

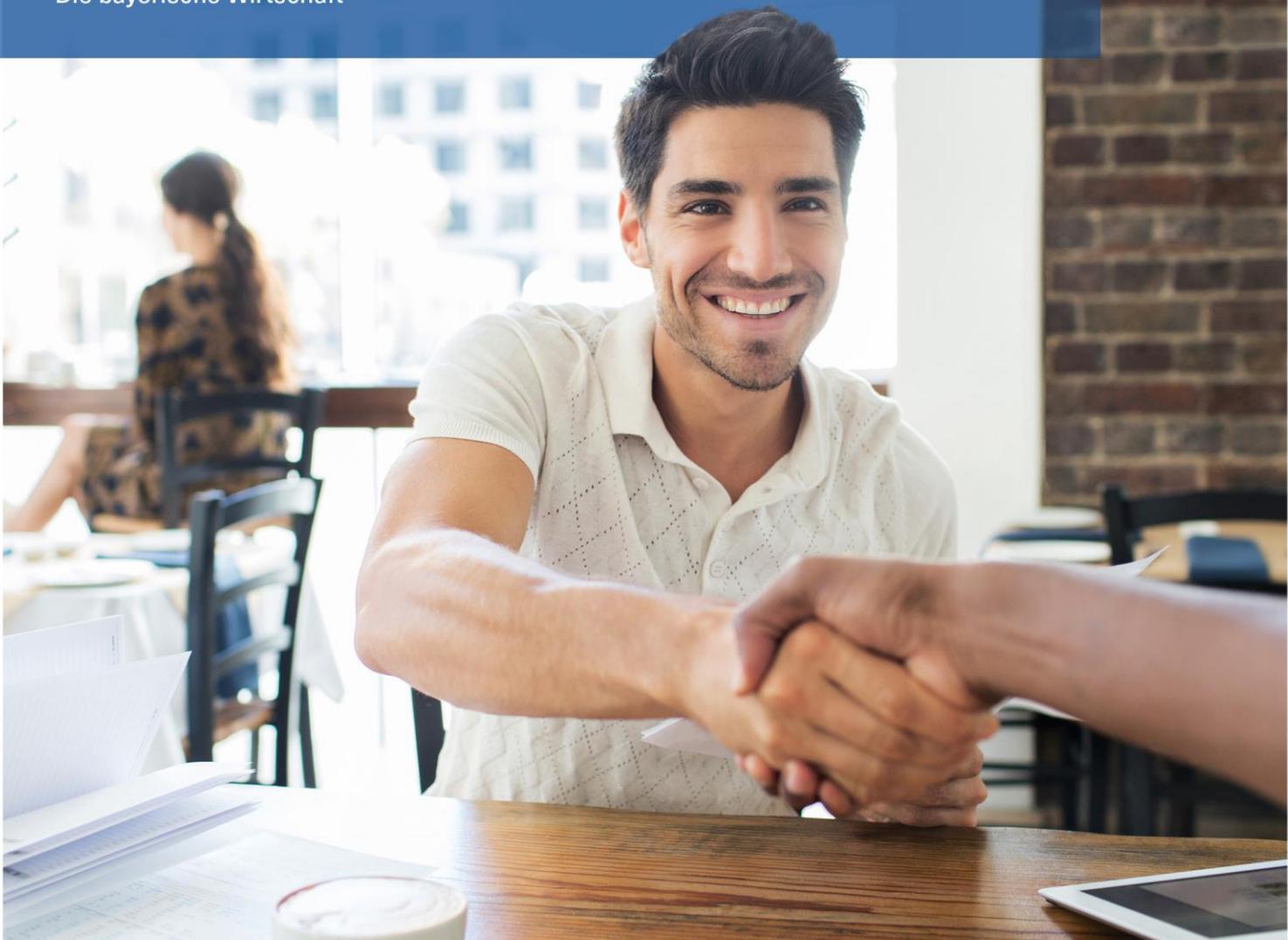
Arbeitsmarkt

# Arbeitslosenversicherung

Position  
Stand: Juni 2019

vbw

Die bayerische Wirtschaft



## Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

## Vorwort

### Arbeitslosenversicherung zukunftsfest gestalten

Mit ihrem Dreiklang aus Fördern, Fordern und Flexibilisierung haben die Arbeitsmarktformen der Agenda 2010 entscheidend zur positiven Bilanz des deutschen Arbeitsmarkts im letzten Jahrzehnt beigetragen. Deutschland entwickelte sich damit vom *kranken Mann Europas* zum internationalen Vorbild für erfolgreiche Reformen der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenversicherung. Allein im Rechtskreis SGB III (Arbeitsförderung) ist die Zahl der Arbeitslosen zwischen 2005 und 2018 um 1,3 Millionen auf 802.000 gesunken – ein Rückgang von fast zwei Dritteln!

Der eingeschlagene Weg darf keinesfalls verlassen werden. Denn die positive Arbeitsmarktlage ist keine Selbstverständlichkeit, sondern in erster Linie Ausdruck der Wettbewerbsstärke der Unternehmen, die nicht durch falsche arbeitsmarkt- und sozialpolitische Weichenstellungen gefährdet werden darf. Daher ist zum Beispiel Forderungen nach einem Zurückdrehen der Agenda 2010 eine deutliche Absage zu erteilen.

