

## **Vorlage für die Sitzung des Senats am 09.04.2019**

### **„Ressortübergreifendes Handeln gegen Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug“**

#### **A. Problem**

In der „Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015-2019“ (KOA-Vereinbarung) ist unter der Überschrift „Jobcenter zu leistungsfähigen Dienstleistern ausbauen und den kommunalen Einfluss stärken“ u. a. die Absicht formuliert, „eine gemeinsame Strategie der beteiligten Ressorts insbesondere für Langzeitarbeitslose (zu) erarbeiten“ (S.14, Rz. 35).

Mit Senatsbeschluss vom 21.06.2016 (Vorlage 653/19) wurde der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen gebeten, ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen bis Ende 2017 zur Beratung vorzulegen.

Für die Integration von Arbeitslosen nach dem Sozialgesetzbuch II sind vor allen Dingen die Jobcenter zuständig und bilden die zentrale Anlaufstelle. Sie nehmen bei Vermittlung und Förderung arbeitsloser und langzeitarbeitsloser Menschen eine herausgehobene Funktion wahr. Mit der KOA-Vereinbarung von SPD und BÜNDNIS 90/Die Grünen wird der Anspruch formuliert, dass sich Land und Kommunen weiterhin und aufeinander abgestimmt aktiv bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit beteiligen.

#### **B. Lösung**

Mit dieser Vorlage beschreibt der Senat die bislang verfolgte ressortübergreifende Strategie zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug und ordnet die in den letzten Jahren initiierten Programme und die geplanten Weiterentwicklungen den Handlungsfeldern zu. Im Rahmen dieser Vorlage geht es nicht darum, neue und zusätzliche Förderprogramme zu initiieren. Dies ist in den vergangenen Jahren in erheblichem Umfang geschehen. Vielmehr sollen diese Förderprogramme, die in der Regel über Einzelvorlagen eingebracht und beschlossen wurden, noch deutlicher den Zielen und Handlungsfeldern der bislang verfolgten Senatsstrategie zugeordnet werden.

## 1) Das Land als gestaltender arbeitsmarktpolitischer Akteur

Der Senat hat seinen Mitteleinsatz für seine aktive Landesarbeitsmarktförderung in der laufenden Legislaturperiode deutlich erhöht. Während anfangs Landesmittel in Höhe von 4 Mio. EUR jährlich für die Ausbildungsgarantie zur Verfügung gestellt wurden, hat der Senat mit der weiteren Bereitstellung von Landesmitteln für die öffentlich geförderte Beschäftigung (Programme LAZLO und PASS) ein sehr deutliches Signal zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit gesetzt und sich dazu bekannt, dass es für bestimmte Zielgruppen eines öffentlich geförderten Ersatzarbeitsmarktes bedarf. Die landes- und kommunalfinanzierten Mittel (einschließlich ESF-Fördermittel) betragen im Jahr 2016 18,3 Mio. EUR, 2017 21,0 Mio. EUR und 2018 22 Mio. EUR. Damit haben Land und Kommunen 14% (in 2016) bzw. 16% (in 2018) der Gesamtausgaben von Bund und Land für aktive Arbeitsmarktpolitik beigesteuert.

Mit Beginn der laufenden ESF-Förderperiode im August 2018 wurden bis Dezember 2018 im Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm insgesamt fast 10.000 Personen in längerfristigen Maßnahmen und rund 45.000 Personen in Beratungsangeboten erreicht. Hiervon wurden im Rahmen der Ausbildungsgarantie 665 Personen durch zusätzliche Ausbildungsverhältnisse und 3.049 Auszubildende in Beratungs- und Flankierungsprojekten gefördert. Im Zeitraum Januar 2017 bis Dezember 2018 wurden im Rahmen von LAZLO/PASS insgesamt 979 Personen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gefördert.

Für das laufende Jahr 2019 sind 29,2 Mio. EUR veranschlagt, was 17,6 % aller geplanten Mittel (einschließlich des Bundes) für aktive Arbeitsmarktpolitik im Land Bremen entspricht. Von diesem Betrag entfallen rund 9 Mio. EUR Landesmittel auf die Landesprogramme „Perspektive Arbeit (Lazlo)“ und „Perspektive Arbeit Saubere Stadt“ (PASS) und weitere 4 Mio. EUR auf die Ausbildungsgarantie.

Damit treten das Land Bremen sowie die Kommunen nicht nur als Impuls- und Ratgeber auf, wenn es um die Berücksichtigung landes- und kommunalpolitischer Interessen geht. Vielmehr setzen Land und Kommunen als wichtiger Finanzier umfangreicher Förderprogramme in Zusammenarbeit mit den regionalen Akteuren eigene arbeitsmarktpolitische Akzente und verfolgen damit auch kommunale Ziele wie z.B. die Herauslösung von alleinstehenden Personen aus dem SGB II-Leistungsbezug. Ein positiver Nebeneffekt ist die Verbesserung der kommunalen Infrastruktur durch die Erbringung von Dienstleistungen wie z. B. durch den Einsatz der Beschäftigten als Sprach- und Kulturmittler oder im Bereich der „Sauberen Stadt“.

Das Land Bremen hat keine gesetzliche Zuständigkeit für die Integrationspolitik im Rahmen des SGB II und SGB III, diese ist dem Bund und letztendlich der Bundesagentur für Arbeit (BA) zugewiesen. Agentur für Arbeit und die Jobcenter, die in Bremen und Bremerhaven als gemeinsame Einrichtungen von der BA und den Kommunen getragen werden, sind nicht nur die wesentlichen Finanziers der aktiven Arbeitsmarktpolitik, sondern ganz überwiegend auch für die operative Programmumsetzung verantwortlich.

Land und Kommunen sind sich bewusst, dass ihnen eine wichtige Rolle als Partner der gemeinsamen Einrichtungen und der Agentur für Arbeit zukommt und bringen sich mit ihren Zielen, Interessen und Ressourcen aktiv in die Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein. Der umfangreiche Mitteleinsatz für die aktive Landesarbeitsmarktpolitik erfolgt in enger Absprache mit den Jobcentern Bremen und Bremerhaven sowie der Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven.

## 2) Analyse der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitleistungsbezugs

Der langjährige Beschäftigungsaufbau ist unverkennbar. Zwischen Juni 2015 und Juni 2018 sind im Land Bremen rund 20.000 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze entstanden. Infolge dieser positiven Entwicklung ging auch die Arbeitslosigkeit spürbar zurück. Seit 2015 hat die Arbeitslosigkeit um rund 2.500 Personen abgenommen und die Arbeitslosenquote sank auf 9,8%.

Erfreulicherweise nahm im Zuge dieses Aufschwungs auch die Langzeitarbeitslosigkeit in Bremen und Bremerhaven ab. Allerdings ist jede/r fünfte Langzeitarbeitslose bereits seit mindestens fünf Jahren arbeitslos, so dass die Bekämpfung der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit eine der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Aufgaben im Land Bremen bleibt.

Darüber hinaus nimmt die Zahl der Langzeitleistungsberechtigten zu. Hierbei handelt es sich um Menschen, die innerhalb der letzten zwei Jahre mindestens 21 Monate auf SGB II-Leistungen der Jobcenter Bremen und Bremerhaven angewiesen waren. Im November 2018 waren 50.100 Menschen langzeitleistungsberechtigt, das sind 4.460 Personen (+9,8%) mehr als im November 2015. Diese Entwicklung ist auch auf den Zuzug infolge der uneingeschränkten europäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie der humanitären Zuwanderung aus Asylherkunftsländern zurückzuführen. Das Risiko, von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug betroffen zu sein, wird erheblich erhöht durch:

- Geringe Schulbildung und fehlender Berufsabschluss: Fast jeder fünfte Langzeitarbeitslose (19,1%) hat keinen Schulabschluss, weitere 42,8% haben einen Hauptschulabschluss. Mehr als zwei Drittel (67,4%) der Langzeitarbeitslosen haben keine abgeschlossene Berufsausbildung.
- Zunehmendes Alter und gesundheitliche Einschränkungen: Das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit steigt bereits ab dem 45. Lebensjahr: Mehr als die Hälfte der Langzeitarbeitslosen (52,3%) sind 45 Jahre oder älter. Mit zunehmendem Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit nehmen körperliche Einschränkungen und psychische Erkrankungen zu.
- Zunehmende Dauer der Arbeitslosigkeit: Bereits nach einem Jahr Arbeitslosigkeit sinken die Chancen, eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Sofern Langzeitarbeitslosigkeit eingetreten ist, haben selbst formal gut qualifizierte Langzeitarbeitslose mit einem akademischen Abschluss oder einer abgeschlossenen Berufsausbildung verringerte Chancen, eine ungeforderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu finden.  
Hinzu kommt, dass mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit weitere integrationshemmende Faktoren wie gesundheitliche Einschränkungen, eingeschränkte soziale Kontakte oder die Entwertung vorhandener Qualifikationen den Arbeitsmarktzugang weiter erschweren. Perspektivlosigkeit und die Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit sind häufig die Folge.
- Frauen sind länger im SGB II Langzeitleistungsbezug: Es sind zwar mehr Männer als Frauen langzeitarbeitslos, Frauen aber deutlich stärker im Langzeitleistungsbezug (51,8%, Männer 48,2%). Insbesondere Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, darunter viele Alleinerziehende, bleiben im ergänzenden SGB II-Leistungsbezug, weil ihr Erwerbseinkommen nicht bedarfsdeckend ist. Aber auch Frauen in Paarbedarfsgemeinschaften ohne Kinder werden deutlich weniger in Beschäftigung integriert als Männer.

Eine ausführlichere Analyse befindet sich in der Anlage zu dieser Vorlage.

