



Gut beraten, vielfältig fördern, Armut verhindern

Bericht zur Erwerbslosigkeit
im Land Bremen

www.arbeitnehmerkammer.de



Arbeitnehmerkammer
Bremen

Gut beraten, vielfältig fördern, Armut verhindern

Arbeitnehmerkammer Bremen

HERAUSGEBER

Arbeitnehmerkammer Bremen

Bürgerstraße 1
28195 Bremen
Telefon 0421.3 63 01-0
Telefax 0421.3 63 01-89
info@arbeitnehmerkammer.de
www.arbeitnehmerkammer.de

Autorin

Regine Geraedts
Arbeitnehmerkammer Bremen

Redaktion

Regine Geraedts
Nathalie Sander
Arbeitnehmerkammer Bremen

Lektorat

Textgärtnerei, Bremen
Sarina Schöbel,
Arbeitnehmerkammer Bremen

Gestaltung

GfG/Gruppe für Gestaltung, Bremen

Fotografie

Kay Michalak/fotoetage

Druck

Druckerei Brüggemann GmbH, Bremen

Die Fotos in diesem Bericht sind in vier verschiedenen Beschäftigungsmaßnahmen entstanden:

- ▶ im **MöbellagerNord**, dem Wiederverwert-Laden des alz. Auf einer großen Verkaufsfläche werden hier Möbel, Kleidung, Haushaltsgegenstände oder Spielsachen angeboten. (S. 8, 12, 35, 48, 53, 68, 78)
Das alz ist seit 1984 als Dienstleister für Beschäftigung und Qualifizierung mit regionalem Schwerpunkt in Bremen-Nord tätig. Es eröffnet arbeitslosen Frauen und Männern Zugänge zum Erwerbsleben.
- ▶ im **Blocklandgarten** des bras e. V. auf dem ehemaligen Gelände der Blocklanddeponie: Hier wird Gemüse nach ökologischen Kriterien angebaut und an soziale Einrichtungen abgegeben. (Titel, S. 41, 72)
- ▶ in einer **Metallbau-Werkstatt** des bras e.V.: Arbeitslose Frauen und Männer erhalten hier die Möglichkeit, verschiedene Fertigkeiten und Kenntnisse in der Metall- und Holzverarbeitung kennenzulernen. (S. 22, 26)
Der bras e. V. bietet Arbeitssuchenden Angebote für Beschäftigung als Unterstützung für einen (Wieder-) Eintritt ins Berufsleben.
- ▶ im **BikePoint**: Langzeitarbeitslose betreiben im Rahmen eines InJobs (Integrationsjob) Fahrrad-Servicestationen. (S. 15, 46, 58)
Die gemeinnützige Waller Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft mbH WaBeQ führt Maßnahmen für Arbeitssuchende Menschen durch. Ziel ist es, sie auf eine Tätigkeit auf dem ersten Arbeits- und Ausbildungsmarkt vorzubereiten.

Stand: Juni 2021

Inhalt

6		Vorwort
8		Messkonzepte, Datengrundlage und Definitionen
12	01	Die großen Linien: Vom Bremer Wirtschaftswunder bis zur Corona-Krise
18	01.1	Die Corona-Krise am Arbeitsmarkt
26	02	Die Strukturen der Arbeitslosigkeit im Land Bremen
34	02.1	Strukturelle Merkmale der Arbeitslosigkeit
46	03	Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsförderung
55	03.1	Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)
61	03.2	Öffentlich geförderte Beschäftigung
66	03.3	Unterstützung bei der Berufsausbildung
72	04	Hilfebedürftigkeit, Armut und Arbeitslosigkeit
79		Literatur

Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

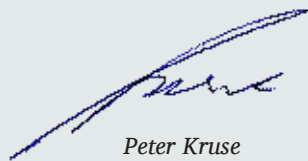
Arbeitslosigkeit bleibt eine große Herausforderung im Land Bremen. In der Arbeitslosigkeit spiegeln sich wirtschaftliche Entwicklungen wider: Konjunkturelle Dellen, kleine und große Krisen, technologische Neuerungen, der Wandel der Wirtschaftsstruktur, sich verändernde Nachfrage nach Qualifikationen und über allem ein Defizit an sozialversicherter Arbeit. Von den Folgen sind am Ende einzelne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betroffen: Individuell führt Arbeitslosigkeit zu Einkommensverlusten, oft zur Entwertung der im Laufe des Arbeitslebens erreichten Qualifikationen oder Berufserfahrung, und je länger sie dauert, umso schwieriger wird der Wiedereinstieg. Bremen und Bremerhaven können ein Lied davon singen, wie sich die Arbeitslosigkeit und ihre Folgen in das Sozialgefüge beider Städte eingeschrieben haben.

Umso wichtiger ist das, was Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsförderung dagegen zu tun vermögen. Die vorliegende Studie macht Vorschläge für eine nachhaltige Arbeitsmarktstrategie, die mehr in die berufliche Aus- und Weiterbildung investiert und zugleich die Menschen mitnimmt, die an einem Arbeitsmarkt ohne ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten kaum mehr eine Chance bekommen.

Als die Arbeit an der Studie begann, waren Bremen und Bremerhaven auf einem guten Weg. Es gab deutliche Zuwächse bei der Beschäftigung, die Zahl der Arbeitslosen ging langsam zurück und auch die Langzeitarbeitslosigkeit sank kontinuierlich. Dann hat uns die Corona-Pandemie erreicht. Ihre Auswirkungen sind seit dem Frühjahr 2020 in allen Lebensbereichen spürbar, auch auf dem Arbeitsmarkt. Noch nie waren so viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Kurzarbeit betroffen, der Ausbildungsmarkt erlebt heftige Einbrüche, die Arbeitslosigkeit steigt wieder und die Langzeitarbeitslosigkeit hat ein neues Höchstniveau erreicht. Die Studie musste kurzfristig noch einmal neu konzipiert werden. Schließlich sollten die nicht vorhersehbaren, aber einschneidenden neuen Entwicklungen auch Berücksichtigung finden.

Wie nachhaltig sich die Corona-Krise auswirken wird, wissen wir heute noch nicht. Ob nach einer unruhigen Phase wieder Normalität einkehrt und sich der bis 2019 eingeschlagene Pfad fortsetzt, oder ob sich die Ungleichgewichte am Arbeits- und Ausbildungsmarkt vergrößern und die soziale Spaltung vertiefen werden, ist noch ungewiss. Die Arbeitnehmerkammer wird die Entwicklungen weiter verfolgen und eine Folgestudie vorlegen.

Am Ende unterstreicht die Corona-Krise aber nur, was die Aufgaben der Zukunft sind. Wir brauchen politische Antworten auf einen beschleunigten wirtschaftlichen Strukturwandel und eine sich immer schneller verändernde Arbeitswelt: Eine faire Arbeitsmarktordnung, eine gute soziale Absicherung und eine Arbeitsmarktpolitik, die Beschäftigung sichert, Ein- und Umstiege ermöglicht, Abstiege verhindert und sozialen Geleitschutz bietet. Dazu will die Studie anregen und einen kleinen Beitrag leisten.



Peter Kruse
Präsident der
Arbeitnehmerkammer Bremen



Ingo Schierenbeck
Hauptgeschäftsführer der
Arbeitnehmerkammer Bremen



Messkonzepte, Datengrundlage und Definitionen

Erwerbs- und Arbeitslosigkeit – zwei unterschiedliche Messkonzepte

Auf den ersten Blick scheint der Unterschied zwischen Erwerbs- und Arbeitslosen ein sprachlicher zu sein, denn im alltäglichen Gebrauch werden beide Begriffe synonym benutzt für Menschen, die ohne Arbeit sind und eine Stelle suchen und doch nicht finden. Hinter den beiden Begriffen liegen aber zwei unterschiedliche Definitionen und Messkonzepte.

Die Erwerbslosenstatistik nutzt das international geltende Erwerbsstatuskonzept der International Labour Organization (ILO), um die betroffene Personengruppe zu definieren. Erwerbslose sind danach Menschen im Alter von 15 bis 74 Jahren, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, in einem Zeitraum von vier Wochen aktiv nach Arbeit gesucht haben und sie innerhalb von zwei Wochen tatsächlich aufnehmen könnten. Dabei ist es unerheblich, ob die Erwerbslosen bei einer staatlichen Institution gemeldet sind und/oder von dort Sozialleistungen beziehen. Mit einer Erwerbstätigkeit von mindestens einer Stunde pro Woche wird eine Person nicht mehr als erwerbslos, sondern als erwerbstätig gezählt.

Die Arbeitslosenstatistik in Deutschland wird nach den Vorgaben des Dritten Sozialgesetzbuchs (SGB III) geführt. Nach § 16 SGB III gelten Menschen als arbeitslos, die älter als 15 Jahre sind, aber das aktuelle gesetzliche Renteneintrittsalter noch nicht erreicht haben, die vorübergehend nicht in Beschäftigung sind, eine versicherungspflichtige Arbeit von mindestens 15 Wochenstunden suchen, sich bei der Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter arbeitslos gemeldet haben und deren Vermittlungsbemühungen zur Verfügung stehen. Mit einer Beschäftigung von mindestens 15 Stunden pro Woche wird eine Person nicht mehr als arbeitslos, sondern als nichtarbeitslos gezählt.

Die Zahl der Erwerbslosen ist demnach der zentrale Indikator für das Arbeitskräfteangebot am Arbeitsmarkt. Die Zahl der Arbeitslosen nimmt dagegen stärker eine sozialpolitische Perspektive ein und zeigt das Defizit an sozialversicherten Arbeitsstellen auf.

Gewählte Datengrundlage und Definitionen

In der öffentlichen Wahrnehmung in Deutschland steht die nach den Definitionen des SGB III von der Bundesagentur für Arbeit erstellte Arbeitslosenstatistik im Mittelpunkt. Sie wird auch in diesem Bericht zugrunde gelegt. Denn sie hat den Vorteil, dass sie wichtige Informationen nicht nur über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit zur Verfügung stellt, sondern auch über ihre Strukturen und zudem Auswertungen auf Bundesländer- und Kommunalebene ermöglicht.

Bei den Arbeitslosen lässt sich zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen unterscheiden. Als langzeitarbeitslos gelten nach § 18 Abs. 1 SGB III Menschen, die ein Jahr und länger arbeitslos gemeldet sind. Bei der Dauer der Arbeitslosigkeit wird zwischen „schädlichen“ und „unschädlichen“ Unterbrechungen unterschieden, die die Abgrenzung schwierig machen. Denn bei schädlichen Unterbrechungen wird die Arbeitslosigkeit statistisch für beendet erklärt, obwohl sie faktisch weiter besteht. Das trifft beispielsweise dann zu, wenn jemand länger als sechs Wochen arbeitsunfähig krank gemeldet ist oder auch bei der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (mit Ausnahme von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung). Nach Ende der Unterbrechung wird die Person statistisch als Zugang in Arbeitslosigkeit definiert und die Zählung der Dauer der Arbeitslosigkeit beginnt wieder von vorn.

Die Definition von Arbeitslosigkeit und ihrer statistischen Beendigung durch Unterbrechungen führt dazu, dass es zwar bei der Arbeitsverwaltung gemeldete, aber dennoch statistisch nicht sichtbare Arbeitslosigkeit gibt. Dadurch sind auch die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots und das Defizit an Arbeitsstellen unterzeichnet. In Deutschland wird deshalb die Arbeitslosenstatistik durch die Statistik zur Unterbeschäftigung ergänzt. Das Konzept Unterbeschäftigung versucht, sich an die Gesamtheit des Beschäftigungspotenzials anzunähern, das am Arbeitsmarkt nicht nachgefragt wird. In diese Berechnung werden zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen auch verdeckt Arbeitslose einbezogen: Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Menschen, die vorübergehend krank sind und deshalb nicht unmittelbar in eine Beschäftigung vermittelt werden können, oder auch Ältere ab 58 Jahren, bei denen die Arbeitsverwaltung ihre Vermittlungsbemühungen eingestellt und ihnen deshalb einen Sonderstatus zugewiesen hat.¹

Auch die Kurzarbeit gehört zur Unterbeschäftigung. Um das volkswirtschaftliche Beschäftigungsdefizit aus Kurzarbeit beziffern zu können, wird das von den Betrieben nicht benötigte Stundenvolumen in Beschäftigungsäquivalente, also Vollzeitstellen, umgerechnet.

Aufspaltung der Arbeitslosigkeit in zwei Rechtskreise

Bis 2004 wurden Arbeitslose nach einheitlichem Recht von den Arbeitsämtern (später in Agenturen für Arbeit umbenannt) unterstützt. Danach wurde das soziale Sicherungssystem für Arbeitslose in zwei Rechtskreise aufgespalten: das klassische System der Arbeitslosenversicherung nach dem Dritten Sozialgesetzbuch (SGB III) und das Fürsorgesystem nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II), die sogenannte Grundsicherung für Arbeitsuchende, zumeist bekannter als Hartz IV. Sie ersetzte das frühere Bundessozialhilfegesetz.

Der weit überwiegende Teil der Arbeitslosigkeit ist seither im Rechtskreis SGB II verortet. Die Arbeitslosenversicherung spielt dagegen nur noch eine untergeordnete Rolle.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende

Auch im Land Bremen bezieht der größte Teil der registrierten Arbeitslosen Leistungen der Grundsicherung von den zuständigen Jobcentern, das sogenannte Arbeitslosengeld II. Über sie berichtet zusätzlich zur Arbeitslosenstatistik die Grundsicherungsstatistik.

Der Fokus der Grundsicherungsstatistik liegt auf den sogenannten Bedarfsgemeinschaften, also Haushalten, in denen die Menschen ihren Lebensunterhalt nicht gemeinsam aus eigenen Kräften sichern können und die deshalb Leistungen nach dem SGB II erhalten. Dabei unterscheidet die Statistik nach erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und nichterwerbsfähigen Leistungsberechtigten (zumeist Kinder). Als Erwerbsfähige gelten Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und dem

¹ Der § 53a SGB II regelt einen Ausnahmetatbestand für ältere Arbeitslose nach Vollendung des 58. Lebensjahres im Geltungsbereich des SGB II. Danach endet die Zählung als Arbeitslose beziehungsweise Arbeitsloser, wenn innerhalb eines Jahres kein Vermittlungsvorschlag gemacht werden konnte, und zwar auch dann, wenn alle anderen Kriterien der Arbeitslosigkeit erfüllt sind und unabhängig von den Suchbemühungen und Wünschen des oder der Betroffenen.

gesetzlichen Renteneintrittsalter, die imstande sind, mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein, und denen dies aufenthaltsrechtlich erlaubt ist.

Die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unterteilen sich statistisch wiederum in zwei Untergruppen: Die Arbeitslosen nach der oben beschriebenen Definition des SGB III und die Nichtarbeitslosen. Nichtarbeitslose suchen aufgrund einer Sonderregelung aktuell keine Beschäftigung oder sie stehen dem Arbeitsmarkt und der Stellenvermittlung auf absehbare Zeit nicht zur Verfügung. Arbeitslose wechseln ihren Status zu nichtarbeitslos durch Maßnahmeteilnahmen, längere Erkrankung oder ab 58 Jahren.

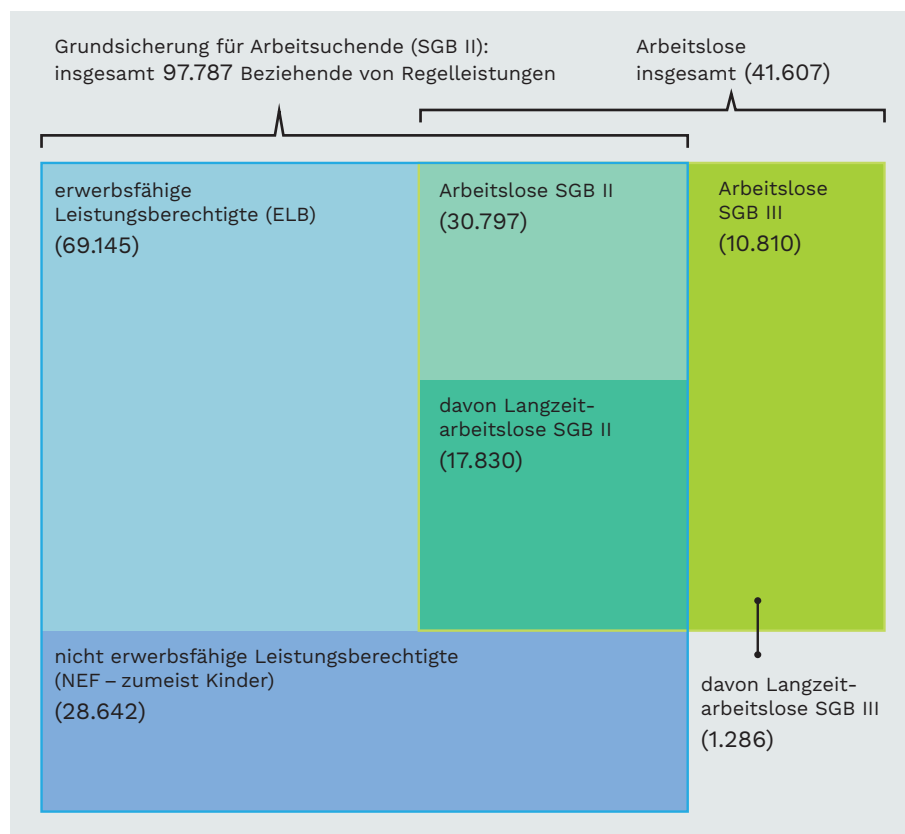
Anderen Nichtarbeitslosen ist die Aufnahme einer Arbeit nicht zumutbar, weil sie Betreuungsverantwortung für Kinder oder Angehörige tragen oder weil sie noch die Schule besuchen.

Analog zur Langzeitarbeitslosigkeit in der Arbeitslosenstatistik gibt es in der Grundsicherungsstatistik das Merkmal des Langzeitleistungsbezugs. Langzeitleistungsbeziehende sind gemäß den Kennzahlen nach § 48a SGB II erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate Leistungen nach dem SGB II bezogen haben. Dies können gleichermaßen Arbeitslose und Nichtarbeitslose sein.

Abbildung 1:

Momentaufnahme: Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug im Land Bremen

Arbeitslosen- und Grundsicherungsstatistik zum Stichtag März 2021



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit



01 — Die großen Linien: Vom Bremer Wirtschaftswunder bis zur Corona-Krise

Arbeitslosigkeit vergrößert die soziale Ungleichheit, verschlechtert das Bildungskapital der Gesellschaft, lässt Potenziale ungenutzt und verursacht wirtschaftliche, soziale und psychische Belastungen bei den Betroffenen. Deshalb sind ihre Ursachen und wirkungsvolle Maßnahmen gegen sie zentrale ökonomische und soziale Fragestellungen.

Dabei spiegeln sich in der Arbeitslosigkeit vor allem wirtschaftliche Entwicklungen wider. Konjunkturelle Dellen und Krisen, technologische Neuerungen, der Wandel der Wirtschaftsstruktur, die damit einhergehenden Veränderungen der Nachfrage nach beruflichen Qualifikationen, Fehlentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt – all diese Phänomene bilden sich in den Arbeitslosenzahlen ab. Bremen und Bremerhaven können ein Lied davon singen. In der Nachkriegszeit noch prosperierende Vorzeigestädte mit den geostrategisch wichtigen Häfen und einer starken Industriebasis im Rücken, kam es nach der Wirtschaftswunderphase zu Brüchen mit tief greifenden Folgen. Das wirkt bis heute nach und hat sich tief in das Sozialgefüge beider Stadtgesellschaften eingeschrieben.

Bis Mitte der 1970er-Jahre herrschte Vollbeschäftigung in beiden Städten. Bei der ersten Erhebung zur Arbeitslosigkeit nach dem zweiten Weltkrieg im Jahr 1950 waren im Land Bremen 21.700 Arbeitslose registriert. Sie wurden schnell von einem Arbeitsmarkt aufgesogen, der im Wiederaufbau von hohen Wachstumsraten geprägt war. Zehn Jahre später gab es nur noch 4.500 Arbeitslose im Land Bremen. Selbst die Pleite der Borgward-Gruppe 1961, mit 20.000 Beschäftigten damals der größte Arbeitgeber Bremens, war mitten im Wirtschaftswunder schnell verkraftet. 1970 wurde bei den Arbeitslosenzahlen ein nie wieder erreichter

historischer Tiefstand verzeichnet. Insgesamt waren 3.100 Menschen beim damaligen Arbeitsamt gemeldet. Es herrschte Vollbeschäftigung und die sogenannte Sucharbeitslosigkeit war nur von kurzer Dauer: Neue Arbeit war schnell gefunden, und gut verdienen konnte man im kleinsten Bundesland mit seiner hafenwirtschaftlich und industriell geprägten Wirtschaftsstruktur auch ohne eine Ausbildung.

Doch der Nachkriegsboom war schon an sein Ende gekommen. Im Gefolge der Ölpreiskrisen (1973 und 1980/81) stieg die Arbeitslosigkeit bundesweit an. Im Land Bremen kamen weitere Umwälzungen hinzu. Mitten in der allgemeinen Rezession begann im Seehandel die Containerrevolution. Sie zwang viele bis dahin weltbekannte Häfen zur Aufgabe. Auch die beschäftigungsintensiven stadtbremischen Häfen kamen in Schwierigkeiten. In Bremerhaven gelang dagegen die Umstrukturierung: Bis Anfang der 1980er-Jahre stiegen die Überseehäfen zur größten Containerumschlaganlage Europas auf. Doch für den Arbeitsmarkt hatte die neue Transporttechnologie ihren Preis. Denn der Anteil der menschlichen Arbeit an den Kajen nahm ab, viele Hafearbeiter wurden überflüssig und wurden nach Hause geschickt. Zugleich begannen alle großen industriellen Arbeitgeber im Land Bremen zu schwächeln. Auch die Stahlkrise traf Bremen hart. Bis 1980 stieg die Zahl der Arbeitslosen im kleinsten Bundesland auf 14.800. Die weltweite Werftenkrise traf schließlich den Lebensnerv der beiden maritim geprägten Städte: Die Pleite der AG Weser 1981 markiert den Beginn des großen Werftensterbens in Bremen und Bremerhaven. Viele gut bezahlte Arbeitsplätze, die bis dahin tausenden Arbeiterfamilien den Lebensunterhalt gesichert und ganze Stadtteile ernährt hatten, gingen unwiederbringlich verloren. Auf dem Höhepunkt der Krise

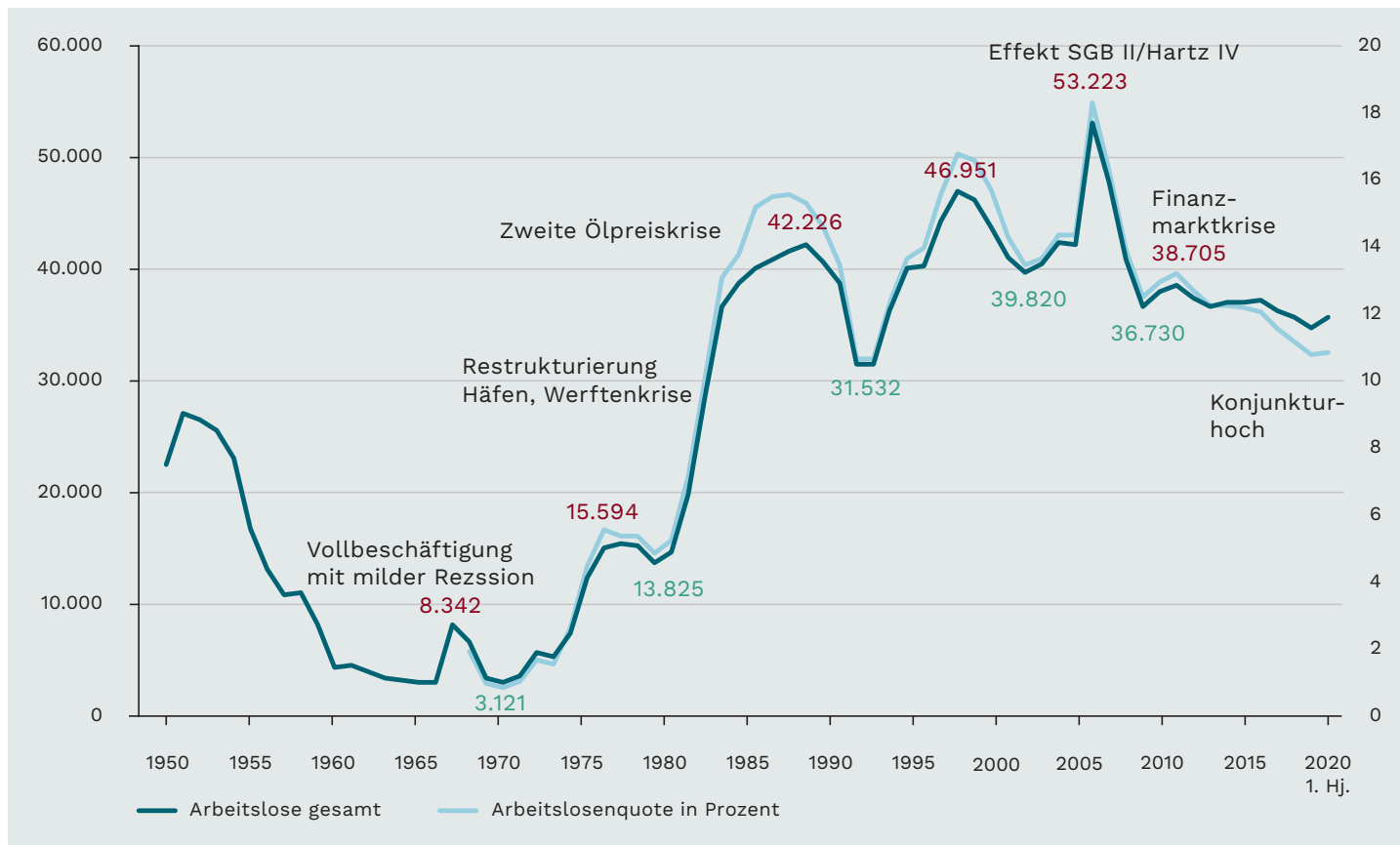
1988 lag die Arbeitslosenzahl bei über 42.000, die Arbeitslosenquote erreichte einen Höchststand von 15,6 Prozent.

Von diesem Aderlass erholte sich der Bremer Arbeitsmarkt nicht mehr. Die Arbeitslosenzahlen blieben fortan auf hohem Niveau. 1990 waren im Land Bremen 39.000, zehn Jahre später 41.200 Arbeitslose registriert. Der bisherige Spitzenwert von 53.200 arbeitslosen Bremerinnen und Bremern wurde schließlich 2005 erreicht, als durch die damaligen Sozialstaatsreformen die bisherige Sozialhilfe abgeschafft wurde und viele erwerbsfähige Sozialhilfebedürftige nun statistisch als Arbeitslose zählten. Der einmalige Hartz-IV-Effekt erhöhte die Arbeitslosenzahl quasi über Nacht beträchtlich, ehe sie sich bald wieder auf das Niveau des Jahres vor der Reform einpendelte. Ab dann begann die Arbeitslosigkeit im Land Bremen langsam, aber kontinuierlich zu sinken. 2010 lag sie bei 38.200, zuletzt 2019 bei jahresdurchschnittlich 35.700 Arbeitslosen.

Das Phänomen der Sockelarbeitslosigkeit

Der kurze Rückblick zeigt: Seit den 1970er-Jahren ist der Arbeitsmarkt in Bremen vom Phänomen einer steigenden Sockelarbeitslosigkeit gekennzeichnet. Jedes Konjunkturtief, jede Krise, jede Umstrukturierung führte zu Entlassungen in den Betrieben und neuen Zugängen in die Arbeitslosigkeit. Doch wenn es danach mit der Wirtschaft wieder bergauf ging, fanden nicht alle, die zuvor ihren Job verloren hatten, wieder neue Arbeit. Es blieb ein wachsender Sockel von Arbeitslosen zurück, die lange keine Beschäftigung mehr fanden. Eine sehr ähnliche Entwicklung lässt sich über die Jahrzehnte im gesamten Bundesgebiet nachverfolgen. Nur waren die Einschnitte im Land Bremen heftiger und die anschließenden Erholungsphasen weniger stark ausgeprägt.

Abbildung 2: Die Sockelarbeitslosigkeit im Land Bremen baut sich mit jeder Krise weiter auf
Arbeitslose und Arbeitslosenquote im Zeitverlauf



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen



Die Ursachen für diesen Sockel von verfestigter, struktureller und lange andauernder Arbeitslosigkeit sind vielfältig. Ein wesentlicher Grund ist, dass die in Krisenphasen entstandene Lücke zwischen der Zahl der suchenden Arbeitslosen und der zu besetzenden Arbeitsstellen in den jeweils darauf folgenden Phasen guter Konjunktur nicht mehr zur Gänze geschlossen werden konnte: Konstant überstieg das Arbeitskräfteangebot die Nachfrage, und zwar deutlich. Um das statistisch zu illustrieren: 1995 kamen auf mehr als 40.000 Arbeitslose im Land Bremen nur 1.780 als offen gemeldete Stellen. Rein rechnerisch gab es damit für jeden neu zu besetzenden Arbeitsplatz fast 23 arbeitslose Bewerberinnen oder Bewerber. Zehn Jahre später, als die Arbeitslosenzahl auf den Spitzenwert von über 53.000 Menschen stieg, waren 2.397 offene Stellen gemeldet. Es kamen weiter gut 22 Arbeitslose auf einen ausgeschriebenen Arbeitsplatz. Zugleich hatte die Beschäftigung mit 270.000 sozialversicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen historischen Tiefpunkt erreicht: Zu keinem Zeitpunkt hat es seit den statistischen Aufzeichnungen in der Nachkriegsgeschichte weniger Arbeitsplätze im

Land Bremen gegeben. Dabei ist die Verschiebung von Vollzeit- zu Teilzeitstellen und damit die Verringerung des Arbeitsvolumens noch nicht einmal eingerechnet.

Seit dem Tiefpunkt 2005 sind im Land Bremen mehr als 63.000 neue sozialversicherte Arbeitsplätze entstanden. Das ist ein Plus von 23 Prozent. Selbst die Weltwirtschaftskrise 2007/2008 hat keinen erneut höheren Sockel von Arbeitslosigkeit hinterlassen – erstmals in einem wirtschaftlichen Einbruch. Die daran anschließende Zeitspanne von 2009 bis 2019 wird oft als ein „goldenes Jahrzehnt“ für Wirtschaft und Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland bezeichnet. Mit dem Zuwachs an Arbeitsplätzen ging auch im Land Bremen die Zahl der Arbeitslosen peu à peu zurück, denn Arbeitslosigkeit und Beschäftigung verhalten sich wie kommunizierende Röhren. Das sind außerordentlich positive Entwicklungen. Das quantitative Missverhältnis zwischen gemeldeten Arbeitslosen und offenen Stellen hat sich in der Folge deutlich entspannt. Ausgeglichen ist es aber nicht: 2019 standen 35.700 Menschen ohne Arbeit 7.400 gemeldeten Arbeitsstellen gegenüber, rechnerisch kamen nun also knapp fünf Arbeitslose auf eine Stelle.

Mismatch-Arbeitslosigkeit – wenn es nicht zusammenpasst

Das quantitative Missverhältnis zwischen Arbeitsangebot und Nachfrage erklärt aber nicht alle Probleme am Bremer Arbeitsmarkt. Denn die Arbeitslosen haben zwar von der verbesserten Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts profitiert, aber nur begrenzt: Ihre Zahl ist mit der positiven Beschäftigungsentwicklung zurückgegangen und dennoch hoch geblieben. Es ist also komplizierter.

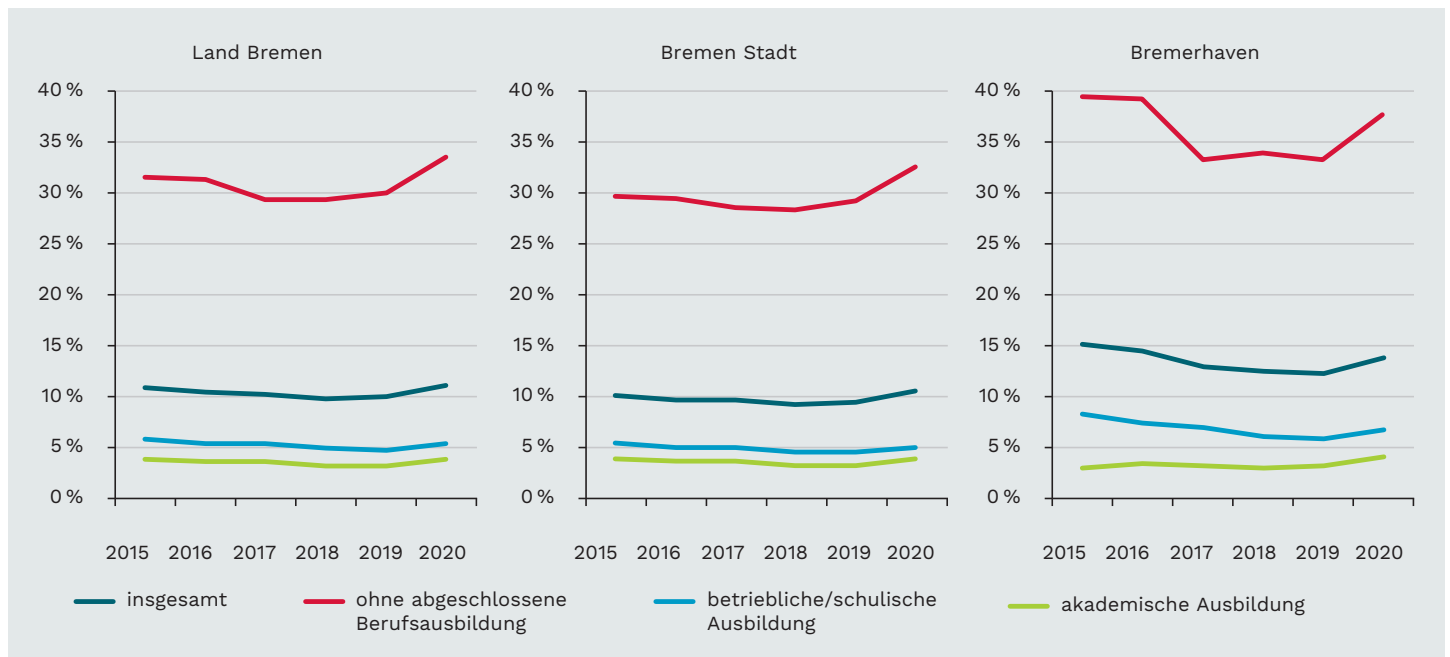
Denn es gibt auch ein qualitatives Missverhältnis: Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage passen nicht immer gut zusammen. Wenn die formalen Abschlüsse, Fähigkeiten und Erfahrungen der Arbeitslosen und die Anforderungen oder Vorstellungen der einstellenden Arbeitgeber zu weit auseinanderliegen, sprechen Expertinnen und Experten von Mismatch-Arbeitslosigkeit. Es kann dann die paradox wirkende Situation entstehen, dass offene Arbeitsstellen nur schwer oder gar nicht besetzt werden können, während zugleich das Niveau der Arbeitslosigkeit hoch bleibt.²

² Bauer/Gartner (2014).