Vielmehr muss der deutsche Arbeitsmarkt konsequent auf künftige Herausforderungen, wie die zunehmende Digitalisierung, ausgerichtet werden. Dafür ist eine Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung erforderlich, was auch ein angepasstes Leistungsspektrum, wie zum Beispiel den quantitativen und qualitativen Ausbau von Beratungsdienstleistungen, impliziert.

Kernaufgabe der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung müssen jedoch auch in Zukunft die Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos sowie die Beratung, Förderung und Vermittlung von Arbeitslosen bleiben. Ein ungebremster Aufgabenzuwachs für die Bundesagentur für Arbeit ist abzulehnen. Dies gilt sowohl für die Transformation der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung als auch für die geforderte Umgestaltung der Bundesagentur für Arbeit zu einer Bundesagentur für Arbeit und Qualifizierung.

Unser vorliegendes Positionspapier enthält übersichtlich dargestellt konkrete Vorschläge, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Arbeitslosenversicherung zukunftsfest zu machen.

Bertram Brossardt  
30. Juni 2019

# Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Solide Finanzausstattung sicherstellen	2
2 Europäische Umverteilung verhindern	4
3 Fachkräftesicherung ganzheitlich betrachten	6
4 Arbeitslosenversicherung weiterentwickeln	8
5 Fehlanreize beseitigen	11
Ansprechpartner / Impressum	13

## Position auf einen Blick

### Fünf klare Kernbotschaften zur Arbeitslosenversicherung

- Die angemessene finanzielle Ausstattung der Bundesagentur für Arbeit ist sicherzustellen. Dies schließt das vom IAB berechnete Rücklagenziel für Krisenzeiten in Höhe von 0,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ein. Nach Erreichen dieser Schwelle müssen Haushaltsüberschüsse an die Beitragszahler zurückgegeben werden. Langfristiges Ziel muss eine Beitragssatzstabilität auf möglichst niedrigem Niveau sein.
- Die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung wäre ein Irrweg und ist sowohl aus rechtlichen als auch aus sozial- und verteilungspolitischen sowie ökonomischen Gründen abzulehnen.
- Strukturelle Arbeitslosigkeit verhindern und abbauen. Statt des früheren „Massengeschäfts“ der Arbeitsvermittlung wird die präventive Verhinderung von Arbeitslosigkeit im Einzelfall immer bedeutsamer. Dazu sollten junge Menschen unter 25 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung künftig flächendeckend durch die Arbeitsagenturen beraten, vermittelt und gefördert werden. Darüber hinaus ist auch die Zuständigkeit für die berufliche Rehabilitation einheitlich auf die Arbeitsagenturen zu übertragen. Zur Linderung der zunehmenden Fachkräfteengpässe muss auch die überregionale Mobilität der Arbeits- und Ausbildungsplatzsuchenden gestärkt werden.
- Die Bundesagentur für Arbeit muss konsequent auf die künftigen Herausforderungen ausgerichtet werden, was auch ein angepasstes Leistungsportfolio bedingt. Abzulehnen ist jedoch die Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung und ein ungebremster Aufgabenzuwachs ohne klaren Bezug zu den Kernfunktionen.
- Fehlanreize in der Arbeitslosenversicherung, wie zum Beispiel die aktuelle Ausgestaltung des Arbeitslosengelds I oder die Sonderregelung zur Anwartschaftszeit für kurz befristet Beschäftigte nach § 142 Abs. 2 SGB III, müssen beseitigt werden.

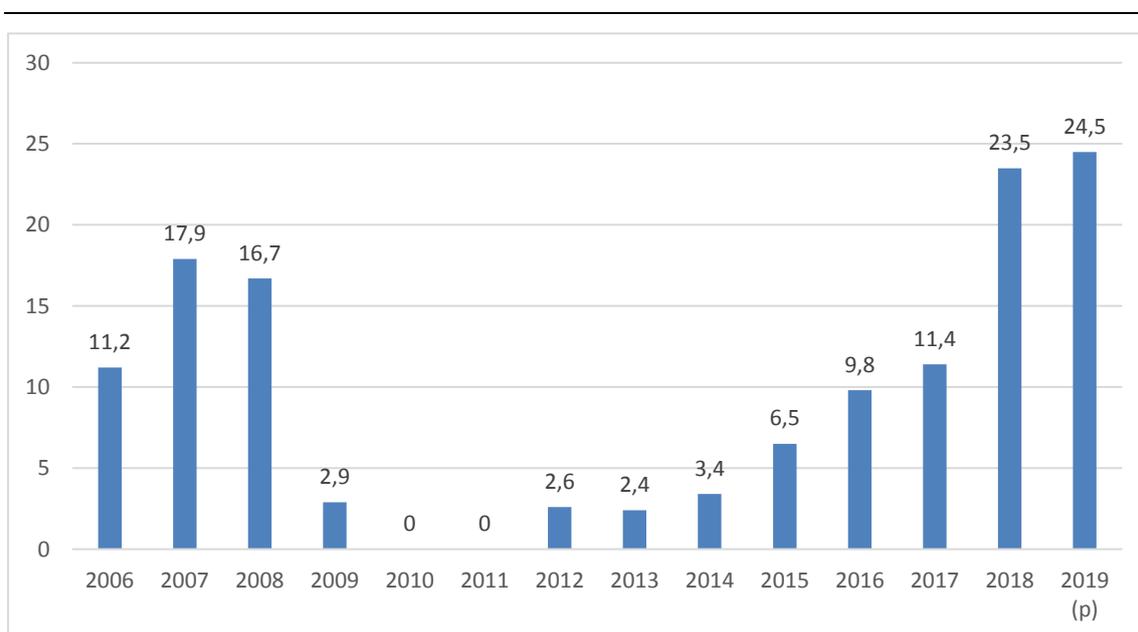
# 1 Solide Finanzausstattung sicherstellen

