

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Stellungnahme

15/2018

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Qualifizierungschancen und Schutz in der Arbeitslosenversicherung

Christine Dauth
Thomas Kruppe
Gesine Stephan
Enzo Weber

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 26. November 2018

ISSN 2195-5980

Qualifizierungschancen und Schutz in der Arbeitslosenversicherung

Christine Dauth
Thomas Kruppe
Gesine Stephan
Enzo Weber

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	5
1 Vorbemerkung	6
2 Ausbau der Förderung beruflicher Weiterbildung	6
2.1 Ausbau der Förderung beruflicher Weiterbildung von beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern	6
2.2 Ausbau der Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen.....	12
3 Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung.....	13
4 Erweiterung des Schutzbereichs der Arbeitslosenversicherung	15
4.1 Erleichterter Anspruch auf Arbeitslosengeld	15
4.2 Veränderungen der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes	16
4.3 Abschaffung von Sperrzeiten und Sanktionen	19
5 Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung und der Sozialversicherungspauschale.....	20
6 Entfristung der Zeitgrenze für eine sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigung	21
7 Fazit.....	21
Literatur	23

Zusammenfassung

Das IAB äußert sich in dieser Stellungnahme zum einen zum Gesetzentwurf „Qualifizierungschancen und Schutz in der Arbeitslosenversicherung“ (Qualifizierungschancengesetz) der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 19/4948). Der Gesetzentwurf sieht eine Weiterentwicklung der Arbeitsförderung vor. Durch die gesetzlichen Änderungen sollen der Zugang zur Weiterbildungsförderung erleichtert und die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung gestärkt werden. Das IAB geht zum anderen auf Teile des Antrags „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken“ der Bundestagsfraktion Die Linke ein (Bundestagsdrucksache 19/5524). Zum Antrag „Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen“ der Bundestagsfraktion der FDP (Bundestagsdrucksache 19/4213) liegen dem IAB keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vor.

Berufliche Weiterbildung dürfte im digitalen und demografischen Wandel zunehmend an Bedeutung gewinnen. Wichtig ist aber auch, die gesetzlichen Änderungen so umzusetzen, dass Fehlanreize möglichst vermieden werden und die intendierten Ziele des Gesetzes erreicht werden können. Welche Wirkungen eine breite Öffnung und großzügigere Ausgestaltung der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte entfaltet, kann vorab nicht abgeschätzt werden. Es ist insbesondere wichtig, die Förderung so auszugestalten, dass eine Mitnahme der Förderung begrenzt wird. Das Thema Weiterbildungsberatung wird in dem Konzept nur am Rande angesprochen, dürfte in Zukunft aber an Bedeutung gewinnen.

Von der geplanten Verlängerung der Rahmenfrist sind überschaubare Auswirkungen zu erwarten. Es erscheint sinnvoll, die Zugangsbedingungen zur Arbeitslosenversicherung – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – nur in kleinen Schritten zu verändern und die Auswirkungen zunächst zu beobachten.

Da die anzustrebende Rücklagenhöhe im BA-Haushalt im nächsten Jahr erreicht werden wird, besteht finanzieller Spielraum. Bei der geplanten Beitragssatzsenkung um 0,5 Prozentpunkte und den deutlich höheren Ausgaben für Arbeitsförderung wäre ein ausgeglichener BA-Haushalt möglich, sofern die Arbeitsmarktentwicklung günstig bleibt. Für den Fall eines Aufzehrens der Rücklage in einer Rezession ist eine Systematik für Beitragssatzanpassungen zu empfehlen, welche die Rücklage innerhalb von fünf Jahren wieder auf den Zielwert hebt.

Abstract

This IAB statement addresses, on the one hand, the draft legislation “Qualifizierungschancen und Schutz in der Arbeitslosenversicherung” (“Qualification opportunities and protection in the unemployment insurance”) of the Federal Government (Qualification Opportunities Act) (Bundestag printed matter 19/4948). The draft legislation proposes changes in active and passive labor market policies. The envisaged legislative changes yield at widening the eligibility criteria for subsidized vocational training for employed workers and at strengthening the protective function of the unemployment insurance. On the other hand, the IAB comments on parts of the proposal “Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken” (“Implementing active and preventive labor market policy: Extending qualification and strengthening unemployment insurance”) by the Die Linke parliamentary group (Bundestag printed matter 19/5524). Regarding the motion “Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen” (“Removing the limit for the 70-day rule for short-term employment”) by the FDP parliamentary group (Bundestag printed matter 19/4213), the IAB is not aware of any scientific findings.

Further vocational training will very likely become more and more important due to the digital and demographic change. Against this background, it is important to implement legislative changes in a way that minimizes disincentives and deadweight. Currently, no one can assess how a more generously designed access to subsidized vocational training affects the outcomes of employees. The concept mentions the topic training counselling, which is likely to become more important in the future, only briefly.

The planned extension of the qualifying period for unemployment benefits will probably only have minor effects. It seems sensible to change the access conditions for unemployment benefit receipt in small steps, as suggested in the draft legislation, and to first observe the resulting effects.

As the BA budget will reach the target figure of reserve assets next year, there is financial leeway. With the planned reduction of the unemployment insurance contribution rate by 0.5 percentage points and the significantly higher expense on subsidized training for employees, the BA budget can still be balanced provided the favorable labor market development continues. The IAB recommends to install systematic contribution rate adjustments in order to increase reserve assets back to the target value within five years if a potential recession consumes the reserve assets.

1 Vorbemerkung

Der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache (19/4948) sieht gesetzliche Änderungen in folgenden Bereichen vor:

- Ausbau der Förderung beruflicher Weiterbildung von 1) beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und 2) von Arbeitslosen
- Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung
- Erweiterung des Schutzbereichs der Arbeitslosenversicherung
- Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung und der Sozialversicherungspauschale
- Entfristung der Zeitgrenze für eine sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigung.

Die folgenden Kapitel der Stellungnahme spiegeln diese Struktur wider. Dabei äußert sich das IAB auch zu Teilen des Antrags „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik umsetzen – Qualifizierung ausweiten und Arbeitslosenversicherung stärken“ der Bundestagsfraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 19/5524). Zum Antrag „Die 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung entfristen“ der Bundestagsfraktion der FDP (Bundestagsdrucksache 19/4213) liegen dem IAB keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vor.

2 Ausbau der Förderung beruflicher Weiterbildung

2.1 Ausbau der Förderung beruflicher Weiterbildung von beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

Berufliche Weiterbildung soll das Wissen von Erwerbspersonen an die sich wandelnden Arbeitsmarktanforderungen anpassen und ihre Aufwärtsmobilität unterstützen. Betriebliche Weiterbildung ist dabei einer der wichtigsten Teilbereiche beruflicher Weiterbildung. Zentraler Bestandteil des Gesetzesentwurfes ist eine Stärkung der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte. Diese setzte die Bundesagentur für Arbeit (BA) bisher über das Programm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU) um.

Status Quo

Im Fokus der Förderung standen bisher erstens gering qualifizierte Beschäftigte nach § 81 (2) SGB III, also Personen ohne einen verwertbaren Abschluss. Die BA bezuschusst in diesen Fällen die entstehenden Weiterbildungskosten bis zu 100 Prozent. Darüber hinaus kann der Arbeitgeber für die Zeit, in der die (bisher) gering qualifizierten Beschäftigten wegen der Weiterbildung nicht arbeiten, auch einen Arbeitsentgeltzuschuss (AEZ) nach § 81 (5) SGB III erhalten. Die BA unterstützt Umschulungen, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen, sowie berufsanschlussfähige Teil-

qualifikationen. Zweitens fördert die BA – unabhängig vom Qualifikationsniveau – bisher bereits Anpassungsqualifizierungen von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mit einem Weiterbildungskostenzuschuss. Für Beschäftigte ab 45 Jahren (§ 82 (1) SGB III) übernimmt sie bis zu 75 Prozent der Lehrgangskosten, bei unter 45-Jährigen bis zu 50 Prozent der Lehrgangskosten (§ 131a (1) SGB III), wenn der Arbeitgeber die restlichen Kosten trägt. Bei KMU mit weniger als zehn Beschäftigten bezuschusst die BA die Weiterbildungskosten bis zu 100 Prozent (§ 82 (2) SGB III).

