



Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019



Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019

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
Arbeitnehmerkammer Bremen

Lektorat

Martina Kedenburg

Gestaltung

GfG/Gruppe für Gestaltung, Bremen

Fotografie

Kay Michalak

Druck

Druckerei Girzig+Gottschalk GmbH

Stand: April 2019

Inhalt

6	Vorwort
8	1. Arbeit und Wirtschaft
9	<i>Dr. Magnus Brosig und Steffen Gabriel</i> Für gute Löhne und einen starken Sozialstaat – „mindestens“ ist nicht genug!
12	<i>Dr. Tobias Peters</i> Wirtschaft und Beschäftigung in Bremen: Entwicklung trotz Unsicherheiten – Qualifizierungsbedarf hoch
23	Exkurs: Digitalisierung, Standortwettbewerb, Fachkräftemangel – die Antwort heißt Qualifizierung

29	<i>Dr. Marion Salot</i> Wirtschafts- und Beschäftigungs- entwicklung in Bremerhaven	128	2. Bildung und Ausbildung
38	Exkurs: Für eine attraktive Innenstadt in Bremerhaven	129	<i>Regine Geraedts</i> Alle Alarmglocken schrillen. Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Men- schen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus
40	Exkurs: Eine Vision wird Wirklichkeit – 5.000 Studierende für die Hochschule Bremerhaven	141	Gastbeitrag <i>Ulf Benedix</i> Risiken und Nebenwirkungen der Pflegeberufereform – wird die Pflege aufgewertet?
43	<i>Jörg Muscheid</i> Niedrige Inflation, steigende Tarifab- schlüsse: 2018 war ein gutes Jahr	148	<i>Susanne Achenbach</i> Gemeinsam Zukunft schreiben – Alphabetisierung und Grundbildung
51	Exkurs: Der Mindestlohn stabilisiert das Lohnniveau – der Landesmindestlohn muss deutlich steigen	154	3. Stadtentwicklung, Soziales und Finanzen
52	<i>Jörg Muscheid</i> Lohndiskriminierung von Frauen? Der Gender Pay Gap und seine Ursachen	155	<i>Dr. Dominik Santner</i> Gewerbeflächenpolitik neu aufstellen
62	<i>Regine Geraedts</i> Bremen – Land der fairen Arbeit?	162	<i>Dr. Marion Salot</i> Exkurs: Das Gewerbegebiet Green Economy
71	<i>Carola Bury</i> „Verkehrte Welt“ – Leiharbeit in der Pflege	163	<i>Dr. Dominik Santner</i> Pendeln und Arbeitswege in Bremen
80	<i>Dr. Marion Salot</i> Tarifbindung als Schlüssel für gute Arbeit	170	<i>Dr. Magnus Brosig</i> Gute Renten? Ein echter Umschwung ist nötig und möglich!
88	Exkurs: Tarifvertrag Zukunft – bei Euro- gate soll die Automatisierung sozial und mitbestimmt gestaltet werden	177	<i>Thomas Schwarzer</i> Fortschritte bei der Vereinbarkeit
90	<i>Steffen Gabriel</i> Herausforderungen der neuen Innova- tionsstrategie im Land Bremen	186	<i>Thomas Schwarzer</i> Armut verharrt im Land Bremen auf hohem Niveau
100	<i>Barbara Reuhl</i> Die Arbeit wird mobil – bewegt sich auch der Arbeitsschutz?	193	Gastbeitrag <i>Julia Fischer und Dr. André W. Heinemann</i> Ungleiche Ausgaben belasten die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse
109	<i>Axel Weise</i> Megatrends: Perspektiven zukünftiger Beschäftigung		
120	<i>Barbara Reuhl</i> Berufskrankheiten in Bremen – neue Tendenzen		

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

in Bremen und Bremerhaven ist mit 330.390 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Stand Juni 2018) ein Rekordstand bei der Beschäftigung erreicht worden. In Bremen wird zudem gut verdient – über dem deutschen Durchschnitt. Gute Nachrichten also. Der Bericht zur „Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ im Land Bremen, der Ihnen nun vorliegt, wirft aber auch einen Blick hinter diese Kulissen. So sind zwar mehr als 5.000 neue Beschäftigungsverhältnisse binnen eines Jahres entstanden – davon allerdings mit 3.580 ein Großteil als Teilzeitstellen. Aktuell arbeiten im Land Bremen genauso viele Frauen in Teil- wie in Vollzeit (jeweils gut 72.000). Auch geht der Beschäftigungszuwachs im Wesentlichen auf Bereiche zurück, in denen nicht besonders gut verdient wird, wie etwa in der Logistik. Interessant ist aber auch: Die Leiharbeit ging im Land und insbesondere in der Stadt Bremen deutlich zurück – um mehr als 1.000 Jobs. Der zunehmende Bedarf nach qualifizierten Fachkräften führt offensichtlich zu einer Ausweitung der Stammelegschaften in den Unternehmen, auch wenn noch nicht sicher ist, ob es sich hier um eine Trendwende handelt.

Diese wenigen Zahlen mögen Ihnen zeigen, wie sehr es sich lohnt, arbeits- und wirtschaftspolitische Zusammenhänge differenziert und im Detail anzusehen. Es ist im Übrigen unser gesetzlicher Auftrag, dies zu tun und die Daten für Sie aufzubereiten. Eine Aufgabe, der wir sehr gerne nachkommen. Im Ergebnis zeigt dieser Band: Vieles ist im Aufbruch im Land Bremen. Menschen arbeiten in Wissenschaft und Forschung an innovativen Produkten und Prozessen, neue Gewerbestandorte werden zeitgemäß entwickelt – zum Beispiel mithilfe der sogenannten Green Economy –, neue mobile Arbeitsformen entstehen und bedürfen der Abwägung zwischen den Interessen der Unternehmen und den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Gleichzeitig haben wir im Land Bremen ein paar Dauerbaustellen, wenn man so will: Der Verdienstunterschied von Frauen und Männern ist weiterhin hoch. Die Tarifbindung sinkt deutlicher als in anderen Regionen und schlägt insbesondere im Handel tariffreie Schneisen in diese wichtige Frauenbranche. Nicht zuletzt setzen der anhaltende Strukturwandel und auch der beschleunigte technologische Wandel die Betriebe und die Beschäftigten unter Veränderungsdruck: Qualifizierung ist daher insbesondere in Bremen das Gebot der Stunde, denn hier ist die Qualifikationsstruktur insgesamt niedriger als in anderen Großstädten. Ein Dauerbrenner ist auch das Thema Ausbildung. Während die Zahl der Beschäftigten steigt, geht die der Auszubildenden zurück. Es ist deshalb nur noch eine Frage der Zeit, bis die anhaltende Ausbildungskrise in eine Fachkräftekrise umschlägt. Das sinkende Ausbildungsengagement verlangt nach politischen Antworten.

Und so verknüpfen wir insbesondere in diesem Lagebericht, der kurz vor der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft erscheint, unsere Themen mit Handlungsempfehlungen an die Politik: Den Masterplan Dienstleistung mit Leben füllen, mehr Geld in die Hand nehmen für die Berufsschulen, mehr Personal und politische Aufmerksamkeit dem Thema Vereinbarkeit widmen, die Ausbildungsreform in der Pflege für eine Aufwertung des Berufsbildes nutzen, um nur einige Punkte zu nennen.

Wir hoffen nun auf Ihr Interesse und auf ein offenes Ohr für die Belange von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die Beschäftigten sind es, auf denen der wirtschaftliche Erfolg unseres Bundeslandes wesentlich ruht. Insofern empfehlen wir für die nächste Legislatur: Gut arbeiten. Gut wirtschaften. Die Stadt entwickeln.

In diesem Sinne eine anregende Lektüre.



Peter Kruse
Präsident der
Arbeitnehmerkammer Bremen



Ingo Schierenbeck
Hauptgeschäftsführer der
Arbeitnehmerkammer Bremen

01 Arbeit und Wirtschaft



Dr. Magnus Brosig und Steffen Gabriel

Für gute Löhne und einen starken Sozialstaat – „mindestens“ ist nicht genug!

In aller Kürze:

Politik, die den Interessen von Beschäftigten gerecht werden will, muss sich um angemessene Einkommen und wirksame Schutzmechanismen bemühen. Es genügt keineswegs, schlechte Arbeitsmarktbedingungen und unzureichende Löhne im Nachhinein durch Umverteilung zu korrigieren – dies kann immer nur in begrenztem Umfang gelingen. Vielmehr sind gute Einkommen aus guter Arbeit Grundvoraussetzung für wirkliche Teilhabe. Aus ihnen müssen sich außerdem umfassende Ansprüche an ausgebaute soziale Sicherungssysteme ergeben, die nicht nur Mindeststandards gewährleisten. In den vergangenen Jahren ist dieses Ideal allerdings zunehmend unter Druck geraten: Oft steht bloße Armutsvermeidung im Zentrum der Debatte und als angemessene Reformen werden häufig schon solche präsentiert und aufgefasst, die tatsächlich nur einen begrenzten Ausgleich für vorhandene und teils gar bewusst geschaffene Problemlagen bieten. Ein derartiges Politikverständnis greift allerdings zu kurz: Mindestsicherung ist keine allgemeine Norm – Leitlinie für gute Politik muss auch zukünftig die Ermöglichung und der Schutz eines angemessenen Lebensstandards sein.

➔ Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erwarten für ihre Tätigkeit gute Löhne und Sozialversicherungsleistungen – sie wollen nicht bloß notdürftig „über die Runden kommen“, sondern sind an dauerhaft umfassender Teilhabe an der insgesamt wohlhabenden Gesellschaft interessiert. Dieses wesentliche Ziel echter materieller Sicherheit ist allerdings stark an den Rand der Debatte gedrängt worden und verliert bei vielen konkreten politischen Vorschlägen und Maßnahmen an Bedeutung. Beispielfähig lässt sich die kritische Entwicklung an drei zentralen Politikfeldern verdeutlichen:

Einkommen: Mindestlohn statt Tariflohn?

Die Tarifbindung in Deutschland sinkt seit Jahren nahezu stetig und im Land Bremen gelten Tarifverträge nur noch für rund die Hälfte der Beschäftigten und lediglich ein Fünftel der Betriebe. Diese Erosion wird allerdings nur von einer Minderheit grundsätzlich problematisiert – zu oft fehlt Hinweisen darauf jegliche Konsequenz. Löhne auf einem tatsächlich „lebensstandardschaffenden“ Niveau werden nur noch selten als Ideal und greifbares Ziel formuliert. Im Mittelpunkt der Diskussion steht vielmehr der 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn. Er soll grundsätzlich dem Schutz vor sehr niedrigen Einkommen dienen, die womöglich sogar durch Grundversicherungsleistungen aufgestockt werden müssen. In der Debatte wird er aber häufig nicht mehr als absolute Untergrenze verstanden, sondern gilt vielfach als „Qualitätsschwelle“: Oberhalb dieses Werts, so der nicht seltene Tenor, sei ein Stundenlohn doch vollauf angemessen und schieße gewissermaßen sogar über das notwendige Niveau hinaus. Ein solches Verständnis wird dem allgemeinen Teilhabebedarf der arbeitenden Bevölkerung aber überhaupt nicht gerecht, zumal die aktuelle Lohnuntergrenze von nur 9,19 Euro nicht einmal als armutsvermeidend gelten kann.



Arbeitsförderung: „Hartz IV“ statt Arbeitslosengeld und echter Förderung?

Diskussionen über die materielle Unterstützung von Arbeitslosen sind stark auf einen zweifellos erforderlichen Umbau des „Hartz-IV“-Systems konzentriert – die eigentlich zentrale und auf Stuserhalt ausgerichtete Arbeitslosenversicherung wird weitgehend ignoriert. Auch sie weist erhebliche Defizite auf und schließt durch Einschnitte und Zugangsverschärfungen viele Menschen von angemessenen Leistungen aus: Im Land Bremen wird nur ein knappes Viertel der Arbeitslosen vom System der Arbeitslosenversicherung erfasst. Diesen Mischstand gilt es im Kern anzugehen. In der aktuellen Debatte hat sich hingegen das geringe Niveau der Grundsicherung zum unnötigen Fixpunkt entwickelt. Stattdessen muss sie sich viel stärker auf Lohnersatzraten, Anwartschaftszeiten und Rahmenfristen konzentrieren, damit bessere Sozialversicherungsleistungen aus dem primären Schutzsystem schließlich wieder für mehr Betroffene erreichbar

sind. Nur so können erarbeitete Standards wirkungsvoll abgesichert werden. Stärkerer sozialer Schutz bei Arbeitslosigkeit muss außerdem durch mehr Prävention ergänzt werden – für zukunftsfeste Sozialpolitik ist ein erheblicher Ausbau von Qualifizierungsangeboten für Beschäftigte und Erwerbslose notwendig.

Rente: „Grundrente“ statt guter Renten nach guter Arbeit?

Die Auseinandersetzung über die Zukunft der Alterssicherung wird seit Jahren von der Herausforderung Altersarmut geprägt. Tatsächlich ist diese ein durch unangemessene Rentenreformen und Arbeitsmarktentwicklungen merklich zunehmendes Problem. Beispielsweise hat sich der Anteil derer, die im Land Bremen gleich nach Erreichen des Rentenalters Grundsicherung beziehen müssen, im vergangenen Jahrzehnt auf rund elf Prozent verdoppelt. Die Vermeidung und Bekämpfung von Altersarmut tritt aber klar hinter die in einem reichen Land zentrale Aufgabe zurück,

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die weitgehende Aufrechterhaltung ihres erreichten Lebensstandards auch im verdienten Ruhestand zu ermöglichen. Dieser Stuserhalt nach einem möglichst guten Erwerbsleben ist im aktuellen „Dreisäulenmodell“ allerdings grundsätzlich gefährdet und würde auch durch ausdrückliche „Altersarmutsreformen“ – etwa eine gesetzliche Mindestrente – keineswegs gesichert. Im Gegenteil bergen derartige Ansätze für sich allein die Gefahr, das System auf eine nochmals weniger leistungsfähige Basissicherung umzupolen, in der die Aufrechterhaltung des Lebensstandards schließlich sogar als politisches Fernziel aus dem Blick gerät.

Beistand von falscher Seite: Armutsvermeidung zum Sozialstaatsabbau?

Die Debatte um Grund- und Mindestsicherung ist vor dem Hintergrund konkreter sozialer Problemlagen verständlich und erfordert entschlossene Antworten zur wirksamen Vermeidung und Behebung. Basissicherung ist für grundsätzliche Teilhabe auch im Notfall unabdingbar und darf nicht infrage gestellt werden – im Gegenteil ist sie bei bestehenden Schutzlücken (etwa die Regelsatzhöhen betreffend) weiter auszubauen. Das Prinzip der Mindestsicherung wird allerdings auch von einer gänzlich anderen Seite bestärkt, der es keineswegs um Besserstellung in der Not geht. Vielmehr verfolgen diese Akteure das betriebswirtschaftliche Ziel, vermeintlich untragbare „Lasten“ in Form auskömmlicher Löhne, Steuern und Sozialabgaben auf ein Minimum zu reduzieren und gleichzeitig möglichst große Bedarfe für einen notgedrungenen Ausgleich auf dem privaten Markt zu schaffen. Arbeitsmarktregulierung und soziale Sicherung, so die entsprechende Logik, müsse sich aus Kostengründen weitgehend auf bloßen Basisschutz beschränken. Ein gewünschtes Mehr sei dann eben in Eigenverantwortung zu erreichen, wie sie bei der Alterssicherung, der Langzeitpflege oder dem Zahnersatz bereits heute aufgezwungen wird.

Die gezielte Verstärkung des Armutsdiskurses durch Träger unternehmerischer Interessen dient also einem offensichtlichen Zweck: Sie will das wichtige sozialpolitische Bestreben nach gleichzeitig gewährleistetem Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung aufspalten und beide Teilzeile gegeneinander in Stellung bringen. Ein angemessener Lebensstandard muss aber als realistische Perspektive erhalten bleiben – er darf nicht diskreditiert und schleichend durch einen bloßen und oft unzureichenden Schutz vor Armut ersetzt werden. Insofern sind Maßnahmen notwendig, die die Verhältnisse wieder „vom Kopf auf die Füße“ stellen und

vom Ziel umfassend teilhabesichernder Arbeit mit entsprechendem sozialen Schutz ausgehen. Entgegen einem oft formulierten Vorwurf stellt ein solcher Ansatz eben keine Schwächung der Wirtschaft dar. Gute Löhne und ein starker Sozialstaat wirken umgekehrt sogar positiv auf die ökonomische Entwicklung, fördern durch Umverteilung die gesamtgesellschaftliche Nachfrage und sind notwendige und erfolgreiche Mechanismen, um die Wirtschaft in Krisenzeiten zu stabilisieren.

Was muss sich grundsätzlich tun? „Trostpflaster“ reichen nicht aus!

Wichtige Ansätze für weitreichende Teilhabe Beschäftigter am gesamtgesellschaftlichen Wohlstand sind etwa mehr Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen, eine drastische Einschränkung von Leiharbeit, ein wieder allgemein erreichbares Arbeitslosengeld und ein statuserhaltendes Rentenniveau. Wird dies erreicht, ist ein effektiver Mindestschutz selbstverständlich weiterhin notwendig, er tritt aber eben nicht mehr – vermeintlich – an die Stelle der zentralen Maßnahmen. Sinnvolle Absicherung „nach unten“ umfasst beispielsweise einen auch in Großstädten armutsfesten Mindestlohn, eine angemessene Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit und im Alter und die Wiedereinführung der Rente nach Mindestentgeltpunkten, durch die Rentenansprüche nach langjährigem Niedriglohnverdienst aufgestockt werden.

Im gesamtgesellschaftlichen Interesse sind Debatten und Politik wieder auf umfassende Teilhabe zu orientieren, um Ungleichheit zu vermindern, die wirtschaftliche Basis zu festigen und den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Wird hingegen die bloße Vermeidung gravierender Armut zum zentralen politischen Ziel erklärt, gerät das Ideal einer breiten Arbeitnehmermitte aus dem Blick, die für ein demokratisches und ökonomisch starkes Land langfristig unverzichtbar ist. Politik muss von diesem Ideal aus denken und handeln und stets glaubwürdig deutlich machen, dass – leider notwendige – Mindeststandards und Basissicherungen niemals zur Normalität für die große Mehrheit werden dürfen. Problemlagen, die politische Akteure durch eigenes Zutun oder Unterlassen mitunter mitverursacht haben, sind gerade nicht nur durch bloße „Trostpflaster“ bestenfalls lückenhaft auszugleichen, sondern müssen wieder im Kern angegangen werden. Für ein wirklich zukunftsfähiges Wirtschafts- und Sozialmodell genügt Symptombehandlung bei anhaltenden Problemen nicht.

Dr. Tobias Peters

Wirtschaft und Beschäftigung in Bremen

Entwicklung trotz Unsicherheiten – Qualifizierungsbedarf hoch

In aller Kürze:

Der aufgekeimte Protektionismus und der ungeklärte Brexit hinterlassen erste Spuren in der globalen Konjunktur. Die wirtschaftliche Lage in Deutschland ist zwar nach wie vor gut, doch ein Ende des Booms ist in Sicht. Die Unsicherheiten im Außenhandel belasten insbesondere auch viele bremische Unternehmen, die auf Exporte angewiesen sind. Der Beschäftigungsaufbau am Arbeitsmarkt geht unterdessen ungebremst weiter. Auch in Bremen und Bremerhaven sind mit 330.390 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juni 2018 Rekordstände bei der Beschäftigung zu verzeichnen. Erneut waren es vor allem Dienstleistungsberufe, die für den Anstieg sorgten. Der Zuwachs im kleinsten Bundesland lag allerdings unterhalb der Rate in Deutschland insgesamt. Der anhaltende Strukturwandel und die spezifische Zusammensetzung der Wirtschaft im Zwei-Städte-Staat machen zusätzliche Anstrengungen bei der Qualifikation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nötig, um sich im Standortwettbewerb zu behaupten und Beschäftigung langfristig zu sichern.

Die Situation in Europa und der Welt: Absatzmärkte stabil – Unsicherheiten behindern Investitionen

➔ Vielen Unkenrufen zum Trotz war auch 2018 ein gutes Jahr für die Weltwirtschaft, auch wenn sich die konjunkturelle Dynamik allmählich abschwächt. Um real knapp vier Prozent dürfte die globale Produktion im vergangenen Jahr expandiert sein. Allerdings ist das Konstrukt des Welthandels, ein über Jahrzehnte eingeübtes System mit stets optimierten Abläufen, in letzter Zeit ins Wanken

geraten. So lauern die Gefahren für den weltweiten Aufschwung heute weniger in stabilitätspolitischen Erwägungen, um die Realwirtschaft nicht zu überhitzen, finanzpolitischen Verwerfungen oder dem Wackeln einzelner regionaler Bausteine, sondern in Verschiebungen der Welthandelsarchitektur insgesamt. Insbesondere die Handelspolitik der Vereinigten Staaten ist mittlerweile mehr und mehr konfrontativ ausgerichtet. Aber auch in Europa gibt es Anzeichen zur Abkehr vom Multilateralismus. Der auch im April 2019 noch ungeklärte Brexit, dazu mit Italien ein großes EU-Mitglied, das wirtschaftlich und finanzpolitisch für Verunsicherung sorgt. Wichtige Schwellenländer leiden zunehmend unter ungelösten Problemen und dem allmählich straffer werdenden geldpolitischen Kurs der US-amerikanischen Notenbank.

Im vergangenen Jahr zeigte sich die weltwirtschaftliche Entwicklung gegen diese Unwägbarkeiten zwar noch einigermaßen robust – die Unsicherheiten behindern aber merklich die privaten Investitionen. Obwohl die Ertragslage vieler Unternehmen gut ist und sich Geschäfte wegen der nach wie vor expansiv ausgerichteten Geldpolitik wichtiger Zentralbanken günstig finanzieren lassen, zögern die Firmen damit, ihre Investitionstätigkeit auszuweiten. Für die Börsen war 2018 kein gutes Jahr. Vorsicht überwiegt, die internationale Politik wird aufmerksam beobachtet. Und so ist es in vielen Regionen der Welt der Konsum der Privathaushalte, der infolge einer guten Lage auf dem Arbeitsmarkt die Konjunktur stützt.

Der „Brexit“: Ursachen und Folgen für Bremen

Am 23. Juni 2016 haben die Menschen im Vereinigten Königreich ebenso knapp wie überraschend für den Austritt aus der Europäischen Union gestimmt – unter anderem auch infolge einer jahrzehntelangen Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik, versäumter Investitionen, De-Regulierung und De-Industrialisierung, dem Abbau von Arbeitnehmerrechten und dem Zurückdrängen von gewerkschaftlichem Einfluss in Großbritannien, wodurch eine rechtspopulistische „Anti-Establishment-Stimmung“ gefördert wurde. Dort, wo heute im Vereinigten Königreich die Arbeitslosigkeit hoch, die Einkommen gering, das Bildungsniveau schlecht, die Infrastruktur marode, die soziale Spaltung tief und die Aussichten trüb sind, wurde mehrheitlich für den Brexit gestimmt. Dies sollte auch für die kontinentaleuropäische Politik warnendes Beispiel und Aufruf sein, sich um die Verlierer von offenen Märkten stärker zu kümmern.¹ Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU wird – neben den politischen – auch gravierende wirtschaftliche Folgen haben und vor allem im Falle eines „harten“ Brexits ohne Austrittsabkommen nicht nur das Vereinigte Königreich, sondern auch die EU und Deutschland mindestens kurzfristig empfindlich treffen.

Besonders für die Branchen Luft- und Raumfahrt sowie Automobilherstellung, aber auch für die Fischerei werden Auswirkungen befürchtet.² Und so überrascht es nicht, dass Deutschland die am stärksten betroffene Volkswirtschaft auf dem europäischen Festland wäre und Bremen wiederum zu den am stärksten betroffenen Regionen zählt. Studien kommen zu dem Ergebnis, dass bis zu 5,5 Prozent des deutschen BIPs

„potenziell anfällig“ sind, sollte es zu einem ungeregelten Brexit kommen.

Im Land Bremen, für das das Vereinigte Königreich 2018 der viertwichtigste Handelspartner war und in das vor allem Kraftwagen, dazu Nahrungsmittel und Luftfahrzeuge im Wert von insgesamt 1,3 Milliarden Euro ausgeführt wurden, sollen fast 15 Prozent der industriellen Wertschöpfung vom Brexit betroffen sein.³

Eigentlich wollte das Vereinigte Königreich am 29. März die Europäische Union verlassen. Doch auch Anfang April ist die Situation noch ungeklärt, das Austrittsdatum wurde zunächst einmal verschoben. Vieles ist möglich: Dass doch noch ein „Deal“ angenommen wird, dass ein ungeregelter Brexit bevorsteht, dass ein längerer Aufschub verabredet wird. Sogar ein erneutes Referendum und ein Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU scheinen nicht mehr ausgeschlossen. So oder so: Nicht nur in Bremen werden die weiteren Entwicklungen genauestens beobachtet.

1 Südekum et al. (2017) schlagen neben der kompensierenden Umverteilung zugunsten der Globalisierungsverlierer(-regionen) vor allem auch (Um-) Schulungs- und Qualifizierungsangebote vor, um Arbeitsmarktfriktionen abzubauen.

2 Vgl. Wyman/Chance (2018).

3 Vgl. Chen et al. (2018); auch Mion/Ponattu (2019); Felbermayr et al. (2018); Werner (2018) sowie Levarlet et al. (2018).

Die deutschen Auslandsgeschäfte liefen 2018 ausgezeichnet, wichtige Absatzmärkte zeigten sich (noch) in guter Verfassung: Die Konjunktur in den USA profitierte von finanzpolitischen Maßnahmen, Chinas Wirtschaft blieb vom Handelsstreit mit den USA zunächst relativ unbeeindruckt, zumal das Stillhalteabkommen für eine Atempause gesorgt hat und auch das Wachstum im Euroraum war trotz einiger politischer Turbulenzen stabil. Was jedoch die Folgen wären, falls Großbritannien doch

ohne Abkommen die Europäische Union verlassen sollte, die Auseinandersetzung um den italienischen Staatshaushalt eine ungeahnte Dynamik entfalten würde, der Handelskonflikt eskaliert oder eine Rezession um sich greift, wenn die Scherben nach dem Haushaltsstreit in den Vereinigten Staaten aufgekehrt und befristete stimulierende Maßnahmen für die US-Wirtschaft ausgelaufen sind, lässt sich nicht seriös prognostizieren.



Die Situation in Deutschland: Aufschwung geht in die Verlängerung – Überschüsse nutzen!

