

**Vorlage Nr. 18/538-S**  
**für die Sitzung der städtischen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen**  
**am 12. März 2014**

**Vorlage Nr. 169/14**  
**für die Sitzung der städtischen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend**  
**am 13. März 2014**

**Zwischenbilanz der Joboffensive des Jobcenters Bremen**

**A. Problem**

Nachdem die Deputationen für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie Soziales, Kinder und Jugend der kommunalen Beteiligung an der Joboffensive im September 2012 zugestimmt hatte, hat der Senat am 23. Oktober 2012 die Vorlagen zur Joboffensive zur Kenntnis genommen und das Sozialressort und die Senatorin für Finanzen gebeten, die haushaltsmäßigen Voraussetzungen zu schaffen. Daraufhin wurde der Haushalts- und Finanzausschuss am 16. November 2012 mit der Joboffensive befasst. Der Haushalts- und Finanzausschuss stimmte zu und bat darum, im März 2013 mit einem Sachstand des Projektes Joboffensive befasst zu werden. Befasst wurde der Haushalts- und Finanzausschuss schließlich in seiner Septembersitzung 2013. Er beschloss, sich mit den Effekten der Joboffensive für das Jahr 2013 in seiner Sitzung am 21. März 2014 zu befassen.

Hierfür erhält er diese Vorlage zur Kenntnis.

## **B. Lösung**

Nachdem das Jobcenter Bremen in den vorangegangenen Jahren nur vergleichsweise geringe Integrationszahlen in Beschäftigung ausweisen konnte, machte die Bundesagentur für Arbeit im Sommer 2012 den Vorschlag, das erfolgreiche Modell der Berliner Joboffensive auch in Bremen zu erproben. Nach ausführlichen Diskussionen zwischen den Trägern des Jobcenters (Agentur für Arbeit und für die kommunale Seite das Arbeits-, Sozial- und Finanzressort), aber auch nach Erfahrungsaustauschen mit Vertreterinnen und Vertretern der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, der Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen und der Berliner Senatsverwaltung wurden die notwendige Beschlüsse in der Trägerversammlung des Jobcenters Bremen und den kommunalen Gremien (siehe unter A.) herbeigeführt.

### **1. Start und Zielsetzung der Joboffensive**

Die Joboffensive begann am 01.01.2013 mit der Einstellung von 41 zusätzlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Seit März 2013 wurde nach zweimonatiger Qualifizierung und organisatorischen Veränderungen gemeinsam mit 36 erfahrenen Integrationsfachkräften (also insgesamt 77 Integrationsfachkräften) an fünf Standorten in den neu gebildeten Joboffensive-Teams die Vermittlungsarbeit begonnen. Sogenannte arbeitsmarktnahe Kunden des Jobcenters sollten mit Hilfe einer deutlich verbesserten Betreuungsrelation (Verhältnis von Integrationsfachkräften zu Kunden) von 1:100 (vorher 1: 214) intensiver betreut und erfolgreicher in Arbeit vermittelt werden. Mit Hilfe der Joboffensive-Teams sollten pro Jahr 1.167, also insgesamt 2.334 zusätzliche Integrationen realisiert werden.

An diese zusätzlichen Integrationen sind Erwartungen hinsichtlich Minderausgaben von bis zu 3,472 Mio. € für die kommunal finanzierten Kosten, insbesondere für Unterkunft und Heizung geknüpft. Nach Abzug der zusätzlichen Kosten für den erhöhten kommunalen Finanzierungsaufwand an den Personal- und Verwaltungskosten der Joboffensive in Höhe von 0,882 Mio. € hätten im Saldo kommunale Einsparungen in Höhe von bis zu 2,59 Mio. € entstehen können.

Diese Erwartungen wurden unter dem Vorbehalt formuliert, dass sich die positive Arbeitsmarktentwicklung der Jahre 2011/2012 auch in den Umsetzungsjahren der Joboffensive (2013/2014) fortsetzt.

Neben den Erwartungen hinsichtlich verbesserter Integrationszahlen und fiskalischer Effekte wurden darüber hinaus positive Effekte aus Verfahrens- und Organisationsänderungen, etwa eine stärkere Bewerberorientierung und eine Differenzierung der Arbeitsvermittlung nach Branchen, erwartet.