Ziel: Beitragssatzstabilität auf möglichst niedrigem Niveau

Die finanzielle Entwicklung der Arbeitslosenversicherung war in den letzten Jahren sehr erfreulich. Zwischen 2011 und 2018 lag der Beitragssatz stabil bei 3,0 Prozent und die Bundesagentur für Arbeit hat durchweg positive Finanzierungssalden erzielt – zuletzt in Höhe von rund 6,2 Milliarden Euro im Jahr 2018. Infolge der Haushaltsüberschüsse wuchs die allgemeine Rücklage der Bundesagentur für Arbeit in den vergangenen Jahren deutlich an und belief sich Ende 2018 auf 23,5 Milliarden Euro. Die gute Finanzlage der Arbeitslosenversicherung und die steigenden Rücklagen führten zur seit Anfang 2019 geltenden Senkung des Beitragssatzes von 3,0 auf 2,6 Prozent durch das Qualifizierungschancengesetz. Befristet bis Ende des Jahres 2022 wurde der Beitragssatz per Verordnung um weitere 0,1 Prozentpunkte gesenkt. In Summe ist der Beitragssatz zur Arbeitsförderung für die Kalenderjahre 2019 bis 2022 somit auf 2,5 Prozent festgesetzt.

Abbildung 1

Entwicklung der allgemeinen Rücklage der BA, in Milliarden Euro



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2019

Die Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung um zunächst 0,5 Prozentpunkte ist richtig. Sie entlastet die Unternehmen pro 0,1 Prozentpunkte um rund 0,6 Milliarden Euro jährlich – mittelfristig also um rund 2,5 Milliarden Euro pro Jahr. Grundsätzlich müssen alle Spielräume für die Reduzierung der Lohnnebenkosten zur Stärkung der

[Solide Finanzausstattung sicherstellen](#)

internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutschen Wirtschaft genutzt werden. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass der Faktor Arbeit hierzulande bereits relativ hoch mit Steuern und Sozialabgaben belastet ist.

Andererseits kommt einer soliden Finanzausstattung der Bundesagentur für Arbeit und vor allem einer ausreichend hohen Rücklage eine wichtige Bedeutung zu. Dies zeigten gerade die Erfahrungen mit der Wirtschafts- und Finanzkrise. Nur aufgrund der hohen Liquiditätsrücklage, die im Jahr 2007 rund 18 Milliarden Euro bzw. 0,71 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betrug, konnte die Arbeitslosenversicherung ihre stabilisierende Wirkung voll entfalten und ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert werden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu berücksichtigen, dass selbst diese Rekordrücklage im Jahr 2010 komplett aufgebraucht war und zum Haushaltsausgleich eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 5,2 Milliarden Euro nötig wurde.

Daher ist der Einschätzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) zuzustimmen, das ein Rücklagenziel in Höhe von 0,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2018: rund 22 Mrd. Euro) vorschlägt. Diese Zielgröße erscheint aufgrund der hohen Konjunktursensibilität der Arbeitslosenversicherung angemessen und bietet eine klare Orientierung sowie Planungssicherheit. Dieses Ergebnis wurde bereits vor der Beitragssatzsenkung 2019 erreicht.

Insgesamt ist das Ziel zu begrüßen, der BA genug finanzielle Reserven für antizyklische Maßnahmen zu belassen. Andererseits gilt auch hier, dass die Arbeitslosenversicherung nicht als Sparkasse verwendet werden darf. Bei Erreichen der genannten Schwelle müssen Haushaltsüberschüsse an die Beitragszahler zurückgegeben werden. Positiv zu bewerten ist daher die Ankündigung im Qualifizierungschancengesetz, erneut von der Verordnungsermächtigung zur Absenkung des Beitragssatzes Gebrauch zu machen, wenn die dauerhaft 0,65 Prozent des BIP um einen Betrag übersteigt, der 0,1 Prozentpunkte des Beitragssatzes entspricht. Von niedrigeren Beitragssätzen profitieren die wirtschaftliche Entwicklung und damit der Arbeitsmarkt. Ziel muss Beitragssatzstabilität auf möglichst niedrigem Niveau sein.

## 2 Europäische Umverteilung verhindern

### Nationale Strukturreformen statt europäischer Arbeitslosenversicherung

Die Idee einer *europäischen Arbeitslosenversicherung* wird durch die EU-Kommission bereits seit mehreren Jahren verfolgt. Im Oktober 2018 wurde die Idee von Bundesfinanzminister Olaf Scholz (SPD) erneut in die politische Debatte eingebracht. Vorgesehen ist stets, dass die nationalen Arbeitslosenversicherungen durch dieses neue Instrument nicht ersetzt, sondern um einen Ausgleichsmechanismus auf EU-Ebene ergänzt werden. Scholz' Vorschlag einer Rückversicherung für die nationalen Arbeitslosenversicherungen soll gewährleisten, dass diese sich über Kredite aus dem europäischen Topf refinanzieren, wenn die Arbeitslosigkeit in einem oder mehreren Mitgliedsstaaten krisenbedingt stark steigt. So soll verhindert werden, dass Defizite in der Arbeitslosenversicherung den Staatshaushalt zu stark angedacht ist, dass das Geld spätestens nach fünf Jahren zurückgezahlt wird. Übergeordnetes Ziel ist es, die Währungsunion auf makroökonomischer Ebene zu stabilisieren und vorübergehende konjunkturelle Unterschiede zu glätten sowie soziale Einschnitte zu verhindern. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke nahmen die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung in ihre Europawahlprogramme 2019 auf.

