

## Stellungnahme

---

Zum Referentenentwurf „Gesetz zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung“ (Qualifizierungschancengesetz) und zur Beitragssatzverordnung 2019

Berlin, September 2018  
Abt. Arbeitsmarkt, Arbeitsrecht und Tarifpolitik

## Inhalt

<b>Vorweg</b> .....	3
<b>Zusammenfassung</b> .....	3
<b>Im Detail:</b> .....	4
1. Erweiterung der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte und Arbeitssuchende (§§ 81, 82 SGB III und § 16 SGB II) .....	4
2. Stärkung der Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung (§§ 29, 30, 31, 34, 38 SGB III und § 14 SGB II) ....	5
3. Erweiterung der Rahmenfrist (§§ 28a, 143, 147, 447 SGB III) .....	6
4. Verlängerung der Befristung der Sonderregelung für überwiegend kurzfristig Beschäftigte (§ 142 SGB III) .....	7
5. Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung (§ 341 SGB III und Beitragssatzverordnung 2019) .....	8
6. Beibehalt höherer Zeitgrenzen für kurzfristige Beschäftigung (§ 8 SGB IV) .....	9

# Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung“ (Qualifizierungschancengesetz) und zur Beitragssatzverordnung 2019

## Vorweg

Mit Versand des Referentenentwurfs per E-Mail am Freitag, den 31. August 2018, an die Verbände und einer Frist zur Stellungnahme bis Mittwoch, den 5. September 2018 9 Uhr, verbleiben effektiv zwei Werkzeuge zur Bewertung der Vorschläge. Ein Versand an die Verbandsmitglieder zur Stellungnahme ist damit rein zeitlich ausgeschlossen.

Diese Vorgehensweise widerspricht dem üblichen Verfahren der Abstimmung von Gesetzen und zeugt von einem fragwürdigen Verständnis der Einbindung der relevanten Akteure in den politischen Meinungsbildungsprozess. Dies gilt umso mehr, da die Inhalte des Referentenentwurfs offensichtlich schon weitgehend ausformuliert vorlagen, als sich der Koalitionsausschuss am 28. August 2018 auf die Details geeinigt hat.

## Zusammenfassung

Der vorliegende Referentenentwurf 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 Betriebsgröße 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.

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).

Gemäß § 82 Abs. 1 Satz 2 und 3 – neu – SGB III soll die Förderung insbesondere solchen Beschäftigten zukommen, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzt werden können oder die in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen sind. Das gleiche gilt für Weiterbildungen in Engpassberufen.

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 „weichen“ Ziele der Förderung insbesondere für Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzt werden können oder die in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen sind, in der Praxis umsetzen lassen.

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 BA 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 unverändertem § 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 Weiterbildungseinrichtungen 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. Insofern 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 Anspruchsdauer 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 Nachvertragsphasen 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 wer-

den. 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 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 Mechanismus z. B. analog zur gesetzlichen Rentenversicherung oder zur Insolvenzgeldumlage eingeführt, nach dem eine automatische weitere Beitragssatzsenkung erfolgt, wenn die Rücklage die genannten 0,65 Prozent des BIP (aktuelle 22,5 Mrd. Euro) übersteigt. Gemäß der Einigung im Koalitionsausschuss vom 28. August 2018 soll lediglich bei dauerhaftem Übersteigen der Rücklage der Beitragssatz per Verordnungsermächtigung durch den Bundesminister für Arbeit und Soziales gesenkt werden.

Kritisch zu bewerten ist auch, dass hohe Rücklagen der Sozialversicherung in Zeiten niedriger bzw. negativer Zinsen de facto zu einem Selbstabschmelzen der Rücklage führen. Dieser Verzicht von Beitragszahlungen muss ein Ende gesetzt werden. Da zeitnah keine höheren Zinsen zu erwarten sind, müssen sich Regierung und die Bundesagentur für Arbeit dafür einsetzen, dass die Rücklage der Arbeitslosenversicherung zumindest zu einem Nullzins beispielsweise bei der Bundesbank hinterlegt werden kann.

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.



chung. Gleichzeitig wird aber auch darauf hingewiesen, dass mit der Absenkung des Beitrags zur Arbeitsförderung und die 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 Kostensenkung 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.