Deutschland ist von beruflichen Arbeitsmärkten geprägt: Die Beschäftigung konzentriert sich vor allem auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit beruflichen und auch mit akademischen Abschlüssen, während die Arbeitslosigkeit bei Un- und Angelegerten sehr hoch ist. Im langfristigen Trend haben sich die Arbeitsmarktchancen auf den verschiedenen Qualifikationsniveaus über die Jahre sogar noch weiter auseinanderentwickelt. Auch im Land Bremen mit seinem traditionell überdurchschnittlichen Anteil von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne Berufsabschluss haben sich die Chancen von Ungelernten immer mehr verschlechtert. Dazu haben wesentlich der Wegfall von Einfacharbeitsplätzen in der Hafenwirtschaft und im produzierenden Gewerbe und der allgemeine Nachfragerückgang nach ungelerten Arbeitskräften im Zuge des Strukturwandels beigetragen. Angesichts einer sich immer schneller wandelnden Arbeitswelt mit steigenden Anforderungen wird sich diese Entwicklung voraussichtlich weiter verschärfen.

Wer keinen Berufsabschluss vorweisen kann, hat in der Folge ein hohes Risiko, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein und länger ohne Beschäftigung zu bleiben. Das lässt sich an den qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten für das Land Bremen nachvollziehen. Während die Arbeitslosenquote von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Ausbildungsabschluss zuletzt 2019 bei 4,8 Prozent und mit akademischem Abschluss sogar nur bei 3,3 Prozent lag, war sie bei Menschen ohne Berufsabschluss mit 30 Prozent ungleich höher, ja sogar dreimal so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote, die sich auf 9,9 Prozent belief. Mit der Corona-Krise im Jahr 2020 ist die Arbeitslosenquote der Ungelernten besonders stark angestiegen.

Abbildung 3:
Arbeitslosigkeit trifft Ungelernte im besonderen Maß
 Arbeitslosenquoten nach Qualifikationsniveau



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Ein nicht unerheblicher Teil der Arbeitslosigkeit im Land Bremen ist demnach auf einen qualifikatorischen Mismatch zurückzuführen. Es liegt auf der Hand, dass dies zu verändern wäre durch das Anheben des Qualifikationsniveaus bei den Beschäftigten und Arbeitslosen ohne Abschluss und präventiv durch die Ausbildung der neu in den Arbeitsmarkt eintretenden jungen Generation, um den Zufluss in das Segment der Ungelernten zu stoppen.³

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

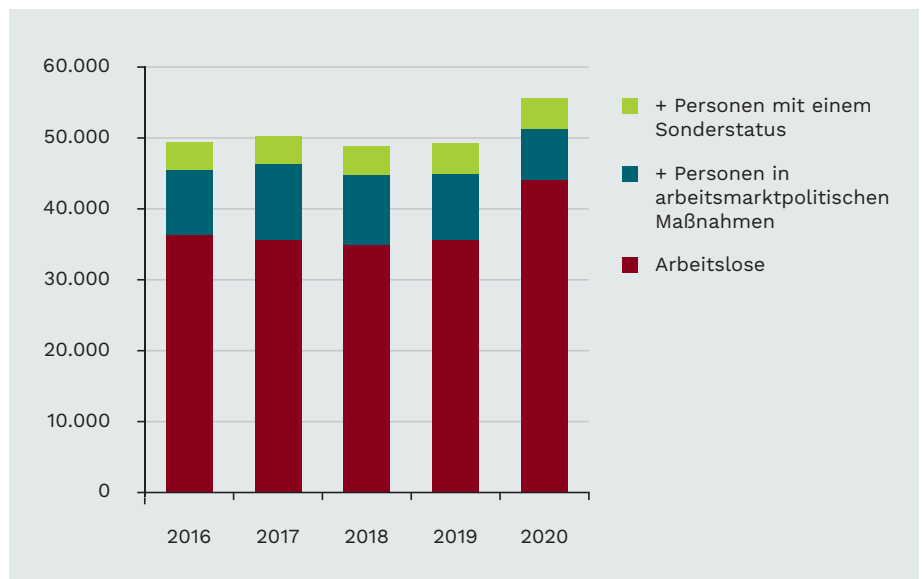
Arbeitslosigkeit ist wesentlich das Resultat von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt, das zeigen die großen Linien der Arbeitsmarktentwicklungen im Land Bremen. Eines der Ungleichgewichte ist durch das Nachfragedefizit bestimmt, die sich

statistisch in der Unterbeschäftigung abbildet. In der von der Bundesagentur für Arbeit geführten Statistik zur Unterbeschäftigung werden zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen auch diejenigen in die Berechnung einbezogen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen oder von der Arbeitsverwaltung einen Sonderstatus zugewiesen bekommen, weil sie vorübergehend erkrankt sind oder weil die Jobcenter ab einem Alter von 58 Jahren ihre Vermittlungsbemühungen eingestellt haben (§ 53a SGB II).⁴ Diese Menschen beziehen Arbeitslosengeld I oder II, sie wollen und können arbeiten, doch es fehlt ein passender Arbeitsplatz. Im landläufigen Verständnis gelten sie als Arbeitslose, in der Arbeitslosenstatistik tauchen sie aber nicht auf. Nach der Unterbeschäftigungsrechnung lag das Beschäftigungsdefizit im Land Bremen im Jahr 2019 bei 49.500 fehlenden Arbeitsplätzen.

Abbildung 4:

Das Defizit an Arbeitsstellen im Land Bremen bleibt groß

Die Unterbeschäftigungsrechnung: Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung und eigene Darstellung

© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

3 Bauer/Gartner (2014).

4 Der § 53a SGB II regelt einen Ausnahmetatbestand für ältere Arbeitslose nach Vollendung des 58. Lebensjahres im Geltungsbereich des SGB II. Danach endet die Zählung als Arbeitslose beziehungsweise Arbeitsloser, wenn innerhalb eines Jahres kein Vermittlungsvorschlag gemacht werden konnte, und zwar auch dann, wenn alle anderen Kriterien der Arbeitslosigkeit erfüllt sind und unabhängig von den Suchbemühungen und Wünschen des oder der Betroffenen.

01.1

Die Corona-Krise am Arbeitsmarkt

Der bis 2019 währende grundsätzlich positive Trend der Erholung am bremischen Arbeitsmarkt im vergangenen Jahrzehnt setzte sich im Jahr 2020 nicht fort. Denn schon im ersten Halbjahr hat die Corona-Krise tiefe Spuren hinterlassen und eine gravierende ökonomische Krise ausgelöst. Im Frühjahr war das wirtschaftliche Leben in ganz Deutschland in vielen Bereichen stark eingeschränkt oder gänzlich zum Erliegen gekommen. Im Sommer gab es eine leichte Erholung, während das letzte Quartal des Jahres erneut von Einschränkungen für Branchen wie dem Gastgewerbe und dem Einzelhandel gekennzeichnet war. Der weitere Verlauf bleibt schwer abzuschätzen.

Die unmittelbaren Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt konnten über das arbeitsplatz-erhaltende Instrument der Kurzarbeit abgemildert werden. Kurzarbeit ist eine Form der temporären Arbeitszeitverkürzung. Sie soll dazu beitragen, dass absehbar vorübergehende Auftragsrückgänge bei Unternehmen überbrückt werden können, ohne dass Entlassungen nötig werden. Die Arbeitgeber sollen ihre qualifizierten und eingearbeiteten Beschäftigten auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten halten können, die Beschäftigten sollen nicht gekündigt und in die Arbeitslosigkeit geschickt werden. Für beide Seiten bedeutet das Sicherheit und bei einer Besserung der wirtschaftlichen Lage bleibt ihnen die Neusuche erspart. Der Einkommensausfall in der Phase der Kurzarbeit wird den Beschäftigten teilweise durch die Zahlung von Kurzarbeitergeld durch die Arbeitslosenversicherung ausgeglichen. Weil die Bundesregierung die Kurzarbeitsdauer verlängert und die Lohnersatzleistung erhöht hat, wird

das Instrument bis weit in das Jahr 2021 hinein positiv wirken und nicht nur Arbeitsplatzverluste verhindern, sondern auch die Binnennachfrage stützen.

Doch die Perspektiven bleiben ungewiss. Denn die Corona-Krise beschleunigt und verstärkt die Herausforderungen, die die digitale und ökologische Transformation schon vorher an Wirtschaft und Arbeitswelt stellten. Dabei reagiert der Bremer Wirtschaftsstandort mit seiner fossilen Industriebasis und der Ausrichtung auf den Außenhandel besonders sensibel auf Veränderungen und Störungen der Exportindustrie. Viele Expertinnen und Experten befürchten zudem bleibende Corona-Schäden für besonders betroffene Wirtschaftszweige wie die Luftfahrt, die Hotelbranche, bei denen das wichtige Tagungs- und Konferenzgeschäft dauerhaft einzubrechen droht, oder den stationären Einzelhandel. Sie könnten eine Welle von Unternehmensinsolvenzen auslösen und für die Beschäftigten würde auf die Kurzarbeit die Arbeitslosigkeit folgen.

Es gibt aber auch Gewinner der Krise wie die IT-Branche oder den Online-Handel. Wenn die Jahre 2021 oder 2022 postcorona das von Expertinnen und Experten prognostizierte Wachstum bringt, werden hier neue Arbeitsplätze entstehen, während anderswo Beschäftigung verloren geht. Erneut stehen regionale Arbeitsmärkte vor der Frage, wie die Herausforderungen des Strukturwandels bewältigt und der Transfer der Beschäftigten von den schrumpfenden in die wachsenden und zukunfts-trächtigen Branchen gelingen kann. Sinnvoll wäre es, den Beschäftigten in Kurzarbeit Weiterbildungsmöglichkeiten zu offerieren, die solche Umstiege möglich machen. Bisher ist die Weiterbildung in Kurzarbeit restriktiv an das Interesse des Unternehmens gebunden.

„Die Corona-Krise hinterlässt tiefe Spuren am Arbeitsmarkt. Zugleich wird deutlich, dass sie die Herausforderungen der digitalen und ökologischen Transformation beschleunigt und verstärkt, vor der Wirtschaft und Arbeitswelt derzeit stehen.“

Kurzarbeit in der Corona-Krise

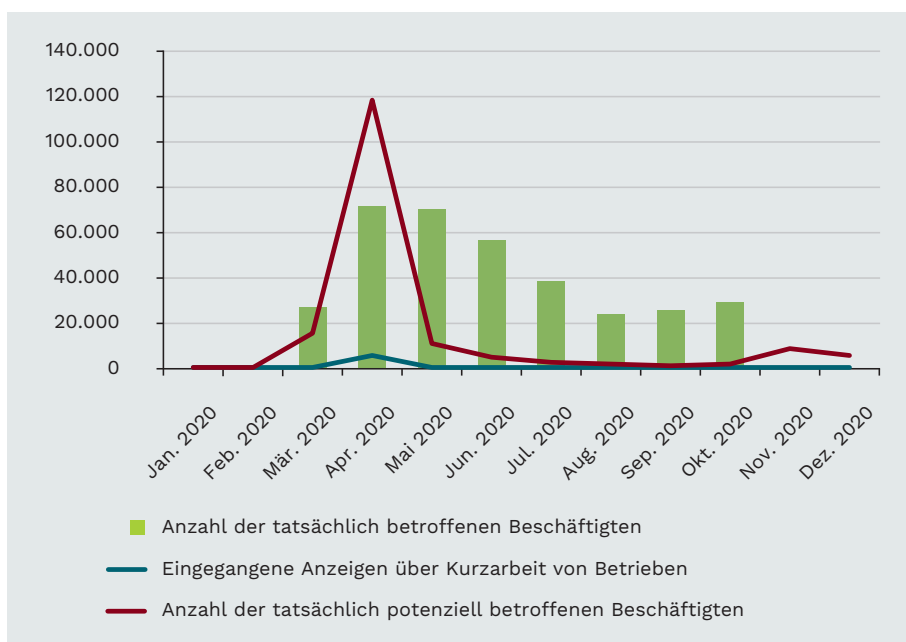
In einem bisher nie gekannten Ausmaß haben Arbeitgeber im Jahr 2020 von der Möglichkeit der Kurzarbeit Gebrauch gemacht: Im Land Bremen haben von März bis August 7.250 Betriebe für bis zu 154.000 ihrer Beschäftigten konjunkturelle Kurzarbeit angemeldet. Betroffen waren nahezu alle Branchen, Schwerpunkte waren aber besonders die Automobilherstellung, die Stahlindustrie, der Groß- und Einzelhandel, die Logistik, die Leiharbeit und das Hotel- und Gaststättengewerbe. Die enormen Zahlen zeigen die Verunsicherung der Arbeitgeber im zweiten Quartal 2020. Aufgrund neuer Eindämmungsmaßnahmen gegen die Pandemie wurde im November 2020 wieder mehr Kurzarbeit angezeigt als in den Monaten zuvor, der absolute Spitzenmonat im Jahr 2020 bleibt aber der April.

Die von den Betrieben tatsächlich realisierte Kurzarbeit lässt sich erst mit einem längeren Nachlauf statistisch darstellen. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung lagen für das Land Bremen die Daten für die ersten zehn Monate 2020 vor. Binnen kürzester Zeit stieg die Kurzarbeitsquote im Land Bremen von 0,1 Prozent im Februar auf 8,1 Prozent im März, sprang im April auf 21,6 Prozent und verharrte bei 21,3 Prozent im Mai. Für zwei Monate war gut jede beziehungsweise jeder fünfte Beschäftigte im Land Bremen in Kurzarbeit. Um sich das Ausmaß besser vor Augen führen zu können: In den beiden Spitzenmonaten April und Mai mussten 72.300 beziehungsweise 70.875 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Arbeitszeit ganz oder teilweise reduzieren. Allein im April waren Arbeitsstunden im Umfang von 38.121 Vollzeitstellen am Arbeitsmarkt nicht mehr nachgefragt. Bis zum Juli sank die Zahl der Beschäftigten in Kurzarbeit auf 39.180. Zum Vergleich: Im gesamten Jahr 2019 waren jahresdurchschnittlich 302 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kurzarbeit.

Abbildung 5:

Die Kurzarbeit im Land Bremen erreicht Spitzenwerte

Anzeigen von Kurzarbeit und tatsächlich realisierte Kurzarbeit im Jahr 2020



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung

Lesehinweis: Die Anzeigen von Kurzarbeit und die potenziell betroffenen Beschäftigten werden statistisch in dem Monat gezählt, in dem sie eingehen. Für viele Beschäftigte währt die Phase der Kurzarbeit aber länger als nur einen Monat. Bei den tatsächlich von Kurzarbeit Betroffenen werden alle Beschäftigten gezählt, die in dem betreffenden Monat Kurzarbeitsgeld beziehen mussten. Ihre Anzahl ist deshalb größer als die der Anmeldungen.

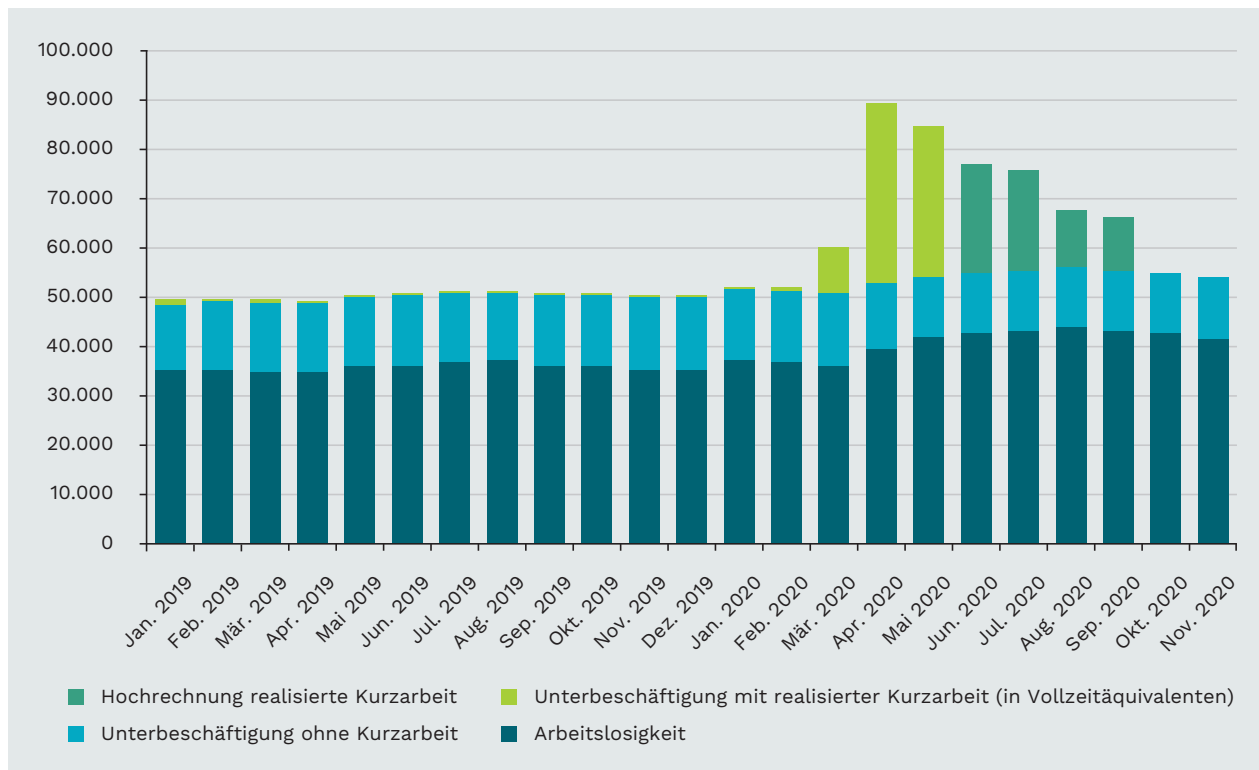
© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Kaum eine Branche war von Kurzarbeit so stark betroffen wie das Gastgewerbe. Im April 2020, dem bisherigen Höhepunkt der coronabedingten Arbeitsmarktkrise, waren in Bremen 78,8 Prozent der Beschäftigten im Gastgewerbe in Kurzarbeit. Auf Bundesebene waren es mit 65,4 Prozent etwas weniger. Betrachtet man dagegen die Absolutzahlen der Beschäftigten in Kurzarbeit, liegt das beschäftigungsstarke verarbeitende Gewerbe vorn. Dabei war es zu keinem Zeitpunkt unmittelbar von Maßnahmen gegen die Corona-Pandemie betroffen. Ursächlich ist ein Mix verschiedener Entwicklungen ein sich schon vorher abzeichnender Abschwung, zusätzliche pandemiebedingte Absatzeinbußen und Engpässe in den globalen Lieferketten. Betroffen sind der Fahrzeugbau, die Luft- und Raumfahrt, die Stahlindustrie, aber auch die Hafenwirtschaft. Diese Branchen waren zumeist schon vor dem Ausbruch der Pandemie in einer beginnenden Rezession und standen vor der Notwendigkeit einer grundlegenden Neustrukturierung. Das Gleiche gilt für Teile des stationären Einzelhandels.

Unterbeschäftigung in der Corona-Krise

Auch Kurzarbeit ist ein Ausdruck von Unterbeschäftigung. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kurzarbeit sind zwar nicht arbeitslos, ihre Arbeitsleistung wird aber nicht in dem Umfang gebraucht, wie es im Arbeitsvertrag vereinbart wurde. Dabei werden die Beschäftigten nicht unbedingt ganz nach Hause geschickt, wenn ein Betrieb Kurzarbeit anmeldet („Kurzarbeit Null“). Häufig ist nur ein Teil der im Arbeitsvertrag vereinbarten Arbeitsstunden betroffen. Um sichtbar zu machen, in welchem Umfang die Beschäftigung in einer Krise zurückgeht, werden die Kurzarbeitsstunden in der Statistik zusammengezählt und in Vollzeitstellen umgerechnet. Die sogenannten Vollzeitäquivalente in Kurzarbeit erreichten im April 2020 einen historischen Rekordwert: Im Land Bremen wurde im Umfang von 36.379 Vollzeitstellen die Arbeitskraft von Beschäftigten nicht mehr nachgefragt. Im Mai waren es noch immer 30.247 Vollzeitäquivalente.

Abbildung 6:
Das am Arbeitsmarkt nicht nachgefragte Beschäftigungspotenzial ist groß
 Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Kurzarbeit im Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

„Das Jahr 2020 begann mit einem Defizit von etwa 52.000 Arbeitsplätzen, die für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt fehlten.“

Mit dem Konzept Unterbeschäftigung wird versucht, sich rechnerisch an die Gesamtheit des Beschäftigungspotenzials anzunähern, das am Arbeitsmarkt nicht nachgefragt wird. Unter Berücksichtigung der in Vollzeitstellen umgerechneten Kurzarbeit fehlten im Jahresdurchschnitt 2019 im Land Bremen 49.500 Arbeitsplätze für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt. Das Jahr 2020 begann im Januar und Februar mit einem Defizit von jeweils etwa 52.000. Im März machte sich die coronabedingte Kurzarbeit bereits bemerkbar und im April erreichte das mit dem Unterbeschäftigungskonzept berechnete Beschäftigungsdefizit einen Spitzenwert von 89.200. Für die Monate bis September liegen lediglich Hochrechnungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit vor, für das letzte Quartal 2020 fehlen sie noch. Demnach sinkt die Unterbeschäftigung zum Jahresende deutlich, doch die Zahl der für den Marktausgleich fehlenden Arbeitsplätze bleibt auf sehr hohem Niveau.

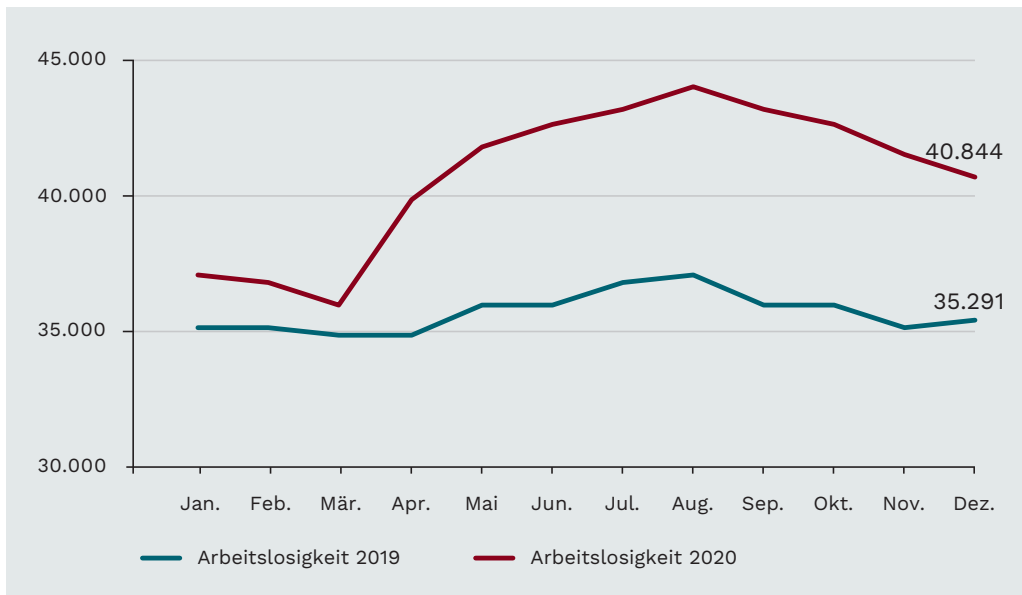
Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Corona-Krise

Die Auswirkungen der Krise zeigen sich auch in der Arbeitslosigkeit mit sichtbar deutlichen Zuwächsen. Ab dem zweiten Quartal 2020 lässt sich im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg beobachten, der im August einen Höhepunkt erreichte und danach etwas kleiner wurde. Von März bis August 2020 stieg die Zahl der Arbeitslosen von 36.000 zunächst um 22,6 Prozent auf mehr als 44.000 und ging bis Dezember wieder leicht zurück auf 40.844. Damit lag sie 16 Prozent über dem Vorjahresmonat.

Abbildung 7:

Die Corona-Krise lässt die Arbeitslosigkeit ansteigen

Arbeitslosenzahlen 2019 und 2020 im Land Bremen im Vergleich



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

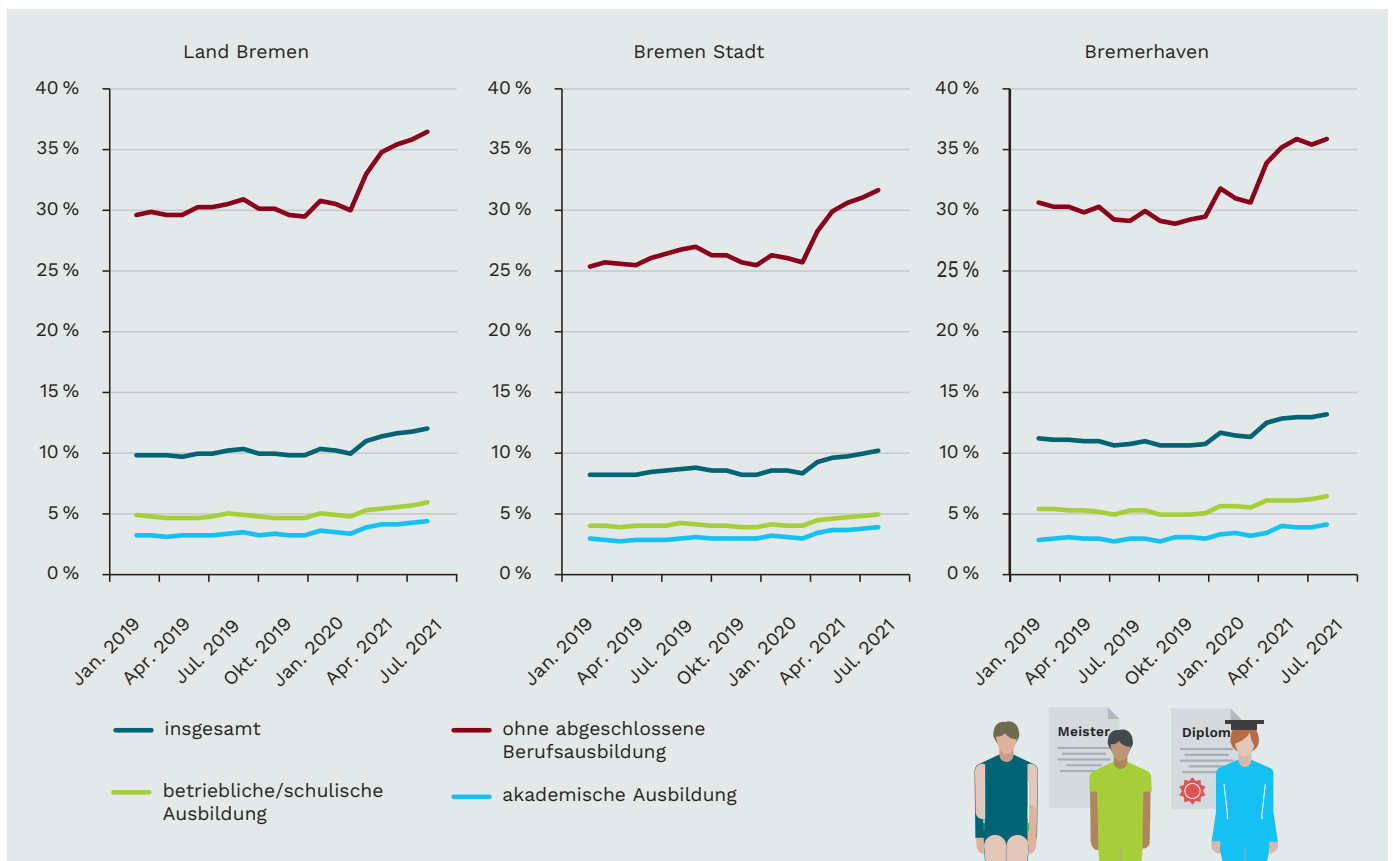


Dabei spielen verschiedene Einflussfaktoren eine Rolle, wesentlich ist aber, dass weniger Arbeitslose eine neue Stelle antreten konnten: Der Bestand an gemeldeten Arbeitsstellen ging zurück, und das Verhältnis Arbeitslose zu offenen Stellen verschlechterte sich deutlich. Im Spitzenmonat August kamen acht Arbeitslose auf eine offene Stelle.

Ob in der Corona-Krise ein neuer Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit droht und viele der jetzt Arbeitslosen zu Langzeitarbeitslosen werden, darüber werden die nächsten Monate entscheiden. Denn je länger kurzfristig arbeitslos gewordene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne neue Arbeitsstelle bleiben, umso mehr verschlechtern sich ihre Chancen bei Bewerbungen und gehen bereits erworbene berufliche und personale Kompetenzen wieder

verloren. Deshalb muss es zügig gelingen, neue Perspektiven zu eröffnen. Angesichts der zurückgegangenen Arbeitskräftenachfrage ist das herausfordernd. Zumal sich nach Personengruppen differenziert auch in der Corona-Krise Unterschiede in der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit abzeichnen: Besonders deutlich fällt der Anstieg bei Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung aus. Umso mehr bedarf es der Investitionen in Aus- und Weiterbildung, die zu einem beruflichen Abschluss führen. Das gilt aber nicht nur für Ungelernte, sondern auch für ausgebildete Fachkräfte, die ihre Arbeit in der Krise verloren haben. Bei ihnen gilt es, durch die Förderung beruflicher Weiterbildung Umstiege mindestens auf ihrem Qualifikationsniveau zu ermöglichen und Abstiege zu verhindern.

Abbildung 8:
Bei den Ungelernten steigt die Arbeitslosenquote in der Krise am stärksten
 Arbeitslosenquoten nach Qualifikationsniveau im Land Bremen

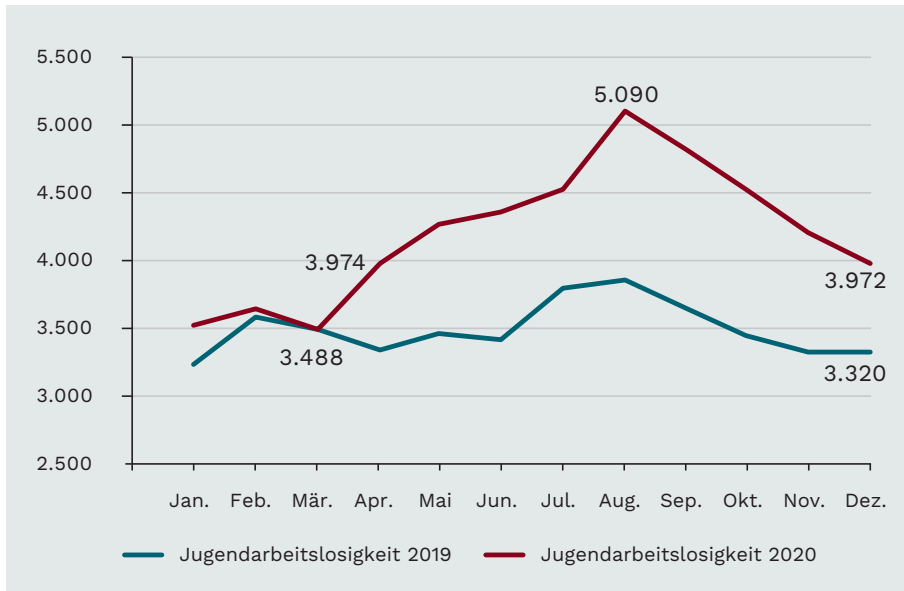


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Noch eine weitere Gruppe bietet Anlass zur Sorge, weil sie in der Corona-Krise im besonderen Maß von steigender Arbeitslosigkeit betroffen ist: die Jüngeren unter 25 Jahre. Dazu gehören junge Menschen, die 2020 mit ihrer Ausbildung fertig geworden, von ihrem Betrieb aber nicht übernommen worden sind und jetzt dringend Berufserfahrung sammeln müssen. Dazu gehören ebenso Jugendliche, die mit einer Ausbildung ins Berufsleben starten wollten und keine Lehrstelle gefunden haben, weil sich Ausbildungsbetriebe in der Krise zurückhalten. Auch Kündigungswellen treffen oftmals zuerst die jungen Beschäftigten, weil bei ihnen der Kündigungsschutz weniger stark wirkt. Die junge Generation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern braucht aber Zukunftsperspektiven, damit sie nicht den Anschluss verliert und viele zu den Langzeitarbeitslosen von morgen werden.

Abbildung 9:
Die Jugendarbeitslosigkeit steigt

Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe 15 bis unter 25 Jahre im Land Bremen im Vergleich 2019/2020



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

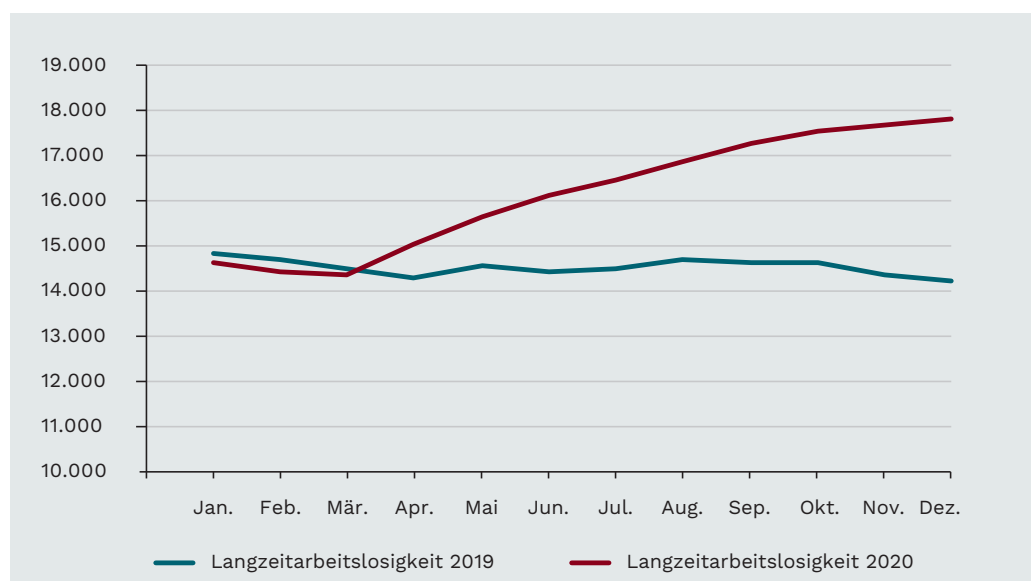
Langzeitarbeitslosigkeit in der Corona-Krise

Schon jetzt wirkt sich die Corona-Krise negativ auf die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit aus. Dabei war im Land Bremen die Zahl der Menschen, die ohne Unterbrechungen länger als 12 Monate arbeitslos registriert waren, seit 2016 kontinuierlich zurückgegangen. Zuletzt hatte sie sich auf einen Wert um 14.500 eingependelt. Mit dem Beginn der Krise zogen die Zahlen jedoch an und sind von März bis Dezember 2020 um 3.450 oder 24 Prozent auf nun 17.800 gestiegen. Im gleichen Monat des Vorjahres, im Dezember 2019, lag die Zahl der Langzeitarbeitslosen noch bei 14.250, ein Abstand von 24 Prozent. Diese Erhöhung erklärt sich zum einen mit mehr Übertritten aus der Kurzzeit- in die Langzeitarbeitslosigkeit, weil weniger Menschen bei der Stellensuche erfolgreich und deshalb länger als 12 Monate arbeitslos sind. Zum anderen sind in der Corona-Krise die Fördermaßnahmen weniger geworden, die wegen der vom Gesetzgeber getroffenen Definition von Langzeitarbeitslosigkeit dafür sorgen, dass sich – unabhängig von der tatsächlichen Dauer der Arbeitslosigkeit – der Statuswechsel von arbeitslos zu langzeitarbeitslos in der Statistik zeitlich verschiebt (siehe Seite 10 und Seite 22).

