

Arbeitsmarkt

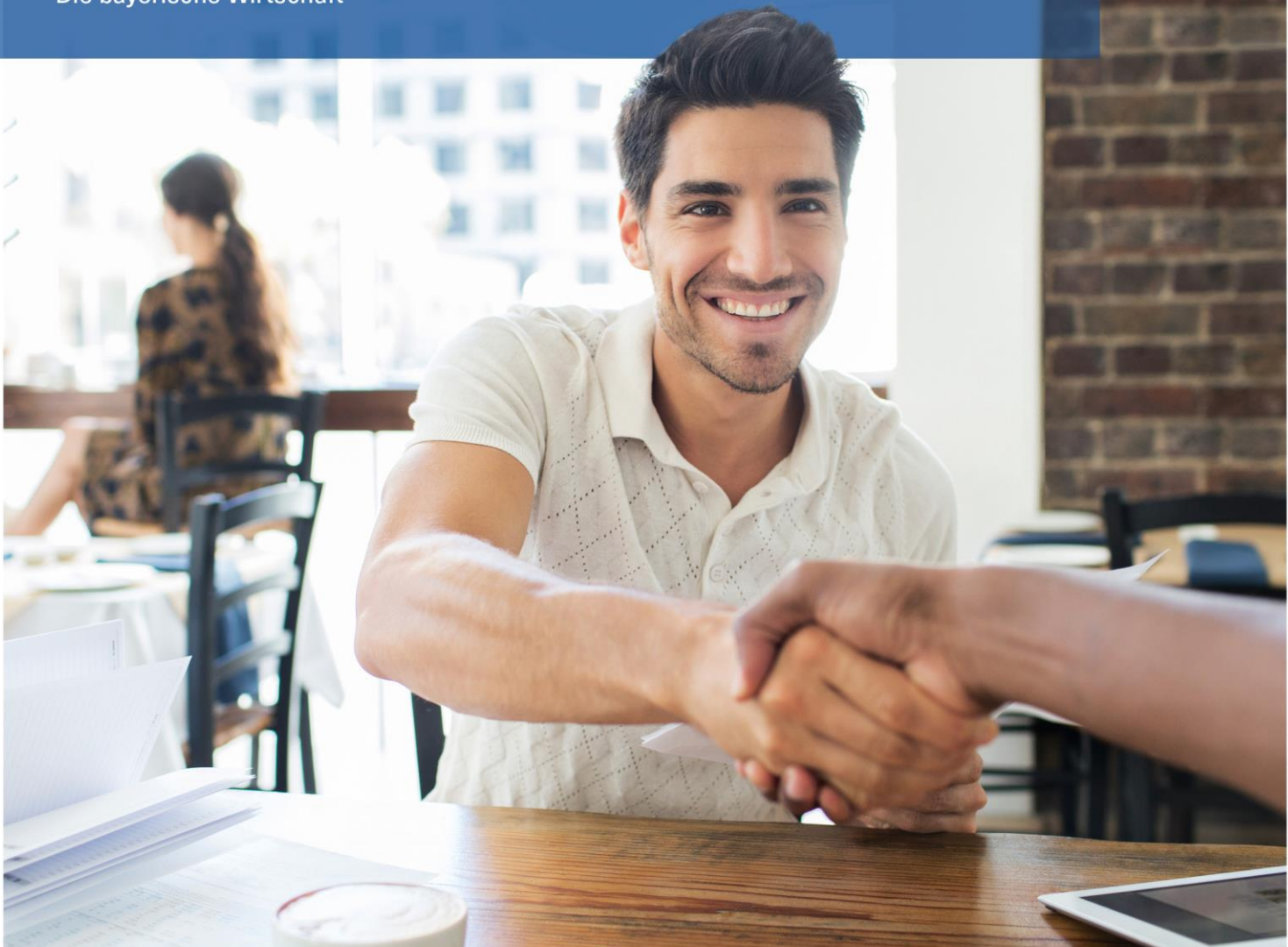
Arbeitslosenversicherung

Position

Stand: September 2021

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 Arbeitsmarktreformen 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 2019 um 1,3 Millionen auf 827.000 gesunken – ein Rückgang von fast zwei Dritteln! Aufgrund der Corona-Krise ist diese Zahl zwar im Jahresdurchschnitt 2020 um rund 300.000 gestiegen. Über das Instrument des Kurzarbeitergeldes trug die Arbeitslosenversicherung aber wesentlich dazu bei, die Beschäftigung in Deutschland zu stabilisieren und so den seit Mitte 2021 sichtbaren Aufholprozess am Arbeitsmarkt zu begleiten.

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

Vielmehr muss der deutsche Arbeitsmarkt konsequent auf künftige Herausforderungen wie die digitale Transformation 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, um die Arbeitslosenversicherung zukunftsfest zu machen.

Bertram Brossardt
September 2021

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

- In der Corona-Pandemie hat sich die Krisenrücklage in der Arbeitslosigkeit im wahrsten Sinne ausgezahlt. Nach dem Abschmelzen der Reserven zur Bewältigung der Folgen auf den Arbeitsmarkt gilt es, die angemessene finanzielle Ausstattung der Bundesagentur für Arbeit (BA) wieder sicherzustellen. 