Die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung wäre ein Irrweg und ist daher abzulehnen. Dafür sind sowohl rechtliche als auch sozial- und verteilungspolitische sowie ökonomische Gründe ausschlaggebend. Zunächst würde eine europäische Arbeitslosenversicherung dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen und wäre eine klare Kompetenzüberschreitung der EU. Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist die Aufgabe der Mitgliedsstaaten und muss es auch künftig bleiben. Darüber hinaus ist völlig unklar, wie eine gemeinsame Versicherung auf die strukturell sehr unterschiedlichen nationalen Versicherungssysteme und Arbeitsmarktordnungen abgestimmt werden sollte. Eine Vereinheitlichung birgt die Gefahr schwerwiegender Eingriffe in historisch gewachsene und – zumindest in einigen EU-Mitgliedsstaaten – gut funktionierende Systeme. Es ist zu befürchten, dass die nationalen Arbeitslosenversicherungen – trotz der anderslautenden Ankündigungen der EU-Kommission – zu einem gewissen Anteil ersetzt und das bewährte System der Selbstverwaltung in der Arbeitslosenversicherung geschwächt würde.

Des Weiteren würde eine europäische Arbeitslosenversicherung einen dauerhaften finanziellen Transfermechanismus innerhalb der EU etablieren und ginge mit einer Vergemeinschaftung der Kosten der Arbeitslosigkeit einher. Länder mit niedrigen Arbeitslosenquoten, wie Deutschland, müssten Mitgliedsstaaten mit hoher Erwerbslosigkeit und einem größeren Arbeitslosigkeitsrisiko dauerhaft alimentieren. Bei einem Beitrag von 0,35 Prozent der Wirtschaftsleistung, wie vom Internationalen Währungsfonds errechnet, müsste Deutschland mindestens 11,4 Milliarden Euro jährlich einzahlen. Gemäß Schätzungen des IAB hätte Deutschland damit rund ein Drittel der Ausgaben einer europäischen Arbeitslosenversicherung zu tragen. Dadurch würden also vor allem Mitgliedsstaaten mit flexiblen und robusten Arbeitsmärkten belastet, die in den letzten Jahren ihre „Hausaufgaben“ gemacht und Reformen auf dem Arbeitsmarkt durchführten. Dies wäre ungerecht und

[Europäische Umverteilung verhindern](#)

leistungsfeindlich. Eine gesamteuropäische (Rück-)Versicherung würde insgesamt den Anpassungsdruck an den Strukturwandel ebenso mindern wie Anreize der nationalen Versicherungen, für Krisenzeiten vorzusorgen (wie die BA dies tut).

Statt der Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung sind daher prioritär Strukturreformen auf den nationalen Arbeitsmärkten, die auf eine Flexibilisierung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit abzielen, erforderlich. Daneben sind die nationalen Arbeitslosenversicherungen mit ausreichend Mitteln und Rücklagen auszustatten, damit diese ihre Funktion als automatische Stabilisatoren angemessen wahrnehmen können. Darüber hinaus sollte die Kooperation zwischen den Arbeitsverwaltungen im Rahmen der bestehenden Netzwerke auf europäischer Ebene weiter ausgebaut werden. Denn durch das „voneinander Lernen“ werden große Synergieeffekte erzielt, die die Effizienz und Qualität der nationalen Arbeitsmarktservices nachhaltig erhöhen.

Weitgehend beschlossen ist in diesem Zusammenhang bereits die Einrichtung einer neuen *Europäischen Arbeitsbehörde*. Deren Ziele einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie einer verbesserten Information zur Arbeitskräftemobilität im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit, der Koordinierung konzertierter und gemeinsamer Kontrollen sowie der freiwilligen Mediation zwischen Mitgliedstaaten sind zwar grundsätzlich zu begrüßen. Fraglich ist allerdings, ob diese durch eine neue Behörde erreicht werden. Vielmehr besteht die Gefahr, dass teure Doppelstrukturen geschaffen werden: Kostenschätzungen belaufen sich auf mehr als 50 Millionen Euro pro Jahr. Zudem setzt die EU-Arbeitsbehörde nicht am Kern bestehender Probleme – den nötigen Strukturreformen – an. Auch um die Durchsetzung des Unionsrechts in Mitgliedsstaaten zu stärken, ist keine neue Behörde auf EU-Ebene nötig, sondern die gezielte Unterstützung der Mitgliedsstaaten, die hierbei Defizite zeigen.

Eine der wichtigsten Forderungen der Arbeitgeber im Gesetzgebungsprozess waren bessere Informationen zu den einzuhaltenden Pflichten bei Entsendungen ins EU-Ausland. Dies scheint mit der Schaffung einer einheitlichen europäischen Webseite in allen Amtssprachen, die bei der Informationsbeschaffung für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Sozialpartnerorganisationen unterstützen soll, im Ansatz berücksichtigt. Ob die Europäische Arbeitsbehörde tatsächlich konkrete Unterstützung der Akteure am Arbeitsmarkt leisten kann, ist abzuwarten.

