

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/17177 –**

Passiv-Aktiv-Transfer

Vorbemerkung der Fragesteller

Im November 2019 lag die Zahl langzeitarbeitsloser SGB-II-Leistungsbezieher (SGB II = Zweites Buch Sozialgesetzbuch) in Deutschland bei ca. 700 000. Trotz des Fachkräftemangels und verschiedener Qualifizierungs- und Fördermaßnahmen ist es bisher nicht gelungen, diese Menschen nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Je länger Menschen arbeitslos sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Vielzahl von Vermittlungshemmnissen eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt verhindert, wie Untersuchungen des IAB zeigen (S. 4, <http://doku.iab.de/kurzber/2018/kb2018.pdf>). Gerade diejenigen, die sich bereits besonders lange im SGB-II-Leistungsbezug befinden, brauchen deshalb nach Ansicht der Fragesteller eine gezielte, möglichst arbeitsmarktnahe Förderung, die ihnen neue Perspektiven im Erwerbsleben eröffnet.

Lohnkostenzuschüsse können aus Sicht der Fragesteller hierfür als arbeitsmarktpolitisches Instrument gerade für arbeitsmarktferne Menschen erfolgversprechend sein. Durch arbeitsmarktnahe Erfahrungen, die durch ein Coaching begleitet werden, können sie sich Stück für Stück für einen Wiedereinstieg im ungeforderten Arbeitsmarkt qualifizieren und werden gezielt durch ihren persönlichen Ansprechpartner beraten und unterstützt. Aktuell ist die Anzahl von durch Lohnkosten geförderten Langzeitarbeitslosen begrenzt, denn die Bundesregierung hat den Personenkreis durch Kriterien wie die Dauer im SGB-II-Leistungsbezug nach Auffassung der Fragesteller stark beschränkt. So sollen in den kommenden Jahren durch das Teilhabechancengesetz rund 150 000 der ca. 700 000 langzeitarbeitslosen Menschen in Deutschland eine Förderung erhalten. Eine Ausweitung auf einen größeren Personenkreis würde bedeuten, dass weitere Mittel oder andere Formen der Finanzierung benötigt werden.

Die Lohnkostenzuschüsse des Teilhabechancengesetzes werden aus dem Eingliederungstitel finanziert. Ein alternatives oder ergänzendes Finanzierungsmodell ist der sogenannte Passiv-Aktiv-Transfer. Hier werden „passive Sozialleistungen“ wie das Arbeitslosengeld II und die Kosten für Unterkunft und Heizung als Lohnkostenzuschuss gezahlt. Das erwirkt Einsparungen beim Eingliederungstitel, die nach Ansicht der Fragesteller für einen Ausbau der begleitenden Maßnahmen verwendet werden können. Gleichzeitig könnte der

Personenkreis, der durch einen Lohnkostenzuschuss gefördert wird, erweitert werden. Modellversuche, die durch den Passiv-Aktiv-Transfer finanziert wurden, wie etwa in Baden-Württemberg 2012, waren erfolgreich. 41 Prozent der Teilnehmer hatten nach der Förderung einen Anschlussvertrag entweder abgeschlossen oder in Aussicht stehen (S. 111, <https://www.bag-if.de/wp-content/uploads/2015/10/531-15-A1.pdf>).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung kann ausschließlich für den Bund antworten und nicht zu Aktivitäten von Ländern und Kommunen hinsichtlich Lohnkostenzuschüssen und Passiv-Aktiv-Transfers.

Die Vorbemerkung der Fragesteller und die Einzelfragen der vorliegenden Kleinen Anfrage legen nahe, dass die Anfrage auf den Kreis der Langzeitarbeitslosen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) fokussiert ist. Alle nachstehenden Antworten beziehen sich insofern auf den Rechtskreis SGB II.

1. Wie viele Personen werden in Deutschland durch einen staatlichen Lohnkostenzuschuss gefördert (bitte nach den rechtlichen Grundlagen differenziert die jährliche Entwicklung der letzten fünf Jahre aufschlüsseln)?

Als Lohnkostenzuschüsse können die Förderung abhängiger Beschäftigung, Beschäftigung schaffende Maßnahmen sowie das Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt und das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter bezeichnet werden. Von Januar bis Oktober 2019 (aktuellere Daten liegen nicht vor) gab es monatsdurchschnittlich 31.000 Teilnehmende im Rechtskreis SGB II im Rahmen der Förderung abhängiger Beschäftigung. In Beschäftigung schaffenden Maßnahmen waren 24.000 Teilnehmende zu verzeichnen. Eine instrumentenscharfe Differenzierung für die letzten fünf Jahre ist der Tabelle im Anhang zu entnehmen.

