

30. April 2025

Wie weiter mit öffentlich geförderter Beschäftigung in der Stadtgemeinde Bremen?

1 Zusammenfassung

1. Zwei Entwicklungen mit fatalen gesellschaftlichen Konsequenzen laufen aufeinander zu:
 - Die Zahl derer, die ihren Arbeitsplatz verlieren, steigt und damit in Folge auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen.
 - Die Mittel zur Integration arbeitslos gewordener Menschen in Arbeit und Gesellschaft werden drastisch gekürzt.
2. Der Bund verabschiedet sich schrittweise aus der Unterstützung für Langzeitarbeitslose. Das darf aber nicht bedeuten, dass die Kommune sich ebenfalls aus der Arbeitsmarktpolitik verabschiedet.
3. Um öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose als Weg in Beschäftigung und gleichzeitig als sinnstiftende, gemeinwohlorientierte Arbeit im Interesse der Kommune Bremen zu erhalten, müssen Strukturen grundlegend verändert werden.
4. Der Grundgedanke für eine solche Veränderung: Es gibt nicht mehr die singulären Beschäftigungsmaßnahmen des Jobcenters Bremen, sondern Projekte, getragen von der Stadtgemeinde Bremen, in denen öffentlich geförderte Beschäftigte eingesetzt werden.
5. Das erfordert eine konzeptionelle Zusammenarbeit von Stadtgemeinde Bremen, Jobcenter Bremen und Beschäftigungsträgern, um die öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen auf Tätigkeiten zu konzentrieren, die von kommunaler Bedeutung sind.
6. Die Stadtgemeinde Bremen muss dafür „Geld in die Hand nehmen“, um zusammen mit den Mitteln des Jobcenters Bremen die Sozialstruktur in den Quartieren zu stärken, mindestens aber zu erhalten.
7. Ein Leistungsaustausch zwischen Fachressorts (z.B. Soziales, Wirtschaft/Tourismus, Gesundheit, Justiz, Umwelt), die von solchen Projekten profitieren, und Beschäftigungsträgern kann Grundlage für die Finanzierung sein.
8. Die Fachressorts der Stadtgemeinde Bremen könnten sich verpflichten, bei der Vergabe von kommunalen Aufträgen stets zu prüfen, ob und in welcher Weise Aufgaben durch Projekte unter Beteiligung von öffentlich geförderter Beschäftigung erledigt werden können.
9. Der Leistungsaustausch zwischen Fachressorts und Beschäftigungsträgern und damit die Aufteilung der Kosten für Projekte zwischen Fachressort und Jobcenter ließe sich noch einmal durch eine systematische Zuordnung vereinfachen.
10. Eine solche systematische Zuordnung der Kosten eröffnet die Möglichkeit für das Jobcenter Bremen, mit Pauschalen zu arbeiten, was den Aufwand beim Jobcenter und bei den Trägern noch einmal deutlich reduzieren würde.
11. Träger sind in der Lage und bereit, sich erforderlichen Veränderungen anzupassen.

.....

2 Ausgangslage

Teilhabechancen- und Bürgergeldgesetz haben grundsätzlich die Perspektiven für Langzeitarbeitslose bei Bildungsmaßnahmen und öffentlich geförderter Beschäftigung erweitert. Allerdings sind die damit geweckten Erwartungen nie erfüllt worden.

Zusätzlich zur Beschäftigung nach § 16d SGB II (Arbeitsgelegenheiten – AGH) wird mit dem Teilhabechancengesetz, am 1. Januar 2019 in Kraft getreten, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach § 16e und § 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt – TaAM) gefördert. Selbst zu „Spitzenzeiten“ ist nicht einmal ein Drittel der in Aussicht gestellten Plätze finanziert worden.

