



Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2021

Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2021

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

Redaktion

Elke Heyduck
Nathalie Sander
Peer Rosenthal
Dr. Tim Voss
alle Arbeitnehmerkammer Bremen

Lektorat

Textgärtnerei, Bremen
Sarina Schöbel,
Arbeitnehmerkammer Bremen

Gestaltung

GfG/Gruppe für Gestaltung, Bremen

Fotografie

Kay Michalak

Druck

Druckerei Brüggemann GmbH, Bremen

Stand: März 2021

Inhalt

6	Vorwort
8	1. Arbeit, Wirtschaft und Finanzen
9	<i>Dr. Tobias Peters</i> Licht am Ende des Tunnels — Anlass für Hoffnung auf wirtschaftliche Erholung nach Corona – Pandemieverlauf entscheidend
18	<i>Jörg Muscheid</i> Wirtschaft und Beschäftigung in der Stadt Bremen — Folgen der Pandemie nicht absehbar
25	<i>Dr. Marion Salot</i> Wirtschaft und Beschäftigung in Bremerhaven — Deutlicher Beschäftigungsrückgang – und das nicht nur pandemiebedingt
34	<i>Dr. Tobias Peters</i> Zeit zu investieren — Solide Finanzen durch Wachstum und bessere Verschuldungsregeln
40	<i>Regine Geraedts</i> Corona und der Arbeitsmarkt — Der Aufwärtstrend der letzten Jahre droht sich umzukehren
48	<i>Jörg Muscheid</i> Corona drückt auf viele Einkommen — Schwere Zeiten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
59	<i>Dr. Marion Salot</i> Erosion der Tarifbindung im Land Bremen — Die Politik muss gegensteuern
68	<i>Dr. Marion Salot, Jan Jathe</i> Konkurrenz oder Kooperation? — Containergeschäft in unruhigem Fahrwasser

77	<i>Dr. Tim Voss</i> Wir können alles – außer Helikopter — Für eine offensivere Industriepolitik in der Luft- und Raumfahrtindustrie	122	3. Soziales, Pflege und Gesundheit
84	<i>Dr. Dominik Santner</i> Arbeit auf knappen Flächen — Anforder- ungen an das Gewerbeentwicklungs- programm 2030 aus Arbeitnehmersicht	123	<i>Dr. Magnus Brosig</i> Sozialversicherungen und Corona — Bewährte Systeme absichern und nach- haltig stärken
92	<i>Martin von Bestenborstel,</i> <i>Dr. Guido Nischwitz</i> Die Produktive Stadt Bremen — Chancen für mehr Wirtschaftskraft und Beschäftigung?	128	Alterssicherung: Kapitaldeckung ist kein Allheilmittel
98	2. Bildung und Ausbildung	130	<i>Regine Geraedts, Thomas Schwarzer</i> Armut und Arbeit – zwei Seiten einer Medaille — Die Bremer Politik muss sich konkrete Ziele setzen
99	<i>Regine Geraedts</i> Kommt eine Corona-Generation? — Auswirkungen der Krise auf die Berufs- ausbildung	138	<i>Thomas Schwarzer</i> Die Unvereinbarkeit von Familie und Beruf erfordert Lösungen — Maßnah- men für Vereinbarkeit vorantreiben
107	<i>Jessica Heibült</i> Nachhaltige Grundfinanzierung der Hochschulen sichern — Der Bedarf an akademischen Fachkräften wächst	145	<i>Dr. Jennie Auffenberg</i> Fachkräftemangel in der Pflege? — Große Potenziale wollen gehoben wer- den
112	Exkurs: Beschäftigungsbedingungen an den Hochschulen	149	<i>Dr. Magnus Brosig</i> Exkurs: Berufsminderungsgeld einfüh- ren – Für gute Arbeit bis zur Altersrente
114	<i>Dr. Jennie Auffenberg</i> Pflege studieren — Vielfältige Studien- möglichkeiten, verbesserte Arbeits- markt- und Verdienstchancen?	154	<i>Barbara Reuhl</i> Ein Internetanschluss genügt? — So einfach ist es beim Homeoffice nicht
		161	<i>Niklas Wellmann</i> Berufskrankheiten im Land Bremen — Passgenaue Reformen für eine neue Arbeitswelt?

Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

das Vorwort unseres letzten Lageberichtes handelte von Corona und wie das Virus uns einen Strich durch die Rechnung machte – wir hatten gehofft, es würde diesmal anders. Doch das ist leider nicht der Fall. Nach wie vor hat die Pandemie unsere Gesellschaft und unsere Arbeitswelt im Griff. Mit weiterhin nicht absehbaren Folgen. Kurzarbeit und staatliche Rettungspakete haben bislang das Schlimmste verhindert und Verbesserungen beim Kurzarbeitergeld durch die Sozialschutzpakete haben geholfen, Notlagen abzuwenden. Es ist dennoch bedauerlich, dass eine generelle Erhöhung des Kurzarbeitergeldes bislang nicht durchgesetzt werden konnte – Beschäftigte müssen damit bis zu 40 Prozent Gehaltseinbußen in Kauf nehmen. Das Thema bleibt für uns auf der Tagesordnung.

Auch die Arbeitslosigkeit im Land Bremen hat zugenommen – Ende 2020 waren fast 41.000 Menschen im Land Bremen arbeitslos, 5.000 mehr als im vergangenen Jahr – und das bei weniger offenen Stellen. Eine rasche Erholung auf das Niveau vor der Krise ist nicht zu erwarten. Zumal, darüber darf das „Sonderereignis Corona“ nicht hinwegtäuschen, Konjunktur und Beschäftigungsaufwuchs in Bremen schon vorher ins Kriseln gerieten. Es sind noch ein paar mehr Faktoren, oder wie man heute so schön sagt „Megatrends“, auf die der Zwei-Städte-Staat reagieren muss. Da wäre die sozial-ökologische Wende, die derzeit mit einer Enquetekommission erörtert und mit Maßnahmen begleitet beziehungsweise eingeleitet werden soll. Als Industriestandort steht Bremen mit seinen Beschäftigungsschwerpunkten in der Stahl- und Automobilwirtschaft wie auch der Luft- und Raumfahrt vor besonderen Herausforderungen. Auch die Digitalisierung wird zu erheblichen Verschiebungen auf dem Arbeitsmarkt führen – am offensichtlichsten derzeit durch Corona und Online-Trends im Einzelhandel. Schon diese Beispiele zeigen, wie sehr es darauf ankommen wird, in Zukunft mit Ausbildung und Weiterbildung den Arbeitsmarkt aktiv zu gestalten und zukunftsfest zu machen.

Als Reaktion auf die Corona-Krise wurde in Bremen wie auch in allen anderen Bundesländern ein Fonds auf die Beine gestellt, der mit 1,2 Milliarden Euro neben der unmittelbaren Krisenbewältigung auch längerfristig die Modernisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und die regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur unterstützen soll. Dieser kurzfristige Schritt war so notwendig wie zukunftsgerichtet. Gleichzeitig dürfen langfristige Investitionen in Bildung und Infrastruktur nicht einem rigiden Nach-Corona-Sparkurs zum Opfer fallen. Vorboten dafür sind die Haushaltsverhandlungen für 2022/2023, die während der Produktion dieses Lageberichts noch nicht abgeschlossen waren. Da sollte am Wissenschaftsstandort gespart und im Koalitionsvertrag verabredetes Geld für Investitionen in die Krankenhäuser nicht eingestellt werden. Und auch die Finanzierung des dringend nötigen Kita-Ausbaus steht noch in den Sternen.

Wie nötig aber jetzt eine aktive Politik ist, die in beiden Städten die Corona-Krise überwindet und zugleich neue und veränderte Wirtschaftszweige auf die Spur setzt, zeigen die Artikel in diesem Bericht. Ohne Geld wird das nicht gehen. Mit Steuerausfällen werden in den kommenden Jahren alle Bundesländer zu kämpfen haben. Ihnen die Möglichkeit zu geben, verfassungskonforme Haushalte aufzustellen und gleichzeitig die nötigen Investitionen tätigen zu können, macht ein stärkeres Engagement des Bundes notwendig. Die staatlichen Verschuldungsregeln gilt es deshalb zu überdenken. Denn nicht getätigte Investitionen belasten zukünftige Generationen deutlich stärker als eine maßvolle öffentliche Verschuldung.



Peter Kruse
Präsident der
Arbeiterkammer Bremen



Ingo Schierenbeck
Hauptgeschäftsführer der
Arbeiterkammer Bremen

01

Arbeit, Wirtschaft und Finanzen



Dr. Tobias Peters

Licht am Ende des Tunnels

Anlass für Hoffnung auf wirtschaftliche Erholung nach Corona – Pandemieverlauf entscheidend

In aller Kürze:

Die Corona-Krise hat weltweit massive Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmärkte. Im Frühjahr 2020 brach die Wertschöpfung ein, da ein weitreichender Stopp von Produktion und Konsum nötig war. Die anschließend auch dank staatlicher Stützungs- und Konjunkturprogramme einsetzende Erholung wurde mit der zweiten Welle der Pandemie beendet. Insgesamt sank in Deutschland das reale Bruttoinlandsprodukt in einem schwierigen Jahr um fünf Prozent. Es wird dauern, bis das Vorkrisenniveau wieder erreicht ist. Auch am Arbeitsmarkt zeigen sich die Verwerfungen. Obwohl Kurzarbeit den Einbruch abdämpfte, sank die Zahl der Erwerbstätigen stark und die Arbeitslosigkeit stieg an. Zwar besteht für das aktuelle Jahr Anlass zur Hoffnung, doch auch die weitere Entwicklung wird vom Verlauf der Covid-19-Pandemie abhängen. Um gerecht aus der Krise zu kommen, braucht es langfristige Strategien: Es gilt, Erwerbstätigkeit abzusichern, Arbeitsbedingungen zu verbessern und Beschäftigte nicht ökonomisch zusätzlich zu belasten.

➔ Das vergangene Jahrzehnt war geprägt durch gutes und ungewöhnlich lange anhaltendes wirtschaftliches Wachstum. Deutschlandweit, so auch im Stadtstaat Bremen, kletterten die Beschäftigtenzahlen auf Rekordstände. Zwar zeichnete sich 2019 bereits eine konjunkturelle Eintrübung ab, der Arbeitsmarkt erwies sich aber – trotz schon damals herrschender großer Unsicherheiten und versäumter öffentlicher Investitionen – als robust.¹ Dass ein neuartiges Virus, das bis heute die Schlagzeilen beherrscht, die Situation drastisch verändert, wurde im ersten Quartal 2020 allmählich klar.

¹ Vgl. Peters (2020).

... und dann kam Corona

Denn neben vielfältigen anderen negativen Folgen ist nicht zuletzt die wirtschaftliche Entwicklung eng mit dem Verlauf der Pandemie verbunden. Und dies wird so bleiben.

Im März 2020 musste das ganze Land in den Lockdown. Die nötigen und auferlegten Einschränkungen führten zu einem massiven Einbruch von Nachfrage und Produktion. Auch in vielen anderen Staaten stand das wirtschaftliche Leben mehr oder weniger still, der grenzüberschreitende Warenverkehr wurde eingeschränkt. Unterbrochene Lieferketten und der Produktionsstopp im verarbeitenden Gewerbe schlugen sich deutlich auf die Wertschöpfung nieder. Die schlimmsten Befürchtungen bewahrheiteten sich letztlich zwar nicht, der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland war gleichwohl erheblich. Das Minus von fünf Prozent für das Gesamtjahr 2020 ist vergleichbar mit dem Einbruch während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009.²

² Nominal betrug der Rückgang 3,5 Prozent im Vergleich zu 2019. Nicht nur preis-, sondern auch kalenderbereinigt (also beispielsweise unter Berücksichtigung der tatsächlichen Arbeitstage) fiel das Bruttoinlandsprodukt sogar um 5,3 Prozent niedriger aus.



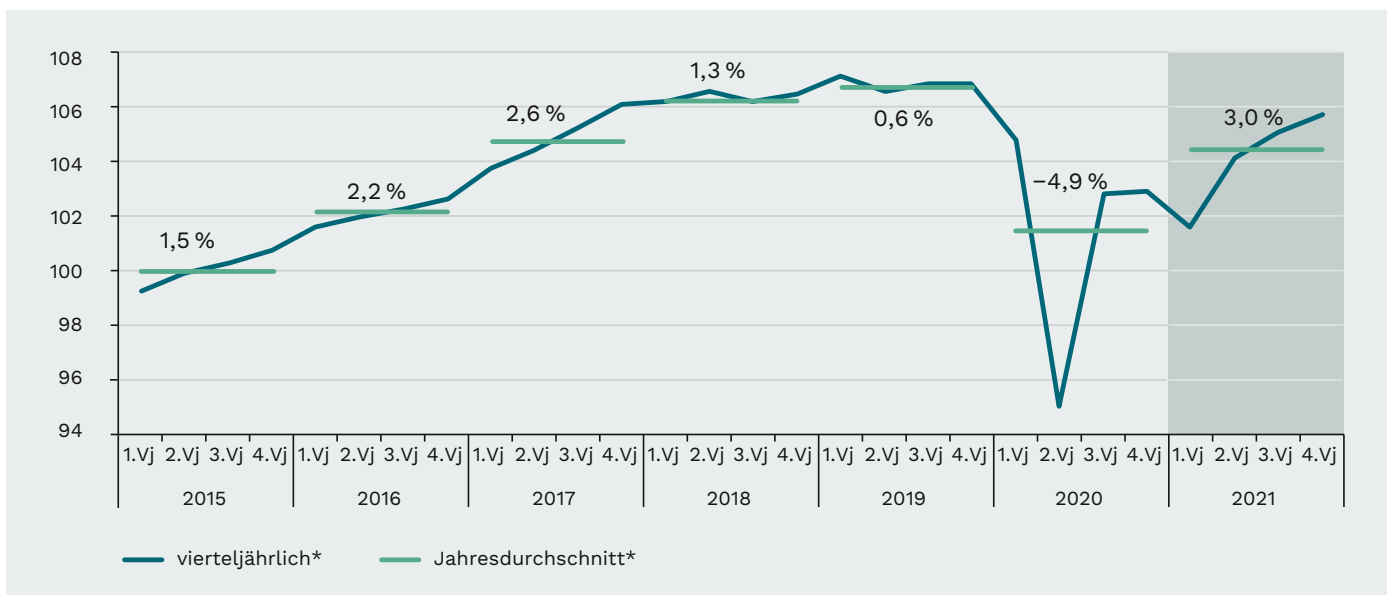
Weltweit wird die wirtschaftliche Entwicklung durch das grassierende Corona-Virus belastet. Der Einbruch im Frühjahr war beispiellos, und auch wenn sich die Weltwirtschaft in der zweiten Jahreshälfte erholte, bleibt ein preisbereinigtes Minus von schätzungsweise etwa 3,4 Prozent. Das Welt-handelsvolumen erlebte nach ersten Berechnungen sogar einen Einbruch von 9,3 Prozent. Dies zeigte sich auch beim Container-Umschlag im Land Bremen (siehe Artikel „Konkurrenz oder Kooperation?“ in diesem Band). Die weltwirtschaftliche

Entwicklung 2020 verlief in Wellen, in den Sommermonaten konnten die Verluste aus den ersten beiden Quartalen zum großen Teil aufgefangen werden, allerdings wurde die aufholende Dynamik gegen Jahresende – parallel zur zweiten Welle der Pandemie – infolge weltweit steigender Infektionszahlen und damit verbundener Eindämmungsmaßnahmen wieder unterbrochen. Für das aktuelle Jahr herrscht dennoch verhaltener Optimismus. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW) erwartet ein Anziehen der globalen Produktion um über sechs Prozent – Voraussetzung ist allerdings, dass mit steigenden Impfquoten und sinkenden Infektionszahlen eine schrittweise Rückkehr zur Normalität möglich ist.³

Daten zeigen wirtschaftliche Auswirkungen der Pandemie deutlich

Die Wellenbewegungen lassen sich auch im deutschen Konjunkturverlauf nachzeichnen. Dem historischen Einbruch im ersten Halbjahr 2020 – allein im zweiten Vierteljahr lag die Wirtschaftsleistung um ein Zehntel niedriger als im vorherigen Quartal – folgte eine überraschend kräftige Erholung, bis in den Herbstmonaten die zweite Pandemiewelle auch die deutsche Wirtschaft erfasste und den Erholungsprozess abrupt stoppte.

Abbildung 1:
Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts
in Deutschland (preisbereinigt)



*Jeweils in Preisen des Vorjahres, jährliche Wachstumsraten in Prozent, vierteljährliche Entwicklung saison- und kalenderbereinigt. Index mit 2015 = 100

Quelle: Statistisches Bundesamt, für 2021: Jahresprojektion der Bundesregierung

© Arbeitnehmerkammer Bremen

3 Zahlen aus dem Jahreswirtschaftsbericht 2021 (BMWi 2021) und vom DIW (2020).

Für die erste Rezession nach einer zehnjährigen Wachstumsphase zeichneten sowohl der industrielle als auch der Dienstleistungssektor verantwortlich. Die preisbereinigte Wirtschaftsleistung im verarbeitenden Gewerbe ging 2020 gegenüber 2019 um mehr als zehn Prozent zurück. Auch in den Dienstleistungsbereichen zeigte sich der gleichzeitige Angebots- und Nachfrageschock, den die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie bedeuteten. Normalerweise gegen konjunkturelle Schwankungen vergleichsweise robust musste beispielsweise der Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe einen Rückgang der Wirtschaftsleistung um 6,3 Prozent hinnehmen. Dahinter verbergen sich sehr unterschiedliche Entwicklungen: Während der Online-Handel deutlich zunahm, lag der stationäre Handel tief im Minus. Das Gastgewerbe erlebte ebenfalls einen historischen Einbruch und hatte mit Einschränkungen bei Beherbergung und Gastronomie zu kämpfen.

Die Auswirkungen der Krise waren auch auf der Nachfrageseite deutlich sichtbar. Während in der Finanz- und Wirtschaftskrise der gesamte Konsum die Wirtschaft stützte, gingen die privaten Konsumausgaben im Jahr 2020 um sechs Prozent zurück. Die staatliche Nachfrage – unter anderem nach Schutzausrüstungen und Krankenhausleistungen – stieg demgegenüber um 3,4 Prozent und wirkte so stabilisierend. Auch auf den Außenhandel schlug die Pandemie deutlich durch. Sowohl die deutschen Im- als auch Exporte waren erstmals seit 2009 wieder rückläufig. Die Ausfuhren lagen fast zehn Prozent unter dem Niveau des Vorjahres. Der staatliche Finanzierungssaldo fiel 2020 erstmals nach acht Jahren, in denen Überschüsse erzielt wurden, wieder negativ aus. Und dies deutlich: Das erste Defizit seit 2011 in Höhe von fast 160 Milliarden Euro verteilt sich auf Bund (knapp 100 Milliarden Euro), Länder (rund 26 Milliarden Euro), Gemeinden (2 Milliarden Euro) und die Sozialversicherungen, die einen negativen Saldo von fast 32 Milliarden Euro verkraften mussten.⁴

Konjunkturprogramm stützte Wirtschaft und Beschäftigung

Dass die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie bislang nicht so verheerend ausfielen wie zunächst befürchtet, lag auch am rechtzeitigen und beherzten Gegensteuern von Bund und Ländern. Auch wenn die Maßnahmen Licht und Schatten hatten, waren sie in Summe geeignet, in der Frühphase der Krise das Schlimmste zu verhindern und Impulse für eine wirtschaftliche Erholung zu setzen. Rettungsschirme und Überbrückungsprogramme zielten zunächst erfolgreich darauf ab, die wirtschaftlichen Corona-Folgen abzufedern, Massenarbeitslosigkeit zu verhindern und unverschuldet von Insolvenz bedrohten Unternehmen zu helfen. Um der Wirtschaft neuen Schwung zu verleihen, setzte der Bund im Sommer ein stattliches Konjunkturprogramm über 130 Milliarden Euro auf. Dass hier ein Fokus auf Zukunftsinvestitionen gelegt wurde, ist begrüßenswert, ebenso die teilweise Übernahme der Gewerbesteuer ausfälle sowie der „Kosten der Unterkunft“ von Sozialleistungsbeziehenden, von der viele Kommunen – und besonders auch die Städte Bremen und Bremerhaven – stark profitierten. Auch der „Kinderbonus“ verfehlte seinen Zweck nicht und kurbelte den Konsum an. Die temporäre Senkung der Mehrwertsteuer kostete die Staatskasse hingegen viel Geld bei geringer Wirkung.⁵ Das entschiedene wirtschafts- und finanzpolitische Handeln in dieser Phase war erfolgreich, auch weil Beschäftigte und Arbeitgeber von Reformen beim Kurzarbeitergeld profitierten. Weniger glücklich war die Reaktion auf den zweiten Lockdown, der im Herbst nötig wurde. Üppige „Novemberhilfen“ versprachen Kompensation des entgangenen Gewinns für von Schließung betroffene Selbstständige und Unternehmerinnen und Unternehmer. Damit wurde erstmals vom Prinzip, lediglich Betriebskosten zu übernehmen, abgewichen. Die Orientierung am Umsatz ist wenig zielgenau, sollte jedoch eine zügige und unkomplizierte Mittelauszahlung sicherstellen; erreicht wurde letztlich aber auch dieses Ziel nicht.

4 Vgl. Statistisches Bundesamt (2021). Vorläufige Zahlen von Januar 2021. Siehe auch Artikel „Zeit zu investieren“ und „Sozialversicherungen und Corona“ in diesem Band.

5 Vgl. auch IMK (2021b).

Arbeitsmarkt: Stetiger Aufwärtstrend beendet

Im vergangenen Jahr arbeiteten 44,8 Millionen Erwerbstätige in Deutschland. Nach einem lange anhaltenden Anstieg, der sogar die Finanzkrise überdauerte, sank die Zahl somit erstmals seit 14 Jahren wieder, und zwar um 1,1 Prozent. Das bedeutet im Jahresmittel 477.000 weniger in Deutschland erwerbstätige Personen als 2019. Besonders betroffen waren geringfügig Beschäftigte sowie Selbstständige, während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwar ebenfalls spürbar sank, jedoch vergleichsweise stabil blieb. Hierzu trugen vor allem die erweiterten Regelungen zur Kurzarbeit bei, durch die viele Entlassungen verhindert werden konnten. Die Arbeitslosigkeit stieg im Jahresdurchschnitt um 429.000 auf annähernd 2,7 Millionen Menschen. Nach Berechnungen der Bundesagentur für Arbeit ist dies fast ausschließlich auf die Corona-Krise zurückzuführen. Dazu passt, dass die Zugänge in Arbeitslosigkeit vor allem aus den Bereichen Gastgewerbe, Handel sowie Verkehr und Lagerei kamen. Es wird damit gerechnet, dass sich die Arbeitslosenquote im aktuellen ebenso wie im vergangenen Jahr bei durchschnittlich 5,9 Prozent bewegt. 2019 hatte sie bei 5 Prozent gelegen (siehe Artikel „Corona und der Arbeitsmarkt“ in diesem Band).⁶

Nicht nur die Zahl der Beschäftigten, auch die Arbeitslosenquote schwankte 2020 ungewöhnlich stark. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt zeigten sich insbesondere in der ersten Jahreshälfte. Seither sind Beschäftigung und Arbeitslosigkeit weit entfernt vom Vorkrisenniveau. Im zweiten Lockdown sind die Folgen weniger dramatisch als im Frühjahr, trotz Eintrübung der Aussichten ist zunächst nicht erneut mit einem Einbruch zu rechnen. Gleichwohl zeigt sich, dass allein von Oktober 2020 bis Mitte Februar 2021 die coronabedingten Arbeitsausfälle in Summe bei fast 60 Millionen Arbeitstagen lagen. Ein Großteil davon ist auf Kita- und Schulschließungen, die viele Beschäftigte vor große Herausforderungen stellten, zurückzuführen. Insgesamt konnten in diesem Zeitraum rund 1,2 Millionen Erwerbstätige nicht arbeiten, da Betreuungsangebote nur eingeschränkt zugänglich waren oder sie ihre Kinder pandemiebedingt zu Hause betreuen wollten. Hinzu kamen Covid-19-Erkrankungen und Quarantäne, die viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Zuhausebleiben zwangen. Das hat Folgen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt, aber natürlich auch für das Einkommen der Erwerbstätigen (siehe Artikel „Corona drückt auf viele Einkommen“ in diesem Band).⁷

Ein Gesamtbild aus Stellenabbau, dem Mangel an neu geschaffenen Jobs und realisierter Kurzarbeit ergibt sich mit Blick auf das Arbeitsvolumen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dieses ist 2020 insgesamt deutlich zurückgegangen. Es lag im letzten Jahr um über vier Prozent unter dem Vorjahreswert und damit so niedrig wie zuletzt 2016.

„Die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland sank erstmals seit 14 Jahren.“

⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2021).

⁷ Vgl. Wanger und Weber (2021).

War noch was?

Lange waren es vor allem der Brexit und die Außenhandelspolitik der USA, die die weltwirtschaftliche Debatte bestimmten, dann aber mit Corona in den Hintergrund traten. Dabei war das vergangene Jahr auch auf diesen Themenfeldern einschneidend: Im letzten Moment wurde Ende Dezember ein „No-Deal-Brexit“ verhindert, seither regelt ein mageres Austrittsabkommen die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und ihrem ehemaligen Mitglied. Der Worst Case wurde damit zwar verhindert, doch der Außenhandel mit dem Vereinigten Königreich wird in Zukunft deutlich komplizierter. Bremen könnte das schaden. Vor allem im Bereich Fahrzeugbau ist das Vereinigte Königreich ein wichtiger Handelspartner der Hansestadt. Auch bei der Fischerei und dem Lebensmittelhandel sind – trotz Abkommens – negative Effekte zu erwarten; von den Chancen europäischer Finanzplätze, die vom Brexit profitieren werden, hat Bremen hingegen nichts.

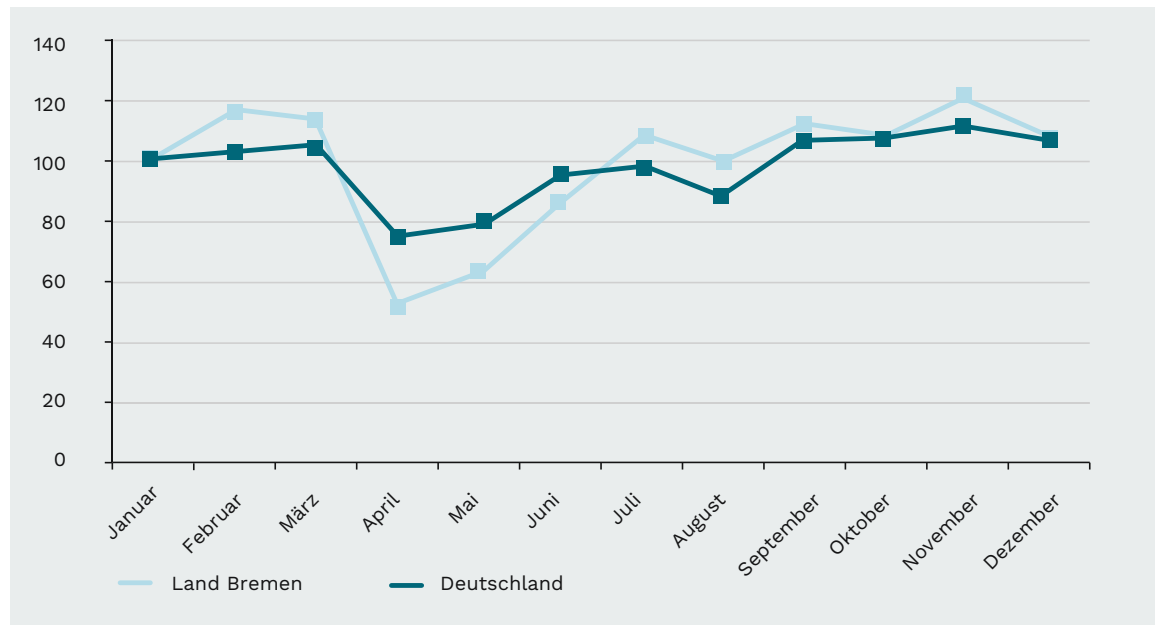
In den Vereinigten Staaten dürfte der Ton in handelspolitischen Angelegenheiten versöhnlicher werden. Die offenen Fragen jedoch bleiben: Auch die neue Administration von Präsident Joe Biden wird darauf aus sein, die über Auslandsverschuldung finanzierten Handelsbilanzdefizite abzubauen. Für Bremen sind die USA das bedeutendste Exportland, von der Weser aus werden insbesondere Autos nach Übersee verschifft. Der Druck auf Deutschland steigt, durch mehr globale Nachfrage den Leistungsbilanzüberschuss zu senken. Ohnehin wäre es, selbst wenn die US-Konjunktur nach der Pandemie und durch stimulierende Programme wieder anzieht, riskant, sich nur auf die deutsche Exportstärke zu verlassen. Um weiterhin im Wettbewerb um Zukunftstechnologien zu bestehen und beispielsweise klimafreundliche Technologien oder digitale Innovationen voranzutreiben, braucht es auch auf dieser Seite des Atlantiks Investitionen und eine gezielte europäische Industriepolitik. Nur dann sind die Chancen, die mit dem Wechsel im Weißen Haus einhergehen, auch zu nutzen.

Land Bremen: Tiefer Einbruch, schnelles Handeln, gute Erholung

Bremen und Bremerhaven sind durch die Corona-Krise wirtschaftlich stark getroffen. Auswirkungen gab es auch hierzulande insbesondere auf den industriellen Kern, der in Bremen eine bedeutende Rolle spielt. Die Produktion war speziell in der ersten Phase der Pandemie gestört, was sich auch in der Entwicklung der Wertschöpfung niederschlägt. Die bremische Wirtschaftsleistung sank im Jahr 2020 preisbereinigt um sieben Prozent. Das ist das größte Minus aller Bundesländer.

„Schlimmeres wurde auch in Bremen durch Kurzarbeit verhindert.“

Abbildung 2:
Umsatz der Betriebe im verarbeitenden Gewerbe
 Entwicklung 2020 (Januar = 100)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Beschäftigte und Umsatz der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe – Bundesländer, Monate; Genesis online Tab. 42111-0011 und 42111-0002

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Zurückzuführen ist dies vor allem auf das verarbeitende Gewerbe. Der Umsatz brach hier während des ersten Lockdowns deutlich stärker ein als im bundesweiten Durchschnitt, erholte sich im Anschluss jedoch wieder. Am stärksten betroffen war der Fahrzeugbau, der unter dem Abriss der Lieferketten litt. Im Bremer Mercedes-Werk standen die Bänder erstmals seit Jahrzehnten wochenlang still. Im Februar 2021 musste die Produktion erneut wegen fehlender Teile unterbrochen werden. Den deutlichsten Umsatzrückgang verzeichnete das bremische verarbeitende Gewerbe im Ausland, insbesondere außerhalb der EU. Im April 2020 betrug der Umsatz hier nur noch ein Drittel des Vormonats. Im Vergleich zum Februar ging der Auslandsumsatz Bremer Betriebe außerhalb der EU sogar um drei Viertel zurück.

Auch der bremische Arbeitsmarkt wurde im Zuge der Corona-Krise stark in Mitleidenschaft gezogen. Im Jahresdurchschnitt gab es mit 432.600 Personen rund 5.200 Erwerbstätige weniger als 2019. Der Rückgang war der erste seit zehn Jahren und leicht größer als im Bundesdurchschnitt. Im Juni-Vergleich sank die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um rund 1.750 oder 0,5 Prozent und damit etwas stärker als bundesweit. Allerdings sind

hier die monatlichen Schwankungen zu berücksichtigen. Die Arbeitslosenquote im Land Bremen stieg im Jahresdurchschnitt um 1,3 Prozentpunkte auf 11,2 Prozent an. Auch wenn der Zuwachs in den beiden anderen Stadtstaaten Berlin und Hamburg noch größer ausfiel, hat Bremen damit weiterhin die höchste Arbeitslosenquote unter allen Bundesländern. Schlimmeres wurde auch in Bremen durch Kurzarbeit verhindert. Vor allem in der Industrie, aber auch in der Gastronomie und anderen Dienstleistungsbranchen konnte so Beschäftigung gesichert werden (siehe Artikel „Wirtschaft und Beschäftigung in der Stadt Bremen“ und „Wirtschaft und Beschäftigung in Bremerhaven“ in diesem Band).

Die Summe der Arbeitsstunden, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer innerhalb eines Jahres leisteten, ging 2020 zum ersten Mal seit 2013 zurück. Der Einbruch war mit vier Prozent heftig und bewegte sich im Rahmen des bundesweiten Rückgangs. Neben der Umsetzung von Bundesprogrammen reagierte der Stadtstaat frühzeitig auch mit eigenen Maßnahmen auf die Corona-Krise. Auch dadurch wurde eine zügige Erholung ermöglicht. Vorläufige Berechnungen weisen einen Rückgang des bremischen Bruttoinlandsprodukts von sieben Prozent im Gesamtjahr 2020 aus.

Abbildung 3:**Geleistete Arbeitsstunden im Land Bremen**

aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insgesamt in Millionen



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Erwerbstätigenrechnung – Arbeitsvolumen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2020 (Reihe 1, Band 1)

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Die spezielle Betroffenheit Bremens wurde auch in einem Gutachten herausgearbeitet, das der Senat zum sogenannten Bremen-Fonds in Auftrag gegeben hatte. Ähnlich wie beim Bund und in anderen Ländern sollten über diesen mit 1,2 Milliarden Euro gespeisten Fonds die notwendigen Mittel bereitgestellt werden, um notwendige Maßnahmen beim Gesundheitsschutz und der Unterstützung von Menschen und Unternehmen zu ergreifen. Neben der unmittelbaren Krisenbewältigung ist Ziel dieses Fonds auch, längerfristig die Modernisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur zu unterstützen. Das ist gut. Bei der Konkretisierung der Programme sollte nun darauf geachtet werden, neben den direkten Impulsen für die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts auch anderen Zielen wie vorgesehen gerecht zu werden: von Investitionen in Kitas und Schulen über die Förderung von Quartieren bis zu Arbeitsmarkt-, Qualifizierungs- und Ausbildungsprogrammen. Davon würden Beschäftigte profitieren.

Erfolge im Kampf gegen das Virus bestimmen weiteren wirtschaftlichen Verlauf

Corona hat schon jetzt tiefe Spuren in der wirtschaftlichen Entwicklung hinterlassen, weltweit und so auch in Deutschland und im Land Bremen. Ausgestanden ist diese Krise noch nicht. Und dennoch sind Expertinnen und Experten verhalten optimistisch, dass es schon im laufenden Jahr zu einer deutlichen Erholung kommen könnte. Manch einer sieht nach der Corona-Zeit gar den Start in die „goldenen Zwanzigerjahre“, wenn nach überstandener Pandemie die Zuversicht zurückkehrt und sich aufgestaute Konsumwünsche entladen. Jedoch sind auch längerfristige Einschränkungen denkbar. Dann könnte es nicht nur eine Vielzahl von Insolvenzen geben, sondern auch wirtschaftliche Strukturen in Mitleidenschaft gezogen werden. Und nicht zuletzt drohen gesundheitliche und weitere Langzeitfolgen. Die ohnehin in den letzten Jahren schon großen Unsicherheiten bezüglich der Zukunftsaussichten sind jedenfalls nochmals deutlich gewachsen. Das spiegelt sich auch in der Bandbreite der Vorhersagen für das Wirtschaftswachstum in Deutschland

wider: Die im Dezember prognostizierten Zuwächse der führenden Institute liegen zwischen vier und über fünf Prozent für 2021 und etwa 2,5 bis 3 Prozent für das kommende Jahr.⁸ Die Projektion der Bundesregierung vom Januar 2021, die den erweiterten Lockdown berücksichtigt, rechnet für das laufende Jahr mit einem Wachstum des deutschen Bruttoinlandsprodukts von lediglich drei Prozent. Fest dürfte stehen, dass erst 2022 das Vorkrisenniveau wieder erreicht wird.

Klar ist: In Bremen wie im Rest der Republik (und darüber hinaus) wird die Erholung der Wirtschaft und am Arbeitsmarkt eng mit der pandemischen Entwicklung verknüpft bleiben. „Lockern“ und „Öffnen“ allein werden Produktions- und Konsumbereitschaft und -fähigkeit nicht anregen, der Schutz der Bevölkerung ist auch ökonomisch sinnvoll. Der wichtigste Baustein im Kampf gegen das Virus sind Impfstoffe. Die schnelle und deutliche Ausweitung von Produktionskapazitäten ist gesamtwirtschaftlich deshalb sicherlich lohnend, weshalb hier auch die öffentliche Hand, die schon die Erforschung der Impfstoffe gefördert hat, gefragt ist. Allzu groß sollte die Angst vor staatlichen Eingriffen in wirtschaftliche Abläufe nach den Erfahrungen des vergangenen Jahres jedenfalls nicht mehr sein.

Das viele Geld, das aus dem Staatshaushalt in Rettungs- und Konjunkturmaßnahmen fließt, bietet auch die Chance, versäumte öffentliche Investitionen beschleunigt nachzuholen und so bei wichtigen Zukunftsfeldern wie der Klimatechnik, der Netzinfrastruktur oder der digitalen Bildung aufzuholen. Denn die Krise zu bewältigen heißt auch, nicht nur in akuten Notwendigkeiten, sondern langfristig zu denken. Dadurch entsteht Potenzial für Wachstum, das es für Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt ebenso braucht wie zur Konsolidierung der Staatsfinanzen. Wirtschaftliches Wachstum muss dabei ökologisch wie auch sozial nachhaltig gestaltet werden. Die enorme gesellschaftliche Spannweite hat die Krise offengelegt und verschärft, die Folgen von Corona sind individuell sehr unterschiedlich spürbar. Die Lasten des Lockdowns und anderer zum Gesundheitsschutz notwendiger Maßnahmen müssen daher fair verteilt werden. Gerechtfertigt aus der Krise zu kommen heißt auch, zukünftig wieder für mehr Chancengleichheit zu sorgen. Auch hierfür sind öffentliche Investitionen unabdingbar.

Literatur

- BMWi [= Bundesministerium für Wirtschaft und Energie] (2021):** Jahreswirtschaftsbericht 2021. Corona-Krise überwinden, wirtschaftliche Erholung unterstützen, Strukturen stärken.
- Bundesagentur für Arbeit (2021):** Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt – Dezember 2020 und Jahr 2020.
- DIW [= Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung] (2020):** Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung im Winter 2020. DIW Wochenbericht 50/2020.
- ifo [= Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung] (2020):** Konjunkturprognose Winter 2020: Das Coronavirus schlägt zurück – erneuter Shutdown bremst Konjunktur ein zweites Mal aus. ifo Schnelldienst, Sonderausgabe Dezember 2020.
- IMK [= Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung] (2021a):** Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2021 – Die Erholung nachhaltig gestalten. IMK Report 164, Januar 2021.
- IMK [= Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung] (2021b):** Wirkung des Konjunkturpakets 2020: Spürbarer Impuls vom Kinderbonus, wenig Wumms durch Mehrwertsteuersenkung. IMK Policy Brief Nr. 101, Februar 2021.
- IW Consult (2020):** Bremen-Fonds – Auswahl mittel- und langfristiger Maßnahmen zum Neustart nach der Krise. Studie in Zusammenarbeit mit Jens Südekum.
- Peters, Tobias (2020):** Weltwirtschaft lahm, Gegenwind erreicht das Land Bremen. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2020.
- Statistisches Bundesamt (2021):** Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2020 um 5,0 Prozent gesunken. Deutsche Wirtschaft im Corona-Krisenjahr 2020 schwer getroffen. Pressemitteilung Nr. 020 vom 14. Januar 2021.
- Wanger, Susanne/Weber, Enzo (2021):** Schul- und Kitaschließungen, Krankheit, Quarantäne – die coronabedingten Arbeitsausfälle der Erwerbstätigen steigen auf 59,2 Millionen Arbeitstage. In: IAB-Forum vom 8. Februar 2021.

⁸ Vgl. beispielsweise DIW (2020) und ifo (2020). Inzwischen wurden die Prognosen nach unten korrigiert.

Jörg Muscheid

Wirtschaft und Beschäftigung in der Stadt Bremen

Folgen der Pandemie nicht absehbar

In aller Kürze:

Schon im Jahr 2019 hatte die wirtschaftliche Dynamik in Bremen deutlich nachgelassen. In vielen Branchen gab es problematische Entwicklungen.

Nach dem schwachen Start 2020 sind in den Folgemonaten alle Prognosen durch die Corona-Pandemie Makulatur geworden. Das zweite Quartal 2020 markiert den Beginn einer schwierigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, mit negativen Meldungen aus den wichtigsten Bereichen der bremischen Wirtschaft. In der Statistik bildet sich diese Entwicklung allerdings noch nicht ab. Der massive Einsatz von Kurzarbeit und finanziellen Hilfen für Unternehmen und Selbstständige wie auch die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht haben Wirtschaft und Arbeitsmarkt zunächst stabilisiert. Die Probleme sind damit nicht gelöst, aber zumindest vertagt.

➔ Bereits das Jahr 2019 verzeichnete eine ganze Reihe negativer Meldungen zur wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt wie auch im Land Bremen. Vor allem gaben die Situation und die Perspektiven der Automobilindustrie und ihrer Zulieferer Anlass zur Sorge. Auch für die Stahlbranche war 2019 ein schwieriges Jahr. Bei Airbus gab es bereits konkrete Pläne für einen Arbeitsplatzabbau in der Rüstungs- und Raumfahrtsparte, während sich die Auslieferungen von Zivilflugzeugen zeitgleich auf Rekordniveau befanden.

Die Probleme in den betroffenen Branchen setzten sich im Jahr 2020 fort. Für das erste Quartal wurden schwache Zahlen bei wichtigen Wirtschaftsindikatoren vermeldet. Die Corona-Pandemie erfasste dann auch zuvor krisenresistentere Branchen, vor allem im Dienstleistungssektor. Meldungen aus allen Branchen geben ein Bild der Situation.

- ▶ Der Flughafen Bremen steht aufgrund des überschaubaren, im Zuge der Corona-Krise sinkenden Passagieraufkommens wie die meisten Regionalflughäfen in Deutschland unter starkem wirtschaftlichen Druck. Da er aber von strategisch hoher Bedeutung ist und den Transport sowie damit die Produktion großer Bauteile der Luftfahrtindustrie am Standort Bremen überhaupt erst ermöglicht (*siehe Artikel „Wir können alles – außer Helikopter“ in diesem Band*), war bereits vor dem Beginn der Pandemie ein Sanierungskonzept beschlossen worden. Dieses ging von einem Passagieraufkommen von 2,7 Millionen Passagieren im Jahr aus. Diese Zahl wurde infolge der Flugbeschränkungen im April und Mai Makulatur, selbst die mittelfristigen Prognosen für die Zeit nach Corona wurden deutlich nach unten korrigiert. Rund ein Viertel aller Arbeitsplätze, insgesamt ein Volumen von 100 Vollzeitarbeitsplätzen, soll bis 2025 abgebaut werden – so der Plan vom Sommer 2020, bevor die zweite Corona-Welle begann.
- ▶ Auch die Lufthansa steckt pandemiebedingt in Schwierigkeiten und hat ein bundesweites Sparprogramm beschlossen. Schon in den Vorjahren waren frei werdende Stellen in der Regel durch – schlechter bezahlte – Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fremdfirmen ersetzt worden; aktuell sollen bundesweit 370 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlassen werden, davon 25 am Flughafen Bremen. Die praktische Ausbildung an der von der Lufthansa seit rund 60 Jahren in Bremen betriebenen Verkehrsfliegerschule, die seit 2017 unter dem Namen „European Flight Academy“ firmiert, steht vor dem Aus. Zudem ist auch unklar, ob die Bundeswehr ihr



Transportfliegerpersonal auch künftig in Bremen ausbilden. Im schlimmsten Fall wären knapp 150 Beschäftigte am Standort betroffen.

- Neben der Gastronomie ist vor allem der Einzelhandel stark in Mitleidenschaft gezogen. Insolvenzen infolge der Pandemie sind bislang aber nicht erfolgt. Gleichwohl ist die Situation in Bremen schwierig: So meldete die Modemarke Zara im Sommer, dass sie die Filiale in der City aufgibt. Etwa 43 Angestellte sind davon betroffen.

„Die Corona-Pandemie erfasste auch zuvor krisenresistentere Branchen.“

Schon 2019 gaben die Kleidungsketten Mango und Benetton und der Schuhhandel Tamaris auf, aktuell schließt auch der Ausstatter L'Uomo sein Geschäft. Die Pandemie ist nur eines der Probleme, mit dem der Einzelhandel in Bremen konfrontiert ist: Hohe Mieten, der Trend zum Online-Handel und die nachlassende Attraktivität der City bilden ein insgesamt schwieriges Umfeld. Der wohl schwerste Schlag für die City im vergangenen Jahr war zudem die Schließung von Galeria Karstadt Kaufhof, einer der zentralen Anziehungspunkte in der Bremer Innenstadt, im Rahmen der konzernweiten Einsparmaßnahmen. Zusammen mit dem Warenhaus Karstadt in Bremerhaven, das ebenfalls geschlossen wurde, gehen nach Meldungen der Gewerkschaft Verdi bis zu 144 Arbeitsplätze verloren.

- Bei zentralen Bauprojekten in der Innenstadt gab und gibt es Verzögerungen. Aufgrund des politischen Widerstandes gegen ihren Entwurf stieg eine Investorengruppe um die israelische Familie Schapira zunächst aus den Plänen aus,

das bisherige Sparkassengelände Am Brill komplett neu zu gestalten. Inzwischen sind alternative Planungen fortgeschritten und könnten an dieser prominenten Stelle für ein attraktives Bindeglied zwischen Obernstraße und Faulenquartier sorgen. Begonnen wurde mit der Umsetzung noch nicht, dem Vernehmen nach wird noch am Nutzungskonzept gefeilt, das auch Bildungsangebote einschließen soll. Der geplante Verkauf des Kaufhof-Gebäudes an den Investor Zech, der eine umfassende bauliche Neugestaltung unter Einbeziehung des Parkhauses und der beiden zentralen Kaufhäuser vornehmen wollte, wurde bislang nicht realisiert. Auch in diesem Kernbereich der City ist die Neuordnung des Innenstadtbereichs also zunächst gestoppt.

- ▶ Vor dem Hintergrund der beschriebenen Unwägbarkeiten stellt sich die Frage, wie es mit der Bremer Innenstadt weitergehen soll. In Bremen wurde im Sommer 2020 dazu seitens des Senats ein „City-Gipfel“ einberufen, in dessen Rahmen sich Akteurinnen und Akteure aus vielen Bereichen der Stadtgesellschaft mit der Entwicklung der Innenstadt beschäftigten. Erstes Ergebnis war die Implementierung eines gut 13 Millionen Euro schweren Aktionsprogramms, das kurzfristig die „Aufenthalts- und Erlebnisqualität“ in der Innenstadt steigern soll, unter anderem durch freies WLAN, mehr Sauberkeit etc. Fest steht, dass die bisher vorherrschende Betrachtung der Innenstadt als „Konsumzone“ zu kurz greift. Es muss vielmehr um einen umfassenden Wandel gehen, der die Innenstadt zu einem Quartier weiterentwickelt, in dem auch gelebt und gearbeitet wird – mit einem Mix aus Wohnen, Büros und Gewerbe, attraktiven Leuchtturmprojekten und innovativen Nutzungskonzepten. Ein Aktionsbündnis aus Kammern, Verdi, Investoren und anderen Playern will die Entwicklung vorantreiben.

- ▶ 2020 markiert auch für die Industrie ein schwieriges Jahr. Besonders betroffen war hier zunächst die Stahlindustrie. Unter anderem aufgrund der massiven Auftragseinbrüche weltweit – vor allem Aufträge aus der Automobilindustrie blieben aus – musste ArcelorMittal im Frühjahr des vergangenen Jahres Kurzarbeit einführen. Auch nach den Sommermonaten blieb die Auslastung des Stahlwerks zu gering, sodass die Kurzarbeit bis Ende 2020 verlängert wurde. Seit Ende September läuft allerdings der Hochofen 3 am Standort wieder und die Umsatzergebnisse im vierten Quartal 2020 deuten auf eine Erholung in 2021 hin.
- ▶ Auch Daimler vermeldete im zweiten Quartal 2020 tiefrote Zahlen und die Einführung von Kurzarbeit. Das Jahr schloss der Konzern allerdings mit einem deutlichen Plus ab – und erhöhte dementsprechend auch die Dividende. Politisch und bei der Vertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sorgte das durchaus für Unmut, da gut 500 bis 700 Millionen Euro Kurzarbeitergeld, ausgezahlt von der Agentur für Arbeit, zum positiven Jahresergebnis beitragen.¹ Grundsätzlich ist die Beschäftigung bei Daimler aufgrund der Übereinkunft von Unternehmensleitung und Gesamtbetriebsrat bis 2030 gesichert, betriebsbedingte Kündigungen sind ausgeschlossen. Die wirtschaftliche Erholung steht aber zum einen unter dem Vorbehalt, dass die Pandemie in diesem Jahr überwunden werden kann. Zum anderen muss Daimler der Einstieg in den Markt der Elektromobilität gelingen, denn der Start des neuen Modells EQC blieb bislang hinter den Erwartungen zurück. Schwierig ist auch die Situation der Automobilzulieferer, die im Detail bereits im Lagebericht 2020 dargestellt wurde. Insgesamt geht die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH von mehr als 30 Unternehmen in diesem Bereich in der Region aus; betroffen von der Situation der Automobilhersteller sind im Prinzip alle.

1 Vgl. Lakeband (2021).

Der strukturelle Wandel hin zur Elektromobilität ging für die meisten Unternehmen schon vor Corona mit erheblichen Einsparnotwendigkeiten einher; durch die Pandemie wird die Situation wie unter einem Brennglas verstärkt. Je nach Lageentwicklung 2021 rechnen Fachleute daher in diesem Bereich bundesweit mit Insolvenzen.

- ▶ Bereits 2019 hatte Airbus mit Problemen zu kämpfen und ein Sparprogramm für seine Rüstungs- und Raumfahrtsparte aufgelegt. Da der Flugverkehr im Frühjahr 2020 weitestgehend zusammengebrochen ist und praktisch alle Fluggesellschaften ihre mittel- und langfristigen Bestellungen stark zurückgefahren haben, markiert die Corona-Pandemie einen Tiefschlag für die zivile Luftfahrt als Kerngeschäft von Airbus. Ein erster Einsparungsschritt war das Aus für 1.100 Leiharbeiterinnen und -arbeiter in den norddeutschen Werken Mitte des Jahres. Im Sommer gab Airbus zudem bekannt, dass weltweit Tausende von Stellen abgebaut werden müssten. In Bremen sollten knapp 450 Stellen von insgesamt rund 2.500 Arbeitsplätzen in der Verkehrsflugzeugsparte gestrichen werden, also fast jeder fünfte Arbeitsplatz. Letztlich konnte der Stellenabbau in Bremen durch die Nicht-Verlängerung befristeter Verträge, durch freiwilliges Ausscheiden nach Abfindungszahlungen, durch den Abbau von Leiharbeit und Verrentungen realisiert werden.²

Alles in allem erweist sich 2020 als das wohl schwierigste Krisenjahr bundesweit, aber gerade auch für die bremische Wirtschaft. Der massive Einbruch der Exporte aufgrund der weltweiten Auswirkungen der Pandemie trifft das eigentlich exportstarke Bremen und seine strukturbestimmenden Großunternehmen ganz besonders. Zugleich erweisen sich die pandemiebedingten Schließungen als Tiefschlag für die konsumorientierten Dienstleistungen. Der Lockdown im Einzelhandel, im Gastgewerbe, im Kultur- und Freizeitbereich etc. ist auf Dauer existenzbedrohend für viele Selbstständige sowie kleine und mittelständische Unternehmen, die „an sich“ wirtschaftlich gesund wären.

Beschäftigungsentwicklung in der Stadt Bremen

In der Wirtschafts- und Beschäftigungsstatistik hat sich diese Situation allerdings bislang nicht niedergeschlagen. Das Aussetzen der Insolvenzantragspflicht im vergangenen Jahr, die langfristige Förderung von Kurzarbeit und nicht zuletzt die massiven Finanzhilfen der öffentlichen Hand sichern aktuell den Bestand der meisten Unternehmen über die Pandemie hinweg – vorausgesetzt, dass die sich abzeichnende Verbesserung der Situation keine Rückschläge durch eine weitere Corona-Welle erleidet und von daher eine Rückkehr zur Normalität ab dem Sommer 2021 möglich sein wird. Vor diesem Hintergrund sind die Zahlen zur Beschäftigungsentwicklung in der Stadt Bremen 2020 mit Vorsicht zu betrachten.

Mitte des Jahres war die Beschäftigung in der Stadt Bremen mit 280.600 Arbeitsplätzen nur unwesentlich unter dem Vorjahresniveau (minus 757 Arbeitsplätze). Anders als im Vorjahr verzeichneten die Dienstleistungsbranchen einen Beschäftigungsrückgang in Bremen von minus 1.288 Arbeitsplätzen, in der Industrie dagegen war ein Plus von 342 Arbeitsplätzen zu verzeichnen.³

2 Vgl. Beneke (2021).

3 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021).

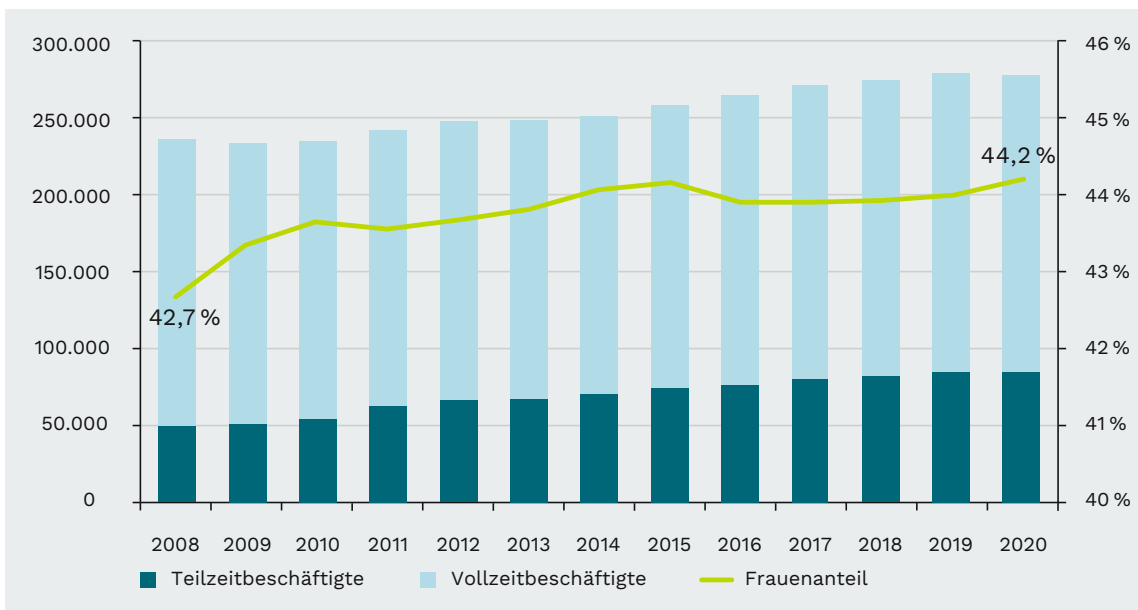
Der Rückgang bei der Beschäftigung in der Stadt Bremen ist vor allem auf Verluste bei der Vollzeitbeschäftigung zurückzuführen: Mit 195.254 Vollzeitbeschäftigten (minus 843 gegenüber 2019) ist der kontinuierliche Anstieg der letzten acht Jahre gebrochen; die Teilzeitbeschäftigung konnte mit einem Plus von 86 Arbeitsplätzen weiter zulegen auf 85.373 Arbeitsplätze.

Deutliche Spuren des pandemiebedingten Lock-downs zeigten sich dagegen schon Mitte des Jahres bei der geringfügigen Beschäftigung: Bei den Minijobs in Nebenbeschäftigung gingen 702 Arbeitsplätze (minus 3,1 Prozent) verloren, die Gesamtzahl lag Mitte des Jahres damit bei 21.979. Bei der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung war der

Rückgang mit einem Minus von 3.319 Arbeitsplätzen (minus 9,1 Prozent) sogar deutlich stärker; die Gesamtzahl sank auf 33.058 Minijobs.

„Die Folgen der Pandemie stehen dem Arbeitsmarkt noch bevor.“

Abbildung 1:
Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und des Frauenanteils in der Stadt Bremen 2008 bis 2020

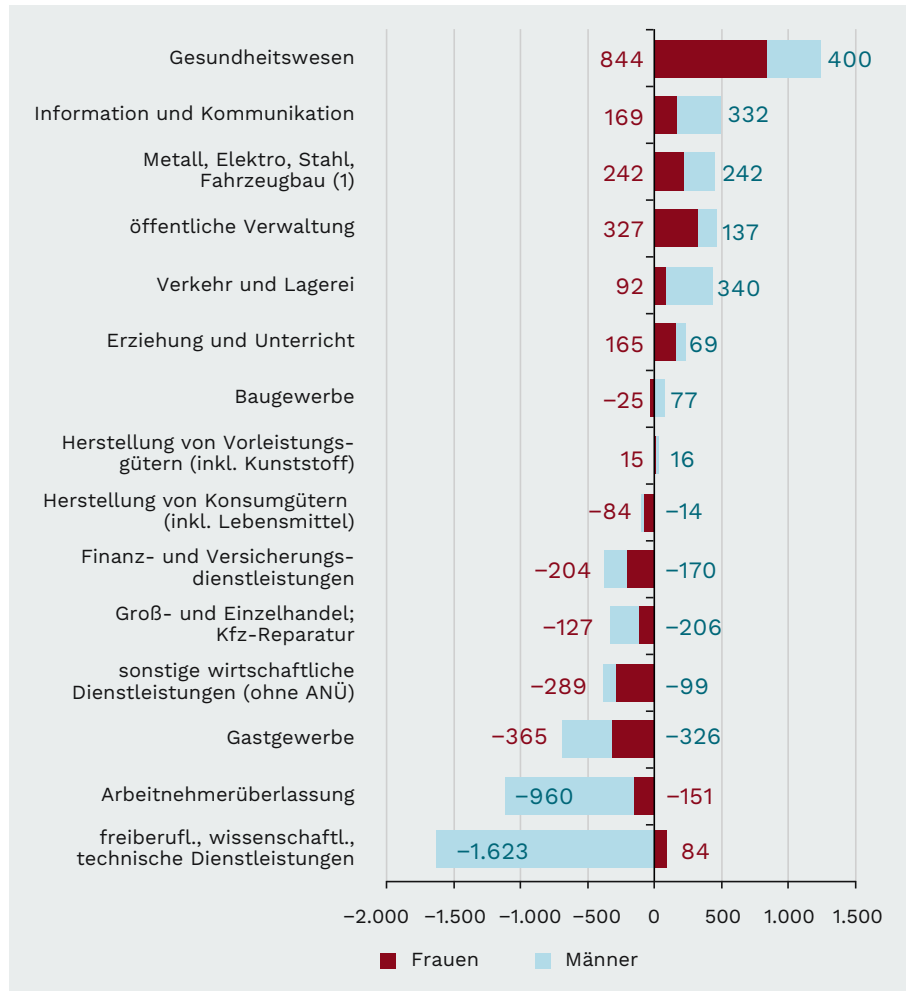


Quelle: Bundesagentur für Arbeit
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Bei den Wirtschaftsbereichen zeigt sich ein unterschiedliches Bild, wie Abbildung 2 zu entnehmen ist. Die Wirtschaftsbereiche mit den stärksten Zunahmen sind das Gesundheitswesen (plus 1.244 Arbeitsplätze) und Information und Kommunikation (plus 501). Die stärksten Jobverluste gab es in freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (minus 1.539), in der

Abbildung 2:

Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsbereichen und Geschlecht in der Stadt Bremen von 2019 bis 2020 (jeweils 30. Juni)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Sonderauswertung); (1): für den Bereich Metall, Elektro etc. ist nur die Gesamtzahl verfügbar

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Arbeitnehmerüberlassung (minus 1.111) und im Gastgewerbe (minus 691).⁴

Alles in allem verlief die Beschäftigungsentwicklung in der Stadt Bremen 2020 noch stabil. Die mittelfristige Entwicklung der Quartalszahlen seit Juni 2018 hat allerdings ein deutliches Nachlassen der Dynamik gezeigt; ein Indikator für die konjunkturelle

Abschwächung 2018 und 2019. Die Folgen der Pandemie stehen dem Arbeitsmarkt zudem noch bevor. Der deutliche Rückgang der geringfügigen Beschäftigung 2020 wie auch der Arbeitsplatzabbau bei der Leiharbeit sind Frühindikatoren für die weitere Entwicklung in diesem Jahr. Sobald die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen und hier insbesondere die Kurzarbeit ausläuft, könnte ein deutlicher Abbau von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen folgen.

⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Sonderauswertung (2021).

Für die Landespolitik besteht mittelfristig nach wie vor die Notwendigkeit, die strukturelle Entwicklung der bremischen Wirtschaft voranzutreiben. In der Position zum Koalitionsvertrag hat die Arbeitnehmerkammer bereits 2019 die wesentlichen Punkte formuliert⁵ und seitdem in den politischen Diskurs Weiteres eingebracht:

- ▶ Hierzu gehört die Weiterentwicklung der vorhandenen Wirtschaftskluster in Richtung wichtiger Dienstleistungsbereiche wie die Informations- und Kommunikationstechnik und die Gesundheitsbranche sowie die Unterlegung dieser Strategien mit konkreten Maßnahmen und Zielen.
- ▶ Im Rahmen einer umfassenden Qualifizierungsstrategie müssen sich zudem Beschäftigte unter fairen Bedingungen für neue Arbeit qualifizieren können. Einzelhandel, Industrie, Logistik – bedeutende Bremer Branchen werden sich durch Strukturwandel, Globalisierung und Digitalisierung erheblich wandeln. Arbeitsmarktpolitik sollte nicht erst auf den Plan treten, wenn der Worst Case, nämlich Arbeitslosigkeit, eingetreten ist. Es braucht gemeinschaftlich von Land, Arbeitsagentur und Betrieben finanzierte Transformationsgesellschaften, in denen von Personalabbau betroffene Beschäftigte einer Branche aufgenommen werden, damit sie sich neu orientieren können. Nicht zuletzt wird neben der Digitalisierung auch die ökologische Wende weite Teile der bremischen Wirtschaft verändern. Dieser Wandel muss gestaltet und Beschäftigung gesichert werden. Ein Landesprogramm zur Förderung von Innovation und Beschäftigung im digitalen und sozial-ökologischen Wandel muss sich gleichberechtigt an Betriebsleitungen und Betriebsräte richten. Betriebe und Belegschaften können so nachhaltig für die Zukunft gerüstet werden, die Mitbestimmung und die Sozialpartnerschaft werden gestärkt.

Literatur

Arbeitnehmerkammer Bremen (2019): Position zum Koalitionsvertrag im Land Bremen.

Beneke, Maren (2021): Airbus kommt ohne Kündigungen aus
https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-wirtschaft_artikel,-airbus-kommt-ohne-kuendigungen-aus-_arid,1962804.html. Zugriff am 11.03.2021.

Bundesagentur für Arbeit (2021): Sonderauswertung für die Arbeitnehmerkammer Bremen.

Lakeband, Stefan (2021): Daimler-Mitarbeiter sollen am Gewinn beteiligt werden. In: Weser-Kurier vom 25.02.2021. https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-wirtschaft_artikel,-daimlermitarbeiter-sollen-am-gewinn-beteiligt-werden-_arid,1961325.html. Zugriff am 11.03.2021.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021): Regionalreport über Beschäftigte (Quartalszahlen). Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven, 30. Juni 2020.

5 Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2019).

Dr. Marion Salot

Wirtschaft und Beschäftigung in Bremerhaven

Deutlicher Beschäftigungsrückgang – und das nicht nur pandemiebedingt

In aller Kürze:

Nach den Jahren des kontinuierlichen Arbeitsplatzaufbaus in Bremerhaven ist der Strukturwandel ins Stocken geraten, Beschäftigungsverluste waren die Folge. Diese wurden nicht nur durch die Covid-19-Pandemie verursacht, sondern setzten schon vorher ein. Allerdings wird die Corona-Krise dazu führen, dass sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt in diesem Jahr weiter zuspitzt: Sowohl der Hafen, aber auch der Tourismus und der Einzelhandel werden die Folgen zu spüren bekommen. In einigen Bereichen werden Stellen gestrichen, in anderen wird sich der Druck auf die Löhne und die Beschäftigungsverhältnisse erhöhen. Prekarisierungstendenzen können sich hierdurch verschärfen. Umso wichtiger ist es, dass sich Bremerhaven mehr denn je die Frage stellt, welche Branchen sich hier in Zukunft ansiedeln können. Mit der Wasserstoffwirtschaft setzt die Seestadt auf ein Zukunftsfeld. Arbeitsplätze werden hier aber erst in einigen Jahren entstehen. Der Öffentliche Dienst und der Wissenschaftssektor haben sich erneut als stabile und kontinuierlich wachsende Säulen des Bremerhavener Arbeitsmarkts erwiesen. Die Bereiche „Gesundheit und Soziales“ werden an Bedeutung gewinnen. Diese Entwicklung ist durch den Ausbau der Hochschule entsprechend zu flankieren.

➔ Nachdem in Bremerhaven seit 2004 ein fast kontinuierlicher Arbeitsplatzzuwachs zu verzeichnen war, ist die Beschäftigung zwischen Juni 2019 und Juni 2020 das zweite Jahr in Folge gesunken. Der Stellenabbau fiel dabei aber bedeutend größer aus als noch im Vorjahreszeitraum. Während zwischen Juni 2018 und Juni 2019 210 Arbeitsplätze verloren gingen, waren es im Jahr darauf knapp

1.000 Stellen – und damit fast fünfmal so viele. Insgesamt ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Seestadt um 1,9 Prozent zurückgegangen. Zum Vergleich: In Bremen-Stadt und in Deutschland betrug der Stellenabbau 0,3 Prozent. Die Entwicklung in Bremerhaven hat sich damit im vergangenen Jahr wieder von der bundesdeutschen Entwicklung abgekoppelt. Werden die einzelnen Quartale separat betrachtet, dann fällt auf, dass der Arbeitsmarkt eine Achterbahnfahrt hinter sich hat – leider mit starker Tendenz nach unten. So sind zwischen Juni 2019 und September 2019 insgesamt rund 900 zusätzliche Arbeitsplätze entstanden, in dem darauf folgenden Quartal aber ähnlich viele Stellen abgebaut worden. Zwischen Januar 2020 und März 2020 sind etwa 500 Jobs verloren gegangen, in den drei folgenden Monaten bis Juni 2020 ebenso viele. Diese nach Quartalen differenzierte Entwicklung verdeutlicht, dass der Beschäftigungseinbruch in Bremerhaven nicht allein der Corona-Pandemie geschuldet ist, sondern bereits Ende 2019 eingesetzt hat.

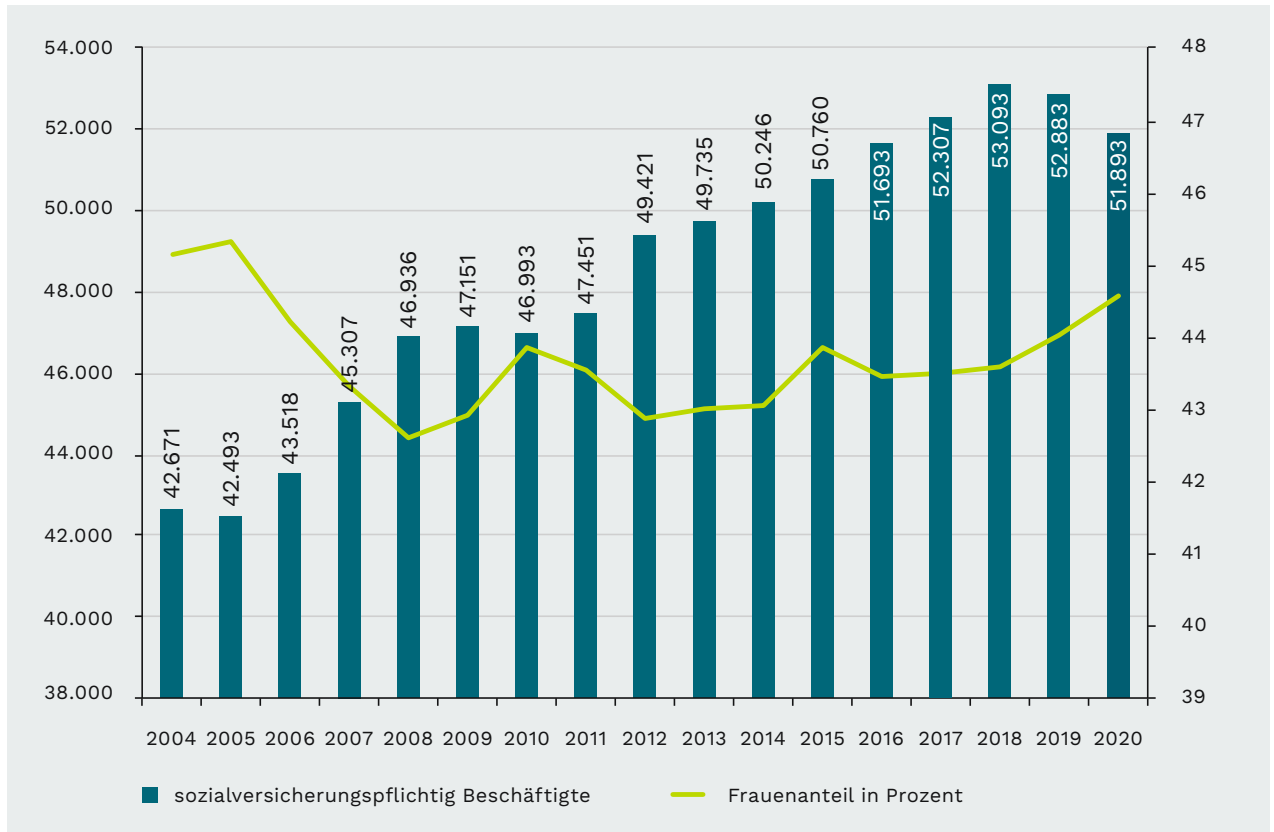
Von dem Arbeitsplatzabbau waren fast ausschließlich Männer betroffen (minus 892 Arbeitsplätze beziehungsweise –3 Prozent), während er bei den Frauen wesentlich moderater ausfiel (minus 98 Arbeitsplätze beziehungsweise –0,4 Prozent). Der Frauenanteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist im Zuge dieser Entwicklung leicht angestiegen und liegt nun bei 44,6 Prozent (*Abbildung 1*). Er ist damit etwas höher als in Bremen-Stadt (44,2 Prozent), aber deutlich niedriger als im bundesdeutschen Durchschnitt (46,3 Prozent) (*Abbildung 1*).



