

Das Sozialrecht als Flankierung für betriebliche Qualifizierung und Weiterbildung*

Prof. Dr. Karl-Jürgen Bieback, Prof. aD. Universität Hamburg

I. Einleitung

Unter einer *betrieblichen* Qualifizierung und Weiterbildung werde ich im Folgenden eine Förderung verstehen, die

- Erstens in einem *betrieblichen Kontext* erfolgt;
- bei der es zweitens nicht um die Förderung Arbeitsloser, sondern um die *Förderung Beschäftigter* geht, wohl aber mehr oder weniger direkt auch um die Prävention von Arbeitslosigkeit; und
- drittens *fördert die betriebliche* Qualifizierung und Weiterbildung zusätzlich und eventuell gar vorrangig auch den *Betrieb* selbst und ist eingebunden in das Zusammenwirken der Betriebsparteien.

Seit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 steht im Zentrum der Förderung der Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Förderung individueller Personen. Nach dem Rückbau ab 1974 wurde die Förderung erst wieder stärker in diesem Jahrhundert für arbeitslose Einzelpersonen der »Risikogruppen« eingesetzt.¹ Hier war Vorreiter die Förderung durch den Europäischen Sozialfonds auf Ebene der Bundesländer² und die Förderung spezieller Problemgruppen im Programm WeGebAU (§§ 131a, dann § 82 SGB III).³ Erst 2019 und 2020 wird die Förderung nach § 82 SGB III generalisiert auf alle Beschäftigte unabhängig vom Alter, der Qualifikation und der Betriebsgröße ausgedehnt und stärker auf den Betrieb und die Förderung ganzer Gruppen ausgerichtet. Noch weiter geht der mit dem Beschäftigungssicherungsgesetz (BeschSiG) vom 3. Dezember 2020 ab 1. Januar 2021 in § 106a Abs. 2 iVm. Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB III eingeführte Anspruch des Arbeitgebers auf Übernahme der Kosten der Weiterbildung während der Kurzarbeit.⁴ Er soll die Nachfrage nach Weiterbildung während der langen Zeiten von Kurzarbeit in der COVID-19 Pandemie verbessern, die bis dahin wenig entwickelt war.⁵

Zwar gab es selbst schon vor dem AFG von 1969 ein kollektivrechtliches Instrument der Weiterbildung, das heutige Transferkurzarbeitergeld (§ 111, 111a SGB III). Aber es konnte erst seit 2008/9 mit einer Förderung der Weiterbildung verbunden werden, die ab 2020 für alle Beschäftigte unabhängig vom Alter geöffnet wurde.⁶ Realisiert wird diese Weiterbildung aber kaum.⁷ Darauf werde ich nur begrenzt eingehen. Denn das Transfer-Kurzarbeitergeld (Transfer-Kug) setzt voraus, dass die zu Fördernden aus dem vorherigen Arbeitszusammenhang herausgelöst und an eine neue besondere betriebliche Einrichtung überwiesen, um dann weiter vermittelt zu werden. Das ist nur noch der Form nach eine Maßnahme der betrieblichen Qualifizierung.

Nicht behandelt, aber erinnert werden soll an eine der wichtigsten Qualifizierungsleistungen der Betriebe, die von der BA vielfältig gefördert wird: Die betriebliche duale Berufsausbildung. Hier ist ein völlig eigenes, umfangreiches Fördersystem entstanden, auf das nur als Beispiel eines sehr flexiblen, pädagogisch und sozialpädagogischen Förder-Modells eingegangen werden wird (unten III.4.b).

* Es handelt sich um die überarbeitete Fassung des Vortrags, der beim 18. Göttinger Forum für Arbeitsrecht am 29. 10. 2020 gehalten wurde.

- 1 Zur Entwicklung: *Bosch*, Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel, Hans Böckler Stiftung, Working Paper Forschungsförderung Nr. 158, Düsseldorf 2019, S. 12 ff.; *Klaus ua.*, Geförderte Weiterbildung Beschäftigter, IAB Kurzbericht 24/2020, S. 1-4.
- 2 Überblick unter www.esf.de/portal/DE/Startseite/inhalt.html (16. 4. 2021) und www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/ESF-Programme/inhalt.html (16. 4. 2021)
- 3 Zur Praxis von WeGebAU Bericht der Bundesregierung BT-Drs. 18/25785, S. 28 f.
- 4 Beschäftigungssicherungsgesetz v. 3. 12. 2020 Art. 1 Nr. 3, BGBl 2020 I, S. 2691.
- 5 *Bellmann ua.*, IAB-Forum, 9. 12. 2020. Kritik am alten Recht: *Bieback*, *Soz-Sich* 2019, 373 ff.
- 6 Vgl. Übersichten *Bieback*, in: *Gagel*, SGB II/SGB III, 78. EL., Stand: Mai 2020 (im Folgenden: *Gagel*), § 111 Rn. 24–32b und § 111a Rn. 8, 9.
- 7 BT-Drs. 19/23804, S. 24, Tabelle 13: maximal 2,6% aller Maßnahmen des Transfer-Kug wurden in den Jahren 2016-19 mit Weiterbildung verbunden.

II. Übersicht über die Förderung betrieblicher Weiterbildung im SGB III

1. Trennung in zwei Regelmodelle und ein befristetes Modell bei Kurzarbeit

Die betriebliche Weiterbildung nach dem nunmehr mehrfach erneuerten und erweiterten § 82 SGB III ist das sehr komplexe Regelmodell einer betrieblichen Förderung einerseits für Problemgruppen des Arbeitsmarkts andererseits generell und kollektiv für alle Beschäftigte. Ein weiteres sehr altes Regelmodell ist die völlig offene Weiterbildung bei Kurzarbeit in den besonderen betrieblichen

Einrichtungen nach §§ 111 und die speziellere nach 111a SGB III. Anspruchsinhaber sind jeweils die Beschäftigte.

Neu hinzugefügt wurde nunmehr für die Zeit vom 1.1.2021 bis 31.7.2023 ein Anspruch des Arbeitgebers auf Förderung von Maßnahmen der Weiterbildung ohne weitere Anforderungen an die Art und Dauer der Maßnahme (§ 106a Abs. 2 S.1 SGB III), wenn sie während einer Kurzarbeit begonnen wird. Diese Maßnahme kann nicht gleichzeitig nach § 82 SGB III gefördert werden (§ 106a Abs. 2 S.2 SGB III) und § 82 Abs. 9 SGB III schließt während des Bezugs von Kurzarbeitergeld (Kug) bis zum 31. Juli 2023 die Kurzarbeitenden völlig von einer Förderung nach § 82 SGB III aus.⁸

2. Risiken/Leistungsfälle und ihre Divergenzen

	Regelmodell § 82 SGB III	§ 106a Abs. 2 SGB III	§§ 110/111/111a SGB III
1. Versicherungsfall/ Leistungsfall	§ 82 Abs.1 S.2 SGB III: alternativ: 1. Anpassung der Qualifikation an Strukturveränderung 2. Qualifizierung für Engpassberuf 3. Weiterbildung in Betrieb unter 250 Arbeitnehmern, Arbeitnehmer über 45, Schwerbehinderte	<i>Vorübergehender</i> Arbeitsausfall, auf Basis <i>allg.</i> wirtschaftlicher Entwicklung; Weiterbildung während Kurzarbeit begonnen	§ 110 SGB III: Von Arbeitslosigkeit bedroht §§ 111/111a: <i>Dauerhaft</i> nicht vermeidbarer Entgeltausfall; AN »von Arbeitslosigkeit bedroht«
2. Erheblichkeit	Keine	Entgeltausfall von 10% bei 10% AN	Betriebsänderung iSv. § 111 BetrVG, auch unter 20 AN
3. Betriebliche Voraussetzungen	Förderung unterschiedlich nach Größe des Betriebs	Keine Anforderung an Größe; auch Betriebsabteilung; Beteiligung Betriebsrat	§§ 111/111a SGB III betriebsorganisatorische selbständige Einheit, Mitbestimmung Betriebsrat

Der einzige nicht auf spezielle Berufsgruppen bezogene erste Leistungsfall in § 82 SGB III ist sehr komplex. Beschäftigten, die »berufliche Tätigkeiten ausüben, die durch Technologien ersetzt werden können oder in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen sind« sollen gem. § 82 Abs. 1 S.2 und Abs. 3 SGB III »eine Anpassung und Fortentwicklung ihrer beruflichen Kompetenzen« ermöglicht werden. Es geht um drohende, bleibende Strukturänderungen, nicht nur um die Überbrückung der Corona-Pandemie. Durchweg sind Prognosen erforderlich, die der BA große Beurteilungsspielräume⁹ lassen.

Weniger Probleme machen die beiden anderen Leistungsfälle in § 82 SGB III. Sie behalten aber die alte Ausrichtung auf spezielle Personengruppen bei, was eine kollektive, breite Förderung der Belegschaft erschwert.