Abbildung 10:

Die Langzeitarbeitslosigkeit zieht an

Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen im Vergleich 2019/2020



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen



02 — Die Strukturen der Arbeitslosigkeit im Land Bremen

Aufspaltung der Arbeitslosigkeit in zwei Rechtskreise

Bis 2004 wurden Arbeitslose nach einheitlichem Recht von den Arbeitsämtern (später in Agenturen für Arbeit umbenannt) unterstützt. Danach wurde das soziale Sicherungssystem für Arbeitslose in zwei Rechtskreise aufgespalten: das klassische System der Arbeitslosenversicherung nach dem Dritten Sozialgesetzbuch (SGB III) und das Fürsorgesystem nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II), zumeist bekannter als Hartz IV. Der weit überwiegende Teil der Arbeitslosigkeit ist seither im Rechtskreis SGB II verortet. Die Arbeitslosenversicherung spielt dagegen nur noch eine untergeordnete Rolle: Gerade einmal jede und jeder vierte Arbeitslose im Land Bremen erhält Leistungen aus dem Versicherungssystem. Das SGB III begrenzt sich auf den besser gestellten, anteilig aber nur kleinen Kreis der Arbeitslosen, der ausreichende Vorbeschäftigungszeiten aufweist und zumeist schnell wieder einen Arbeitsplatz findet. Wer nach Auslaufen des zeitlich begrenzten Anspruchs auf Arbeitslosengeld seine Existenz nicht selbstständig sichern kann, wechselt vom SGB III in das SGB II und damit von der Agentur für Arbeit zu den Jobcentern, die gemeinsame Einrichtungen der jeweiligen Kommune und der Agentur für Arbeit sind. Dabei gibt es zwischen den beiden Rechtskreisen deutliche Unterschiede bei der materiellen Absicherung – das Arbeitslosengeld orientiert sich als Lohnersatzleistung am vorherigen Lebensstandard, die auch Arbeitslosengeld II genannte Grundsicherung für Arbeitsuchende am Existenzminimum –, beim Zugang zu

arbeitsmarktpolitischer Förderung, bei der Zumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme und bei den Chancen auf eine nachhaltige Rückkehr in gesicherte Beschäftigung.

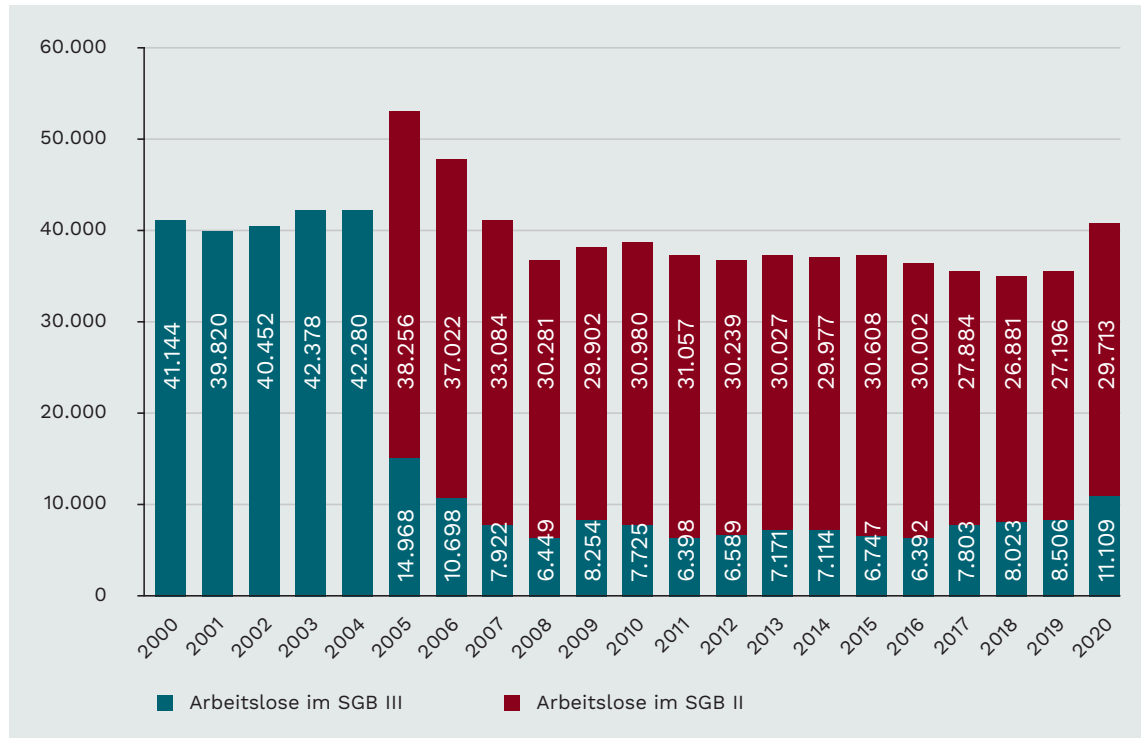
Oft wird übersehen, dass auch der Rechtskreis SGB II in sich in zwei verschiedene Sphären gespalten ist: Die Leistungsberechtigten werden je nach dem Status der Arbeitsuche als „arbeitslos“ oder „nichtarbeitslos“ (darunter dennoch arbeitssuchend oder nicht arbeitssuchend) kategorisiert. Zu den Nichtarbeitslosen gehören die bereits erwähnten verdeckt arbeitslosen Unterbeschäftigten, also Arbeitslose in Maßnahmen, ältere Arbeitslose ab einem Alter von 58 Jahren, bei denen die Jobcenter ihre Vermittlungsbemühungen eingestellt haben (§ 53a SGB II), und vorübergehend Erkrankte. Auch wer einer bezahlten Arbeit von 15 Stunden pro Woche oder mehr nachgeht, ist nicht arbeitslos. Die größte Gruppe sind aber erwerbsfähige Menschen, die zwar auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen sind, aus anerkannten Gründen⁵ aber dennoch keine Arbeitsstelle suchen müssen. Dazu gehören junge Menschen, die noch zur Schule gehen, und erwachsene Erwerbsfähige, die Kinder erziehen oder Angehörige pflegen (siehe S. 11, siehe auch S. 73 f.).

⁵ Nach § 10 SGB II ist für erwerbsfähige Hilfebedürftige eine Arbeit insbesondere dann nicht zumutbar, wenn sie Kinder erziehen, Angehörige pflegen oder zur Schule gehen. Sie werden dann wegen mangelnder Verfügbarkeit nicht als arbeitslos gezählt.

Abbildung 11:

Die Arbeitslosenversicherung hat an Bedeutung verloren

Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen im Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Die Arbeitslosenstatistik befasst sich ausschließlich mit den Menschen ohne Arbeit, die dem Status „arbeitslos“ zugeordnet sind. Über diese Gruppe – und nur über diese Gruppe – lässt sich in den folgenden Abschnitten mehr erfahren.

Kurzzeitarbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit, Dauerarbeitslosigkeit

So wie die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Kontext mit den wirtschaftlichen Entwicklungen zu sehen ist, so gibt die Dauer der Arbeitslosigkeit Auskunft über das Ausmaß der Verfestigung von Beschäftigungslosigkeit. Kurze Sucharbeitslosigkeit, auch Arbeitslosigkeitsphasen zur Umorientierung, Weiterbildung und anschließend erfolgreichen Neupositionierung, sind Elemente eines funktionierenden Arbeitsmarkts, dagegen ist lange andauernde Arbeitslosigkeit Ausdruck seiner Dysfunktionalität. Sie führt individuell zur Entwertung bereits erreichter Abschlüsse und Qualifikationen, aus gesellschaftlicher Sicht zur Entwertung bereits getätigter

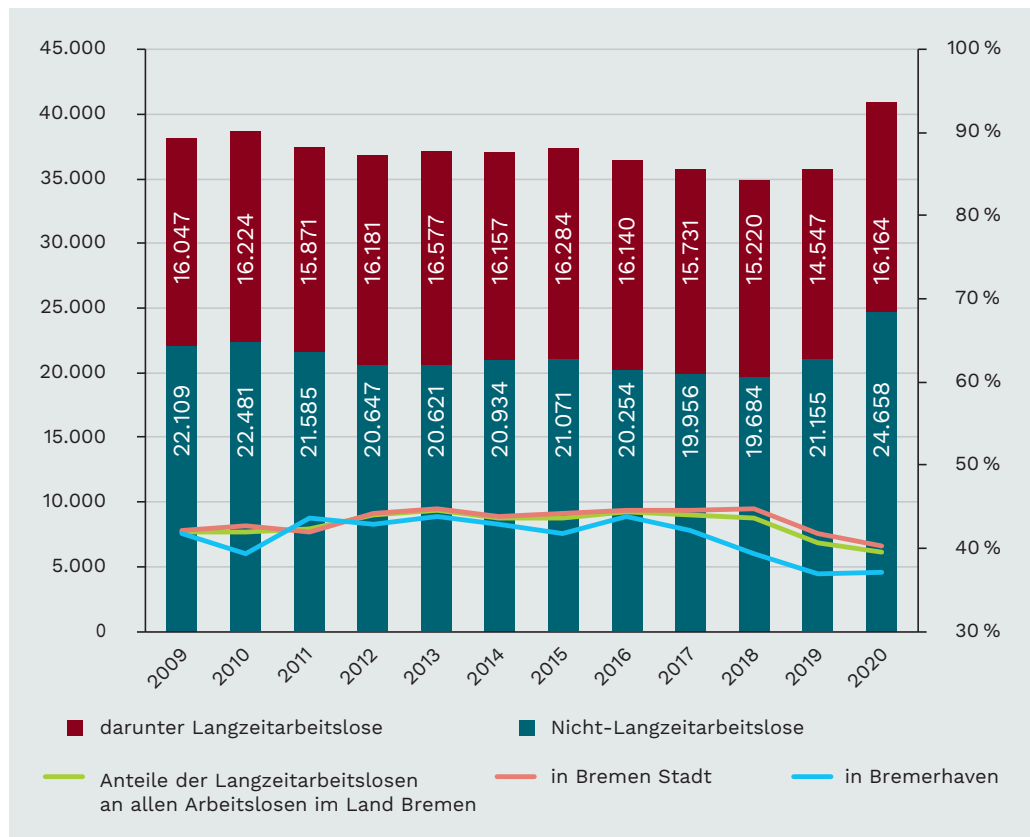
Bildungsinvestitionen und Verschlechterung des Qualifikationsniveaus des Arbeitsangebots. Für die betroffenen Menschen kann Langzeitarbeitslosigkeit sozialen Abstieg, Verarmung und Resignation bedeuten. Die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit gilt aus all diesen Perspektiven und Gründen als besonders wichtiges politisches Ziel.

Die Abbildung 12 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Land Bremen für beide Rechtskreise. War im Jahr 2008 mit 48 Prozent beinahe jeder oder jede zweite Arbeitslose langzeitarbeitslos, ist die Zahl der Arbeitslosen in den Folgejahren insgesamt in kleinen Schritten gesunken, die der Langzeitarbeitslosen sogar noch etwas schneller, sodass ihr Anteil 2019 bei 41 Prozent lag. In der Stadt Bremerhaven ist er im gleichen Zeitraum sogar von 51,3 Prozent auf 36,8 Prozent gesunken.

Abbildung 12:

Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit ist gestoppt

Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen und in seinen beiden Gemeinden



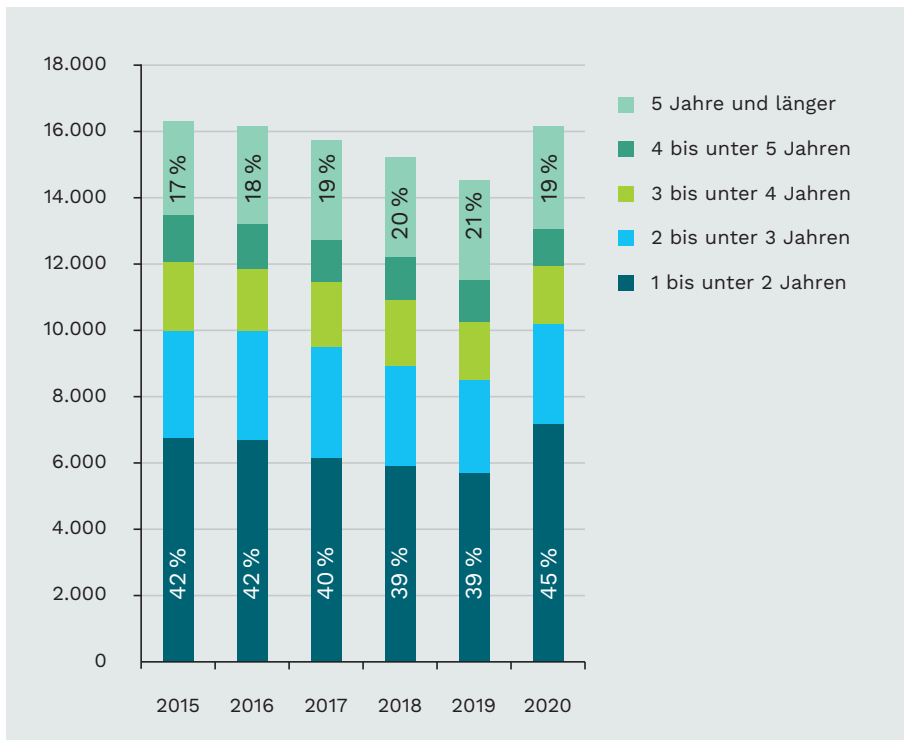
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

„Für die betroffenen Menschen kann Langzeitarbeitslosigkeit sozialen Abstieg, Verarmung und Resignation bedeuten.“

Das Corona-Jahr 2020 hat die Entwicklungen insofern verändert, als die Zahl der Langzeitarbeitslosen zwar deutlich zugenommen hat (siehe auch S. 25), die Zahl der Nichtlangzeitarbeitslosen aber noch schneller gestiegen ist. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen stagniert deshalb.

In der Phase des Rückgangs der Arbeitslosigkeit insgesamt hat insbesondere die Gruppe der bis zu drei Jahre Langzeitarbeitslosen abgenommen, die Gruppe ab einer Dauer von fünf Jahren und länger ist dagegen größer geworden. Man kann daher von einer weiteren Verhärtung der Langzeitarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren sprechen. Im Corona-Jahr 2020 hat sich in Absolutzahlen nach Dauer kaum etwas verändert, allein die Gruppe der mit ein bis unter zwei Jahren kurzzeitigen Langzeitarbeitslosen ist deutlich gewachsen. Die Abbildung 13 zeigt die Langzeitarbeitslosigkeit nach Dauer an Jahren.

Abbildung 13:
Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen nach ihrer Dauer



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Wer als langzeitarbeitslos gilt und wer nicht ist im SGB III definiert. Langzeitarbeitslose sind demzufolge Menschen, die ein Jahr und länger als arbeitslos registriert sind. Aber: Die Teilnahme an einer Maßnahme oder Zeiten einer Erkrankung über sechs Wochen unterbrechen die Arbeitslosigkeit, die Zählung der Dauer startet dann wieder bei 0 Tagen.⁶

Deshalb ist die tatsächliche Zahl der langjährig Arbeitslosen mit dem Merkmal „langzeitarbeitslos“ in der Statistik deutlich untererfasst.

Im Umkehrschluss lässt sich aus der Dauer der Arbeitslosigkeit auch ablesen, wie lange manche Arbeitslose schon keinen Zugang mehr zu arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen gefunden haben. Denn durch die Teilnahme an einer mindestens sechswöchigen Maßnahme wären sie statistisch

wieder als Kurzzeitarbeitslose gezählt worden. Die Daten zur Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit offenbaren deshalb auch, wie viele Menschen von den Jobcentern länger nicht gefördert, aber dennoch gefordert worden sind.

Die weitaus meisten Langzeitarbeitslosen werden von den Jobcentern im Rechtskreis SGB II unterstützt. Jahresdurchschnittlich waren 2019 rund 13.800 (95 Prozent) der Langzeitarbeitslosen bei einem der beiden Jobcenter im Land Bremen und knapp 730 (5 Prozent) bei der Agentur für Arbeit registriert (Bremen Stadt 5 Prozent, Bremerhaven 5,2 Prozent). Dass auch in der Arbeitslosenversicherung langzeitarbeitslose Menschen betreut werden, mag auf den ersten Blick überraschen. Doch ältere Arbeitslose haben an die Arbeitslosenversicherung Leistungsansprüche von mehr als zwölf Monaten, und auch wer länger als ein Jahr mit Unterstützung der Agentur für Arbeit nach Arbeit sucht, aber nach Auslaufen der Versicherungsleistung wegen fehlender Bedürftigkeit kein Arbeitslosengeld II erhält, bleibt statistisch dem SGB III zugeordnet.

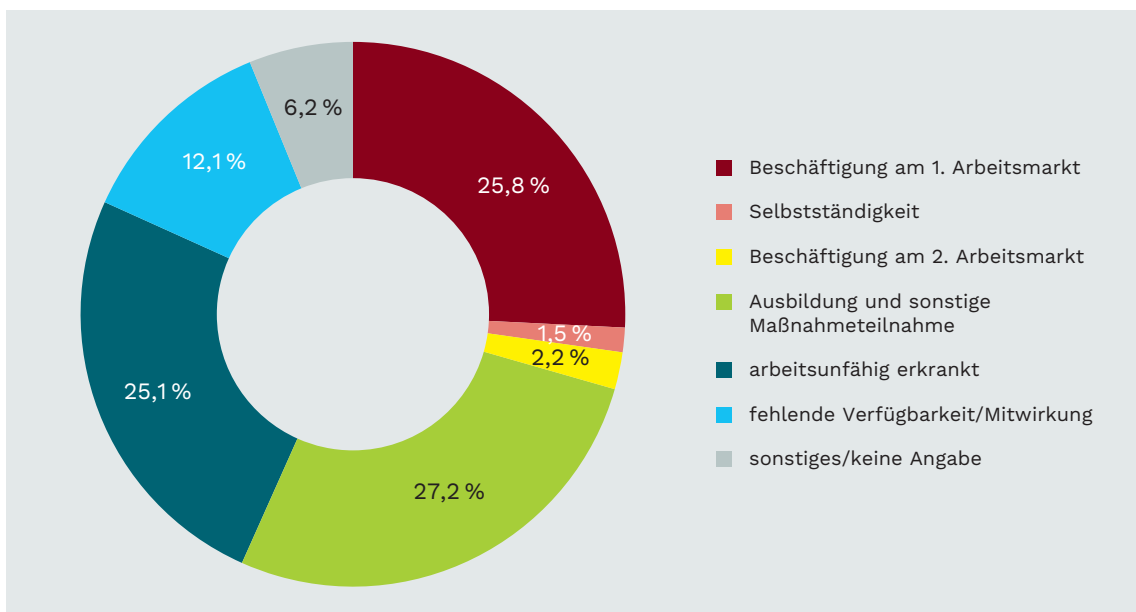
⁶ Vgl. die entsprechende Regelung nach § 18 Abs. 1 SGB III.

Umgekehrt sind bei Weitem nicht alle arbeitslosen Menschen im SGB II langzeitarbeitslos, auch wenn Langzeitarbeitslosigkeit landläufig mit dem „Hartz-IV-System“ gleichgesetzt wird. Von den 27.196 Arbeitslosen im SGB II (2019) war im Land Bremen die Hälfte langzeitarbeitslos (50,8 Prozent; in Bremen Stadt 52,2 Prozent, in Bremerhaven 45,6 Prozent), die andere Hälfte zählt zu den Kurzarbeitslosen. Durch die Corona-Krise haben sich die Relationen im Jahr 2020 noch einmal verschoben. Die Analysen in diesem Abschnitt beziehen sich auf das Jahr 2019, damit die Kriseneffekte nicht zu Verzerrungen führen. Es ist aber bereits jetzt deutlich, dass sich im Jahr 2021 die Übergangschancen in den Arbeitsmarkt verschlechtert haben und das Risiko, aus der Arbeitslosigkeit in Langzeitarbeitslosigkeit überzutreten, größer geworden ist. 2022 wird sich deutlicher abzeichnen, wie sich die Strukturen in der Arbeitslosigkeit und strukturelle Merkmale der Arbeitslosen durch die Krise verändert haben werden.

Zu- und Abgänge sowie Übergangschancen

Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit sind keine statischen Blöcke. Selbst wenn die jahresdurchschnittliche Zahl gleich bleibt, liegen hinter der scheinbaren Konstanz viele Bewegungen: Fortwährend werden neue Menschen arbeitslos, andere finden bald wieder eine Stelle, manche bleiben länger als ein Jahr arbeitslos und werden zu Langzeitarbeitslosen, wieder andere beenden die Langzeitarbeitslosigkeit, indem sie eine Fördermaßnahme durchlaufen oder am Ende doch eine Arbeit aufnehmen konnten. All das bleibt hinter der bloßen Bestandszahl im Dunkeln. Sichtbar werden diese Veränderungen in den Zu- und Abgangsdaten. Von Januar bis Dezember 2019⁷ gab es im Land Bremen 84.326 Zugänge in Arbeitslosigkeit und im gleichen Zeitraum mit 82.652 etwas weniger Abgänge. Letztere sind jedoch nicht gleichzusetzen mit Integrationen in den Arbeitsmarkt: Von den Abgängen mündeten nur 25,8 Prozent in eine Beschäftigung ein. Nahezu gleich groß ist die Gruppe, die wegen einer Erkrankung vorübergehend dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stand und deshalb in den statistischen Status „nichtarbeitslos“ wechselte.

Abbildung 14:
Ein Viertel beendet die Arbeitslosigkeit durch Arbeitsaufnahme
 Abgänge aus Arbeitslosigkeit im Land Bremen 2019



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

⁷ Der Bezug ist hier das Jahr 2019. Das Jahr 2020 ist durch die Corona-Krise ein Ausnahmejahr und wird hier deshalb nicht betrachtet. Es wird die beschriebenen Risiken jedoch grundsätzlich verstärken.

Auch bei der Langzeitarbeitslosigkeit gab es im Jahresverlauf 2019 Bewegung. 17.182 Menschen beendeten ihre Langzeitarbeitslosigkeit und es kamen mit 16.854 etwas weniger dazu. Von ihnen wurden 9.328 erstmals (oder wieder) als Langzeitarbeitslose gezählt, weil sie die Schwelle der zwölf Monate (erneut) überschritten hatten (Übertritte aus Kurzzeitarbeitslosigkeit), bei 7.526 war die Langzeitarbeitslosigkeit nur vorübergehend unterbrochen, weil sie beispielsweise aufgrund von kürzerer Krankheit nicht verfügbar und damit nicht arbeitslos gewesen waren. Die Übertritte machen das Risiko transparent, aus der Kurzzeitarbeitslosigkeit in Langzeitarbeitslosigkeit zu geraten, weil innerhalb eines Jahres keine neue Arbeitsstelle gefunden werden konnte.

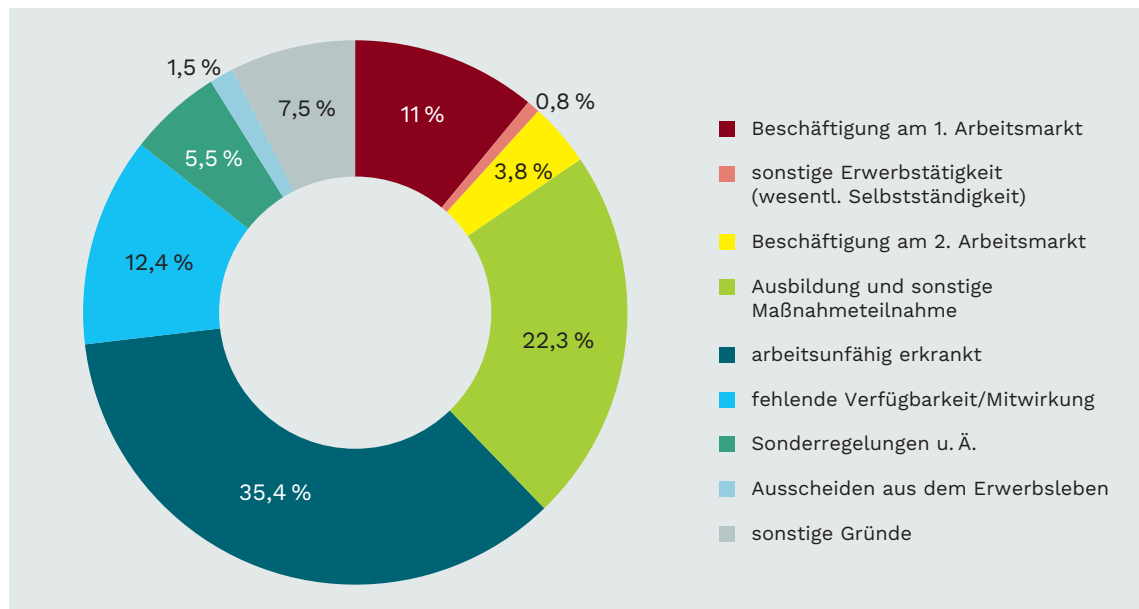
Die Abgänge bilden dagegen die geringen Integrationschancen langzeitarbeitsloser Menschen ab. Von den 17.182 Abgängen aus Langzeitarbeitslosigkeit mündeten 11 Prozent in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt ein. Mit mehr als einem Drittel war der häufigste Grund für das Beenden der Arbeitslosigkeit jedoch eine kürzere Arbeitsunfähigkeit wegen Erkrankung.

An diesen Strukturen der Abgänge wird deutlich, dass Arbeitslosigkeit in vergleichsweise wenigen Fällen durch Arbeitsaufnahme beendet wird. Während bei Kurzzeitarbeitslosen in rund jedem vierten Fall die Arbeitsaufnahme entweder in einer Beschäftigung oder sehr viel seltener in einer Selbstständigkeit die Ursache für das Ende der Arbeitslosigkeit ist, ist es bei Langzeitarbeitslosen nur in gut jedem zehnten Fall der Grund.

Abbildung 15:

Etwas mehr als jede beziehungsweise jeder Zehnte beendet die Langzeitarbeitslosigkeit durch Arbeitsaufnahme

Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen 2019



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

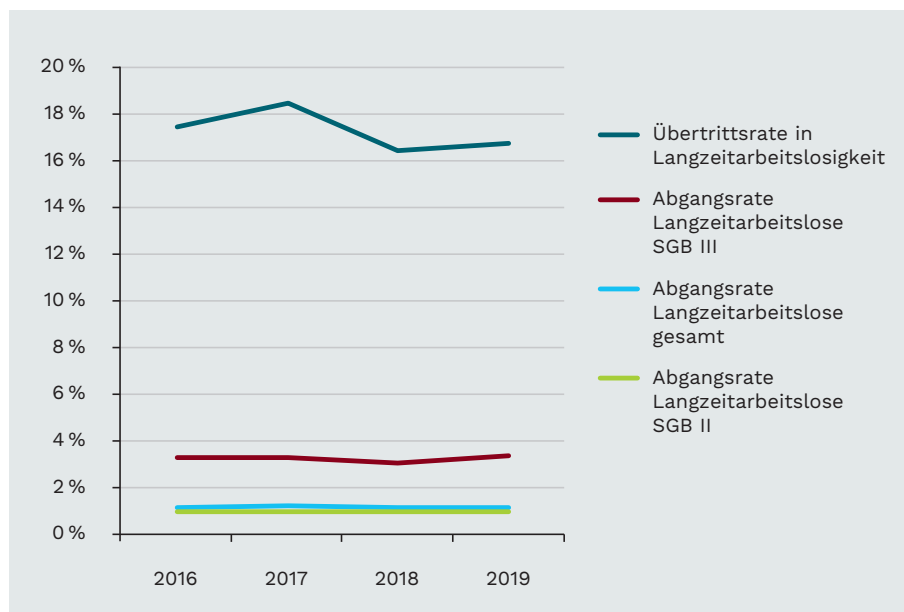
Langzeitarbeitslosigkeit:**Zugangsrisiken und Abgangschancen**

Zwei weitere Bewegungsdaten sind interessant, weil sie näherungsweise die Risiken berechnen, aus der Arbeitslosigkeit heraus nach 12 Monaten langzeitarbeitslos zu werden, und die Chancen bestimmen, Langzeitarbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden: die Übertrittsrate und die Abgangsraten in Beschäftigung.⁸ Dabei zeigt sich, dass das Risiko, in die Langzeitarbeitslosigkeit überzutreten, insgesamt hoch ist (2019: Bund 11,2 Prozent, Land Bremen 16,8 Prozent). Die Werte für Bremerhaven sind günstiger als für die Stadt Bremen (Übertrittsrate 2019: Bremen

Stadt 17,9 Prozent, Bremerhaven 13,6 Prozent). Dagegen nehmen sich die Chancen, Langzeitarbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden, konstant sehr ungünstig aus. Bundesweit lag die Abgangschance bei 1,4 Prozent, im Land Bremen bei 1,1 Prozent (Abgangsrate 2019: Bremen Stadt 1,1 Prozent, Bremerhaven 1,1 Prozent). Eine Differenzierung der Abgangsrate nach Rechtskreisen macht deutlich, dass die Chancen auf eine neue Arbeitsstelle selbst für Langzeitarbeitslose im SGB III dreimal höher sind als für Menschen im SGB II.

Abbildung 16:**Ungünstige Chancen am Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose**

Abgänge aus und Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung

© **Arbeitnehmerkammer Bremen**

⁸ Das Übertrittsrisiko wird berechnet, indem die Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit auf die Zugänge von Arbeitslosen bezogen werden, die 12 Monate zurückliegen. Dabei werden die „Unterbrecher“ nicht berücksichtigt, die also weniger als sechs Wochen nichtarbeitslos waren.

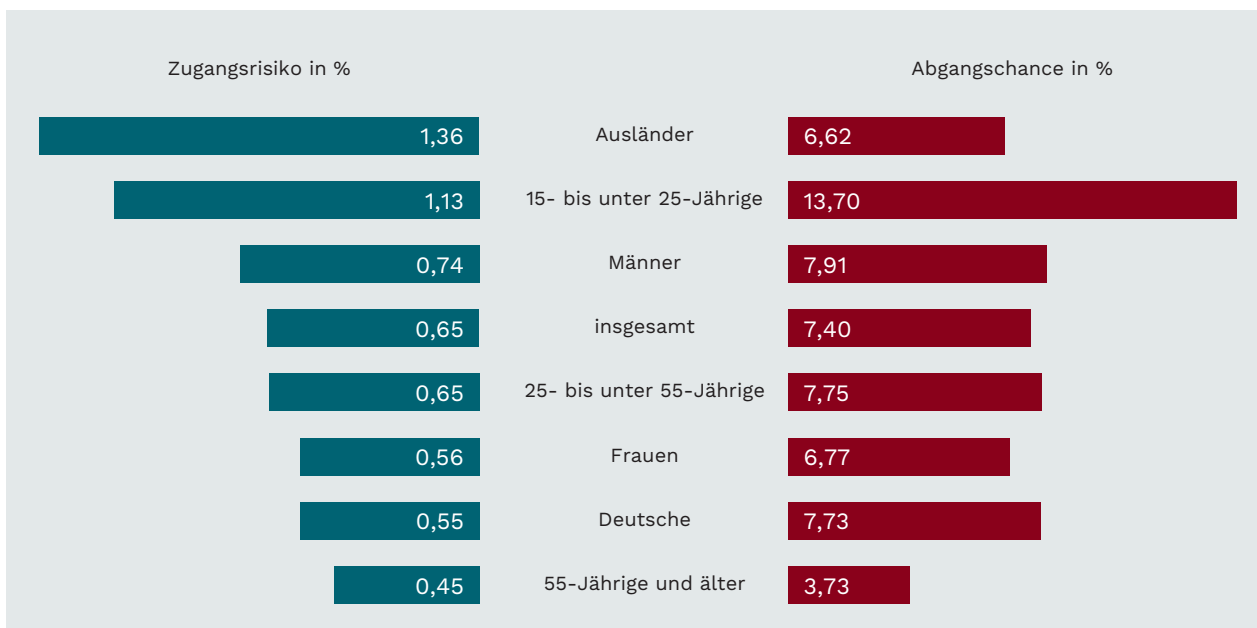
Die Abgangschancen werden berechnet, indem die Abgänge eines Monats auf den Bestand der Langzeitarbeitslosen aus dem Vormonat bezogen werden. Diese Rate bringt zum Ausdruck, wie groß die Chance ist, die Langzeitarbeitslosigkeit im nächsten Monat zu beenden. Jahreswerte werden als Durchschnitte über 12 Monate berechnet und sind als monatsdurchschnittliche Abgangschancen zu interpretieren.

02.1 Strukturelle Merkmale der Arbeitslosigkeit

Der vorherige Abschnitt hat gezeigt: Die Chancen sind unterschiedlich verteilt, eine neue Beschäftigung zu finden und dadurch die Arbeitslosigkeit beenden zu können. Auch das Risiko, überhaupt arbeitslos zu werden, trifft nicht alle gleich. Nicht alle Personengruppen unterliegen der gleichen Gefahr, ihren Arbeitsplatz zu verlieren oder nach einer Befristung oder Ausbildung keinen Anschluss zu finden. Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt unterscheiden sich nach sozialen und personenbezogenen Merkmalen. Dass eine abgeschlossene Berufsausbildung und das Qualifikationsniveau einen sehr wichtigen Einfluss nehmen, ist bereits deutlich geworden. Aber auch unveränderliche Merkmale der Person wie Alter, Geschlecht oder Staatsangehörigkeit spielen eine wichtige Rolle ebenso wie die

Familienkonstellation (insbesondere bei Alleinerziehenden, aber auch bei anderen Frauen mit Kindern), die gesundheitliche Situation oder eben die Dauer der Arbeitslosigkeit. All diese Faktoren bedingen unterschiedliche Zugangs- und Verbleibsrisiken in und Abgangschancen aus Arbeitslosigkeit. Denn negativ gelesene Merkmale haben für die betriebliche Einstellungspraxis eine Signalfunktion. Vor dem Hintergrund eines strukturellen Mangels an Arbeitsplätzen wie im Land Bremen bedeutet jedes dieser „riskanten“ Merkmale, in der Warteschlange ein Stück weiter nach hinten zu rücken. Arbeitslose, die gleich mehrere solcher Merkmale mitbringen, haben in der Regel besonders schlechte Chancen, eingestellt zu werden.

Abbildung 17:
Zugangsrisiken und Abgangschancen sind unterschiedlich verteilt
Zugangsrisiken und Abgangschancen nach Strukturmerkmalen in Deutschland im Jahresdurchschnitt 2019



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit;
© Arbeitnehmerkammer Bremen



Für den Bundeskontext berechnet die Statistik der Bundesagentur für Arbeit seit kurzer Zeit die Chancen und Risiken der Arbeitsmarktsituation von einzelnen Personengruppen. Für die Merkmale Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Alter sind sie für das Jahr 2019 in der Abbildung 17 dargestellt. Demnach haben Menschen mit ausländischer Nationalität mit Abstand das höchste Zugangsrisiko, Ältere ab 55 Jahren die geringsten Abgangeschancen.