## 3 Fachkräftesicherung ganzheitlich betrachten

### Strukturelle Arbeitslosigkeit verhindern und abbauen

In Deutschland und Bayern herrscht Fachkräftemangel. Davon sind vor allem technische Berufe, Bauberufe sowie Gesundheits- und Pflegeberufe betroffen. Die aktuelle vbw Studie Arbeitslandschaft 2025 zeigt, dass die Fachkräftesicherung auch künftig eine zentrale Herausforderung für die Unternehmen in Deutschland und Bayern bleibt. Deutschlandweit prognostiziert die Studie im Jahr 2025 eine Fachkräftelücke in Höhe von 2,9 Millionen Personen, für Bayern werden dann bis zu 350.000 fehlende Arbeitskräfte erwartet. Wesentlicher Treiber dieser Entwicklung ist die Alterung unserer Gesellschaft: Allein demografisch bedingt wird das Arbeitskräfteangebot erheblich zurückgehen, von aktuell 43,7 Millionen auf 42 Millionen Personen in Deutschland im Jahr 2025.

Auftrag der Bundesagentur für Arbeit ist es, den Ausgleich am Arbeitsmarkt zu befördern (§ 1 SGB III). Diese Aufgabe wird zunehmend anspruchsvoller, weil zur rein quantitativen Lücke an Fachkräften schon heute schon ein qualifikatorischer Mismatch am Arbeitsmarkt kommt. Das heißt: Es fehlt an Arbeitskräften, die über die nachgefragten Qualifikationen verfügen. Durch die Digitalisierung wird dieser Mismatch in Zukunft noch deutlicher hervortreten. Mit der Einführung neuer Technologien werden sich die Tätigkeiten und deren Anforderungsprofile rasant wandeln. Besonders betroffen sind Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe – also in Wirtschaftsbereichen, die Güter und Waren in Fabriken und Anlagen produzieren oder verarbeiten. Wo Kompetenzen fehlen, dort fehlen den Betrieben Fachkräfte. Kontinuierliche Weiterbildung ist daher für Arbeitgeber wie für Beschäftigte von essenzieller Bedeutung. Immer bedeutender ist für die BA daher, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten fördern (vgl. auch Punkt 4).

Die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. hat gemeinsam mit der Bayerischen Staatsregierung, der Regionaldirektion Bayern (RD) der Bundesagentur für Arbeit und anderen Partnern am Arbeitsmarkt auf diese Herausforderungen reagiert und im Juni 2018 den Pakt für Berufliche Weiterbildung 4.0 geschlossen. Im Fokus steht die Digitalisierung. Mit dem Modellprojekt *IT-/Digitalisierungspädagoge* bringt sich die vbw gemeinsam mit der RD Bayern ganz konkret in den Pakt ein. Aktuell wird ein Konzept getestet, das arbeitssuchenden (technikaffinen) Akademikern die Möglichkeit eröffnet, das Spektrum des eigenen Berufsfelds zu erweitern und einen neuen Arbeitsmarktbereich zu erschließen. Ziel ist, die Unternehmen bei der Gestaltung von digitaler Transformation und unternehmensspezifischer Qualifizierungsmaßnahmen zu unterstützen. Die Teilnehmer\*innen erhalten im Rahmen des Lehrgangs die Möglichkeit, Spezialwissen zur Begleitung der digitalen Transformation in Unternehmen zu erwerben.

Bei weiteren, von der vbw konzipierten Modellprojekten werden über die RD Bayern auch Beitragsmittel aus der Arbeitslosenversicherung eingesetzt, um ganz gezielt aktuelle Arbeitsmarktbedarfe abzubilden. Mit dem Projekt *empower(me)* wird das Ziel verfolgt, Schüler\*innen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, aber hoher Affinität zu digitalen

Themen, in eine Ausbildung zu bringen. Das Projekt *Digital Natives* soll Jugendliche der so genannten Generation Z für Ausbildungsberufe insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen begeistern. Die Teilnehmer können ihre digitalen Kompetenzen durch bedarfsorientierte Qualifizierungspakete erweitern.

Neben dem qualifikatorischen ist nach wie vor auch der sogenannte regionale Mismatch ein wesentlicher Bestandteil struktureller Arbeitslosigkeit (IAB-Forum, 2019). Da viele Arbeitskräfte nur begrenzt mobil sind, ist der Ausgleich am Arbeitsmarkt erschwert. Es besteht ein großes qualifikationsspezifisches Gefälle bei der Mobilitätsbereitschaft Arbeitsloser: So nehmen 33 Prozent der arbeitslosen Akademiker eine Beschäftigung außerhalb ihrer kreisspezifischen Auspendlerregion auf, im Vergleich zu jeweils 17 Prozent bei Arbeitslosen ohne bzw. mit einer betrieblichen oder schulischen Berufsausbildung (IAB, 2019). Wären Arbeitslose so mobil wie der Bevölkerungsdurchschnitt, könnten ein Achtel der offenen Stellen in Deutschland besetzt werden, für die es vor Ort keine passend qualifizierten Arbeitskräfte gibt (IW Köln, 2017). Um den Ausgleichsprozess auf dem Arbeitsmarkt zu optimieren, muss daher die überregionale Mobilität der Arbeits- und Ausbildungsplatzsuchenden durch bessere Anreize erhöht werden. Dazu zählt die konsequente Nutzung der gegebenen Fördermöglichkeiten durch die Arbeitsverwaltung – etwa durch die Übernahme von Kosten zur Führung eines getrennten Haushalts oder der Umzugskosten. Darüber hinaus müssen die Arbeitsagenturen die überregionale Vermittlung von Arbeitslosen künftig stärker in den Blick nehmen, insbesondere in den Ballungsgebieten mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit.

