

Weiterbildungsförderung durch die Arbeitslosenversicherung zielgerichtet gestalten

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Qualifizierungschancengesetz und zur Beitragssatzverordnung 2019

4. September 2018

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. Die Weiterbildung von Beschäftigten wird gerade auch vor dem Hintergrund der Digitalisierung immer wichtiger.

Betriebliche Weiterbildung von Beschäftigten ist in ihrem Kern Aufgabe von Arbeitgebern und Beschäftigten und muss dies auch bleiben. 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 Institutes 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.

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

- Statt einer Förderung mit der Gießkanne sollte die Arbeitslosenversicherung die

Weiterbildungsförderung dort intensivieren, wo es tatsächlich einen Unterstützungsbedarf gibt, insbesondere über eine Weiterentwicklung des bewährten Programms WeGebAU. Zielgerichtete sinnvolle Weiterentwicklungen wären insoweit:

- Für qualifizierte Beschäftigte in KMU sollte der Zuschuss zur den Lehrgangskosten großzügiger ausgestaltet werden.
 - Für qualifizierte Beschäftigte in kleinen und Kleinstunternehmen (1 bis 49 Beschäftigte) sowie für Ältere in KMU (unter 250 Beschäftigten) sollte ein Arbeitsentgeltzuschuss ermöglicht werden.
 - Die Weiterbildung von qualifizierten Beschäftigten in größeren mittelständischen Unternehmen (bis 2.000 Beschäftigte) sollte gefördert werden können, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass damit einer durch einen Strukturwandel ausgelösten drohenden Arbeitslosigkeit vorgebeugt werden kann.
- Angesicht möglicher weitreichender Auswirkungen auf die Weiterbildungspraxis muss eine Ausweitung der Weiterbildungsförderung zuerst befristet eingeführt (z. B. Befristung auf drei Jahre) und evaluiert werden.
 - Die im Referentenentwurf 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. Weitergehende Vorschläge zur Weiterbildungsförderung müssen in die Nationale Weiterbildungsstrategie eingebettet werden und auch dort diskutiert werden.

- Die aktuelle 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 insbesondere 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 Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,5 Prozentpunkte entlastet die Beitragszahlenden, ohne die notwendige Konjunkturreserve anzutasten. Das Bekenntnis zu ggfs. weitergehender Absenkung ist zu begrüßen.
- Die Ausweitung der Rahmenfrist auf 30 Monate ist angesichts der Struktur der Arbeitslosigkeit mit immer mehr z. T. besonders schwierigen (Erwerbs)-Biografien vertretbar. Der Verwaltungsaufwand für die Bundesagentur für Arbeit 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

Weiterbildungsförderung von Beschäftigten KMU und mittelstandsorientiert gestalten – besonders gefährdete Zielgruppen in den Blick nehmen

Es ist richtig, die Weiterbildungsförderung durch die Arbeitslosenversicherung weiterzuentwickeln. Die im Referentenentwurf in § 82 SGB III-E vorgesehene Weiterbildungsförderung für Beschäftigte ist allerdings zu breit angelegt, nicht zielgenau, führt zur Mitnahmeeffekten und schränkt die Verantwortung der Unternehmen und Beschäftigten für die Weiterbildung ein. Sie birgt die Gefahr, dass der Bezug der Weiterbildung zum jeweiligen Betrieb verloren geht. Weiterbildung ist die Kernaufgabe von Betrieben und Beschäftigten selbst und muss es auch bleiben: Sie kennen die Qualifizierungsbedarfe am besten.