Die Leistungsfälle der Weiterbildung während Kurzarbeit und Transfer-Kug sind hinreichend durch Gesetzge-

ber und Rechtsprechung konkretisiert: Unvermeidbare vorübergehende oder dauerhafte Arbeitsausfälle. Die normale *vorübergehende* Kurzarbeit ist aber schwierig zu bestimmen. Geht man von einer restriktiven Interpretation aus, dann muss schon bei Aufnahme der Kurzarbeit die Wiederaufnahme der Arbeit durch die Geförderten feststehen.¹⁰ Richtiger ist es, bei Arbeitsmarktkrisen, Corona wie Strukturwandel, deren Dauer und Ergebnis nicht absehbar sind, nur die Wahrscheinlichkeit einer

⁸ In der Fassung des Beschäftigungssicherungsgesetzes v. 3.12.2020 Art. 1 Nr. 3, BGBl 2020 I, S. 2691 mit Wirkung v. 1.1.2021.

⁹ Allgemein dazu BSG, 12.10.2017 – B 11 AL 20/16 R, SozR 4-4300 § 56 Nr. 1 – juris, Rn. 17, 18; BSG, 5.8.2015 – B 4 AS 46/14 R, SozR 4-4200 § 16b Nr. 1 – juris, Rn. 18; BSG, 6.4.2006 – B 7a AL 20/05 R, SozR 4-4300 § 32a Nr. 2 – juris, Rn. 22.

¹⁰ Petzold, in: Hauck/Noftz/Voelzke (Hrsg.), SGB III, Stand 5/2019, Berlin 2019, § 96 Rn. 18; Kühl, in: Brand, SGB III, 7. Aufl., München 2015, § 96 Rn. 6; Gebel, BB 2015, 2485, 2488.

Weiterbeschäftigung ausreichen zu lassen.¹¹ So wurde – mit Recht und praktischem Erfolg – in dem massenhaften Einsatz von Kug in der Finanzkrise 2008/9 und der Krise

ab 2020 verfahren. Zudem kann man auch argumentieren, der Arbeitsausfall sei gerade deshalb »vorübergehend«, weil Kug von Weiterbildung begleitet wird.

3. Kollektive und individualisierende Elemente in der Förderhöhe

	Regelmodell § 82 SGB III	§ 106a Abs. 2 SGB III	§§ 110/111/111a SGB III
4. Zuschuss Arbeitsentgelt/ Ersatz Nettolohn	Ermessen Abs. 3: 1. Betrieb unter zehn Arbeitnehmern 75 %, 10–250 Arbeitnehmer 50 %, über 250 Arbeitnehmern 25 % des »weiterbildungsbedingen« Ausfalls. Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss voll. 2. Abs. 4: Erhöhung um 5 % bei Betriebsvereinbarung/ Tarifvertrag über betriebsbezogene berufliche Weiterbildung, um 10 % wenn berufliche Kompetenzen bei mindestens 20 % Arbeitnehmern betriebliche Anforderungen voraussichtlich nicht oder teilweise nicht entsprechen 3. Abs. 5: Wenn bei 20 % Arbeitnehmern berufliche Kompetenzen verloren 5 % höher	67/60 % ausgefallenen Nettolohns; jedoch Erhöhung ab 4. Bezugsmonat 70/77 %, ab 7. Bezugsmonat 80/87 % bis 31. Dezember 2021	§ 110 SGB III: 50 % Kosten Arbeitgeber § 111 + § 111a SGB III: Wie Kug normal: 67/60 % ausgefallenen Nettolohns; § 111a SGB III: Dauer Maßnahme über ein Jahr: Arbeitgeber mindestens 50 %, Rest Förderung BA nach § 81, nicht Arbeitslosengeld bei Weiterbildung
5. Ersatz Beiträge Sozialversicherung	Bei Arbeitnehmern ohne Berufsabschluss	100 % bis 30. Juni 2021, 50 % bis 31. Dezember 2021 wenn Kurzarbeit bis 30. Juni 2021 begonnen; § 106a Abs. 1 SGB III 50 % Beginn Kurzarbeit vor 31. Juli 2023	§ 110 SGB III keine §§ 111/111a SGB III wie bei Kug
6. Zuschuss Qualifizierungsmaßnahme	Soll: Betrieb unter zehn Arbeitnehmern voll; unter 250 AN mindestens 50 %, voll wenn AN über 45 oder schwerbehindert (Ermessen); 250–2500 AN 25 %; über 2500 AN 15 % Erhöhung wie 5.2 und 5.3	Anspruch Betrieb unter zehn Arbeitnehmern voll; unter 250 AN 50 %, 250–2500 AN 25 %; über 2500 AN 15 %	§ 110 SGB III: 50 %, maximal 2.500 € § 111/111a SGB III: Ermessen, max. 50 % der Kosten, unter 250 Arbeitnehmern 75 %

Wenn man die Förderhöhen mit ihren unterschiedlichen Voraussetzungen in §§ 82 Abs. 3 – 5 SGB III analysiert, wird schnell deutlich, dass zumindest dann, wenn ein Betrieb mehrere Beschäftigte/ganze Beschäftigten-Gruppen weiterbilden will, er sehr unterschiedliche individuelle Merkmale beachten muss, um das Förderpotential auszuschöpfen. Zudem sind alle Leistungen Ermessens- oder Sollleistungen.

Dagegen wird die Weiterbildung bei Kurzarbeit durchgängig pauschal gefördert. Der Lohnersatz richtet sich zwar noch nach dem vorherigen Nettolohn, aber völlig einheitlich für jeden Betrieb werden die Kosten der Weiterbildung bezuschusst. Hier sind alle Leistungen auch Pflichtleistungen.

a) Starke Differenzierung der Förderquoten im Regelmodell

Einmal sind es die individuellen Mitglieder der »Risiko- gruppen«,¹² Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), Beschäftigte über 45, Schwerbehinderte und Beschäftigte ohne Berufsabschluss, deren Weiterbil-

dung bevorzugt gefördert wird. Alle anderen Beschäftigten werden zu niedrigeren Sätzen gefördert. Alle diese Sätze wiederum wurden 2020 erhöht

- um fünf Prozentpunkte, wenn eine Betriebsvereinbarung oder ein Tarifvertrag die »betriebsbezogene berufliche Weiterbildung vorsieht« (§ 82 Abs. 4 SGB III), und
- um jeweils zehn Prozentpunkte, wenn 20 % (bei KMU 10 %) der Belegschaft Qualifikationsbedarf haben (§ 82 Abs. 5 SGB III).

Vom Wortlaut und Sinn und Zweck der Norm können die beiden neuen Erhöhungen kumulieren. Sie satteln auf die alten Differenzierungen drauf. Damit geht die Spanne des Zuschusses beim Arbeitsentgelt von 90 % bis 25 %, bei den

11 Baar/Mutschler, in: Heinz/Schmidt-De Caluwe/Scholz, SGB III, 7. Aufl., Baden-Baden 2020 (im Folgenden: Heinz/Schmidt-De Caluwe/Scholz), § 96 Rn. 31 ff.; Müller-Grune, in: Schlegel/Voelzke (Hrsg.), juris Praxiskommentar SGB III, 2. Aufl., Saarbrücken 2019, § 96 Rn. 46 ff.; Gagel-Bieback (Fn. 6), § 96 Rn. 81 ff.

12 BT-Drs. 19/4948, S. 15.

Maßnahmekosten von 65 % bis 30 %, abgesehen von den 100 % bei der Weiterbildung zur Erlangung eines Berufsabschlusses und bei Betrieben unter 10 Beschäftigten.

Hinzu kommt die Voraussetzung, dass die Beschäftigten in den letzten vier Jahren nicht nach § 82 SGB III gefördert worden sind (§ 82 Abs. 1 S. Nr. 3 SGB III), was an sich »Förderketten« verhindern soll, aber noch einmal quer zu allen Differenzierungen liegt und die Förderung noch mehr kompliziert.

Und noch einmal hinzu kommt die Förderung der Weiterbildung aus Mitteln des ESF auf Bundes- und Landesebene, die vor allem an Problemgruppen des Arbeitsmarkts geht, über das SGB III hinaus zB. auch an beschäftigte Migranten, Un- und Angelernte oder das Weiterbildungs-Coaching für KMU.