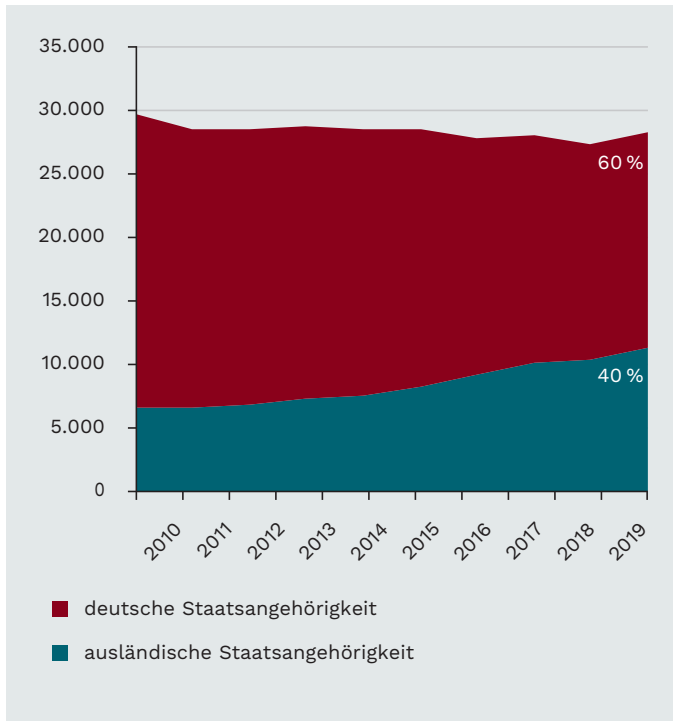
Diese Analyse für den Bund ist hilfreich für die Einordnung der im folgenden Abschnitt dargestellten Strukturmerkmale von Arbeitslosigkeit im Land Bremen und in seinen beiden Kommunen Bremen Stadt und Bremerhaven.⁹

Personenbezogene Strukturmerkmale: Migrationshintergrund, Geschlecht, Alter

Staatsangehörigkeit und Migrationshintergrund 2019 waren im Land Bremen 21.900 Menschen mit der deutschen (61 Prozent) und 13.700 mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit (38 Prozent) arbeitslos. Dabei haben sich die Anteile in beiden Städten immer mehr zu Ungunsten der Menschen mit einer anderen Nationalität als der deutschen verschoben. Bremerhaven ist von dieser Verschiebung stärker betroffen als die Stadt Bremen.

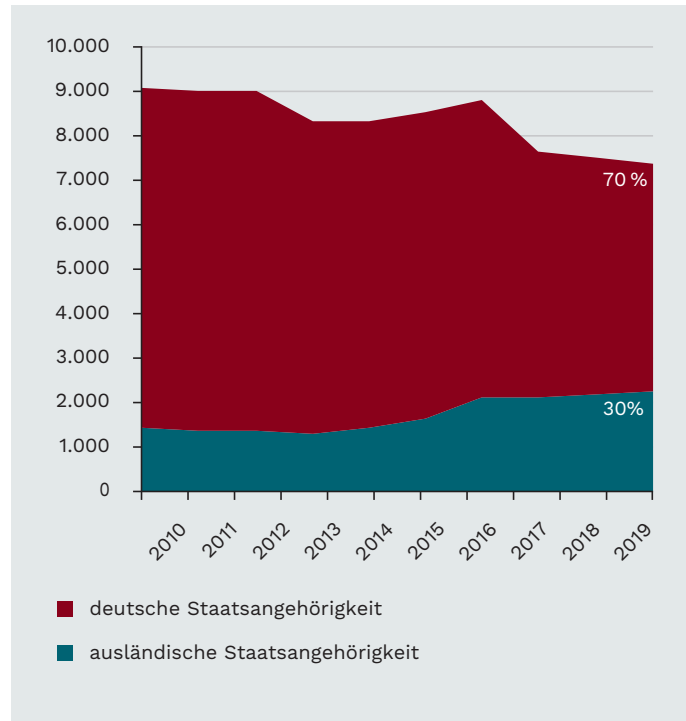
⁹ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020). Wenn nicht anders vermerkt, erfolgt die Auswertung jahresdurchschnittlich bis zum Jahr 2019, also dem Jahr vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie. Das Jahr 2020 ist durch die Corona-Krise ein Ausnahmejahr und wird deshalb hier nicht betrachtet. Auch lagen die Jahresdaten 2020 bei Berichtslegung noch nicht in Gänze vor.

Abbildung 18:
Arbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeit
Bremen Stadt



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Abbildung 19:
Arbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeit
Bremerhaven

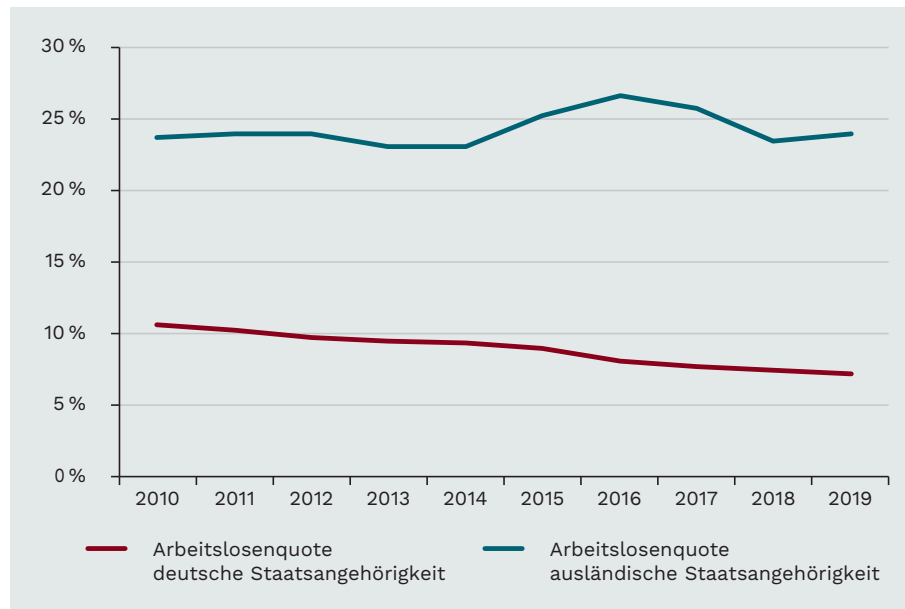


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Zu den Ursachen des Anstiegs der migrationsbedingten Arbeitslosigkeit dürften auch die volle EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit für Rumänien und Bulgarien seit Januar 2014 und die weltweiten Fluchtbewegungen mit einem Höhepunkt im Sommer 2015 gehören. Ein Blick auf die nach deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit differenzierten Arbeitslosenquoten zeigt, dass beide Effekte temporär sind: Der Anteil der Arbeitslosen unter Ausländerinnen und Ausländern fällt nach einer kurzen Spitze wieder auf etwa das gleiche Niveau wie 2010 zurück. Trotz einer gewachsenen Zahl von Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft ist der Anteil der Arbeitslosen unter ihnen demnach nicht gestiegen, wenn er auch auf gleichbleibend hohem Niveau liegt. Der Anteil der Arbeitslosen unter den Deutschen ist hingegen im gleichen Zeitraum kleiner geworden. Offenbar haben im vergangenen Jahrzehnt wesentlich mehr deutsche Staatsangehörige von der guten konjunkturellen Entwicklung und dem Beschäftigungszuwachs profitieren können.

Abbildung 20:

Deutsche Staatsangehörige profitieren in guter Konjunktur besonders
Arbeitslosenquoten nach Staatsangehörigkeit im Land Bremen



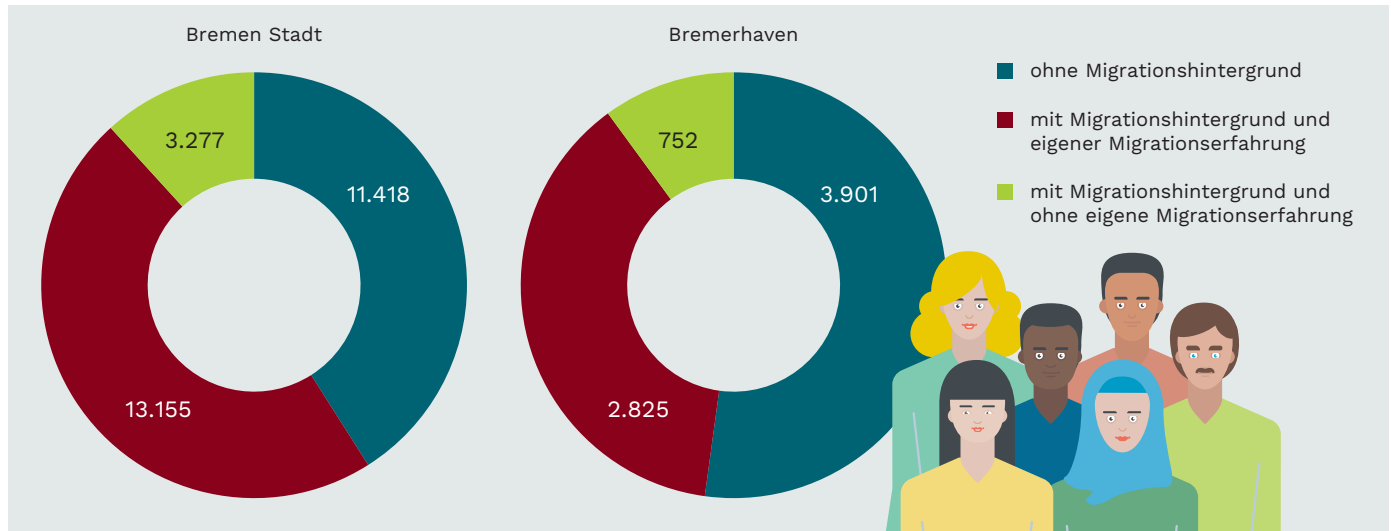
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
© **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Die Staatsangehörigkeit ist streng genommen kein unveränderliches Merkmal, anders als die ethnische Herkunft. Um sie besser darstellen zu können, ist das statistische Merkmal Migrationshintergrund entwickelt worden. Die Schwäche dieses Begriffs liegt darin, dass er sehr vielfältige und heterogene soziale Situationen mit einer quantitativen Definition zu einer scheinbar homogenen Gesamtheit zusammenfasst.¹⁰ Zugleich ermöglicht er aber einen Blick über die zu eng gezogene Perspektive der Staatsangehörigkeit hinaus. Seit wenigen Jahren berücksichtigt auch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit das Merkmal Migrationshintergrund in der Arbeitsmarktstatistik.

Für das Land Bremen und seine beiden Stadtgemeinden liegen erstmals mit dem März 2020 entsprechende Daten vor. Demnach haben im Land 57 Prozent der Arbeitslosen einen Migrationshintergrund, in der Stadt Bremen sind es sogar 60 Prozent, in Bremerhaven liegt der Anteil mit 49 Prozent deutlich niedriger. Die Statistik lässt auch die Unterscheidung mit oder ohne eigene Migrationserfahrung zu, wie sie in der Abbildung 21 dargestellt ist.

¹⁰ Nach der statistischen Definition hat einen Migrationshintergrund, wer selbst oder von dem mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde. Mit dieser quantifizierten Definition werden qualitativ sehr vielfältige soziale Situationen in einem Begriff zusammengefasst, der dadurch große Unschärfen aufweist. Die Erhebung in der Arbeitsmarktstatistik basiert auf freiwilligen Angaben. Daraus resultieren Datenausfälle, die durch Hochrechnungsverfahren kompensiert werden.

Abbildung 21:
Arbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeit
 im Städtevergleich

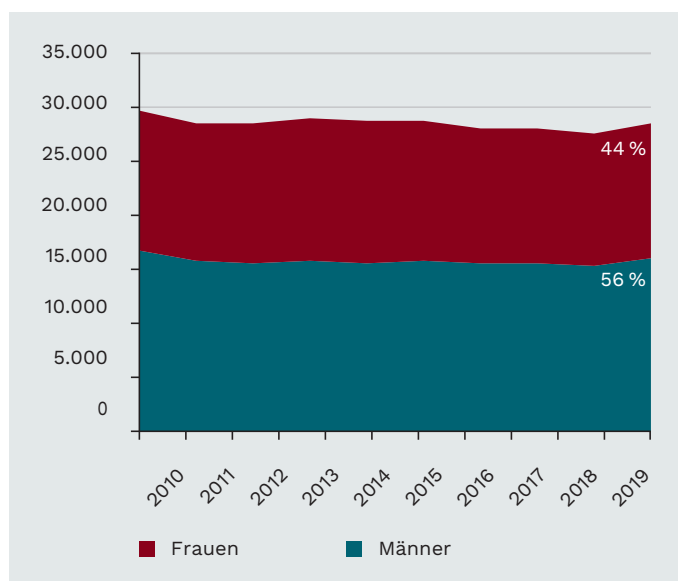


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Die Arbeitslosigkeit im Land Bremen ist demnach deutlich migrantisch geprägt. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist es dagegen weniger: Arbeitslose Deutsche ohne Migrationshintergrund waren etwas stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen (39 Prozent),

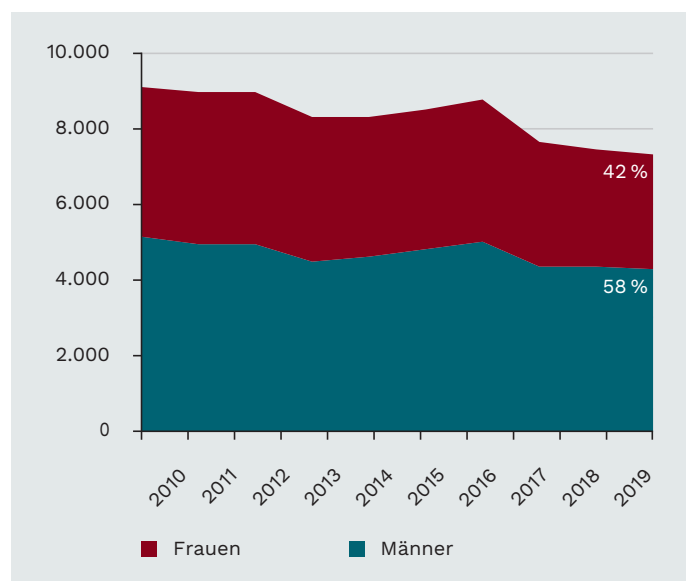
bei den Arbeitslosen mit eigener Migrationserfahrung waren es 38 Prozent, bei den arbeitslosen Migrantinnen und Migranten ohne eigene Migrationserfahrung 35 Prozent.

Abbildung 22:
Arbeitslosigkeit nach Geschlecht
 Anteile Frauen/Männer in Bremen Stadt



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Abbildung 23:
Arbeitslosigkeit nach Geschlecht
 Anteile Frauen/Männer in Bremerhaven



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Frauen und Männer

2019 waren im Land Bremen durchschnittlich 20.200 Männer (57 Prozent der Arbeitslosen) und 15.500 Frauen (43 Prozent) arbeitslos gemeldet. In Bremerhaven war der Männeranteil zuletzt stärker ausgeprägt, während mit sinkender Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren zugleich der Frauenanteil kleiner wurde. In Bremen Stadt lässt sich dieser Effekt nicht beobachten.

Frauen waren im Land Bremen etwas stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Männer. Im Dezember 2019 zählten 42 Prozent der arbeitslosen Frauen und 39 Prozent der arbeitslosen Männer zu den Langzeitarbeitslosen. Der höhere Anteil der Frauen kann damit zusammenhängen, dass sie größeren Herausforderungen gegenüberstehen, vor Ablauf der Zwölfmonatsfrist eine geeignete Arbeitsstelle zu finden, wenn sie Beruf und Familie vereinbaren müssen. Aber auch Vorbehalte der Arbeitgeber bei der Einstellung von Frauen können eine Rolle spielen. Möglich ist ebenso, dass es sich um einen statistischen Effekt handelt, weil Frauen weniger gefördert werden als Männer und ihr Arbeitslosenstatus dadurch seltener unterbrochen wird.

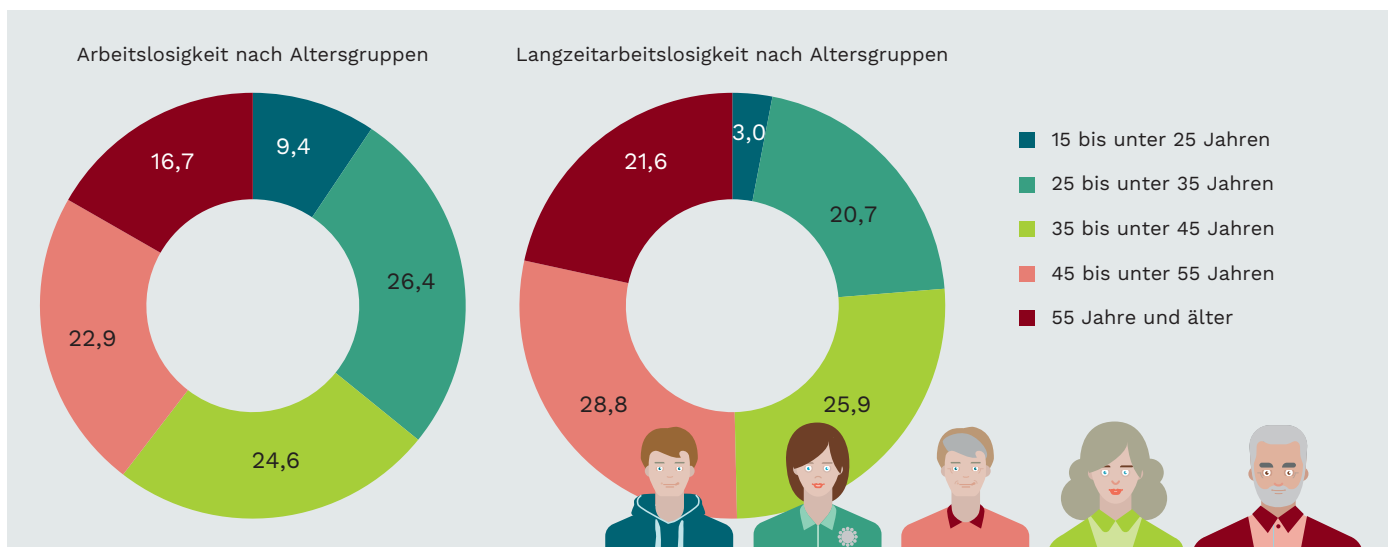
Alter

Bei Betrachtung der Altersstruktur ist es sinnvoll, sich die Zugangsrisiken und die Abgangschancen nach Altersgruppen aus Abbildung 17 noch einmal zu vergegenwärtigen. Demnach zählen die Älteren ab 55 Jahren zu den Risikogruppen am Arbeitsmarkt. Zwar ist ihr Risiko unterdurchschnittlich, arbeitslos zu werden, was auf den bei dieser Beschäftigtengruppe gut funktionierenden Kündigungsschutz zurückzuführen sein dürfte. Doch wenn Arbeitslosigkeit eintritt, sind die Verbleibsdauern länger und die Abgangschancen deutlich schlechter als bei anderen Altersgruppen. Im Jahresdurchschnitt 2019 waren im Land Bremen 5.870 Menschen arbeitslos gemeldet, die schon 55 Jahre oder älter waren. Das waren 27 Prozent mehr als zehn Jahre zuvor. Von Langzeitarbeitslosigkeit sind sie im besonderen Maß betroffen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen in dieser Altersgruppe lag im Dezember 2019 bei 52 Prozent. Als Erklärung werden verschiedene Gründe angeführt, wie zum Beispiel die längere Dauer, Arbeitslosengeld zu beziehen, häufigere gesundheitliche Einschränkungen, aber auch Ressentiments von Arbeitgebern gegenüber älteren Bewerberinnen und Bewerbern.

Abbildung 24:

Ältere gehören zu den besonderen Risikogruppen

Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit nach Altersgruppen im Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Dabei gibt es einen statistischen Effekt: Die Altersgruppe ab 50 Jahren ist insgesamt demografisch besonders stark und lässt die nachfolgende Gruppe der ab 55-Jährigen allein durch das Älterwerden größer werden. Umgekehrt wird aber an dieser Stelle nicht die statistische Untererfassung von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit in dieser Altersgruppe beachtet: Zusätzlich 3.460 langzeitarbeitslose Ältere ab 58 Jahren haben einen statistischen Sonderstatus als Nichtarbeitslose zugewiesen bekommen, erscheinen deshalb nicht als Arbeitslose und sind nur in der Unterbeschäftigungsstatistik erkennbar.¹¹ Insgesamt reden wir also über mehr als 9.300 Ältere, die keine Beschäftigung haben.

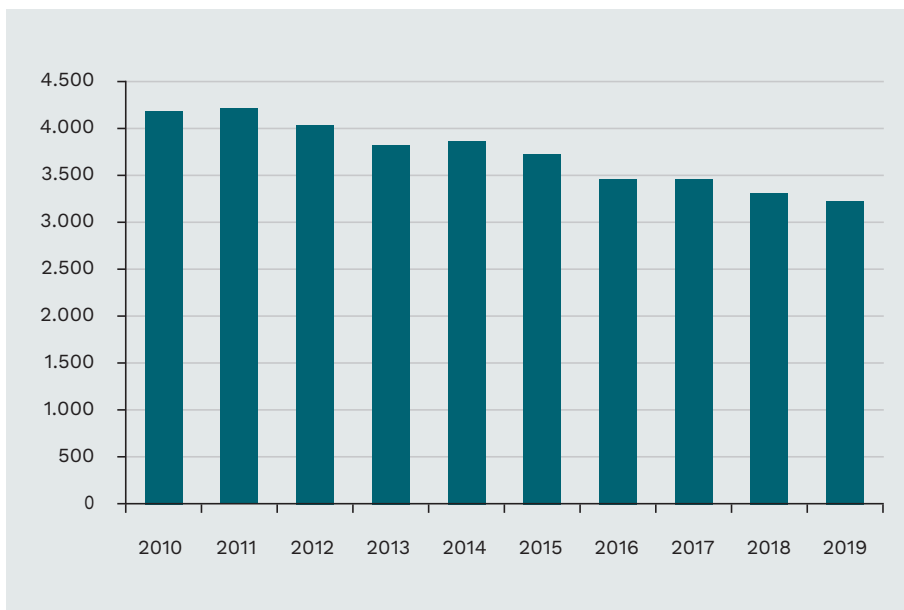
Soziale Strukturmerkmale: Familienstatus

Bei den sozialen Strukturmerkmalen hat in den vergangenen Jahren insbesondere der Familienstatus „alleinerziehend“ Beachtung gefunden. Im Jahresdurchschnitt 2019 waren im Land Bremen 3.200 alleinerziehende Arbeitslose gemeldet, davon waren 92 Prozent Frauen. Die Arbeitslosigkeit Alleinerziehender hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen. 49 Prozent der arbeitslosen Alleinerziehenden zählten zu den Langzeitarbeitslosen.

Abbildung 25:

Die Arbeitslosigkeit Alleinerziehender hat abgenommen

Arbeitslose mit dem Familienstatus „alleinerziehend“ im Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

¹¹ Nach § 53a Abs. 2 SGB II: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres mindestens für die Dauer von zwölf Monaten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden ist, gelten nach Ablauf dieses Zeitraums für die Dauer des jeweiligen Leistungsbezugs nicht als arbeitslos.

Für Alleinerziehende ist es besonders schwierig, eine Beschäftigung zu finden, weil sie allein Arbeitszeiten und Arbeitsbelastung mit der Verantwortung für Kind oder Kinder vereinbaren müssen. Sie suchen deshalb besonders häufig nach einer Teilzeitbeschäftigung. Der Verdienst einer stundenreduzierten Stelle reicht aber in der Regel nicht, um ein ausreichendes Familieneinkommen zu erwirtschaften. Alleinerziehende haben zudem geballt mit solchen Vorbehalten von Arbeitgebern zu kämpfen, wie sie Frauen mit Kindern insgesamt begehen. Dabei spielen fehlende Betreuungsmöglichkeiten für Kinder jeden Alters und die Befürchtung von Arbeitsausfällen eine wichtige Rolle.

Soziale Strukturmerkmale: Bildung und Berufsabschlüsse

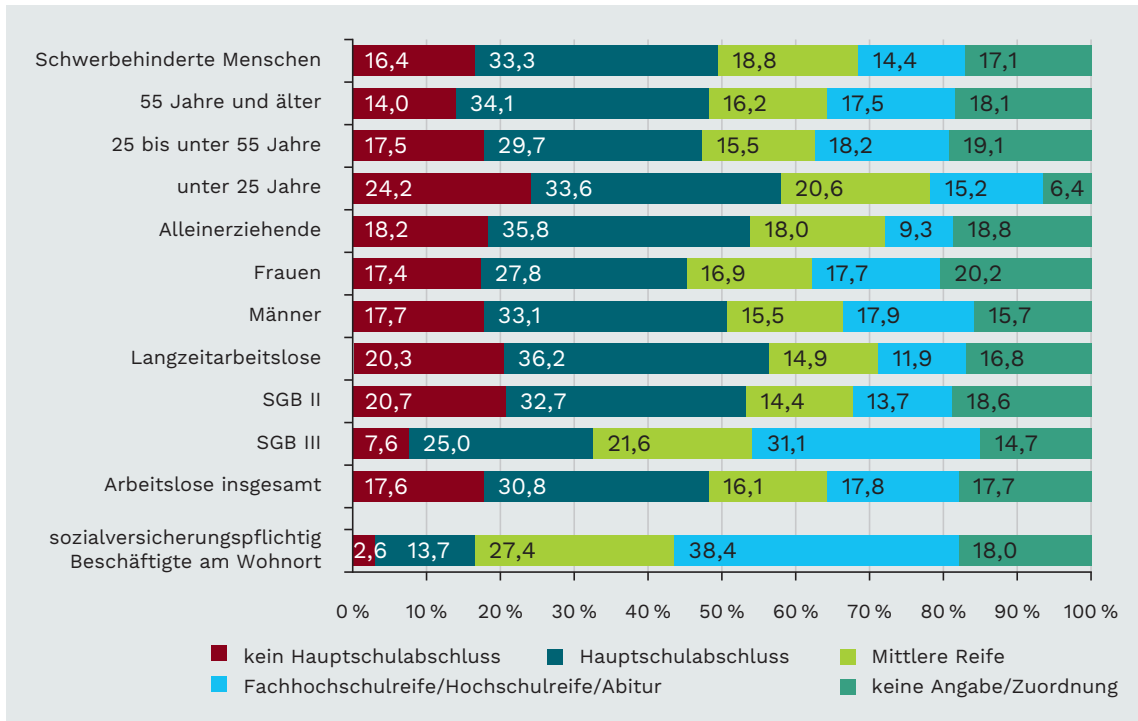
Bildung und Ausbildung schützen vor Arbeitslosigkeit. Umgekehrt führen fehlende Qualifikationen häufig zu schlechten Chancen am Arbeitsmarkt und in der Folge zur langfristigen Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II.

Eine Auswertung der Arbeitslosenstatistik nach Schulabschlüssen zeigt, dass ein fehlender Abschluss vor allem unter den Arbeitslosen im SGB II ein Problem ist. 2019 hatten 7,6 Prozent der meist Kurzeitarbeitslosen im System der Arbeitslosenversicherung (SGB III) keinen Hauptschulabschluss. Im SGB II lag der Anteil der Arbeitslosen ohne Schulabschluss dagegen bei einem Fünftel. Auch bei den Arbeitslosen mit Hochschulzugangsberechtigung zeigt sich die deutlich ungünstigere Struktur im SGB II. Mit 31,1 Prozent ist der obere Rand der Schulabschlüsse bei den Arbeitslosen im SGB III mehr als doppelt so häufig. Die Abbildung 26 zeigt die Bildungsstruktur auch differenziert nach verschiedenen Gruppen und ermöglicht einen Vergleich mit den sozialversichert Beschäftigten am Wohnort.¹² Deutlich wird, dass der in Arbeitslosigkeit überwiegende Bildungsstatus (kein Schulabschluss und Hauptschulabschluss) in Beschäftigung wenig repräsentiert und am Arbeitsmarkt offenbar wenig nachgefragt ist. Besorgniserregend ist der hohe Anteil junger Arbeitsloser unter 25 Jahren ohne Schulabschluss. Knapp jede beziehungsweise jeder Vierte bringt die Bildungsvoraussetzungen für eine Berufsausbildung nicht mit.



¹² Angaben zum Schulabschluss liegen nicht für alle Gruppen vor. Daraus resultieren Unsicherheiten bei der exakten Verteilung der Bildungsniveaus nach Schulabschlüssen.

Abbildung 26:
Menschen ohne Schulabschluss sind häufiger arbeitslos
 Arbeitslosigkeit im Land Bremen nach Bildungsstatus im Vergleich



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Menschen ohne Bildungsabschluss bleibt zumeist der Erwerb einer beruflichen Qualifikation verwehrt. Hier ist an erster Stelle das Bildungssystem gefordert, Arbeitslosigkeitsrisiken von vornherein zu minimieren. Erst nachgelagert kann die Arbeitsförderung greifen und verspätet die schulischen Grundlagen legen, um danach Zugang zum Berufsbildungssystem zu schaffen. Für alle Beteiligten ist das ein langer und schwieriger Weg. Doch auch mit dem Hauptschulabschluss ist es im Land Bremen angesichts des Unterangebots an Ausbildungsstellen schwierig, einen Berufsabschluss zu erwerben.¹³ Ohne abgeschlossene Ausbildung erhöht sich wiederum die Wahrscheinlichkeit von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen. Denn Menschen ohne Berufsabschluss tragen am Arbeitsmarkt das größte Arbeitslosigkeitsrisiko, wie bereits die Arbeitslosenquoten nach Qualifikationsniveau gezeigt haben, also die Zahl der Arbeitslosen im Verhältnis zu der entsprechenden Bevölkerungsgruppe (siehe S. 16 und Abb. 3).

Hier folgt nun eine andere Perspektive: Die Betrachtung der Berufsabschlüsse in der Struktur der Arbeitslosigkeit selbst. Die Abbildung 27 zeigt: Im Jahr 2019 hatten zwei Drittel aller Arbeitslosen im Land Bremen keinen beruflichen Abschluss, während der entsprechende Anteil bei den sozialversichert Beschäftigten lediglich bei 15,2 Prozent lag.¹⁴ Mit steigender Qualifikation werden die Anteile in der Arbeitslosigkeit geringer, das heißt im Umkehrschluss: Für den oder die Einzelne verbessert sich die Position auf dem Arbeitsmarkt, je höher der erreichte berufliche Abschluss ist.

¹⁴ Hier bezogen auf die sozialversichert Beschäftigten mit Wohnort im Land Bremen. Angaben zum Berufsabschluss liegen allerdings nur zu rund 82 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vor. Daraus resultieren Unsicherheiten bei der exakten Verteilung der Ausbildungsniveaus. Zu beachten ist auch, dass die in Deutschland nicht anerkannten Ausbildungsabschlüsse nicht ausgewiesen sind.

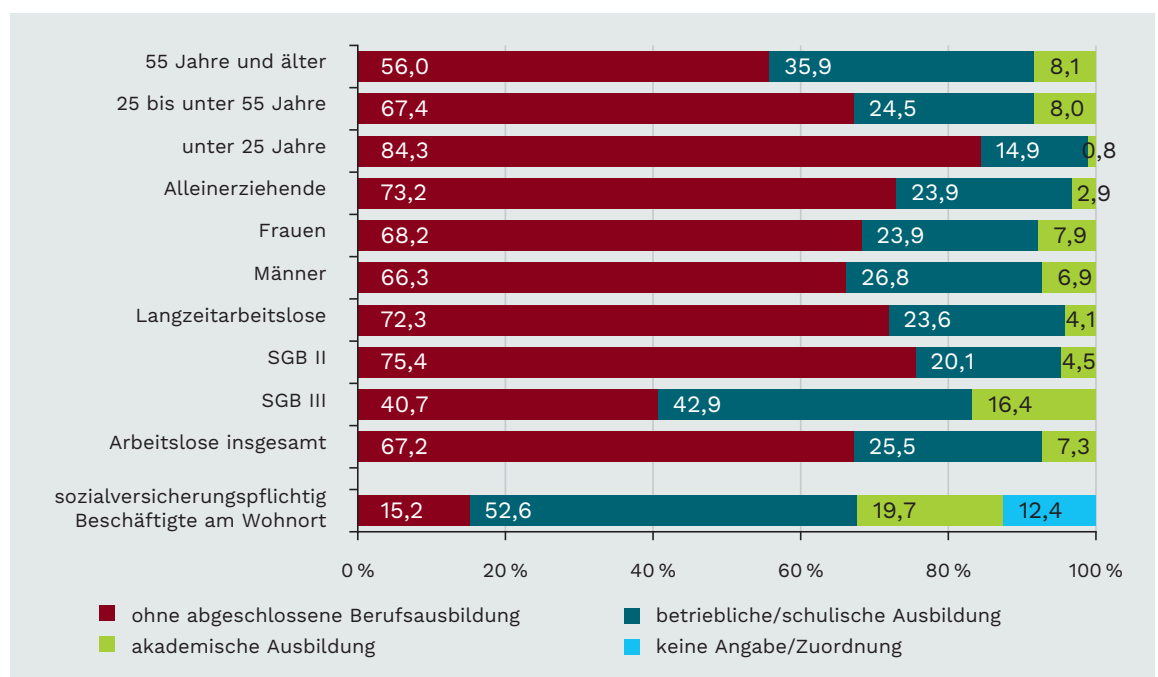
¹³ Geraedts, Regine (2019b).

Die Abbildung 27 ermöglicht den Vergleich verschiedener Gruppen. Dabei werden die Unterschiede in den beiden Rechtskreisen SGB III und SGB II deutlich: Das Qualifikationsniveau ist im SGB III deutlich günstiger. Besorgniserregend erneut unter den unter 25-Jährigen der hohe Anteil der jungen Arbeitslosen ohne Berufsabschluss (84 Prozent).

Abbildung 27:

Ein Berufsabschluss reduziert die Arbeitsmarktrisiken erheblich

Berufsabschlüsse im Land Bremen im Vergleich



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
© **Arbeitnehmerkammer Bremen**

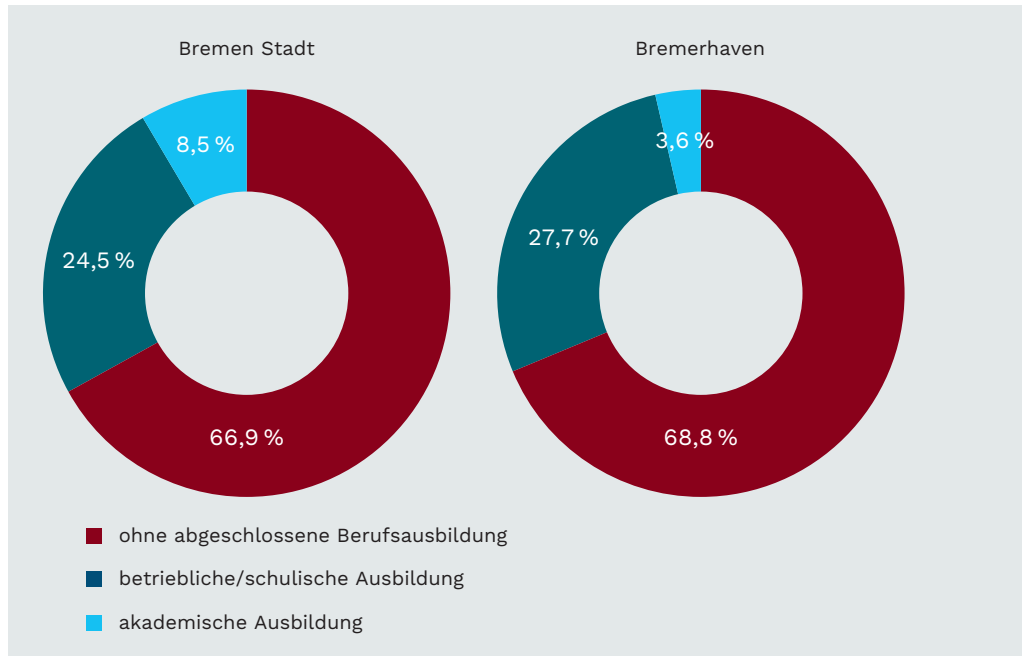
Die Befunde unterstreichen den enormen Stellenwert von Aus- und Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik. Dabei sagen die in der Abbildung 27 abgetragenen Prozentwerte noch nichts über die quantitative Dimension und damit die Größe der Aufgabe der Arbeitsförderung. In absoluten Zahlen sprechen wir über 24.000 Arbeitslose ohne Berufsabschluss, davon allein 20.500 in der Verantwortung des Rechtskreises SGB II und 10.500 Langzeitarbeitslose. Betroffen sind 13.400 Männer und 10.600 Frauen. Nach Alter mit Abstand die stärkste Gruppe ohne Berufsabschluss sind die 25- bis unter 55-Jährigen mit 17.700 Arbeitslosen, gefolgt von

3.400 ab 55-Jährigen. Mit im Verhältnis geringen Zahlen zählen Alleinerziehende (2.360) und die unter 25-Jährigen (2.900) zu den Arbeitslosen ohne Berufsabschluss.