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 steht heute die präventive, individuelle Verhinderung von Arbeitslosigkeit im Mittelpunkt. Gleichzeitig wird der Fachkräftebedarf der Unternehmen immer drängender. Ziel der Arbeitsförderung muss es sein, eine Entwertung der beruflichen Kompetenzen von Arbeitnehmern in der digitalen Transformation zu verhindern und mit gezielten Maßnahmen dazu beizutragen, den Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeits- und Ausbildungsmarkt abzubauen.
- Die Bundesagentur für Arbeit muss konsequent auf die künftigen Herausforderungen ausgerichtet werden, was auch ein angepasstes Leistungsportfolio bedingt. Dazu gehört die individuelle, stärkenorientierte Beratung der Kunden, um deren Beschäftigungsfähigkeit nachhaltig zu sichern. Abzulehnen ist jedoch die Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung und der Umbau der Bundesagentur für Arbeit zu einer Weiterbildungsbehörde. Der Auftrag der BA muss stets auf ihre Kernfunktionen ausgerichtet sein.
- 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.

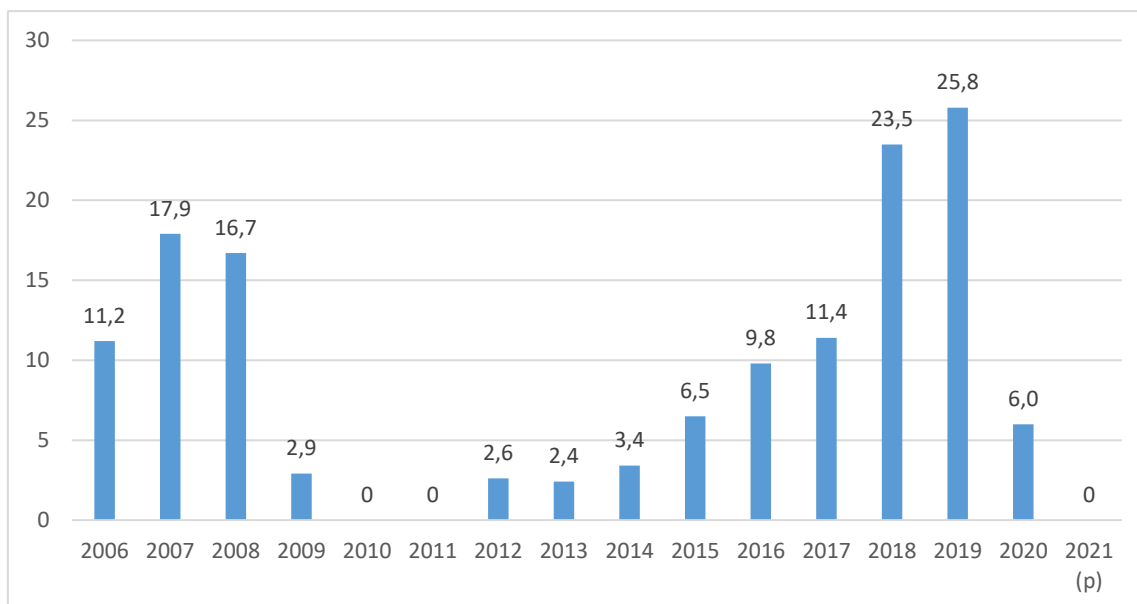
1 Solide Finanzausstattung sicherstellen