### 3) Ziele und Handlungsfelder der Senatsstrategie

Die Analyse zeigt, dass eine Senatsstrategie gegen Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug weiterhin folgende Ziele verfolgen muss:

1. Verringerung der Zugänge in Arbeitslosigkeit: Präventive Arbeitsmarktpolitik kann Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug reduzieren.
2. Arbeitslosigkeit beenden: Sofern Arbeitslosigkeit eingetreten ist, gilt es diese rasch und dauerhaft zu beenden, um eine Verfestigung zu verhindern.
3. Arbeitslosigkeit unterbrechen: Wenn eine Beendigung von Arbeitslosigkeit nicht gelingt, muss es darum gehen, die Arbeitslosigkeit zu unterbrechen, um einer vollständigen Abkopplung vom Beschäftigungssystem entgegenzuwirken.
4. Sicherstellung gesellschaftlicher Teilhabe: Niedrigschwellige Förderangebote sollen für ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe sorgen, um soziale Isolation und Ausgrenzung abzuwenden.
5. Kommunale Eingliederungsleistungen flankieren die aktive Arbeitsmarktpolitik

Bei diesen vorgenannten Zielen und den anschließend beschriebenen Handlungsfeldern spielen die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern immer eine Rolle. So wird und wurden in den jeweiligen Handlungsfeldern auf Maßnahmenebene die Auswirkungen auf Frauen und Männer berücksichtigt, da wo es notwendig war, frauenspezifische Ansätze entwickelt und teilweise auch organisatorische Maßnahmen ergriffen, wie zuletzt bei der Neuaufstellung des Bereiches Markt und Integration im Jobcenter. Im Jobcenter steht den Alleinerziehenden künftig eine spezialisierte Beratung zur Verfügung.

Ebenso hat sich der Senat mit der Agentur für Arbeit, Bremen-Bremerhaven und dem Jobcenter Bremen auf eine dreiseitige Vereinbarung verständigt, um die Integrationsquote (IQ) von Frauen in 2019 deutlich zu steigern. Konkretes Ziel ist es, den Abstand der Integrationsquote von Frauen und Männern zu verringern. Die Zielvereinbarung beinhaltet auch die Erhöhung der Eintrittsquote von Frauen in Maßnahmen und die frühzeitige Beratung von Elternteilen, insbesondere Frauen mit Kindern unter drei Jahren, damit nicht wertvolle Zeit für die Arbeitsmarktförderung und -integration verstreicht. Aber auch die Entwicklung eines Gütesiegels „Familienfreundliche Maßnahme für Träger von Maßnahmen soll Grundlage einer gendergerechten Ausgestaltung der Maßnahmen werden.

Die Angebote der aktiven Arbeitsförderung des Senats sind entsprechend den o. g. Zielen und im Bewußtsein, dass die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern auf Ebene der geförderten Maßnahmen immer eine Rolle spielen, den fünf Handlungsfeldern zuzuordnen. Der Fokus der folgenden Ausführungen liegt auf den Handlungsfeldern und nicht auf einer umfassenden Darstellung der einzelnen Maßnahmen und deren Zielgruppenbezug. Da wo es sinnvoll erschien, werden zur Veranschaulichung Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen benannt.

## **Handlungsfeld 1: Zugänge in Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug verringern, besser vermeiden**

Am wirksamsten ist Arbeitsmarktpolitik, wenn sie präventiv und möglichst frühzeitig ansetzt. Zugänge in Arbeitslosigkeit sollten vermieden, zumindest verringert werden. Hierbei ist der Übergang von der Schule in den Beruf entscheidend. Die Arbeitsmarktpolitik setzt für die Bewältigung dieses Übergangs auf vorgelagerte Politikfelder, insbesondere die Bildungs- und Familienpolitik.

Eine qualifizierte Berufsausbildung ist die beste Voraussetzung für eine dauerhafte Teilnahme am Erwerbsleben. Mit der **Jugendberufsagentur** (JBA) und der **Ausbildungs-garantie** (ABG) werden zentrale Reformprojekte des Senats zur nachhaltigen Reduzierung von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit kontinuierlich umgesetzt.

Kein Jugendlicher soll für den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt verloren gehen, dies ist das Ziel der JBA in Bremen und Bremerhaven. Allen jungen Menschen wird bis zur Vollendung des 25. Lebensjahrs Begleitung und Unterstützung angeboten. Damit soll nicht nur der Übergang von der Schule in den Beruf beschleunigt, sondern auch die Anzahl der jungen Menschen mit einem Berufsabschluss erhöht werden. Flankierend bietet die ABG jungen Menschen ohne Ausbildungsplatz Unterstützung an. Neben der Förderung von Ausbildungsplätzen und -verbänden tragen begleitende Angebote zur Stabilisierung von Ausbildungsverhältnissen dazu bei, Ausbildungsabbrüche zu vermeiden und Ausbildungen erfolgreich abzuschließen.

Die JBA soll mit folgender Zielstellung sukzessive weiterentwickelt werden:

- Die Prozesse sollen noch stärker auf schwer erreichbare junge Menschen, junge Menschen mit besonderen Unterstützungsbedarfen und Abbrecher/innen von Maßnahmen ausgerichtet werden.
- Die Vermittlungs- und Matchingprozesse sowie die Maßnahmenplanung in der JBA sollen noch stärker in den Fokus der gemeinsamen Arbeit rücken.
- Zur Etablierung einer systematischen Verbleibs- und Übergabeklä rung für Jugendliche, die Rechtskreise wechseln müssen, wird mit der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit eine datenschutzgerechte Lösung erarbeitet. Bis Ende 2019 sollen hierfür die bundesgesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, die mit dem Schuldatengesetz in Bremen schon realisiert sind.

Neben der Stärkung der beruflichen Ausbildung kommt es darauf an, das Qualifikationsniveau der Beschäftigten zu verbessern und Arbeitslose zum Berufsabschluss zu begleiten, um das Risiko von (Langzeit)-Arbeitslosigkeit zu verringern.

Das **Landesprogramm „Weiter mit Bildung und Beratung“** verfolgt das Ziel, das Qualifikationsniveau von Beschäftigten im Erwachsenenalter zu verbessern. Dazu gehört u.a. eine trägerneutrale Weiterbildungsberatung, die Förderung von Weiterbildungsaktivitäten in kleinen Betrieben sowie die Unterstützung bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und bei der Teilnahme an Externenprüfungen zum Erwerb eines Berufsabschlusses.

Zur noch besseren Nutzung und Weiterentwicklung vorhandener beruflicher Qualifikationen soll das Landesprogramm mit folgenden Zielen weiterentwickelt werden:

- Ausbau des Angebotes an berufsbezogenen Kompetenzüberprüfungen, des Angebotes an Anerkennungsqualifizierungen und an Nachqualifizierungsmaßnahmen.
- Verstärkung der Qualifizierungsberatung bei Teilanerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse.

## Handlungsfeld 2: Arbeitslosigkeit und SGB II-Abhängigkeit möglichst schnell und nachhaltig beenden

Der Erwerb arbeitsmarktrelevanter Basis- und Formalqualifikationen ist für eine rasche und nachhaltige Beendigung von Arbeitslosigkeit auf einem von Berufsfachlichkeit geprägtem Arbeitsmarkt von zentraler Bedeutung.

Daher verfolgt der Senat seit 2014 im Rahmen des Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms (BAP) eine **doppelgleisige Qualifizierungsstrategie**. Diese fokussiert einerseits niedrigschwellig auf Sprach- und Grundbildung als Basisqualifikationen und andererseits auf Formalqualifikationen für an- und ungelernte Menschen, wie das Nachholen von Schulabschlüssen und die Förderung anerkannter Berufsausbildungen.

Die Notwendigkeit dieses Ansatzes hat sich mit dem Zuzug geflüchteter und zugewanderter Menschen in den letzten Jahren noch einmal verstärkt. In den kommenden vier Jahren stehen vier Ziele im Fokus:

- Für geflüchtete Menschen der Ausbau der Angebote für Alphabetisierung, berufsbezogenem Spracherwerb und Grundbildung.
- Für Muttersprachler und Menschen mit Migrationshintergrund die schon länger in Bremen und Bremerhaven leben, aber noch Schwierigkeit haben auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, sollen ebenfalls die Angebote für Alphabetisierung und Grundbildung ausgeweitet werden. Lücken in der Bildungsbiografie werden geschlossen und damit die Grundlagen für eine abschlussbezogene Qualifizierung gelegt.
- Zur Erlangung der Berufsbildungsreife gehört auch die Förderung des Nachholens von Schulabschlüssen.
- Unterstützung von Qualifizierung und Fortbildungsangeboten für an- und ungelernte Arbeitslose: Mit der Förderung von vorbereitenden und begleitenden Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung ergänzt der SWAH die Angebote der Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven und der Jobcenter. Hierzu zählen auch die Modellprojekte für Alleinerziehende im SGB II-Leistungsbezug in Bremen-Nord und im Bremer Osten. Mit den Modellprojekten werden die bestehenden Regelangebote so ergänzt, dass sie passgenau sind und die Teilnehmerinnen befähigen, eine existenzsichernde Beschäftigung aufnehmen zu können.

### Bundratsinitiativen und Modellvorhaben:

Zur besseren Ausschöpfung der Qualifizierungspotentiale der geringqualifizierten SGB II-Leistungsbeziehenden sind Änderungen der gesetzliche Rahmenbedingungen auf Bundesebene erforderlich: Deshalb hat sich Bremen im Bundesrat dafür eingesetzt, dass

- in begründeten Einzelfällen Ausnahmen von der verkürzten Ausbildungszeit möglich sein sollen. In der Folge könnten Arbeitsuchende eine Umschulungsmaßnahme in der vollen Ausbildungszeit (d.h. in drei statt zwei Jahren) durchlaufen;
- die Gewährung einer monatlichen Mehraufwandsentschädigung bei berufsabschlussorientierten Weiterbildung in Höhe von 150 EUR ermöglicht wird, die nicht

auf die SGB II-Leistungen angerechnet wird. Damit würde ein zusätzlicher Anreiz zur Aufnahme von Umschlungen im Rahmen beruflicher Weiterbildung geschaffen werden.