Von zentraler Bedeutung ist zudem, junge Menschen unter 25 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung künftig flächendeckend durch die Arbeitsagenturen zu beraten, zu vermitteln und zu fördern. Bisher wird die Ausbildungsförderung für junge Menschen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende teils von den Jobcentern aus dem Eingliederungstitel, teils von den Arbeitsagenturen aus Beitragsmitteln heraus finanziert. Damit junge Menschen in der Grundsicherung nicht schlechter gestellt werden als in der Arbeitslosenversicherung, sollte die Ausbildungsförderung für junge Menschen einheitlich durch die Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Durch eine Bündelung der Aufgaben in der Arbeitslosenversicherung könnte eine durchgehende ausbildungsvorbereitende und -begleitende Betreuung durch einen Ansprechpartner ermöglicht werden. Rechtskreis- und damit einhergehende Betreuerwechsel sowie kleinteilige Abstimmungsprozesse würden vermieden. Die Folge wären schnellere Vermittlungen, Effizienzsteigerungen sowie insgesamt verbesserte Rahmenbedingungen zum Nutzen der jungen Menschen. Außerdem würden dadurch die Bestrebungen der Jugendberufsagenturen unterstützt, die Probleme an den Schnittstellen beim Übergang von der Schule in die Arbeitswelt und den damit zusammenhängenden Verwaltungsaufwand abzubauen. Das übergeordnete Ziel ist, Arbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen zu lassen.

Darüber hinaus sollte auch die Zuständigkeit für die berufliche Rehabilitation einheitlich auf die Arbeitsagenturen übertragen werden. Dadurch würde der aktuelle Zustand unklarer Aufgabenzuordnung und von Mehrfachverantwortlichkeiten, die den gesamten Rehabilitationsprozess verkomplizieren und häufig auch verlangsamen, beendet. In der Folge könnten mögliche Reha-Bedarfe frühzeitiger erkannt und angegangen werden.

## 4 Arbeitslosenversicherung weiterentwickeln

### Kernaufgaben stärken, neue Herausforderungen annehmen

Es ist nicht übertrieben, die Entwicklung der Bundesagentur für Arbeit im letzten Jahrzehnt als Musterbeispiel für Reformen im öffentlichen Sektor zu bezeichnen. Die Strukturen und Geschäftsprozesse der Behörde wurden den veränderten Aufgaben angepasst und auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet. Ergebnis dieser Anstrengungen ist, dass die Bundesagentur für Arbeit (BA) heute als moderner und effizienter Dienstleister wahrgenommen wird.

Insgesamt ist durch die Reformen der Agenda 2010 in den deutschen und bayerischen Arbeitsmarkt große Dynamik gekommen. Die Arbeitslosigkeit hat sich zwischen 2005 und 2018 mehr als halbiert, wovon auch Langzeitarbeitslose in ähnlichem Maß profitieren konnten. Gleichzeitig wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland um rund 25 Prozent an, in Bayern sogar um über 30 Prozent. Eine Kehrseite dieses Beschäftigungsbooms ist der zunehmende Fachkräftemangel, der nicht nur Unternehmen vor große Herausforderung stellt, sondern auch den Arbeitsauftrag der BA verändert hat.

Zur Aufgabe der BA gehört, den qualifikatorischen Ausgleich zwischen den Kompetenzen Arbeitssuchender und den Anforderungen eines sich wandelnden Arbeitsmarkts zu fördern. Anstelle des „Massengeschäfts“ der Vermittlung in Arbeit stehen zunehmend die präventive Verhinderung von Arbeitslosigkeit im Einzelfall und die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte vom Rechtskreis SGB III in die Grundsicherung für Arbeitssuchende) im Vordergrund. Schon heute sind die Instrumente, die der BA zur Verfügung stehen, sehr ausgeprägt. Beispiele dafür sind die umfangreichen Maßnahmen zur Berufsorientierung sowie die Weiterbildungsberatung und -förderung von Beschäftigten, die ein stark erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen. Durch die digitale Transformation gewinnt diese Aufgabe weiter an Bedeutung. In der Arbeitswelt 4.0 kommt Bildung, Weiterbildung und lebenslangem Lernen eine noch höhere Bedeutung zu, was sich auch in der Strategie, im Zielsystem und im Handlungsinstrumentarium der BA widerspiegeln muss.

Mit dem zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Qualifizierungschancengesetz hat die Bundesregierung die Weiterbildungsförderung für beschäftigte Arbeitnehmer durch die BA nochmals deutlich ausgeweitet. Eine Förderung ist nun weitgehend unabhängig von Ausbildung, Lebensalter und Betriebsgröße möglich. Gefördert werden Anpassungsqualifizierungen mit einer Dauer von mehr als 160 Unterrichtseinheiten und abschlussorientierte Weiterbildungen. Das Ziel ist, all jenen Arbeitnehmern eine Anpassung und Fortentwicklung ihrer beruflichen Kompetenzen zu ermöglichen, die berufliche Tätigkeiten ausüben, welche durch Technologien ersetzt werden können, in sonstiger Weise von Strukturwandel betroffen sind oder eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben. Eine individuelle Überprüfung der Betroffenheit vom Strukturwandel findet in der Praxis nicht statt.