Ziele: Krisenfestigkeit auf hohem Niveau, Beitragssatzstabilität auf möglichst niedrigem Niveau

Mit dem Instrument des Kurzarbeitergeldes konnten der Arbeitsmarkt in der Corona-Krise stabilisiert und damit Beschäftigung gesichert werden. Die Bundesagentur für Arbeit war auch deshalb in der Lage, diese Lohnersatzleistung zügig auszubezahlen, weil sie auf solide Rücklagen zurückgreifen konnte. 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. 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 per Gesetz. Befristet bis Ende des Jahres 2022 wurde der Beitragssatz per Verordnung um weitere 0,2 Prozentpunkte gesenkt. In Summe ist der Beitragssatz zur Arbeitsförderung bis 2022 somit auf 2,4 Prozent festgesetzt.

Abbildung 1

Entwicklung der allgemeinen Rücklage der BA, in Milliarden Euro



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2021

Die Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung war zu diesem Zeitpunkt richtig. Sie entlastete 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

[Solide Finanzausstattung sicherstellen](#)

Spielräume für die Reduzierung der Lohnnebenkosten zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher 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 zeigte sich bereits in der Wirtschafts- und Finanzkrise, als die Liquiditätsrücklage von 18 Milliarden Euro im Jahr 2007 drei Jahre später komplett aufgebraucht war und zum Haushaltsausgleich eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 5,2 Milliarden Euro nötig wurde. Noch deutlicher wurde der Wert einer soliden Finanzausstattung in der Corona-Krise: Aufgrund der Rekordrücklage von rund 26 Milliarden Euro konnte die Arbeitslosenversicherung ihre stabilisierende Wirkung entfalten und ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert werden. Allein für das Kurzarbeitergeld verausgabte die BA 22,1 Milliarden Euro. In diesem Zusammenhang ist es aber auch wichtig, zu berücksichtigen, dass selbst die genannten Reserven bereits 2020 verzehrt wurden und sowohl 2020 als auch 2021 Bundeszuschüsse nötig wurden und werden.

Insgesamt ist das Ziel zu begrüßen, der BA genug finanzielle Reserven für antizyklische Maßnahmen zu belassen. Im Sinne ihrer Handlungsfähigkeit braucht die BA eine solide Krisenrücklage. Andererseits gilt auch hier, dass die Arbeitslosenversicherung nicht als Sparkasse verwendet werden darf. Daher ist es von besonderer Bedeutung, alle Leistungen zur Arbeitsförderung an Wirkung und Wirtschaftlichkeit auszurichten. Nur so können mittel- und langfristig Beitragssatzsteigerungen vermieden werden. Das Ziel muss Beitragssatzstabilität auf möglichst niedrigem Niveau sein – davon profitieren sowohl die wirtschaftliche Entwicklung als auch der Arbeitsmarkt.