2. Welche arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ziele verfolgt die Bundesregierung durch die Förderung von Arbeit mit Lohnkostenzuschüssen?

Die Zahl der Arbeitslosen ist aufgrund der guten Arbeitsmarktlage in den vergangenen Jahren deutlich gesunken, jedoch profitieren langzeitarbeitslose Menschen nicht gleichermaßen von dieser Entwicklung. Ziel der Bundesregierung ist es, die Beschäftigungsfähigkeit dieser Menschen durch intensive Betreuung, individuelle Beratung und wirksame Förderung zu verbessern und ihnen zugleich vermehrt Beschäftigungsoptionen auf dem allgemeinen und dem sozialen Arbeitsmarkt anzubieten.

Arbeitgeber haben teilweise Vorbehalte, langzeitarbeitslose Menschen zu beschäftigen. Es zeigt sich, dass Lohnkostenzuschüsse geeignet sind, Arbeitgeber zu ermutigen, zusätzliche Stellen zu schaffen und arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose dort zu beschäftigen. Daher sieht § 16i SGB II für sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose einen längerfristigen Lohnkostenzuschuss, kombiniert mit Qualifizierungsmöglichkeiten und einem begleitenden Coaching, vor. Vorrangiges Ziel dieser neuen Förderung ist, der Zielgruppe soziale Teilhabe durch Beschäftigung zu ermöglichen. Um darüber hinaus die Integration von Personen zu fördern, die schon länger langzeitarbeitslos, aber noch nicht sehr arbeitsmarktfern sind, sieht § 16e SGB II einen Lohnkostenzuschuss für eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vor, der ebenso mit Coaching begleitet wird.

3. Sieht die Bundesregierung aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit Lohnkostenzuschüssen diese als ein geeignetes Instrument an, um Menschen neue Chancen am ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen?

Öffentlich geförderte Beschäftigung im Allgemeinen ist ein wichtiges Instrument, um insbesondere sehr arbeitsmarktferne Personen in ihrer Beschäftigungsfähigkeit zu stärken. Vorrangig geht es darum, arbeitsuchende Menschen auf dem Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen. Die bisherigen Erfahrungen, insbesondere aus Bundesprogrammen, zeigen, dass für die Zielgruppe der sehr arbeitsmarktfernen Menschen längerfristige Förderungen besonders zielführend sind, für die die Kriterien Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse nicht gelten. Neben dem Lohnkostenzuschuss an Arbeitgeber hat sich zudem ein begleitendes ganzheitliches Coaching als sinnvolle Ergänzung erwiesen, sodass dies integraler Bestandteil der beiden neuen Instrumente des Teilhabechancengesetzes geworden ist.

4. Wie viele Personen erfüllen nach Kenntnissen der Bunderegierung aktuell die Anforderungen für die Förderung der Instrumente des sozialen Arbeitsmarktes (§ 16e und § 16i des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – SGB II)?

Nicht alle Voraussetzungen für eine Förderung mit dem Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) werden im Detail statistisch abgebildet. Es ist aber möglich, das Förderpotential durch die Bestimmung von Ober- und Untergrenzen einzuschätzen. Als Obergrenze ist die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsbezieher über 25 Jahren anzusehen, die seit mindestens sechs Jahren (fünf Jahren bei Erziehungspflichten oder Schwerbehinderung) im Leistungsbezug sind. Die Untergrenze kann ausgehend von der zuvor genannten Gruppe bestimmt werden durch die weitere Einschränkung auf Personen, die in keinem Monat der letzten sechs Jahre (fünf Jahre) Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielt haben. Auf der Basis ist das Potential im April 2019 geschätzt worden. Bei dieser Analyse handelt es sich um eine einmalige, äußerst komplexe Sonderauswertung. Aktuellere Daten liegen nicht vor. Die Potenzialabschätzung von April 2019 mit Datenstand Dezember 2018 deutet auf 570.000 bis 900.000 Förderberechtigte hin.