Zwischen den Jahren 2007 und 2010 wuchs das Programm stetig bis auf knapp 90.000 Zugänge jährlich. Nach dem Auslaufen einer Phase flexibler Förderung durch das Konjunkturpaket II im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise rückten längere und abschlussorientierte Weiterbildungen in den Fokus. Seit 2010 nahm die Zahl der Zugänge in WeGebAU deshalb drastisch ab und pendelte sich seither bei etwa 14.000 Zugängen pro Jahr ein.

Forschungsstand und Evaluationsergebnisse

Eine Weiterbildungsförderung für Beschäftigte lässt sich rechtfertigen, wenn sie entweder effizient ist oder als gerecht angesehen wird (Bassanini et al. 2005). Unternehmen, die ökonomische Gewinne realisieren, sollten an sich in der Lage sein, ihre Beschäftigten ohne staatliche Unterstützung weiterzubilden (Acemoglu 1997; Acemoglu und Pischke 1998). Bei intensivem Wettbewerb könnten Unternehmen jedoch zögern, ihre Beschäftigten weiterzubilden, da Konkurrenzunternehmen diese abwerben und damit von den Weiterbildungsinvestitionen profitieren würden (Stevens 1994). Darüber hinaus können Informationsasymmetrien zu einem suboptimalen Bildungsangebot führen, da die Unternehmen möglicherweise gar nicht wissen, dass sich Ausbildungsinvestitionen auszahlen. Wenn infolgedessen ein Marktversagen auftritt, rechtfertigt dies staatliche Eingriffe zur Subventionierung beruflicher Weiterbildung. Allerdings ist es schwierig, ein entsprechendes Marktversagen empirisch zu belegen. Einfacher lässt sich die Förderung beruflicher Weiterbildung aus einer Gerechtigkeitsperspektive begründen, wenn angestrebt wird, dass alle Beschäftigten Zugang zu beruflicher Weiterbildung erhalten sollen. In diesem Fall können Subventionen für unterrepräsentierte Arbeitnehmergruppen selbst dann sozial wünschenswert sein, wenn sie nicht effizient sind (Bassanini et al. 2005).

Für unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten zu Weiterbildung lässt sich eine Vielzahl empirischer Hinweise finden. Janssen und Leber (2015) zeigen, dass im Jahr 2014 etwa die Hälfte aller Betriebe Weiterbildungsmaßnahmen förderte, sei es durch die Freistellung oder die finanzielle Unterstützung ihrer Beschäftigten. Der Anteil der Beschäftigten, die an Weiterbildung teilnahmen, lag bei Berücksichtigung aller Betriebe bei knapp einem Drittel; nur bezogen auf die weiterbildenden Betriebe betrug er 40 Prozent. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass auch ein erheblicher Teil der Beschäftigten zeitweise oder dauerhaft nicht an betrieblicher Weiterbildung partizipiert. Bellmann und Leber (2008) haben ermittelt, dass rund 40 Prozent der kleinen Betriebe mit bis zu 49 Mitarbeitern, 80 Prozent der Betriebe mit 50 bis 249 Mitarbeitern

und fast alle Betriebe mit mehr als 250 Beschäftigten im Jahr 2005 Weiterbildungsaktivitäten zeigten. Empirische Studien bestätigen zudem immer wieder, dass die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an Weiterbildung mit der Qualifikation steigt. Schröder et al. (2004) zeigen, dass es eine Gruppe von Personen gibt, die in ihrem Erwerbsleben nie an beruflichen Weiterbildungen teilnehmen. Überrepräsentiert sind unter ihnen formal geringere Qualifizierte, Arbeiter, Beschäftigte mit einer ausführenden (statt organisierenden) Tätigkeit, Geringverdienende und Personen, denen die eigene Bereitschaft zu einer finanziellen Investition in eine Weiterbildung fehlt.

Für Betriebe scheint sich ungeförderter Weiterbildung durchaus auszuzahlen: Wie Analysen auf der Basis von Betriebsdaten zeigen, steigt die Produktivität der Beschäftigten in der Folge stärker als ihre Löhne (zum Beispiel Konings und Vanormelingen, 2015). Wie hoch die individuellen Erträge ungeförderter betrieblicher Weiterbildung für Beschäftigte sind, lässt sich empirisch nur schwer kausal nachweisen. Dies liegt auch an den komplexen Selektionsprozessen. Menschen nehmen nicht zufällig an beruflicher Weiterbildung teil; ihre Teilnahme ist das Ergebnis von Selbst- und Fremdselektion. Das bedeutet, dass sich wahrscheinlich eher Personen weiterbilden, die sich hohe Weiterbildungserträge versprechen oder das Betriebe gezielt jene Beschäftigte weiterbilden, die sie langfristig beschäftigen möchten. Leuven und Osterbeek (2008) sowie Görlitz (2011) vergleichen die Lohnentwicklung von Personen, die an Weiterbildung teilnahmen, mit der von Personen, die aufgrund eines zufälligen Ereignisses nicht an einer geplanten Maßnahme teilnehmen konnten. Beide Studien finden keine statistisch von Null verschiedenen finanziellen Weiterbildungserträge. Allerdings beschränken sich diese Analysen auf Gruppen, die bereits eine Weiterbildung planten.

Speziell zum Förderprogramm WeGebAU liegt bereits eine ganze Reihe von Wirkungsanalysen vor. Der Fokus liegt hier nicht nur auf den Löhnen, sondern auch auf den Arbeitsmarktchancen der Geförderten:

- Dauth und Toomet (2016) untersuchten die Weiterbildungsförderung durch WeGebAU für Personen über 45 Jahren in kleinen und mittleren Unternehmen. Sie verglichen geförderte Personen mit ungefördernden statistischen Zwillingen. Die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu bleiben, erhöhte sich nach dieser Studie in den zwei Jahren nach Aufnahme der Förderung um 2,5 Prozentpunkte. Die Effekte für Teilzeitbeschäftigte (+6,5 Prozentpunkte) und Personen über 55 Jahren (+4,5 Prozentpunkte) fielen höher aus. Besonders wirksam waren auch längere geförderte Weiterbildungen, die eher mit einem zertifizierten Abschluss enden. Diese führten zu längeren Beschäftigungsdauern (+4,5 Prozentpunkte) und zu einem erhöhten Bruttoarbeitseinkommen der Teilnehmenden (+70 Euro pro Monat).
- Die Gruppe der durch WeGebAU geförderten Geringqualifizierten untersuchte Dauth (2017). Sie nutzte unterschiedlich regionale Förderintensitäten, um die Wirkungen des Programms abzuschätzen. In den ersten zwei Jahren nach Aufnahme der Förderung gibt es neben den Beschäftigungseffekten (circa +23 Tage) auch positive Effekte auf die Löhne (+6,5 Prozent). Mit einer Steigerung der Löhne um 17 Prozent profitierten dabei insbesondere Frauen. Wie auch die Studie von Dauth

und Toomet (2016) erlaubt die Untersuchung aber keine Aussage über mögliche Mitnahmeeffekte der Förderung (ob dieselben Weiterbildungen also auch ohne eine Förderung erfolgt wären).

- In einem Feldexperiment des IAB zu WeGebAU wurden 15.000 potenziell Förderberechtigte mit einer Broschüre postalisch über die Bedeutung beruflicher Weiterbildung sowie auf Fördermöglichkeiten durch WeGebAU informiert (van den Berg et al. 2018). Die angeschriebenen Personen nutzten WeGebAU deshalb allerdings nicht häufiger als eine Kontrollgruppe von Personen, die keine Broschüre erhielten. Insgesamt war die Zahl der Personen, die eine Förderung aufnahmen, vernachlässigbar gering. In einer anschließenden Befragung gaben drei Viertel der Beschäftigten als Grund für fehlende Weiterbildungsaktivitäten an, dass ihre Qualifikation für ihre Tätigkeit vollkommen ausreicht. Unter den befragten Personen, die eine Broschüre erhielten, diese aber gar nicht erst lasen, gab ein Drittel als Grund an, dass sie nicht von der BA unterstützt werden möchten. Die Befragung zeigte aber auch, dass angeschriebene „Jüngere“ (bis 45 Jahre) aus kleinen und mittleren Unternehmen in der Folge signifikant häufiger eine ungeforderte Weiterbildung aufnahmen als die Kontrollgruppe nicht angeschriebener Personen.