Im Vergleich der beiden Städte Bremen und Bremerhaven zeigt sich, dass die Struktur der Arbeitslosigkeit nach Berufsabschlüssen sehr ähnlich ist, sie sich in Bremerhaven aber noch ein wenig ungünstiger darstellt.

Abbildung 28:**Arbeitslosigkeit nach Berufsabschlüssen**

Vergleich Bremen Stadt und Bremerhaven



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Wie wenig das Berufsabschlussniveau mit den nachgefragten Qualifikationen am Arbeitsmarkt zusammenpasst, zeigt die Momentaufnahme der registrierten Arbeitslosen und der registrierten offenen Stellen nach den Anforderungsniveaus aus dem Januar 2020.¹⁵ Sie verdeutlicht die quantitativen Probleme am Arbeitsmarkt im Land Bremen – das als arbeitslos gemeldete Arbeitsangebot ist auf jedem Anforderungsniveau größer als

die registrierte Nachfrage. Sie zeigt aber zugleich das enorme qualitative Passungsproblem. Auf dem Helferniveau steht ein Bestand von mehr als 22.000 Arbeitslosen 983 offenen Stellen gegenüber.

Personenbezogene Merkmale wie Alter, Geschlecht oder Migrationshintergrund, aber auch die Familienkonstellation können Eintrittsbarrieren auf dem Arbeitsmarkt sein. Durch Arbeitsförderung verändern lassen sie sich nicht. Bildungs- und Ausbildungsniveau sind dagegen sehr gut positiv bearbeitbar. SGB III und SGB II bieten vielfältige Instrumente zur Förderung von beruflicher Aus- und Weiterbildung.

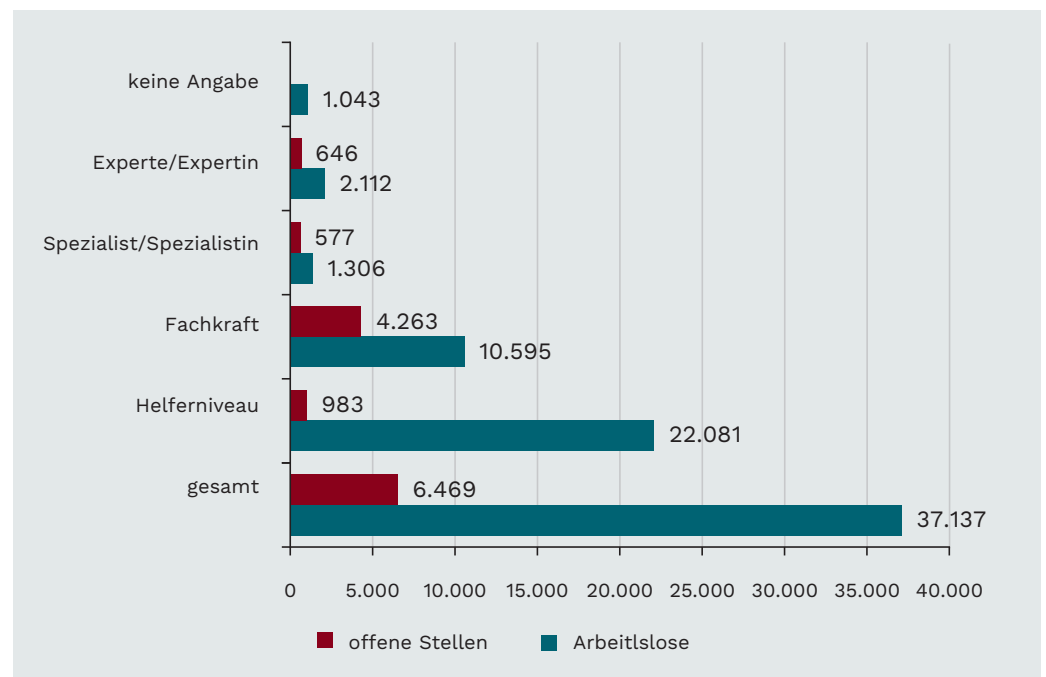
¹⁵ Das Anforderungsniveau beschreibt die Komplexität einer Tätigkeit. Sie ist für einen bestimmten Beruf typisch, aber unabhängig von der formalen Qualifikation einer Person. Zur Einstufung werden zwar die für die Ausübung des Berufs erforderlichen formalen Qualifikationen herangezogen, informelle Bildung und/oder Berufserfahrung sind bei der Zuordnung aber ebenfalls von Bedeutung. Deshalb stimmen die Daten nur bedingt mit den statistisch erhobenen Berufsabschlüssen überein. Das Anforderungsniveau wird in folgende vier Ausprägungsstufen unterteilt: Helfer- und Anlernertätigkeiten, fachlich ausgerichtete Tätigkeiten, komplexe Spezialistentätigkeiten, hochkomplexe Tätigkeiten.

„Menschen ohne Berufsabschluss tragen am Arbeitsmarkt das größte Arbeitslosigkeitsrisiko.“

Abbildung 29:

Passungsprobleme: Zu geringe Nachfrage nach Ungelernten

Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage nach Qualifikationsniveau im Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung

© **Arbeitnehmerkammer** Bremen



03 — Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsförderung

Arbeitslosigkeit ist ein Ergebnis von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt. Die Arbeitsmarktpolitik soll dazu beitragen, sie auszugleichen. Als Element der Wirtschafts- und Sozialpolitik umfasst sie die Gesamtheit der reaktiven und präventiven Interventionen der öffentlichen Hand, um das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage an den Arbeits- und Ausbildungsmärkten zu unterstützen. Dazu gehören die Sicherung der bestehenden und das Anregen neuer Arbeitsverhältnisse, das Decken von Fachkräftebedarfen der Wirtschaft und zugleich die qualifikationsadäquate Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die Verbesserung der Chancen für Arbeit- und Ausbildungssuchende und ihre Integration in den Arbeits- und den Ausbildungsmarkt. Dabei ist die Arbeitsmarktpolitik angewiesen auf eine begleitende Bildungs- und Wirtschaftsstrukturpolitik und eine gute sozialstaatliche Arbeitsmarktordnung.

Der als passiv geltende Teil der Arbeitsmarktpolitik sichert Phasen von Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit durch Lohnersatzleistungen ab. Sozialpolitisch dienen diese passiven Leistungen dem Einkommens- und auch dem Stuserhalt. Konjunkturpolitisch haben sie zudem die wichtige stabilisierende Funktion, insbesondere in Rezessionen und Krisen drastische Konsumausfälle zu vermeiden, dadurch die Nachfrage zu stützen und so wiederum weiteren Beschäftigungsabbau zu verhindern. Seit Einführung der Grundsicherung gilt dieses Prinzip allerdings nur noch für Erwerbslosigkeit im Kontext der Arbeitslosenversicherung. Denn die passiven Leistungen des SGB II sind weit entfernt vom Erhalt des Status, sie bedeuten den sozialen Abstieg für die, die vorher erwerbstätig waren. Ökonomisch garantieren sie nicht einmal das soziokulturelle Existenzminimum,¹⁶ und Konsum ermöglichen sie nur auf

niedrigstem Niveau. In der aktuellen Corona-Krise erwies sich die von Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden schon lange geforderte Erhöhung der Regelsätze auf 600 Euro bisher einmal mehr als politisch nicht durchsetzbar – ob sie nun sozial- oder konjunkturpolitisch begründet wurde.¹⁷

Der aktive Teil der Arbeitsmarktpolitik umfasst eine Vielzahl staatlicher Maßnahmen zur Förderung von mehr Beschäftigung. Seit etwa zwei Jahrzehnten gehört der Ausbau des Niedriglohnssektors und solcher Beschäftigungsformen dazu, die weniger Schutz genießen als das Normalarbeitsverhältnis. Die dahinterliegende Vorstellung eines „atmen- den Arbeitsmarkts“ soll den Unternehmen mehr Luft und Flexibilität verschaffen und zugleich den Marktausgleich unterstützen: Für Arbeitslose sollen demnach atypische Beschäftigungsformen wie Leiharbeit, Befristungen oder Minijobs niedrigschwellige Brücken in dauerhafte Beschäftigung bilden, während zugleich ihre Konzessionsbereitschaft, Arbeit auch zu schlechten Bedingungen anzunehmen, durch ein scharfes Zumutbarkeits- und Sanktionsreglement erhöht werden soll. Kritikerinnen

¹⁶ Vgl. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. (2020).

¹⁷ 36 Gewerkschaften und Sozialverbände fordern in einer Kampagne die deutliche Anhebung des Regelsatzes auf 600 Euro im Monat und für die Dauer der Corona-Krise einen pauschalen Mehrbedarfszuschlag in Höhe von 100 Euro monatlich.

und Kritiker halten dagegen, dass dadurch vor allem mehr prekäre und unstetige Beschäftigung entstanden ist und die „atmenden Unternehmen“ permanente Drehtüreffekte zwischen Arbeit und Arbeitslosigkeit und damit diskontinuierliche Erwerbsbiografien begünstigen. Das mag das Beispiel Leiharbeit illustrieren: 2019 ging im Land Bremen ein Viertel der Arbeitslosen aus dem SGB II, die eine Beschäftigung aufnahmen, in die Leiharbeit. Davon war sechs Monate später nur noch gut die Hälfte, nach weiteren sechs Monaten nur noch gut ein Drittel weiter beschäftigt. Umgekehrt kamen bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II ein Drittel aus der Leiharbeit.¹⁸

Angesichts der Herausforderungen, die Corona-Krise, den nötigen wirtschaftlichen Strukturwandel und den demografischen Umbruch gleichzeitig bewältigen zu müssen, ist eine auf nachhaltige und gut gesicherte Beschäftigung setzende Arbeitsmarktstrategie deutlich zukunftsfähiger als der weitere Ausbau von prekären Arbeitsmarktsegmenten.

Die Arbeitsförderung und ihre Instrumente

Die Arbeitsförderung im engeren Sinn ist der eigentliche Kern der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie soll konjunkturelle und auch strukturelle Arbeitslosigkeit verhindern, verkürzen und beenden. Neben der Beratung und Vermittlung in Arbeit und Ausbildung

gehören traditionell die Förderung der beruflichen Weiterbildung und die öffentlich geförderte Beschäftigung zu den Instrumenten der Arbeitsförderung ebenso auch die Vorbereitung und Unterstützung einer Berufsausbildung. Die Aktivierung und berufliche (Wieder-)Eingliederung ist erst später als ein viel genutztes Instrument hinzugekommen. Eine quantitativ unbedeutendere Rolle spielen Lohnsubventionen für Unternehmen oder die Förderung von Existenzgründungen. Die Arbeitsförderung und ihre Instrumente sind gesetzlich wesentlich im SGB III, einige wenige auch im SGB II geregelt.

In der Gesamtschau zeigt sich, dass es seit dem Arbeitsförderungsgesetz – dem Vorläufer des SGB III aus dem Jahr 1969 – zu keinem Zeitpunkt gelungen ist, der aktiven Arbeitsförderung in der Arbeitslosenversicherung ein größeres Gewicht beizumessen als den passiven Leistungen. Das Corona-Jahr 2020 nimmt auch hier eine Sonderstellung ein: Der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit wies (Ist-Zahlen) ein Volumen von etwa 61,0 Milliarden Euro auf und war damit fast doppelt so hoch wie im Vorjahr. Dabei dominierte nicht wie gewöhnlich das Arbeitslosengeld als größter Einzelposten, sondern das Kurzarbeitergeld.

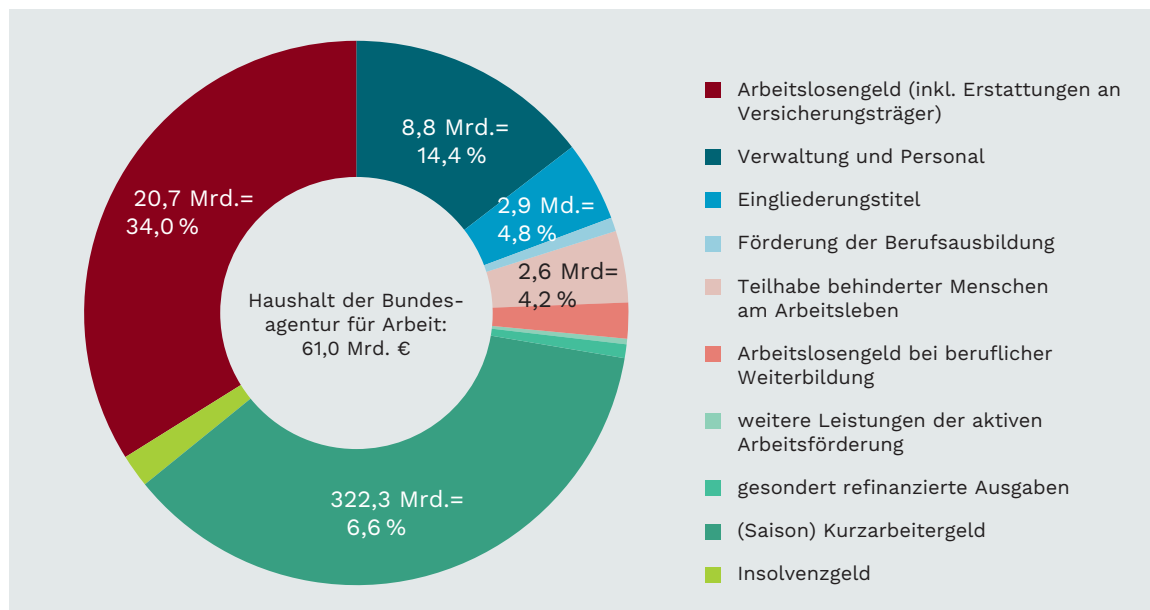
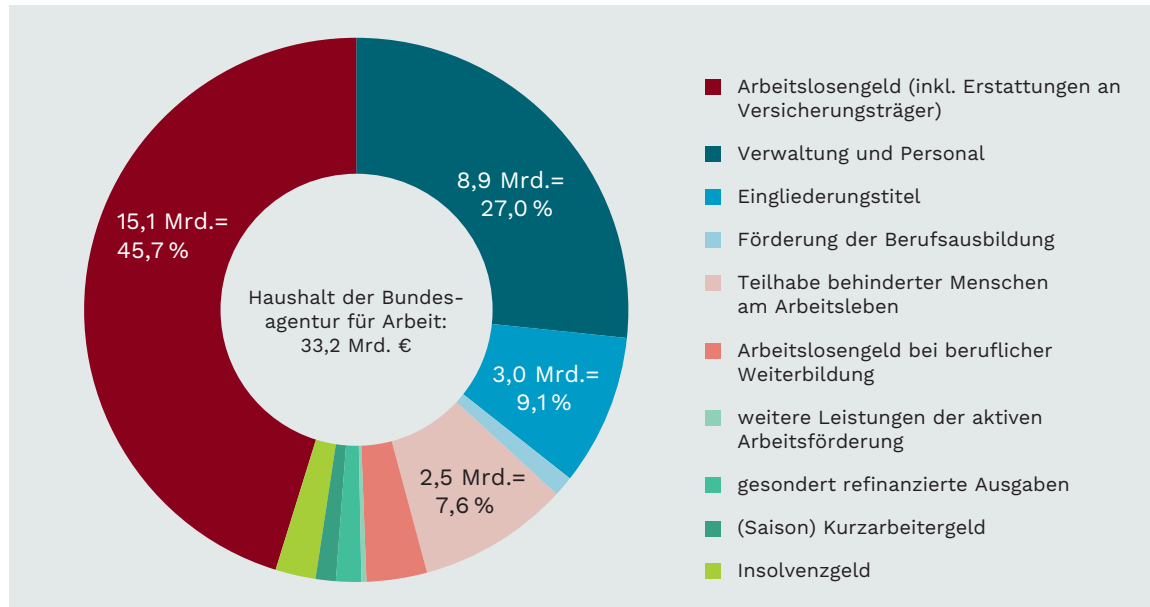


¹⁸ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020a).

Abbildung 30:

Struktur der Ausgaben im SGB III nach Haushalt der Bundesagentur für Arbeit

2019 und 2020 – in Milliarden Euro und in Prozent der Gesamtausgaben

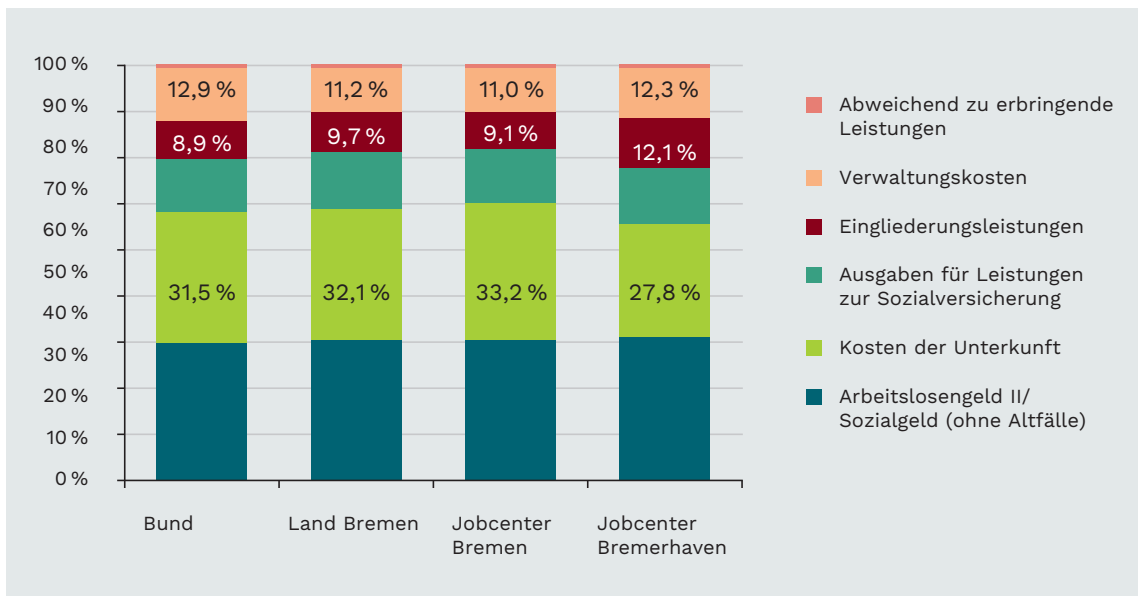


Quelle: Sozialpolitik-aktuell¹⁹

19 Vgl. Institut Arbeit und Qualifikation (2021).

Nicht anders als im Versicherungssystem ist es in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die für den Großteil der Arbeitslosen zuständig ist: Die Eingliederungsleistungen der aktiven Arbeitsförderung spielen im Budget eine untergeordnete Rolle. Für die Jobcenter liegt die Statistik für die Ausgaben für aktive und passive Leistungen bisher nur für das Jahr 2019 vor. Die Abbildung 31 vergleicht die Struktur der Ausgaben im SGB II im Bundesdurchschnitt, im Land Bremen und in den beiden Jobcentern in Bremen Stadt und Bremerhaven. Dabei wird deutlich, dass Bremerhaven vergleichsweise weniger für die Kosten der Unterkunft ausgeben muss und im Verhältnis ein stärkeres Gewicht auf die Eingliederungsleistungen, aber auch auf die Verwaltungskosten legt.

Abbildung 31:
Struktur der Ausgaben im SGB II 2019
 Vergleich Bund, Land Bremen, Bremen Stadt und Bremerhaven (Anteile in Prozent)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Für eine nachhaltige Arbeitsmarktstrategie wäre es angezeigt, mehr Mittel in die Arbeitsförderung zu investieren, und hier insbesondere in die berufliche Aus- und Weiterbildung. Ein solches Umsteuern gilt unter vielen Expertinnen und Experten als entscheidende Antwort auf eine sich immer schneller verändernde Arbeitswelt und den wirtschaftlichen Strukturwandel, der sich in der Corona-Krise noch einmal deutlich beschleunigt.

„Für eine nachhaltige Arbeitsmarktstrategie wäre es angezeigt, mehr Mittel in die Arbeitsförderung zu investieren, und hier insbesondere in die berufliche Aus- und Weiterbildung.“

Teilnahme an Maßnahmen der Arbeitsförderung

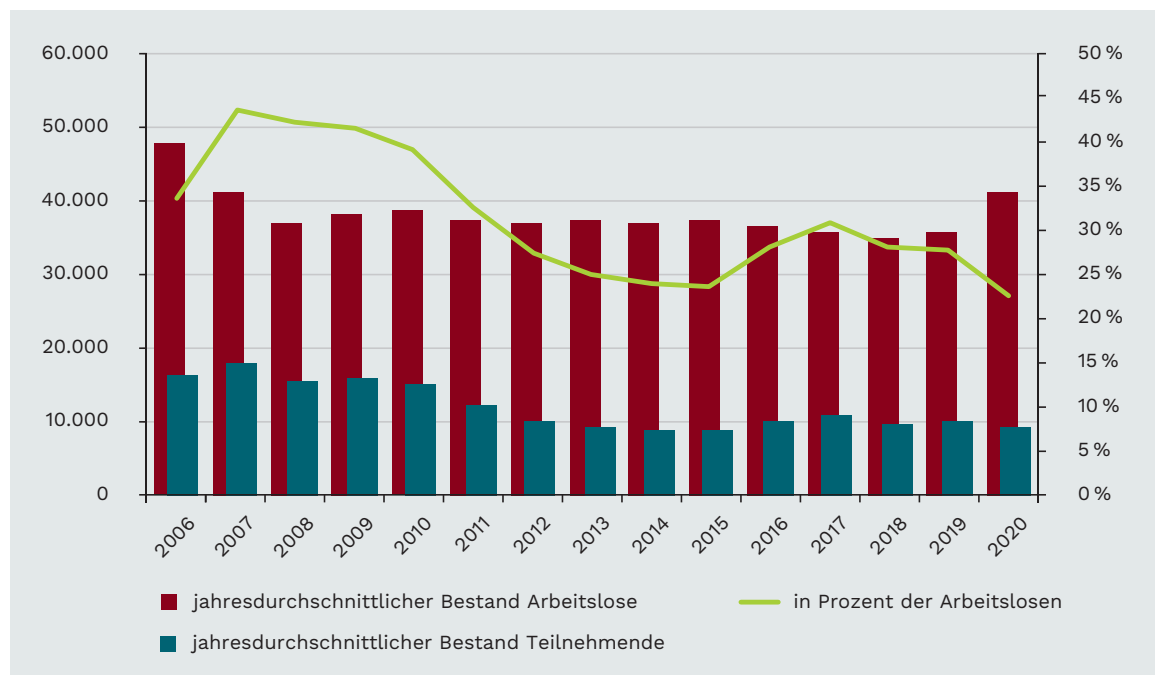
Die Zahl der Teilnehmenden an Maßnahmen der Arbeitsförderung ist seit 2006 bundesweit stark zurückgegangen. Das ist auch im Land Bremen zu beobachten. Waren im Jahr 2006 jahresdurchschnittlich insgesamt 16.100 Menschen in einer Fördermaßnahme, ging die Zahl bis 2015 auf 8.800 zurück. Sie hat sich also nahezu halbiert. Nun könnte dies die Folge des Rückgangs der Arbeitslosigkeit sein. Allerdings zeigt ein Vergleich, dass in diesem Zeitraum die Zahl der Geförderten stärker

zurückging als die Zahl der Arbeitslosen. In der Abbildung 32 wird das sichtbar, indem der Bestand der Geförderten zum Bestand der Arbeitslosen ins Verhältnis gesetzt wurde (Linie). Nach 2015 stieg der Anteil der Geförderten von 23,5 Prozent auf 27,8 Prozent im Jahr 2019 leicht an. Mit dem ersten Corona-Shutdown im März 2020 wurden auch die Angebote der Arbeitsförderung stark zurückgefahren, während die Arbeitslosigkeit stieg.²⁰ In der Folge reduzierte sich der Anteil der Geförderten am Arbeitslosenbestand im Jahresdurchschnitt 2020 auf 22,5 Prozent.

Abbildung 32:

Die Angebote der Arbeitsförderungen sind zurückgegangen

Arbeitslose und Teilnehmende an Fördermaßnahmen im Land Bremen (Bestand)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

20 Vgl. Deutscher Bundestag (2021).

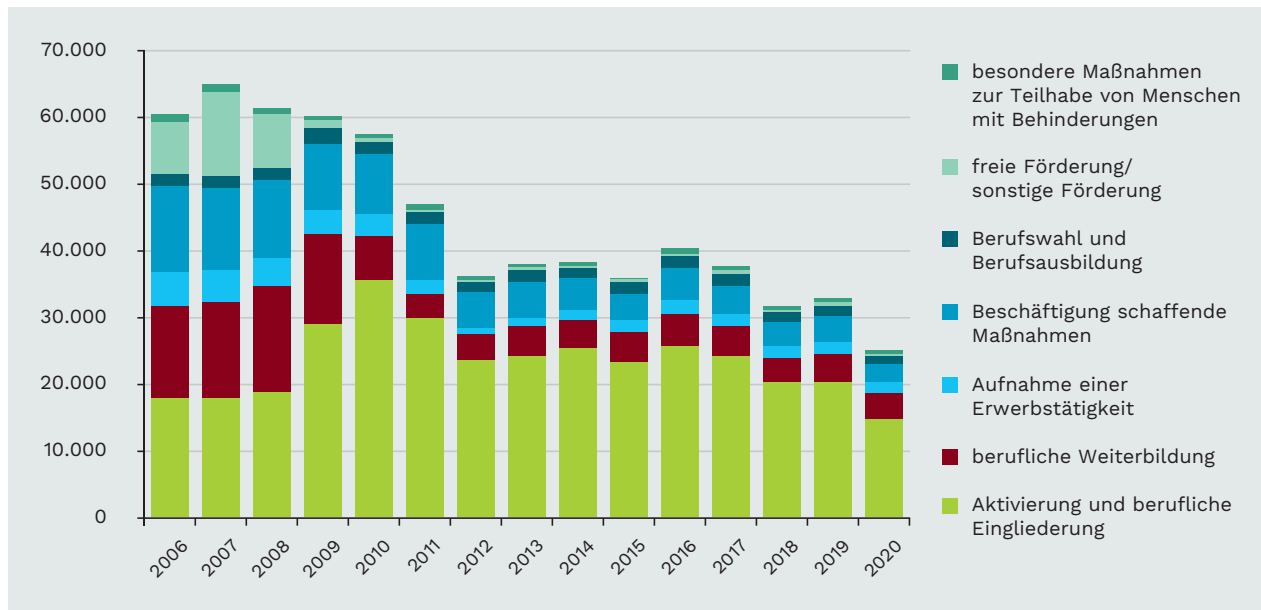
Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente lassen sich in verschiedene Kategorien einteilen. Dazu zählen die Aktivierung und berufliche Eingliederung, die berufliche Weiterbildung, Beschäftigung schaffende Maßnahmen, die Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Lohnkostenzuschüsse oder Unterstützung bei Existenzgründungen, die „Freie Förderung“ insbesondere mit individuellen und einmaligen Leistungen, die Unterstützung der Berufswahl und Berufsausbildung und schließlich besondere Maßnahmen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Bei Betrachtung der Zugänge in die verschiedenen Instrumente lässt sich feststellen, dass der Rückgang bei den Arbeitsfördermaßnahmen verglichen mit den Anfangsjahren mit Ausnahme der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III) alle Kategorien betrifft.

Diese Maßnahmen sollen in kurzen Formaten an den Arbeitsmarkt heranzuführen, Vermittlungshemmnisse feststellen oder verringern, in eine versicherungspflichtige Beschäftigung vermitteln, an eine selbstständige Tätigkeit heranzuführen oder

Beschäftigungsaufnahmen stabilisieren. Gebündelt sind hier Einzelinstrumente wie Bewerbertrainings, Eignungsfeststellungen, Coachings oder die Beauftragung privater Dienstleister mit der Vermittlung. Gegenüber diesen Maßnahmen von kurzer Dauer haben die anderen Instrumente immer mehr an Bedeutung verloren.

„Besonders stark betroffen von den Förderrückgängen ist die berufliche Weiterbildung, der ursprüngliche Kern der Arbeitsförderung.“

Abbildung 33:
Die kurzen Aktivierungsmaßnahmen dominieren das Fördergeschehen
Zugänge in Instrumente der Arbeitsförderung (Land Bremen)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

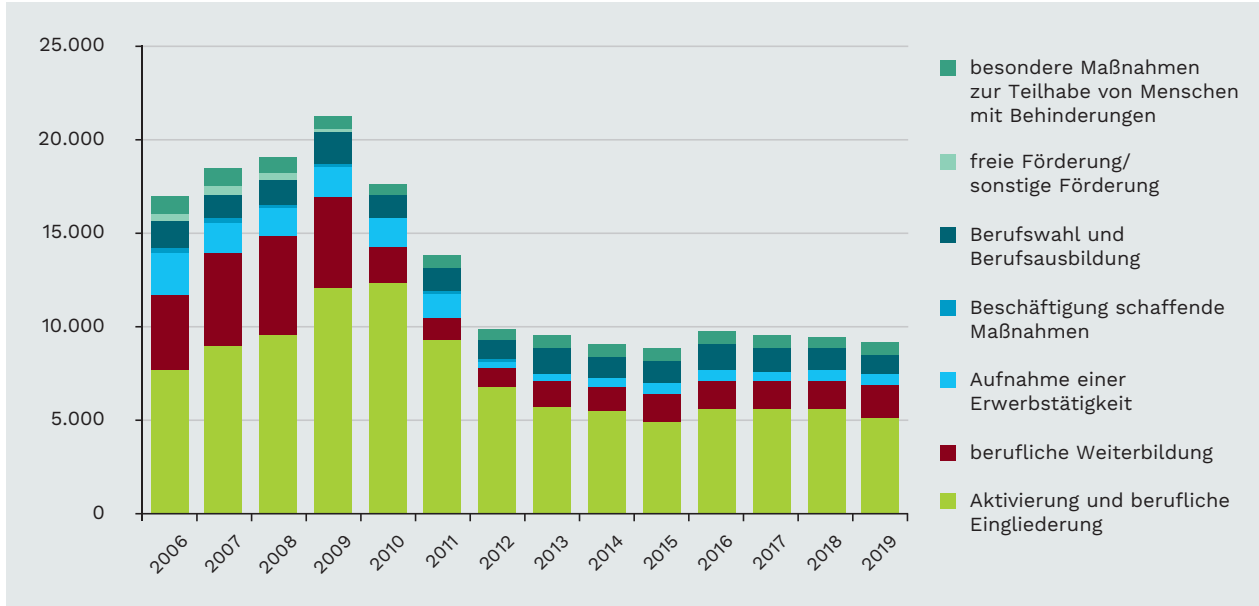
Besonders stark betroffen von den Förderrückgängen ist die berufliche Weiterbildung, der ursprüngliche Kern der Arbeitsförderung. Schon 2001–2005 war sie als Folge der Neuausrichtung der Förder- und Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit auf das Ziel der schnellen Vermittlung stark zurückgefahren worden. In der Finanzkrise 2008/2009 erhöhten sich die Zugangszahlen ein wenig, um dann noch einmal deutlich zu schrumpfen. Auch im Land Bremen bildet sich diese Entwicklung ab. Im Jahr 2008 gab es in der Jahressumme 15.900 Zugänge, die bis 2011 auf 3.500 zurückgingen und sich seither kaum erholt haben. 2019 waren über das gesamte Jahr 4.170 Zugänge zu verzeichnen, 2020 noch 3.999.

Die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen sind die zweite zentrale Instrumentenkategorie der Arbeitsförderung. Auch hier ist ein deutlicher Rückgang erkennbar, nachdem im Jahr 2012 die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus dem Förderkatalog gestrichen worden sind. Auch die Arbeitsgelegenheiten weisen seit 2010 eine rückläufige Entwicklung auf. Für das Land Bremen heißt das: Von 12.800 Zugängen in öffentlich geförderte Beschäftigung blieben 2012 mit knapp 5.400 nicht einmal die Hälfte übrig. 2019 waren nur noch 4.050 Zugänge zu verzeichnen, 2020 noch 2.969.

Ein Blick in die beiden Rechtskreise zeigt, dass die Instrumente zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung in beiden dominiert. Bedingt durch rechtliche Regelungen im SGB III und SGB II sind die Schwerpunkte bei den übrigen Instrumentengruppen verschieden. Während Menschen im SGB III mit deutlichem Abstand zur Aktivierung an zweiter Stelle bei der beruflichen Weiterbildung und danach bei der Berufswahl und Berufsausbildung unterstützt werden, stehen im SGB II Beschäftigung schaffende Maßnahmen wie Arbeitsgelegenheiten im Vordergrund, erst danach folgt die berufliche Weiterbildung. Die Unterstützung von jungen Menschen durch Maßnahmen vor oder während der Berufsausbildung wie Einstiegsqualifizierung, assistierte Ausbildung oder außerbetriebliche Ausbildung spielt im SGB II eine überraschend geringe Rolle.