2 Europäische Umverteilung verhindern

Nationale Strukturreformen statt europäischer Arbeitslosenversicherung

Die arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen variieren in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU stark. Vor diesem Hintergrund ist es richtig, dass die Arbeitslosenversicherung auf nationaler Ebene organisiert wird und europäische Regelungen nur an den Punkten nötig sind, die den gemeinsamen Binnenmarkt und die Arbeitnehmerfreizügigkeit betreffen. Diese Aufteilung entspricht dem für die EU-Sozialpolitik maßgeblichen Subsidiaritätsprinzip und hat sich bewährt. Überlegungen für eine *europäischen Arbeitslosenversicherung*, wie sie durch die EU-Kommission bereits seit mehreren Jahren verfolgt werden, lehnen wir ab. Das im Zuge der Corona-Krise eingeführte Kurzarbeitsinstrument „SURE – support mitigating unemployment risks in emergency“ darf deshalb nicht als Blaupause für die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung dienen, sondern muss ein einmaliges Kriseninstrument bleiben.

Hinter der europäischen Arbeitslosenversicherung steht die Idee, die nationalen Arbeitslosenversicherungen durch einen Ausgleichsmechanismus auf EU-Ebene zu ergänzen. Dieses Konzept 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 insgesamt zu stark belasten. Angedacht ist, dass das Geld spätestens nach fünf Jahren zurückgezahlt wird. Übergeordnetes Ziel ist es, die Währungsunion auf makroökonomischer Ebene zu stabilisieren, vorübergehende konjunkturelle Unterschiede zu glätten und soziale Einschnitte zu verhindern.

Die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung wäre ein Irrweg und würde einen dauerhaften finanziellen Transfermechanismus innerhalb der EU etablieren, der mit einer Vergemeinschaftung der Kosten der Arbeitslosigkeit einher ginge. Länder mit niedrigen Arbeitslosenquoten, wie Deutschland, müssten Mitgliedsstaaten mit hoher Erwerbslosigkeit und einem größeren Arbeitslosigkeitsrisiko dauerhaft alimentieren. Dadurch würden vor allem diejenigen Mitgliedsstaaten mit flexiblen und robusten Arbeitsmärkten belastet, die die Bereitschaft zu Arbeitsmarkt- und Strukturreformen zeigen und so Beschäftigung sichern. Dies wäre ungerecht und leistungsfeindlich. Eine gesamteuropäische (Rück-)Versicherung würde insgesamt den Anpassungsdruck an den Strukturwandel ebenso mindern wie Anreize der nationalen Versicherungen, für Krisenzeiten vorzusorgen (wie es beispielsweise durch die BA erfolgt ist).

Statt der Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung sind daher prioritär Strukturreformen auf den nationalen Arbeitsmärkten, die auf eine Flexibilisierung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit abzielen, erforderlich. Hierbei kann auf europäischer

[Europäische Umverteilung verhindern](#)

Ebene gezielt durch die Mittel des ESF unterstützt werden. Der ESFplus setzt für die neu angelaufene Förderperiode richtigweise einen Förderschwerpunkt darauf, die Transformation der Wirtschaft zu flankieren und über Qualifizierungsmaßnahmen die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. 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.

Dringender Handlungsbedarf besteht auch bei der Überarbeitung der Richtlinie 883 zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme. Durch die Revision der Richtlinie muss einerseits verhindert werden, dass durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit ein Missbrauch von Sozialleistungsbezug ermöglicht wird. Gleichzeitig bedarf es dringend einer europäischen Regelung, die einen unbürokratischen A1-Prozess erlaubt und ein EU-weit einheitliches Vorgehen bewirkt.

3 Fachkräftesicherung ganzheitlich betrachten

Strukturelle Arbeitslosigkeit verhindern und abbauen

In Deutschland und Bayern herrscht Fachkräftemangel. Laut der Fachkräfteengpassanalyse der BA lag im Jahr 2020 in 131 Berufsgattungen ein Fachkräfteengpass vor. Besonders betroffen sind die Pflege, Medizinberufe, Bau- und Handwerksberufe sowie der IT-Bereich. Zwar hat die Nachfrage nach zusätzlichen Arbeitskräften im Jahr 2020 krisenbedingt kräftig nachgelassen – dabei handelte es sich aber nur um eine Momentaufnahme. Eine Umfrage der bayerischen Metall- und Elektro-Arbeitgeberverbände bayme vbm hat im Juni 2021 gezeigt, dass schon wieder über drei Viertel der M+E-Unternehmen negative Auswirkungen des Fachkräftemangels spüren.