Für die exportorientierte deutsche Wirtschaft ist der Cocktail dieser außenwirtschaftlichen Risiken belastend. Umso wichtiger ist es, die Binnennachfrage weiter zu stärken. Schon zuletzt stützte der private Konsum zusammen mit einer florierenden Bauwirtschaft die inländische Konjunktur. Im Jahr 2018 legte die deutsche Wirtschaftsleistung preisbereinigt um 1,5 Prozent zu. In der zweiten Jahreshälfte verdichteten sich die Anzeichen für eine Abkühlung; Auftragseingänge, Produktion und Exporte waren

leicht rückläufig. Aber auch wenn der Aufschwung an Fahrt verliert, rechnen Experten mit etwas gedämpften, aber stabilen Wachstumsraten für die nähere Zukunft. Die Prognosen vieler Wirtschaftsinstitute für 2019 und ebenso der Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht wurden nichtsdestotrotz zuletzt nach unten korrigiert, die Sorgen vor einem Ende des Aufschwungs wachsen.¹

¹ Für ausführliche Analysen zur Konjunkturentwicklung in Deutschland, Europa und der Welt siehe beispielsweise DIW (2018); IMK (2019) oder ifo (2018).

Im dritten Quartal 2018 war die Wirtschaftsleistung im Vergleich zu den drei vorherigen Monaten zum ersten Mal seit Jahren gesunken. Die Automobilwirtschaft hatte Probleme, sich auf das neue Abgasprüfverfahren WLTP einzustellen, eine reduzierte Produktion war die Folge. Zudem sorgte Niedrigwasser in manchen Flüssen für Lieferengpässe. Der Rückgang der deutschen Wirtschaftsleistung könnte daher auf Sondereffekten beruhen und er blieb vorerst auf ein einzelnes Quartal beschränkt. Jedoch bereitet auch die Automobil- als deutsche Schlüsselindustrie Kopfzerbrechen, die Probleme könnten sich als hartnäckiger erweisen als zunächst erhofft. Die weltweite Nachfrage nach Autos hat sich jedenfalls abgeschwächt. Auf das Zugpferd der deutschen Konjunktur ist wohl zukünftig nicht mehr uneingeschränkt Verlass.

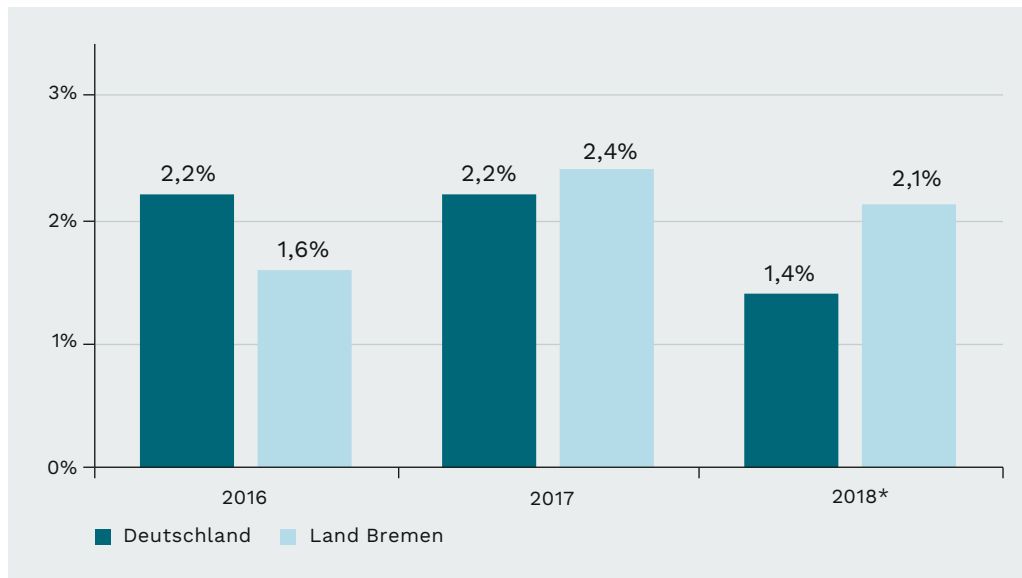
Auf dem Arbeitsmarkt setzt sich der Beschäftigungsaufbau unterdessen fort. Die Arbeitslosenquote betrug deutschlandweit im Jahresdurchschnitt 5,2 Prozent, womit sie 2018 im fünften Jahr in Folge rückläufig war. Und dass auch die Leiharbeit reduziert wird, ist kein Vorbote einer drohenden Rezession. Unternehmen sind vielmehr zunehmend bestrebt, ihre Stammbeschaftungen auszuweiten. Hier zeigt sich die Konkurrenz um Fachkräfte, die vermehrt fest gebunden werden. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wurde zudem überarbeitet. Die Auswirkungen können noch nicht abschließend beurteilt werden – und Ausnahmen, Umgehungen und Alternativen zur Leiharbeit (wie beispielsweise Werkverträge) sind weiterhin möglich –, dennoch mag auch der politische Wille zur Eindämmung von Leiharbeit durchaus Wirkung gezeigt haben. Die Beschäftigtenzahlen insgesamt stiegen – im Vergleich zum Vorjahr (jeweils 30. Juni) sozialversicherungspflichtig auf über 705.000 Stellen (+ 2,2 Prozent), sodass Mitte 2018 fast 32,9 Millionen Menschen in Deutschland sozialversichert beschäftigt waren. Mittlerweile gehen über 2,8 Millionen von ihnen (+ 135.000) nebenher einem Minijob nach. Ausschließlich als Minijobberin beziehungsweise Minijobber tätig sind 4,7 Millionen Menschen (-60.000).

Die Aussichten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bleiben gut. Nicht nur wurden sie mit Beginn des Jahres bei Sozialversicherungsabgaben beispielsweise durch die Rückkehr zur Parität in der gesetzlichen Krankenversicherung entlastet, auch dürfte sich ihre günstige Lage in insgesamt weiterhin steigenden Reallöhnen auszahlen, auch wenn sich die Zugewinne ungleich verteilen (siehe Artikel „Niedrige Inflation, steigende Tarifabschlüsse: 2018 war ein gutes Jahr für die Beschäftigten“ in diesem Bericht). Qualifizierte Fachkräfte sind begehr.

Die Nachfrage nach geeignetem Personal ist hoch, vielerorts herrscht gar ein Mangel an Arbeitskräften, wodurch die Konjunktur gedämpft und das Wachstumspotenzial geschmälert wird. Wichtig sind deshalb staatliche Investitionen in Kinderbetreuungs- und Bildungsangebote. Hierdurch wird nicht nur die Erwerbsbeteiligung gesteigert, da gerade auch Frauen die Aufnahme einer Beschäftigung ermöglicht wird, sondern mittel- und langfristig auch dafür gesorgt, dass qualifizierter Nachwuchs gefördert wird. Denn der Ressource „Wissen“ wird zukünftig eine noch stärkere Bedeutung zukommen.

Die Mittel für öffentliche Investitionen in Bildung, aber auch in andere Bereiche wie Bau und Infrastruktur, sind vorhanden. Die öffentlichen Kassen sind zurzeit gut gefüllt. Mit den Überschüssen sollte allerdings weitsichtig umgegangen werden. Leichtfertig zu glauben, dauerhaft auf Einnahmen verzichten zu können, ist zu kurz gedacht, da die gute Haushaltslage auf Sondereffekten und der ungewöhnlichen Kombination von extrem guter und nun schon lange anhaltender Konjunktur und niedrigen Zinsen beruht, jedoch fragil bleibt. Die Einnahmehasis darf nicht dauerhaft geschwächt werden, vielmehr scheint es angebracht, staatliche Zukunftsinvestitionen zu tätigen, zumal private Investitionen stocken. Stattdessen zeigt der Bund sich aber an anderer Stelle großzügig: Für die aktuelle Legislaturperiode sind Maßnahmen mit einem Kostenvolumen von über 50 Milliarden Euro (inklusive Sozialversicherungen) beschlossen, wobei der größte Einzelposten der Abbau des Solidaritätszuschlags ist, der ab 2021 als erster Schritt zu einer vollständigen Abschaffung für 90 Prozent der betroffenen Steuerzahler wegfallen soll. Die jährlichen Kosten alleine für diesen Schritt werden mit rund zehn Milliarden Euro veranschlagt. Von einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags begünstigt wären jedoch zuvorderst Einkommensgruppen, die schon in der Vergangenheit massiv von Steuerreformen profitierten. Kleine und mittlere Einkommen haben vom Wegfall hingegen kaum etwas.² Die von der Bundesregierung beworbene spürbare Entlastung „der Mitte“ lässt sich mit der Abschaffung des Solidaritätszuschlags also nicht erreichen. Selbst die geplante Teilabschaffung hilft zu drei Vierteln den oberen 30 Prozent der Einkommensverteilung, sollten weitere Schritte folgen, würden dann ausschließlich Spitzenverdiener – die reichsten vier Prozent – profitieren. Dies hieße die Fortsetzung

2 Vgl. Rietzler/Truger (2018); Bach (2018); auch Peters/Brosig (2017).

Abbildung 1 :**Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, preisbereinigt**

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder, Stand: April 2019

einer Steuerpolitik, die die größten Entlastungen dem oberen Ende der Einkommensverteilung, das sich seltener aus Arbeitnehmer-, denn aus Kapitaleinkommen speist, zukommen lässt. Und: Die Mindereinnahmen beliefen sich längerfristig auf über 20 Milliarden Euro pro Jahr – Geld, das besser genutzt werden könnte. Neben Investitionen böte sich auch an, dass der Bund sich stärker bei Ausgaben der Kommunen oder auch der Sozialversicherungsträger engagiert. Beispielsweise werden der Rentenversicherung Kosten auferlegt, die nicht beitragsgedeckt sind, aber sicherlich im gesamtgesellschaftlichen Interesse erfolgen. So werden zum Beispiel Leistungen, für die ein Anspruch über Kindererziehungszeiten erworben wurde, aus der Rentenkasse bezahlt. Dies über eine stärkere Steuerfinanzierung abzugelten, würde das System der gesetzlichen Rentenversicherung stärken und Spielräume schaffen, um Leistungen auszuweiten.³ Dadurch würden Beschäftigte wirklich entlastet und – anders als durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags – kämen solche Maßnahmen unteren und mittleren Einkommensgruppen zugute, in denen ein höherer Anteil des Einkommens verausgabt wird. Das wiederum würde zusätzlich den privaten Konsum stärken. Die Binnennachfrage robust zu halten ist nötig, um außenwirtschaftlichen Unsicherheiten

zu begegnen. Zwar ist der Solidaritätszuschlag als Ergänzungsabgabe also zweifelsohne überholt, jedoch sollte auf das Aufkommen gerade auch wegen dessen Verteilungswirkung nicht verzichtet und es anderweitig genutzt werden. Eine Überführung des Solidaritätszuschlags in den regulären Einkommensteuertarif bietet sich an. Damit erhielten zudem auch die Länder und Kommunen einen Teil der Einnahmen.

Die Situation im Land Bremen: Beschäftigungsrekord, aber unterdurchschnittliches Wachstum

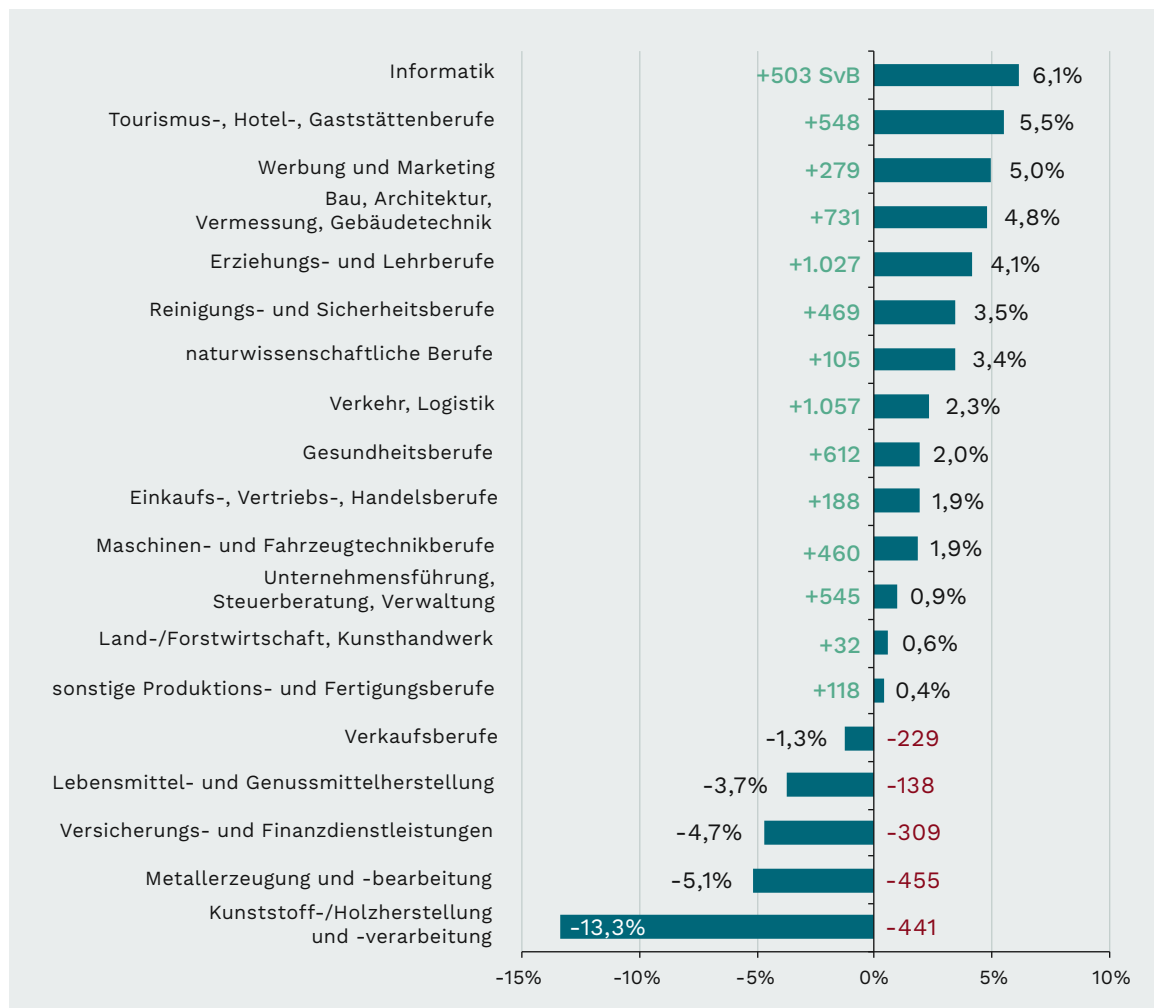
Auch in Bremen und Bremerhaven ging der wirtschaftliche Aufschwung im vergangenen Jahr weiter. Mit 2,1 Prozent verlangsamte sich das Wachstum zwar leicht, lag allerdings ersten vorläufigen Schätzungen zufolge erneut über dem Wert auf Bundesebene. Impulse kamen aus der Industrie und der Bauwirtschaft, aber auch die Dynamik im Dienstleistungssektor war aufwärtsgerichtet und lag dank Handel, Gastgewerbe, Verkehr und Lagerei über dem Bundesdurchschnitt. Die beschriebenen, vor allem außenwirtschaftlichen Risiken muss Bremen besonders ernst nehmen. Die hiesige Wirtschaft lebt von ihren Exporten, überdurchschnittliche Wachstumsraten werden auch in Zukunft nur bei freiem Warenverkehr ins Ausland erzielt werden können.

3 Vgl. hierzu Meinhardt (2018).

Auch hinsichtlich der Beschäftigtenzahlen konnte der Zwei-Städte-Staat zulegen: Die im Juni 2018 erreichte Zahl von 330.390 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Bremen und Bremerhaven bedeutet einen Rekord. Der Zuwachs fiel mit 1,5 Prozent gleichwohl deutlich geringer aus als im Bundesdurchschnitt. Wohnhaft im Land Bremen sind 244.600 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (+ 1,8 Prozent). Stark wuchs erneut die Teilzeit. Mittlerweile arbeiten annähernd genau so viele Frauen in Teil- wie in Vollzeit. Von den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Männern sind es lediglich knapp 14 Prozent, die in Teilzeit arbeiten. Insgesamt stagniert der Frauenanteil unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei unter 44 Prozent, womit Bremen im Ländervergleich das Schlusslicht darstellt. Anders sieht

es bei den geringfügig entlohnt Beschäftigten aus: Hier sind fast sechs von zehn Minijobbern weiblich. In der Summe stieg die Zahl der Minijobs im Land Bremen 2018 wieder leicht auf fast 70.000 an, wobei diese Entwicklung vollständig auf diejenigen zurückzuführen ist, die zusätzlich zu einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung einem Mini- im Nebenjob nachgehen. Die Zahl derer, die ausschließlich minijobben ist weiterhin rückläufig. Nach wie vor werden, wie schon seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, in einigen Branchen merklich Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt. Im Wirtschaftszweig Entsorgung und Energie-/Wasserversorgung fiel im vergangenen Jahr jeder zehnte Minijob weg, gleichzeitig stieg die Zahl regulär Beschäftigter. Auch im Gesundheitswesen war dieser Trend sichtbar,

Abbildung 2:
Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Berufsbereichen
 im Land Bremen von 2017 bis 2018 (jeweils 30. Juni)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

im Bereich Lagerei und Verkehr sank die Zahl der Minijobs im vergangenen Jahr um 4,7 Prozent, gleichzeitig entstanden 1.242 neue sozialversicherungspflichtige Jobs – ein Plus von 3,5 Prozent.

Auch das Instrument der Leiharbeit wird seltener eingesetzt. Am 30. Juni 2018 bestanden noch 16.712 solcher Arbeitsverhältnisse (sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung) und damit 1.090 weniger als im Vorjahr – eine erfreuliche Entwicklung, auch wenn die bremische Leiharbeitsquote die höchste aller Bundesländer bleibt. Allein 4.700 Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter sind in Bremen und Bremerhaven in Berufen der Lagerwirtschaft angestellt.⁴

Mit Blick auf die Entwicklung nach Berufsbereichen zeichnet sich auch für das vergangene Jahr das gewohnte Bild: An der Spitze stehen stark wachsende Dienstleistungsberufe. Die Zahl der im Land Bremen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Informatikerinnen und Informatiker stieg 2018 um über 500, auch der Hotel- und Gastronomiebereich wuchs stark. Der Bau-Boom zeigt sich auch in der Beschäftigtenentwicklung und bei entsprechenden Berufsgruppen. Produktions- und Fertigungsberufe verloren insgesamt rund 460 Beschäftigte. Mit Auslagerungen aus der Industrie ist dies nicht zu erklären, da hier auf Basis von Berufen und nicht zwischen Wirtschaftszweigen unterschieden wurde. Das heißt, dass beispielsweise eine Reinigungskraft unter der entsprechenden Berufsgruppe erfasst wird, unabhängig davon, ob sie in einem Industriebetrieb oder einem Reinigungsunternehmen aus der Dienstleistungsbranche angestellt ist. Die Entwicklungen sprechen für einen voranschreitenden Strukturwandel, dem wiederum vielfältige Faktoren zugrunde liegen.⁵ Bezogen auf das Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeiten wurden vor allem mehr Spezialisten (Anforderungsniveau 3, + 2,8 Prozent) und Experten (Anforderungsniveau 4, + 3,3 Prozent) eingestellt. Dies korrespondiert auch damit, dass der Anteil an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit akademischem Abschluss weiter zunimmt und

im Land Bremen zuletzt bei 17,1 Prozent lag.⁶ Der Zuwachs bei einfachen Fachkräften (Anforderungsniveau 2, + 0,8 Prozent) und Helfertätigkeiten (Anforderungsniveau 1, + 1,7 Prozent) fiel hingegen weitaus geringer aus. Zwar sind im Zuge des aktuellen Beschäftigungsbooms in den vergangenen Jahren durchaus auch Jobs für un- und angelernte Beschäftigte in erheblichem Maße geschaffen worden, in der langen Frist ist die Anzahl der verfügbaren Stellen für diese Gruppen aber tendenziell abnehmend. Ein Ende des momentanen Aufschwungs würde also in einigen Branchen insbesondere auch niedrig Qualifizierte treffen, die Arbeitsplatzverluste zu befürchten hätten. Schon aktuell ist die Arbeitslosenquote unter denjenigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit fast 30 Prozent rund sechsmal so hoch wie unter denen, die eine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Die Arbeitslosenquote unter Akademikern beträgt nur rund ein Drittel der Arbeitslosenquote insgesamt. Diese lag im Jahresdurchschnitt 2018 im Land Bremen bei 9,8 Prozent (2017: 10,2 Prozent). Die Arbeitslosigkeit konnte damit zwar einerseits noch mal deutlich abgebaut werden – 34.904 in 2018 gegenüber 35.687 in 2017 bedeuten 783 Arbeitslose weniger im Land Bremen, was einem Minus von 2,2 Prozent entspricht –, andererseits bedeutet diese Abnahme erneut die geringste unter allen Ländern. Die bremische Arbeitslosenquote blieb deshalb auch 2018 im Bundesländervergleich die höchste. Auch im Städtevergleich ist die Arbeitslosigkeit in Bremen (27.446 Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 2018 entsprechen 9,3 Prozent) und Bremerhaven (7.458 Arbeitslose; 12,6 Prozent) bedenklich hoch. In der Seestadt war die Entwicklung insgesamt etwas besser als in Bremen und insbesondere bei der Jugendarbeitslosigkeit (–11,9 Prozent bei den unter 25-Jährigen) und der Langzeitarbeitslosigkeit (–9,1 Prozent) konnten hier zwar Erfolge erzielt werden. Gleichwohl ist in Westdeutschland die Jugendarbeitslosigkeit nach wie vor nur in Pirmasens höher als in Bremerhaven (11,0 Prozent, Stadt Bremen 8,1 Prozent, bundesweit 4,6 Prozent). Bei zusätzlich rückläufigen Ausbildungszahlen in Bremen und Bremerhaven herrscht hier sicherlich akuter Handlungsbedarf (*siehe auch den Artikel „Alle Alarmglocken schrillen. Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus“ in diesem Bericht*).

4 Da die atypische Beschäftigung erwiesenermaßen ein wesentlicher Faktor ist, der zum Anstieg der Lohnungleichheit in Deutschland beiträgt (IMK 2019), sollten weitere Bemühungen zur Eindämmung unternommen werden.

5 Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2018) und Arbeitnehmerkammer Bremen (2015).

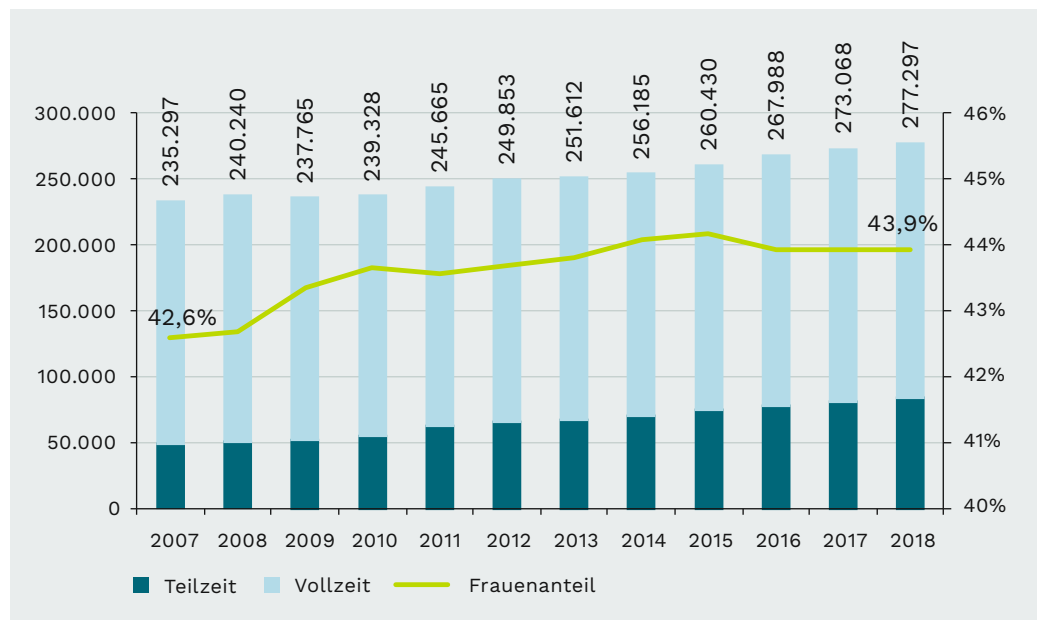
6 Werden diejenigen, bei denen die Ausbildung unbekannt ist herausgerechnet, liegt der Akademikeranteil bei 19,4 Prozent. Es ist allerdings wahrscheinlich, dass in dieser Gruppe mit unbekanntem Abschluss die Zahl der Akademiker gering ist.

Insgesamt sind hierzulande fast 44 Prozent der arbeitslos Gemeldeten länger als ein Jahr ununterbrochen ohne Arbeit. Hier zeigen landespolitische Programme zwar erste Wirkung, die Anstrengungen müssen aber deutlich intensiviert werden. Von den Arbeitslosen im Land Bremen befinden sich 77 Prozent im Hartz-IV-System (SGB II), nur 23 Prozent sind durch die Arbeitslosenversicherung (SGB III) abgesichert. Und da durch die gesetzliche Definition in der Arbeitslosenstatistik beispielsweise an einer Maßnahme teilnehmende, krankgeschriebene oder ältere Menschen nicht erfasst werden, ist die tatsächliche Zahl der Arbeitsuchenden höher. So liegt die Unterbeschäftigung in Bremen und Bremerhaven bei rund 50.000 Menschen. Trotz offener Stellen können zu selten Arbeitsuchende vermittelt werden, da Qualifikationen gänzlich fehlen oder nicht passen. Allein hieraus ergibt sich im Land Bremen ein dringlicher Bedarf zu vermehrten Bemühungen bei der Qualifizierung und Weiterbildung von Beschäftigten ebenso wie von Arbeitslosen.