§ 82 Abs. 3 S. 2 und S. 4 SGB III machen deutlich, dass Lohnzuschüsse nur für Arbeitszeiten gezahlt werden, die »weiterbildungsbedingt« ausfallen. Auf Kurzarbeit und Kug trifft das nicht zu. Umgekehrt, fällt bei Beschäftigten, die in Weiterbildung sind, die Weiterbildungszeit wegen der Weiterbildung und nicht wegen allgemeiner wirtschaftlicher Gründe oder einem unanwendbaren Ereignis aus. Damit fallen der Lohnersatz bei Kug und der bei Weiterbildung sehr stark auseinander. In der Regel wird es sich für Arbeitgeber nicht lohnen, mit Weiterbildung zu beginnen, wenn Kurzarbeit schon absehbar oder wahrscheinlich ist.

b) Spezielle Voraussetzungen und Höhe der kollektiven Förderung im Regelmodell

Die erhöhte Förderung bei kollektiven betrieblichen Maßnahmen gemäß § 82 Abs. 4 SGB III setzt voraus, dass Betriebsvereinbarung oder ein Tarifvertrag die »betriebsbezogene berufliche Weiterbildung vorsieht«. Damit ist beim Tarifvertrag eindeutig die unmittelbare Geltung gemeint, eine arbeitsvertragliche Bezugnahme reicht nicht aus. Als Betriebsvereinbarungen kommen solche nach §§ 97 Abs. 2 und 111/112 BetrVG infrage.

In § 82 Abs. 5 SGB III muss nach dem Wortlaut die jetzige Qualifikation von 20 % der Belegschaft »voraussichtlich« den betrieblichen Anforderungen nicht entsprechen. Die Prozentzahl sollte nicht nach Köpfen, sondern nach dem Stundenvolumen berechnet werden. Es wird nicht darauf abgestellt, ob der Betrieb seinen Qualifikationsbedarf auch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt decken kann. Der Beurteilungsspielraum der BA ist sehr groß.

c) Pauschalierte Förderung nach § 106a Abs. 2 und §§ 111/111a SGB III

Die beiden sehr stark betrieblich orientierten Fördersysteme in § 106a Abs. 2 SGB III und §§ 111/111a SGB III ermöglichen eine relativ schnelle und vorherseh- und berechenbare Förderung, die hinreichend die kollektiven Strukturen berücksichtigt. Grundsätzlich läuft der Lohnersatz über das Kug und seine Differenzierung nach dem vorherigen Nettoentgelt, allerdings bei § 106a SGB III mit der Möglichkeit, die Ersatzquote mit dem vierten und siebten Bezugsmonat jeweils um 10 Prozentquote zu erhöhen. Der Zuschuss zu den Maßnahmekosten folgt bei § 106a SGB III dem nach Größenklassen gestaffelten System des § 82 Abs. 2 SGB III, aber seltsamerweise ohne die Erhöhungen nach § 82 Abs. 4 und Abs. 5 SGB III.

In §§ 111 und § 111a SGB III richten sich die Abstufungen allein nach der Dauer der Maßnahmen und nach Merkmalen des Betriebs, die etwas über seine Leistungsfähigkeit aussagen (Größe, Insolvenz).

d) Reicht die Förderung?

Auch nach dem Ausbau der Förderung 2020 und ab 1. Januar 2021 gibt es noch zahlreiche Gründe, die Förderung durch Kug und des Lohnersatzes bei Weiterbildung zu überdenken und zu erhöhen, wie eine Anhörung im Bundestag am 26. Februar 2021 zur Anträgen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN deutlich machte.¹³

Die Ungleichbehandlung zwischen einer Förderung nach § 82 Abs. 2 SGB III mit besonderer Erhöhung bei kollektiven Maßnahmen gemäß Abs. 4 und Abs. 5 für die Maßnahme (wie für den Lohn) und § 106a Abs. 2 SGB III ist nicht zu rechtfertigen. Wenn es zu Störungen in der Produktion und den wirtschaftlichen Aussichten des Betriebs und dadurch zu Kurzarbeit gekommen ist, wird die erhöhte Förderung ausgeschlossen, obwohl der Betrieb in der Regel weniger leistungsfähig sein wird, als bei der »Normalförderung« gemäß § 82 SGB III. Das widerspricht dem Zweck des § 106a Abs. 2 SGB III, die schwierige Weiterbildung bei den Unsicherheiten während der Kurzarbeit verstärkt zu fördern.

Zudem muss die Förderung gemäß § 106a SGB III sich immer gegen die Möglichkeit behaupten, dass die Beschäftigten als Alternative zur Weiterbildung gemäß § 421c Abs. 1 SGB III ihr Kug ohne Einbuße mit geringfügiger Arbeit aufstocken können. Eine Erhöhung des Kug während Weiterbildung ist dringend geboten.

¹³ Anhörung zu diversen Anträgen am 28.2.2021, Ausschussdrucksache 19(11)975.

4. Leistungserbringerrecht: Anforderungen an die Bildungsmaßnahmen

a) Betriebliche Bildung und betriebliche Interessen

	Regelmodell § 82 SGB III	§ 106a Abs. 2 SGB III	§§ 110/111/111a SGB III
7. Art der Bildungsmaßnahme	Alle Arten; keine ausschließlich arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsfortbildung; Zertifizierte Maßnahmen	Nur allgemeine Mindestanforderungen der Zertifizierung der Maßnahme	§ 110 SGB III: betriebsbezogen; § 111 SGB III Behebung allg. Qualifikationsdefizite; betriebsspezifische Qualifizierung für anderen Arbeitgeber; § 111a SGB III offen
8. Maßnahmeträger	Maßnahme + Träger zugelassen §§ 176 ff SGB III; auch Träger im Betrieb, wenn zugelassen, Anforderung an Maßnahme gesenkt (§ 3 AZAV)	Wie § 82 SGB III	§§ 110–111a Zertifizierter Träger, §§ 111/111a Zertifizierte Maßnahme
9. Auswahl Maßnahme	Auswahl Betriebsparteien (?); bei Verzicht auf Gutscheine Vergabe?	Auswahl Arbeitgeber (evtl. mit Betriebsrat)	§§ 110/111a SGB III: Auswahl Betriebsparteien; § 111 Abs. 7 S. 4 SGB III Auswahl-Beteiligung BA
10. Dauer	Allein nach Notwendigkeit der Bildungsmaßnahme	Dauer der Kurzarbeit, danach § 82 SGB III	Maximal ein Jahr, ¹⁴ danach § 81 SGB III mit Fristen ¹⁵ , nicht § 82 SGB III (?)

§ 106a SGB III kennt keine speziellen Anforderungen an die Maßnahme. Nach § 82 SGB III können »arbeitsplatzbezogene« Qualifizierungsmaßnahmen nicht gefördert werden, betriebsbezogene sehr wohl. In § 110 SGB III sind betriebsbezogene Bildungsmaßnahmen ausgeschlossen, in § 111 SGB III geht es um die Behebung allgemeiner Qualifikationsdefizite und die betriebsspezifische Qualifizierung ist (nur) für andere Arbeitgeber zulässig. § 111a SGB III kennt keine entsprechenden Anforderungen. Grundsätzlich ist diese Differenzierung stimmig, sollen doch in unterschiedlichem Maße Mitnahmeeffekte (s. sogleich) und präventiv Arbeitslosigkeit vermieden werden, die durch eine starke betriebsspezifische Reduktion der Qualifikation gefährdet ist.

Dennoch wären die Vorgaben vor allem in § 110 SGB III, eventuell auch in § 111 SGB III zu lockern. Denn die Eigenbeteiligung des Arbeitgebers kann nur funktionieren, wenn auch seine Interessen hinreichend berücksichtigt werden. Und dazu gehört, dass die Bildungsmaßnahme zumindest auch die betrieblichen Interessen bedient. In der Praxis dürfte das aber keine Probleme machen.

So ist das Dilemma einer jeden betrieblichen Weiterbildung nicht aufzulösen. Sie muss an die Interessen des Arbeitgebers anknüpfen und damit auch betriebsnah sein. Dann handelt es sich aber eher um Anpassung an den Betrieb und innerhalb des bisherigen Berufs. Gleichzeitig soll die »Beschäftigungsfähigkeit« und Kompetenz der Beschäftigten und damit auch ihre allgemeine Stellung auf dem Arbeitsmarkt wie auch insgesamt ihre persönliche Entwicklung gestärkt werden. Dadurch werden sie unabhängiger vom Arbeitgeber.

Es verwundert nicht, dass in der Praxis der betrieblichen Weiterbildung die Maßnahmen mit kurzer Anpassung (ein Tag und weniger innerhalb der letzten zwölf Monate) 2018 59% und insgesamt unter einer Woche 89% ausmachten.¹⁶ Ein Konzept von 120 Stunden, modularisiert oder nicht, und damit eine grundlegendere Weiterbildung kann damit nicht realisiert werden.¹⁷

b) Probleme des Zertifizierungsverfahrens

Alle Regelungen verlangen, dass die Träger der Maßnahmen wie auch die Maßnahmen selbst zertifiziert sind. Die Zertifizierung soll die Qualität der Maßnahmen gewährleisten und die BA entlasten. Dennoch sprechen viele Argumente dafür, zumindest die Zertifizierung im Fall der betrieblichen Weiterbildung einzuschränken.