„Die Beschäftigungsentwicklung nach Anforderungsniveau zeigt, dass es in erster Linie Helferberufe waren, in denen Arbeitsplätze abgebaut wurden.“

Abbildung 1:

Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und des Frauenanteils in Bremerhaven 2004 bis 2020



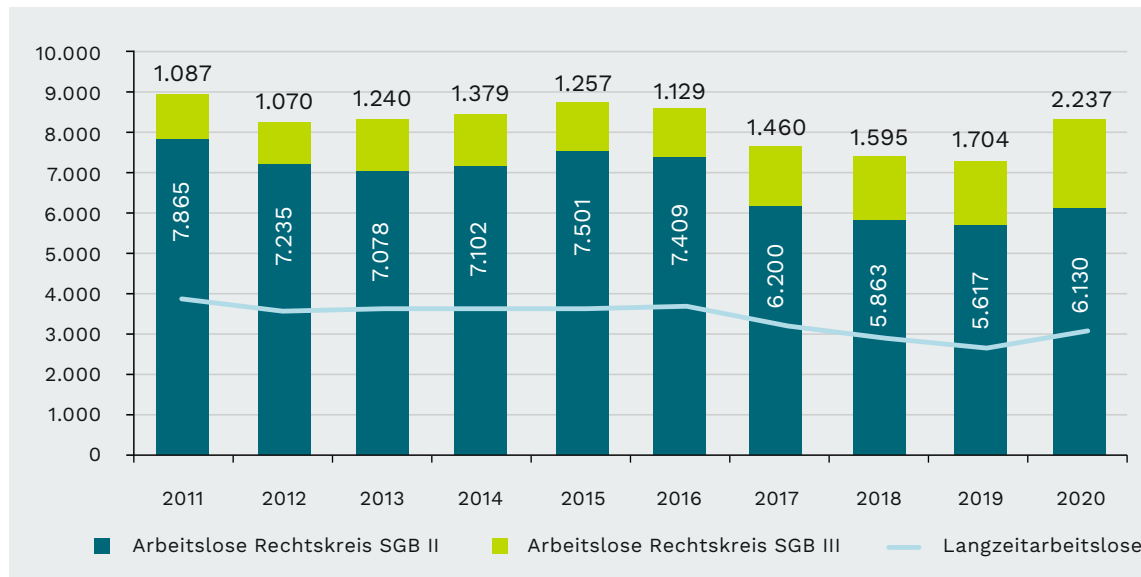
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit
© **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Ein Blick auf die Beschäftigungsentwicklung nach Ausbildungsstand verdeutlicht, dass in erster Linie Beschäftigte vom Stellenabbau betroffen waren, deren Ausbildung unbekannt ist (minus 633 Stellen). Außerdem sind gut 200 Arbeitsplätze von Beschäftigten ohne Ausbildung verloren gegangen sowie knapp 350 für Menschen, die über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Die Beschäftigungsentwicklung nach Anforderungsniveau zeigt, dass es in erster Linie Helferberufe waren, in denen Arbeitsplätze abgebaut wurden (minus 788 Stellen oder –8 Prozent). Für hoch qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind hingegen Arbeitsplätze entstanden – und zwar für Frauen doppelt so viele wie für Männer (plus 122 beziehungsweise plus 66). Der Frauenanteil unter den hoch qualifizierten Beschäftigten beträgt nun 47,2 Prozent und ist damit nicht nur höher als unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt, sondern auch höher als in Bremen-Stadt. Hier liegt er bei 44,3 Prozent.

Ebenso wie die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung war auch die Zahl der geringfügig entlohnten Beschäftigten rückläufig. Sie ist um 7,2 Prozent gesunken. Das entspricht 741 Stellen. Von dieser Entwicklung waren Frauen stärker betroffen als Männer (–8,8 Prozent gegenüber –5 Prozent). Der starke Rückgang bei den Minijobs ist zum großen Teil auf den Einbruch im Gastgewerbe zurückzuführen. Hier sind zwischen Juni 2019 und Juni 2020 allein 374 Stellen gestrichen worden – das entspricht fast der Hälfte aller abgebauten Minijobs. Im Gastgewerbe ist damit mehr als jeder fünfte Minijob verloren gegangen. Da der Abbau dieser Stellen zwischen Dezember 2019 und Juni 2020 erfolgte, ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung auf die Corona-Krise zurückzuführen ist. Aber auch im Handel und bei den privaten Dienstleistungen war die Zahl der geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse rückläufig.

Die Zahl der Arbeitslosen ist zwischen Dezember 2019 und Dezember 2020 von 7.269 auf 7.832 (also um 7,7 Prozent) angestiegen und zwar sowohl im Rechtskreis SGB II als auch im Rechtskreis SGB III. Analog zur Beschäftigungsentwicklung waren Männer stärker von diesem Anstieg betroffen als Frauen. Die Arbeitslosenquote betrug im Dezember 2020 12,9 Prozent. Im Vorjahresmonat lag sie mit 12,1 Prozent um 0,8 Prozentpunkte niedriger. Nachdem die Langzeitarbeitslosigkeit seit 2016 rückläufig war, ist sie zwischen Dezember 2019 und Dezember 2020 um 15,4 Prozent gestiegen (Abbildung 2).

Abbildung 2:
Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Bremerhaven
 Jahresdurchschnittswerte



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit
 © **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Arbeitsplatzverluste treffen viele Branchen

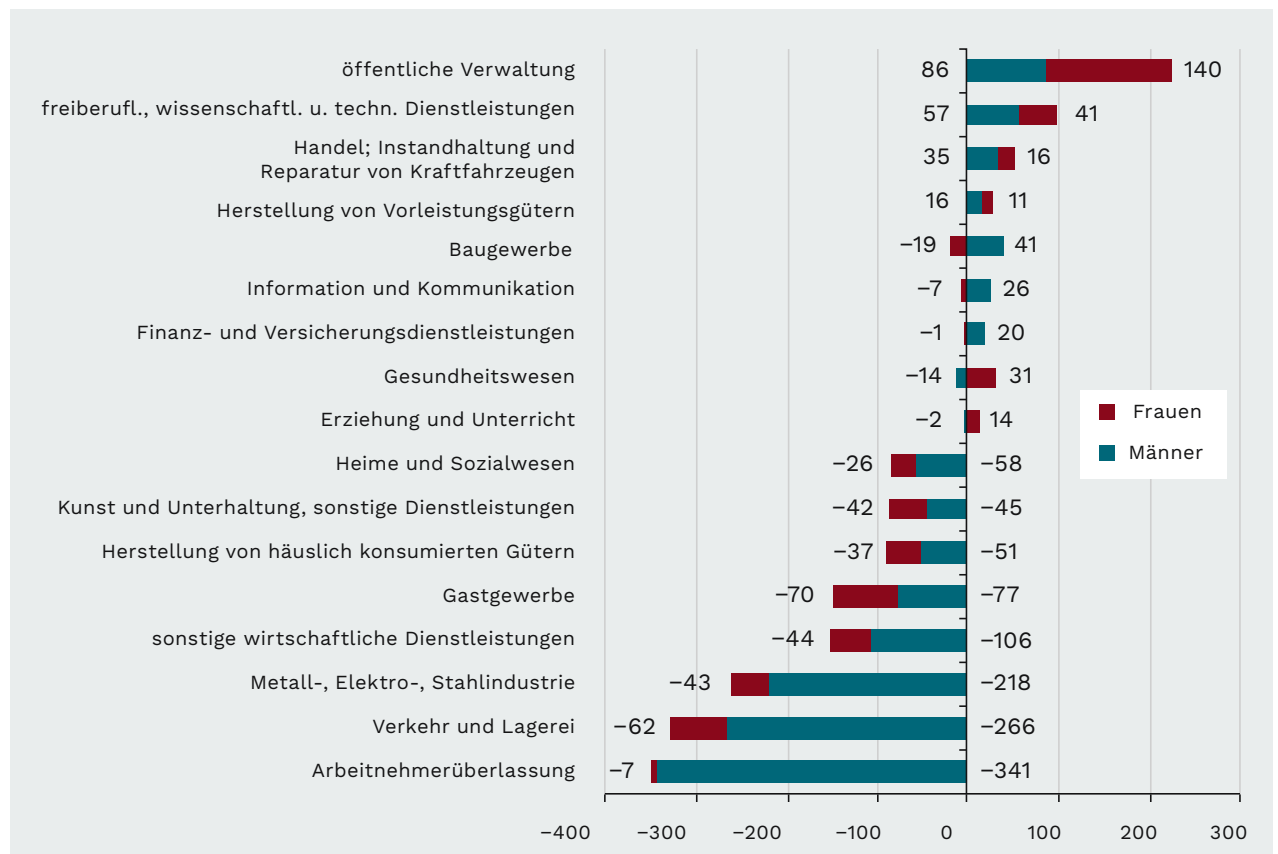
In den vergangenen Jahren waren jeweils nur einzelne Branchen von Beschäftigungsrückgängen betroffen. Zwischen 2019 und 2020 verzeichneten dagegen mehrere Wirtschaftsbereiche Arbeitsplatzverluste. Die meisten Stellen wurden aber in der Leiharbeit gestrichen (Abbildung 3). Hier ist fast jede fünfte Stelle abgebaut worden. Auch im Bereich „Verkehr und Lagerei“ waren Arbeitsplatzverluste zu vermelden, außerdem in der Metall-, Elektro- und Stahlindustrie. Der Beschäftigungsabbau im Bereich „Verkehr und Lagerei“ erfolgte Ende

2019 und damit zeitgleich zur Aufgabe des Standortes der Firma Schnellecke Logistics Verpackung GmbH. Schnellecke hatte bis dahin für Volkswagen Autoteile wasserfest verpackt und in Seecontainern verladen. Der Betrieb musste schließen, weil der Hauptkunde VW seinen Auftrag zur Verladung von Autoteilen neu ausgeschrieben hat und dieser an das Unternehmen Imperial Logistics in Wilhelmshaven ging. An dem Standort in Bremerhaven waren etwa 170 Festangestellte und 50 Leiharbeitsbeschäftigte tätig. Die Beschäftigungsverluste in der Metall-, Elektro- und Stahlindustrie können zumindest teilweise auf die Schließung des Senvion-Werkes zurückgeführt werden. Auch hier gibt es eine

zeitliche Überschneidung. Im Einzelhandel sind ebenfalls Stellen verloren gegangen. Diese schlagen sich allerdings noch nicht in der Statistik nieder. Hier spielt vor allem die Schließung von Saturn und Karstadt eine Rolle (siehe Kasten). Es ist davon auszugehen, dass sich der Beschäftigungsrückgang hier noch weiter fortsetzen wird – spätestens dann, wenn sich die Folgen des zweiten Lockdowns auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar machen wird.

Arbeitsplatzgewinne gab es vor allem im Öffentlichen Dienst. Hiervon haben insbesondere Frauen profitiert. Die Beschäftigungszuwächse bei den freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen gehen vor allem auf das Konto des Wissenschaftssektors. Hier sind fast 100 Stellen hinzugekommen. Dieser Bereich erweist sich einmal mehr als stabiles und kontinuierlich wachsendes Standbein des Bremerhavener Wirtschaftsstandorts.

Abbildung 3:
Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Bremerhaven
 Juni 2019 bis Juni 2020



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit
 © **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Pandemie trifft Bremerhavens Kernbranchen

Auch wenn die endgültigen Folgen der Pandemie für den Bremerhavener Arbeitsmarkt noch nicht absehbar sind, wirft sie in einigen – für Bremerhaven zentralen – Branchen bereits ihre Schatten voraus. So hat die Tourismusbranche besonders stark unter der Pandemie gelitten. Unter anderem wurde

das alle fünf Jahre stattfindende Bremerhavener Großereignis – die „Sail“ – coronabedingt abgesagt, für das mehr als eine Millionen Besucherinnen und Besucher erwartet wurden. Für die Tourismusbranche in der Seestadt, aber auch für den Einzelhandel sind hiermit normalerweise erhebliche zusätzliche Einnahmen verbunden, die nun ausgefallen sind. Darüber hinaus ist aber auch die Zahl der Ankünfte zwischen Januar und Oktober 2020 gegenüber dem

Vorjahreszeitraum in Bremerhaven um 41 Prozent eingebrochen, die Zahl der Übernachtungen um knapp 33 Prozent.¹ Dementsprechend ist auch die Beschäftigung im Gastgewerbe in Bremerhaven zurückgegangen.

Der eingeschränkte Reiseverkehr hat sich auch massiv auf das Kreuzfahrtgeschäft ausgewirkt, das im vergangenen Jahr vollständig stillstand. Dies hat Folgen für die Lloyd Werft und ihre knapp 300 Beschäftigten. Aktuell arbeitet das Bremerhavener Schiffbauunternehmen zwar an einer Luxusyacht, allerdings ist sie auch von der Krise der MV Werften betroffen, weil sie ebenso wie die mecklenburg-vorpommerischen Werften zur Genting Group gehört. Die MV Werften mit ihren Standorten in Rostock, Wismar und Stralsund sind stark vom Kreuzfahrtgeschäft abhängig. Die Genting Group hat vor fünf Jahren die Bremerhavener Werft und auch die Standorte an der Ostsee übernommen, um sich so für das damals boomende Kreuzfahrtsegment mit den entsprechenden Produktionskapazitäten zu versorgen. Die Werften sollten Schiffe für den eigenen Bedarf der Genting Group bauen, weil zu dieser Zeit alle Unternehmen in diesem Markt über Jahre ausgelastet waren. Inzwischen hat sich das Blatt bekanntlich vollständig gewendet. Derzeit wird für die in Schieflage geratenen MV Werften ein Restrukturierungskonzept erarbeitet. Sie sind zudem dringend auf eine entsprechende finanzielle Unterstützung durch den Bund angewiesen. Im Zuge dieser Entwicklung plant die Genting Group auch den Verkauf der Lloyd Werft. Erste Sondierungsgespräche werden bereits geführt. Welche Konsequenzen dies für die Beschäftigten hat, war bis Redaktionsschluss noch unklar.

Auch die Hafenwirtschaft leidet unter den Folgen der Pandemie. Sowohl im Automobil- als auch im Containerumschlag sind die Zeiten des Rekordwachstums vorbei und die Corona-Pandemie hat die ohnehin schon angespannte Situation noch zusätzlich verschärft. Für die ersten drei Quartale zeichnet sich für den Containerumschlag ein Rückgang von knapp sieben Prozent gegenüber dem Vorjahr ab.² Beim Automobilumschlag wurde für das gesamte Jahr 2020 ein Minus von rund 26 Prozent gegenüber dem Vorjahr verzeichnet.³ Erstmals seit fast zehn Jahren wurden auf dem Bremerhavener

Autoterminal weniger als zwei Millionen Fahrzeuge umgeschlagen. Vor allem der Lockdown in der Automobilindustrie im Frühjahr 2020 hat diesen starken Einbruch verschuldet. Die angespannte Situation im Hafen geht auch an den Beschäftigten nicht spurlos vorüber. So zeichnet sich im Containerumschlag ein Beschäftigungsabbau ab (siehe Artikel „Konkurrenz oder Kooperation?“ in diesem Band) und auch der hafeneigene Personalienstleister, der Gesamthafenbetriebsverein im Lande Bremen e. V. (GHBV) ist in Schieflage geraten und musste Insolvenz anmelden. Glücklicherweise ist es inzwischen gelungen, den Fortbestand des GHBV zu sichern. Von gut 1.300 Arbeitsplätzen sollen 1.000 erhalten bleiben, rund 200 Beschäftigte werden von den Hafeneinzelbetrieben übernommen. Der Abbau von 140 Stellen konzentriert sich hauptsächlich auf Bremen.⁴ Für die Beschäftigten im Hafen ist dies ein wichtiger Schritt, mit dem verhindert werden kann, dass Leiharbeitsfirmen die Arbeiten des GHBV übernehmen. Dies würde den Druck auf die Beschäftigungsverhältnisse und Tarifstrukturen in den Hafeneinzelbetrieben erheblich erhöhen.

Im vergangenen Jahr gab es aber auch gute Nachrichten, die verdeutlichen, welchen Wert die Hafenebenen mit direktem Zugang zur Kaje für Unternehmen haben können, die beispielsweise große und sperrige Teile produzieren und auf der Suche nach einem neuen Standort sind. Die Mafi & Trepel Technology GmbH hat bekannt gegeben, sich auf dem ehemaligen Carl-Schurz-Gelände niederzulassen, um schwere Zugmaschinen für Flugzeuge sowie Container zu montieren. Ausschlaggebend für die Standortentscheidung war der Zugang zu schwerlasttauglichen Kajen und die Nähe zum Hafen, den sowohl Containerschiffe als auch Roll-on-roll-off (RoRo)-Frachter⁵ anfahren. Weil die montierten Fahrzeuge Überbreite haben und der Transport über die Straße schwierig und teuer ist, ist die Nähe zur Küste ein wichtiges Kriterium bei der Standortwahl. Der Geschäftsbetrieb wird voraussichtlich 2022 aufgenommen, die Personalsuche soll im zweiten Halbjahr 2021 beginnen. In der ersten Phase sollen etwa 75 Arbeitsplätze für Schlosser, Mechatroniker und Elektriker entstehen. Mittelfristig plant das Unternehmen eine Produktionsstraße mit eigenem Logistikzentrum. In dieser Phase würden dann auch IT-Spezialisten und Ingenieure benötigt.

1 Vgl. Statistisches Landesamt Bremen (2021).

2 Die Jahreszahlen wurden bis Redaktionsschluss noch nicht veröffentlicht.

3 Vgl. Senatorin für Wissenschaft und Häfen (2020).

4 Vgl. Bliedtner (2021).

5 RoRo-Frachter sind Schiffe, bei denen bewegliche Güter auf das Schiff gefahren werden können.

Strukturwandel im (Bremerhavener) Einzelhandel: Karstadt geht – Amazon kommt

Der durch die Covid-19-Pandemie beschleunigte Strukturwandel im Einzelhandel hinterlässt auch in Bremerhaven seine Spuren. Sowohl Saturn als auch Karstadt werden ihre Tore in der Innenstadt schließen. Vor allem die Ende 2020 erfolgte Schließung von Karstadt ist nicht nur für die Attraktivität der Innenstadt ein herber Verlust, sondern für die Beschäftigten das bittere Ende einer langen Hängepartie. Das Warenhaus war zwar ein wichtiger Frequenzbringer für die Bremerhavener City, fiel aber dennoch dem Sanierungskonzept von Galeria Karstadt Kaufhof zum Opfer, bei dem ursprünglich fast die Hälfte der 170 Filialen geschlossen werden sollten. Bereits vor Einsetzen der Pandemie ist die Warenhauskette mehrfach in Schieflage geraten, coronabedingt wurde schließlich mit Umsatzverlusten von mehr als einer Milliarde Euro gerechnet. Im Juni wurden schließlich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die Standortschließungen informiert – sehr symbolträchtig am 25. Geburtstag von Amazon. Zwar wurden im Endeffekt „nur“ 47 der ursprünglich geplanten 80 Filialen geschlossen. Die Standorte von Galeria Kaufhof in Bremen und Karstadt in Bremerhaven gehören aber leider dennoch zu den betroffenen Häusern, die nicht gerettet werden konnten. In Bremerhaven sind allein 110 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der Schließung betroffen. 90 Prozent von ihnen sind Frauen. Im Durchschnitt waren sie rund 20 Jahre bei Karstadt beschäftigt. Für sie geht hier also buchstäblich eine Ära zu Ende. Nicht nur für die Beschäftigten, sondern auch für die Bremerhavener Innenstadt ist die Schließung des Kaufhauses ein herber Verlust. In Bezug auf das breite Sortiment war Karstadt an diesem Standort praktisch konkurrenzlos. Durch die Aufgabe des Standortes wird es also aller Voraussicht nach bei bestimmten Sortimenten Angebotslücken in der Bremerhavener Innenstadt geben. Vor der Pandemie sollen wöchentlich rund 60.000 Kundinnen und Kunden das Warenhaus besucht haben. Viele von ihnen werden ihren Einkauf vermutlich auch nach dem Lockdown ins Internet verlegen und damit den Strukturwandel im Einzelhandel weiter vorantreiben.

Einer der Profiteure dieser Entwicklung ist zweifellos Amazon. Das Unternehmen hat sich im vergangenen Jahr auf dem ehemaligen Gelände der Firma Schnellecke niedergelassen. Hier ist ein neues Verteilzentrum entstanden. In diesem Zwischenlager werden die Pakete aufgehoben, bevor sie von den Lieferpartnern abgeholt und an die Kunden zugestellt werden. Amazon errichtet an Standorten Verteilzentren, an denen die Kundennachfrage steigt und wo besonders häufig schnelle und flexible Lieferoptionen angefragt werden. Insgesamt sollen etwa 140 Arbeitsplätze bei Amazon direkt entstehen – die meisten von diesen Stellen erfordern keine Ausbildung. Hier fallen Tätigkeiten wie das Sortieren von Paketen an sowie das Zusammenstellen von Routen. Etwa 20 Arbeitsplätze entstehen für Fachkräfte oder im Management. Darüber hinaus werden etwa 250 Fahrerinnen und Fahrer benötigt, die allerdings nicht direkt bei Amazon angestellt sind. Das Unternehmen setzt hier auf kleine und mittelständische Paketdienste aus der Region, die parallel zu DHL und Hermes die Lieferungen vornehmen. Amazon selbst wirbt damit, dass das Unternehmen „junge Menschen dafür begeistern will, sich selbstständig zu machen: als Paketzusteller“. Amazon stellt die Liefer- und Routenplanung, bietet Schulungen an und garantiert ein geregeltes Zustellvolumen. Den Fahrerinnen und Fahrern werden auch Leasing-Fahrzeuge angeboten. Allerdings zeichnet sich bereits jetzt ab, dass die Arbeitsbedingungen äußerst problematisch – und weit von einer sozial abgesicherten Beschäftigung entfernt – sind.

Die aktuellen Entwicklungen in Bremerhaven führen sehr deutlich vor Augen, welche Folgen das veränderte Einkaufsverhalten und die Pandemie für die Beschäftigten haben, deren Arbeitsplätze von diesem Strukturwandel betroffen sind. In diesem Fall gehen auf der einen Seite sozialversicherungspflichtige und tarifgebundene Beschäftigungsverhältnisse für Fachkräfte verloren, während auf der anderen Seite Stellen entstehen, die keine Ausbildung erfordern, nicht tarifgebunden und nur zum Teil sozialversicherungspflichtig sowie darüber hinaus zu einem weit größeren Teil zumindest atypisch, wenn nicht sogar prekär sind.

Wie sieht der Bremerhavener Arbeitsmarkt der Zukunft aus?

Die Corona-Pandemie trifft nicht nur wichtige Motoren des Bremerhavener Strukturwandels, wie den Tourismus, sondern auch die Kernbereiche des Arbeitsmarkts. Hier ist an erster Stelle der Hafen zu nennen. Auch der Schiffbau und der Einzelhandel werden in Mitleidenschaft gezogen. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich alle diese Bereiche nach der Pandemie vollständig erholen oder ähnlich beschäftigungsintensiv sein werden, wie sie es vorher waren. Der Bremerhavener Arbeitsmarkt wird nach der Krise sehr wahrscheinlich ein anderes Gesicht haben. In Bremerhaven sind im vergangenen Jahr vor allem Helferberufe weggefallen. Diese sind aber für den Arbeitsmarkt von großer Bedeutung, weil viele Arbeitssuchende und insbesondere die Langzeitarbeitslosen keine Berufsausbildung vorweisen können. Durch die angespannte Situation im Hafen wird es auch hier in Zukunft nicht mehr in bisherigem Umfang Arbeitsplätze für Geringqualifizierte geben. Im Zuge der Ansiedlung von Amazon sind zwar neue Stellen für Ungelernte entstanden, allerdings sind diese tariflich bei Weitem nicht so gut abgesichert wie die Arbeitsplätze im Hafen. Darüber hinaus ist ein Großteil der Arbeitsplätze, die hier entstehen, dem prekären Bereich zuzuordnen.

Im Hafen selbst muss hingegen eine Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse unbedingt vermieden werden – insbesondere vor dem Hintergrund der aktuell anstehenden hohen Investitionen in die Kajenertüchtigung (siehe Artikel „Konkurrenz oder Kooperation?“ in diesem Band). Die Politik, die diese Mittel bereitstellt, sollte deshalb von den Hafeneinzelbetrieben die Selbstverpflichtung einfordern, auf Leiharbeit zu verzichten. Eine Verstetigung des GHBV ist dafür unerlässlich, denn aufgrund der guten tariflichen Absicherung sind die Beschäftigungsverhältnisse im Hafen für den Bremerhavener Arbeitsmarkt nach wie vor von fundamentaler Bedeutung.

Eine große „Baustelle“ ist die Situation im Einzelhandel und insbesondere in der Innenstadt. Ein langer Leerstand nach der Karstadt-Schließung muss unbedingt vermieden werden. In Bremerhaven wurde deshalb die Entwicklung der City zur Chefsache erklärt und liegt in der Zuständigkeit des Oberbürgermeisters. Es wurde schnell an einem Impuls-Programm für die City gearbeitet und aus der ersten Tranche des Bremen-Fonds sollen gut 12 Millionen Euro in die Innenstadt fließen. Das sind damit sogar zwei Millionen Euro mehr als in Bremen. Die Frage nach den Perspektiven

derjenigen, die bei Karstadt, bei Saturn und in den anderen Geschäften, die nun schließen müssen, gearbeitet haben, darf bei allem Aktionismus aber nicht aus den Augen verloren werden. Für sie müssen Programme und Mittel bereitgestellt werden, die es ihnen ermöglichen, Zugang zu neuen Berufsfeldern zu bekommen und sich entsprechend zu qualifizieren.

Bremerhavens Stärken zur Bewältigung des Strukturwandels sind erneut gefragt

Nachhaltigkeit und neue Technologien mit maritimem Bezug – diese Kombination könnte der Schlüssel für eine Neuausrichtung der Bremerhavener Wirtschaftsstruktur sein. Die Wasserstoffwirtschaft ist hier ein Marktsegment, in dem sich Bremerhaven positionieren kann. Auch wenn sich die Beschäftigungseffekte erst nach einigen Jahren einstellen werden, bietet das Feld erhebliches Potenzial, um den Strukturwandel voranzutreiben. Wichtig ist hierbei, dass sowohl für Bremerhaven, aber auch für das Land Bremen insgesamt geklärt wird, in welchen Bereichen der Wasserstoffwirtschaft eine Verortung stattfinden kann. Das „Spielfeld“ ist riesig und reicht von der Speicherung über die Herstellung von Elektrolyseuren bis zu den vielfältigen Formen der Anwendung von Wasserstoff.

„In den Bereichen ‚Gesundheit und Soziales‘ werden auch für gut qualifizierte Frauen Arbeitsplätze entstehen. Deshalb ist es wichtig, dass sich die Hochschule hier profiliert.“

Nachholbedarfe, aber auch Potenziale gibt es in Bremerhaven bei den wissensintensiven Dienstleistungen. So hat sich der Wissenschaftsbereich weiter als wichtige und vor allem krisenfeste Säule der Bremerhavener Wirtschaftsstruktur erwiesen, in dem kontinuierlich Arbeitsplätze – insbesondere für hoch qualifizierte Frauen – entstehen. Rund um den IT-Bereich sowie bei Architektur- und Ingenieurbüros gibt es noch „Luft nach oben“. Hier kann im Schulterchluss mit der Hochschule, dem Forschungssektor und dem geplanten Gründungszentrum auf der Luneplate nach Ansatzpunkten gesucht werden, um zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, die auch in anderen Branchen als Innovationstreiber wirken können.

Die Bereiche „Gesundheit und Soziales“ werden an Bedeutung gewinnen und Beschäftigung generieren – auch für gut qualifizierte Frauen. Deshalb ist es wichtig, dass sich die Hochschule hier profilieren wird. Insbesondere der Studiengang „Soziale Arbeit“ kann ein ganz neues Klientel an Studierenden ansprechen und zum geplanten Ausbau beitragen, denn er ist insgesamt stark nachgefragt und an vielen Hochschulen wegen knapper Studienplätze mit Zulassungsbeschränkungen versehen.

Das ganze Bündel an neuen Ansätzen und Perspektiven, die sich für Bremerhaven ergeben, werden aber allein nicht ausreichen, um den Strukturwandel in der Seestadt zu bewältigen. Wirtschaftsentwicklung und Stadtentwicklung müssen Hand in Hand gehen, denn auch die Lebensqualität muss verbessert werden: Zum einen, für die Studierenden, die im Zuge des Hochschulausbaus für Bremerhaven begeistert werden sollen. Zum anderen aber auch für die vielen Einpendlerinnen und Einpendler, die zwar gern hier arbeiten, aber lieber woanders wohnen. Die Entwicklung des Werftquartiers ist deshalb zu Recht in aller Munde, denn sie stellt eine einmalige Chance dar, hier ein nachhaltiges, buntes und gemischtes Quartier zu entwickeln – und zwar für alle Bremerhavenerinnen und Bremerhavener – und nicht nur für solche mit gehobenen Einkommen.

Fäden, die aufgegriffen und verflochten werden können, damit Bremerhaven auch dieses Mal den Strukturwandel meistert und sich neu erfindet, gibt es genug. Auch die entsprechenden Akteurinnen und Akteure sind vor Ort, die Veränderungen anstoßen wollen. Sie warten nur auf die Unterstützung der Politik, die diese Chance nicht verstreichen lassen sollte.

Literatur

Bliedtner, Dirk (2021): 1.000 Hafentarbeiter-Jobs in Bremen und Bremerhaven offenbar gerettet. 24. Februar 2021. <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/kurz-notiert/gesamthafenbetriebsverein-bremen-bremerhaven-gerettet-100.html>. Zugriff am 02.03.2021.

Bremische Bürgerschaft (2021): Wie kommt Bremerhaven durch die Corona-Pandemie? Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) vom 16. Februar 2021. https://www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/20210216_Wie_kommt_Bremerhaven_durch_die_Corona_Pandemie.pdf.

Bundesagentur für Arbeit (2021): Beschäftigte am Arbeitsort nach Wirtschaftszweigen für die Städte Bremen und Bremerhaven, Auswertung 310529 vom 15.01.2021.

Senatorin für Wissenschaft und Häfen (2020): Umschlag in den ersten drei Quartalen des Jahres 2020 in den bremischen Häfen rückläufig. Pressemeldung vom 21.12.2020. <https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?id=349533&asl=bremen02.c.732.de>. Zugriff am 02.03.2021.

Statistisches Landesamt (2021): Der Reiseverkehr im Land Bremen. Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben – Oktober 2020. Bremen.

Dr. Tobias Peters

Zeit zu investieren

Solide Finanzen durch Wachstum und bessere Verschuldungsregeln

In aller Kürze:

Die Corona-Krise reißt große Löcher in die öffentlichen Haushalte. Die Schuldenbremse erlaubt in einer solchen Lage zwar Kredite, fordert aber in den folgenden Jahren mit der Tilgung zu beginnen. Durch das anhaltend niedrige Zinsniveau bei gleichzeitig hohem Investitionsbedarf wäre eine rasche Rückzahlung nicht sinnvoll. Stattdessen sollten die Möglichkeiten, die die Schuldenbremse bietet, ausgeschöpft werden, um der wirtschaftlichen Erholung keinen Bärendienst zu erweisen. Darüber hinaus gilt es, die staatlichen Verschuldungsregeln generell zu überdenken. Ein schlichtes Verbot der Kreditaufnahme greift zu kurz. Ausbleibende Investitionen belasten zukünftige Generationen deutlich stärker als eine maßvolle öffentliche Verschuldung. Auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern käme eine Sparpolitik teuer zu stehen.

➔ Anfang 2020 sah es gut aus für die Staatsfinanzen: Durch stetiges Wachstum und den robusten Arbeitsmarkt wurden hohe Überschüsse erzielt. Ein neuartiges Virus beendete die Dekade finanzieller Konsolidierung jedoch abrupt. Im Frühjahr musste das ganze Land in den Lockdown, in der Folge belasteten Ausgaben für Unternehmensrettungsprogramme, den Gesundheitsschutz, das Kurzarbeitergeld und Konjunkturmaßnahmen die öffentlichen Haushalte stark. Die Ausgaben des Bundes stiegen im Vergleich zu 2019 um 24 Prozent an, seine Steuereinnahmen brachen um 14 Prozent ein. Das vergangene Jahr schloss er so mit einem Minus von 130 Milliarden Euro ab – zunächst waren sogar 220 Milliarden Euro befürchtet worden. Im laufenden Jahr soll sich das Defizit statt der zunächst geplanten knapp 100 Milliarden Euro allerdings auf fast 180 Milliarden Euro belaufen. Bei einem

Haushaltsvolumen von rund einer halben Billion Euro heißt das, dass mehr als jeder dritte verausgabte Euro über Kredite finanziert wird.

Die Situation in den Ländern und Kommunen ist nicht viel besser. Die Steuereinnahmen gingen 2020 zwar lediglich um 2,5 Prozent zurück, werden jedoch noch einige Jahre unter den Folgen der Pandemie leiden. Schon jetzt hat die Krise auch hier tiefe Spuren hinterlassen. Die Steuerschätzung vom November 2020 sieht im Vergleich zu der aus dem Vorjahr Mindereinnahmen für den Bund von jährlich 30 bis 40 Milliarden Euro vor (kumuliert 134 Milliarden Euro für die Jahre 2021 bis 2024). Den Ländern fehlen im Vergleich zur Schätzung vom November 2019 – der letzten vor Corona – jährlich zwischen 15 und 20 Milliarden Euro in den Kassen – in Summe für die nächsten vier Jahre fast 70 Milliarden Euro. Dem Land Bremen stehen allein im laufenden Jahr schätzungsweise 215 Millionen Euro, in den Folgejahren mindestens 170 Millionen Euro weniger zur Verfügung als vor Corona prognostiziert; insgesamt 744 Millionen Euro bis 2024.

Die öffentlichen Schulden von Bund, Ländern und Kommunen stiegen nach Angaben des Statistischen Bundesamts im dritten Quartal 2020 auf fast 2,2 Billion Euro und damit im Vergleich zum Jahresende 2019 um annähernd 300 Milliarden Euro. Der weitere Verlauf der Pandemie und die wirtschaftliche Entwicklung werden zeigen, was noch auf die öffentlichen Haushalte zukommt. Für einen Kassensturz ist es zu früh. Corona wird sie in Summe aber wohl über eine Billion Euro kosten. Die Herausforderung ist damit enorm. Gleichwohl: Anlass für allzu große finanzpolitische Sorgen besteht derzeit nicht.



Der Bund reagierte beherzt auf den wirtschaftlichen Schock im Frühjahr und stellte über Nachtragshaushalte rasch die nötigen Mittel zur Verfügung. Dafür musste er die für derartige Notlagen gedachte Ausnahmeregelung der Schuldenbremse in Anspruch nehmen. Auch für das laufende Jahr hat der Bundestag die Abweichung vom grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot bestätigt. Neben der „strukturellen“ Kreditaufnahme, die dem Bund in Höhe von 0,35 Prozent des Vorjahres-Bruttoinlandsprodukts (2021 etwa 12 Milliarden Euro) zusteht, erlaubt die Schuldenbremse mit einer anti-zyklischen „Konjunkturkomponente“ den Ausgleich konjunkturell bedingter Steuerausfälle (für 2021 fast 13 Milliarden Euro). Darüber hinausgehende

Kreditfinanzierung – 2021 gut 164 Milliarden Euro¹ – bedarf der Feststellung einer „außergewöhnlichen Notsituation“. Für diesen Teil der Neuverschuldung schreibt die Schuldenbremse Tilgungspläne vor, um die Kredite „binnen eines angemessenen Zeitraums“ zurückzuführen.

1 Die zulässige Nettokreditaufnahme berücksichtigt neben einer strukturellen und konjunkturellen Komponente auch den Saldo der finanziellen Transaktionen (in Höhe von –8 Milliarden Euro), sodass sie 2021 bei 33 Milliarden Euro liegt. Die für die Schuldenregel relevante geplante Kreditaufnahme bezieht den Finanzierungssaldo der Sondervermögen (in Höhe von –18 Milliarden Euro) ein und liegt bei 198 Milliarden Euro. Siehe Haushaltsgesetz 2021 vom 21. Dezember 2020.

Trotz guter Haushaltszahlen: Bremens Finanzen bereiten Kopferbrechen

Der Stadtstaat Bremen konnte – im Gegensatz zu den anderen Ländern, die mit Nachtragshaushalten und/oder der Schaffung von Sondervermögen auf die veränderte Situation reagierten – durch die verspätete Koalitionsbildung die Corona-Auswirkungen noch in der regulären Haushaltsaufstellung berücksichtigen. Der mit 1,2 Milliarden Euro gespeiste „Bremen-Fonds“ – ein im Vergleich zu anderen Ländern eher moderates Volumen – soll dabei helfen, akute und längerfristige Folgen der Pandemie zu bewältigen. Was im Rahmen eines solchen Fonds finanziert werden darf und soll, wurde in zwei Gutachten aus verfassungsrechtlicher respektive wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive beleuchtet.²

Nach vorläufigem Abschluss für 2020 musste für den bremischen Haushalt die Ausnahmeregel der Schuldenbremse voraussichtlich nicht in Anspruch genommen werden. Strukturell schließt der Stadtstaat demnach das Haushaltsjahr überraschend mit einem Plus von 237 Millionen Euro und damit um 1.427 Millionen Euro besser als geplant ab. Der negative Finanzierungssaldo wäre dann ausschließlich auf die konjunkturelle Lage zurückzuführen und mit den „regulären“ Mechanismen der Schuldenbremse vereinbar. Die Einnahmen des Kernhaushalts überschritten erstmals die 6-Milliarden-Grenze und lagen um über eine halbe Milliarde Euro über dem Anschlag, die Ausgaben befanden sich fast 1 Milliarde Euro unter dem veranschlagten Wert und summieren sich auf knapp 6,6 Milliarden Euro. Vor allem die geflossenen Bundesmittel taten den Kassen des Landes und seiner beiden Städte gut. Auch wenn das Haushaltsjahr damit glimpflich abgeschlossen werden konnte, zeigen die Zahlen die finanziellen Folgen der Pandemie deutlich auf.³

Die Haushaltsaufstellung für die kommenden Jahre wird nicht leicht. Für 2021 hat die Bürgerschaft die Notlage, die vom Verschuldungsverbot entbunden, bereits erklärt. Auch im Rahmen des anstehenden Doppelhaushalts ist dies zumindest für 2022 zu erwarten. Schon in der mittelfristigen Finanzplanung aus der Zeit vor Corona waren für jenen Zeitraum Fehlbeträge erwartet worden.

Auch die anderen Länder haben mit dieser Problematik zu kämpfen und hohe Steuerausfälle zu beklagen. Um ihnen die Möglichkeit zu geben, verfassungskonforme Haushalte aufzustellen und gleichzeitig die nötigen Investitionen tätigen zu können, mag auch ein noch stärkeres Engagement des Bundes vonnöten sein, für eine verstetigte, gleichmäßigere und bessere Finanzausstattung von Ländern und Kommunen zu sorgen – auch wenn er dafür eine höhere eigene Kreditaufnahme in Kauf nehmen muss. Es gibt jedoch gute Gründe dafür, die staatlichen Verschuldungskompetenzen auf der Ebene des Bundes zu konzentrieren. So sind nicht nur die Zinsrisiken geringer und Konjunkturpolitik wirksamer, sondern auch die Spielräume zur Einnahmgestaltung größer. Substanziell gelockerte Verschuldungsregeln für die Länder würden nur kurzfristig Linderung verschaffen, die Gefahr zu großer Lasten und regionaler Unterschiede in den Länderhaushalten stiege jedoch. Erstrebenswert wäre daher, dass der Bund Ländern und Kommunen mehr Mittel zur Verfügung stellt oder Sozialleistungen übernimmt, statt befristete Förderprogramme aufzulegen, die stets mit bürokratischem Aufwand verbunden sind, den Mitteleinsatz erschweren und der Planungssicherheit im Weg stehen. Dass solche Bundesmittel vielfach nicht abgerufen werden, da Ländern und Kommunen die Voraussetzungen fehlen, um Gelder zu nutzen, ist mitnichten ein Argument gegen mehr Investitionsanstrengungen des Bundes: Vielmehr gilt es, vor allem die kommunalen Mittel zu verstetigen, damit Planungskapazitäten aufgebaut werden können. Dies regt auch die OECD in ihrem jüngsten Wirtschaftsbericht für Deutschland an. Konkret werden Investitionen in die Bereiche Wohnungsbau, Bildung und Netzinfrastruktur angemahnt, vor allem digitale Weiterbildung und die Digitalisierung öffentlicher Leistungen laufe zu langsam, der ökologische Umbau möge forciert werden.

² Vgl. IW Consult (2020) sowie Koriath (2020). Siehe auch Hickel (2020). Die Diskussion, ob die Digitalisierung in Bremer Schulen wirklich coronabedingte Ausgaben sind und daher kreditfinanziert werden dürfen, zeigt weniger, dass die aktuelle Krise als Vorwand für die Erfüllung zuvor nicht realisierbarer Ausgabenwünsche dient, sondern dass die Schuldenbremse zuvor sinnvolle Ausgaben verhindert hat.

³ Der ausführliche Jahresabschlussbericht 2020 inklusive des „14. Monats“, in dem restliche Rücklagenbewegungen miterfasst werden, lag bei Redaktionsschluss dieses Artikels noch nicht vor.

Wie weiter nach Corona? Was finanzpolitisch jetzt richtig ist

Bund und Länder haben in der aktuellen Krise rechtzeitig die richtigen finanzpolitischen Impulse gesetzt. Nun steht die Politik vor der Frage, wie mit den unvermeidbaren neuen Schulden umgegangen werden soll. Aus den Tilgungsplänen, die mit der Ausnahmeregel der Schuldenbremse verbunden sind, ergäbe sich die Rückzahlung der aufgenommenen Kredite ab dem nächsten Jahr. Der Sinn einer solch zügigen Rückzahlung erschließt sich dabei aus einer ökonomischen Perspektive nicht: Immerhin bekommt der Bund dank negativer Zinsen für seine Anleihen Geld. Das heißt, er muss in 30 Jahren real nur etwa die Hälfte der heutigen Kreditsumme zurückzahlen. Von einer erdrückenden Zinslast kann keine Rede sein, die Zins-Steuer-Quote, also der Anteil der Zinsausgaben am Steueraufkommen, liegt derzeit bei drei Prozent – mit fallender Tendenz. Mitte der 1990er-Jahre betrug sie noch 15 Prozent. Hinzu kommt, dass das Geld zweifelsohne gebraucht wird, es herrscht ein hoher Bedarf an Investitionen. Die Rückzahlung der Corona-Kredite – schätzungsweise rund 15 Milliarden Euro im Jahr – darf daher keine Priorität haben. Um das strukturelle Defizit im Bundeshaushalt kurzfristig abzubauen bedürfte es signifikanter Ausgabenkürzungen und/oder höherer Steuern und Abgaben. Die dann zu erwartenden Bremswirkungen in der wirtschaftlichen Erholung würden aber jeden fiskalischen Erfolg torpedieren. Das Einhalten der Schuldenbremse mit der zügigen Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten ist kein Selbstzweck. Stattdessen sollte die Ausnahmeregel so lange wie nötig in Anspruch genommen und die sich aus den neuen Schulden ergebende Tilgungsverpflichtungen möglichst weit gestreckt werden. Die auch in den kommenden Jahren zu erwartenden hohen

Steuereinnahmeausfälle allein rechtfertigen das Fortbestehen der „außergewöhnlichen Notsituation“, selbst wenn die hohen pandemiebedingten Ausgabebedarfe ab 2022 sinken.

Nicht der absolute Schuldenstand ist die maßgebliche Größe, sondern das Verhältnis von Schulden zum Bruttoinlandsprodukt. Und diese Schuldenquote ist in Deutschland mit derzeit rund 70 Prozent nicht nur weiterhin sehr niedrig, sie wird auch ohne Schuldentilgung und selbst bei moderaten Haushaltsdefiziten aufgrund des wirtschaftlichen Wachstums in den kommenden Jahren sinken. Laut Analysen des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) hat die Tilgung für die Entwicklung der Schuldenquote keine große Bedeutung: Sie dürfte so oder so schon in einigen Jahren wieder unter die Marke von 60 Prozent fallen – bei Beachtung der in der Schuldenbremse geltenden Tilgungsregeln etwa ein Jahr früher. Dies fällt nicht ins Gewicht, der Unterschied beim Spielraum für dringend notwendige öffentliche Investitionen wäre hingegen erheblich. Es braucht also keine übereilte Rückzahlung, sondern Vorrang für Zukunftsinvestitionen, um Wachstum zu generieren – und durch dieses Wachstum sinkt die Schuldenquote. Mit der Dekarbonisierung, der Digitalisierung und der Demografie stehen enorme Zukunftsaufgaben an.

Investitionsstau ist eine Hypothek auf die Zukunft, Sparen bremst das Wachstum – die Schuldenregeln sollten modernisiert werden

Darüber hinaus gilt es deshalb, im offenen Dialog und ohne Scheuklappen zu erörtern, ob die aktuell geltenden Kreditregeln der Schuldenbremse überhaupt (noch) sinnvoll sind. Die Schuldenbremse war insofern erfolgreich, als dass die Schuldenquote von über 80 Prozent nach der Finanzkrise auf unter 60 Prozent vor der Corona-Krise gedrückt wurde, womit das Ziel, das Anwachsen der öffentlichen Verschuldung einzudämmen – dieses Signal galt es nach der Finanzkrise glaubhaft auszusenden – erreicht wurde. Zur Wahrheit gehört auch, dass das Absinken der Schuldenquote zu über drei Vierteln auf Wirtschaftswachstum beruhte, nur einen geringen Teil machte der Tilgungseffekt aus.⁴ Das makroökonomische Umfeld ist heute ein fundamental anderes als noch vor zehn Jahren: Ein anhaltendes Niedrigzinsumfeld, niedrige Inflation und Anleger

„Den Anschluss zu verlieren bei klimaneutralen Technologien, Digitalisierung und Bildung bedeutete eine weitaus größere Hypothek auf die Zukunft als Schulden, die keine Zinsen kosten.“

4 Vgl. IMK (2021).

voller Sehnsucht nach einem „sicheren Hafen“ würden eine längerfristige Überwälzung – also die Ausgabe neuer Staatsanleihen zur Bedienung der alten – rechtfertigen. Wenn ausgeglichene Haushalte und eine sinkende Schuldenquote das einzige Ziel sind, ist der finanzpolitische Blick verengt. Es spricht einiges dafür, dass auch Schuldenquoten jenseits der 80 Prozent nicht schädlich, sondern sogar wachstumsfördernd sind.⁵ Ein genereller und völliger Verzicht auf Verschuldung ist nicht nur ökonomisch irrational, auch leidet der Kapitalmarkt, wenn ein bedeutender Nachfrager ausfällt. Werden Staatsanleihen mit hoher Bonität knapp, fehlt es den Banken an Sicherheiten, die sie brauchen, um Kredite zu vergeben oder Spareinlagen zu unterlegen. Hinzu kommt, dass die Europäische Zentralbank Anleihen aufkauft und das Angebot an sicheren Titeln zusätzlich verknappt. Der „sichere Hafen“ fällt so trocken, was zusätzlich zur Bildung von Vermögenspreisblasen führen kann, da zu viel Kapital Anlagemöglichkeiten sucht.

Stattdessen sind öffentliche Mittel nicht nur in Baumaßnahmen, sondern auch beispielsweise für die digitale Verwaltung, Bildungsangebote oder Betreuung und Lehrende gut angelegt und versprechen Rückflüsse in der Zukunft. Was dabei exakt als Investition zu klassifizieren ist, bleibt schwierig, dennoch gibt die „goldene Regel“, die früher Kreditaufnahme an Investitionen band, Orientierung und sollte auch in Zukunft wieder mehr Berücksichtigung finden. Andere Ansätze werden ebenfalls diskutiert. Besser als der eindimensionale Blick auf den Schuldenstand sind solche Weiterentwicklungen allemal. In der öffentlichen Wahrnehmung hat staatliche Verschuldung nach wie vor einen schlechten Ruf. Doch um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern und nicht an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren, bedarf es üppiger Investitionen – den Anschluss zu verlieren bei klimaneutralen Technologien, Digitalisierung und Bildung bedeutete eine weitaus größere Hypothek auf die Zukunft als Schulden, die keine Zinsen kosten. Die Auswirkungen zu geringer Investitionen bei der Digitalisierung der öffentlichen Infrastruktur und des Gesundheitswesens sind hingegen bereits jetzt spürbar.

Eine Sparpolitik, die sich in gekürzten Sozialausgaben oder weiterhin unterlassenen Zukunftsinvestitionen ausdrückt, käme vor allem auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über geringere Aufstiegschancen, einen niedrigeren Beschäftigungsstand oder schlechtere Einkommensperspektiven teuer zu stehen. Gewerkschaften – so der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) in seltener Allianz mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) – haben deshalb schon vor der Corona-Krise ein Umdenken bei der Schuldenbremse und eine Investitionsoffensive gefordert.⁶ Für zusätzliche Mittel kämen auch ein „Lastenausgleich“ und eine Abgabe auf sehr hohe Vermögen oder Erbschaften infrage.⁷ Eine Konsolidierung, die beim sturen Festhalten an den aktuellen Regeln der Schuldenbremse mit samt Rückzahlungsverpflichtung der Corona-Schulden unausweichlich ist, dürfte hingegen keineswegs über eine weitere Belastung des Faktors Arbeit oder Ausgabenkürzungen zulasten von Beschäftigten erfolgen. Plünderung der Sozialversicherungssysteme oder indirekte Steuern, die Geringverdienende verhältnismäßig stark treffen, sind keine Option. Es gibt weitaus bessere Möglichkeiten, die finanzpolitischen Herausforderungen zu meistern.

⁶ Siehe IMK (2019).

⁷ Die Arbeitnehmerkammer hat hierzu Vorschläge unterbreitet. Siehe Peters (2020).

⁵ Vgl. IMK (2021), siehe auch Fratscher et al. (2019).

Literatur

Fratscher, Marcel/Kriwoluzky, Alexander/Michelsen, Claus (2019): Gut investierte Schulden sind eine Entlastung in der Zukunft. Zeitgespräch im Wirtschaftsdienst 5/2019.

Gründler, Klaus/Hackenberger, Armin/Kähn, Lukas/Nitschke, Remo/Potrafke, Niklas/Ragnitz, Joachim (2020): Rekordverschuldung nach Corona – wie steht es um die Belastung der Länderhaushalte? ifo Schnelldienst 11/2020; 73. Jahrgang (11. November 2020).

Hickel, Rudolf (2020): Finanzpolitik unter dem Regime der Corona-Krise: Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Herausforderungen und das Fallbeispiel Freie Hansestadt Bremen. In: Günther, Jutta/Wedemeier, Jan (Hrsg.): Struktureller Umbruch durch COVID-19: Implikationen für die Innovationspolitik im Land Bremen.

IMK (2021): Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2021 – Die Erholung nachhaltig gestalten. IMK Report 164.

IMK (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen. IMK Report 152.

IW Consult (2020): Bremen-Fonds – Auswahl mittel- und langfristiger Maßnahmen zum Neustart nach der Krise. Studie in Zusammenarbeit mit Jens Südekum.

Korioth, Stefan (2020): Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie. Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen.

OECD (2020) – Wirtschaftsbericht: Deutschland. Dezember 2020.

Peters, Tobias (2020): Wer zahlt die Corona-Rechnung? – Ausgaben senken oder Steuern erhöhen? Ein gerechter Lastenausgleich schont Arbeitsmarkt und Beschäftigte. Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen, Juli 2020.

Regine Geraedts

Corona und der Arbeitsmarkt

Der Aufwärtstrend der letzten Jahre droht sich umzukehren

In aller Kürze:

Die durch die Corona-Pandemie ausgelöste Krise hat tiefe Spuren am Arbeitsmarkt hinterlassen. Zwar hat die Kurzarbeit viele Arbeitsplätze erhalten können, dennoch war 2020 ein Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht zu verhindern. In den kommenden Monaten werden viele Beschäftigte um ihren Arbeitsplatz bangen müssen. Dabei trifft die Krise auf eine Wirtschaft im Strukturwandel. Das stellt die Arbeitsförderung vor große Herausforderungen.

Der Beitrag plädiert für eine mit der Wirtschaftsförderung koordinierte Qualifizierungsoffensive, die Entlastung des Arbeitsmarkts durch öffentliche Beschäftigungsförderung und eine verbesserte Absicherung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit. Es wird zudem auf Sicherungslücken im Sozialsystem hingewiesen. Als Lehre aus der Krise schlägt der Beitrag Veränderungen etwa in der Grundsicherung oder bei der Absicherung prekärer Beschäftigungsformen wie den Minijobs vor.

➔ Die Corona-Pandemie hat im Jahr 2020 die stärkste Wirtschaftskrise seit dem zweiten Weltkrieg ausgelöst. In der ersten Infektionswelle im Frühjahr waren von heute auf morgen alle Wirtschaftssektoren gleichzeitig betroffen: Den Dienstleistungssektor traf es mit voller Wucht und zugleich war die Exportwirtschaft vorübergehend lahmgelegt. Die Politik hat sehr schnell mit massiven Finanzhilfen für Unternehmen und besseren Bedingungen bei der Kurzarbeit reagiert, um möglichst viele Arbeitsplätze zu erhalten. Auch beim Arbeitslosengeld hat sie die Rahmenbedingungen verbessert und bei der Grundsicherung den Zugang erleichtert. Nach einer kurzen Erholung des Arbeitsmarkts im Sommer 2020 war der Herbst geprägt von einer zweiten

Infektionswelle. Noch zeigt sich der Arbeitsmarkt robust. Doch die Aussichten für das Jahr 2021 sind ungewiss. In den kommenden Monaten werden viele Beschäftigte um ihren Arbeitsplatz bangen müssen.

Verschärft wird die Lage dadurch, dass die Corona-Krise auf eine Wirtschaft im Wandel trifft und die Veränderungsprozesse nun beschleunigt: Die Arbeitsorganisation wird in rasanter Geschwindigkeit digitalisiert und zugleich kristallisieren sich deutliche Verschiebungen in den Branchenstrukturen heraus. In einigen Wirtschaftszweigen – beispielsweise dem stationären Einzelhandel oder der Messe- und Veranstaltungsbranche – gehen Arbeitsplätze verloren. An anderer Stelle entsteht neue Beschäftigung wie in der Medizintechnik oder der Informations- und Kommunikationstechnik. Zugleich verändern sich die am Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen. Die Arbeitsmarktpolitik ist in dieser Situation akut vor drei große Aufgaben gestellt, wenn die Herausforderungen ohne Massenarbeitslosigkeit und soziale Verwerfungen bewältigt werden sollen:

- ▶ Zukunftsfähige Arbeitsplätze erhalten, neue Beschäftigungsentwicklung unterstützen und die Qualifikationsstruktur des Arbeitsangebots anpassen.
- ▶ Entstehende Arbeitslosigkeit schnell abbauen, die Fachkräfteversorgung durch eine Qualifizierungsoffensive unterstützen und den Arbeitsmarkt durch Beschäftigungsförderung entlasten.
- ▶ Das soziale Sicherungssystem stärken.

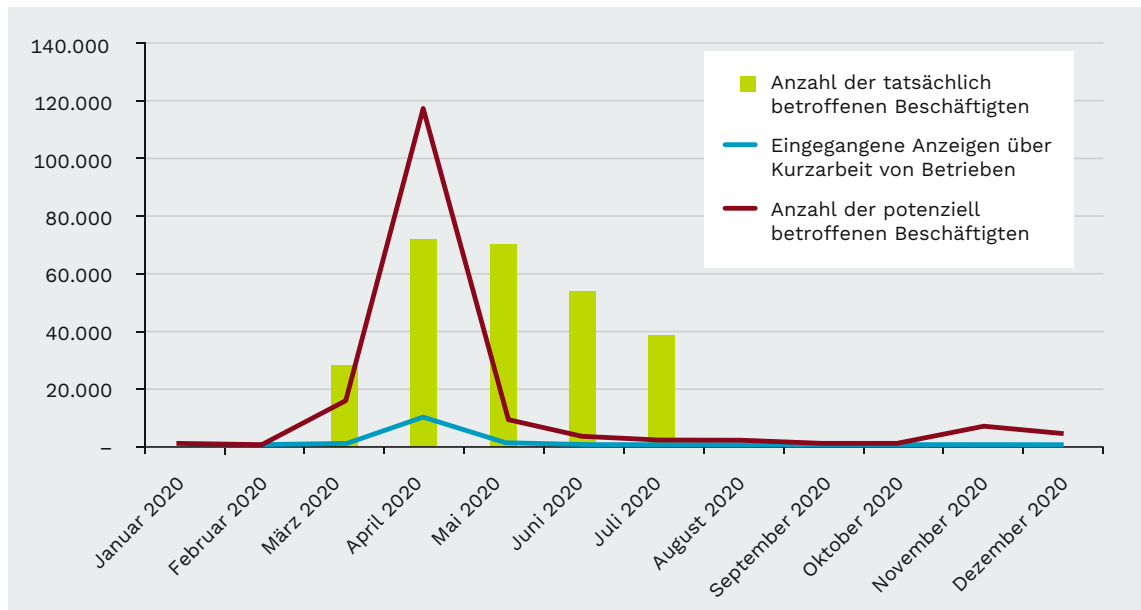


Kurzarbeit: Rettung in der Not

In bisher nie gekanntem Maße setzten Betriebe quer durch alle Branchen in der ersten Krisenwelle auf Kurzarbeit, das zentrale Instrument der Arbeitsförderung, um Arbeitsplätze zu erhalten. Davon profitieren die Beschäftigten, weil sie nicht arbeitslos werden, die Betriebe, weil sie im Aufschwung sofort wieder auf deren Können und Erfahrung zurückgreifen können, und schließlich die gesamte Wirtschaft und Gesellschaft, weil sich die Nachfrage stabilisiert und soziale Notlagen vermieden werden können. Die Zahl der angemeldeten Kurzarbeit erreichte im Land Bremen im April 2020 mit 118.000 potenziell betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen historischen Spitzenwert. Noch nie zuvor hatten so viele Betriebe zeitgleich angezeigt, die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten wegen massiver Rückgänge des Geschäftsbetriebs reduzieren zu müssen.

Weil Kurzarbeit von den Arbeitgebern präventiv angemeldet wird, zeigt sich statistisch erst mit einem Zeitverzug von mehreren Monaten, wie viele Beschäftigte tatsächlich betroffen sind. Derzeit liegen die Daten für die ersten sieben 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

Abbildung 1:
Kurzarbeit im Land Bremen erreicht Spitzenwerte



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

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 Kurzarbeitergeld beziehen mussten. Ihre Anzahl ist deshalb größer.

mehr nachgefragt.¹ Bis zum Juli sank die Zahl der Beschäftigten in Kurzarbeit auf 39.180. Mit November dürfte sie jedoch erneut angestiegen sein.

Für die Arbeitgeber bedeutet Kurzarbeit eine erhebliche Kostenentlastung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, die es möglich macht, die Beschäftigten zu halten. Finanziert wird sie durch die Arbeitslosenversicherung und durch den Nettoeinkommensverlust der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von bis zu 40 Prozent. Das bedeutet deutliche finanzielle Einbußen für die Beschäftigten, zumal in der aktuellen Krise Branchen mit eher niedrigen Löhnen und oft fehlender tarifvertraglicher Absicherung besonders stark betroffen sind (Gastronomie, Einzelhandel).² Zwar haben die

„Wenn Beschäftigte ihre Arbeit verlieren, es aber kaum Betriebe gibt, die einstellen wollen, birgt das erhebliche Risiken für die Verfestigung von Arbeitslosigkeit. Deshalb muss es zügig gelingen, neue Perspektiven zu eröffnen.“

Verbesserungen beim Kurzarbeitergeld³ durch die Sozialschutzpakete geholfen, Notlagen abzuwenden. Das reicht aber nicht, zumal ein Ende der Krise nicht absehbar ist.

Die Erhöhung des Kurzarbeitergeldes muss deshalb auf der Agenda bleiben. Von Gewerkschaften der besonders betroffenen Branchen ver.di und NGG wird derzeit analog zum Mindestlohn ein Mindestkurzarbeitergeld von 1.200 Euro gefordert. Möglicherweise ist auch das österreichische Modell ein Weg, nach dem das Kurzarbeitergeld in den unteren Verdienstgruppen von Beginn an auf bis zu 90 Prozent angehoben wird.

¹ Jathe/Geraedts (2020).

² Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (2020).

³ Eine genderneutrale Bezeichnung wäre Kurzarbeiters-geld. Weil Kurzarbeitergeld ein stehender Begriff ist, wird er hier dennoch verwendet.

Kurzarbeit

Mit den beiden Sozialschutzpaketen wurde eine Reihe von befristeten Änderungen zur Kurzarbeit beschlossen, die mit dem Gesetz zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie vom 3. Dezember 2020 im Wesentlichen bis Ende des Jahres 2021 verlängert wurden.

Laufzeit: Die Bezugsdauer ist auf maximal 24 Monate, aber längstens bis zum 31. Dezember 2021, verlängert. Im Regelfall beträgt die Bezugsdauer zwölf Monate.

Leistungshöhe: Wenn der Lohnausfall mindestens 50 Prozent beträgt, wird das Kurzarbeitergeld ab dem vierten Bezugsmonat von 60 (Regelfall) auf 70 Prozent (77 Prozent für Haushalte mit Kindern) des entfallenen Nettoentgelts angehoben, ab dem siebten Monat steigt es auf 80 Prozent (87 Prozent für Haushalte mit Kindern), wenn der Anspruch bis zum 31. März 2021 entstanden ist. Die Bezugsmonate des Kurzarbeitergeldes müssen nicht zusammenhängen, sondern können von Monaten ohne Kurzarbeit unterbrochen werden.

Absenken der Hürden: Für Betriebe, die bis 31. März 2021 mit Kurzarbeit begonnen haben, reicht es, wenn mindestens zehn Prozent der Beschäftigten von Arbeitsausfall betroffen sind. Regulär ist es ein Drittel der Beschäftigten. Beschäftigte mit Arbeitszeitkonten müssen auch

weiterhin keine Minusstunden aufbauen, bevor Kurzarbeitergeld gezahlt werden kann.

Zugang für Leiharbeitsbeschäftigte: Auch Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer können Kurzarbeitergeld erhalten. Im Regelfall ist das nicht möglich.

Vollständige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge: Arbeitgebern werden die auf das Kurzarbeitergeld zu entrichtenden Beiträge zur Sozialversicherung von der Bundesagentur für Arbeit in pauschalierter Form in der Zeit vom 01.03.2020 bis 30.06.2021 vollständig, bis Jahresende 2021 zur Hälfte erstattet. Im Regelfall sind die vollen Beiträge vom Arbeitgeber allein zu tragen.

Weiterbildung: Arbeitgeber, die Beschäftigten in Kurzarbeit berufliche Weiterbildung ermöglichen, bekommen die Sozialversicherungsbeiträge bis zum 31. Dezember 2021 vollständig und bis zum 31. Juli 2023 zur Hälfte erstattet. Auch die Lehrgangskosten werden bis dahin von der Arbeitslosenversicherung refinanziert, und zwar in Abhängigkeit von der Betriebsgröße pauschal zwischen 15 Prozent und 100 Prozent. Träger und Lehrgänge müssen nach dem Sozialgesetzbuch III (SGB III) zugelassen sein, mehr als 120 Stunden dauern oder nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz durchgeführt werden. Letzteres ist im Regelfall nicht möglich.

Nach vorne sehen: Weiterbildung in der Kurzarbeit

Kurzarbeit lässt sich gut mit Weiterbildung verknüpfen. Die reduzierte Arbeitszeit schafft zeitliche Freiräume, die es sonst nicht gäbe, und der dafür gezahlte Lohnersatz sichert sie ab. Gerade im Strukturwandel hilft Weiterbildung in Kurzarbeit dabei, Arbeitsplätze zukunftsfähig zu machen und Beschäftigte bei ihrer beruflichen Weiterentwicklung zu unterstützen. Die (zumindest teilweise) Übernahme der Weiterbildungskosten durch die Arbeitslosenversicherung (SGB III) erleichtert Betrieben die Qualifizierung ihrer Beschäftigten. Dennoch wird die Kurzarbeit von den Arbeitgebern kaum für qualifizierende Maßnahmen genutzt. Für das Land Bremen weist die Statistik seit Jahresbeginn 2020 insgesamt 145 Eintritte von Beschäftigten in eine nach dem SGB III geförderte Weiterbildungsmaßnahme aus.

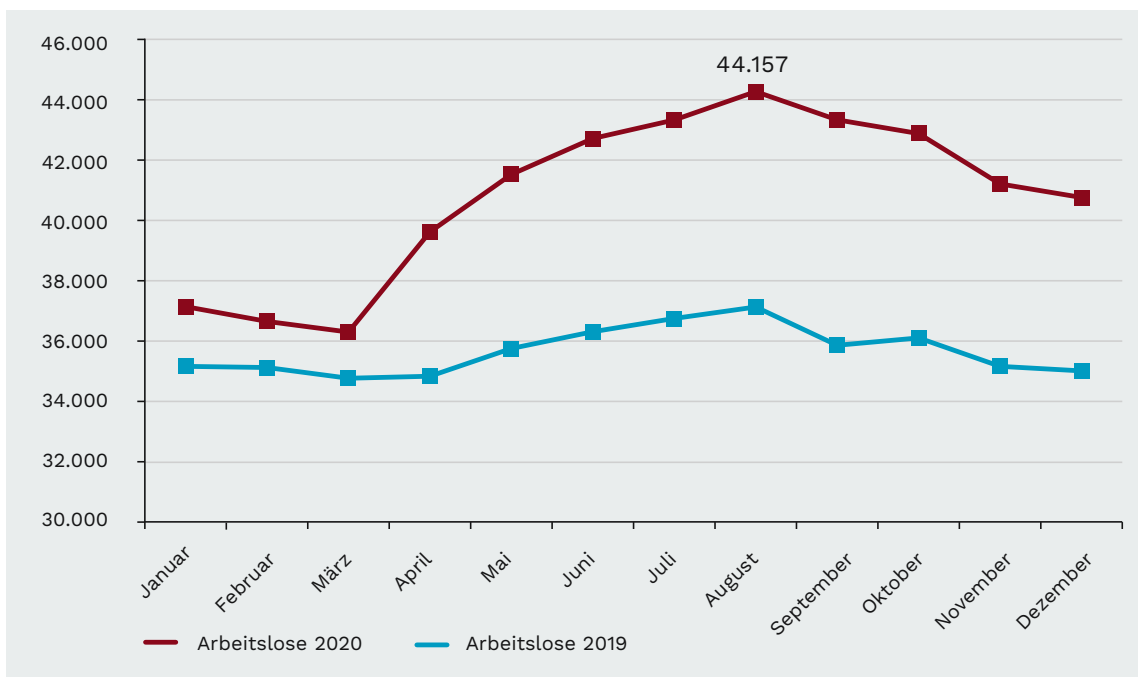
Das mag auch daran liegen, dass die Möglichkeiten für Beschäftigte eng begrenzt sind, sich auf ihre eigene Initiative hin weiterzubilden. Denn die Qualifizierung in Kurzarbeit ist an das Interesse und Wollen des Arbeitgebers gebunden. Im Zuge der Sozialschutzpakete ist seit Dezember 2020 immerhin der Kreis der förderfähigen Weiterbildungen um Höherqualifizierungen nach dem Aufstiegsfortbildungsgesetz (AFBG) erweitert worden wie etwa Ausbildungen zur Meisterin oder zum Meister beziehungsweise zur Fachwirtin oder zum Fachwirt. Diese vernünftige, aber befristete Regelung sollte nach der Krise Bestand haben.

Die Arbeitnehmerkammer fordert schon lange ein Recht auf Weiterbildung, das einen Anspruch auf zeitliche Freistellung für Beschäftigte und auf eine Lohnersatzleistung für die Zeit der Weiterbildung begründet. In der Kurzarbeit würde ein solcher Anspruch es überhaupt erst möglich machen, eine längere Weiterbildung nach Auslaufen des Kurzarbeitergeldes zu Ende bringen zu können. Und jenseits der Kurzarbeit stärkt ein Recht auf Weiterbildung die Rechtsposition von Arbeitnehmerinnen sowie Arbeitnehmern und eröffnet ihnen selbst gewählte Möglichkeiten, den Beruf oder die Branche zu wechseln.

Arbeitslosigkeit: Mehr Chancen bieten

Die Kurzarbeit hat ganz erheblich dazu beigetragen, dass die erste Krisenwelle 2020 am Arbeitsmarkt gut abgefangen werden konnte. Ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen ließ sich dennoch nicht vermeiden. Die Spitze war zunächst im August mit 44.157 Arbeitslosen erreicht. Bis Dezember blieb sie mit 40.844 beständig höher als im Vorjahr (35.291).

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Land Bremen im Vergleich zum Vorjahr

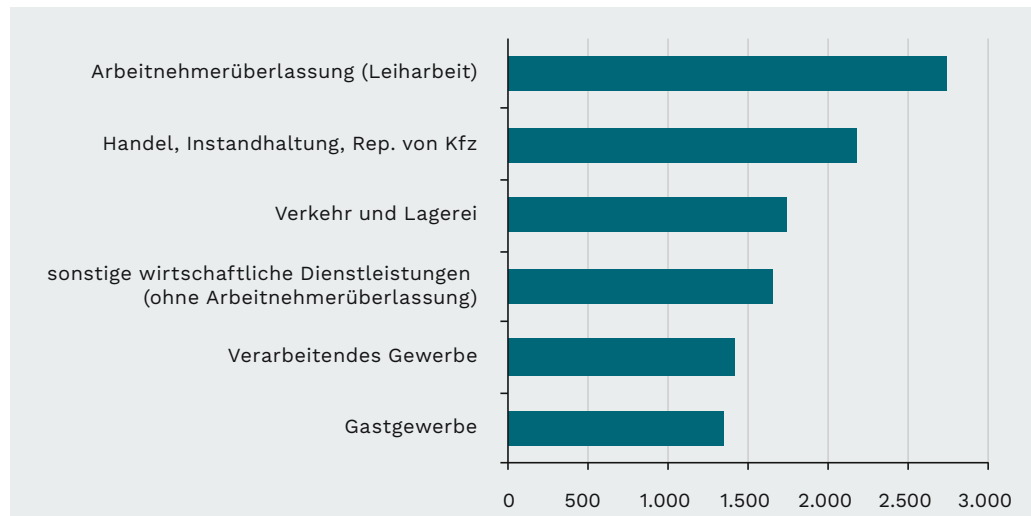


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Besonders in Wirtschaftsbereichen mit pandemiebedingt starken Einschränkungen der Geschäftstätigkeit wie dem Gastgewerbe oder dem Einzelhandel kam es zu Entlassungen. Doch auch das Verarbeitende Gewerbe zählte 2020 zu den Top 6 der Branchen, die Beschäftigte in die Arbeitslosigkeit schickten. Am stärksten betroffen war wie in jeder Krise jedoch die Leiharbeit.

Dass zugleich die Neueinstellungsdynamik deutlich zurückgegangen ist, macht die Situation am Arbeitsmarkt besonders schwierig: Es wurden weniger offene Arbeitsstellen gemeldet und das Verhältnis Arbeitslose zu offenen Stellen verschlechterte sich deutlich. Im August 2020 kamen im Land Bremen acht Arbeitslose auf eine offene Stelle.

Abbildung 3:
Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Branchen (April bis Dezember 2020, Land Bremen)



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

Wenn Beschäftigte ihre Arbeit verlieren, es aber kaum Betriebe gibt, die einstellen wollen, birgt das erhebliche Risiken für die Verfestigung von Arbeitslosigkeit. Denn je länger akut arbeitslos gewordene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Arbeit 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.

Für die Arbeitsförderung empfiehlt sich in einer solchen Situation eine Qualifizierungsoffensive mit gezielten Investitionen in Umschulungen und Weiterbildung: Wer akut arbeitslos wird, sollte möglichst schnell so qualifiziert werden, dass er oder sie in einem anderen, möglichst zukunftsträchtigen Bereich eine Anstellung finden kann. 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. 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.

