

An aerial photograph of Bremen, Germany, showing a dense urban area with numerous buildings and a prominent church with two tall spires. The foreground is dominated by a large, lush green forest.

Strukturen und Entwicklungen SGB II-Leistungsberechtigter Perspektiven und Herausforderungen aus Sicht des Landes Bremen

Peter Prill,

Tagung der Evangelischen Akademie Loccum 14./15.03.2013

**Meine sehr geehrten Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,**

- **mehr oder weniger alle der heute präsentierten Befunde dürften auch für die Städte Bremen und Bremerhaven gelten. Die Befunde, die auf einen hohen Problem- und Handlungsdruck im Rechtskreis SGB II hinweisen, sind dabei in aller Regel für beide Städten des Landes ausgeprägter als im Bundesdurchschnitt.**
- **Ich will Sie deshalb nicht mit ähnlichen Analysen für Bremen langweilen, zumal sie in der hier heute vom IAB präsentierten Form regionalisiert in aller Regel nicht verfügbar sind.**
- **Ein kleiner Datensteckbrief soll reichen, um zu zeigen, welche Arbeitsmarkt- und SGB II - Situation die beiden Städte prägt.**

Arbeitsmarkt- und SGB II Situation in Bremen und Bremerhaven

Arbeitslosenquoten	01/2013	01/2012	Anteil SGB II-Arbeitsloser	01/2013
Stadt Bremen	10,7%	10,7%	Stadt Bremen	80,5%
Stadt Bremerhaven	14,8%	15,5%	Stadt Bremerhaven	82,3%
Deutschland	7,4%	7,3%	Deutschland	64,3%
SGB II (Hilfe-)Quoten	10/2012	10/2011	Sozialverspfl. Beschäftigte	06_2012/ Vj.M.
Stadt Bremen	16,8%	16,7%	Stadt Bremen	+1,5%
Stadt Bremerhaven	21,5%	21,7%	Stadt Bremerhaven	+3,7%
Deutschland	9,4%	9,5%	Deutschland	+2,4%

- **Beide Städte weisen eine deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegende Arbeitslosenquote auf, in Bremerhaven ist sie sogar doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Aber Bremerhaven war, zumindest in den vergangenen Monaten deutlich erfolgreicher im Abbau der Arbeitslosigkeit als die Stadt Bremen und auch der Bund. Diese Entwicklung zeigt sich auch an der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Windenergiebranche, Logistik, Tourismus). Die Entwicklung bleibt aber fragil, wie die jüngst rasant wachsenden Arbeitslosenzahlen im Rechtskreis SGB III zeigen.**
- **Der Anteil SGB II-Arbeitsloser ist in beiden Städten deutlich höher als im Bund, ebenso die SGB II-Hilfequote, in Bremerhaven sogar dramatisch höher.**
- **Da an dieser Stelle der Tagung von der Struktur und Entwicklung der Leistungsberechtigten die Rede sein soll, will ich mich auf Fragen beschränken, die diesen Aspekt betreffen.**

- **Ich werde jetzt alle enttäuschen, die ein Feuerwerk arbeitsmarktpolitischer, für Bremen spezifischer Maßnahmen erwarten. Da passiert in Bremen und Bremerhaven nur wenig, das einen Alleinstellungsanspruch beanspruchen kann und will.**
- **Von der Berücksichtigung virulenter und erkennbarer Fachkräftebedarfe in der landesbremischen Arbeitsmarktpolitik und den Arbeitsmarktprogrammen der Jobcenter und Agenturen für Arbeit (etwa durch die besondere Betonung abschlussorientierter Qualifizierungen für Arbeitslosen und geringer qualifizierte Beschäftigte) über**
- **die gezielte Förderung von Alleinerziehenden, etwa durch stadtteilnahe Anlaufstellen oder Teilzeitausbildungen für junge Mütter bis hin zu**
- **niedrigschwelligen Beratungs- und Beschäftigungsangeboten für arbeitsmarktferne Langzeitbezieher/innen.**