Die Situation in der Stadt Bremen: Um sich im Standortwettbewerb zu behaupten, ist Qualifizierung notwendig

Im Juni 2018 waren in der Stadt Bremen 277.297 Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt und damit so viele wie nie zuvor. Gegenüber dem Vorjahr lag der Beschäftigungsstand nochmals um über 4.200 höher. Über 3.100 der neuen Beschäftigungsverhältnisse entstanden in der Teilzeit. Unter den Gewinnern waren Bau-, Erziehungs- und Hotelberufe, Berufe in der Logistik und in der IT. Jobverluste gab es in der Metallbranche, der Kunststoffherstellung, bei Finanzdienstleistungen und in Verkaufsberufen. Eine Übersicht der Beschäftigungsentwicklung nach Branchen bietet Abbildung 4. Den deutlichsten Zuwachs – insgesamt 1.359 Stellen – verzeichnete der Wirtschaftszweig der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen. Hierhinter verbergen sich beispielsweise Branchen wie Wach- und

Abbildung 3 :
Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und des Frauenanteils
 in der Stadt Bremen seit 2007



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Sicherheitsdienste, die Gebäudereinigung, der Garten- und Landschaftsbau oder Callcenter. Diese Bereiche wachsen unter anderem auch deshalb, da derartige Dienste verstärkt ausgelagert werden. Dies trifft auch auf die Logistik zu: Im Segment „Verkehr und Lagerei“ sind fast 1.000 zusätzliche Stellen entstanden. Auf den Plätzen folgen wissenschaftliche und technische Dienstleistungen (+ 801), das Sozialwesen (+ 477), das Baugewerbe (+ 472), das Gastgewerbe (+ 361), der Bereich Erziehung und Unterricht (+ 326) und Informatik und Kommunikation (+ 318). Arbeitsplatzverluste gab es neben der Arbeitnehmerüberlassung auch im Finanz- und Versicherungswesen (–346) und im heterogenen Bereich sonstiger Dienstleistungen⁷ (in Summe –195) und der Konsumgüterindustrie, insbesondere der Lebensmittelherstellung (–116).

Rund 45 Prozent der zusätzlichen Stellen wurden im vergangenen Jahr – oft in Teilzeit – mit Frauen besetzt. Die Steigerung verteilt sich damit zwar relativ gleichmäßig auf die Geschlechter (+ 1,5 respektive 1,6 Prozent), eine Erhöhung des Frauenanteils unter den Beschäftigten wird so aber nicht erreicht. Auffällig ist auch, dass bei den unter 25-Jährigen das Beschäftigungswachstum 1,4 Prozent bei Männern (+ 196 Stellen), aber nur 0,4 Prozent bei Frauen (+ 51 Stellen) betrug. Und unter den Auszubildenden sank die Zahl der weiblichen Beschäftigten gar um 26 (–0,6 Prozent), während die männlicher Azubis um 167 (+ 3,0 Prozent) stieg. Auch wenn der stadtbremische Arbeitsmarkt Frauen durchaus vielfältigere Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet als der in Bremerhaven, dürfen diese Signale nicht übersehen werden. Ein gezieltes Gegensteuern wäre wünschenswert, um Berufseinsteigerinnen und jungen Arbeitnehmerinnen Perspektiven zu bieten (siehe auch den Artikel „Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven“ in diesem Bericht). Denn der Anteil weiblicher Beschäftigter ist nach wie vor mit unter 44 Prozent schon heute im bundesweiten Städtevergleich einer der niedrigsten.

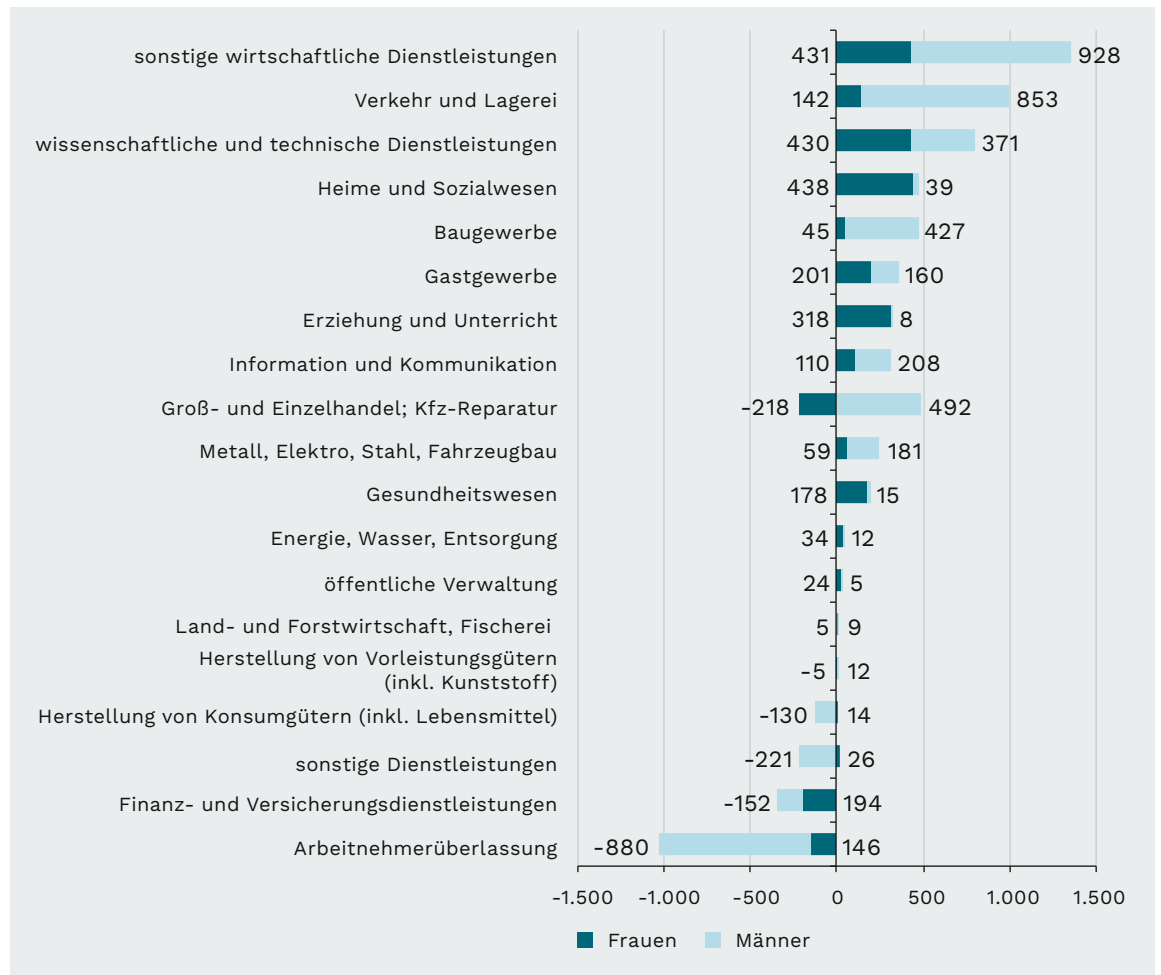
Insgesamt verläuft die Beschäftigungsentwicklung in der Stadt Bremen trotz des anhaltenden Zuwachses nicht so rasant wie in vielen anderen deutschen Großstädten. Dies auch, weil die Wirtschafts- und Qualifikationsstruktur hier traditionell eine andere ist: In Bremen arbeiten weniger Beschäftigte im stark wachsenden Segment der wissensintensiven Dienstleistungen, also in Kanzleien, Praxen, Agenturen oder Laboren. Auf der anderen Seite ist der Anteil der Beschäftigten in Fertigungsberufen, beispielsweise im Automobil-, Schiffs- oder Flugzeugbau höher. Hier sind die Aussichten auf Arbeitsplatzzuwächse jedoch relativ gering, da durch Digitalisierung und Automatisierung Tätigkeiten wegfallen – erst recht im Bereich niedriger Qualifikationen und eher geringer Anforderungen (siehe Exkurs).⁸ Um als Standort dauerhaft erfolgreich zu sein, braucht es deshalb Arbeitsplätze für gut Qualifizierte – und solche, die sie besetzen können. Für unternehmerische Standortentscheidungen, aber auch für die Qualität von öffentlichen Leistungen spielt die Qualifikation der Beschäftigten mittlerweile eine zentrale Rolle. Die Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften vor Ort ist im Wettbewerb mit anderen Städten im In- wie im Ausland im Zweifel deutlich wichtiger, als beispielsweise das Niveau der kommunalen Gewerbesteuer.⁹ Qualifizierung und (Weiter-)Bildung sind somit zentrale Aufgaben, denen sich Politik verstärkt widmen muss, wenn Bremen in Bezug auf die Wirtschafts- und Beschäftigtenentwicklung den Anschluss an andere Wachstumsregionen halten will.

7 Hierzu zählen neben künstlerischen und unterhaltenden Tätigkeiten (+6) auch Bibliotheken, Museen und Gärten (+17), das Wett- und Lotteriewesen (+56), Dienstleistungen des Sports (+55) oder Interessenvertretungen (+177). Der Verlust in der Stadt Bremen vollzog sich bei Reparaturarbeiten (–25), Personal in privaten Haushalten (–11) und insbesondere der „Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen“, also in Friseur- oder Kosmetiksalons, Wäschereien, Bestattungsinstituten oder Saunas, Solarien und Bädern (–470).

8 Vgl. auch Peters (2018a) und Peters (2018b) sowie dort angegebene Quellen.

9 Vgl. Döring/Rischkowsky (2017).

Abbildung 4 :
Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsbereichen und Geschlecht
 in der Stadt Bremen (Juni 2017 bis Juni 2018)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Sonderauswertung)

Literatur

- Arbeitnehmerkammer Bremen (2015):** Strukturwandel in Bremen – Befunde und Herausforderungen, August 2015.
- Arbeitnehmerkammer Bremen (2018):** Strukturwandel in Bremen – Band II, Mai 2018.
- Bach, Stefan (2018):** Solidaritätszuschlag bei Hochverdienenden in den Einkommensteuertarif integrieren, DIW Aktuell Nr. 18.
- Chen, Wen/Los, Bart/McCann, Philip/Ortega-Argilés, Raquel/Thissen, Mark/van Oort, Frank (2018):** The continental divide? Economic exposure to Brexit in regions and countries on both sides of The Channel.
- DIW [= Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung] (2018):** Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung im Winter 2018, DIW Wochenbericht 50/2018.
- Döring, Thomas/Rischkowsky, Franziska (2017):** Ausschöpfungsgrad der Realsteuern in Rheinland-Pfalz. Eine finanzwissenschaftliche Folgeuntersuchung für den Zeitraum 2009 bis 2015, sofia-Diskussionsbeiträge 17-3.
- Felbermayr, Gabriel/Gröschl, Jasmin/Heiland, Inga/Braml, Martin/Steininger, Marina (2017):** Ökonomische Effekte eines Brexit auf die deutsche und europäische Wirtschaft, ifo-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).
- IMK [= Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung] (2019):** Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2019. Zwischen Hoffen und Bangen, IMK Report 145.
- ifo [= Institut für Wirtschaftsforschung] (2018):** Konjunkturprognose Winter 2018: Deutsche Wirtschaft kühlt sich ab, ifo Schnelldienst 24/2018.
- Levarlet, François/Seri, Paolo/Zingaretti, Chiara/Hrelja, Dea/Lorgeoux, Elodie (2018):** Assessing the impact of the UK's withdrawal from the EU on regions and cities in EU27, Studie für den Europäischen Ausschuss der Regionen (AdR).
- Mion, Giordano/Ponattu, Dominic (2019):** Estimating the impact of Brexit on European countries and regions. Studie der Bertelsmann Stiftung.
- Meinhardt, Volker (2018):** Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, IMK Study Nr. 60.
- Peters, Tobias/Brosig, Magnus (2017):** Gerecht besteuern, KammerPosition 2/2017.
- Peters, Tobias (2018a):** Moderne städtische Arbeitsmärkte brauchen wissensintensive Dienstleistungen. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, April 2018, S. 70–78.
- Peters, Tobias (2018b):** Die Wirtschafts- und Qualifikationsstruktur im Land Bremen. Besondere Anforderung an Weiterbildungspolitik. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Weiterbildung stärken! Rahmenbedingungen für Beschäftigte im Bundesland Bremen, Bericht zur sozialen Lage 2018, November 2018, S. 32–43.
- Rietzler, Katja/Truger, Achim (2018):** Abschaffung des Solidaritätszuschlags: Ungerecht und fiskalisch äußerst riskant, IMK Policy Brief 5.
- Südekum, Jens/Dauth, Wolfgang/Findeisen, Sebastian (2017):** Verlierer(-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun? Wirtschaftsdienst 97/1, S. 24–31.
- Werner, Alexander/Bauer, Claus/Gauler, Anja (2018):** Hessen und der Brexit. Ein Jahr nach dem Austrittsantrag, HA Report Nr. 963.
- Wyman, Oliver/Chance, Clifford (2018):** The “Red Tape” Cost of Brexit.

Dr. Tobias Peters

Exkurs: Digitalisierung, Standortwettbewerb, Fachkräftemangel – die Antwort heißt Qualifizierung

➔ Im Fahrwasser der nun schon ungewöhnlich lange andauernden guten konjunkturellen Rahmenbedingungen schwingt sich auch der bremische Arbeitsmarkt zu immer neuen Beschäftigungskorden auf. Das gewaltige Tempo bei der Steigerung von Erwerbstätigenzahlen, das andere Städte vorlegen, können Bremen und Bremerhaven aber nicht ganz mitgehen. Ein zentraler Erklärungsfaktor hierfür liegt in den gewachsenen Strukturen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Durch den hiesigen Branchenmix, aber auch die Art der ausgeübten Tätigkeiten profitieren Bremen und Bremerhaven weniger vom Boom stark wachsender Zweige im Dienstleistungssektor, auf der anderen Seite ist man anfälliger gegenüber negativen Trends der Digitalisierung. In Fertigungsberufen, aber auch beispielsweise in der Hafenlogistik sind Arbeitsplätze in traditionellen bremischen Wirtschaftszweigen von Automatisierung bedroht. Die Antwort kann nur „Qualifizierung“ heißen.

Wissen als Ressource: Vorteil für Großstädte

Der Begriff des „Strukturwandels“ wird seit Jahrzehnten bemüht, das Phänomen ist in Zeiten von fortschreitender Digitalisierung und sich immer schneller vollziehenden Änderungen in der Wirtschafts- und Arbeitswelt jedoch aktueller denn je: Mit veralteten und nicht weiter nachgefragten Produkten und Dienstleistungen gehen ganze Branchen, Geschäftsmodelle, Tätigkeiten oder Berufsbilder

unter. Aber: Es entwickeln sich auch ständig neue. Der technische Fortschritt – zusammen mit anderen, teils wiederum von diesem Fortschritt begünstigten Einflüssen wie der demografischen Entwicklung, Globalisierungstendenzen, geändertem Konsumverhalten und anderen gesellschaftlichen Veränderungen – treibt den Strukturwandel voran.¹ In diesem Prozess, der auch vom Bedeutungsgewinn der Ressource „Wissen“ geprägt ist, haben städtische Agglomerationen gute Karten. Hier trifft eine ausgebaute Wissenschafts-, Forschungs- und Bildungsinfrastruktur unmittelbar auf kluge und kreative Köpfe, die vom urbanen Leben angezogen werden. Die Diffusion von Wissen gelingt durch kurze Wege und die enge Konzentration von Geschäftspartnern und Konkurrenten, Zulieferern und Abnehmern, Arbeitskräften und Kunden besser als im ländlichen Raum. Viele Städte strotzen deshalb aktuell vor (Wirtschafts-)Kraft und sind deutschland- und weltweit die Wachstumszentren für Innovationen, für Wertschöpfung und für Beschäftigungsaufbau – insbesondere in wissensintensiven Bereichen. Gezielt auf die Wissensökonomie setzt nicht zuletzt auch die EU mit ihrer Wachstumsstrategie „Europa 2020“ seit Jahren.

¹ Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2015) und Arbeitnehmerkammer Bremen (2018).

Der Strukturwandel hat starke quantitative Effekte auf den Arbeitsmarkt, wobei diese Effekte in den einzelnen Bereichen sehr unterschiedlich ausfallen werden. Studien zufolge sind es vor allem einfachere Tätigkeiten, die automatisiert werden könnten. Das heißt auch, dass dort, wo viel un- und angelernte Beschäftigung ausgeübt wird, womöglich Arbeitsplätze wegfallen. Zudem ist in industriellen Fertigungsberufen die Konkurrenz für die Beschäftigten durch Robotik und maschinelle Produktion besonders groß.² In Bremen und Bremerhaven trifft ein (zumindest im Vergleich zu anderen Städten) hoher Industrieanteil auf ein eher geringeres Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeiten, das sich beispielsweise auch in einem geringeren Akademikeranteil niederschlägt.

„Wissensintensive“ Wirtschaftszweige als Gradmesser der Zukunftsperspektiven

Unterausgeprägt sind demgegenüber noch die wissensintensiven Dienstleistungsbereiche, die insbesondere auf vielen städtischen Arbeitsmärkten die Wachstumstreiber schlechthin sind.³ Hier ist das Know-how der Beschäftigten die entscheidende Ressource, entsprechend hoch ist nicht nur der Akademikeranteil, sondern auch der Anteil von „Spezialisten“ und „Experten“. Als solche werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in jenen Berufen bezeichnet, bei denen das Anforderungsniveau an die oder den Beschäftigten besonders hoch ist.

Arbeitsmarktexperten schätzen, dass im Zuge der Digitalisierung Helfer- und Fachkräfttätigkeiten (Anforderungsniveau 1 und 2) verloren gehen, auf der anderen Seite entstehen aber auch in ähnlicher Größenordnung Arbeitsplätze neu – dies wiederum ausschließlich für Spezialisten und Experten (Anforderungsniveau 3 und 4). Es werden deshalb besonders den Städten gute Chancen vorhergesagt, in denen das Anforderungsniveau der ausgeübten

Tätigkeiten schon heute meist hoch ist.⁴ Bremen und Bremerhaven haben hier noch erhebliches Steigerungspotenzial. Für dieselbe Quote an Spezialisten und Experten wie in seinen Vergleichsstädten fehlen allein Bremen rund 27.000 zusätzliche Beschäftigte mit hohem Anforderungsniveau. Ähnlich viele Akademikerinnen und Akademiker müssten in der Stadt Bremen on top beschäftigt werden, um hier nur die durchschnittliche Quote der anderen Großstädte zu erreichen.

Stark ist Bremen beim Besatz mit wissensintensiven Industriezweigen. Hierzu gehört die Automobilproduktion. Fast zwölf Prozent der Beschäftigten arbeiten in Bremen in diesen – im besonderen Maße auf Außenhandel angewiesenen – Sektoren, unter den 15 größten Städten sind es nur in Nürnberg und in Stuttgart mehr. In Bremerhaven liegt der Anteil bei 4,5 Prozent. Die wissensintensiven Industrien sind also (zumindest in Bremen-Stadt) gut ausgebaut. Auch sind sie hochproduktiv, jedoch weder hierzulande noch anderswo gleichsam ein Wachstumsfeld für die Beschäftigung wie die wissensintensiven Dienstleistungen. Dies liegt unter anderem daran, dass forschungsintensive Güter stärker internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind und – abgesehen von den Kernbereichen der Forschung und Entwicklung – oft weniger arbeitsintensiv produziert werden. Der Zugewinn in wissensintensiven Industrien lag im Land Bremen seit 2007 bei gerade mal 381 Arbeitsplätzen (+ 1 Prozent). In Deutschland waren es 375.000 (+ 11 Prozent), in Großstädten stieg die Zahl um fünf Prozent. Damit entwickelten sich die Beschäftigtenzahlen in wissensintensiven Industriebereichen sogar langsamer als der Arbeitsmarkt insgesamt (Land Bremen: + 18 Prozent; Deutschland: + 22 Prozent; Großstädte: + 28 Prozent). Zum Vergleich: Wissensintensive Dienstleistungen legten im selben Zeitraum im Land Bremen um über 16.200 sozialversichert Beschäftigte zu (+ 30 Prozent), deutschlandweit um fast 1,6 Millionen (ebenfalls + 30 Prozent) und in den anderen Großstädten sogar um mehr als 35 Prozent.

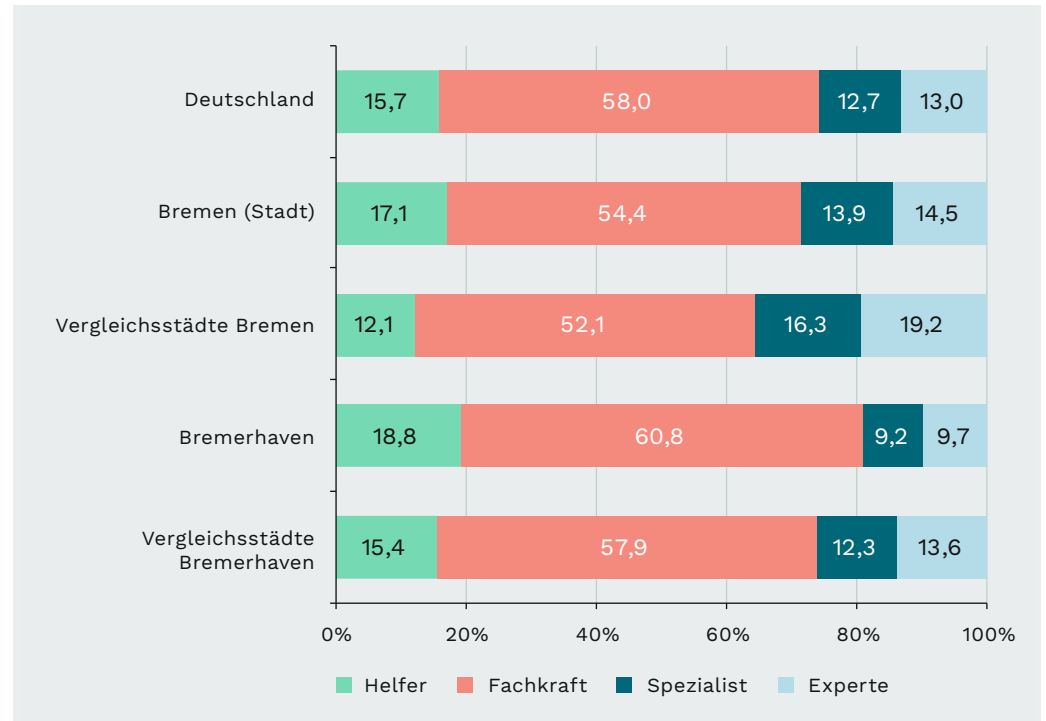
4 Tatsächlich ist ein statistischer Zusammenhang zwischen Experten-/Spezialisten-beziehungsweise Akademikeranteil und Indikatoren des wirtschaftlichen Erfolges messbar: In Städten, in denen unter den Beschäftigten viele Spezialisten und Experten beziehungsweise viele Akademiker sind, fällt die Arbeitslosigkeit geringer und die Wertschöpfung höher aus.

2 Vgl. Dengler/Matthes (2018), siehe auch Peters (2018b).

3 Vgl. auch Peters (2018a).

Abbildung 1:**Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeiten**

Anteil unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (30. Juni 2018)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Zudem fällt in Bremen der Anteil an Spezialisten und Experten auch im Bereich der wissensintensiven Industrien geringer aus als anderswo. In der vom Fahrzeugbau dominierten Sparte der Metall-, Elektro- und Stahlindustrie erreicht Bremen mit unter 30 Prozent nicht einmal den deutschlandweiten Durchschnitt. Das niedrigere Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeiten korrespondiert auch mit einem geringeren Akademikeranteil in

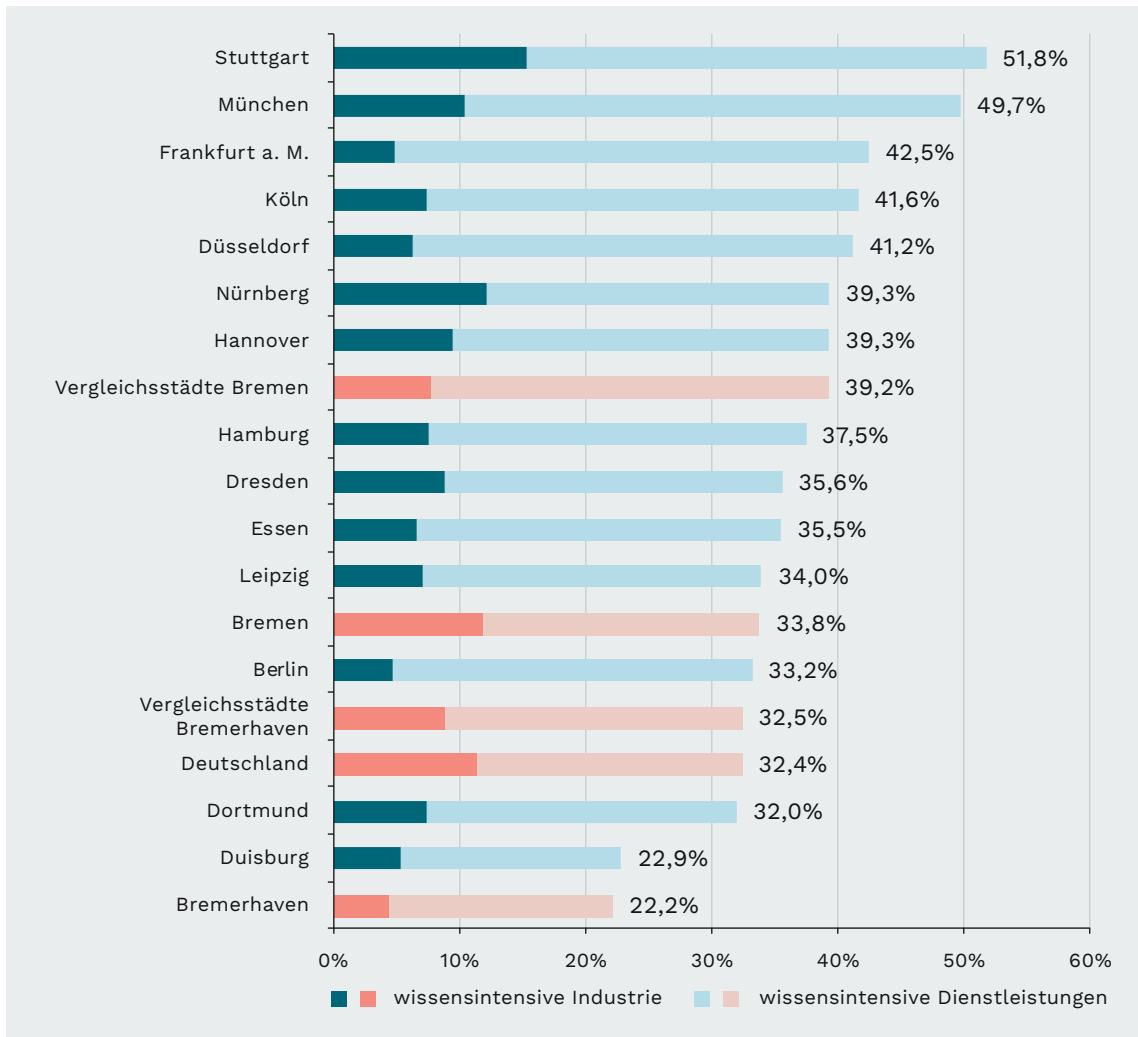
den wissensintensiven Industrien Bremens. In der Hansestadt verfügen rund 15 Prozent der in der Herstellung von Fahrzeugen Beschäftigten über einen akademischen Abschluss, an anderen Automobilstandorten wie Stuttgart (35 Prozent) oder München (43 Prozent) sind es deutlich mehr. Im Großstädtedurchschnitt liegt der Akademikeranteil in der Fahrzeugproduktion bei fast 31 Prozent, deutschlandweit bei immerhin 21 Prozent.