1. Das Verfahren dauert viel zu lange. Wenn es keine Maßnahme »von der Stange« gibt, sondern sie erst entwickelt und dann zertifiziert werden muss. Dann ist der Zeitaufwand für die Zertifizierung¹⁸ plus nach-

14 Für flexible Erweiterung Antrag der Grünen, BT-Drs. 19/17521, mit Anhörung zu diversen Anträgen am 28. 2. 2021, Ausschussdrucksache 19(11)975.

15 Kritik BDA – zu kurz, Anhörung zu diversen Anträgen am 28. 2. 2021, Ausschussdrucksache 19(11)975, S. 27.

16 BMBF, Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2018, S. 41 f., abrufbar unter: https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Weiterbildungsverhalten_in_Deutschland_2018.pdf (16. 4. 2021).

17 Rahner/Schulze/Ehlert, WSI-Mitteilung 2020, 513.

18 Dies ist auch ein allg. Kritikpunkt am Zertifizierungsverfahren Sackmann ua., Evaluation des Verfahrens zur Akkreditierung von Fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch, Forschungsbericht BMAS, Berlin 2019, S. 179 ff.

folgender Durchführung der Maßnahme zu groß. Zeitknappheit herrscht erst recht bei der Verbindung von Kug und Weiterbildung, wenn Kurzarbeit allenfalls auf mittlere Sicht gefahren werden kann.

Zwar kann die Maßnahme-Arbeitsagentur¹⁹ bei einem besonderen arbeitsmarktpolitischen Interesse den Träger und die Maßnahme selbst zertifizieren, wenn »die Teilnahme an individuell ausgerichteten Weiterbildungsmaßnahmen im Einzelfall gefördert werden soll« (§ 177 Abs. 5 SGB III). Aber entsprechend der früher ausschließlichen Ausrichtung der Förderung der Weiterbildung auf die individuelle Förderung konzentrieren sich die Gesetzesmaterialien²⁰ darauf. Dem folgen die Literatur²¹ und die internen Regelungen der BA.²² Das wird aber der neuen Bedeutung, die der Gesetzgeber den kollektiven Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung mit § 82 Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 6²³ und mit § 106a Abs. 2 SGB III²⁴ gegeben hat, nicht mehr gerecht. Da der Wortlaut in § 177 Abs. 5 nur eine individuelle Maßnahme, aber nicht die Förderung von Individuen anspricht, ist er auch offen für einzelne kollektive Maßnahmen, zumal dies gestützt wird durch eine funktionale und systematische Interpretation.

2. Zur Qualitätssicherung sollte de lege lata die Zertifizierung der Maßnahmeträger ausreichen, wenn man gleichzeitig im Dreieck von Betrieb (Arbeitgeber und Betriebsrat) – BA – Maßnahmeträger eine passende Maßnahme anvisiert hat. Passgenaue Maßnahmen lassen sich sonst kaum realisieren.²⁵ Es sei nur daran erinnert, dass § 421t SGB III unter dem Zeitdruck der Krise 2008/9 gar keine Anforderungen an die Zertifizierung enthielt.²⁶ Auch die Vorläufernorm § 131a Abs. 2 S. 3 SGB III schloss das Zertifizierungsverfahren für bestimmte betriebliche Maßnahmen der Weiterbildung von Arbeitnehmern ohne weitere Voraussetzungen aus.

c) Modularisierung der Qualifizierungsmaßnahmen

Die Evaluation zu Qualifizierungsmaßnahmen in Transfersgesellschaften kritisierte,²⁷ dass viel zu wenig Maßnahmen mit Teilqualifikationen und Modulen vorhanden sind und dies ein starkes Hindernis für eine angemessene Qualifizierung gewesen sei. Während die Beschäftigten in Transfersgesellschaften dauerhaft aus dem Produktionsprozess herausgenommen worden sind, ist dies bei Wei-

terbildung während Kurzarbeit und dem Regelmodell des § 82 SGB III nicht der Fall, außer den Ausnahmen einer Kurzarbeit von 100 % und der Vollzeit-Bildungsmaßnahmen nach § 82 und § 106 Abs. 2 SGB III. Zudem sind Dauer und Umfang der Kurzarbeit oft nicht vorhersehbar.

Eine stärkere Modularisierung ist deshalb dringend notwendig. Dann ist auch die Mindestdauer der Maßnahme von 120 Stunden (§ 82 Abs. 1 Nr. 4 SGB III) zu flexibilisieren.²⁸ Es sollte ausreichen, dass kürzere Maßnahmen zB. in einem übergreifenden Konzept von mindestens 120 Std. eingebaut sind. In §§ 110 bis 111a SGB III gibt es solche Mindeststunden-Anforderungen gar nicht; hier allerdings auch, weil die Gefahr einer betriebsspezifischen Qualifizierung für den abgebenden Betrieb ausgeschlossen und die Mitnahme von Fördergeldern (unten III.2) geringer ist bzw. die Weiterbildungsnotwendigkeit auf der Hand liegt.

Zwar ist im Zulassungsverfahren schon seit 2004 die Zertifizierung von »Maßnahmebausteinen« zulässig (§ 9 Abs. 4 AZWV 2004/§ 3 Abs. 6 S. 1 AZAV 2012). Sie wird aber immer noch zu wenig praktiziert. Hier müsste in § 180 SGB III ein größerer Nachdruck auf Modularisierung verankert werden.

d) Einbindung in stärkere Beratung und Koordinierung – Weiterbildungsverbände

Unbestritten dürfte sein, dass die Einschätzung des Weiterbildungsbedarfs eine intensive Beratung durch die BA, die Arbeitsagentur vor Ort und auch durch neutrale Fachinstitutionen mit entsprechenden Kapazitäten braucht.²⁹ Um eine breitere Sichtweite über den Betrieb

19 BA, Fachliche Weisung FbW, Stand: 1. 10. 2020, § 177 Abs. 5, unter 6.

20 BT-Drs. 17/6277, S. 107, S. 220.

21 Neumann, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 58. Ed., Stand: 1.9.2020, § 177 Rn. 11; Brand, in: Brand, SGB III, 8. Aufl., München 2018, § 177 Rn. 8; Gagel-Banafsche (Fn. 6), § 177 Rn. 75.

22 BA unter: www.arbeitsagentur.de/bildungstraeger/akkreditierung-zulassung (20. 10. 2020); BA, Fachliche Weisung FbW, Stand: 1. 10. 2020, § 177 Abs. 5, unter 1. (1).

23 BT-Drs. 19/17740, S. 40, S. 41; Zu §§ 82 Abs. 6 idF. des Art. 2 Nr. 6 Gesetz v. 20. 5. 2020 (BGBl 2020 I, S. 1044), gem. Art. 19 Abs. 6 mit Wirkung v. 1. 1. 2021, dazu BT-Drs. 17740, S. 48, S. 499.

24 BT-Drs 19/24481, S. 16, S. 17.

25 Sackmann ua. (Fn. 18), S. 182, S. 183.

26 Vgl. Gagel-Bieback (Fn. 6), 41. EL., Stand: Mai 2011, § 421t Rn. 19ff.

27 Mühge, Qualifizierung und Teilqualifizierung in Transfersgesellschaften, HBS-Study, Düsseldorf 2017, S. 34 ff.

28 Für mehr Flexibilität: Baron, BWP 1/2020, 33.

29 Weber, IAB- Stellungnahme 3/2021, S. 154.

und die Branche hinaus und damit auch Transfers zwischen unterschiedlichen, wachsenden und schrumpfenden Betrieben zu ermöglichen, gibt es schon zahlreiche regionale Qualifizierungs- und Weiterbildungsverbände.³⁰ Sie sollten stark gefördert werden.

e) Flexibilisierung der Anforderungen

Erstmals hat der Gesetzgeber mit Wirkung vom 1. Juni 2020 in §§ 179 ff. SGB III und § 3 AZAV nF.³¹ einige Probleme der sehr dichten Regulierung der Weiterbildungsdienstleistungen beseitigt. Die BA hat mehr Vorgaben bei der Bildung der zweijährlich bundesweit festgesetzten Bundesdurchschnittskostensätze erhalten und es sind mehr Abweichungen von ihnen zugelassen; speziellere Maßnahmen werden dadurch erleichtert. Nunmehr können auch Weiterbildungsmaßnahmen an Hochschulen zertifiziert werden, außer es geht um den Erwerb eines Studienabschlusses.