Die überwiegende Zahl der schon länger Arbeitslosen im Land Bremen verfügt gar nicht erst über einen Berufsabschluss. Das verschlechtert ihre Chancen am Arbeitsmarkt drastisch. Hier sollten

alle Möglichkeiten zur abschlussbezogenen Nachqualifizierung ausgeschöpft werden. Das Landesprogramm Qualifizierungsbonus ist dabei eine große Unterstützung und sollte unbedingt verstetigt werden.

Es ist besorgniserregend, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen bereits deutlich steigt: Waren im Jahr 2019 noch 14.540 Menschen betroffen, stieg ihre Zahl 2020 um 11,1 Prozent auf 16.200. Deshalb ist auch an die Ausweitung geförderter Arbeitsplätze zu denken. Angesichts der bestenfalls minimalen Chancen für sehr viele Arbeitslose, rasch wieder Arbeit zu finden, sollte die öffentlich geförderte Beschäftigung ausgebaut werden. In der Arbeitslosenversicherung fehlt sie als Instrument seit einigen Jahren gänzlich. Zumindest für Ältere sollte sie wieder eingeführt werden. Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren ist gut für die Betroffenen, entlastet den Arbeitsmarkt und wirkt als konjunktureller Nachfragestabilisator in Krisenzeiten.

Soziale Sicherung: Lücken schließen

In der Corona-Krise bewährt sich der Sozialstaat wie nie. Es offenbaren sich aber auch seine Schwächen. So reichen die maximal zwölf Monate Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld in dieser Krise nicht aus, um Abstiege ins Hartz-IV-System mit all seinen sozialen Folgewirkungen zu vermeiden. Die Verlängerung um einmalig drei Monate bis maximal zum 31. März 2021 war eine erste Antwort der

Bundesregierung. Für eine mittelfristige Sicherungsperspektive sollte der Anspruch aber 24 Monate umfassen und nach Alter gestaffelt bis 36 Monate reichen.

Den Zugang zur Grundsicherung hat die Bundesregierung ebenfalls befristet erleichtert. Durch die Einschränkung der Vermögensprüfung, die Anerkennung der tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung und die Vereinfachungen bei der Bewilligung vorläufiger Leistungen ist es noch bis zum 31. März 2021 einfacher, Leistungen bei den Jobcentern zu beantragen. Es ist sehr zu begrüßen, dass der Bundesarbeitsminister diese Regelung verstetigen will und nun auch einen pauschalen

monatlichen Mehrbedarfszuschlag wegen der Gesundheitskrise befürwortet. Ergänzt werden muss dies um die dauerhafte Erhöhung der Regelsätze, die von Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden erneut mit Nachdruck gefordert wurde.⁴ Und schließlich ist es an der Zeit, den Lebensunterhalt von Kindern krisensicher und unabhängig von ihren Eltern durch eine steuerfinanzierte Kindergrundsicherung zu garantieren. Zuletzt hat die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Bundesländer (ASMK) die Bundesregierung aufgefordert, ein gemeinsames Konzept dafür zu erarbeiten.⁵ Zum 1. Januar 2021 hat Bremen den Vorsitz der ASMK übernommen und sollte das Vorhaben weiter vorantreiben.

Arbeitslosengeld und Grundsicherung für Arbeitsuchende

Mit den beiden Sozialschutzpaketen wurde eine Reihe von befristeten Änderungen zum Arbeitslosengeld und zur Grundsicherung, also dem Hartz-IV-System, beschlossen.

Dauer Arbeitslosengeld: Das Arbeitslosengeld wird für diejenigen einmalig um drei Monate verlängert, deren Anspruch zwischen dem 1. Mai und dem 31. Dezember 2020 geendet hätte. Im Regelfall beträgt die maximale Bezugsdauer zwölf Monate für Beschäftigte bis 50 Jahre – vorausgesetzt, sie haben zuvor mindestens 24 Monate Beiträge gezahlt – für Arbeitslose ab 50 Jahren steigt die Bezugsdauer in mehreren Schritten auf bis zu 24 Monate an.

Vermögensprüfung: Trotz vorhandener Ersparnisse können Hartz-IV-Leistungen bezogen werden. Dies gilt, solange das Vermögen „nicht erheblich“ ist (Grenzen: Bis 60.000 Euro für die erste Person und 30.000 Euro für jede weitere Person im Haushalt). Selbstständigen steht zudem ein zusätzlicher Freibetrag für die Altersvorsorge in Höhe von 8.000 Euro je Jahr der praktizierten Selbstständigkeit zu.

Im Regelfall muss das Vermögen bis auf einen Schonbetrag aufgebraucht werden. Der beträgt 150 Euro je vollendetem Lebensjahr, höchstens aber 10.050 Euro. Für in der Altersvorsorge gebundenes Vermögen sind zusätzlich je Lebensjahr 750 Euro anrechnungsfrei, höchstens jedoch 50.250 Euro.

Wohnungskosten: Die tatsächlichen Kosten für die Wohnung und Heizung werden für die Dauer von sechs Monaten voll akzeptiert. Im Regelfall werden sie darauf geprüft, ob sie als „angemessen“ gelten oder nicht.

Berücksichtigung von Einkommen: Bei unklaren Anspruchsvoraussetzungen wird eine monatliche Leistung für sechs Monate vorläufig bewilligt. Eine endgültige Prüfung und Abrechnung von Einkommen im Nachhinein findet nicht mehr von Amts wegen statt, sondern nur, wenn der Leistungsberechtigte dies beantragt.

⁴ 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.

⁵ 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/>.

Die Corona-Krise hat zudem die kritische Arbeitsmarktlage von Menschen in prekärer Beschäftigung unterstrichen: Leiharbeit und geringfügige Beschäftigung – die sogenannten Minijobs – fungieren einmal mehr als flexible Manövriermasse.

Der 2003 eingeführte Minijobsektor war schon unabhängig von der aktuellen Situation dringend reformbedürftig. Denn eine gesetzlich von der Sozialversicherungspflicht befreite und deshalb keinerlei Schutzansprüche auslösende Beschäftigungsform unterminiert die Basis einer sozialstaatlichen Arbeitsmarktordnung.⁶ Dass Minijobberinnen und Minijobber in der akuten Krise kein Kurzarbeiter- und auch kein Arbeitslosengeld erhalten, hat diesen Missstand erneut ins Blickfeld gerückt.⁷ Denn ausgerechnet von der Corona-Krise besonders betroffene Branchen wie das Gastgewerbe, der Einzelhandel und die Logistik beschäftigen überdurchschnittlich viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nun ohne jede Absicherung zurückbleiben. Ein erster Schritt auf dem nötigen Reformweg wäre es, die Krise zum Anlass zu nehmen, die Geringfügigkeitsschwelle von derzeit 450 Euro abzusenken und dadurch möglichst viele Minijobs in sozialversicherte Arbeitsstellen umzuwandeln.

Literatur

Externes Ergebnisprotokoll der 97. Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder vom 26. November 2020. https://asmkintern.rlp.de/fileadmin/asmkintern/Beschluesse/Protokoll/2020-12-11_externes_Protokoll_der_ASMK_komplett_final.pdf. Zugriff am 10.02.2021.

Jathe, Jan/Geraedts, Regine (2020): Corona und die Folgen – Auswirkungen auf die Arbeitswelt im Land Bremen. Hrsg: Arbeitnehmerkammer, Kammerkompakt Nr. 4 2020, Dezember 2020. Bremen.

Geraedts, Regine (2013): Minijobs – Umfassende Reform notwendig. Hrsg: Arbeitnehmerkammer Bremen: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen.

Grabka, Markus M./Braband, Carsten/Göbler, Konstantin (2020): Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession. Hrsg: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht Nr. 45/2020.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) (2020): Verteilungsbericht 2020. WSI Report Nr. 62, November 2020.

6 Geraedts (2013).

7 Grabka/Braband/Göbler (2020).

Jörg Muscheid

Corona drückt auf viele Einkommen

Schwere Zeiten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

In aller Kürze:

Der massive Einsatz von Kurzarbeit infolge der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie hat die Arbeitswelt im Jahr 2020 geprägt. Erstmals seit Jahren gehen die Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zurück: Im zweiten Quartal 2020 war ein Minus von 5,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen. Vor allem Beschäftigte mit niedrigen Löhnen sind erheblich betroffen. Es ist zu befürchten, dass 2020 nur den Beginn schwerer Zeiten für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer markiert. Daher bedarf es unter anderem einer Stärkung der Tarifbindung, einer offensiven Mindestlohnpolitik sowie einer Qualifizierungsoffensive zur Bewältigung des Strukturwandels.

➔ Das vergangene Jahr stand ganz im Zeichen der Corona-Pandemie mit seinen schlimmen Auswirkungen. Auch in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt hat diese Pandemie bereits jetzt deutliche Spuren hinterlassen, die ohne den massiven Einsatz von finanziellen Hilfen des Staates deutlich gravierender ausgefallen wären. Arbeitsmarktpolitisch war Kurzarbeit das Mittel der Wahl: Über 70.000 Beschäftigte waren im April und Mai im Land Bremen in Kurzarbeit. Für die Situation auf dem Arbeitsmarkt hat die Kurzarbeit, die 2020 in einem historisch einmaligen Ausmaß genutzt wurde, viele Tausend Arbeitsplätze zunächst erhalten können.¹

Kurzarbeitergeld für Niedrigverdiener: An der Grenze zum Existenzminimum

Kurzarbeit sichert Arbeitsplätze, hat aber für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer empfindliche Einbußen zur Folge. Angesichts der überdurchschnittlich hohen Löhne im Land Bremen mag das auf den ersten Blick verkraftbar erscheinen, doch ist das eben nur ein „Durchschnittswert“ über alle Branchen und Qualifikationen. Dahinter verbergen sich massive Unterschiede zwischen den Verdiensten in den einzelnen Branchen wie auch zwischen hoch und niedrig qualifizierten Beschäftigten. Vor allem die vielen Tausend Beschäftigten in den schlecht bezahlten Branchen Gastronomie und Handel mussten Einkommenseinbußen hinnehmen. Ein Koch oder eine Köchin in Vollzeitbeschäftigung verdient „normalerweise“ rund 2.280 Euro, eine Servicekraft in der Gastronomie rund 1.840 Euro, ein Verkäufer oder eine Verkäuferin im Einzelhandel rund 2.450 Euro.² Bei solchen Bruttoverdiensten verbleiben netto für einen Alleinstehenden nur rund 1.330 Euro bis 1.670 Euro. Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, dass mit dem Kurzarbeitergeld viele Niedrigverdienerinnen und -verdiener an die Grenze des Existenzminimums geraten.

Ein zweiter Aspekt kommt in diesem Zusammenhang zum Tragen: Nur wenige Unternehmen wie Daimler oder Airbus stocken das Kurzarbeitergeld

¹ Vgl. zu den Auswirkungen ausführlich Jathe/Geraedts (2020).

² Vgl. Entgeltatlas der Bundesagentur für Arbeit. Jeweils Mittelwert, Stand Dezember 2019.



auf. Eine erste Auswertung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) für die aktuelle Situation in Deutschland macht deutlich, dass vor allem Beschäftigte, die tarifvertraglich abgesichert sind, eine Aufstockung erhalten; rund 58 Prozent im Vergleich zu lediglich 34 Prozent der Beschäftigten in Unternehmen ohne Tarifbindung.³ Es ist zudem zu vermuten, dass vor allem größere Unternehmen dazu in der Lage sind. Aber gerade Branchen wie der Handel haben eine geringe Tarifbindung und sind vor allem von kleinen und mittleren Unternehmen geprägt.

Im Folgenden sollen daher kurz die allgemeine Einkommensentwicklung sowie die Branchenverdienste dargestellt werden, bevor der Aspekt der Niedriglohnbeschäftigung eingehender thematisiert wird. Der Fokus liegt dabei in diesem Artikel durchgängig auf den Vollzeitbeschäftigten. Damit soll nicht

die Bedeutung von Teilzeitbeschäftigung und Mini-jobs für den Arbeitsmarkt wie auch gerade für den Niedriglohnbereich verkannt werden: Betrachtet man die Stundenlöhne, reicht nach Berechnungen des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ)⁴ die Spanne von „nur“ 10,7 Prozent in Hamburg bis hin zu 34,1 Prozent in Thüringen. Damit ist der Niedriglohnsektor in Deutschland – unter Einbeziehung aller Jobs – einer der größten in der Europäischen Union. Hinsichtlich der Verdienstunterschiede bei Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten wird daher auf den Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 2019 verwiesen.⁵

3 Vgl. WSI-Verteilungsbericht (2020).

4 Vgl. Institut Arbeit und Qualifikation (2020). Berechnet auf Basis des sozioökonomischen Panels SOEP für das Jahr 2018.

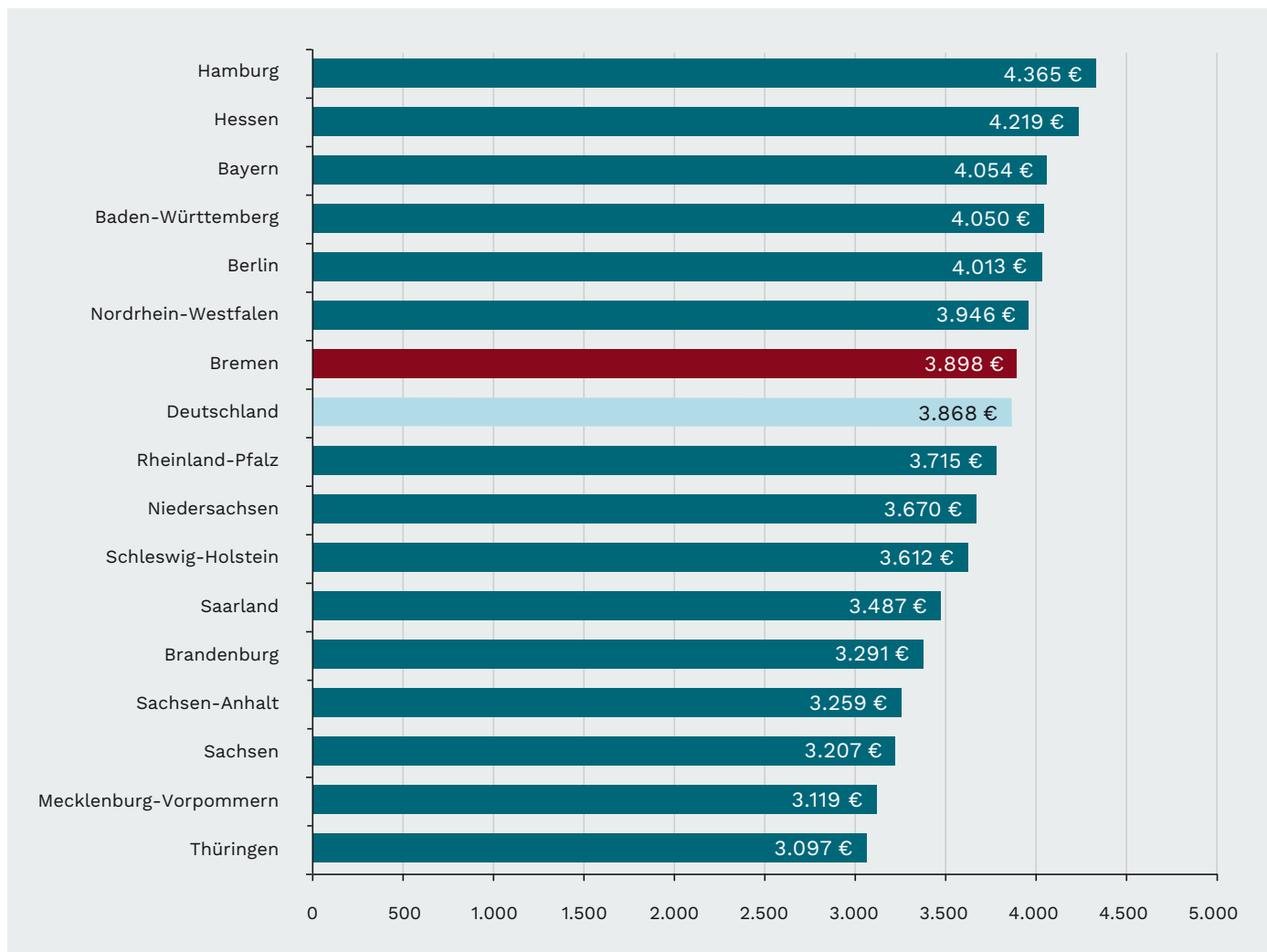
5 Vgl. Muscheid (2019).

Im Ländervergleich ist Bremen nach wie vor überdurchschnittlich

Wie sieht die aktuelle Situation aus? Vollzeitbeschäftigte mit Bremen als Arbeitsort verdienen im zweiten Quartal 2020 durchschnittlich 3.898 Euro monatlich. Hinzu kamen rund 422 Euro pro Monat an Sonderzahlungen. Im Ländervergleich zeigen sich nach wie vor deutliche Unterschiede zwischen den „alten“ und den „neuen“ Bundesländern.

Im Vergleich zu den anderen „alten“ Bundesländern liegen die bremischen Bruttomonatsverdienste der Vollzeitbeschäftigten in der unteren Hälfte; die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verdienen hier rund 230 Euro mehr als in Niedersachsen, aber weniger als in den beiden anderen Stadtstaaten.

Abbildung 1:
Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste von Vollzeitbeschäftigten im Bundesländervergleich
 2. Quartal 2020 (ohne Sonderzahlungen)



Quelle: Statistisches Bundesamt
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

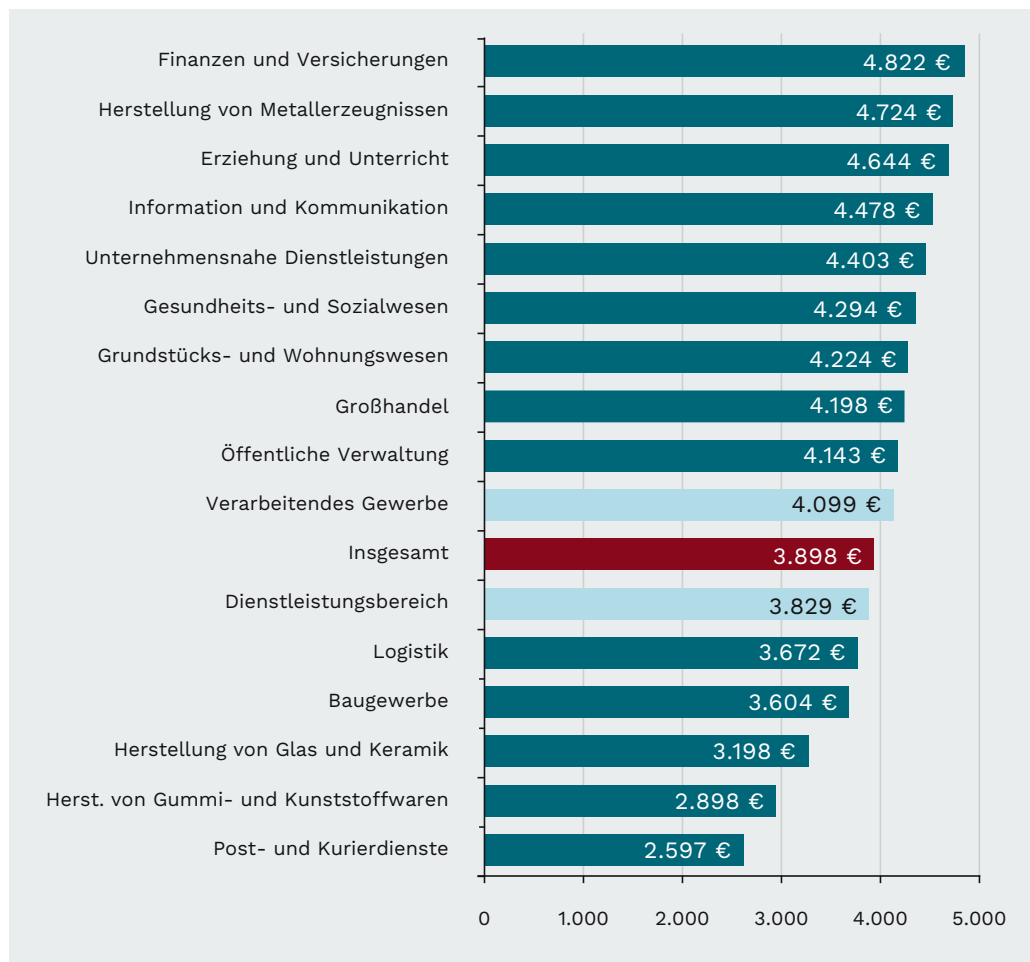
Enorme Verdienstunterschiede in den Branchen

Hinter den „durchschnittlichen“ Bruttoverdiens- ten verbergen sich deutliche Unterschiede zwi- schen den einzelnen Branchen. Im Bundesvergleich ist das Land Bremen vor allem bei den industri- elen Arbeitsplätzen stark aufgestellt: In der Industrie finden sich eine ganze Reihe von Global Playern wie Daimler, Airbus, ArcelorMittal, OHB etc., die

gut bezahlte Arbeitsplätze anbieten. Arbeitsplätze, die zudem überwiegend tarifvertraglich abgesi- chert sind. Im Durchschnitt aller Industriebranchen erzielen Vollzeitbeschäftigte ein Einkommen von 4.099 Euro. Das sind rund 270 Euro mehr als im Durchschnitt der Dienstleistungsbranchen. Hier gibt es zwar auch Branchen mit hohen Löhnen, wie zum Beispiel die Finanzdienstleistungen, bei den Dienst- leistungen sind aber auch viele Branchen mit deut- lich unterdurchschnittlicher Bezahlung.⁶

Abbildung 2:

Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste von Vollzeitbeschäftigten im Land Bremen nach Branchen im 2. Quartal 2020 (ohne Sonderzahlungen)



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen
 © **Arbeitnehmerkammer** Bremen

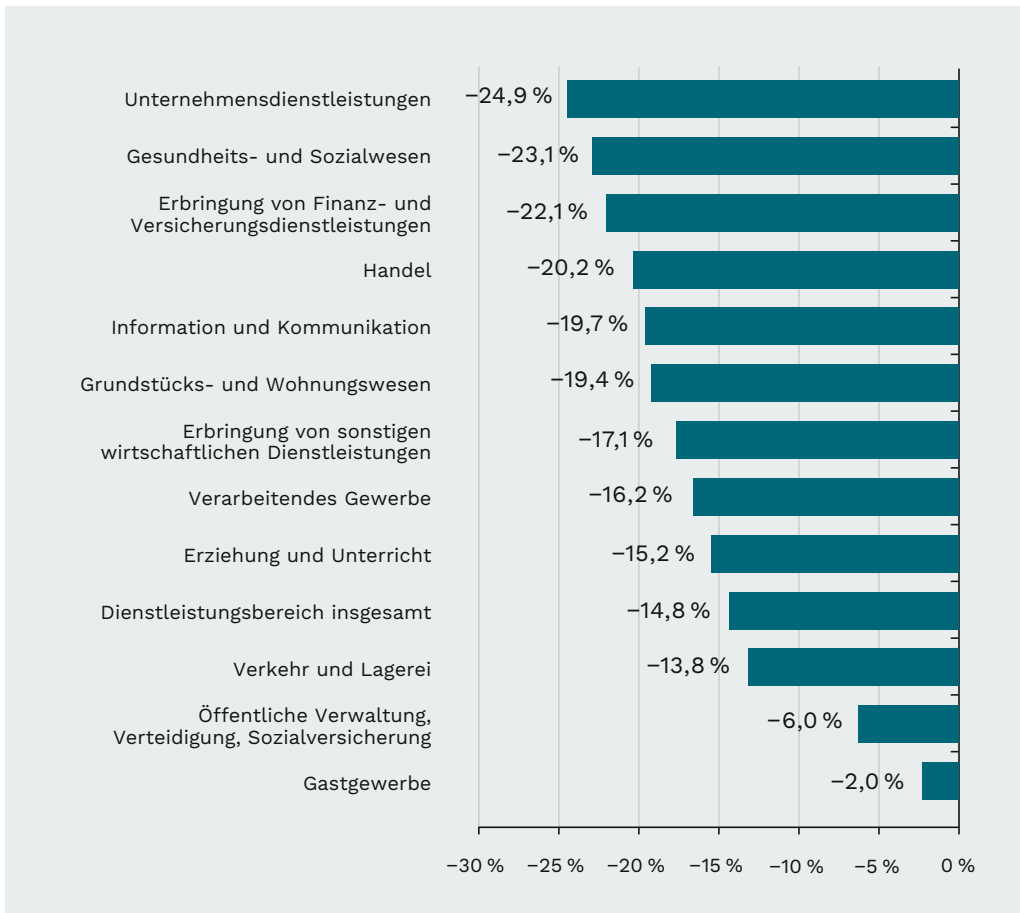
⁶ In einzelnen Branchen gibt es auf Landesebene ver- gleichsweise wenige Fallzahlen, sodass die Aussagekraft zum Teil deutlich eingeschränkt ist, die betrifft zum Bei- spiel die Gastronomie, den Einzelhandel und sonstige Dienstleistungen. Diese Branchen werden hier nicht im Detail dargestellt.

Gender Pay Gap nach wie vor hoch

Der Gender Pay Gap liegt in Deutschland bei rund 21 Prozent; im Land Bremen ist er aufgrund der Wirtschaftsstruktur mit 22 Prozent geringfügig höher. Insgesamt ist er in den letzten Jahren langsam gesunken, aber nach wie vor leisten Frauen den Hauptteil der sogenannten Care-Arbeit – von der

Kinderbetreuung über familiäre Unterstützung bis hin zur häuslichen Pflege, was sich in beruflicher Hinsicht in einem hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigung, Brüchen in der Berufsbiografie etc. niederschlägt. Der Blick auf die Branchen im Land Bremen zeigt deutliche Unterschiede bei den Stundenlöhnen und damit beim Verdienst für Frauen und Männer: Sie sind am höchsten bei den Unternehmensdienstleistungen, am niedrigsten in der Gastronomie.

Abbildung 3:
Abstand der Stundenlöhne von Frauen zu Männern im Land Bremen,
 2. Quartal 2020 nach Wirtschaftszweigen (ohne Sonderzahlungen)



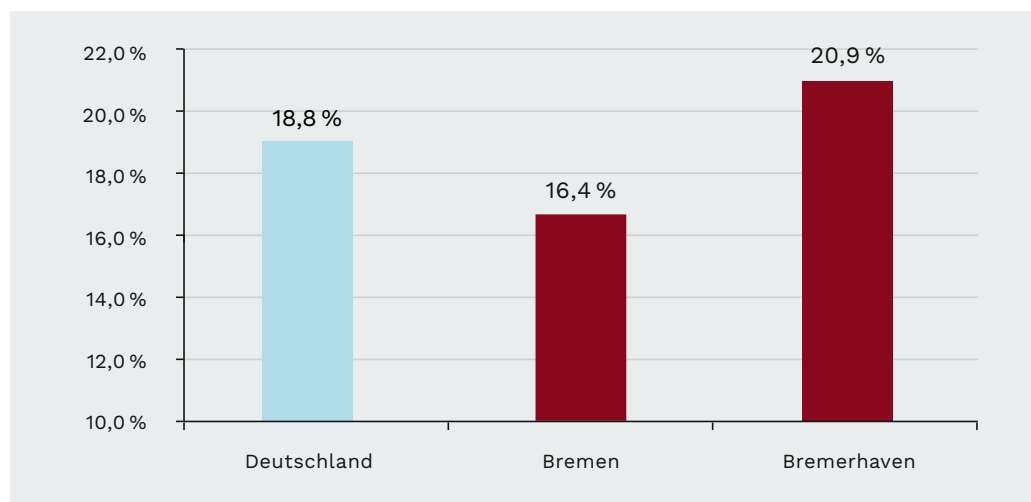
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Ausgeprägter Niedriglohnsektor im Land Bremen

Wie bereits eingangs betont, sind niedrige Löhne in Deutschland weitverbreitet. Aber auch wenn man die Teilzeitbeschäftigten sowie Minijobberinnen und -jobber außer Acht lässt und nur die „Normalarbeitsverhältnisse“, also die Vollzeitarbeitsplätze, betrachtet, finden sich viele Arbeitnehmerinnen

und Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich. Nach der Definition der OECD gilt als Beschäftigter im Niedriglohnbereich, wer bei einer Vollzeittätigkeit weniger als zwei Drittel des mittleren Entgelts aller sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten erzielt. Der Schwellenwert für den Niedriglohn der Vollzeitbeschäftigten liegt aktuell bei 2.267 Euro im Monat. In Deutschland verdient nahezu jeder fünfte Beschäftigte (18,8 Prozent) weniger.

Abbildung 4:
Vollzeitbeschäftigte im Niedriglohnbereich 2019,
 Anteil an allen Vollzeitbeschäftigten in Prozent



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Auch im Hinblick auf Niedriglöhne zeigen sich im Übrigen deutliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen: Während bundesweit nur 15,5 Prozent der vollzeitbeschäftigten Männer einen Niedriglohn erhalten, ist es bei den Frauen jede Vierte (25,8 Prozent), die für einen Niedriglohn arbeitet.

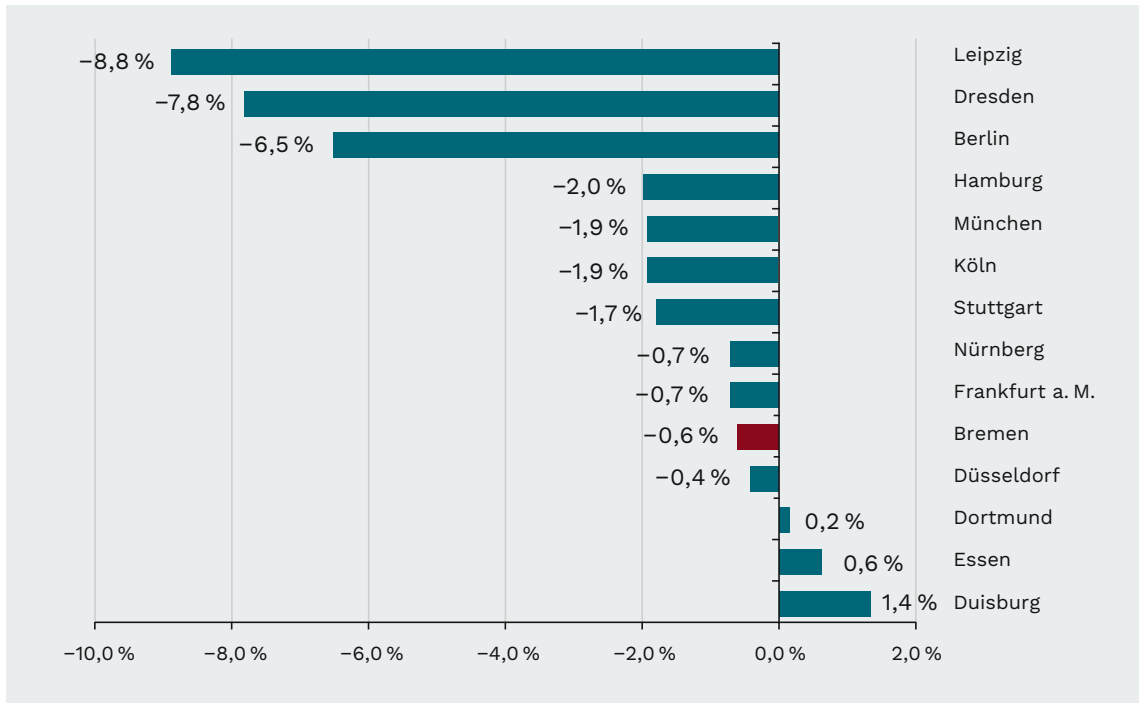
Stand und Entwicklung: Bremen im Städtevergleich

Beim Niedriglohnbereich gibt es große regionale Unterschiede zwischen den Bundesländern wie auch zwischen den Städten. Wie sieht die Situation im Land Bremen aus? Die aktuelle Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit zeigt für die Stadt Bremen einen Niedriglohnbereich von 16,4 Prozent. Die Spanne bei den ähnlich großen

Vergleichsstädten von Bremen reicht von 17,9 Prozent in Dortmund bis hin zu 9,2 Prozent in Stuttgart. Im Vergleich mit den westdeutschen Großstädten liegt Bremen damit im oberen Drittel.

Nur geringe Fortschritte beim Abbau von Niedriglöhnen konnten in den vergangenen Jahren erzielt werden. Während die Entwicklung des Niedriglohnbereichs in den letzten Jahren in Deutschland rückläufig war und die Quote von 21,1 Prozent 2011 auf 18,8 Prozent 2019 sank, verzeichnete die Stadt Bremen in diesem Zeitraum nur einen leichten Rückgang von 0,6 Prozentpunkten. Der Vergleich Bremens mit anderen Großstädten zeigt die unterschiedliche Dynamik in den einzelnen Städte, wobei vor allem die Städte in den neuen Bundesländern profitieren konnten.

Abbildung 5:
Bremen im Städtevergleich: Entwicklung des Niedriglohnbereichs seit 2011
 in Prozentpunkten



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit 2020
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Stand und Entwicklung: Bremerhaven im Städtevergleich

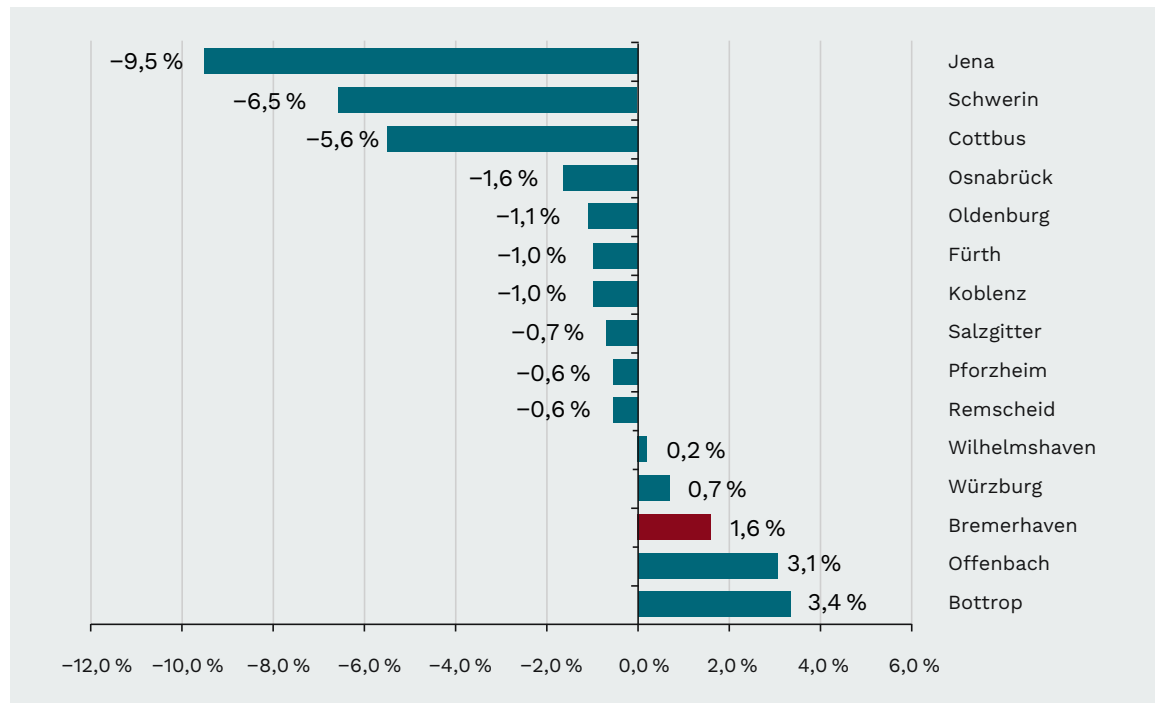
Deutlich schlechter als in Bremen sieht die Situation in Bremerhaven aus. Bremerhaven verzeichnet aktuell 20,9 Prozent Beschäftigte mit Niedriglohn und liegt damit an der Spitze der ähnlich großen westdeutschen Vergleichsstädte. Wilhelmshaven liegt an zweiter Stelle mit einem Anteil von 20,8 Prozent; den niedrigsten Wert der Vergleichsstädte hat Salzgitter mit einem Anteil von 10,3 Prozent.

Auch bei der Entwicklung des Niedriglohnsektors kann keine Entwarnung gegeben werden. Die stärksten Rückgänge verzeichneten auch hier die ostdeutschen Vergleichsstädte. Bei den westdeutschen Städten war das Bild uneinheitlich, wie die *Abbildung 6* zeigt. Bremerhaven verzeichnet hier sogar eine Zunahme des Niedriglohnbereichs um 1,6 Prozentpunkte seit 2011.

„Bei der Entwicklung des Niedriglohnsektors kann keine Entwarnung gegeben werden.“

Abbildung 6:

Bremerhaven im Städtevergleich: Entwicklung des Niedriglohnbereichs seit 2011
in Prozentpunkten



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit 2020
© **Arbeitnehmerkammer Bremen**

2020 erstmals deutlicher Rückgang der Löhne

Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der letzten Jahre waren günstig für die Lohnentwicklung. Neben der stabilen Konjunkturentwicklung hatten vor allem die niedrige Inflation und gute Tarifabschlüsse dazu geführt, dass der Trend wieder nach oben gezeigt hat.

Vor diesem Hintergrund waren in den letzten Jahren stets Verdienstzuwächse zu verzeichnen. Auch noch im ersten Quartal 2020 war die Entwicklung positiv. Der Lockdown im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie hat im zweiten Quartal 2020 im Land Bremen wie in Deutschland insgesamt zu einem Rückgang der Löhne geführt: nominal um 4,9 Prozent. Der Hauptgrund für diese Entwicklung ist der Rückgang der bezahlten Wochenstunden. Die finanziellen Verluste werden dabei nur zum

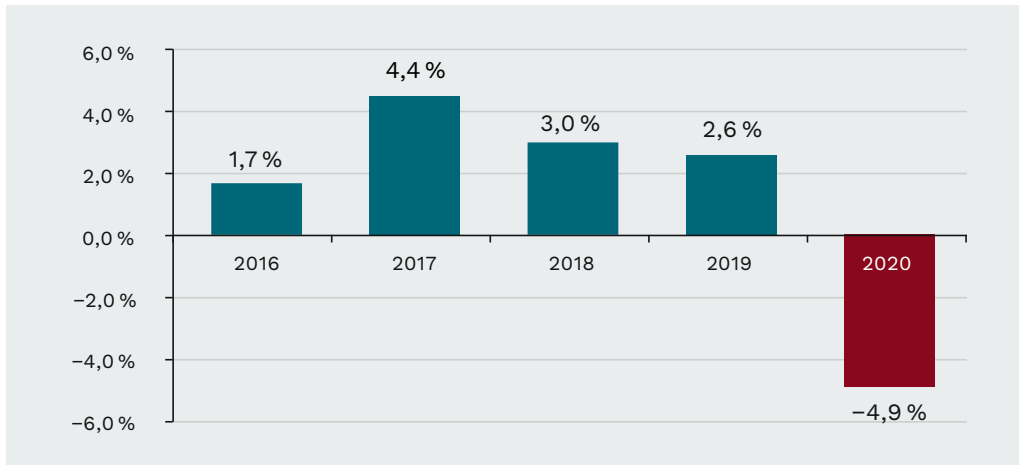
Teil durch das Kurzarbeitergeld abgedeckt. Betroffen davon waren im Land Bremen im April und Mai rund 70.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, also jeder fünfte Beschäftigte. Sie befanden sich mindestens teilweise in Kurzarbeit.⁷

In diesem Zusammenhang muss allerdings berücksichtigt werden, dass es sich beim Lohnrückgang von 4,9 Prozent um einen Durchschnittswert handelt. Wie bereits eingangs betont, sind Branchen wie die Gastronomie, der Einzelhandel, die Kultur etc. besonders betroffen; andere dagegen kaum, wie der Blick auf die unterschiedlichen Leistungsgruppen deutlich macht.

⁷ Zahlen für den Herbst/Winter 2020 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

Abbildung 7:**Lohnentwicklung 2016 bis 2020**

Veränderung des Nominallohnindex (2015=100) gegenüber dem Vorjahreszeitraum in Prozent



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; 2020: 2. Quartal
© **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Vor allem Niedriglohnbezieher verdienen weniger

Besonders betroffen sind die unteren Leistungsgruppen: die Ungelernten und Angelernten. Bei den Ungelernten betrug der Rückgang der nominalen Löhne im zweiten Quartal 2020 14,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr, bei den angelernten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sogar 17,9 Prozent. Die Werte sind fast doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt (minus 7,4 Prozent bei den Ungelernten beziehungsweise minus 8,9 Prozent bei den Angelernten).

Fachkräfte haben einen Rückgang von 3,9 Prozent (Bund: minus 4,8 Prozent) zu verzeichnen. Am geringsten waren die Lohneinbußen bei den herausgehobenen Fach- und Führungskräften mit minus 2,7 Prozent (Bund: minus 2,4 Prozent beziehungsweise minus 2,0 Prozent).

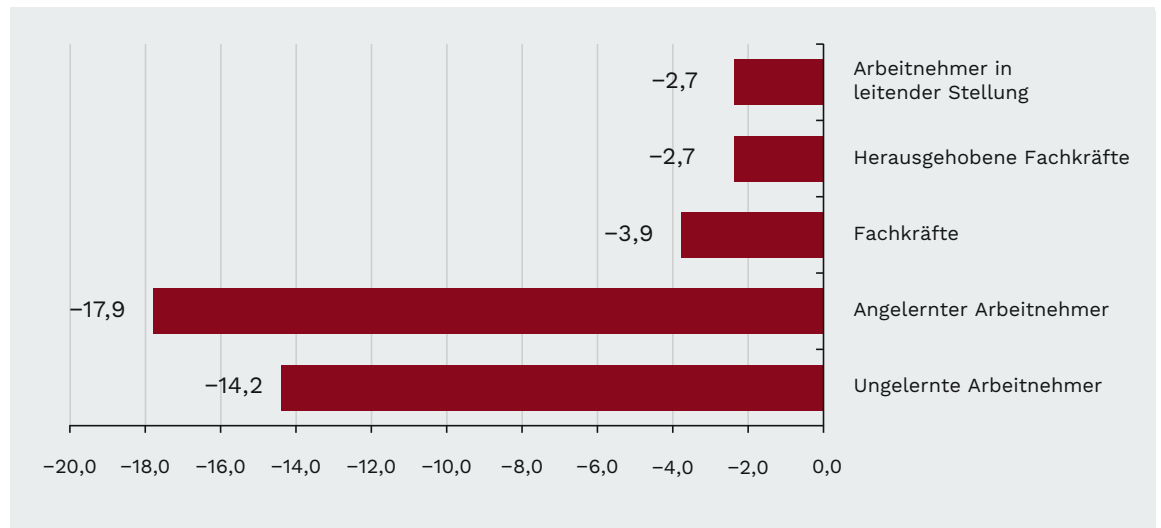
Ausblick: Die Krise hat erst begonnen

Nach den Lockerungen im Sommer 2020 gibt es aktuell wieder weitreichende Kontaktbeschränkungen, die sich letztlich auch bei den Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer niederschlagen werden. Nach einem weiteren leichten Rückgang im dritten Quartal ist schon jetzt absehbar, dass die negative Lohnentwicklung sich verstärkt auch im vierten Quartal 2020 und im ersten Quartal 2021 fortsetzen wird, von den mittel- und langfristigen Folgen ganz abgesehen.

Der negativen Lohnentwicklung und der sich abzeichnenden Zunahme der Lohnungleichheit sollte entgegengewirkt werden. Wichtigstes Instrument zur Reduzierung von Lohnungleichheit ist die Stärkung der Tarifbindung. Sie sollte durch umfassende Tariftreueregelungen bei öffentlicher Auftragsvergabe und erleichterten Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen gestützt werden (*siehe Artikel „Erosion der Tarifbindung im Land Bremen“ in diesem Band*). Außerdem gilt es, durch eine offensive Mindestlohnpolitik auf Bundes- und Landesebene die Löhne im unteren Einkommensbereich zu stützen. Daher ist die Erhöhung des Landesmindestlohns auf 12 Euro ein richtiger Schritt. Die Dynamik bei der Entwicklung des Bundesmindestlohns lässt allerdings deutlich zu wünschen übrig.

Abbildung 8:**Lohnentwicklung im 2. Quartal 2020 nach Leistungsgruppen**

Nominallohnindex, Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahresquartal



Quelle: Eigene Berechnung
 © **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Zudem muss gesehen werden, dass die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen in der Corona-Pandemie zwischen den Bundesländern ungleich verteilt sind. Das Land Bremen hat seine strukturellen Schwächen in den letzten Jahren nur teilweise überwunden. Einzelne positive Entwicklungen haben im Ergebnis nicht zu einer nachhaltigen Erholung geführt. Der Blick auf den Zeitraum der Finanzkrise 2008 bis 2019 macht deutlich: Bremen ist abgekoppelt von der durchschnittlichen Entwicklung bei Wirtschaft und Beschäftigung; im Vergleich der Bundesländer belegt Bremen einen der hinteren Plätze. Zudem ist der Anteil prekärer Beschäftigung im Land Bremen besonders hoch, wie auch die Abhängigkeit der Wirtschaft von der weltwirtschaftlichen Lage.

Mit den beschlossenen Hilfsprogrammen von Bund und Ländern ist ein wichtiger Schritt vollzogen worden, um den Angebots- und Nachfrageschock infolge der Corona-Pandemie zu mindern und Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen.⁸

Gleichwohl darf die Frage nicht aus dem Blickfeld geraten, ob die aktuellen wirtschaftlichen Auswirkungen nur eine kurzfristige Zäsur darstellen, wie es in einigen Modellrechnungen bislang angenommen wird. Vor dem Hintergrund der weltweiten Betroffenheit und der nach wie vor unzureichenden Kenntnis über die Dauer der Pandemie sind auch längerfristige Probleme denkbar, zumal der lang anhaltende konjunkturelle Aufschwung bereits 2019 sein Ende gefunden hat. Ein wichtiges Instrument zur Flankierung der Pandemie und des Strukturwandels wäre eine präventive und proaktive Weiterbildungsoffensive für Beschäftigte und Arbeitslose, die insbesondere Geringqualifizierte und Beschäftigte in Krisenbranchen adressiert.

⁸ Dazu ausführlich „Arbeitnehmerorientierte Politik in und nach der Krise – Impulse für einen Bremen-Fonds“; Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen, Mai 2020.

Literatur

Institut Arbeit und Qualifikation (2020): IAQ zum Niedriglohnsektor in Deutschland.

Enorme Spanne zwischen den Ländern. Pressemitteilung vom 11.11.2020.

Jathe, Jan/Geraedts, Regine (2020): Corona und die Folgen – Auswirkungen auf die Arbeitswelt im Land Bremen. KammerKompakt Nr. 4 Ausgabe Dezember 2020, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.).

Muscheid, Jörg (2019): Niedrige Inflation, steigende Tarifabschlüsse: 2018 war ein gutes Jahr. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019, S. 43–50. https://arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Jaehrliche_Publicationen/Lagebericht_2019_Muscheid_Jahr_2018.pdf. Zugriff am 17.02.2021.

WSI-Verteilungsbericht (2020): Die Einkommensungleichheit wird durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt.

Dr. Marion Salot

Erosion der Tarifbindung im Land Bremen

Die Politik muss gegensteuern

In aller Kürze:

Wie in ganz Deutschland ist auch im Land Bremen die Tarifbindung in den vergangenen Jahren rückläufig. Besonders stark gesunken ist der Anteil der tarifgebundenen Unternehmen. Er liegt derzeit nur noch bei 18 Prozent. Insgesamt profitieren im Land Bremen noch 57 Prozent der Beschäftigten von Tarifverträgen. Im Jahr 2008 waren es mit 67 Prozent deutlich mehr. Besonders alarmierend stellt sich die Tariffucht im Einzelhandel dar. Hier fällt nur noch jede beziehungsweise jeder dritte Beschäftigte unter einen Tarifvertrag. Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zieht diese Entwicklung tendenziell eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen nach sich: Beschäftigte in nicht tarifgebundenen Unternehmen arbeiten eine Stunde länger und verdienen rund zehn Prozent weniger als ihre Kolleginnen und Kollegen in Betrieben, die einen Tarifvertrag anwenden. Die Politik sollte deshalb gegensteuern. Auf Bundesebene muss die Einführung allgemeinverbindlicher Tarifverträge erleichtert werden. Aber auch das Land Bremen kann einiges tun: Öffentliche Aufträge sollten nur noch an tariftreue Unternehmen vergeben werden und auch in der Wirtschaftsförderung sollte die Tarifbindung ein ausschlaggebendes Kriterium sein. Beides kann Herzstück einer Initiative „Bremen – Land der guten Arbeit“ sein, die nicht nur Bremen als Wirtschaftsstandort stärken würde, sondern auch dazu beitragen kann, dass das Bundesland für Fachkräfte attraktiver wird.

➔ Tarifverträge sorgen für eine gute und transparente Entlohnung, regeln Urlaubs-, Weihnachtsgeld und Zuschläge sowie die Arbeitszeit und die betriebliche Altersvorsorge. Gerade in der Corona-Krise hat sich erneut gezeigt, welchen Wert Tarifverträge haben können, denn viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben von einer hier vereinbarten Aufstockung des Kurzarbeitergeldes profitiert. Oftmals konnten Beschäftigte hierdurch sogar annähernd das volle Gehalt erzielen. Angesichts dieser Vorteile ist es eine schlechte Nachricht, dass die Tarifbindung kontinuierlich abnimmt. Welche Folgen hat dies für die Beschäftigten und welche Hebel hat die Landesregierung in der Hand, um der Tariffucht zu begegnen?

Der Anteil der tarifgebundenen Betriebe hat sich in Bremen seit 2008 halbiert

Nicht nur in Deutschland, sondern auch im Land Bremen geht die Tarifbindung immer weiter zurück. Während 2008 noch gut zwei Drittel der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben tätig waren, sind es mittlerweile nur noch 57 Prozent. In ganz Deutschland fallen sogar nur noch 52 Prozent der Beschäftigten unter einen Tarifvertrag. Der Anteil der tarifgebundenen Betriebe hat sich im Land Bremen seit 2008 sogar mehr als halbiert: 2019 wendeten dem IAB-Betriebspanel¹ zufolge nur noch 18 Prozent der Unternehmen einen Tarifvertrag

1 Vgl. Frei et al. (2020).

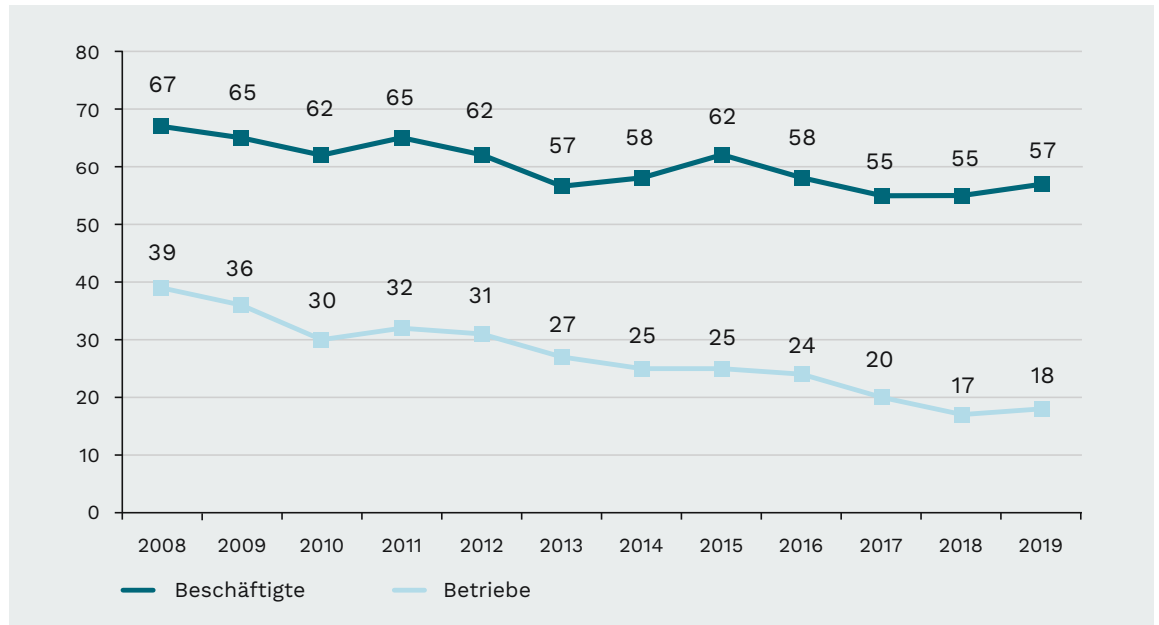


an (Abbildung 1). Damit liegt das Bundesland hier deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 27 Prozent. 27 Prozent der Bremer Unternehmen haben darüber hinaus angegeben, sich an einem Tarifvertrag zu orientieren. Im Bundesdurchschnitt sind es mit 29 Prozent etwas mehr.

„Viele Arbeitgeberverbände haben Mitgliedschaften ohne Tarifbindung eingeführt und so die Tariffucht befördert.“

Abbildung 1:

Anteil der Beschäftigten und Betriebe mit Tarifvertrag im Land Bremen in Prozent
2008 bis 2019



Quelle: IAB Betriebspanel 2008 bis 2019

© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Dass im Land Bremen trotz des geringen Anteils tarifgebundener Unternehmen noch verhältnismäßig viele Beschäftigte unter den Schutz eines Tarifvertrags fallen, hängt vor allem mit der Wirtschaftsstruktur und den Betriebsgrößen in Bremen zusammen. Das Land Bremen ist stärker als andere Regionen von Großunternehmen und Branchen geprägt, die traditionell eine hohe Tarifbindung aufweisen. Hierzu zählen die Automobil- und die Stahlindustrie, aber auch die Luft- und Raumfahrtindustrie sowie der Hafen. Auch der öffentliche Dienst ist im Stadtstaat überproportional vertreten. Diese Voraussetzungen begünstigen eigentlich eine hohe Tarifbindung. Der Strukturwandel, also die Transformation von der Industrie- und zur Dienstleistungsgesellschaft, hat aber dazu beigetragen, dass die Bedeutung von Tarifverträgen sinkt. Im Zuge dieser Entwicklung sind in wichtigen industriellen Branchen, die traditionell eine hohe Tarifbindung aufweisen, Arbeitsplätze abgebaut worden, während im Dienstleistungssektor Beschäftigung geschaffen wurde. Hier sind Tarifverträge häufig weniger verbreitet. Beschleunigt wurde diese Entwicklung durch die Digitalisierungs- und Rationalisierungsstrategien, die in der Industrie vorangetrieben wurden. Insbesondere in Großunternehmen, wie beispielsweise in der Automobilindustrie, werden aber

auch zunehmend Arbeitsbereiche (wie beispielsweise die Logistik) ausgegliedert. Auch dies führt zu einer sektoralen Verschiebung.

Im Land Bremen sind in den vergangenen Jahren dementsprechend fast ausschließlich im Dienstleistungssektor Arbeitsplätze entstanden: Hier ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beispielsweise seit 2008 um gut 50.000 Stellen angestiegen, während die Beschäftigung in der Bauindustrie nahezu konstant geblieben ist und im verarbeitenden Gewerbe sogar 3.700 Arbeitsplätze verloren gingen. Da die Tarifbindung in den Dienstleistungsbranchen niedriger ist als im verarbeitenden Gewerbe,² fallen so immer weniger Beschäftigte unter einen Tarifvertrag. Darüber hinaus haben auch die Arbeitgeberverbände die sinkende Tarifbindung befördert, indem sie Mitgliedschaften ohne Tarifbindung, die sogenannten OT-Mitgliedschaften, eingeführt haben. Die Anwendung eines Tarifvertrags ist in diesen Verbänden kein ausschlaggebendes Kriterium mehr für eine Aufnahme.

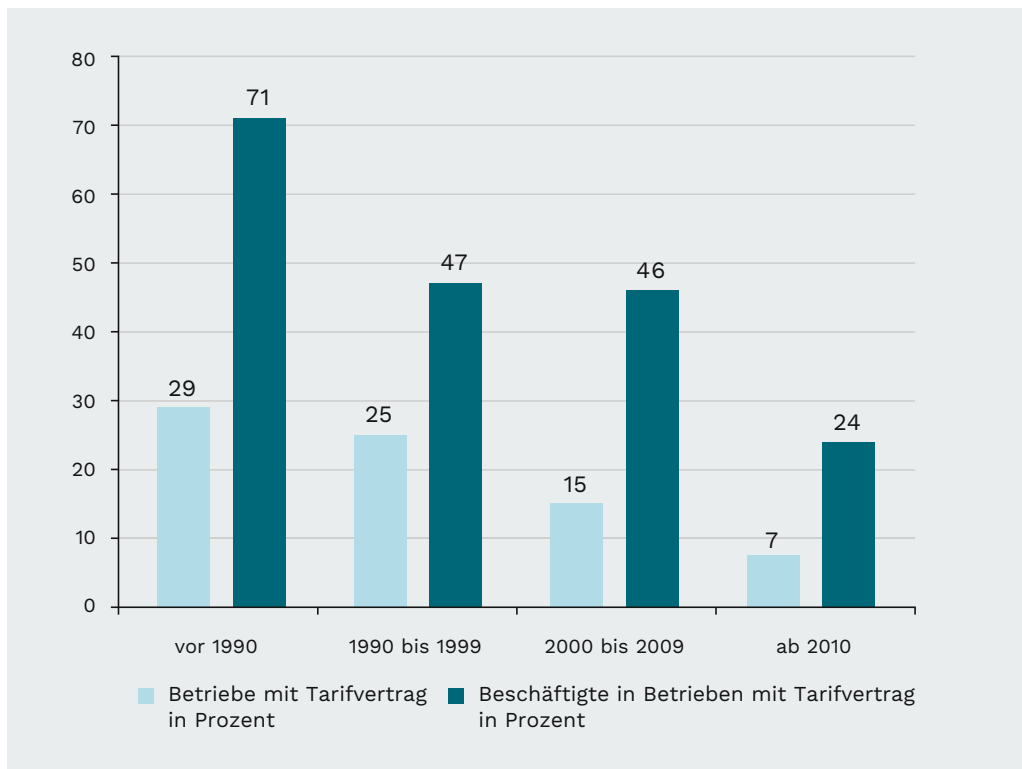
² Vgl. hierzu Frei et al. (2020).

Neu gegründete Unternehmen sind besonders selten tarifgebunden

Den Daten des IAB-Betriebspanels zufolge ist die Tarifbindung in kleineren und mittleren Unternehmen besonders gering. So wenden unter den Kleinstbetrieben mit weniger als zehn Beschäftigten nur elf Prozent der Unternehmen einen Tarifvertrag an, bei den Betrieben mit zehn bis 49 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind es 29 Prozent und bei den mittelgroßen Betrieben (50 bis 249 Beschäftigte) 53 Prozent. Unter Großbetrieben mit mehr als 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wenden hingegen 88 Prozent einen Tarifvertrag an.

Nicht nur die Betriebsgröße, sondern auch das Gründungsjahr hat einen großen Einfluss auf die Tarifbindung. Grundsätzlich gilt: Je länger ein Unternehmen „am Markt“ ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass ein Tarifvertrag vorliegt. Laut IAB-Betriebspanel wenden 29 Prozent der vor 1990 gegründeten Betriebe einen Tarifvertrag an, aber nur sieben Prozent der Unternehmen, die nach 2010 entstanden sind. Bezogen auf die Beschäftigten sind die Unterschiede ebenfalls frappierend: So fallen 71 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in einem Betrieb arbeiten, der vor 1990 gegründet wurde, unter einen Tarifvertrag, aber nur 24 Prozent der Beschäftigten, die in einem Unternehmen tätig sind, das es erst seit 2010 gibt (*Abbildung 2*).

Abbildung 2:
Tarifbindung von Betrieben und Beschäftigten nach Gründungsjahr



Quelle: IAB Betriebspanel 2008 bis 2019
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Eine große Diskrepanz gibt es zudem zwischen den unterschiedlichen Branchen. Am höchsten ist die Tarifbindung in der öffentlichen Verwaltung. Hier fielen im Land Bremen 2019 87 Prozent der Beschäftigten unter einen Tarifvertrag. Im verarbeitenden Gewerbe sind es rund 61 Prozent. Besonders gering ist die Tarifbindung im Bereich Handel/Reparatur: Nur sieben Prozent der Unternehmen und 24 Prozent der Beschäftigten sind hier noch tarifgebunden. Auffällig ist auch die geringe Tarifbindung in der Logistik: Hier wenden nur acht Prozent der Betriebe einen Tarifvertrag an. 2014

waren es immerhin noch 27 Prozent der Betriebe (Tabelle 1). Dass dennoch 54 Prozent der Beschäftigten unter einen Tarifvertrag fallen, hängt mit der Bedeutung des Hafens zusammen, dem ein großer Teil der Arbeitsplätze im Logistik-Sektor zuzuordnen ist. Daneben sind aber gerade in diesem wichtigen und für das Land Bremen standortprägenden Bereich viele Unternehmen angesiedelt, die eben keinen Tarifvertrag anwenden und in denen häufig ein niedriges Lohnniveau und prekäre Arbeitsverhältnisse vorzufinden sind.

Tabelle 1:
Betriebe und Beschäftigte mit Tarifvertrag im Land Bremen seit 2014 in Prozent

	Betriebe mit Tarifvertrag			Beschäftigte mit Tarifvertrag		
	2014	2017	2019	2014	2017	2019
Verarbeitendes Gewerbe	25	14	16	82	70	61
Baugewerbe	55	47	49	66	66	70
Handel/Reparatur	17	12	7	41	28	24
Logistik	27	12	8	50	46	54
Wirtschaftsbezogene Dienstleistungen	19	16	14	53	59	54
Gesundheits- und Sozialwesen	20	26	20	39	29	60
Sonstige Dienstleistungen	23	19	24	41	54	62
Öffentliche Verwaltung/ Organisationen ohne Erwerbszweck	59	42	38	89	89	87
Insgesamt	25	20	18	58	55	57

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (VGRdL); eigene Berechnungen

© **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Kürzere Arbeitszeiten und mehr Gehalt für Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben

Wie sich die Tarifbindung konkret auf die Einkommen und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Land Bremen auswirkt, hat das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) im Auftrag der Arbeitnehmerkammer im vergangenen Jahr im Rahmen der Studie „Tarifverträge und Tarifflucht im Land Bremen“³ berechnet. Hierbei wurde deutlich, dass Beschäftigte in nicht tarifgebundenen Betrieben im Durchschnitt wöchentlich 64 Minuten länger arbeiten müssen, dafür aber über

ein 10,5 Prozent geringeres Gehalt verfügen als Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in Unternehmen tätig sind, die sich an einem Tarifvertrag orientieren, arbeiten immerhin noch 57 Minuten länger und verdienen acht Prozent weniger, als ihre Kolleginnen und Kollegen in tarifgebundenen Unternehmen.⁴ Dies verdeutlicht, dass eine Orientierung am Tarifvertrag im Schnitt eine deutliche Verschlechterung gegenüber einer Tarifbindung für die Beschäftigten bedeutet.

4 Die hier genannten Zahlen stellen bereinigte Werte dar. Strukturmerkmale wie Betriebsgröße, Wirtschaftszweig oder Qualifikationsstruktur der Beschäftigten wurden herausgerechnet.

3 Schulten et al. (2020).

Dass Tarifverträge auch einen wichtigen Beitrag gegen Lohnungleichheit leisten, belegen Daten aus der Beschäftigtenbefragung „Koordinaten der Arbeit“, die das Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen alle zwei Jahre durchführt. Dieser Auswertung zufolge fallen nur 44 Prozent der Beschäftigten, die über ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 1.000 Euro verfügen, unter einen Tarifvertrag. Mit zunehmendem Einkommen steigt die Tarifbindung kontinuierlich an. Beschäftigte mit einem Nettoeinkommen von 3.000 bis 4.000 Euro profitierten bereits zu 71 Prozent von einem Tarifvertrag. Selbst in den ganz hohen Einkommensgruppen liegt die Tarifbindung mit 61 Prozent höher als in der untersten Lohngruppe. Dieser Befund verdeutlicht den engen Zusammenhang zwischen der Lohnhöhe und der Tarifbindung und führt vor Augen, dass gerade die Beschäftigten, für die tarifvertragliche Regelungen die meisten Vorteile bringen würden, am wenigsten von Tarifverträgen profitieren.⁵

Allgemeinverbindliche Tarifverträge in Niedriglohnbranchen

Vor allem in Branchen, in denen niedrige Durchschnittseinkommen und atypische Beschäftigungsverhältnisse dominieren, ist die Tarifbindung gering. Ein Beispiel hierfür ist der Einzelhandel. Hier ist im Land Bremen nur noch jede beziehungsweise jeder dritte Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben tätig. 2011/2012 war es immerhin noch mehr als jede beziehungsweise jeder zweite Beschäftigte.⁶ Der Bedeutungsverlust der

Tarifverträge im Einzelhandel ist deshalb besonders problematisch, weil die Löhne in dieser Branche gering sind. Vor allem im Lebensmitteleinzelhandel liegen die Einkommen weit abgeschlagen am unteren Ende der Skala.⁷ Da der Einzelhandel aber die viertgrößte Branche im Land Bremen ist und jede zehnte sozialversicherungspflichtige beschäftigte Frau hier arbeitet, hat er eine herausragende Bedeutung für den Bremer Arbeitsmarkt. Deshalb ist es umso wichtiger, die rückläufige Tarifbindung in dieser Branche zu stoppen. Angesichts der angespannten Lage, in der sich der Einzelhandel in Folge der Corona-Pandemie befindet, ist dies keine einfache Aufgabe, denn die durch die Lockdowns zu verzeichnenden Umsatzeinbußen erhöhen den Kostendruck und damit auch den Anreiz über einen Ausstieg aus der Tarifbindung Personalkosten zu sparen. Mit Thalia hat ein „Branchenriese“ bereits zum 1. Januar 2021 diesen Schritt vollzogen. Es ist zu befürchten, dass weitere Unternehmen nachziehen werden.

„Vor allem in Branchen, in denen niedrige Durchschnittseinkommen und atypische Beschäftigungsverhältnisse dominieren, ist die Tarifbindung gering.“

⁵ Vgl. Schulten et al. (2020).

⁶ Die Zahlen zur Tarifbindung im Einzelhandel beziehen sich auf den Zeitraum 2017/2018. Vgl. Schulten et al. (2020).

⁷ Siehe hierzu Salot (2020).

Um keine Benachteiligung für tarifgebundene Betriebe zuzulassen, wäre es gerade jetzt dringend geboten, hier mit einer Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) des Tarifvertrags gegenzusteuern. Dies hatte der Bundesarbeitsminister bereits während des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 gefordert. Da aber arbeitgeberseitig die OT-Mitgliedschaften inzwischen weit verbreitet und auch beim Handelsverband Nordwest zugelassen sind, ist dies unter den gegebenen gesetzlichen Regelungen derzeit nicht absehbar. Dabei hat gerade der Einzelhandel eine lange Tradition hinsichtlich allgemeinverbindlicher Tarifverträge. Bis zur Jahrtausendwende gab es zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden einen Konsens, dass abgeschlossene Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt wurden. In Westdeutschland waren Ende der 1990er-Jahre noch fast drei Viertel der Beschäftigten im Handel in tarifgebundenen Betrieben tätig.

Diese hohe Tarifbindung war ausdrücklich von Seiten der Arbeitgeber so gewollt. Hierdurch sollte Schmutzkonzurrenz und Lohndrückerei vermieden werden, um auszuschließen, dass der Wettbewerb auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird.⁸

Neben dem Einzelhandel zählt auch das Gastgewerbe zu den Branchen, in denen die Löhne weit unter dem Durchschnitt liegen. Die hier vorherrschenden kleinteiligen Strukturen erschweren zudem eine weite Verbreitung von Tarifverträgen. Im Land Bremen ist es 2018 allerdings erstmals gelungen, einen kompletten Entgelttarifvertrag für allgemeinverbindlich zu erklären und so die Einkommen zu stabilisieren (siehe Kasten). 2020 ist mit der AVE des Entgelttarifvertrags für das Friseurhandwerk ein weiterer wichtiger Schritt zur Stärkung der Tarifbindung im Land Bremen gelungen.

Die AVE im Gastgewerbe: Ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Tarifbindung

Da der Bremer DEHOGA-Landesverband bislang keine OT-Mitgliedschaften zulässt, konnte die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) im Jahr 2017 gemeinsam mit dem Arbeitgeberverband einen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) des Entgelttarifvertrags stellen. Im Jahr 2018 trat die AVE nach einem positiven Votum des Tarifausschusses in Kraft. Begründet wurde dieser Schritt mit der in der Branche zu beobachtenden wirtschaftlichen Fehlentwicklung, die unter anderem durch häufige Verstöße gegen das Mindestlohngesetz begründet wurde. Ein weiteres Argument war die Erosion der Tarifstrukturen, denn der DEHOGA beklagte in den vorangegangenen zehn Jahren stark rückläufige Mitgliederzahlen. Die AVE sollte dazu beitragen, den Anteil der Beschäftigten zu reduzieren, die so wenig verdienen, dass sie ergänzende Hilfen aus dem SGB II beantragen mussten. Zudem sollte das Lohnniveau

angehoben werden. Beides ist hierdurch gelungen. Einer Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit zufolge ist der Anteil erwerbstätiger erwerbsfähiger Leistungsberechtigter an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in dieser Branche von 11,9 Prozent im Juni 2017 auf 10,2 Prozent im Juni 2020 gesunken. Das entspricht einem Rückgang von gut 17 Prozent.⁹ Während das mittlere Einkommen eines Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2018 einschließlich der Sonderzahlungen bei 2.164 Euro lag, betrug es 2019 bereits 2.339 Euro. Die erste AVE hatte eine Laufzeit bis Ende 2019 und wurde Anfang 2020 erneut beschlossen. Aktuell ist der Entgelttarifvertrag noch bis zum 31. März 2021 allgemeinverbindlich. Es ist zu hoffen, dass es gelingt, die AVE trotz der Schwierigkeiten, mit denen das Gastgewerbe im Zuge der Pandemie aktuell konfrontiert wird, erneut zu verlängern.

⁸ Vgl. Einzelhandelsverband Nordrhein-Westfalen e.V.: Aufnahme in das Tarifregister und Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen vom 24.07.1998.

⁹ Zum Vergleich: Über alle Branchen hinweg hat sich der Anteil der erwerbstätigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im selben Zeitraum von 3,6 Prozent auf 3,2 Prozent verringert. Dieser Anteil ist damit um 8,7 Prozent gesunken.

Erosion der Tarifbindung: Die Politik muss gegensteuern!

Auch wenn der Tarifflicht über eine Stärkung der Sozialpartnerschaft und des Tarifvertragssystems begegnet werden sollte, wird dies nicht ausreichen, um mittelfristig zu einer flächendeckenden und branchenübergreifenden Erhöhung der Tarifbindung zu kommen. Deshalb ist auch die Politik gefordert, steuernd einzugreifen. Das Beispiel des Gastgewerbes verdeutlicht, welchen Wert allgemeinverbindliche Tarifverträge für Branchen haben können, die kleinteilig strukturiert sind und in denen der Kostendruck hoch ist. Insbesondere dort, wo die Gefahr besteht, dass die Folgen der Pandemie eine weitere Erosion der Tarifbindung nach sich ziehen wird, können AVEs dazu beitragen, die Löhne zu stabilisieren. Derzeit sind die Hürden für eine Allgemeinverbindlicherklärung allerdings noch viel zu hoch. Sie setzen erstens voraus, dass ein gemeinsamer Antrag von Gewerkschaft und Arbeitgeberverband gestellt wird. Zweitens muss schließlich noch der paritätisch besetzte Tarifausschuss diesem gemeinsamen Antrag *mehrheitlich* zustimmen. Die Arbeitgeberseite hat hier also die Möglichkeit, einen Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit im zweiten Schritt noch abzulehnen, obwohl die zuständige Gewerkschaft und der zuständige Arbeitgeberverband zuvor eine Einigkeit über die Einführung einer AVE erzielt hatten. Diese Konstellation erschwert die Einführung allgemeinverbindlicher Tarifverträge erheblich. Die Bundesregierung ist deshalb gefordert, die Hürden zu senken. So sollte der Abstimmungsmodus im Tarifausschuss, bei dem derzeit die Arbeitgeberseite faktisch ein Vetorecht hat, geändert werden. Außerdem sollte es beispielsweise ermöglicht werden, dass bereits ein Tarifpartner einen Antrag stellen kann. Das Vorhaben des Bremer Senats, im Rahmen einer Bundesratsinitiative die Erleichterung der AVE von Tarifverträgen zu erreichen, ist deshalb ein richtiger Schritt.

