

**Mitteilung des Senats  
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)  
vom 3. Mai 2011**

**Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Arbeitsmarktpolitik stärken**

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung am 6. April 2011 folgenden Beschluss gefasst:

1. Die Bürgerschaft (Landtag) bittet den Senat zu prüfen, ob und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen sich die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Arbeitsgelegenheiten mit Entgeltvariante (AGH-E) für Bremen und Bremerhaven durch die Reduzierung der Kosten der Unterkunft (KdU) fiskalisch neutral bzw. positiv auswirken würde.
2. Die Bürgerschaft (Landtag) bittet den Senat darzulegen, wie er die Ergebnisse dieser Prüfung bewertet, und welche Handlungsempfehlungen er daraus gegebenenfalls für Bremen und Bremerhaven ableitet.
3. Der Senat wird gebeten, der Bürgerschaft (Landtag) seine Ergebnisse und Handlungsempfehlungen möglichst zu der der Beschlussfassung folgenden Plenarsitzung vorzulegen.
4. Der Senat wird gebeten zu prüfen, ob über den Bundesrat mit Aussicht auf Erfolg eine Initiative mit dem Ziel eingeleitet werden kann, durch eine Verwendung der eingesparten passiven Leistungen des Bundes (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, Bundesanteil an den KdU) für geeignete Zielgruppen Mittel für sozialversicherte öffentlich geförderte Beschäftigung bereitzustellen.

Der Senat hat in seiner Sitzung am 12. April 2011 hiervon Kenntnis genommen und den Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) an die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales zur weiteren Veranlassung und Vorlage des erbetenen Berichts möglichst zur nächsten Plenarsitzung gebeten.

Der Senat übermittelt der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den anliegenden Bericht zu den Ergebnissen des Prüfauftrages mit der Bitte um Kenntnisnahme.

## **Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Arbeitsmarktpolitik stärken**

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung am 6. April 2011 einen Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vom 14. März 2011 mit folgendem Wortlaut beraten und beschlossen.

„Langzeitarbeitslose können für zusätzliche Arbeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, für bis zu 24 Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden, in so genannten Arbeitsgelegenheiten in Entgeltvariante (AGH-E). Einen Teil der Kosten finanziert der Bund über die Arbeitsagenturen. Um Mindest- oder Tariflohnbedingungen zu erfüllen, sind oft allerdings weitere, von den Ländern bereitzustellende Mittel erforderlich. AGH-E Beschäftigte sind i.d.R. nicht länger auf den Bezug des vom Bund finanzierten Arbeitslosengeldes II angewiesen. Je nach Höhe des Entgelts, der Größe der Bedarfsgemeinschaft, in der sie wohnen, und der Höhe der Mietkosten entfällt zudem die Pflicht der Kommunen zur Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) teilweise oder ganz. Neben den positiven arbeits- und sozialpolitischen Effekten können sich also unter Umständen auch positive fiskalische Wirkungen und zusätzliche Spielräume zur Finanzierung der aktiven Arbeitsförderung für die Kommunen ergeben.

Anders als die Kommunen profitiert der Bund durch die ihn bevorzugende Einkommensrechnung direkter von Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Beschäftigungsförderung. Um zusätzliche Handlungsspielräume zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu erschließen und damit Alternativen zur Kürzung der Eingliederungsmittel zu eröffnen, sollte die Aktivierung passiver Leistungen auch für den Bund als Hauptfinanzier geprüft werden.

Vor diesem Hintergrund möge die Bürgerschaft (Landtag) beschließen:

1. Die Bürgerschaft (Landtag) bittet den Senat zu prüfen, ob und ggf. unter welchen Bedingungen sich die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Arbeitsgelegenheiten mit Entgeltvariante (AGH-E) für Bremen und Bremerhaven durch die Reduzierung der Kosten der Unterkunft (KdU) fiskalisch neutral bzw. positiv auswirken würde.
2. Die Bürgerschaft (Landtag) bittet den Senat darzulegen, wie er die Ergebnisse dieser Prüfung bewertet und welche Handlungsempfehlungen er daraus ggf. für Bremen und Bremerhaven ableitet.
3. Der Senat wird gebeten, der Bürgerschaft (Landtag) seine Ergebnisse und Handlungsempfehlungen möglichst zu der der Beschlussfassung folgenden Plenarsitzung vorzulegen.
4. Der Senat wird gebeten zu prüfen, ob über den Bundesrat mit Aussicht auf Erfolg eine Initiative mit dem Ziel eingeleitet werden kann, durch eine Verwendung der eingesparten passiven Leistungen des Bundes (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, Bundesanteil an den KdU) für geeignete Zielgruppen Mittel für sozialversicherte öffentlich geförderte Beschäftigung bereitzustellen.“

Der Senat hat in seiner Sitzung am 12. April 2011 hiervon Kenntnis genommen und den Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) an die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales zur weiteren Veranlassung und Vorlage des erbetenen Berichts möglichst zur nächsten Plenarsitzung gebeten.

Der Senat legt nun die Ergebnisse des Prüfauftrages vor.

**1. Die Bürgerschaft (Landtag) bittet den Senat zu prüfen, ob und ggf. unter welchen Bedingungen sich die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Arbeitsgelegenheiten mit Entgeltvariante (AGH-E) für Bremen und Bremerhaven durch die Reduzierung der Kosten der Unterkunft (KdU) fiskalisch neutral bzw. positiv auswirken würde.**

Der Antrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen basiert auf Überlegungen und Modellrechnungen, die im Zusammenhang mit öffentlich finanzierter Beschäftigungsförderung unter jeweils spezifischen Bedingungen immer wieder diskutiert werden. Der Grundgedanke besteht darin, finanzielle kommunale Leistungen durch eine zusätzliche Finanzierung von Maßnahmen der Arbeitsförderung ganz oder teilweise zu refinanzieren.

Die Strategie besteht darin, durch die (Teil-) Finanzierung von Entgelten (Löhnen) von Personen in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsmaßnahmen im sog. zweiten Arbeitsmarkt deren Ablösung vom jeweiligen Sozialtransfersystem zu erreichen und durch die dadurch ausgelösten Einsparungen einen positiven fiskalischen Effekt zu erzeugen.

Das Modell ist auch unter dem Motto „Aktivierung von passiven Leistungen“ bekannt und bedeutet, dass Leistungen zum Lebensunterhalt (passive Leistungen) in Leistungen zur Beschäftigungsförderung (aktive Leistungen) umgewandelt werden.

Diese arbeitsmarktpolitische Strategie wurde bereits in Bremen und Bremerhaven wie auch in vielen anderen Städten und Landkreisen zu Zeiten des Bundessozialhilfegesetzes nach BSHG § 19 verfolgt. Die Situation war jedoch im Vergleich zu den heutigen Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (AGH-E) nach dem SGB II deutlich anders. Im BSHG waren die Kommunen die einzigen Finanziere der Entgelte der Maßnahmen, entsprechende Programme waren folglich in der Ausgangssituation kostenintensiver als eine Umsetzung im Rahmen des SGB II, da im SGB II für die Finanzierung der Entgelte auf Bundesmittel aufgesetzt werden kann. Die Kommunen waren im BSHG allerdings auch die einzigen Nutznießer der einmal getätigten Investitionen und deren Amortisation war im Vergleich zum SGB II längerfristig angelegt, da mit der Teilnahme an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsmaßnahmen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet wurden. Dies führte dazu, dass die Personen nach Ende der Beschäftigungsmaßnahme in den Bezug von Arbeitslosengeld und im Anschluss daran von Arbeitslosenhilfe kamen. Erst wenn die Höhe der Arbeitslosenhilfe individuell so weit gesunken war, dass sie nicht mehr existenzsichernd war, wurden erneut kommunale Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz nötig und die Kommune wurde erneut Leistungsträger.

Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im SGB II wurde dieser Systemwechsel und als „Verschiebepolitik“ tituliert. Wechsel von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen von einem Transfersystem in das andere beendet.