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:

- Für qualifizierte Beschäftigte in kleinen und Kleinstunternehmen (bis 49 Beschäftigte, statt bisher 9 Beschäftigte) sowie für Ältere (über 45 Jahren) in KMU sollte ein Arbeitsentgeltzuschuss von bis zu 50 % ermöglicht werden. Bisher ist im Programm WeGebAU für qualifizierte Beschäftigte kein Arbeitsentgeltzuschuss vorgesehen. Mit der Zahlung eines Arbeitsentgeltzuschusses kann nochmal ein zusätzlicher Anreiz für Weiterbildungen für die Zielgruppen gesetzt werden, die besonderer Unterstützung bedürfen, da so in der Zeit der Qualifizierung die Kosten für die Einstellung einer Ersatzkraft reduziert werden.
- Zudem sollte der Zuschuss zu den Lehrgangskosten angepasst werden, für qualifizierte Beschäftigte in kleinen und Kleinstunternehmen sollte bis zu 100 % gefördert werden können, für qualifizierte Beschäftigte in mittleren Unternehmen bis zu 75 %.



- Gefördert werden sollen wie bisher nur Qualifizierungen, die länger als vier Wochen dauern, keine rein arbeitsplatzbezogenen/firmeninternen Qualifizierungen sind oder die nicht für den Geschäftsbetrieb zwingend erforderlich sind und keine Maßnahmen, zu denen der Arbeitgeber verpflichtet ist.

Zudem wäre auch ein in Höhe und Umfang maßvoller Ausbau der Weiterbildungsförderung für größere mittelständische Unternehmen (z. B. 250 bis 2.000 Beschäftigte) sinnvoll, um dort Arbeitslosigkeit vorzubeugen. Die Möglichkeit einer Förderung sollte dann bestehen, wenn Arbeitslosigkeit aufgrund eines Strukturwandels droht. Bei der Abgrenzung von förderungsberechtigten Unternehmen könnte auf den Grenzwert von 2.000 Beschäftigten im Mitbestimmungsgesetz abgestellt werden.

Im Vergleich zu diesem Vorschlag ist die im Referentenentwurf vorgesehene Förderung zu breit angelegt und fordert Mitnahmeeffekte geradezu heraus: Alle Beschäftigten sollen unabhängig von Ausbildung, Lebensalter und Unternehmensgröße mit gestaffeltem Arbeitsentgeltzuschuss und gestaffelter Übernahme der Lehrgangskosten gefördert werden können. Für Menschen über 45 Jahren soll sogar ein Zuschuss von 100 % bei den Lehrgangskosten gewährt werden können (§ 82 Abs. 2 S. 4 SGB III-E). Da 45 % aller Beschäftigten über 45 sind bedeutet das, dass die Arbeitslosenversicherung für fast die Hälfte aller Beschäftigten die vollen Lehrgangskosten übernehmen könnte.

Auch vor diesem Hintergrund erscheinen die im Referentenentwurf 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.

Es besteht die Gefahr, dass durch die geplante sehr weitreichende Förderung privates Weiterbildungsengagement nicht ergänzt, sondern ersetzt wird. Dass Mitnahmeeffekte

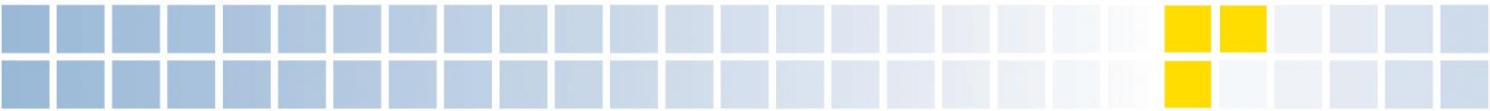
offenbar jedoch sogar vom Bundesarbeitsministerium gewünscht sind, zeigt sich eindrücklich in der Begründung zum Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (E.2.):

„Diesen [Antrags- und Nachweispflichten einer Weiterbildungsförderung] stehen aber organisatorische und personelle Entlastungseffekte für die Betriebe durch erleichterten Zugang zur externen beruflichen Weiterbildung gegenüber, die andernfalls durch die Beauftragung, Organisation und Durchführung von Eigenkursen (In-House-Schulungen) entstanden wären.“ (S. 3.)