Einerseits steht die Arbeitsverwaltung in der Verantwortung, eine rasche und breite Umsetzung des Qualifizierungschancengesetzes zu ermöglichen. Dazu bedarf es einer aktiven Kommunikation gegenüber Arbeitgebern ebenso wie einer praxisgerechten Ausgestaltung des Zertifizierungsverfahrens für Bildungsträger. Da alle förderfähigen Weiterbildungsmaßnahmen nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zu zertifizieren sind, müssen bestehende Hemmschwellen dieses Systems abgebaut werden. Dazu gehört insbesondere eine Anpassung der Bundes-Durchschnittskostensätze (B-DKS). Die Kostensätze orientieren sich noch an den Durchschnittswerten früherer Qualifizierungen. Schulungen zur digitalen Transformation (z.B. zur Robotik oder Automatisierungstechnik) können allerdings nicht mehr auf diesem Preisniveau angeboten werden. Die Aufwände für Dozenten, Ausstattung und Lizenzen sind hier deutlich höher. Durch das notwendige, nicht selten bis zu vier Monaten dauernde Kostenzustimmungsverfahren kommt es für Bildungsträger zu zeitlichen und finanziellen Belastungen, die sich auch auf Unternehmen zurückwirken. Häufig duldet deren Qualifizierungsbedarf keinen längeren Aufschub. Mit der Dauer des Kostenzustimmungsverfahrens, in der eine Förderung nicht zugesichert werden kann, entstehen für Betriebe große Unsicherheiten. Diese gilt es durch eine Flexibilisierung und Beschleunigung der Zulassungsverfahren abzubauen. Schließlich wären auch Kleingruppenangebote nicht nur für abschlussorientierte Weiterbildungen für Geringqualifizierte, sondern auch für bestimmte handlungsorientierte Trainings wichtig, um Qualifizierungen vor allem in KMU rasch und nachhaltig umsetzen zu können. In diesen Punkten ist das Qualifizierungschancengesetz genau zu evaluieren und weiterzuentwickeln.

Andererseits gilt angesichts dieser weitgehenden Öffnung der Weiterbildungsförderung auch: Jede einzelne Maßnahme muss regelmäßig auf ihren Bezug zu den Kernaufgaben der Arbeitslosenversicherung und im Hinblick auf die konkreten Bedarfsanforderungen des Arbeitsmarkts überprüft werden. Mit Blick auf die Beitragsfinanzierung der Arbeitslosenversicherung ist eine kontinuierliche Aufgabenkritik von hoher Bedeutung. Gesellschaftliche Leistungen sind prinzipiell aus Steuermitteln zu finanzieren. Klar zurückzuweisen ist daher die Forderung nach einer noch weitergehenden Umgestaltung der Bundesagentur für Arbeit zu einer Bundesagentur für Arbeit und Qualifizierung. Die betriebliche Weiterbildung von Beschäftigten ist vorrangig die Aufgabe von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und muss dies auch künftig bleiben, um bedarfsgerechte Qualifizierungen zu gewährleisten und die Verdrängung privaten Weiterbildungsengagements zu verhindern. Ansonsten muss sich die Bundesagentur für Arbeit auf eine Lotsenfunktion beschränken und auf die vielfältigen Angebote privatwirtschaftlicher Anbieter verweisen.

Klar abzulehnen ist in diesem Zusammenhang auch die Einführung eines Transformations-Kurzarbeitergeldes. Damit würde Weiterbildung, die bei der Umstrukturierung eines Betriebs zur Erschließung neuer Geschäftsfelder nötig wird, in öffentliche Mitgestaltung und Finanzierung durch die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung gedrängt. Die Fortentwicklung des eigenen Geschäftsmodells muss aber grundsätzlich unternehmerische Aufgabe bleiben. Mit dem Qualifizierungschancengesetz besteht seit 2018 eine gesetzliche Grundlage für eine umfangreiche staatliche Förderung der beruflichen Weiterbildung, wenn Beschäftigte in Folge notwendiger Umstrukturierung im Einzelfall von Arbeitslosigkeit oder in absehbarem Zeitraum von einer vollkommenen Entwertung ihrer beruflichen Qualifikationen bedroht wären. Es gilt nun, Erfahrungen mit dem Qualifizierungschancen-

gesetz zu sammeln, und ggf. auf dessen Basis eine Weiterentwicklung zu schaffen. Hilfreich sind keine Instrumente, die dazu herhalten könnten, Beschäftigte zu „parken“ und ungeachtet konkreter Bedarfe zu qualifizieren.

Auch in Zukunft muss die nachhaltige Vermittlung in Ausbildung und Arbeit Vorrang haben. Hier darf es zu keinem Paradigmenwechsel kommen. Eindeutig abzulehnen sind die Forderungen nach einem Rechtsanspruch auf Weiterbildung. Vielmehr bedarf es der Bereitstellung einer individuellen, neutralen und kompetenten Weiterbildungsberatung. Die betriebliche Weiterbildung von Beschäftigten ist, wie erwähnt, vorrangig die Aufgabe von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Ein einseitiger Anspruch auf Weiterbildung würde diesen Grundsatz verletzen und außer Acht lassen, dass die betriebliche Weiterbildung immer im Interesse beider Seiten – Arbeitgeber wie Arbeitnehmer – liegen sollte. Bundesweit investieren die Arbeitgeber jährlich über 33 Mrd. Euro in die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter. Weitere bzw. verpflichtende Kostenübernahmen durch die Unternehmen wären weder zumutbar noch zielführend.