- **Darüber hinaus sind durch den Senat allerdings Maßnahmen initiiert worden, die über die klassischen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik hinaus gehen und von denen erwartet wird, dass sie im Rahmen vorhandener, aber begrenzter, Landeskompetenzen zumindest einige Dämme gegen schlecht bezahlte und instabile Beschäftigungsverhältnisse errichten (Stichworte: Landesvergabegesetz, Tariftreuegesetz, Landesmindestlohngesetz, Nichtberücksichtigung zusätzlicher bzw. geringere Berücksichtigung bestehender Leiharbeitsverhältnisse in der Wirtschaftsförderung).**
- **Nein, darüber will ich nicht weiter reden, sondern etwas grundsätzlicher werden.**
- **Die Vielzahl an Baustellen die jedes Jahr in den JC's eingerichtet werden um die SGB II Politik integrationswirksamer zu gestalten (darunter Organisationsentwicklungsprozesse, Personalentwicklung der Beschäftigten, neue Förderprojekte, Joboffensive), diese Baustellen haben zweifellos ihre Berechtigung, geben aber keine Antwort auf ein zentrales Problem.**
- **Offenkundig soll das SGB II-System etwas bewirken, was sich gehörig an den Realitäten stößt, nämlich die Aufnahme einer existenzsichernden Beschäftigung.**

- **Natürlich, das zeigen die Zahlen selbst für Bremen und Bremerhaven, gehen bei wachsender Beschäftigung auch die Arbeitslosenzahlen in der Grundsicherung zurück, aber eben viel verhaltener als im Rechtskreis SGB III.**
- **Insbesondere eher geringer Qualifizierte mit Phasen wiederkehrender Arbeitslosigkeit und wiederholter Leistungsabhängigkeit gelingt die Aufnahme einer existenzsichernden Beschäftigung zu selten, vor allen Dingen, wenn nicht nur der eigene, sondern der Lebensunterhalt von weiteren Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft zu sichern ist.
Hierfür sind die Löhne für neu eingegangene Beschäftigungsverhältnisse zu gering, die Arbeitszeiten zu knapp, die Beschäftigungsverhältnisse zu oft befristet.**
- **Im Oktober 2012 bildete die Gruppe derjenigen, die innerhalb von drei Monaten erneut im SGB II Leistungsbezug waren in der Stadt Bremen 32% aller Zugänge erwerbsfähiger Leistungsbezieher, in Bremerhaven 43%, deutschlandweit 34%.**
- **Die eben von Helmut Rudolph (IAB) präsentierten Charts zeigten auch:
*In 2011 erhalten seit 2005 61% der Bedarfsgemeinschaften ununterbrochen zwei Jahre und länger SGB II Leistungen, in 2007 waren es noch 57%.
*Im gleichen Zeitraum erhalten 77% der BG's zwei Jahre und länger SGB II Leistungen (kumulierte Dauer), in 2007 waren es noch 67%.**

- **Zumindest in den Regionen der Republik in denen der Arbeitsmarkt noch angespannt ist, droht - trotz des Beschäftigungsaufbaus der letzten Jahre - das SGB II zu einem sich selbst mit Klienten versorgenden System zu werden.**
- **Die Betroffenen bleiben lange in der Grundsicherung und kommen oft und schnell wieder hinein.**
- **Die zentrale Frage lautet also, wie kann die Integrationswirkung in der Grundsicherung nachhaltiger gestaltet werden, letztlich auch, um zu händelbaren Strukturen unter den Leistungsberechtigten zu kommen.**
- **Erwogen werden könnte, die bestehende horizontale Anrechnung der Einkommen aufzugeben. Entgegen der gegenwärtigen Praxis würde jede Person durch ihr Einkommen zuerst ihren eigenen Bedarf sichern. Wenn weitere BG-Mitglieder vorhanden sind, würde nach Bedarfsdeckung, z.B. der erwerbstätigen Person, bei ihr noch „überschießendes“ Einkommen, den Bedarf weiterer Mitglieder der BG (Partner, Kinder) reduzieren.**

- **Zumindest für diejenigen erwerbstätigen Leistungsbezieher die ihren eigenen Bedarf decken und für die der Arbeitsmarkt mehr an Einkommen absehbar nicht hergibt (Vollzeit beschäftigt, Lohnhöhe ortsüblich) könnten die Anforderungen des Fürsorgesystems gelockert werden (Verfügbarkeit, Meldeverpflichtungen).**
- **Im Bereich der aktivierenden und vermittlerischen Leistungen dürften aber nur geringe Entlastungen der Jobcenter eintreten, denn die Intensität der Betreuung dieser Zielgruppe in den Jobcentern ist auch heute eher gering.**
- **Den großen Wurf verspricht dieser Ansatzpunkt jedoch nicht, denn nach wie vor müsste das den individuellen Bedarf überschießende Einkommen der Erwerbstätigen gegen den ungedeckten Bedarf der übrigen Mitglieder der BG gerechnet werden. Bei wechselnden Einkommenssituationen bliebe das auch weiterhin ein mühsames Geschäft in den JC's.**
- **Deutlich grundlegender und erfolgversprechender scheint mir ein anderer Ansatzpunkt. Wenn es darum gehen soll, arbeitsmarktnahe Kunden aus der Grundsicherung zu führen und damit das SGB II zu entlasten, müsste die ReRegulierung von Beschäftigungsverhältnissen ganz oben auf der Agenda stehen.**