Öffentliche Aufträge nur für tariftreue Unternehmen

Auch auf Landesebene kann einiges unternommen werden, um die Tarifbindung zu stärken. Ein wichtiges Instrument ist die Einführung von Tariftreuvorgaben bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Deutschlandweit werden jährlich mehr als 500 Milliarden Euro für öffentliche Aufträge ausgeben, was etwa 15 Prozent des Bruttoinlandsproduktes entspricht. Dieses Instrument hat also einen nicht zu unterschätzenden Hebeleffekt. Thüringen und Berlin haben ihr Vergabegesetz bereits entsprechend geändert. Dass auch die Bremer Regierungskoalition in diesem Jahr eine Novellierung des Tariftreue- und Vergabegesetzes anstrebt, ist deshalb ausdrücklich zu begrüßen. Sie sollte hierbei ihre landespolitischen Spielräume vollumfänglich ausnutzen, um den Grundsatz „Kein Auftrag ohne Tariftreue“ umzusetzen.

Eine besondere Herausforderung wird es zukünftig sein, gerade neu gegründete und kleinere Betriebe in die Tarifbindung zu bringen. Diese Unternehmen könnten über das Instrument der Wirtschaftsförderung erreicht werden. Bisher werden Tariftreuvorgaben in diesem Kontext nicht berücksichtigt. Da hier allein im Jahr 2019 über die landeseigene Bremer Aufbaubank knapp 14 Millionen Euro an Zuschüssen und mehr als 100 Millionen Euro an Förderkrediten und Darlehen vergeben wurden, kann mit diesem Instrument aber einiges bewegt werden.

Auch hier kann sich Bremen an anderen Bundesländern orientieren. So hat zum Beispiel Niedersachsen die Richtlinie ausgegeben, dass Förderanträge von Unternehmen mit Tarifvertrag in besonderer Weise berücksichtigt werden. Das Land Mecklenburg-Vorpommern räumt beispielsweise in seinen Wirtschaftsförderungsrichtlinien tarifgebundenen Unternehmen generell einen höheren Fördersatz ein und schließt größere Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten komplett von jeglicher Förderung aus, wenn diese Löhne und Gehälter unterhalb des Tarifniveaus zahlen.

Bremen – Land der guten Arbeit

Die Arbeitnehmerkammer Bremen spricht sich seit Langem dafür aus, dass sich Bremen als „Land der guten Arbeit“ profiliert und eine Landesinitiative aufsetzt, die unter diesem Leitbild Programme bündelt, die dezidiert darauf abzielen, für auskömmliche Löhne und gute Arbeitsbedingungen zu sorgen, die prekäre Beschäftigungsverhältnisse zurückdrängen und die die Mitbestimmung fördern. Die Stärkung von Tarifverträgen kann und sollte das Herzstück einer solchen Initiative sein. Hier von würden nicht nur die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer profitieren. Bremen würde als Wirtschaftsstandort, der sich gute Arbeitsbedingungen explizit auf die Fahnen schreibt, aufgewertet und so auch für Fachkräfte an Attraktivität gewinnen.

Literatur

Frei, Marek/Kriwoluzky, Silke/Putzing, Monika (2020):

IAB-Betriebspanel Bremen. Ergebnisse der Befragung 2019. Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (Hrsg.), https://www.wirtschaft.bremen.de/arbeit/arbeiten_in_bremen_bremerhaven/beschaeftigungstrends-9898. Zugriff am 16.02.2021.

Salot, Marion (2020): Systemrelevante Berufe im Land

Bremen: Oft unterbezahlt, häufig wenig beachtet, aber in Zeiten der Covid-19-Pandemie besonders gefordert. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.). Bremen.

Schulten, Thorsten/Friemer, Andreas/Dingeldey, Irene/

Lübker, Malte (2020): Tarifverträge und Tarifflicht im Land Bremen. Eine Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) und des Instituts Arbeit und Wirtschaft (iaw) der Universität Bremen in Zusammenarbeit mit der Arbeitnehmerkammer Bremen.

Dr. Marion Salot, Jan Jathe

Konkurrenz oder Kooperation?

Containergeschäft in unruhigem Fahrwasser

In aller Kürze:

Durch die Corona-Pandemie hat sich die ohnehin angespannte Wettbewerbssituation im Containerumschlag weiter zugespitzt. Der Kostendruck hat das bremische Umschlagunternehmen Eurogate dazu veranlasst, ein umfangreiches Sparprogramm auf den Weg zu bringen, das auch einen Arbeitsplatzabbau nicht ausschließt. Außerdem fanden erste Sondierungsgespräche zwischen Eurogate und der Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA) statt, um die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit auszuloten. Auf politischer Ebene hingegen stehen derzeit wichtige Investitionsentscheidungen an, um die Bremerhavener Containerterminals zukunftsfähig aufzustellen. So sollen rund 170 Millionen Euro in die Ertüchtigung der Kajen investiert werden, damit hier auch die ganz großen Containerschiffe abgefertigt werden können. Auch die Außenweser soll aus diesem Grund vertieft werden. Da der Containerumschlag für Bremerhaven eine wichtige Säule des Arbeitsmarktes ist, tragen diese Maßnahmen dazu bei, die hier angesiedelten Arbeitsplätze zu sichern und den Standort zu stärken. Angesichts der herausfordernden Wettbewerbssituation ist es dennoch zu begrüßen, dass die Investitionsentscheidungen im Rahmen eines Gutachtens sorgfältig geprüft werden. Sollte eine Zusammenarbeit zwischen Eurogate und der HHLA konkreter werden, muss diese unbedingt auf Augenhöhe stattfinden. Aus Sicht der Beschäftigten wären darüber hinaus Standortgarantien und das Aufrechterhalten der Tarifverträge sowie der Mitbestimmung weitere wichtige Voraussetzungen, die an eine Zusammenlegung der Aktivitäten beider Unternehmen geknüpft sein müssten.

Der Wettbewerb zwischen den Nordrange-Häfen spitzt sich zu

→ Die Hafenwirtschaft ist nach wie vor ein zentrales wirtschaftliches Standbein im Land Bremen und insbesondere für Bremerhaven eine tragende Säule des Arbeitsmarktes. Während in Bremen-Stadt vor allem konventionelle Stück- und Schwergüter sowie Massengüter umgeschlagen werden, ist Bremerhaven einer der größten Automobilumschlagplätze in Europa. Hier ist aber auch der Containerumschlag angesiedelt, auf den wir uns in diesem Artikel beziehen. Der Containerhandel war lange Zeit von anhaltendem Wachstum geprägt. Größere Umschlagseinbußen wurden nur während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 verzeichnet. Im Jahr 2012 erreichte der Containerumschlag ein Rekordhoch von rund 6,1 Millionen TEU¹. Seither sind die Umschlagzahlen allerdings rückläufig. Im Jahr 2019 wurden an den Containerterminals in Bremerhaven noch etwa 4,9 Millionen TEU verladen.²

Bremerhaven steht im Containergeschäft im Wettbewerb mit den Nordrange-Häfen. Hierzu zählen neben Hamburg auch Antwerpen und Rotterdam. Während Antwerpen und Rotterdam seit 2012 deutliche Zuwächse verzeichnen konnten, ist der Containerumschlag in Bremerhaven um ein Fünftel gesunken (*Abbildung 1*). Bremerhavens Marktanteil am Containerhandel innerhalb der Nordrange sank von 17,7 Prozent im Jahr 2012 auf 12,1 Prozent

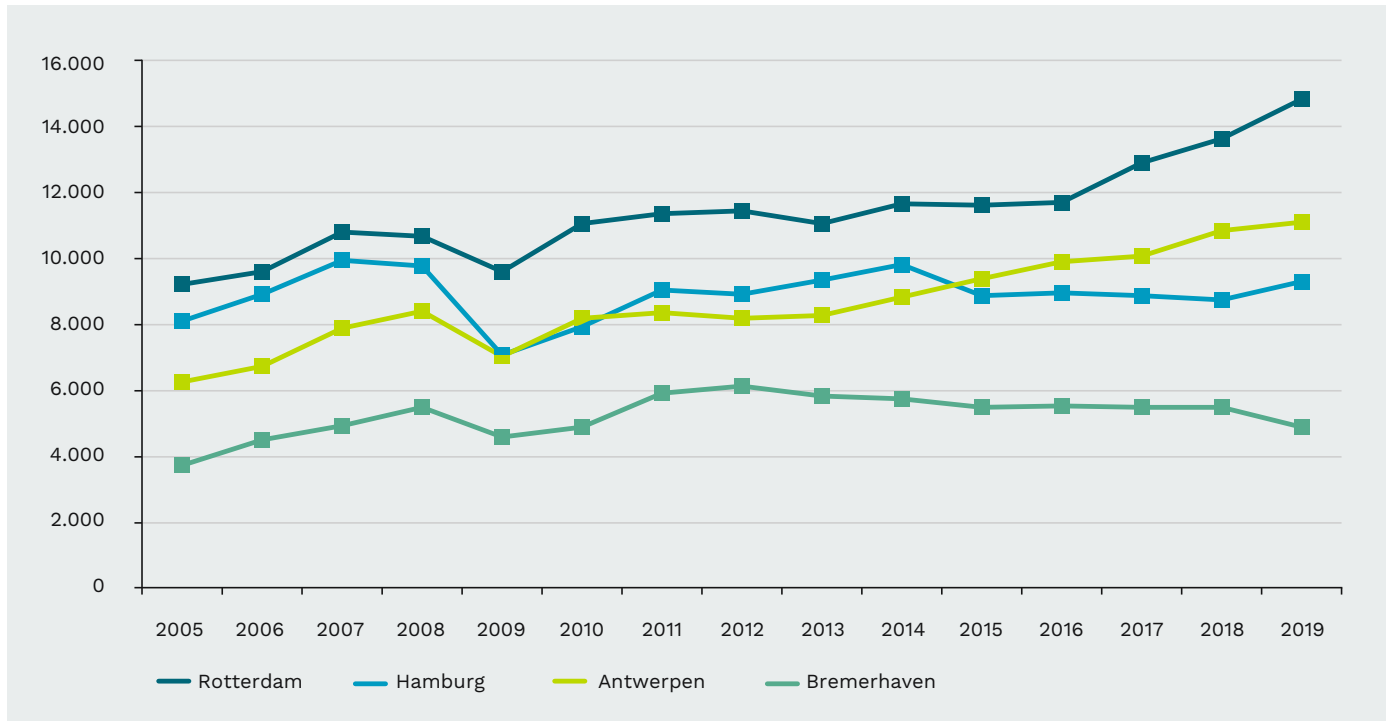
¹ TEU steht für Twenty-foot Equivalent Unit und damit für die Maßeinheit eines 20-Fuß-Containers.

² Jahreszahlen für 2020 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.



„Die Verhandlungsmacht der Reedereien gegenüber den einzelnen Hafenstandorten hat sich deutlich erhöht.“

Abbildung 1:
Containerumschlag in den Nordrange-Häfen von 2005 bis 2019
 in Tausend TEU



Quelle: Eurostat 2020c; Zahlen für 2019 aus den jeweiligen Hafenstatistiken
 © **Arbeitskammer** Bremen

im Jahr 2019. Die Marktanteile von Rotterdam und Antwerpen stiegen im Gegenzug deutlich an und liegen nun bei 37 und 28 Prozent. Hamburgs Marktanteil beträgt 23 Prozent.

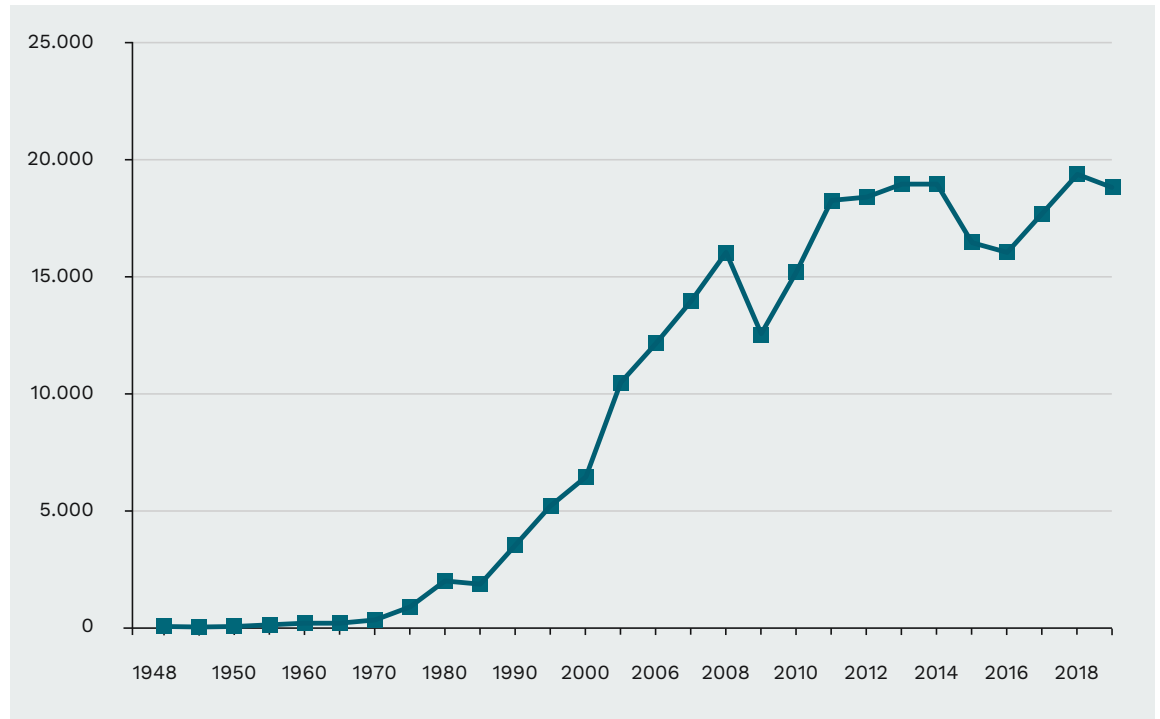
Besonderen Einfluss auf die Umschlagentwicklung an einem Hafenstandort haben vor allem die großen Reedereien, die sich in den vergangenen Jahren nach und nach zusammengeschlossen haben. Inzwischen wird der Markt von den drei Konsortien 2M Alliance, Ocean Alliance und THE Alliance dominiert, die zusammen rund 80 Prozent des weltweiten Containerhandels auf sich vereinen. Die Verhandlungsmacht der Reedereien gegenüber den einzelnen Hafenstandorten hat sich hierdurch deutlich erhöht. Erschwerend kommt hinzu, dass nahezu alle europäischen Häfen ihre Umschlagkapazitäten erweitert haben. Hinter diesen Investitionen stand die Annahme, dass sich die hohen Wachstumsraten im Export, die seit den 1980er-Jahren zu verzeichnen waren, kontinuierlich fortsetzen würden. Allerdings haben sich diese Erwartungen nicht erfüllt: Seit 2011 stagnieren die Exporte (*Abbildung 2*). Dies hat sich auch bremsend auf den Seehandel

ausgewirkt. An der Nordrange sind durch die Ausbauprojekte der Häfen erhebliche Überkapazitäten entstanden. Hierdurch hat sich die Marktmacht der Konsortien beziehungsweise Reedereien noch zusätzlich gesteigert.

„An der Nordrange sind durch die Ausbauprojekte der Häfen erhebliche Überkapazitäten entstanden.“

Abbildung 2:

Entwicklung der weltweiten Exporte im Warenhandel von 1948 bis 2019
in Milliarden US-Dollar



Quelle: UNCTAD Statistics - Merchandise: Total trade and share, annual, 1947-2019

© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Die starke Verhandlungsposition der Reedereien ist deshalb besonders problematisch für die Hafensstandorte, weil die Verlagerung von Frachtlinien innerhalb einer Allianz oder die Veränderungen in der Mitgliederstruktur gravierende Auswirkungen auf die Umschlagplätze haben kann. So führte 2019 ein Abgang von vier Nordamerika-Frachtlinien der Reederei Hapag-Lloyd von Bremerhaven nach Hamburg beispielsweise dazu, dass Bremerhaven rund eine halbe Million TEU pro Jahr verlor.

Warenströme verändern sich zugunsten der Südränge

Die Konkurrenz wird aber nicht nur unter den Nordrange-Häfen härter. Darüber hinaus wird der Wettbewerbsdruck auch durch das starke Wachstum einiger Mittelmeer-Häfen erhöht. Insbesondere der griechische Hafen von Piräus, der von dem volkseigenen chinesischen Betrieb China Ocean Shipping Company (COSCO) betrieben wird, verzeichnet rasante Wachstumswahlen im Containerhandel. Wurden dort im Jahr 2008 nur 437.000 TEU

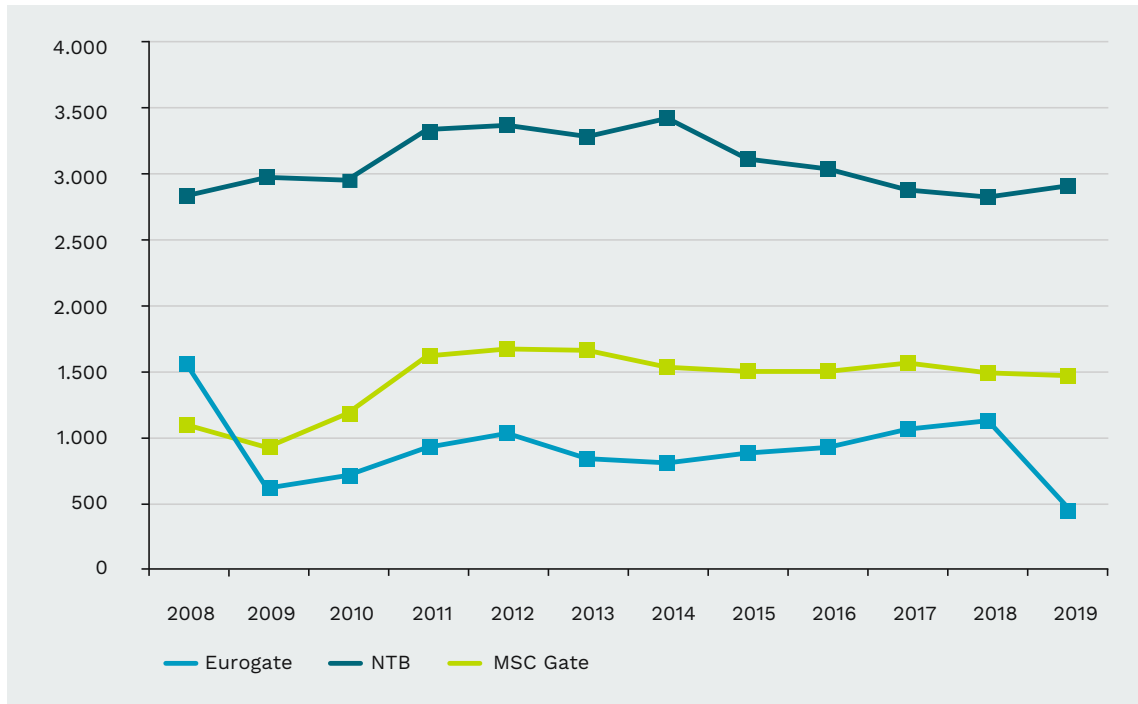
umgeschlagen, waren es 2019 bereits rund 5,7 Millionen TEU. Der Hafen hat somit nicht nur seinen Containerumschlag in etwa verdreizehnfacht, sondern auch Bremerhaven als viertgrößten Hafen in Europa abgelöst. Dies war auch deshalb möglich, weil sich COSCO einen Wettbewerbsvorteil auf dem Rücken der Beschäftigten verschaffen konnte: Die Gehälter der Hafearbeiter würden gedrückt, um einen Kostenvorteil gegenüber den Konkurrenzhäfen zu erzielen. Piräus ist nach dem Suezkanal, durch den die Schiffe aus China kommen, der erste natürliche Tiefwasserhafen. Die Waren werden dann von dort aus per Schienenverkehr nach Zentral- und Osteuropa geliefert. Der Transportweg nach Norddeutschland verkürzt sich damit um drei bis zehn Tage. Auch wenn dieser Transportweg bisher noch teurer ist als der Seeweg nach Norddeutschland, wird hierdurch insbesondere der Wettbewerbsdruck in den Hinterlandregionen in Mittel- und Westeuropa erhöht.

Zur angespannten Wettbewerbssituation im Umschlaggeschäft kamen 2020 die Folgen der Corona-Pandemie hinzu. Die weltweit schwerste Rezession der Nachkriegsgeschichte ließ den globalen Handel einbrechen. Insbesondere im Frühjahr 2020 ging der Containerumschlag in den europäischen Häfen deutlich zurück. In Bremerhaven fiel der Umschlag in den ersten drei Quartalen 2020 um 6,9 Prozent, in Hamburg um 9,9 Prozent und in Rotterdam um 4,7 Prozent. In Antwerpen wiederum nahm der Umschlag von Containern um 0,2 Prozent zu.

Steigender Kostendruck im Containergeschäft

Die angespannte Wettbewerbssituation im Containerumschlag hat zur Folge, dass einzelne Hafenstandorte sowie Terminalbetreiber unter einem starken Kostendruck stehen. Diese Entwicklung geht auch an dem bremischen Containerterminalbetreiber Eurogate nicht spurlos vorbei. Während die Umschlagzahlen am North Sea Terminal Bremerhaven (NTB) und am MSC Gate Bremerhaven seit 2013 tendenziell rückläufig sind, war der Trend am Common-User-Terminal von Eurogate positiv.³ Die Abwanderung von Hapag-Lloyd führte jedoch dazu, dass der Umschlag hier 2019 gegenüber dem Vorjahr um fast 60 Prozent zurückgegangen ist (Abbildung 3).

Abbildung 3:
Umschlagentwicklung an den Containerterminals in Bremerhaven
in Tausend TEU



Quelle: Eurokai-Jahresberichte
© **Arbeiterkammer** Bremen

3 Informationen zur Aufstellung der Containerterminals in Bremerhaven: siehe Info-Kasten.

„Aus bremsischer Sicht ist es zentral, dass eine – wie auch immer geartete – Kooperation zwischen HHLA und Eurogate auf Augenhöhe stattfindet.“

Darüber hinaus haben sich die Auswirkungen der Corona-Pandemie negativ auf die Lage des Konzerns ausgewirkt. Im ersten Halbjahr 2020 führte der Umschlagrückgang von 11,8 Prozent dazu, dass Eurogate erstmals ein negatives Betriebsergebnis erwirtschaftete. Angesichts dieser Entwicklung hat der Vorstand des Unternehmens angekündigt, bis 2024 rund 84 Millionen Euro einsparen zu wollen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Eurogate-Terminals garantieren zu können. Betriebsbedingte Kündigung werden auch in Bremerhaven nicht abgeschlossen.

Parallel hierzu werden erste Sondierungsgespräche zwischen Eurogate und dem hamburgischen Containerterminalbetreiber HHLA geführt, um die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit auszuloten. Hierdurch könnten die Unternehmen ihre Kräfte bündeln und so die Verhandlungsposition gegenüber den Reederei-Allianzen stärken. Ob eine Zusammenarbeit überhaupt realisierbar ist und wie diese aussehen könnte, ist derzeit allerdings unklar. Da 50 Prozent von Eurogate in der Hand des in Hamburg ansässigen Unternehmens Eurokai liegen, sieht es zumindest „auf dem Papier“ so aus, dass Hamburger Akteure dominieren. Aus bremsischer Sicht ist es aber zentral, dass eine – wie auch immer geartete – Kooperation auf Augenhöhe stattfindet. Aus Sicht der Beschäftigten wären zudem Standortgarantien und das Aufrechterhalten der Tarifverträge sowie der Mitbestimmung weitere wichtige Voraussetzungen, die an eine Zusammenlegung der Aktivitäten beider Unternehmen geknüpft sein müssten.

Die Containerterminals in Bremerhaven – ein Überblick

Das Umschlaggeschäft im Containerbereich wird in Bremerhaven von den Terminalbetreibern Eurogate, MSC Gate und North Sea Terminal Bremerhaven (NTB) abgewickelt. Eurogate ist 1999 durch die Zusammenführung der Containeraktivitäten von Eurokai (Hamburg) und der BLG Logistics Group entstanden. Der Eurogate-Konzern, an dem die Stadt Bremen über die BLG beteiligt ist, betreibt neben den Containerterminals in Bremerhaven Terminals an acht weiteren Hafenstandorten in Europa und Nordafrika. Mit rund 4,9 Millionen TEU im Jahr 2019 fand jedoch fast die Hälfte des Containerumschlags des Konzerns in Bremerhaven statt. Am Eurogate-Terminal in Hamburg wurden weitere rund 2,1 Millionen TEU umgeschlagen. Das entspricht ungefähr einem Fünftel des Konzernumschlags. Der Eurogate-Konzern beschäftigt rund 4.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Bremerhaven und Hamburg. Am Standort Bremerhaven betreibt das Unternehmen drei Terminals. Der Eurogate Container Terminal Bremerhaven (CTB) kann als

Common-User-Terminal von allen Reedereien angelaufen werden. Darüber hinaus verfügt Bremerhaven über zwei „Dedicated Terminals“. Dies sind Umschlagplätze, an denen sich Reedereien durch direkte Vertragsverhandlungen oder durch den Eigenbetrieb von Terminals sowie durch die eigenständige Abwicklung des Containerumschlags eine bevorzugte Abfertigung ihrer Containerschiffe sichern. Bereits 1998 wurde von der BLG Container GmbH und der Maersk Deutschland GmbH das Unternehmen North Sea Terminal Bremerhaven (NTB) gegründet, das inzwischen auf dem CT IV im Norden Bremerhavens angesiedelt ist. Mit MSC hat sich 2004 auch die zweitgrößte Reederei über ein Joint Venture mit Eurogate an den Standort Bremerhaven gebunden. Das Unternehmen MSC Gate Bremerhaven hat seinen Sitz auf dem CT I, der im Süden des Containerhafens liegt. Insgesamt ist die Stromkaje in Bremerhaven 4.680 Meter lang. Sie verfügt über 43 Containerbrücken und eine maximale Umschlagkapazität von 7 Millionen TEU.

Hamburg und Bremen investieren in die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Containerhäfen

Um den Containerhafen zukunftsfähig aufzustellen, ist auch die Politik gefragt. So plant Bremen derzeit sowohl die Anpassung der Fahrrinne als auch umfangreiche Investitionen in die Kajenertüchtigung. Hintergrund dieser beiden Projekte ist die Größenentwicklung der neuen Containerschiffe. Stets werden neue Dimensionen erreicht, die vor wenigen Jahren nicht denkbar gewesen wären. Hatten die größten Containerschiffe Ende der 1990er-Jahre noch eine Kapazität von 6.600 TEU, wurden 2006 bereits Schiffe mit einer Kapazität von rund 15.000 TEU gebaut. Heute beträgt das Fassungsvermögen der größten Containerschiffe rund 24.000 TEU. Diese Entwicklung stellt die Umschlagplätze vor neue Herausforderungen. Immer weniger Hafensternde verfügen über die notwendige Fahrrintentiefe und über ausreichend große Containerbrücken, damit auch voll beladene Schiffe dieser Größenordnung den Liegeplatz tideunabhängig anlaufen können. Zudem sind für die Abfertigung der großen Containerschiffe auch entsprechende Containerbrücken erforderlich. Diese Voraussetzungen sind auch in Bremerhaven und Hamburg nicht vollständig gegeben.

Aus diesem Grund soll die Kajeninfrastruktur an den Containerterminals I bis IIIa angepasst werden, damit hier große Containerbrücken mit langen Auslegern aufgestellt werden können. Diese Containerbrücken sind für die Kaje in ihrer derzeitigen Verfassung zu schwer. Sie werden aber gebraucht, um die großen 24.000-TEU-Schiffe abfertigen zu können. Die Erneuerung des Kajenbereichs erstreckt sich hierbei über eine Gesamtlänge von 2.400 Metern. Die Kosten für das Projekt beziffern sich auf voraussichtlich rund 170 Millionen Euro. In Hamburg ist zuletzt am Burchardkai ein weiterer Großschiffsliegeplatz geschaffen worden, der mit den neusten Containerbrücken ausgestattet ist. Seither verfügt allein dieser Terminal über 18 der modernen sogenannten Megaship-Brücken, die zum Entladen der neuen Großcontainerschiffe benötigt werden.

Neben den landseitigen Anpassungen sind auch wasserseitige Veränderungen notwendig, um auf die wachsenden Schiffsgrößen zu reagieren. In der Vergangenheit wurde die Weser bereits mehrfach vertieft. Zuletzt war dies Ende der 1990er-Jahre der Fall. Bremerhaven kann seitdem tideunabhängig von Schiffen mit einem Tiefgang von 12,80 Metern erreicht werden. Auch die Fahrrinne der Elbe wurde angepasst. In Hamburg können ebenfalls Schiffe mit einem Tiefgang von bis zu 12,80 Metern tideunabhängig anlegen. Bremerhaven und Hamburg hatten somit bisher gleiche Voraussetzungen. Schon seit 2012 ist eine weitere Vertiefung der Fahrrinne der Außenweser auf 13,50 Meter geplant. Die Vertiefung wurde jedoch vom Bundesverwaltungsgericht und Europäischen Gerichtshof aus Umweltschutzgründen (vorerst) gestoppt. In Hamburg wird hingegen eine weitere Vertiefung der Elbe durchgeführt. 2021 können dann voraussichtlich Schiffe mit einem Tiefgang von bis zu 13,50 Metern den Hamburger Hafen tideunabhängig erreichen. Auf der Flutwelle ist dies sogar für Schiffe mit einem Tiefgang von bis zu 14,50 Metern möglich. Diese Unterschiede in der wasserseitigen Erreichbarkeit der beiden Hafensternde führen wiederum zu Wettbewerbsnachteilen für Bremerhaven. Vor diesem Hintergrund wird auch hier die Außenweservertiefung weiter vorangetrieben. Weder die Elb- noch die Weservertiefung werden aber dazu führen, dass die größten Containerschiffe Hamburg beziehungsweise Bremerhaven anlaufen können, denn sie haben vollbeladen einen Tiefgang von rund 16,50 Metern.

Der JadeWeserPort als dritter Player

Während die Investitionen in die Umschlagplätze in Bremerhaven und Hamburg dazu beitragen sollen, sie für die Abfertigung der großen Containerschiffe vorzubereiten, gibt es mit dem JadeWeserPort in Wilhelmshaven bereits einen Tiefwasserhafen, der über die notwendige Wassertiefe verfügt. Schiffe mit einem Tiefgang von bis zu 18 Metern können hier tideunabhängig anlegen. Auch wenn der JadeWeserPort die erwarteten Umschlagmengen noch verfehlt, ist er bisher das einzige norddeutsche Hafen-Kooperationsprojekt. Nachdem Hamburg recht früh aus den Planungen ausgestiegen ist, da die Hansestadt befürchtete, seinen eigenen Konkurrenzhafen zu finanzieren, wurde das Hafenprojekt gemeinsam von Niedersachsen und Bremen umgesetzt. Bremen ist an dem JadeWeserPort mit 49,9 Prozent beteiligt. Der Terminalbetrieb wurde von Eurogate übernommen. Folglich besteht in der Nähe von Bremerhaven bereits ein Seehafen mit ausreichend tiefem Fahrwasser, den das Land Bremen mitfinanziert hat. Hinter der Entscheidung,

sich am JadeWeserPort zu beteiligen, stand von Anfang an die Idee, die norddeutschen Hafenstandorte so aufzustellen, dass sie gegenüber dem wichtigsten Konkurrenten Rotterdam gestärkt in den Wettbewerb gehen. Trotz der Beteiligung am Tiefwasserhafen hat das Land Bremen allerdings seine Investitionen in den eigenen Standort weiterhin massiv fortgesetzt, um nicht Gefahr zu laufen, Marktanteile an Hamburg zu verlieren, weil dies die für Bremerhaven so wichtigen Arbeitsplätze gefährden würde. Eine Kooperation oder Arbeitsteilung zwischen den norddeutschen Hafenstandorten würde ihnen im Wettbewerb mit Rotterdam und Antwerpen zwar mehr Gewicht verleihen, ist aber bei Weitem kein Selbstläufer.

„Es muss dringend verhindert werden, dass die Gehaltsstrukturen und Arbeitsbedingungen im Hafen zum Spielball des Standortwettbewerbs werden.“

Hafenstandorte zwischen Konkurrenz und Kooperation

Je mehr sich die Konkurrenz zwischen den Nordrange-Häfen zuspitzt, desto drängender stellt sich die Frage, wie es den norddeutschen Standorten gelingen kann, sich hier zu behaupten. Derzeit werden sowohl im Land Bremen als auch in Hamburg alle Register gezogen, um hier nicht an Boden zu verlieren. Einen echten Vorteil kann aber bislang keiner der Standorte für sich verbuchen. Während die Container wie in einem Nullsummenspiel zwischen den norddeutschen Häfen hin- und hergeschoben werden, gelingt es nicht, gegenüber Rotterdam und Antwerpen Boden gutzumachen. Ein Unterlassen oder Abschmelzen der Investitionen würde aber immer die Gefahr bergen, ein falsches Signal an die Reeder zu senden oder dem Konkurrenten zu dem entscheidenden Vorteil zu verhelfen – eine klassische Dilemma-Situation. Dabei haben die Containerterminals in Hamburg und Bremerhaven durchaus unterschiedliche Stärken und unterschiedliche Herausforderungen zu bewältigen. So profitiert Hamburg davon, dass der Anteil der Waren, die hier nicht nur umgeschlagen, sondern auch weiterverarbeitet werden, höher ist als in Bremerhaven. Dafür wird in Hamburg die Erreichbarkeit der

Containerterminals zunehmend zum Problem – vor allem für die ganz großen Containerschiffe. Zum einen ist hier die Manövrierfahrt länger und schwieriger als in Bremerhaven. Zum anderen erschwert auch die Höhe der Köhlbrandbrücke die Erreichbarkeit des (teilautomatisierten) Containerterminals „Altenwerder“ der HHLA. Die ganz großen Containerschiffe können bereits jetzt nur noch an den anderen Containerterminals abgefertigt werden. Hamburg ringt darüber hinaus als stark wachsende Stadt auch mit dem Problem, dass die Hafenterrassen attraktiv und lukrativ für die Wohnbebauung sind. Der Hafen hat auch innerhalb der Hamburger Politik deshalb nicht immer einen leichten und unumstrittenen Stand.

In Bremerhaven hingegen steht die herausragende wirtschaftsstrukturelle Bedeutung des Containerumschlags und die politische Unterstützung außer Frage. Hier muss vermieden werden, dass weitere Marktanteile und damit Arbeitsplätze im Containerumschlag verloren gehen, denn der Arbeitsmarkt in der Seestadt ist dringend auf diese Stellen angewiesen. Da Bremerhaven bei wichtigen Wettbewerbsfaktoren wie beispielsweise der Anbindung an das Straßen- und Schienennetz besonders gut dasteht, sind die Ausgangsbedingungen in dieser herausfordernden Situation durchaus beachtlich.

Angesichts der ungewissen Perspektiven im Containerumschlag ist es dennoch zu begrüßen, dass Bremen die anstehenden Investitionen in die Kajenertüchtigung sorgfältig prüft und in diesem Zusammenhang ein entsprechendes Gutachten in Auftrag gibt, in dem die Rahmenbedingungen und die Entwicklungsperspektiven des Containergeschäfts beleuchtet werden. Dass außerdem in Betracht gezogen wird, die Kaje schrittweise zu ertüchtigen, ist ebenfalls sinnvoll.

Bei allen anstehenden politischen Entscheidungen sollten aber vor allem die Beschäftigten im Blick behalten werden. Ihre Arbeitsplätze sind nicht nur durch die sinkenden Umschlagzahlen, sondern auch durch die künftigen Automatisierungs- und Digitalisierungsvorhaben gefährdet. Dabei ist der Hafen als Arbeitgeber gerade für den angespannten Bremerhavener Arbeitsmarkt nach wie vor eine wichtige Säule – insbesondere deshalb, weil hier bislang gut bezahlte und tariflich abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse vorherrschen. Deshalb muss dringend verhindert werden, dass die Gehaltsstrukturen und Arbeitsbedingungen zum Spielball des Standortwettbewerbs werden.

Literatur

- Buss, Klaus-Peter (2018):** Branchenanalyse Hafenwirtschaft. Entwicklungslinien des Hafenwettbewerbs und Herausforderungen der öffentlichen Akteure. Study Nr. 402 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Eurokai (2020):** Eurokai-Jahresbericht 2020. April 2020. <http://www.eurokai.de/content/download/9374/104811/version/2/file/Jahresbericht+2019.pdf>. Zugriff am 02.12.2020.
- Eurostat (2020):** 20 wichtigste Häfen – Volumen der umgeschlagenen Container (in TEUs) je Hafen, nach Ladungsstatus (Haupthäfen) [mar_mg_am_pvh]. Abrufbar in der Eurostat-Datenbank <https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>. Zugriff am 02.12.2020.
- Hafenspiegel (2014):** Hafenspiegel. Für die Bremischen Häfen. Hrsg.: Senatorin für Wissenschaft und Häfen, bremenports. Bremen.
- Hafenspiegel (2019):** Hafenspiegel. Bremische Häfen 2019. Hrsg.: Senatorin für Wissenschaft und Häfen, bremenports. Bremen.
- Liu, Qing/Ke, Luqi (2018):** One-Belt-One-Road policy implication on logistics route competition: Case study of China-Germany trade. <https://www.bwl.uni-hamburg.de/merc/research/current-projects/project-report—obor-and-case-study.pdf>. Zugriff am 03.06.2020.
- Port of Antwerp (2019):** Yearbook of Statistic 2019. <https://www.portofantwerp.com/en/publications/statistics/yearbook-statistics-2019>. Zugriff am 19.10.2020.
- Port of Hamburg (2020):** Containerumschlag von 1990 bis 2019. <https://www.hafen-hamburg.de/de/statistiken/containerumschlag>. Zugriff am 24.11.2020.
- Port of Hamburg (2020):** Corona-Pandemie führt im Hamburger Hafen zu einem Rückgang beim Seegüterumschlag. <https://www.hafen-hamburg.de/de/news/corona-pandemie-fuehrt-im-hamburger-hafen-zu-einem-rueckgang-beim-seegueterumschlag---36908>. Zugriff am 20.10.2020.
- Port of Rotterdam (2020):** Fakten und Zahlen. https://www.portofrotterdam.com/sites/default/files/fakten-und-zahlen-rotterdam-hafen_0.pdf. Zugriff am 24.11.2020.
- Port of Rotterdam (2020):** Port of Rotterdam fully operational in first half of 2020, COVID-19 pandemic depresses cargo throughput. <https://www.portofrotterdam.com/en/news-and-press-releases/port-of-rotterdam-fully-operational-in-first-half-of-2020>. Zugriff am 20.10.2020.
- Senatorin für Wissenschaft und Häfen (2020):** Monatliche Schnellstatistiken. Bremische Häfen. Juni 2020. <https://bremenports.de/statistiken/>, Zugriff am 20.10.2020.
- UNCTAD (2019):** Review of Maritime Transport. Hrsg.: United Nations. New York, Genf.

Dr. Tim Voss

Wir können alles – außer Helikopter

Für eine offensivere Industriepolitik in der Luft- und Raumfahrtindustrie

In aller Kürze:

Bremen kann mit seinen Betrieben der zivilen und militärischen Luftfahrt sowie der Raumfahrt mit insgesamt 6.500 Beschäftigten als Zentrum der Luft- und Raumfahrtindustrie bezeichnet werden. Sowohl quantitativ als auch im Hinblick auf gute Arbeit erfüllt die Branche, die von hoher Tarifbindung, qualitativ hochwertigen Beschäftigungsverhältnissen (zumeist in Vollzeit) und hohen Löhnen geprägt ist, eine wichtige Funktion für den Bremer Arbeitsmarkt. Charakteristisch für den Standort Bremen ist die Einbettung der Branche in ein funktionierendes Cluster mit vernetzten und kooperierenden Betrieben, einer lebendigen Forschungs- und Hochschullandschaft sowie der benötigten Infrastruktur. Trotz ihrer ökonomisch, arbeitsmarktpolitisch und auch technologisch überragenden Bedeutung ist die Luft- und Raumfahrtindustrie am Standort Bremen unter Druck geraten, der im Zuge der Corona-Krise weiter zugenommen hat. Da sich die öffentliche Hand nicht nur im Kontext der Corona-Situation, sondern stetig und unter Einsatz erheblicher finanzieller Volumina für die Förderung der Branche einsetzt, sollte zukünftig eine noch offensivere Industriepolitik betrieben werden. Diese könnte verbindliche Gegenleistungen, etwa Beschäftigungsgarantien oder den Erhalt von Kernkompetenzen, wie die Flügelausrüstung am Standort Bremen, beinhalten.

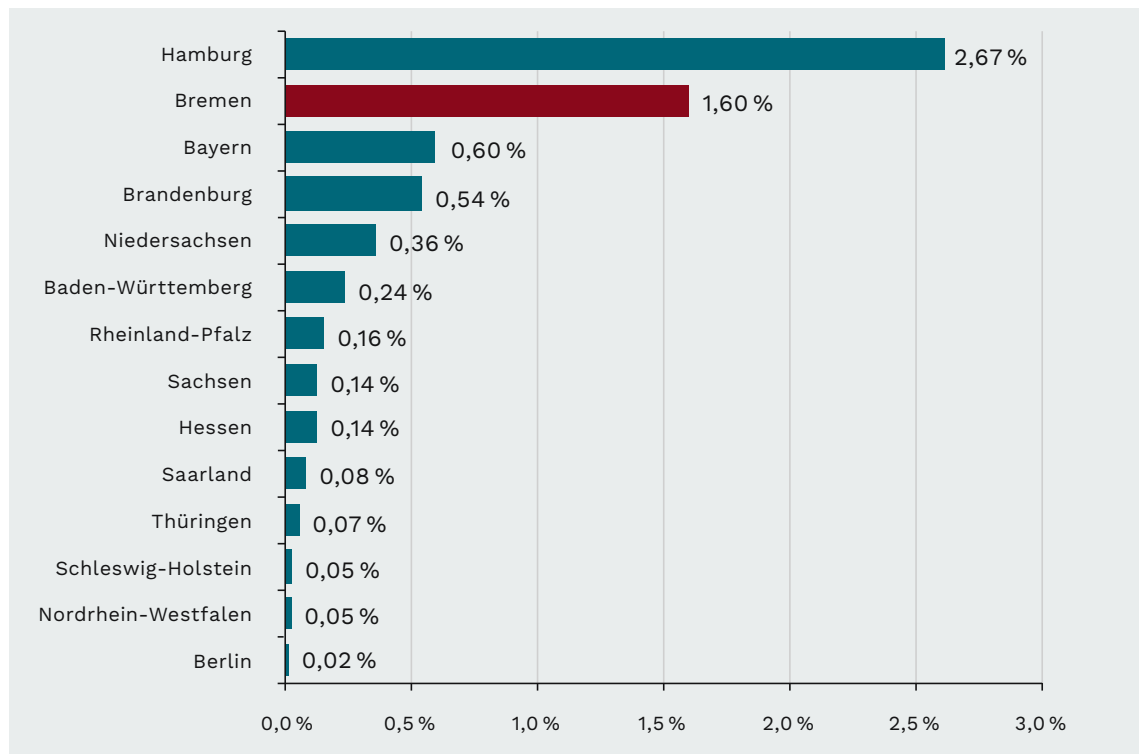
Zur Branche Luft- und Raumfahrtindustrie

➔ Als technologisch hoch entwickelte Branche ist die Luft- und Raumfahrtindustrie mit der Entwicklung, Herstellung sowie Reparatur und Instandhaltung unterschiedlicher Flugkörper für die (bemannte sowie unbemannte) Luft- und Raumfahrt befasst. Sowohl große Endproduzenten (Original Equipment Manufacturer, OEM) als auch eine Vielzahl kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU), die als Zulieferer in den Bereichen Ausrüstung, Triebwerke beziehungsweise Antriebe, Werkstofftechnologie und Komponenten agieren, sind der Branche zuzuordnen. Ferner kann die Luft- und Raumfahrtindustrie in die drei Bereiche zivile Luftfahrt, militärische Luftfahrt und Raumfahrt unterteilt werden. Die unbemannte Luftfahrt (Drohnen), die auch für die Bremer Luft- und Raumfahrtindustrie immer mehr an Bedeutung gewinnt, ist je nach Auftraggeber der zivilen beziehungsweise der militärischen Luftfahrt zuzuordnen. Die Raumfahrtindustrie produziert sowohl Fahrzeuge für die bemannte (Space Shuttle) als auch die unbemannte Raumfahrt (Satelliten). Im Land Bremen arbeiten die meisten Beschäftigten im Bereich der zivilen Luftfahrt.¹

1 Vgl. Voss (2019).

Abbildung 1:**Bedeutung der Luft- und Raumfahrtindustrie im Bundesländervergleich**

Anteil der in der Luft- und Raumfahrtindustrie Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung, Stand 30. Juni 2020



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Bedeutung der Luft- und Raumfahrtindustrie für Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Innovation

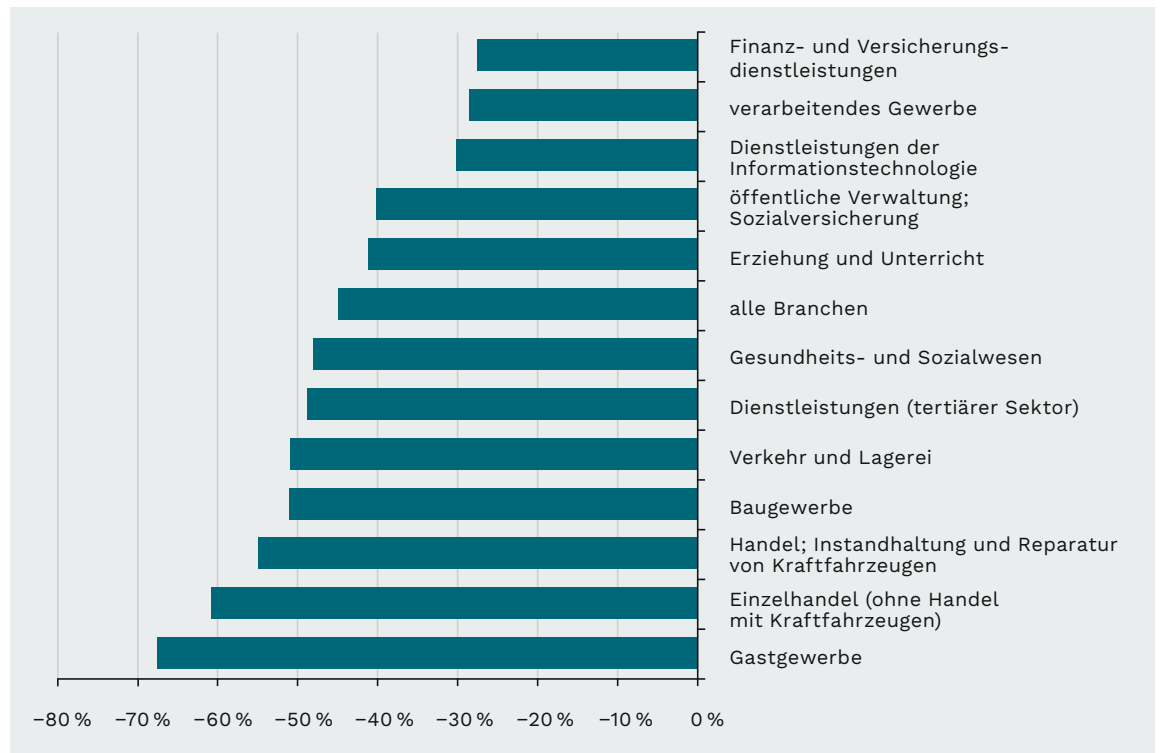
Wenngleich Bremen in vielen wissensintensiven Branchen Nachholbedarfe gegenüber anderen Städten und Regionen aufweist, ist im Bereich der Luft- und Raumfahrtindustrie ein anderes Bild erkennbar. Bremen kann als eines der Zentren der Luft- und Raumfahrtindustrie bezeichnet werden – innerhalb Deutschlands, aber auch in Europa. Seit den 1960er-Jahren ist die Branche am Standort Bremen stetig gewachsen, sodass mittlerweile circa 6.500 Beschäftigte dort tätig sind. Im Bundesländervergleich hat die Luft- und Raumfahrtindustrie hier vor Ort den mit weitem Abstand größten Anteil an der Gesamtbeschäftigung hinter Hamburg (Abbildung 1).²

Nicht nur in quantitativer Hinsicht hat die Branche eine wichtige Funktion für den Bremer Arbeitsmarkt. Sie zeichnet sich – unter anderem aufgrund der hohen Tarifbindung und der Qualifikationsniveaus der in der Branche beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – durch qualitativ hochwertige Arbeitsplätze und hohe Löhne aus. Diese liegen mit 6.600 Euro knapp 46 Prozent über dem Median der Bruttomonatsverdienste der Vollzeitbeschäftigten im Land Bremen. Die Branche hebt sich damit sogar deutlich von anderen Hochlohnsegmenten, wie den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (–27,4 Prozent) sowie dem verarbeitenden Gewerbe insgesamt (–28,0 Prozent) ab (Abbildung 2). Zudem sind Vollzeitstellen mit einem weit überdurchschnittlich hohen Anteil von über 90 Prozent die Regel. Folglich ist die Luft- und Raumfahrtindustrie auch mit Blick auf gute Arbeit im Land Bremen äußerst relevant. Ein wichtiges personalpolitisches Anliegen der Betriebe sollte hingegen in den kommenden Jahren die Steigerung des Anteils der weiblichen Beschäftigten sein. Dieser ist – verglichen mit dem Anteil von Frauen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (44,3 Prozent) – in der „Vollzeitbranche“ Luft- und

² Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2020).

Abbildung 2:**Lohnniveau in der Luft- und Raumfahrtindustrie im Branchenvergleich im Land Bremen**

Bruttomonatsverdienste von Vollzeitbeschäftigten 2020, Abweichung vom Median in Prozent



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Raumfahrtindustrie weit unterdurchschnittlich (18,4 Prozent) und bedarf dringend einer Steigerung.³

Sowohl arbeitsmarktpolitisch und ökonomisch als auch technologisch ist die Luft- und Raumfahrtindustrie von besonderer Bedeutung. Als High-tech-Schlüsselbranche stellt sie eine wichtige Basis für Innovation und technologische Entwicklung dar. Erkenntnisse sowie Innovationen aus Forschungs- und Technologieprojekten fließen auch in andere Branchen und wissenschaftlich-technische Fachgebiete, wie Automobilbau, Maschinen- und Anlagenbau, Energietechnik, Elektronik, Robotik, Werkstofftechnik sowie Mess-, Steuer- und Regeltechnik. Folglich ist die Branche alles andere als „abgehoben“, sondern prägt unseren Alltag – und zwar abseits des Fliegens etwa bei Live-Übertragungen, Wettervorhersagen oder der Navigation. Mit ihren besonders hohen Anforderungen an Sicherheit und

Effizienz ist die Luft- und Raumfahrtindustrie ein bedeutender Technologie- und Innovationstreiber für die gesamte Volkswirtschaft.⁴

Charakteristisch für die Branche speziell am Standort Bremen ist, dass sowohl eine starke Luft- als auch Raumfahrtindustrie vertreten ist, die in allen eingangs skizzierten Marktsegmenten aktiv ist. Hier vor Ort befinden sich etwa sämtliche Divisionen des Airbus-Konzerns, ausgenommen Airbus Helicopters. Das ist innerhalb des Konzerns weltweit einmalig. Ein wenig verkürzt und salopp lässt sich daher sagen: „Wir können alles – außer Helikopter.“ Technologisch ist die Raumfahrtindustrie mit diversen Komponenten „Made in Bremen“ (etwa mit dem Columbus-Labor der Internationalen Raumstation ISS, den Satelliten des europäischen Navigationssystems Galileo sowie den Service-Modulen zum US-Raumerschiff Orion) – sogar im europäischen Vergleich – führend. Die räumliche Konzentration auf

3 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2020).

4 Vgl. Voss (2019).



die Airport-Stadt und den Technologiepark ermöglichen eine enge Vernetzung der Betriebe untereinander sowie mit den umliegenden Forschungseinrichtungen.⁵ Die Beziehungen der in Bremen ansässigen Betriebe sind folglich nicht durch direkte Konkurrenz, sondern vielmehr durch Kooperation gekennzeichnet – auch konzernübergreifend. Beispiele im Bereich der Raumfahrt sind etwa die Zusammenarbeit der auf den Satellitenbau spezialisierten OHB AG mit Airbus Defence and Space als Verantwortliche für den Nutzungsbetrieb der europäischen Anteile an der International Space Station (ISS). So zeichnete OHB für Sekundärstruktur und Kabelbäume eines Elements der Raumstation sowie für diverse Experimenttracks des europäischen Columbusmoduls verantwortlich. Darüber hinaus fertigte und fertigt das 2005 übernommene OHB-Tochterunternehmen MT Aerospace im Rahmen der

Zusammenarbeit mit der Ariane Group verschiedene Komponenten, wie Boostergehäuse sowie Tanks für die Zentral- und Oberstufe der Ariane 5 und 6.⁶

Herausforderungen für den Standort Bremen

Trotz ihrer ökonomisch, arbeitsmarktpolitisch und technologisch überragenden Bedeutung ist die Luft- und Raumfahrtindustrie am Standort Bremen seit Ende des Jahres 2019 in mehrfacher Hinsicht unter Druck geraten. Dies hat unter anderem, aber nicht ausschließlich mit der Corona-Pandemie und der zumindest temporär sinkenden Mobilität in Folge von Reisebeschränkungen zu tun. Die Corona-Krise hat vor allem Negativeffekte auf den Bereich der zivilen Luftfahrt, da Passagiermengen bis zu

⁵ Vgl. Lenz et al. (2018).

⁶ Vgl. Bundesverband der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie e.V.

„Die Flügelausrüstung stellt eine für den Bremer Standort spezifische Kernkompetenz dar.“

80 Prozent geschrumpft sind, Fluggesellschaften aktuell lediglich einen Bruchteil ihrer Flotte benötigen und neue Flugzeuge dementsprechend weder vor dem Hintergrund ihrer Finanzlage abnehmen noch einsetzen können. Der daraus folgenden Reduzierung von Produktionskapazitäten wird – wie zum Beispiel am Standort von Airbus Operations in Bremen – arbeitnehmerseitig mit dem Abbau von Arbeitszeitkonten, der Einführung von Kurzarbeit sowie neuen tarifvertraglichen Regelungen, die Arbeitszeitverkürzungen und entsprechenden Gehaltsverzicht beinhalten, begegnet. Darüber hinaus wurde als Teil des Sozialplans ein Abfindungsprogramm für Beschäftigte, die das Unternehmen auf eigenen Wunsch verlassen, aufgelegt. Auf diese Weise konnten betriebsbedingte Kündigungen zumindest bis März 2021 abgewendet werden.

Die Perspektive des Airbus-Standortes Bremen im Speziellen wird aktuell insbesondere vor dem Hintergrund betriebsinterner Umstrukturierungen diskutiert, welche nicht im Kontext der Corona-Pandemie entstanden sind und im schlimmsten Falle die Verlagerung der Flügelausrüstung nach sich ziehen könnten. Die Flügelausrüstung stellt eine für den Bremer Standort spezifische Kernkompetenz dar und ist Teil einer Prozesskette, die von der Konzeption, der Materialforschung und Entwicklung über die Produktion bis zur Wartung und Reparatur der für den Flugzeugbau unabdingbaren Komponente „Flügel“ reicht. Demzufolge hätte ein Abzug der Flügelausrüstung weitreichende Folgen für die gesamte Branche als eine Schlüsselindustrie der Region. Sowohl volkswirtschaftlich als auch beschäftigungspolitisch würde ein hoher Schaden entstehen, da diverse Zulieferer und auch Forschungseinrichtungen im räumlichen Umfeld in die genannten Prozesse involviert sind. Letztlich droht somit eine Gefahr für das gesamte Segment Luft- und Raumfahrtindustrie am Standort Bremen.

Sowohl die militärische Luftfahrt- als auch die Raumfahrtindustrie werden durch die Corona-Krise im Vergleich zur zivilen Luftfahrt weniger beeinflusst. Ihre Entwicklung ist zu großen Teilen stark von politischen Entscheidungen abhängig. Neben nationalen Regierungen gehören – so im Falle der Raumfahrtindustrie – auch internationale Organisationen wie die Europäische Weltraumorganisation (ESA) zu den Kunden. Gerade für die Raumfahrtindustrie bleibt die Corona-Krise dennoch nicht folgenlos. Die coronabedingte Verschiebung des Erstflugs der Ariane 6 zieht finanzielle Konsequenzen für mehrere Betriebe am Standort Bremen nach sich, sodass die Reduzierung von Arbeitsplatzkapazitäten vor Ort nicht auszuschließen ist. Im Bereich der militärischen Luftfahrt wurde bereits Ende des Jahres 2019 – also vor Einsetzen der Corona-Krise – der Abbau von Personalkapazitäten angekündigt und arbeitgeberseitig unter anderem mit dem Finanzergebnis des militärischen Transportflugzeugprogramms A400M und dem Ausfuhrverbot nach Saudi-Arabien begründet. Folglich droht sowohl in der zivilen als auch in der militärischen Luftfahrt sowie in der Raumfahrt ein Beschäftigungsrückgang – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Laut der aktuellen Befragung der IG Metall erwarten rund 70 Prozent der Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter bis Ende des Jahres 2021 einen Beschäftigungsrückgang.⁷

Für die Perspektive der Luft- und Raumfahrtindustrie in Bremen wird jedoch der Erhalt der Arbeitsplätze – gerade während der Krise – sowie die Wahrung der Kernkompetenzen von entscheidender Bedeutung sein. Die in der Branche tätigen Fachkräfte sind zumeist hoch qualifiziert, entsprechend mobil und schwer zurückzugewinnen. Zukünftige Fachkräftebedarfe sind hingegen absehbar. Da global betrachtet immer mehr Menschen am Lufttransport teilnehmen, wird sich die Mobilität insgesamt perspektivisch wieder erhöhen. Im Kontext der ökologischen Wende werden darüber hinaus zusätzliche Bedarfe an weiter entwickelten, emissionsärmeren Flugzeugen als Ersatz für ältere Flugzeuggenerationen entstehen und darüber hinaus auch Raumfahrttechnologien zur Erdbeobachtung – etwa für Langzeitstudien zu klimatischen Veränderungen oder zum Schutz von Vegetation und Böden – verstärkt nachgefragt werden.⁸ Im Hinblick auf diese und weitere Anforderungen müssen die Weichen am Standort Bremen personell und strukturell gestellt werden.

⁷ Vgl. Agentur für Struktur- und Personalentwicklung GmbH (2020).

⁸ Vgl. Kroymann/Stubbe (2020).

Politische Handlungsoptionen

Die politischen Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung einer stark globalisierten Branche, wie der Luft- und Raumfahrtindustrie, sind vor allem auf Landesebene begrenzt. Die Bremische Landesregierung kann die Attraktivität des Standortes beeinflussen, indem sie zum Beispiel die Gründung von Forschungseinrichtungen wie dem Fraunhofer-Institut für Fertigungstechnik und Angewandte Materialforschung (IFAM) oder die Errichtung des auf Leichtbau spezialisierten Entwicklungszentrums Center for Eco-efficient Materials and Technologies (EcoMaT) unterstützt. Auch die Flächenplanung stellt ein Handlungsfeld zur Attraktivierung des Standorts dar. In diesem Kontext diskutiert die Bremer Politik aktuell kontrovers die Schaffung von Ausbaupotenzialen. Konkret geht es um die Expansion des luftfahrtorientierten Gewerbeareals Airport-Stadt mittels einer Flächenerweiterung südlich der Landebahn des Flughafens.

Ferner können Forschung und Innovation im Rahmen von Strukturförderprogrammen vorangetrieben werden. Ein bremenspezifisches Instrument für die Branche ist das im Jahr 2015 verabschiedete Luft- und Raumfahrtforschungsprogramm 2020 (LuRaFo), das zu einem Großteil aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) finanziert wird und branchenbezogene Investitionen in Höhe von knapp 11,5 Millionen Euro vorsieht. Nach Auskunft der zuständigen behördlichen Stellen wird es auch in der neuen Strukturförderperiode 2021 bis 2027 fortgesetzt. Etwaige seitens der Landesregierung beförderte Projekte und Initiativen können dennoch nicht mehr als den Rahmen für Entscheidungen großer Player der Branche bilden, Konzernentscheidungen jedoch nicht direkt beeinflussen. Gleiches gilt für hochschulpolitische Maßnahmen in Form der Schaffung adäquater Studienangebote an den bremischen Hochschulen, die akademisches Personal für die Betriebe der Luft- und Raumfahrtindustrie ausbilden.

Über die Landesebene hinausgehend engagiert sich die öffentliche Hand auch auf nationaler sowie auf supranationaler Ebene für die Branche. Sie fungiert nicht nur – wie zuvor beschrieben – als Auftraggeber und Kunde, sondern auch als Kredit- oder Geldgeber. Als Anteilseigner der Airbus Group mit knapp elf Prozent Aktienanteil gewährte Deutschland dem Konzern zum Beispiel für die Entwicklung des Airbus A380 ein Darlehen in Höhe von knapp einer Milliarde Euro, dessen Rückzahlung an die Auslieferungen des Flugzeugtyps gekoppelt ist. Auf europäischer Ebene hat Deutschland Ende des Jahres 2019 seine Beiträge an die ESA um mehr als die Hälfte auf 3,3 Milliarden Euro erhöht und ist erstmals in der Geschichte der ESA größter Beitragszahler. Der deutsche Beitrag umfasst damit knapp ein Viertel des gesamten ESA-Programms. Diese kurzen Ausführungen bilden nur einen Bruchteil der Aktivitäten ab, verdeutlichen jedoch, dass sich die öffentliche Hand auf vielfältige Art und Weise und unter Einsatz erheblicher finanzieller Volumina für die Förderung der Branche einsetzt. Im Kontext der Corona-Situation sind darüber hinaus die umfangreichen Unterstützungsleistungen seitens des Bundes und der Länder für die Unternehmen einer besonders betroffenen Branche zu berücksichtigen, die der Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Krise dienen.

Vor dem Hintergrund dieser Anstrengungen sollte die Politik eine noch offensivere Industriepolitik betreiben, dafür entsprechende (personelle) Strukturen schaffen und insbesondere von den Konzernen und großen Playern der Branche aktiv Gegenleistungen einfordern. Politische Zusagen über die Expansion von luft- und raumfahrtorientierten Gewerbearealen könnten zum Beispiel an konkrete und zeitlich definierte Vereinbarungen zu Standort- und Beschäftigungserhalt, zur Sicherung von Ausbildungskapazitäten oder zum Erhalt bremischer Kernkompetenzen, wie die Flügelrüstung, geknüpft werden. Die Beziehungen zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen sollten also zukünftig weniger den Charakter einer (einseitigen) Risikopartnerschaft besitzen, sondern vielmehr ein gegenseitiges Bekenntnis mit beiderseitigen Verpflichtungen darstellen.

Ein personeller Schritt in die richtige Richtung im Land Bremen ist die Bestellung zweier Koordinatoren für die Luft- und Raumfahrt, welche die Belange der Branche vertreten, die deutschlandweite sowie internationale Vernetzung vorantreiben und die Gewinnung weiterer Finanzmittel für Projekte realisieren sollen. Darüber hinaus gilt es, für Bremen als Standort einzutreten und für seine Stärken sowie Vorteile – dazu gehört im Übrigen auch der zuweilen unterschätzte Flughafen, der den Transport und damit die Produktion großer Bauteile erst ermöglicht und eine internationale Anbindung garantiert – zu werben.

Entscheidend für die Zukunft des Standorts Bremen wird der Erhalt des funktionierenden Segments Luft- und Raumfahrtindustrie mit seinem Branchemix und den betrieblichen Kooperationsbeziehungen samt der Peripherie, unter anderem bestehend aus Forschungseinrichtungen, Studienangeboten und Infrastruktur beziehungsweise Logistik, sein. Sonst geht nicht nur das Know-how von Fachkräften, sondern womöglich perspektivisch die Stärke eines funktionierenden und auch im europäischen Vergleich herausragenden Standorts verloren.

Literatur

- Agentur für Struktur- und Personalentwicklung GmbH (2020):** air|connect Umfrage, Sonderauswertung Bremen.
- Bundesagentur für Arbeit (2020):** Sonderauswertung für die Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Bundesverband der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie e.V. (2019):** Bremen – Spitzenstandort der Luft- und Raumfahrtindustrie.
- Kroymann, M./Stubbe, P. (2020):** Die Raumfahrt hilft beim Klimaschutz. In: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.): Schlaglichter Nr. 6/2020, S. 27–31.
- Lenz, J./Timm, S./Ludwig, T./Nobel, U. (2018):** Die Luft- und Raumfahrtindustrie in Bremen. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Strukturwandel in Bremen, Band II, S. 134–166.
- Voss, T. (2019):** Luft- und Raumfahrtindustrie, Branchen-Report. KammerKompakt Nr. 6/2019, Dezember 2019, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.).

Dr. Dominik Santner

Arbeit auf knappen Flächen

Anforderungen an das Gewerbeentwicklungsprogramm 2030 aus Arbeitnehmersicht

In aller Kürze:

Gewerbeflächenpolitik muss sich an ihrem Beitrag für gute und zahlreiche Arbeitsplätze, für viel Wertschöpfung sowie für den Strukturwandel messen lassen. Dies muss vor dem Hintergrund der Neuaufstellung des Gewerbeentwicklungsprogramms 2030 (GEP 2030) betont werden. Ein wesentlicher Schwerpunkt des GEP wird auf dem Umgang mit den Bedarfen der Logistikwirtschaft liegen. Diese Branche macht einen bedeutenden Teil des Bremer Arbeitsmarkts aus und fungiert gleichzeitig als unterstützende Querschnittsbranche für die ansässige Industrie. Gleichzeitig sind die Arbeitsbedingungen häufig schlecht und die Arbeitsplatzdichte in von Logistikunternehmen geprägten Gewerbegebieten ist niedrig. Die Flächennachfrage durch Logistikbetriebe stößt auf begrenzte Flächenressourcen. Neuausweisungen auf der grünen Wiese werden in Zukunft kaum noch möglich sein. Flächenpotenziale gilt es, in Zukunft verstärkt im Bestand auf bereits zuvor gewerblich genutzten Flächen zu heben. Das geplante Monitoring zur Identifizierung von Flächenpotenzialen in Bestandsgebieten sollte auf Logistik- und Industrieflächen ausgeweitet werden, strategische Flächenankäufe und Verpachtung statt Verkauf sollten eine größere Bedeutung bekommen. Aspekte der „Guten Arbeit“ müssen bei der Vergabe städtischer Flächen eine entscheidende Rolle spielen. Auch für großflächige Industrieansiedlungen sowie kleine und mittlere Unternehmen müssen in Zukunft Angebote vorgehalten werden. Der Bremer Industriepark sowie das Gewerbegebiet Bayernstraße sollten daher zukunftsfähig aufgestellt werden. Zudem sollten alle Gewerbegebiete arbeitnehmerfreundlicher werden, etwa durch einen besseren ÖPNV, Grünflächen und gastronomische Angebote.

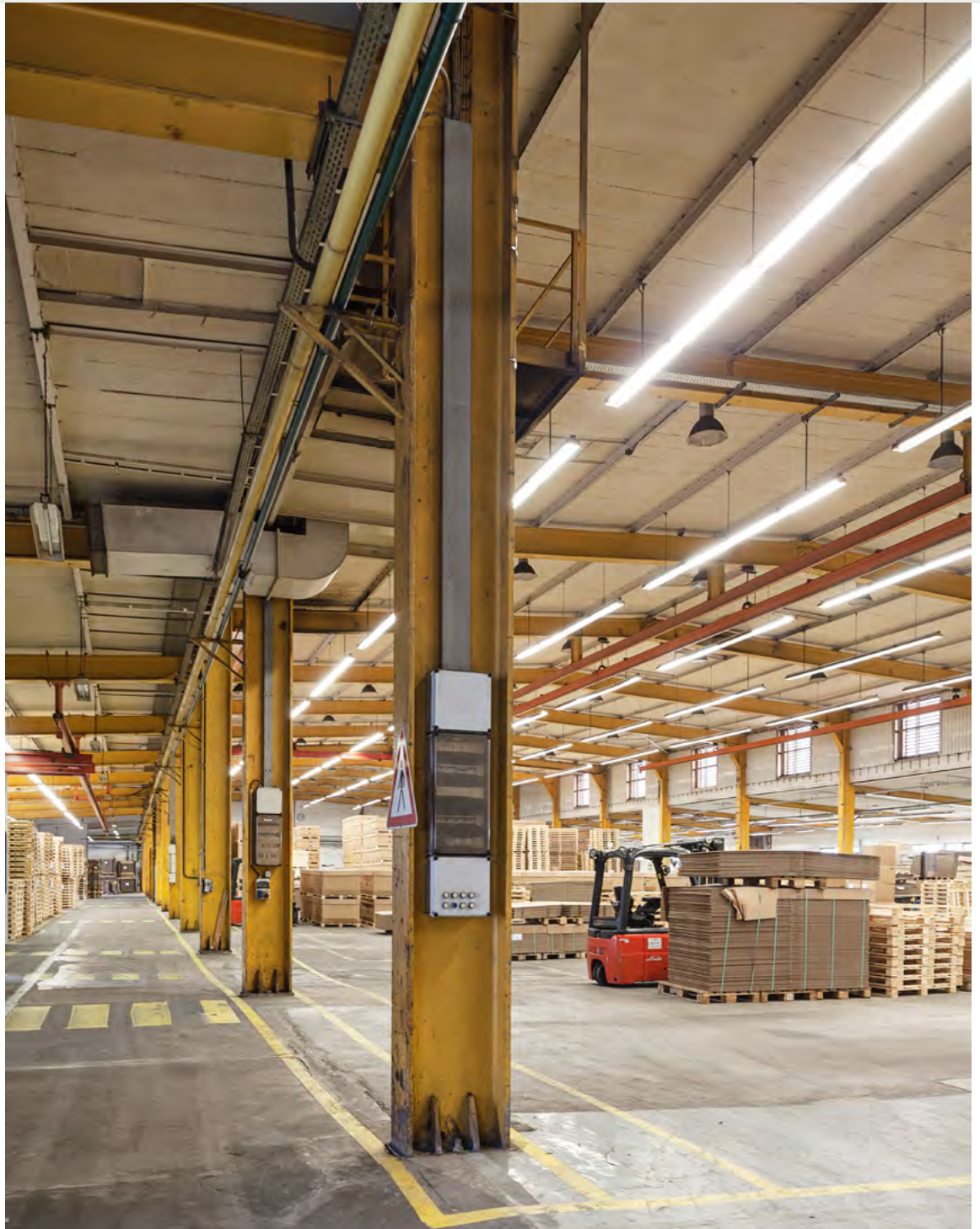
→ Mit dem Gewerbeentwicklungsprogramm 2030 (kurz GEP 2030) wird aktuell der Rahmen für die Gewerbeflächenpolitik der Stadt Bremen neu gesteckt. Dieses als Fachbeitrag zum Flächennutzungsplan konzipierte Programm soll das bisherige GEP 2020 ersetzen und vor dem Hintergrund knapper werdender Flächen aktuelle Herausforderungen für die Gewerbeflächenpolitik aufgreifen.