Aufgrund des modularen Aufbaus der Teilqualifizierungsprogramme lässt sich die Weiterbildung der Mitarbeiter flexibel an die betrieblichen Bedürfnisse anpassen – bis hin zur Facharbeiterprüfung. Die Teilqualifizierung gilt es daher verstärkt und bedarfsorientiert zu nutzen.

## 5 Fehlanreize beseitigen

### Ausweitung der Bezugsdauer führt zu längerer Arbeitslosigkeit

Ungeachtet aller erzielten Fortschritte bestehen nach wie vor Fehlanreize im System der Arbeitslosenversicherung, die beseitigt werden müssen. Dies betrifft vor allem die Ausgestaltung des Arbeitslosengelds I und die Sonderregelung zur Anwartschaftszeit für kurz befristet Beschäftigte nach § 142 Abs. 2 SGB III.

Beim Arbeitslosengeld I sollte die maximale Bezugsdauer für alle Altersgruppen einheitlich auf höchstens zwölf Monate reduziert werden. Eine solche Anspruchsdauer ist wichtig und richtig, um Arbeitslosen für eine angemessene Zeit eine Grundversorgung zu gewährleisten und um die Sucharbeitslosigkeit abzufedern. Eine Vielzahl von Studien liefert aber klare Evidenz dafür, dass *längere Bezugsdauern* die Eingliederungschancen in Beschäftigung nachhaltig verschlechtern und die Verfestigung von Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit befördern. So verdeutlichen empirische Erkenntnisse des IAB, dass eine um einen Monat längere Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld im Durchschnitt zu zwei bis fünf zehn Tagen zusätzlicher Arbeitslosigkeit führt.

Daher bleibt die erneute Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs auf bis zu 24 Monate im Jahr 2008 ein Fehler. Auch für eine Altersdifferenzierung der Bezugszeiten gibt es keine sachliche Rechtfertigung. Mit einer einheitlichen Arbeitslosengeldbezugsdauer würde man sowohl Gleichbehandlung, als auch mehr Beschäftigungsanreize für ältere Arbeitslose schaffen. Die geltende Regelung widerspricht hingegen dem Versicherungsprinzip und ist als versicherungsfremde Leistung einzustufen. Die Arbeitslosenversicherung kann nicht strukturelle Arbeitslosigkeit abdecken.

Die mit dem Qualifizierungschancengesetz beschlossene, ab Anfang 2020 geltende Ausweitung der Rahmenfrist von 24 auf 30 Monate ist zwar angesichts der Struktur der Arbeitslosigkeit mit z. T. besonders schwierigen (Erwerbs-)Biografien vertretbar. Kurzfristig Beschäftigte erhalten dadurch leichter Zugang zum Arbeitslosengeld I, da sie künftig nicht mehr binnen 24 Monaten, sondern innerhalb von 30 Monaten mindestens zwölf Monate Beiträge eingezahlt haben müssen. Berechnungen des IAB zeigen, dass im Referenzjahr 2017 dadurch zusätzlich 54.000 Personen einen Arbeitslosengeld-I-Anspruch erworben hätten, den 22.000 auch eingelöst hätten (IAB-Kurzbericht 9/2019). Völlig zu Recht wurde aber darauf verzichtet, gleichzeitig die Anwartschaftszeit zu verkürzen, also einen Arbeitslosengeldanspruch bereits nach sechs, acht oder zehn Monaten Beitragszahlung einzuräumen. Die Verkürzung der Anwartschaftszeit bei gleichzeitiger Verlängerung der Rahmenfrist hätte Fehlanreize gesetzt, sich nicht unmittelbar um eine neue, möglichst längerfristige Beschäftigung zu bemühen. Auch die seit mehreren Jahren und zuletzt mit dem Qualifizierungschancengesetz ohne Begründung erneut bis Ende 2022 verlängerte Sonderregelung zur Anwartschaftszeit für kurz befristet Beschäftigte nach § 142 Abs. 2 SGB III entfaltet kontraproduktive Wirkungen und muss daher abgeschafft werden.

[Fehlanreize beseitigen](#)

Die Arbeitslosenversicherung darf nur das Risiko der Arbeitslosigkeit absichern. Die Solidargemeinschaft der Beitragszahler darf nicht dafür in Anspruch genommen werden, Berufsverläufe mit Arbeitslosengeld zu finanzieren, bei denen von vornherein Arbeitslosigkeitszeiten bewusst in Kauf genommen werden. Deutlich zielführender ist es, Betroffene nachhaltig in Beschäftigung zu bringen. Von tragender Bedeutung dafür sind eine abgeschlossene Berufsausbildung und Qualifikationen, die den individuellen Stärken und den aktuellen Bedürfnissen des Arbeitsmarkts entsprechen.

## Ansprechpartner / Impressum

---

### Dr. Markus Meyer

Abteilung Sozial- und Gesellschaftspolitik

Telefon 089-551 78-215

Telefax 089-551 78-91 215

markus.meyer@vbw-bayern.de

### Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich auf alle Geschlechter. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit und ohne jede Diskriminierungsabsicht wurde an einigen Stellen auf eine Bezeichnung mit dem Genderstern \* verzichtet.

### Herausgeber

#### **vbw**

Vereinigung der Bayerischen  
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5  
80333 München

[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)

© vbw Juni 2019