Unsicherheit über die Dauer der Krise wie der zukünftigen Bedarfe, Zeitdruck und die Notwendigkeit schnellen präventiven Handelns erzwingen wohl, einen Werkzeugkasten von allgemein akzeptierten Weiterbildungs-Modulen zu entwickeln, die schnell eingesetzt werden können.³²

f) Berücksichtigung der Kosten auf dem Markt der Weiterbildung

Im Gegensatz zum unregulierten Markt der nicht geförderten betrieblichen Weiterbildung, sind die Anforderungen im SGB III und im Zertifizierungsverfahren immer noch sehr rigide. Es wird kritisiert, es sei unmöglich, gleichzeitig die Preisvorgaben zu erfüllen, hohe Qualität zu liefern und kostendeckend zu produzieren.³³ So ist es noch nicht einmal gesichert, dass die gestiegenen Lohnkosten jenseits des Min-

destlohns, der nur für die durch die BA geförderte Weiterbildung gilt,³⁴ hinreichend berücksichtigt werden (§ 3 AZAV). Wenn der Gesetzgeber die alten Sätze zum 29. Mai 2020 einmalig um 20 % an hob (§ 7 AZAV), weil die durchschnittlichen Kostensätze in »den letzten Jahren weitgehend unverändert geblieben sind«³⁵, ist mit der bisherigen sehr rigiden Marktregulierung und dem bisherigen Preisfindungsmechanismus etwas nicht in Ordnung.

Immerhin sieht die Mindestentgeltverordnung für die Zeit vom 1. April 2019 bis 1. Januar 2022 eine schrittweise Steigerung des Mindeststundenentgelts um 10 % von 15,72 €/15,79 € auf 17,18 €/17,70 € vor.³⁶ Ob sich das zumindest proportional in der Festsetzung der Bundesdurchschnittskostensätze ab 2021 abbilden wird?

30 Vgl. zB. Baden-Württemberg: <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/qualifizierungsverbuende-fuer-mehr-weiterbildung-von-beschaeftigten-kleiner-und-mittlerer-unternehmen/> (16.4.2021).

31 Art. 1 Nr. 23–25 und 18 Gesetz v. 20.5.2020 (BGBl 2020 I, S. 1044).

32 Weber, IAB- Stellungnahme 3/2021, 154.

33 Koscheck, BWP 1/2020, S. 36; Rosendahl, in: Dobischat/Rosendahl (Hrsg.), Das Personal in der Weiterbildung im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität, Wiesbaden 2018, S. 251–282; Abgewogener die Kritik bei Sackmann ua., (Fn. 18).

34 Fünfte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Fünfte Aus- und Weiterbildungsdienstleistungsarbeitsbedingungenverordnung – AusbDienstLArbbV5) v. 27. 3. 2019 (BAnz AT 29. 3. 2019 V1).

35 § 7 idF. des Art. 18 Nr. 4 Gesetz v. 20.5.2020 (BGBl 2020 I, S.1044) mit Wirkung v. 29.5.2020 (Art. 19 Nr. 1), Begründung in BT-Drs. 19/17740, S. 55 zu Art. 9, zu Nr. 4.

36 Der Durchschnittsstundenverdienst brutto im Wirtschaftsbereich »Erziehung und Unterricht« lag im zweiten Quartal 2020 bei 26,94 € (ohne Sonderzahlungen) unter: www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/vierteljaehrliche-verdienste.html (16.4.2020).

5. Komplizierte Beratungs-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse

a) Stellung der BA

	Regelmodell § 82 SGB III	§ 106a Abs. 2 SGB III	§§ 110/111/111a SGB III
11. Beratung BA	Allgemeine Beratungspflicht der BA §§ 29 SGB III (Beratungsangebote), § 34 SGB III (Arbeitsmarktberatung). Bindung der BA an Beratung bei Ausübung des Ermessens		
	Konkrete Beratung integriert in Entscheidungsverfahren der BA		Zwingend § 111 Abs. 7 S. 4 SGB III; § 111a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB III
12. Verfahren	Individuelle Beantragung für Ansprüche Arbeitnehmer; kollektive Beantragung Arbeitgeber Abs. 6	Arbeitgeber Anspruchsinhaber	
13. Auswahl Maßnahme	Auswahl Betriebsparteien (?); bei Verzicht auf Gutscheine Vergabe?	Auswahl Arbeitgeber (evtl. mit Betriebsrat); kein Gutschein	§§ 110/111a SGB III: Auswahl Betriebsparteien; § 111 Abs. 7 S. 4 SGB III Auswahl-Beteiligung BA; kein Gutschein

Allgemein ist die Beratungspflicht der BA ab 1. Januar 2019 in §§ 29 (Beratungsangebote) und 34 SGB III (Arbeitsmarktberatung) verstärkt worden und alle Förder-systeme verlangen – mal zwingend (§§ 111 Abs. 7 S. 4; 111a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB III) mal in das übliche Entscheidungsverfahren eingebaut (§ 82, § 106 Abs. 2 SGB III) – eine Beratung durch die BA, zu der auch meist ein »Profiling« der Beschäftigten (§§ 32, 37 SGB III) gehören wird. Die Evaluationen des Transfer-Kug ergab,³⁷ dass die frühe Einbeziehung der BA in die Beratung und Verhandlung der Betriebsparteien von beiden Seiten als sinnvoll und positiv bewertet worden ist. Allerdings sei das Zusammenspiel unklar, vor allem ob die BA an die vorherige Beratung und Beteiligung bei der Bewilligung der Qualifikationsförderung gebunden ist.³⁸ Erst eine Bindung schafft Planungssicherheit für die Arbeitgeber und Beschäftigten.

Aber eine verfahrensrechtliche Bindung der Ermessensentscheidung der BA an die vorherige Beratung scheitert oft schon an der fehlenden Schriftlichkeit/Förmlichkeit der Beratung und/oder einer Änderung der Informationslage im Zeitablauf. Rechtlich wird die Beratung als »schlichtheitliche« Handlung³⁹ zu charakterisieren sein, so dass auch die Beratung über Förderleistungen nach § 34 Abs. 1 Nr. 6 SGB III in der Regel nicht die Form einer bindenden Zusicherung (§ 34 SGB X) annehmen wird.

Wichtig wäre es, schon früh im Beratungsprozess auf ein Profiling/eine Potentialanalyse auf individueller Ebene und eine allgemeine Bedarfsanalyse des Betriebs zu drängen, an die die BA dann in der Ermessensabwägung gebunden ist.⁴⁰

b) Kollektives Verfahren und Entscheidung bei individuellen Ansprüchen

Da die betriebsbezogene Regelförderung der Weiterbildung nach § 82 SGB III stark kollektive Elemente enthält, ist es konsequent und eine wichtige Neuerung, dass nunmehr entsprechende kollektive Formen der Antragstellung und Entscheidung in die Regelförderung § 82 Abs. 6 SGB III ab dem 1. Januar 2021 eingeführt wurden.⁴¹

Der Arbeitgeber kann einen »Gesamt-Antrag« für alle vergleichbaren Beschäftigten stellen (§ 82 Abs. 6 SGB III). Die Arbeitsagenturen können dann »die individuellen und betrieblichen Belange pauschalierend für alle betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einheitlich und maßnahmebezogen berücksichtigen und die Leistungen als Gesamtleistung bewilligen«. Die Vergleichbarkeit muss großzügig ausgelegt werden; es können auch sehr unterschiedliche Bildungsmaßnahmen notwendig sein. Anleihen beim Verfahrens- und Prozessrecht des Kug liegen nahe. Arbeitgeber und Betriebsrat wären dann Verfahrens- und Prozessstandschafter. Wie es arbeitsrechtlich keinen Zwang zur Weiterbildung gibt, können die einzelnen Beschäftigten nicht zur Weiterbildung verpflichtet werden.

37 IZA/DIW/Infas, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, BMAS (Hrsg.), Berlin 2006, S. 171 ff. (Expertenbefragung); Knuth/Kirsch/Schwarzkopf, Beschäftigtertransfer Plus in NRW. Abschlussbericht, IAQ, Duisburg 2012, S. 20 ff., 27 ff.

38 Knuth/Kirsch/Schwarzkopf (Fn. 37), S. 20 ff., 27 ff.

39 So ua. Abler, in: Heinz/Schmidt-De Caluwe/Scholz (Fn. 11), § 29 Rn. 16.

40 Gagel-Bieback (Fn. 6), § 5 Rn. 46, 55.

41 § 82 Abs. 6 idF. von Art. 2 Nr. 6 Gesetz v. 20.5.2020 (BGBl 2020 I, S. 1044), gem. Art. 19 Abs. 6 mit Wirkung v. 1.1.2021.

Diese betriebsbezogene Einheitlichkeit wird in § 106a Abs. 2 SGB III dadurch hergestellt, dass der Arbeitgeber Anspruchsberechtigter ist. In §§ 110/111/111a SGB III läuft das über die meist übliche Einschaltung der Betriebsparteien und die Beteiligung des Arbeitgebers an den Kosten, obwohl hier Anspruchsinhaber jeweils die Beschäftigten sind.