Insgesamt weisen die bisherigen Studien also auf leicht positive Effekte der Förderung hin, wobei das Ausmaß an Mitnahme aber nicht bekannt ist. Das Interesse an dem Programm ist allerdings offenbar nicht sehr hoch und ließe sich auch durch Informationsbroschüren an potenzielle Teilnehmende nicht erhöhen.

Befragungsergebnisse weisen darauf hin, dass manche Beschäftigte nicht wünschen, dass ihre Weiterbildung durch die BA kofinanziert wird. Auch eine Vignettenstudie von Osiander und Stephan (2018) weist darauf hin, dass Beschäftigte ihre Teilnahme-wahrscheinlichkeit an beschriebenen Weiterbildungen als leicht geringer einschätzen, wenn die Weiterbildung durch die Arbeitsagentur subventioniert wird. Eventuell nehmen Beschäftigte die BA bislang vor allem als Institution für Arbeitslose und bedürftige Personen wahr, und weniger als eine für sie in Frage kommende Weiterbildungsinstitution.

Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf sieht vor, die WeGebAU-Förderung für alle Beschäftigten unabhängig von Ausbildung, Lebensalter und Betriebsgröße zu öffnen. Voraussetzung ist, dass die Maßnahme außerhalb des Betriebs durchgeführt wird und mindestens vier Wochen dauert. Nicht förderfähig sind Maßnahmen, zu deren Ausführung Arbeitgeber verpflichtet sind. Die abgeschlossene Berufsausbildung der geförderten Arbeitnehmerin beziehungsweise des Arbeitnehmers muss mindestens vier Jahre zurückliegen. Zudem dürfen die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer in den vorangegangenen vier Jahren nicht an einer geförderten Weiterbildung teilgenommen haben. Die letzten beiden Voraussetzungen entfallen, wenn der Arbeitgeber weniger als 250 Personen beschäftigt oder die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer mindestens 45 Jahre alt oder schwerbehindert im Sinne des § 2 (2) SGB IX ist.

Abhängig von der Betriebsgröße und den Merkmalen der Geförderten muss sich der Arbeitgeber teilweise an den Weiterbildungskosten beteiligen: in Betrieben mit 10 bis 249 Beschäftigten mit mindestens 50 Prozent, in Betrieben ab 250 Beschäftigten mit mindestens 75 Prozent. In Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten entfällt die Kostenbeteiligung komplett; sie kann zudem in Betrieben mit 10 bis 249 Beschäftigten entfallen, wenn die geförderten Beschäftigten älter als 45 Jahre alt oder schwerbehindert sind.

Zudem können Arbeitgeber in bestimmten Fällen auch einen AEZ für die Arbeitszeit erhalten, die auf die Weiterbildung entfällt. Der AEZ beträgt bei gering Qualifizierten nach § 81 (2) SGB III bis zu 100 Prozent, in Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten bis zu 75 Prozent, bei Betrieben mit 10 bis 249 Beschäftigten bis zu 50 Prozent und bei Betrieben ab 250 Beschäftigten bis zu 25 Prozent.

Bewertung des Gesetzentwurfs

Wie bereits angemerkt wurde, ist es schwierig, empirische Hinweise darauf zu finden, dass eine flächendeckende Weiterbildungsförderung aus Effizienzgründen erforderlich ist. Die bisherigen Förderkonditionen für Beschäftigte ließen sich auf Basis von Gerechtigkeitsmotiven rechtfertigen – wie erwähnt, ist die Weiterbildungswahrscheinlichkeit gerade in kleineren Unternehmen sowie bei Geringqualifizierten niedrig. Zwar sinken in Zukunft die Förderanteile mit der Betriebsgröße, dennoch wird das Gerechtigkeitsargument durch die nun breit geöffneten Förderkonditionen abgeschwächt.

Welche Wirkungen eine breite Öffnung und großzügigere Ausgestaltung des Programms entfalten wird, kann vorab nicht abgeschätzt werden. Wie oben beschrieben wurde, war das Interesse an der Inanspruchnahme der Förderung bisher begrenzt. Jedoch lässt sich vermuten, dass große Unternehmen mit spezialisierten Personalabteilungen eher dazu neigen dürften, die Fördermöglichkeiten zu nutzen – insbesondere, da sie diese auch gleich für mehrere Beschäftigte beantragen können. Zudem konnte der AEZ bisher nur für abschlussorientierte Maßnahmen bei gering qualifizierten Beschäftigten gewährt werden. Es dürfte die Inanspruchnahme deutlich attraktiver machen, wenn die örtliche Arbeitsagentur nun auch für weitere Maßnahmen und Beschäftigte das Arbeitsentgelt während der Weiterbildungszeit anteilig finanzieren kann.

Daher sind insbesondere Förderbestimmungen sinnvoll, die Mitnahmeeffekte begrenzen. So ist es richtig, dass eine Förderung ausgeschlossen ist, wenn der Arbeitgeber zur Durchführung der Weiterbildung gesetzlich verpflichtet ist oder sie innerhalb des Betriebes durchführt. Dies schließt aus, dass die BA beispielsweise Schulungen für die Bedienung von Betriebsanlagen fördert, die in anderen Unternehmen nicht eingesetzt werden.

Die geplante Mindestdauer von vier Wochen für geförderte Maßnahmen entspricht dem bisherigen Vorgehen, erscheint aber bei der geplanten Ausweitung der Förderung als eher kurz. Denn bei kurzen Maßnahmen erscheint das Risiko besonders

hoch, dass Betriebe eine Förderung für ohnehin erforderliche Maßnahmen zur Qualifikationsanpassung beantragen. Dies will der Gesetzgeber zwar dadurch vermeiden, dass in geförderten Qualifizierungen Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden müssen, die über ausschließlich arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsfortbildungen hinausgehen. Eine Abgrenzung im Einzelnen und eine entsprechende Kontrolle könnte in der Praxis aber problematisch sein.

Eingeschränkt wird die Förderung bei Großbetrieben sowie Arbeitnehmern unter 45 Jahren und Nicht-Schwerbehinderten auf Personen, deren letzter Berufsabschluss mindestens vier Jahre zurückliegt oder die in den vorangegangenen vier Jahren nicht an einer geförderten Weiterbildung teilgenommen haben. Auch dies erscheint grundsätzlich angemessen, um Mitnahmen einzugrenzen. Jedoch wäre es sinnvoll, den erforderlichen Abstand zwischen geförderten Maßnahmen auch an die Dauer der geförderten Weiterbildungen zu koppeln. Wenn die geförderten Maßnahmen vergleichsweise kurz sind – zum Beispiel, weil es sich um Teilqualifikationen handelt – erscheint der vorgesehene Zeitabstand als sehr groß.

Der Gesetzgeber will die Förderung nach Betriebsgrößen staffeln. Hier erscheint eine begriffliche Schärfung sinnvoll: Ein Betrieb ist eine organisatorische Einheit, ein Unternehmen kann aus mehreren Betrieben bestehen. In den Handlungsanweisungen für WeGebAU legt die BA fest, dass sich die maßgebliche Grenze bei den Beschäftigtenzahlen auf das Gesamtunternehmen bezieht, zu dem der Betrieb gehört. Der Gesetzgeber sollte daher bereits bei der Gesetzesverabschiedung eine entsprechende Präzisierung vornehmen.

Bewertung des Antrags der Fraktion Die Linke

Die Bundestagsfraktion Die Linke stellt den Antrag, dass Beschäftigte nach dem Ende einer geförderten Weiterbildung für die Dauer der Weiterbildung, mindestens für ein Jahr, weiterbeschäftigt werden müssen. Diese Regelung, die der Nachbeschäftigungsfrist bei Eingliederungsvereinbarungen ähnelt, hat Vor- und Nachteile. Einerseits vermeidet sie, dass Betriebe auf diesem Weg Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den Ausstieg aus dem Unternehmen über Beitragsmittel ebnen. Andererseits kann sie einer geförderten Weiterbildung von Arbeitnehmern entgegenstehen, die diese aufgrund einer ansonsten drohenden Entlassung gerade besonders brauchen könnten.

Darüber hinaus fordert Die Linke, dass die Arbeitsagenturen Betriebsvereinbarungen zu Qualifizierungsplänen positiv berücksichtigen, wenn sie über Anträge auf eine Weiterbildungsförderung entscheiden. Dies würde zwar die Bedeutung von betrieblichen Qualifizierungsplänen stärken, in der Praxis wirft dies jedoch zum einen Fragen zur Gewichtung unterschiedlicher Qualifizierungspläne auf, zum anderen würden Betriebe mit einer bereits höheren Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten besonders gefördert. Dies würde dem Grundgedanken einer gerechteren Verteilung von Zugängen zu Weiterbildungen (siehe oben) widersprechen.

