

Empfehlungen des Arbeitsmarktbeirates der Regionaldirektion Baden-Württemberg zu dem Thema Weiterbildung während Kurzarbeit und den Arbeits-Prozessen beim Kurzarbeitergeld

1. Zielsetzung

Während der Pandemie hat die Kurzarbeit ihre Funktion erfüllt, vielen tausenden Betrieben geholfen und Millionen Beschäftigten den Arbeitsplatz gesichert. Das war in dieser Krise enorm wichtig. In der Folge kommen auf Betriebe und die BA bis in das kommende Jahr hinein rund 1 Mio. Abschlussprüfungen zu. Jeder abgerechnete Arbeitsausfall wird geprüft, das heißt, jeder Betrieb, der Kurzarbeitergeld erhalten hat, wird einbezogen. Das wird für beide Seiten zu einem Kraftakt, der administrative Aufwand bei der Kurzarbeit ist nicht zu unterschätzen. Das gilt umso mehr, wenn Kurzarbeit nicht mehr für zeitlich befristete konjunkturelle Einbrüche, von denen einzelne Branchen betroffen sind, angesetzt wird, sondern um lange, viele Branchen umfassende und flächendeckende Phasen der Pandemie abzudecken.

Die Inanspruchnahme von geförderter Weiterbildung während der Kurzarbeit ist grundsätzlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückgeblieben. Dies ist auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen, die in den Besonderheiten dieser Krise, den speziellen Rahmenbedingungen der Kurzarbeitsausgestaltung sowie in den Voraussetzungen für eine Förderfähigkeit der Weiterbildung begründet ist. Ausgehend von den Erfahrungen der zurückliegenden zwei Jahre mit Kurzarbeit und Weiterbildung haben die Mitglieder des Arbeitsmarkt-Beirates erörtert, welche Erfahrungen und welche Schlußfolgerungen sich daraus für zukünftige, leider nicht auszuschließende Krisen ergeben.

2. Ausgangslage und Ergebnisse

Während der Corona-Pandemie waren in Baden-Württemberg mehr als 81.000 Betriebe mit in der Spitze annähernd 1 Mio Arbeitnehmern in Kurzarbeit. Im November 2021 (aktuellste verfügbare Zahl aufgrund des Abrechnungstimelags) waren immer noch mehr als 100.000 Arbeitnehmer in rund 14.000 Betrieben aus allen Wirtschaftszweigen in Kurzarbeit. Aktuell sind danach noch 2,3% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von Kurzarbeit betroffen.

a. Weiterbildung während Kurzarbeit

Trotz dieser hohen Zahlen und dem von allen Seiten anerkannten grundsätzlichen Bedarf an Weiterbildung gerade auch vor dem Hintergrund von Dekarbonisierung und Digitalisierung wurden die Zeiten der Kurzarbeit nur in geringem Umfang für geförderte Weiterbildungsaktivitäten genutzt. So wurde für Qualifizierungen, die durch die BA gefördert wurden, während der Coronakrise deutlich weniger ausgegeben als während der Finanzkrise (vgl. Abbildung). Darüber hinaus gibt es Hinweise darauf, dass auch die betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten in nur eingeschränktem Umfang stattgefunden haben: Nach einer Untersuchung des IAB haben bundesweit durchschnittlich nur 10% der Betriebe mit Kurzarbeit diese Zeiten für Weiterbildung ihrer Beschäftigten genutzt.

Ausgaben für Qualifizierung im RD-Bezirk – Mit Blick auf Weiterbildung während KuG



Im Unterschied zur Finanzkrise, in der die Durchführung von Qualifizierungen zumindest in den ersten sechs Monaten der Kurzarbeit Voraussetzung für die volle Erstattung der Sozialbeiträge an die Unternehmen war, wurden sowohl die Arbeitnehmer als auch die Arbeitgeberanteile der Sozialversicherung in der Coronakrise seit März 2020 unkontingiert von Beginn an vollständig erstattet.

Bei den Konditionen, zu denen die BA Qualifizierungen von Kurzarbeitenden finanziell fördert(e), gibt es Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Finanz- und Coronakrise. Gemeinsam ist den Förderansätzen (ESF-KuG während der Finanzkrise, aktuell §82 SGB III bzw seit 1.1.21 §106a SGB III) die Übernahme der Lehrgangskosten gestaffelt nach Betriebsgröße bis zum Ende der Maßnahme (auch über das Ende des KuG-Bezugs hinaus).

Ein wesentlicher Unterschied der Regelungen besteht darin, dass die aktuelle Regelung eine AZAV-Zertifizierung aller durchgeführten Bildungsmaßnahmen vorsieht, während dies in der Finanzkrise nur bei abschlussorientierten Maßnahmen erforderlich war.