Das Bürgergeldgesetz, bei dem die Erhöhung der Grundsicherung am 1. Januar 2023 und zeitversetzt am 1. Juli 2023 die geänderten Rahmenbedingungen in Kraft getreten sind, hat nicht einmal im Ansatz seine Wirkung entfalten können. Weniger als ein Jahr nach vollständiger Einführung ist es einem heftigen, in weiten Teilen populistischen Sturm ausgesetzt. Erfahrungen mit dem Bürgergeldgesetz, geschweige denn eine Evaluation, konnten noch gar nicht vorgelegen haben. Nur das vorzeitige Ende der Regierungskoalition hat verhindert, zahlreiche, mit dem Bürgergeld geschaffenen gesetzlichen Regelungen wieder zurückzuschrauben. Angelegt war das im Entwurf des Bundeshaushalts für 2025 mit der eingebundenen "Wachstumsinitiative". Allerdings ist mit dem „Job-Turbo“ der Vermittlungsvorrang, der mit dem Bürgergeldgesetz aufgehoben wurde, für geflüchtete Menschen bereits wieder eingeführt worden.

War 2019 bei der Einführung des Teilhabechancengesetzes sogar von einem sozialen Arbeitsmarkt die Rede, der mit öffentlich geförderter Beschäftigung geschaffen werden sollte, nimmt stattdessen die Zahl der so Beschäftigten bundesweit und in der Stadtgemeinde Bremen auch spätestens mit dem Jahr 2024 deutlich sichtbar ab (s. Abb. 1).

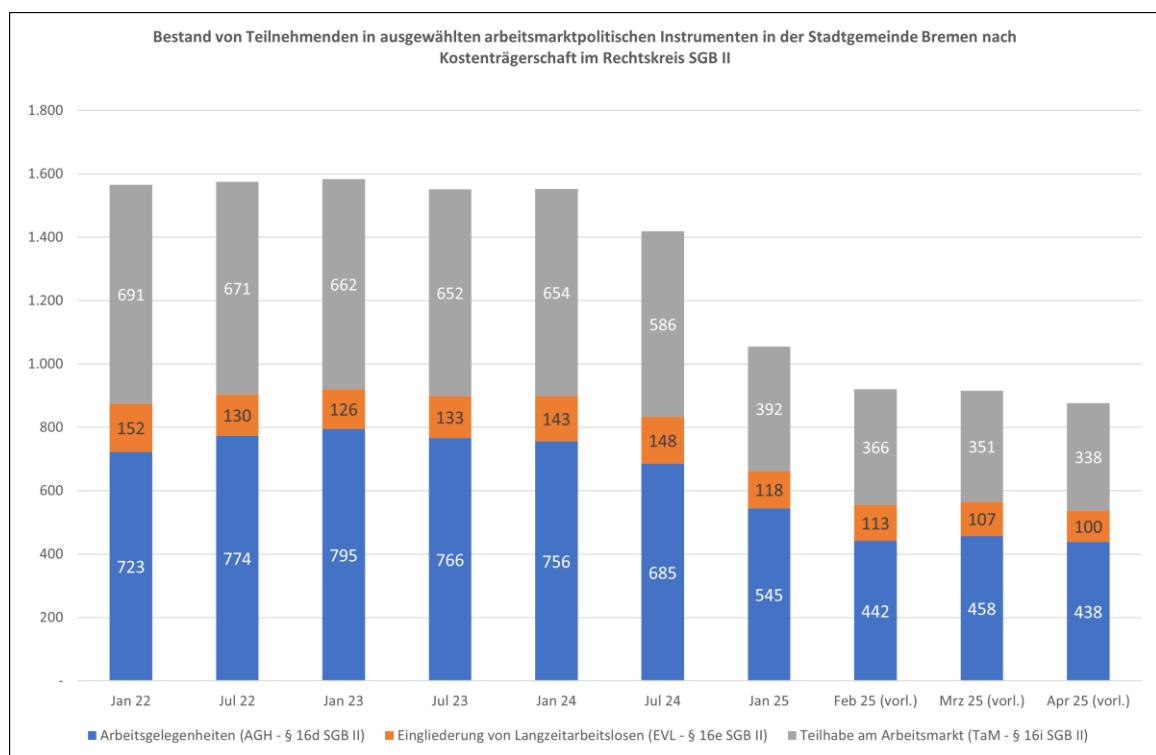


Abb. 1 (Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit)

Der Grund dafür ist, dass die Mittel im Bundeshaushalt für die Eingliederungstitel (EGT) der Jobcenter in den letzten Jahren stetig abgenommen haben und nach dem Entwurf für den Bundeshaushalt 2025 noch weiter gekürzt werden sollen. Es ist derzeit davon auszugehen, dass eine zukünftige Koalition jedweder Zusammensetzung noch hinter den Haushaltsentwurf der bisherigen Koalition zurückfallen wird.