Der Standortwettbewerb wird über die Qualifikation von Beschäftigten entschieden

Um langfristig beim Beschäftigungswachstum, aber auch der wirtschaftlichen Entwicklung mit anderen Regionen mithalten zu können, müssen zum einen als wachstumsstark identifizierte (Dienstleistungs-) Branchen gezielt und passgenau gefördert werden. Bremens Ansatz in der Wirtschaftsförderung war lange ein eher bewahrender; die Aufmerksamkeit, ausgedrückt beispielsweise in der Clusterförderung, darf sich aber nicht nur auf die Pflege der industriellen Kerne, die in Bremen und Bremerhaven eine lange Tradition haben und auf die man zu Recht stolz ist, beschränken. Erfolgreich wird die

Strategie, gegen den deutschlandweiten Trend auf einen nachhaltigen Beschäftigungsaufbau im industriellen Sektor zu setzen eher dort sein, wo der Spezialisierungsgrad hoch ist und beispielsweise Einzelbauteile konstruiert werden. Hier finden sich gute Beispiele in Bremen beispielsweise in der Raumfahrttechnik, geeignete Arbeitskräfte sind schon heute nicht selten knapp. Fernab von Forschung und Entwicklung, Konstruktion und Design oder auch Unternehmensverwaltungen sind die Aussichten im verarbeitenden Gewerbe langfristig aber verhaltener. In Bremen dominiert die Fertigung. Zudem deuten wie beschrieben Anforderungsniveau und Akademikeranteil auf erhöhtes Wegfallrisiko von Arbeitsplätzen hin.

Abbildung 2 :
Beschäftigtenanteile in wissensintensiven Bereichen
am 30. Juni 2018



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Sonderauswertung)

In einem ersten Schritt könnte die Förderung bislang vernachlässigter Branchen über ein Monitoring geschehen, in dem auch die Qualität der Arbeitsbedingungen gescreent wird. Ziel wäre es, Bedarfe aufzudecken, Entwicklungen zu erkennen und frühzeitig reagieren zu können. Durch eine personelle Aufstockung bei den zuständigen Stellen würden Ansprechpartner für Akteure aus jenen Branchen installiert werden. Ist beispielsweise absehbar, dass eine Branche auf einen Fachkräftemangel zuläuft, können Maßnahmen (zum Beispiel Attraktivierung durch verbesserte Arbeitsbedingungen und Bezahlung, verstärkte Ausbildungsaktivität, erhöhtes Studienangebot etc.) koordiniert und Programme entwickelt werden.

Wird auf der anderen Seite in einer Branche langfristig Beschäftigung abgebaut, können Instrumente der Arbeitsmarktpolitik genutzt werden, um Beschäftigte beispielsweise bei der beruflichen Um- oder Neuorientierung zu beraten und zu unterstützen. Solche arbeitsmarktpolitischen Instrumente müssen zum Teil weiter- oder sogar gänzlich neu entwickelt werden (*siehe auch den Artikel „Ausgewählte Perspektiven zukünftiger Beschäftigung im Land Bremen“ in diesem Bericht*). So könnte ein Qualifizierungsgeld berufliche Umschulungen, Neu-Orientierungen oder Nachqualifizierungen erleichtern. Solche Instrumente wird es vermehrt brauchen, wenn sich die Halbwertszeit von Wissen weiter verkürzt und sich der Wandel in kürzeren Zyklen vollzieht. Es ist nicht ratsam, auf absehbare Arbeitslosigkeit zu warten, um erst dann die Ressourcen der Arbeitsmarktpolitik zu nutzen. Hier ist aktives und präventives Handeln in Form von Qualifizierungsangeboten gefragt.

Die Kompetenzen und das spezifische Wissen von bestimmten Berufsgruppen könnte beispielsweise durch maschinelles Entladen und autonom fahrende Van-Carrier im Hafen oder RFID-Chips oder andere technische Lösungen im Einzelhandel entwertet werden. Auch in der Fertigung schreitet die Automatisierung der Produktion, die schon mit der Einführung von Fließbandarbeit einsetzte, weiter voran. Es ist deshalb im Interesse der Beschäftigten, Weiterqualifizierungsmöglichkeiten zu eröffnen, um im Fall der Fälle nicht mit leeren Händen – sprich: ohne Job und ohne problemlos anderweitig nutzbare Qualifikation – dazustehen. Im besten Fall bestehen Schlüsselqualifikationen, die „kontextunabhängig“, also mehr oder weniger universell einsetz- und maschinell nicht ersetzbar sind. Überall dort, wo passgenau kreative Lösungen erdacht werden müssen oder emphatisches Verhalten im Umgang mit Menschen gefragt ist, gerät die „Digitalisierung“ schnell an ihre Grenzen.

Natürlich werden auch in Zukunft einfache Tätigkeiten erledigt werden müssen – und Bremen und Bremerhaven können froh sein, Arbeitsplatzangebote für entsprechende Gruppen machen zu können. Zu versuchen, auch Arbeitsplätze für un- und angelernte Beschäftigte zu sichern und wo möglich auszubauen ist eine Selbstverständlichkeit. Jedoch kommen schon heute auf solche Arbeitsplätze deutlich mehr Bewerber als bei hochanspruchsvollen Tätigkeiten. Während einfache Jobs ein vielfach höheres Wegfallrisiko aufweisen, ist es wahrscheinlich, dass in Zukunft deutschland- und weltweit mehr Tätigkeiten entstehen, die spezifische Qualifikationen voraussetzen. Und Bremen und Bremerhaven sollten sich noch stärker darum bemühen, dass diese Arbeitsplätze hier entstehen. Das werden sie aber nur, wenn auf dem hiesigen Arbeitsmarkt auch entsprechend ausgebildete Fachkräfte zur Verfügung stehen. Gerade deshalb ist es so wichtig, Qualifizierung und Bildung als Schlüsselfaktor für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit des Standorts zu begreifen. Investitionen in Qualifizierungsangebote rechnen sich.

Zum anderen braucht es deshalb verstärkte Aus- und Weiterbildungsbemühungen, um die Qualifikationsstruktur auf dem regionalen Arbeitsmarkt zu verändern. Ein Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Standorten wird nur über qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erreicht. Wirtschafts(structur)politik und Wirtschaftsförderung muss eben auch anhand von Bildung und Qualifizierung exerziert werden. Denn der Strukturwandel wird letztlich nur gelingen, wenn die hiesige Qualifikationsstruktur angegangen wird. Es ist deshalb beispielsweise fahrlässig, bei den Ausgaben je Berufsschülerin und Berufsschüler im Bundesländer-ranking am Ende zu verharren, unterboten nur von Mecklenburg-Vorpommern.⁵ Auch hinsichtlich Weiter- und Fortbildungen gilt es, die Möglichkeiten für die Beschäftigten auszuweiten. Bei der Ausbildungssituation gibt es eine Menge zu tun (*siehe den Artikel „Alle Alarmglocken schrillen. Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus“ in diesem Bericht*), das akademische Angebot muss ausgeweitet, die Bemühungen bei der abschlussbezogenen Qualifizierung von Arbeitslosen intensiviert werden. Wirtschaftswachstum und die Konkurrenzfähigkeit der bremischen Wirtschaft, aber auch die Qualität in der öffentlichen Daseinsvorsorge sollten nicht durch Arbeitskräfteknappheit riskiert werden. Die vorhandenen Potenziale – von Arbeitslosen wie von Bildungs- und Aufstiegswilligen – zu nutzen, muss deshalb politische Maxime sein und mit entsprechenden Angeboten und ausreichend finanziellen Mitteln hinterlegt werden.

Literatur

Arbeitnehmerkammer Bremen (2015): Strukturwandel in Bremen – Befunde und Herausforderungen, August 2015.

Arbeitnehmerkammer Bremen (2018): Strukturwandel in Bremen – Band II, Mai 2018.

Dengler, Katharina/Matthes, Britta (2018): Substituierbarkeitspotenzial von Berufen: Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt, IAB-Kurzbericht 4/2018.

Peters, Tobias (2018a): Moderne städtische Arbeitsmärkte brauchen wissensintensive Dienstleistungen. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, April 2018, S. 70–78.

Peters, Tobias (2018b): Die Wirtschafts- und Qualifikationsstruktur im Land Bremen. Besondere Anforderung an Weiterbildungspolitik. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Weiterbildung stärken! Rahmenbedingungen für Beschäftigte im Bundesland Bremen, Bericht zur sozialen Lage 2018, November 2018, S. 32–43.

Statistisches Bundesamt (2019): Ausgaben je Schülerin und Schüler 2016, erschienen am 21. Februar 2019.

5 Vgl. Statistisches Bundesamt (2019).

Dr. Marion Salot

Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven

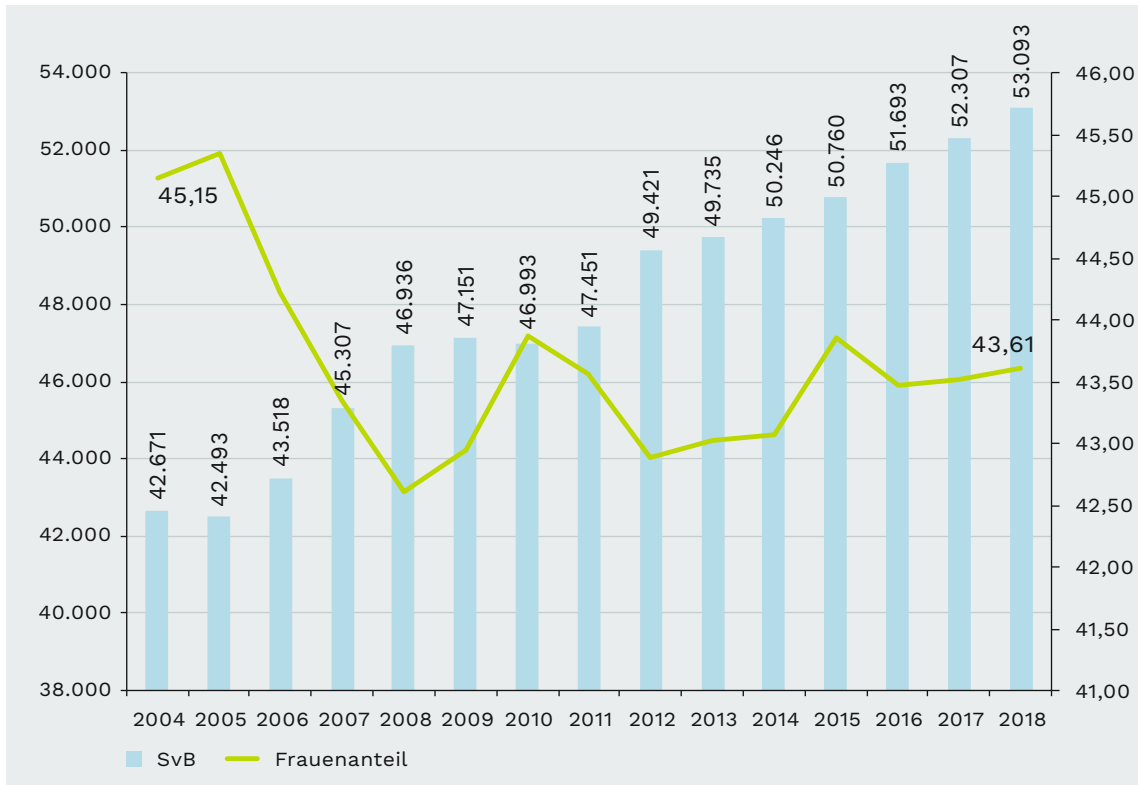
In aller Kürze:

In den vergangenen Jahren ist es gelungen, den Arbeitsmarkt in Bremerhaven auf breitere Füße zu stellen. Es sind nicht mehr nur die klassischen maritimen Branchen, in denen Arbeitsplätze entstehen. Auch in der Baubranche, der öffentlichen Verwaltung und dem Sozialwesen entstehen neue Beschäftigungsverhältnisse. Auch der Forschungsbereich ist weiter gewachsen und mit dem Wissenschaftsplan wurden die Pflöcke für einen deutlichen Ausbau der Hochschule eingeschlagen. Trotz dieser Erfolge leidet die Stadt auf der einen Seite weiterhin unter der hohen Arbeitslosigkeit, während auf der anderen Seite ein Fachkräftemangel beklagt wird. Die Themen Qualifikation und Ausbildung müssen daher von der Politik noch stärker in den Fokus genommen werden. Vor allem große Unternehmen müssen in die Pflicht genommen werden, damit sie genügend Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen und insbesondere für junge Frauen müssen die Beschäftigungsperspektiven deutlich besser werden. Damit auch die Stadtgesellschaft in Zukunft von dem geplanten Hochschulausbau profitiert und mehr Studierende in Bremerhaven wohnen, müssen jetzt die Wege frei gemacht werden, um auch mal ungewöhnliche Projekte anzugehen, durch die sich die Lebensqualität in der Stadt gerade für junge Menschen verbessert.

➔ Auf dem Bremerhavener Arbeitsmarkt stehen die Zeichen weiter auf Wachstum. Trotz der Krise in der Offshore-Windenergiebranche, die auch in der Seestadt zu Arbeitsplatzverlusten geführt hat, konnte sich der bereits seit mehr als zehn Jahren zu beobachtende Beschäftigungszuwachs weiter fortsetzen: Zwischen Juni 2017 und Juni 2018 sind in Bremerhaven 786 Arbeitsplätze entstanden. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stieg damit um 1,5 Prozent an (*Abbildung 1*). Von dem Stellenzuwachs haben Frauen und Männer fast gleichermaßen profitiert. Bei 310 der neu geschaffenen Stellen handelt es sich um Vollzeitarbeitsplätze, 476 Jobs sind Teilzeitstellen.

Von dem Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung profitierten die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer überproportional. Während 257 Stellen mit deutschen Beschäftigten besetzt wurden, haben im vergangenen Jahr 530 Ausländerinnen und Ausländer einen Job in der Seestadt gefunden. Besonders erfreulich ist, dass in Bremerhaven die Beschäftigung bei den unter 25-Jährigen angestiegen ist. Der Arbeitsplatzzuwachs lag hier bei 2,8 Prozent und damit deutlich über dem Durchschnitt von 1,5 Prozent. Hier hebt sich die Seestadt von der Entwicklung in Bremen-Stadt ab, wo der Stellenzuwachs in dieser Altersgruppe bei nur 0,9 Prozent lag und damit hinter der durchschnittlichen Entwicklung zurückblieb. Werfen wir einen Blick auf die Geschlechterverteilung, wird in Bremerhaven allerdings deutlich, dass fast alle dieser Stellen – nämlich 139 von 143 – von jungen Männern besetzt wurden. Dies stützt den bereits seit Jahren beklagten Befund, dass die Beschäftigungsperspektiven für junge Frauen in Bremerhaven dringend verbessert werden müssen.

Abbildung 1:
Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Bremerhaven
 2004 bis 2018



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

In eine ähnliche Richtung stößt auch die Entwicklung bei den Menschen, die sich in ihrer Erstausbildung befinden. Während die Zahl dieser männlichen Auszubildenden um 69 (oder 7,4 Prozent) angestiegen ist, ging sie bei den Frauen um 37 (oder fünf Prozent) zurück. Insgesamt gab es am 30. Juni 2018 1.709 Auszubildende und damit 32 (oder 1,9 Prozent) mehr als im Jahr davor. Auch die Beschäftigungsentwicklung nach Qualifikationsprofil unterscheidet sich zwischen den Männern und Frauen erheblich. Für die männlichen Arbeitnehmer in Bremerhaven sind die sozialversicherungspflichtigen Jobs, die keine Ausbildung erfordern, am stärksten angestiegen (+ 132 Stellen oder 4,3 Prozent). Ein Großteil dieser Arbeitsplätze ist im Baugewerbe hinzugekommen. Für Frauen hingegen sind vor allem Stellen entstanden, die eine Berufsausbildung voraussetzen (+ 363 oder 2,5 Prozent). Für beide Geschlechter stieg die Beschäftigung im hoch qualifizierten Bereich an (+ 117 Arbeitsplätze oder vier Prozent für Männer und + 154 Stellen oder 6,3 Prozent für Frauen).

Die Zahl der Minijobs ist zwischen 2017 und 2018, wie auch in den Jahren davor, gesunken – und zwar von 10.529 auf 10.274 und damit um 255 Stellen oder 2,4 Prozent. Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten war ein Rückgang von 193 Stellen zu beobachten, bei den geringfügig Beschäftigten im Nebenjob von 62 Stellen. Trotz dieser insgesamt rückläufigen Tendenz gab es mit dem Einzelhandel eine Branche, in der ein signifikanter Anstieg an Minijobs zu beobachten war. Ihre Zahl stieg um 79 Stellen oder sechs Prozent an.

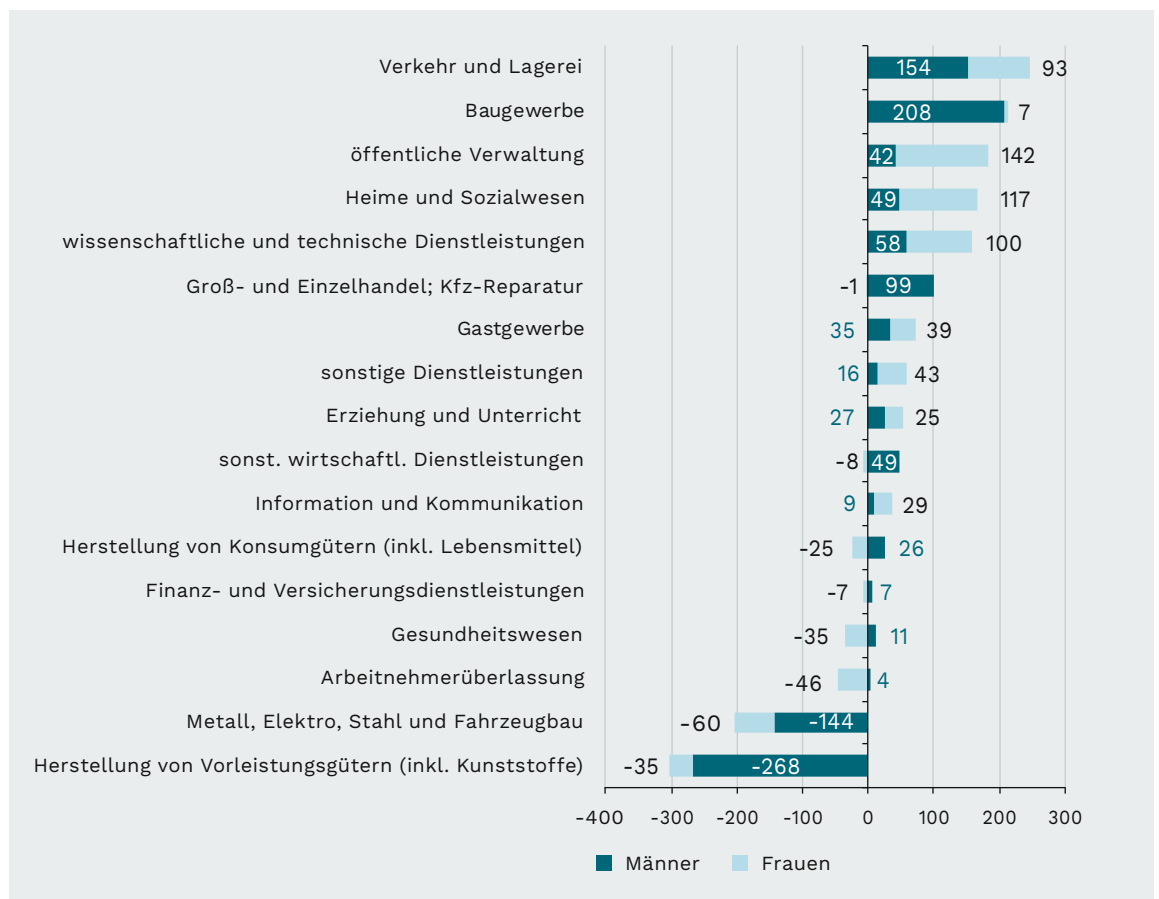
Die Arbeitslosigkeit ist 2018 weiter gesunken. Während 2017 im Jahresdurchschnitt 7.660 Menschen keine Beschäftigung hatten, waren es im darauf folgenden Jahr 7.458 und damit 202 Menschen weniger. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote lag bei 12,6 Prozent, also 0,4 Prozentpunkte niedriger als 2017. Im September 2018 konnte die Agentur für Arbeit mit 12 Prozent sogar die niedrigste Arbeitslosenquote seit 1984 vermelden. Während bis zum Jahr 2016 die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis

SGB III gesenkt werden konnte, war hier in den vergangenen Jahren ein Zuwachs zu beobachten. Im Rechtskreis SGB II geht die Arbeitslosigkeit weiter zurück. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit ist weiter gesunken. Dies könnte unter anderem auf die aktuell laufenden Programme zur öffentlich geförder- ten Beschäftigung zurückzuführen sein. Die Unter- beschäftigung¹ lag im Jahresdurchschnitt 2018 bei 10.559 Menschen, im Jahr zuvor bei 10.963. Sie ist damit um 3,7 Prozent niedriger als im Vorjahr.

Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsabschnitten

Der Beschäftigungszuwachs zwischen 2017 und 2018 hat sich auf verschiedene Branchen verteilt. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes hängt also nicht mehr so stark von wenigen maritimen Bran- chen ab wie früher. Aus diesem Grund ist es auch besser gelungen, die Arbeitsplatzverluste in der Offshore-Windenergiebranche zu kompensieren. Dies hat sich zwischen Juni 2017 und Juni 2018 deutlich in der Statistik niedergeschlagen (siehe *Abbildung 2*).

Abbildung 2:
Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Wirtschaftsabschnitten in Bremerhaven
 Juni 2017 bis Juni 2018



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

¹ In der Unterbeschäftigung werden zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen auch die Menschen erfasst, die nicht als arbeitslos im Sinne des Sozialgesetzbuches gelten, weil sie Teilnehmer an einer Maßnahme der Arbeitsförderung oder kurzfristig erkrankt sind.



Dennoch sind die meisten Arbeitsplätze im Wirtschaftsabschnitt „Verkehr und Lagerei“ entstanden, also in dem Bereich, in dem auch der Hafen und der Logistik-Sektor erfasst werden. Hier sind knapp 250 Arbeitsplätze entstanden. Allerdings gibt es in diesem Jahr eine Besonderheit: Zum einen sind etwa zur Hälfte Teilzeitjobs geschaffen worden und zum anderen ist der Frauenanteil deutlich gestiegen. Hier schlägt sich statistisch das neue Arbeitszeitmodell der BLG nieder, mit dem gewerkschaftlich umstrittene Sechs-Stunden-Schichten eingeführt wurden. Früher sind gerade im Hafen in erster Linie Vollzeitstellen geschaffen worden.

Mehr als 200 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze sind im Baugewerbe entstanden, gut 150 davon im Bereich „Vorbereitende Baustellenarbeit, Bauinstallation und Sonstiges“. Hier wird das gesamte Handwerk von Tischlereibetrieben, Klempnerien, Glasern, Fliesenlegern und Ähnlichem

erfasst. Diese Entwicklung spiegelt den Bau-Boom wieder, der derzeit zu beobachten ist. Auch in Bremerhaven wird vermehrt über einen Engpass an Handwerkern geklagt, durch den es auf Baustellen zu Verzögerungen kommt.

Auch im öffentlichen Dienst ist die Beschäftigung gestiegen – und zwar in erster Linie für Frauen und in Teilzeit. Fast 170 Stellen kamen im Bereich Heime und Sozialwesen hinzu. Vor allem die Kinderbetreuung und die ambulante Pflege konnten an Beschäftigung zulegen. Wie auch in den vergangenen Jahren gab es zwischen 2017 und 2018 erneut Beschäftigungszuwächse im Handel und im Gastgewerbe. In etwas geringerem Umfang sind auch in den Bereichen „Kunst und Unterhaltung“ sowie „Erziehung und Unterricht“ Arbeitsplätze hinzugekommen. Es ist also weiterhin gelungen, die Wirtschaftsstruktur auf breitere Füße zu stellen.

2018 war das Jahr der Wissenschaft in Bremerhaven

Auf Platz fünf der Jobmotoren landet der Bereich „freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen“. Die Zuwächse, die hier zu verzeichnen sind, gehen auf das Konto des weiter wachsenden Forschungssektors, in dem inzwischen 1.385 Beschäftigte arbeiten. An mehreren Stellen konnten hier im vergangenen Jahr wichtige Durchbrüche erzielt werden. Zunächst hat das zum Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt gehörende Institut „Schutz von maritimen Infrastrukturen“ seine Arbeit aufgenommen. Wissenschaftler suchen hier nach Technologien, um Häfen oder Offshore-Windparks vor Hackern oder Terroristen zu schützen. In dem Institut arbeiten 30 Beschäftigte, zukünftig sollen es 60 sein. Außerdem wurden nach mehr als zehn Jahren Vorbereitungszeit 2018 die Thünen-Institute für Fischereiökologie und Seefischerei in Bremerhaven eingeweiht, die vorher in Hamburg ansässig waren. Insgesamt sind in den beiden Instituten 120 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler tätig. Durch diese Ansiedlung ist Bremerhaven zum Zentrum der deutschen Fischereiforschung geworden. In den Instituten wird unter anderem untersucht, welche Auswirkungen der Klimawandel auf die Meere hat. Außerdem ist auch der nachhaltige Umgang mit Fischbeständen ein wichtiges Thema. Das Institut berät unter anderem das Bundeslandwirtschaftsministerium bei den Fangquotenverhandlungen mit der Europäischen Union.