Im SGB II müsste die Bereitstellung zusätzlicher kommunaler Mittel für Beschäftigungsförderung darauf abzielen, dass eine möglichst vollständige Ablösung aus dem Hilfebezug und damit Transferleistungsunabhängigkeit erfolgt, damit die Kommune im Saldo eine Refinanzierung des Mitteleinsatzes über Einsparungen bei den KdU erreicht. Die Refinanzierung muss zudem auf den relativ kurzen Zeitraum von 6 bis 12 Monaten geförderter Beschäftigung bezogen werden, da eine über diesen Zeitraum hinausgehende kommunale Entlastung über einen Systemwechsel ausgeschlossen ist.

Im Vorspann des hier vorliegenden Antrags wird zu Recht auf den entscheidenden Umstand hingewiesen, dass eine kommunale Entlastungswirkung erst nachrangig erfolgt. Einkommen als Reduzierungsgröße von SGB II - Leistungen werden vorrangig auf die Bundesleistungen, nämlich die des Regelsatzes, angerechnet. Daraus ergibt sich, dass ausschließlich oder weitgehend kommunal finanzierte Beschäftigungsprogramme im Rahmen des SGB II ohne Einbeziehung von Bundesleistungen zunächst zur Anrechnung auf Bundesleistungen führen. Nach einem solchen Modell würde die Kommune in ganz erheblichem Ausmaß Bundesleistungen ohne eigene positive fiskalische Wirkungen ersetzen.

Rein fiskalisch und rechnerisch stellt sich damit die Frage, unter welchen Umständen, d.h. in welchen SGB II – Bedarfsgemeinschaftstypen (BG-Typen) und unter welchen Einkommensverhältnissen eine „Investition“ in Beschäftigungsförderung rentabel ist.

Im Folgenden wird zunächst tabellarisch ausgewiesen, welche Bruttoeinkommenshöhen in bestimmten BG-Typen vorliegen müssen, damit eine Ablösung aus dem Hilfebezug erfolgt.<sup>1</sup> Aufgrund unterschiedlicher Kosten bei den KdU in beiden Städten ergeben sich leicht unterschiedliche Einkommensbeträge, die allerdings einen grundsätzlich ähnlichen Befund zeigen.

Tab. 1 Notwendiges Bruttoeinkommen zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit; Quelle: Berechnungen der Jobcenter Bremen und Bremerhaven

Ifd. Nr.	Zusammensetzung BG (BG – Typ)	Bruttoverdienst in 50 € Schritten	
		Bremen	Bremerhaven
1	Alleinstehende hilfebedürftige Person (eHb)	1300	1250
2	eHb+Kind<7J	1880	1750
3	eHb+1Kind<7+1Kind7-14J	2120	2000
4	2 Erwachsene ohne Kinder	1960	2050
5	2 Erwachsene+1Kind6-14J.	2320	2250
6	2 Erwachsene+2Kinder14-25J.	2700	2600

Die Tabelle macht deutlich, dass zur Ablösung aus dem SGB – II Bezug eine erhebliche finanzielle Schwelle zwischen alleinstehenden Personen und Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften aufgrund des unterschiedlichen, gemäß SGB II anzusetzenden Bedarfs besteht.

Um den finanziellen Aufwand zu bemessen, der notwendig wäre, um die in der Tabelle dargestellten Bruttolöhne zu erzielen, wird nachfolgend das Tarifsystem des VaDiB (Verbund arbeitsmarktpolitischer Dienstleister in Bremen) dargestellt, nach dem die weit überwiegende Zahl der AGH-E – Vertragsverhältnisse in Bremen und Bremerhaven eingruppiert wird. Nach dessen Vergütungsgruppen erfolgt die Entlohnung von AGH – E Arbeitsgelegenheiten durch die Jobcenter Bremen und Bremerhaven und insofern bilden sie das Referenzsystem, nach dem eine ggf. notwendige Aufstockung der Entgelthöhen durch kommunale Mittel zu bemessen wäre.