Beide Anträge fanden im Bundesrat eine Zustimmung; leider konnten sich die Bundesregierung und der Bundestag noch nicht dazu entschließen, dem Ländervotum zu folgen.

Allerdings gibt es mittlerweile durch den Bundesminister für Arbeit und Soziales (BMAS) die Bereitschaft zur Durchführung eines Modellvorhabens unter dem Titel „Qualifizierungsbonus“. Zusätzliche materielle Anreize zur Aufnahme und zum Durchhalten einer Umschulung zum Erwerb eines Berufsabschlusses sollen durch einen monatlichen Qualifizierungsbonus von 150 €, finanziert aus ESF-Mitteln des Landes, ausgelöst werden. Der Bonus wird dabei nicht auf die den Lebensunterhalt sichernden SGB II-Leistungen angerechnet. Das Modellvorhaben soll einer Wirkungsanalyse unterzogen werden, um die Ergebnisse für die bundespolitische Debatte nutzbar zu machen. Die Details des Modellvorhabens werden gegenwärtig in Gesprächen zwischen dem BMAS, der BA und dem SWAH geklärt. Das Modellvorhaben soll noch 2019 beginnen.

Darüber hinaus bleibt die Förderung schwerbehinderter Arbeitsloser mit Lohnkostenzuschüssen und Zuschüssen zur Ausbildungsvergütung für 12 bis 24 Monate sowie die Unterstützung schwerbehinderter arbeitsloser Menschen bei der Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Integrationsfachdienste im Zentrum der auf Inklusion gerichteten Landesarbeitsmarktpolitik.

Da anhaltende Arbeitslosigkeit nachweislich ein gesundheitlicher Risikofaktor ist, wird (langzeit-)arbeitslosen Menschen in der landesspezifischen Umsetzung der Nationalen Präventionsstrategie seit 2017 u.a. mit dem Projekt „Gesundheitsförderung bei Arbeitslosen“ Unterstützung durch beim Jobcenter eingesetzte Gesundheitslotsen angeboten. Gesundheitslotsen motivieren die KundInnen zu gesunder Lebensführung, ermitteln individuelle Bedarfe in Bezug auf Präventionsangebote und vermitteln (zertifizierte) Angebote der Krankenkassen bzw. der zentralen Prüfstelle Prävention. Im Vordergrund stehen Kursangebote zur Bewegungsförderung, zur Ernährung, zur Rauchentwöhnung sowie zur Entwicklung von Strategien der Stress- und Angstbewältigung in der Erwerbslosigkeit. Die Präventionsangebote sind handlungsfeldübergreifend.

### **Handlungsfeld 3: Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug beenden, zumindest möglichst oft unterbrechen**

Sofern die Beendigung von Arbeitslosigkeit nicht gelingt, sollte die Arbeitslosigkeit weiterhin möglichst oft unterbrochen werden. Erwerbserfahrungen sollen einer vollständigen Abkopplung vom Beschäftigungssystem entgegenwirken und den Erwerb von Leistungsansprüchen an die Sozialversicherung ermöglichen. In diesen Fällen ist auch ein temporäres Ausscheiden aus dem SGB II-Leistungsbezug ein anstrebenwertes Etappenziel.

Das auf dieses Ziel bezogene Instrument hat der Senat mit dem **Landesprogramm „Perspektive Arbeit (Lazlo)“** schon im Jahr 2016 beschlossen und mit dem Programm **„Perspektive Arbeit: Saubere Stadt (PASS)“** 2018 deutlich ausgeweitet. Gemeinsam

mit den Jobcentern wird befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten und finanziert. Das Programm kommt prioritär in Stadt- und Ortsteilen mit erhöhtem Entwicklungsbedarf zum Einsatz, in Bremerhaven kann das Programm in allen Stadtteilen zum Einsatz kommen. Derzeit sind 611 Plätze (Lazlo) bzw. 162 Plätze (PASS) bewilligt (Stand zum 05.03.19).

Darüber hinaus nutzen die Jobcenter das auslaufende ESF-Programm des Bundes zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit sowie das auslaufende Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“. Mit dem Inkrafttreten des **Teilhabechancengesetzes** am 01.01.19 lösen veränderte Regelinstrumente im SGB II diese Bundesprogramme sukzessive ab und bringen damit eine größere Kontinuität in die öffentlich geförderte Beschäftigung. Mit der Vorlage „Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm (BAP) – Umsetzung des Teilhabechancengesetzes im Rahmen des Landesprogramms „Perspektive Arbeit (LAZLO)“ hat der Senat die Fortschreibung der Landesprogramme unter veränderten bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen beschlossen. Förderzeiträume des alten Regelwerks werden ausgeschöpft. Gleichzeitig wird durch die neuen Förderinstrumente (§ 16i SGB II für sehr arbeitsmarktferne und sehr lange SGB II-Leistungen Beziehende; §16e SGB II für mindestens zwei Jahre arbeitslose SGB II-Leistungsberechtigte) eine Förderung von bis zu fünf Jahren (§16i) bzw. bis zu zwei Jahren (§16e) ermöglicht.

Mit der Aktivierung passiver Arbeitslosengeld II-Leistungen im Rahmen der § 16i-Förderung, für die sich Bremen gemeinsam mit anderen Ländern in den letzten Jahren immer wieder stark gemacht hat, wird für die Jobcenter endlich eine zusätzliche Finanzierungsbasis außerhalb der Eingliederungstitel im Bundeshaushalt geschaffen.

Mit diesen neuen Fördermöglichkeiten kann die öffentlich geförderte Beschäftigung auf mindestens 850 Beschäftigungsverhältnisse ausgeweitet werden.

Zudem fördern die Jobcenter Arbeitsgelegenheiten gem. § 16 d SGB II, die nur mit einer Mehraufwandsentschädigung vergütet werden. Das Angebotsspektrum richtet sich an sehr arbeitsmarktferne Zielgruppen. Für 2019 planen die Jobcenter rund 3.500 Eintritte in Arbeitsgelegenheiten.

Die öffentliche geförderte Beschäftigung ist auch in den kommenden Jahren immer wieder mit den bundespolitischen Regelungen abzugleichen und ggf. anzupassen, so wie gerade zu Anfang des Jahres 2019 anlässlich der Einführung des Teilhabechancengesetzes.

#### **Handlungsfeld 4: Organisation gesellschaftlicher Teilhabe**

Wenn nach oft jahrelanger Arbeitslosigkeit und SGB II-Leistungsbezug eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt immer unrealistischer und weitere Problemlagen wie massive Gesundheitsprobleme, Verschuldung oder Wohnungslosigkeit hinzutreten, droht ein beschleunigter Prozess sozialer Isolierung und gesellschaftlicher Ausgrenzung. Diese Menschen sind für die Jobcenter auch im Rahmen des neuen Förderinstrumentes § 16i SGB II oft nur noch schwer erreichbar.

Für Menschen, die selbst den Anforderungen einer Arbeitsgelegenheit nicht gewachsen sind, hat das Jobcenter Bremen die „Lokalen Zentren für Beschäftigung“ (LoBez) geschaffen. Durch besonders gute Betreuungsrelationen sollen beispielsweise schwierige

familiäre und gesundheitliche Situationen aufgegriffen und über Beschäftigung eine Tagesstrukturierungen erreicht werden. Darüber hinaus werden in Ergänzung zu den Programmen „Wohnen in Nachbarschaften“ und „Soziale Stadt“ in den Quartieren niedrigschwellige Angebote bereitgestellt, um z.B. weitere Schritte in Richtung Berufsorientierung oder beruflicher Qualifizierung zu ermöglichen. Im Rahmen des BAP sollen ab 2019 niedrigschwellige, sozialräumlich verankerte Projekte gefördert werden, die auch diskontinuierliche Teilnahmen ermöglichen. Mit dem Programm „LOS in Groß“ werden ab Beginn dieses Jahres niedrigschwellige sozialräumliche Projekte für Frauen, insbesondere Migrantinnen gefördert. Darüber hinaus werden derzeit niedrigschwellige Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen „im Bahnhofsumfeld“ (insbesondere Suchtkranke und Obdachlose) geprüft. Die Projekte sollen insbesondere die gesundheitliche und psychosoziale Situation der Betroffenen berücksichtigen. Sie wurden aufgrund einer ressortübergreifenden Analyse der Bedarfe als Lücke in der bestehenden Angebotsvielfalt in den letzten Monaten identifiziert.

### **Handlungsfeld 5: Kommunale Eingliederungsleistungen flankieren die aktive Arbeitsförderung**

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen kommunale Eingliederungsleistungen dazu beitragen, die Chancen auf Eingliederung in Arbeit zu verbessern. Im Sinne einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung können für Leistungsbererechtigte im SGB II die kommunalen Eingliederungsleistungen abhängig von den individuellen Problemlagen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und Zielsetzungen den Integrationsprozess fördern. Eine einfache Zuordnung zu den bislang in diesem Abschnitt beschriebenen Handlungsfeldern ist nicht möglich und sinnvoll. Die kommunalen Eingliederungsleistungen der Städte Bremen und Bremerhaven werden deshalb als fünftes Handlungsfeld im ressortübergreifenden Handeln gegen Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug verortet.

Die kommunale Eingliederungsleistungen gem. § 16a SGB II umfassen insbesondere

- die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder,
- die Schuldnerberatung,
- die psychosoziale Betreuung und
- die Suchtberatung.

Die kommunalen Strukturen der Umsetzung sind in Bremen und Bremerhaven unterschiedlich. Für beide Städte gilt, dass für die SGB II-Leistungsberechtigten keine besondere Einrichtungen vorgehalten werden müssen, sondern auf die bestehenden, rechtskreisübergreifenden und professionellen Einrichtungen der Beratung und Betreuung zurückgegriffen wird. Für beide Städte gibt es bedarfsdeckende Angebote.