## **2. Integrationsergebnisse der Joboffensive bis Ende Dezember 2013**

Um die vorliegenden Zahlen interpretieren zu können, bedarf es einiger kurzer methodischer Hinweise.

Unterschieden wird zwischen der Anzahl der Integrationen<sup>1</sup>, die ohne die Ressourcen im Rahmen der Joboffensive erreicht werden sollten (= Basisintegrationen) und den zusätzlichen Integrationen, die durch den zusätzlichen Ressourceneinsatz im Rahmen der Joboffensive (= 41 zusätzliche Arbeitsvermittler) erreicht werden sollen. Ein Erfolg der Joboffensive kann sich nach dieser Definition in Bremen ebenso wie an allen anderen Standorten der Joboffensive in Deutschland rechnerisch erst einstellen, wenn vorher mindestens das Basisziel erreicht wird. Das Basisziel in der Stadtgemeinde Bremen belief sich für 2013 auf 10.395 Integrationen.

Diese Zieldefinition hat den Vorteil, dass rechnerisch klar zwischen Basiszielerreichung (ohne zusätzliche Joboffensiveressourcen) und zusätzlicher Zielerreichung (mit zusätzlichen Joboffensiveressourcen) unterschieden werden kann. Der Nachteil dieser Zieldefinition ist, dass sie den Erfolg der Joboffensive erst abbildet, wenn die Basisintegrationen erreicht werden. Werden die Ziele beispielsweise in Folge externer Faktoren wie z.B. einer schlechteren als prognostizierten Arbeitsmarktentwicklung nicht erreicht, bleibt dies unberücksichtigt.

Nach zehn von 22 operativen Monaten der Joboffensive stellt sich die Situation wie folgt dar:

Durch die Joboffensivteams sind für das Jahr 2013 nach bisherigem Datenstand rund 3.300 Personen in Arbeit vermittelt worden, vom Jobcenter insgesamt 10.615

---

<sup>1</sup> Eine Integration liegt vor, wenn eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt, eine voll qualifizierende berufliche Ausbildung oder eine selbständige Erwerbstätigkeit aufgenommen wird.  
Pro Berichtsmonat wird je Person maximal eine Integration berücksichtigt.

Personen. Nach den bisherigen Erkenntnissen sind im Jahr 2013 220 zusätzliche Integrationen erreicht worden. In den nächsten Wochen werden sich diese vorläufigen Zahlen noch erhöhen. Dennoch bleibt in der Gesamtschau auch unter Berücksichtigung der 220 zusätzlichen Integrationen das Ist aller Integrationen von 10.615 (Basis- plus zusätzliche Integrationen) um rund 8 % hinter dem Soll von 11.562 Integrationen zurück.

Wenn, wie im Jahr 2013 bundesweit der Fall, die Integrationszahlen aufgrund einer nur noch sehr verhalten positiven bis leicht negativen Arbeitsmarktdynamik (Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, Zugang und Bestand der als offen gemeldeten Stellen) hinter den Erwartungen zurückbleiben, ist es schwer, die zusätzlichen Integrationsziele gegen diesen Trend zu erreichen. Im überregionalen Vergleich (siehe unter Pkt. 3) wird deutlich, dass dies dem Jobcenter vergleichsweise gut gelungen ist.

### **3. Ergebnisse im überregionalen Vergleich**

Unter den vergleichbaren Jobcentern (sogenannte Vergleichstypen mit ähnlichen Rahmenbedingungen für die Grundsicherungspolitik) war das Jobcenter Bremen als eins von 23 Jobcentern in 2013 dem Vergleichstyp 6 zugeordnet (darunter drei weitere gemeinsame Einrichtungen mit zusätzlichem Personaleinsatz in Joboffensive-Teams). In diesem Vergleichstyp erreicht noch kein Jobcenter die Integrationsziele (Basisintegrationen). Das Jobcenter Bremen nimmt hier bereits vor Erfassung der 220 zusätzlichen Integrationen mit einer nur leichten Zielverfehlung von -0,1 % den ersten Rang ein, während die Zielverfehlung im Durchschnitt des Vergleichstyps -5,9 % beträgt und Spitzenwerte in der Zielverfehlung von weit über – 10 % vorliegen. Auch im Vorjahresvergleich 2012/2013 der Ist-Werte für Integrationen nimmt das Jobcenter Bremen mit -0,9 % den zweiten Rang von 23 JC ein. Im Durchschnitt des Vergleichstyps 6 werden im Vorjahresvergleich -7,4 % weniger Basisintegrationen erzielt, im Bundesdurchschnitt sogar -8,3 %.