Die Folge dieser Entwicklung ist, dass immer weniger Langzeitarbeitslose öffentlich gefördert beschäftigt werden. Auf der anderen Seite steigt derzeit die Arbeitslosenzahl und in Folge die Zahl der Langzeitarbeitslosen. Hier laufen zwei Entwicklungen aufeinander zu, die eine enorme gesellschaftliche Sprengkraft entfalten können. Für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft ist es unabdingbar, dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Das bedeutet vielmehr, dass die Mittel für öffentlich geförderte Beschäftigung aufgestockt werden müssen.

In unserer Gesellschaft geschieht soziale Teilhabe wesentlich über Integration in Arbeitsprozesse. Dauerhaft davon ausgeschlossen zu sein, ist ein schweres individuelles Schicksal. Hier ist der Sozialstaat gefordert, das zu korrigieren. Sollen Langzeitarbeitslose in den Ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden, setzt das für die Mehrzahl zunächst eine (Wieder)Eingewöhnung in Arbeitsstrukturen voraus, vermittelt durch öffentlich geförderte Beschäftigung. Auch den Weg in Qualifizierungsmaßnahmen wird die Mehrzahl nur gehen können, wenn sie zuvor über regelmäßige Beschäftigung hinreichend stabilisiert worden ist. Mit öffentlich geförderter Beschäftigung steigen für Langzeitarbeitslose die Chancen, im Ersten Arbeitsmarkt (wieder) Fuß zu fassen.

Beschäftigungsträger in Bremen schaffen eine verlässliche Grundlage für sinnstiftende, gemeinwohlorientierte Arbeit, erbringen damit Arbeitsleistungen für die Gesellschaft, bieten soziale Teilhabe und eröffnen darüber hinaus für einen Teil der Langzeitarbeitslosen die Grundvoraussetzungen für Qualifizierung und Weiterbildung.

Unterstützung für jedes Individuum ist von unmittelbarem gesellschaftlichem Interesse. Soziale Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung kann zu volkswirtschaftlich bedeutsamen Kosteneinsparungen beitragen, z.B. bei Gesundheitskosten oder bei zukünftigen Sozialkosten, weil vermittelt durch die Vorbildfunktion als Eltern in Beschäftigung die „vererbte“ Langzeitarbeitslosigkeit durchbrochen werden kann.

3 Bisherige Struktur öffentlich geförderter Beschäftigung

Bei den durch § 16d SGB II (Arbeitsgelegenheiten – AGH) geförderten Maßnahmen finanziert das Jobcenter – bis auf wenige Ausnahmen – ausschließlich und allein die komplette Maßnahme bei Beschäftigungsträgern. Mit der Maßnahmekostenpauschale (MKP) werden Anleitung, Betreuung, Sach- und Overheadkosten für Verwaltung bei den Trägern der Maßnahme abgedeckt. Die Beschäftigten in einer Maßnahme erhalten für bis zu zwei Jahren eine Mehraufwandsentschädigung (MAE). Arbeitsgelegenheiten müssen zusätzlich, wettbewerbsneutral und gemeinwohlorientiert sein.

Die langjährige Praxis mit AGH-Maßnahmen in Bremen zwischen Jobcenter und Maßnahmeträgern hat bislang erfreulicherweise dazu geführt, insbesondere Beschäftigung in sozial orientierten Projekten zu fördern. Dadurch ist die Arbeit für die Beschäftigten in Maßnahmen sinnvoll und geeignet für eine Orientierung auf den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt – also keine reine „Beschäftigungstherapie“ fern der Realität. Das wiederum ermöglicht Angebote in Quartieren, die insbesondere die ökonomisch Schwächsten in der Gesellschaft unterstützen. Beispiele dafür sind Nachbarschaftstreffs, Cafés oder Gebrauchtwarenhäuser. Mit einer inzwischen veränderten Auslegung des Begriffs „Zusätzlichkeit“ der Tätigkeit rückt das Jobcenter Bremen von dieser Praxis ab.