Einzelne Weiterentwicklungsbedarfe sollen geprüft werden.

Geprüft werden soll für die Stadt Bremen,

- ob die psychosoziale Betreuung über die Zielgruppe von straffälligen und wohnungslosen bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen hinaus erweitert werden sollte. Neue Maßnahmen wären allerdings mit zusätzlichen Haushaltsmitteln zu hinterlegen;

- für die Suchtberatung eine verbesserte Kooperation zwischen Jobcenter und Beratungsstellen und einer verbesserten Kombination von Beratung und arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen;
- wie für die vom Jobcenter Bremen betreuten Familien noch kurzfristiger temporäre Kinderbetreuungsangebote zur Verfügung gestellt werden können, um die Eltern erfolgreicher in Arbeit oder Fördermaßnahmen vermitteln zu können.

### **Aktive Arbeitsmarktpolitik wird kontinuierlich weiterentwickelt**

Mit den Zielen und Handlungsfeldern für ein ressortübergreifendes Handeln gegen Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug macht der Senat das Koordinatensystem für sein arbeitsmarktpolitisches Handeln einmal mehr transparent. Die vielfältigen und differenzierten Förderansätze seines arbeitsmarktpolitischen Handelns werden diesen Zielen und Handlungsfeldern zugeordnet.

Die Landesarbeitsmarktpolitik bleibt auch in den kommenden Jahren den unterschiedlichen Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt verpflichtet.

- Sie setzt auf frühzeitiges Handeln, um Arbeitslosigkeit zu verhindern oder aber Zugänge in Arbeitslosigkeit zu verringern.
- Ist Arbeitslosigkeit eingetreten, setzt sie auf deren möglichst schnelle und nachhaltige Beendigung.
- Wenn eine nachhaltige Beendigung von Arbeitslosigkeit nicht gelingt, soll die Arbeitslosigkeit möglichst oft unterbrochen werden, um einer vollständigen Abkoppelung vom Beschäftigungssystem entgegenzuwirken.
- Bei sehr lange andauernder Arbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug, oft kombiniert mit gesundheitlichen und psychischen Problemen, sollen niedrigschwellige Förderangebote für ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe sorgen, um soziale Isolation und Ausgrenzung abzuwenden.
- Kommunale Eingliederungsleistungen flankieren die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Veränderte finanzielle und gesetzliche Rahmenbedingungen, wie zuletzt etwa durch das Teilhabechancen- und Qualifizierungschancengesetz, aber auch Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt machen es immer wieder notwendig, einzelne Fördermaßnahmen oder auch die gesamte Förderstrategie des Senats zu überprüfen und fortzuschreiben. Dabei geht es nicht nur um die Ausgestaltung von Förderprogrammen, sondern auch um die Qualität der Umsetzungsprozesse und einen gut abgestimmten Fördermitteleinsatz.

Das Land sucht für die Gestaltung seiner Landesarbeitsmarktpolitik die Abstimmung unter den zentralen arbeitsmarktpolitischen Akteuren (Bund, BA, Jobcenter und Kommunen) und weiterer wichtiger Partner, darunter Kammern, Verbände und Gewerkschaften. Aktive Arbeitsmarktpolitik ist die Koproduktion verschiedener AkteureInnen und im besten Sinn „work in progress“.

Neben dem Land sind es die beiden Städte Bremen und Bremerhaven die gemeinsam mit der Agentur für Arbeit auch als Träger der Jobcenter wirken. Wichtige Herausforde-

rungen, darunter die starken gesundheitlichen Einschränkungen vieler langzeitarbeitsloser SGB II-Leistungsberechtigter oder die ganzheitliche Betreuung von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern gehen über die aktive Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne hinaus und erfordern eine enge Kooperation von Jobcentern, Agentur für Arbeit und Kommune.

Das hohe Engagement des Senats und beider Kommunen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es insbesondere in der gesetzlichen Verantwortung des Bundes liegt, für Rahmenbedingungen zu sorgen, die eine problemadäquate Arbeitsmarktpolitik vor Ort ermöglichen. Das Land Bremen wird sich deshalb weiterhin auch auf der Bundesebene für gute finanzielle und gesetzliche Rahmenbedingungen engagieren, um Reichweite und Synergien der bremischen Fördermittel zu mehren.

### **C. Alternativen**

Werden nicht vorgeschlagen.

### **D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung**

Finanzielle und personalwirtschaftliche Wirkungen resultieren aus dieser Vorlage nicht. Berichtet wird über die konzeptionell-strategische Einbindung bereits finanzierter Maßnahmen. Für geplante zusätzliche Maßnahmen werden zur Sicherstellung ihrer Finanzierung der Senat und die zuständigen Deputationen mit gesonderten Vorlagen befasst. In der Analyse von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug werden geschlechtsspezifische Befunde berichtet und in der Beschreibung von Förderansätzen auf bedeutende geschlechterdifferenzierte Zielsetzungen hingewiesen.

### **E. Beteiligung und Abstimmung**

Die Vorlage ist mit der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport, der Senatorin für Kinder und Bildung, der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz, der Senatskanzlei und dem Magistrat Bremerhaven abgestimmt.

### **F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Die Vorlage ist für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet. Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

### **G. Beschluss**

1. Der Senat nimmt den Bericht über das „Ressortübergreifende Handeln gegen Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug“ sowie die beschriebenen Ziele und Handlungsfelder der Senatsstrategie gegen Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug zur Kenntnis.
2. Der Senat bittet den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen um Vorschläge für Anpassungen der Strategie, sofern sich wichtige Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt und für die Förderung im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik ändern.
3. Der Senat wird sich auch weiterhin auf der Bundesebene für gute finanzielle und

gesetzliche Rahmenbedingungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik einsetzen, um Reichweite und Synergien der bremischen Fördermittel zu verbessern.

Anlage:

Bericht zu Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug im Land Bremen

# Anlage: Bericht zu Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug im Land Bremen

Der Bericht greift die aktuellen Entwicklungen zur Beschäftigung, zur Arbeitslosigkeit sowie zum SGB II-Leistungsbezug auf. Auch wenn die Analyse struktureller Merkmale des Bremischen Arbeitsmarktes teilweise auf Basis älterer Daten erfolgt ist, sind die Kernaussagen nach wie vor zutreffend. Das grundsätzliche Arbeitsmarktgefüge ändert sich nur langsam und bildet sich verzögert in den Daten ab.

## 1 Der Bremer Arbeitsmarkt

Der langjährige Beschäftigungsaufbau ist unverkennbar. Zwischen Juni 2005 und Juni 2018 sind +59.343 zusätzliche versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse entstanden. Das entspricht einem Zuwachs um +21,9% (Stadt Bremen +21,3%, Bremerhaven +24,9%). Seit Juni 2015 ist ein Zuwachs um knapp 20.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zu verzeichnen.

Trotz der guten Rahmenbedingungen und des kräftigen Beschäftigungsaufbaus ist die strukturell verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit und der SGB II-Leistungsbezug seit vielen Jahren eine der zentralen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen im Land Bremen.

Die Zahl der Arbeitslosen im Land Bremen stagnierte über mehrere Jahre bei rd. 37.000 Personen. In den vergangenen Jahren hat die Zahl der Arbeitslosen jedoch sukzessive abgenommen. Im Jahresdurchschnitt 2017 waren – bei sinkender Tendenz – knapp 35.700 Personen arbeitslos.

Die Zahl der Menschen, die auf SGB II-Leistungen angewiesen sind, hatte zwischenzeitlich zugenommen, so dass 2017 101.449 Menschen Leistungen der Jobcenter in Bremen und Bremerhaven bezogen. Auch hier ist die positive Entwicklung unverkennbar. Zum Jahresende 2018 waren noch 97.935 Personen im Land Bremen auf Leistungen der Jobcenter angewiesen.

### Gründe: Mismatch und Zuwanderung

Die Gründe der relativ hohen Arbeitslosigkeit sind vielfältig. Eine wesentliche Ursache ist das ausgeprägte Mismatch zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage. Während die Nachfrage nach qualifizierten und hochqualifizierten Fachkräften seit mehreren Jahren zunimmt und in einigen Berufen Fachkräfteengpässe bestehen, gibt es gleichzeitig ein erhebliches Überangebot an geringqualifizierten Arbeitskräften. Nur wenige der rd. 7.000 offenen Stellen sind für Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung geeignet. Diesen 1.036 offenen Stellen stehen jedoch rd. 19.300 vorwiegend geringqualifizierte Arbeitslose gegenüber, die eine Tätigkeit in diesem Bereich suchen. D.h. auf eine gemeldete Stelle kommen rechnerisch 18,7 geringqualifizierte Arbeitslose.<sup>1</sup>

Zudem haben die Zuwanderung infolge der uneingeschränkten europäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit, aber auch die Migrationsbewegungen aus nichteuropäischen Asylherkunftsländern dazu beigetragen, dass dem Arbeitsmarkt mehr erwerbsfähige Menschen zur Verfügung stehen. Da der Bremer Arbeitsmarkt derzeit nur einen Teil dieser Menschen aufnehmen kann, sind viele Zuwanderer arbeitslos und auf SGB II-Leistungen angewiesen. Während die Zahl derzeit erwerbsfähiger Leistungsberechtigter (ELB)<sup>2</sup> mit deutscher Staatsbürgerschaft seit 2010 um -8.200 Personen abgenommen hat, stieg die Zahl der ELB aus Süd- und Osteuropa sowie aus den nichteuropäischen Asylzugangsländern um +11.600 Personen<sup>3</sup> an.

---

<sup>1</sup> Angaben Stand 2018.

<sup>2</sup> Als erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) gelten gem. § 7 SGB II Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und die Altersgrenze nach § 7a SGB II noch nicht erreicht haben, erwerbsfähig sowie hilfebedürftig sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben. Als erwerbsfähig gilt gem. § 8 SGB II wer nicht durch Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.