Wesentlicher Treiber dieser Entwicklung ist die Alterung unserer Gesellschaft: Allein demografisch bedingt wird das Erwerbspersonenpotenzial in den nächsten Jahren spürbar zurückgehen. In Bayern reduziert sich bis zum Jahr 2039 die Zahl der 20- bis unter 65-Jährigen von acht Millionen auf 7,44 Millionen (-560.000). Schon rein quantitativ stehen also weniger potenzielle Erwerbspersonen zur Verfügung.

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).

Im Juni 2021 hat 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 den ursprünglich im Juni 2018 unterzeichneten Pakt für Berufliche Weiterbildung 4.0 um weitere drei Jahre verlängert und weiterentwickelt. Im Fokus steht die Digitalisierung. Mit der Initiative „digital.ING“ fördert die vbw als Beitrag zum Pakt gemeinsam mit dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst den Ausbau der technisch-ingenieurwissenschaftlichen Weiterbildung auf Zertifikatebene an den staatlichen bayerischen Hochschulen für angewandte Wissenschaften und Universitäten.

Direkt bei den Unternehmen setzt die Taskforce der Initiative Fachkräftesicherung+ von vbw und Bayerischer Staatsregierung an. Sie unterstützt und berät Unternehmen mit

Projektkoordinator*innen bei allen Fragen rund um die Sicherung des Fachkräftebedarfs.

Bei weiteren, von der vbw konzipierten Modellprojekten werden über die Regionaldirektion Bayern (RD) der BA auch Beitragsmittel aus der Arbeitslosenversicherung eingesetzt, um ganz gezielt aktuelle Arbeitsmarktbedarfe abzubilden. Die vbw hat so beispielsweise zusammen mit der RD das Pilotprojekt *scout(me)* gestartet. Es verbindet Online- und Präsenz-Module zu einem innovativen hybriden Ansatz in der Berufsorientierung und hilft so Schülern dabei, den richtigen Beruf zu finden. Das Projekt *Digital Natives* begeistert Jugendliche der so genannten Generation Z für Ausbildungsberufe insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen begeistern. Mit dem Modellprojekt *Neustart für Frauen* unterstützen vbw und RD den Wiedereinstieg von Frauen ins Erwerbsleben. Dabei werden Berufsrückkehrerinnen und Frauen, die sich nach einer Pause beruflich neu orientieren wollen, in einem sechsmonatigen, individuell auf die Teilnehmerinnen zugeschnittenen Coaching für die aktuellen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt fit gemacht. Schließlich werden mit dem Projekt *SoMI – Sozialraumorientiertes Modellprojekt zur Integration von Menschen mit Behinderung* gezielt das soziale Umfeld und die persönlichen Ressourcen dieser Zielgruppe aktiviert, um neue Chancen am Arbeitsmarkt zu eröffnen.

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.

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 BA heute als moderner und effizienter Dienstleister wahrgenommen wird. In der Corona-Krise die BA dies durch die agile Umsteuerung und Priorisierung operativer Prozesse, womit unter anderem die schnelle und massenhafte Auszahlung des Kurzarbeitergelds zur Liquiditätssicherung der Betriebe möglich wurde, unter Beweis gestellt.

Insgesamt ist durch die Reformen der Agenda 2010 in den deutschen und bayerischen Arbeitsmarkt große Dynamik gekommen. Die Arbeitslosigkeit hat sich zwischen 2005 und 2020 in etwa halbiert. Davon konnten auch Langzeitarbeitslose in ähnlichem Maß profitieren, wenngleich in der Corona-Krise deren Zahl wieder gestiegen ist. Gleichzeitig wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland um gut 27 Prozent an, in Bayern sogar um über 33 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, wie unter Punkt 3 angedeutet, 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.