Last, not least, konnte auch in der Hochschulentwicklung ein Meilenstein genommen werden: Im aktuellen Wissenschaftsplan wurde der Weg für eine deutliche Ausweitung der Hochschule frei gemacht. Bis 2025 soll die Zahl der Studierenden von 3.000 auf 4.000, bis 2035 schließlich auf 5.000 ansteigen. Dieses Wachstum lässt es zu, die inhaltliche Ausrichtung der Hochschule um ein drittes Standbein zu ergänzen. Derzeit wird erwogen, einen zusätzlichen Fachbereich „Gesundheit und Soziales“ einzurichten (*siehe Exkurs „Eine Vision wird Wirklichkeit: Die Hochschule Bremerhaven bekommt ein neues Standbein und 5.000 Studierende“ in diesem Bericht*).

Die Erfolge im Wissenschafts- und Hochschul-Bereich sind für den Strukturwandel in Bremerhaven von großer Bedeutung – und zwar in mehrfacher Hinsicht. Zunächst kann diese Entwicklung dazu beitragen, den Anteil hoch qualifizierter Beschäftigter zu erhöhen. Dieser liegt in der Seestadt nicht nur unter dem Bundesdurchschnitt, sondern ist auch niedriger als in Vergleichsstädten, die ähnliche Strukturbrüche hinter sich haben. So sind in Deutschland durchschnittlich 25,7 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als Experten oder Spezialisten tätig, in Bremen-Stadt 28,4 Prozent, in Bremerhaven aber nur 18,8 Prozent. Selbst in Städten wie Wilhelmshaven, Salzgitter oder Remscheid ist der Anteil hoch qualifizierter Beschäftigter höher als in der Seestadt. Der Rückstand, den Bremerhaven in diesem Bereich aufweist, hängt damit zusammen, dass die wissensintensiven Dienstleistungen hier weniger stark vertreten sind als in anderen Städten. Bei den Architektur- und Ingenieurbüros hat sich die Beschäftigung in der Seestadt beispielsweise in den vergangenen zehn Jahren halbiert, während dieses Feld in den Vergleichsstädten und deutschlandweit boomt. Besonders frapperend ist die Entwicklung aber im IT-Bereich: Hier ist die Beschäftigung in Bremerhaven seit 2007 um 30 Prozent gesunken, während die Vergleichsstädte um mehr als 40 Prozent zugelegt haben. Damit Bremerhaven hier aufholen kann, ist es wichtig, das Profil der Stadt als Wissens- und Forschungsstandort weiterzuentwickeln und die Rahmenbedingungen für die Institute und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verbessern. Das Thema „Lebensqualität“ spielt dabei eine besonders große Rolle (*siehe auch Exkurs „Eine Vision wird Wirklichkeit: Die Hochschule Bremerhaven bekommt ein neues Standbein und 5.000 Studierende“ in diesem Bericht*).

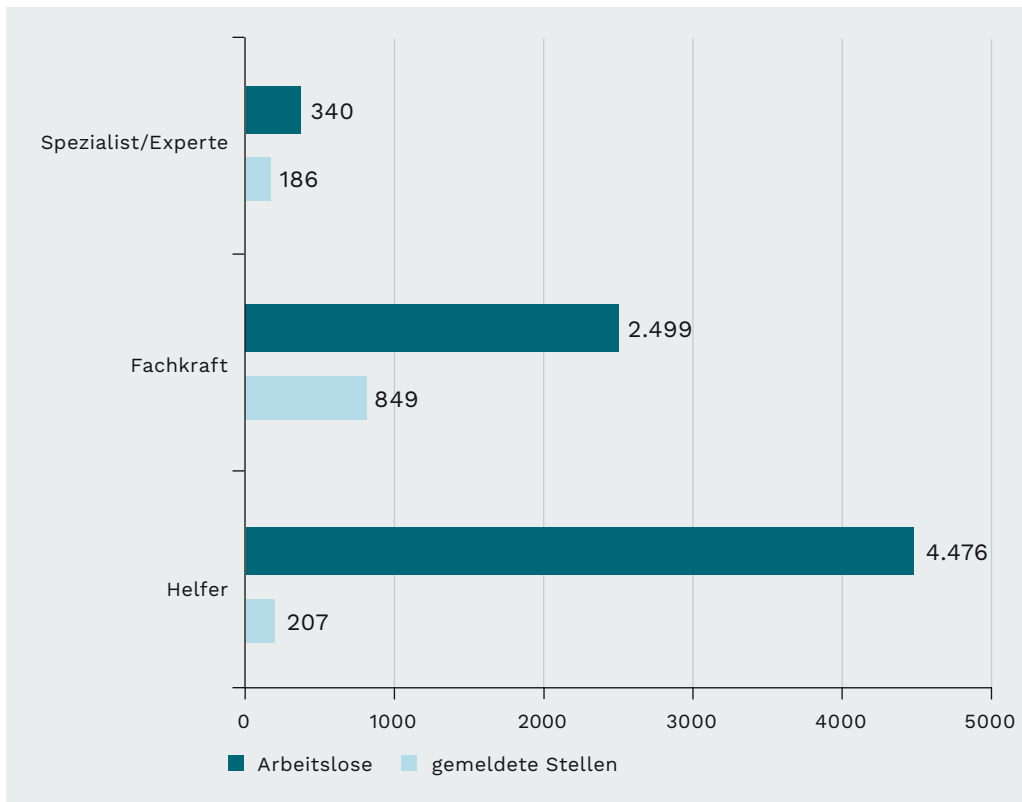
„2018 ist es gelungen, die Wirtschaftsstruktur auf breitere Füße zu stellen.“

„Dauerbrenner“ Qualifikationslücke

Das Qualifikationsprofil der Beschäftigten ist für Unternehmen mittlerweile der ausschlaggebende Standortfaktor. Allerdings werden gerade in Bremerhaven die Stimmen lauter, die einen erhöhten Fachkräftebedarf und Probleme bei der Besetzung offener Stellen beklagen – und das, obwohl die Arbeitslosigkeit immer noch hoch ist und gerade im „arbeitsmarktnäheren“ SGB-III-Bereich sogar noch zugenommen hat. Diese „Mismatch-Situation“ hängt damit zusammen, dass das Profil der Arbeitslosen nicht zu den Anforderungen der offenen

Stellen beziehungsweise der Unternehmen passt. Auch wenn im vergangenen Jahr für Männer ohne Ausbildung zusätzliche Jobs entstanden sind, zeigt ein Blick auf das Verhältnis von Arbeitslosen und gemeldeten Stellen nach Anforderungsniveau, dass die Chancen auf Beschäftigung mit zunehmender Qualifikation steigen. Dies untermauert auch ein Blick auf das Verhältnis offener Stellen zu Arbeitslosen. Während im Helfer-Bereich 22 Arbeitssuchende auf eine gemeldete Stelle fallen, sind es bei den Fachkräften nur noch drei Arbeitslose und bei den Experten und Spezialisten weniger als zwei.

Abbildung 3:
Gemeldete Stellen und Arbeitslose nach Anforderungsniveau in Bremerhaven
 Jahresdurchschnitt 2018



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Insgesamt sind nur 17 Prozent der gemeldeten Stellen für an- und ungelernte Arbeitslose geeignet, allerdings fallen 70 Prozent der weiblichen und knapp 60 Prozent der männlichen Arbeitsuchenden in genau dieses Anforderungsniveau. In einigen Berufssegmenten fällt auf, dass der Bestand an Arbeitslosen, die eine Helfertätigkeit suchen, besonders hoch ist, während die Zahl der offenen Stellen, die eine Qualifikation als Fachkraft erfordern, deutlich höher ist als die Zahl der Arbeitslosen, die über dieses Anforderungsniveau verfügen. Beispiele hierfür sind die Maschinen- und Fahrzeugtechnik-Berufe oder Mechatronik-, Energie- und Elektroberufe. Ähnlich stellt sich aber auch die Situation bei den Hoch- und Tiefbau- beziehungsweise den Innenausbauberufen dar. Hier sollte geprüft werden, inwieweit es möglich ist, diese un- und angelernten Arbeitslosen zur Fachkraft weiter zu qualifizieren. In den Gastronomie-Berufen oder in der Nahrungs- und Genussmittelindustrie gibt es hingegen deutlich mehr Arbeitslose als gemeldete Stellen, dennoch wird über Probleme bei der Suche nach geeigneten Arbeitskräften geklagt. Hier werden auch die Arbeits- und Einkommensbedingungen, die die Arbeitsuchenden vorfinden, eine zügige Stellenbesetzung erschweren. Das Gastgewerbe in der Seestadt prüft derzeit, inwieweit eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen dazu beitragen kann, diese Schwierigkeiten anzugehen. Dies sollte auch in anderen Branchen Schule machen.

Durch die Digitalisierung und den demografischen Wandel werden sich zukünftig die Anforderungen für Beschäftigte und Unternehmen weiter verändern – natürlich auch in Bremerhaven. Auf der einen Seite wird die Digitalisierung in einigen Branchen dazu beitragen, den Fachkräftebedarf abzufedern. Dies könnte beispielsweise in der öffentlichen Verwaltung der Fall sein. Im Einzelhandel hingegen wird beispielsweise die Einführung des RFID-Chips Arbeitsplätze massiv bedrohen. Und auch im Hafen wird die Einführung automatisierter Van-Carrier Beschäftigungsverluste nach sich ziehen. Sowohl der Einzelhandel als auch die Hafenwirtschaft sind aber wichtige Säulen des Bremerhavener

Arbeitsmarktes. Jeder vierte sozialversicherungspflichtig beschäftigte Mann arbeitet im Wirtschaftsabschnitt „Verkehr und Lagerei“ und immerhin jede achte Frau im Einzelhandel. Damit diese Prozesse nicht erneut Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt in der Seestadt nach sich ziehen, sollten Politik, Betriebe und die Agentur für Arbeit frühzeitig gegensteuern und Strategien entwickelt werden, wie die Menschen, die im Zuge der Digitalisierung ihren Arbeitsplatz verlieren, für andere Berufe qualifiziert werden können. Grundsätzlich sind Digitalisierungsprozesse gestaltbar, wenn die Beschäftigten beteiligt und mitgenommen werden. Für die Hafenwirtschaft ist es beispielsweise kürzlich gelungen, einen entsprechenden Tarifvertrag auszuhandeln (*siehe Exkurs „Tarifvertrag Zukunft: Bei Eurogate soll die Automatisierung sozial und mitbestimmt gestaltet werden“ in diesem Bericht*).

Bremerhaven für die Zukunft wappnen: Was ist zu tun?

Der Arbeitsmarkt in der Seestadt hat sich in den vergangenen Jahren als robust und aufnahmefähig erwiesen. Dennoch ist die Arbeitslosigkeit weiterhin hoch und es fehlt an Arbeitsplätzen. Es besteht also weiterhin ein erhöhter Investitionsbedarf in Zukunftsfelder. Nachdem das Verwaltungsgericht den Bau des Offshore-Terminals vorerst gestoppt hat, darf dies nicht dazu führen, dass die hierfür vorgesehenen Mittel für die Seestadt verloren sind oder für unbestimmte Zeit „auf Eis“ liegen. Sie sollten weiterhin genutzt werden, um Impulsprojekte mit Sogwirkung – wie beispielsweise die Erweiterung der Hochschule – voranzutreiben.

Berufsausbildung als Schlüssel zum Arbeitsmarkt

Der in Bremerhaven beklagte Fachkräftebedarf führt vor Augen, dass die Chancen auf dem Arbeitsmarkt ohne eine abgeschlossene Ausbildung ausgesprochen schlecht sind und die Stadt angesichts der hohen Qualifikationsbedarfe bei den Arbeitslosen immer noch unter den Folgen des jahrelangen Strukturwandels leidet. In der Krise haben die Bremerhavener Unternehmen ihre Ausbildungsanstrengungen drastisch heruntergeschraubt und viele Menschen zurückgelassen, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Die langfristigen Folgen für die Sozialstruktur sind nach wie vor immens: Kinder, die aus Familien kommen, bei denen die Eltern seit Jahren oder sogar Jahrzehnten arbeitslos sind, haben es nachweislich deutlich schwerer, die Schulausbildung erfolgreich abzuschließen und in das Berufsleben einzutreten. Um diesen Teufelskreis aufzubrechen, ist es wichtig, dass in der Seestadt buchstäblich kein Jugendlicher verloren geht. Umgekehrt gilt hier in vielen Berufen: Wer eine Ausbildung erfolgreich absolviert hat, hat auch gute Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt unterzukommen. Hier sind die Unternehmen in der Pflicht, die entsprechenden Ausbildungsplätze anzubieten. Auswertungen der Arbeitnehmerkammer zufolge stellt ein Drittel der Bremerhavener Großbetriebe gar keine Ausbildungsplätze zur Verfügung. Darunter befinden sich sogar vier Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten.² Hier sollten Politik und Verwaltung dringend nachhaken und die Betriebe in die Pflicht nehmen. Darüber hinaus müssen Unternehmen, die sich entscheiden, Jugendliche mit Einstellungshemmnissen auszubilden, von der Kommune bei auftretenden Problemen unterstützt werden. Außerdem ist es wichtig, auch die Berufsschulen mit den entsprechenden Mitteln auszustatten, damit sie die Ausbildung entsprechend begleiten können, denn auch sie sind wichtige Standortfaktoren in Bremerhaven (vgl. Artikel „Alle Alarmglocken schrillen. Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus“ in diesem Bericht).

Task Force „Jobs für junge Frauen in Bremerhaven“

In der Seestadt ist es besonders für junge Frauen schwer, beruflich Fuß zu fassen – auch wenn in den vergangenen Jahren der Arbeitsmarkt auf breitere Füße gestellt werden konnte und nicht mehr nur in den maritimen Branchen neue Stellen geschaffen wurden. Dennoch ist die Wirtschaftsstruktur in der Seestadt weiterhin maritim und technisch ausgerichtet. Der Anteil der weiblichen Beschäftigten, der in den klassischen Frauenbranchen arbeitet, ist deshalb besonders hoch. Diese haben aber oft einen hohen Anteil an Teilzeitstellen und die Verdienstmöglichkeiten sind eher schlecht. Zahlen des Statistischen Bundesamtes zufolge sind in Bremerhaven nur 40,5 Prozent der Mütter vor der Geburt ihres Kindes erwerbstätig. Das liegt weit unter dem Bundesdurchschnitt von 71,8 Prozent. Der Rückgang der Ausbildungszahlen und der Beschäftigungsverhältnisse bei jungen Frauen führt zusätzlich vor Augen, wie wichtig es ist, dieses Problem konzentriert anzugehen. Selbstverständlich wird in Bremerhaven schon länger darüber diskutiert, wie es gelingen kann, junge Frauen auch für Berufe zu begeistern, die nicht den traditionellen Frauenbranchen zugeordnet werden. Und auch die Einrichtung eines dritten Fachbereichs an der Hochschule, der im Bereich „Gesundheit und Soziales“ angesiedelt sein soll, kann dazu beitragen, die Aufstiegschancen von Frauen zu verbessern. Dennoch bietet es sich gerade in Bremerhaven – der Stadt der kurzen Wege und der schnellen Entscheidungen – an, eine Task Force „Jobs für junge Frauen in Bremerhaven“ ins Leben zu rufen. Hier können ganz gezielt Akteure wie die Agentur für Arbeit, die Wirtschaftsförderung, die ZGF, Berufsschulen und die Kammern gemeinsam Beschäftigungspotenziale für Arbeitnehmerinnen ermitteln und kommunizieren.

² Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung für die Arbeitnehmerkammer Bremen.

Quer denken, Fäden zusammenführen und auch mal Ungewöhnliches wagen

Ein Dauerproblem Bremerhavens ist nach wie vor das Image der Stadt. Die Themen „Lebensqualität“ und die Schaffung von attraktivem Wohnraum sollten für die Seestadt hohe Priorität genießen: zum einen, um Fachkräfte zu gewinnen und zum anderen, um mehr Pendler in die Stadt zu holen. Bremerhaven hat durchaus Potenzial und die entsprechenden Freiräume, um neue und auch ungewöhnliche Projekte auf die Beine zu stellen. Aktuell wird besonders große Hoffnung auf die Entwicklung des ehemaligen Geländes der Schichau-Seebeck-Werft gesetzt. Hier sollen Wohnen, Arbeiten und Freizeit auf neue Art verbunden werden. Gleichzeitig kann es hierdurch gelingen, die Innenstadt besser mit dem Fischereihafen zu verbinden. Bei der Umsetzung dieser Ideen sollte darauf geachtet werden, dass diese Gebiete von vornherein so geplant werden, dass sie für alle Einkommensgruppen zugänglich sind und nicht nur Privilegierte und gut situierte Menschen in den Genuss von neuen, exklusiven Wohnungen kommen. Das Thema „Durchmischung“ ist für eine attraktive und spannende Stadtgesellschaft in Bremerhaven von zentraler Bedeutung und sollte in Planungsprozessen immer mitgedacht werden. Für neue Projekte bedeutet dies, dass ihnen nicht nur einzelne Investoren den Stempel aufdrücken, sondern hier möglichst viele Planer mit unterschiedlichen Blickwinkeln am Tisch sitzen sollten.

Die Attraktivität und Lebensqualität einer Stadt steht und fällt aber nicht allein mit dem Wohnungsangebot. Eine attraktive Innenstadt und vielfältige Einkaufsmöglichkeiten sind ebenfalls wichtige Faktoren, die dazu beitragen, dass sich die Menschen in der Stadt wohlfühlen. Gerade hier hapert es aber aktuell in Bremerhaven. In der Innenstadt nehmen die Leerstände zu und es fehlt an qualitativ höherwertigen Angeboten. Die Absicht der Betreiber des Mediterraneo, hier ein Outlet-Center zu eröffnen, dürfte den Druck auf die Händler in der City noch erhöhen – vor allem dann, wenn hier Marken angeboten werden, die auch in der „Bürger“ zu haben sind und das Center auch von den 20 verkaufsoffenen Sonntagen profitieren kann. Die Seestadt braucht deshalb dringend ein grundlegendes Entwicklungskonzept für die Aufwertung der Bremerhavener Innenstadt, bei dem es nicht nur darum geht, attraktive Rahmenbedingungen für den Einzelhandel zu schaffen, sondern auch alternative Nutzungen für Kultur- und Bildungsangebote angedacht werden.

Bremerhaven muss insgesamt vielfältiger und bunter werden, um junge Menschen anzuziehen und jetzt aktiv werden, damit der Ausbau der Hochschule auch zu einer jüngeren Stadtgesellschaft beiträgt und in Zukunft mehr Studierende hier wohnen. Ob es die Bar für Studierende auf einem Schiff an der Weser ist, die Einrichtung einer Badeanstalt im Alten Hafen oder die Entwicklung eines nachhaltigen und ökologischen Stadtteils – Ideen gibt es in der Stadt genug. Sie müssen nur aufgegriffen und weitergesponnen werden.

„Das Thema ‚Durchmischung‘ ist für eine attraktive und spannende Stadtgesellschaft in Bremerhaven von zentraler Bedeutung und sollte in Planungsprozessen immer mitgedacht werden.“

Dr. Marion Salot

Exkurs: Für eine attraktive Innenstadt in Bremerhaven

➔ Der Einzelhandel hat für den Arbeitsmarkt in der Seestadt eine besondere Bedeutung. Fast 4.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind hier tätig, drei Viertel von ihnen sind weiblich. Damit arbeitet jede achte sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frau in Bremerhaven in dieser Branche. Der Einzelhandel ist also einer der wichtigsten Arbeitgeber für Frauen in der Stadt. Der Wettbewerbsdruck, der hier herrscht, hat allerdings Spuren hinterlassen – auch in Bremerhaven. Zum einen betrifft dies die Arbeitsverhältnisse. Um Personalkosten zu sparen, werden häufig Vollzeitstellen abgebaut und durch Teilzeitjobs ersetzt. Im vergangenen Jahr sind im Bremerhavener Einzelhandel auch gegen den allgemeinen Trend wieder in größerem Umfang Minijobs entstanden. Zudem steigen immer mehr Betriebe aus der Tarifbindung aus. Existenzsichernde Arbeitsplätze sind im Einzelhandel daher immer seltener zu finden.

Der Wettbewerbsdruck wirkt sich aber auch auf die Angebotsstrukturen aus. Durch den Onlinehandel gerät der stationäre Einzelhandel nicht nur in der Seestadt unter Druck. Hier kommt allerdings erschwerend hinzu, dass in Bremerhaven, gemessen an der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, überdurchschnittlich viel Verkaufsfläche vorhanden ist. In dem 2016 veröffentlichten Einzelhandelsentwicklungskonzept wurde eine Verkaufsflächendichte von 1,84 Quadratmetern (m²) je Einwohner ermittelt. Das ist deutlich mehr, als beispielsweise in Städten wie Bremen (1,69 m²), Hannover (1,58 m²), Dortmund (1,52 m²) oder Leipzig (1,5 m²) zur Verfügung steht. Dies hängt zwar einerseits mit der besonders hohen Präsenz von Discountern zusammen, andererseits aber auch mit einem Überangebot im niedrigpreisigen Segment in anderen Sortimenten. Gleichzeitig mangelt es aber an Geschäften mit höherwertigen Angeboten. Diese Gemengelage hat in Bremerhaven dazu beigetragen, dass der Leerstand zunimmt – nicht nur, aber auch in der Innenstadt. Im nördlichen Bereich der Fußgängerzone steht zurzeit jeder sechste Laden leer.

Dass es kein Selbstläufer ist, attraktiven Einzelhandel in der Seestadt anzusiedeln, wird schnell deutlich, wenn man das Mediterraneo besucht. Als dieses Einkaufszentrum an den Start ging, wollte man das Angebot in der Innenstadt ergänzen und kaufkräftige Touristinnen und Touristen in die Stadt holen. Die hohen Leerstände, die es auch hier mittlerweile gibt zeigen, wie schwierig es ist, dieses Konzept umzusetzen. Nun soll an dieser Stelle noch 2019 ein Fashion-Outlet-Center eröffnet werden. Inklusiv der Gastronomiebetriebe sollen hier 30 bis 40 Geschäfte Platz finden. In einem Outlet werden dauerhaft Rabatte angeboten. Häufig werden Produkte aus früheren Kollektionen mit einem Nachlass von rund 30 Prozent verkauft. Die Betreiber versprechen sich davon zusätzliche Kundenströme und damit auch mehr Kaufkraft von außen. Tatsächlich sind Outlet-Center nicht selten Frequenzbringer – und daran mangelt es dem Mediterraneo derzeit. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass die Betreiber nach alternativen Konzepten suchen, um das Mediterraneo neu zu beleben.

Für den Bremerhavener Einzelhandel hat die Umsetzung der Outlet-Idee allerdings Konsequenzen. Zum einen sollen die Geschäfte, die derzeit noch im Mediterraneo zu Hause sind, aber nicht ins Outlet-Konzept passen, weichen und den neuen Anbietern Platz machen – bestenfalls, indem sie die Leerstände der Innenstadt nutzen. Bereits jetzt wird aber deutlich, dass dies bei Weitem nicht für alle Händler eine Option ist, weil die hier angebotenen Räumlichkeiten nicht ihren Vorstellungen entsprechen. Einige haben daraufhin bereits angekündigt, die Seestadt in der Konsequenz zu verlassen. Zum anderen könnte ein Outlet-Center den Geschäften in der City schwer zu schaffen machen – und zwar vor allem dann, wenn hier Marken angeboten werden, die derzeit auch in der „Bürger“ zu haben sind. Gerade der Einzelhandel mit Textilien ist angesichts der zunehmenden Konkurrenz durch den Onlinehandel unter Druck geraten. In diesem Bereich sinkt die Flächenproduktivität, also der

Umsatz pro Quadratmeter Verkaufsfläche kontinuierlich. Anbieter wie H&M stellen ihre Standorte zunehmend auf die Probe und schließen Filialen, die sich nicht rechnen. Das Einzelhandelsgutachten hat für Bremerhaven bereits im Jahr 2016 ermittelt, dass das bestehende Angebot im Textilbereich kaum noch Potenziale für zusätzliche Verkaufsflächen zulässt. Hier wurden der Warengruppe „Bekleidung und Wäsche“ sowohl deutliche Angebotsüberschüsse konstatiert als auch bestehende Lücken im qualitativ hochwertigen Bereich. Ob dieses Segment durch ein Fashion-Outlet bedient wird, ist allerdings fraglich. Kritisch ist auch die Frage der verkaufsoffenen Sonntage, für die es im Mediterraneo eine Sonderregelung gibt. Die hier ansässigen Geschäfte dürfen an 20 Sonntagen im Jahr öffnen, die Händler in der Innenstadt „nur“ an vier Sonntagen. Da das Mediterraneo im Tourismus-Gebiet „Havenwelten“ angesiedelt ist, war es möglich, hier vom Ladenschlussgesetz abweichende Öffnungszeiten zu genehmigen. Sollte diese Sonderregelung auf das Outlet-Center übertragen werden, besteht durchaus die Gefahr, dass entsprechende Begehrlichkeiten auch vonseiten der Geschäfte in der Innenstadt angemeldet werden. Weil tarifgebundene Betriebe sonntags Zuschläge von 100 Prozent zahlen müssen, steigt hierdurch der Anreiz, aus der Tarifbindung auszusteigen, erheblich. Umgekehrt würde eine auf das Center beschränkte Regelung die Händler in der City noch zusätzlich benachteiligen. Da die Ausnahmeregelung zur Sonntagsöffnung im Mediterraneo bis zum Jahr 2020 befristet ist, sollte diese im kommenden Jahr von der Politik erneut kritisch hinterfragt werden. Dies gilt umso mehr, da diese Sonderregelung bei ihrer Einführung eigentlich mit der Auflage verknüpft wurde, dass die Beschäftigten dort entsprechend dem ortsüblichen Tarifvertrag bezahlt und Sonntagsarbeit angemessen vergütet wird.

Bremerhaven steht nicht alleine mit dem Problem da, dass die Geschäfte in der City vor allem wegen der Konkurrenz durch den Onlinehandel Federn lassen müssen. Viele Innenstädte müssen sich die Frage stellen, wie der stationäre Handel in Zukunft aufgestellt ist und inwieweit er die Fußgängerzonen in zehn oder zwanzig Jahren noch maßgeblich prägen wird. In Bremerhaven kommt als besondere Herausforderung noch hinzu, dass hier nicht nur die Obere Bürger im Columbus-Center „bespielt“ werden muss, sondern zudem die großzügige Fußgängerzone von der Lloydstraße bis zum Stadttheater. Ob es langfristig gelingen kann, diese Flächen mit attraktivem Einzelhandel zu bestücken, ist sicherlich fraglich und das Outlet-Center könnte dies sogar noch erschweren. Auch in Bremerhaven wird man sich Gedanken darüber machen müssen, wie die City breiter aufgestellt und auch für andere Nutzungen geöffnet werden kann. In vielen Städten wird dies über eine Ausweitung des Wohnungsangebots versucht und in Bremen wurde beispielsweise darüber diskutiert, ob es sinnvoll ist, einen Standort der Universität in die Innenstadt zu verlagern. Im Sinne des städtebaulichen Leitbildes der „Produktiven Stadt“ kann aber auch darüber nachgedacht werden, wie es gelingen kann, die Impulse aus den wissensintensiven Dienstleistungen wie Ingenieur- und IT-Büros, Werbeagenturen und der Kultur- und Kreativwirtschaft so zu nutzen, dass auch sie hier ihren Platz finden können.