<sup>3</sup> ELB aus süd- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten: +2.917; aus den acht zugangsstärksten nichteuropäischen Asylherkunftsländern (vorwiegend Syrien): +8.691.

## 2 Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug

Grundsätzlich handelt es sich bei Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehenden um verschiedene Personenkreise, die jedoch eine gemeinsame Schnittmenge haben. Langzeitarbeitslose sind Personen, die seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind.<sup>4</sup> Das Kriterium des Langzeitleistungsbezugs ist die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld II. Sofern erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate Arbeitslosengeld II bezogen haben, werden sie als langzeitleistungsbeziehend bezeichnet.

Bezüglich der Langzeitarbeitslosigkeit ist zu berücksichtigen, dass bereits eine kurze Unterbrechung der Arbeitslosigkeit, z.B. wegen Aufnahme einer Beschäftigung, der Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Förderung der beruflichen Weiterbildung; Arbeitsgelegenheiten) sowie längerer Krankheitsphasen ausreicht, damit die Messung der Dauer der Arbeitslosigkeit erneut beginnt.<sup>5</sup> D.h. die Phase der faktischen Erwerbslosigkeit dauert bei vielen Arbeitslosen häufig erheblich länger.

Langzeitleistungsbezug ist dagegen nicht unbedingt mit Arbeitslosigkeit verbunden, denn bei Langzeitleistungsbeziehenden kann es sich auch um Personen handeln, die an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen, längerfristig erkrankt sind oder an einer nicht bedarfsdeckenden Beschäftigung nachgehen. Abb. 1 gibt Auskunft zu Größenordnungen und Schnittmengen beider Personenkreise.

**Abb. 1: Darstellung der Bestandsgrößen der Grundsicherungs- und Arbeitslosenstatistik; Land Bremen, Jahresdurchschnitt 2016**

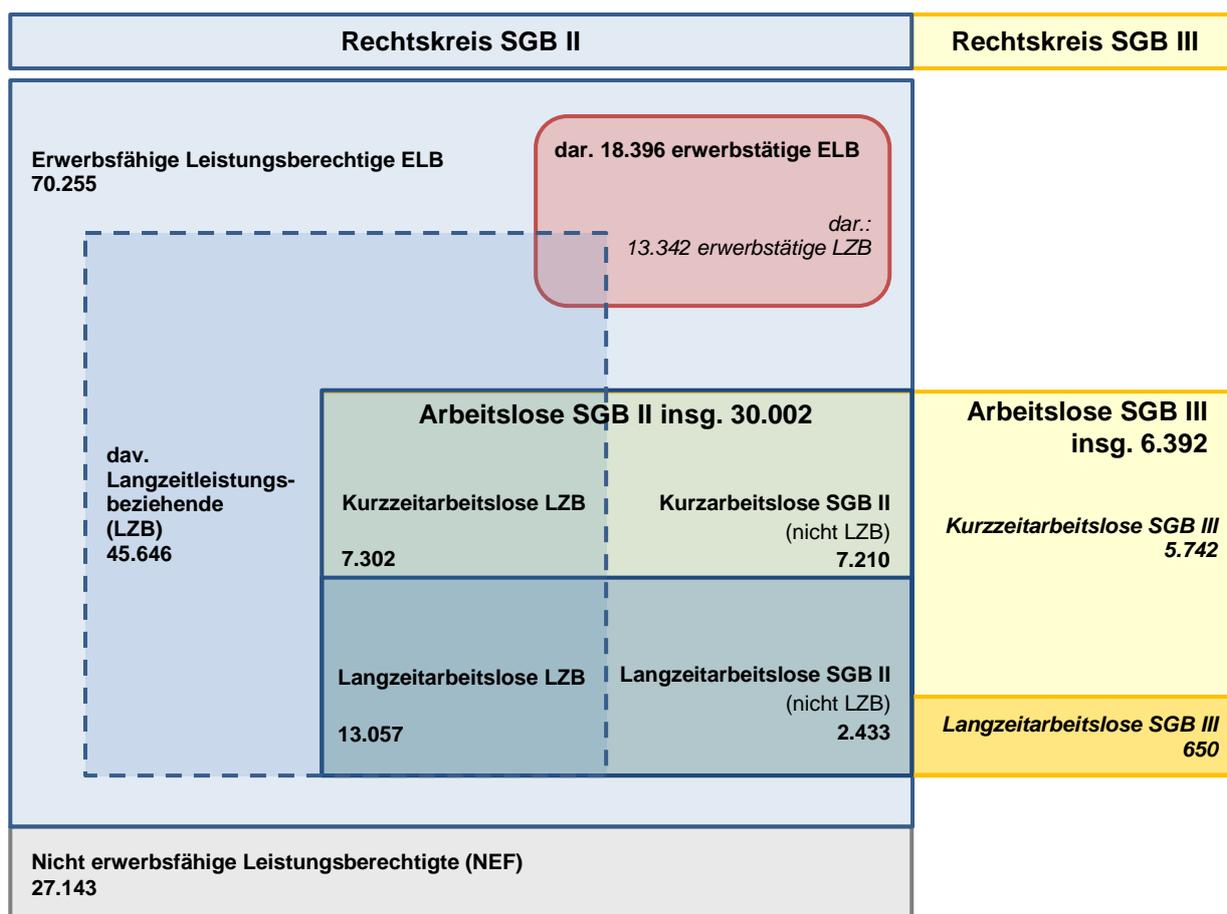
---

<sup>4</sup> Als arbeitslos gelten Personen, die sich bei der Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter gemeldet haben, vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen (Beschäftigungslosigkeit), eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen (Arbeitssuche) und den Vermittlungsbemühungen von Agentur für Arbeit bzw. Jobcenter zur Verfügung stehen (Verfügbarkeit). So gelten Personen, die an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen, für die Dauer der Maßnahme nicht als arbeitslos.

<sup>5</sup> Die Messung der Dauer der Arbeitslosigkeit wird unterbrochen, wenn

- eine arbeitslose Person eine Beschäftigung von 15 Wochenstunden und mehr aufnimmt (unabhängig von der Beschäftigungsdauer),
- für mehr als sechs Wochen nichterwerbstätig abgemeldet oder arbeitsunfähig ist,
- oder an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ausgenommen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung) teilnimmt.

In diesen Fällen Beginn die Dauermessung bei erneuter Arbeitslosigkeit bei null Tagen.



Eigene Darstellung, verändert nach IAB und BA; Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Im Jahresdurchschnitt 2016 gab es im Land Bremen 36.393 Arbeitslose. Die überwiegende Mehrheit (82,4 %; 30.002 Personen) dieser Personen sind dem Rechtskreis SGB II zugeordnet und werden von den Jobcentern Bremen und Bremerhaven betreut. Die übrigen 17,6% der Arbeitslosen sind dem Rechtskreis SGB III zugeordnet. Zuständig ist die Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven.

Langzeitarbeitslosigkeit gibt es zwar in beiden Rechtskreisen, sie tritt jedoch vor allem im Rechtskreis SGB II auf. Von den insgesamt 16.140 Langzeitarbeitslosen wird die weit überwiegende Mehrheit (96,0%; 15.490 Personen) von den Jobcentern Bremen und Bremerhaven im Rechtskreis SGB II betreut.

Entgegen der verbreiteten Gleichsetzung von „Hartz IV“ und „Langzeitarbeitslosigkeit“ gilt nur jeder zweite Arbeitslose im Rechtskreis SGB II im statistischen Sinne als langzeitarbeitslos (51,6%; 15.490 Personen). Annähernd die gleiche Anzahl, nämlich 14.512 Arbeitslose, die von den Jobcentern Bremen und Bremerhaven betreut werden, sind kürzer als ein Jahr arbeitslos.<sup>6</sup>

Abb. 1 zeigt darüber hinaus, dass viele Langzeitarbeitslose auch langzeitleistungsbeziehend sind. Von den insg. 15.490 Langzeitarbeitslosen im Rechtskreis SGB II gelten 13.057 als langzeitleistungsbeziehend.

Allerdings liegt die Zahl der Langzeitleistungsbeziehenden mit 45.646 Personen deutlich höher. Das liegt daran, dass neben den 13.057 Langzeitarbeitslosen weitere 7.302 Kurzzeitarbeitslose und 13.342 Personen aufgrund nicht bedarfsdeckender Beschäftigung langzeitleistungs-

<sup>6</sup> Neben den Arbeitslosen betreuen die Jobcenter einen weit umfangreicheren Kundenkreis. Im Jahresdurchschnitt 2016 bezogen 97.398 sog. Regelleistungsbeziehende (RLB) Leistungen nach SGB II von den Jobcentern Bremen und Bremerhaven. Von diesen gelten knapp drei Viertel (72,1%, bzw. 70.255) als erwerbsfähig. Von diesen 70.255 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sind wiederum weniger als die Hälfte arbeitslos (42,7% bzw. 30.002 Personen). Die verbleibende Mehrheit der erwerbsfähigen Leistungsbezieher ist nicht arbeitslos gemeldet, da die betreffenden Personen entweder erwerbstätig sind oder dem Arbeitsmarkt aus anderen Gründen vorübergehend nicht zur Verfügung stehen.

beziehend sind. Damit handelt es sich bei zwei Dritteln (65,0%) der insgesamt 70.255 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) im Land Bremen um Langzeitleistungsbeziehende. Langzeitleistungsbezug tritt deutlich häufiger in Erscheinung als Langzeitarbeitslosigkeit. Vor diesem Hintergrund richtet sich die ressortübergreifende Strategie nicht nur an Langzeitarbeitslose, sondern ebenfalls an Langzeitleistungsbeziehende. Der alleinige Fokus auf die Langzeitarbeitslosigkeit würde dazu führen, dass wesentliche Personenkreise mit vergleichbarer Arbeitsmarktsituation unberücksichtigt blieben.