2.2 Ausbau der Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen

Gesetzentwurf

Eine Förderung beruflicher Weiterbildung war nach § 81 (1) SGB III bei Arbeitslosen mit einem Berufsabschluss bisher nur möglich, wenn diese notwendig war, um Arbeitslose beruflich einzugliedern. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung erkennt die Notwendigkeit der Weiterbildung bei Arbeitslosen mit Berufsabschluss nun auch dann an, wenn durch den Erwerb erweiterter beruflicher Kompetenzen (Erweiterungsqualifizierungen) die individuelle Beschäftigungsfähigkeit verbessert wird. Damit sollen die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter in die Lage versetzt werden, nicht nur zwingende qualifikatorische Anpassungen zu fördern, sondern darüber hinaus zusätzliche oder ergänzende berufliche Qualifikationen.

Hierin spiegelt sich wider, dass – angesichts der im Zuge der Digitalisierung sich wandelnden beruflichen Anforderungen – vorausschauende, zusätzliche und ergänzende Qualifikation die individuellen Arbeitsmarktchancen erhöhen und somit das Arbeitslosigkeitsrisiko senken können. Inwieweit durch die Anpassung tatsächlich mehr oder andere Weiterbildungen bei Arbeitslosen gefördert werden, wird zu beobachten sein.

Bewertung des Antrags der Fraktion Die Linke

Die Bundestagsfraktion Die Linke fordert einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung für erwerbslose Erwerbsfähige nach dem SGB II und SGB III, wobei vorrangig ein anerkannter Berufsabschluss erzielt werden soll. Gleichzeitig sollen diese Personen einen Weiterbildungszuschuss erhalten, der im SGB II nicht auf die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts angerechnet wird und im SGB III eine Schlechterstellung ausschließt. Die Erfolgsprämien für bestandene Prüfungen nach § 131a (3) SGB III sollen entfristet werden. Dies soll vermeiden, dass Personen die Weiterbildung vorzeitig abbrechen.

Die Forderung nach einem Rechtsanspruch für Erwerbslose auf geförderte Weiterbildung im Rahmen des SGB II und des SGB III ist aus Sicht des IAB nicht zielführend. Im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung steht die Eingliederung in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Daher ist es sinnvoll, Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsförderung als Ermessensleistung auszugestalten, wobei die Notwendigkeit durch qualifizierte Vermittlungsfachkräfte zu prüfen ist. Ein weitergehender Rechtsanspruch für alle Erwerbspersonen, wie sie im Rahmen einer möglichen Arbeitsversicherung diskutiert wird, setzt unter anderem eine umfassende Beratungsstruktur, aber auch weitere finanzielle Mittel voraus (siehe auch Kapitel 3).

Zuschüsse zu Leistungen und Prämien stellen finanzielle Anreize dar, die die Bereitschaft zur Weiterbildung erhöhen sollen. Oslander und Dietz (2015, 2016) evaluieren die Weiterbildungsbereitschaft von Arbeitslosen, indem sie von ihnen hypothetische Weiterbildungsszenarien bewerten lassen. Die Befunde weisen darauf hin, dass Erfolgsprämien wie auch eine hinreichende monatliche Zuzahlung zum Arbeitslosengeld die Bereitschaft zur Teilnahme steigern könnten. Die Autoren stellen allerdings

fest, dass monatliche Zuwendungen erst ab einer gewissen Höhe positive Anreize setzen. Sie haben zudem den Nachteil, dass sie nicht daran geknüpft sind, dass die Weiterbildung auch abgeschlossen wird. Damit ist von einem hohen finanziellen Aufwand bei ungewissen Erträgen (im Sinne von Abschlusszertifikaten) zu rechnen.

Bei der Beurteilung eines Prämiensystems lassen sich verschiedene Kriterien heranziehen: Effekte auf die Zugänge, Effekte auf die Abbrüche und Effekte auf die Arbeitsmarktchancen im Vergleich zu einem System ohne Prämien. Lang und Osiander (2017) untersuchen das Modellprojekt „Abschlussorientierte Qualifizierung mit Anreizsystem für bis 35-Jährige“, welches in einer Region in Ostthüringen durchgeführt wurde. Die Zugangszahlen blieben deutlich hinter den Erwartungen zurück. Die Ergebnisse sprechen zudem dafür, dass in der Modellregion eher solche Personen teilnahmen, die durch eine Weiterbildung hohe Einkommensverluste hinnehmen müssen. Sie gingen vermutlich davon aus, die Verluste durch die Prämien teilweise kompensieren zu können. Ein Vergleich mit Umschulungsteilnehmern in einer Vergleichsregion mit ähnlichen Arbeitsmarktbedingungen zeigt, dass die Abbruchquote in der Region mit finanziellen Anreizen am höchsten ausfiel – besonders drastisch war der Unterschied im Rechtskreis SGB II. Auch wenn die Implementation des Projekts keine kausale Evaluation ermöglicht, weisen die Ergebnisse darauf hin, dass ein Prämiensystem in der Praxis nicht notwendigerweise mit einem stark gesteigerten Weiterbildungsinteresse und weniger Abbrüchen verbunden sein muss. Angesichts der überschaubaren praktischen Erfahrungen und der geringen Forschungserkenntnisse zur Wirkung von Erfolgsprämien wäre es sinnvoll, diese nach Auslaufen der Befristung erst noch einmal in einer Form zu erproben, die kausale Folgerungen über ihre Wirksamkeit zulässt.

3 Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung

Status Quo

Bereits jetzt ist eine Bildungsberatung von arbeitslosen und beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch die BA möglich: Die BA hat Jugendlichen und Erwachsenen, die am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen, Berufsberatung anzubieten (§ 29 SGB III). Diese richtet sich nach dem Beratungsbedarf des Einzelnen und umfasst auch Beratung zu den Möglichkeiten beruflicher Weiterbildung (§ 30 SGB III). Die BA kann nach Beginn einer Berufsausbildung oder der Aufnahme einer Arbeit weiter beraten, soweit dies für die Festigung des Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisses erforderlich ist (§ 31 SGB III).

Unter dem Stichwort „Lebensbegleitende Berufsberatung“ (LBB) erarbeitet die BA aktuell ein Gesamtkonzept zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags zur beruflichen Orientierung und Beratung von Jugendlichen und Erwachsenen nach §§ 29 ff SGB III. LBB erweitert und aktualisiert das bisherige Beratungsspektrum. Sie umfasst folgende Elemente:

- Eine berufliche Erstberatung vor dem Erwerbsleben, die auf Schüler abzielt, die bald eine Ausbildung oder ein Studium beginnen werden.
- Eine Beratung zur Stabilisierung der Ausbildung / des Studiums von Auszubildenden / Studierenden in Fächern mit hohen Abbruchquoten und eine Beratung zu den individuellen Arbeitsmarktchancen der Auszubildenden / Studierenden beim Übergang in das Berufsleben.
- Eine berufliche Beratung im Erwerbsleben im Falle eines Wiedereinstiegs oder einer beruflichen Neuorientierung bei Arbeitslosen und gering Qualifizierten mit häufig wechselnden kurzen Arbeitsverhältnissen.

Evaluationsergebnisse

Zur Wirksamkeit einer Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung, die sich nicht auf die berufliche Erstausbildung bezieht, gibt es bislang kaum wissenschaftliche Befunde. Schanne und Weyh (2014) vergleichen Teilnehmende an der regionalen Bildungsberatung durch die Dresdner Bildungsbahnen mit nichtteilnehmenden ähnlichen Personen aus der Region. Unter den Beratenen machten Arbeitslose und Beschäftigte ungefähr gleich große Anteile aus. Kurzfristig erhöhte die Beratung die Wahrscheinlichkeit, an geförderter Weiterbildung teilzunehmen. Gleichzeitig nahm die Zahl der Tage in Arbeitslosigkeit in der kurzen Frist zu, was auf Einbindungseffekte hindeutet. Solche Einbindungseffekte sind nicht negativ zu bewerten. Sie treten auf, wenn Teilnehmer während einer geförderter Weiterbildung keinen neuen Job annehmen und deshalb zunächst weniger wahrscheinlich erwerbstätig sind als vergleichbare Personen, die sich nicht gefördert weiterbilden.

Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, die Weiterbildungsberatung durch die BA zu stärken. Ziel des Gesetzentwurfs ist es, Qualifizierungsbedarfe in den Betrieben offen zu legen, der Arbeitslosigkeit Einzelner präventiv vorzubeugen und die Beschäftigungsfähigkeit Einzelner zu verbessern. Auch erwerbsfähige Leistungsberechtigte im SGB II sollen die Weiterbildungsberatung durch die BA in Anspruch nehmen können.

Bewertung des Gesetzentwurfes

Bislang ist es schwierig, die Pläne der Bundesregierung zu beurteilen, da zu Form und Umfang einer Qualifizierungs- und Weiterbildungsberatung keine weiteren Ausführungen vorliegen.

Die Pläne der Bundesregierung zur Ausweitung der Beratungstätigkeit der BA passen in die Diskussion um eine Arbeitsversicherung. Ziel einer solchen Versicherung sollte eine verstärkte, unabhängige und niedrigschwellige Beratung sowohl von Betrieben als auch von Personen sein (Kruppe 2012). Eine leicht zugängliche, ergebnisoffene und individuelle Weiterbildungsberatung könnte in der Zukunft eine immer wichtigere Rolle spielen, um die individuelle Motivation für eine Weiterbildung zu erhöhen. Neben den jährlichen 46,8 Millionen Euro, die die Bundesregierung für zusätzliche Beratungsgespräche veranschlagt, müssten jedoch erstens finanzielle Mittel hinterlegt

sein, die eine unmittelbare Umsetzung des Beratungsergebnisses tatsächlich möglich machen. Zweitens müsste die Weiterbildungsberatung verstärkt individuelle Kompetenzen, Stärken und Entwicklungswünsche berücksichtigen. Drittens sollte institutionell nicht allein auf eine möglichst schnelle Integration in Arbeit gezielt werden (Relativierung des Vermittlungsvorrangs auch im SGB II). Viertens sollte ein wichtiges Ziel sein, bestehende soziale Ungleichheit im Zugang zu Weiterbildung zu reduzieren (siehe zum Beispiel Kruppe 2012 und Bläsche et al. 2017).

Bewertung des Antrags der Fraktion Die Linke

Neben dem Gesetzesvorschlag der Bundesregierung fordert die Fraktion Die Linke für Beschäftigte, denen Arbeitslosigkeit droht, einen Freistellungsanspruch für eine Weiterbildungsberatung.

Zwar würde hierdurch die Bedeutung von Weiterbildung stärker in den Fokus der von Arbeitslosigkeit Bedrohten gerückt, allerdings sind sowohl der zeitliche Umfang einer solchen Freistellung als auch die Durchsetzbarkeit eines solchen Rechtsanspruchs schwer einzuschätzen. Darüber hinaus sollte Weiterbildungsberatung verstärkt bereits präventiv und nicht erst im Falle drohender Arbeitslosigkeit eingesetzt werden.

4 Erweiterung des Schutzbereichs der Arbeitslosenversicherung

4.1 Erleichterter Anspruch auf Arbeitslosengeld

Gesetzentwurf und Bewertung

Die Bundesregierung plant, die Rahmenfrist beim Arbeitslosengeld von zwei Jahren auf 30 Monate zu verlängern.

Jahn und Stephan (2012) diskutieren ökonomische Aspekte, die teils für, teils gegen eine Verlängerung der Rahmenfrist sprechen. Letztendlich ist die Gewichtung der Argumente eine politische Entscheidung. Neben ökonomischen Überlegungen sollte auch das Gerechtigkeitsempfinden in der Bevölkerung, das empirisch allerdings schwer zu fassen ist, Berücksichtigung finden. Kritisiert wird häufig, dass Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien in die Arbeitslosenversicherung einzahlen, aber bei den aktuellen Regelungen niemals einen Anspruch auf Versicherungsleistungen erhalten würden. Auch hier lässt sich allerdings ein Gegenargument anbringen: Personen, die wiederholt gerade so viel arbeiten, dass sie nach Ablauf der Rahmenfrist für die Hälfte dieses Zeitraums einen erneuten Leistungsanspruch haben, erhalten für ihre Versicherungsbeiträge eine im Vergleich zu anderen Versicherten überproportional hohe Rendite.

Empirisch haben zuletzt Hofmann und Stephan (2015) die direkten kurzfristigen Effekte der Veränderungen von Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten auf Basis von Individualdaten abgeschätzt. Die Auswertungen beruhen auf hochgerechnet 3,2 Millionen Personen, die im Zeitraum Oktober 2012 bis September 2013 ein Beschäfti-

gungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat nicht beschäftigt waren. Mögliche Verhaltenseffekte und längerfristige Effekte sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.

Eine ergänzende Auswertung auf Basis der dort verwendeten Daten zeigt, dass bei einer Rahmenfrist von 30 Monaten zusätzlich etwa 53.000 Personen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt hätten, den 24.000 Personen auch eingelöst hätten. Die Einlösewahrscheinlichkeit wurde dabei individuell auf Basis der persönlichen Merkmale vorhergesagt. Die mittlere maximale Dauer des Anspruchs hätte für die zusätzlichen Bezieher 11 Monate betragen. Unter den Personen mit Anspruch wären gut 12.000 Arbeitslosengeld-II-Bezieher gewesen, von denen etwa die Hälfte den Anspruch auch genutzt hätte. Es wäre allerdings nicht allen gelungen, die Hilfebedürftigkeit zu verlassen, da ein Teil von ihnen bereits während der letzten Beschäftigung mit Arbeitslosengeld II aufgestockt hatte und dies auch bei einem Bezug von Arbeitslosengeld I weiter getan hätte. Bei denjenigen, die während der Beschäftigung nicht aufgestockt hatten, wäre es auf den Haushaltskontext angekommen, ob der Arbeitslosengeld-I-Bezug zur Deckung des Lebensunterhalts ausgereicht hätte.

Insgesamt sind von der Verlängerung der Rahmenfrist überschaubare Auswirkungen zu erwarten. Dennoch ist die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosengeldempfänger gut zu beobachten und zu gegebener Zeit zu bewerten.

Bewertung des Antrags der Fraktion Die Linke

Die Bundestagsfraktion Die Linke beantragt, die Rahmenfrist auf drei Jahre zu erweitern und die Anwartschaftszeit auf vier Monate zu verkürzen.

Hofmann und Stephan (2015) kommen für den von ihnen betrachteten Zeitraum und unter den getroffenen Annahmen zu dem Ergebnis, dass unter diesen Bedingungen knapp 520.000 Personen mehr einen Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt hätten, den 210.000 Personen eingelöst hätten. Die mittlere maximale Bezugsdauer hätte fünf Monate betragen. Unter den zusätzlich Anspruchsberechtigten wären knapp 170.000 bisherige Arbeitslosengeld-II-Empfänger gewesen, von denen 85.000 den Anspruch voraussichtlich auch eingelöst hätten. Sie hätten hierdurch aber nur teilweise die Hilfebedürftigkeit verlassen. Da die Analysen keine Verhaltenseffekte und längerfristigen Auswirkungen berücksichtigen, könnten die tatsächlichen Effekte aber auch höher ausfallen. Insgesamt scheint es sinnvoll, die Zugangsbedingungen nur in kleinen Schritten zu verändern – wie es der Gesetzentwurf vorsieht – und die Auswirkungen zu beobachten.

4.2 Veränderungen der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Antrag der Fraktion Die Linke

Die Bundestagsfraktion Die Linke beantragt unter anderem, dass Weiterbildungen und Qualifizierungen die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nicht mindern sollen. Für jedes Beitragsjahr, welches über die Dauer der Versicherungspflicht von 24 Mo-

naten hinausgeht, soll zudem ein Anspruch auf einen zusätzlichen Monat Arbeitslosengeld entstehen. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die innerhalb der Rahmenfrist mindestens 24 Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden haben, sollen Mindestansprüche gelten (18 Monate für über 50-jährige Erwerbslose, 24 Monate für über 55-jährige Erwerbslose und erwerbslose Menschen mit Behinderungen, 36 Monate für über 60-jährige Erwerbslose).