Kernstück einer markt-orientierten Leistungsbeanspruchung war und ist der Weiterbildungsgutschein, mit dem die einzelnen Beschäftigten unter den zugelassenen Leistungsanbietern wählen können (§ 81 Abs. 4 SGB III). Um einheitliche betriebliche Maßnahmen zu ermöglichen, wird diese zwingende Vorgabe zu Recht aufgehoben, wenn Arbeitgeber und Beschäftigte sich darauf einigen (§ 81 Abs. 4 S. 4 SGB III nF.). Diese Einigung mit dem Arbeitgeber kann für die Beschäftigten auch der Betriebsrat treffen. In § 106a Abs. 2 und §§ 110/111/111a SGB III wird auf dieses Instrument gar nicht erst verwiesen – es würde jede einheitliche Verfahrensweise unmöglich machen.

c) Auswahl der Maßnahme durch die BA?

Angesichts der Eigenbeteiligung der Arbeitgeber und zumindest beim Bezug von Kug der Beschäftigten kann die Auswahl der Maßnahme nur in Absprache zwischen allen Beteiligten erfolgen, auch um die Motivation der betrieblichen Akteure zu erhöhen. Das gilt gerade bei der Regelförderung gemäß § 82 SGB III, wenn Arbeitgeber und Beschäftigte auf die Ausgabe von Gutscheinen verzichten, um kollektive Maßnahmen zu ermöglichen (stark gebundenes Ermessen der BA in § 81 Abs. 4 S. 4 SGB III).

Die BA wendet die Zertifizierung entweder mit Gutschein oder mit dem Vergabeverfahren an.⁴² Betriebsbezogene, gleichsam maßgeschneiderte Maßnahmen sind so erschwert (oben II.4). Dabei ist das Vergabeverfahren in diesen Fällen nicht zwingend.

Klar ist nur § 110 SGB III für Transfermaßnahmen. Hier wählen die betrieblichen Akteure den Maßnahmeträger; der Arbeitsagentur kommt lediglich eine beratende Rolle zu.⁴³ Das erklärt sich durch die alleinige Verantwortung des Arbeitgebers und seine hohe Kostenlast.

III. Allgemeine Probleme

1. Gleichheitswidrige oder sachgemäße Differenzierungen?

Die verstärkte Förderung von Problemgruppen des Arbeitsmarkts im Regelmodell des § 82 SGB III (Beschäftigte in KMU, Un- und Angelernte, Schwerbehinderte), ist immer in Hinblick auf Art. 3 GG sachlich gerechtfertigt. Die privilegierte Förderung von KMU im Regelmodell wie in § 106a Abs. 2 SGB III schafft notwendige Anreize, da diese Betriebe weniger Weiterbildung betreiben.⁴⁴ Aber damit stellt man die größeren Betriebe, die aktiver in Weiterbildung investieren, relativ schlechter. Das wird im Regelmodell in § 82 Abs. 4 und Abs. 5 SGB III zum Teil ausgeglichen durch die besondere Förderung bei Betriebsvereinbarungen und Tarifverträgen. Beide Regelungsformen sind bei KMU eher selten.⁴⁵ Gleichzeitig soll die Erhöhung des Fördersatzes bei Betriebsvereinbarungen und Tarifverträgen, zum Abschluss solcher Regelungen anregen, da so die Interessen der Beschäftigten besser ins Spiel gebracht⁴⁶ und die Anstrengungen der größeren Betriebe unterstützt werden können. Insgesamt folgen die Differenzierungen sachlichen Gründen, die betriebliche Weiterbildung zu stärken, und sie sind voll im Rahmen des breiteren Spielraums des Gesetzgebers der Leistungsverwaltung.

Für die individuell Beschäftigten bleibt immer die Förderung nach § 82 Abs. 1 bis 3 SGB III.

2. Anspruch auf Weiterbildung und Ermessen

Im Regelmodell stehen außer beim nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses in § 82 Abs. 3 S. 2 SGB III die Zuschüsse zum Arbeitsentgelt im Ermessen der BA. Das macht die finanzielle Belastung für die BA zwar planbar,

42 Zur Alternative: *Dickmeis*, Die Möglichkeit der Beauftragung von Maßnahmeträgern im SGB III und SGB II unter Anwendung des Kartellvergabe-rechts, Kassel 2017, S. 52.

43 BT-Drs. 15/1515, S. 91; *Gagel-Klein* (Fn. 6), § 110 Rn. 46; *Apidopoulos*, in: *Heinz/Schmidt-De Caluwe/Scholz* (Fn. 11), § 110 Rn. 26.

44 BT-Drs. 19/4948, S. 15; IAB, Anhörung zum Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung, Ausschussdrucksache 19(11)579 neu, S. 115, 119.

45 *Bellmann/Hübner/Leber*, *Applied Economics Letters*, Bd. 26 (2019), S. 1177; *Reissert*, *Beschäftigungstransfer stärken! Lehren aus einem internationalen Vergleich*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin 2018; *Berger*, *WSI-Mitteilung* 2012, 358.

46 BT-Drs. 19/17740, S. 38.

aber für Arbeitgeber und Beschäftigte nicht. Das würde ein fester Anspruch beheben.⁴⁷ Dem kommt die Ausgestaltung der Förderung der Weiterbildungsmaßnahme als »Sollvorschrift« in § 82 Abs. 3 SGB III schon näher. Denn sie gibt in der Regel einen Anspruch, der nur ausnahmsweise versagt werden kann – wobei die Ausnahmen nicht geregelt sind.

Vergleichbare Länder der EU haben aus diesen Gründen bei vergleichbaren Leistungen zur Unterstützung von Umstrukturierungen und Transfers feste Ansprüche auf Förderung erfolgreich eingeführt.⁴⁸ Dem schließt sich jetzt die Förderung nach § 106a Abs. 2 SGB III an. Oft kann die BA bei einem Förderanspruch die Inanspruchnahme noch über die Interpretation der vage formulierten Fördervoraussetzungen auch haushaltsrechtlich steuern. Aber die Voraussetzungen in § 82 Abs. 3 und § 106 Abs. 2 iVm Abs. 1 SGB III sind so präzise, dass hier wenig Spielraum bleibt.

3. Ordnungspolitische Einwände

Über eine starke Förderung der betrieblichen Weiterbildung werden Gelder der Arbeitslosenversicherung für Maßnahmen eingesetzt, die in der Verantwortung der Unternehmen liegen. Die Förderung kann den Wettbewerb zwischen den Unternehmen verzerren: Die einen sorgen auf eigene Kosten rechtzeitig vor, die anderen warten und greifen dann auf die Sozialversicherung zurück.

Diese Einwände sind berechtigt. Aber seit der starken Intervention von BA und Staat auf dem Arbeitsmarkt in der Finanzkrise 2008/9 und der Coronakrise 2020/21 ist allen Beteiligten klar, dass es immer nur um eine Abwägung dieser Einwände mit der öffentlichen Verantwortung für den Arbeitsmarkt und vor allem dem präventiven Auftrag der Arbeitsförderung (§§ 1–5 SGB III) geht.⁴⁹

Zudem gibt es für die Abgrenzung von Risikosphären kaum rationale Maßstäbe. So meint das IAB⁵⁰ der neue Schwellenwert, dass schon bei einem Qualifikationsbedarf von mehr als 20 % der Beschäftigten eines Betriebes die betriebliche Weiterbildung stärker gefördert wird (§ 82 Abs. 5 nF. SGB III), sei zu niedrig. Eine rational nachvollziehbare Begründung gibt es dafür aber nicht.

a) Verlagerung von Verantwortung

Bei allen hier analysierten Förderungen gibt es Regelungen, die die Eigenverantwortung der Betriebe definieren. Der Schwellenwert für Kug, ab dem erst die BA einspringt,

ist allerdings auf 10 % der Beschäftigten mit 10 % Lohnausfall und das heißt auf nur noch 1 % des gesamten Entgeltvolumens eines Betriebs reduziert.⁵¹ Der vom Arbeitgeber zu tragende Teil der Sozialversicherungsbeiträge wird gesenkt. Aber es bleiben dem Arbeitgeber noch erhebliche weitere (Remanenz-) Kosten.⁵² Das gilt auch für die Eigenbeteiligung des Arbeitgebers bei allen Zuschüssen der BA. Bei der stärkeren Förderung der KMU (§ 82 SGB III, § 106 Abs. 2 SGB III) und des Transfer-Kug in der Insolvenz (§ 111a Abs. 3 S. 2 SGB III) will man gerade die geringere Eigenleistungsfähigkeit der Betriebe ausgleichen.

b) Mitnahmeeffekte

Einiges spricht dafür, dass je kürzer eine Bildungsmaßnahme ist, umso eher dürfte sie der kurzfristigen Qualifikationsanpassung im Interesse des Betriebs dienen, die der Betrieb auch ohne Förderung vornehmen würde (oben II.4.a).⁵³ Wenn der Bundestag in Kenntnis dieser Mitnahmeeffekte dennoch die Mindeststundenzahl der Weiterbildung von früher 160 auf nur noch 120 Stunden absenkt (§ 82 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB III und § 106a Abs. 1 SGB III), scheint er eine Notwendigkeit zu sehen, in der Krise – COVID-19 Pandemie und technologischer und ökologischer Strukturwandel – auch normale Weiterbildungsaktivitäten fördern zu müssen. Zudem müsste die Maßnahmedauer von 160 Stunden zB. bei 50 % Kurzarbeit auf acht Wochen verteilt werden. Mit einer Planungs- und Vorlaufzeit (Zertifizierung der Maßnahme!) entsteht ein Zeitraum, den viele Unternehmen nicht sicher überschauen können.⁵⁴

47 Dazu immer noch zutreffend: Entwurf des AFG BT-Drs. V/2291, S. 53, 54.

48 Reissert (Fn. 45).

49 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten 2020, S. 69f., Rn. 132f.