Sinnvolle Beschäftigung in sozial orientierten Quartiersprojekten erfordert allerdings eine entsprechende Infrastruktur. Immobilien, Arbeitsmittel, Fahrzeuge, etc. sind dafür erforderlich und kosten mehr als z.B. eine Schaufel, um „Sand von links nach rechts zu bewegen“. Daher kommen die im Bundesvergleich höheren Kosten für AGH-Maßnahmen in Bremen zustande. Hinzu kommt, dass AGH-Maßnahmen in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen generell deutlich teurer sind, weil allem voran die Immobilienkosten in Großstädten nicht vergleichbar sind mit dem Kostenmix aus Städten und Gemeinden in den Flächenländern.

Die Kosten für AGH-Maßnahmen und damit für die dadurch möglichen, sozial orientierten Projekte in den Quartieren werden in Bremen bislang nahezu ausschließlich vom Jobcenter getragen. Die Stadtgemeinde Bremen hat den gesellschaftlichen „Zugewinn“ durch die vom Jobcenter finanzierten, sozial ausgerichteten Einrichtungen „dankend angenommen“.

Durch § 16e/i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt – TaAM) finanzieren Jobcenter über den maximalen Zeitraum von fünf Jahren abnehmend für Langzeitarbeitslose einen Lohnkostenanteil bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Langzeitarbeitslose so zu beschäftigen, steht allen Betrieben offen. Allerdings findet diese Form der Beschäftigung nur in geringerer Zahl in Betrieben der Privatwirtschaft statt. Gemeinnützig ausgerichtete Beschäftigungsträger können Langzeitarbeitslose nach § 16e/i SGB II in größerer Zahl nur beschäftigen, solange sie den offenbleibenden Lohnkostenanteil sowie die Kosten für pädagogische Begleitung und Overhead ausgeglichen bekommen. Dieser Ausgleich wird vom Land Bremen aus dem Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm finanziert, das nicht unerheblich auf Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF Plus) zurückgreift.

Die Mittel für das Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm sind 2024 deutlich zurückgegangen und sollen lt. Haushaltsplanung für das Land Bremen im Jahr 2025 und Folgejahren weiter abnehmen (s. Abb. 2). Diese Entwicklung hat einschneidende Folgen für bislang finanzierte Projekte und die Kofinanzierung von Beschäftigung nach § 16e/i SGB II.