Im Rahmen des Prozesses wurden seit Ende 2018 in einem fachöffentlichen Beteiligungsprozess und auf der Grundlage von extern beauftragten Fachgutachten Bedarfe und Positionen in Bezug auf ausgewählte Schwerpunktthemen (Logistik, innovative Zukunftsorte, Weiterentwicklung von Bestandsgebieten) erarbeitet. Im voraussichtlich im Frühjahr 2021 zur politischen Aushandlung vorgelegten ersten Entwurf werden Ziele sowohl zu diesen Themen als auch zu klassischen Fragen der Gewerbeflächenpolitik, etwa zu Bedarfen des produzierenden Gewerbes oder kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), ausgearbeitet.

Dabei ist klar: Gewerbeflächenpolitik muss sich an ihrem Beitrag für gute und zahlreiche Arbeitsplätze, Wertschöpfung sowie für den Strukturwandel messen lassen.

Der Logistikstandort Bremen

Ein wichtiges Kernthema des GEP 2030 sollen die Bedarfe der Logistikwirtschaft sein. Die Stadt Bremen ist traditionell ein bedeutender Logistikstandort im Hinterland der deutschen Nordseehäfen. Entsprechend hat sich in Bremen ein spezifisches Logistikprofil mit spezialisierten Gewerbegebieten

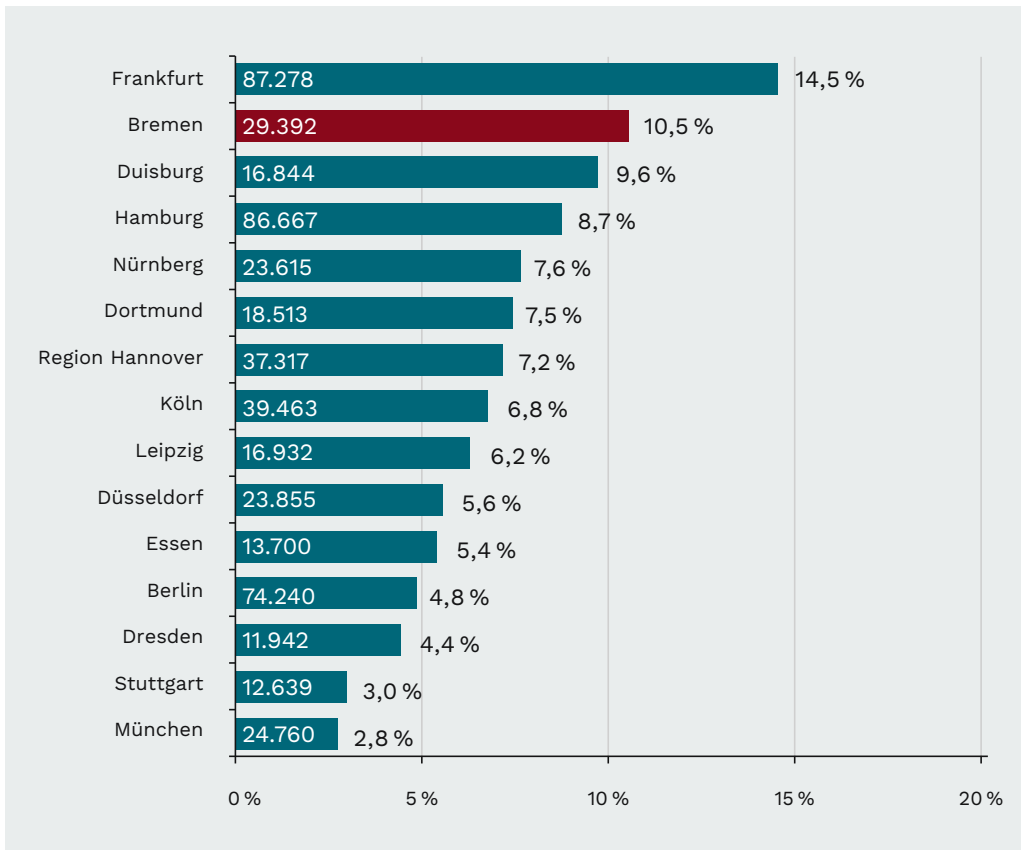


(unter anderem Güterverkehrszentrum [GVZ], Gewerbepark Hansalinie) herausgebildet. Im Vergleich zu anderen Standorten finden sich in der Hansestadt besondere Branchenschwerpunkte im Bereich der sogenannten Gateway-Logistik (Logistik mit Bezug auf den Import und Export über die Häfen) und der produktionsbezogenen Industrielogistik (etwa als Teil der Automotive-Wertschöpfungskette).

Die Branche ist bedeutend für den Bremer Arbeitsmarkt. Im Juni 2020 arbeiteten 29.392 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Bereich „Verkehr und Lagerei“, davon etwa 62 Prozent in der Lager- und Speditionslogistik im engeren Sinn (Bereich „Lagerei und Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr“). Im Vergleich mit den fünfzehn größten deutschen Städten liegt die Stadt Bremen damit auf Platz 5 (beziehungsweise auf Platz 6 unter Einbeziehung der Region Hannover) (siehe Abbildung 1). Die regionalwirtschaftliche

Bedeutung der Logistik ist für Bremen im Städtevergleich jedoch deutlich höher: 10,5 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Hansestadt sind im Bereich „Verkehr und Lagerei“ tätig. Dies ist im Vergleich mit den 15 größten Städten Deutschlands der zweithöchste Wert (siehe *Abbildung 1*). Lediglich Frankfurt am Main weist einen höheren Wert auf, ist mit seinem Schwerpunkt im Luftverkehr aber nur bedingt vergleichbar mit den klassischen Logistikstandorten. Die Zahl der Arbeitsplätze im Bremer Logistiksegment stieg zudem in der Zeit zwischen Juni 2013 und Juni 2020 deutlich um fast 3.500. Somit folgte die Branche der günstigen konjunkturellen Gesamtentwicklung.

Abbildung 1:
Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im und Anteil des Bereichs „Verkehr und Lagerei“ an der Gesamtbeschäftigung Juni 2020



Quelle: Bundesagentur für Arbeit
 © **Arbeiterkammer** Bremen

„Ansiedlungs- und Gewerbeflächenpolitik müssen in Zukunft stärker die Fragen nach guter Arbeit und nachhaltiger Beschäftigung in den Fokus nehmen.“

Qualitativ erfüllt die Logistik zwei wichtige Funktionen für den Bremer Arbeitsmarkt. Sie unterstützt als Querschnittsaufgabe die gesamtstädtische und regionale Wirtschaft, insbesondere das exportstarke produzierende Gewerbe. Gleichzeitig bietet sie vergleichsweise viele Arbeitsplätze für Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Dies ist insofern ein großes Pfund, als dass die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein bei Personen ohne Berufsabschluss größer ist als bei anderen Menschen. So lag die mittlere Arbeitslosenquote in der Stadt Bremen bei Personen ohne Berufsausbildung im Jahr 2020 mit 32,6 Prozent deutlich über dem Wert von Personen mit einem betrieblichen, schulischen oder akademischen Abschluss (4,7 Prozent).¹ Ansiedlungs- und Wirtschaftspolitik kann Beschäftigungsimpulse für Menschen mit geringer Qualifikation setzen, wenngleich es immer auch darum gehen muss, Menschen in der Arbeitslosigkeit zu qualifizieren, ihnen einen Berufsabschluss zu ermöglichen und auch in niedrig qualifizierter Tätigkeit auf mögliche Aufstiege und weitere Kriterien Guter Arbeit zu achten. Allerdings sind bei Weitem nicht alle Menschen mit Verkehrs- und Logistikberufen ohne Berufsabschluss. So zeigen Zahlen der Beschäftigtenbefragung „Koordinaten der Arbeit“ der Arbeitnehmerkammer, dass 33,5 Prozent von ihnen nach eigenen Angaben eine höhere Qualifikation haben, als für den ausgeführten Beruf notwendig ist.²

Die Arbeitsbedingungen in der Logistik stehen immer wieder in der Kritik. Geringe Bezahlung, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und schlechte Aufstiegschancen skizzieren das Bild. Die Arbeit ist oft körperlich hart und monoton. Die Tarifbindung ist vor allem bei kleinen Betrieben sehr gering. Laut aktuellen Daten des IAB-Betriebspanels zahlen

im Land Bremen nur acht Prozent der Logistikbetriebe nach Tarif (*siehe Artikel „Erosion der Tarifbindung im Land Bremen“ in diesem Band*). Das sind vor allem die großen Betriebe im Hafen oder DHL. Zudem stellt sich die Frage nach der zu erwartenden nachhaltigen Perspektive einiger Logistikarbeitsplätze, da insbesondere Betriebe der industriellen Kontraktlogistik (Zulieferer) häufig von einem Kunden abhängig sind und zudem oft kurze Vertragslaufzeiten haben. Im Falle der Firma Schnellecke wurde etwa ein Betriebsstandort in Bremerhaven nach Auslaufen des Zuliefervertrags mit Volkswagen komplett aufgegeben (*siehe Artikel „Wirtschaft und Beschäftigung in Bremerhaven“ in diesem Band*).

Ansiedlungs- und Gewerbeflächenpolitik müssen in Zukunft stärker die Fragen nach guter Arbeit und nachhaltiger Beschäftigung in den Fokus nehmen. Dabei sollte das Verständnis für gute Arbeit nicht auf die als selbstverständlich anzusehende Einhaltung des Mindestlohns reduziert werden, wie dies leider immer noch oft geschieht.³ Vielmehr sollten Tarifbindung, gute Löhne, Mitbestimmung sowie Fortbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten der Beschäftigten bei öffentlichen Flächenveräußerungen als Entscheidungsgrundlage dienen.

Flächen für die Logistik

Logistikimmobilien haben besondere Standortanforderungen an die Fläche. Moderne Logistikbetriebe fragen in aller Regel Grundstücke von zum Teil deutlich über 10.000 Quadratmetern nach. Zudem bedarf es einer großzügig dimensionierten Infrastruktur für den Güterverkehr.

Die großflächige Dimensionierung von Logistikimmobilien stellt Politik und Verwaltung in einem Stadtstaat mit knappen Flächen bei der Planung und Vermarktung vor große Herausforderungen. Flächenressourcen werden schneller verbraucht als bei anderen gewerblichen Nutzungen. Allein in den Jahren 2004 bis 2019 wurden insgesamt 245 Hektar neue städtische Flächen für Logistiktutzungen durch die Stadt vermarktet.⁴ In der Immobilienwirtschaft galten Logistikimmobilien in den vergangenen Jahren als eine der lukrativsten Assetklassen. Zudem sind sie in Bremen vergleichsweise günstig: Sowohl die Mieten für bezugsfertige

1 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2021).

2 Vgl. infas (2019).

3 Vgl. SWAE (2020).

4 Vgl. Veres-Hommel et al. (2020).

Bestandsimmobilien (im Schnitt 3,31 Euro pro Quadratmeter)⁵ als auch die Kaufpreise für erschlossene unbebaute Logistikflächen (35 bis 55 Euro pro Quadratmeter)⁶ gelten als sehr günstig für einen großstädtischen Standort. Dies dürfte attraktiv für Ansiedlungsentscheidungen sein, einen sparsamen Umgang mit knappen Flächen jedoch eher konterkarieren. Bis zum Jahr 2030 wird laut der aktuellen Logistik-Fachstudie zum GEP 2030 von einem weiteren Flächenbedarf von 128,4 Hektar ausgegangen.⁷ Trotz der in dieser Berechnung unberücksichtigten Effekte durch die Corona-Krise dürfte die Tendenz dieser Prognose stimmen.

Die Logistik wird oft dafür kritisiert, wenige Arbeitsplätze im Vergleich zur genutzten Fläche zu generieren. Auch die Arbeitnehmerkammer hat bereits auf die geringe Arbeitsplatzdichte hingewiesen.⁸ Im GVZ mit seinem Logistikscharfpunkt waren im Jahr 2016 auf einem Hektar Nettofläche lediglich 19,7 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte tätig. Dies entspricht nur gut 13 Prozent des Wertes im Technologiepark (147,5 Beschäftigte je Hektar) oder 23 Prozent des Wertes im Bremer Industriepark (84,4 Beschäftigte je Hektar). Im Vergleich zur klassischen Industrie oder zu High-tech-Betrieben sind die Beschäftigungseffekte pro Hektar Fläche in der Logistik also eher gering. Insbesondere die in Bremen besonders wichtigen Gateway- und Industrielogistiker weisen im Vergleich etwa zu Netzwerklogistikbetrieben nochmals 30 Prozent geringere Arbeitsplatzdichten auf.⁹

Es liegt also die Vermutung nahe, dass die Beschäftigungswirkung Bremer Gewerbegebiete vergleichsweise gering sein dürfte. Dies scheint ein Blick auf den Städtevergleich zu bestätigen. Direkte Werte zu den Arbeitsplatzdichten einzelner Städte liegen zwar nicht vor. Annähernd kann aber die tatsächlich genutzte Fläche für Industrie und Gewerbe (Katastererhebungen) mit der Beschäftigtenzahl in denjenigen Branchen in Beziehung gesetzt werden, die in besonderem Maße auf klassische Gewerbegebiete angewiesen sind und diese zu weiten Teilen dominieren („produzierendes Gewerbe“ und „Verkehr und Lagerei“). Bremen liegt hier mit 27,3 Beschäftigten je Hektar im unteren Drittel (siehe *Abbildung 2*). Beim Spitzenreiter Stuttgart mit seinem Schwerpunkt in der Industrie liegen die Effekte fast um den Faktor 4,5 höher als in der Hansestadt.

„Es müssen Strategien gefunden werden, die Weiterentwicklung des Logistikstandorts Bremen für die Zukunft zu sichern und gleichzeitig möglichst viele und gute Arbeitsplätze zu schaffen.“

⁵ Vgl. WFB (2020).

⁶ Vgl. Veres-Homm et al. (2020).

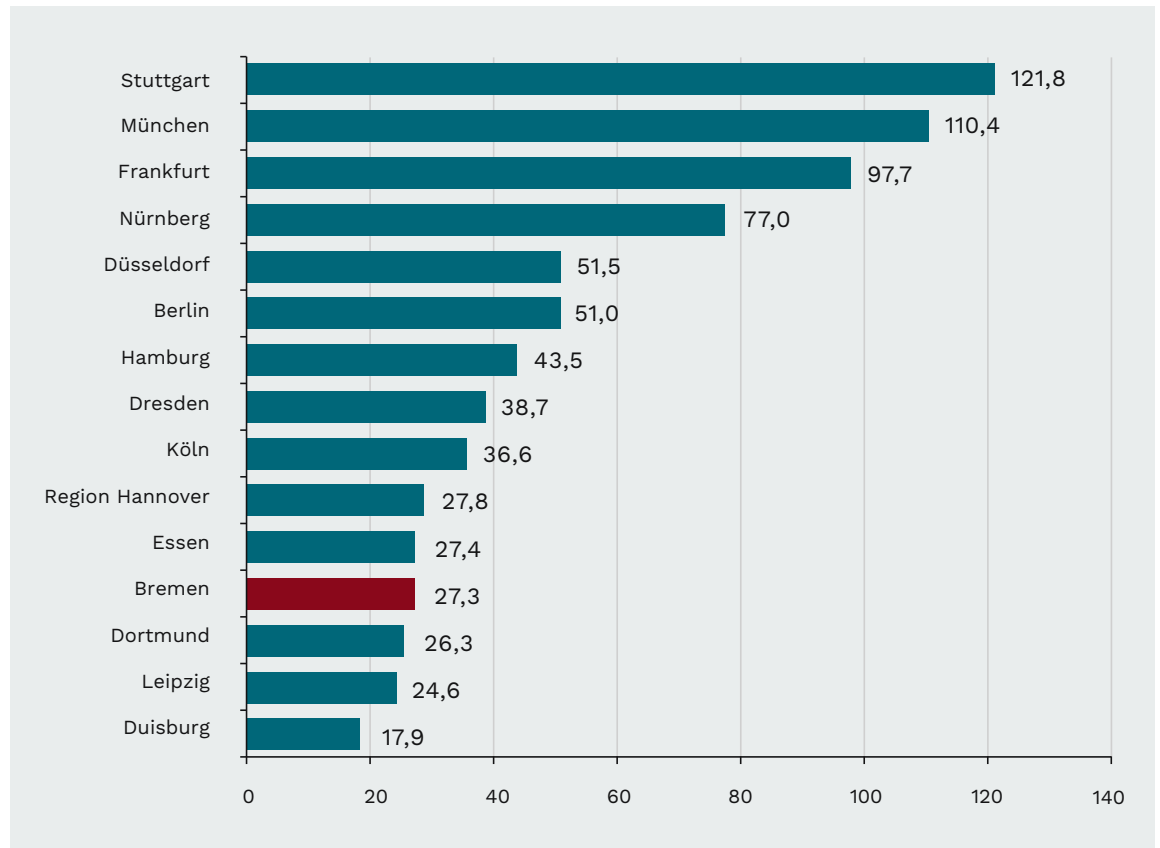
⁷ Vgl. ebd.

⁸ Vgl. Santner (2019).

⁹ Vgl. Veres-Homm et al. (2020).

Abbildung 2:**Beschäftigte in ausgewählten gewerbebegebietsaffinen Branchen* je tatsächlich genutzter Fläche für Industrie und Gewerbe (Hektar)**

Juni 2020



* „Produzierendes Gewerbe“ und „Verkehr und Lagerei“
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Bei aller Vorsicht bei der Interpretation dieser Zahlen wird klar: Es ist also noch deutlich Luft nach oben. Allerdings wird man auch in Zukunft in der Logistik keine Arbeitsplatzdichten wie an High-tech-Standorten, wie dem Bremer Technologiepark, erreichen können. Dennoch müssen vor dem Hintergrund knapper Flächen sowie eines anzunehmend anhaltenden Nachfragedrucks Strategien gefunden werden, die Weiterentwicklung des Logistikstandorts Bremen für die Zukunft zu sichern und gleichzeitig möglichst viele und gute Arbeitsplätze zu schaffen.

Die Erweiterungsmöglichkeiten der erfolgreichen Logistikgebiete stoßen jedoch an ihre Grenzen. So stehen die unbebauten Flächen im Umfeld des GVZ aufgrund des Hochwasserschutzes sowie des europarechtlich abgesicherten Naturschutzes („Natura 2000“-Gebiet Niedervieland III) langfristig nicht zur

Verfügung. Ein Großteil der Flächenanfragen für die Logistik wird man daher in Zukunft durch sogenannte Brownfield-Entwicklungen, also die Entwicklung auf Flächen, die bereits vorher gewerblich genutzt wurden, realisieren müssen. Dies wurde auch seitens der Fachverwaltung im Rahmen ihrer Berichtslegung für die Deputation für Wirtschaft und Arbeit vorgeschlagen.¹⁰

Diese Rahmenbedingungen stellen Politik und Verwaltung vor erhebliche Herausforderungen. Sie müssen gemeinsam mit den Unternehmern und Investoren Strategien entwickeln, effizienter mit Flächen umzugehen. Dies sollte auch als Chance verstanden werden, Bremen als Vorzeigestandort

¹⁰ Vgl. SWAE (2020).

für eine flächeneffiziente Logistikwirtschaft zu positionieren. Neben Brownfield-Entwicklungen werden daher effizientere Bauweisen (Verdichtung, Aufstockung) sowie die Mobilisierung von bisher unter- oder ungenutzten Bestandsflächen (etwa reservierte Erweiterungsflächen) notwendig sein. Die Vermarktungsgewohnheiten und -mechanismen der öffentlichen Hand sollten entsprechend kritisch reflektiert werden. Strategische Flächenankäufe und die Verpachtung von Flächen statt Veräußerungen müssen zukünftig eine größere Rolle spielen.

Im Rahmen des GEP 2030 soll ein Monitoring zur Fortentwicklung von Bestandsgebieten entwickelt werden. Exemplarisch wird dieses Instrument aktuell zunächst für die Hightech-Standorte Technologiepark und die Airport-Stadt geprüft. Dieses begriffswerte Instrument gilt es, mit einem auf die Logistikwirtschaft bezogenen Fokus weiterzuentwickeln.

Flächen für Nutzungen jenseits der Logistik

Grundsätzlich sollten Logistikansiedlungen immer auch im Kontext der Wirtschaftsstruktur gesehen werden. Der große Flächenbedarf der Logistik steht prinzipiell in Konkurrenz mit anderen gewerblichen Nutzungen. Hierbei ist insbesondere das produzierende Gewerbe zu nennen, da es oft ebenfalls großflächige Grundstücke nachfragt sowie aufgrund von Emissionen und Verkehrsaufkommen oft auf Standorte abseits der Wohn- und Geschäftsquartiere angewiesen ist. Für Neuansiedlungen emissionsreicher Betriebe ist der Bremer Industriepark (BIP) in unmittelbarer Nachbarschaft zum Stahlwerk ausgewiesen worden. Zuletzt standen unter Einbezug der Dispositionsreserve und noch nicht erschlossener Erweiterungsflächen rund 77 Hektar für Neuansiedlungen zur Verfügung.¹¹ Aktuell steht die fünfte Baustufe des BIP vor der Fertigstellung. Für die sechste Baustufe wird das erste Ausschreibungsverfahren vorbereitet.

Neben dem BIP sind auch Teile des Gewerbe- und Industrieparks Hansalinie planungsrechtlich als Industriegebiet ausgewiesen. Laut dem GEP-2030-Logistikgutachten ist der überwiegende Teil der hier noch vorhandenen freien 150-Hektar-Ansiedlungsfläche dem

produzierenden Gewerbe vorbehalten.¹² Ausnahmen für die Logistik können allerdings für explizit Automotive-bezogene Betriebe gemacht werden.

Über die schon planungsrechtlich gesicherten Erweiterungsflächen hinaus wird es weder für den BIP noch für den Gewerbe- und Industriepark Hansalinie nach aktueller politischer Beschlusslage zusätzliche Erweiterungen geben. Somit müssen auch vor dem Hintergrund industrieller Ansiedlungen Strategien für eine sparsame Flächenvermarktung und -entwicklung gefunden werden. Auch für die Industrie sollten daher die Erkenntnisse zur Weiterentwicklung von Bestandsgebieten, wie im GEP 2030 vorgesehen, Anwendung finden, um Potenziale im Bestand zu erschließen.

Das GEP-Logistikgutachten sieht die noch freien Flächen im Bremer Industriepark als weiteres Ansiedlungspotenzial für Logistikunternehmen.¹³ Die Attraktivität des Gebiets für Logistiker werde sich perspektivisch mit dem Ringschluss der A281 erhöhen, das Gebiet könne somit das auf der gegenüberliegenden Weserseite gelegene GVZ ergänzen. Dies ist kritisch zu beurteilen. Die Flächen des BIP sollten dem produzierenden Gewerbe vorbehalten bleiben. Insbesondere Industrieunternehmen mit einer hohen Wertschöpfung und guten Löhnen sollten perspektivisch genug geeignete Entwicklungsmöglichkeiten in der Hansestadt geboten bekommen.

Neben eher großflächigen Ansiedlungen aus Logistik und Industrie wird man auch zukünftig kleinflächige Angebote für KMU benötigen. In der jüngeren Vergangenheit waren die Angebote in diesem Segment knapp. Entsprechend wurden seitens der Politik und Fachverwaltung weitere Potenzialflächen gesucht. Insgesamt neun Hektar wurden an

„Der große Flächenbedarf der Logistik steht prinzipiell in Konkurrenz mit anderen gewerblichen Nutzungen – insbesondere mit dem produzierenden Gewerbe.“

11 Vgl. Veres-Homm et al. (2020).

12 Vgl. ebd.

13 Vgl. ebd.

vier kleineren Standorten identifiziert.¹⁴ Dies wird allerdings nicht ausreichen, sodass weitere Potenziale zu prüfen sind. Insbesondere im Bereich des Gewerbegebiets Bayernstraße in Walle bestehen Erweiterungspotenziale. Das Areal ist als traditionell gewachsener, gefestigter und gut funktionierender Standort prädestiniert für eine Erweiterung zur Bedienung der Flächennachfrage von KMU. Ebenso sollten Potenziale in anderen Stadtteilen identifiziert werden. Der Bremer Norden könnte durch die Entwicklung neuer kleinteiliger Gewerbegebiete profitieren. Flächen, wie etwa in Farge-Ost oder an der Hospitalstraße, sollten daher für eine solche Entwicklung in den Fokus genommen werden. Zudem sollten aber auch stadtweit alle Potenziale für KMU-Ansiedlungen im Rahmen nutzungsgemischter Quartiere aus Wohnen und Gewerbe ausgeschöpft werden (*siehe Artikel „Die Produktive Stadt Bremen“ in diesem Band*).

Langfristig wird das Flächenangebot innerhalb der Stadt knapp bleiben. Daher gilt es, Gewerbeflächenpolitik perspektivisch interkommunaler auszurichten – insbesondere, um großflächigen Betrieben, aber auch KMU, geeignete Ansiedlungsoptionen in der Gesamtregion zu bieten und den regionalen Arbeitsmarkt zu stärken. Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt im interkommunalen Gewerbegebiet mit der Stadt Achim sollten daher zu einer regionalen Gewerbestrategie weiterentwickelt werden.

Bremer Gewerbegebiete müssen zudem kritisch überprüft werden, ob sie den Bedarfen der Beschäftigten gerecht werden. Arbeitsplatznahe gastronomische Angebote, Supermärkte, Kitas, aber auch Grünflächen, um vom Arbeitsalltag kurz abschalten zu können, sind vielerorts rar und könnten das Arbeitsumfeld verbessern. Eine Aufwertung würde einen Beitrag zur Fachkräftegewinnung für die Stadt leisten. Gesamtstädtische Konzeptionen, wie das Zentren- und Nahversorgungskonzept, können in Einzelfällen einer gewünschten Fortentwicklung von Gewerbegebieten entgegenstehen. Daher muss es nach sorgfältiger Prüfung möglich sein, Abweichungen von den Festschreibungen solcher Programme zuzulassen. Zudem sollten die verkehrstechnischen Anbindungen in die Gewerbegebiete, insbesondere durch den ÖPNV, überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, um die Teilhabe am Arbeitsmarkt besser zu ermöglichen. Dies gilt auch für Verbindungen mit den Umlandgemeinden und außerhalb von Stoßzeiten.

Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (2021):** Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten (Jahreszahlen). Deutschland, Länder, Kreise, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit, Regionen. Zeitreihe. https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iii4/alo-qualquote/alo-qualquote-dlkrdaa-0-xlsm?__blob=publicationFile&v=1. Zugriff am 28.01.2021.
- infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (2019):** Tabellenband. Koordinaten der Arbeit im Land Bremen. Arbeitnehmerkammer Bremen. S. 15.
- Santner, Dominik (2019):** Gewerbeflächenpolitik neu aufstellen. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.). Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019. S. 155–161.
- SWAE – Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (2020):** Bericht der Verwaltung über die Ergebnisse der GEP 2030. „Studie zur Untersuchung und Ermittlung der Bedeutung der Logistik insgesamt, deren Wertschöpfungsketten und Zusammenhänge in Bremen und der Region“. Vorlage Nr. 20/107-S für die Sitzung der städtischen Deputation für Wirtschaft und Arbeit am 04.11.2020. S. 15 f.
- SWAH – Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2018):** Sachstandsbericht zur Entwicklung kleinteiliger Gewerbeflächen. Vorlage Nr. 19/433-S für die Sitzung der städtischen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 07.02.2018. S. 13.
- Veres-Homm, Uwe/Opitz, Mirjam/Fiederer, Carina/Nobel, Thomas/Knieriem, Susanne (2020):** Studie zur Untersuchung und Ermittlung der Bedeutung der Logistik insgesamt, deren Wertschöpfungsketten und Zusammenhänge in Bremen und der Region. Eine Studie der Fraunhofer-Arbeitsgruppe für Supply Chain Services SCS in Zusammenarbeit mit der to-be-now-logistics-research-gmbh. Entstanden im Auftrag der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa Bremen. S. 22–52.
- WFB – Wirtschaftsförderung (2020):** Immobilienmarkt-Report Bremen 2020. Büro, Logistik, Einzelhandel, Wohnen, Investment. S. 18.

14 Vgl. SWAH (2018).

Martin von Bestenborstel, Dr. Guido Nischwitz

Die Produktive Stadt Bremen

Chancen für mehr Wirtschaftskraft und Beschäftigung?

In aller Kürze:

In den letzten Jahrzehnten wurden in der modernen Stadt Funktionen wie Wohnen, Arbeiten und Konsumieren deutlich voneinander getrennt. Insbesondere das produzierende Gewerbe musste angesichts von Lärm-, Schmutz- und Schadstoffbelastungen an den Stadtrand oder in das Umland weichen. Und doch spricht man heute wieder von der Produktiven Stadt, bei der Wohnen und Arbeiten enger zusammenrücken und auch Produktion wieder mitten in der Stadt ermöglicht wird. Die Stadt Bremen scheint dazu prädestiniert zu sein, sich als „Produktive Stadt“ neu auszurichten und zu positionieren. Die Voraussetzungen hierfür sind mehr als günstig: Ihre industrielle Basis und Historie bieten einer Stärkung der Urbanen Produktion sowie gute Entwicklungschancen. Flankiert wird dies durch eine Wirtschafts- und Stadtentwicklungspolitik, die ihren Fokus verstärkt auf nutzungs- und funktionsgemischte Quartiere richtet.

Ein wesentlicher Treiber ist dabei der Trend einer Rückkehr von Produktion in die Stadt. Getragen wird diese Entwicklung durch die Ausbildung neuer Formen einer digitalen Produktion. Durch die Nutzung additiver (unter anderem 3-D-Druck-Verfahren) und subtraktiver Fertigungsverfahren (unter anderem CNC-Bearbeitung, CAD-CAM-Technik/-Frästechnik) kann stadtverträglicher produziert werden. Dabei handelt es sich um so unterschiedliche Bereiche wie Werkzeugbau, die Dentalmedizin, Möbelherstellung und Bekleidung oder auch klassische Handwerksbetriebe (zum Beispiel Tischlereien), die Konstruktion und Produktion neu verbinden. Oft wird in kleinen Mengen produziert, die Produkte werden kundenorientiert oder gar erst auf Bestellung hergestellt, Kultur- und Kreativwirtschaft sind häufig eingebunden in die Wertschöpfungskette.

Digitalisierung in der Dienstleistung

➔ Die Begriffe der Urbanen Produktion wie auch der Produktiven Stadt sind dabei wissenschaftlich noch nicht zu Ende definiert. Klar ist aber, worum es im Kern geht: Wohnraum und Gewerbebetriebe sowie Nahversorgung, soziale und kulturelle Einrichtungen sollen im Sinne einer funktionsgemischten Stadt wieder stärker miteinander verzahnt werden. Die damit verbundenen Zielsetzungen und erhofften Wirkungen sind ambitioniert: Sicherung der klassischen gewerblichen Produktion in Bestandsquartieren und Ansiedlung neuer Formen Urbaner Produktion, Sicherung und Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie die Leistung eines Beitrags zur Aufwertung von Quartieren.

Bremen auf dem Weg zu einer Produktiven Stadt

Bremen verfügt durch das Brachfallen größerer, meist altindustriell oder gewerblich genutzter Areale in innenstadtnaher Lage über ein Angebot an unterschiedlichen Möglichkeitsräumen. Die zuständigen Wirtschafts- und Stadtentwicklungsressorts haben frühzeitig die Chancen erkannt, die sich aus dem Leitbild der Produktiven Stadt ergeben und die aktuelle Landesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag die Produktive Stadt in ihre wirtschaftspolitischen Zielsetzungen integriert.¹ In Fachkonzepten

1 Vgl. SPD – Landesorganisation Bremen et al. (2019).



wie dem in Erarbeitung befindlichen Gewerbeentwicklungsprogramm GEP 2030 und dem verabschiedeten Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030² wird auf das Leitbild Bezug genommen. Eine gesamtstädtische Strategie liegt bislang allerdings nicht vor.

² Vgl. SKUMS (2020).

„In Bremen gibt es vergleichsweise viele Flächen, die sich für eine Entwicklung zur 'Produktiven Stadt' eignen.“

Der Fokus des Wirtschaftsressorts liegt unter dem Eindruck von Nutzungskonkurrenzen und Verdrängungsprozessen eher auf der Sicherung, Mobilisierung und Weiterentwicklung von Wirtschafts- und Gewerbeflächen in der Stadt – denn natürlich sind innerstädtische Flächen auch bei der Wohnungswirtschaft sehr begehrt. Von daher stehen Gewerbeflächen und -immobilien unter einem hohen Konkurrenzdruck. Im Rahmen einer Wohnraumnutzung lassen sich im Vergleich zum Gewerbe für Investorinnen und Investoren sowie Eigentümerinnen und Eigentümer häufig höhere Renditen erwirtschaften.

Das Stadtentwicklungsressort wiederum versteht die Produktive Stadt als ein umfassendes entwicklungspolitisches Leitbild. Die Aktivitäten zielen daher auf die Unterstützung einer multifunktionalen Stadt Bremen, in der Stadtteile und Quartiere aufgewertet und attraktiver gestaltet werden. Dies bezieht ausdrücklich die Einbettung von Wirtschaft, Gewerbeflächen und Arbeitsorten mit ein. Zur Umsetzung dieses Leitbildes werden für Bremen im Wohnbauflächenbericht³ konkrete Standorte einer Produktiven Stadt benannt. Seit wenigen Jahren werden von beiden Ressorts gemeinsam mit Investoren und Eigentümern einige Quartiere unter dem Begriff der Produktiven Stadt neu entwickelt (unter anderem Tabakquartier und Kornquartier). Die Erprobung und Umsetzung einer Nutzungs- und Funktionsmischung in zumeist altindustriell geprägten Gebieten hat dabei eine besondere Priorität. Dabei werden auch Vorgaben zur Zusammensetzung und zur Art der Nutzungsmischung gemacht.

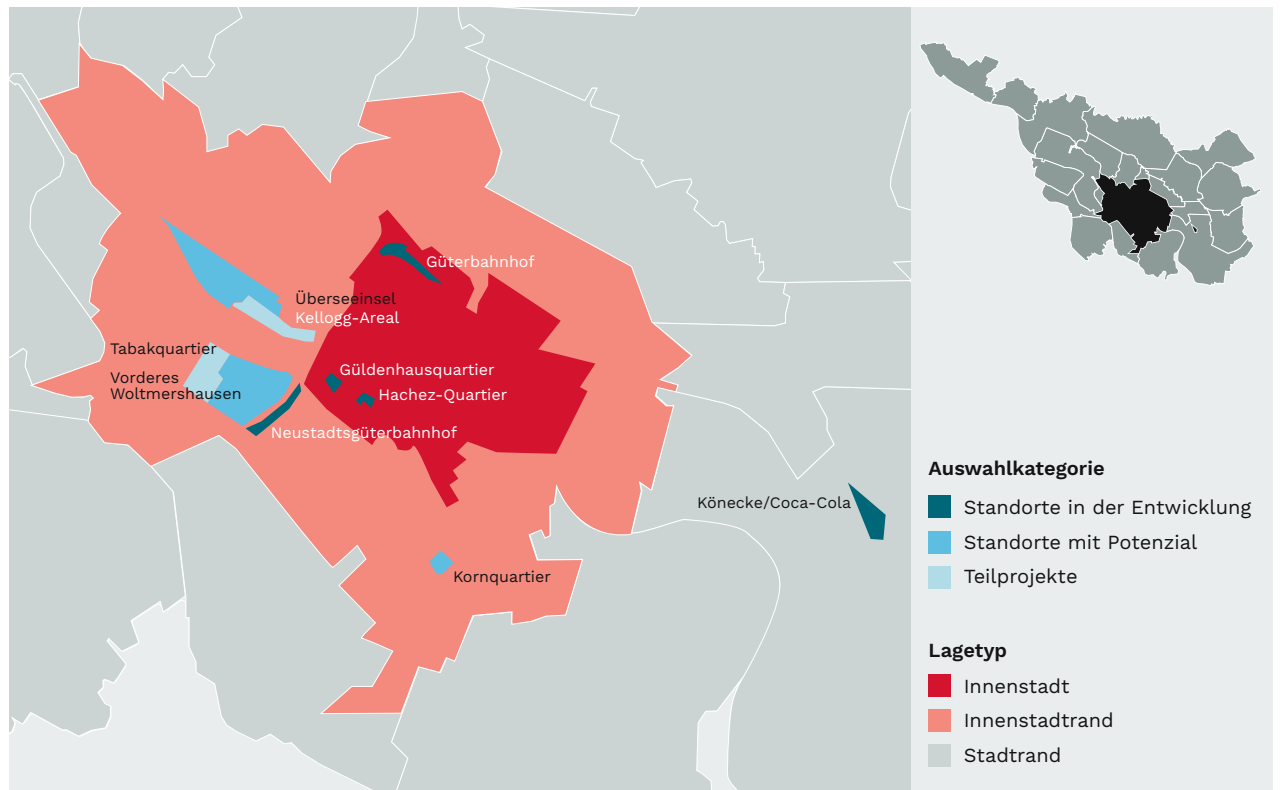
Insgesamt lässt sich für Bremen eine vergleichsweise hohe Anzahl von Standorten identifizieren, für die eine Entwicklung nach dem Leitbild der Produktiven Stadt infrage kommt. In der Regel sind diese Flächen nicht im Eigentum der Stadt Bremen. Durch das Brachfallen von größeren, bislang gewerblich genutzten Flächen wie beim Vorderen Woltmershausen (55 Hektar) oder bei der Überseeinsel (42 Hektar) existiert ein erhebliches Potenzial für die Entwicklung von Quartieren nach dem Leitbild der Produktiven Stadt. Dies gilt auch für Mikrostandorte wie das Kornquartier (3 Hektar) oder auch das Hachez-Quartier (1,7 Hektar). Demgegenüber hat das Areal des Neustadtsgüterbahnhofs (9 Hektar) das Potenzial, sich als innovativer Standort der Urbanen Produktion zu entfalten.

Die *Abbildung 1* zeigt acht ausgesuchte Standorte mit einem hohen Entwicklungspotenzial für den bremischen Innenstadtbereich auf. In der baulichen Umsetzung befinden sich bereits das Tabakquartier sowie das Kellogg-Areal. In einer fortgeschrittenen Planungsphase sind das Kornquartier und der Neustadtsgüterbahnhof.

Die hohe Dynamik in der Standortentwicklung in den vergangenen Jahren ist zum einen auf das Engagement von meist lokalen Investoren zurückzuführen. Sie haben mit dem Kauf und der Entwicklung von Standorten, die sich durch eine gute innerstädtische Marktlage auszeichnen, wichtige Impulse gesetzt. Zum anderen haben Politik und insbesondere die zuständigen Fachressorts diese Impulse als Chance für eine Aufwertung von Bremen und seinen Quartieren aufgegriffen und relativ kurzfristig sowie flexibel auf diese Angebote neuer Quartiersentwicklungen reagiert. Dabei haben die Ressorts im Planungsprozess deutlich auf eine funktionsgemischte Ausrichtung der Quartiere im Sinne einer Produktiven Stadt eingewirkt. Die äußerst dynamische Entwicklung im Tabakquartier und auf dem Kellogg-Areal als Standorte einer Produktiven Stadt erfahren im nationalen Kontext viel Aufmerksamkeit. Hierzu gehören auch die Planungen, stadtvträgliche Branchen anzusiedeln und neuen Arbeitsformen Raum zu geben. Die Stadt Bremen gehört damit bundesweit mit zu den Pionieren, was die konkrete Realisierung des Leitbildes betrifft.

3 Vgl. SUBV (2017).

Abbildung 1:
Ausgewählte neue Standorte der Produktiven Stadt Bremen



Quelle: Nischwitz et al. (2021)
© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Tabelle 1:
Wesentliche Kennzahlen ausgesuchter Standorte einer Produktiven Stadt Bremen

Standort	Größe*	Wohneinheiten*	Arbeitsplätze*	Nutzungsmischung*
	in ha	absolut	absolut	Anteil an Flächen
Vorderes Woltmershausen	55	1.500–2.000	1.000–1.500	zwischen 20 und 90% Gewerbe
davon: Tabakquartier	20	—**	—**	bis zu 50% Gewerbe
Überseeinsel	42	2.500	3.700	50% Wohnraum und 50% andere Nutzungen
davon Kellogg-Areal	15	1.100–1.500	1.300–1.800	—**
Kornquartier	3	300–400	300	50% Wohnraum, 50% hybride Nutzung, 20% Gewerbe
Hachez-Quartier	1,7	—**	500	50% Wohnraum, 50% hybride Nutzung, 20% Gewerbe
Könecke/Coca-Cola	11	—**	—**	Mischnutzung geplant
Neustadtsgüterbahnhof	9	—**	1.000	bis zu 100% Gewerbe
Summe Standorte	120	bis zu 5.400	bis zu 7.000	—**

* Geplant
 ** Daten, Angaben nicht verfügbar
 Quelle: Nischwitz et al. (2021); Schwiigershausen (2021)
 © **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Aber wie sieht es nun mit den erwarteten regionalwirtschaftlichen und beschäftigungsbezogenen Effekten aus? Bislang liegen hierfür auch überregional nur Potenzialbeschreibungen vor – was nicht zuletzt daran liegt, dass es noch kein einheitliches Grundverständnis über die Wirtschaftszweige einer Urbanen Produktion und ihre Bedeutung gibt. Von daher entsteht der Eindruck, dass über die notwendige Sicherung und Mobilisierung von Gewerbeflächen hinaus wenig Aufmerksamkeit für Belange einer Urbanen Produktion besteht. Auch in Bremen richtet sich der Fokus in den betrachteten Standorten bislang eher auf eine Büro- und Dienstleistungsnutzung. Im Vordergrund stehen unternehmensorientierte Dienstleistungen, aber auch kleinere Manufakturen sowie die Kultur- und Kreativwirtschaft. Dennoch gibt es beispielsweise auf dem Kellogg-Areal auch produzierende Unternehmen aus dem Nahrungsmittelbereich wie die Gemüsewerk der Gesellschaft für integrative Beschäftigung mbH oder die Reishunger GmbH.

Was die Einbindung von Arbeit und Beschäftigung betrifft und damit einhergehende Aussagen zu möglichen Arbeitsplatzeffekten sind die Erkenntnisse damit auch in Bremen bisher sehr gering – für die neuen Quartiere birgt dies zahlreiche Unwägbarkeiten. Allerdings deuten die vorhandenen Prognosen und die bereits realisierten Unternehmensansiedlungen in den untersuchten Standorten auf positive Beschäftigungseffekte. Bis zu 7.000 Arbeitsplätze sollen in den fünf erfassten Standorten entstehen. Davon ist eine nicht unerhebliche Anzahl durch Neuansiedlungen und Betriebsverlagerungen bereits im Tabakquartier und dem Kellogg-Areal realisiert worden.

Die reine Anzahl an neu angesiedelten Arbeitsplätzen sagt aber noch nicht viel aus. Wesentlich erscheinen Fragen nach ihrer Qualität und nach den Anforderungsniveaus. Durch die Integration von digitalen Technologien in Produktionsunternehmen und die dadurch zunehmenden Dienstleistungsanteile verändern sich die Tätigkeiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im unmittelbaren Bereich der Urbanen Produktion ist von einem Mix an unterschiedlich qualifizierten Beschäftigungsniveaus auszugehen. Dies gilt sowohl im klassischen Bereich als auch für neue Tätigkeitsfelder, die digitale Kompetenzen erfordern.

„Bislang sind nur wenig Aussagen zu den Arbeitsplatzeffekten möglich.“

Handlungsempfehlungen

Das Leitbild der Produktiven Stadt bietet Bremen eine zentrale Grundlage, um sich in der Nach-Corona-Phase als zukunftsfähige Stadt neu zu positionieren. Die Sicherung der bestehenden Produktionsbasis und eine Unterstützung von neuen digitalen Formen Urbaner Produktion in funktionsgemischten Quartieren können vielfältige positive Wirkungen entfalten. Hierzu gehört eine Stärkung der Wirtschaftsstruktur durch eine Erhöhung der Diversität. Ein Beitrag zur Nachhaltigkeit liefert die Verringerung der Schadstoffemissionen und des Ressourcenverbrauchs. Ein weiterer wesentlicher Punkt ist die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, die unterschiedliche Qualifizierungsniveaus bedienen.

Die Stadt Bremen hat mit dem Aufgreifen des Leitbilds einer Produktiven Stadt bereits wichtige Impulse gesetzt. Es bleibt eine Reihe an Handlungsbedarfen – insbesondere, aber nicht nur bezüglich beschäftigungspolitischer Aspekte:

- ▶ Die Beschäftigung mit der Urbanen Produktion erfordert die Aufbereitung von belastbaren Angaben und Daten zum Segment der betroffenen Branchen und Betriebe sowie deren Bedarfe.
- ▶ In den Fokus von Politikgestaltung und Quartiersentwicklung muss noch stärker der Kern der Urbanen Produktion rücken: das produzierende Gewerbe.
- ▶ Bestandsbetriebe der Urbanen Produktion und potenzielle Beschäftigte müssen gerade in Bezug auf innovative und neuartige Herstellungsprozesse qualifiziert werden. Hierfür braucht es Angebote (Wissenstransfer, Lernorte und Ähnliches).

- ▶ Es braucht eine frühzeitige Berücksichtigung von Anforderungen und Effekten im Bereich Beschäftigung sowie von beschäftigungspolitischen Zielsetzungen, Vorgaben und Rahmensetzungen (zum Beispiel Fachkräftebedarf bestimmter Branchen, Qualifizierungs- und Ausbildungsbedarfe).
 - ▶ Die Urbane Produktion und die Produktive Stadt fokussieren sich bislang auf Räume im Innenstadtbereich. Wie kann möglichen weiteren Attraktivitätsverlusten peripherer städtischer Lagen (zum Beispiel Bremen-Nord) begegnet werden?
 - ▶ Die eingeleitete Initiierung einer aktiveren städtischen Boden- und Flächenpolitik ist weiter zu entwickeln.
-

Literatur

SPD – Landesorganisation Bremen/Bündnis 90/Die Grünen – Landesverband Bremen/Die Linke – Landesverband Bremen (2019): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023. Bremen.

Nischwitz, Guido/Chojnowski, Patrick/Bestenbostel, Martin v. (2021): Urbane Produktion für eine Produktive Stadt Bremen. Hrsg.: Institut Arbeit und Wirtschaft/Arbeitnehmerkammer Bremen. Schriftenreihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, Ausgabe 34/März 2021. Bremen.

Schwiegershausen, Florian (2021): Wohnungen und Gewerbe auf dem früheren Hachez-Gelände. Weser Kurier vom 09.02.2021. https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-wohnungen-und-gewerbe-auf-dem-frueheren-hachezgelaeende-_arid,1958347.html. Zugriff am 10.02.2021.

SKUMS [= Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau] (2020): STEP WOHNEN. Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030. Gesamtstädtische Handlungskonzeption. Bremen.

SUBV [= Senator für Umwelt, Bau und Verkehr] (2017): Wohnbauflächen in Bremen bis 2020. Bremen.

02

Bildung und Ausbildung



Regine Geraedts

Kommt eine Corona-Generation?

Auswirkungen der Krise auf die Berufsausbildung

In aller Kürze:

Die Corona-Krise trifft das Ausbildungssystem hart. Einmal mehr zeigt sich: Die Vorzüge des dualen Systems, das die Berufsbildung eng an Betriebe und an den Markt koppelt, kann im wirtschaftlichen Krisenfall zum Nachteil werden.

Im Land Bremen sind Angebot und Nachfrage am Ausbildungsmarkt schon seit vielen Jahren nicht mehr zum Ausgleich gekommen. Das Interesse junger Menschen an einer Berufsausbildung ist zwar weiter hoch, doch die Investitionsbereitschaft der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Ausbildung lässt nach. Die Corona-Krise hat diese Entwicklung verschärft.

Während im vergangenen Jahr erneut ein heftiger Rückgang der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge zu verzeichnen war, sind viele Bewerberinnen und Bewerber am Markt unversorgt geblieben und ist die Jugendarbeitslosigkeit deutlich gestiegen.

Die Situation hat sich noch nicht entspannt. Auch das kommende Ausbildungsjahr 2021/2022 wird zur Herausforderung. Es bleibt deshalb wichtig, einen Schutzschirm für Ausbildung aufzuspannen, der die Situation am Ausbildungsmarkt entspannt, indem er den Verlust von Ausbildungsplätzen vorübergehend kompensiert und bestehende Ausbildungsverhältnisse absichert.

Auf längere Sicht geht es darum, mehr Stabilität in das Ausbildungssystem zu bringen, Zukunftschancen für junge Menschen zu garantieren und die Fachkräftesicherung für die Wirtschaft zu wahren.

Ausbildungsmarkt im Corona-Stress

➔ 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 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Land Bremen bieten zu wenige Ausbildungsstellen an.¹

Die Folgen der Corona-Pandemie haben diese Ausgangssituation noch einmal deutlich verschärft. Von den bisher engagierten Unternehmen haben sich viele aus der Ausbildung zurückgezogen. Umsatzrückgänge, Kurzarbeit und Unsicherheit über die weitere Geschäftstätigkeit dürften dazu geführt haben, dass manche für den eigenen Betrieb in nächster Zeit keinen Bedarf an Nachwuchskräften sahen, anderen mag auch die Zuversicht gefehlt haben, über die kommenden drei Jahre einen geregelten Ausbildungsablauf garantieren zu können. Die Jugendlichen auf der anderen Marktseite standen beim Übergang zwischen Schule und Ausbildung ihrerseits vor hohen Hürden. Denn in der Zeit, in der das Anbahnen von Ausbildungsverträgen sonst auf Hochtouren läuft, kam es zum Herunterfahren aller Aktivitäten: Die Schulen waren zu, die Berufsberatung der Agentur für Arbeit schloss ihre Türen, Ausbildungsmessen oder Praktika in Betrieben konnten nicht mehr stattfinden und auch die

1 Vgl. Geraedts (2020a).



Unternehmen waren mit Bewerbungsgesprächen zurückhaltend. Das Zusammenfinden von Angebot und Nachfrage erlebte auf allen Ebenen Einschränkungen.

Trotzdem hatten im Land Bremen bis zum Ende des Sommers 4.456 junge Menschen den Weg zur Berufsberatung der Agentur für Arbeit gefunden und um Unterstützung bei der Suche nach der passenden Ausbildungsstelle gebeten. Das waren sogar 117 oder 2,7 Prozent mehr als im Vorjahr. Um ein vollständiges Bild der Nachfrageseite zu erlangen, müssten eigentlich auch die Jugendlichen mitgezählt werden, die sich ohne die Unterstützung der Agentur beworben haben, nicht zu vergessen die jungen Menschen aus dem Umland, die sich bei Bremer Betrieben nach einem Ausbildungsplatz umtun. Doch von ihnen bleiben viele unter dem Radar der Statistik. Denn gezählt werden können nur Bewerberinnen und Bewerber, die institutionell erfassbar sind, weil sie sich bei der Berufsberatung gemeldet oder einen Ausbildungsvertrag unterschrieben haben. Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB),

das die offizielle Statistik führt, hat für 2020 im Land Bremen 8.046 Bewerberinnen und Bewerber erfasst. Im Jahr davor waren es mit 8.334 etwas mehr.² Dieser Rückgang ist auch der Erhebungsmethode geschuldet, denn ein schrumpfendes Ausbildungsangebot schmälert die Zahl der Bewerbungserfolge und damit der erfassbaren Jugendlichen.

Unterm Strich zeigt sich bei jungen Menschen trotz Corona-Krise und vieler Hindernisse ein ungebrochen hohes Interesse an dualer Ausbildung. Dabei dürften sich angesichts der ungünstigen Marktchancen einige junge Menschen vorsorglich Ausweichstrategien gesucht haben. Denn mit dem mittleren Schulabschluss lässt sich gut und gerne eine der vielfältigen Optionen zum Erreichen der (Fach-) Hochschulreife wahrnehmen und der Schulbesuch erst einmal fortsetzen, während Abiturientinnen und Abiturienten jederzeit der Weg in ein Studium

² Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung (2020); Bundesinstitut für Berufsbildung (2019).

offensteht. De facto gibt es für sie eine Studienplatzgarantie, eine Ausbildungsplatzgarantie gibt es dagegen nicht. Deshalb absorbieren die Universitäten und Hochschulen gerade in unsicheren Zeiten auch junge Menschen, die am liebsten eine Berufsausbildung gewählt hätten.

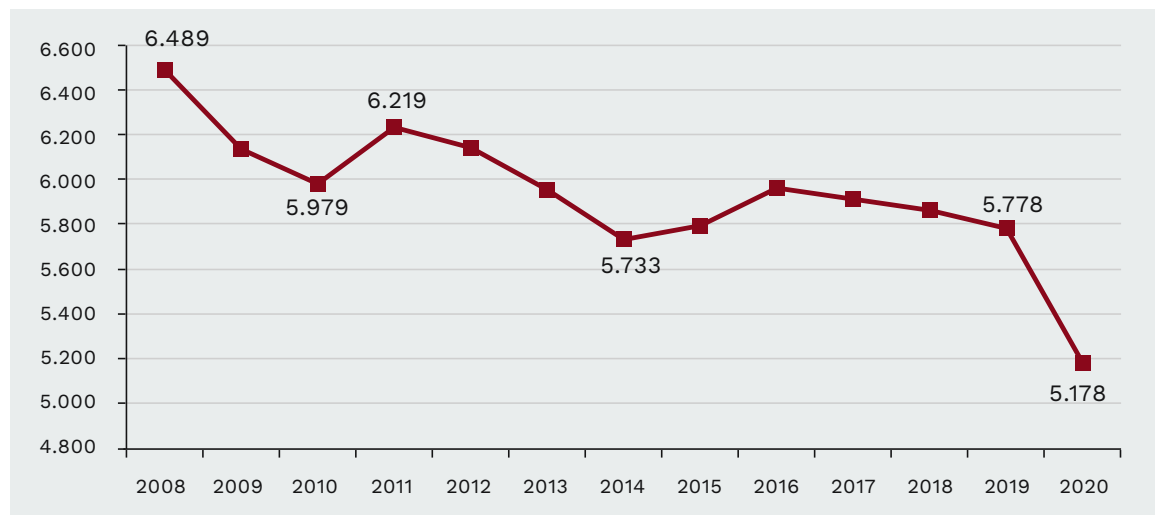
Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge auf historischem Tiefstand

Während sich die Nachfrage in der Corona-Krise also recht stabil zeigt, hat sich die Angebotsseite ungünstig entwickelt. Die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge ist auf einen historischen Tiefstand gesunken. Am Ende kamen nur 5.178 Ausbildungsverträge zum Abschluss – der niedrigste je registrierte Wert überhaupt (*Abbildung 1*). 4.788 der realisierten Ausbildungsplätze waren betrieblich, die übrigen 390 Plätze öffentlich finanziert. Gegenüber dem Vorjahr war insgesamt ein Minus von 600 Verträgen oder 10,4 Prozent zu verzeichnen.

Abbildung 1:

Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge

Entwicklung der im Land Bremen abgeschlossenen Ausbildungsverträge seit 2008



Quellen: Bundesinstitut für Berufsbildung, eigene Darstellung
© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Schon 2008 war als Folge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise das Ausbildungsangebot deutlich zurückgegangen. Danach hat es sich trotz guter Konjunktur, Beschäftigungsgewinnen und Fachkräftebedarf nie wieder erholt. Seither sind bis heute 1.311 Ausbildungsverträge weniger realisiert worden. Das entspricht einem Minus von 20 Prozent:

Jeder fünfte Ausbildungsplatz ist seit der letzten großen Krise verloren gegangen. Denn immer weniger Betriebe beteiligen sich an der Nachwuchssicherung. Die Erkenntnis daraus: Ein konjunkturbedingter, vermeintlich nur temporärer Rückzug von Unternehmen aus der Berufsausbildung führt nicht selten zur endgültigen Abkehr.

Nach der Statistik des BIBB kamen im Corona-Jahr 2020 nur noch 68,6 Ausbildungsplätze auf 100 Ausbildungsinteressierte. Das reicht längst nicht aus, um der jungen Generation eine Perspektiven zu geben. Denn anders als die Betriebe können sich die jungen Menschen nicht einfach zurückziehen. Schließlich ist ein Ausbildungsabschluss das Eintrittsticket zu gesicherter Beschäftigung. Unterm Strich ist die Entwicklung aber auch für die Wirtschaft ungünstig: Die ohnehin schon bestehende Fachkräftelücke wird noch größer und zur Belastung für die wirtschaftliche Erholung nach der Krise.

Der Schatten der Jugendarbeitslosigkeit

Fehlende Ausbildungsplätze erschweren auch die Vermittlungsarbeit der Agentur für Arbeit. So sind von den 4.456 von der Berufsberatung unterstützten Bewerberinnen und Bewerbern nur 1.408 (31,6 Prozent) in eine betriebliche Ausbildung eingemündet. Das waren 200 oder 12,4 Prozent weniger als im Vorjahr. Zusätzlich 8,6 Prozent sind in eine

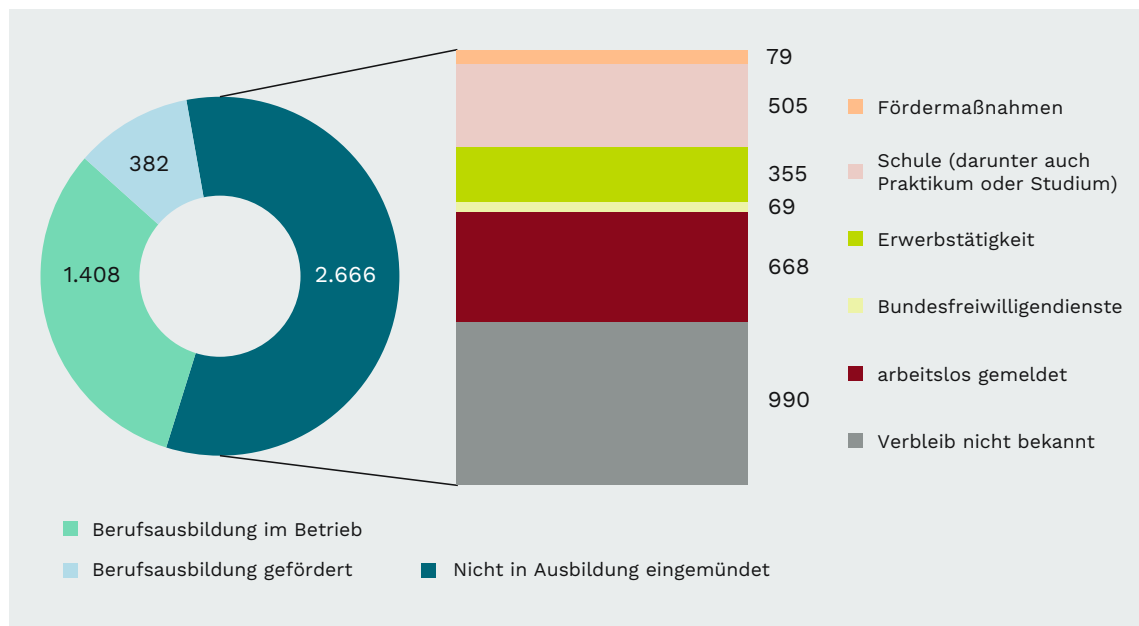
öffentlich geförderte Ausbildungsstelle vermittelt worden. Die übrigen knapp 60 Prozent fanden trotz nachgewiesener Eignung keine Lehrstelle. Was aus ihnen geworden ist, lässt sich in der Statistik der Agentur für Arbeit nachverfolgen.

11,3 Prozent haben sich für den weiteren Schulbesuch entschieden (einige wenige darunter auch für ein Studium oder ein Praktikum). 8 Prozent haben sich einen Job gesucht und 1,5 Prozent einen Platz in einem Bundesfreiwilligendienst gefunden. Ein mit 15 Prozent großer Anteil ging statt in Ausbildung in die Arbeitslosigkeit. 668 Jugendliche waren betroffen. Bei 1,8 Prozent oder 79 jungen Menschen gelang es, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, indem sie in Maßnahmen der Agentur für Arbeit vermittelt wurden. Bei mehr als jeder fünften Bewerberin beziehungsweise jedem fünften Bewerber (990 oder 22,2 Prozent) weiß die Berufsberatung nicht, wo sie geblieben sind.

Von all diesen jungen Menschen haben 998 die Suche auch dann noch nicht aufgegeben, als das Ausbildungsjahr schon längst angefangen hatte. Bis zum Stichtag 30.09. blieben sie ohne Ausbildungsplatz.³

Abbildung 2:
Die wenigsten bekommen einen Ausbildungsplatz

Verbleib der bei der Berufsberatung gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

3 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020).

Dass sich zu Beginn des Ausbildungsjahres so viele von der Berufsberatung betreute junge Menschen arbeitslos melden mussten, ist dramatisch (plus 55 Prozent gegenüber dem Vorjahr). Denn aus vielen Studien ist bekannt, dass der Start in die Arbeitswelt als Arbeitslose beziehungsweise Arbeitsloser hohe soziale Risiken birgt – eine Hypothek, die noch länger auf Einkommen, Entwicklungs- und Karrieremöglichkeiten liegt. 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.⁴ In einer Krise, in der viele junge Menschen gleichzeitig betroffen sind, erreichen die Schatten der Jugendarbeitslosigkeit leicht eine ganze Generation.

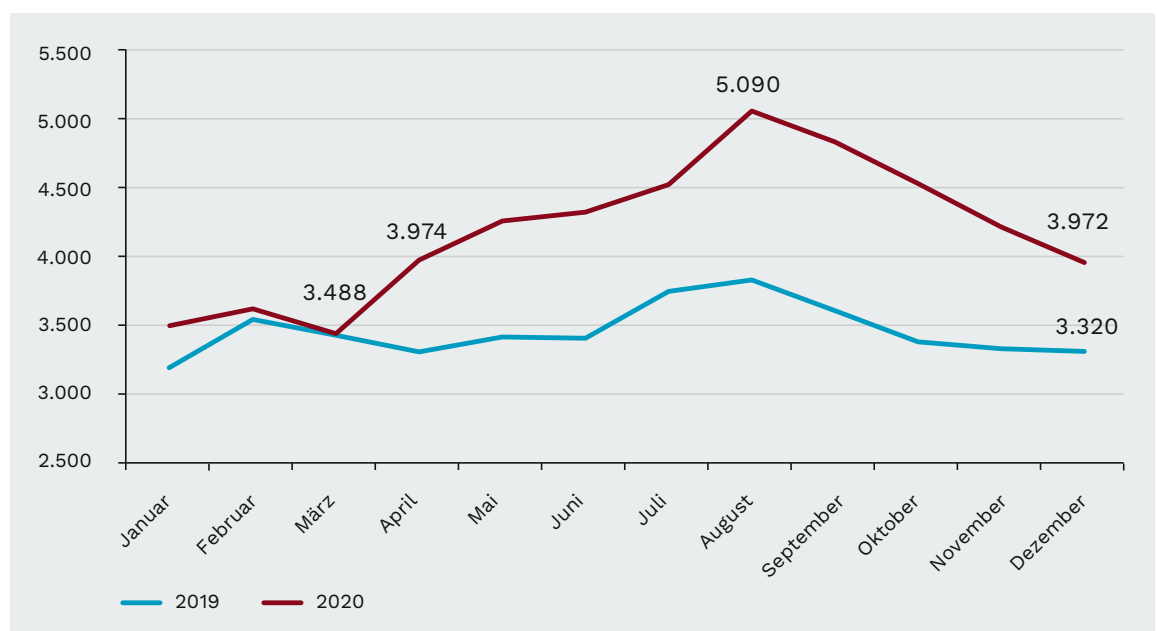
Dabei ist es ein bekanntes Phänomen, dass junge Menschen in Wirtschaftskrisen als erstes und besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Es stehen nicht nur weniger Ausbildungsplätze zur Verfügung, es werden auch weniger Auszubildende nach dem Abschluss übernommen. Auch Kündigungswellen treffen oftmals zuerst die jungen Beschäftigten, weil bei ihnen der Kündigungsschutz weniger stark wirkt. All das lässt die Arbeitslosigkeit von unter 25-Jährigen überdurchschnittlich wachsen. Das zeigt sich auch in der Corona-Krise.

Im Land Bremen ist es der Jugendberufsagentur, unter deren Dach die Agentur für Arbeit, die Jobcenter und die drei Senatsressorts Bildung, Arbeit und Soziales/Jugendhilfe kooperieren, nicht gelungen, diese Entwicklung zu verhindern und den jungen Menschen ausreichend rechtzeitig Alternativen zur Arbeitslosigkeit zu bieten.⁵ Im Vergleich mit dem Vorjahr zeigt sich ein drastischer Anstieg der Arbeitslosigkeit ab März 2020, dem Monat des ersten teilweisen Lockdown. Mit Beginn des Ausbildungsjahres im August war mit 5.090 jugendlichen Arbeitslosen ein vorläufiger Höhepunkt erreicht.

Abbildung 3:

Die Jugendarbeitslosigkeit steigt

Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe 15 bis unter 25 Jahre



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

4 Vgl. Tamesberger (2014).

5 Vgl. Geraedts (2020b).

Es droht eine Welle unversorgter Bewerberinnen und Bewerber

Die Jugendarbeitslosigkeit lag auch im Dezember 2020 weiter deutlich über Vorjahresniveau. Das zeigt, dass die Zeichen nicht auf Entspannung stehen. Zugleich hatten sich im Dezember schon mehr als 2.300 junge Menschen auf ihrer Suche nach einer Lehrstelle bei der Berufsberatung gemeldet, während mehr als 3.000 Jugendliche im Übergangssystem auf eine neue Chance warteten.⁶ Auch wenn es zwischen Arbeitslosen, Bewerberinnen und Bewerbern bei der Berufsberatung und den Jugendlichen im Übergangssystem statistisch Überschneidungen gibt, zeigen die Zahlen deutlich: Im Jahr 2021 werden viele junge Menschen zusammen mit den neuen Schulabgängerinnen und -abgängern auf den Ausbildungsmarkt drängen, um bis zum Sommer eine Lehrstelle zu finden.

Die Corona-Krise ist aber noch lange nicht zu Ende. Der Lockdown gegen die zweite Infektionswelle im November 2020 hält in weiten Teilen noch im März 2021 an, während eine dritte Welle sich bereits aufzubauen droht. Für den Ausbildungsmarkt heißt das: Das Zusammenfinden von Bewerberinnen und Bewerbern auf der einen und Betrieben auf der anderen Seite trifft wieder auf ähnlich schwierige Bedingungen wie im ersten Corona-Jahr, und vor allem steht zu befürchten, dass das Ausbildungsangebot noch weiter zurückgeht. Aktuelle Befunde einer Betriebsbefragung durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen, dass insbesondere kleine Betriebe ihr Lehrstellenangebot weiter einschränken wollen, und Branchenanalysen des BIBB haben ergeben, dass potenziell solche Ausbildungsplätze vom Abbau betroffen sein könnten, die insbesondere von jungen Menschen mit Berufsbildungsreife ergriffen werden.⁷

Das verschärft die Marktkonkurrenz vor allem für Hauptschülerinnen und Hauptschüler, denen schon vor der Corona-Krise nur selten der direkte Übergang in eine Ausbildung gelang. Für sie gibt es kaum Ausweichstrategien als Alternative zu einer Ausbildung. Sie könnten deshalb zu den ganz großen Verliererinnen und Verlierern gehören. Denn ohne Ausbildung drohen schlechte Zukunftsaussichten zwischen prekärer Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Ein Schutzschirm für Ausbildung

Es bleibt deshalb wichtig, einen Schutzschirm für Ausbildung aufzuspannen, der die Situation am Ausbildungsmarkt entspannt, indem er den Verlust von Ausbildungsplätzen vorübergehend kompensiert, bestehende Ausbildungsverhältnisse absichert und schließlich das duale Ausbildungssystem insgesamt stabilisiert und es resilienter macht.⁸

Deshalb sollten soweit möglich beim öffentlichen Dienst und bei den landeseigenen Mehrheitsgesellschaften Kapazitäten für duale Ausbildung deutlich und über Bedarf ausgebaut werden. Dabei sollte das Spektrum der Ausbildungsberufe so erweitert werden, dass insbesondere Hauptschulabsolventinnen und -absolventen zum Zuge kommen. Bisher ist im öffentlichen Dienst die Zahl der Ausbildungsplätze nach Berufsbildungsgesetz überschaubar und sogar leicht rückläufig (2019: 102 Ausbildungsverträge, 2020: 98, 2021: 95). Dabei ist das Interesse bei den Jugendlichen groß: Um die 95 Plätze für das Ausbildungsjahr 2021 hatten sich 1.118 junge Menschen beworben.⁹

Auch die Ausbildungskapazitäten bei den nicht betrieblich, sondern schulisch ausgebildeten Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialberufen

⁸ Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2020).

⁹ Gemeint sind Ausbildungen nach dem Berufsbildungsgesetz beziehungsweise Handwerksordnung. Zur Ausbildungsleistung des öffentlichen Dienstes gehören auch Laufbahnausbildungen für Beamtinnen und Beamte und verschiedene Studiengänge beispielsweise an der Hochschule für Öffentliche Verwaltung ebenso Aufstiegsfortbildungen auf der Grundlage eines Berufsabschlusses wie die Weiterbildung zur Feuerwehrfachkraft oder zur Erzieherin und zum Erzieher. Diese Bildungsgänge sind wichtig, können aber den hier angesprochenen Wegfall betrieblicher Ausbildung nicht kompensieren.

Vgl. Bremische Bürgerschaft (2021).

⁶ 2019 waren 3.200 junge Menschen im Übergangssystem untergebracht, die Zahlen für 2020 werden erst im Frühjahr dieses Jahres vorliegen, dürften aber eher höher ausfallen; vgl. Statistisches Bundesamt (2020).

⁷ Vgl. Maier (2020).

„In einer Krise wie dieser erreichen die Schatten der Jugendarbeitslosigkeit leicht eine ganze Generation. Auch jetzt stehen die Zeichen nicht auf Entspannung. Wir müssen politisch gegensteuern.“

(GES-Berufe) sollten dringlich erhöht werden. Der Bedarf nach mehr Schulplätzen ist wegen des verbreiteten Fachkräftemangels schon lange gegeben. Bei der Ausweitung sind in allen Berufen praxisintegrierte Bildungsgänge voranzutreiben, bei denen eine Ausbildungsvergütung gezahlt wird.

Die hohe Zahl von 998 unversorgt gebliebenen jungen Menschen bei der Berufsberatung und der heftige Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit hätten vermieden werden können, wenn frühzeitig mehr öffentlich finanzierte Ausbildungsplätze zur Verfügung gestanden hätten. Mit dem Landesprogramm „Ausbildungsgarantie“ verfügt das Land mit der Berufsqualifizierung und der außerbetrieblichen Ausbildung bereits über zwei Instrumente, die einen Marktersatz für fehlende Ausbildungsplätze darstellen. Nun sind mit dem Bremen-Fonds zwei Ausbildungsverbände gegründet worden, die bis 2023 bei Trägern zusätzliche Plätze zur Verfügung stellen. Das war ein später, aber dennoch wichtiger und guter Schritt. So sind in der Stadt Bremen 70 und in Bremerhaven 90 zusätzliche Ausbildungsplätze entstanden. Bis 2022 sollen jährlich Neuzugänge möglich sein, allerdings werden die Platzzahlen kleiner. Es wird sich zeigen, ob sie ausreichend bemessen sind. Zugleich muss die Jugendberufsagentur zuverlässige Zugangswege für noch suchende Jugendliche in die außerbetriebliche Ausbildung schaffen, die bisher – zumindest in der Stadt Bremen – noch holprig waren. Bei der Auswahl der Berufe sollte die Konzentration auf zukunftssträchtigen Ausbildungsberufen liegen, die auch für junge Menschen mit Berufsbildungsreife erreichbar sind.