Eine lebhaftere City ist immer auch das Aushängeschild für eine Stadt und sollte für Einwohnerinnen und Einwohner sowie für Touristinnen und Touristen ein attraktiver Anziehungspunkt sein. Deshalb sollte man in der Seestadt darauf achten, diese nicht weiter zu schwächen. Es ist daher wichtiger denn je, konzentriert und unverzüglich Konzepte zu erstellen, um die Bremerhavener City aufzuwerten und ihr ein neues Gesicht zu geben.

„Es ist wichtiger denn je, die Bremerhavener City aufzuwerten und ihr ein neues Gesicht zu geben.“

Dr. Marion Salot

Exkurs: Eine Vision wird Wirklichkeit – 5.000 Studierende für die Hochschule Bremerhaven

➔ Bereits seit einigen Jahren wird in Bremerhaven gefordert, die Zahl der Studienplätze von etwa 3.000 auf 5.000 auszubauen. Allerdings waren die Rahmenbedingungen, um diese Idee umzusetzen, lange Zeit denkbar schlecht. Ein solcher Plan erfordert eine deutliche Erhöhung der Grundfinanzierung der Hochschule, mehr Professorinnen und Professoren und schließlich auch zusätzliche Standorte und Räumlichkeiten. Aufgrund der angespannten Haushaltslage und der Schuldenbremse, gab es im Land Bremen allerdings nicht viel Geld zu verteilen. Dennoch: Viele Akteure sprangen auf den Zug auf und unterstützten diese Idee, mit der in Bremerhaven gleich mehrere Fliegen mit einer Klappe geschlagen werden können. Mehr Studierende bedeutet, dass mehr junge Leute in die Stadt kommen. Außerdem steigt auch das Potenzial an hoch qualifizierten Fachkräften, denn die Hochschule orientiert sich bei ihrer inhaltlichen Ausrichtung stark an der regionalen Wirtschaft. Und last, not least, ist eine attraktive Hochschule mit über-regionaler Ausstrahlung und Anziehungskraft natürlich auch gut für das Image der Stadt.

Bereits in den vergangenen Jahren hat die Hochschule viel zum Strukturwandel in der Stadt beigetragen. Die Studiengänge in den beiden Fachbereichen „Technologie“ und „Management und Informationssysteme“ sind sehr technikorientiert und praxisnah. Die Hochschule weist deshalb auch enge Kooperationen mit den Bremerhavener Unternehmen auf, in denen die Absolventinnen und Absolventen im Idealfall nach Abschluss des Studiums einen Job finden. Sie hat ein klares Profil und konzentriert sich bei ihrem Angebot bislang auf die Schwerpunkte „Ingenieur- und Wirtschaftswissenschaften“ sowie auf die Informatik. Es sind aber auch einige Angebote im Portfolio, die es an anderen Hochschulen in dieser Form nicht gibt, wie beispielsweise den Studiengang „Cruise Tourism Management“. Erst 2018 wurde der Studiengang „Gründung, Innovation, Führung“ ins Leben gerufen, der so in Deutschland an keiner anderen Hochschule angeboten wird. Hier werden Methoden und Fertigkeiten vermittelt, um neue Vorhaben im Team zu konzipieren und auch umzusetzen. Sie erhalten eine unternehmerisch-betriebswirtschaftliche Qualifikation und gründen während ihres Studiums sogar ihr eigenes Unternehmen.

„Eine breitere Aufstellung der Hochschule tut auch der Stadt gut, weil die Studierendenschaft ‚bunter‘ wird.“

Das spezielle Angebot der Hochschule, aber auch die innovativen Projekte, die sie im Bereich der Lehre umsetzt, führt dazu, dass immer mehr Studierende aus anderen Regionen in die Seestadt kommen, um sich hier ausbilden zu lassen. Besonders beliebt sind die Studiengänge „Betriebswirtschaftslehre“, „Cruise Tourism Management“, „Digitale Medienproduktion“ und der neue Studiengang „Gründung Innovation Führung“. Hier übersteigt die Zahl der Bewerber und Bewerberinnen die der vorhandenen Studienplätze. Je spezieller die Studiengänge sind, desto stärker ist auch ihre Anziehungskraft für Studieninteressierte aus dem Bundesgebiet oder auch aus dem Ausland. Insgesamt kommen 20 Prozent der Studierenden direkt aus Bremerhaven, knapp 17 Prozent aus Cuxhaven, Osterholz und der Wesermarsch, also aus der näheren Umgebung. Jeder zehnte Studierende kommt aus dem Ausland. Unter den Masterabsolventen sind es sogar 50 Prozent.

Für den regionalen Arbeitsmarkt und die hier ansässigen Betriebe ist die Frage, wie viele der Studierenden schließlich nach ihrem Abschluss in der Stadt bleiben, von besonderer Bedeutung. Allerdings ist dies statistisch nur schwer zu ermitteln. Die Hochschule selber geht davon aus, dass etwa ein Drittel der Studierenden in der Region bleibt und hier einen Arbeitsplatz findet. Insgesamt haben im Wintersemester 2017/2018 471 Absolventinnen und Absolventen ihr Studium an der Hochschule abgeschlossen.

Im aktuellen Wissenschaftsplan 2020-2025 des Bremer Senats wurde endlich der Weg für eine deutliche Ausweitung der Hochschule frei gemacht. Bis 2025 soll die Zahl der Studierenden von 3.000 auf 4.000, bis 2035 schließlich auf 5.000 ansteigen. Dieses Wachstum lässt es zu, ihre inhaltliche Ausrichtung um ein drittes Standbein zu ergänzen – eine große Chance für die Stadt, aber natürlich auch für die Hochschule. Um zu ermitteln, wie diese neuen Spielräume am besten im Sinne der Region genutzt werden können, hatte das Hamburger Weltwirtschaftsinstitut im Auftrag des Magistrats, der Bremerhavener Wirtschaftsförderung und der Handelskammer Bremen – IHK für Bremen und Bremerhaven eine Studie angefertigt, in der die Wachstumspotenziale der Hochschule ermittelt wurden. Diese schlägt vor, einen dritten Fachbereich mit dem Schwerpunkt „Gesundheit und Soziales“ einzurichten. Hier sollen Studiengänge wie „Soziale Arbeit“, „Gesundheits- und Pflegemanagement“ oder „Medizinische Assistenz“ angesiedelt werden. Auch die Zahl der Masterstudiengänge soll ausgeweitet werden, zum Beispiel im Fachbereich Lebensmittelwirtschaft. Dies würde auch die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Studierende nach ihrem Abschluss in der Region bleiben. Zurzeit absolvieren nur etwa 400 der 3.000 Studierenden ein Masterstudium in der Seestadt.

Der Ausbau der Hochschule und die anvisierte inhaltliche Ausrichtung des dritten Standbeins bergen erhebliche Möglichkeiten für Bremerhaven. Zum einen wird diese Entwicklung dazu beitragen, dass sich die Stadt als Hochschulstandort weiter etablieren kann. Das Einrichten von Studiengängen im Bereich „Gesundheit und Soziales“ kann die Bindekraft von Fachkräften an die Region erhöhen – mit dem Effekt, dass nach Abschluss des Studiums mehr Absolventinnen und Absolventen in der Stadt bleiben. Außerdem wird die Einrichtung des dritten Standbeins auch dazu führen, dass der Frauenanteil an der Hochschule steigt. Dieser ist zurzeit wegen der technischen Ausrichtung der Hochschule noch relativ niedrig: Aktuell sind knapp 38 Prozent der Studierenden und 26 Prozent des wissenschaftlichen Personals weiblich. Ein Fachbereich „Gesundheit und Soziales“ kann auch einen Beitrag dazu leisten, die Aufstiegschancen von Frauen in diesen Branchen in Bremerhaven zu verbessern. Für die Seestadt ist dies besonders wichtig, denn aktuell sind die Beschäftigungsperspektiven für junge Frauen hier noch ausbaufähig (siehe Artikel „Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven“). Zudem wird eine breitere Aufstellung der Hochschule auch der Stadt guttun, weil so auch die Studierendenschaft „bunter“ wird und damit auch vielfältigere Impulse in die Stadt getragen werden.

Bremerhaven – jung und urban

Angesichts der positiven Veränderungen, die der Hochschule bevorstehen, muss in Bremerhaven selber sichergestellt werden, dass die Stadt in möglichst großem Maße Honig aus dieser Entwicklung saugen kann. Das bedeutet in erster Linie, Kooperationen und Netzwerke auszubauen und zu vertiefen, die es den Absolventinnen und Absolventen erleichtern, auf dem Arbeitsmarkt in Bremerhaven Fuß zu fassen. Neben der Ausbildung von hoch qualifizierten Fachkräften haben Hochschulen und Universitäten für ihre Standorte aber noch eine weitere, nicht zu unterschätzende Funktion: Sie tragen dazu bei, dass neue und junge Einwohnerinnen und Einwohner in die Stadt kommen und von ihnen belebende und kreative Impulse für das gesellschaftliche Leben ausgehen. Die Gastronomie und Partyszene profitiert, aber auch der Einzelhandel und wenn es gut läuft auch die Kultur- und Kreativszene. Diese Impulse wiederum erhöhen die Attraktivität und das Image der Stadt, die so schließlich auch für Fachkräfte aus anderen Branchen interessant wird.

Damit Hochschulen eine solche Ausstrahlung entwickeln, braucht es allerdings eine kritische Masse an Studierenden, die auch in der Stadt leben. Hier gibt es in Bremerhaven noch Nachholbedarf. Viele Studenten und Studentinnen pendeln – häufig aus Bremen oder dem niedersächsischen Umland. Obwohl das Wohnungsangebot hier deutlich besser ist, als in vielen anderen Universitätsstädten und auch als in Bremen, ist die Stadt für viele junge Menschen nicht attraktiv genug, um hier zu leben. Gespräche mit Studierenden haben ergeben, dass sie sich an der Hochschule zwar ausgesprochen wohlfühlen, sie aber in der Stadt selber häufig unter sich sind und geeignete Orte vermissen, an denen sie sich treffen können und auch der Austausch mit anderen jungen Menschen möglich ist. Mehr Kneipen und Klubs, am liebsten eine Bar mit angemessenen Preisen direkt am Wasser, stehen auf der Wunschliste ganz oben. Kritisiert wurde auch, dass es zu wenige ungewöhnliche Orte zum Feiern und zu wenig Konzerte gibt. Sie vermissen „urbane“ und „junge“ Angebote, die Studentenstädte attraktiv machen. Das Wohnungsangebot in der Seestadt ist ein Pfund, mit dem gewuchert werden kann – das sehen auch die Studierenden. Allerdings beklagen sie, dass die Flächen am Wasser vor allem für hochpreisiges Wohnen vorgesehen sind. Sie plädieren für eine weitere Entwicklung des Goethequartiers. Dies ist aus ihrer Sicht ein Schlüsselprojekt für Bremerhaven.

Angesichts des hervorragenden Standings, das die Hochschule in Bremerhaven genießt, ist es schließlich wichtig, dass sich auch die Studierenden selber in der Stadt willkommen fühlen. Ein regelmäßiger Austausch mit Entscheidungsträgern der Stadt wäre hier sicherlich hilfreich, damit besser auf die Bedürfnisse der jungen Leute eingegangen werden kann. Wenn es gelingt, mit dem Hochschulausbau auch den Anteil an jungen Menschen zu erhöhen, die hier leben, kann eine Sogwirkung entstehen, von der die gesamte Stadt profitiert.

Jörg Muscheid

Niedrige Inflation, steigende Tarifabschlüsse: 2018 war ein gutes Jahr

In aller Kürze:

Die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten für die Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben sich wie in den Vorjahren auch 2018 verbessert; die Arbeitnehmerverdienste sind nominal wie auch real erneut gestiegen. Der Anstieg der Reallöhne ist auf ein Bündel von Entwicklungen zurückzuführen, in einzelnen Branchen zeigt sich zudem die positive Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns. Die geplante Erhöhung des Landesmindestlohns kann Signalwirkung für die Bundesebene haben.

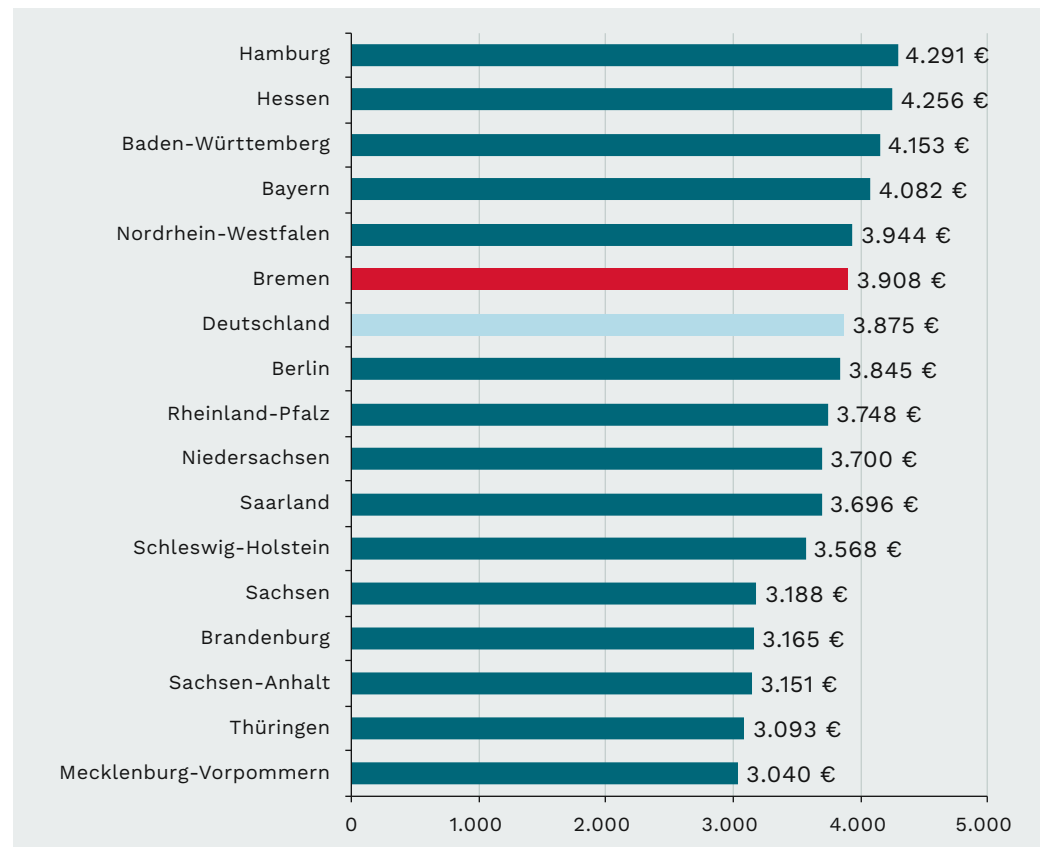
➔ Beschäftigte im Land Bremen verdienen 2018 im Durchschnitt 3.908 Euro und damit leicht über dem Bundesdurchschnitt. Schon bei diesem Vergleich ist anzumerken, dass es nach wie vor einen deutlichen Unterschied zwischen den „alten“ und den „neuen“ Bundesländern gibt: Die Spanne reicht von einem monatlichen Bruttoeinkommen von 3.040 Euro in Mecklenburg-Vorpommern bis hin zu 4.291 Euro in Hamburg (ohne Sonderzahlungen).

Hinter den Durchschnittswerten beim monatlichen Bruttoeinkommen verbergen sich deutliche Unterschiede bei den Einkommen: zwischen den Branchen, zwischen Männern und Frauen, zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten und last, but not least, auch zwischen den unterschiedlichen „Leistungsgruppen“.



Abbildung 1:**Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

2. Quartal 2018 (ohne Sonderzahlungen)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Bremen ist stark im produzierenden Gewerbe – Dienstleistungen sind unterdurchschnittlich

Abbildung 2 zeigt die Verdienste von Männern und Frauen und die Wirtschaftssektoren im Vergleich zum Bundesdurchschnitt auf. Deutlich ist hier neben dem Verdienstabstand zwischen Männern und Frauen auch der große Unterschied zwischen dem produzierenden Sektor und dem Dienstleistungsbereich: Vor allem in der Industrie ist Bremen stark aufgestellt mit Daimler, Airbus, OHB et cetera. Im produzierenden Sektor wird ein durchschnittliches Bruttoeinkommen von 4.567 Euro im Monat erzielt, rund 13 Prozent über dem Bundesdurchschnitt, sogar 25 Prozent über dem durchschnittlichen Bruttomonatsverdienst im Dienstleistungsgewerbe, wo Bremen im Bundesvergleich unterdurchschnittlich abschneidet.

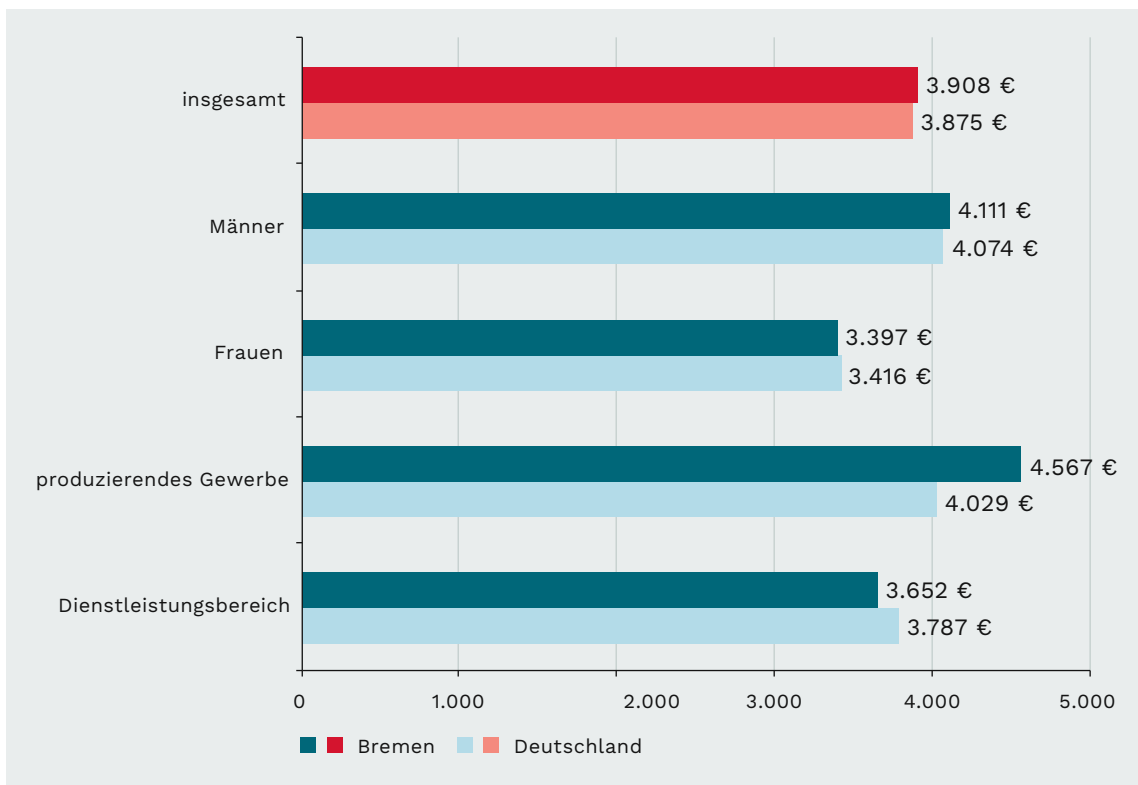
Hinter diesen Durchschnittswerten verbergen sich eine Reihe interessanter Fakten:

- ▶ So verdienen im Land Bremen (Vollzeit-) Beschäftigte in leitender Stellung mit rund 6.967 Euro mehr als dreimal so viel wie ungelernete Beschäftigte, die im Schnitt nur 2.253 Euro erzielen.
- ▶ Von besonderer Bedeutung ist die Situation der Fachkräfte, die den Kern der Belegschaft in vielen Betrieben – vor allem im produzierenden Gewerbe – bilden. Im Land Bremen mit seinen vielen Großbetrieben verdiente ein Facharbeiter („Leistungsgruppe 3“) im produzierenden Gewerbe im zweiten Quartal 2018 rund 3.938 Euro im Monat (ohne Sonderzahlungen), rund 425 Euro mehr als im Bundesdurchschnitt. Der Arbeitslohn von vollzeitbeschäftigten Facharbeiterinnen im produzierenden Gewerbe dagegen liegt in Bremen bei 3.389 Euro, 550 Euro niedriger als der Lohn ihrer männlichen Kollegen derselben Leistungsgruppe.

► Alles in allem ist auffällig, dass in der hiesigen Industrie insgesamt ein gegenüber dem Bundesdurchschnitt um 13 Prozent höherer Lohn gezahlt wird, Dienstleistungen in Bremen aber noch unterhalb des deutschlandweiten Durchschnitts entlohnt werden. Vier von fünf Beschäftigten in Bremen arbeiten jedoch in Dienstleistungsberufen. Dass die Verdienste in den gewerblichen, von Männern dominierten und meist tarifvertraglich abgesicherten Berufen deutlich besser ausfallen als in der wachsenden Dienstleistungsbranche – und hier insbesondere den „nicht marktbestimmten“ Dienstleistungen (öffentlicher Dienst und Non-Profit-Bereich wie

zum Beispiel das Gesundheits- und Sozialwesen) –, trägt wesentlich zur Lohnlücke zwischen den Geschlechtern bei, die in Bremen nach wie vor besonders groß ist. Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmerinnen erhielten in Bremen im Durchschnitt 3.397 Euro, Arbeitnehmer 4.111 Euro. Auch in Branchen mit hohem Frauenanteil liegen die Verdienste von Männern gravierend über denen ihrer Kolleginnen; nicht zuletzt, da Führungspositionen auch dort häufig männlich besetzt sind (zu den Verdienstunterschieden ausführlich der Artikel zum „Gender Pay Gap“ an anderer Stelle des Lageberichts).

Abbildung 2:
Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
 2. Quartal 2018 (ohne Sonderzahlungen)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2018

Abbildung 3:**Lohnabstand zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten**

2. Quartal 2018 (Bruttostundenlöhne ohne Sonderzahlungen)



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

Ein zweiter wichtiger Aspekt bei den Arbeitnehmer-einkommen sind die nach wie vor hohen Verdienstunterschiede zwischen den Branchen einerseits sowie den Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten andererseits. Abbildung 3 zeigt die Unterschiede für die verschiedenen Branchen auf der Basis der durchschnittlichen Stundenlöhne 2018. Die Spanne reicht hier von 11,04 Euro für Teilzeitbeschäftigte im Gastgewerbe bis hin zu 29,05 Euro für

Vollzeitbeschäftigte bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Innerhalb der Branchen gibt es nur im Baugewerbe und dem öffentlichen Dienst keine Verdienstunterschiede zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten; in den übrigen Branchen verdienen Vollzeitbeschäftigte zwischen 14 Prozent (Erziehung und Unterricht) und 37 Prozent (Information und Kommunikation) mehr als Teilzeitbeschäftigte.

Niedrige Inflation, gute Tarifabschlüsse – die realen Löhne steigen deutlich

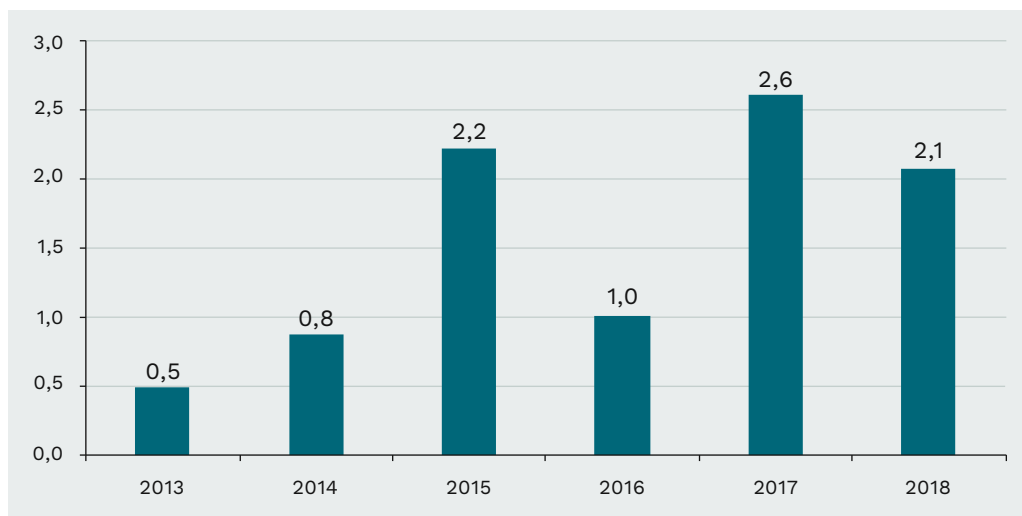
Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der vergangenen Jahre sind günstig für die Arbeitnehmereinkommen. Neben der stabilen Konjunktur- und Preisentwicklung haben hier vor allem die niedrige Inflation und gute Tarifabschlüsse dazu geführt, dass der Trend bei der realen Lohnentwicklung nach der schwachen Entwicklung in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends wieder nach oben zeigt. Das heißt: Selbst nach Abzug der Preissteigerungen haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nun tatsächlich wieder mehr Geld in der Tasche, die Kaufkraft ist gewachsen. Vor allem die

vergangenen Jahre stechen dabei hervor. Und das vergangene Jahr 2018 hat den hohen Stellenwert der Tarifbindung¹ deutlich gemacht: Wie das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut der Hans-Böckler-Stiftung in seinem Anfang des Jahres veröffentlichten tarifpolitischen Jahresbericht 2018 aufzeigt, sind die Tarifvergütungen im Jahr 2018 im Bundesgebiet nominal im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt um 3,0 Prozent gestiegen. Gegenüber den Steigerungsraten von jeweils 2,4 Prozent in den beiden Vorjahren hat damit die nominale Lohnentwicklung an Dynamik gewonnen.