- **Dabei macht weniger das Ausmaß an atypischer und prekärer Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung das Problem aus, sondern ihre prägende Rolle bei neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen. 75% des Beschäftigungsaufbaus nach der Krise 2009 ist atypischen Beschäftigungsverhältnissen zuzurechnen, davon 57% der Leiharbeit. Von dieser Entwicklung sind SGB II Leistungsberechtigte in besonderem Maße betroffen.**
- **Um die Grundsicherung für Arbeitsuchende durch ein Mehr an längerfristigen und existenzsichernden Beschäftigungsverhältnissen zu entlasten, wären in der Kombination mit einem gesetzlichen Mindestlohn die folgenden Stellschrauben von zentraler Bedeutung:**
 - **Der Verzicht auf sachgrundlose Befristungen von Beschäftigungsverhältnissen,**
 - **die Neuregelung geringfügiger Beschäftigung und**
 - **die ReRegulierung von Leiharbeit (in Bremen über 50% aller SGB II-Vermittlungen in Beschäftigung).**

- **Vermehrte Integrationsanstrengungen in den JC's, wie z.B. die Joboffensiven in weniger gut „performenden“ JC's, darunter auch in Bremen und Bremerhaven, werden nur dann tragen, wenn die Beschäftigung, in die vermittelt werden kann, länger andauert, also nicht nur perforierte Beschäftigung ist und akzeptabel bezahlt wird.**
- **Auch mit Blick auf die demographische Entwicklung und für Teilarbeitsmärkte heute schon erkennbare Fachkräfteengpässe dürfte die höhere Erwerbsbeteiligung arbeitsmarktnaher SGB II Zielgruppen ohne Alternative sein.**
- **Der Abbau prekärer Beschäftigung sollte zu einem Bedeutungszuwachs der Arbeitslosenversicherung führen, in dem wieder mehr versicherbare Beschäftigung entsteht. Die Ausweitung der Rahmenfrist und die Reduzierung der Anwartschaftszeit in der Arbeitslosenversicherung, so sinnvoll wie diese auch sind, sind dann letztlich von geringerer Relevanz.**
- **Grundsätzlich ist die Stärkung der Arbeitslosenversicherung als dem der Grundsicherung vorgelagertem System der sozialen Sicherung erforderlich, um eine Überforderung des SGB II zu vermeiden.**

- **Die aktuelle Situation, so die Analysen des IAB, des DGB und der Arbeitnehmerkammer Bremen, ist dadurch geprägt, dass immer mehr Menschen trotz vorheriger Erwerbstätigkeit nur noch geringe und kurzzeitige Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erwerben oder direkt auf die Grundsicherung verwiesen werden.**
- **Das führt nicht nur zu einer erheblichen Belastung der Grundsicherung, sondern auch zur Schwächung der Arbeitslosenversicherung.**
- **Gleichzeitig droht auch die Bereitschaft von Beschäftigten, den Job zu wechseln, zu sinken. Denn Jobwechsel geben zwar grundsätzlich Arbeitsmarktchancen, aber sind immer auch mit dem Risiko verbunden, den neuen Arbeitsplatz im Rahmen der Probezeit wieder zu verlieren. Wenn die Arbeitslosenversicherung zu dürftig ausfällt und zu schnell „Hartz IV“ droht, wird diese Veränderungsbereitschaft geschwächt. Dass es dafür zumindest Hinweise gibt, zeigen in Aufsätzen Hohendanner (IAB), „Churning im Kontext betrieblicher Personalpolitik“ oder auch Knuth (IAQ), „Widersprüchliche Dynamiken im deutschen Arbeitsmarkt“.**

- **Genau der Veränderungsbereitschaft der Beschäftigten bedarf es aber, um vorher arbeitslose Hilfebedürftige auf Arbeitsplätze zu bekommen, die bislang von Beschäftigten besetzt waren.**
- **Ein System, das vielen auch arbeitsmarktnahen Grundsicherungsbeziehern Zugang zum Arbeitsmarkt zu häufig nur an seinen prekären Rändern ermöglicht, wird nicht den Anforderungen gerecht, die der Gesetzgeber formuliert hat, wenn er in § 1 (2) SGB II fordert, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten stärken und dazu beitragen soll, ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten können.**
Es geht jetzt nicht mehr nur darum dass SGB II zu reformieren, sondern die Verfassung des aufnehmenden Arbeitsmarktes grundlegend zu verbessern.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.