Auch unter den 16 Jobcentern, die als weitere Joboffensive Standorte hinzugekommen sind, nimmt das Jobcenter Bremen im Soll-Ist Vergleich den Spitzenplatz ein. Dies gilt auch für die acht Jobcenter, die im März 2013 oder schon früher mit der Joboffensive begonnen haben und darum teilweise eine längere operative

Umsetzungsperiode als Bremen haben. Unter diesen Jobcentern spreizt sich die Verfehlung der Basisintegrationen von -0,1 % (Bremen) über -5,9 % (Hannover) bis zu -12,2 % (Gelsenkirchen).

Die im Vergleich zu Vorjahren deutlich verbesserte und im horizontalen Vergleich mit anderen Jobcentern sehr gute Position des JC Bremen im Vergleichstyp 6 dürfte der Joboffensive zuzurechnen sein. Diese Entwicklung hat sich ab Mai 2013 durchgesetzt, also in zeitlicher Nähe zum operativen Beginn der Joboffensive im März. Da das Jobcenter Bremen in 2012 noch einen hinteren Rang im Vergleichstyp einnahm, dürfte es deshalb angemessen sein, die Differenz zwischen der Entwicklung der Integrationszahlen im Vorjahresvergleich des Jobcenters Bremen und dem Durchschnitt des Vergleichstyps der Joboffensive zuzurechnen. Deshalb spricht einiges dafür, eine dynamisierte, die Arbeitsmarktentwicklung berücksichtigende Rechnung neben den bislang statischen Erfolgsmaßstab „zusätzliche Integrationen“ zu setzen. Über diesen Weg dürfte annäherungsweise<sup>2</sup> abbildbar sein, welche zusätzlichen kommunalen Kosten bei der bestehenden, weniger positiven Arbeitsmarktentwicklung ohne die Joboffensive entstanden wären (vgl. auch unter C. Finanzielle Auswirkungen).

#### **4. Qualitative Ergebnisse**

Im Rahmen des laufenden Controllings der Joboffensive sind Aussagen über qualitative Effekte der Joboffensive erst begrenzt möglich.

##### **Frauen**

Erste Daten liegen zur Beteiligung von Frauen an der Joboffensive vor. In den Joboffensive Teams werden 12 % aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten betreut; 14,4 % aller erwerbsfähigen Männer und 9,6 % aller erwerbsfähigen Frauen. Der Anteil der von den Joboffensivteams betreuten Frauen von 40,9 % liegt unter dem Wert von 51,0 für das gesamte Jobcenter. Der Anteil der Integrationen von Frauen durch diese Teams beträgt 36,9 % und liegt damit unter dem Gesamtwert

---

<sup>2</sup> Annäherungsweise deshalb, weil neben Faktoren der quantitativen Arbeitsmarktentwicklung auch andere Einflussfaktoren (etwa qualitative Strukturen des Arbeitskräfteangebotes und der Arbeitskräftenachfrage) auf den Erfolg der Integrationen wirken können.

der Jobcenter mit 40 %. Dieses Ergebnis wird unter C. Genderprüfung näher erörtert.

#### Alleinerziehende (AE)

Der Anteil der AE an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten beträgt 13,9 % (7.262 von 52.375). Davon werden 12,4 %, also ca. 900 AE in den Joboffensive-Teams betreut. Der Anteil der Integrationen von AE an allen Integrationen beträgt in den Joboffensive-Teams 10 %, während er im JC insgesamt 9,7 % beträgt. Diesen Befund darf man angesichts der Herausforderungen, denen AE häufig ausgesetzt sind, als positiv bezeichnen. Er zeigt, dass der Anteil der integrierten AE im arbeitsmarktnahen Vermittlungsgeschäft der Joboffensive etwas höher ist als im Durchschnitt des Jobcenters.

#### Langzeitleistungsbezieher/-innen (LZB)

Als Langzeitbezieher werden Personen bezeichnet, die in den letzten 24 Monaten mindestens 21 Monate im Leistungsbezug waren.