Tab. 2 Vergütungsgruppen und Bruttomonatsentgelte VaDiB

Vergütungsgruppe	Monatsentgelt in €
3	1.100
4	1.200
5	1.300
5 +	1.360
6	1.420

<sup>1</sup> Die Tabelle berücksichtigt die Erhöhung des Regelsatzes per 1.1.2011 noch nicht. Das bedeutet, dass die Summen leicht zu erhöhen sind. So erfolgt bspw. eine Ablösung aus dem SGB II bei einem Einkommen von 1.300 € bei Alleinstehenden in Bremen nicht vollständig. Es verbleibt ein Betrag von ca. 4 € mtl. an kommunalen Leistungen für die KdU.

Setzt man die Werte beider Tabellen, nämlich die Mindestbruttolöhne zum Erreichen der Unabhängigkeit von SGB II – Leistungen in Tabelle 1 und die jeweiligen Monatsentgelte in Tabelle 2 zueinander in Beziehung, ergeben sich folgende exemplarische Befunde.

Mit den beiden unteren Vergütungsgruppen 3 und 4 kann für keinen BG – Typ eine Herauslösung aus dem Hilfebezug erreicht werden. Selbst für eine alleinstehende Person in Bremerhaven mit einem erforderlichen Einkommen von 1.250 € wird dies nicht erreicht. Mit relativ geringen Mitteln i.H.v. maximal 200 € pro Monat pro Person (Differenz von notwendigem Bruttoverdienst von ca. 1.300 € in Bremen und Vergütungsgruppe 3 von 1.100 €) könnten alle alleinstehenden, nach diesen Vergütungsgruppen beschäftigten Personen aus dem Hilfebezug ausscheiden.

Für den Beschäftigungszeitraum würden KdU, die in Bremen für diesen BG –Typ durchschnittlich ca. 325 € mtl. und in Bremerhaven ca. 295 € mtl. betragen, vollständig entfallen. Eine Differenzbildung von finanziellem Einsatz (hier maximal 200 €) und eingesparten KdU von 325 € bzw. 295 € (also 125 € bzw. 95 € mtl.) ist jedoch nicht zulässig, weil mit Entgelten von 1.100 € bzw. 1.200 € bereits eine erhebliche Entlastung bei den KdU erfolgt.

Unter Berücksichtigung dieser Anrechnung von Einkommen auf die KdU ergibt sich folgendes Ergebnis.

In der Stadt Bremen wären beim niedrigsten Tarif von 1.100 € ca. 200 € zusätzlich an kommunalen Mitteln nötig, um eine Ablösung aus dem Hilfebezug bei ca. 1.300 € zu erreichen. Bei einem Einkommen von 1.100 € werden allerdings nur noch 120 € an kommunalen Leistungen für KdU fällig. Damit wäre der eingesetzte Betrag zur vollständigen Ablösung aus dem Hilfebezug höher als der Betrag, der an kommunalen Belastungen an KdU bei dieser Eingruppierung anfällt.

Ähnlich stellt sich die Berechnung für ein Einkommen von 1.200 € dar. Hier wären ca. 100 € zur Ablösung erforderlich, die Kommune wird allerdings bei einem Einkommen von 1.200 € nur mit ca. 65 € belastet. Auch hier ergäbe sich eine negative fiskalische Bilanz.

Für Bremerhaven würde eine Berechnung aufgrund durchschnittlich geringeren KdU bei gleichem Bruttolohn und gleichen Regelsätzen noch deutlicher zu Ungunsten einer kommunalen Aufstockung von Einkommen ausfallen.

Betrachtet man die finanziell nächst höheren BG-Typen, nämlich Alleinerziehende mit einem oder mehreren Kindern, so wird deutlich, dass die Differenz zwischen Bedarfsdeckung (Spektrum von einem Kind mit 1.750 € in Bremerhaven und 2 Kindern bei 2.120 € in Bremen) und Vergütungsgruppe deutlich auseinanderfällt. Bleibt man wie im vorangegangenen Beispiel bei den beiden unteren Vergütungsgruppen 3 und 4, so sind bis zu 1.020 € pro Monat pro Person nötig, um eine Aufstockung bis zur Bedarfsdeckung zu erzielen. Hier wird angesichts der durchschnittlichen KdU bei Alleinerziehenden mit Kindern von ca. 490 € mtl. in Bremen und ca. 435 € in Bremerhaven deutlich, dass in diesem Bedarfsgemeinschaftssegment eine Refinanzierung von erhöhten Entgelten durch eingesparte KdU nicht möglich ist.