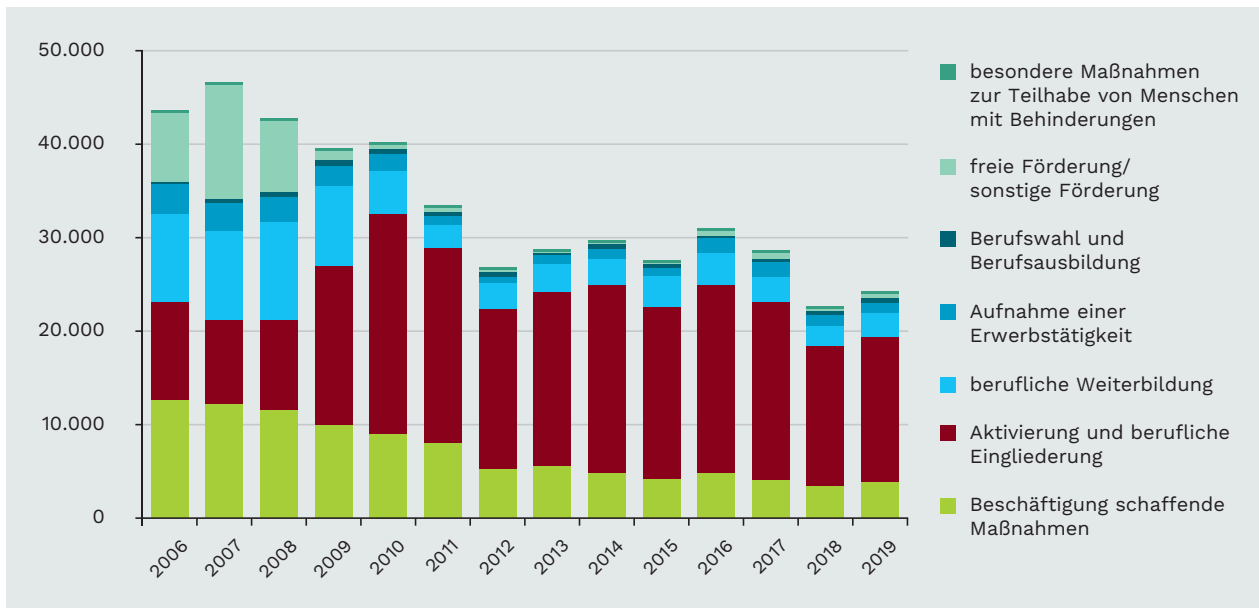


Abbildung 34:
Instrumente der Arbeitsförderung im SGB III
 Zugänge Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Abbildung 35:
Instrumente der Arbeitsförderung im SGB II
 Zugänge Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Drei Instrumentenkategorien sollen im Folgenden genauer betrachtet werden, weil sie für das Land Bremen von besonderer Bedeutung sind:

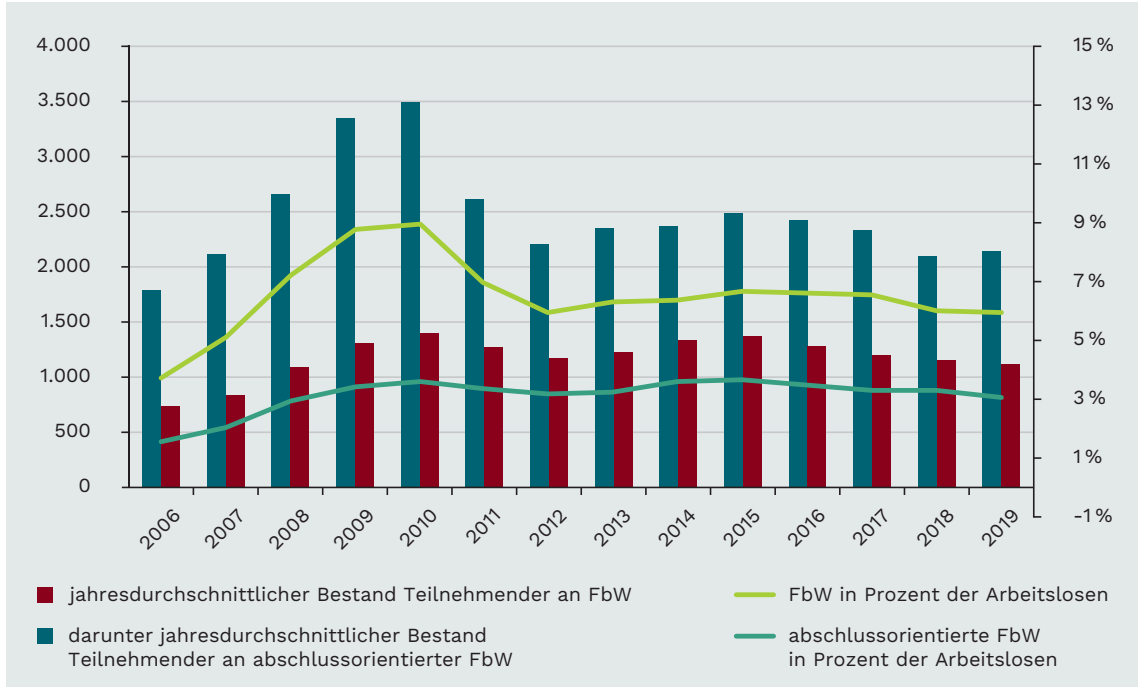
- ▶ Die Förderung beruflicher Weiterbildung, weil sie das Instrument ist, um qualifikatorische Marktungleichgewichte auszugleichen, die am Bremer Arbeitsmarkt eine wesentliche Rolle spielen (siehe S. 55 ff.).
- ▶ Die öffentlich geförderte Beschäftigung, weil diese Instrumentengruppe dabei unterstützen kann, quantitative Marktungleichgewichte auszugleichen, wie sie den Arbeitsmarkt im Land Bremen bestimmen (siehe S. 61 ff.).
- ▶ Die Unterstützung bei der Berufsausbildung, weil die Einzelinstrumente in dieser Kategorie wichtig für die Prävention sind. Denn ein abgeschlossener Berufsabschluss senkt das Arbeitslosigkeitsrisiko sehr deutlich (siehe S. 66 ff.).

03.1 Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)

Ein nicht unerheblicher Teil der Arbeitslosigkeit im Land Bremen und in seinen beiden Städten ist darauf zurückzuführen, dass Arbeitsuchende und offene Stellen nicht zusammenpassen: Besonders viele Arbeitslose weisen als Ungelernte ein Qualifikationsprofil auf, das am Arbeitsmarkt nur wenig nachgefragt wird, und umgekehrt haben viele Arbeitgeber für ihre offenen Stellen Personalvorstellungen, zu denen die arbeitslosen Bewerberinnen und Bewerber nicht passen. Die Annäherung der Qualifikationen der Arbeitslosen und der Anforderungen der Arbeitgeber aneinander hilft, solche Passungsprobleme abzubauen. Der Arbeitsförderung stehen dafür Instrumente zur Förderung von beruflichen Qualifikationen zur Verfügung. Für berufsfachlich geprägte Arbeitsmärkte wie in Deutschland sollten dabei solche Weiterbildungen eine wichtige Rolle spielen, die zum Berufsabschluss führen. Doch im Land Bremen war zuletzt gerade einmal jede zweite Weiterbildungsmaßnahme abschlussorientiert. Die Abbildung 36 zeigt die Steigerung von FbW in der Finanzkrise 2008/2009 und die deutliche Reduzierung ab 2011. Der Bestand der Geförderten wurde in der Grafik auch hier zum Bestand der Arbeitslosen ins Verhältnis gesetzt (in Prozent der Arbeitslosen). Es zeigt sich, dass es gerade bei den abschlussorientierten Maßnahmen in den vergangenen zehn Jahren keine Positiventwicklung gab.

„Besonders viele Arbeitslose weisen als Ungelernte ein Qualifikationsprofil auf, das am Arbeitsmarkt nur wenig nachgefragt wird.“

Abbildung 36:
Nur wenige Weiterbildungsmaßnahmen führen zum Berufsabschluss
 Bestand FbW im Land Bremen, darunter abschlussorientierte FbW



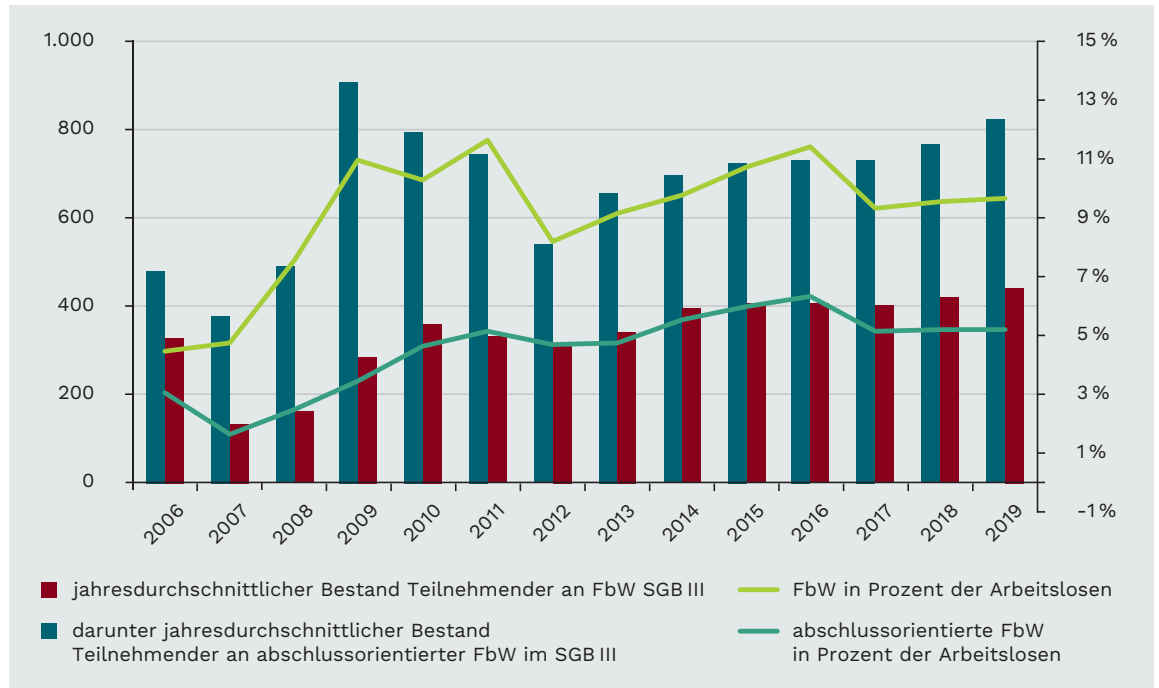
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Die Differenzierung nach Rechtskreisen zeigt dagegen durchaus unterschiedliche Entwicklungslinien. Während im SGB III über die Jahre eine Steigerung des Teilnehmendenbestands in Qualifizierungsmaßnahmen mit und ohne Abschluss zu erkennen ist, ist im SGB II in beiden Varianten ein Abbau zu verzeichnen. Ins Verhältnis zur Zahl der Arbeitslosen gesetzt liegen abschlussbezogene Weiterbildungen im SGB II im Jahr 2019 gerade einmal bei 2,4 Prozent, im SGB III ist die Zahl fast doppelt so hoch. Dabei ist der Rückgang der Förderung beruflicher Weiterbildung gerade in der Grundsicherung keinesfalls das Ergebnis eines geringeren Bedarfs an Qualifizierung. Denn im Land Bremen ist die Struktur der Arbeitslosigkeit gerade im Rechtskreis SGB II geprägt von Menschen ohne Berufsabschluss mit dauerhaft geringeren Arbeitsmarktchancen (siehe S. 41 ff.).

Abbildung 37:

Weiterbildungsmaßnahmen im SGB III

Bestand FbW SGB III im Land Bremen, darunter abschlussorientierte FbW

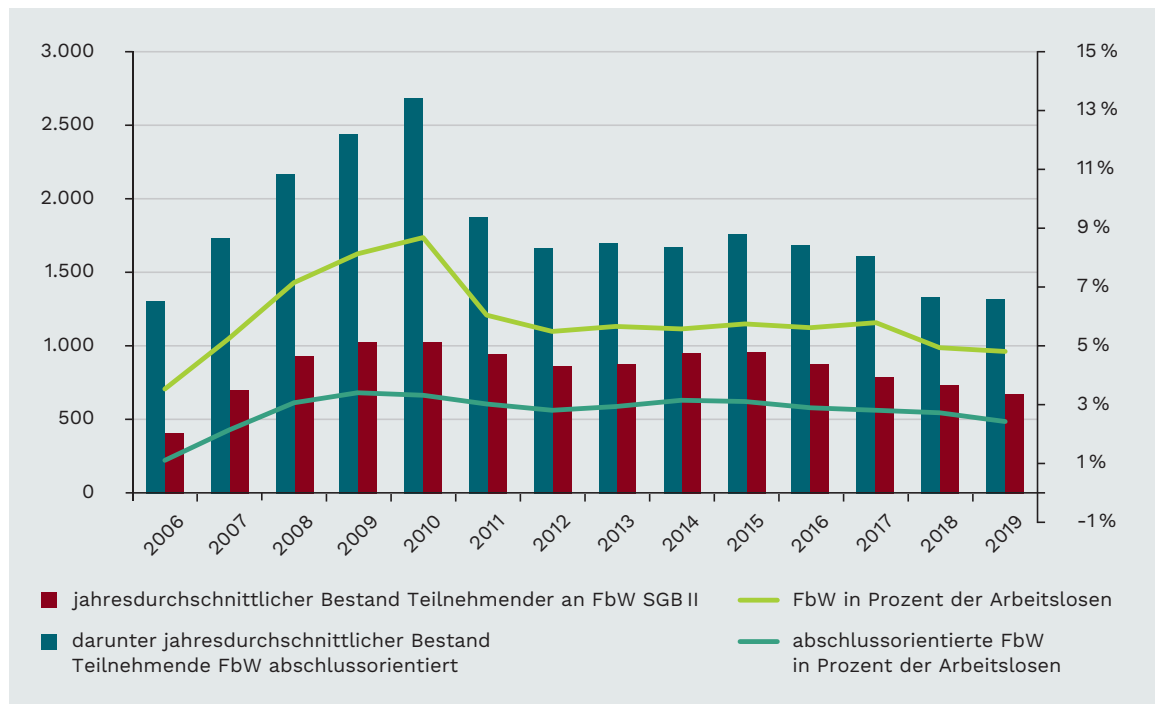


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung; eigene Darstellung
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Abbildung 38:

Weiterbildungsmaßnahmen im SGB II

Bestand FbW SGB II im Land Bremen, darunter abschlussorientierte FbW



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung; eigene Darstellung
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Empfehlungen

Das Land Bremen braucht eine arbeitsmarktpolitische Qualifizierungsoffensive. Denn die berufliche Weiterbildung und andere Qualifizierungsmaßnahmen sind die entscheidenden Hebel, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden und zu reduzieren, wenn sie auf mangelnde qualifikatorische Passung zurückzuführen ist. Dabei sind die Effekte am stärksten, wenn ein Berufsabschluss erreicht wird. Abschlüsse verbessern die Beschäftigungschancen und perspektivisch auch die Einkommenssituation und Kaufkraft. Im Unterschied zu vielen anderen Maßnahmen profitieren gerade Ungelernte im besonderen Maße.²¹

Ermutigende Beratung, verlässlich ineinandergreifende Förderketten, individuell ausgestaltete Maßnahmen, gute Vorbereitung und intensive Begleitung sind wichtige Bausteine einer solchen Qualifizierungsstrategie. Sie sollte vom Land in enger Abstimmung mit der Kommune Bremerhaven, der Agentur für Arbeit und den beiden Jobcentern entwickelt werden. Dabei sollen die gesetzlichen Instrumente des SGB III und des SGB II intensiv genutzt und durch Landesprogramme sinnvoll ergänzt werden.

- ▶ Konkret sollten die Agentur für Arbeit und insbesondere die beiden Jobcenter gewonnen werden, die Förderung beruflicher Weiterbildung hochzufahren und diese dabei sehr viel stärker als bisher auf abschlussorientierte Maßnahmen wie Umschulungen auszurichten. Um Arbeitslose mit geringeren Arbeitsmarktchancen zu erreichen, empfiehlt sich eine gute Vorbereitung, die individuelle Ausgestaltung und intensive Begleitung von Anfang an.
- ▶ Zu überlegen ist auch, inwieweit Ansiedlungspolitik im Kontext der Wirtschaftsförderung genutzt werden kann, um in Kooperation mit der Agentur für Arbeit oder den Jobcentern neuen Betrieben das Decken von Arbeitskräftebedarfen zu ermöglichen und dies zugleich mit Möglichkeiten zur Weiterbildung zu verknüpfen. So wurden bei Ansiedlung der Windindustrie in Bremerhaven Arbeitslose explizit für die neuen Unternehmen qualifiziert. Zu favorisieren



wären auch hier Weiterbildungen, die zu einem Abschluss führen. Das Qualifizierungschancengesetz bietet inzwischen zudem die Möglichkeit, solche Weiterbildungen berufsbegleitend – also nach der Vermittlung in Arbeit – durchzuführen.

- ▶ Für Menschen, die schon lange arbeitslos oder im Leistungsbezug der Jobcenter sind, bietet das Teilhabechancengesetz zusätzliche innovative Möglichkeiten, denn dieses Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung lässt es zu, Arbeiten und Lernen miteinander zu verbinden. Dafür müssten das Land oder die Kommunen ein eigenes Qualifizierungsprogramm auflegen, das die auf fünf Jahre befristete Förderung eines sozialversicherten Arbeitsverhältnisses mit berufsqualifizierenden Angeboten flankiert. Bei kluger Steuerung sollte sich daraus am Ende die Möglichkeit ergeben, einen Berufsabschluss durch die Externenprüfung zu erwerben.²²

²¹ Vgl. Bernhard (2016), S. 153–161, und Kruppe/Lang (2015).

²² Vgl. Geraedts (2019).

Das Potenzial von Arbeiten und Lernen: Durch Nachqualifizierung zum Berufsabschluss

Das Berufsbildungsgesetz (BBiG) ermöglicht es Beschäftigten, die schon länger ohne Abschluss in einem Tätigkeitsfeld Erfahrungen gesammelt haben, eine Prüfung abzulegen und so einen anerkannten Berufsabschluss zu erreichen, ohne die gesamte Berufsausbildung durchlaufen zu haben. Voraussetzung ist, dass man in dem Tätigkeitsfeld mindestens das Eineinhalbfache der Zeit tätig war, die als Ausbildungsdauer vorgeschrieben ist. Hat ein Beruf also eine dreijährige Ausbildungsdauer, muss eine mindestens 4,5-jährige einschlägige Tätigkeit in dem Berufsfeld nachgewiesen werden. Bei einer insgesamt fünfjährigen Förderung in einem Beschäftigungsverhältnis nach dem Teilhabechancengesetz ist diese Voraussetzung allein durch die Maßnahmeteilnahme erreichbar.

Die Externenprüfung ermöglicht den Zugang zur Abschlussprüfung vor der jeweils gesetzlich zuständigen Stelle nach § 45 Abs. 2 BBiG (Berufsbildungsgesetz) oder § 37 Abs. 2 HwO (Handwerksordnung). Externenprüfungen sind aber auch in vollschulisch ausgebildeten sozialen Berufen

möglich (beispielsweise staatlich geprüfte Erzieherin beziehungsweise staatlich geprüfter Erzieher). Zur Vorbereitung auf die fachpraktischen und fachtheoretischen Prüfungsteile ist eine begleitende Qualifizierung und zusätzliche Unterstützung unabdingbar. Beides kann im Rahmen eines Landesprogramms von Weiterbildungsträgern angeboten und durchgeführt werden.

Es bietet sich an, für ein Nachqualifizierungsprogramm im Rahmen des Teilhabechancengesetzes solche Tätigkeitsfelder zu identifizieren, die gute Arbeitsmarktchancen bieten und zugleich von Trägern häufig angeboten werden. Dieses Vorgehen sichert ein ausreichendes Potenzial an Teilnehmenden und realistische Übergangschancen. Ein Landesprogramm würde dann für geeignete Teilnehmende im engen Zusammenspiel von Beschäftigungs- und Weiterbildungsträgern (im Betrieb die Anleitung in der Fachpraxis, zusätzlich begleitend Kurse für die Fachtheorie) die Vorbereitung auf eine Externenprüfung und die Begleitung auf dem Weg dorthin bündeln.

- ▶ Zuletzt haben Änderungen im SGB III neue Impulse in der Weiterbildungspolitik für Beschäftigte gesetzt.²³ Im Sinne der Prävention wäre auf dieser Grundlage über Programme nachzudenken, wie ungelernete Beschäftigte sich bis zum Berufsabschluss nachqualifizieren können. Dabei sind auch Modelle der Jobrotation – Beschäftigte bilden sich weiter, während Arbeitslose ihre Vertretung übernehmen – in die Überlegungen einzubeziehen. Das ist ein voraussetzungsvoller Ansatz, der aber Erfolge erreichen kann. Als ein Beispiel guter Praxis sei das Modellprojekt Pro KiTa in Bremen erwähnt,

das in einer Qualifizierungsoffensive gleich auf drei Ebenen Fachkräfte für Kindertageseinrichtungen qualifiziert hat.²⁴

- ▶ Mismatch-Arbeitslosigkeit entsteht häufig im Strukturwandel: Während in schrumpfenden Wirtschaftszweigen Arbeitsplätze wegfallen und Menschen arbeitslos werden, entsteht

²³ Qualifizierungschancengesetz und Arbeit-von-morgen-Gesetz.

²⁴ Qualifizierung von erwerbslosen Ungelernten in einer zweijährigen Ausbildung zur Sozialassistentin beziehungsweise zum Sozialassistenten, Anpassungsqualifizierung und Einstellung von arbeitslosen sozialpädagogischen Fachkräften, die länger nicht im Beruf tätig waren, akademische berufsbegleitende Weiterbildung von fest beschäftigten sozialpädagogischen Fachkräften. Das Modellprojekt lief von 2004 bis 2007, insgesamt sollten rund 700 arbeitslose und beschäftigte Menschen davon profitieren.

in wachsenden Branchen neuer Fachkräftebedarf und potenziell neue Beschäftigung. Um Umstiege von Beschäftigten von einer Branche in die andere ohne Arbeitslosigkeit und Abstiegsgefahren zu ermöglichen, ist Qualifizierung ein wichtiger Schlüssel. Es bietet sich die Entwicklung eines Landesprogramms an, das sich den fairen Beschäftigtertransfer im Strukturwandel zum Ziel setzt. Zielgruppe eines solchen Programms wären von Arbeitslosigkeit bedrohte oder gerade arbeitslos gewordene Beschäftigte, sein Kern sind Angebote wie gute berufliche Beratung, Begleitung in abschlussorientierte Weiterbildung hinein und Unterstützung während der Qualifizierungsphase und schließlich das Organisieren des Übergangs in einen neuen Betrieb. Essenziell ist die Bündelung dieser Leistungen in einer Hand, sodass ein wachsendes Erfahrungs- und Branchenwissen und die gute Vernetzung in die Weiterbildungslandschaft wichtige Nebenwirkungen für das Land wären, während zur Finanzierung des Großteils der Angebote die Instrumente des SGB III nutzbar sind. Die Arbeitnehmerkammer schlägt ein Pilotprojekt nach dem Vorbild der österreichischen Arbeitsstiftungen vor, um zu erproben, wie sich angesichts von Krise und Strukturwandel kollektive Umstiege in andere Berufsfelder ermöglichen lassen.²⁵ Dabei könnte in einem koordinierten Vorgehen des Landes die Wirtschaftsförderung Impulse in solchen Branchen setzen, die für zukunftsorientierte und gute Arbeit stehen, während die Arbeitsförderung für das nötige Arbeitskräftepotenzial sorgt.²⁶

„Häufig scheidet der Schritt zum Berufsabschluss an den zusätzlichen Kosten. Denn Arbeitslose müssen den Mehraufwand für eine Weiterbildung aus eigener Tasche bestreiten.“

- ▶ Weiterbildung kostet Zeit, Lebensenergie und Geld. Für viele Beschäftigte und auch für Arbeitslose ist das eine Hürde, insbesondere wenn es sich um eine länger dauernde Maßnahme handelt. Häufig scheidet der Schritt zum Berufsabschluss an den zusätzlichen Kosten. Denn Arbeitslose müssen den Mehraufwand für eine Weiterbildung vom Arbeitslosengeld oder dem geringen Regelsatz aus eigener Tasche bestreiten. Auch wer als ungelernt Beschäftigter wenig verdient, kann sich eine längere Qualifizierung kaum leisten. Ein Qualifizierungsgeld würde die Zugänge zu abschlussbezogenen Weiterbildungen erleichtern.²⁷ Mit dem Modellprojekt für den Qualifizierungsbonus im SGB II hat das Land einen wichtigen Schritt in diese Richtung getan. Den Qualifizierungsbonus als kommunales oder landesseitiges Förderprogramm zu verstetigen und mit Blick auf weitere Adressaten (SGB III und Beschäftigte) auszubauen, wäre sehr empfehlenswert.

²⁵ Vgl. Geraedts (2020).

²⁶ Vgl. Geraedts (2021).

²⁷ Vgl. Dietz/Osiander (2014) und Osiander/Dietz (2015).

03.2 Öffentlich geförderte Beschäftigung

Ihre Grenzen findet die aktive Arbeitsmarktpolitik in der fehlenden Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes. Denn die beste berufliche Qualifizierung hilft nicht weiter, wenn es zu wenige offene Stellen gibt, auf die man sich bewerben kann. Auch die Vermittlungsarbeit der Agentur für Arbeit und der Jobcenter laufen ins Leere, wenn zu wenige Arbeitskräfte nachgefragt werden. Im Land Bremen zeigen die quantitativen Missverhältnisse am Arbeitsmarkt deutlich, dass es der Wirtschaft allein nicht gelingt, für ein ausreichendes Beschäftigungsangebot zu sorgen. Über die Jahre ist zudem deutlich geworden, dass es insbesondere im SGB II Arbeitsuchende gibt, deren Integration in den Arbeitsmarkt trotz Förderung und Unterstützung an den betrieblichen Anforderungen und Realitäten scheitert. Ein Blick auf die Abbildung 17 illustriert, wie gering die Arbeitsmarktchancen für manche Arbeitslose sind. Deshalb sind neben der beruflichen Weiterbildung die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen wichtige Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie entlasten den dysfunktionalen Arbeitsmarkt durch öffentlich geförderte Arbeitsplätze in einem Ersatzarbeitsmarkt. Neben der ausgleichenden arbeitsmarktpolitischen Wirkung hat öffentlich geförderte Beschäftigung zudem sozialpolitisches Potenzial: Sie ermöglicht soziale und konsumvermittelte Teilhabe und kann in bescheidenem Umfang für sozialen Ausgleich in der Gesellschaft sorgen.

Denn in der sozialwissenschaftlichen Arbeitslosenforschung ist seit Langem bekannt, dass der langfristige Ausschluss aus dem Erwerbsleben in einer Arbeitsgesellschaft für die Betroffenen gravierende Folgen hat. Alltagsgestaltung und Lebensplanung werden beeinträchtigt, die materielle Lage wird zusehends prekär und die Sozialkontakte reduzieren sich. Gesellschaftliche Ausgrenzung, ausbleibende Anerkennung und Isolation werden zur Belastung und häufig stellen sich Rückwirkungen auf die physische und psychische Gesundheit ein.²⁸ Öffentliche

Beschäftigungsförderung als Alternative zur Arbeitslosigkeit gilt daher als eine der ersten arbeitsmarktpolitischen Interventionen. Sie kann eine ganze Reihe von Zielen verfolgen: soziale Teilhabe ermöglichen, die Betroffenen stabilisieren, soziale Kontakte herstellen, ein Gefühl der Würde vermitteln, Qualifikationen erhalten und verbessern und schließlich Übergänge in den Arbeitsmarkt ermöglichen. Den Kommunen kann sie zudem helfen, die Versorgung der Stadtgesellschaften und insbesondere benachteiligter Stadtteile mit sozialen, ökologischen und auch kulturellen öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern.²⁹ Einzelinstrumente wie die Arbeitsgelegenheiten – besser als Ein-Euro-Jobs bekannt – werden von den Jobcentern auch genutzt, um die individuelle Arbeitsbereitschaft zu überprüfen.

Insgesamt kennen die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen unterschiedliche Einzelinstrumente, die sich grob in arbeitsvertragliche und sozialrechtliche Varianten differenzieren lassen.

Die Arbeitsgelegenheiten stellen die sozialrechtliche Variante dar. Die Beschäftigung erfolgt ohne Arbeitsvertrag auf Basis eines sogenannten Sozialrechtsverhältnisses, also ohne Sozialversicherungspflicht und ohne den Wechsel in den Status einer Arbeitnehmerin beziehungsweise eines Arbeitnehmers. Ursprünglich dem Bundessozialhilfegesetz entlehnt, wurden sie zunächst in einer Entgelt- und einer Mehraufwandsvariante in die Grundsicherung für Arbeitsuchende überführt. In der Entgeltvariante wurde ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mit Arbeitsvertrag begründet. Das Instrument wurde relativ wenig genutzt und ist 2012 schließlich abgeschafft worden. Die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante wurden nach 2005 dagegen geradezu zum Standardinstrument im SGB II und kamen gerade in den ersten Jahren nach Einführung der Grundsicherung in beträchtlichem Maße zum Einsatz. Die ausbezahlte Mehraufwandsentschädigung in Höhe von in der Regel 1 bis 2 Euro pro Stunde soll die durch die Tätigkeit zusätzlich entstehenden Aufwendungen ersetzen und wird nicht auf die Regelleistung angerechnet. Der fehlende Schutz durch das Arbeitsrecht und die Sozialversicherungen bedeutet allerdings deutliche Nachteile für die so Beschäftigten.

²⁸ Vgl. Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel (1975 [1933]); Christoph (2016); Paul/Zechmann/Moser (2016); Holleder/ Voigtländer (2016).

²⁹ Vgl. Geraedts (2016).

Mit der Instrumentenreform 2010 wurden die Fördermittel für öffentlich geförderte Beschäftigung deutlich reduziert, mit einer weiteren Reform 2012 wurden die Zielsetzungen der Arbeitsgelegenheiten verengt auf die (Wieder-)Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit und die Teilhabe am Erwerbsleben mit dem Ziel der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Förderung soll seither Arbeitslosen mit besonders geringen Beschäftigungsaussichten vorbehalten sein. Dennoch erhält auch diese Personengruppe nur limitierten Zugang zu dem Instrument: Arbeitslose dürfen maximal für zwei Jahre innerhalb eines Fünfjahreszeitraums teilnehmen. Dabei müssen die Arbeitsgelegenheiten zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein und dürfen den Wettbewerb nicht verzerren. Das schränkt die möglichen Felder für sinngebende und identitätsstiftende Arbeit deutlich ein. Die Wirkungen all dieser Restriktionen lassen sich in der Abbildung 39 nachvollziehen: Die Zahl der geförderten Arbeitsgelegenheiten im Land Bremen ist seit 2010 deutlich zurückgegangen.

Mit der schon erwähnten Instrumentenreform 2012 wurden zudem die für beide Rechtskreise aus dem SGB III übernommenen „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ (ABM) als traditionell wichtigstes

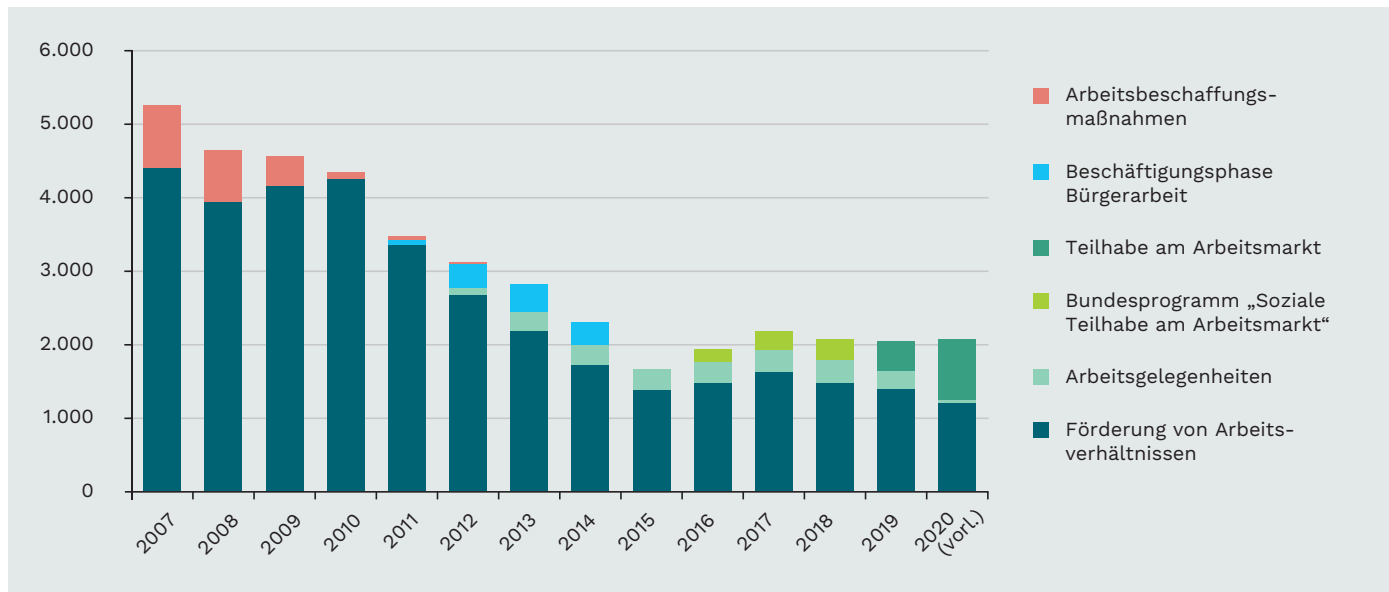
arbeitsvertragliches sozialversicherungspflichtiges Instrument gänzlich abgeschafft. Seither gibt es in der Arbeitslosenversicherung keinerlei Instrument zur öffentlichen Beschäftigungsförderung mehr. In der Grundsicherung wurden ABM zusammen mit der Entgeltvariante der Arbeitsgelegenheiten durch das neue Instrument „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (§ 16e SGB II) abgelöst, das ebenfalls arbeitsvertragliche Beschäftigung förderte. Schon in den Vorjahren waren die Fallzahlen für ABM im Land Bremen gering ausgefallen, in den beiden Jahren vor Abschaffung waren sie mit 18 beziehungsweise 9 Förderfällen verschwindend.

Von 2011 bis 2014 ergänzte das Bundesprogramm Bürgerarbeit die gesetzlichen Instrumente. Zwischen 2016 und 2018 kam das Modellprogramm des Bundes „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ hinzu. Erprobt werden sollte, wie mit öffentlich geförderter Beschäftigung mehr soziale Teilhabe für langzeitarbeitslose Menschen mit vielfachen Problemlagen erreicht werden kann. Zugleich sollten deren Chancen auf Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert werden. Die Arbeitsverhältnisse mussten zusätzlich und wettbewerbsneutral sein und im öffentlichen Interesse liegen.³⁰

Abbildung 39:

Öffentlich geförderte Beschäftigung

Instrumentengruppe Beschäftigung schaffende Maßnahmen (Bestand) im Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

30 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020).

„Das Instrument ‚Teilhabe am Arbeitsmarkt‘ rückt Menschen in den Blick, die über die Jahre des Leistungsbezugs von vielfältigen materiellen und sozialen Einschränkungen betroffen sein dürften.“

Das Teilhabechancengesetz

Mit Auslaufen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe“ im Dezember 2018 trat am 1. Januar 2019 das Teilhabechancengesetz in Kraft. Seither sind Förderungen mit dem erst 2012 eingeführten Instrument „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV) nicht mehr möglich. Stattdessen wurden zwei neue arbeitsvertragliche Regelinstrumente eingeführt: Die „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II), die stärker noch als FAV wie ein Lohnkostenzuschuss wirkt, und die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II), die nicht nur namentlich, sondern auch inhaltlich Anleihen beim vorherigen Bundesprogramm nimmt. Beide Instrumente richten sich gleichermaßen an seit langer Zeit Arbeitslose, die auch bei guter Arbeitsmarktlage nur geringe Aussichten auf eine Arbeitsstelle haben und ohne Förderung von den durch das Arbeitsleben vermittelten gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten ausgeschlossen sind. Abgegrenzt werden die Zielgruppen der beiden neuen Förderinstrumente wesentlich über die Dauer der Arbeitslosigkeit (§ 16e SGB II) beziehungsweise die Dauer des Leistungsbezugs (§ 16i SGB II). Bei der Förderung nach § 16e SGB II ist eine seit mindestens zwei Jahren andauernde Arbeitslosigkeit Voraussetzung. Bei der Förderung nach § 16i SGB II sind Menschen förderfähig, die innerhalb von sieben Jahren mindestens sechs Jahre Grundsicherungsleistungen bezogen haben und in dieser Zeit allenfalls kurzzeitig einer Erwerbsarbeit nachgegangen sind. Die Förderung ist also nicht an den Status der Arbeitslosigkeit und ihre Dauer geknüpft, auch nichtarbeitslose Leistungsbezieher finden zu diesem Instrument Zugang.

Die geförderten Beschäftigungsverhältnisse können gleichermaßen in privatwirtschaftlichen Betrieben und bei öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen oder Trägern eingerichtet werden. Deshalb ist die Vorgabe entfallen, dass sie zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral sein müssen. Das hat das Spektrum der Beschäftigungsfelder erfreulich erweitert. Die Förderdauer liegt beim § 16e bei zwei Jahren, die Jobcenter übernehmen im ersten Jahr 75 Prozent des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts, im zweiten Jahr beträgt der Zuschuss 50 Prozent. Beim § 16i beträgt die Förderdauer mindestens zwei, maximal fünf Jahre, die Jobcenter refinanzieren die Lohnkosten in den ersten beiden Jahren vollständig, anschließend sinkt die Förderung jährlich um 10 Prozentpunkte. Die degressive Förderung kann im Land Bremen durch ein Landesprogramm kompensiert werden.