Deren Anteil an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten beträgt mit 36.800 Personen ca. 70 %. Davon werden ca. 10 % in den Joboffensive-Teams betreut. Der Anteil der Integrationen von LZB an allen integrierten Personen beträgt in den Joboffensivteams 37,5 %, im Durchschnitt des Jobcenters beträgt er 47 %. Angesichts des geringeren Anteils der in den Joboffensive-Teams betreuten LZB ist ein Anteil von 37,5 % aller Integrationen für diese Zielgruppe als hoch zu bewerten. Auch die Entwicklung der Integrationsquote im Vorjahresvergleich zeigt einen interessanten Befund. Obwohl die Arbeit in den Joboffensive-Teams auf marktnahe Personen und damit eher nicht auf LZB ausgerichtet ist, konnte die Integrationsquote der LZB im letzten Jahr um 25,8 % gegenüber dem Vorjahr gesteigert werden. Die Einführung der Joboffensive hatte offenbar keine negativen Effekte auf diese Kundengruppe, Langzeitleistungsbezieher/-innen haben möglicherweise sogar von der Einführung der Joboffensive profitiert.

Wissenschaftliche Ergebnisse dazu und zu Vermittlungen nach Wirtschaftszweigen und Berufen, zur Nachhaltigkeit der Vermittlungen und zum Umfang der Lösung aus dem Hilfebezug werden als Ergebnis der Evaluationsforschung erkennbar werden. Die Bundesagentur für Arbeit hat das Institut für Sozialforschung und

Gesellschaftspolitik ISG mit diesem Auftrag betraut. Die Stadt Bremen ist dabei einer von mehreren neuen Standorten der Joboffensive, die vergleichend analysiert werden. Ergebnisse sind aber nicht vor Ende 2015 / Anfang 2016 zu erwarten. Das in den politischen Gremien geforderte fallbezogene Controlling konnte durch die Agentur für Arbeit nicht umgesetzt werden.

## **5. Konsequenzen aus den Ergebnissen der Joboffensive**

Die Joboffensive endet zwar erst im Dezember 2014, Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen und Erfahrungen der Joboffensive für die zukünftige Gestaltung der Arbeitsvermittlung im Jobcenter Bremen sollten aber schon vor den Sommerferien erwogen und wenn möglich gezogen werden. Die Mitglieder der Trägerversammlung des Jobcenters Bremen haben sich diesen Zeitplan vorgenommen. Die Beschäftigten des Jobcenters müssen rechtzeitig wissen, wie es in 2015 weitergeht. Das gilt insbesondere für die im Rahmen der Joboffensive zusätzlich befristet Beschäftigten.

## **C. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung**

Auf Basis des bestehenden Erfolgsmaßstabs „zusätzliche Integrationen“ wird in 2013 nur eine teilweise Refinanzierung des kommunalen Finanzierungsaufwandes für die Joboffensive gelingen.

In welchem Umfang zusätzliche Integrationen im Jahr 2014 gelingen und damit eine Amortisation des kommunalen Finanzierungsaufwandes von insgesamt 882.000 € (erteilte Verpflichtungsermächtigung für beide Jahre der Joboffensive) möglich machen, ist derzeit nicht sicher prognostizierbar. Mit großer Sicherheit wird es unter dem Erfolgsmaßstab „zusätzliche Integrationen“ nicht zu Einsparungen in einer Größenordnung von bis zu 2,59 Mio. € kommen (vgl. Ausführungen unter 2. und 3.). Kommunale Minderausgaben bei den Kosten der Unterkunft und Heizung in Folge zusätzlicher Integrationen, die dem kommunalen Finanzierungsaufwand für die Joboffensive entsprechen, sind allerdings auch bei diesem Erfolgsmaßstab möglich. Dafür spricht die für 2014 gegenüber dem Vorjahr vorhergesagte, leicht verbesserte Arbeitsmarktentwicklung und die positive Entwicklung der Integrationszahlen in den letzten Monaten. Die Entwicklung wird auch weiterhin von den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern im Steuerungskreis und im

Controllingausschuss der Joboffensive gemeinsam mit der Arbeitsagentur und dem Jobcenter begleitet, um notwendige Steuerungsimpulse zu setzen.

Eine Berichtslegung über die quantitativen und fiskalischen Effekte der Joboffensive, differenziert nach den Haushalten für Bund und Kommune, wird nach dem Ende der Joboffensive Ende 2014 bis zum Sommer des Jahres 2015 möglich sein.