Die Optionen zur geförderten Weiterbildung für Beschäftigte sind attraktiv wie nie. Mit dem Qualifizierungschancengesetz bestehen seit 2019 umfangreiche Förderleistungen aus der Arbeitslosenversicherung für die abschlussorientierte Weiterbildung, beispielsweise über Teil- oder Anpassungsqualifizierungen. Mit dem Arbeit-von-morgen-Gesetz wurde die Förderkulisse sogar nochmals ausgedehnt. Eine Förderung für Beschäftigte ist nun weitgehend unabhängig von Ausbildung, Lebensalter und Betriebsgröße möglich. Gefördert werden Anpassungsqualifizierungen mit einer Dauer von mehr als 120 Unterrichtseinheiten und abschlussorientierte Weiterbildungen.

Die Rolle der Arbeitsverwaltung bei der Weiterbildungsförderung ist ambivalent: Einerseits steht die BA in der Verantwortung, zu den gesetzlichen Förderoptionen in der Fläche zu beraten und deren Umsetzung praxisorientiert zu begleiten. Dazu bedarf es einer aktiven Kommunikation gegenüber Arbeitgebern. Gleichzeitig gilt es, das Zulassungsverfahren für förderfähige Qualifizierungsmaßnahmen praktikabler zu machen:

- Derzeit müssen alle Lehrgänge im Angebot der Bildungsträger nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zertifiziert werden. Dieses aufwändige System muss reformiert werden. Dafür sollte bei der Weiterbildungsförderung zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten konsequent unterschieden werden. Da die Maßnahmekosten bei Arbeitslosen durch Arbeitsagenturen und Jobcenter voll übernommen werden, ist ein klares Regelwerk zur Sicherung von Wirkung und Wirtschaftlichkeit unverzichtbar. Bei der Förderung von Maßnahmen für Beschäftigte sollten hingegen vereinfachte Kriterien gelten, da die anteilige Finanzierung durch den Arbeitgeber bereits Gewähr für die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme bietet. Statt der Prüfung und Zulassung jeder einzelnen Maßnahme sollte eine Trägerzulassung ausreichen. Das würde es erleichtern, kurzfristige und passgenaue Maßnahmen durchzuführen.
- Kontraproduktiv sind zudem Vorgaben an das Zulassungsverfahren, die die Durchführung von Maßnahmen in Kleingruppen verhindern. Gerade in Bezug auf Teilqualifikationen und Umschulungen im Rahmen der Beschäftigtenförderung ist es insbesondere in Mangelberufen kaum möglich, die avisierte Gruppengröße von zwölf Teilnehmern zu erreichen.
- Ebenso muss eine überregionale Zulassung der Maßnahmen möglich sein. Das gilt insbesondere im Zuge der Verbreitung rein digitaler Qualifizierungsmaßnahmen, da diese zwangsläufig nicht standortgebunden sind, sondern ortsunabhängig angeboten werden können.
- Zudem sollte der Mindestumfang für geförderte Maßnahmen von 121 auf 81 Unterrichtseinheiten gesenkt werden, um die Praktikabilität vor Ort zu erhöhen
- Des Weiteren sollte das Erfordernis, wonach die letzte Förderung vier Jahre zurückgelegen haben muss, auf den Prüfstand gestellt werden.

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. Gesamtgesellschaftliche 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. Hilfreich sind keine Instrumente, die dazu herhalten könnten, Beschäftigte zu „parken“ und ungeachtet konkreter Bedarfe zu qualifizieren. Was Betriebe stattdessen brauchen, und zumal KMU, ist die enge Vernetzung der Agenturen für Arbeit, der Transfergesellschaften sowie der Bildungsträger, um bei Bedarf gebündelt und gezielt Maßnahmen für größere Gruppen betriebsübergreifend zu realisieren. So erhalten betroffene Beschäftigte bestmögliche Zukunftschancen und KMU werden von den Herausforderungen des Outplacement entlastet.

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 41 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, seit 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 Phasen ohne Beschäftigung 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 des Einzelnen 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 ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw September 2021