50 So IAB, Anhörung zum Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung, Ausschussdrucksache 19(11)579 neu, S. 120.

51 § 1 Nr. 1 Kurzarbeitergeldverordnung vom 25. 3. 2020 (BGBl. 2020 I, S. 595) in der Fassung des Art. 1 der VO v. 21. 10. 2020 (BGBl. I 2020, S. 2259).

52 Vgl. Gagel-Bieback (Fn. 6), 63. EL., Stand: Oktober 2016, vor § 95 Rn. 21, 22.

53 Vgl. IAB Stellungnahme zum Entwurf des QualifizierungschancenG, Ausschuss für Arbeit und Soziales Ausschussdrucksache 19(11)223, S. 26.

54 So der Einwand des BDA in der Ausschussanhörung zum Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung, Ausschussdrucksache 19(11)579, S. 77, 78.

Außer über die im vorigen Abschnitt behandelten Instrumente der Selbstbeteiligung der Arbeitgeber werden »Mitnahmeeffekte« noch am besten über Regelungen und Entscheidungen zur Art der Maßnahme vermieden. Neben der Anforderung von »insgesamt mehr als 120 Stunden« gehört hierher, dass das Regelmodell verlangt, es müssten »Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden, die über ausschließlich arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsfortbildungen hinausgehen« (§ 82 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB III). Das ist es dann aber schon an einer präziseren Vorgabe für die Art der Maßnahmen. Das Zertifizierungsrecht ist in seinen Anforderungen in § 180 Abs. 2 SGB III zu weit.

Ob diese Maßnahmen ausreichen, um Mitnahmeeffekte einzuschränken, lässt sich empirisch auch nicht annähernd plausibel sagen. Letztlich ist es, wie bei den vielen Subventionen/Fördermaßnahmen in der Krise, eine politische Entscheidung. Und immer ist jener oben (II.4) analysierter Aspekt zu bedenken, dass auch eine betriebsnahe und betrieblich akzeptierte Maßnahme gefunden werden muss.

c) Wettbewerb

Die stark wettbewerblich orientierte Marktordnung der EU steht staatlichen Beihilfen an Unternehmen kritisch gegenüber (Art. 107 bis 109 AEUV). Im Endeffekt sind sich aber alle Akteure und Autoren einig, dass betriebsbezogene Maßnahmen der Weiterbildung, des Kug oder des Transfer-Kug keine Beihilfen iSd. Beihilfenrechts der Art. 107–109 AEUV sind, weil sie vorrangig Beschäftigte fördern, oder weil ihnen die erforderliche Selektivität fehlt, oder weil sie zumindest unter die EU-Ausnahmenvorschriften fallen.⁵⁵

4. Schwieriges Miteinander von kollektiver Förderung und Förderung von Problemgruppen und Problembetrieben

Die neue Entwicklung der Förderung der betrieblichen Weiterbildung hin zur kollektiven Weiterbildung ganzer Belegschaften/Gruppen von Beschäftigten ist in § 82 Abs. 4–6 SGB III an die alte individualisierte Förderung angehängt und in § 106a SGB III völlig als befristetes Kontrastmodell ausgestaltet worden. § 111a SGB III hat seine individualisierenden Züge zwar verloren, soll aber nach Auslaufen seiner kurzen Frist in die völlig individualisierte Förderung nach § 81 SGB III überführt werden. Ein sehr komplexes Nebeneinander beider Fördermodelle gibt es nur in § 82 SGB III.

a) Keine individualisierte Förderung von Problemgruppen während Kug-Bezugs

Der völlige Ausschluss der Regelförderung während des Bezugs von Kug (§ 82 Abs. 9 SGB III) scheint unter keinem Gesichtspunkt sachlich gerechtfertigt. Was immer man auch als Rechtfertigung nehmen mag, es ist schwer verständlich, weshalb es keinen Anreiz mehr für den Arbeitgeber geben soll, die in § 82 SGB III zu Recht besonders hervorgehobenen Problemgruppen (kein Berufsabschluss, über 45 Jahre, schwerbehindert) auch während Kurzarbeit in die Fördermaßnahmen nach § 106a SGB III einzubeziehen bzw. hier besondere oft auch parallel zu den allgemeinen Maßnahmen laufende Weiterbildung zu installieren. Weshalb gar allein der Bezug von Kug gemäß § 82 Abs. 9 SGB III alle Maßnahmen für diese Gruppen blockiert, ist erst recht nicht verständlich, zB. für den Fall, dass sich der Arbeitgeber entschließt ansonsten keine Weiterbildungsmaßnahmen zu beginnen. Vielleicht steht dahinter die Prämisse, mit schnellen, generalisierenden, kollektiven Maßnahmen sei eine Förderung von Problemgruppen nicht vereinbar und nicht machbar. Das wäre zumindest empirisch zu belegen und rechtlich vor Art. 3 GG zu rechtfertigen.

b) Notwendigkeit niedrigschwelliger Förderung

So sind § 82 Abs. 9 SGB III und § 106a SGB III schlechte, gemessen an Art. 3 Abs. 1 GG, besonders Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, bedenkliche Beispiele, die Notwendigkeit der speziellen Förderung von Problemgruppen nicht durchgängig zu berücksichtigen. Das obwohl der Gesetzgeber diese Gruppen immer auch im Fokus hatte.

2002 begann der Ausbau der Förderung der betrieblichen Weiterbildung in Beschäftigungsverhältnissen mit der speziellen Förderung von Problemgruppen und auf einem langsam wachsenden Niveau von 2.000 bis 101.000 Geförderten (ab 2007 WeGebAU §§ 417 Abs. 1, 235c, 77 Abs. 2, 421t Abs. 4 SGB III bis 2018 dann § 131a SGB III).⁵⁶ Circa die Hälfte aller Betriebe wusste von dieser

⁵⁵ Gagel-Bieback, (Fn. 6), 63. EL., Stand: Oktober 2016, § 95 Rn. 123a; Gagel-Fuchs/Horn (Fn. 6), 61. EL., Stand: März 2016, Anhang AEUV, Rn. 36; Petzold, ZESAR 2014, 447; von Donat, in: von Donat et al. (Hrsg.), Funktionswandel der Sozialversicherung - von der Arbeitnehmer- zur Unternehmenshilfe und zum Marktakteur, München 2013, S. 81.

⁵⁶ Lott/Spitznagel, Wenig Betrieb auf neuen Wegen der beruflichen Weiterbildung, IAB Kurzbericht Nr. 23, Nürnberg 2007; dies., Impulse für die berufliche Weiterbildung im Betrieb, IAB Kurzbericht Nr. 11, Nürnberg 2010; van den Berg/Daath/Homrighausen/Stephan, Informing employees in small and medium sized firms about training: results of a randomized field experiment, IAB Discussion Paper 22/2019, Nürnberg 2019; jüngster Daten Bericht der Bundesregierung BT-Drs. 19/25785, S. 28–33.

Fördermöglichkeit und nur ein Achtel hat die Förderung für seine Mitarbeiter beansprucht, immer viel geringer bei KMU. Obwohl und weil das so war, ist es notwendig zu fragen: Reicht die jetzige Förderung aus?

Es sind vor allem die Arbeitsplätze un- und angelernter Beschäftigter, die zukünftig gefährdet sein werden und gleichzeitig ist es diese Gruppe, die am wenigsten an Maßnahmen der Weiterbildung teilnimmt.⁵⁷ Und es ist diese Gruppe, die am ehesten geförderte Maßnahmen der Weiterbildung abbrechen.⁵⁸ Die besondere Förderung dieser Gruppe hing und hängt aber gegenwärtig (noch) von der hohen Voraussetzung ab, dass Ziel der Weiterbildung der »nachträgliche Erwerb eines Berufsabschlusses« ist (§ 81 Abs. 2; § 82 Abs. 1 S. 1 Nr. 2; § 82 Abs. 3 S. 2 und S. 3 SGB III). Natürlich können sie auch zu den allgemeinen Bedingungen der §§ 81 und 82 Abs. 3 bis 5 SGB III gefördert werden.