In seiner Antwort auf die große Anfrage der CDU „Umsetzung der Joboffensive in Bremen“ erklärt der Senat, dass auch veränderte Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt nicht zu einer unterjährigen Zielanpassung bei der Joboffensive führen sollen, sondern lediglich als erklärende Variable dienen dürfen. Der Senat halte deshalb an dem Ziel fest, im Rahmen der Joboffensive 2.334 zusätzliche Integrationen zu erreichen (Bürgerschaftsdrucksache 18/404 S vom 29.10.13).

Ergänzend zu dieser Zielsetzung erscheint es, wie unter 3. beschrieben, sinnvoll, eine die Arbeitsmarktentwicklung und die Entwicklung in den vergleichbaren Jobcentern berücksichtigende Bilanz der Joboffensive zu ergänzen.

Unterstellt, das Jobcenter Bremen hätte eine dem Durchschnitt des Vergleichstyps 6 entsprechende Entwicklung der Integrationszahlen genommen, wären rund 700 Integrationen weniger erzielt worden (statt -0,9 % wie in Bremen -7,4 % wie im Durchschnitt des Vergleichstyps weniger Integration im Vorjahresvergleich). Multipliziert mit den 124 € Einsparungen, die pro Integration / Monat für die Kommune im Rahmen der modellhaften Amortisationsrechnung veranschlagt worden sind, wären dies pro Monat anhaltender Integration rund 86.000 €, für sechs Monate also rund 520.000 €, die der Kommune an Einsparungen entgangen wären bzw. an zusätzlichen Kosten entstanden wären. Bei diesen Annahmen wäre im Jahr 2013 die Amortisation des veranschlagten kommunalen Aufwandes (441.000 € für 2013) gelungen.

Welche Effekte die Joboffensive in Bremen tatsächlich ausgelöst hat, soll Bestandteil der wissenschaftlichen Untersuchungen sein, die das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik im Rahmen der Projektevaluation durchführen wird (siehe unter Pkt. 4).



## Genderprüfung

Wie unter Pkt. 5 dargestellt, liegen die frauenbezogenen Quoten der Joboffensive unterhalb der allgemeinen Quoten des Jobcenters. Das Jobcenter kommt nach einer Auswertung der Qualifikationsprofile von Männern im Vergleich zu Frauen zu folgenden Ergebnissen:

Grundsätzlich sind die prozentualen Anteile von Frauen mit betrieblichen / schulischen Ausbildungsabschlüssen wie auch mit akademischer Ausbildung höher als bei Männern, was auf eine höhere Integrationswahrscheinlichkeit schließen lässt. Gleichzeitig sind es in der Regel Frauen, die sich aufgrund familiärer Verpflichtungen (Kinderbetreuung, Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen) auf Teilzeittätigkeiten beschränken. Nur ca. 10 % der zu besetzenden Stellen sind allerdings Teilzeitstellen. Des Weiteren ist bei Frauen häufiger eine Unterbrechung der Erwerbsbiografie festzustellen, was ein Hinderungsgrund für erfolgreiche Bewerbungen sein kann.

In den Joboffensive-Teams ist festzustellen, dass der Anteil von Frauen ohne Berufsausbildung geringer ist und die Zahl derer mit betrieblicher bzw. schulischer Ausbildung sowie mit akademischem Abschluss höher ist als in den Basisteams. Das Verhältnis von integrationshemmenden und -fördernden Faktoren bei Frauen sowie eine diesbezügliche Auswertung der Ergebnisse in den Basis- bzw. Joboffensive-Teams bedarf nach Aussage des Jobcenters gründlicherer Analysen und Bewertungen. Diese sollen auf Bitte des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen im Controllingausschuss der Joboffensive vorgelegt und erörtert werden.

## **D. Negative Mittelstandsbetroffenheit**

Die Prüfung nach dem Mittelstandsförderungsgesetz hat keine qualifizierte (negative) Betroffenheit für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen ergeben.

## **E. Beschlussvorschlag**

E 1:

Die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen nimmt von der Vorlage Kenntnis.

E 2:

Die städtische Deputation für Soziales, Kinder und Jugend nimmt von der Vorlage Kenntnis.

E 3

Die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie die städtische Deputation für Soziales, Kinder und Jugend bitten den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, die Vorlage der Senatorin für Finanzen mit der Bitte zuzuleiten, sie zur Befassung an den Haushalts- und Finanzausschuss weiterzuleiten.