Evaluationsergebnisse

In den Jahren 2002 bis 2004 verabschiedete die damalige rot-grüne Bundesregierung tiefgreifende Arbeitsmarktreformen. So verkürzte sie für alle Personen ab 45 Jahren, die seit Februar 2006 arbeitslos wurden, die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Diese Reform ist ein natürliches Experiment, da sie nur bestimmte Altersgruppen betraf, andere jedoch nicht. Lo et al. (2013) vergleichen Männer, bei denen die Bezugsdauer um sechs Monate verkürzt wurde (Alter 45 bis 46), mit solchen, bei denen sich die Bezugsdauer sich nicht veränderte (Alter 40 bis 44). Empirisch zeigen sich für die Gruppe der vormaligen Niedriglohnbezieher, die weniger als zwei Drittel des Durchschnittslohns verdienten, kaum statistisch zuverlässige Reformeffekte. Es gibt nur leichte Hinweise darauf, dass sie seltener als vor der Reform in eine Beschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs wechselten. Hingegen lassen sich für arbeitslose Männer, die vorher außerhalb des Niedriglohnsektors gearbeitet haben, signifikante Reformeffekte nachweisen. Sie wechselten signifikant eher in neue Tätigkeiten innerhalb und außerhalb des Niedriglohnbereichs, nahmen häufiger eine geförderte Selbständigkeit auf und zogen sich häufiger aus dem Arbeitsmarkt zurück. Zugleich deuten die Ergebnisse darauf hin, dass sich die Beschäftigungsqualität gemessen am Lohnniveau teils verschlechtert haben könnte.

Andere Studien nutzen aus, dass sich die maximale Bezugsdauer mit dem Alter ändert. So steigt etwa die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld ab einem Lebensalter von 50 Jahren sprunghaft von 12 auf 15 Monate an. Andere relevante Regelungen wie zu Sperrzeiten oder zur Betreuung von Arbeitslosen durch die Vermittlungsfachkräfte verändern sich an dieser Altersgrenze hingegen nicht. Genau an der Altersgrenze von 50 Jahren zeigt sich für den Zeitraum 2008 bis 2011 eine sprunghafte Erhöhung der mittleren Verweildauer in Arbeitslosigkeit (Schmieder und Trenkle 2016). Personen mit höherer Anspruchsdauer sind an dieser Sprungstelle circa fünf bis zehn Tage länger arbeitslos. An Altersgrenzen, bei denen die Anspruchsdauer nicht ansteigt, zeigen sich hingegen auch keine abrupten Veränderungen der Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Eine frühere Studie des IAB für den Zeitraum 1987 bis 2004 (Schmieder et al. 2012) kommt trotz der damals anderen Voraussetzungen (wie anderen Altersgrenzen und längeren erweiterten Rahmenfristen) zu ähnlichen Ergebnissen.

Die Anspruchsdauer kann sich nicht nur auf die Verweildauer in Arbeitslosigkeit, sondern auch auf die Qualität der Arbeit – insbesondere die Wiedereinstiegslohne – auswirken. Auf der einen Seite kann eine längere Anspruchsdauer dazu führen, dass Arbeitslose länger suchen und damit besser zu ihnen passende und besser bezahlte

Jobs finden. Auf der anderen Seite kann sie bewirken, dass Arbeitslose aufgrund der im Mittel zunehmenden Arbeitslosendauer weniger attraktive Jobangebote erhalten. Schmieder et al. (2016) ermitteln, dass für Deutschland der negative Effekt auf die Löhne dominiert. Dabei vergleichen sie die Wiedereinstiegslohne von Arbeitslosen im Zeitraum 1987 und 1999, die zum Zeitpunkt des Eintritts in Arbeitslosigkeit zwischen 40 und 46 Jahre alt waren. In diesem Zeitraum gab es an der Altersgrenze 42 einen sprunghaften Anstieg der Anspruchsdauer von 12 auf 18 Monate sowie an der Altersgrenze 44 von 18 auf 22 Monate. Ihren Ergebnissen nach sinkt der Lohn um etwa 0,1 Prozent pro Monat, um den die Anspruchsdauer steigt, und um 0,8 Prozent pro Monat, um den sich die Dauer in Arbeitslosigkeit erhöht.

Bewertung des Antrags der Fraktion Die Linke

Zeiten der geförderten Qualifizierung verlängern nach § 140 (1) Ziffer 7 SGB III die Bezugsdauer aktuell um die Hälfte der in Weiterbildung verbrachten Zeit. Der Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke zielt darauf ab, den Bezug von Arbeitslosengeld während Weiterbildungszeiten nicht auf die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes anzurechnen. Dies begünstigt insbesondere Personen, für die der Arbeitslosengeldbezug nach einer Qualifizierung sonst sehr schnell enden würde. Für sie kann eine solche Regelung die Möglichkeit schaffen, nach der Weiterbildung länger nach einem passenden Arbeitsplatz zu suchen. Grundsätzlich setzt diese Regelung aber auch Anreize, den Leistungsbezug möglichst lange auszuschöpfen und erst dann eine Weiterbildung aufzunehmen. Daher sollte eine solche Regelung gegebenenfalls nur bei hinreichend langen geplanten Weiterbildungen (zum Beispiel zwölf Monate) greifen und zudem voraussetzen, dass die Maßnahme nicht abgebrochen wurde. Um zu beurteilen, wie sich eine solche Änderung auf die Teilnahmebereitschaft, die Wahrscheinlichkeit des erfolgreichen Abschlusses der Weiterbildung sowie die späteren Berufschancen auswirkt, müsste die geplante Änderung zunächst bei einem begrenzten Teilnehmerkreis (der optimaler Weise zufällig ausgewählt werden würde) erprobt werden.

Die Vorschläge der Fraktion Die Linke hätten des Weiteren zur Folge, dass sich anrechenbare Versicherungspflichtzeiten in Zukunft nicht mehr auf die erweiterte Rahmenfrist beschränken sollen, sondern im Lebensverlauf immer längere Anspruchsdauern begründen können. Die oben diskutierten Evaluationsergebnisse weisen allgemein darauf hin, dass bei längeren Anspruchsdauern a) längere Verweildauern in Arbeitslosigkeit folgen und b) nicht automatisch positive Effekte auf Löhne und Beschäftigungsqualität zu erwarten sind. Ist eine 50-jährige Person beispielsweise 32 Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen, so könnte sie nach dem vorliegenden Vorschlag bis zu 47 Monate Arbeitslosengeld beziehen.

Gleichzeitig fordert Die Linke, eine Untergrenze bei der Bezugsdauer einzuführen. Bei der vorgeschlagenen Ausgestaltung lassen sich sogenannte Drehtüreffekte (Wechsel zwischen Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug) nicht ausschließen. Personen ab einem Alter von 50 Jahren wäre es theoretisch möglich, zwischen zweijährigen Erwerbsphasen und einem – aufgrund der Mindestbezugsdauer – mindestens

18-monatigen Arbeitslosengeldbezug (derzeit wären es 12 Monate) zu wechseln. Personen ab 60 Jahren könnten länger Arbeitslosengeld beziehen als sie zuvor in der letzten erweiterten Rahmenfrist erwerbstätig waren.

4.3 Abschaffung von Sperrzeiten und Sanktionen

Bewertung des Antrags der Fraktion Die Linke

Die Bundestagsfraktion Die Linke beantragt, dass Sanktionen im SGB II und Sperrzeiten im SGB III abgeschafft werden.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass Sanktionen oder Sperrzeiten die Abgangsrate aus dem Leistungsbezug und die Übergangsraten in Beschäftigung erhöhen – sowohl ex-ante durch einen Abschreckungseffekt als auch ex-post nach einer Leistungskürzung (zum Beispiel Hofmann 2012, Wolff 2014, van den Berg et al. 2017, Bruckmeier et al. 2018). Allerdings können insbesondere die Sanktionen im SGB II auch negative Folgen haben. So senken sie, politisch und rechtlich intendiert, den Lebensstandard temporär unter das soziokulturelle Existenzminimum. Besonders stark können die Kürzungen Menschen unter 25 Jahren und wiederholt sanktionierte Personen treffen, die alleine leben und nicht auf die Ressourcen anderer Haushaltsmitglieder zurückgreifen können (Schreyer et al. 2013). Sanktionen können zudem zur Folge haben, dass Sanktionierte oder von Sanktionen bedrohte Personen geringer entlohnte Beschäftigungsverhältnisse aufnehmen oder sich ganz aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen (z.B. van den Berg et al. 2017). Und sie können die Beziehungen zwischen Leistungsberechtigten und Integrationsfachkräften in den Jobcentern belasten.