Mit dem „Teilhabechancengesetz“ wurde zudem ein begleitendes Beratungs- und Unterstützungsangebot als Regelinstrument im Rahmen geförderter Beschäftigung eingeführt. Das oft Coaching genannte Angebot soll das Beschäftigungsverhältnis stabilisieren und kann ein breites Spektrum an arbeits- und lebensweltlichen Themenstellungen umfassen.³¹

Die „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ zielt klassisch auf Übergänge in den Arbeitsmarkt. Insbesondere das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ stellt jedoch eine Erweiterung der Förderperspektive des SGB II dar: Es rückt Menschen in den Blick, die über die Jahre des Leistungsbezugs von vielfältigen materiellen und sozialen Einschränkungen betroffen sein dürften, und es zielt darauf, die desintegrativen Folgen der Abhängigkeit von den Jobcentern zumindest zeitweise abzumildern. Die sozialpolitische Dimension tritt bei diesem Instrument in den Vordergrund, die Arbeitsmarktintegration als eigentliches Leitziel des SGB II in den Hintergrund. Erst in zweiter Linie soll die geförderte Beschäftigung unterstützt durch ganzheitliche begleitende Betreuung die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten verbessern. Das ist ein bemerkenswertes Novum. Nach derzeitiger Rechtslage ist das Instrument befristet und sind Zugänge nur noch bis einschließlich 31.12.2024 möglich (§ 81 SGB II).

31 Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2021).

Empfehlungen

Die Neuordnung der Instrumente zur öffentlich geförderten Beschäftigung bieten viele Chancen. Die Arbeitsgelegenheiten können als erstes Glied einer Förderkette fungieren. Das Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ nach § 16e SGB II kann Übergänge schaffen und mit der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II steht endlich ein Förderinstrument zur Verfügung, das die Umsetzung des zuvor vielfach geforderten sozialen Arbeitsmarkts ermöglicht. Das Land Bremen kofinanziert die Mittel der Jobcenter, sodass über die gesamte Dauer ein Zuschuss für 100 Prozent der Lohnkosten möglich ist. Um das ganze Potenzial des Teilhabechancengesetzes ausschöpfen zu können, schlägt die Arbeitnehmerkammer eine Doppelstrategie vor, die die sozialpolitische und die arbeitsmarktpolitische Förderdimension gleichermaßen bedient.

- ▶ Wenn – wie vom Bremer Senat geplant – geförderte Arbeitsplätze nach § 16i SGB II in solchen Stadtteilen und Quartieren angesiedelt werden, in denen viele Menschen mit geringen Einkommen wohnen, hilft das insbesondere weniger mobilen Gruppen wie Eltern mit Kindern und Alleinerziehenden. Denn Wohnquartiere sind gute Ausgangspunkte für soziale Integrationsprozesse durch öffentlich geförderte Beschäftigung. Ein weiterer Vorteil solcher sozialräumlichen Ansätze ist die Stärkung der lokalen Ökonomie. Denn der Verdienst von Menschen mit niedrigen Einkommen fließt meist unmittelbar in den alltäglichen Konsum und damit als zusätzliches Geld in sozial benachteiligte Stadtteile. Schließlich kann die soziale Infrastruktur vor Ort gestärkt werden. Lokale Quartierszentren und vielfältige Stadtteilprojekte bieten gute Anknüpfungspunkte und Betätigungsfelder in sozialen Kaufhäusern, Stadtteilcafés, Second-Hand-Läden, Werkstätten oder der Verbesserung des Wohnumfeldes und in der Kinderspielplatzpflege. Dabei kommt es nicht allein darauf an, die Interessen der lokalen Einrichtungen zu bedienen, sondern vor allem darauf, den Beschäftigten die Erfahrung zu ermöglichen, Neues lernen, durch eigenes Handeln Einfluss nehmen und damit Herausforderungen erfolgreich bewältigen zu können (Selbstwirksamkeit) und ihre Kompetenzen zu fördern. Umso mehr bedarf es einer klugen stadtpolitischen Steuerung der jeweils erforderlichen Arbeitsplätze hinein in die Quartiere.
- ▶ Wenn eine sozialintegrative Förderung ausläuft, wird die Fallhöhe für die Teilnehmenden danach umso höher. Viele Studien weisen darauf hin, dass an diesem kritischen Punkt sehr starke Rückschritte zu beobachten sind. Um dies zu vermeiden, müssen rechtzeitig Anschlüsse gefunden werden. Im Gesetzgebungsverfahren zum Teilhabechancengesetz ist darauf hingewiesen worden, dass die Förderung öffentlicher Beschäftigung im SGB II auch den kommunalen Haushalt entlastet. Denn jedes Beschäftigungsverhältnis nach § 16i erbringt Einsparungen für den kommunalen Anteil an den SGB-II-Transferleistungen (Kosten der Unterkunft). Dieses kommunale Ersparnis kann für die Finanzierung eines ergänzenden Landesprogramms verwendet werden. Bremen macht von den Chancen dieses kommunalen Passiv-Aktiv-Transfers (PAT) bisher noch keinen Gebrauch. Dabei bietet sich die Möglichkeit, in gemeinnützigen Projekten mit einem Finanzierungsmix aus erwirtschafteten Einnahmen, Mitteln von Kommune beziehungsweise Land und Arbeitsmarktmitteln eine langfristige Förderung für Beschäftigungsverhältnisse zur sozialen Teilhabe sicherzustellen, wenn die individuelle Förderungshöchstdauer nach § 16i SGB II bereits erreicht ist. Dieser Finanzierungsmix zur Weiterförderung könnte beispielsweise genutzt werden, um älteren Teilnehmenden eine sozialversicherte Beschäftigungsbrücke bis in die Altersrente zu bauen.
- ▶ Zusätzlich zu diesem Ansatz mit explizit sozialpolitischen Zielsetzungen schlägt die Arbeitnehmerkammer einen qualifikationsorientierten Schwerpunkt vor, der stärker die Arbeitsmarktintegration in den Blick nimmt. Denn das Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bietet ausdrücklich Anknüpfungspunkte für eine Kombination von Arbeiten und Lernen.³² Mit einer Förderdauer von fünf Jahren lassen sich dadurch sehr gute Möglichkeiten zur Nachqualifizierung schaffen. Eine klug abgestimmte Architektur von Bildungsbausteinen kann auf die Externenprüfung bei den Kammern vorbereiten und so bis zum Berufsabschluss führen. Auch die modulare Nachqualifizierung in kleineren

³² Weiterbildungskosten können nach § 16i SGB II je gefördertem Arbeitsverhältnis in Höhe von insgesamt bis zu 3.000 Euro übernommen werden, zudem können zusätzlich mit der Teilnahme an einer Weiterbildung entstehende Kosten übernommen werden.

Teilschritten ist möglich. Ein solcher qualifikationsorientierter Ansatz lässt sich am besten branchenspezifisch realisieren. Dafür sollten wenige Beschäftigungsfelder ausgewählt werden, in denen es Personalbedarf und daher gute Übergangschancen gibt. Beispiele sind die Unterstützung sozialpädagogischer Arbeiten in Kindertageseinrichtungen und Grundschulen, pflegerische oder hauswirtschaftliche Tätigkeiten in Pflegeeinrichtungen oder auch handwerkliche Arbeiten, beispielsweise im Baugewerbe. Innerhalb der fünf Förderjahre können die Teilnehmenden im besten Fall bis zum Berufsabschluss geführt werden mit guten Chancen auf Übernahme und dauerhafte Beschäftigung.

- ▶ Für die Arbeitsmarktintegration ist ein neuer Weg erfolgversprechend, der das kommunale Vergaberecht nutzt. Die öffentliche Hand kann als großer Nachfrager am Markt bei

Vergabeverfahren soziale Aspekte einbeziehen, die beschäftigungspolitische Impulse setzen. In Nordrhein-Westfalen sind einige Kommunen dabei erfolgreich: In Zusammenarbeit der Vergabestellen mit der Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung wird bei geeigneten öffentlichen Aufträgen die Einstellung von Langzeitarbeitslosen als zusätzliche Leistung ausgeschrieben. Klebeeffekte schaffen Integrationsmöglichkeiten und bei Arbeitgebern werden Vorbehalte gegen Arbeitslose abgebaut. Zugleich geht es darum, im Zusammenspiel mit der Wirtschaftsförderung das Potenzial für neue einfache Arbeitsplätze in Unternehmen zu erschließen, um Beschäftigungsimpulse im Marktsegment für an- und ungelernete Arbeitskräfte zu setzen.³³ Auch in Bremen und Bremerhaven sollte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge darüber nachgedacht werden, wie soziale Vergabekriterien gestärkt werden können.

Ein guter Deal – Jobs für Langzeitarbeitslose als gleichberechtigte Leistung bei kommunalen Aufträgen

Die Stadt Dortmund betreibt seit 2017 das Service Center lokale Arbeit. Es vermittelt langzeitarbeitslose Menschen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Der Blick nach Dortmund lohnt sich auch deshalb, weil es mit Bremen viel gemein hat. Beide Städte haben eine ähnlich große Bevölkerungszahl und beide sind geprägt von einem Strukturwandel, in dem große Industrien eingebrochen und untergegangen sind. Trotz des Anstiegs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist ein fester Sockel von Arbeitslosigkeit geblieben. Mit der Entscheidung, die Arbeitsmarktpolitik mit der Vergabe kommunaler Aufträge zu verknüpfen und dadurch Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose zu schaffen, ist Dortmund einen ganz neuen Weg gegangen. Das Service Center lokale Arbeit prüft unter Federführung der Wirtschaftsförderung gemeinsam mit dem Sozialdezernat und dem Jobcenter alle städtischen Vergaben auf ihr Potenzial zur Integration von Langzeitarbeitslosen. Die anschließende Ausschreibung erfolgt in enger Abstimmung zwischen dem Service Center und dem Vergabe- und Beschaffungszentrum der Stadt und wird verknüpft mit der Bedingung, zusätzlich eine definierte Zahl Arbeitsplätze für

Langzeitarbeitslose zu schaffen. Um die Ausschreibung im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe rechtssicher zu gestalten, wird diese Aufgabe als eigenes Beschaffungsziel festgelegt und als Teil der zu erbringenden Dienstleistung definiert. Die potenziellen Auftragnehmer kalkulieren den Einsatz der Langzeitarbeitslosen in ihr Angebot ein, im Gegenzug wird ein höherer Preis für das Angebot akzeptiert. Seit 2019 werden die potenziellen zusätzlichen Arbeitsplätze nach § 16e und auch 16i SGB II finanziert. Darüber besteht eine Kooperationsvereinbarung mit dem Jobcenter. Bis 2019 konnten im Rahmen des Modellprojekts über 200 Stellen für Langzeitarbeitslose in der Privatwirtschaft geschaffen werden.³⁴ Seit 2020 ist in Dortmund die kommunale Vergabe mit dem gleichberechtigten Beschaffungsziel der Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose und die Arbeit des Service Center lokale Arbeit verstetigt.

Zur Recherche über die Möglichkeiten, die kommunale Vergabe mit der Beschäftigungsförderung zu verknüpfen, hat Eva Mahlerl als Praktikantin bei der Arbeitnehmerkammer einen wichtigen Beitrag geleistet.

³³ Vgl. Pantel (2017); Eicker-Bix (2010).

³⁴ Vgl. Nägele/Pagels (2020).

03.3 Unterstützung bei der Berufsausbildung

Ausbildungslosigkeit

Menschen ohne Berufsabschluss tragen ein hohes Arbeitsmarktrisiko: Sie sind seltener erwerbstätig, werden häufiger arbeitslos, bleiben es oft länger und können ihren Lebensunterhalt seltener aus eigenem Einkommen bestreiten. Deshalb ist in jungen Jahren der Zugang zu und das erfolgreiche Abschließen von einer Berufsausbildung ein wichtiges präventives Element, um Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Es gibt zwei Bildungsindikatoren, die den Handlungsbedarf im Land Bremen deutlich machen. Da sind zum einen die „frühen Schulabgänger“. So wird in der Bildungsstatistik die Risikogruppe genannt, die das allgemeine und berufliche Bildungssystem frühzeitig ohne Abschluss verlässt, konkret: junge Menschen in der Altersgruppe der 18- bis unter 25-Jährigen, die nicht über eine Hochschulzugangsberechtigung verfügen, bisher noch keinen beruflichen Abschluss erworben haben, sich aber auch nicht in schulischer oder beruflicher Ausbildung oder einer anderen Bildungsmaßnahme befinden. Mit 16 Prozent weist Bremen den höchsten Wert aller Bundesländer bei den frühen Schulabgängerinnen und Schulabgängern aus (Bundesdurchschnitt 10,3 Prozent).³⁵ Der andere Indikator sind die nicht formal qualifizierten jungen Erwachsenen in der nächst höheren Altersgruppe: Auch bei den 25- bis 34-Jährigen ohne Abschluss weist das Land Bremen mit 23,2 Prozent den mit Abstand höchsten Wert aller Bundesländer aus (Bundesdurchschnitt 14,6 Prozent).³⁶ Zwar zählen in diese Gruppe auch Studierende, die ihren Studienabschluss noch nicht erreicht haben, dennoch verbirgt sich hinter diesem Wert ein hohes Risikopotenzial für prekäre Zukunftsperspektiven.

Wer nicht über einen Abschluss verfügt, hat zumeist keinen erfolgreichen Zugang zum Ausbildungssystem gefunden. Die Ursachen sind vielschichtig, als zentral im Land Bremen darf aber das zu geringe Ausbildungsangebot gelten.³⁷ Wie auf jedem Markt gibt es auch auf dem Ausbildungsmarkt Angebot und Nachfrage. Das Angebot sind die Ausbildungsplätze, die die Betriebe zur Verfügung stellen, um ihren Fachkräftenachwuchs zu sichern. Die Nachfrage stellen Jugendliche dar, die gern eine Ausbildung absolvieren möchten und sich um die offenen Stellen bewerben. In Bremen sind Angebot und Nachfrage schon seit vielen Jahren nicht mehr zum Ausgleich gekommen. Denn die Arbeitgeber im Land Bremen bieten zu wenige Ausbildungsstellen an. In der Corona-Krise hat sich diese Situation noch einmal verschärft. Die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge ist auf einen historischen Tiefstand gesunken. Am Ende kamen im Jahr 2020 nur 5.178 Ausbildungsverträge zum Abschluss – der niedrigste Wert seit 1980. Nach der Statistik des Bundesinstituts für Berufsbildung kamen im Corona-Jahr 2020 nur noch 68,6 Ausbildungsplätze auf 100 Ausbildungsinteressierte. Das reicht längst nicht aus, um der jungen Generation eine Perspektive zu geben. Denn anders als die Betriebe können sich die jungen Menschen in schlechten Zeiten nicht einfach vom Ausbildungsmarkt zurückziehen. Schließlich ist ein Ausbildungsabschluss das Eintrittsticket zu einer gesicherten Beschäftigung.³⁸

Fehlende Ausbildungsplätze erschweren auch die Vermittlungsarbeit der Agentur für Arbeit, in deren Hände der Gesetzgeber das Zusammenführen von Ausbildungsstellen und Bewerberinnen beziehungsweise Bewerbern gelegt hat. Von den durch die Berufsberatung der Agentur unterstützten Bewerberinnen und Bewerbern mündeten schließlich nur 31,6 Prozent in eine betriebliche Ausbildung ein. Zusätzlich 8,6 Prozent konnten in eine öffentlich geförderte Ausbildungsstelle vermittelt werden. Die übrigen knapp 60 Prozent fanden trotz nachgewiesener Eignung und Unterstützung durch die Agentur für Arbeit keine Lehrstelle. Knapp 1.000 junge Menschen hatten im Jahr 2020 die Suche selbst dann noch nicht aufgegeben, als das Ausbildungsjahr schon längst angefangen hatte. 670 mussten sich arbeitslos melden. Dass zu Beginn des

³⁵ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Datenstand 2019.

³⁶ Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung (2020).

³⁷ Vgl. Seeber et al. (2019).

³⁸ Vgl. Geraedts (2021a).

„Im Corona-Jahr 2020 kamen nur noch 68,6 Ausbildungsplätze auf 100 Ausbildungsinteressierte. Das reicht längst nicht aus, um der jungen Generation eine Perspektive zu geben.“

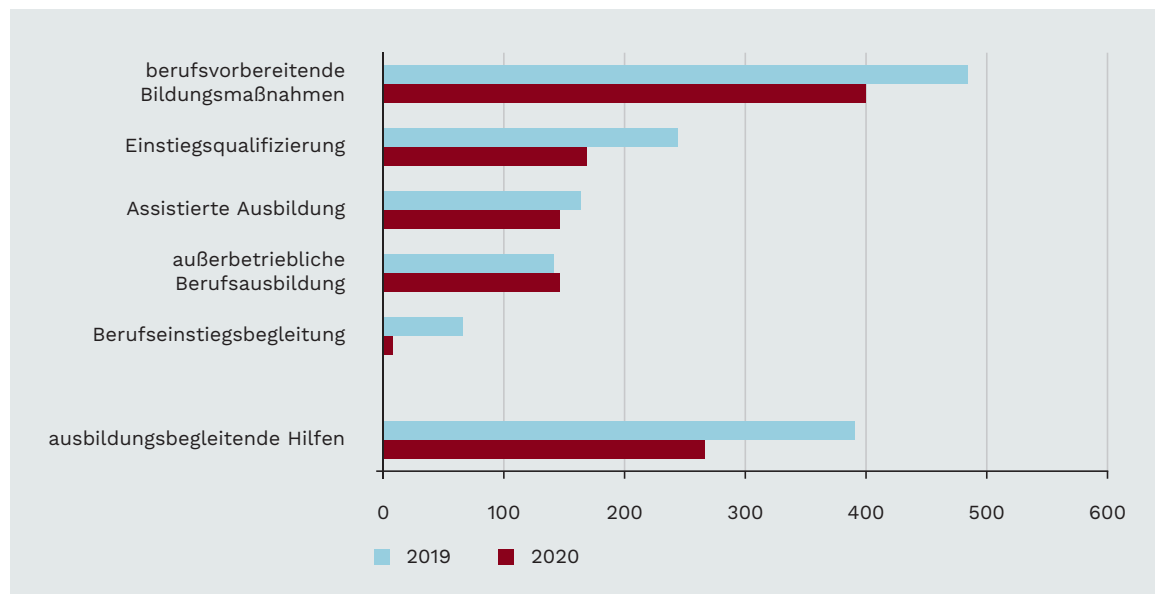
Ausbildungsjahres so viele junge Menschen von der Berufsberatung in die Arbeitslosigkeit gingen, ist dramatisch. Denn aus vielen Studien ist bekannt, dass der Start in die Arbeitswelt mit Arbeitslosigkeit hohe soziale Risiken birgt – eine Hypothek, die noch länger auf Einkommen, Entwicklungs- und Karrieremöglichkeiten lastet. In einer Krise, in der viele junge Menschen gleichzeitig betroffen sind, erreichen die Schatten der Jugendarbeitslosigkeit leicht eine ganze Generation.

Im Land Bremen ist es der Jugendberufsagentur, unter deren Dach die Agentur für Arbeit, die Jobcenter und die drei Senatsressorts Bildung, Arbeit

und Soziales/Jugend kooperieren, nicht gelungen, den jungen Menschen rechtzeitig Alternativen zur Arbeitslosigkeit zu bieten.³⁹ Das zeigt sich nicht nur in der Arbeitslosen-, sondern auch in der Förderstatistik. Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III und des SGB II, die beim Übergang in Ausbildung unterstützen sollen, sind im Vergleich mit dem Vorjahr sogar deutlich weniger zum Einsatz gekommen. Nur die außerbetriebliche Ausbildung bei Trägern hat das Niveau halten können. Dabei wäre angesichts der absehbaren Entwicklungen auf dem Ausbildungsmarkt eine Ausweitung des Angebots zu erwarten gewesen.

Abbildung 40:
Förderung der Berufsausbildung

Zugänge (Jahressumme) in Instrumente der Ausbildungsförderung im Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

39 Vgl. Geraedts (2020a).

Auch die ausbildungsbegleitenden Hilfen als das Instrument, das junge Menschen in Ausbildung unterstützen soll, damit sie erfolgreich zum Abschluss kommen, ist 2020 weniger genutzt worden. Dabei ist zu vermuten, dass angesichts von Berufsschulenausfall, Kurzarbeit, Homeoffice und anderen Veränderungen der betrieblichen Arbeitsorganisation der tatsächliche Bedarf an Nachhilfeunterricht, fachpraktischer Förderung und sozialpädagogischer Unterstützung eher gestiegen ist. Angesichts von 16.900 Auszubildenden im Land Bremen (Dezember 2019) scheint die Zahl von 265 jungen Menschen nicht eben hoch, die im Laufe des Jahres 2020 Zugang zu ausbildungsbegleitenden Hilfen bekamen.

Im Lichte der Corona-Krise stehen zwei Instrumente besonders im Fokus: Die außerbetriebliche Ausbildung bei Trägern, deren Hochfahren einen Beitrag hätte leisten können, den Ausfall des betrieblichen Ausbildungsangebots zu kompensieren, und die ausbildungsbegleitenden Hilfen, damit die jungen Auszubildenden in den Turbulenzen der Krise nicht allein dastehen. Beide sind aber nicht frei zugänglich. Sie sind gesetzlich strikt reglementiert und nur für einen begrenzten Personenkreis vorgesehen, der sich in einer eng definierten Gefährdungssituation befinden muss. Beide Instrumente setzen zudem ein Antrags- und Prüfverfahren bei der Agentur für Arbeit voraus. Die Agentur entscheidet am Ende über den Zugang. Fällt die Entscheidung positiv aus, verweist sie an von ihr beauftragte Träger, die ihrerseits ein formalisiertes Zulassungs- und Antragsverfahren durchlaufen haben müssen. Die niedrigen Fallzahlen lassen sich nicht zuletzt als Hinweis auf die hohe selektive Wirkung der gesetzlichen Vorgaben und verwaltungstechnischen Verfahren interpretieren. Deshalb hat das Land Bremen zumindest für die außerbetriebliche Ausbildung ein eigenes Programm aufgelegt.

Arbeitslosigkeit von jungen Menschen

Junge Menschen werden aber nicht nur arbeitslos, weil sie keinen Ausbildungsplatz gefunden haben. Gerade in Wirtschaftskrisen verlieren sie oftmals als erste und besonders häufig ihren Arbeitsplatz. Kündigungswellen treffen meist zuerst die jungen Beschäftigten, weil bei ihnen der Kündigungsschutz weniger stark wirkt. Weil der Personalbedarf in Krisen sinkt, werden Auszubildende zudem nach der Abschlussprüfung nicht übernommen und nach der Ausbildung in die Arbeitslosigkeit entlassen. Zusammen lässt all das die Arbeitslosigkeit von unter 25-Jährigen überdurchschnittlich wachsen. Das zeigt sich auch in der Corona-Krise.

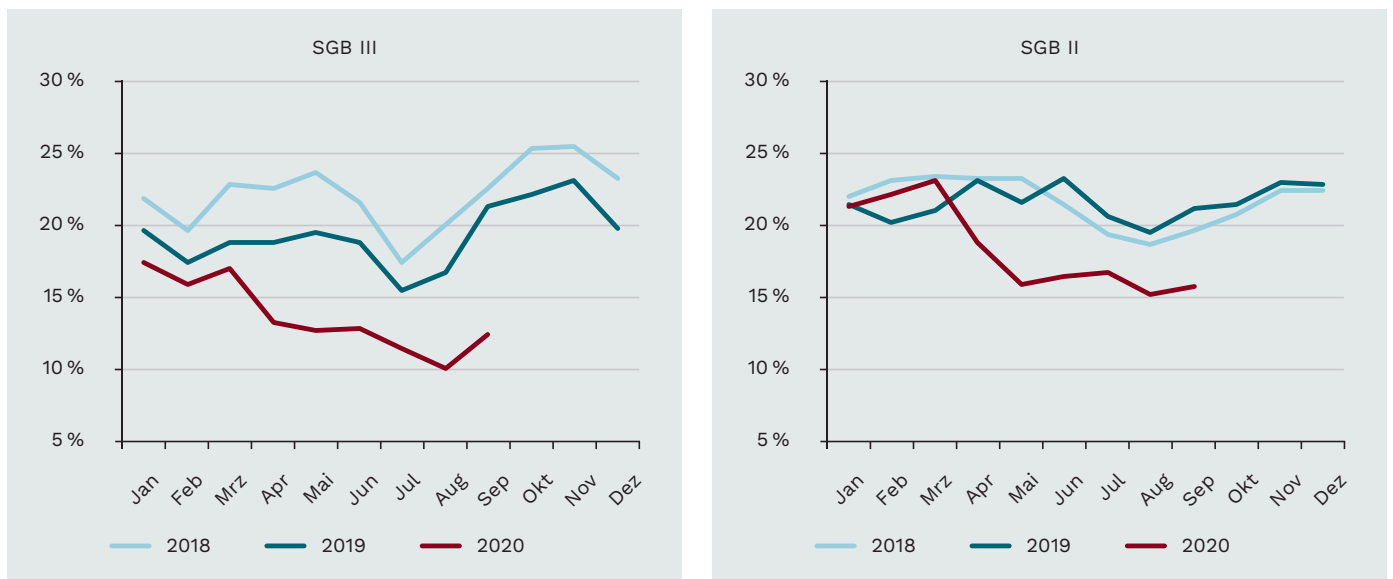


Wenn die Arbeitslosigkeitserfahrungen länger andauern, kann dies sogenannte Scarring Effects hinterlassen, also soziale Narben, die noch im späteren Leben zu einem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko, schlechteren Gesundheitschancen und geringerer Lebens- und Arbeitszufriedenheit führen.⁴⁰ Deshalb ist der Anstieg der Zahl der Langzeitarbeitslosen unter 25 Jahren Anlass zur Sorge, der sich derzeit im Land Bremen beobachten lässt. Von März 2020 bis März 2021 hat sie sich nahezu verdoppelt und ist inzwischen auf 835 angewachsen. Mit anderen Worten: Jede und jeder fünfte junge Arbeitslose ist bereits langzeitarbeitslos. Der statistische Status „langzeitarbeitslos“ ist immer auch ein Hinweis darauf, dass ein Jahr oder länger keine Förderung mehr stattgefunden hat. Umso wichtiger ist es, jungen Arbeitslosen frühzeitig Angebote zu machen.

Bei Betrachtung der sogenannten Aktivierungsquote wird deutlich, dass dies bei den unter 25-Jährigen nur begrenzt gelingt. Die Aktivierungsquote beschreibt, wie hoch der Anteil der Teilnehmenden an Arbeitsfördermaßnahmen gemessen an allen Förderbaren ist. Im Vergleich zu den beiden Vorjahren ist dieser Anteil im Jahr 2020 bei den unter 25-Jährigen deutlich gesunken. Die Abbildung 41 zeigt die Förderquote differenziert nach den beiden Rechtskreisen SGB III und SGB II.

Abbildung 41:
Junge Arbeitslose werden zu wenig gefördert

Aktivierungsquoten von Arbeitslosen unter 25 Jahren im Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Besonders bedenklich ist, dass in der Gruppe der unter 25-Jährigen der Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsabschluss hoch ist: 3.520 oder 84 Prozent verfügten nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung. 642 hatten eine betriebliche oder schulische Ausbildung absolviert und 32 einen akademischen Abschluss (Jahresdurchschnitt 2020).

40 Vgl. Tamesberger (2014).

Empfehlungen

Ausbildungslose Jugendliche haben eine prekäre Zukunftsperspektive und arbeitslose junge Menschen drohen die Langzeitarbeitslosen von morgen zu werden. Es bleibt deshalb wichtig, im Sinne präventiver Arbeitsmarktpolitik einen Schutzschirm über den Ausbildungsmarkt aufzuspannen, der den Verlust von Ausbildungsplätzen vorübergehend kompensiert, bestehende Ausbildungsverhältnisse absichert und schließlich das duale Ausbildungssystem insgesamt stabilisiert.⁴¹ Zugleich müssen im Sinne investiver Arbeitsmarktpolitik junge Arbeitslose eine hohe Priorität in der Arbeitsförderung haben. Sie brauchen Unterstützung beim Erreichen eines Berufsabschlusses und beim Berufseinstieg.

- ▶ Im Landesprogramm „Ausbildungsgarantie“ verfügt Bremen mit der Berufsqualifizierung in der Berufsschule und mit der außerbetrieblichen Ausbildung in Ausbildungsverbänden bereits über zwei Instrumente, die einen Marktersatz für fehlende Ausbildungsplätze darstellen. Es ist ein wichtiges Signal und ein sehr guter Schritt, dass das Land ab dem Jahr 2021 weitere 50 Millionen Euro aus zusätzlichen ESF-Mitteln bereitstellt, um mehr außerbetriebliche Ausbildungsplätze in Bremen und Bremerhaven zu fördern. Bei der Auswahl der Berufe sollte die Konzentration auf zukunftssträchtigen Ausbildungsberufen liegen, die auch für junge Menschen mit Berufsbildungsreife erreichbar sind. Denn gerade diese Gruppe lässt die Konkurrenz auf einem engen Markt am wenigsten zum Zuge kommen.
- ▶ Bei allen Spannungen am Ausbildungsmarkt darf nicht aus dem Blick geraten, dass tausende junge Menschen in Ausbildung sind – und dies aktuell unter absoluten Ausnahmebedingungen. Viele fühlen sich alleingelassen. Denn in der Corona-Krise zeigt sich wie unter einem Brennglas, dass es an Unterstützungsstrukturen mangelt. Das bietet die Gelegenheit, landesseitig ein Unterstützungsangebot aufzubauen, das ohne Antragstellung bei der Agentur für Arbeit und andere Hürden immer dann leicht zugänglich ist, wenn es gerade gebraucht wird. Dazu gehört ein soziales Beratungsangebot mit Lotsenfunktion zu spezifischer Beratung und in die konkreten, von Dienstleistern umgesetzten Unterstützungsangeboten von der Nachhilfe über Mediationsverfahren bei Problemen im Betrieb bis zur psychosozialen Anlaufstelle etwa bei Prüfungsängsten. Was an jeder Universität und Hochschule Standard ist, sollte auch für die Berufsausbildung gelten.
- ▶ Auch jenseits des aktuellen Krisenmodus ist der Ausbildungsmarkt ein schrumpfender Markt und mit ihm schrumpft das Fachkräftepotenzial.⁴² Dabei kann sich die Wirtschaft den Ausfall der Versorgung mit jungen Nachwuchskräften in der aktuellen demografischen Umbruchphase kaum leisten. Um zukunftsfähig zu bleiben, muss der Ausbildungsmarkt auch nach der Krise dauerhaft stabilisiert werden, denn die jetzt geleistete staatliche Kompensation kann nur vorübergehend greifen. Einer der Hebel ist das Anregen und Absichern betrieblicher Investitionen in die Fachkräftesicherung. Ein umlagefinanzierter Fonds zur solidarischen Verteilung der Ausbildungskosten auf alle Betriebe kann hierfür der Schlüssel sein.⁴³

„Es bleibt wichtig, im Sinne präventiver Arbeitsmarktpolitik einen Schutzschirm über den Ausbildungsmarkt aufzuspannen.“

41 Vgl. Geraedts et al. (2020).

42 Vgl. Geraedts (2020b).

43 A. a. O.

Ein Ausbildungsfonds für Bremen

Die Entscheidung von Betrieben, auszubilden oder auch nicht, ist eine unternehmerische. Doch selbst in den langen Jahren des Aufschwungs sind die betrieblichen Investitionen in Ausbildung zurückgegangen. In der aktuellen Krise hat sich die Situation dramatisch verschlechtert – zum Schaden von Wirtschaft und Gesellschaft. Das nachhaltig sinkende Ausbildungsengagement der Arbeitgeber verlangt nach politischen Antworten. Ein in der Vergangenheit bereits gesetzlich ausgearbeitetes und in einzelnen Branchen wie dem Baugewerbe (tariflich) oder in der Pflege (bundesgesetzlich) erfolgreich umgesetztes Umlagesystem könnte für Verbindlichkeit sorgen, die Kosten für Ausbildungsinvestitionen von kurzfristigen privaten Interessen entkoppeln und auf die Schultern aller Unternehmen verteilen, der Politik branchenspezifische Steuerungsmöglichkeiten an die Hand

geben und bedarfsgerechte Finanzmittel für die Ausbildung von Fachkräftenachwuchs zur Verfügung stellen. Im Koalitionsvertrag ist deshalb vereinbart, eine landesrechtliche Regelung für einen Ausbildungsfonds zu finden, soweit nicht branchenbezogene Tarifverträge eine Umlagefinanzierung sicherstellen.

Um ausbildende Betriebe zu entlasten und die Investitionen in die Nachwuchssicherung solidarisch zwischen den Unternehmen zu verteilen, soll eine Umlage von allen Betrieben eingezahlt werden, die durch öffentliche Zuschüsse ergänzt werden kann. Durch einen solchen Ausbildungsfonds ließen sich mehr Ausbildungsplätze schaffen und auch ein Unterstützungssystem finanzieren, das analog zu Universitäten und Hochschulen den Bildungserfolg junger Menschen und Betriebe absichern soll.

- ▶ Junge Arbeitslose müssen in der Arbeitsförderung hohe Priorität genießen. Denn langzeitarbeitslos sollte niemand unter 25 Jahren werden. Bei jungen Menschen am Anfang ihrer Erwerbsbiografie muss das oberste Ziel die Weiterentwicklung durch Qualifizierung sein.

Wer noch keinen Berufsabschluss hat, soll ihn durch Arbeitsförderung erreichen können. Das mag bei den einen gelingen, indem ein passender Ausbildungsplatz gefunden wird, bei anderen wird es viele kleine Schritte brauchen. Das SGB III und das SGB II liefern Rechtsgrundlage und Instrumente, die Beratung und das kluge Auffädern von individuellen Förderketten liegt in den Händen der Jobcenter und der Agentur für Arbeit. Für die jungen Arbeitslosen, die bereits einen Abschluss erreicht, aber keine oder nur wenig Berufspraxis haben und für die es wegen der reduzierten Arbeitskräftenachfrage schwierig ist, sich erfolgreich am Markt zu platzieren, ist über eine abgesicherte Einstiegsphase als spezifische Form der öffentlichen Beschäftigungsförderung nachzudenken. Das könnte in einem Landesprogramm umgesetzt werden.



04 — Hilfebedürftigkeit, Armut und Arbeitslosigkeit

Bisher ging es in diesem Bericht um die Arbeitslosigkeit im Land Bremen und in seinen beiden Kommunen Bremen und Bremerhaven. Dabei werden die nichtarbeitslosen Erwerbsfähigen im SGB II oft übersehen. Denn in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Arbeitslosen längst nicht die größte Gruppe. Im Jahresdurchschnitt 2020 gab es im Land Bremen 40.822 Arbeitslose, davon waren 29.713 im Rechtskreis SGB II gemeldet. Zugleich erhielten aber insgesamt 69.064 Menschen Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende von den beiden Jobcentern. Der überwiegende Teil der Menschen, die erwerbsfähig und wegen ihrer ökonomischen Hilfebedürftigkeit auf die Jobcenter angewiesen waren, erschienen demnach im Jahr 2020 gar nicht in der Arbeitslosenstatistik.