Voraussetzung für die Förderung mit dem Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) ist eine Langzeitarbeitslosigkeit von 24 Monaten. Die Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit zum Zweck der Leistungsgewährung wird im Einzelfall und unter Berücksichtigung einiger weiterer unschädlicher Unterbrechungen berechnet, die statistisch nicht abgebildet werden können (vgl. § 18 Absatz 2 SGB III). Die Statistik zur Zahl der Langzeitarbeitslosen im SGB II mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von 24 oder mehr Monaten ist die Untergrenze der aktuell Förderberechtigten, aber dennoch eine gute Näherung. Im Januar 2020 waren laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit rund 370.000 Menschen seit 24 oder mehr Monaten arbeitslos (<http://bpaq.de/bmas-a2>).

5. Welche Kenntnisse besitzt die Bundesregierung zu der Frage, wie viele Personen die Anforderungen für eine Förderung nach § 16i SGB II erfüllen würden, wenn statt der aktuell geltenden sechs Jahre im SGB-II-Leistungsbezug nur ein Jahr im SGB-II-Leistungsbezug gelten würde?

Ziel der Förderung nach § 16i SGB II ist es, Menschen, die bisher trotz vielfältiger Anstrengungen nicht integriert werden konnten und auch in absehbarer Zeit keine realistische Chance auf eine ungeforderte Beschäftigung haben, eine

längerfristige Perspektive in öffentlich geförderter Beschäftigung und damit soziale Teilhabe zu ermöglichen. Die Förderung des § 16i SGB II soll somit Menschen zugutekommen, die besonders arbeitsmarktfremd sind. Ein Leistungsbezug von sechs Jahren innerhalb der letzten sieben Jahre ohne nennenswerte Beschäftigungsepisoden stellt einen geeigneten Indikator zur Bestimmung dieser besonders arbeitsmarktfremden Zielgruppe dar. Die lange Bezugsdauer ist erforderlich, um die Gefahr von Lock-in-Effekten zu minimieren. Sollten zu einem erheblichen Anteil Personen in die Förderung einmünden, die auch ungefordert oder mit geringerem Aufwand Arbeit aufnehmen könnten (Creaming), entstünde ein gravierendes Effizienz- und Gerechtigkeitsproblem.

Dessen ungeachtet gab es im Dezember 2018 rund 1.890.000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter von 25 Jahren oder älter, die eine Verweildauer im Regelleistungsbezug von einem Jahr und mehr hatten und in dem betreffenden Monat kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielten. Wenn statt der aktuell geltenden sechs Jahre im SGB-II-Leistungsbezug nur ein Jahr im SGB-II-Leistungsbezug als Voraussetzung zur Förderung nach § 16i SGB II gelte, wären also höchstens rund 1.890.000 Menschen förderfähig (Obergrenze des Potentials). Eine Untergrenze des Potentials kann nicht berechnet werden, da die Verlaufsbetrachtung von Einkommen („in keinem der Monate Einkommen vorhanden“) nicht im Standardverfahren der Statistik vorliegt und eine äußerst komplexe Sonderauswertung nötig wäre, siehe auch die Antwort zu Frage 4.

6. Welche Kenntnisse besitzt die Bundesregierung zu der Frage, wie hoch der Finanzierungsaufwand einer Ausweitung der Kriterien auf alle Personen wäre, die mindestens seit einem Jahr im SGB-II-Leistungsbezug sind?

Mit den beiden neuen Instrumenten des Teilhabechancengesetzes hat die Bundesregierung den rechtlichen Rahmen erheblich erweitert, der den Jobcentern zur Verfügung steht, um langzeitarbeitslose Menschen durch Eingliederungsmaßnahmen zu unterstützen. Zur Ermöglichung der mit dem Teilhabechancengesetz verbundenen Ziele stellt der Bund in Titel 1101 685 11 „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ des Bundeshaushalts insgesamt 4 Mrd. Euro bis zum Jahr 2022 zur Verfügung. Der Bund hat im Bundeshaushalt darüber hinaus den Passiv-Aktiv-Transfer geschaffen, d. h. die Möglichkeit für die Jobcenter, die durch Maßnahmen nach § 16i SGB II eingesparten Ausgabemittel des Bundes für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II zur Finanzierung der Maßnahmen nach § 16i SGB II einzusetzen.

Wie dieser verbesserte rechtliche und finanzielle Rahmen genutzt wird, verbleibt in der dezentralen Verantwortung der Jobcenter. Sie entscheiden im Rahmen ihrer vorhandenen Budgets, ob eine Maßnahme nach § 16e oder § 16i SGB II im Einzelfall sinnvoll erscheint und bewilligt werden soll. Die tatsächlichen Ausgaben hängen insofern auch in der gegenwärtigen gesetzlichen Ausgestaltung von der konkreten Inanspruchnahme der beiden neuen Instrumente und damit vom Bewilligungsverhalten und den Bewilligungsmöglichkeiten der Jobcenter ab. Dies gelte gleichermaßen, wenn andere Zugangsvoraussetzungen unterstellt würden.