Abraham et al. (2018) zeigen mithilfe einer Vignettenstudie von Bürgerinnen und Bürgern erstens, dass nur ein sehr geringer Teil der von ihnen Befragten bei allen beschriebenen Szenarien auf eine Sanktion verzichten würde. Zweitens entspricht die aktuell deutlich strengere Sanktionierungspraxis bei Jüngeren sowie bei wiederholten Sanktionen nicht dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Menschen. Gerade diese Regelungen sind aufgrund der großen Härten, die sie mit sich bringen können, immer wieder Thema kritischer Debatten. Bereits van den Berg et al. (2017) haben auf Basis ihrer Wirkungsanalyse empfohlen, die Sanktionspraxis entsprechend anzupassen.

Insgesamt sprechen die Forschungsergebnisse dafür, Sanktionen und Sperrzeiten nicht abzuschaffen, aber auf eine anteilig höhere Sanktionierung von Jugendlichen und bei wiederholten Pflichtverletzungen zu verzichten. Wenn der Gesetzgeber entsprechende Pflichtverletzungen weiterhin stärker sanktionieren will, könnte er stattdessen die Sanktionsdauer verlängern (van den Berg et al. 2017). Dies würde den ökonomischen Befunden zu den Wirkungen von Sanktionen Rechnung tragen, gleichzeitig aber die Lebensbedingungen der Betroffenen weniger stark verschlechtern – und es wäre auch stärker mit den Gerechtigkeitsbewertungen von Sanktionen vereinbar.

5 Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung und der Sozialversicherungspauschale

Gesetzentwurf

Der Beitragssatz zur Arbeitsförderung soll zum 1. Januar 2019 von 3 Prozent auf 2,6 Prozent gesenkt werden. Darüber hinaus soll er befristet bis Ende 2022 um weitere 0,1 Prozentpunkte per Verordnung der Bundesregierung sinken. Übersteigt die Rücklage der BA nach der Absenkung dauerhaft 0,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um einen Betrag, der mehr als 0,1 Prozentpunkte des Beitragssatzes entspricht, soll von der Verordnungsermächtigung erneut Gebrauch gemacht werden. Gleichzeitig soll die Sozialversicherungspauschale von 21 Prozent auf 20 Prozent gesenkt werden.

Bewertung des Gesetzentwurfs

Bei der Beitragssatzgestaltung ist zu beachten, dass die BA im Falle einer Rezession über hinreichende Rücklagen verfügen muss. In Krisenzeiten kommt der BA eine wichtige Stabilisierungsfunktion zu. Sie zahlt bei steigender Arbeitslosigkeit mehr Arbeitslosengeld aus und stützt damit die Kaufkraft. Und sie finanziert gegebenenfalls Kurzarbeit, um die Auswirkungen des Abschwungs abzufedern. Schließlich setzt sie verstärkt aktive Arbeitsmarktpolitik ein. Gerade die große Rezession von 2009 hat gezeigt, dass die Handlungsfähigkeit der BA für die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts von großer Bedeutung ist. Rücklagen sind deshalb sehr effiziente Investitionen, denn ihre Wirkung kommt zum Tragen, wenn sie am nötigsten ist, nämlich in Krisenzeiten.

Nach Berechnungen des IAB (Hausner und Weber 2017) sollte sich eine angemessene Rücklage auf etwa 0,65 Prozent des BIP belaufen, damit die BA für den Krisenfall gewappnet ist. Dieses Ergebnis wird im Gesetzesentwurf explizit herangezogen. Im Jahr 2019 wird der Wert aller Voraussicht nach erreicht. Deshalb ist dann eine Beitragssatzsenkung in einem Umfang gerechtfertigt, der laufende Defizite vermeidet. Dies ist bei einer Absenkung um 0,5 Prozentpunkte der Fall.

Der Haushalt der BA wird allerdings durch höhere Ausgaben für Arbeitslosengeld und den verstärkten Einsatz aktiver Arbeitsförderung zusätzlich um mehr als eine Milliarde Euro belastet. Auch dann ist ein Haushaltsausgleich noch möglich. Dieser setzt aber eine weiterhin günstige Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt voraus.

Neben dem eigentlichen Rücklagenziel ist auch der Mechanismus von Bedeutung, nach dem das Ziel erreicht werden soll (Weber 2017, 2018). Würden die Finanzpolster der BA im Falle einer Rezession aufgezehrt, wäre mit dem neuen Beitragssatz kein angemessener Wiederaufbau der Rücklage möglich. Zu beachten ist dabei: Der erfolgreiche Rücklagenaufbau vor und nach der großen Rezession 2009 speiste sich aus einer herausragenden, so kaum zu erwartenden Arbeitsmarktentwicklung, nicht aus tatsächlichen Beitragserhöhungen – und zuvor war im wiedervereinten Deutschland ohnehin noch nie ein angemessener Rücklagenaufbau gelungen. Das macht deutlich, dass normalerweise Beitragssatzanpassungen nötig sein werden, um das

Rücklagenziel wieder zu erreichen. Es besteht allerdings das Risiko, dass eine zusätzliche finanzielle Belastung nach einer gerade erst überstandenen Rezession politisch schwer umsetzbar wäre, zumal ein nachhaltiger Aufbau einer Rücklage in der Arbeitslosenversicherung kein leicht kommunizierbares Ziel darstellt.

Zu empfehlen ist deshalb, sich schon vorab auf einen generellen Mechanismus zu verständigen, wie der Beitragssatz im Bedarfsfalle anzupassen wäre, um die Rücklage nach einer Rezession innerhalb von fünf Jahren wieder auf den Zielwert von 0,65 Prozent des BIP steigen zu lassen. Dies entspricht in etwa dem durchschnittlichen Zeitraum zwischen Wirtschaftsabschwüngen in der Vergangenheit. Aktuell wird die Rücklage trotz der enorm starken Arbeitsmarktentwicklung seit 2009 erst 2019 wieder das anzustrebende Niveau erreicht haben, also zehn Jahre nach dem Konjunkturunbruch. Insofern ist die befristete Senkung des Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte als ein erster Schritt in Richtung einer systematisch ausgestalteten Beitragssatzpolitik zu begrüßen.

Eine Anpassung der Sozialversicherungspauschale an geänderte Beitragssätze ist richtig, vor allem damit diese bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes angemessen einbezogen werden.

6 Entfristung der Zeitgrenze für eine sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigung

Kurzfristige Beschäftigung ist eine Form geringfügiger Beschäftigung, deren maximale Dauer von längstens 50 Arbeitstagen durch das Mindestlohngesetz zeitlich befristet auf 70 Tage erweitert wurde. Der Gesetzentwurf sieht eine Entfristung vor. Zu diesen sogenannten „kurzfristigen Mini-Jobs“ sind dem IAB keine wissenschaftlichen Studien bekannt.

7 Fazit

Der Gesetzentwurf „Qualifizierungschancen und Schutz in der Arbeitslosenversicherung“ sieht eine Weiterentwicklung der Arbeitsförderung vor. Die vorgesehenen gesetzlichen Änderungen sollen den Zugang zur Weiterbildungsförderung erleichtern und die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken.

Berufliche Weiterbildung dürfte im digitalen und demografischen Wandel zunehmend an Bedeutung gewinnen. Wichtig ist aber auch, die gesetzlichen Änderungen so umzusetzen, dass Fehlanreize möglichst vermieden werden und die intendierten Ziele des Gesetzes erreicht werden können. Welche Wirkungen eine breite Öffnung und großzügigere Ausgestaltung der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte entfaltet, kann vorab nicht abgeschätzt werden. Es ist insbesondere wichtig, die Förderung so auszugestalten, dass eine Mitnahme der Förderung begrenzt wird. Das Thema Weiterbildungsberatung wird in dem Konzept nur am Rande angesprochen, dürfte in Zukunft aber an Bedeutung gewinnen.

Von der geplanten Verlängerung der Rahmenfrist sind überschaubare Auswirkungen zu erwarten. Es erscheint sinnvoll, die Zugangsbedingungen zur Arbeitslosenversicherung nur in kleinen Schritten zu verändern – wie es der Gesetzentwurf vorsieht – und die Auswirkungen zunächst zu beobachten.