Abbildung 4 zeigt die Ergebnisse beim Reallohnanstieg für das Land Bremen auf Basis der vierteljährlichen Verdiensterhebung.²

Abbildung 4: Reallöhne steigen deutlich

Veränderung des Reallohnindex (2010=100) gegenüber dem Vorjahreszeitraum in Prozent



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; 2018: 2. Quartal

1 Zur Entwicklung und Bedeutung der Tarifbindung vergleiche den Artikel „Tarifbindung als Schlüssel für gute Arbeit“ in diesem Bericht.

2 Hier wird ein repräsentativer Querschnitt von Unternehmen aus allen Branchen des Landes befragt einschließlich nicht tarifgebundener Unternehmen. Für 2018 wird das 2. Quartal zugrunde gelegt; für die Vorjahre die Jahresdurchschnittswerte.

Abbildung 5:
Entwicklung der Nominal- und Reallohnentwicklung im Land Bremen

	2018	2013	Nominallohnindex (2013=100)	Reallohnentwicklung 2/2013 bis 2/2018
Bruttostundenverdienste der Vollzeitbeschäftigten				
produzierendes Gewerbe	27,88 €	24,57 €	113,5	7,2%
Dienstleistungen	21,83 €	20,22 €	108,0	2,0%
marktbestimmte Dienstleistungen	20,86 €	19,62 €	106,3	0,5%
nicht marktbestimmte Dienstleistungen	23,82 €	21,44 €	111,1	5,0%
insgesamt	23,50 €	21,50 €	109,3	3,3%
Bruttostundenverdienste der Teilzeitbeschäftigten				
produzierendes Gewerbe	24,77 €	20,09 €	123,3	16,5%
Dienstleistungen	18,35 €	15,95 €	115,0	8,7%
marktbestimmte Dienstleistungen	16,20 €	13,92 €	116,4	10,0%
nicht marktbestimmte Dienstleistungen	20,28 €	18,03 €	112,5	6,3%
insgesamt	18,86 €	16,25 €	116,1	9,7%

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

Wie schon eingangs bei den Bruttomonatsverdiensten angemerkt wurde, verbergen sich hinter solchen Durchschnittswerten divergierende Entwicklungen. Um diese Entwicklungen näher zu beleuchten, zeigt Abbildung 5 die Entwicklung der Bruttomonatsverdienste für Vollzeitbeschäftigte sowie die Entwicklung der Bruttostundenverdienste für Teilzeitbeschäftigte in den vergangenen fünf Jahren.³

Bei den Vollzeitbeschäftigten war die Lohnentwicklung in diesem Fünf-Jahres-Zeitraum am stärksten im produzierenden Gewerbe mit einem Anstieg der nominalen Löhne von um 13,5 Prozent, gefolgt von den „nicht marktbestimmten“ Dienstleistungen (gemeint sind damit die öffentlichen Dienstleistungen im weitesten Sinne wie öffentliche Verwaltung, Erziehung und Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen etc.) mit 11,1 Prozent. Unter Berücksichtigung der inflationsbedingten Preissteigerungen in diesem Zeitraum stiegen die realen Löhne um 7,2 Prozent (produzierendes Gewerbe) beziehungsweise 5,0 Prozent (nicht marktbestimmte Dienstleistungen). Schwächer war dagegen die Entwicklung im Bereich der „marktbestimmten“ Dienstleistungen (die übrigen Dienstleistungen wie Gastronomie, Handel, Finanzdienstleistungen etc.); hier wurde der nominale Anstieg von 6,3 Prozent durch die Inflation aufgezehrt, sodass die Reallöhne der Vollzeitbeschäftigten hier stagnieren.

³ Die Ergebnisse der Abbildung 5 sind mit Abbildung 4 nur eingeschränkt vergleichbar, da bei der Berechnung der Reallöhne in Abbildung 4 von den Statistischen Ämtern der gesamte Lohnanstieg unter Einbeziehung aller Beschäftigten (einschließlich von Beamten und geringfügig Beschäftigten) und aller Verdienste (einschließlich Sonderzahlungen) zugrunde gelegt wird.

Deutlich besser war demgegenüber die Entwicklung bei den Teilzeitbeschäftigten in allen Bereichen. Die Bruttostundenlöhne stiegen im Schnitt um 16,1 Prozent nominal, unter Berücksichtigung der Preissteigerungen konnten die Teilzeitbeschäftigten ein Plus von 9,7 Prozent erzielen. Auch hier sticht das produzierende Gewerbe hervor (+16,5 Prozent), bei den Dienstleistungen konnten sowohl die nicht marktbestimmten Dienstleistungen (+6,3 Prozent) wie auch die marktbestimmten Dienstleistungen (+10,0 Prozent) real zulegen. Die deutlich höheren Lohnsteigerungen bei den Teilzeitbeschäftigten sind wesentlich von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Anfang 2015 beeinflusst worden, denn insbesondere Teilzeitbeschäftigte sind von Niedriglöhnen betroffen. Schon im Vorfeld der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden zudem von den Tarifpartnern in einer ganzen Reihe von Branchen Mindestlohtarifverträge abgeschlossen, zum Jahresbeginn 2015 bestanden immerhin in 18 Wirtschaftszweigen branchenspezifische Mindestlöhne.

Fazit

In den vergangenen Jahren ist eine stabile Trendwende bei den Lohneinkommen zu konstatieren. Neben der positiven Konjunktur in Deutschland und guten Tarifabschlüssen in den vergangenen Jahren hat auch die niedrige Inflation zum Anstieg der Reallöhne beigetragen. Eine wichtige Rolle hat nicht zuletzt die Einführung des Mindestlohns 2015 gehabt, der für viele – insbesondere ungelernete – Beschäftigte in Branchen wie der Gastronomie, dem Einzelhandel, den Wach- und Sicherheitsdiensten oder dem Gartenbau ein deutliches Plus beim Einkommen bewirkt.

Jörg Muscheid

Exkurs: Der Mindestlohn stabilisiert das Lohnniveau – der Landesmindestlohn muss deutlich steigen

➔ Nach wie vor gibt es in Deutschland einen großen Niedriglohnsektor, nach wie vor müssen Menschen trotz Arbeit ihr Gehalt vom Jobcenter aufstocken lassen. Viele Erwartungen, die mit der Einführung des Mindestlohns verbunden waren, haben sich nicht erfüllt; nach wie vor gibt es auch Defizite bei der Umsetzung. Und doch ist der Mindestlohn eine Erfolgsgeschichte.

Zur positiven Lohnentwicklung der vergangenen Jahre hat ganz ohne Zweifel der gesetzliche Mindestlohn, der seit dem 1.1.2015 in Deutschland gilt, erheblich beigetragen. Anders als von Arbeitgeberseite befürchtet, hat der Mindestlohn zudem mitnichten zu einem Abbau von Arbeitsplätzen geführt. Der Arbeitsmarkt der vergangenen Jahre erwies sich vielmehr als äußerst stabil mit einem deutlichen Zuwachs an Arbeitsplätzen, auch in Branchen, die von der Einführung des Mindestlohns besonders betroffen sind, so zum Beispiel im Gastgewerbe. Hinsichtlich der Einkommenssituation konnten vom Mindestlohn insbesondere Teilzeitbeschäftigte und gering qualifizierte Beschäftigte profitieren: Hier waren die Wachstumsraten beim Gehalt in den vergangenen Jahren überdurchschnittlich. Angesichts des großen Niedriglohnsektors in Deutschland und der abnehmenden Tarifbindung in der Wirtschaft ist der Mindestlohn ein wichtiges Projekt.

Vor diesem Hintergrund ist auch die aktuelle Debatte um die Erhöhung des Landesmindestlohns in Bremen zu bewerten. Der aktuelle Mindestlohn ist weit davon entfernt, Armut zu verhindern. Selbst bei einer ungebrochenen Erwerbsbiografie (!) von 45 Beitragsjahren wäre ein Stundenlohn von rund 12,80 Euro notwendig zur Vermeidung von Grundversicherung im Alter. Vor diesem Hintergrund ist die

Einigung von SPD und Grünen, den Landesmindestlohn ab Juli 2019 auf 11,13 Euro festzulegen, was aktuell der untersten Lohngruppe im öffentlichen Dienst entspricht, zu begrüßen. Gleichwohl muss man bedenken, dass in insgesamt rund 10,4 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse im Land Bremen Mindestlohn gezahlt wird. Bei rund 400.000 Beschäftigungsverhältnissen¹ im Land Bremen reden wir also über mehr als 40.000 Beschäftigungsverhältnisse mit Mindestlohn.² Doch vom Landesmindestlohn profitieren zunächst einmal nur die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Verwaltung, den bremischen Mehrheitsgesellschaften und die von der öffentlichen Auftragsvergabe betroffenen Beschäftigten.

Entscheidend für die Breitenwirkung ist vor diesem Hintergrund die Erhöhung des Mindestlohns auf Bundesebene. Nur so profitieren alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen. Beim Mindestlohn sollte daher das Land Bremen gemeinsam mit anderen Bundesländern, die ebenfalls eine deutliche Erhöhung ihres jeweiligen Landesmindestlohns diskutieren (Berlin, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Hamburg) gemeinsam aktiv werden, um durch eine deutliche Erhöhung des Landesmindestlohns politischen Druck auf die Bundesebene aufzubauen.

1 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Minijobs zusammengefasst.

2 Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro 2014. Unter 12 Euro Stundenlohn sind es sogar insgesamt 112.000 Beschäftigungsverhältnisse.

Jörg Muscheid

Lohndiskriminierung von Frauen? Der Gender Pay Gap und seine Ursachen

In aller Kürze:

Der sogenannte unbereinigte Gender Pay Gap liegt in Deutschland bei rund 21 Prozent und hat in den vergangenen Jahren nur leicht abgenommen. Rund drei Viertel des Verdienstabstandes lassen sich mit Strukturunterschieden erklären. Die darin zum Ausdruck kommende strukturelle Benachteiligung von Frauen zeigt: Für die Verringerung der Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen kommt es entscheidend darauf an, in unterschiedlichen Politikbereichen Veränderungen einzuleiten, um gleichberechtigte Chancen zur beruflichen Entwicklung, an der gesellschaftlichen Teilhabe und in der Familie zu ermöglichen. Das betrifft sowohl die Rahmenbedingungen der Sorgearbeit wie auch die Lohnpolitik, die Entgelttransparenz in den Unternehmen wie auch eine moderne Arbeitszeitpolitik, die den Menschen ein partnerschaftliches Arrangement von Erwerbs- und Sorgearbeit ermöglicht.

Gender Pay Gap: Definition und Konzept

➔ Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen sind seit vielen Jahren ein relevantes politisches Thema. Eine ganze Reihe aktueller politischer Maßnahmen der Bundesregierung aus unterschiedlichen Politikfeldern sind im Zusammenhang mit den nach wie vor erheblichen Differenzen beim Verdienst von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern relevant: vom Ausbau der Kinderbetreuung über die Einführung des ElterngeldPlus bis hin zum Mindestlohn, von dem gerade Arbeitnehmerinnen profitieren – weil sie es sind, die häufig in Niedriglohnbranchen arbeiten. Und nicht zuletzt das 2017 beschlossene „Entgelttransparenzgesetz“ soll einen allgemeinen Beitrag zum Abbau von geschlechtsspezifischen Entgeltdiskriminierungen leisten – so zumindest der Anspruch.

Vor diesem Hintergrund wird in Wissenschaft und Politik intensiv über die Höhe und Entwicklung der Lohnunterschiede und der zugrunde liegenden Ursachen diskutiert. Auch die Arbeitnehmerkammer Bremen hat in ihren Lageberichten wiederholt die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern thematisiert, zuletzt 2016 mit einer Untersuchung der Verdienste in „typischen“ Frauenberufen.¹ Anknüpfend daran soll im Folgenden grundsätzlich auf den „Gender Pay Gap“ eingegangen werden, der als zentraler Schlüsselbegriff der Diskussion über Lohnunterschiede immer wieder verwendet wird.

Der Gender Pay Gap beschreibt den Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern, gemessen am durchschnittlichen Bruttostundenverdienst abhängig Beschäftigter. Er wird vom Statistischen Bundesamt regelmäßig seit 2006 auf Basis der Bruttostundenverdienste aller Voll- und Teilzeitbeschäftigten in der Privatwirtschaft ermittelt – ebenso von der Europäischen Kommission und der OECD.² In Abgrenzung zu diesem – um strukturelle Unterschiede unbereinigten – Verdienstunterschied wird in den letzten Jahren zudem der „bereinigte“ Gender Pay Gap ermittelt, der die Höhe der Verdienstunterschiede von Männern und Frauen mit vergleichbaren Qualifikationen, Erwerbsbiografien und Tätigkeiten misst.

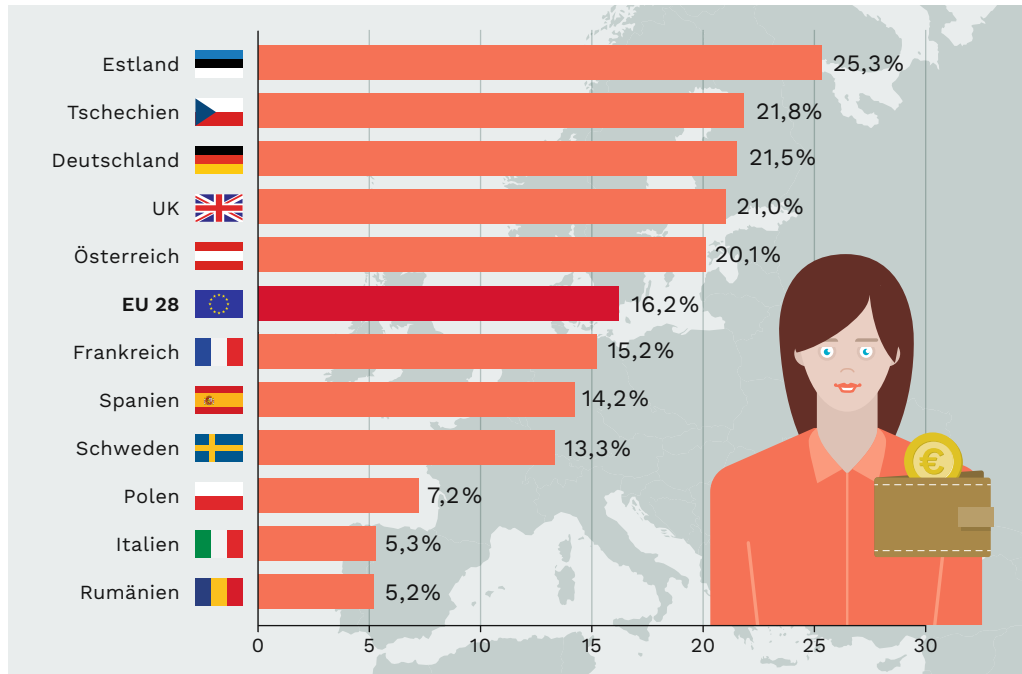
1 Vgl. Schröder (2016).

2 In der sozialwissenschaftlichen Literatur beschreibt der Begriff Gender Pay Gap daneben zum Teil auch andere Formen von Lohngefällen zwischen Männern und Frauen, zum Beispiel auf Basis von Vollzeiteinkommen oder für bestimmte Berufsgruppen.



Abbildung 1:

Wie viel Frauen in Europa weniger verdienen. Unbereinigter Gender Pay Gap in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten



Stand: 2016; Rumänien: geschätzter Wert

Quelle: <https://de.statista.com/infografik/11139/wie-viel-frauen-in-europa-weniger-verdienen/>

Beim (unbereinigten) Gender Pay Gap liegt Deutschland im europäischen Vergleich auf einem der vorderen Plätze, was in diesem Zusammenhang allerdings negativ zu verstehen ist: In kaum einem anderen europäischen Land ist die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen größer als in Deutschland. Und das seit Jahrzehnten: Unter Einbeziehung von anderen Datenquellen, wie dem europäischen Haushaltspanel und dem Sozio-oekonomischen Panel, kann auch die langfristige Entwicklung für Deutschland analysiert werden: So ist in Deutschland seit 1995 der Gender Pay Gap demnach leicht angestiegen mit einer dann zunächst uneinheitlichen Tendenz, erst seit 2013 ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen.

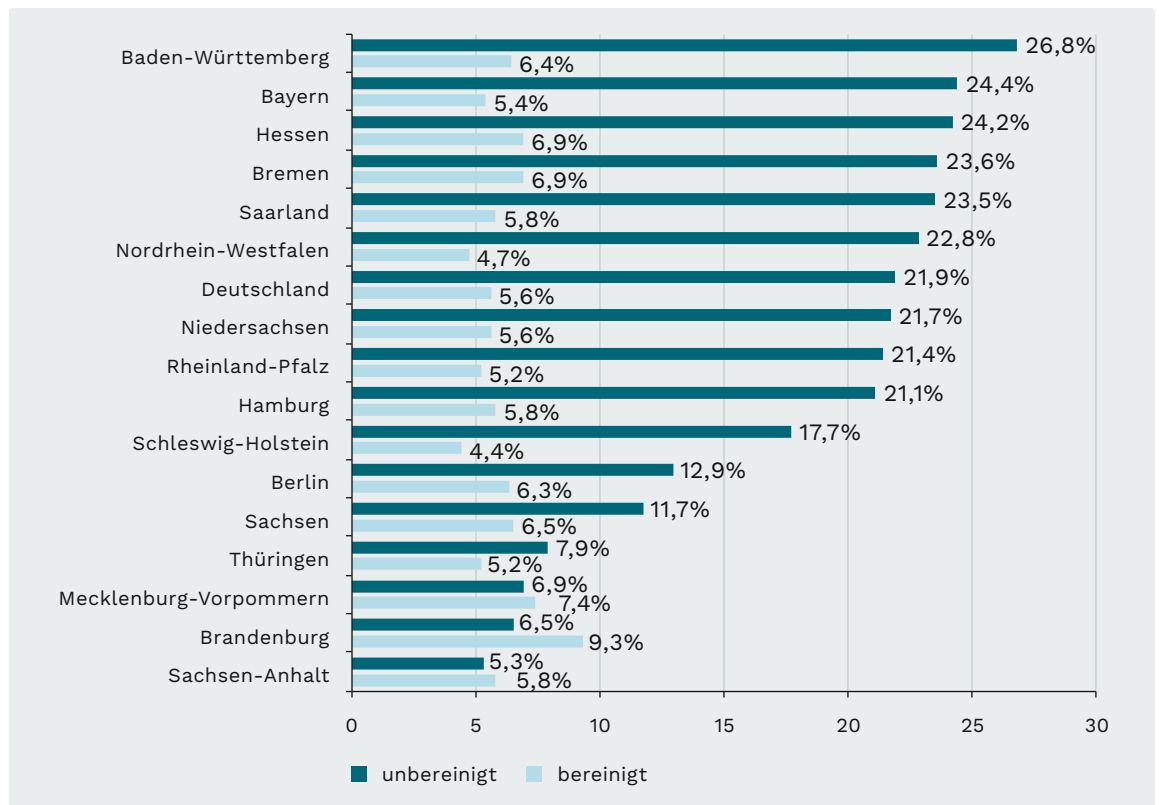
Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen im Land Bremen

Wie sieht die Situation im Land Bremen aus? Zunächst ist festzuhalten, dass auf der Ebene der Bundesländer die Situation beim (unbereinigten) Gender Pay Gap zweigeteilt ist: Auf der einen Seite stehen die „alten“ Bundesländer mit einem Verdienstunterschied zwischen 17,7 Prozent (Schleswig-Holstein) und 26,8 Prozent (Baden-Württemberg), auf der anderen Seite die „neuen“ Bundesländer mit Werten zwischen 5,3 Prozent (Sachsen-Anhalt) und Sachsen (11,7 Prozent).³ Der deutliche Unterschied ist auf die jeweilige Wirtschaftsstruktur zurückzuführen, vor allem auf den vergleichsweise hohen Anteil an gut bezahlten und oft mit Männern besetzten Industriearbeitsplätzen, Unternehmenszentralen und hochwertigen Dienstleistungsarbeitsplätzen in den „alten“ Bundesländern. „Bereinigt“ man die Ergebnisse um die verschiedenen strukturellen Unterschiede – dazu ausführlich weiter unten –, liegen die Werte der Bundesländer deutlich näher beieinander mit Werten zwischen 4,4 Prozent (Schleswig-Holstein) und 9,3 Prozent (Brandenburg).

3 Vgl. Beck (2018).

Abbildung 2:**Hoher Gender Pay Gap in industriestarken Regionen. Unbereinigter und bereinigter Gender Pay Gap nach Bundesländern**

Ergebnisse der Verdienststrukturerhebung 2014



Quelle: Beck (2018), S. 34

Auffällig in diesem Zusammenhang ist, dass in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt der bereinigte Gender Pay Gap größer ist als der unbereinigte. Da der bereinigte Gender Pay Gap den Verdienstabstand zwischen Männern und Frauen mit vergleichbaren Qualifikationen und Tätigkeiten misst, haben also in diesen Bundesländern die Frauen verglichen mit den Männern lohnrelevante Eigenschaften, die einen höheren Durchschnittsverdienst der Frauen rechtfertigen würden.⁴

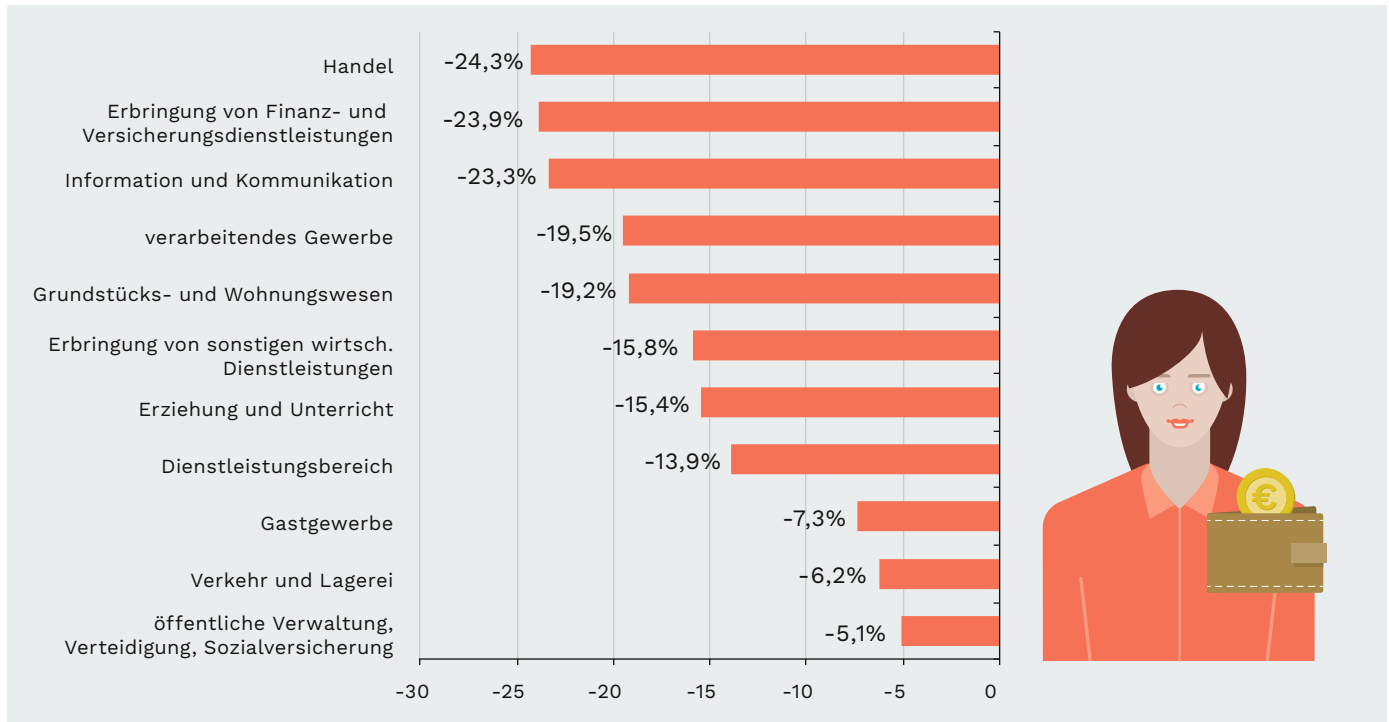
Die Berechnungen des „bereinigten“ Gender Pay Gaps beruhen dabei auf der (umfangreichen) Verdienststrukturerhebung 2014, der „unbereinigte“ Gender Pay Gap wird mithilfe der repräsentativen vierteljährlichen Verdiensterhebung fortgeschrieben. Danach ist der Gender Pay Gap nahezu unverändert bis heute. Die vierteljährliche Verdiensterhebung erlaubt aber auch einen Blick auf die strukturellen Unterschiede bei den Verdiensten von Männern und Frauen im Land Bremen für das vergangene Jahr.⁵

4 Vgl. Beck (2018), S. 34.

5 Vgl. Destatis (2019); Statistisches Landesamt Bremen (2018).

Abbildung 3:**Frauen bekommen in allen Branchen weniger Gehalt als Männer**

Abstand Stundenlohn von Frauen zu Männern im Land Bremen 2018 nach Wirtschaftszweigen (ohne Sonderzahlungen)



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen (2018)

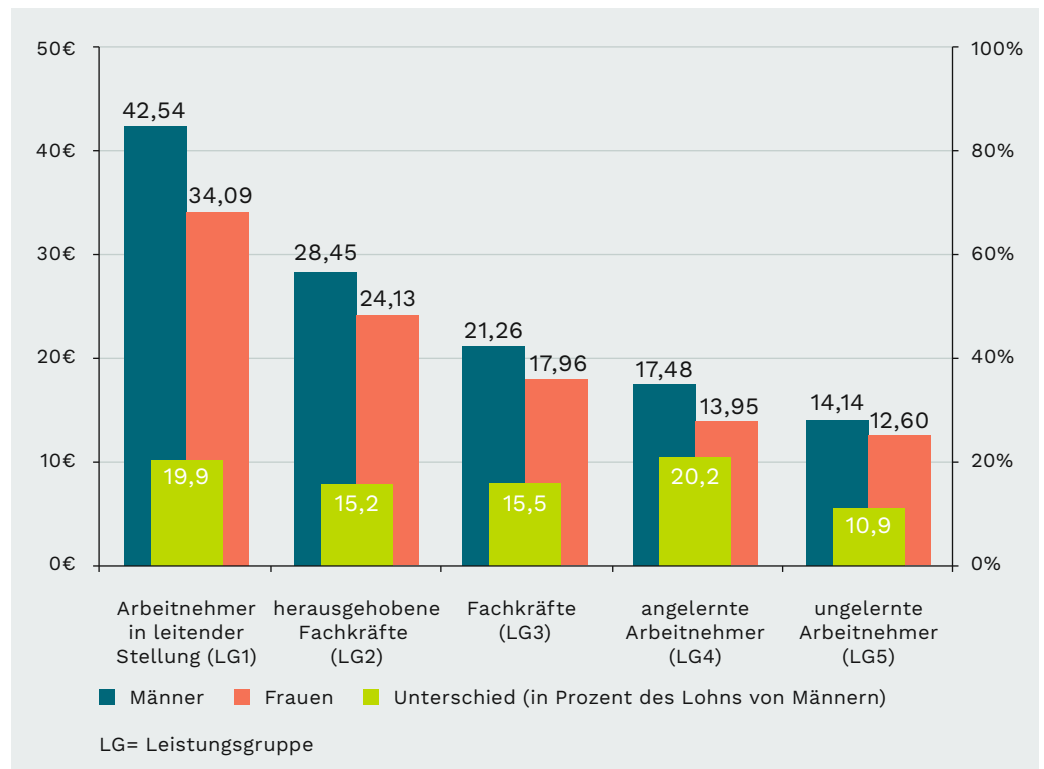
Danach verdienen Frauen in allen Branchen deutlich weniger als Männer. Die Stundenlöhne der Arbeitnehmerinnen reichen von durchschnittlich 11,73 Euro im Gastgewerbe bis hin zu 24,10 Euro bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen; die durchschnittlichen Stundenlöhne der Männer liegen bis zu 24,3 Prozent höher, im Gastgewerbe etwa verdienen Männer durchschnittlich 12,66 Euro, in Unternehmen der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sogar 31,67 Euro.