Bei allen Problemen am Ausbildungsmarkt darf nicht aus dem Blick geraten, dass derzeit Tausende junge Menschen eine Ausbildung unter absoluten Ausnahmehinrichtungen absolvieren. Kurzarbeit, Auftragsrückgänge, Homeoffice und andere Veränderungen der Arbeitsorganisation erschweren das Einhalten von Ausbildungsplänen in den Betrieben, der Ausfall der Berufsschule lässt die Theorie ins Hintertreffen geraten und infrage stehende Prüfungstermine tun ihr Übriges. Viele fühlen sich

alleingelassen. Das Förderprogramm des Bundes „Ausbildungsplätze sichern“ unterstützt Verbund- oder Auftragsausbildung, um Betrieben zu helfen, trotz Einschränkungen die Fachpraxis in ihrer ganzen Breite abbilden zu können, und prämiert die Übernahme von Auszubildenden aus insolventen Betrieben, damit es nicht zu Ausbildungsabbrüchen kommen muss. Das Land sollte da finanzieren, wo der Bund Förderlücken lässt, um alle Ausbildungsverhältnisse zu einem guten Abschluss zu bringen. Dazu gehört die Unterstützung der Auszubildenden beim Nachholen von Lernstoff wegen Unterrichtsausfalls in den Berufsschulen und bei der Vorbereitung auf Prüfungen.

Insgesamt muss das Ausbildungssystem unter Corona-Bedingungen mehr Flexibilität lernen: Mit digitalen Medien muss Unterricht nicht in der Berufsschule stattfinden und nicht jede Unterweisung im Betrieb. Auch Prüfungstermine und Ausbildungsdauer müssen flexibel an die Rahmenbedingungen angepasst werden, die die Pandemie nun einmal setzt.

Der Schutzschirm soll die unmittelbaren Folgen der Krise abpuffern. Doch auch schon vor Corona war das eigentlich doch so erfolgreiche duale Ausbildungssystem ein Sorgenkind. Es produziert zwar die Fachkräfte, die die Wirtschaft dringend braucht, doch zeigt es erhebliche Schwächen beim betrieblichen Angebot. Das bringt vor allem leistungsstärkere Ausbildungsinteressierte dazu, sich für den leichteren Weg eines akademischen Abschlusses zu entscheiden, während die leistungsschwächeren oft ausbildungslos zurückbleiben. Der Ausbildungsmarkt ist ein schrumpfender Markt und mit ihm schrumpft das Fachkräftepotenzial.¹⁰ Die Corona-Krise beschleunigt diesen Prozess wie jede Krise vorher. 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 dauerhaft stabilisiert werden. Einer der Hebel ist das Anregen und Absichern betrieblicher Investitionen in die Fachkräftesicherung. Ein umlagefinanzierter Zukunftsfonds zur solidarischen Verteilung der Ausbildungskosten auf alle Betriebe kann hierfür der Schlüssel sein.¹¹ Die aufgezeigten sozialen, wirtschaftlichen und am Ende auch politischen Risiken sind gute Gründe dafür, diesen Auftrag aus der Koalitionsvereinbarung zügig umzusetzen.

¹⁰ Vgl. Geraedts (2019).

¹¹ A.a.O.

Literatur

- Arbeitnehmerkammer Bremen (2020):** Arbeitnehmerorientierte Politik in und nach der Krise – Impulse für einen Bremen-Fonds. Stellungnahme. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (2021):** Drucksache 20/815; 20. Wahlperiode 09.02.2021. Bremen.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2020):** Eckwerte Ausbildungsmarkt 2020, Tabelle 83 – 2020, Erhebung zum 30. September 2020. Bonn.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2019):** Eckwerte Ausbildungsmarkt 2019, Tabelle 83 – 2019, Erhebung zum 30. September 2019. Bonn.
- Geraedts, Regine (2019):** Alle Alarmglocken schrillen. Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus. In: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019. Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen. Bremen.
- Geraedts, Regine (2020a):** Krise am Fachkräftemarkt verlangt nach Lösungen. Schwieriger Aufbruch für mehr Ausbildung im Land Bremen. In: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2020. Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen. Bremen.
- Geraedts, Regine (2020b):** Auswirkungen der „Corona-Krise“ auf das Angebot in der dualen Berufsausbildung und Vorschläge zur Kompensation des erwartbaren Rückgangs von Ausbildungsstellen. Juni 2020. Bremen.
- Maier, Tobias (2020):** Auswirkungen der „Corona-Krise“ auf die duale Berufsausbildung: Risiken, Konsequenzen und Handlungsnotwendigkeiten. Version 1.0. Bonn.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020):** Berufsausbildungsstellen und Bewerber für Berufsausbildungsstellen (Monatszahlen) Land Bremen, September 2020. Nürnberg.
- Statistisches Bundesamt (2020):** Integrierte Ausbildungsberichterstattung – Anfänger, Teilnehmer und Absolventen im Ausbildungsgeschehen nach Sektoren/Konten und Ländern – 2019. Wiesbaden.
- 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.

Jessica Heibült

Nachhaltige Grundfinanzierung der Hochschulen sichern

Der Bedarf an akademischen Fachkräften wächst

In aller Kürze:

Die Bremer Hochschullandschaft ist leistungsstark, beliebt bei Studienanfängerinnen und -anfängern und sehr bedeutend für das Land sowie für die Region. Gleichzeitig gelten die Hochschulen seit Jahren als unterfinanziert. Der Wissenschaftsplan 2025 soll dieser Unterfinanzierung entgegenwirken und die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen langfristig sichern. Der geplante Ausbau der Hochschulen mittels einer erhöhten Grundfinanzierung und der Aufstockung des unbefristeten Personals erntete von allen Seiten viel Lob. Doch der Haushalt 2020 blieb bereits hinter den Zielsetzungen des Wissenschaftsplans zurück. Zwar erhalten die Hochschulen aktuell zusätzliche Mittel aus dem Bremen-Fonds. Die Pandemie-Bekämpfung führt jedoch gleichzeitig zu einer hohen Neuverschuldung und mittelfristig vermutlich zu neuen Sparzwängen. Es ist offenkundig, dass die Zielsetzungen des Wissenschaftsplans zukünftig nicht zu halten sein werden. An welchen Stellen er nicht ausfinanziert ist, bleibt bislang unklar. Unstrittig ist jedoch, dass der Bedarf an hoch qualifizierten Fachkräften wächst und damit auch die Anforderungen an die Hochschulen weiter steigen. Eine nachhaltige Grundfinanzierung ist existenziell für die Zukunft des Wissenschaftsstandorts. Künftige Haushalte müssen deshalb zwingend wieder an den Wissenschaftsplan anschließen.

Das Bremer Hochschulsystem: beliebt, leistungsstark und unterfinanziert

➔ An den staatlichen Hochschulen im Land Bremen studierten im Wintersemester 2019/2020 mehr als 31.000 Menschen, davon knapp 3.000 an der Hochschule Bremerhaven.¹ Die Universität und die drei Hochschulen leisten einen wichtigen Ausbildungs-, Transfer- und Forschungsbeitrag für die regionale Wirtschaft und beeinflussen Parameter, wie Einkommen, Steueraufkommen, regionale Beschäftigung, Arbeitsmarktsituation und Standortentscheidungen von Unternehmen positiv. Zudem fördern sie das Image von Stadt und Region, beleben die Stadtkultur und tragen zu einer positiven Stadtentwicklung und zum Wachstum des Landes bei.²

Auch im Bundesländervergleich schneidet Bremens Hochschulsystem bei bestimmten Kennzahlen sehr gut ab: Bremen profitiert als Stadtstaat neben Berlin und Hamburg vom Andrang junger Menschen aus dem Umland und weist dadurch eine der höchsten Studienanfängerquoten auf. Bei der Erstabsolventenquote, den Abschlüssen in Regelstudienzeit und dem Anteil an bildungsausländischen Absolventinnen und Absolventen belegt Bremen den ersten Platz.³ Bremens Hochschulen haben also sowohl

1 Vgl. Statistisches Landesamt Bremen (2020).

2 Vgl. Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (2019).

3 Vgl. Statistisches Bundesamt (2018).



regional als auch international eine hohe Anziehungskraft. Darüber hinaus führen sie ihre Studierenden überaus erfolgreich zum Abschluss.

Gleichzeitig belegt Bremen auch die ersten Plätze bei weniger erfreulichen Kennzahlen: Die Hochschulen erhalten im Bundesländervergleich je Studentin beziehungsweise Student und je Professur die geringsten Grundmittel. Sie gelten damit als unterfinanziert. Zudem werden in Bremen mit einem Anteil von 40 Prozent die meisten Beschäftigten im wissenschaftlichen und künstlerischen Bereich über Drittmittel finanziert.⁴ Ein Ungleichgewicht zwischen Grund- und Drittmitteln gefährdet den langfristigen Erfolg der Hochschulen und hat drastische Konsequenzen für das Personal, da mit Drittmitteln nicht langfristig geplant werden kann.

Auch der Wissenschaftsrat weist in seinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Bremer Hochschulsystems – trotz hoher Leistungsstärke – auf eine dramatische Unterfinanzierung hin. Insbesondere in der Personal- und Infrastrukturausstattung zeigt sich, dass ein Ausbau bisher ohne Nachhaltigkeit erfolgt ist.⁵ Befristung und Unsicherheit prägen die Beschäftigungssituation an den Hochschulen. Gewerkschaften und Arbeitnehmerkammer fordern deshalb seit Langem eine Erhöhung der Grundfinanzierung und bessere Beschäftigungsbedingungen.

4 Vgl. ebd.

5 Vgl. Wissenschaftsrat (2013).

Wissenschaftsplan 2025: entscheidender Schritt aus der Unterfinanzierung

Der 2019 vom Senat verabschiedete Wissenschaftsplan 2025 knüpft genau an diesem Punkt an. Sein vorrangiges Ziel ist, „den Anschluss an die Ausstattungen der anderen Bundesländer herzustellen, um die Wettbewerbsfähigkeit der bremischen Hochschulen nicht zu gefährden.“⁶ Dafür sieht er eine deutliche Erhöhung der Grundfinanzierung und damit einhergehend die Aufstockung des unbefristeten Personals für die Jahre 2020 bis 2025 vor. Das ist ein wichtiges Signal an die Hochschulen und ihre Beschäftigten. Denn eine ausreichende Grundfinanzierung ist Grundlage für gute Beschäftigungsbedingungen, einen Ausbau der Studienplätze und den nachhaltigen Erfolg in Forschung und Lehre.

Ganz konkret sieht der Wissenschaftsplan außerdem den Ausbau der Hochschule Bremerhaven vor. Bis 2025 soll die Studierendenzahl auf 4.000 bis 2035 sogar auf bis zu 5.000 erhöht werden. Dafür ist perspektivisch auch der Aufbau eines neuen dritten Fachbereichs angedacht. Entsprechende Planungen für einen Fachbereich „Gesundheit und Soziales“ wurden im letzten Jahr sowohl unter dem alten als auch unter dem neuen Rektor vorangetrieben.

Darüber hinaus sind zahlreiche Teilziele des Wissenschaftsplans positiv hervorzuheben: der Ausbau der Studienplätze, die Stärkung der Lehre, die Etablierung innovativer Studienangebote, die Weiterentwicklung der Internationalisierung, zusätzliche Gebäude für Lehre und Forschung, die Schaffung von mehr Wohnraum für Studierende, die Verbesserung der Durchlässigkeit für das Studium neben einer Berufstätigkeit, die Erhöhung des Frauenanteils unter den Professuren sowie die Unterstützung bei der Digitalisierung der Hochschulen.

Insgesamt darf jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, dass der Wissenschaftsplan zwar den entscheidenden Schritt aus der Unterfinanzierung darstellt, aber lediglich eine nachzuholende Entwicklung einleitet. Diese muss regelmäßig darauf überprüft werden, ob sie das Ziel einer verlässlichen und wettbewerbsfähigen Finanzierung noch erfüllt. Denn die zukünftigen Anforderungen an die Hochschulen steigen.

Bedarf an hoch qualifizierten Fachkräften am Arbeitsmarkt wächst

Der Bedarf an Expertinnen und Experten am Bremer Arbeitsmarkt wird sich in Zukunft deutlich erhöhen. Zu diesem Ergebnis kommt die von der Arbeitnehmerkammer beauftragte Studie des Centers für Wirtschaftspolitische Studien (CWS) der Leibniz Universität Hannover. Im Rahmen des Projekts wurde die Wirtschaftsstruktur des Landes Bremen analysiert und mit dem hiesigen Studienangebot verglichen. Zudem wurden zukünftige Fachkräftebedarfe hergeleitet.⁷

Hinsichtlich des Angebots sind die Bremer Hochschulen mit ihrem naturwissenschaftlich-technischen Fokus stark auf die regionale Wirtschaftsstruktur ausgerichtet. Insgesamt wird die hohe Passfähigkeit zu den Clustern Maritime Wirtschaft und Logistik, Luft- und Raumfahrt, Windenergie und Automotive sowie zur Branche der Nahrungs- und Genussmittelindustrie positiv bewertet. Die Bremer Hochschulen tragen mit ihrem Angebot gegenwärtig entscheidend zur Deckung des Fachkräftebedarfs durch akademischen Nachwuchs bei.

Ein anderes Bild ergibt sich für die prognostizierten Bedarfe. Die Studie wagt hier mit eigenen Berechnungen und gestützt auf Erhebungen des Forschungsinstituts der Bundesagentur für Arbeit einen Blick in die Zukunft. Durch eine vergleichsweise schwache Beschäftigungsentwicklung in der Vergangenheit weist Bremen einen gealterten Arbeitsmarkt auf. Dadurch ergibt sich bereits in naher Zukunft ein hoher Bedarf an akademisch ausgebildeten Arbeitskräften. Bis 2030 müssen im Land Bremen fast 24.700 Expertinnen und Experten hinzugewonnen werden. Die Bedarfe sind besonders hoch bei Ingenieuren und Technikern, in Erziehung und Lehre, in den Gesundheits- und Sozialberufen sowie in Informatikberufen.

Auf der Grundlage dieser Analysen entwickelt die Untersuchung mehrere Handlungsfelder für das Land und die Hochschulen. Um die zukünftigen Bedarfe zu decken, wird unter anderem empfohlen, die bislang erfolgreiche Internationalisierungsstrategie der Hochschulen weiterzuverfolgen, die akademische Ausbildung im Gesundheits- und

⁶ Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (2019).

⁷ Vgl. Gehrke/Trunzer (2020).

Sozialwesen auszubauen, akademische Weiterbildung zu fördern sowie duale Studiengänge zu stärken. Zuletzt wird grundsätzlich darauf hingewiesen, dass die Grundfinanzierung der Hochschulen für einen mittel- und langfristigen Ausbau des Studienangebots nachhaltig gesteigert werden muss. Einige der entwickelten Handlungsfelder finden sich ebenfalls in den Zielsetzungen des Wissenschaftsplans wieder. Damit wird die Bedeutung seiner Umsetzung durch die Studie erneut unterstrichen.

Status quo: Haushalt bleibt hinter Wissenschaftsplan zurück – durch Corona drohen neue Sparzwänge

Die Mittel-Zuwendungen an die Hochschulen bleiben jedoch im Haushalt 2020 bereits hinter dem Wissenschaftsplan zurück. Die folgende Tabelle 1 zeigt die veranschlagten Mittel des Landes im Vergleich zum Wissenschaftsplan.

Tabelle 1:
Gesamtausgaben der Hochschulen im Vergleich zum Wissenschaftsplan
in Millionen Euro

Angaben in Mio. Euro	Wissenschaftsplan 2025		Haushaltsanschlag	
	2020	2021	2020	2021
Gesamtausgaben	517,4	533,3	510,1	539,9
Personalkosten	3,3	3,3	3,0	3,5
Sachkosten	421,2	428,2	414,2	437,6
Investitionen	92,9	101,8	92,9	98,8

Quelle: Senatorin für Wissenschaft und Häfen (2021)

© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

„Es gibt einen hohen Bedarf an akademisch ausgebildeten Arbeitskräften. Bis 2030 müssen im Land Bremen fast 24.700 Expertinnen und Experten hinzugewonnen werden.“

Vergleicht man den Haushaltsanschlag 2020 mit dem Wissenschaftsplan 2020, ist eine Lücke von gut sieben Millionen Euro zu erkennen. Diese ist auf eine kleinere Differenz in den Personal- und eine größere Differenz in den Sachkosten zurückzuführen. Unter Personalkosten werden lediglich die Personalkosten der Wissenschaftsabteilung im Ressort zusammengefasst. Bei den Sachkosten machen die Personalkostenzuschüsse an die Hochschulen den größten Anteil aus. Hinzu kommt, dass Tarifsteigerungen im Wissenschaftsplan grundsätzlich nicht eingeplant werden, sich im Haushaltsanschlag aber wiederfinden. Das bedeutet, dass die Lücke in den Sachkosten faktisch noch größer ist als

sieben Millionen Euro. Insgesamt kann somit eindeutig weniger Geld in Personal investiert werden als im Wissenschaftsplan vorgesehen.

Der Haushaltsanschlag für das Jahr 2021 scheint auf den ersten Blick die Planungen im Wissenschaftsplan zu übertreffen. Allerdings sind auch an dieser Stelle die Mehrausgaben vor allem auf Tarifsteigerungen zurückzuführen. Der Haushaltsanschlag bleibt nach Aussagen des Wissenschaftsressorts faktisch für 2021 ebenfalls leicht hinter dem Wissenschaftsplan zurück. Zudem wird die im Jahr 2020 entstandene Lücke nicht aufgefangen.

Der Grund für die Differenz zum Wissenschaftsplan liegt augenscheinlich nicht in der Corona-Pandemie, da der Haushalt für die Hochschulen 2020/2021 bereits vor der Krise festgelegt war. Corona führt – jedenfalls kurzfristig – nicht zu einer sinkenden Mittelzuweisung an die Hochschulen. Im Gegenteil: Das Land unterstützt die Hochschulen und die Studierenden mit zusätzlichen Mitteln aus dem Bremen-Fonds.⁸ Zum Sommersemester 2020 wurde mit einem Volumen von vier Millionen Euro das Sofortprogramm „Digitale Lehre“ aufgelegt. Zusätzlich wurden 15 Millionen Euro für die Umsetzung eines hybriden Wintersemesters bereitgestellt. Zudem hat der Senat unter anderem einen Darlehensfonds für Studierende aufgelegt und die Langzeitstudiengebühren abgeschafft, um Studierende, die ihren Nebenjob verloren haben, finanziell zu entlasten.

„Der Haushalt wird nun nicht wie ursprünglich geplant erhöht. Damit sind die Ziele des Wissenschaftsplans nicht mehr zu erreichen. Die Unterfinanzierung der Hochschulen droht fortgeführt zu werden.“

Welche Ziele des Wissenschaftsplans durch die fehlenden Haushaltsmittel nicht umgesetzt werden können, ist unklar. Der vorgesehene Ausbau der Hochschule Bremerhaven scheint offenkundig weiter erklärtes Ziel der Politik zu sein. Für die Haushaltsjahre 2020/2021 wurden bis zu 3 Millionen Euro für den Ausbau auf bis zu 4.000 Studierende bereitgestellt. Damit sollen sowohl Kapazitätsausweitungen in stark nachgefragten Fächern, wie Lebensmitteltechnologie und Medizintechnik, umgesetzt als auch Ergänzungen des Studienangebots, zum Beispiel durch IT-Sicherheit, Medizinassistenten und soziale Arbeit realisiert werden.⁹ Die Umsetzung des Ausbaus der Hochschule Bremerhaven ist – besonders vor dem Hintergrund des zukünftigen Fachkräftebedarfes in diesen Bereichen – ein wichtiges Zeichen für den Hochschulstandort Bremerhaven.

Das Wissenschaftsressort gesteht dennoch, dass der Wissenschaftsplan 2025 auch in den nächsten Jahren nicht ausfinanziert ist. Die Auswirkungen auf die übrigen Bremer Hochschulen sind aktuell noch nicht einzuschätzen. Die Zahlen für die Haushaltsjahre 2020/2021 zeigen, dass vor allem die Aufstockung des unbefristeten Personals nicht wie geplant umgesetzt werden kann. Ein langfristiger und nachhaltiger Ausbau der Hochschulen ist aber nur mit ausreichend fest angestelltem Personal zu realisieren. Dafür ist die Umsetzung des Wissenschaftsplans zwingend erforderlich. Mittelfristig führt die Corona-Krise jedoch zu neuen Sparzwängen. Die Auswirkungen sind auch im Wissenschaftsbereich bereits abzusehen. Bis Redaktionsschluss waren drastische Kürzungspläne des Finanzsenators für die Haushaltsjahre 2022/2023 zwar abgewendet, geplante Mehrausgaben, die im Wissenschaftsplan vorgesehen sind, wird es aber ebenfalls nicht geben. Stattdessen soll der Haushalt auf dem Niveau von 2021 fortgeschrieben werden. Damit sind die Ziele des Wissenschaftsplans nicht mehr zu erreichen. Die Unterfinanzierung der Hochschulen droht fortgeführt zu werden.

⁸ Diese Mittel werden in Tabelle 1 nicht aufgeführt.

⁹ Vgl. Senatorin für Wissenschaft und Häfen (2020).

Exkurs

Beschäftigungsbedingungen an den Hochschulen

Das „Normalarbeitsverhältnis“ an den Hochschulen ist befristet. Im Land Bremen waren 2018 gut 67 Prozent der hauptberuflichen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie knapp 26 Prozent der Nichtwissenschaftlerinnen und Nichtwissenschaftler befristet beschäftigt.¹⁰ Darüber hinaus wird vor allem an den Fachhochschulen inzwischen ein großer Teil der Lehre über gering honorierte Lehraufträge abgedeckt, die nach dem Bremischen Hochschulgesetz die Lehre eigentlich nur ergänzen sollen.

Die vertraglichen Rahmenbedingungen sind geprägt von Zeitverträgen, kurzen Vertragslaufzeiten und unsicheren Perspektiven. Beschäftigte sind konfrontiert mit schlechten Aufstiegschancen, Arbeitsplatzunsicherheit und mangelnder Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zudem sind die Karriereaussichten an den Hochschulen begrenzt. Eine unbefristete Vollzeitstelle unterhalb der Professur ist kaum erreichbar. Die Chancen, eine der begehrten Professuren zu ergattern, gelten ebenfalls als gering. Diese Strukturen wirken sich entscheidend auf die Karriere- und Familienplanungen der Beschäftigten aus. Um Spitzenforscherinnen und -forscher an den Hochschulen zu halten und neue zu gewinnen, müssen gute und sichere Beschäftigungsperspektiven auch „unterhalb“ von Professorenstellen geschaffen werden.

Der im November 2016 unterzeichnete Rahmenkodex „Vertragssituationen und Rahmenbedingungen von Beschäftigten an den staatlichen Bremischen Hochschulen“ ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Er wurde in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit den Interessenvertretungen der Beschäftigten, der Senatorin für Wissenschaft und den Leitungen der Hochschulen entwickelt. Der Kodex ist rechtlich nicht bindend, sondern eine Selbstverpflichtung der Hochschulen für eine bessere Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse. Er schafft verbesserte Rahmenbedingungen insbesondere bei der Ausgestaltung befristeter Arbeitsverhältnisse.

Der Wissenschaftsplan schreibt die Umsetzung des Rahmenkodex als übergeordnetes Ziel fest und fordert die konsequente Umsetzung von den Hochschulen. Das Hochschulgesetz sieht eine Evaluation und Weiterentwicklung des Kodex bisher nur nach Bedarf vor. Die Umsetzung an den Hochschulen wurde bislang nicht evaluiert, dies ist aber für das Jahr 2021 vorgesehen. Eine regelmäßige Evaluation ist erforderlich, um den Kodex kontinuierlich zu erweitern, ihn fest in hochschulinternen Verfahren zu etablieren und damit ein stärkeres Verantwortungsbewusstsein bei Führungskräften und Hochschulleitungen herbeizuführen.

Handlungsempfehlungen

► Eine nachhaltige Grundfinanzierung sichern, Wissenschaftsplan 2025 ausfinanzieren

Die Anforderungen an die Hochschulen steigen, der Bedarf an hoch qualifizierten Fachkräften wächst. Ein langfristiger Ausbau der Hochschulen ist aber nur mit einer nachhaltigen Grundfinanzierung möglich. Die kommenden Haushalte müssen daher zwingend an den Wissenschaftsplan anschließen und bereits vorhandene

¹⁰ Vgl. Banscherus (2020).

Defizite ausgleichen, um die Leistungsstärke der Hochschulen zu erhalten, den Wissenschaftsstandort zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit der Bremer Hochschulen nicht zu gefährden. Die Politik muss in den kommenden Haushaltsverhandlungen einen Schwerpunkt auf die Wissenschaft legen.

► **Den Rahmenkodex weiterentwickeln und konsequent umsetzen**

Um langfristig gute Beschäftigungsbedingungen sicherstellen zu können, braucht es – neben einer verlässlichen Grundfinanzierung – die Verankerung der Grundlagen aus dem Rahmenkodex in hochschulinternen Verfahren. Um die konsequente Umsetzung an den Hochschulen zu überprüfen, muss eine regelmäßige Evaluation des Kodex erfolgen. Diese ist auch erforderlich, um den Kodex kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Mit der Novelle des Bremischen Hochschulgesetzes (BremHG) 2017 wurden beispielsweise neue Personalkategorien, wie wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Dienstleitung oder die Tenure-Track-Professuren, eingeführt. Der Rahmenkodex muss neue Personalkategorien aufnehmen und Rahmenbedingungen für gute Beschäftigung festschreiben. Darüber hinaus finden Beschäftigte im Drittmittelbereich bisher kaum Berücksichtigung, obwohl eine Abkehr von der Fokussierung auf Drittmittel auch im Wissenschaftsplan 2025 nicht erkennbar ist. Im Sinne guter Beschäftigungsbedingungen ist deshalb unerlässlich, auch für Beschäftigte im Drittmittelbereich nachhaltige Karriereperspektiven zu schaffen und diese im Rahmenkodex zu verankern.

Literatur

- Banscherus, Ulf (2020):** DGB-Hochschulreport. Arbeit und Beschäftigung an Hochschulen. Datenreport. Berlin.
- Gehrke, Birgit/Trunzer, Johannes (2020):** Wirtschaftsstruktur, Fachkräftebedarf und Studienangebot in Bremen. Eine Studie des CWS – Center für Wirtschaftspolitische Studien des Instituts für Wirtschaftspolitik im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Senatorin für Wissenschaft und Häfen (2020):** Beschlussvorlage 20/2076.
- Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2019):** Wissenschaftsplan 2025. Schwerpunkte der bremischen Wissenschaftspolitik. Bremen.
- Statistisches Bundesamt (2018):** Hochschulen auf einen Blick.
- Statistisches Landesamt Bremen (2020):** Statistisches Jahrbuch 2020. Bremen.
- Wissenschaftsrat (2013):** Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschulsystems des Landes Bremen. Mainz.

Dr. Jennie Auffmanberg

Pflege studieren

Vielfältige Studienmöglichkeiten, verbesserte Arbeitsmarkt- und Verdienstchancen?

In aller Kürze:

Mit der akademischen Aus- und Weiterbildung in der Pflege verbinden sich Hoffnungen auf eine höhere Pflegequalität, bessere Verdienste, eine Steigerung der Attraktivität sowie eine Aufwertung des Berufs. Doch bestätigen sich diese Erwartungen in der Praxis? Der Beitrag zeigt, dass die Studierendenzahlen im Vergleich zu den Auszubildendenzahlen weiterhin gering sind und ein zwar vielfältiges, aber wenig standardisiertes Angebot besteht. In den Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen machen studierte Pflegekräfte nur einen Bruchteil der Beschäftigten aus und ein großer Teil von ihnen arbeitet trotz akademischen Abschlusses in der gleichen Position wie zuvor. Funktionen in Pflegedienstleitung, Verwaltung und Geschäftsführung setzen formal keinen akademischen Abschluss voraus und der finanzielle Gewinn durch das Studium ist eher gering – vor allem für Frauen. So mögen pflegewissenschaftliche Studiengänge theoretisch eine sinnvolle Ergänzung und Vertiefung schulischer Angebote sein. In der Praxis spielen sie jedoch noch eine untergeordnete Rolle. In der Ausgestaltung pflegewissenschaftlicher Studienangebote wird darauf zu achten sein, dass die Anbindung an den Arbeitsmarkt gesichert ist und anspruchsvollere Tätigkeiten eine entsprechende Vergütung erfahren. Führt der vermehrte Einsatz von studierten Pflegekräften auch zu einem vermehrten Einsatz von Pflegehilfskräften, wird es nötig sein, die Arbeitsbedingungen und die Bezahlung dieser in der Regel prekären Arbeitsverhältnisse zu verbessern.

Einleitung

→ Die Entwicklung der Studierendenzahlen in pflegewissenschaftlichen Studiengängen war in den letzten 15 Jahren zeitweise sehr dynamisch und auch fachlich wird über eine Akademisierung und Differenzierung des Pflegeberufs diskutiert. Im Land Bremen ist dieses Thema ebenfalls aktuell: Die Hochschule Bremen hat einen der deutschlandweit ersten primärqualifizierenden Studiengänge in der Pflege eingerichtet und die Hochschule Bremerhaven setzt mit dem neuen Studiengang Physician Assistant ab 2022 mit 45 Studienplätzen auf die akademische Weiterentwicklung des Berufsbildes der Pflege.

Mit einer verstärkten hochschulischen Aus- und Weiterbildung im Pflegebereich werden einige Hoffnungen verbunden. So ist die Arbeit im Pflegebereich von steigenden fachlichen Anforderungen sowie einem zunehmenden Fachkräftemangel geprägt. Ein höheres Qualifikationsniveau geht mit besseren Pflegeergebnissen einher. Daher sehen einige pflegewissenschaftlerinnen und -wissenschaftler und Gesundheitsökonominen und -ökonominnen die Notwendigkeit einer stärkeren Professionalisierung und gleichzeitigen Differenzierung der Qualifikationsniveaus im Pflegebereich. Der Wissenschaftsrat empfahl 2012 einen Anteil hochschulischer Qualifikationen von 10 bis 20 Prozent im Bereich der Pflege sowie der therapeutischen Berufe.



„Ein höheres Qualifikationsniveau geht mit besseren Pflegeergebnissen einher.“

Davon ist die Realität noch weit entfernt. Darüber hinaus stellen sich unter anderem folgende Fragen: Welche Rolle nimmt die akademische Aus- und Weiterbildung gemessen an schulischen Angeboten ein? Wie fügen sich studierte Pflegekräfte in den Qualifikationsmix der Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen ein? Und nicht zuletzt: Geht ein absolviertes Pflegestudium mit verbesserten Arbeitsmarkt- und Verdienstmöglichkeiten einher?

Studierendenzahlen und Studienangebot

Die Zahlen von Studierenden im ersten Fachsemester pflegewissenschaftlicher Studiengänge haben sich bundesweit zwischen den Wintersemestern 2006 und 2014 von 560 auf 2.279 Studierende zunächst vervierfacht. Auf diesem Niveau stagnieren die Zahlen jedoch seit 2014. Im Vergleich mit

der schulischen Ausbildung macht die hochschulische Bildung nur einen Anteil von 4,5 Prozent aus – eine beachtliche Zahl von im Durchschnitt etwa 47.000 Schülerinnen und Schülern beginnt jährlich die schulische Ausbildung in der Alten- oder Gesundheits- und Krankenpflege (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1:

Anteil der akademischen Pflegeausbildung konstant bei etwa 4,5% seit 2012

1. Schuljahrgänge der Ausbildung und Studierende im 1. Fachsemester Pflegewissenschaft/-management



Quellen: Statistisches Bundesamt, diverse Jahrgänge; Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020 des BiBB, S. 183, eigene Darstellung
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Das Studienangebot ist bei eher geringen Studierendenzahlen gleichzeitig sehr vielfältig. Es existieren zahlreiche pflegewissenschaftliche Bachelor- und Masterstudiengänge. Zum Teil sind die Bachelorstudiengänge primärqualifizierend oder werden auch dual in Kooperation mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in der Pflege angeboten. Die Curricula sind nicht einheitlich. So können in gleichnamigen Studiengängen unterschiedliche Inhalte vermittelt werden, ebenso werden unter verschiedenen Bezeichnungen sehr ähnliche Inhalte angeboten. Die Masterstudiengänge setzen einen pflegewissenschaftlichen Bachelorabschluss voraus.

Vier Cluster können unterschieden werden: (1) Pflegewissenschaftliche Studiengänge vermitteln das Wissen, um pflegerische Strukturen zu verstehen und zu verbessern, an neuen Versorgungsstrukturen und -prozessen zu forschen und in leitenden Positionen in Einrichtungen der Alten- und Krankenpflege zu arbeiten. Darüber hinaus werden auch betriebswirtschaftliche und juristische Inhalte gelehrt. Unter dieses Cluster fallen beispielsweise der Studiengang Advanced Nursing Practice sowie der Studiengang Physician Assistant. Diese beiden Abschlüsse zielen darauf ab, Pflegekräfte zu befähigen, auch ärztliche Vorbehaltstätigkeiten auszuüben. (2) Fachpflegerische Studiengänge vermitteln das nötige Wissen für die Pflege in speziellen Bereichen wie Palliativpflege, psychiatrische Pflege oder Gerontologie. Diese Studiengänge sind eher klein, wodurch in der Regel nur entweder ein Bachelor- oder Masterangebot besteht. (3) Pflegepädagogische Studiengänge sind auf die Qualifikation von Lehrpersonal für Pflegeberufe ausgerichtet. (4) Studiengänge im Bereich Pflegemanagement sollen für Führungspositionen in den Einrichtungen des Gesundheitswesens qualifizieren.

Mit dem Pflegeberufereformgesetz von 2017 ist auch die primärqualifizierende hochschulische Pflegeausbildung geregelt (§ 37), das heißt, ein Pflegestudium auf Bachelorniveau, mit dem gleichzeitig die Anerkennung als Pflegefachfrau oder -fachmann erworben wird. Das Ziel ist die Ausbildung von Pflegekräften für die Arbeit am Bett, jedoch mit einem höheren Reflexions- und Kommunikationsniveau und der Fähigkeit, pflegewissenschaftliche Erkenntnisse in die Pflegepraxis umzusetzen sowie hochkomplexe Pflegeprozesse zu übernehmen. Bisher werden primärqualifizierende Studiengänge nur an wenigen Hochschulen angeboten. An der Hochschule Bremen besteht ein solches Angebot mit dem Internationalen Studiengang Pflege. Jährlich stehen hier 40 bis 60 Studienplätze zur Verfügung.

Eine Vergütung, wie etwa im Bereich der hochschulischen Hebammenausbildung, wird in den primärqualifizierenden Studiengängen nicht gezahlt. Die Vergütung der Praxiseinsätze ist gesetzlich nicht geregelt. In der „Ausbildungsinitiative Pflege“ der Konzierten Aktion Pflege (KAP) haben sich die Beteiligten auf die unverbindliche Formulierung geeinigt, dass Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen die Möglichkeit „prüfen“, den Studierenden ein angemessenes Entgelt während der Praxiseinsätze zu zahlen.¹ Da eine betriebliche Anbindung wie etwa im dualen Studium fehlt, kann auch die Organisation von Praxiseinsätzen für die Studierenden – bei einem ohnehin knappen Angebot in Bereichen wie etwa der Pädiatrie – schwierig sein. Die KAP hat das Problem erkannt und sich zumindest „zum Ziel [gesetzt], genügend Plätze für die Praxiseinsätze der Studierenden [...] vorzuhalten“.² Fraglich ist auch, inwieweit die Einrichtung von sogenannten Skills Labs, also speziellen Trainingseinrichtungen zur praktischen Vermittlung und Reflexion von Pflegetätigkeiten, die Praxiseinsätze ersetzen kann. Das Pflegeberufereformgesetz erlaubt maximal zehn Prozent der Praxiseinsätze durch Zeiten in Skills Labs zu ersetzen.

Ausbildungsbegleitende oder -integrierende Studiengänge in den Pflege-, Therapie- und Hebammenwissenschaften in Kooperation mit Berufsfachschulen wurden von der Hochschulrektorenkonferenz kritisiert. Sie entsprächen „oft nicht hochschulischen Anforderungen an die wissenschaftliche Qualifikation des Personals, die Wissenschaftsfundierung oder die Strukturierung der Ausbildung“. Die Hochschulrektorenkonferenz sieht ein Spannungsverhältnis zwischen akademischem Selbstverständnis und „engeführten beruferechtlichen Vorgaben“ und beansprucht für die Hochschulen die Verantwortung für Konzeption, Durchführung, Evaluation und Akkreditierung der Studiengänge – auch für die praxisbezogene Ausbildung. Diese müssten bei der den Abschlussgrad verleihenden Hochschule liegen.³

1 Vgl. BMFSFJ (2019).

2 Vgl. ebd.

3 Vgl. Hochschulrektorenkonferenz (2017).

Qualifikationsmix und Pflegepraxis

Die akademische Pflegeausbildung hat Auswirkungen auf den Qualifikationsmix in der Pflegepraxis. In Gesprächen mit Expertinnen und Experten wird deutlich, dass sinnvolle Einsatzgebiete für akademisch ausgebildete Pflegekräfte durchaus bestünden. Sie können beispielsweise Pflegestandards und neue pflegewissenschaftliche Erkenntnisse in die Praxis einbringen, hochkomplexe Pflegefälle übernehmen, Prozesse von kollegialer Beratung gestalten, Fallbesprechungen moderieren, spezielle Aufgaben und Leitungsfunktionen wahrnehmen und in der Diagnostik eingesetzt werden.

Die Differenzierung der Qualifikationsniveaus im Pflegealltag kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. So können sowohl Aufgaben als auch Pflegefälle entsprechend dem Qualifikationsniveau aufgeteilt werden. Werden Aufgaben nach Qualifikation differenziert, so ist dies eine Abkehr von der von vielen Pflegekräften geschätzten Bezugspflege. Die Taylorisierung von Pflegeprozessen könnte zudem den vermehrten Einsatz von Pflegehilfskräften mit sich bringen. Erfolgt die Differenzierung nach Qualifikationsniveaus anhand von Pflegefällen (zum Beispiel werden hochkomplexe Fälle von studierten Pflegekräften übernommen), so ist die Bezugspflege weiterhin möglich. Ausdifferenzierte Konzepte für einen neuen Qualifikationsmix liegen jedoch nur vereinzelt vor. Beispielsweise sind hier das Kompetenzmodell des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf⁴ und das Bremer Personalbemessungsinstrument für die Altenpflege⁵ zu nennen. Vor allem in der Altenpflege kann aus dem Einsatz von akademisch ausgebildeten Pflegekräften auch ein vermehrter Einsatz von Pflegehilfskräften folgen. Dieser ist angesichts der alarmierend hohen Zahl an Arbeitsunfähigkeiten und Eintritten in die Erwerbsminderungsrente sowie geringer Verdienste und einer begrenzten Durchlässigkeit zur Fachkraftausbildung in dieser Berufsgruppe kritisch zu beurteilen.

„Erfolgt die Differenzierung nach Qualifikationsniveaus anhand von Pflegefällen, so ist die Bezugspflege weiterhin möglich.“

Arbeitsmarkt und Vergütung

Die Einsatzmöglichkeiten für die Absolventinnen und Absolventen scheinen nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch noch unklar zu sein. Dies ist womöglich ein Grund dafür, dass viele studierte Pflegekräfte weiterhin Tätigkeiten ausüben, die nur die dreijährige schulische Ausbildung voraussetzen und sich auch die Bildungsrendite in Grenzen hält.

So berichtete die Bundesregierung, dass 2017 Beschäftigte mit pflegewissenschaftlichem Abschluss nur 0,34 Prozent aller Beschäftigten bei ambulanten Pflegediensten ausmachten (1.306 Personen) und 0,45 Prozent der Beschäftigten in den Pflegeheimen (3.444 Personen). Drei Viertel dieser Beschäftigten in der ambulanten Pflege und zwei Drittel in den Pflegeheimen waren überwiegend in der Pflegedienstleitung, Verwaltung oder Geschäftsführung tätig. Ein Viertel der Beschäftigten mit pflegewissenschaftlichem Abschluss in der ambulanten Pflege und ein Drittel in den Pflegeheimen waren jedoch weiterhin in der körperbezogenen Pflege, Betreuung, Hilfe bei der Haushaltsführung und sonstigen Bereichen im Einsatz.⁶ Für die Krankenpflege existieren keine vergleichbar detaillierten Zahlen.

4 Vgl. De la Cruz et al. (2017).

5 Vgl. Rothgang et al. (2020).

6 Vgl. Deutscher Bundestag (2019).

Unter der Position „Krankenpflege, Rettungsdienst und Geburtshilfe“ weist die Klassifikation der Berufe (KldB) neben akademischen Pflegekräften auch andere Führungskräfte aus. Insgesamt arbeiten ungefähr 4.000 Beschäftigte in Krankenhäusern, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen mit akademischem Abschluss.

Die relativ große Zahl der Beschäftigten mit pflegewissenschaftlichem Abschluss ohne entsprechende Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt könnte auf eine niedrige Nachfrage zurückzuführen sein, wie eine Recherche in der Jobbörse der Bundesagentur für Arbeit nahelegt. Die Nachfrage nach schulisch ausgebildeten Pflegefachkräften ist hingegen ungebrochen hoch. Die Bundesagentur für Arbeit meldete im Bericht „Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich“,⁷ dass bundesweit 100 gemeldeten Stellen im Bereich der Altenpflege im Jahr 2019 nur 19 arbeitslose Altenpflegefachkräfte gegenüberstanden. In der Krankenpflege kommen 39 arbeitslose Krankenpflegefachkräfte auf 100 offene Stellen – Tendenz in beiden Fällen sinkend. Im Bereich der Helferinnen und Helfer übersteigt das Angebot wiederum die Anzahl der gemeldeten Stellen. Die Nachfrage nach akademisch ausgebildeten Pflegekräften findet im Bericht keine Erwähnung. Es erscheint aus diesem Grund sinnvoll, das Augenmerk auf die Qualifizierung von Pflegehilfskräften zu Fachkräften zu legen – dies empfiehlt auch die Bundesagentur für Arbeit.

„Ein akademischer Abschluss bringt weiblichen Pflegekräften eine geringere Bildungsrendite als ihren männlichen Kollegen.“

Da sich viele akademisch ausgebildete Pflegekräfte letztlich auf regulären Stellen für Pflegefachkräfte wiederfinden, bringt ein akademischer Abschluss in der Pflege nicht automatisch eine höhere Vergütung mit sich. Werden studierte Pflegekräfte für Tätigkeiten von regulären dreijährig examinierten Pflegekräften eingesetzt, werden sie in der Regel auch wie diese vergütet.

Selbst wenn studierte Pflegekräfte ihrer Qualifikation entsprechend eingesetzt werden, so zahlt sich dies beispielsweise im Tarifbereich des öffentlichen Dienstes finanziell nur begrenzt aus, verglichen etwa mit einer erfahrenen Pflegekraft mit Fachweiterbildung oder Pflegekräften in Leitungs- oder Lehrfunktionen (*siehe Infobox*). Abgesehen von den ohnehin geringen Zugewinnen durch eine akademische Ausbildung profitieren insbesondere Frauen leider wenig von einem akademischen Abschluss in der Pflege. Ein akademischer Abschluss bringt weiblichen Pflegekräften eine geringere Bildungsrendite als ihren männlichen Kollegen.⁸

Ein Studium mag eine gute Vorbereitung und ein Vorteil in der Bewerbung auf eine Leitungsfunktion wie die einer Pflegedienstleitung sein. Ein akademischer Abschluss ist jedoch in der Regel keine Voraussetzung für Leitungsfunktionen.

⁷ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2020).

⁸ Vgl. Schäfer/Gottschall (2016).

Rechenbeispiele zu den Verdienstmöglichkeiten studierter Pflegekräfte im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst

Wenn Pflegekräfte mit *Bachelorabschluss in einer Position mit entsprechender Tätigkeit in der Pflege* eingesetzt werden, müssen sie im Tarifbereich des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) in die Entgeltgruppe E 9b eingruppiert werden (Einstiegsgehalt: 3.020,16 Euro brutto in Vollzeit).⁹ Entsprechende Tätigkeiten sind etwa die wissenschaftsbasierte Steuerung und Gestaltung hochkomplexer Pflegeprozesse oder die Entwicklung von Qualitätsmanagement, Leitlinien und Expertenstandards. Diese Entgeltgruppe und ihre Tätigkeitsfelder sind jedoch den Bachelorabsolventinnen und -absolventen nicht exklusiv vorbehalten, sondern auch Beschäftigten zugänglich, die „aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und ihrer Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten ausüben“.

Wenn diese Tätigkeit fachlich auch attraktiv klingen mag, so ist der finanzielle Vorteil im Vergleich zum Einstiegsgehalt einer *dreijährig examinierten Pflegekraft* (Entgeltgruppe P 7, Einstiegsgehalt: 2.801,30 Euro) mit 218,86 Euro (brutto) überschaubar.

Im Vergleich zu einer Pflegekraft mit *Fachweiterbildung* (Entgeltgruppe P 9, Einstiegsgehalt: 3.230,56 Euro) verdient eine Pflegekraft mit Bachelorabschluss 210,40 Euro weniger. Die Gehaltssprünge der Entgeltstufen in der Entgeltgruppe E 9b sind jedoch größer, sodass die Vergütung nach sechs Jahren (also in Stufe 4) um

315,79 Euro höher liegt als in der Entgeltgruppe P 9. Dieser Abstand baut sich nach 15 Berufsjahren auf 560,40 Euro in Stufe 6 aus.

Auch Pflegekräfte in einer stellvertretenden Gruppenleitungsfunktion, für die keine weitere Qualifikation notwendig ist, finden sich in der Entgeltgruppe P 9 wieder. Alle darüberliegenden *Leitungsfunktionen* bieten ein höheres Einstiegsgehalt (Entgeltgruppen P 10 bis P 16). Pflegekräfte in den Entgeltgruppen P 11 bis P 16 verdienen in den höchsten Entgeltstufen bis zu 1.392,54 Euro mehr als ihre Kolleginnen und Kollegen in der Entgeltgruppe E 9b. Leitungsfunktionen stehen jedoch auch Pflegekräften ohne universitären Abschluss offen. Ob für eine erfolgreiche Bewerbung um eine Leitungsfunktion der universitäre Abschluss oder die Berufserfahrung wichtiger ist, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden.

Deutlich besser als Bachelorabsolventinnen und -absolventen in der Entgeltgruppe E 9b oder Pflegekräfte mit Fachweiterbildung in der Entgeltgruppe P 9 verdienen jedoch Pflegekräfte, die sich für ein pflegepädagogisches Studium entschieden haben und als *Lehrkräfte* in die Entgeltgruppe 11 eingruppiert werden. Dies gilt selbst im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen mit Fachweiterbildung. Im Vergleich zu Pflegekräften mit Bachelorabschluss in der Entgeltgruppe E 9b liegt ihr Gehalt in Stufe 1 bereits um 436,94 Euro höher. Dieser Abstand steigert sich nach 15 Jahren im Beruf auf 872,36 Euro (Stufe 6).

Was ist zu tun?

Die akademische Aus- und Weiterbildung im Pflegebereich scheint noch in den Kinderschuhen zu stecken. Auch wenn die fachlichen Anforderungen steigen mögen und es sinnvolle Einsatzmöglichkeiten sowohl in der Kranken- als auch in der Langzeitpflege geben mag, so scheint das Studienangebot noch nicht auf eine entsprechende Nachfrage nach akademisch ausgebildeten Pflegekräften in der Praxis zu treffen. Aufgrund der relativ niedrigen

Zahlen an Pflegekräften mit pflegewissenschaftlichem Abschluss kann derzeit auf diesem Weg nur ein kleiner Beitrag zur Behebung des großen Fachkräftemangels geleistet werden. Hier scheint die Weiterqualifikation von Pflegehilfskräften zu Pflegefachkräften und die Aktivierung anderer Potenziale (siehe Artikel *"Fachkräftemangel in der Pflege?"* in diesem Band) aussichtsreicher.

⁹ Vgl. Entgeltordnung (VKA) zum TVöD vom 29. April 2016, beispielhafte Berechnungen anhand der Entgelttabelle, gültig ab 1. April 2019.

Ein großer Teil von studierten Pflegekräften übt mit ihrem Abschluss keine entsprechende Tätigkeit aus und verdient trotz höherer Qualifikation nicht mehr als Kolleginnen und Kollegen ohne akademischen Abschluss. Aus Beschäftigtensicht wäre jedoch darauf hinzuwirken, dass akademisch qualifizierte Pflegekräfte entsprechend ihrer Qualifikation eingesetzt und vergütet werden. Im Falle des vermehrten Einsatzes von Pflegehilfskräften sind eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und eine finanzielle Aufwertung dringend nötig, um eine Ausweitung prekärer Beschäftigung zu verhindern.

Literatur

BIBB (2020): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020. https://www.bibb.de/datenreport/de/datenreport_2020.php. Zugriff am 17.12.2020.

BMFSFJ (2019): Ausbildungsoffensive Pflege (2019–2023). <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/135564/ausbildungsoffensive-pflege-2019-2023-data.pdf> S. 7. Zugriff am 03.02.2021.

Bundesagentur für Arbeit (2020): Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Berufe/Generische-Publikationen/Altenpflege.pdf>. S. 15. Zugriff am 12.02.2021.

De la Cruz et al. (2017): Das UKE Kompetenzmodell. In: PADUA (2017), 12 (2), S. 117–125.

Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kordula Schulz-Asche, Maria Klein-Schmeink, Dr. Kirsten Kappert-Gonther weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/11461 – Pflegeausbildungsreform – Akademisierung und Pflegepädagogik. <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/118/1911887.pdf>. Zugriff am 12.02.2021.

Hochschulrektorenkonferenz (2017): Primärqualifizierende Studiengänge in Pflege-, Therapie- und Hebammenwissenschaften, Entschließung der HRK-Mitgliederversammlung vom 14.11.2017. <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/primaerqualifizierende-studiengaenge-in-pflege-therapie-und-hebammenwissenschaften/>. Zugriff am 12.02.2021.

Rothgang, Heinz et al. (2020): Abschlussbericht im Projekt Entwicklung und Erprobung eines wissenschaftlich fundierten Verfahrens zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben gemäß § 113c SGB XI (PeBeM). https://www.gsqsa-pflege.de/wp-content/uploads/2020/09/Abschlussbericht_PeBeM.pdf. Zugriff am 17.12.2020.

Schäfer/Gottschall (2016): Zahlt sich Akademisierung aus? Geschlechtsspezifische Lohnniveaus und Erträge von höherer Bildung in Pflege- und ärztlichen Berufen. In: Arbeit, 25 (3–4), S. 125–145.

Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Bildung und Kultur, Reihe 4.1, Studierende an Hochschulen, diverse Jahrgänge. https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DESerie_serie_00000114. Zugriff am 03.02.2021.



03

Soziales,
Pflege und
Gesundheit

Dr. Magnus Brosig

Sozialversicherungen und Corona

Bewährte Systeme absichern und nachhaltig stärken

In aller Kürze:

Nicht erst seit der Corona-Krise gilt: Gute und stabile Sozialversicherungen haben einen erheblichen Wert. Sie sind verlässlich und solidarisch, bieten verdienten Lohnersatz sowie umfangreiche Sach- und Dienstleistungen. Gerade in Krisenzeiten helfen sie eben nicht nur ihren Versicherten, sondern sind ebenso wichtige Stützen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Entsprechend hat ein ausgebauter Sozialstaat auch einen erheblichen Preis, den die Gesellschaft insgesamt zu zahlen bereit sein sollte. Seine Systeme müssen nicht nur in akuten Problemlagen, sondern auch in der langen Frist ausreichend und verlässlich finanziert sein. Die durch soziale Sicherung entstehenden Abgabenlasten sind gerecht zu verteilen, um Leistungsfähigkeit und Akzeptanz des Sozialstaats – also wirkliche Nachhaltigkeit – langfristig zu sichern. Dafür sind auch systemgerechte Bundeszuschüsse aus Steuermitteln notwendig. Zentral ist und bleibt aber eine breite, solidarische Beitragsbasis, die auch die „starken Schultern“ angemessen umfasst.

Starke Sozialversicherungen als Wert an sich

➔ Traditionell ist der deutsche Sozialstaat vor allem ein auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer konzentrierter „Sozialversicherungsstaat“. Seine Versicherungen finanzieren sich hauptsächlich durch lohnbezogene Beiträge ihrer Mitglieder und im Umlagesystem. Einnahmen dienen also laufenden Ausgaben und die Rücklagen der Versicherungen sind insgesamt überschaubar. Diese Grundentscheidung ist und bleibt sinnvoll, zumal große Kapitalstöcke zur echten „Ausfinanzierung“ zukünftiger Verpflichtungen wegen der notwendigen Umfänge und Ansparzeiträume kaum möglich

und verlässlich nutzbar wären. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen Löhnen und Beiträgen sind die Sozialversicherungen viel stärker als andere Sozialsysteme in der Lage und legitimiert, umfassende Lohnersatzleistungen wie Krankengeld, Kurzarbeitergeld (KuG), Arbeitslosengeld (ALG) oder Renten zu zahlen. So helfen sie den Versicherten, ihren erarbeiteten Lebensstandard auch in Notsituationen und im Alter zumindest teilweise aufrechtzuerhalten.¹

In der anhaltenden Corona-Krise wurden wesentliche Vorteile dieses Systems deutlich und für viele Menschen konkret erfahrbar. So blieb dank Kurzarbeit und KuG Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Verlust ihres Arbeitsplatzes erspart und ein erheblicher Teil des Einkommens erhalten. Wie jede Sozialversicherung konnte der Gesetzgeber auch die dafür zuständige Arbeitslosenversicherung (ALV) schnell auf neue Herausforderungen ausrichten: Kurzfristig wurden maximale Bezugszeiten verlängert und Ersatzraten erhöht, wobei allerdings die Belange von Geringverdienern bislang nicht angemessen berücksichtigt wurden (siehe Artikel *"Corona und der Arbeitsmarkt"* in diesem Band.) Neben den eigentlichen Leistungen erhalten Empfängerinnen und Empfänger von Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld auch weiterhin gesetzliche Rentenanwartschaften in fast voller Höhe. Derartige Ansprüche werden nicht einfach nur rentenrechtlich vermerkt, sondern systematisch richtig durch echte Beitragszahlungen sichergestellt. Auch wegen dieser wichtigen Ersatzbeiträge ging die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) bisher

1 Siehe Brosig/Geraedts (2019).



weitgehend unbeschadet durch die Krise. Ebenso konnten die gesetzliche Kranken- (GKV) und die soziale Pflegeversicherung (SPV) ihre Einnahmenverluste dank der weiter auf KuG- und ALG-Bezug entrichteten Beiträge begrenzen. Neben Versicherten und den sich gegenseitig stützenden Versicherungen profitierte auch die Volkswirtschaft: Auf Lohnersatz ausgerichtete Sozialversicherungen sind wertvolle „automatische Stabilisatoren“, die vielen Menschen anhaltend notwendige Ausgaben ermöglichen. Sie stärken damit die Binnennachfrage als eine wichtige Säule der Gesamtwirtschaft, bremsen den ökonomischen Absturz und erleichtern den Weg aus der Rezession.

Insgesamt trugen die bewährten Sozialversicherungen maßgeblich dazu bei, dass die deutsche Wirtschaft und die meisten Beschäftigten bislang recht glimpflich durch die Krise gekommen sind. Diese positive und nach ähnlichen Erfahrungen in der Vergangenheit eigentlich auch nicht überraschende Erkenntnis sollte allerdings nicht dazu führen, die weitgehenden „Arbeitnehmersozialversicherungen“

für unbegrenzt belastbar zu halten: Wenn eine Krise länger anhält und soziale Versicherungen dabei auch noch politisch zugewiesene, eigentlich systemfremde Leistungen übernehmen müssen, kommen auch sie an ihre Grenzen. Jedenfalls mit Blick auf die ALV sind derartige Folgen der tiefgreifenden Corona-Pandemie bereits deutlich erkennbar, zumal die Bundesagentur für Arbeit (BA) als Trägerin der ALV nicht nur erhebliche Ausgaben für Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld tätigen muss: Infolge einer krisenbedingten Sonderregelung hat sie den Arbeitgebern auch Sozialversicherungsbeiträge zu erstatten, die diese eigentlich inklusive Arbeitnehmeranteil vollständig selbst auf KuG entrichten müssen. Die im zurückliegenden Wirtschaftsaufschwung auf etwa 80 Prozent einer Jahresausgabe angewachsene Rücklage wurde so bis Ende 2020 aufgezehrt; dies waren insgesamt rund 26 Milliarden Euro. Die Beschäftigten konnten sich dank ihrer Beiträge zur Arbeitslosenversicherung also zwar weitgehend selbst durch ein wirtschaftliches Krisenjahr retten, haben nun aber keinen gemeinsamen Risikopuffer mehr zur Verfügung.

Bislang deutlich weniger dramatisch ist die finanzielle Lage des Krankenversicherungssystems: Neben der stabileren Einnahmesituation verzeichnete es einen deutlich geringeren Ausgabendruck, zumal pandemiebedingten Mehrausgaben auch Einsparungen durch aufgeschobene andere Behandlungen gegenüberstanden. Allerdings wurden die Kassen beziehungsweise der ihnen zur Einnahmenverteilung vorgeschaltete Gesundheitsfonds zumindest zeitweilig stark durch die Übernahme gesamtgesellschaftlicher Aufgaben belastet. Dazu zählten etwa Ausgleichszahlungen für Intensivbetten, die zur Behandlung schwerer Covid-19-Fälle frei gehalten wurden, und die Finanzierung von Testreihen unter symptomfreien Personen. Mit flächendeckenden Corona-Impfungen und unabhängig von der Pandemie beschlossenen Leistungsausweitungen wird sich die finanzielle Situation des GKV-Gesamtsystems absehbar deutlich verschärfen. Dazu trägt auch die „Beschlagnahmung“ von Rücklagen bei, mit denen akute Finanzierungslücken gestopft werden sollen.² Entschiedene Maßnahmen müssen diesen Tendenzen entgegenwirken und Kassen und Gesundheitsfonds nachhaltig gut aufstellen. Einschnitte in den notwendigen Leistungskatalog sollten nicht dazugehören.

Hilfe für die Helfer

Grundsätzlich gilt: Nicht nur aus Arbeitnehmerperspektive, sondern auch im gesamtgesellschaftlichen Interesse muss die finanzielle Stabilität und Handlungsfähigkeit der Sozialversicherungen dauerhaft gewährleistet sein. Nur so können wichtige Leistungen verlässlich erbracht werden und Akzeptanz erhalten bleiben. Reichen eigene Mittel – gegebenenfalls aus Rücklagen – in akuten Krisen nicht aus, sind dazu auch Finanzhilfen des Staates notwendig.³ Mindestens sollte der Bund Darlehen geben, um unmittelbare Finanzierungsschwierigkeiten zu überbrücken. Bei Krisen von großer Tragweite und erheblichen Zuwendungen an andere Sicherungssysteme oder Personengruppen sollte es statt bloßer Überbrückungshilfen auch echte, nicht rückzahlbare Zuschüsse geben. Gegenwärtig ist nicht nur das Kriterium einer tiefgreifenden Krise erfüllt: Da es seit Beginn der Pandemie eine Reihe von Schutzprogrammen für Firmen und Selbstständige gab, die Corona-Folgen teils großzügig ohne Notwendigkeit einer Rückzahlung abgemildert haben, sind echte Zuschüsse an die Sozialversicherungen in

dieser Situation nicht nur notwendig, sondern auch gerecht.

Insofern waren die vom Bund an ALV, GKV und SPV geleisteten Zahlungen wichtig und richtig, auch wenn es sich dabei zunächst nur um einen Ausgleich bereits aufgerissener Lücken handelte. So war schon im Nachtragshaushalt vom Juli 2020 ein 9,3 Milliarden Euro umfassendes Überbrückungsdarlehen an die BA vorgesehen, die wegen teils längerer Anlagezeiträume noch nicht vollständig auf ihre Rücklagen zurückgreifen konnte. Zum gleichen Zeitpunkt wurden bis zu 11,5 Milliarden Euro bereitgestellt, um Ausgleichszahlungen des Gesundheitsfonds für frei gehaltene Betten zu kompensieren. Außerdem erhöhte der Bund als Ersatz für sonstige pandemiebedingte Aufwendungen mit gesamtgesellschaftlichem Zweck seinen GKV-Zuschuss um 3,5 Milliarden Euro und zahlte weitere 1,8 Milliarden Euro an den Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung.

Derartige Zuwendungen linderten zwar die akute finanzielle Not der betroffenen Sozialversicherungen, konnten aber naturgemäß keinen wesentlichen Beitrag für ihre dauerhafte Stabilität leisten. Diesbezüglich ergeben sich ungleich größere Herausforderungen, die keineswegs durch fallweises „Lückenstopfen“ in ein- bis zweistelliger Milliardenhöhe erledigt werden können. Obwohl durch den demografischen und sozialen Wandel erhebliche Finanzierungsbedarfe für sozialstaatliche Leistungen entstehen, ist bislang keine allgemeine politische Bereitschaft erkennbar, den dafür notwendigen Aufwand tatsächlich gemeinschaftlich zu tragen. So hatten sich die Koalitionspartner im Bund beispielsweise 2018 darauf verständigt, den Gesamtbeitrag zu den Sozialversicherungen auch im unterstellten „Interesse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern [...] bei unter 40 Prozent [zu] stabilisieren“. Ausgleichszahlungen zur Aufrechterhaltung bewährter Leistungsniveaus waren zunächst aber eben nicht Teil dieses Versprechens. In der jüngsten Krise, in der abrupte Beitragssprünge eine deutliche Belastung dargestellt hätten, erfolgte eine solche Konkretisierung scheinbar im Rahmen der „Sozialgarantie 2021“: Der Bund stellte in Aussicht, den selbstgewählten Beitragsdeckel bis zum Ende dieses Jahres tatsächlich zu gewährleisten und für „darüber hinausgehende Finanzbedarfe“ eigene Haushaltsmittel einzusetzen. Angesichts der Situation von ALV und GKV und des schon 2020 auf durchschnittlich 39,75 Prozent gestiegenen Gesamtbeitragssatzes war diese Zusicherung zweifellos wichtig. Auch dadurch werden aber nur akute Lücken geschlossen, statt die Versicherungen nachhaltig zu stärken.

² Siehe Brosig (2020a).

³ Siehe Brosig (2020b).

Dies wäre allerdings dringend notwendig: Obwohl etwa die BA ihre eigentlich komfortable Rücklage bis Ende 2020 komplett aufbrauchen musste, sieht der Bundeshaushalt in diesem Jahr nur einen Zuschuss von 3,35 Milliarden Euro vor, der als „Corona-Puffer“ deutlich zu schmal bemessen sein dürfte. Immerhin sollen weitere Darlehen im Bedarfsfall nachträglich in Zuschüsse umgewandelt werden. Auch im System der gesetzlichen Krankenversicherung ist die finanzielle Lage problematisch: Obwohl für 2021 von einem Defizit in Höhe von gut 16 Milliarden Euro ausgegangen wird – teils infolge der Pandemie, vor allem aber wegen sonstiger Leistungsausweitungen –, erhöht der Bund seinen seit Jahren auf 14,5 Milliarden Euro begrenzten allgemeinen Zuschuss nun nur einmalig um 5 Milliarden Euro. Den Großteil der Last sollen die Beitragszahlerinnen und -zahler in dem Rahmen schultern, den Kassenfinanzen und „Sozialgarantie“ gerade noch zulassen: Zum einen wurden die Krankenkassen gesetzlich dazu verpflichtet, einen erheblichen Teil ihrer Rücklagen zur Verteilung und unmittelbaren Nutzung an den Gesundheitsfonds zu überweisen. Sie können damit weniger verlässlich planen und müssen allgemeine Ausgaben mit Mitteln finanzieren, die vor der Rückkehr zur gleichen Beitragslast („Parität“) vor allem von den Beschäftigten eingebracht worden waren. Zum anderen sollten sie ihre Zusatzbeiträge um durchschnittlich 0,2 Prozentpunkte erhöhen, sodass der 40-Prozent-Deckel mit nun 39,95 Prozent gerade noch eingehalten wird. Die Mehrkosten des Anfang 2021 ausgeweiteten Anspruchs auf Kinderkrankengeld werden immerhin voll durch weitere Bundesmittel ausgeglichen.

Wie schon die kurzfristigen Finanzspritzen 2020 werden die zusätzlichen Bundeszuschüsse für 2021 die Sozialversicherungen etwas stützen. Aber auch sie können verlässliche Leistungen nicht über längere Zeiträume garantieren. Wesentliche Herausforderungen – beispielsweise die finanzielle Bewältigung zunehmender Langzeitpflege – hängen schließlich kaum mit der Corona-Krise zusammen. Sie wurden nicht durch sie erzeugt und werden wohl auch nur wenig erschwert, sofern nicht verbreitete gesundheitliche Folgeschäden und wirtschaftliche „Nachbeben“ zu beklagen sind. Anders als oft behauptet ergibt sich „durch Corona“ auch kein finanzieller Sachzwang für eine weitere Schwächung der Sozialversicherungen, die aus ökonomischer Sicht eben nicht bloße Belastungen, sondern tatsächlich Produktivfaktoren sind.⁴

Soziale Versicherungen nachhaltig stärken!

Für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sollte anstelle einer tatsächlich kurzsichtigen Logik des Sparens die gegenteilige Einsicht gelten, dass sich der deutsche Sozialstaat nicht nur eindrucksvoll in der Krise bewährt hat, sondern zukünftig auch kaum zum bisherigen Aufwand oder gar günstiger zu haben sein wird. Der demografische Wandel, der medizinische Fortschritt, oft schwindende familiäre „Auffangnetze“ und zunehmende Weiterbildungsbedarfe bringen es nun einmal mit sich, dass seine Bedeutung eigentlich sogar zunehmen muss. Bewusste Begrenzungen der Einnahmenseite erzwingen dann geradezu einen Rückgang des Leistungsniveaus, wie es in der Renten- und in der Pflegeversicherung schon deutlich zu beobachten war. Sowohl bei der Alterssicherung als auch bei der Langzeitpflege hat sich ebenfalls deutlich gezeigt, dass öffentliche Leistungslücken nicht angemessen durch private oder betriebliche Anstrengungen ausgeglichen werden können: In der Regel zahlen Vorsorgende mehr aus eigener Tasche, um insgesamt doch schlechtere Leistungen zu erhalten.

Damit der Sozialstaat langfristig leistungsfähig sein kann, darf es also keine strikten Einnahmendeckelungen geben. Jedenfalls mit Blick auf Sozialversicherungsbeiträge ist dies aktuell aber offenbar nicht politische Mehrheitsmeinung, und sogar radikale Forderungen nach einer „40-Prozent-Schranke“ im Grundgesetz werden wieder häufiger erhoben. Statt steigender Beiträge könnten prinzipiell auch die regelmäßigen Bundeszuschüsse merklich erhöht oder überhaupt erst (wieder) eingeführt werden – für ALV und SPV waren die jüngsten Zuwendungen die ersten seit längerer Zeit beziehungsweise überhaupt. Ein solcher Weg der Steuer- anstatt Beitragsmittel wäre langfristig jedoch gefährlich, denn Bundeszuschüsse können kein dauerhaftes „Allheilmittel“ für eigentlich anders organisierte Sozialversicherungen sein. Nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer ist es ein Wert an sich, dass sie beitragsfinanziert und eben nicht unmittelbar staatlich organisiert sind. Sie können damit im Idealfall nicht nur hohe, den Lebensstandard sichernde Leistungsniveaus erreichen, sondern sind durch die Selbstverwaltung auch weniger anfällig für politische Ein- und Übergriffe. Kommt es aber bei gedckelten Beitragssätzen zu immer höheren Zuschüssen des Bundes, so verschiebt sich das Gewicht zugunsten letzterer. Schleichend drohen die

4 Siehe Wöss (2020).

Sozialversicherungen dann zu steuerfinanzierten Staatssystemen umgebaut zu werden, in denen ein auskömmlicher Lohnersatz kaum noch begründet werden kann und gute Versorgung bei Krankheit oder Pflegebedarf leicht dem fiskalischen „Rotstift“ zum Opfer fällt.

Um dem „süßen Gift“ zunehmender Steuerfinanzierung zu entgehen, sollten die eigentlichen Fundamente gestärkt werden. Notwendig sind Maßnahmen für Erwerbstätigen- beziehungsweise Bürgerversicherungen mit umfassenden Bemessungsgrundlagen, sodass auch starke Schultern angemessen beteiligt werden und zur Nachhaltigkeit der Systeme beitragen. In den primär auf Sach- und Dienstleistungen ausgerichteten Versicherungszweigen GKV und SPV könnten so sogar Entlastungen für die allermeisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erreicht werden: Dank einer viel breiteren Beitragsgrundlage, die etwa auch Kapitaleinkünfte umfasst, wäre der allgemeine Beitragssatz bei gleichbleibendem Leistungsniveau merklich geringer. Auch die in ihrer Basis gestärkten Versicherungen könnten und sollten aber selbstverständlich noch Bundesmittel erhalten – und zwar nicht nur in wirtschaftlichen Notsituationen, sondern auch dauerhaft dort, wo dies systematisch erforderlich ist. Dies gilt etwa für bei der Rentenberechnung berücksichtigte Zeiten der Kindererziehung („Mütterrente“ und Ähnliches), die logischerweise nicht durch Beiträge einer Erwerbstätigenversicherung gedeckt werden können. Derartige Einnahmen gleichen dann aber zielgenau Aufwendungen für gesamtgesellschaftliche Aufgaben aus und müssen nicht dazu dienen, eine Versicherung trotz künstlich begrenzter Beitragsaufkommen stabil zu halten.

Auch breit aufgestellte und auf eine umfassende Finanzierungsbasis zurückgreifende Sozialversicherungen sind angesichts der strukturellen Herausforderungen keineswegs immun gegen langfristig steigende Beiträge. Politik muss verantwortungsvoll mit dieser Tendenz umgehen, denn sehr hohe Beiträge und plötzliche Anstiege bewirken insbesondere in Krisenzeiten erhebliche Belastungen für die Beschäftigten. Dies gilt vor allem für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich (*siehe Beitrag "Corona drückt auf viele Einkommen" in diesem Band*), der in Bremen der mit Abstand größte in den alten Ländern ist. Vorauschauende Sozialversicherungspolitik sollte Haushalte und Rücklagen der Träger deshalb nicht „auf Kante nähen“, sondern unvermeidliche Beitragssatzsteigerungen über längere Zeiträume strecken und klar kommunizieren. So werden Belastungen planbar und leichter verkraftbar.

Literatur

- Brosig, Magnus/Geraedts, Regine (2019):** Sozialversicherungen: Stärken und modernisieren. Kammerposition Nr. 1/2019. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.). Bremen.
- Brosig, Magnus (2020a):** Finanzierung der Krankenkassen: Wer zahlt für Corona-Folgen? Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen. Bremen.
- Brosig, Magnus (2020b):** Sozialversicherungen in der Corona-Pandemie: Bewährte Absicherung garantieren und fair finanzieren! Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen. Bremen.
- Wöss, Josef (2020):** Sozialstaat – Stabilitätsanker in der Krise. 27.04.2020. <https://awblog.at/sozialstaat-stabilitaetsanker-in-der-krise/>. Zugriff am 10.02.2021.