Außerdem setzt die aktuelle Gesetzeslage eine Maßnahmedauer von mehr als 120 Stunden voraus, während hierzu in der Finanzkrise keine Vorgaben gemacht wurden. Damit waren damals auch kürzere, arbeitsplatzbezogene Qualifizierungen förderbar.

Insgesamt waren damit die Regelungen zur Förderung der Weiterbildung während der Finanzkrise deutlich flexibler als während der Coronakrise. Die positiven Erfahrungen mit dem durch das Land aufgelegten ESF-Förderprogramm für betriebliche Weiterbildung mit niedrighem Zugangsvoraussetzungen und unkomplizierten Rahmenbedingungen zeigen die Relevanz flexibler Regelungen deutlich auf.

Erfahrungen des Landes mit der ESF Plus – Fachkursförderung und dem Programm ESF - Betriebliche Weiterbildung (REACT-EU)

ESF Plus – Fachkursförderung

Auch in der neuen Förderperiode 2021-2027 bezuschusst das Wirtschaftsministerium überbetriebliche Weiterbildungen mit dem Förderprogramm „Fachkurse“ im Rahmen des ESF Plus. Die Fachkurse richten sich insbesondere an Erwerbstätige in KMU und dienen dem Erwerb, dem Erhalt oder der Erweiterung von beruflichen Kenntnissen, Fertigkeiten, Fähigkeiten oder Kompetenzen. Teilnehmerinnen und

Teilnehmer einer förderfähigen beruflichen Weiterbildungsmaßnahme erhalten einen finanziellen Zuschuss zu den Kursgebühren in Höhe von 25 Prozent bzw. 50 Prozent für alle ab 55-jährige und Teilnehmende ohne Berufsabschluss. Die Maßnahme darf zwischen mindestens 8 und höchstens 160 Unterrichtseinheiten umfassen. Details unter <https://www.esf-bw.de/esf/wm/foerderprogramme/>. Mit der Fachkursförderung besteht ein niederschwelliges Angebot mit hohem Anreizpotential an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen. Zur Fachkursförderung im ESF Plus in der Förderperiode 2021-2027 liegen noch keine Zahlen vor. In der Förderperiode 2014-2020 wurden mit einem durchschnittlichen jährlichen Fördermitteleinsatz (ESF und Land) von knapp 7,4 Mio. Euro gut 219.000 Teilnahmen gefördert. Wie sich die notwendige Reduzierung der Fördersätze in der Förderperiode 2021-2027 auf die Teilnahmen auswirken wird, kann noch nicht abgeschätzt werden.

ESF - Betriebliche Weiterbildung (REACT-EU)

Neben der bewährten Fachkursförderung bietet das Wirtschaftsministerium derzeit ein Sonderprogramm zur Förderung einzelbetrieblicher Weiterbildungen an. Finanziert wird es aus zusätzlich bereitgestellten REACT-EU-Mitteln im Rahmen des ESF. Durch eine Vergünstigung von Kursen zur betrieblichen Anpassungsfortbildung unterstützt das Förderprogramm Betriebe, insbesondere KMU, und ihre Beschäftigten bei der Erholung von den wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronapandemie, bei der fortschreitenden Digitalisierung und der langfristigen Umstellung auf eine klimaneutrale Wirtschaft. Bezuschusst werden 50% der förderfähigen Kursgebühren. Förderfähig sind - unabhängig von der Zahl der Teilnehmenden - pro Kurs bis zu 4.000 Euro Kursgebühr und je Unterrichtseinheit höchstens 250 Euro, je ohne Mehrwertsteuer. Wie bei der Fachkursförderung wird die Förderung von der Weiterbildungseinrichtung bei der L-Bank beantragt. Das Förderprogramm läuft, solange Budget verfügbar ist, längstens bis 31. Dezember 2022. Weitere Details unter <https://www.esf-bw.de/esf/esf/wm/foerderprogramme/>. Seit Programmstart im Juni 2021 wurden in diesem Programm Fördermittel in Höhe von rund 2,5 Mio. Euro für geschätzte 22.500 Teilnahmen bewilligt.

b. Arbeits-Prozesse Kug

Mit der Anzeige erwirbt ein Betrieb das Recht, innerhalb der nächsten drei Monate unter den Voraussetzungen der §§ 95ff. SGB III mit Kurzarbeit zu beginnen. Anspruchsberechtigte sind die Arbeitnehmer*innen. Der Arbeitgeber kann dann eigenständig und kurzfristig über den Umfang und die Lage der Kurzarbeit entscheiden. Kurzarbeitergeld (Kug) wird durch den Betrieb berechnet und ausgezahlt und nachträglich durch die AA vorläufig erstattet. Die Berechnung erfolgt für jede*n Arbeitnehmer*in individuell. Nach Abschluß der Kug-Periode erfolgt nochmals eine exakte Schlussrechnung durch die Agentur für Arbeit. Im Durchschnitt waren 2021 6.540 Mitarbeitende bundesweit mit der Bearbeitung von Kug beschäftigt. Die Schlussabrechnungen werden sich für Betriebe und AA voraussichtlich noch bis 2024 hinziehen. Bei den bisher durchgeführten Abschlußprüfungen tritt in 74% der Fälle keine Änderung auf, in 5% eine Nachzahlung und in 21% eine Rückforderung.