Die Begründung zum Teilhabechancengesetz weist je 10.000 Förderfälle nach § 16i SGB II Förderkosten von bis zu 240 Mio. Euro je Jahr und je 1.000 Förderfälle nach § 16e SGB II Förderkosten von bis zu 18 Mio. Euro je Jahr aus. Diese Werte gelten gleichermaßen, wenn andere Zugangsvoraussetzungen unterstellt würden.

7. Wie hoch war der Finanzierungsaufwand aus dem Eingliederungstitel für die geförderte Beschäftigung nach Kenntnissen der Bundesregierung in den vergangenen fünf Jahren (bitte jährlich aufschlüsseln)?

Aus Titel 1101 685 11 „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ des Bundeshaushalts wurden folgende Ausgaben für geförderte Beschäftigung erbracht:

Im Jahr 2015: ca. 450 Mio. Euro.

Im Jahr 2016: ca. 590 Mio. Euro.

Im Jahr 2017: ca. 690 Mio. Euro.

Im Jahr 2018: ca. 650 Mio. Euro.

Für das Jahr 2019 liegen noch keine abschließenden Angaben vor.

Die Angaben umfassen – entsprechend der Angrenzung in der Antwort zu Frage 1 – die Ausgaben für folgende Instrumente bzw. Programme:

- Eingliederungszuschuss
- Eingliederung von Langzeitarbeitslosen
- Förderung von Arbeitsverhältnissen
- Teilhabe am Arbeitsmarkt
- Beschäftigungszuschuss (Restabwicklung)
- Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt
- ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter

8. Welche Auswirkungen hat nach Kenntnis der Bundesregierung der Passiv-Aktiv-Transfer als Finanzierungsinstrument auf den Bundeshaushalt hinsichtlich möglicher Einsparungen?

Der Passiv-Aktiv-Transfer beschreibt die Möglichkeit, durch Maßnahmen nach § 16i SGB II eingesparte Ausgabemittel des Bundes für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II, zur Finanzierung der Maßnahmen nach § 16i SGB II einzusetzen. Er ist als Haushaltsvermerk bei Titel 1101 681 12 „Arbeitslosengeld II“ im Bundeshaushaltsplan verankert. Der Passiv-Aktiv-Transfer ermöglicht konditioniert eine von ihrer eigentlichen Zweckbestimmung abweichende Verwendung veranschlagter Mittel. Er trägt insofern nicht unmittelbar zu Einsparungen im Bundeshaushalt bei.

Mittelbar kann der Passiv-Aktiv-Transfer jedoch langfristig zu Einsparungen beitragen. Durch ihn ist eine höhere Anzahl an Förderungen nach § 16i SGB II möglich. Führen diese Förderungen langfristig zu einer ungeforderten Integration in den Arbeitsmarkt, hat der Passiv-Aktiv-Transfer dazu beigetragen, Ausgaben zu vermeiden, die ansonsten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende angefallen wären.

9. Wie viele Personen werden aktuell durch das Finanzierungsinstrument des Passiv-Aktiv-Transfers durch Lohnkostenzuschüsse gefördert?

Der Passiv-Aktiv-Transfer ist kein arbeitsmarktpolitisches Instrument, sondern ein Finanzierungsweg, der das Instrument des § 16i SGB II auf eine zweite finanzielle Säule stellt. Die Nutzung des Passiv-Aktiv-Transfers ist für die Jobcenter freiwillig.

Ende Januar 2020 wurden rund 34.800 Personen nach § 16i SGB II gefördert. Der Bundesregierung liegen keine konkreten Angaben darüber vor, bei wie vielen dieser Förderungen der Passiv-Aktiv-Transfer als Finanzierungsweg genutzt wird. Mit Blick auf den Anteil der Ausgaben für Förderungen nach § 16i SGB II, die im Jahr 2019 über den Passiv-Aktiv-Transfer finanziert wurden, an den Gesamtausgaben für diese Förderungen, der rund ein Viertel beträgt, kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der Passiv-Aktiv-Transfer beim Großteil aller Förderungen nach § 16i SGB II als Finanzierungsweg genutzt wird.