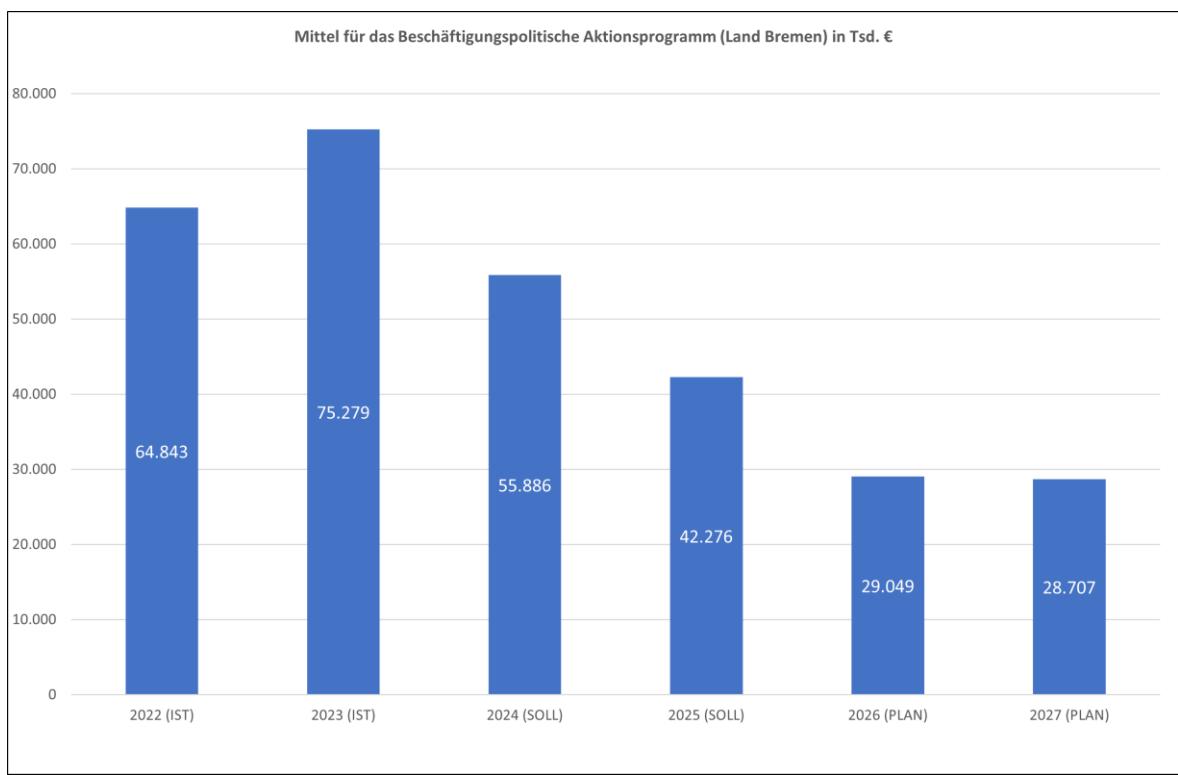


Abb. 2 (Quelle: Haushaltsdaten des Landes Bremen)

Der Grund für die rapide Abnahme der Mittel im Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm des Landes Bremen liegt hauptsächlich daran, dass die Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF Plus) für die Periode 2021 – 2027 (rd. 58 Mio. €) im Land Bremen vorzeitig ausgegeben worden sind. Für 2025 ist deshalb nur ein deutlich geringerer Teil als geplant vorhanden, und in den Jahren 2026 und 2027 stehen nach heutigem Stand keine ESF-Mittel mehr zur Verfügung.

Immer stärker zeichnen sich zwei Entwicklungen mit fatalen gesellschaftlichen Konsequenzen ab. Die Zahl derer, die ihren Arbeitsplatz verlieren, steigt und damit in Folge auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen. Die Mittel zur Integration arbeitslos gewordener Menschen in Arbeit und Gesellschaft werden drastisch gekürzt.

.....

Konkret bedeutet das für die Stadtgemeinde Bremen:

- Die Bundesmittel für den Eingliederungstitel (EGT) des Jobcenter Bremen sind im Jahr 2024 deutlich geringer gewesen als in den Vorjahren; sie werden im Jahr 2025 und den Folgejahren voraussichtlich noch weiter abnehmen.
- Gleichzeitig sind die Mittel für das Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm des Landes Bremen plötzlich – weil das Ressort Arbeit festgestellt hat, dass der ESF-Anteil an diesen Mitteln vorzeitig verausgabt ist – deutlich geringer als erwartet.
- Die Mittel des Jobcenters und des Landes Bremen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zusammen betrachtet schrumpfen innerhalb von zwei Jahren auf rund die Hälfte zusammen.

Der Bund verabschiedet sich schrittweise aus der Unterstützung für Langzeitarbeitslose. Das kann aber nicht bedeuten, dass die Kommune sich ebenfalls aus der Arbeitsmarktpolitik verabschiedet. Die Menschen bleiben, die den Anschluss an reguläre Beschäftigung verloren oder noch nicht gefunden haben. Sie benötigen Unterstützung, und die dadurch getragenen Projekte in den Quartieren sind zu wichtig, um sie wegfallen zu lassen.

Um öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose als Weg in Beschäftigung und gleichzeitig als sinnstiftende, gemeinwohlorientierte Arbeit im Interesse der Kommune Bremen zu erhalten, müssen Strukturen grundlegend verändert werden.

4 Mögliche neue Struktur öffentlich geförderter Beschäftigung

Der Grundgedanke für eine solche Veränderung: *Von Projekten ausgehend denken – nicht von der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen*. Es gibt nicht mehr die singulären Beschäftigungsmaßnahmen des Jobcenters Bremen, sondern Projekte, getragen von der Stadtgemeinde Bremen, in denen öffentlich geförderte Beschäftigte gesellschaftlich gewinnbringend eingesetzt werden.

Der Kommune eröffnet das einen Zugewinn bei Aufgaben, die sie zu erfüllen hat, schafft für Langzeitarbeitslose soziale Teilhabe und eröffnet ihnen den Weg in den ersten Arbeitsmarkt. Das erfordert eine konzeptionelle Zusammenarbeit von Stadtgemeinde Bremen, Jobcenter Bremen und Beschäftigungsträgern, um die öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen auf Tätigkeiten zu konzentrieren, die von kommunalem Interesse sind.