3. Ursachen und Erklärungen

a. Weiterbildung während KuG

Vor allem in der ersten Phase der Pandemie dominierten Fragen des Gesundheitsschutzes, der Arbeitsorganisation und der Existenzsicherung. Weiterbildung hatte keine Priorität, weder auf Arbeitgeber- noch auf Arbeitnehmerseite.

Eine weitere Ursache für die im Vergleich zur Finanzkrise geringen Weiterbildungsaktivitäten während der coronabedingten Kurzarbeit ist sicherlich in der unkonditionierten vollständigen Erstattung der Sozialbeiträge zu sehen, da damit ein unmittelbarer finanzieller Anreiz fehlte.

Aber auch die Ausgestaltung der Förderkonditionen trägt dazu bei, dass (geförderte) Weiterbildungen nicht im erhofften Umfang in Anspruch genommen werden. In der oben zitierten IAB-Befragung geben die Betriebe an, auf Weiterbildungsaktivitäten während Kurzarbeit zu verzichten, weil unklar sei, wann die Geschäftstätigkeit im vollen Umfang wieder aufgenommen werden könne. Zudem gebe es Schwierigkeiten mit der Einpassung von Weiterbildungszeiten in die kurzarbeitsbedingten Arbeitspläne. Damit dürfte bei den Förderkonditionen insbesondere die erforderliche Mindestdauer von 121 Stunden sowie das Fehlen hinreichend flexibler und digitaler AZAV-zertifizierter Bildungsangebote ein wesentliches Hindernis gewesen sein, vor allem für die in der ersten Phase der Pandemie besonders betroffenen Fertigungsbereiche. Zusammen genommen sind die gegenwärtigen Förderangebote des SGB III deutlich weniger flexibel und niederschwellig als diejenigen der Finanzkrise oder des oben angesprochenen Landesprogramms.

b. Arbeits-Prozesse Kug

Kurzarbeitergeld wurde ursprünglich entwickelt, um kurzfristige, konjunkturelle zeitlich sehr eng begrenzte Ausfälle von Betrieben oder Branchen abzudecken, nicht jedoch um über mehrere Jahre einen flächendeckenden Ausfall vieler Branchen wie bei Corona unbürokratisch abzufedern. Darüber hinaus wurde während Corona die Abrechnung für Betriebe wie AA komplexer. Viele Einzelregelungen wurden jeweils getrennt voneinander und für begrenzte Zeiträume festgelegt (per VO und per Gesetz), z.B. wurde die maximale Bezugsdauer mehrfach angepasst oder die Anrechnung von Nebeneinkommen mehrfach geändert. Komplexität in der Abrechnung brachte auch die (unterschiedliche) Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und die Einbeziehung zusätzlicher Personenkreise (Zeitarbeitnehmer) in die Kurzarbeit. Die Abrechnung von Auszubildenden gewann an Bedeutung (mit allen Schwierigkeiten und Hürden aus dem BBiG). Gleichzeitig wurden personenbezogene Erhöhungsbeträge in Abhängigkeit von der individuellen Kurzarbeitsbezugsdauer eingeführt.

Diese hohe Komplexität und der Individualbezug auf Arbeitnehmer*innen führt trotz maschineller Lohnabrechnungen in der Praxis zu hohen Fehlerquoten. Die Herausforderung war auch für die Softwareanbieter enorm, die gesetzlichen Änderungen zeitnah und richtig umzusetzen – mit der Folge von Korrekturen, die aufgrund der nachträglichen Umstellungen oft für (lange) zurückliegende Zeiträume erforderlich wurden. Die Monatsabrechnungen durch den Betrieb oder den Steuerberater müssen so mehrfach in den folgenden Monaten korrigiert werden. Die Nachvollziehbarkeit wird immer schwieriger.

4. Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung

a. Weiterbildung während KuG

Um die Qualifizierung während Kurzarbeit in künftigen Krisen, aber auch als Instrument im Strukturwandel insgesamt attraktiver zu machen, sind Anreize sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber sowie angepasste Rahmenbedingungen erforderlich.

Auf der Arbeitnehmerseite ist hier vor allem an eine Erhöhung der Kug-Leistungsätze während Qualifizierung zu denken (z.B. analog zu den erhöhten Leistungsätzen ab dem 7. Bezugsmonat), sowie an die Übernahme der Fahrt- oder Kinderbetreuungskosten.