Auf Ebene der Jobcenter stellt sich die Nutzung des Passiv-Aktiv-Transfers sehr positiv dar. Ende Januar 2020 hatten 98 Prozent aller Jobcenter den Passiv-Aktiv-Transfer bei mindestens einer Förderung nach § 16i SGB II als Finanzierungsweg genutzt.

10. In welcher Höhe wurden nach Kenntnissen der Bundesregierung Finanzmittel aus dem Bundes-Haushaltstitel Arbeitslosengeld II für Maßnahmen nach § 16i SGB II abgerufen (bitte jährliche Entwicklung der letzten fünf Jahre)?

Die erfragte Möglichkeit existiert erst seit dem 1. Januar 2019. Im Jahr 2019 wurden rund 95,1 Mio. Euro an für Arbeitslosengeld II veranschlagten Mitteln über den Passiv-Aktiv-Transfer zur Finanzierung von Förderungen nach § 16i SGB II herangezogen. Im Januar 2020 waren es rund 13,5 Mio. Euro.

11. In welcher Höhe wurden nach Kenntnissen der Bundesregierung Finanzmittel für Lohnkostenzuschüsse aus dem Bundeshaushalt abgerufen (bitte jährliche Entwicklung der letzten fünf Jahre)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen. Für das Jahr 2019 werden zu den aus dem Eingliederungstitel getragenen Ausgaben die über den Passiv-Aktiv-Transfer aktivierten Mittel gemäß der Antwort zu Frage 10 zu addieren sein, um die entsprechenden Gesamtausgaben aus dem Bundeshaushalt zu erhalten.

12. Plant die Bundesregierung, die Nutzung des Passiv-Aktiv-Transfers zur Finanzierung von Lohnkostenzuschüssen zu erhöhen, und wenn ja, mit welchen Maßnahmen?

Der Passiv-Aktiv-Transfer gibt den Jobcentern die Möglichkeit, Förderungen nach § 16i SGB II auf eine zweite finanzielle Säule zu stellen. Förderungen nach § 16i SGB II werden insofern immer entweder rein aus Eingliederungsmitteln finanziert oder sie stellen Mischfinanzierungen aus Eingliederungsmitteln und Passiv-Aktiv-Transfer dar. Die Nutzung des Passiv-Aktiv-Transfers ist dabei jedoch – seiner Intention folgend – auf die durch die Förderungen erreichten Einsparungen von Ausgabemitteln für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II begrenzt. Sie ergibt sich insofern aus dem Bewilligungsverhalten der Jobcenter hinsichtlich der Förderungen nach § 16i SGB II sowie der Entscheidung der Jobcenter, den Passiv-Aktiv-Transfer zu nutzen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat den Jobcentern den Passiv-Aktiv-Transfer bei seiner Einführung vorgestellt und intensiv für ihn geworben.

Tabelle: Bestand von Teilnehmenden in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit Kostenträgerschaft SGB II

Deutschland (Gebietsstand Januar 2020)
Zeitreihe, Januar 2020

Berichtsjahr	Kostenträgerschaft Teilnehmer	Bestand (Jahres- bzw. 10-Monatsdurchschnitt)										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
		Förderung abhängiger Beschäftigter	EGZ Eingliederung s-zuschuss	EGZ-SB Eingliederung- szuschuss f. besonders betroffene schwer- behinderte Menschen	EVL Eingliederung von Langzeit- arbeitslosen	Beschäftigun- g-schaffende Maßnahmen	FAV Förderung von Arbeits- verhältnissen	TaAM Teilhaber am Arbeitsmarkt	BEZ Beschäftigun- gs-zuschuss	Bundes- programme	Sozial- Bundes- programm "Soziale Teilhaber am Arbeitsmarkt"	ESF-LZA Bundes- programm Eingliederung langzei- tarbeitsloser Leistungs- berechtigter
2015	SGB II	35.651	31.846	3.806	-	12.102	8.409	-	3.693	615	47	568
2016	SGB II	33.074	29.243	3.831	-	10.806	7.890	-	2.916	13.472	6.677	6.795
2017	SGB II	31.586	27.967	3.619	-	9.761	7.215	-	2.546	25.432	12.822	12.610
2018	SGB II	28.124	24.866	3.259	-	9.175	7.028	-	2.147	23.169	15.206	7.963
Jan.-Okt. 2019	SGB II	31.239	24.835	3.017	3.387	24.006	5.114	17.037	1.855	2.261	2	2.260

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.