### 3 Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit

Die Langzeitarbeitslosigkeit hat auf Bundesebene seit 2008 um -25,1% abgenommen. Im Land Bremen verharrte die Zahl der Langzeitarbeitslosen auf relativ hohem Niveau bei rd. 16.000 Personen. Damit gelten rd. 44% der Arbeitslosen als langzeitarbeitslos. Inzwischen ist der positive Trend aber auch in Bremen erkennbar, denn die Langzeitarbeitslosigkeit nimmt tendenziell ab.

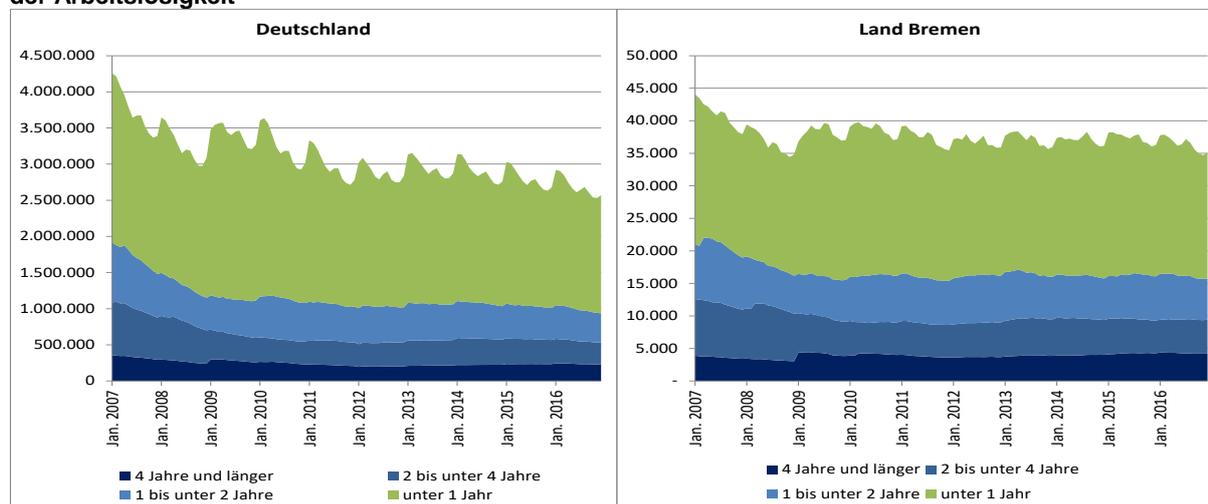
#### Hohe Langzeitarbeitslosenquote insbesondere in Bremerhaven

Der Vergleich mit anderen Städten zeigt, dass Langzeitarbeitslosigkeit vorwiegend in Städten mit hoher Arbeitslosigkeit auftritt. Bremerhaven weist bundesweit nach Gelsenkirchen die zweithöchste Langzeitarbeitslosenquote<sup>7</sup> auf. In Bremerhaven gelten 5,9% aller zivilen Erwerbspersonen als langzeitarbeitslos. Die Langzeitarbeitslosenquote in der Stadt Bremen beträgt 4,4%.

#### Fortschreitende Verfestigung der Sockelarbeitslosigkeit

Allerdings nimmt die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit zu: Im Land Bremen ist die Zahl der Arbeitslosen, die seit mindestens vier Jahren arbeitslos sind, seit 2012 um +16,0% (+589 Personen) auf 4.267 Personen angestiegen.

**Abb. 2: Entwicklung der strukturell verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit: Anzahl Arbeitslose nach Dauer der Arbeitslosigkeit**



Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung und Darstellung

Der Zuwachs ist vor allem auf die Entwicklung in Bremerhaven zurückzuführen, wo die Zahl der Arbeitslosen, die seit mindestens vier Jahren arbeitslos sind, um +31,5% (+237 Personen) auf 989 Personen zugenommen hat. In der Stadt Bremen ist eine ähnliche, wenngleich weni-

<sup>7</sup> Die Langzeitarbeitslosenquote wird analog zur Arbeitslosenquote als Anteil der Anzahl der (Langzeit-)arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen (Summe aus den abhängigen zivilen Erwerbstätigen sowie Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen) gemessen (vgl. IAB Regional NRW 2/2016). Die Langzeitarbeitslosenquote setzt die (registrierten) Langzeitarbeitslosen in Beziehung zu den Erwerbspersonen. Im Gegensatz dazu misst der Anteil Langzeitarbeitsloser, den Anteil der langzeitarbeitslosen an allen (registrierten) Arbeitslosen.

ger dynamische Entwicklung erkennbar. Die fortschreitende Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit ist dabei kein Bremer Spezifikum. Eine ähnliche Entwicklung findet auch auf Bundesebene statt.

#### **4 Strukturmerkmale der Langzeitarbeitslosigkeit**

Nach dem Eintritt in Arbeitslosigkeit ist das Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, vor allem für jene Menschen groß, die sog. vermittlungshemmende Merkmale aufweisen. Geringere Beschäftigungschancen respektive ein erhöhtes Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit bestehen insbesondere für Personen, die mehrere dieser integrationshemmenden Merkmale haben.

Besonders betroffen sind auch Personen, die über keine bzw. nur geringe Schul- und/oder Berufsqualifikationen verfügen oder Aufgaben der (Kinder-)Betreuung übernehmen. Letzteres betrifft häufig Alleinerziehende, wobei das Vermittlungshemmnis, als Frau ein Kind von unter drei Jahren zu haben, auf Probleme bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wie unzureichende Kinderbetreuung, die häusliche Arbeitsteilung, aber auch Vorbehalte von Seiten der Unternehmen und nicht auf die geringeren Arbeitsmarktchancen der Mutter selbst zurückzuführen sein kann<sup>8</sup>.

Darüber hinaus erhöhen gesundheitliche Einschränkungen das Risiko, von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen zu sein, erheblich. In der Folge unterscheiden sich Langzeitarbeitslose von den übrigen Arbeitslosen nicht allein durch die Dauer der Arbeitslosigkeit, sondern mit zunehmender Dauer der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit bilden sich charakteristische sozialstrukturelle Merkmale heraus<sup>9</sup>.

##### Schulische Bildung ist entscheidend: Jeder fünfte Langzeitarbeitslose hat keinen Schulabschluss

Im Land Bremen hat fast jeder fünfte Langzeitarbeitslose (19,1%) keinen Schulabschluss, weitere 42,8% haben lediglich einen Hauptschulabschluss. Damit verfügen fast zwei Drittel der Langzeitarbeitslosen über keine oder lediglich über eine schulische Grundqualifikation. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit steigt der Anteil der Personen, die keinen Schulabschluss oder einen Hauptschulabschluss haben, deutlich an. In Bremerhaven verfügen mehr als 80% der Langzeitarbeitslosen, die bereits seit mindestens vier Jahren arbeitslos sind, lediglich über schulische Grundqualifikationen.

##### Fehlender Berufsabschluss erhöht das Risiko erheblich

Neben der schulischen Bildung sind berufliche Qualifikationen maßgeblich: Da Unternehmen vor allem ausgebildete Fachkräfte nachfragen, hat das berufliche Qualifikationsniveau einen entscheidenden Einfluss auf das Risiko, arbeitslos zu werden. Während im Land Bremen die Arbeitslosenquote der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei 31,3% liegt, beträgt diese für Personen mit betrieblicher oder schulischer Ausbildung 5,5% und für Akademiker nur 3,6%<sup>10</sup>.

Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind in der Folge erheblich häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einem Hochschulabschluss. Mehr als zwei Drittel (67,4%) der Langzeitarbeitslosen im Land Bremen haben keine abgeschlossene oder eine auf dem Arbeitsmarkt kaum mehr verwertbare Berufsausbildung; die Einstellungschancen sind dementsprechend gering. Erwartungsgemäß steigt der Anteil Geringqualifizierter mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit an. Ein fehlender Berufsabschluss ist insbesondere im Land Bremen ein erhebliches Problem und maßgeblich verantwortlich für das qualitative Mismatch zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage.

##### Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit steigt mit zunehmendem Alter stark an

<sup>8</sup> Hohmeyer, Kupka et al: IAB Stellungnahme 1/2015

<sup>9</sup> Datengrundlage für diesen Abschnitt: Jahresdurchschnitt 2015.

<sup>10</sup> Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Methodenbericht Juni 2017; qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten für das Land Bremen, Jahresdurchschnitt 2016: ohne abgeschlossene Berufsausbildung 31,3%, mit betrieblicher/schulischer Ausbildung 5,5%, mit akademischer Ausbildung 3,6%, insgesamt 10,5%.

Einen erheblichen Einfluss hat auch das Lebensalter, denn das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit steigt mit zunehmendem Alter stark an. Jeder fünfte Langzeitarbeitslose (21,1%) im Land Bremen ist 55 Jahre oder älter. Das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit steigt aber bereits ab dem 45. Lebensjahr: Mehr als die Hälfte der Langzeitarbeitslosen (52,3%) sind 45 Jahre oder älter. Von den Langzeitarbeitslosen, die bereits seit mindestens vier Jahren arbeitslos sind, sind zwei Drittel (65,9%) mindestens 45 Jahre alt. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt zeigt sich, dass im Land Bremen auch jüngere Altersgruppen häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Grund hierfür könnte die insgesamt schwierigere Arbeitsmarktsituation sein.