Da die anzustrebende Rücklagenhöhe im BA-Haushalt im nächsten Jahr erreicht werden wird, besteht finanzieller Spielraum. Bei der geplanten Beitragssatzsenkung um 0,5 Prozentpunkte und den deutlich höheren Ausgaben für Arbeitsförderung wäre ein ausgeglichener BA-Haushalt möglich, sofern die Arbeitsmarktentwicklung günstig bleibt. Für den Fall eines Aufzehrens der Rücklage in einer Rezession ist eine Systematik für Beitragssatzanpassungen zu empfehlen, welche die Rücklage innerhalb von fünf Jahren wieder auf den Zielwert hebt.

Literatur

- Abraham, Martin; Rottmann, Miriam; Stephan, Gesine (2018): Sanktionen in der Grundsicherung: Was als gerecht empfunden wird. IAB-Kurzbericht Nr. 19.
- Acemoglu, Daron (1997): Training and Innovation in an Imperfect Labor Market. *Review of Economic Studies* 64, S. 445–464.
- Acemoglu, Daron; Pischke, Jörn-Steffen (1998): Why Do Firms Train? Theory and Evidence. *The Quarterly Journal of Economics* 113, S. 79–119.
- Bassanini, Andrea; Booth, Alison; Brunello, Giorgio; De Paola, Maria; Leuven, Edwin (2005): Workplace Training in Europe. IZA Discussion Paper 1640.
- Bellmann, Lutz; Leber, Ute (2008): Weiterbildung für Ältere in KMU. *Sozialer Fortschritt* 57, S. 43–48.
- Berg, Gerard J. van den; Dauth, Christine; Homrighausen, Pia; Stephan, Gesine (2018): Informing employees in small and medium sized firms about training: results of a randomized field experiment, IZA Discussion Paper (im Erscheinen).
- Berg, Gerard J. van den; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2017): Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher – Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen. IAB-Kurzbericht Nr. 5.
- Bläsche, Alexandra; Brandherm, Ruth; Eckhardt, Christoph; Knuth, Matthias; Kruppe, Thomas; Kuhnhenne, Michaela; Käßlinger, Bernd; Schütt, Petra (2017): Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland. (Hans-Böckler-Stiftung. Working paper Forschungsförderung, 025), Düsseldorf, 41 S.
- Bruckmeier, Kerstin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Mühlhan, Jannek; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim (2018): Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. IAB-Stellungnahme Nr. 5.
- Dauth, Christine (2017): Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees. IAB-Discussion Paper Nr. 7.
- Dauth, Christine; Toomet, Ott (2016): On government-subsidized training programs for older workers. *Labour* 30, S. 371–392.
- Görlitz, Katja (2011): Continuous training and wages: An empirical analysis using a comparison-group approach. *Economics of education review* 30, S. 691–701.
- Hausner, Karl Heinz; Weber, Enzo (2017): Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung: BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur. IAB-Kurzbericht Nr. 3.
- Hofmann, Barbara (2012): Short-and long-term ex-post effects of unemployment insurance sanctions. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 232.1, S.31–60.
- Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine (2015): Abgänge aus Beschäftigung und Zugänge in den Leistungsbezug: Kurzfristige Effekte einer veränderten Rahmenfrist und/oder Anwartschaftszeit (erweiterte Fassung). *Aktuelle Berichte* Nr. 12.
- Jahn, Elke; Stephan, Gesine (2012): Leistungsansprüche bei kurzen Beschäftigungszeiten: Arbeitslosengeld – wie lange man dafür arbeiten muss. IAB-Kurzbericht Nr. 19.
- Janssen, Simon; Leber, Ute (2015): Weiterbildung in Deutschland: Engagement der Betriebe steigt weiter. IAB-Kurzbericht Nr. 13.

- Konings, Jozef; Vanormelingen, Stijn (2015): The impact of training on productivity and wages: firm-level evidence. *Review of Economics and Statistics* 97, S. 485–497.
- Kruppe, Thomas (2012): Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf. *WISO direkt*.
- Lang, Julia; Osiander, Christopher (2017): Finanzielle Anreize für Umschulungen: Erkenntnisse aus einem Modellprojekt. *Sozialer Fortschritt* 66, S. 569–591.
- Leuven, Edwin; Oosterbeek, Hessel (2008): An alternative approach to estimate the wage returns to private-sector training. *Journal of applied econometrics* 23, S. 423–434.
- Lo, Simon M.S.; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf (2013): Stellschraube Arbeitslosengeld: Kürzere Bezugsdauer zeigt Wirkung. *IAB-Forum* Nr. 2, S. 52–59.
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2015): What could all the money do? –Ergebnisse eines faktoriellen Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungsentscheidungen. *IAB-Discussion Paper* Nr. 4.
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2016): Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen. *Journal for Labour Market Research* 49, 59–76.
- Osiander, Christopher; Stephan, Gesine (2018): Unter welchen Bedingungen würden sich Beschäftigte weiterbilden? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys. *IAB-Discussion Paper* Nr. 4.
- Schanne, Norbert; Weyh, Antje (2014): Wirksamkeitsbetrachtung der Bildungsberatung der „Dresdner Bildungsbahnen“ – eine quantitative Studie. *IAB-Projektbericht* 1553.
- Schmieder, Johannes F.; Trenkle, Simon (2016): Disincentive effects of unemployment benefits and the role of caseworkers. *IZA Discussion Paper* 9868.
- Schmieder, Johannes F.; Wachter, Till M. von; Bender, Stefan (2012): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle – evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. *The Quarterly Journal of Economics* 127, S. 701–752.
- Schmieder, Johannes F.; Wachter, Till M. von; Bender, Stefan (2016): The effect of unemployment benefits and nonemployment durations on wages. *American Economic Review* 106, S. 739–777.
- Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2013): Sanktionen bei jungen Arbeitslosen im SGB II: Wenn das Licht ausgeht. *IAB-Forum* Nr. 2, S. 60–67.
- Schröder, Helmut; Schiel, Stefan; Aust, Folkert (2004). *Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung: Motive, Beweggründe, Hindernisse*. Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Bielefeld: Bertelsmann.
- Stevens, Margaret (1994): A theoretical model of on-the-job training with imperfect competition. *Oxford Economic Papers in Regional Science* 46, S. 537–562.
- Weber, Enzo (2017): Kurz kommentiert: Arbeitslosenversicherung: ... dann hast Du in der Not. *Wirtschaftsdienst* 97/10, S. 685–686.
- Weber, Enzo (2018): Die nächste Krise kommt bestimmt. *Frankfurter Rundschau*, 24.05.2018, S. 14.

Wolff, Joachim (2014): Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
6/2018	Christine Dauth Thomas Kruppe Gesine Stephan	Zur Qualifizierungsoffensive „Wissen und Sicherheit für den Wandel“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	8/18
7/2018	Frank Bauer	Zur Regulierung von flexiblen Arbeitszeiten	9/18
8/2018	Mario Bossler Joachim Möller	Der gesetzliche Mindestlohn: Auswirkungen, Anhebungen und Einhaltung	10/18
9/2018	Herbert Brücker Andreas Hauptmann Ehsan Vallizadeh	Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Eckpunktepapier der Bundesregierung	10/18
10/2018	Frank Bauer Kerstin Bruckmeier Peter Kupka Torsten Lietzmann Markus Promberger Philipp Ramos Lobato Joachim Wolff	Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung – auf die Zielgruppe kommt es an	11/18
11/2018	Herbert Brücker Anette Haas Andreas Hauptmann Ehsan Vallizadeh	Zur Steuerung der Erwerbsmigration und zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter	11/18
12/2018	Peter Kupka Torsten Lietzmann Markus Promberger Philipp Ramos Lobato	Sicherung sozialer Teilhabe für Langzeitarbeitslose	12/18
13/2018	Frank Bauer Tanja Buch Peter Haller Christian Hohendanner Elke Jahn Enzo Weber Stefanie Wolter	Zu den Auswirkungen der Reformen von befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit sowie möglichem Reformbedarf bei der Arbeitszeitregulierung	12/18
14/2018	Herbert Brücker Philipp Jaschke Sekou Keita Regina Konle-Seidl	Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat	12/18

Stand: 18.12.2018

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>



Impressum

IAB-Stellungnahme 15/2018

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Erika Popp

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise –
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn1518.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 19(11)208 vom 21.11.2018,
enthalten in Ausschussdrucksache 19(11)223
vom 23.11.2018, S. 23–32.