Bei allen weiteren und kostenintensiveren Bedarfsgemeinschaften wird die Spreizung zwischen erforderlichem finanziellem Input zur Bedarfsdeckung und eingesparten KdU größer, sodass unter fiskalischen Gesichtspunkten Investitionen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung noch weniger sinnvoll werden.

Zu prüfen wäre noch die BG einer alleinerziehenden Person mit einem Kind unter 7 Jahren. Hier würde sich bei einer Differenz von 1.300 € (mittlere Vergütungsgruppe 5) und ca. 1.800 € zur Bedarfsdeckung (Durchschnitt von Bremen und Bremerhaven) ein Finanzbedarf von ca. 500 € mtl. ergeben. Bei durchschnittlichen KdU i.H.v. 440 € in Bremen und 390 € in Bremerhaven wäre auch dieses Modell fiskalisch nicht sinnvoll.

Auch in den Vergütungsgruppen 5+ und 6 mit 1.360 € mtl. bzw. 1.420 € mtl. und damit einem Finanzbedarf von 440 € bzw. 380 € zur Bedarfsdeckung wäre eine Refinanzierung nicht zu

erreichen, wenn man berücksichtigt, dass mit den Einkommen dieser Vergütungsgruppen bereits eine erhebliche Anrechnung auf die KdU erfolgt.

Anhand der ausgewählten Beispiele ist deutlich geworden, dass eine fiskalische Rentabilität durch eine Aufstockung von Entgelten mit dem Ziel der Ablösung aus dem SGB II – Bezug finanziell nicht darstellbar ist.

**2. Die Bürgerschaft (Landtag) bittet den Senat darzulegen, wie er die Ergebnisse dieser Prüfung bewertet und welche Handlungsempfehlungen er daraus ggf. für Bremen und Bremerhaven ableitet.**

Die in der Antwort zu Frage 1 angestellten modellhaften Überlegungen hinsichtlich möglicher Einspareffekte durch eine ergänzende kommunale Finanzierung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsmaßnahmen bezogen auf unterschiedliche BG – Typen und Vergütungsgruppen haben gezeigt, dass positive fiskalische Effekte in keinem Fall anzunehmen sind.

Dies ist im Wesentlichen der vorrangigen Anrechnung von Einkommen auf die Bundesleistungen geschuldet.

Aus diesem Befund können positive Handlungsempfehlungen zur Aktivierung kommunaler passiver Leistungen für Maßnahmen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung mit dem Ziel von Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft nicht abgeleitet werden.

**3. Der Senat wird gebeten, der Bürgerschaft (Landtag) seine Ergebnisse und Handlungsempfehlungen möglichst zu der der Beschlussfassung folgenden Plenarsitzung vorzulegen.**

Mit diesem Bericht legt der Senat der Bürgerschaft (Landtag) die Ergebnisse vor.

**4. Der Senat wird gebeten zu prüfen, ob über den Bundesrat mit Aussicht auf Erfolg eine Initiative mit dem Ziel eingeleitet werden kann, durch eine Verwendung der eingesparten passiven Leistungen des Bundes (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, Bundesanteil an den KdU) für geeignete Zielgruppen Mittel für sozialversicherte öffentlich geförderte Beschäftigung bereitzustellen.**

Im Rahmen der Beratungen über den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist durch die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales in der Anhörung der Länder durch den BMAS die Forderung nach einer Aktivierung passiver Leistungen des Bundes erhoben worden. Nur so kann die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsförderung im Rahmen des SGB II ausreichend und ergänzend zu den knappen Mitteln des Eingliederungsbudgets der Jobcenter finanziert werden. Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales beabsichtigt, hierzu im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens in enger Abstimmung mit anderen Ländern weiterhin entsprechende Anträge zu initiieren.