Die bei der Weiterbildungsförderung in § 82 Abs. 1 S. 2 SGB III-E gesetzlich normierte Zielbestimmung Strukturwandel ist sehr weit formuliert. Wie hier sinnvolle Abgrenzungen getroffen werden sollen, bleibt offen. Einschränkende Formulierungen sind hier geboten. Theoretisch könnte fast jede Tätigkeit irgendwann einmal durch Technologien ersetzt werden können. Daher muss zumindest eine konkret absehbare Betroffenheit durch den Strukturwandel vorliegen. Eine derartige Konkretisierung sollte in § 82 Abs. 1 S. 2 SGB III-E aufgenommen werden. Weiterbildungen in Engpassberufen sind zwar sinnvoll und erhöhen auch die Beschäftigungschancen. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass notwendige Weiterbildungen in anderen Berufen förmäßig ins Hintertreffen geraten. Daher sollte keine Verengung auf Mangelberufe erfolgen.

Angesichts 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.



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 „gemäß der konkreten Bedarfe des Arbeitsmarktes“ 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 Arbeitslose immer die beste Integrationsstrategie. Sie kann auch zur Arbeitsmarkterferne 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. Allerdings hilft die schönste Erweiterungsqualifizierung nichts, wenn an deren Ende nicht zumindest der Einstieg in Beschäftigung steht. Damit wird das völlig falsche Signal gesetzt, dass allein das Absolvieren irgendeiner Form von Qualifizierung gut und richtig ist. Längere Arbeitslosigkeit statt echtem beruflichen Weiterkommen wäre die Folge.

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

Die explizite Aufnahme der Weiterbildungsberatung, Qualifizierungsberatung und Beratung im Erwerbsleben in den Gesetzestext definieren 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 Bundesagentur für Arbeit 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, bereits 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.

Wichtig ist, dass insgesamt in Richtung von Qualifizierungen beraten wird, die die Bedarfe des Arbeitsmarktes und die Stärken des Einzelnen berücksichtigen. Ob das Intention des Referentenentwurfes ist kann man bezweifeln, zumindest wenn man die Begründungen im Referentenentwurf liest, wo den tatsächlichen Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt eher nachrangige Bedeutung beigegeben wird.

Erweiterung der Rahmenfrist vertretbar

Angesichts der Struktur der Arbeitslosigkeit mit immer mehr 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 Anwartschafts-



zeit 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 wei-

terhin notwendig sein soll, begründet der Referentenentwurf nicht. Er enthält vielmehr gar keine Begründung.

Entlastung der Beitragszahlenden durch Absenkung des Beitragssatzes um 0,5 %-Punkte

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

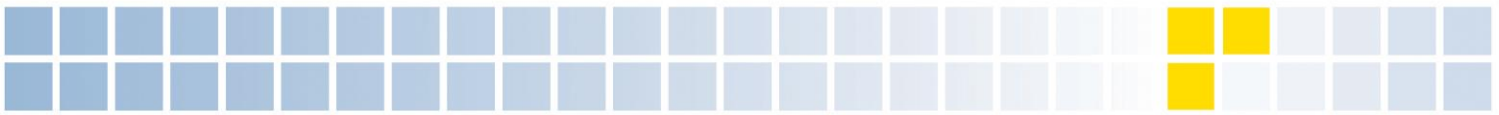
Mittel, die nicht für eine Konjunkturreserve benötigt werden, werden so zur Entlastung der Arbeitgeber und Beschäftigten genutzt. Positiv zu bewerten ist auch das Signal, dass bei einer weiteren guten konjunkturellen Entwicklung, weitere Absenkungen möglich sind und per Verordnung realisiert werden sollen.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

Mit der Entlastung haben Betriebe und Beschäftigte Geld zur freien Verfügung, das sie z. B. auch 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 %-Punkte 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 Referentenentwurf 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.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.