Man muss davon ausgehen, dass Beschäftigte mit 20–30 Jahren Beschäftigung in einer un- oder angelernten Tätigkeit erhebliche Schwierigkeiten haben werden, wieder in einen Prozess der Weiterbildung einzusteigen, der eine längerfristige Berufsplanung und eine gewisse Lernstrategie voraussetzt. Es fragt sich also, weshalb bei einer Maßnahme unterhalb des Ziels, Erwerb eines Berufsabschlusses, diese Gruppe nicht stärker in § 82 SGB III gefördert wird.

Und grundsätzlicher wäre zu fragen, weshalb die soziale Unterstützung des Lernens so gering ausgeprägt ist. § 81 Abs. 3a SGB III⁵⁹ sieht zwar eine Förderung des Erwerbs von »Grundkompetenzen« vor, aber gemäß § 81 Abs. 3a Nr. 2 SGB III nur, wenn ein Berufsabschluss angestrebt wird. Anregungen und gesetzliche Vorbilder gibt es zu Hauf, wenn man in den dritten Abschnitt des dritten Kapitels des SGB III »Berufswahl und Berufsausbildung« (§§ 48 bis 80b SGB III) schaut. Hier gibt es alle Arten der sozialpädagogischen Förderung und Vorbereitung von Qualifikationsprozessen bis hin zu Formen der institutionellen Förderung, die ansonsten ganz aus dem SGB III verschwunden waren. Erwähnt seien zum Beispiel:

- § 48 Berufsorientierungsmaßnahmen
- § 49 Berufseinstiegsbegleitung
- § 51 Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen
- § 54a Einstiegsqualifizierung
- § 74 Assistierte Ausbildung
- § 75 Begleitende Phase der Assistierte Ausbildung
- § 75a Vorphase der Assistierte Ausbildung

Hier kann und wird auf Länderebene das Experimentierfeld der Förderung durch den ESF liegen. Unabhängig davon ist aber eine stärkere (sozial- und berufs-) pädagogische Ausrichtung der Förderung der Weiterbildung im SGB III zusammen mit einer Modularisierung dringend notwendig.

IV. Alternativen?

Zum Schluss seien einige, aber natürlich nicht alle Alternativen zur gegenwärtigen Regelung der Förderung betrieblicher Weiterbildung erwähnt.⁶⁰

1. Systemwechsel

Eine große Tradition haben Reformvorschläge, die die Chancengleichheit und Autonomie der Individuen in den Mittelpunkt stellen.⁶¹ Das sind unter anderem:

(1) Bildungssparen und Bildungsdarlehen sind in Deutschland nur sehr gering realisiert.⁶² Sie leiden alle an der unterschiedlichen Sparfähigkeit, ein Defizit, das insgesamt die individuell geförderte Vermögensbildung und Vorsorge prägt. Die ungleichen Bildungschancen beheben von der öffentlichen Hand zugeteilte individuelle »Bildungskonten« eher; aber ihre Umsetzung ist aufwendig und setzt einen erheblichen Bedarf an Orientierungswissen und Bildungsbereitschaft voraus.⁶³

57 Heß/Janssen/Leber, Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzbar sind, bilden sich seltener weiter, IAB-Kurzbericht 16–2019, Nürnberg 2019.

58 Vgl. die Zahlen in Bundesregierung BT-Drs. 19/10766 und BT-Drs. 19/2933.

59 Eingefügt durch G. v. 18. 7. 2016, BGBl 2020 I, S. 2651.

60 Umfassender zu Alternativen: Bosch (Fn. 1), S. 24 ff.

61 BMBF (Hrsg.), Schlussbericht der Expertenkommission zur Finanzierung des Lebenslangen Lernens, Bonn/Berlin 2004 <https://www.fachportal-paedagogik.de/literatur/vollanzeige.html?Fid=679927> (4. 5. 2021); Bayer/Jaich, Forum Wissenschaft 3/2012, 24–28; Kocher ua., Das Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie: Arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf, Baden-Baden 2013; Kocher/Welti, Wie lässt sich ein Anspruch auf Weiterbildung rechtlich gestalten? Rechtliche Instrumente im Arbeits- und Sozialrecht, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2013.

62 Vermögensbildungsgesetzes ab 2009. Umfassendere Modelle eines Bildungssparens bei Rürup/Kohlmeier, Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens. Gutachten im Auftrag des BMBF, Berlin/Bonn 2007; Dohmen/de Hesselle/Himpele, Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen. Gutachten im Auftrag des BMBF, Berlin/Bonn 2007.

63 Rahner/Schulze/Ehlert, WSI-Mitteilung 2020, 513, 515 f.; Bosch (Fn. 1), S. 37 ff.

(2) Umfassender ist der Vorschlag einer »Beschäftigungsversicherung«.⁶⁴ Sie will individuelle soziale Rechte und eine umfassende Absicherung gewähren gegen alle Beschäftigungsrisiken und Übergänge von Arbeit in andere Arbeit, Nichtarbeit, Bildung und der Wahrnehmung von Familienaufgaben und der Rückkehr in Arbeit. Finanziert werden soll das Ganze durch einen Fonds, der sich (hochkomplex) aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung, der Rehabilitationsträger, allgemeinen Steuern und besonderen Beiträgen der Betroffenen speist.

Diese Vorschläge sind notwendig, denn sie geben den Beschäftigten, ja allen Bürgern, eine stärkere Souveränität in der Planung ihrer eigenen Bildung. Parallel dazu gilt es aber die Notwendigkeit einer betrieblichen Förderung der Weiterbildung zu akzeptieren, so dass individuelle Ansprüche, die sich an individuellen Präferenzen orientieren, allein nicht ausreichend sind.

2. Transformations-Kug

Weniger Neuordnung verlangt der Vorschlag eines Transformation-Kug.⁶⁵ Er beseitigt die Probleme, die die Verbindung von Kug und Weiterbildung bisher hat. Versichertes Risiko ist die massenhafte Qualifikationsgefährdung, es gibt einen Anspruch auf die Leistung, der Leistungsprozess ist betrieblich und kollektiv ausgestaltet wie beim Kug und § 82 Abs. 6 SGB III, eine transparente betriebliche Planung ist Voraussetzung, die Maßnahmen müssen der allgemeinen Qualifizierung der Beschäftigten dienen. Würde § 106a SGB III auf Dauer gestellt, käme das diesem Vorschlag schon einen Schritt näher.

V. Fazit

- Die zahlreichen Novellen von 2019 und 2020 haben die Förderung der betrieblichen Weiterbildung im Umfang, der Höhe und im Verfahren erheblich gestärkt. Das kom-

plizierte Regelwerk ist Produkt einer politischen wie verwaltungstechnischen Abwägung der Vor- und Nachteile einer stärkeren Förderung betrieblicher Prozesse und der hinreichenden Förderung von Problemgruppen einerseits und der Ermöglichung kollektiver Förderung andererseits. Dennoch bleiben zahlreiche Widersprüche, sind viele Regelungen an diese Neuheit noch anzupassen.

- Die Verbindung von Kug und Weiterbildung ist endlich gelungen. Sie sollte unbedingt auf Dauer gestellt und rein auf den Weiterbildungsbedarf gerichtet sein, um in der betrieblichen Weiterbildung ein wirksames Instrument zu erhalten. Weiterbildung bei Kurzarbeit ist dann ein Sonderfall. Die jetzige Alternative für Kurzarbeitende zwischen Kug plus Aufstockung durch geringfügige Arbeit und Kug mit Weiterbildung ist unglücklich. Helfen würde, während der Weiterbildung das Kug zu erhöhen.
- Es sollte ein klares System der Förderung von Problemgruppen geben, das immer zusätzlich – auch bei kollektiven Maßnahmen – für die Arbeitgeber wie die Beschäftigten Anreize setzt, besondere Anstrengungen in der Weiterbildung zu unternehmen und eventuell auch in oder neben kollektiven Maßnahmen besondere Fördermaßnahmen einzusetzen.
- Das Standardverfahren der Heranziehung von Leistungserbringern über Zertifizierung und Gutscheine oder Vergabe ist schon flexibilisiert und sollte noch weiter flexibilisiert werden, um auf betrieblicher Ebene ausgehandelte Lösungen adäquat fördern zu können. Unsicherheit, Zeitdruck und schnelles präventives Handeln erzwingen wohl, einen Werkzeugkasten von allgemein akzeptierten Modulen zu entwickeln, die schnell eingesetzt werden können.

⁶⁴ Rogowski/Wilthagen, WSI-Mitteilungen 2004, 153–158; Schmid, Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2008.

⁶⁵ Dazu ausführlich Bieback, SozSich 2019, 373 ff.