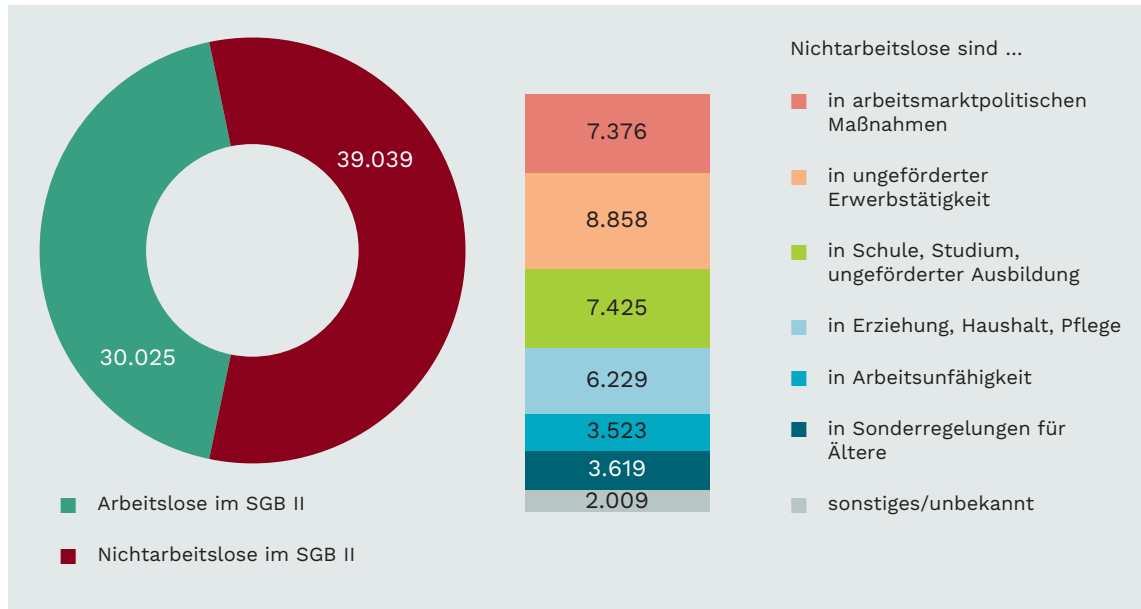
Ein Teil steht wegen der aktiven Teilnahme an einer Fördermaßnahme, wegen einer akuten Erkrankung oder Ähnlichem dem Arbeitsmarkt kurzfristig nicht zur Verfügung oder hat den Sonderstatus für 58-Jährige zugeschrieben bekommen und zählt deshalb nicht zu den Arbeitslosen. Sie erscheinen in der Unterbeschäftigungsstatistik (siehe auch S. 10, S. 17). Der allergrößte Teil sucht aktuell aber gar keine Arbeit. Und das aus guten Gründen. Dazu zählen die Menschen, die nicht erwerbslos sind und einer ganz normalen, ungeforderten Arbeit nachgehen – mit knapp 23 Prozent (22,7 Prozent) ein beträchtlicher Anteil der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden im SGB II –, bei denen aber der Verdienst nicht ausreicht. Andere tragen die Verantwortung für Kinder oder für zu pflegende Angehörige und können sich deshalb keine Stelle suchen (16,0 Prozent), manchmal auch, weil es an der Kinderbetreuung fehlt. In die Statistik gehen auch Jugendliche ein, die ab 15 Jahren formal zu den Erwerbsfähigen zählen, aber noch zur Schule gehen oder in einer Ausbildung sind (19,0 Prozent). Auch sie sind nicht auf Arbeitssuche. Sie alle beziehen Grundsicherungsleistungen. Die Abbildung 42 zeigt die arbeitslosen und die nichtarbeitslosen Erwerbsfähigen, die auf Hilfsleistungen nach dem SGB II angewiesen sind (Jahresdurchschnitt 2020).

„Wer im Land Bremen einmal abhängig von Hartz IV ist, bleibt es meist für lange Zeit.“

Abbildung 42:

Arbeitslosengeldbezug im SGB II ist nicht gleichzusetzen mit Arbeitslosigkeit

Arbeitslose und Nichtarbeitslose im SGB II (Land Bremen, Jahresdurchschnitt)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Insgesamt waren die Hälfte der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden Männer, die andere Hälfte Frauen. Es kommt nicht von ungefähr, dass von den erwerbsfähigen Frauen lediglich 39 Prozent zur Gruppe der Arbeitslosen zählte, 61 Prozent zu den Nichtarbeitslosen. Darin bilden sich nicht zuletzt die Geschlechterverhältnisse in unserer Gesellschaft und am Arbeitsmarkt ab: In Haushalten mit Kindern bleibt die Zuständigkeit für deren Betreuung häufig bei den Frauen. Auch die Arbeitsmarktzugänge zu existenzsichernder Arbeit bleiben bis heute für Frauen schwieriger als für Männer.

Langer Leistungsbezug

Ganz unabhängig von der Frage der Langzeitarbeitslosigkeit wird in der Grundsicherungsstatistik die Dauer des Leistungsbezugs erhoben. Bei Menschen, die innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren mehr als 21 Monate Arbeitslosengeld II bezogen haben, wird von Langzeitleistungsbezug gesprochen. Im Unterschied zur Arbeitslosigkeit werden mit diesem Merkmal auch die Menschen erfasst, die als Nichtarbeitslose im SGB II registriert sind. Im November 2020 gab es knapp 49.300 Langzeitleistungsbeziehende im Land Bremen (zum Vergleich: Im gleichen Monat waren 15.765 langzeitarbeitslose Leistungsbeziehende registriert).

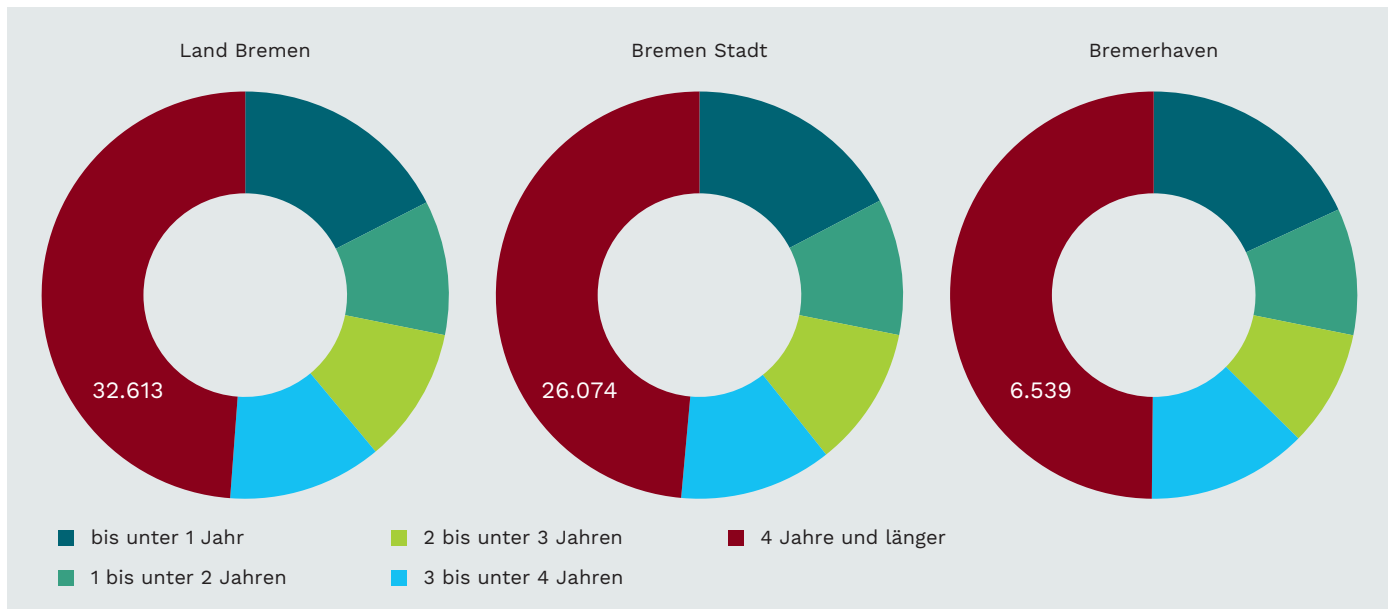
Wer im Land Bremen einmal abhängig von Hartz IV ist, bleibt es meist für lange Zeit. Im Juni 2020 (neuere Daten lagen bei Berichtslegung noch nicht vor) hatten etwa 79 Prozent der Leistungsberechtigten länger als ein Jahr durchgehend Unterstützung vom Jobcenter erhalten (Land Bremen 79,1 Prozent, Bremen Stadt 79,3 Prozent, Bremerhaven 78,4 Prozent), insgesamt beinahe jede und jeder zweite sogar vier Jahre und länger (Land Bremen 48,4 Prozent, Bremen Stadt 48,1 Prozent, Bremerhaven 49,8 Prozent). Nicht wenige sind im Leistungsbezug, seit die beiden Jobcenter im Land Bremen im Jahr 2005 erstmals ihre Türen öffneten.⁴⁴ Die Folgen eines länger dauernden Leistungsbezugs sind gravierend. Je länger er währt, umso mehr verschlechtern sich die materiellen Lebensbedingungen und desto größer wird die Gefahr der gesellschaftlichen Ausgrenzung.⁴⁵

44 Vgl. Geraedts (2015); Geraedts (2019a).

45 Vgl. Lobato et al. (2016); Eggs/Trappmann/Unger (2014).

Abbildung 43:**Der Leistungsbezug ist häufig von längerer Dauer**

Leistungsbezug nach Dauer (Land Bremen, Bremen Stadt und Bremerhaven)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Erwerbstätige Hilfebedürftige

Ein kurzer Blick sei auf die schon erwähnte Gruppe der Menschen erlaubt, die deshalb nicht erwerbslos sind, weil sie mindestens 15 Stunden in der Woche arbeiten, aber wegen eines zu geringen Einkommens hilfebedürftig und auf die Jobcenter angewiesen sind. Im Juni 2020 waren das im Land Bremen 15.951 Menschen, 48 Prozent davon Frauen. Das war immerhin mehr als jede und jeder fünfte Leistungsbeziehende (22,7 Prozent). Nahezu drei Viertel aus dieser Gruppe zählten zu den Langzeitleistungsbeziehenden (71 Prozent). Etwa die Hälfte der erwerbstätigen Hilfebedürftigen war sozialversicherungspflichtig beschäftigt, davon mehr als jede und jeder Fünfte in Vollzeit. Ein Drittel hatte einen Minijob. Sozialversicherte und geringfügige Teilzeit zusammen machten etwa zwei Drittel der Erwerbstätigkeit aus. Das letzte Drittel war selbstständig tätig. Bei den Beschäftigten wären mögliche Optionen zum Beenden der Hilfebedürftigkeit die Aufstockung der Stunden der nicht unerheblich großen Gruppe in kleiner Teilzeitbeschäftigung oder eine Weiterbildung mit Wechsel in eine Arbeitsstelle, die zu einem höheren, auskömmlichen Einkommen führen kann.⁴⁶

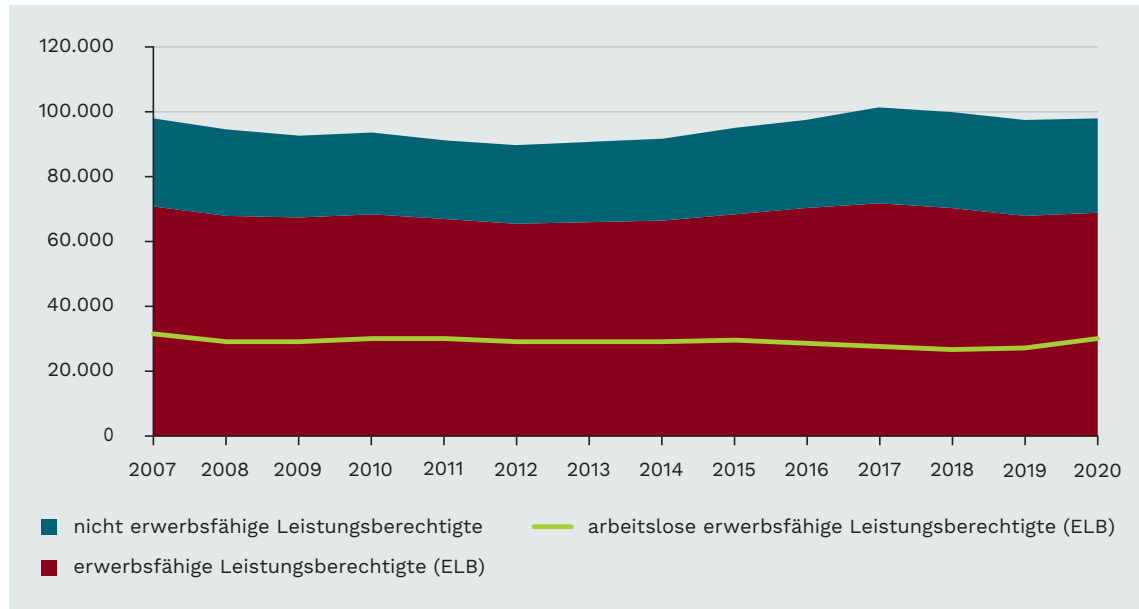
Grundsicherung und Armut

Wer Grundsicherungsleistungen bezieht, gehört zu den Einkommensarmen im Land Bremen. Bei der Prüfung des Anspruchs auf Leistungen zum Lebensunterhalt werden Menschen, die nicht allein, sondern mit anderen zusammen leben und wirtschaften, einer Bedarfsgemeinschaft zugerechnet und Einkommen und Vermögen aller Mitglieder dieser Bedarfsgemeinschaft einbezogen. Zu den Haushalten gehören vielfach auch Kinder. Die Jobcenter sind deshalb nicht nur für erwerbsfähige Erwachsene, sondern für ganze Familien zuständig, in denen Vater oder Mutter arbeitslos sind oder arbeiten, ohne dass das Einkommen für alle reicht. Mehr als 29.000 Kinder unter 15 Jahren gehörten im Jahr 2020 über ihre Eltern zu den „Kunden“ der Jobcenter und bekamen von dort die staatliche Unterstützungsleistung „Sozialgeld“. Insgesamt bezogen im Jahresdurchschnitt 2020 mehr als 98.000 Erwachsene, Jugendliche und Kinder im Land Bremen die Regelleistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

46 Vgl. Bruckmeier et al. (2015).

Abbildung 44:**Die Hilfebedürftigkeit hat über die Jahre nicht abgenommen**

Regelleistungsbeziehende und Arbeitslose im SGB II (Land Bremen)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Auch wenn die Arbeitslosigkeit vorübergehend abgenommen hat, ist die Hilfebedürftigkeit im Land Bremen seit 2007 nicht weniger geworden: 2007 waren 97.914 Kinder und Erwachsene auf Regelleistungen angewiesen, um ihr Existenzminimum zu decken, 2020 waren es 98.305 Menschen. Die sogenannte Hilfequote – ein Maß dafür, wie stark die Bevölkerung von Hartz-IV-Leistungen betroffen ist – lag im Land Bremen im Jahr 2020 bei den Menschen im erwerbsfähigen Alter bei 15,4 Prozent. Das heißt, knapp jede sechste Bremerin und jeder sechste Bremer war ohne oder ohne ausreichende Erwerbsarbeit und deshalb auf Unterstützungsleistungen der Jobcenter angewiesen. Bei den Kindern unter 15 Jahren waren es 30,6 Prozent.⁴⁷

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende ist zuständig für Single- und Familienhaushalte, für kleine Kinder und Schülerinnen und Schüler ebenso wie für Kurzarbeitslose, für Vollzeitwerbstätige mit zu wenig Verdienst ebenso wie für ungelernete Langzeitarbeitslose, die bisher kaum Berührung mit der Arbeitswelt hatten. Angesichts dieser Vielfalt

der Lebens- und Problemlagen ist es bedenkenswert, dass der Gesetzgeber die Jobcenter vorrangig mit der Aufgabe des Forderns und Förderns von Arbeitslosen und deren Integration in den Arbeitsmarkt betraut und ihnen für diesen Zweck nicht viel mehr als arbeitsmarktpolitische Instrumente an die Hand gegeben hat. Einzig einige ausgewählte kommunale Leistungen zählen zum Portfolio, die durch eine ganzheitliche Betreuung zur Überwindung von Hindernissen für die Erwerbsintegration beitragen sollen, die aus der sozialen Lebenslage oder der persönlichen Lebenssituation der Leistungsberechtigten resultieren und bei denen überdeutlich ist, dass ihnen allein mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten nicht zu begegnen ist. Aus diesem Grund sind vier ursprünglich aus der Sozialhilfe kommende, vorrangig stabilisierende und sozialintegrative Angebote der Kommunen in die Grundsicherung integriert worden. Sie sollen mit der Arbeitsförderung verzahnt werden und aus einer Hand kommen. Die Voraussetzung dafür ist, dass Arbeitsverwaltung und Kommunen zusammenwirken.

47 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020b).

Diese kommunalen Eingliederungsleistungen regelt der § 16a SGB II: Durch die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen (§ 16a Nr. 1 SGB II), die Schuldnerberatung (§ 16a Nr. 2 SGB II), die psychosoziale Betreuung (§ 16a Nr. 3 SGB II) und die Suchtberatung (§ 16a Nr. 3 SGB II) können Leistungsberechtigte in einem persönlichen Lebensbereich unterstützt werden, um ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Vor allem die letztgenannten drei Leistungsarten ermöglichen die Unterstützung von Leistungsberechtigten mit erheblichen Problemen. Unter dem Aspekt des Förderns haben sie deshalb ein besonderes Gewicht. Dennoch kommen sie nur selten zum Einsatz. Im Jahr 2019 bekamen der Förderstatistik der Grundsicherung zufolge im Land Bremen insgesamt 1.323 Menschen über die Jobcenter Zugang zu den vier kommunalen Leistungsarten, im ersten Halbjahr 2020 waren es 531 Menschen. Angesichts von knapp 70.000 erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden löst diese geringe Zahl der Förderfälle für das Land Bremen Irritationen aus. Bis heute werden die kommunalen Eingliederungsleistungen unzureichend umgesetzt. Es scheint weiterhin deutliche Probleme an der Schnittstelle zwischen Jobcentern und Kommunen zu geben.

Dabei zeigen verschiedene Studien: Materielle, soziale und gesundheitliche Entbehrungen sind bei SGB-II-Leistungsempfängerinnen und -empfängern deutlich stärker ausgeprägt als bei anderen Bevölkerungsgruppen. Besondere Einschränkungen zeigen sich in Bereichen wie Ernährung, Kleidung oder zuzahlungspflichtigen medizinischen Behandlungen. Und die Risiken steigen mit längeren Bezugsdauern: Es tritt häufiger Verschuldung ein, die psychosozialen und gesundheitlichen Belastungen steigen.⁴⁸ Im Land Bremen mit einem hohen Anteil von Langzeitleistungsbeziehenden muss hier deutlicher Handlungsbedarf vermutet werden.

Empfehlungen

Die Folgen einer länger andauernden Abhängigkeit von der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind gravierend. Je länger sie währt, umso mehr verschlechtern sich die materiellen Lebensbedingungen und umso größer wird die Gefahr der gesellschaftlichen Ausgrenzung. Denn wer von der

Grundsicherung leben muss, hat weniger Einkommen zur Verfügung als das soziokulturelle Existenzminimum.⁴⁹ Im Land Bremen sind besonders viele Menschen betroffen.

► Gegen Armut hilft Geld, unter dieser schlichten Überschrift hat der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband im Jahr 2020 seinen jüngsten Armutsbericht vorgelegt.⁵⁰ In diesem Sinne ist es an der Zeit, den Lebensunterhalt von Kindern unabhängig von ihren Eltern und deren möglicher Arbeitslosigkeit durch eine steuerfinanzierte Kindergrundsicherung zu garantieren. Zuletzt hat die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Bundesländer (ASMK), deren Vorsitz aktuell beim Land Bremen liegt, die Bundesregierung aufgefordert, ein gemeinsames Konzept dafür zu erarbeiten.⁵¹ Für die Erwachsenen ist die dauerhafte Erhöhung der Regelsätze auf 600 Euro zentral, wie sie von Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden gefordert wird.⁵² Unterstützenswert ist zudem das Vorhaben des Bundesarbeitsministeriums, die coronabedingten Regelungen zu einem vereinfachten Zugang zur Grundsicherung zu verstetigen (Einschränkung der Vermögensprüfung, Anerkennung der tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung für 24 Monate und die Vereinfachung bei der Bewilligung vorläufiger Leistungen).

49 Jeder Mensch hat das Recht auf ein soziokulturelles Existenzminimum. Das ist vom BVerfG mehrfach unterstrichen worden. Die Höhe der Regelleistungen liegt aber derzeit deutlich unter der Armutsschwelle. An dem derzeitigen Verfahren zu ihrer Ermittlung gibt es fachliche Kritik. Zuletzt hat die Forschungsstelle des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes nach einem schlüssigen Berechnungsmodell den Regelsatz für eine alleinstehende Erwachsene oder einen alleinstehenden Erwachsenen mit 644 Euro bemessen. Aktuell liegt er bei 446 Euro. Vgl. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. (2020).

50 Vgl. Der Paritätische Gesamtverband (2020a).

51 Vgl. Externes Ergebnisprotokoll der 97. Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder vom 26. November 2020; vgl. auch: <http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/>.

52 36 Gewerkschaften und Sozialverbände fordern in einer Kampagne die deutliche Anhebung des Regelsatzes auf 600 Euro im Monat und für die Dauer der Corona-Krise einen pauschalen Mehrbedarfszuschlag in Höhe von 100 Euro monatlich.

48 Vgl. Christoph/Lietzmann (2013); Eggs et al. (2014); Christoph (2016), S. 344–352; Beste/Bethmann/Gundert (2014).

„Wir brauchen eine elternunabhängige steuerfinanzierte Kindergrundsicherung. Und die Regelsätze für Erwachsene müssen auf 600 Euro angehoben werden.“

- ▶ Erwerbstätige Leistungsbeziehende sind bereits in Beschäftigung und damit näher am Arbeitsmarkt und an einer eigenständigen Existenzsicherung als Menschen, die ausschließlich Grundsicherung beziehen. Die Jobcenter können hier in besonderer Weise unterstützend tätig sein. Um für die mehrheitlich Geringverdienenden höhere Löhne zu erreichen, ist neben Weiterbildung und Qualifizierung die Suche nach einer anderen, besser entlohnten Tätigkeit unter Umständen in Verbindung mit einem Betriebswechsel eine relevante Strategie, damit die Hilfebedürftigkeit mittelfristig beendet werden kann. Bei Minijobs kann zudem durch die Beratung und Sensibilisierung von Arbeitgebern die Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angestrebt werden.
- ▶ Im Land Bremen leben viele Bürgerinnen und Bürger, denen es nach vielen Jahren der Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen in einer materiell prekären und psychosozial belastenden Lebenssituation nicht gut geht. Sie sind dringend auf öffentliche Infrastrukturen und soziale Dienste angewiesen. Sie gehören zu den verletzlichen Gruppen der Stadtgesellschaft und brauchen sozialen Geleitschutz. Dazu gehören eine zielgerichtete kommunale Gesundheitspolitik mit konkreten sozialmedizinischen Handlungsprogrammen und die psychosoziale Begleitung von Menschen, die für Zugehörigkeit und sozialen Zusammenhalt sorgt. Dazu gehören Prävention und Hilfen bei Wohnungsnotfällen, bei Energiearmut und bei Schulden, dazu gehört aber auch eine Kinder- und Bildungspolitik, die benachteiligte Stadtteile mit überdurchschnittlichen Ressourcen ausstattet, Familien mit Beratung und sozialen Diensten kompetent unterstützt und ihre Teilhabe mit kostenlosen Freizeitangeboten fördert, und schließlich bedeutet sozialer Geleitschutz für Bürgerinnen und Bürger eine Stadtentwicklungspolitik, die gute Wohnverhältnisse für alle schafft.



Literatur

- Bauer, Anja/Gartner, Hermann (2014):** Mismatch-Arbeitslosigkeit: Wie Arbeitslose und offene Stellen zusammenpassen. IAB-Kurzbericht, 05/2014, Nürnberg.
- Bernhard, Sarah (2016):** Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern – langfristige Wirkungsanalysen. In: Sozialer Fortschritt 7/2016, S. 153–161.
- Beste, Jonas/Bethmann, Arne/Gundert, Stefanie (2014):** Materielle und soziale Lage der ALG-II-Empfänger. IAB-Kurzbericht, 24/2014, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin/Eggs, Johannes/Sperber, Carina/Trappmann, Mark/Walwei, Ulrich (2015):** Arbeitsmarktsituation von Aufstockern: Vor allem Minijobber suchen nach einer anderen Arbeit. IAB-Kurzbericht, 19/2015, Nürnberg.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020):** Analytikreport der Statistik, Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt nach Personengruppen. Januar 2020. Nürnberg.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020a):** Arbeitsmarktstatistik. Abgang und Verbleib von Arbeitslosen in Beschäftigung. März 2020. Hannover.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020b):** Grundsicherungsstatistik. Nürnberg.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2020):** Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2020):** Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Fünfter Bericht – Wirkungen nach Programmende, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
- Christoph, Bernhard/Lietzmann, Torsten (2013):** Je länger, je weniger? Zum Zusammenhang zwischen der Dauer des ALG-II-Leistungsbezugs und den materiellen Lebensbedingungen der Betroffenen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 59, H. 2, S. 167–196.
- Christoph, Bernhard (2016):** Materielle Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug. In: WSI-Mitteilungen, 69. Jg., Nr. 5, S. 344–352.
- Deutscher Bundestag (2021):** Drucksache 19/25684. 05.01.2021.
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. (2020):** Regelbedarfe 2021. Alternative Berechnungen zur Ermittlung der Regelbedarfe in der Grundsicherung. Expertise. Berlin.
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. (2020a):** Gegen Armut hilft Geld. Der Paritätische Armutsbericht. Berlin.
- Dietz, Martin/Osiander, Christopher (2014):** Weiterbildung bei Arbeitslosen: Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen. IAB-Kurzbericht, 14/2014, Nürnberg.
- Eggs, Johannes/Trappmann, Mark/Unger, Stefanie (2014):** Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. IAB-Kurzbericht Nr. 23.
- Eicker-Bix, Marianne (2010):** Arbeitshilfe zur Vergabe von Leistungen unter Berücksichtigung sozialer/arbeitsmarktlicher Aspekte. Herausgeber G.I.B. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH. Bochum.
- Geraedts, Regine (2021):** Corona und der Arbeitsmarkt. Der Aufwärtstrend der letzten Jahre droht sich umzukehren. In: Arbeitnehmerkammer (2021): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2021.

- Geraedts, Regine (2021a):** Kommt eine Generation Corona? Auswirkungen der Krise auf die Berufsausbildung. Bremen.
- Geraedts, Regine (2020):** Von der Transfergesellschaft zur Fair Transition. Arbeitspapier. Bremen
- Geraedts, Regine (2020a):** Auswirkungen der „Corona-Krise“ auf das Angebot in der dualen Berufsausbildung und Vorschläge zur Kompensation des erwartbaren Rückgangs von Ausbildungsstellen. Juni 2020. Bremen.
- Geraedts, Regine (2020b):** Krise am Fachkräftemarkt verlangt nach Lösungen. Schwieriger Aufbruch für mehr Ausbildung im Land Bremen. In: Arbeitnehmerkammer (2020): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2020.
- Geraedts, Regine/Rosenthal, Peer/Düring, Anette (2020):** Ausbildung stabilisieren und stärken. Arbeitnehmerkammer und DGB zur Bewältigung von Herausforderungen durch die Corona-Krise am Ausbildungsmarkt. Juni 2020. Bremen.
- Geraedts, Regine (2019):** Inhaltliche Vorschläge zur Ausgestaltung öffentlich geförderte Beschäftigung im Land Bremen nach dem Zehnten Gesetz zur Änderung des SGB II. Arbeitspapier. Bremen.
- Geraedts, Regine (2019a):** Bremerhaven voran! Arbeitsmarktpolitik – Zukunft mit Qualifizierung und sozialpolitischer Innovation. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (2019): Alte Schätze – frischer Wind. Visionen für Bremerhaven.
- Geraedts, Regine (2019b):** Alle Alarmglocken schrillen. Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (2019): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019.
- Geraedts, Regine (2016):** Öffentlich geförderte Beschäftigung: Grundprinzipien für eine teilhaborientierte Ausgestaltung. KammerPosition 1/2016, Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Geraedts, Regine (2015):** Zehn Jahre nach der Arbeitsmarktreform – das Problem der Arbeitslosigkeit ist drängender denn je. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (2015): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2015.
- Holleder, Alfons/Voigtländer, Sven (2016):** Gesundheit und Gesundheitsverhalten von Arbeitslosen. In: WSI Mitteilungen 5/2016, S. 381 ff.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) (2021):** Evaluation der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II – Zwischenbericht. IAB-Forschungsbericht 3|2021, Nürnberg.
- Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (2021):** Sozialpolitik-aktuell. Internet-Portal, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/arbeitsmarkt-datensammlung.html#finanzierung_der_arbeitsmarktpolitik. Zugriff am 04.05.2021.
- Jahoda, M./Lazarsfeld, P. F./Zeisel, H. (1975 [1933]):** Die Arbeitslosen von Marienthal (1933), Konstanz.
- Kruppe, Thomas/Lang, Julia (2015):** Weiterbildung mit Berufsabschluss. Arbeitslose profitieren von Qualifizierungen. IAB-Kurzbericht 22/2015.
- Lobato, Philipp Ramos/Promberger, Markus/Christoph, Bernhard/Lietzmann, Torsten (2016):** Krisenerfahrung Hartz IV: Lebenssituationen im Grundsicherungsbezug. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 69, H. 5, S. 324–392.
- Nägele, B./Pagels, N. (2020):** Evaluation Service Center lokale Arbeit. Abschlussbericht, 14.02.2020, Göttingen.
- Osiander, Christopher/Dietz, Martin (2015):** What could all the money do? Ergebnisse eines faktoriel-len Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungsentscheidungen. IAB-Discussion Paper 04/2015, Nürnberg.
- Paul, K./Zechmann, A./Moser, K. (2016):** Psychische Folgen von Arbeitsplatzverlust und Arbeitslosigkeit. In: WSI 5/2016. S. 373 ff.
- Pantel, Paul (2017):** Modellprojekt zur Integration langzeitarbeitsloser Menschen – „Service Center lokale Arbeit“ in Dortmund. G.I.B.-INFO 4/2017.
- Seeber, Susan/Wieck, Markus/Baethge-Kinsky, Volker/Boschke, Vanessa/Michaelis, Christian/Busse, Robin/Geiser, Patrick (2019):** Ländermonitor berufliche Bildung 2019. Ein Vergleich der Bundesländer mit vertiefender Analyse zu Passungsproblemen im dualen System. Bielefeld 2019.
- Tamesberger, Dennis (2014):** Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Eine Beschreibung des Problemausmaßes und der Folgen. In: Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (Hrsg.): WISO 37. 2014, Nr. 1.

Arbeitnehmerkammer Bremen

➔ Die Arbeitnehmerkammer hat rund 360.000 Mitglieder – das sind alle in Bremen und Bremerhaven beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (mit Ausnahme der Beamten), also auch die, die jenseits der Landesgrenze ihren Wohnsitz haben, aber im Land Bremen arbeiten. So bestimmt es das Gesetz über die Arbeitnehmerkammer im Lande Bremen. Auch Arbeitslose, die zuletzt ihren Arbeitsplatz im Land Bremen hatten, sind Mitglieder der Arbeitnehmerkammer.

Mitglieder können unsere Dienstleistungen in Anspruch nehmen: Unsere Juristinnen und Juristen beraten kostenlos in Fragen des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts, in Steuerfragen und in Rechtsfragen in Zusammenhang mit einer Arbeitslosigkeit. Außerdem bieten wir Beratung für Betriebs- und Personalräte. Der Mitgliedsbeitrag von 0,15 Prozent des Brutto-Gehalts wird direkt von den Finanzämtern eingezogen.

Ein Team von Referentinnen und Referenten berät die Politik durch Gutachten und Stellungnahmen – zum Teil in Zusammenarbeit mit externen Sachverständigen. Auch mit Veranstaltungen und öffentlichen Debatten wirken wir an der gesellschaftlichen Meinungsbildung mit.

Neben dem umfangreichen Beratungs- und Informationsangebot bieten wir auch etwas für Ihre Bildung: In der Wirtschafts- und Sozialakademie (wisoak), einer der größten Anbieter von beruflicher und politischer Weiterbildung in Bremen, können Sie jedes Jahr unter einer Vielzahl von Seminaren, Trainingsmaßnahmen und Fortbildungen zu unterschiedlichen Themen wählen. Die Kammer vertritt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Interessen ihrer Mitglieder. Die Rechtsgrundlage ist das Gesetz über die Arbeitnehmerkammer im Lande Bremen, die Ausgestaltung und Schwerpunktsetzung erfolgt in der Satzung und die Selbstfinanzierung der Kammer durch ihre Zugehörigen regelt die Beitragsordnung.

Die Kammer ist damit aus der bremischen Verwaltungshierarchie ausgegliedert und übernimmt die ihr übertragenen Aufgaben eigenverantwortlich in Form der Selbstverwaltung. Die Selbstverwaltung der Arbeitnehmerkammer wird durch Urwahl für eine sechsjährige Amtszeit von den Kammerzugehörigen gewählt. Hervorgegangen ist die Arbeitnehmerkammer aus den 1921 gegründeten, ursprünglich selbstständigen Kammern für Arbeiter und Angestellte. Diese schlossen sich im Jahr 2001 zusammen zur Arbeitnehmerkammer Bremen.

Die Arbeitnehmerkammer unterhält nicht nur eigene Einrichtungen wie etwa die Wirtschafts- und Sozialakademie (wisoak). Die Kammer beteiligt sich auch an Kooperationen und Netzwerken, um über Themen wie Bildung, Arbeitsmarktpolitik oder Mitbestimmung mit anderen Akteuren im Land Bremen zu diskutieren und gemeinsame Vorhaben voranzubringen. Kooperationspartner sind unter anderem:

- ▶ Zentrum für Arbeit und Politik (zap)
 - ▶ Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)
 - ▶ Kulturwerkstatt westend
 - ▶ Statistisches Landesamt Bremen
 - ▶ Technikerschule Bremen
-

Erwerbslosigkeit im Land Bremen

Arbeitslosigkeit bleibt eine Herausforderung im Land Bremen. In ihr spiegeln sich konjunkturelle Dellen, kleine und große Krisen, technologische Neuerungen, sich ändernde Qualifikationsanforderungen und über allem ein Defizit an sozialversicherter Arbeit. Von den Folgen des strukturellen Wandels sind am Ende Einzelne betroffen: Individuell führt Arbeitslosigkeit zu Einkommensverlusten, oft zur Entwertung der im Laufe des Arbeitslebens erreichten beruflichen Erfahrungen und bei langer Dauer droht der soziale Ausschluss.

Die vorliegende Studie zeigt, wie sich die Arbeitslosigkeit und ihre Folgen in das Sozialgefüge von Bremen und Bremerhaven eingeschrieben haben – von der Borgward-Pleite über die Werftenkrise bis zur aktuellen Corona-Pandemie. Sie skizziert zudem die arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen der Zukunft und unterbreitet konkrete Vorschläge für eine nachhaltige Arbeitsmarktstrategie. Dabei geht es darum, Beschäftigung zu sichern, durch Investitionen in Aus- und Weiterbildung Ein- und Umstiege zu ermöglichen, Abstiege zu verhindern und denen sozialen Geleitschutz zu bieten, denen ein regionaler Arbeitsmarkt ohne ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten kaum mehr Chancen bietet.



Arbeitnehmerkammer
Bremen

Bürgerstraße 1
28195 Bremen

Telefon 0421.3 63 01-0

Telefax 0421.3 63 01-89

info@arbeitnehmerkammer.de

www.arbeitnehmerkammer.de