„Um dem ‚süßen Gift‘ zunehmender Steuerfinanzierung zu entgehen, sollten die eigentlichen Fundamente gestärkt werden. Notwendig sind Maßnahmen für Erwerbstätigen- beziehungsweise Bürgerversicherungen mit umfassenden Bemessungsgrundlagen.“

Dr. Magnus Brosig

Alterssicherung: Kapitaldeckung ist kein Allheilmittel

→ Debatten über einen Beitragsdeckel für die Sozialversicherungen, wie sie derzeit geführt werden, beziehen sich naturgemäß auch auf die gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Mit einem hohen Lohnersatzniveau und wirkungsvollem Sozialausgleich war diese über viele Jahrzehnte leistungsfähig genug, um Beschäftigten nach einem langen Arbeitsleben auskömmliche Alterseinkommen zu sichern. Ergänzende Einkünfte – etwa aus Betriebsrenten oder Lebensversicherungen – waren durchaus verbreitet, aber zur weitgehenden Aufrechterhaltung des Lebensstandards nicht zwingend notwendig.

Das Ziel einer schon für sich ausreichenden gesetzlichen Rente wurde durch tiefgreifende Reformen in den 2000er-Jahren aufgegeben. Nunmehr soll das sogenannte „Mehrsäulenmodell“ aus gesetzlicher Rente und freiwilliger privater und betrieblicher Vorsorge ein Auskommen im Alter ermöglichen. Die in der Politik nach wie vor weitverbreitete Überzeugung, diese Kombination aus geschwächter GRV und externen „Lückenbüßern“ werde für die über große Mehrheit der Beschäftigten zu guten Alterseinkommen führen, wurde auch im Abschlussbericht der „Rentenkommission“ vom März 2020 nicht hinterfragt. Verwundern kann dies nicht: Die von der großen Koalition geschaffene Kommission war zu einem großen Teil mit Befürwortern dieses Modells besetzt und hatte auch den ausdrücklichen Auftrag erhalten, sich mit seiner „Sicherung und Fortentwicklung“ zu befassen.

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer war und ist die Richtungsentscheidung für eine zunehmend „kapitalgedeckte“ Alterssicherung falsch. Beispiele aus anderen Ländern – insbesondere aus Österreich – zeigen, dass eine starke umlagefinanzierte

Rentenversicherung sehr wohl leistungs- und zukunftsfähig sein kann. Und gleichzeitig zeigt der offizielle Alterssicherungsbericht der Bundesregierung erneut, dass flächendeckende Zusatzvorsorge jedenfalls mit dem hierzulande gewählten Modell eine bloße Illusion ist: Auch zwei Jahrzehnte nach dem rentenpolitischen Paradigmenwechsel verfügen lediglich zwei Drittel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über irgendeine betriebliche oder „Riester“-Vorsorge, ohne dass damit schon etwas über deren jeweilige Qualität oder Höhe gesagt wäre. Besonders prekär ist die Vorsorgesituation unter Geringqualifizierten sowie Geringverdienerinnen und -verdienern. Das Scheitern dieses Modells war schon bei Einführung der neuen Instrumente absehbar, weil die Politik auf bloße Anreize durch staatliche Förderung setzte, auf individuelle Lösungen vertraute und auch keine dauerhaft preiswerten Produkte durchsetzte. Ersatzvorsorge unterscheidet sich damit in den meisten Fällen diametral von der gesetzlichen Rente: Diese ist verpflichtend, verlässlich, umlagefinanziert, hat trotz der Einschnitte noch immer ein nennenswertes Leistungsziel und sichert auch Erwerbsminderung und Hinterbliebene ab.

Die fundamentalen Defizite der öffentlich unterstützten Privatvorsorge lassen sich auch nicht dadurch wegargumentieren, dass deren Rendite in vielen Fällen doch dank Zulagen oder Steuerersparnis hoch sei: Dies sagt eben nichts über die Qualität des eigentlichen Produkts aus, sondern ist lediglich ein Eingeständnis einer teils üppigen Subvention gerade auch zum Vorteil der gewinnorientierten Anbieter. Klar ist: Der Staat sollte strukturell mangelhafte Produkte nicht mit wertvollen Steuermitteln „aufhübschen“, sondern diese zielgenauer in der ungleich effizienteren und besser absichernden GRV einsetzen. Gegen den bisherigen Ansatz ist schließlich noch einzuwenden, dass auch flächendeckendes „Riester“ oder Entgeltumwandeln keine echte Lösung wäre: Derartige Konstrukte können theoretisch zwar noch eine fixe gesetzliche

Altersrentenlücke schließen, nicht aber eine immer weiter wachsende. Sie bieten außerdem nicht das volle Leistungspaket und erst recht keinen sozialen Ausgleich, der aber für viele Menschen – gerade auch im Land Bremen – eine erhebliche Bedeutung besitzt.

Was sollte also getan werden? Immer wieder – und auch im aktuellen Koalitionsvertrag – wird vorgeschlagen, das bisher recht komplizierte Modell der Riester-Rente durch einen „Standard-Riester“ zu vereinfachen. Hintergedanke ist, dass schlankere Strukturen einen Kostenvorteil und schließlich eine breitere, erfolgreichere Nutzung bewirken. Denkbar wären etwa einfachere, aber strenger verpflichtende Vorgaben zur Produktgestaltung. Auch ein staatliches Referenzangebot könnte dazu dienen, die privaten Anbieter in puncto Qualität und Kosten zu disziplinieren. Allerdings würde dies nichts am problematischen „Individualismus“ des Ansatzes ändern: Jeder und jede Einzelne müsste sich weiterhin selbst um gute Ersatzvorsorge kümmern und könnte aus vielerlei Gründen daran scheitern. Eine persönliche „Riester-Pflicht“ würde die Verbreitung wiederum erhöhen, die hohen Kosten des Individualsystems aber auch nicht drastisch senken.

Ein Ausweg könnte in verpflichtender, kollektiv betriebener und vorwiegend staatlich organisierter Vorsorge auf dem Kapitalmarkt bestehen. In der Debatte wird dafür häufig das Beispiel der

schwedischen „Prämienrente“ herangezogen. Theoretisch könnten viele Millionen Menschen gemeinsam und vergleichsweise kostengünstig „in einem Topf“ ansparen, aus dem dann wiederum ihre Rentenansprüche anteilig bedient werden. Dies würde nicht nur die Verbreitung erhöhen oder gar maximieren. Es wäre auch leichter möglich, Schwankungen mithilfe sicherer Reserven abzupuffern und deshalb größere Risiken einzugehen. Grundsätzlich wären etwa durch Aktienanlagen höhere Renditen und schließlich auch Alterseinkommen erreichbar. Dieser Logik folgend gibt es viele recht konkrete Vorschläge, und mit dem sogenannten „Sozialpartnermodell“ hatte der Gesetzgeber im Zuge der Betriebsrentenreform 2017/2018 bereits einen ersten, bisher aber praktisch irrelevanten Versuch unternommen.

Auch dieser Weg ist aber keineswegs frei von Tücken: Zunächst ist die „Glättung“ von Wertschwankungen im Kapitalstock nicht trivial. Umfassende Sicherheit ist aber ein hohes Gut in der Alterssicherung und insbesondere in einem System mit gezielt geschwächter, oft sehr niedriger gesetzlicher Rente wie in Deutschland. Zweitens sind anhaltend deutliche, die Unsicherheit aufwiegende Überrenditen von Aktien im Vergleich zur GRV keineswegs sicher. Drittens ist fraglich, ob das bei internationaler Aktienanlage unumgängliche Abschöpfen des Wohlstands anderer Länder ethisch vertretbar und überhaupt realistisch ist – zumal langfristig. Und viertens droht bei innerstaatlicher Anlage ein erheblicher Interessengegensatz: Was bedeutet es für Wirtschaft und Gesellschaft, wenn Beschäftigte zunächst an hohen Löhnen, im Alter aber an hohen Kapitalerträgen interessiert sind? Wird damit nicht tatsächlich jener massive Generationenkonflikt geschaffen, der umlagefinanzierten Systemen gerne unterstellt wird?

Insgesamt wäre eine verpflichtend-kollektive „Kapitaldeckung“ dem Modell des freiwillig-individuellen Vorsorgesparens zwar wohl in vielen Punkten tatsächlich merklich überlegen. Sie könnte aber eben bei Weitem nicht alle Nachteile gegenüber der gesetzlichen Rente ausgleichen und benötigte außerdem viel Zeit für den Aufbau von Kapitalstöcken. Entsprechende Zeiträume stehen allerdings für sehr viele Menschen bis zum Ruhestand gar nicht mehr zur Verfügung. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer gilt nach wie vor: Auch wenn es durchaus interessante Reformationen hinsichtlich der Zusatz- beziehungsweise Ersatzvorsorge geben mag, führt für eine nachhaltig gute Alterssicherung kein Weg an einer Stärkung der GRV vorbei.

„Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer war und ist die Richtungsentscheidung für eine zunehmend ‚kapitalgedeckte‘ Alterssicherung falsch. Für nachhaltig gute Alterseinkommen führt kein Weg an einer Stärkung der gesetzlichen Rente vorbei.“

Regine Geraedts, Thomas Schwarzer

Armut und Arbeit – zwei Seiten einer Medaille

Die Bremer Politik muss sich konkrete Ziele setzen

In aller Kürze:

Fast ein Viertel der Bremerinnen und Bremer war im Jahr 2019 armutsgefährdet, mehr als in jedem anderen Bundesland. Die Tendenz ist trotz aller politischen Maßnahmen steigend. Armut wird wesentlich von der Arbeitswelt geprägt. Das hat Konsequenzen im Hinblick auf die politische Agenda für ihre Reduzierung. Der Beitrag schlägt eine politikfeldübergreifende Strategie gegen Armut vor. Als Schlaglichter werden einige Handlungsfelder benannt. Dazu zählen die Tarifpolitik, die Aufwärtsmobilität am Arbeitsmarkt durch Qualifizierung, die öffentliche Förderung von Beschäftigung, eine aktive Ausbildungspolitik und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

➔ Seit Jahren wird das Land Bremen von weit verbreiteter Armut herausgefordert. Doch sie wächst – trotz aller politischen Maßnahmen. Als das Statistische Bundesamt im Sommer 2020 die neusten Daten vorlegte, hatte sich der Anteil der von Einkommensarmut bedrohten Menschen erneut erhöht: Fast ein Viertel (24,9 Prozent) der Bremerinnen und Bremer war im Jahr 2019 armutsgefährdet, mehr als in jedem anderen Bundesland. 2009 hatte der Anteil noch gut ein Fünftel (20,1 Prozent) betragen.¹

Armut hat Folgen für jeden einzelnen betroffenen Menschen – für Bildung, Gesundheit, Zugang zu Wohnraum, soziale, kulturelle und politische Teilhabe und nicht zuletzt für die Lebenserwartung. Und sie hat zugleich Folgen für den Zusammenhalt von Stadtgesellschaften. Die Entwicklungen sollten deshalb Ansporn zum politischen Gegensteuern sein.

Der Initiativkreis Bremer Armutskonferenz hat der Politik wiederholt vorgeschlagen, eine politikfeldübergreifende Strategie gegen Armut zu entwickeln. Drei große Bereiche müssten dabei aus Sicht der Arbeitnehmerkammer kurz-, mittel- und langfristig bearbeitet werden:

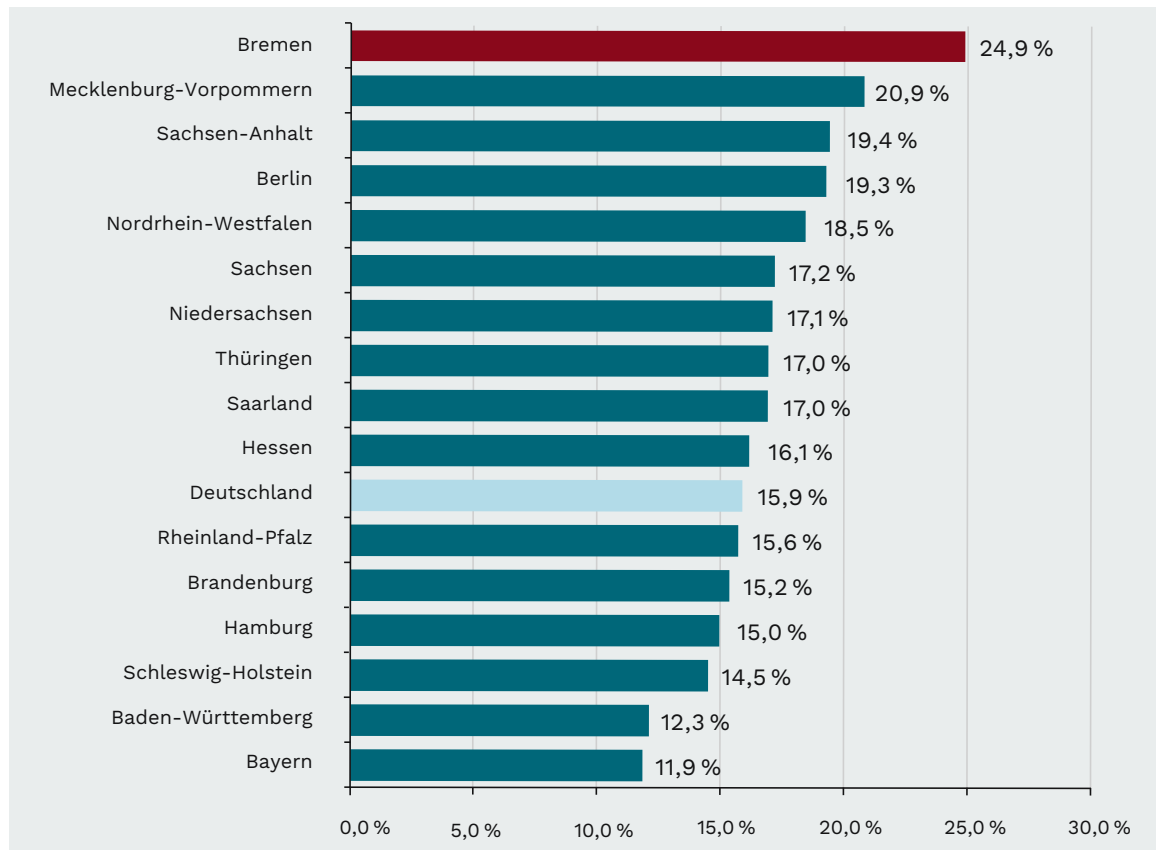
- ▶ das Verhindern, dass Menschen in Armutslebenslagen geraten,
- ▶ das Beenden von Armut ermöglichen,
- ▶ das Abmildern von Armutsfolgen.

„Auch wenn es überrascht: Armut ist hierzulande wesentlich von der Arbeitswelt geprägt.“

¹ Statistisches Bundesamt (2020).

Abbildung 1:**Einkommensarmut im Stadtstaat Bremen weiterhin am höchsten**

Quote der Einkommensarmut im Bundesländervergleich 2018 (gemessen am Bundesmedian)



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, amtliche Sozialberichterstattung 2020

© **Arbeitnehmerkammer Bremen****Armut verstehen, um sie zu reduzieren**

Seit den Arbeitsmarktreformen ist in Deutschland die Gefahr nicht geringer geworden, von Einkommensarmut betroffen zu sein: Die Armutsgefährdungsquote stieg seit 2006 bundesweit von 14 auf 16 Prozent im Jahr 2019, trotz guter Konjunktur, steigenden Beschäftigtenzahlen und rückläufiger Arbeitslosigkeit.

Hintergründe lassen sich an einer sich verändernden Sozialstruktur der Armut ablesen. Es sind nicht etwa Arbeitslose, Alleinerziehende oder Migrantinnen und Migranten, die das Gros der Armen in Deutschland ausmachen, auch wenn sie in ihren

jeweiligen Statusgruppen besonders häufig von Armut betroffen sind. Armut ist hierzulande wesentlich von der Arbeitswelt geprägt. Denn – so hat es zuletzt der Paritätische Wohlfahrtsverband in seinem jährlichen Armutsbericht vorgerechnet – ein Drittel aller erwachsenen Armen ist erwerbstätig und 30 Prozent sind in Rente, also in der Nacherwerbsphase, in der sich die Erwerbsbiografie widerspiegelt.² Die Erkenntnis, dass es die Arbeit ist, die Armut prägt, muss Konsequenzen für die politische Agenda zur Reduzierung von Armut haben.

2 Der Paritätische Gesamtverband (2020).



Das originäre politische Handlungsfeld von Land und Kommunen liegt darin, die Folgen von Armut abzumildern. Vorschläge zu diesem Komplex würden den Umfang dieses Beitrags sprengen. Die Bremer Politik hat zudem alle Möglichkeiten in der Hand, Armut präventiv entgegenzuwirken durch frühkindliche Bildung, gute schulische Allgemein- und auch Berufsbildung. Sie zu nutzen ist zugleich Verantwortung und Verpflichtung für Politik und Verwaltung vor Ort.

Die strukturelle Reduzierung der Einkommensarmut ist dagegen vielfach auf bundespolitische Entscheidungen angewiesen. Das gesetzliche Zurückdrängen prekärer Beschäftigungsverhältnisse, die Stärkung des Tarifsystems in Kombination mit einem armutsfesten Mindestlohn, die Einführung einer Kindergrundsicherung, die Reform der Altersrente und nicht zuletzt die Erhöhung der Regelsätze in den Grundsicherungen brauchen den Bundesgesetzgeber. Doch auch in diesen Politikfeldern kann das Bundesland Bremen graduelle Verbesserungen erreichen. Umso mehr müssen alle Möglichkeiten

„Menschen ohne formalen beruflichen Abschluss sind oftmals von Armut betroffen. Wir brauchen deshalb eine Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive.“

ausgeschöpft werden, die sich vor Ort bieten. Landespolitisches Ziel sollte sein, die Armutsgefährdungsquote in einem ersten Schritt wieder auf das Niveau von 2010 und damit auf 20 Prozent zurückzuführen. Es folgen einige ausgewählte Vorschläge, die zur Erreichung dieses Ziels beitragen können.

Einkommensarmut durch Lohn- und Tarifpolitik reduzieren

Die Lohnungleichheit ist in Deutschland seit Mitte der 1990er-Jahre bis zum Jahr 2006 stark angestiegen und verharrte bis 2014 auf hohem Niveau. Diese Entwicklung geht vor allem zurück auf die sinkende Tarifbindung.³ Die Lohnlücke zwischen Tarifbeschäftigten und nicht nach Tarif Beschäftigten im Land Bremen beträgt 10,5 Prozent. Gerade bei Einkommen unterhalb von 1.500 Euro ist die Tarifbindung der Beschäftigten stark unterdurchschnittlich. Dabei stützen Tarifverträge insbesondere untere Einkommensgruppen, die in individuellen Lohnverhandlungen in einer strukturell deutlich schwächeren Position sind.

Die Erosion des Tarifvertragssystems hat die Löhne in den niedrigen Einkommenssegmenten immer weiter nach unten ausfransen lassen. Um diese Entwicklung zu stoppen, hat der Gesetzgeber schließlich mit dem Mindestlohn eine untere Haltelinie eingezogen. Doch armutsfest ist diese rote Linie nicht: Ein Bruttostundenlohn von derzeit 9,50 Euro garantiert nicht einmal einem Single mit voller Stelle ein Einkommen oberhalb der Armutschwelle. Weil der gesetzliche Mindestlohn so niedrig ist, kann er zudem nicht die Kraft entwickeln, den nächst höheren Einkommensgruppen im unteren Segment einen Schub nach oben zu geben. Als ein zentrales Instrument zur Armutsbekämpfung braucht es eine Kombination aus einem armutsfesten Mindestlohn und der Stärkung der Tarifbindung.

Die Landespolitik hat das Instrument des Landesmindestlohns. Nach Empfehlung der Landesmindestlohnkommission sollte er ab Januar 2021 auf 12,12 Euro angehoben werden. Die Rechtsverordnung der Landesregierung sieht nun eine Erhöhung auf 12 Euro vor, die zum April 2021 in Kraft tritt. Die Steigerung des Landesmindestlohns soll zudem künftig an die unteren Tarifgruppen des öffentlichen Dienstes gekoppelt werden. Das würde Einkommensarmut bei Vollzeitbeschäftigten überall dort lindern, wo der Landesmindestlohn gilt: In Bereichen, in denen das Land Bremen Arbeitgeber, Auftrag- oder Zuwendungsgeber ist.

Ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Tarifbindung auf Landesebene ist die Nutzung von Tariftreueverpflichtungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Mit der Neufassung der EU-Entscheidungslinie ist es möglich geworden, Tariftreue bei allen öffentlichen Aufträgen zu verlangen. Dies hätte zur Folge, dass bei der Erledigung eines öffentlichen Auftrags der regional einschlägige Tarifvertrag zur Anwendung käme. Falls kein Tarifvertrag vorliegt, würde der Landesmindestlohn greifen. Die Novellierung des Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes ist aktuell in Vorbereitung. Auch im Rahmen seiner Ansiedlungs- und Wirtschaftsförderpolitik kann das Land das Ziel einer Steigerung der Tarifbindung verfolgen (*siehe Artikel "Erosion der Tarifbindung im Land Bremen" in diesem Band*).

Schließlich kann die Senatorin für Arbeit einen Tarifvertrag auf gemeinsamen Antrag der Tarifvertragsparteien unter bestimmten Voraussetzungen für allgemeinverbindlich erklären. Dadurch erlangen Tarifverträge Gültigkeit auch für alle nicht tarifgebundenen Arbeitgeber und Beschäftigten in dem entsprechenden Geltungsbereich. Das Verfahren ist komplex und scheitert oftmals am Veto der Arbeitgeberseite. Die Landesregierung sollte sich aktiv in die bundespolitische Reformdebatte zur Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung einschalten und sich zugleich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für mehr allgemeinverbindliche Tarifverträge vor Ort einsetzen.

Aktuell werden im Land Bremen 57 Prozent der Beschäftigten nach Tarif entlohnt. Dieser Anteil sollte durch die hier diskutierten Instrumente bis 2025 auf 62 Prozent gesteigert werden.

Aufstiege durch berufliche Nachqualifizierung ermöglichen Ausstiege aus der Armut

Viele Beschäftigte ohne Berufsabschluss haben nur ein geringes Einkommen. Sie haben allerdings kaum Aufstiegschancen und sind zumeist in wenig gesicherter Beschäftigung. Häufig wechseln sich Phasen der Beschäftigung mit solchen von Arbeitslosigkeit ab, die oft in Langzeitarbeitslosigkeit übergehen. In Bremen und Bremerhaven verfügen 13 Prozent der Beschäftigten nicht über einen Berufsabschluss und tragen ein hohes Armutsrisiko.⁴

3 Felbermayr et al. (2014).

4 Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020).

Das spiegelt sich auch in den Arbeitslosenquoten nach Qualifikationsniveau wider. Im Land Bremen ist fast jede dritte Einwohnerin und jeder dritte Einwohner ohne Berufsabschluss arbeitslos. Insgesamt haben zwei von drei Arbeitslosen im Land Bremen keinen oder keinen verwertbaren Berufsabschluss (67 Prozent). Wie groß das Problem quantitativ ist, zeigen die absoluten Zahlen: Von den Beschäftigten verfügen 30.700, von den Arbeitslosen 24.000 Menschen nicht über einen Berufsabschluss. Die Nachfrage am Arbeitsmarkt bezieht sich aber vor allem auf qualifizierte Fachkräfte.

Die Lösung liegt in der Nachqualifizierung, also der abschlussbezogenen Qualifizierung im Erwachsenenalter. Das Bundesinstitut für Berufsbildung unterscheidet drei Wege, in späteren Jahren noch einen Berufsabschluss zu erreichen: Die klassische Umschulung bei einem Träger oder im Betrieb, Vorbereitungskurse zur Externenprüfung bei den Kammern und die modulare Nachqualifizierung in kleineren Teilschritten. Die Arbeitnehmerkammer schlägt vor, dass die Landesregierung eine Qualifizierungsoffensive startet mit dem Ziel, Aufwärtsmobilität und dadurch Auswege aus Armut zu ermöglichen.

Für diese Qualifizierungsoffensive sollten alle wichtigen Akteure gewonnen und in ihre Umsetzung einbezogen werden. So halten die Agentur für Arbeit und die Jobcenter Instrumente der Arbeitsförderung bereit, die den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses unterstützen. Für Beschäftigte ist die Weiterbildungsförderung durch das Qualifizierungschancengesetz stark ausgeweitet und später um einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Förderung einer abschlussbezogenen Weiterbildung ergänzt worden. Für Arbeitslose gibt es die klassischen Umschulungen.

Aus der Sicht der Arbeitnehmerkammer ist es ein realistisches Ziel, dass die Eintritte von Arbeitslosen in abschlussbezogene Weiterbildungen jährlich um 10 Prozent steigen. Dabei ist allein wegen des großen Problemdrucks besonderes Augenmerk auf ungelernte Arbeitslose zu legen, die von den Jobcentern gefördert werden.

Der Armut entkommen durch Arbeit statt Arbeitslosigkeit

Seit 2019 verfügen die Jobcenter mit dem neuen Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“⁵ über eine gute Basis, den vielfach geforderten sozialen Arbeitsmarkt vor Ort auszugestalten und individuelle Möglichkeiten zu schaffen, die Armut zu beenden. Dabei favorisiert die Arbeitnehmerkammer eine Doppelstrategie, die den geförderten Menschen und der Stadtgesellschaft gleichermaßen zugutekommt.

Demnach sollen – wie vom Bremer Senat geplant – geförderte Arbeitsplätze in solchen Stadtteilen und Quartieren angesiedelt werden, in denen viele Menschen mit geringen Einkommen wohnen. Das hilft insbesondere weniger mobilen Gruppen wie Eltern mit Kindern und Alleinerziehenden bei der Integration in Arbeit. 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 die Selbstwirksamkeit und die Kompetenzen der Beschäftigten zu fördern. Umso mehr bedarf es einer klugen stadtpolitischen Steuerung der jeweils erforderlichen Arbeitsplätze hinein in die Quartiere.

Zusätzlich zu dem sozialräumlichen Ansatz schlägt die Arbeitnehmerkammer einen branchenspezifischen Schwerpunkt vor. Denn das Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bietet ausdrücklich Anknüpfungspunkte für eine Kombination von

⁵ Menschen, die mehr als sechs Jahre SGB-II-Leistungen erhalten und absehbar keine Chance auf eine Arbeitsstelle haben, können durch öffentliche Förderung in Beschäftigung kommen, und zwar für bis zu fünf Jahre mit einem Arbeitsvertrag und einem sozialversicherungspflichtigen Lohn. Das Land Bremen kofinanziert die Mittel der Jobcenter, sodass über die gesamte Dauer ein Zuschuss für 100 Prozent der Lohnkosten möglich ist.

Arbeiten und Lernen. 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 Teilschritten ist möglich. Ein solcher qualifizierungsorientierter 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.

Das politische Ziel lautet, mindestens 1.500 öffentlich geförderte Arbeitsplätze im Land Bremen bis 2023 zu besetzen, davon 20 Prozent in einem branchenspezifischen Schwerpunkt mit Nachqualifizierungsmöglichkeiten.

Durch bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf armutsfeste Beschäftigung ermöglichen

In der letzten Legislaturperiode sind in Bremen deutliche Fortschritte für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf erzielt worden.⁶ Um Eltern die Teilhabe an existenzsichernder Beschäftigung zu gewährleisten, sind aber weitere politische Anstrengungen und Investitionen erforderlich.

„Durch weiterhin fehlende Betreuungsplätze haben viele Eltern keine hinreichenden Spielräume eine (existenzsichernde) Arbeit oder eine Qualifizierungsmaßnahme aufzunehmen.“

Insbesondere der Ausbau von ganztägigen Kindertageseinrichtungen und Grundschulen muss forciert werden, denn dadurch entstehen überhaupt erst die zeitlichen Spielräume für Eltern kleiner Kinder, einer Vollzeittätigkeit nachgehen zu können (*siehe Artikel "Die Unvereinbarkeit von Familie und Beruf erfordert Lösungen" in diesem Band*).

Von den Familien mit Kindern unter drei Jahren finden aktuell rund 30 Prozent einen Betreuungsplatz, dabei würde fast die Hälfte gern eine Betreuung in Anspruch nehmen. Bei den Familien mit Kindern zwischen drei und sechs Jahren gilt das für nahezu 100 Prozent,⁷ einen Platz bekommen aber nur rund 87 Prozent. Dabei haben die Familien einen Rechtsanspruch auf ein Betreuungsangebot. Besonders in kinderreichen Stadtteilen mit hoher Einkommensarmut ist die „Betreuungslücke“ überdurchschnittlich. Im Vergleich mit allen anderen Bundesländern beziehungsweise Stadtstaaten ist sie bei den Drei- bis Sechsjährigen im Land Bremen mit Abstand am größten. Durch diese Druck- beziehungsweise Überlastungssituation, durch die starren Fristen für Anmeldung und Beginn der Betreuung im Jahresverlauf und nicht zuletzt die noch immer recht starren Betreuungszeiten fehlen in vielen Familien die zeitlichen Spielräume, eine Arbeit aufzunehmen oder aus der Arbeitslosigkeit heraus an einer (Nach-)Qualifizierungsmaßnahme teilzunehmen.

Es soll hier nicht unerwähnt bleiben, dass der elterliche Rechtsanspruch auf Betreuung ergänzt wird durch einen Rechtsanspruch auf Bildung für die Kinder vor der Grundschulphase. Die beschriebene Betreuungslücke bedeutet deshalb auch: Zu viele Kinder erhalten nicht die vorschulische Förderung und Bildung, die sie brauchen und die ihnen zusteht. Das ist angesichts der viel diskutierten „sozialen Vererbung“ von Armut ein wichtiger Aspekt der Armutsprävention, der gänzlich in der Verantwortung der Landes- und Kommunalpolitik liegt.

Angesichts der aktuellen Situation müssen gesteigerte Investitionen in die frühe Förderung und Bildung erfolgen. Bei den ab Dreijährigen sollen noch in dieser Legislaturperiode 93 Prozent, in der nächsten 98 Prozent des Betreuungsbedarfs abgedeckt sein. Für die unter Dreijährigen muss in den

6 Schwarzer (2019).

7 Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2020).

benachteiligten Stadtteilen ad hoc eine Betreuungsquote von 35 Prozent erreicht werden.

Auch der Bedarf nach flexiblen Betreuungszeiten muss in zumindest zwei Kindertageseinrichtungen in jedem Stadtteil noch in dieser Legislaturperiode abgedeckt werden. Schließlich gibt es eine nicht unbedeutende Gruppe von Eltern (rund 20 Prozent), die in Schichten, am Wochenende oder in den Abendstunden arbeiten.⁸ Dabei ist zu überlegen, wie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, deren Arbeitszeitmodelle nicht mit den Standardbetreuungszeiten der Kindertageseinrichtungen zusammenpassen – wie zum Beispiel Krankenhäuser, Pflegeheime, Polizei und private Betriebe – in die Finanzierung einbezogen werden können. Arbeitslose Eltern ohne Betreuungsmöglichkeiten brauchen hingegen eine Lösung für ad hoc auftretende Bedarfe wie bei einer kurzfristig möglichen Arbeitsaufnahme oder Teilnahme an einer Fördermaßnahme. Dafür braucht es verbindlich vereinbarte Belegplätze in Kindertageseinrichtungen für Eltern mit akuten, aber auch langfristigen Betreuungsbedarfen. Laut Bericht an die Bürgerschaft ist ein Modellprojekt in der Umsetzung, das Plätze für den akuten Bedarf bereitstellen soll. Sollten Belegplätze kurzfristig weiterhin nicht realisierbar sein, müssen an das Modellprojekt schnell anschließend Kurzzeit-Kinderhäuser mit regionalen Standorten in Bremen und Bremerhaven als Alternative eingerichtet werden.

Eine aktive Ausbildungspolitik zur Armutsprävention

Ausbildungslosigkeit erhöht das Armutsrisiko deutlich. Es gibt zwei Bildungsindikatoren, die das Ausmaß des Problems verdeutlichen. In der Altersgruppe der 18- bis unter 25-Jährigen ist im Bundesland Bremen der Anteil der jungen Menschen hoch, die nicht über eine Hochschulzugangsberechtigung verfügen, bisher 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 aus (Bundesdurchschnitt 10,3 Prozent).⁹ In der nächst höheren Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen lag der Anteil ohne beruflichen Abschluss

zuletzt bei 23,2 Prozent, ebenfalls der mit Abstand höchste Wert aller Bundesländer (Bundesdurchschnitt 14,6 Prozent).¹⁰ Menschen ohne formalen beruflichen Abschluss sind aber oftmals von Armut betroffen: Sie sind seltener erwerbstätig, häufiger erwerbslos und können ihren Lebensunterhalt seltener aus eigenem Einkommen bestreiten.

Wer nicht über einen Berufsabschluss verfügt, hat keinen erfolgreichen Zugang zum Ausbildungssystem gefunden. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung kommt zu dem Schluss, dass die Ursachen hierfür zwar vielschichtig sind, als zentral für das Land Bremen aber das zu geringe Ausbildungsangebot gelten kann.¹¹ Mit einer Relation von 68,6 Ausbildungsplätzen auf 100 ausbildungsinteressierte und -fähige junge Menschen (Angebotsquote zugunsten der Ausbildungsinteressierten, AQI) ist tatsächlich eine deutliche Unterversorgung der Bewerberinnen und Bewerber zu konstatieren (*siehe Artikel "Kommt eine Corona-Generation?" in diesem Band*) in diesem Band. Im Ausbildungsjahr 2020 mündeten lediglich 31,6 Prozent der bei der Berufsberatung der Agentur für Arbeit als geeignete Bewerberinnen und Bewerber registrierten und von der Jugendberufsagentur unterstützten Jugendlichen in ein nicht gefördertes Ausbildungsverhältnis ein.

Der Anteil der in einen Ausbildungsbetrieb einmündenden Bewerberinnen und Bewerber ist innerhalb von drei Jahren auf 50 Prozent zu erhöhen, sodass mehr junge Bremerinnen und Bremer zum Berufsabschluss geführt werden können. Im gleichen Zeitraum soll das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage so weit abgebaut werden, dass mindestens 80 Ausbildungsplätze für 100 Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung stehen (AQI).

⁸ Böhme (2020).

⁹ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020b).

¹⁰ Bundesinstitut für Berufsbildung (2020).

¹¹ Bertelsmann Stiftung (2019).

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2019):** Ländermonitor berufliche Bildung 2019 – Länderbericht Bremen. Gütersloh.
- Böhme, René (2021):** Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei atypischen Arbeitszeiten. Balanceakt zwischen familiären und erwerbsbezogenen Anforderungen. Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, Nr. 32. Bremen.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2020):** Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn.
- Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2020):** Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2019. Berlin.
- Der Paritätische Gesamtverband (2020):** Gegen Armut hilft Geld. Der Paritätische Armutsbericht 2020. Berlin.
- Felbermayr, Gabriel/Baumgarten, Daniel/Lehwald, Sybille (2014):** Wachsende Lohnungleichheit in Deutschland. Welche Rolle spielt der internationale Handel? Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Schwarzer, Thomas (2019):** Fortschritte bei der Vereinbarkeit. In: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019. Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen. Bremen. S. 177 ff.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020):** Arbeitslosenstatistik. Nürnberg.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020a):** Sozialberichterstattung – Armutsgefährdungsquote gemessen am Bundesmedian nach Bundesländern im Zeitverlauf. Bonn.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020b):** Sozialberichterstattung – Sozialberichterstattung der amtlichen Statistik; C.1 Frühe Schulabgänger, Bundesländer nach Geschlecht. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020):** Armutsgefährdung in Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen von 2009 bis 2019 am stärksten gestiegen. Pressemitteilung Nr. 308 vom 13. August 2020. Wiesbaden.

Thomas Schwarzer

Die Unvereinbarkeit von Familie und Beruf erfordert Lösungen

Maßnahmen für Vereinbarkeit vorantreiben

In aller Kürze:

Schon vor der Corona-Pandemie standen zwei von drei Familien mit Kindern unter zwölf Jahren im Alltag unter erheblichem Zeitdruck. In diesen Familien mit zwei Erwerbstätigen sind 55 bis 65 Wochenstunden für unbezahlte Sorgearbeit und bezahlte Erwerbsarbeit insgesamt die Regel – je Elternteil. Als im März 2020 Kitas und Schulen geschlossen wurden, verlagerte sich die Arbeit, die zuvor Lehrerinnen und Lehrer, Erzieherinnen und Erzieher sowie Köchinnen und Köche geleistet hatten, zusätzlich in die Familien. Aufgrund dieser „erschöpfenden“ Erfahrungen müssen Eltern vor allem zeitlich stärker entlastet werden: Eltern mit Neugeborenen durch eine geschlechtergerechte, paritätische Elternzeit, mit Anreizen für Väter, mehr Sorgearbeit zu übernehmen. Der Bund muss die dafür zuständigen Länder stärker beim beschleunigten Ausbau ganztägiger Kitas und Grundschulen finanziell unterstützen. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist, dass deutlich mehr Erzieherinnen und Erzieher als bisher ausgebildet werden. Das wird nur gelingen, wenn diese Ausbildung attraktiv und verlässlich nach Tarif vergütet wird.

Zwei von drei Familien standen bereits vor der Corona-Pandemie unter Zeitdruck

➔ In den letzten Jahren gab es Fortschritte, die den Spagat zwischen Familie und Beruf erleichtert haben. Das Kindergeld wurde angehoben und das Elterngeld als Lohnersatz eingeführt. Das Recht auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren ist ein Meilenstein. In Bremen hat der Senat zuletzt die Kitagebühren für die drei- bis sechsjährigen Kinder abgeschafft. Der Kitaausbau und das ganztägige Lernen in den Grundschulen ist die zentrale

Stellschraube für Länder und Kommunen auf dem Weg zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

In den letzten Jahren eilt jedoch der stetig steigende Betreuungsbedarf der Eltern für ihre Jüngsten dem durchaus beachtlichen Kitaausbau weit voraus. Zu viele Eltern finden trotz Rechtsanspruch keinen Kitaplatz oder lediglich einen, der nicht gut zu ihren Arbeitszeiten passt. Im letzten Sommer fehlten im Land Bremen wieder rund 1.100 Kitaplätze, in ganz Deutschland mehr als 340.000. Bei Reformen heißt es oft, die Politik müsse die Menschen mitnehmen. Beim Thema Vereinbarkeit sind es die Frauen und Mütter, die vorangehen und ihre Erwerbstätigkeit deutlich ausgeweitet haben. Es ist die Politik, die mit dem Bau neuer Kitas und der Ausbildung der Fachkräfte nicht Schritt hält.

Viele Eltern geraten besonders in der Kita- und Grundschulzeit durch fehlende oder nicht passgenaue Betreuungsangebote an ihre Belastungsgrenzen. Für manche Familien gilt das über Jahre, und nicht nur bei Alleinerziehenden geht es auch über ihre Grenzen hinaus. Wenig Schlaf, durchgetaktete Tagesabläufe, Stress und daraus folgende psychische und körperliche Erschöpfung sind die Folgen. Werden unbezahlte Familien- und bezahlte Erwerbszeiten zusammengezählt, sind 55 bis 65 Wochenstunden pro Elternteil die Regel, wie eine bundesweite Studie ermittelt hat.¹ Diese als „Rushhour des Lebens“ bezeichnete Phase prägt den Alltag von



rund 65 Prozent aller Paarfamilien mit Kindern, bei alleinerziehenden Elternteilen galt das für 70 Prozent im Jahr 2018.²

In Deutschland gehen in ziemlich genau jeder vierten Paarfamilie beide Eltern einer Erwerbstätigkeit in Vollzeit nach. Diese gleichberechtigte Aufteilung

der Erwerbsarbeit ist bei Eltern mit einer *akademischen* Berufsausbildung verbreitet. Der klassische alleinerdienende Vater ist am häufigsten, wenn die Mutter über keine oder *niedrige* Berufsqualifikationen verfügt. In zwei von drei Familien arbeitet der Vater in Vollzeit und die Mutter in Teilzeit und häufig haben beide einen *berufsbildenden* Abschluss. Diese Muster der Aufteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit zeigen sich auch bei vielen Familien in der Stadt Bremen. Das zeigt eine stadtteilgenaue Sonderauswertung im Auftrag der

2 Vgl. Keller/Kahle (2018).

Arbeitnehmerkammer zum Elterngeldbezug.³ Unterscheiden lassen sich erstens Stadtteile mit höherem Akademikeranteil, relativ hohen Elterngeldzahlungen, eher geringen Einkommensdifferenzen zwischen Müttern und Vätern und hohen Anteilen von Vätern im Elterngeldbezug. Zweitens eher klassische Arbeitnehmerstadtteile mit geringen Akademikeranteilen, hohen Beschäftigtenanteilen in der Industrie, großen Differenzen im Elterngeldanspruch zwischen Müttern und Vätern und lediglich geringen Väterquoten beim Elterngeld. Drittens Stadtteile mit vergleichsweise hoher Einkommensarmut, niedrigen Elterngeldansprüchen und vielen Vätern mit zwölf Monaten Elterngeldbezug in Höhe des Mindestbetrags.

Genauer betrachtet ist dieses Grundmuster „eindimensional“. Denn es gibt deutliche regionale Unterschiede in Deutschland und auch zwischen den großen Städten. In rund der Hälfte aller Paarfamilien in den östlichen Bundesländern sind beide Eltern in Vollzeit erwerbstätig. Trotzdem wenden diese in Vollzeit tätigen Mütter rund 13 Stunden mehr Zeit für Familie und Kinderbetreuung pro Woche auf als die Väter.

Noch deutlicher zeigen sich die Muster der Aufteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit, wenn auch das Alter berücksichtigt wird. In der Gruppe der 25- bis 27-Jährigen, in der die allermeisten ohne Kinder leben, arbeiten 30 Prozent der Frauen und 20 Prozent der Männer in Teilzeit. Eine grundsätzliche Abwehr „der“ Männer gegenüber Teilzeitbeschäftigungen spricht nicht aus diesen Zahlen. Erst ab 30 Jahren verändert sich die Arbeitsteilung nachhaltig bei rund zwei Dritteln der Frauen und Männer, die nun eine Familie gründen. Nach der Geburt des ersten Kindes unterbrechen viele Mütter für ein Jahr, manche auch länger, die Erwerbstätigkeit. Sie widmen sich der unumgänglichen, unbezahlten Sorgearbeit und sind zusätzlich in Teilzeit erwerbstätig. Dieser Einschnitt zeigt sich dann bei den 40-Jährigen deutlich. In diesem Alter arbeiten Frauen zu 62 Prozent in Teilzeit, die gleichaltrigen Männer lediglich noch zu 10 Prozent. Für Familienväter sind Vollzeittätigkeiten und Überstunden die dominierende Praxis.

Bleiben Frauen und Männer hingegen dauerhaft kinderlos, unterscheiden sich ihre Lohnprofile in der jüngsten Altersgruppe der ab 1975 Geborenen kaum, wenn beide in Vollzeit tätig sind. Der

sogenannte Gender Pay Gap beträgt dann lediglich rund 3 Prozent. Die Lohnungleichheit ist besonders in Deutschland in hohem Maße durch den „Mütter Pay Gap“ geprägt.⁴

Mit der Corona-Pandemie steigt der Zeitdruck in vielen Familien enorm

Die Covid-19-Pandemie begann deutschlandweit Ende Februar 2020 und ab dem 29. Februar mit der ersten infizierten Person auch in Bremen. Seitdem folgte den von der Politik in Aussicht gestellten *Entlastungen* durch weitere Kitaplätze und ganztägige Grundschulen bis 2025 das Gegenteil – Ernüchterung. In allen Bundesländern wurden ab dem 16. März 2020 die Kitas und Schulen geschlossen. Erst am 27. April konnten lediglich Schülerinnen und Schüler der 10. Oberschulklassen in Halbklassen für vier Stunden zurückkehren. Ab dem 4. Mai öffneten auch die Grundschulen, jedoch lediglich für ein Viertel der Schülerinnen und Schüler vor Ort. Was vorher Lehrerinnen und Lehrer, Erzieherinnen und Erzieher sowie Köchinnen und Köche an professioneller Arbeit geleistet haben, muss seitdem zusätzlich in den Familien erledigt werden. Gleichzeitig erlebten die Familien auch sofortige, gravierende Einschnitte und Veränderungen der Arbeitsverhältnisse.

Eine Notbetreuung für ihre Kinder konnten anfangs lediglich wenige Eltern nutzen. Voraussetzung war, dass beide Eltern entweder in den sogenannten „kritischen Infrastrukturen“ arbeiten oder ein alleinerziehender Elternteil in einem dieser kritischen Berufe. Eltern mussten zudem darlegen, dass eine anderweitige Betreuung nicht möglich ist. Das traf anfangs lediglich auf eine kleine Minderheit zu. Ab dem 20. April genügte es dann, dass lediglich ein Elternteil einen solchen Beruf ausübt und eine Betreuung des Kindes nicht möglich ist, beispielsweise weil der Partner ebenfalls berufstätig ist. Damit gilt die Regelung auch für Alleinerziehende. Außerdem wurde eine Härtefallregelung für Kinder beschlossen, die vom Jugendamt betreut werden.

Weil Eltern durch die Schließung von Kitas und Schulen Verdienstauffälle haben, hat der Gesetzgeber durch das Infektionsschutzgesetz⁵ eine Entschädigung in Höhe von 67 Prozent des Nettoeinkommens für maximal zehn Wochen beschlossen. Mitte

3 Vgl. Böhme (2020).

4 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2020).

5 Siehe § 56 Abs. 1a Infektionsschutzgesetz.

Mai wurden außerdem die Regelungen zum Elterngeld angepasst. Eltern in krisenbedingter Kurzarbeit, Freistellung oder Arbeitslosigkeit sollen keine Nachteile entstehen. Wer in systemrelevanten Berufen tätig ist, kann seine Elterngeldmonate „aufschieben“.

Familien zwischen Entschleunigung, Erschöpfung und Existenzängsten

Bereits im Mai 2020 lagen erste bundesweite Ergebnisse umfangreicher Elternbefragungen⁶ zur Phase des ersten Lockdowns vor. In den Familien wurden die neuen Herausforderungen in beiden Lebensbereichen unterschiedlich erlebt. Angesichts geschlossener Kitas und Schulen sowie der Kontaktbeschränkungen auch zu Großeltern hat sich bei fast *allen Familien* Unzufriedenheit ausgebreitet. Mit der Dauer der Einschränkungen wuchs der Unmut aufseiten der Eltern.

Zu Hause arbeiten konnte ein Teil eher höher qualifizierter Eltern, die gemeinsam mit ihren Kindern anfangs durchaus eine „Entschleunigung“ erlebten. Der ganz überwiegende Teil der Mütter und auch Väter berichten hingegen von Überlastungen und wünschen sich stabile und verlässliche Betreuungsinfrastrukturen zurück. Vor allem Mütter charakterisieren ihre Situation als Bündel von Erschöpfung, Existenzängsten und der Sorge vor einer Ansteckung mit Covid-19. Viele erledigen ihre Erwerbsarbeit früh am Morgen und spät am Abend im Homeoffice und leisten tagsüber Familienarbeit (innerfamiliäre Schichtsysteme). Und das im eigenen Haushalt, der weder fürs Lernen der Kinder noch fürs Homeoffice ausgestattet ist.

Bereits im Frühsommer thematisierten die Befragten in jedem dritten Haushalt, dass sie größere Geldsorgen haben als zuvor. Das gilt ebenfalls für viele Mütter. Vor der Pandemie arbeiteten sie familienbedingt häufig in Teilzeit. Gerade als Beschäftigte in wichtigen, systemrelevanten Branchen, wie Pflege⁷, Gesundheit, Erziehung und dem Einzelhandel, gehören sie zu den Geringverdienern. Ein Drittel von ihnen verdienen in diesen Branchen bundesweit weniger als 1.100 Euro netto im Monat.⁸

6 Vgl. Andresen et al. (2020).

7 Im Land Bremen beträgt der Teilzeitanteil im Pflegedienst der Krankenhäuser 52 Prozent, in der stationären Pflege 69 Prozent und in der ambulanten Langzeitpflege fast 80 Prozent. Siehe Artikel "Fachkräftemangel in der Pflege?" in diesem Band.

8 Vgl. BIB (2020).

Diese ersten Eindrücke zur Lage der Familien untermauern spätere repräsentative Untersuchungen, die seitens des Bundesfamilienministeriums vorgenommen wurden.⁹ Als diese Befragungen erfolgten, waren Schulen und Kitas noch geschlossen und Kurzarbeit für rund acht Millionen Beschäftigte angemeldet. Für fast die Hälfte aller befragten Eltern veränderte sich die Zahl der Stunden ihrer Erwerbsarbeit pro Woche. Etwa gleich viele Eltern verkürzten ihre Arbeitszeit zur Betreuung ihrer Kinder wie auch aus betrieblichen Gründen. Die Neuorganisation der Kinderbetreuung war für mehr als die Hälfte der Eltern schwierig. Vor den größten Herausforderungen standen Familien mit zwei berufstätigen Eltern und Alleinerziehende, die vorher vollzeitnah erwerbstätig waren. Ihre Kinder wurden zuvor häufig ganztätig betreut. Nun mussten sie zusätzlich zu ihrer umfangreichen Erwerbstätigkeit auch die kompletten Betreuungs- und Bildungsaufgaben übernehmen. Zwei Drittel dieser Eltern erlebten das als schwierig und ein Viertel fand keine zufriedenstellende Lösung. In der Studie des Bundesfamilienministeriums gaben lediglich 20 Prozent der Eltern an, dass sie bei der Kinderbetreuung nichts ändern mussten. Vergleichbare Daten für Bremen liegen leider nicht vor.

Laut einer Studie des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung arbeiteten vor der Corona-Krise im Jahr 2018 rund 12 Prozent aller Beschäftigten von zu Hause aus: etwa 5 Prozent mindestens *die Hälfte* der Arbeitstage, weitere knapp 7 Prozent *gelegentlich* in geringem Umfang. Im April 2020 stieg die Zahl der von zu Hause aus Arbeitenden sprunghaft auf 23 Prozent, aktuelle Studien sprechen von 27 Prozent.¹⁰ Von den berufstätigen Eltern mit Kindern unter 16 Jahren berichteten fast *ein Drittel*, nun auch von zu Hause aus zu arbeiten.

Trotz des sprunghaften Anstiegs der Arbeit von zu Hause arbeitete *eine Mehrheit* von rund 54 Prozent der Beschäftigten vor Ort beim Arbeitgeber. Weitere 23 Prozent hatten einen „anderen“ Status: als Beschäftigte in Kurzarbeit, als Arbeitslose oder als Selbstständige mit wenigen oder keinen Aufträgen. Sie hatten als Eltern zwar mehr Zeit für die Betreuung und Bildung ihrer Kinder, zum Teil jedoch existenzielle berufliche und finanzielle Sorgen.

9 Vgl. BMFSFJ (2020b).

10 Vgl. BIB (2020); Hans-Böckler-Stiftung (2020).

Chancen für Partnerschaftlichkeit oder zurück zur klassischen Rollenverteilung?

Das politische Konzept der Gleichstellung ist in Deutschland kein abstraktes Leitbild, sondern eine offizielle Strategie der Bundesregierung. Im Sommer 2020 legte die Ministerin für Frauen und Familien die erste *ressortübergreifende* Strategie zur Gleichstellung von Frauen und Männern vor. Die Covid-19-Pandemie wurde dabei bereits berücksichtigt: „Die unterschiedliche Teilhabe von Frauen und Männern am Erwerbsleben und die ungleiche Verteilung unbezahlter Sorgearbeit scheinen sich zu verschärfen.“¹¹ Trifft das tatsächlich zu oder engagieren sich die Väter (endlich) stärker in ihren Familien? Darüber wurde in den Medien eine hitzige, zugespitzte Debatte geführt. Aus gleichstellungspolitischer Sicht kann das Ziel nur eine 50-zu-50-Aufteilung sein.

„Der kaum reduzierten Erwerbsarbeitszeit von Frauen stehen im Durchschnitt mehr als drei Stunden zusätzlicher Haus- und Familienarbeit gegenüber.“

Der Vergleich des Zeitumfangs für Haus- und Erwerbsarbeit zwischen 2018 und 2020 zeigt erwartungsgemäß einen zeitlichen Rückgang für Erwerbsarbeit und Pendlerwege.¹³ Das teilweise Herunterfahren der Wirtschaft hatte bei Frauen im Durchschnitt einen Rückgang von 8,3 Stunden auf 7 Stunden zur Folge. Bei den Männern zeigt sich eine Verringerung von 9,6 auf 7,4 Stunden Erwerbsarbeit plus Pendlerwege. Im Gegenzug hat sich bei beiden die Zeit für Haus- und Familienarbeit lediglich geringfügig erhöht.

Tabelle 1:
Zeit für Erwerbs- und Familienarbeit pro Tag 2018 und 2020

	Durchschnitt		Durchschnitt	
	Jahr 2018	April 2020	Jahr 2018	April 2020
	Erwerbsarbeit		Haus- und Familienarbeit	
Frauen	8,3 Std.	7,0 Std.	3,2 Std.	3,4 Std.
Männer	9,6 Std.	7,4 Std.	1,9 Std.	2,5 Std.
	Erwerbsarbeit – Rückgang		Haus- und Familienarbeit	
Frauen ohne Kinder		-1,4 Std.	ziemlich unverändert	
Männer ohne Kinder		-2,1 Std.	ziemlich unverändert	
Mütter		-0,8 Std.	6,6 Std.	9,7 Std.
Väter		-2,4 Std.	3,3 Std.	5,6 Std.

Quelle: Mannheimer Corona-Studie 2020¹²
© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

11 BMFSFJ (2020a).

12 Bei der Mannheimer Corona-Studie handelt es sich um eine Panelstudie. Die Ergebnisse der repräsentativ Befragten in der Phase vom 20. März bis 10. Juli 2020 konnten mit der gesellschaftlichen Lage 2018 vor dem Ausbruch der Pandemie verglichen werden. Vgl. www.uni-mannheim.de/gip/corona-studie.

13 Erfasst wurden Stunden für Berufstätigkeit, Lehre, Studium, Pendlerwege und nebenberufliche Tätigkeiten.

Anders entwickelte sich die Situation für Mütter und Väter. Bei den Müttern erfolgte der geringste Rückgang bei der Erwerbsarbeit von nicht einmal einer Stunde. Bei den Vätern hingegen war der Rückgang mit fast zweieinhalb Stunden insgesamt am größten. Die eingesparten zweieinhalb Stunden Erwerbsarbeit haben die Väter in etwa gleichem Umfang als höheres Engagement in der Familie eingebracht. Deutlich anders hat sich das Zeitkonto der Mütter verschoben. Ihrer kaum reduzierten Erwerbsarbeitszeit stehen im Durchschnitt (!) mehr als drei Stunden zusätzlicher Haus- und Familienarbeit gegenüber, von einem schon hohen Zeitumfang von 6,6 Stunden aus. Zusätzlich zu ihrem Fulltimejob zu Hause von fast 10 Stunden, haben sie auch ihre Erwerbsarbeit fast uneingeschränkt erlernt (*Tabelle 1*).

Diese Entwicklungen bestätigen weitgehend auch neuere Untersuchungen am Ende des Jahres 2020.¹⁴ Sie zeigen auch, dass der Anteil jener Väter, die angeben, nun den größeren Teil der Betreuung zu Hause zu übernehmen, von 6 Prozent auf 12 Prozent gestiegen ist. Einen entsprechenden Anstieg um 2,3 Stunden zeigen auch die Zahlen der Väter oben für ihre Haus- und Familienarbeit. Diese Ergebnisse nutzten verschiedene Medien, um einer Rückkehr zu klassischen Rollenmustern zu widersprechen.¹⁵

Jutta Allmendinger kontierte diese Argumentation zu Recht und wies darauf hin, dass die Übernahme eines Teils der Familien- und Betreuungsarbeit von Vätern in Kurzarbeit das Mindeste sei. Das gilt erst recht, wenn ihre Frauen in systemrelevanten Berufen tätig sind und trotzdem noch mehr Familienarbeit als zuvor leisten.¹⁶ Ein aktueller DIW Wochenbericht¹⁷ zeigt drei Entwicklungen in den Familien während der Corona-Krise. Bei etwa einem Drittel der Paare, die sich schon vorher die Sorgearbeit relativ gleich aufgeteilt haben, hat sich auch während der Pandemie kaum etwas verändert. Geringfügig gestiegen ist tatsächlich der Anteil der Paare, bei denen überwiegend der Mann die Sorgearbeit leistet. Es handelt sich jedoch mit lediglich fünf Prozent um eine sehr kleine Gruppe unter allen Paarfamilien. Bei den meisten Paaren hatten schon vor der Pandemie Frauen überwiegend die Sorgearbeit geleistet. Häufig leisten Frauen diese nun in der Pandemie beinahe vollständig.

Forderungen

Die Bremer Politik muss ein umfangreiches Investitionsprogramm für den Ausbau der Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur auflegen. Der Rechtsanspruch für ganztägige Grundschulen bis 2025 muss schon jetzt eingeleitet werden. Das gilt ebenso für den weiteren Kitaausbau. Bei den unter Dreijährigen haben aktuell lediglich 30 Prozent einen Platz, der Elternbedarf liegt jedoch bei rund 50 Prozent.¹⁸ Bei den Drei- bis Sechsjährigen haben aktuell 87 Prozent einen Platz, der Bedarf der Eltern liegt aber bei 98 Prozent.

Darüber hinaus werden in jedem Bremer Stadtteil mindestens zwei Kitas mit flexibleren Betreuungszeiten auch zu Randzeiten benötigt. Sie sind für rund 20 Prozent der Eltern unabdingbar, die im Schichtdienst, am Wochenende und am Abend erwerbstätig sind.¹⁹

Der „Flaschenhals“ dieser Bildungsoffensive ist der enorme Bedarf an zusätzlichen Erzieherinnen und Erziehern. Modellprojekte in Baden-Württemberg und auch in Bremen zeigen, dass sich durch eine tariflich vergütete Fachschulausbildung eine deutliche Ausweitung der Zahl der Auszubildenden zur Erzieherin erreichen lässt. Daher muss das Modellprojekt in Bremen jetzt schrittweise zur tariflich vergüteten Regelausbildung werden.

Die Bremer Politik sollte sich auf Bundesebene und im Bundestagswahlkampf für eine wirklich geschlechtergerechte, partnerschaftliche Reform der Elternzeit einsetzen: Indem in Zukunft die Dauer der Elternzeit von Müttern und Vätern angeglichen wird, hin zur tatsächlichen Gleichberechtigung. Deshalb sollten die Partnermonate von derzeit zwei auf mindestens vier (besser auf acht) ausgeweitet werden – in denen Väter möglichst auch allein zuständig sind für Kinder und Haushalt. Studien zeigen, dass Väter dann auch später mehr Verantwortung übernehmen und so eine umfangreichere Erwerbstätigkeit der Mütter ermöglichen.

14 Vgl. Kohlrausch/Zucco (2020).

15 Vgl. Groll/Loos (2020); Neubacher (2020).

16 Vgl. Allmendinger (2021).

17 Vgl. Jessen/Spieß/Wrohlich (2021).

18 KammerReport (2020).

19 Böhme (2021).

Literatur

- Allmendinger, Jutta (2021):** Es geht nur gemeinsam! Wie wir endlich Geschlechtergerechtigkeit erreichen. Berlin, S. 93.
- Andresen, Sabine et al. (2020):** Kinder, Eltern und ihre Erfahrungen während der Corona-Pandemie. Erste Ergebnisse der bundesweiten Studie KiCo. Hildesheim: Universität Hildesheim.
- Bertelsmann Stiftung (2020):** Wer gewinnt, wer verliert? Die Entwicklung und Prognose von Lebenserwerbseinkommen in Deutschland. Gütersloh. S. 30.
- BIB [=Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung] (2020):** Eltern während der Corona-Krise. Zur Improvisation gezwungen. BiB.Bevölkerungs.Studien 1/2020. Wiesbaden. S. 25.
- BMFSFJ [= Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend] (2020a):** Gleichstellungspolitik für Jungen und Männer in Deutschland. Ein Dossier zur partnerschaftlichen Gleichstellungspolitik. Berlin. S. 8.
- BMFSFJ [= Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend] (2020b):** Familien in der Corona-Zeit: Herausforderungen, Erfahrungen und Bedarfe. Ergebnisse einer repräsentativen Elternbefragung im April und Mai 2020. Berlin.
- Böhme, René (2021):** Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei atypischen Arbeitszeiten. Balanceakt zwischen familiären und erwerbsbezogenen Anforderungen. Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, Nr. 32. Bremen. S. 56.
- Böhme, René (2020):** Wahlfreiheit für wen? Soziale und sozialräumliche Ungleichheit beim Elterngeldbezug am Beispiel der Stadt Bremen. In: Sozialer Fortschritt, Jahrgang 69, Heft 11, S. 722 ff.
- Bujard, Martin/Panova, Ralina (2016):** Zwei Varianten der Rushhour des Lebens. Zeitbelastung bei Familien mit kleinen Kindern. In: Bevölkerungsforschung Aktuell, Nr. 1, S. 15 f.
- Jessen, Jonas/Spieß, Katharina/Wrohlich, Katharina (2021):** Sorgearbeit während der Corona-Pandemie: Mütter übernehmen größeren Anteil – vor allem bei schon zuvor ungleicher Aufteilung. DIW Wochenbericht, Nr. 9, Berlin, S. 138.
- Groll, Tina/Loos, Andreas (2020):** DIE ZEIT, 8. Juni 2020.
- Hans-Böckler-Stiftung (2020):** Böckler Impuls, Nr. 15, S. 2.
- KammerReport (2020):** Kindertagesbetreuung – Stand des Ausbaus in Bremen und Bremerhaven. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.). Bremen. S. 17.
- Keller, Matthias/Kahle, Irene (2018):** Realisierte Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Statistisches Bundesamt (Destatis). S. 65 ff.
- Kohlrausch, Bettina/Zucco, Aline (2020):** Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt. Weniger Erwerbseinkommen und mehr Sorgearbeit. Policy Brief WSI Nr. 40. Düsseldorf: WSI.
- Neubacher, Alexander (2020):** Rolle rückwärts? Ein Märchen. In: DER SPIEGEL, 3. Juli 2020.

Dr. Jennie Auffenberg

Fachkräftemangel in der Pflege?

Große Potenziale wollen gehoben werden

In aller Kürze:

Die Covid-19-Pandemie hat deutlich vor Augen geführt, was zuvor schon galt: Das Pflegepersonal ist elementar für die Gesundheitsversorgung, doch es ist knapp und müsste flächendeckend aufgestockt werden. Aber woher resultiert diese Knappheit? Und wie könnte der Fachkräftemangel entspannt werden? Zu häufig abgebrochene Ausbildungen, hohe Krankenstände aufgrund der starken Belastung, Frühverrentungen aus demselben Grund, aber auch der Rückzug auf Teilzeitstellen oder gar der Ausstieg aus dem Beruf sorgen dafür, dass viel Erfahrung, Expertise, nicht zuletzt Fachkräfte in diesem Berufsfeld verloren gehen. Deutlich wird, dass der Fachkräftemangel in großen Teilen „hausgemacht“ ist und aus den Bedingungen resultiert, unter denen Pflegekräfte arbeiten müssen. Das heißt jedoch auch, dass er ebenso eigenhändig behoben werden kann, durch Verringerung der Arbeitsbelastungen und mehr Zeit für die Pflege sowie einer höheren Wertschätzung, die sich insbesondere in der Bezahlung ausdrückt.

Einleitung

➔ „Der einzig echte, wertvolle Job, den ich im Leben gemacht habe“ – so beschreibt eine angestiegene Pflegekraft in der Studie „Ich pflege wieder, wenn ...“ der Arbeitnehmerkammer und des SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik der Universität Bremen ihre Tätigkeit in der Pflege. Der Pflegeberuf bietet ein abwechslungsreiches, fachlich anspruchsvolles und sinnstiftendes Tätigkeitsfeld. Nicht ohne Grund identifizieren sich Pflegekräfte in der Regel stark mit ihrem Beruf und die Zahl der Auszubildenden in der Pflege steigt kontinuierlich. Und dennoch: die Abbruchquoten in der Ausbildung sind hoch, ebenso wie die Krankenstände und Fälle der Frühverrentung. Hinzu kommt eine hohe Teilzeitquote, außerdem verlassen viele Pflegekräfte frühzeitig den Beruf. Dadurch gehen der Gesundheitsversorgung gut ausgebildete und vielfach auch erfahrene Pflegekräfte verloren. Im Folgenden sollen die Gründe hierfür erörtert und Potenziale abgeschätzt werden. Zuletzt werden Ansätze aufgezeigt, wie diese Pflegekräfte für die Arbeit in der Pflege, zum Wohle von Patientinnen und Patienten sowie Beschäftigten im Gesundheitsbereich, zurückgewonnen werden können.

„Die Abbruchquoten in der Ausbildung sind hoch, ebenso wie die Krankenstände und Fälle der Frühverrentung.“

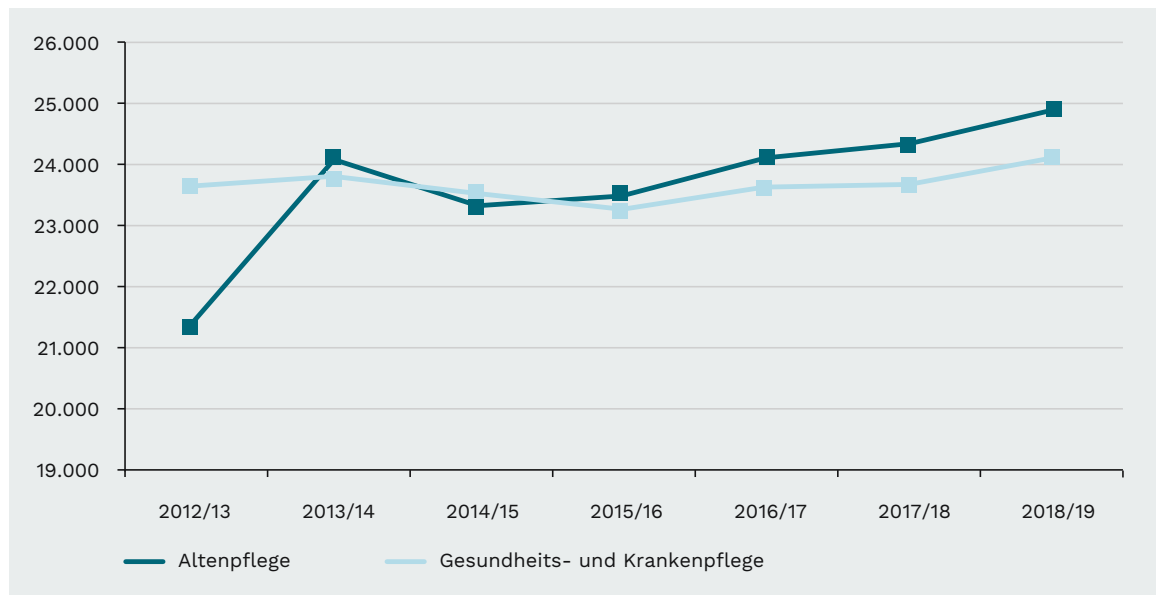


Ausbildung: steigende Zahlen, hohe Abbruchquote

Mit der Ausbildungsoffensive bemühen sich die Bundesregierung und ihre Partnerorganisationen in der Konzierten Aktion Pflege (KAP) seit 2018 um steigende Zahlen in der Pflegeausbildung. Doch bereits bevor die KAP ihre Arbeit aufnahm, ist die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die pro Jahr eine Ausbildung in der Alten- sowie

Gesundheits- und Krankenpflege aufnahmen, von 45.164 auf 48.957 gestiegen (siehe Abbildung 1). Dieser Trend ist positiv zu bewerten.

Abbildung 1:
Entwicklung der Ausbildungszahlen in der Pflege bundesweit



Quelle: BIBB 2020, S. 183, eigene Darstellung
© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Bis 2023 will die KAP die Zahl der Auszubildenden im Bundesdurchschnitt um weitere zehn Prozent gegenüber dem Referenzjahr 2019 steigern, wobei es unter den Partnerorganisationen strittig ist, ob dies erreicht werden kann.¹

Gleichzeitig deuten die wenigen vorhandenen Daten darauf hin, dass den Ausbildungsjahrgängen der Alten- und Krankenpflege ein Teil der zukünftigen Pflegekräfte durch Abbruch der Ausbildung verloren geht. Bundesweit liegt die Abbruchquote zwischen 20 und 30 Prozent. Dabei weist die Krankenpflege regelmäßig die höchsten Werte von etwa 30 Prozent auf.² Im Land Bremen brechen laut Gesundheitsberufe-Monitoring 2017 jährlich etwa 25 Prozent der Auszubildenden in der Gesundheits- und Krankenpflege sowie in der Altenpflege ihre Ausbildung ab. Dabei spielt in der Altenpflege ausdrücklich auch eine Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen eine Rolle.³

Die Zahlen sind zwar vergleichbar mit der durchschnittlichen Abbruchquote von 26 Prozent in den dualen Ausbildungsberufen nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG). Doch dieser Schnitt kommt durch Ausreißer mit besonders hohen Abbruchquoten von um die 50 Prozent (zum Beispiel Restaurantfachmann/-frau) zustande. Gleichzeitig zeigt beispielsweise die Abbruchquote von Verwaltungsfachangestellten mit 4,1 Prozent, dass deutlich niedrigere Abbruchquoten möglich sind.⁴

Die Gründe für den Abbruch der Ausbildung in der Pflege sind vielfältig. Zum einen spielen die spezifischen Voraussetzungen der Auszubildenden eine Rolle. Ebenso sind Schulen teilweise mit den umfassenden Curricula überfordert. Doch auch die Berufspraxis ist ein häufiger Grund für einen Ausbildungsabbruch. So können erste Praxiserfahrungen oder auch relativ geringe Verdienstmöglichkeiten abschreckend wirken.⁵

1 Vgl. BMFSFJ (2019).

2 Vgl. ver.di (2018).

3 Vgl. Huter et al. (2017).

4 Vgl. BIBB (2019).

5 Vgl. ver.di (2015).

In Zahlen bedeutet dies, dass bei einer Abbruchquote von 25 Prozent bundesweit jährlich 12.239 Auszubildende in der Kranken- und Altenpflege verloren gehen. Gelänge es, die Abbruchquote auf beispielsweise 10 Prozent zu reduzieren, entspräche dies einer Zahl von jährlich 7.344 zusätzlichen Pflegefachkräften.

Hohe Krankenstände, häufige Frühverrentung

Weitere Gründe, durch die der Pflege Fachkräfte verloren gehen, sind hohe Krankenstände, Langzeiterkrankungen und Frühverrentungen.