Dafür muss die Stadtgemeinde Bremen „Geld in die Hand nehmen“, um zusammen mit den Mitteln des Jobcenters Bremen die Sozialstruktur in den Quartieren zu stärken, mindestens aber zu erhalten. Ein Leistungsaustausch zwischen Fachressorts (z.B. Soziales, Wirtschaft/Tourismus, Gesundheit, Justiz, Umwelt), die von solchen Projekten profitieren, und Beschäftigungsträgern kann Grundlage für die Finanzierung sein. Die Fachressorts der Stadtgemeinde Bremen könnten sich verpflichten, bei der Vergabe von kommunalen Aufträgen stets zu prüfen, ob und in welcher Weise Aufgaben durch Projekte unter Beteiligung von öffentlich geförderter Beschäftigung erledigt werden können. Damit wäre die Voraussetzung geschaffen, mehr Projekte mit mehr öffentlich geförderter Beschäftigung in kommunalem Interesse durchführen zu können.

Der Leistungsaustausch zwischen Fachressorts und Beschäftigungsträgern und damit die Aufteilung der Kosten für Projekte zwischen Fachressort und Jobcenter ließe sich noch einmal durch eine systematische Zuordnung vereinfachen. Eine solche systematische Zuordnung der Kosten eröffnet die Möglichkeit für das Jobcenter Bremen, mit Pauschalen zu arbeiten, was den Aufwand beim Jobcenter und bei den Trägern noch einmal deutlich reduzieren würde.

Durch ein planvolles, gemeinsames Vorgehen von Stadtgemeinde und Jobcenter Bremen sinkt zudem die Maßnahmekostenpauschale (MKP) bei Arbeitsgelegenheiten (AGH). Jeder andere Weg,

.....

diese Pauschale zu reduzieren, mindert die Qualität der Projekte und macht sie tendenziell ungeeignet als quartiersbezogenes öffentliches Angebot.

5 Neue Rolle der Träger bei öffentlich geförderter Beschäftigung

Die Rolle von Beschäftigungsträgern wird es sein, eine Plattform für Projekte zu bieten, die in öffentlichem Interesse sind und Langzeitarbeitslose in solche Projekte integrieren.

Zurzeit stellen den sich Beschäftigungsträgern mehrere Herausforderungen:

- Bei AGH-Maßnahmen wird das Kriterium „Zusätzlichkeit“ vom Jobcenter Bremen inzwischen anders interpretiert als in der Vergangenheit. Damit sind bisher lange, zum Teil jahrzehntelange Tätigkeiten nicht mehr durchführbar. Anpassungen, Veränderungen, neue Tätigkeiten müssen von den Beschäftigungsträgern erarbeitet werden.
- Bei der durch das Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm des Landes Bremen kofinanzierten Beschäftigungsmaßnahmen nach §§ 16e und 16i SGB II gibt es derzeit keine verbindliche Aussage über die Höhe der Fördersumme im Jahr 2025. Damit fehlt den Trägern die Planungsgrundlage für 2025, und sie stehen hier allein im für sie nicht mehr kalkulierbaren unternehmerischen Risiko.
- Kurzfristig geänderte Förderbedingungen lassen den Trägern nicht einmal die minimal erforderliche Zeit, Arbeitsverträge, Mietverträge, sächliche Ausstattungen wie z.B. Fahrzeuge anzupassen.
- Unternehmerische Entscheidungen für die Zeit ab 2026 können nicht getroffen werden, solange Themen- und Tätigkeitsschwerpunkte und deren finanzielle Ausstattung nicht bekannt gemacht werden.
- Die Unsicherheit über die Zukunft von Projekten führt bei Trägern dazu, dass Beschäftigte – vor allem mit sozialpädagogischen Qualifikationen – kündigen. Strukturen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bei Trägern, die jetzt wegbrechen, fehlen nicht nur unmittelbar, sie lassen sich bei späterem Bedarf nicht so ohne Weiteres wieder herstellen.

Träger sind in der Lage und bereit, sich erforderlichen Veränderungen anzupassen.