#### Gesundheitliche Einschränkungen nehmen mit zunehmendem Lebensalter zu

Zahlreiche Untersuchungen legen nahe, dass neben der geringeren Verwertbarkeit vorhandener Qualifikationen<sup>11</sup> vor allem gesundheitliche Einschränkungen der Grund dafür sind, dass das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit mit zunehmendem Alter ansteigt. So unterliegen Erwerbslose einer erheblich höheren Krankheitsbelastung als Erwerbstätige. Das zeigt sich nicht nur an einer deutlich höheren Krankenstandsquote, die mit zunehmendem Alter ansteigt. Im Vergleich zu Beschäftigten haben sich ALG I- und ALG II-Bezieher doppelt so häufig einer Behandlung im Krankenhaus unterziehen müssen und verbringen deutlich mehr Zeit in stationärer Behandlung<sup>12</sup>. Die erhöhte Krankheitsbelastung fällt nicht nur auf körperliche Beeinträchtigungen zurück, sondern insbesondere auf psychische Erkrankungen. Nach Angaben der Befragten weisen rund 40% der Arbeitslosengeld II-Bezieher schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen auf<sup>13</sup>. Eine Auswertung des IAB kommt zu dem Schluss, dass mehr als jeder dritte Leistungsbezieher innerhalb eines Jahres mindestens eine ärztlich festgestellte psychiatrische Diagnose aufweist<sup>14</sup>.

Zu bedenken sind in diesem Zusammenhang auch die Auswirkungen von Langzeitleistungsbezug auf die Ausprägung von sozialen Kontakten. Insbesondere ein längerfristiger SGB II-Bezug führt dazu, dass Personen sozial isolierter und seltener gesellschaftlich aktiv sind. Neben Auswirkungen auf die persönliche Zufriedenheit und die Gesundheit können entsprechend eingeschränkte soziale Kontakte wiederum ein Hemmnis für eine erfolgreiche Arbeitssuche darstellen.

#### Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinken die Beschäftigungschancen

Zwar gelingt es immer wieder einigen Langzeitarbeitslosen, die Arbeitslosigkeit zu beenden, die Beschäftigungschancen sind aber vergleichsweise gering und nehmen mit zunehmender Dauer ab.

Im Laufe des Jahres 2015 gab es im Land Bremen 79.400 Abgänge aus Arbeitslosigkeit, darunter 18.300 Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit. Bei der überwiegenden Mehrheit dieser Abgänge handelt es sich aber nicht um einen Abgang in Beschäftigung, sondern z.B. um Abgänge aufgrund der Aufnahme einer Maßnahme oder aufgrund von Nichterwerbstätigkeit (u.a. Arbeitsunfähigkeit, Ausscheiden aus dem Erwerbsleben).

Bei jedem vierten Abgang aus Arbeitslosigkeit (25,0%) ist der Grund die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Dies gilt aber nur für jeden zehnten Abgang aus Langzeitarbeitslosigkeit (11,1%).

#### Verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit: Beschäftigungschancen sind verschwindend gering

Die Chance, Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden, sinkt mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit erheblich. Während es im monatlichen Mittel knapp 7% der Kurzarbeitslosen gelingt, die Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu beenden, gilt dies für gerade einmal 1,0% der Langzeitarbeitslosen. Die Abgangsquote von Langzeitarbeitslosen, die seit mindestens vier Jahren

---

<sup>11</sup> Bruckmeier et al 2015: IAB-Kurzbericht 20/2015.

<sup>12</sup> Die Krankenstandsquote von Arbeitslosengeld II-Beziehern ist mit 10,9% doppelt so hoch wie bei Erwerbstätigen (4,4%). Zudem steigt das Risiko gesundheitlicher Beeinträchtigungen mit steigendem Lebensalter erheblich an (DGB arbeitsmarktaktuell 9/2010).

<sup>13</sup> Eggs et al 2014, IAB Kurzbericht 23/2014.

<sup>14</sup> Schubert et al 2013, IAB-Forschungsbericht: „Menschen mit psychischen Störungen im SGB II“.

arbeitslos sind, beträgt nur noch 0,4%. Der Weg aus verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt gelingt offenbar nur in Einzelfällen.

#### Langzeitarbeitslose: trotz guter Qualifikation geringe Beschäftigungschancen

Abb. 3 zeigt, dass die Beschäftigungschancen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit erheblich abnehmen und auch Langzeitarbeitslose, die gute schulische Abschlüsse oder berufliche Qualifikationen vorweisen können, relativ selten eine ungeforderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufnehmen. Die Unterschiede zwischen Männern und Frauen sowie deutschen StaatsbürgerInnen und StaatsbürgerInnen anderer Nationalitäten sind hingegen gering.

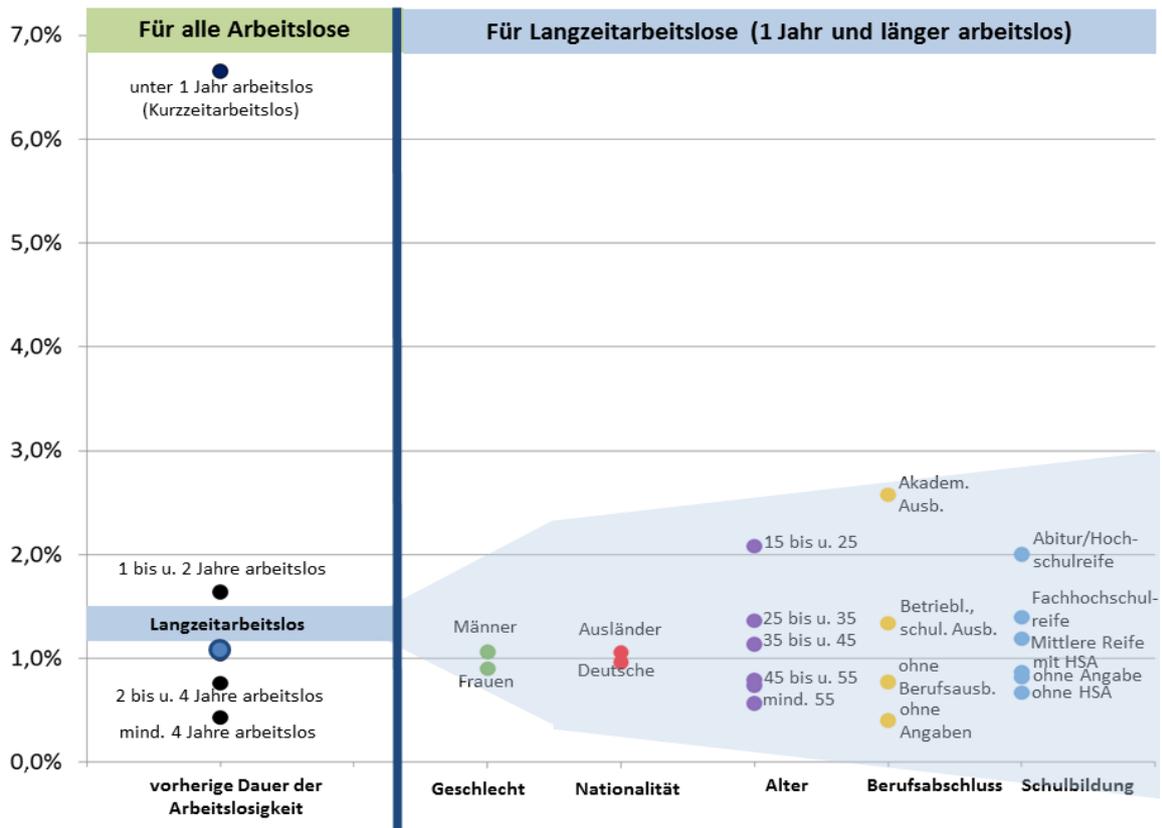
Die geringeren Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen sind nicht ausschließlich auf die integrationshemmenden Faktoren wie z.B. eine niedrigere Bildungsvoraussetzung oder das höhere Lebensalter in Verbindung mit körperlichen sowie psychischen Einschränkungen zurückzuführen. Eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigt, dass die Stigmatisierung von Langzeitarbeitslosen die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt erschwert. Demnach ist ein Drittel der befragten Betriebe prinzipiell bereit, langzeitarbeitslosen Bewerbern im Einstellungsprozess eine Chance zu geben. Dagegen würden 39 Prozent der Betriebe Bewerber nur in Betracht ziehen, wenn sie maximal ein Jahr arbeitslos waren. Weitere 16 Prozent der Betriebe gab an, arbeitslose Bewerber grundsätzlich nicht zu berücksichtigen.<sup>15</sup>

#### **Abb. 3: Gemittelte Abgangsquoten in sozialversicherungspflichtige ungeforderte Beschäftigung, für Langzeitarbeitslose nach Merkmalen differenziert**

(Lesehilfe: im Durchschnitt beenden jeden Monat knapp 7,0% der Kurzeitarbeitslosen, unter den Langzeitarbeitslosen 1,0 %, unter den langzeitarbeitslosen Akademikern ca. 2,5% die Arbeitslosigkeit, um eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen)

---

<sup>15</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB: IAB-Kurzbericht 9/2013)



Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung und Darstellung

## 5 Langzeitleistungsbezug SGB II

### Überwiegender Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) seit mindestens zwei Jahren im Leistungsbezug

Im Jahresdurchschnitt 2016 gab es im Land Bremen 70.255 erwerbsfähige Leistungsberechtigte, von denen der überwiegende Teil (59,5%) seit mindestens zwei Jahren dauerhaft Leistungen nach dem SGB II bezog (Bundesgebiet 59,4%). Positiv zu bemerken ist, dass die Anzahl dieser Personen im Land Bremen von 2012 auf 2016 um -2,7% geringfügig sank (Bundesgebiet: -6,7%).