Pflegekräfte leiden deutlich häufiger unter gesundheitlichen Beschwerden. Sie geben sehr viel häufiger an, dass sie an die Grenzen ihrer eigenen Leistungsfähigkeit gehen müssen, körperlich erschöpft sind und unter Muskel-Skelett-Beschwerden leiden. Auch sind sie viel häufiger von psychosomatischen Beschwerden betroffen und leiden beispielsweise unter Schlafstörungen.⁶ Entsprechend liegen die Krankenstände in der Pflegebranche um etwa sechs Prozent höher als in anderen Branchen und die Krankschreibungsdauer ist mit mehr als 22 Tagen pro Jahr zudem länger – Tendenz steigend.⁷ Besonders häufig sind Altenpflegehilfskräfte krankgeschrieben. Als Hauptursachen für die mangelhafte Gesundheit von Pflegekräften identifiziert das Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA) die Arbeitsverdichtung, längere Arbeitszeiten, eine Verantwortungsausweitung sowie den Fachkräftemangel. Hinzu kommt ein im Pflegebereich besonders ausgeprägter Präsentismus. Das heißt, Pflegekräfte sind nicht nur länger und häufiger krank, sondern sie arbeiten häufig auch, obwohl sie krank sind. Dies kann Beschwerden verschlimmern und die Genesung verzögern.⁸

Der BARMER-Pflegereport 2020 hat für die Altenpflege die Summe der vermeidbaren Fehlzeiten für das Jahr 2017 errechnet. Wenn die Fehlzeiten von Pflegekräften in der Altenpflege auf einen in anderen Berufsgruppen durchschnittlichen Wert gesenkt würden, fielen jährlich bundesweit 9.969 Pflegefachkräfte und 14.370 Pflegehilfskräfte weniger aus und stünden der Gesundheitsversorgung zur Verfügung.

Die Diskrepanz zwischen individuellem Berufsanspruch und betrieblichen Rahmenbedingungen ist zudem der häufigste Grund für die Frühverrentung von Pflegekräften. Der DGB-Index Gute Arbeit hat gezeigt, dass 70 Prozent der Pflegekräfte davon ausgehen, ihre Tätigkeit nicht bis zum Rentenalter ausüben zu können – im Vergleich zu 39 Prozent im Durchschnitt aller Berufsgruppen.⁹ Die Auswirkungen zeigen ebenfalls Berechnungen des BARMER-Pflegereports. Von 1.000 Fachkräften sowohl in der Alten- als auch in der Krankenpflege treten durchschnittlich pro Jahr 3,9 in die Erwerbsminderungsrente ein. Damit ist die Wahrscheinlichkeit des Eintritts in die Erwerbsminderungsrente um 27 Prozent höher als in allen anderen Berufen. Für Altenpflegehilfskräfte liegt die Wahrscheinlichkeit sogar doppelt so hoch.

„Pflegekräfte sind nicht nur länger und häufiger krank, sondern sie arbeiten häufig auch, obwohl sie krank sind.“

⁶ Vgl. Rothgang et al. (2020).

⁷ Vgl. Techniker Krankenkasse (2019); Institut für Betriebliche Gesundheitsförderung (2020).

⁸ Vgl. Rothgang et al. (2020); IFA (2018); IFA (2018a); iga (2019).

⁹ Vgl. Schröer (2016); Institut DGB-Index Gute Arbeit (2020).

Im Jahr 2017 sind so bundesweit 1.784 Pflegefachkräfte in die Erwerbsminderungsrente eingetreten und damit der Pflege verloren gegangen. Das sind 380 Arbeitskräfte oder ein Viertel mehr als in anderen Berufen – bei gleicher Anzahl und Verteilung nach Alter und Geschlecht. Bei den Pflegehilfskräften sind es sogar 1.285 Beschäftigte mehr – doppelt so viele wie in anderen Berufen. Würde diese Anzahl auf das Normalmaß anderer Berufe gesenkt, stünden 380 Altenpflegefachkräfte und 1.285 Altenpflegehilfskräfte mehr zur Verfügung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Würde das Niveau an Arbeitsunfähigkeiten und Frühverrentungen in der Altenpflege auf das Normalmaß in anderen Berufen reduziert, entspräche das laut Studie einem Volumen von insgesamt 10.349 Pflegefachkräften und 15.655 Pflegehilfskräften, die für die Pflege zur Verfügung stünden.

Dr. Magnus Brosig

Exkurs

Berufsminderungsgeld einführen – Für gute Arbeit bis zur Altersrente

Wer seinen Beruf aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr umfassend ausüben kann, aber für eine generelle Erwerbsminderungsrente noch „zu gesund“ ist, muss derzeit aus problematischen – und auch nicht immer verfügbaren – Optionen wählen: Früher Eintritt in eine dauerhaft niedrigere Altersrente, Reduzierung der Arbeitszeit oder Wechsel auf eine andere, oft fachfremde Vollzeitstelle mit geringerer Arbeitsbelastung. Abkopplung von der gewohnten Tätigkeit und anhaltende Einkommensverluste sind die fast unausweichlichen Konsequenzen und gerade für viele Pflegekräfte eine reale Gefahr.

Um derart prekäre „Auswege“ zu vermeiden und stattdessen zuverlässige Wege von guter Arbeit in einen möglichst gut abgesicherten Ruhestand zu ermöglichen, sollte jedenfalls für rentennahe Personen ein „Berufsminderungsgeld“ eingeführt werden. Als zusätzliche Leistung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) würde es an das Prinzip der klassischen und nur noch für wenige Geburtsjahrgänge verfügbaren Berufsunfähigkeitsrente anknüpfen, wäre aber deutlich passgenauer ausgestaltet. Grundidee ist, für

nennenswerte Arbeitszeitumfänge, die – auch hier systematisch von der GRV geprüft – aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr im langjährig und umfassend ausgeübten Beruf geleistet werden können, einen entsprechenden Anteil der hochgerechneten gesetzlichen Rente auszu zahlen. Konkret hieße dies beispielsweise, dass eine bislang in Vollzeit beschäftigte Altenpflegerin, die nun nur noch zu 70 Prozent als solche tätig sein kann, bei entsprechend reduziertem Arbeitsumfang bereits eine ergänzende „30-Prozent-Rente“ ohne Abzüge erhalten würde. Damit würde die Einkommenslücke gegenüber der Vollzeittätigkeit zwar nicht völlig geschlossen, aber doch merklich reduziert. Außerdem würde der Druck, fachfremde Tätigkeiten anzunehmen, deutlich abnehmen. In Verbindung mit ausgebauter Prävention und Rehabilitation sowie Verbesserungen bei Arbeitsbedingungen und Entlohnung dürfte sich schließlich auch die Fachkräftesituation in der Pflege etwas entspannen. Ein Berufsminderungsgeld wäre also zielgenau und für Betroffene und den Arbeitsmarkt gleichermaßen nützlich.

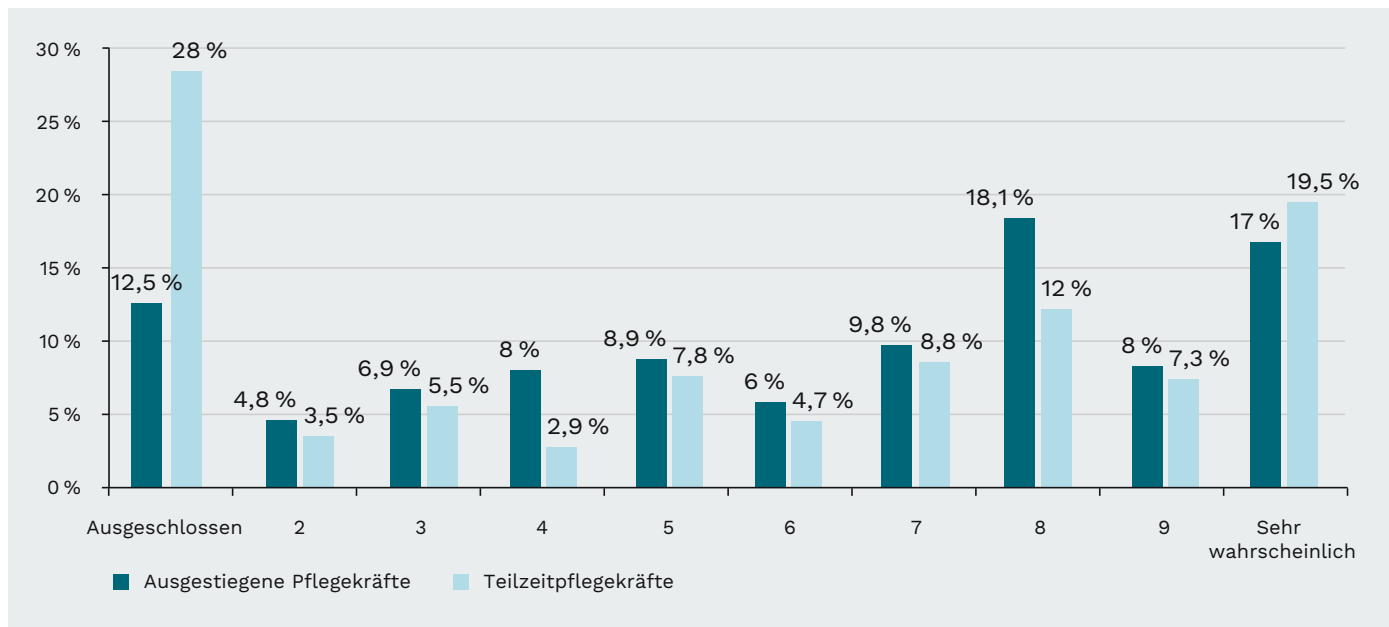
Viel Teilzeitarbeit, hohe Berufsaus- trittsquote

Die hohen Belastungen tragen zu einem hohen Anteil an Teilzeitarbeit bei. In Bremen ist dieser laut Statistischem Landesamt mit etwa 52,3 Prozent im Pflegedienst der Krankenhäuser, 69 Prozent in der stationären und 79 Prozent in der ambulanten Langzeitpflege besonders hoch. Im Gegensatz zu anderen Berufsgruppen ist der dominierende Grund für Teilzeitarbeit von Pflegekräften nicht etwa die Kindererziehung oder Haushaltsführung im typischen „Zuverdienermodell“. Das Teilzeitprofil in der Pflege ist erheblich durch die hohen Belastungen geprägt. Als Gründe geben Befragte Teilzeitpflegekräfte stattdessen an, dass sie eine Vollzeitbeschäftigung als zu stressig beziehungsweise belastend empfinden, sie Zeit für sich selbst benötigen oder gesundheitliche Probleme haben. Vor allem ältere Pflegebeschäftigte nutzen die Teilzeit zur Reduktion der Arbeitsbelastung, was jedoch mit Einkommensverlusten und langfristig niedrigen Renten einhergeht.¹⁰

Der Pflegebereich ist außerdem von hohen Berufsaus-
trittsquoten geprägt. Innerhalb der ersten fünf Jahre nach der Ausbildung verlassen bundesweit 23 Prozent der Gesundheits- und Krankenpflegekräfte sowie 24 Prozent der Altenpflegekräfte einer Ausbildungskohorte ihren Beruf.¹¹ Damit gehört der Pflegeberuf laut Initiative Gesundheit und Arbeit (iga) der gesetzlichen Kranken- und Unfallversicherung zu den Berufen mit „begrenzter Tätigkeitsdauer“.¹²

Die eingangs genannte Studie „Ich pflege wieder, wenn ...“ hat untersucht, wie groß das Potenzial an ausgestiegenen und Teilzeitpflegekräften ist, die bereit wären, in ihren Beruf zurückzukehren beziehungsweise ihre Stundenzahl zu erhöhen. Die Bereitschaft ist überraschend hoch (siehe *Abbildung 2*).

Abbildung 2:
Wahrscheinlichkeit des Wiedereinstiegs bzw. der Stundenerhöhung



Quelle: Auffenberg/Heß 2021, S. 17
© **Arbeiterkammer** Bremen

¹⁰ Vgl. Becka et al. (2016); Merkel et al. (2019).

¹¹ Vgl. Wiethölter (2012).

¹² Vgl. Jahn/Ulbricht (2009).

Die befragten Teilzeitpflegekräfte, die zur Stundenerhöhung bereit sind, wollen im Durchschnitt 8,6 Stunden pro Woche mehr arbeiten. Die zum Wiedereinstieg bereiten Befragten möchten durchschnittlich mit 27,9 Stunden zurückkehren.

Eine Berechnung des Potenzials der ausgestiegenen Pflegekräfte ist aufgrund fehlender Daten nicht möglich. Wenn man davon ausgeht, dass die Bereitschaft unter den Teilzeitpflegekräften in Bremen und bundesweit ebenso hoch ist wie unter den Befragten der Studie, ergibt sich theoretisch ein Potenzial von 813 bis zu 1.503 zusätzlichen Pflegekräften für das Land Bremen und von 92.153,2 bis zu 170.343,8 Vollkräften für ganz Deutschland.

Tabelle 1:
Pflegekräftepotenzial an ausgestiegenen und Teilzeitpflegekräften

	Hochrechnung Teilzeitkräfte Land Bremen	Hochrechnung Teilzeitkräfte Deutschland
Konservative Schätzung*	813	92.153
Optimistische Schätzung	1.503	170.344

* Konservative Schätzung: Werte von 8 bis 10 auf der Skala zur Wahrscheinlichkeit des Wiedereinstiegs beziehungsweise zur Stundenerhöhung. Optimistische Schätzung: Werte von 2 bis 10 (siehe Abbildung 2)

Quelle: Auffenberg/Heß 2021, S. 18

© **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Was ist zu tun?

Insgesamt ergeben sich aus einer Verringerung von Ausbildungsabbrüchen, Arbeitsunfähigkeiten, Frühverrentungen und Teilzeitarbeit große Potenziale. Ein besonders großes Potenzial ließe sich erschließen, wenn Pflegekräfte zur Ausweitung ihrer Stundenzahl motiviert werden könnten (*siehe Tabelle 2*). Ein schätzungsweise großes, jedoch nicht berechenbares Potenzial, bergen auch ausgestiegene Pflegekräfte.

Tabelle 2:
Zusammenfassung der unterschiedlichen Potenziale

	Ausbildung Senken der Abbruchquote von 25 auf 10 %	Arbeitsunfähigkeit Senken der Quote auf den Durchschnitt aller Berufe	Erwerbsminderung Senken der Quote auf den Durchschnitt aller Berufe	Teilzeit 39 % der Teilzeitkräfte erhöhen um 8,6 Stunden
Ungenutztes Potenzial an Pflegefachkräften in Vollkräften	7.344	9.969*	380*	170.344**

* Nur AltenpflegeX

** Optimistische Schätzung

Quellen: BIBB 2020, S. 183, eigene Berechnungen (Ausbildung); BARMER 2020, S. 212 f. (Arbeitsunfähigkeit und Erwerbsminderung); Statistisches Landesamt 2017, eigene Berechnungen (Teilzeit)

© **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Für die Bereitschaft zur Stundenerhöhung hat die bereits genannte und jüngst veröffentlichte Studie der Arbeitnehmerkammer Bremen konkrete Handlungsansätze aufgezeigt. Viele der darin formulierten Bedingungen können mit großer Wahrscheinlichkeit auch Ausbildungsabbrüche, Arbeitsunfähigkeit und Frühverrentungen positiv beeinflussen. So ergeben sich drei Handlungsansätze:

► **Mehr Zeit für die Pflege**

Besonders wichtig ist den Befragten für einen Wiedereinstieg beziehungsweise eine Stundenerhöhung, mehr Zeit für eine fachlich hochwertige Pflege und menschliche Zuwendung zu haben. Auch eine Personalbemessung, die sich am Bedarf der Patientinnen und Patienten sowie Pflegebedürftigen orientiert, erfährt starke Zustimmung. Schnell einsetzbare Instrumente, wie die Pflegepersonalregelung PPR 2.0 für die Krankenhäuser oder die Bremer Personalbemessung für die Altenpflege, liegen bereits vor. Beide setzen jedoch einen deutlichen Aufwuchs an Pflegepersonal voraus.

► **Bessere Bezahlung als wichtigste Form der Anerkennung**

Als wichtigste Form der Anerkennung wünschen sich die Befragten der Studie eine bessere Bezahlung. Sie sehen sich im Vergleich zu anderen Berufsgruppen mit ähnlich hohen Anforderungen, Belastungen und großer Verantwortung, wie etwa der Polizei oder Feuerwehr, nicht angemessen entlohnt. Der Monatslohn (Bruttolohn, Vollzeit, Median) einer Berufsfeuerwehrfrau oder eines Berufsfeuerwehrmannes liegt laut Entgeltatlas der Bundesagentur für Arbeit bundesweit bei 4.580 Euro, während in der Bremer Krankenpflege monatlich 3.686 Euro und in der Bremer Altenpflege monatlich 3.029 Euro verdient werden. Die Bezahlung stellt den wichtigsten Ansatzpunkt dar, da diese im Gegensatz zu anderen Handlungsansätzen auch ohne zusätzliches Personal realisiert werden kann.

► **Wertschätzung von Vorgesetzten**

Ein dritter wichtiger Ansatzpunkt betrifft die Vorgesetzten in der Pflege. So ist den Befragten Wertschätzung und Respekt sowie Sensibilität für die Belastungen in der Pflege von ihren Vorgesetzten wichtig. Diese könnten gezielt im Umgang mit ihren Mitarbeitenden geschult werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Bezahlung der erste Ansatzpunkt zur Gewinnung von Pflegekräften ist, um die Abwärtsspirale aus schlechten Arbeitsbedingungen und Verlusten von Pflegekräften zu durchbrechen. Ein verringerter Arbeitsdruck, die Möglichkeit, mit ausreichend Zeit, den eigenen Ansprüchen entsprechend zu pflegen und dafür eine angemessene Anerkennung zu erhalten, wird sich positiv auf die Gesundheit von Pflegekräften auswirken, Krankenstände senken und Frühverrentungen verringern. Ebenso werden wieder mehr Pflegekräfte ihren Beruf in Vollzeit ausüben und in ihren Beruf zurückkehren. Nur durch spürbare Verbesserungen der Arbeitsbedingungen und eine angemessene Bezahlung wird der Pflegeberuf von einem „Das könnte ich ja nicht“-Beruf zu einem „Das will ich auch“-Beruf.

Literatur

- Auffenberg, Jennie/Heß, Moritz (2021):** Pflegekräfte zurückgewinnen – Arbeitsbedingungen und Pflegequalität verbessern, Bericht zur Studie „Ich pflege wieder, wenn ...“ der Arbeitnehmerkammer Bremen und des SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik der Universität Bremen, Langfassung. https://arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Rente_Gesundheit_Pflege/Bericht_zur_Studie_Ich_pflege_wieder_wenn_Langfassung.pdf. Zugriff am 02.03.2021.
- Becka, Denise/Evans, Michaela/Öz, Fikret (2016):** Teilzeitarbeit in Gesundheit und Pflege, Profile aus Perspektive der Beschäftigten im Branchen- und Berufsvergleich. https://www.ddniedersachsen.de/assets/messages/Anl_4_forschungaktuell2016-04.pdf. Zugriff am 17.12.2020.
- BIBB (2020):** Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020, S. 183, eigene Berechnungen. https://www.bibb.de/datenreport/de/datenreport_2020.php. Zugriff am 17.12.2020.
- BMFSFJ (2019):** Ausbildungsinitiative Pflege (2019–2023). <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/135564/ausbildungsinitiative-pflege-2019-2023-data.pdf>. S. 7. Zugriff am 02.03.2021.
- Huter, Kai et al. (2017):** Gesundheitsberufe-Monitoring und Bedarfsvorausschätzung für den Fachkräftebedarf in ausgewählten Gesundheitsberufen im Land Bremen. https://www.gesundheit.bremen.de/sixcms/media.php/13/Gesundheitsberufe-Monitoring-Bremen-Abschlussbericht_erg.pdf. Zugriff am 17.12.2020.
- IFA (2018):** Ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen. Ausführliches Branchenbild aus dem Risikoobservatorium der DGUV. https://www.ipa-dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/branchenbild_pflege_langfassung.pdf. Zugriff am 17.12.2020.
- IFA (2018a):** Krankenhäuser und Kliniken. Ausführliches Branchenbild aus dem Risikoobservatorium der DGUV. https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/branchenbild_kliniken_langfassung.pdf. Zugriff am 17.12.2020.
- iga – Initiative Gesundheit und Arbeit (2019):** Präsentismus: Verlust von Gesundheit und Produktivität, 2. überarbeitete Auflage. <https://www.iga-info.de/veroeffentlichungen/igafakten/igafakten-6>. Zugriff am 17.12.2020.
- Institut für Betriebliche Gesundheitsförderung (2020):** Branchenbericht Pflege. Auswertung von Arbeitsunfähigkeitsdaten der AOK-versicherten Beschäftigten im Rheinland und in Hamburg. https://www.bgf-institut.de/fileadmin/redaktion/downloads/gesundheitsberichte/aktuelle_Gesundheitsberichte/BGF_Pflege_2020_Web.pdf. Zugriff am 17.12.2020.
- Institut DGB-Index Gute Arbeit (2020).** DGB-Index Gute Arbeit. Kompakt 01/2020. Weiblich, systemrelevant, unterbezahlt. Arbeitsbedingungen in vier frauendominierten Berufsgruppen. Berlin. <https://index-gutearbeit.dgb.de/++co++cac60ee2-7c89-11e9-b866-52540088cada>. S. 7. Zugriff am 20.08.2020.
- Jahn, Frauke/Ulbricht, Sabine (2009):** „Mein nächster Beruf“ – Personalentwicklung für Berufe mit begrenzter Tätigkeitsdauer. https://www.iga-info.de/fileadmin/redakteur/Veroeffentlichungen/iga-Reporte/Dokumente/iga-Report_17_1_Mein_naechster_Beruf_Krankenpflege.pdf. Zugriff am 17.12.2020.
- Merkel, Sebastian/Ruokolainen, Mervi/Holman, Daniel (2019).** Challenges and practices in promoting (ageing) employees working career in the health care sector – case studies from Germany, Finland and the UK. BMC health services research, 19(1), 918.
- Rothgang, Heinz/Müller, Rolf/Preuß, Benedikt (2020):** BARMER-Pflegereport 2020. Belastungen der Pflegekräfte und ihre Folgen. <https://www.barmer.de/blob/270028/6b0313d72f48b2bf136d92113ee56374/data/barmer-pflegereport-2020-komplett.pdf>. S. 176. Zugriff am 02.03.2020.
- Schröer, Laura (2016):** Erwerbsminderungsrenten in der Krankenpflege. Erklärungsansätze und Handlungsempfehlungen. <https://www.iat.eu/forschung-aktuell/2016/fa2016-01.pdf>. Zugriff am 17.12.2020.
- Techniker Krankenkasse (2019):** Gesundheitsreport: Pflegefall Pflegebranche? So geht's Deutschlands Pflegekräften. <https://www.tk.de/resource/blob/2066542/2690efe8e801ae831e65fd251cc77223/gesundheitsreport-2019-data.pdf>. Zugriff am 17.12.2020.
- ver.di (2015):** Ausbildungsreport Pflegeberufe 2015. Sylvia Bühler. Fachbereich Gesundheit, Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen. Bereich Berufspolitik/Jugend. Berlin.
- ver.di (2018):** Fachkräfte-Ausbildung: Ende vor dem Abschluss. In: drei.65, hrsg. vom Fachbereich Gesundheit, Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen. Nr. 65, April–Juli 2018.
- Wiethölter, Doris (2012):** Berufstreue in Gesundheitsberufen in Berlin und Brandenburg. Die Bindung der Ausbildungsabsolventen an den Beruf: Ausgewählte Gesundheitsberufe im Vergleich. http://doku.iab.de/regional/BB/2012/regional_bb_0312.pdf. Zugriff am 17.12.2020.

Barbara Reuhl

Ein Internetanschluss genügt?

So einfach ist es beim Homeoffice nicht

In aller Kürze:

Die Arbeit im Homeoffice ist im Zuge der Corona-Pandemie in der Arbeitswelt und der Politik endgültig zum Thema geworden. Die Möglichkeiten für Homeoffice sind bei vielen Tätigkeiten nicht ausgeschöpft, das hat die coronabedingte Verlagerung von Arbeit nach Hause gezeigt. Es ist an der Zeit, von improvisierten Bedingungen zum geregelten Arbeiten von zu Hause aus überzugehen und den Anspruch von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf Homeoffice rechtlich zu verankern. Beim Wunsch nach Homeoffice geht es vor allem um Vereinbarkeit, um produktiveres Arbeiten und weniger Pendeln – und aktuell natürlich um den Gesundheitsschutz. Dem stehen die Belastungen bei der Arbeit im Homeoffice gegenüber: Infolge der Entgrenzung von Arbeit und Privatleben sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Homeoffice auf sich gestellt, die Kommunikation mit Vorgesetzten und im Team ist erschwert; sie leisten häufiger Mehrarbeit und Überstunden und können schlechter abschalten. Damit die Arbeitsbedingungen stimmen, muss der Arbeitsschutz auch die Arbeit im Homeoffice einschließen. Am besten fahren Betriebe und Beschäftigte, wenn der Rahmen für die Arbeit von zu Hause durch eine Vereinbarung abgesteckt wird. Die Position der Beschäftigten mit dem Wunsch nach Homeoffice muss gestärkt werden. Zwar formuliert der aktuelle Koalitionsvertrag die Absicht der Regierung, den Zugang zu mobiler Arbeit durch einen rechtlichen Rahmen zu erleichtern. Doch die Gesetzesentwürfe des Arbeitsministeriums liegen auf Eis, und angesichts der kurzen Restlaufzeit der Koalition steht die Verwirklichung in den Sternen. Die Politik ist gefordert, die Rahmenbedingungen für gute Arbeit im Homeoffice zu schaffen.

... und dann kam Corona

➔ Mit dem Lockdown im Frühjahr 2020 verlagerte sich der Arbeitsort vieler Beschäftigter praktisch über Nacht ins Homeoffice. Mehr als 35 Prozent der Beschäftigten in Deutschland arbeiteten ausschließlich oder teilweise von zu Hause aus, fast dreimal so viele wie vor der Pandemie. „Vor Corona“ war der Anteil der Beschäftigten mit zumindest gelegentlicher Arbeit von zu Hause in Deutschland mit eher gemäßigter Dynamik gestiegen, von 8 Prozent im Jahr 2005 bis knapp 12 Prozent im Jahr 2018.¹ Im Land Bremen lag er 2019 bei knapp 20 Prozent, wie die Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer ergab.²

Im EU-Vergleich rangierte Deutschland im Jahr 2015 mit einem Anteil von 13 Prozent zwischen Dänemark (28 Prozent) und Italien (8 Prozent) auf Platz elf. Gründe für die geringe Verbreitung von Homeoffice liegen vor allem in den Vorbehalten von Arbeitgebern und Führungskräften und der in deutschen Betrieben vorherrschenden Präsenzkultur. Auch als während des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 gefühlt die Mehrheit der Beschäftigten ausschließlich oder überwiegend im Homeoffice arbeitete – tatsächlich waren es 27 Prozent –, lag Deutschland weiterhin im Mittelfeld der EU-27.

In der Pandemie diente Homeoffice als eine Notlösung zur Kontaktreduzierung, um den Betrieb am Laufen zu halten und die fehlende Betreuung

¹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020).

² Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2019).



von Kindern zu kompensieren, was das Auf und Ab der Verbreitung von Homeoffice vor und während der Phasen der Pandemie zeigt, denn mit der Rücknahme der Kontaktbeschränkungen im Sommer 2020 kehrten viele Beschäftigte wieder in die Betriebe zurück. Der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Homeoffice näherte sich im November mit 14 Prozent wieder dem Ausgangswert, um mit dem Lockdown im Winter wieder auf 17 Prozent im Dezember und auf 24 Prozent im

Januar zu steigen.³ Hier sind noch nicht die Auswirkungen der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung sichtbar, die den Arbeitgeber verpflichtet, Beschäftigten mit Büroarbeit oder vergleichbaren Tätigkeiten nach Möglichkeit das Arbeiten im Homeoffice anzubieten.⁴

³ Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (2021).

⁴ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021).

Homeoffice ist eine Form mobiler, internetbasierter Arbeit, die meist eher unregelmäßig von zu Hause aus und mit privaten Endgeräten ausgeübt wird. Bei mobiler Arbeit gelten das Arbeitsrecht, das Arbeitsschutzgesetz und das Arbeitszeitgesetz. Mehr Schutz genießen Beschäftigte bei Tele(heim)arbeit, bei der die wöchentliche Arbeitszeit und die Dauer der Telearbeit mit dem Arbeitgeber vertraglich vereinbart sind. Hier gilt zusätzlich die Arbeitsstättenverordnung. Der Arbeitgeber muss demnach die erforderliche Ausstattung für den Bildschirmarbeitsplatz bereitstellen. Wenn es nicht ausdrücklich um Telearbeit geht, wird in diesem Text der Begriff „Homeoffice“ verwendet, wie in der Alltagssprache und in der aktuellen politischen Debatte für die Arbeit von zu Hause aus üblich.

Da geht noch mehr

In der deutschen Wirtschaft liegen Kapazitäten für mobile Arbeit brach. Insgesamt könnten rund 56 Prozent der Beschäftigten zumindest gelegentlich im Homeoffice arbeiten. Am besten stehen die Chancen auf Homeoffice bei kognitiven Tätigkeiten, am geringsten sind sie in überwiegend manuellen Tätigkeiten, bei der Arbeit mit Kundenkontakt oder direkt am Menschen. Mehr Potenzial für Homeoffice besteht vor allem bei Tätigkeiten von Frauen. Wie eine Studie des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) zeigt, führen Branchenunterschiede – von 37 Prozent in Verkehr und Lagerei bis fast 90 Prozent bei Banken und Versicherungen – auch zu regionalen Unterschieden: Der Anteil ist im Osten und auf dem Land geringer als in Städten und im Westen. Das Land Bremen liegt mit 56 Prozent im Bundesdurchschnitt.⁵

„Ganz oder gar nicht“ ist die falsche Devise. Der Zugang zu Homeoffice hängt in erster Linie, unabhängig von der Stellung im Betrieb, vom Tätigkeitszuschnitt ab. IT-basierte Aufgaben wie Korrespondenz, Kalkulation oder Planung fallen in vielen Berufen an. Mit zunehmender Digitalisierung ist Homeoffice an immer mehr Arbeitsplätzen möglich.⁶ Das gilt auch für den öffentlichen Dienst und

für Bereiche, die bisher beim Thema nicht mitgedacht wurden. Selbst bei der Polizei gibt es Tätigkeiten, die von zu Hause aus erledigt werden können, wie Gewerkschaften der Polizei, auch im Land Bremen, fordern.⁷

Laut der Befragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ planen knapp 70 Prozent der Betriebe, in denen mobile Arbeit grundsätzlich möglich ist, zukünftig mit Homeoffice im gleichen Umfang wie vor der Pandemie, vor allem im Baugewerbe, in Erziehung und Unterricht sowie im Gesundheits- und Sozialwesen. Ausweiten wollen es etwa 20 Prozent der Betriebe, häufig in Verkehr und Lagerei, Information und Kommunikation und im verarbeitenden Gewerbe. Knapp 10 Prozent wollen es wieder zurückfahren. Als Hauptgrund für die ablehnende Haltung werden ungeeignete Tätigkeiten genannt, gefolgt von Problemen bei der Zusammenarbeit aus der Ferne. Am dritthäufigsten hängt es an der Unternehmenskultur. Weitere Gründe sind die technische Ausstattung, Datenschutz oder mangelnde Fähigkeiten der Führungskräfte und Beschäftigten.

Arbeitgeber, die Homeoffice ausbauen wollen, versprechen sich davon eine höhere Attraktivität für Fachkräfte, durch mehr Flexibilität und bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Produktivitätssteigerung, die Einsparung von Büroflächen oder Ausweitung von Erreichbarkeitszeiten spielen eine deutlich geringere Rolle. Betriebe mit Vereinbarungen zu mobiler Arbeit bereits vor dem Lockdown sind aufgeschlossener und planen fast doppelt so häufig Homeoffice auszuweiten wie Betriebe ohne Regelung.⁸

Erfahrungen mit Homeoffice: nur teilweise gut

Aus der Sicht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bietet Homeoffice Vorteile, weil Pendelzeiten und der Stress im Berufsverkehr entfallen. Wie eine Online-Befragung der Hans-Böckler-Stiftung im Juni 2020 ergab, erleichtert Homeoffice für drei Viertel der Befragten die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und sechs von zehn Befragten empfinden die Arbeit effektiver als im Betrieb. Homeoffice hat allerdings auch Schattenseiten, denn ebenfalls sechs von zehn Befragten sehen die Grenzen

5 Vgl. Alipour et al. (2020).

6 Vgl. Mergener (2020).

7 Vgl. Thurm (2020).

8 Vgl. Backhaus et al. (2020).

zwischen Arbeit und Freizeit verschwimmen.⁹ In der Privatwohnung ist zudem häufig wenig Raum für den Arbeitsplatz und es wird vielfach mit unzureichender Arbeitsplatzausstattung gearbeitet.

Bestehende Geschlechterrollenmuster verstärken sich durch flexibles Arbeiten. Im Gegensatz zu Beschäftigten, die nicht von zu Hause aus arbeiten, wenden Mütter mit Homeoffice wöchentlich drei Stunden mehr Zeit für Kinderbetreuung auf, während Väter mit Homeoffice im Schnitt zwei Überstunden pro Woche machen, aber nicht mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen. Das führt dazu, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Kindern im Haushalt durch Homeoffice keine zusätzliche Zeit für Freizeit und Erholung gewinnen.¹⁰

Im Homeoffice leiden das soziale Miteinander und der Teamgeist, weil der Austausch und die Zusammenarbeit mit Kolleginnen und Kollegen fehlen. Anders als im Betrieb entfallen soziale Beziehungen und Strukturen, um kollektive Interessen wahrzunehmen und zur Geltung zu bringen. Die Beschäftigten sind auf sich gestellt, was Individualisierung befördert und die Thematisierung von Problemen und Belastungen erschwert. Wenn Teile der Belegschaft nicht physisch im Betrieb erreichbar sind, wird zudem die Tätigkeit und Wirksamkeit der betrieblichen Interessenvertretung erschwert.

Von der Improvisation zum Tagesgeschäft

Die Erfahrungen mit dem meist improvisierten Homeoffice in der Pandemie haben gelehrt, dass die Bedingungen stimmen müssen, damit auch von zu Hause aus gute Arbeit möglich ist. Bei den negativ zu Buche schlagenden Punkten hat es der Arbeitgeber in der Hand, die Hürden abzubauen. Technische Schwierigkeiten und Datenschutzprobleme sind lösbar, für ein produktives Arbeiten und für die Arbeitszufriedenheit sind jedoch eher „weiche“ Faktoren wichtig, wie eine angepasste Arbeitsorganisation und eine gute Kommunikation.

Zentrale Bedeutung hat das Thema *Arbeitszeit*. Im Land Bremen leisten Beschäftigte im Homeoffice laut der Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer fast doppelt so häufig Überstunden wie Beschäftigte ohne Homeoffice. Die Arbeitsverdichtung nimmt bei fast durchgängig digitaler Arbeit im Homeoffice zu, Pausen fallen weg. Ständige Erreichbarkeit verringert die Ruhezeit, erschwert das Abschalten von der Arbeit und die Regeneration. Der Arbeitstag zu Hause muss genau wie im Betrieb ein Ende haben; Pausen und Ruhezeiten sind einzuhalten. Darauf und auf die Dokumentation der Arbeitszeiten muss der Arbeitgeber hinwirken.

Auch im Homeoffice gilt der *Arbeitsschutz*. Dauersitzen und Bewegungsmangel im Homeoffice führen langfristig zu Fehlhaltungen und zu Fehlbeanspruchung von Muskeln und Skelett. Notebooks und Tablets sind keine Arbeitsmittel für den Dauergebrauch. Wird häufiger im Homeoffice gearbeitet, ist ein Bildschirmarbeitsplatz erforderlich, der den in der Arbeitsstättenverordnung enthaltenen gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechend gestaltet ist.

„Im Homeoffice leiden das soziale Miteinander und der Teamgeist.“

⁹ Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (2020).

¹⁰ Vgl. Lott (2019).

Physischer Abstand fördert Reibungsverluste bei der Arbeit. Das Arbeiten von zu Hause verringert auch nicht per se den Druck und die Überlastung in den Betrieben. Soziale Isolation und emotionale Distanz beeinträchtigen die Arbeitsqualität und den sozialen Rückhalt im Team. Führungskräfte brauchen die Kompetenz zum *Führen auf Distanz*, um Homeoffice in die betrieblichen Abläufe einzubinden. Vor allem geht es um die persönliche Ansprache der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um die Zusammenarbeit der Teams und um die Wertschätzung für geleistete Arbeit.

Im Homeoffice entfällt ein Großteil hierarchischer und sozialer Kontrolle. Darum ist bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen zu Hause die *Eigenverantwortung der Beschäftigten* gefragt, beispielsweise um Fragen und Probleme anzusprechen, rechtzeitig Pausen einzulegen und die Arbeitszeit einzuhalten.

Beim Thema Homeoffice muss auch die Situation im Betrieb im Blick bleiben. Nicht alle können oder wollen von zu Hause arbeiten und wahrscheinlich auch nicht über das gesamte Erwerbsleben. Meist werden hybride Lösungen gewählt. Einerseits braucht Homeoffice einen flexiblen Rahmen, am besten durch eine *betriebliche Vereinbarung*, die für Transparenz sorgt, die Gerechtigkeit beim Zugang zu Homeoffice fördert und die Arbeitsbedingungen regelt. Wenn die Motivation für Homeoffice aus dem Wunsch nach ungestörtem und produktiverem Arbeiten erwächst, ist das als deutliches Zeichen zu werten, dass die Arbeitsbedingungen verbessert und vor allem die psychischen Belastungen verringert werden müssen.

Auch die *Bedingungen im Betrieb* sind an die mobile Arbeit anzupassen, durch flexible Bürokonzepte mit einem Mix von Räumen für Teamarbeit, mit Möglichkeiten zum Rückzug für konzentriertes Arbeiten sowie für informellen Austausch. Jedenfalls darf es nicht so weit kommen, dass Beschäftigte faktisch aus dem Betrieb ausgesperrt werden, weil infolge von Desk Sharing und der Reduzierung von Büroflächen die Schreibtische in der Betriebsstätte nicht für alle reichen.

Arbeit to go: Arbeitsschutz to go

Um im Homeoffice ein vergleichbares Schutzniveau wie im Betrieb herzustellen, muss der Arbeitsschutz auch aus der Ferne funktionieren, umso mehr, als der Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung im Homeoffice noch Lücken hat. „Aus den Augen, aus dem Sinn“ gilt nicht, auch wenn der Arbeitgeber, der Betriebsrat und die Arbeitsschutzaufsicht keinen Zutritt zur Privatwohnung haben. Um die räumliche Distanz zwischen Betrieb und Homeoffice zu überbrücken, muss der Arbeitgeber die Gefährdungsbeurteilung im Dialog mit den Beschäftigten erstellen und diese durch Unterweisung für das gesundheitsgerechte Arbeiten von zu Hause aus qualifizieren. Auch muss er ihnen den Zugang zur betriebsärztlichen Beratung eröffnen, kann zusätzlich – analog oder digital – Gesundheitsförderung anbieten und hat schließlich alle Maßnahmen zu dokumentieren, die aus der Gefährdungsbeurteilung resultieren.

Der Betriebsrat kann beim Arbeitsschutz und der Arbeitsplatzgestaltung mitbestimmen. Dazu muss er wissen, wo der Schuh drückt. Die Vereinzelung der Beschäftigten durch Homeoffice erschwert es ihm, den informellen Austausch aufrechtzuerhalten und kollektive Belange zur Geltung zu bringen. Um am Ball zu bleiben, müssen Betriebsräte für alle Kolleginnen und Kollegen präsent sein und erweiterte Handlungsmöglichkeiten und neue Instrumente erhalten, um auch digitale Wege zu beschreiten.

Weil der Arbeitsplatz der direkten Kontrolle entzogen ist, muss die staatliche Aufsicht neue Wege entwickeln. Zur Überprüfung der vom Arbeitgeber ergriffenen Maßnahmen dient die Dokumentation des betrieblichen Arbeitsschutzes. Doch Papier ist geduldig und kann die Kontrolle vor Ort nicht ersetzen. Durch gezielte Ansprache der Betriebe und durch Schwerpunktsetzung, beispielsweise die Überprüfung der Arbeitszeiterfassung oder der Gefährdungsbeurteilung, ist die Aufsichtstätigkeit zu intensivieren.

Wie die Evaluation des Arbeitsschutzes in Deutschland durch ein europäisches Expertengremium ergab,¹¹ finden jedoch wegen der personellen Unterbesetzung der Arbeitsschutzbehörden, auch im Land Bremen, zu selten überhaupt Kontrollen statt. Immer häufiger geht die Aufsicht nicht proaktiv, sondern reaktiv in die Betriebe, wenn Mängel

11 Vgl. Geschäftsstelle des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (2019).

bekannt werden oder wenn Unfälle passiert sind. Das liegt wesentlich am flächendeckenden Personalabbau in den Aufsichtsbehörden in den vergangenen Jahren bei gleichzeitiger Aufgabenerweiterung. Im Land Bremen ist eine Aufsichtsperson rechnerisch für über eintausend Betriebe und für mehr als 24.000 Beschäftigte zuständig. Dagegen empfiehlt die Internationale Arbeitsorganisation ein Verhältnis von 1 : 10.000. Im Schnitt müssen Bremer Unternehmen nur alle 16 Jahre mit einer Kontrolle rechnen.¹²

Das Recht auf Homeoffice muss kommen

Die Corona-Pandemie hat dem Arbeitsschutz mehr Aufmerksamkeit gebracht, die Debatte um das Thema Homeoffice beschleunigt und Schutz- und Regelungslücken zutage gefördert. Sogar unter den verschärften Bedingungen im Lockdown hat Homeoffice funktioniert, die Abkehr von der Präsenzkultur ist überfällig. Der im aktuellen Koalitionsvertrag formulierten Absicht, den Zugang zu mobiler Arbeit durch einen rechtlichen Rahmen zu erleichtern, müssen Taten folgen, um gute Arbeit im Homeoffice zu verwirklichen. Die befristete Corona-Arbeitsschutzverordnung öffnet ein kleines Fenster, doch stärkt sie die Position von Beschäftigten nicht wirklich, sondern lässt dem Arbeitgeber reichlich Schlupflöcher.

Die Politik ist gefordert, einen robusten Anspruch der Beschäftigten auf Homeoffice zu schaffen, auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Tätigkeit zumindest Anteile für mobile Arbeit bietet. Voraussetzung ist Freiwilligkeit, einen Zwang zu Homeoffice darf es nicht geben. Dass dabei die Kriterien der Arbeitsstättenverordnung für Bildschirmarbeitsplätze angewendet werden, muss der Arbeitgeber sicherstellen. Zugleich ist eine Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats beim Zugang zu mobiler Arbeit und auf die Arbeit im Homeoffice erforderlich.

Homeoffice darf nicht zur Aushöhlung des Arbeitszeitrechts missbraucht werden. Zum Anspruch auf Homeoffice gehören der Schutz der zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit unerlässlichen Ruhezeiten und das Recht auf Nichterreichbarkeit, um Arbeitszeit und Freizeit voneinander abzugrenzen und private Belange der Beschäftigten zu bewahren.

Für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie müssen parallel zur Ausweitung mobiler Arbeit die Strukturen für Sorgearbeit verbessert werden, wie die Betreuung von Kindern und Pflege. Die Politik muss zudem Anreize schaffen, um Familien- und Sorgearbeit gerechter zwischen den Geschlechtern aufzuteilen.

Im Gegensatz zu den Beschäftigten, die präsent im Betrieb arbeiten, sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Arbeit von zu Hause aus bisher auf dem Weg zur Kita und zurück nicht in die gesetzliche Unfallversicherung eingeschlossen. Diese Schutzlücke muss geschlossen und die gesetzliche Unfallversicherung für die Arbeit im Homeoffice angepasst werden.

Der Gesetzgeber muss für eine verbesserte Reichweite und Qualität der staatlichen Aufsicht sorgen, indem er das Arbeitsschutzgesetz um die Verpflichtung des Arbeitgebers zu einer jährlichen elektronischen Selbstauskunft über den Stand des Arbeitsschutzes im Betrieb ergänzt. Damit würde der Zugang der Behörden zum betrieblichen Geschehen vereinfacht und eine Datengrundlage für die Schwerpunktsetzung bei den Betriebsbesuchen gegeben.

Dass die Arbeitsschutzaufsicht ihre Kontrollfunktion ausfüllen kann, liegt im Verantwortungsbereich der Länder. Um den Anschluss an die Veränderungen in der Arbeitswelt zu finden, ist die Politik im Land Bremen gefordert, die Personaldecke der Gewerbeaufsicht innerhalb der nächsten Jahre so zu stärken, dass das von der Internationalen Arbeitsorganisation geforderte Verhältnis von einer Aufsichtsperson zu zehntausend Beschäftigten erreicht wird. Dabei sind auch gesundheitswissenschaftliche sowie IT-Kompetenzen einzubeziehen und die digitale Ausstattung zeitgemäß auszubauen. Die Bundesländer müssen gemeinsam für die Qualitätsverbesserung der Aufsichtstätigkeit sorgen, indem sie überprüfbare Kriterien für die Auswahl der Unternehmen und die Inhalte der Kontrolle vorgeben. Im Gegensatz zur „Kontrolle light“, die in den vergangenen Jahren Einzug gehalten hat, müssen schließlich bei Verstößen auch Sanktionen ergehen, damit die Kontrolle ernst genommen wird.

12 Vgl. Deutscher Bundestag (2020).

Literatur

Alipour, Jean-Victor/Falck, Oliver/Schüller, Simone

(2020): Germany's Capacities to Work from Home. Hrsg.: Institute of Labor Economics. IZA DP No. 13152. Bonn, April 2020. <https://www.iza.org/publications/dp/13152/germanys-capacities-to-work-from-home>. Zugriff am 01.02.2021.

Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.) (2019): Koordinaten der Arbeit im Land Bremen. Befragung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern 2019. Bremen.

Backhaus, Nils/Tisch, Anita/Kagerl, Christian/Pohlan, Laura

(2020): Arbeiten von zuhause in der Corona-Krise: Wie geht es weiter? Baua: Bericht kompakt. Hrsg.: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin Berlin. Dezember 2020. <https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Bericht-kompakt/Homeoffice-Corona.html>. Zugriff am 01.02.2021.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.)

(2020): Verbreitung und Auswirkungen von mobiler Arbeit und Homeoffice – Kurzexpertise. Forschungsbericht 549. Stand: Oktober 2020. Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-549-verbreitung-auswirkungen-mobiles-arbeiten.html>. S. 90 ff. Zugriff am 01.02.2021.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021):

SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung (Corona-ArbSchV). Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/sars-cov-2-arbeitsschutzverordnung.html>. Zugriff am 08.03.2021.

Deutscher Bundestag (2020): Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Kellmann, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/17409 – Entwicklung der Arbeitsschutzkontrollen in Deutschland. <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2594/259448.html>. Zugriff am 01.02.2021.

Geschäftsstelle des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik, c/o Hessisches Ministerium für Arbeit und Soziales Abteilung III

Arbeit (Hrsg.) (2019): Abschlussbericht zur SLIC-Revision 2017 des staatlichen Arbeitsschutzsystems der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt vom Senior Labour Inspectors' Committee (deutsche Übersetzung). Wiesbaden 2019. <http://www.arbeitswelt.hessen.de/kooperationen-und-internationales/senior-labour-inspectors-committee-slic>. Zugriff am 10.03.2021.

Hans-Böckler-Stiftung (2021): Neue Verordnung

wirkt sich aus: Deutlicher Anstieg: 24 Prozent der Erwerbstätigen arbeiten aktuell vorwiegend oder ausschließlich im Homeoffice. Pressemitteilung vom 16.02.2021. <https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-deutlicher-anstieg-30681.htm>. Zugriff am 08.03.2021.

Hans-Böckler-Stiftung (2020): Homeoffice: Besser klar

geregelt. Böckler impuls, Ausgabe 15/2020. <https://www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-homeoffice-besser-klar-geregelt-27643.htm>. Zugriff am 08.03.2021.

Lott, Yvonne (2019): Weniger Arbeit, mehr Freizeit?

Wofür Mütter und Väter flexible Arbeitsarrangements nutzen. WSI-Report Nr. 47, März 2019.

Mergener, Alexandra (2020): Berufliche Zugänge zum

Homeoffice. Ein tätigkeitsbasierter Ansatz zur Erklärung von Chancenungleichheit beim Homeofficezugang. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie (Supplement 1), 72, S. 511–534. 17. April 2020. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11577-020-00669-0>. Zugriff am 01.02.2021.

Thurm, Frida (2021): Corona-Maßnahmen: Auch Polizei-

beamte wollen ins Homeoffice. In: Zeit Online, 18. Januar 2021. https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2021-01/polizei-homeoffice-corona-massnahmen-gewerkschaften-forderung?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F. Zugriff am 01.02.2021.

Niklas Wellmann

Berufskrankheiten im Land Bremen

Passgenaue Reformen für eine neue Arbeitswelt?

In aller Kürze:

In diesem Beitrag werden die Neuerungen im Berufskrankheitenrecht näher beleuchtet, die zum 1. Januar 2021 in Kraft getreten sind. Als Grundlage für die Bewertung werden dazu auch Erfahrungen aus der Berufskrankheitenberatung herangezogen, welche die Arbeitnehmerkammer im Auftrag der Senatorin für Gesundheit durchführt. Um Berufskrankheiten in der heutigen Arbeitswelt noch besser zu verhindern, ist eine ganzheitlich orientierte Prävention sinnvoll. Dazu bedarf es einer transparenten und ausführlichen Dokumentation von Gefährdungen am Arbeitsplatz. Essenziell ist zudem eine systematische Erfassung und Auswertung zum Zusammenhang von Tätigkeiten und Erkrankungen. Ein besonderes Augenmerk in der Beratung liegt seit dem Frühjahr 2020 auf Infektionen durch das SARS-CoV-2-Virus. Die Frage der Einordnung einer Infektion als Berufskrankheit oder Arbeitsunfall bewegte die betroffenen Beschäftigten und führte vor allem zur Diskussion über den allgemeinen Arbeitsschutz. Die Pandemie macht die Notwendigkeit eines umfassenden Arbeitsschutzes auf allen Ebenen der Prävention deutlich.

➔ Im Gegensatz zu Fällen von Krankheit oder Arbeitslosigkeit, bei denen die meisten Menschen wissen, an welche Stellen sie sich wenden können, ist dies – den Erfahrungen aus der Beratungspraxis folgend – beim Verdacht auf eine Berufskrankheit eher selten der Fall. Hier ist noch einiges an Aufklärungsarbeit zu leisten. Die Aufmerksamkeit im Hinblick auf das Thema Berufskrankheiten hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Angestoßen durch gewerkschaftliche Reformvorhaben, ist die Auseinandersetzung mit dem System der gesetzlichen Unfallversicherung und insbesondere mit den

Berufskrankheiten immer stärker in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung gerückt. Dies mündete im Jahr 2021 in eine Gesetzesänderung, die einige der kritischen Punkte im Hinblick auf Berufskrankheiten ändern soll. Dazu gehört zum Beispiel der Wegfall des Unterlassungszwangs, sodass die schädigende Tätigkeit nicht mehr sofort aufgegeben werden muss.

Lediglich ein kleiner Teil von Berufskrankheiten wird auch als solche anerkannt. Für das Jahr 2019 wurden laut dem Bericht „Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“ der Bundesregierung etwa 82.000 Berufskrankheiten in Deutschland angezeigt, anerkannt wurden etwa 22.000. Zwar nahm ab dem Jahr 2009 die Zahl der Verdachtsanzeigen stetig zu, die Zahl der neuen Unfallrenten hingegen blieb weitgehend konstant. Die relativ geringe Anerkennungsquote ist unter anderem auf das bürokratische Verfahren sowie die enge gesetzliche Definition von Berufskrankheiten zurückzuführen, da der Begriff Berufskrankheit ein juristischer ist und es sich dabei nicht um eine Diagnose handelt.

In den letzten zehn Jahren sind immer mehr Krankheiten in die Liste der Berufskrankheiten aufgenommen worden. Dazu zählt zum Beispiel die Gonarthrose (Kniegelenksverschleiß) oder der weiße Hautkrebs durch Sonneneinstrahlung bei Menschen, die im Freien arbeiten. Nicht zuletzt durch die andauernde Corona-Pandemie und die Diskussionen um die Einordnung einer Infektion als Berufskrankheit erhalten Berufskrankheiten neue Aufmerksamkeit.



Erfahrungen aus der Beratung

Auch wenn das Jahr 2020 in der Öffentlichkeit durch das Corona-Virus geprägt ist, stand die Nachfrage nach Beratung zu Covid-19 als Berufskrankheit nicht an erster Stelle. Noch vor der Asbestose und den Muskel-Skelett-Erkrankungen waren berufliche Krebserkrankungen der häufigste Beratungsanlass in der Beratungsstelle. Beispiele hierfür sind Lungenkrebs und Pleuramesotheliom durch Asbest, Nierenkrebs durch Halogenkohlenwasserstoffe,

Harnblasenkarzinom durch aromatische Amine oder Non-Hodgkin-Lymphom durch Benzol.

Weniger Facharzttermine und längere Wartezeiten bei Terminen für die bildgebende Diagnostik (Röntgen, CT, MRT) bedingt durch die Covid-19-Pandemie führten im vergangenen Jahr dazu, dass weniger Berufskrankheiten erkannt und gemeldet wurden, unter anderem bei den Muskel-Skelett-Erkrankungen.

Es zeigt sich auch, dass Krebsleiden zwar häufig im Berufsleben vorkommen, aber selten als Berufskrankheit anerkannt werden. Denn Voraussetzung für die Anerkennung ist unter anderem, dass für die Krebserkrankung im beruflichen Kontext ein doppelt so hohes Risiko gegeben sein muss als in anderen Lebensbereichen. Unabhängig hiervon zählen

im Zusammenhang mit der Arbeit entstandene Krebserkrankungen zu den arbeitsbedingten Erkrankungen und sind im betrieblichen Arbeitsschutz und bei der Prävention durch die Trägerinnen und Träger der gesetzlichen Unfallversicherung zu berücksichtigen.

Tabelle 1:
Berufskrankheiten in der Beratung im Jahr 2020 in Prozent

Berufskrankheiten	Anteil in Prozent
Krebserkrankungen, zum Beispiel Lunge, Niere, Pleuramesotheliom, Non-Hodgkin-Lymphom	33
Muskel-Skelett-Erkrankungen, z. B. Bandscheibenvorfall, Kniearthrose	29
Asbestose	17
Lärmschwerhörigkeit	15
Infektionskrankheiten, zum Beispiel Covid-19	4
Übrige	2

Quelle: Eigene Dokumentation, Arbeitnehmerkammer Bremen 2020
© **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Die Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung unterscheiden sich von denen der gesetzlichen Krankenversicherung, da sie nicht an deren Leistungskatalog gebunden ist. Dadurch gibt es mehr Möglichkeiten in der Behandlung von Krankheiten und bei „Nebenkosten“ für Patientinnen und Patienten, beispielsweise werden Taxifahrten zu Reha-Maßnahmen übernommen. Auch werden die erbrachten Leistungen zur Therapie direkt mit den Ärztinnen und Ärzten abgerechnet und laufen nicht über die Kassenärztliche Vereinigung.

Aktuelle Änderungen im Berufskrankheitenrecht und Anforderungen der neuen Arbeitswelt

Zum 1. Januar 2021 sind umfangreiche Änderungen im Sozialrecht, die das Berufskrankheitenrecht betreffen, in Kraft getreten.¹ Sie sollen zum

Beispiel die Beratungen über neue Berufskrankheiten beschleunigen und Hürden für Anerkennungen herabsenken. Hierzu gehören unter anderem:

1. Wegfall des Unterlassungszwangs (Aufgabe der schädigenden Tätigkeit) bei den davon betroffenen Berufskrankheiten, verbunden mit einer Ausdehnung der Mitwirkungspflicht bei Präventionsmaßnahmen.
2. Größere Transparenz durch rechtliche Verankerung des Ärztlichen Sachverständigenbeirats Berufskrankheiten und Beschleunigung der Entscheidungsprozesse bei neuen Berufskrankheiten durch personelle Unterstützung des Gremiums.
3. Rechtliche Verankerung und Ausbau von bestehenden Instrumenten zur Beweiserleichterung wie Arbeitsplatz- und Gefährdungskataster.

¹ Vgl. Pressemitteilung BMAS (2020). Die vollständigen Änderungen finden sich in Artikel 7 (Änderung des Siebten Buches Sozialgesetzbuch, insbesondere § 9 SGB VII) und im Artikel 24 der Berufskrankheitenverordnung.

Ein zentraler Punkt der Reform ist der Wegfall des *Unterlassungszwangs*, der aus Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu begrüßen ist. Dieser bestand bislang bei neun Berufskrankheiten – darunter schwere Hautkrankheiten und Atemwegserkrankungen. Mit dem Unterlassungszwang mussten viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bisher ihre Arbeit aufgeben, um Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung zu bekommen. Sie wurden arbeitslos oder erschienen dennoch zur Arbeit, weil eine eventuell geringe Entschädigung finanziell nicht ausgereicht hätte. Durch die Neuregelung haben Beschäftigte künftig trotz einer Berufskrankheit die Möglichkeit, an ihrem bisherigen Arbeitsplatz weiterzuarbeiten. Um ihnen das zu ermöglichen, soll die Individualprävention ausgebaut werden. Das bedeutet: Wenn der Verdacht einer Berufskrankheit besteht, wird die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter verpflichtet, an individual-präventiven Maßnahmen der Berufsgenossenschaft (BG), wie zum Beispiel Schulungen, teilzunehmen, Hilfsmittel am Arbeitsplatz zu verwenden und an Maßnahmen zur Verhaltensprävention mitzuwirken. Auch aus Arbeitgebersicht ist die Aufhebung des Unterlassungszwangs ein Vorteil, da die Beschäftigten am Arbeitsplatz gehalten werden können und somit Fachkräftedefiziten entgegengewirkt wird.

Kritisch angemerkt werden sollte, dass sich die Prävention laut Gesetz nur auf die Individual- und Verhaltensprävention beschränkt. Dies widerspricht dem Gedanken des deutschen Arbeitsschutzgesetzes, wonach Gefährdungen an der Quelle zu bekämpfen sind, und nach technischen und organisatorischen Maßnahmen erst als letztes Mittel die persönliche Prävention ins Spiel kommt. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht ist die Beschränkung auf persönliche Schutzmaßnahmen wenig Erfolg versprechend, im Gegensatz zum Mix aus Verhaltens- und Verhältnisprävention. Vielmehr darf das Berufskrankheitenrecht aktuelle gesundheitswissenschaftliche Erkenntnisse nicht ausblenden, die auch das Arbeitsumfeld in die Prävention miteinbeziehen, um eine wirksame und nachhaltige Strategie zu entwickeln. Klassisches Beispiel hierzu ist eine Pflegerin, die durch den Transfer von Patientinnen und Patienten oder Bewohnerinnen und Bewohnern an einer Rückenerkrankung leidet. Durch Schulungen und Rückenkurse soll nun versucht werden, einer Verschlimmerung vorzubeugen. Allerdings bleibt die Gefährdung an sich damit weiterhin bestehen und wird im Rahmen der Maßnahmen nicht angegangen. Notwendige Präventionsmaßnahmen, die sich auf das Arbeitsumfeld beziehen, werden hingegen selten bis gar nicht gefördert. Hierzu gehören

technische Maßnahmen, wie zum Beispiel Hilfsmittel zum Transfer, und organisatorische Maßnahmen, wie intelligente Schichtplanung. Eine Verknüpfung beider Bereiche erhöht den Erfolg und die Nachhaltigkeit.

Zudem wäre eine Verbindung zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM) förderlich. Beispielsweise sind viele Betroffene mit berufsbedingten Hauterkrankungen (zum Beispiel Frisörinnen und Frisöre), die vom Wegfall des Unterlassungszwangs besonders betroffen sind, mehr als sechs Wochen im Jahr arbeitsunfähig. Somit ist die gesetzliche Unfallversicherung der zuständige Reha-Träger des BEM-Verfahrens. Die Verzahnung von Betrieblichem Eingliederungsmanagement mit dem Berufskrankheitenverfahren und den Leistungen der Unfallversicherung könnte ganzheitliche und vor allem schnelle Hilfen ermöglichen, um die Erwerbsfähigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu sichern und den Betrieben Fachkräfte zu erhalten. Gerade weil die Beiträge zur Unfallversicherung von Arbeitgebern getragen werden, ist anzunehmen, dass sie als Gegenleistung zu vorbeugenden Maßnahmen, beispielsweise zu einer gesund erhaltenden Arbeitsplatzgestaltung, bereit wären. Dies würde die Prävention auf betrieblicher Ebene generell stärken und zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen führen, von der alle Beschäftigten profitierten.

Der *Ärztliche Sachverständigenbeirat Berufskrankheiten* war in der Vergangenheit auf ehrenamtlicher Basis tätig, getragen durch das persönliche Engagement der einzelnen Mitglieder. Er ist zuständig für die wissenschaftliche Erarbeitung neuer Berufskrankheiten. Dass infolge der Neuregelung personelle und finanzielle Unterstützung ermöglicht wird, um neue Berufskrankheiten schneller zu identifizieren und in die Liste der Berufskrankheiten aufzunehmen, ist der Aufgabe endlich angemessen und vor allem im Hinblick auf den Wandel der Arbeitswelt wichtig. Durch neue Arbeitsformen und Arbeitsweisen werden alte Berufskrankheiten, wie beispielsweise Asbestose, zukünftig in den Hintergrund treten und neue Erkrankungen, wie Hauterkrankungen durch Sonnenlicht, in den Vordergrund geraten. Psychische Belastungen werden immer noch stigmatisiert und finden nur zusätzlich zur Grunderkrankung bei anerkannter Berufskrankheit Eingang ins Berufskrankheitenrecht. Die Arbeit des Ärztlichen Sachverständigenbeirats darf diesen Aspekt nicht außer Acht lassen, auch wenn es methodisch schwierig ist, konkurrierende Ursachen von Erkrankungen auseinanderzuhalten. Gezielte Forschung im Bereich der psychischen Belastungen am Arbeitsplatz wird hier weiterhelfen.

„Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht ist die Beschränkung auf persönliche Schutzmaßnahmen wenig Erfolg versprechend.“

Vor allem ist die Ermittlung von Gefährdungen zurückliegender Tätigkeiten mitunter aufwendig, teilweise beruht sie eher auf Erfahrung und Kommunikation und weniger auf belegten Daten. Das neu zu schaffende *Gefährdungskataster* dient der Beweiserleichterung in den Fällen, in denen Nachweise der beruflichen Belastung fehlen. Es kann Betroffenen zu einem fairen und angemessenen Anerkennungsverfahren verhelfen. Große Bedeutung kommt der Transparenz des Gefährdungskatasters zu. Es muss für alle beteiligten Akteurinnen und Akteure nachvollziehbar sein, woher die Daten stammen und auf welcher Grundlage sie beruhen, beispielsweise Messergebnisse aus Betrieben oder Berichte der Präventionsabteilungen der Berufsgenossenschaften. Auch Erkenntnisse aus anonymisierten Gefährdungsbeurteilungen physischer und psychischer Gefährdungen müssen in das Kataster einfließen. Sie geben detaillierte Einblicke in konkrete Risiken und sind seit der Einführung des Arbeitsschutzgesetzes 1996 in jedem Betrieb Pflicht. Das Gefährdungskataster würde zudem die Möglichkeit eröffnen, auch psychische Belastungen in der Arbeitswelt systematisch und anonymisiert zu erfassen und für die Weiterentwicklung arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse transparent auszuwerten.

SARS-CoV-2: Arbeitsunfall oder Berufskrankheit?

Fast alle Anfragen an die Berufskrankheitenberatung zu Infektionen mit dem Corona-Virus wurden von Interessenvertretungen aus Bremer Krankenhäusern gestellt. Hier ist weitere Aufklärungsarbeit dringend nötig, vor allem, wenn es um die

Beurteilung von Spätfolgen geht, die sich erst allmählich bemerkbar machen. Die Frage einer Infektion als Berufskrankheit oder als Arbeitsunfall bewegt die Beschäftigten und führte vor allem zur Diskussion über den allgemeinen Arbeitsschutz. Letztendlich mündete sie in die ad hoc erstellte SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel für alle Unternehmen und in das Arbeitsschutzkontrollgesetz speziell für die Fleischindustrie.

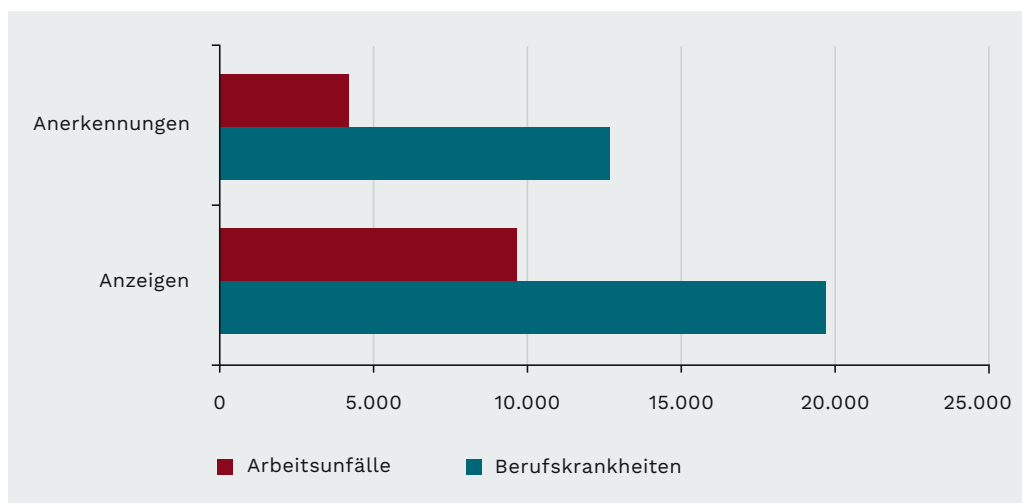
Covid-19 kann entweder als Berufskrankheit im Sinne einer Infektionskrankheit, wenn der Versicherte im Gesundheitsdienst, in der Wohlfahrtspflege oder in einem Laboratorium tätig oder durch eine andere Tätigkeit der Infektionsgefahr in ähnlichem Maße besonders ausgesetzt war oder bei positivem Testergebnis und nachgewiesenem Kontakt im Beruf als Arbeitsunfall anerkannt werden. Grundsätzlich kann eine Corona-Infektion aus jedem Tätigkeitsbereich als Berufserkrankung angezeigt oder als Arbeitsunfall gemeldet werden. Für Gesundheitswesen und Wohlfahrtspflege gelten Beweiserleichterungen. Die Bremische Bürgerschaft setzt sich auf Bundesebene dafür ein, die Möglichkeit zur Anerkennung berufsgruppenunabhängig auszuweiten, weil die geltende Definition längst nicht alle infektionsträchtigen Tätigkeiten erfasst, wie Beispiele aus der Nahrungsmittelherstellung, der Logistik oder der Leiharbeit zeigen.² In welchen Tätigkeiten tatsächlich erhöhte Infektionsrisiken bestehen, ist unklar. Hinweise, dass auch andere Bereiche betroffen sein können, geben beispielsweise die Arbeitsunfähigkeitsdaten der AOK, die doppelt so viele Krankschreibungen bei Kitapersonal im Vergleich zum Durchschnitt der Versicherten belegen.³

2 Vgl. Bremische Bürgerschaft (2021).

3 Vgl. WIdO-Pressemitteilung (2020).

Eine systematische Erforschung der beruflichen Verursachung von Covid-19-Infektionen erfolgt in Deutschland bislang nicht. Von den bis Mitte November 2020 vom Robert Koch-Institut (RKI) berichteten über 800.000 Covid-19-Fällen wurde nur in gut 50.000 Fällen der Tätigkeitsbereich erfasst. Wenn überhaupt, registriert das RKI nur die im Infektionsschutzgesetz genannten Bereiche, wie beispielsweise Krankenhäuser, Kinderbetreuung oder Pflege.

Abbildung 1:
Anzeigen berufsbedingter Covid-19-Infektionen und Anerkennungen bundesweit



Quelle: Deutscher Bundestag (2021)
© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Wie aus der Antwort auf die Kleine Anfrage „Corona als Arbeitsunfall und Berufskrankheit“ der Partei Die Linke hervorgeht,⁴ wurden vom Frühjahr bis in den November des Jahres 2020 bei den Unfallversicherungsträgern bundesweit annähernd 20.000 Infektionen als Berufskrankheit angezeigt und fast 10.000 als Arbeitsunfall. Es wurden 13.000 Berufskrankheiten und etwa 4.000 Arbeitsunfälle anerkannt. Die meisten Fälle hatten die Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BK-Anzeigen) sowie die Unfallkassen (Arbeitsunfälle) zu verzeichnen.

„Die Verzahnung des Berufskrankheitenverfahrens mit dem betrieblichem Eingliederungsmanagement könnte schnelle und ganzheitliche Hilfe für Beschäftigte ermöglichen.“

4 Vgl. Deutscher Bundestag (2021).

Laut Bundesregierung verfügen weder das RKI noch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin oder die Landesgesundheitsämter über flächendeckende Daten zu berufsbezogenen Infektionen. Die Wissenslücken müssen dringend geschlossen werden: um die Ansprüche erkrankter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anzuerkennen, vor allem aber, um Beschäftigte vor Infektionsrisiken zu schützen und damit einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung der Pandemie zu leisten.

Handlungsbedarfe

Ein Paradigmenwechsel im Verständnis von Gesundheit und Arbeit ist überfällig: Betrieblicher Gesundheitsschutz darf nicht als Wirtschaftshindernis, sondern muss als Chance zum Erhalt und zur Förderung von Gesundheit und Leistungsfähigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gesehen werden. Das erfordert die Stärkung der staatlichen Aufsicht und ganzheitliche Prävention durch die Unfallversicherungsträger.

Der Aufbau des neu zu erstellenden Gefährdungskatasters der DGUV muss nachvollziehbar und transparent erfolgen, und die Erkenntnisse aus dem Kataster sind systematisch zur Beweiserleichterung im BK-Verfahren heranzuziehen.

Der Geltungsbereich der Infektionskrankheiten BK 3101 muss, bezogen auf Corona-Infektionen, für weitere Tätigkeiten geöffnet werden. Dazu sind die flächendeckende Erfassung und Auswertung des Zusammenhangs von Covid-19-Erkrankungen mit beruflichen Tätigkeiten durch die gesetzlichen Unfallversicherungsträger erforderlich.

Literatur

- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020):** Pressemitteilung vom 21.12.2020. www.bmas.de. Zugriff am 27.01.2021.
- Bremische Bürgerschaft (2021):** Drucksache 20/801.
- Deutscher Bundestag (2021):** Drucksache 19/245662.
- WIdO – Wissenschaftliches Institut der AOK (2020):** WIdO-Pressemitteilung vom 21.12.2020. www.wido.de. Zugriff am 27.01.2021.

Eine Kammer für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen

- ▶ Die Arbeitnehmerkammer Bremen vertritt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Interessen der Beschäftigten.
- ▶ Mitglieder der Arbeitnehmerkammer sind – so bestimmt es das „Gesetz über die Arbeitnehmerkammer im Lande Bremen“ – alle im Bundesland Bremen abhängig Beschäftigten (mit Ausnahme der Beamten). Zurzeit sind dies rund 335.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und etwa 65.300 Minijobberinnen und Minijobber. Auch Arbeitslose, die zuletzt ihren Arbeitsplatz im Land Bremen hatten, sind Mitglieder der Arbeitnehmerkammer.
- ▶ Neben einer umfassenden Rechtsberatung bietet die Arbeitnehmerkammer ihren Mitgliedern zahlreiche Informationen zu den Themen Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Kultur.
- ▶ Darüber hinaus unterstützt sie Betriebs- und Personalräte sowie die Politik und öffentliche Verwaltung im Land Bremen.
- ▶ Die berufliche Weiterbildung übernimmt die Wirtschafts- und Sozialakademie (wisoak).
- ▶ Zusätzlichen Service und Vergünstigungen gibt es mit der Kammer-Card, die jedes Mitglied auf Wunsch kostenlos erhält.



Arbeitnehmerkammer
Bremen

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