Nach dem Auslaufen der gegenwärtigen Regelung zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge könnte für Arbeitgeber der Anreiz zu Weiterbildungsaktivitäten dadurch erhöht werden, dass die 50prozentige Erstattung der SV-Beiträge nach §106a SGBIII nicht an die 120-Stunden-Grenze und die Zertifizierung gekoppelt wird. Stattdessen könnte die Nutzbarkeit für den allgemeinen Arbeitsmarkt und der Beginn der Weiterbildung nach Beginn der Kurzarbeit als Voraussetzung genügen.

Hinsichtlich der Förderung der Lehrgangskosten erscheinen drei Punkte zentral, um die Flexibilität zu erhöhen und Anreize für mehr Qualifizierungen zu setzen:

- Herabsetzung der Mindeststundendauer deutlich unter 120 Stunden
- Besserer Zugang zu digitalen Maßnahmen, u.a. durch
- Zulassung weiterer Qualitätszertifikate neben der AZAV-Zertifizierung (z.B. analog ESF-Fachkursprogramm)

Daneben wären weitere monetäre Anreize denkbar, wie etwa

- Die Übertragung der erhöhten Fördersätze des §82 SGB III Abs. 4 und 5 bei besonderer Betroffenheit oder Vorliegen einer Betriebsvereinbarung mit Regelung zur Qualifizierung auf die Regelung des §106a sowie
- Bei Weiterbildung über das Ende der Kurzarbeit hinaus die Gewährung von Arbeitsentgeltzuschuss. .

b. Kurzarbeitergeld im engeren Sinne

Bei der Weiterentwicklung des Kurzarbeitergeldes müssen auf Basis der vorliegenden Erfahrungen zwei Fallkonstellationen unterschieden werden:

1. Entbürokratisierung und Fokussierung des klassischen konjunkturellen Kurzarbeitergeldes:

Das klassische Kurzarbeitergeld sollte dringend wieder auf seinen Kern, einzelne Betriebe, die vorübergehend, im Sinne kurzer Dauer, von konjunkturellen Krisen oder unabwendbaren Ereignissen betroffen sind reduziert werden und während Corona gewonnene Erfahrungen berücksichtigt werden:

- Die Höhe des Anspruches wird vom konkreten Arbeitsausfall und Einkommen der*des einzelnen Arbeitnehmers*in entkoppelt und als betrieblicher Anspruch durch Vergleiche von Bruttolohnsummen ermittelt, so dass weiterhin eine schnelle Auszahlung gewährleistet ist.

Stuttgart, den 09.06.2022

- Auf Sonderregelungen für einzelne Arbeitnehmer wird grundsätzlich verzichtet, weil sie die Komplexität und Fehlanfälligkeit für Arbeitgeber und Bundesagentur für Arbeit steigern.
 - Eine Abschlussprüfung zur Vermeidung von Missbrauch erfolgt nur, wenn von Seiten der Beschäftigten konkrete Hinweise auf Missbrauch vorliegen bzw. stichprobenweise in 5 % der Fälle. Ziel sollte es sein, analog der ersten Erfahrungen der DRV die Abschlussprüfung vorwiegend mit einer KI-basierten automatisierten Logik sowohl von Seiten der Betriebe als auch der Verwaltung automatisiert durchzuführen.
2. Ein neu zu schaffendes Krisengeld:
- Davon abzugrenzen sind Krisen anderer Art (z.B. Pandemien, Kriege, etc.), die üblicherweise eine Vielzahl von Branchen und Betrieben betreffen und deren Dauer durch die Betriebe in der Regel nicht beeinflussbar und prognostisch sinnvoll einschätzbar ist. Dieses sollte in vielen Punkten unbürokratischer und einfacher ausgestaltet werden:
- Der Anspruch wird staatlicherseits mit der z. B. pandemischen Lage dem Grunde nach festgestellt und muss nicht für jeden Betrieb bzw. für Branchen einzeln in Anzeigen begründet und entschieden werden.
 - Die Abrechnung erfolgt auf Basis der ausgefallenen Bruttolohnsumme, die der Betrieb als Ganzes nachweist in einer festzulegenden Höhe als betrieblicher Anspruch und nicht als Individualanspruch des einzelnen Arbeitnehmers.
 - Die Schlussrechnung erfolgt analog den vorgeschlagenen Erleichterungen zum konjunkturellen Kug.
 - Zu diskutieren bleibt, ob diese Leistung weiterhin aus Beitragsmitteln zu finanzieren und durch die Bundesagentur für Arbeit auszuzahlen ist oder ob dies auf anderen Wegen (z.B. Finanzverwaltung) erfolgt.