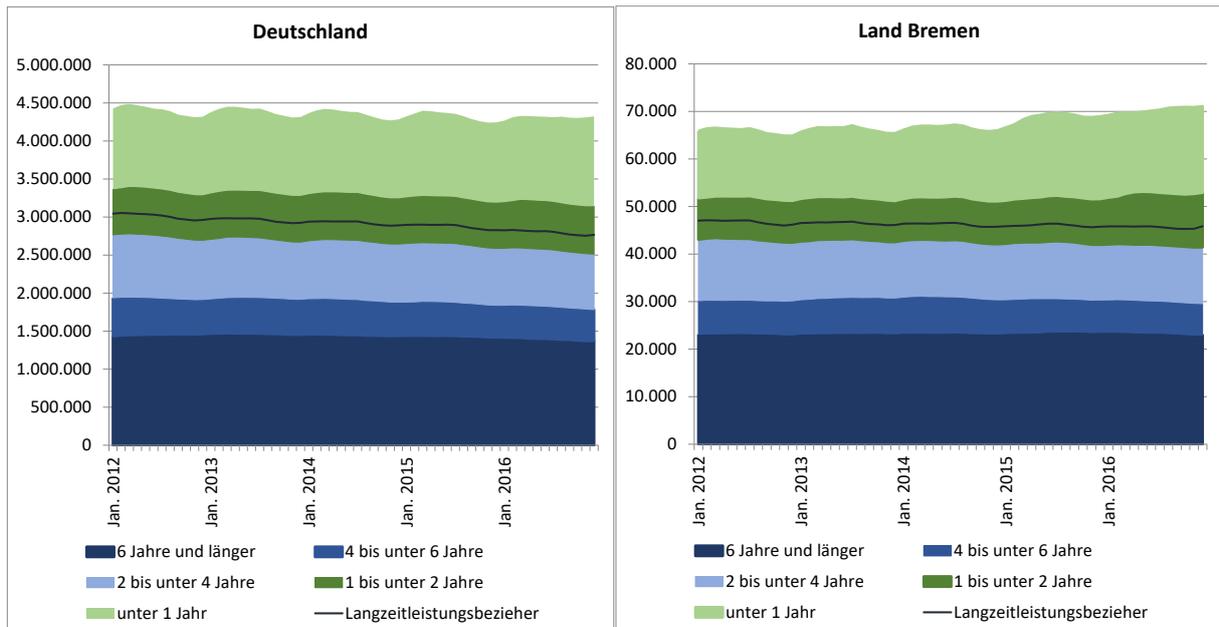
### Verfestigter Leistungsbezug: ein Drittel der ELB seit sechs Jahren und länger leistungsbeziehend

Allerdings ist verfestigter Leistungsbezug ein weit verbreitetes Problem im Land Bremen. Rund 23.000 Personen, also jeder dritte erwerbsfähige Leistungsberechtigte (33,1%) ist seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen hilfebedürftig (Bund: 32,4%). Während seit 2012 die Zahl der Personen mit einer Bezugsdauer von sechs Jahren und länger bundesweit leicht abnimmt (-4,0%), ist in Bremen kein Rückgang erkennbar. Der verfestigte Leistungsbezug verharrt in Bremen auf relativ hohem Niveau.

### Fast zwei Drittel der ELB sind im Langzeitleistungsbezug

Von den 70.255 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gelten zwei Drittel (65,0%) als Langzeitleistungsbeziehende (LBZ). D.h. sie haben in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate SGB II-Leistungen erhalten. Im Vergleich zu 2012 hat die Zahl der Langzeitleistungsbezieher geringfügig abgenommen (-2,3% bzw. -1.073 Personen).

**Abb. 4: Entwicklung der ELB in Deutschland und im Land Bremen, differenziert nach Dauer des Leistungsbezugs**



Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung und Darstellung.

Bezüglich der Risiken, in den Langzeitleistungsbezug zu gelangen bzw. dort zu verbleiben gibt es kaum Unterschiede zur Langzeitarbeitslosigkeit. Erwartungsgemäß haben schulische und berufliche Bildungskompetenzen ebenso wie Lebensalter und gesundheitliche Einschränkungen einen entscheidenden Einfluss. Allerdings sind

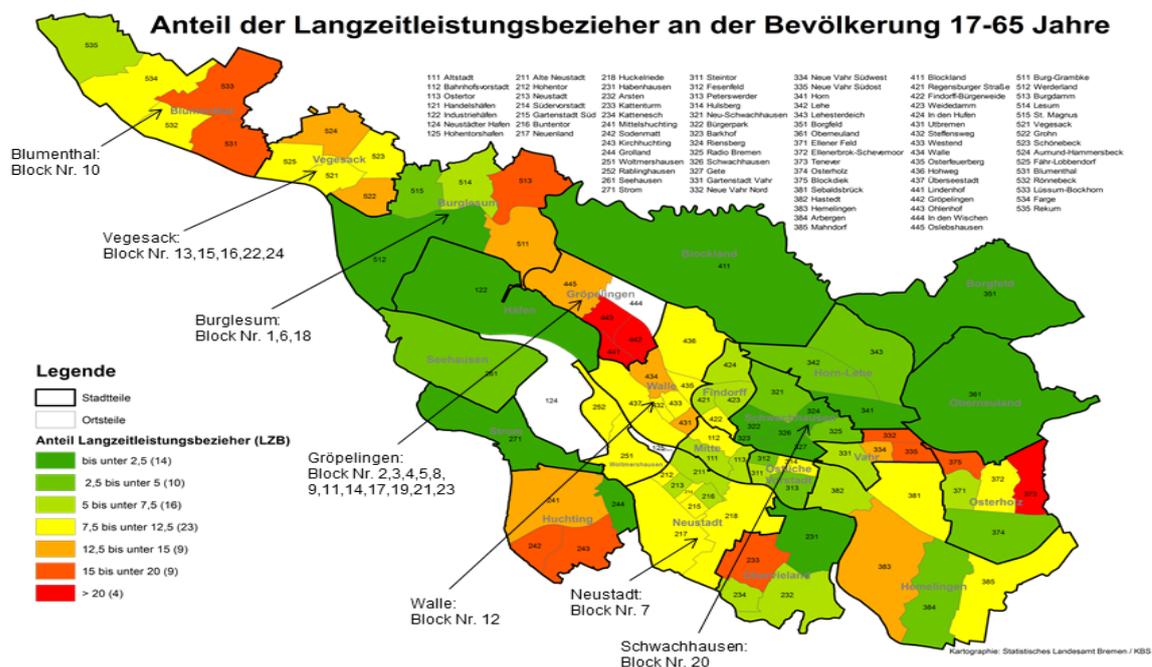
Frauen stärker vom SGB II Langzeitleistungsbezug betroffen.

Zwar sind mehr Männer als Frauen langzeitarbeitslos, Frauen aber deutlich stärker vom Langzeitleistungsbezug (51,8%, Männer 48,2%) betroffen. Insbesondere Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, darunter insbesondere Alleinerziehende, bleiben im ergänzenden SGB II-Leistungsbezug, weil ihr Erwerbseinkommen nicht bedarfsdeckend ist.

Langzeitleistungsbezug tritt lokal konzentriert auf

Langzeitleistungsbezug konzentriert sich im Stadtgebiet Bremen auf bestimmte Stadt- und Ortsteile.

**Abb. 5: Anteil Langzeitleistungsbeziehende an der Bevölkerung 17 bis unter 65 Jahre in Bremer Ortsteilen**



Datenquelle und Darstellung: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Bearbeitung und Berechnungen

Besonders betroffen sind die Stadtteile Gröpelingen, Huchting, Obervielend, Vahr und Blumenthal und der Ortsteil Burgdamm. <sup>16</sup> In Gröpelingen ist mehr als jeder fünfte Einwohner (22%) im Alter zwischen 17 bis unter 65 Jahren langzeitleistungsbeziehend. Allerdings tritt Langzeitleistungsbezug innerhalb der Stadtteile nicht nur räumlich verdichtet in bestimmten Ortsteilen auf, sondern konzentriert sich häufig in bestimmten Baublöcken. In einigen Baublöcken beträgt die Quote der Langzeitleistungsbeziehenden über 40%. <sup>17</sup>

## 6 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Risiko, von Langzeitarbeitslosigkeit bzw. Langzeitleistungsbezug betroffen zu sein vor allem durch folgende Faktoren abhängig ist:

- **Der schulischen Bildung:** Fast zwei Drittel der Langzeitarbeitslosen und über 80% der Langzeitleistungsbeziehenden haben keinen Schulabschluss bzw. nur einen Hauptschulabschluss, ihr Anteil wächst mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. des SGB II-Leistungsbezugs
- **Der beruflichen Qualifikation:** Mehr als zwei Drittel (67,4%) der Langzeitarbeitslosen im Land Bremen haben keine abgeschlossene oder eine auf dem Arbeitsmarkt kaum mehr verwertbare Berufsausbildung, wobei auch dieser Anteil mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ansteigt.

<sup>16</sup> Gröpelingen (27,3%), Ohlenhof (26,4%) oder Lindenhof (20,4%), Ortsteile Sodenmatt (18,1%), Kirchhuchting (16,6%) Kattenturm (16,2%) Neue Vahr Südost (16,9%), Neue Vahr Nord (15,7%), Blumenthal (16,2%), Lüssum-Bockhorn (15,6%), Burgdamm (15,0%) Burglesum (10,2%)

<sup>17</sup> Dies gilt u.a. für fünf Baublöcke in Vegesack, zwölf Baublöcke in Gröpelingen aber auch für Baublöcke in Burglesum, Blumenthal und Walle.

- **Dem Alter und dem Gesundheitszustand:** Mit steigender Dauer der Arbeitslosigkeit nimmt der Anteil Älterer erheblich zu. Dabei steigt das Risiko langzeitarbeitslos zu werden bereits ab dem 45. Lebensjahr. In diesem Zusammenhang spielen gesundheitliche Einschränkungen – körperliche wie psychische – eine erhebliche Rolle.
- **Der Dauer der Arbeitslosigkeit:** Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit und bereits nach einem Jahr Arbeitslosigkeit sinken die Chancen, eine ungeforderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, erheblich.

Um zu verhindern, dass Langzeitarbeitslosigkeit zunimmt und sich Strukturen weiter verfestigen, gilt es zunächst, präventiv Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. möglichst rasch zu unterbrechen. In den Fällen, in denen dies nicht gelingt, sollten kurative Maßnahmen eine Arbeitsperspektive eröffnen oder zumindest gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Die Strategie des Senats zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug orientiert sich an diesen Befunden und Herausforderungen.