfen zu lassen. Beschäftigte, die an diesem geprüften Programm teilnehmen, erfüllen die persönlichen Voraussetzungen für den Erhalt von Q-KuG.

Dieses Programm sollte mindestens die drei folgenden, von der BA auf Plausibilität zu prüfenden Komponenten enthalten: *Erstens* einen Katalog an investiven, abschlussbezogenen Qualifizierungen, die im internen Arbeitsmarkt nachgefragt werden, deren Dauer, Abschluss, sowie eine Beschreibung der betrieblichen Zielgruppe, für die diese Maßnahme offensteht; *zweitens* Regelungen über den Programmzugang einschließlich einer Eignungsdiagnose sowie *drittens* ein phasenorientiertes Beratungskonzept von der Orientierung und Erstberatung bis hin zur Eingliederung der nach ihrem Abschluss (hoch-)qualifizierten Beschäftigten in den internen Arbeitsmarkt.

Die betriebliche Mitbestimmung zu einem solchen Programm wäre bereits über das bestehende BetrVG (§§96 ff.) sichergestellt bzw. wird durch das geplante Betriebsrätetärkungsgesetz weiter gestärkt (Punkt 1.b). Punkt 1.d wird begrüßt.

Zu Abschnitt 2 – Reform des T-KuG

In Bezug auf das Transfer-Kurzarbeitergeld fordert der Antrag 19/17521 eine generelle Verlängerung der maximalen Bezugsdauer auf 36 Monate. Außerdem, so der Antrag, solle der Qualifizierung ein Vorrang vor der Arbeitsvermittlung eingeräumt werden.

Zu Punkt 2.a.: Die Frage nach der richtigen Förderdauer von Transfergesellschaften eröffnet ein Spannungsfeld: Langfristige Qualifizierungen, aber auch Vermittlungshemmnisse, die etwa im Feld der Gesundheit liegen, sprechen für eine längere Laufzeit der Transfergesellschaft. Für Transferbeschäftigte, die keine oder nur eine kürzere Qualifizierung durchführen, ist eine sehr lange Bezugsdauer zweischneidig. Sie birgt das Risiko, dass Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem externen Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund eines zeitlich noch sehr weit entfernten Endes der

Transfergesellschaft nicht angenommen werden und das Risiko des Übergangs in Arbeitslosigkeit steigt.

Aus diesem Grund sollte die grundsätzliche Höchstdauer des T-KuG-Bezugs bei 12 Monaten bleiben. Abschlussbezogene Qualifizierungen sollten einen Ausnahmetatbestand bilden, der eine längere Bezugsdauer rechtfertigt.

Auch hier sollten – ähnlich wie bei den Ausführungen zu Q-KuG oben – die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass Fachschulausbildungen und Hochschulabschlüsse im Rahmen des T-KuG-Bezugs ermöglicht werden. Die Bezugszeit sollte sich individuell an der Dauer der Qualifizierung bemessen, zuzüglich einer Zeitspanne für die Orientierungsberatung im Vorfeld sowie einer weiteren Zeitspanne für die berufliche Orientierung nach Abschluss der Qualifizierung.

Zu Punkt 2.b.: Der Forderung nach einem Qualifizierungsvorrang wird nicht gefolgt. Die im Rahmen der Transferberatung getroffenen Entscheidungen sind ohnehin voraussetzungsvoll und sollten unabhängig von Vermittlungs- oder Qualifizierungsvorrängen getroffen werden können.