Das hohe Lohnniveau von „typischen“ Männerbranchen (zum Beispiel der Industrie) im Zusammenspiel mit dem hohen Anteil von Frauen in Teilzeitarbeit, die in allen Branchen niedrigere Stundenlöhne als in Vollzeit erreicht, kommt bei diesen Verdienstunterschieden ebenso zu tragen wie die Tatsache, dass der Frauenanteil in Führungspositionen nach wie vor zu niedrig ist. Und da, wo Frauen Führungspositionen haben, werden sie in der Regel schlechter als Männer bezahlt. Die Abbildung 4 zeigt die Verdienstunterschiede im Land Bremen in Abhängigkeit von der Leistungsgruppe.⁶

⁶ Mit der Leistungsgruppe steigen in Deutschland in der Regel auch die Verdienstunterschiede. Der hohe Verdienstunterschied hier in Leistungsgruppe 4 (angelernte Arbeitnehmer) ist auf die besondere Industriestruktur im Land Bremen zurückzuführen und von daher nicht typisch.

Abbildung 4:**Frauen bekommen in allen Leistungsgruppen weniger als Männer**

Bruttostundenlöhne von Männern und Frauen im Land Bremen 2018 nach Leistungsgruppen (ohne Sonderzahlungen)



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen (2018)

Verdienstunterschiede und ihre Ursachen: der „bereinigte“ Gender Pay Gap

Diese Aspekte verdeutlichen die strukturellen Unterschiede zwischen Frauen und Männern am Arbeitsmarkt, ohne aber im Detail die Beziehung zwischen dem Gender Pay Gap und den verschiedenen Faktoren aufzuzeigen. In diesem Zusammenhang wird in der Forschung zwischen dem unbereinigten und dem bereinigten Gender Pay Gap unterschieden, wobei – das sei an dieser Stelle betont – es nicht darum geht, den Verdienstabstand „kleinzurechnen“, sondern strukturelle Ursachen von Verdienstunterschieden im Einzelnen zu analysieren, um so Ansatzpunkte für eine Veränderung diskriminierender Faktoren aufzuzeigen.

Die hohe symbolische Bedeutung des (unbereinigten) Gender Pay Gaps steht dabei außer Frage – allerdings wird zunehmend auch diskutiert, was der Gender Pay Gap eigentlich genau mit der Diskriminierung von Frauen am Arbeitsmarkt zu tun hat. So zeigt beispielsweise die nähere Betrachtung des europaweiten Vergleichs, dass die erheblichen Unterschiede in der EU eben nicht erhebliche Unterschiede in der Diskriminierung von Frauen aufzeigen, sondern im Wesentlichen in der unterschiedlichen Erwerbsbeteiligung der Frauen in den Ländern begründet sind. Dieses Beispiel zeigt, dass in der Tat die Arbeitnehmerverdienste von vielen Faktoren beeinflusst werden: Vom Beschäftigungsumfang (Voll- oder Teilzeit) über Bildung und Berufserfahrung bis hin zum konkreten Beruf und der jeweiligen Branche – um nur die wichtigsten Faktoren zu nennen – bestehen bei den Verdiensten zum Teil deutliche Unterschiede, die per se erst einmal nichts mit dem Geschlecht (wohl aber mit tradierten Rollenbildern) zu tun haben.

Im Ergebnis kommt das Statistische Bundesamt bei der Analyse der Verdienstunterschiede zu dem Fazit, dass drei Viertel des Gender Pay Gaps sich mit Strukturunterschieden erklären. Dieser „bereinigte“ Gender Pay Gap ist im Zeitverlauf leicht zurückgegangen, er liegt in Deutschland bei sechs Prozent (2014), 2010 lag er bei sieben Prozent, 2006 bei acht Prozent. Selbst dieser „bereinigte“ Gender Pay Gap ist schlimm genug, bei einem Arbeitnehmerverdienst von 3.500 Euro sind sechs Prozent immerhin 210 Euro im Monat. Im Verlauf eines Berufslebens (45 Berufsjahre) kommen so rund 113.000 Euro zusammen, die Frauen weniger als Männer verdienen.

Doch der „bereinigte“ Gender Pay Gap ist nur ein Aspekt der Situation und der alleinige Blick auf die Zahlen unterschätzt das Ausmaß der Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt. Denn in der Tat ist es wenig plausibel, dass die systematisch ungleiche Verteilung von Frauen und Männern auf Berufe, Branchen, Erwerbsumfang und beruflichen Positionen et cetera sich mit den „individuellen“ Vorlieben der Betroffenen erklären lässt. Die Verteilung von Männern und Frauen auf Berufe, Branchen, Qualifikationsstufen und so weiter ist vielmehr bereits das Ergebnis gesellschaftlich benachteiligender Strukturen. So arbeiten Frauen in der Tat erheblich häufiger in Teilzeit als Männer oder übernehmen seltener Führungsverantwortung, vielfach ist das aber nicht das Resultat „freier“ Entscheidungen, sondern die Folge der mangelhaften Infrastruktur für Kinderbetreuung und männlich geprägter Unternehmenskulturen.

Die Sachverständigenkommission für den zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung benennt als zentrale Ursache für den Gender Pay Gap die ungleiche Verteilung der Sorgearbeit („Care-Arbeit“) zwischen Männern und Frauen im Lebensverlauf. Diese „Care-Arbeit“, also alle Tätigkeiten des Sorgens und Sichkümmerns – von der Kinderbetreuung über familiäre Unterstützung bis hin zu häuslicher Pflege – wird nach wie vor überwiegend von Frauen geleistet und in der Regel als unbezahlte Hausarbeit. Studien zufolge leisten Frauen hier rund eineinhalbmal so viel Arbeit wie Männer, absolut gesehen sind das täglich 87 Minuten mehr.⁷

Und last, but not least, ist anzumerken, dass statistische Verfahren regelmäßig nur allgemeine Hinweise auf Diskriminierung beim Entgelt geben können, zweifelsfrei nachweisbar ist sie stets nur im Einzelfall, bei der die konkreten Tätigkeiten überprüft werden. Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen hier auf, dass die Anforderungen und Verantwortung von frauendominierten Tätigkeiten aufgrund von Geschlechterstereotypen mitunter geringer als männerdominierte Tätigkeiten bewertet werden.

Vor dem Hintergrund all dieser Gründe kommt das WSI zu dem Fazit: „Gender Pay Gap und Entgeltdiskriminierung sind nicht gleichzusetzen. Der Gender Pay Gap ist eine komplexe Maßzahl, die in zusammengefasster Weise ... prägnant zahlreiche Benachteiligungen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft ausdrückt. Auch wenn sie nicht direkt und nicht ausschließlich auf Diskriminierung beim Entgelt verweist, ist die Betrachtung des Gender Pay Gaps nicht zufällig einer der Schlüsselindikatoren im EU-Vergleich.“⁸

Alles in allem ist hinsichtlich der Ursachen für die Verdienstunterschiede festzuhalten: Der Gender Pay Gap hat hohe symbolische Bedeutung. Das erklärt, warum in der Regel nur mit dem unbereinigten Gender Pay Gap argumentiert wird. Aber es wäre ein Fehler, den bereinigten Gender Pay Gap aus den Augen zu verlieren. Denn gerade der Blick auf die strukturellen Einflussgrößen zeigt die unterschiedlichen Ansatzpunkte für notwendige Veränderungen jenseits von Symbolpolitik auf. Und diese Analyse zeigt die hohe Bedeutung von Erwerbsunterbrechungen und Familienarbeit auf, die letztlich auch zentralen Einfluss auf den Anteil von Teilzeitarbeit und den Umstand, dass Frauen in Führungspositionen unterrepräsentiert sind. Gesellschaftliche Rollenbilder, die betriebliche Unternehmenskultur, kommunale Betreuungsmöglichkeiten, wie auch rechtliche Regelungen aus unterschiedlichen Bereichen (Steuerrecht, Unterhaltsrecht etc.) spielen hier zusammen.

7 Vgl. Deutscher Bundestag (2017), S. 9.

8 Klenner (2016), S. 7.

Ausblick: Die Arbeit hat gerade erst begonnen

Mit dem Ersten und Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung sind die wesentlichen wissenschaftlichen Ergebnisse zum Ausmaß und den Ursachen der Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen zusammengetragen worden; ebenso hat die Sachverständigenkommission umfassende Handlungsempfehlungen für gleiche Verwirklichungschancen abgeleitet. Diese Handlungsempfehlungen umfassen vielfältige Strategien aus den unterschiedlichsten Politikbereichen, von der Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Sorgearbeit über Maßnahmen zur Änderung der Unternehmenskultur (zum Beispiel Arbeitszeitgestaltung, Frauenanteil in Führungspositionen) bis hin zur Aufwertung von Sorgearbeit und genderorientierten Maßnahmen im Bereich der Berufswahl und beruflichen Weiterbildung. Die folgenden Beispiele zeigen aktuelle politische Handlungsschwerpunkte:

- ▶ Bei den Rahmenbedingungen für die Verteilung der „Sorgearbeit“ sind in den vergangenen Jahren schon einige Maßnahmen getroffen worden, die wichtige Schritte für eine Verbesserung der Situation von Familien darstellen. Allem voran ist in diesem Zusammenhang der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz für Kinder unter drei Jahren seit dem 1.8.2013 zu nennen; Maßnahmen, die erheblich zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen.⁹
- ▶ Ein zweiter Schwerpunkt im Bereich der „Sorgearbeit“ ist die Pflege. Mit dem „Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf“ sind zum 1. Januar 2015 deutliche Verbesserungen für Angehörige von Pflegebedürftigen durchgesetzt worden – ein Gewinn vor allem für die Frauen, die in der Regel die häusliche Sorgearbeit machen.
- ▶ Ein wichtiger Schritt in diesem Zusammenhang ist auch die Einführung der sogenannten „Brückenteilzeit“ im Rahmen der Neuregelungen im Teilzeit- und Befristungsgesetz, die Anfang 2019 in Kraft getreten ist. Mit der Brückenteilzeit können Beschäftigte eine befristete Teilzeit (zwischen einem und fünf Jahren) im Voraus festlegen und danach wieder in Vollzeitarbeit zurückkehren. Die Regelungen sind aus Arbeitnehmersicht verbesserungsbedürftig: Insbesondere die Mindestzahl von 46 Beschäftigten, ab der erst Brückenteilzeit möglich ist, ist zu kritisieren, da dadurch viele kleinere Unternehmen (wie etwa im Hotel- und Gaststättengewerbe) aus der Regelung herausfallen. Zugunsten von Teilzeitkräften hätte man sich sicher weitergehende Regelungen gewünscht. Dennoch ist die Einführung der befristeten Teilzeit ein wichtiger Schritt, um vielen Beschäftigten, die nicht dauerhaft in einem einmal gewählten Teilzeitmodell bleiben wollen, einen Weg zurück zur Vollzeitarbeit zu ermöglichen.
- ▶ Im Bereich der Lohnpolitik ist die Einführung des Mindestlohns Anfang 2015 ein wesentlicher Schritt zur Verringerung der Verdienstunterschiede. Denn es sind vor allem Arbeitnehmerinnen, insbesondere im Dienstleistungssektor, die geringe Stundenlöhne erzielen. Auf der Basis des SOEPs errechnet das Institut IAQ der Universität Düsseldorf, dass der Anteil der Frauen mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro 2015 bei 16,2 Prozent lag, fast doppelt so hoch wie der Anteil der Männer mit 9,3 Prozent. Erste empirische Ergebnisse, die im Auftrag der Mindestlohnkommission erstellt wurden, zeigen, dass der Mindestlohn die Lohnspreizung insbesondere am unteren Ende der Einkommensverteilung mindert. In einer Simulationsstudie auf Basis des SOEPs, die die Wirkungen des Mindestlohns auf den Verdienstabstand anhand unterschiedlicher Szenarien beschreibt, kommt Boll zu dem Ergebnis, dass aktuell eine Reduktion des Gender Pay Gaps um 2,4 Prozentpunkte zu erwarten ist.¹⁰

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2017), S. 15 ff.; das Gutachten spricht in diesem Zusammenhang von einem gleichstellungspolitischen „Meilenstein“.

¹⁰ Vgl. Boll (2017).

- ▶ Auf betrieblicher Ebene soll das Entgelttransparenzgesetz, das der Bundestag 2017 beschlossen hat, für mehr Transparenz sorgen, um so bestehende Gehaltslücken zwischen Frauen und Männern zu schließen. Ein ambitioniertes Ziel – in der Umsetzung aber reine Symbolpolitik. Denn das Gesetz gibt Angestellten zwar das Recht, Auskunft über die Gehälter von Kollegen in vergleichbaren Positionen zu erhalten – allerdings nur dann, wenn der Betrieb mindestens 200 Beschäftigte hat. Und Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten sollen zudem regelmäßig ihre Entgeltstrukturen und deren Anwendung im Hinblick auf die Einhaltung der Entgeltgleichheit überprüfen – dies allerdings nur auf freiwilliger Basis. Schon im Gesetzgebungsverfahren wurde sowohl diese Unverbindlichkeit kritisiert, wie auch hinsichtlich des individuellen Auskunftsrechts bemängelt wurde, dass bei Klagen die Frauen berufliche Nachteile zu befürchten hätten. Zudem bewirkt die Größenregelung, dass nur rund ein Drittel aller Beschäftigten in den Geltungsbereich des Gesetzes fällt. Und erste Erfahrungen mit der betrieblichen Umsetzung zeigen, dass das Entgelttransparenzgesetz bisher in den Betrieben nur sehr wenig Wirkung zeigt. Lediglich in zwölf Prozent aller Betriebe (mit Betriebsrat) hat sich der Arbeitgeber um die Umsetzung des Gesetzes bemüht, auch in größeren Betrieben, in denen Frauen sich an den Betriebsrat wenden können, sind Auskunftersuchen eher die Ausnahme.¹¹
- ▶ Ein weiteres zentrales Handlungsfeld, auf dem bislang wenig passiert, ist die Arbeitszeitpolitik. Der Zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung weist immer wieder auf das Ziel einer gleichberechtigten wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Männern und Frauen hin und fordert vor diesem Hintergrund neue Formen der Erwerbsarbeit, da das nach wie vor vorherrschende „Normalarbeitsverhältnis“ mit seiner 40-Stunden-Arbeitswoche ein partnerschaftliches Arrangement von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen Männern und Frauen in den unterschiedlichen Lebensphasen erschwert. Eine neue betriebliche Arbeitszeitkultur, die eine höhere individuelle Arbeitszeitsouveränität der Beschäftigten ermöglicht, wie auch die Einführung von „Homeoffice“-Konzepten werden von der Sachverständigenkommission als zentrale Maßnahmen für ein neues gleichberechtigtes Arrangement von Erwerbs- und Sorgearbeit empfohlen.

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer durchaus sinnvoll – wenngleich beim Homeoffice sehr darauf geachtet werden muss, dass die Vereinbarkeitsproblematik nicht einfach in die eigenen vier Wände verschoben wird und damit quasi zur Privatsache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird.

Die Beispiele zeigen, dass es für eine Verringerung der Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen entscheidend darauf ankommt, strukturelle Veränderungen einzuleiten, um so den Menschen gleichberechtigte Chancen zur beruflichen Entwicklung, an der gesellschaftlichen Teilhabe und in der Familie zu ermöglichen – unabhängig vom Geschlecht. Unterschiedliche Politikbereiche sind davon betroffen: Sowohl bei den Rahmenbedingungen der Sorgearbeit wie auch bei der Lohnpolitik sind erste Schritte erfolgt, weitere Verbesserungen aber notwendig. Auf der betrieblichen Ebene sind die Maßnahmen dagegen bislang unbefriedigend: So ist bei der Entgelttransparenz in den Unternehmen ein höheres Maß an Verbindlichkeit mit eindeutigen und sanktionsbewehrten Pflichten nötig. Und bei der Arbeitszeitpolitik sind neue Konzepte bislang die Ausnahme. Alles in allem ist noch ein weiter Weg zur Gleichstellung der Geschlechter im Arbeitsleben zurückzulegen.

¹¹ Vgl. Baumann/Klenner/Schmidt (2019).

Literatur

Baumann, Helge/Klenner, Christina/Schmidt, Tanja

(2019): Entgeltgleichheit von Frauen und Männern. Wie wird das Entgelttransparentgesetz in Betrieben umgesetzt? Eine Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2018. WSI-Report Nr. 45, Januar 2019.

Beck, Martin (2018): Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen nach Bundesländern. In: Wirtschaft und Statistik 4/2018, S. 26–36.

Boll, Christina (2017): Potenzielle Auswirkungen des Mindestlohnes auf den Gender Pay Gap in Deutschland. Eine Simulationsstudie auf Basis des SOEP 2014. In: 26. Wissenschaftliches Kolloquium gemeinsam mit der Deutschen Statistischen Gesellschaft am 23. und 24. November 2017 in Wiesbaden.

Destatis (2019): Unbereinigter Gender Pay Gap nach Bundesländern ab 2006, unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/VerdiensteVerdienstunterschiede/Tabellen/UGPG_02_Bundeslaender.html (abgerufen am 05.02.2019).

Deutscher Bundestag (2017): Drucksache 18/12840 vom 21.06.2017. Unterrichtung durch die Bundesregierung: Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung.

Klenner, Christina (2016): Gender Pay Gap – die geschlechtsspezifische Lohnlücke und ihre Ursachen, WSI Policy Brief 07/2016.

Schröder, Esther (2016): Frauen verdienen mehr – eine Wertschätzung typischer Frauenberufe. In: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2016, S. 78–85.

Statistisches Bundesamt (2018): Fachserie 16 Reihe 2.1, Verdienste und Arbeitskosten – Arbeitnehmerverdienste, 2. Vierteljahr 2018, erschienen am 20.09.2018, korrigiert am 28.09.2018.

Statistisches Landesamt Bremen (2018): Die Arbeitnehmerverdienste im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich, 2. Quartal 2018 und Jahr 2017, erschienen im September 2018.

Regine Geraedts

Bremen – Land der fairen Arbeit?

Zwischen Beschäftigungsrekorden und Prekarisierung

In aller Kürze:

- ▶ 2018 war ein gutes Jahr für den Arbeitsmarkt. Ende Juni 2018 waren im Land Bremen 375.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt – 330.000 in einem sozialversicherten und 45.000 in einem ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnis. Selbst über einen langen Zeitraum betrachtet ist das ein Rekord: Seit 2003 ist das ein Plus von beachtlichen 50.000.¹
- ▶ Doch zugleich hat sich der Arbeitsmarkt auf kritische Weise gewandelt. Denn nicht die Beschäftigung in Vollzeit ist gewachsen. Sie liegt mit rund 233.000 Arbeitsstellen auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 2001. Zugenommen hat dagegen die Teilzeitbeschäftigung.
- ▶ In der Phase des Beschäftigungswachstums ist es also zu erheblichen Strukturverschiebungen gekommen. Die sogenannte atypische Beschäftigung prägt mittlerweile das Arbeitsleben einer großen Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Inzwischen sind 42 Prozent der Arbeitsplätze im Land Bremen in verschiedenen Varianten von Teilzeit besetzt. Zur atypischen Beschäftigung zählen außerdem befristete Arbeitsverträge und die Leiharbeit.
- ▶ Atypische Beschäftigung unterschreitet zumeist das Einkommens-, Schutz- oder Integrationsniveau, das die Norm in einer sozialstaatlichen Arbeitsgesellschaft darstellt. Die Grenzen zur prekären Beschäftigung sind fließend. Prekär ist die Arbeit auch im Niedriglohnsektor, den der Mindestlohn nach unten begrenzt. Am Ende werden Vorschläge vorgestellt, wie Bremen als Bundesland prekäre Beschäftigung zurückdrängen und gute Arbeit unterstützen kann.

¹ Die Daten in diesem Beitrag sind, wenn nicht anders vermerkt, aus der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit zusammengetragen, jeweils zum Juni 2018, dem letzten Stichtag, für den gesicherte Angaben vorliegen.

Normal, atypisch und prekär

→ Die klassische Form der abhängigen Beschäftigung ist das auf Dauer angelegte Vollzeitbeschäftigungsverhältnis. Es bietet die höchste Gewähr für rechtlichen Schutz, soziale Sicherheit und gesellschaftliche Teilhabe für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Das Bundesverfassungsgericht definiert es deshalb als „Regelbeschäftigungsform“ und nimmt den Gesetzgeber in der Pflicht, es zu stärken.² Andere sprechen vom „Normalarbeitsverhältnis“.³ Der Begriff meint nicht etwa, es sei der Normalfall im Sinne des Üblichen oder gar des einzig Richtigen. Er reflektiert vielmehr, dass sich die sozialstaatlichen Garantie- und Schutzstandards für abhängig Beschäftigte an dieser Norm ausrichten. Das Normalarbeitsverhältnis als Leitbild guter Arbeit ist vollzeitlich und unbefristet, garantiert ein sicheres Einkommen, steht unter dem Schutz des Arbeitsrechts und der Sozialversicherungen, profitiert durch einen Tarifvertrag von Lohnsteigerungen und von mitbestimmten Arbeitsbedingungen und ist bei dem Arbeitgeber angesiedelt, mit dem auch der Arbeitsvertrag geschlossen wurde.

² Vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06. Juni 2018 – 1 BvL 7/14 – Rn. (1-90).

³ Vgl. Mückenberger (1985), S. 415 ff., 457 ff.



Alle davon abweichenden Varianten werden als „atypische Beschäftigung“ bezeichnet. Sie weisen im Verhältnis zum Normalarbeitsverhältnis mehr oder minder ausgeprägte Nachteile, Schutzlücken und Risiken auf. Dazu gehören beispielsweise weniger Einkommen und daraus abgeleitet eine geringere Schutzwirkung durch die Sozialversicherungen, weniger Beschäftigungssicherheit, Benachteiligungen bei beruflichen Aufstiegschancen und Wettbewerbsnachteile am Arbeitsmarkt. Der Zuwachs der atypischen Beschäftigung geht einerseits auf gesellschaftliche Modernisierungsprozesse zurück. So haben unter anderem veränderte Lebensentwürfe von Frauen mit Familienverantwortung dazu geführt, dass die Teilzeitarbeit stark zugenommen hat. Andererseits haben sich

die wirtschaftspolitischen Vorstellungen seit den 1980er-Jahren radikal verändert. Regulierungen galten plötzlich als Hemmnis für die Wirtschaft. Für den Arbeitsmarkt wurden seitens der Arbeitgeber Forderungen nach Flexibilität und schneller Anpassungsfähigkeit des betrieblichen Beschäftigungsvolumens laut, die zulasten der arbeitsrechtlichen und sozialen Absicherung der Beschäftigten und ihrer Mitbestimmungsmöglichkeiten gingen. In der Folge haben verschiedene Bundesregierungen den Arbeitsmarkt auf eine Weise neu reguliert, die atypischen Beschäftigungsformen einen stürmischen Aufschwung bescherten, wie der nicht sozialversicherten Teilzeit – bekannter als Minijobs – oder der Leiharbeit.

Spätestens mit der Ausbreitung von Niedriglöhnen hat der Begriff der Prekarität Einzug in die Diskurse gehalten. Niedrige Einkommen, mangelnde soziale Absicherung und hohe Arbeitsplatzunsicherheit sind prägende Merkmale prekärer Arbeit, die das gesamte Leben und die Zukunft berühren und verunsichern. Atypische Beschäftigung ist nicht notwendig prekär, aber die Grenzen sind fließend. Denn jede Veränderung im Haushaltskontext – beispielsweise bei Paarbeziehungen eine Trennung – steigert die Gefahr, in eine prekäre Lebenslage zu geraten. Über den gesamten Lebensverlauf betrachtet steigen die Prekaritätsrisiken atypisch Beschäftigter etwa durch ein geringes Lebenseinkommen. Frauen sind deutlich häufiger betroffen als Männer. Die Geschlechterdimension ist deshalb bei der Risikobewertung ein wichtiges Kriterium.

Teilzeit: Number One in Sachen Vereinbarkeit und oft unfreiwillig

Teilzeitarbeit ist die mit Abstand am weitesten verbreitete atypische Beschäftigungsform. Sie beginnt da, wo die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit unterhalb der Regelarbeitszeit liegt. Dabei geht die Variationsbreite von der vollzeitnahen Teilzeit bis zur kleinen, geringfügig entlohnten Teilzeit, die im nächsten Abschnitt genauer betrachtet wird. In sozialversicherter Teilzeit waren im Land Bremen zuletzt knapp 98.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt, davon waren 75 Prozent Frauen. Denn Teilzeitbeschäftigung stellt eine der Möglichkeiten dar, Familie und Beruf zu vereinbaren.

Jeder und jede Beschäftigte hat grundsätzlich einen Anspruch darauf, in Teilzeit zu arbeiten – und zwar nicht nur während der Elternzeit, der Pflegezeit oder der Familienpflegezeit und gänzlich unabhängig von der familiären Situation. Doch auf die Dauer ist der Preis hoch, wenn die Rückkehr in Vollzeit nicht gelingt. Denn eine eigenständige Existenzsicherung ist durch ein Teilzeiteinkommen kaum möglich, die Lohnzuwächse mit zunehmender Berufserfahrung sind ebenso unterdurchschnittlich wie die Aufstiegschancen. Langjährige Teilzeitbeschäftigung führt zudem zu keiner auskömmlichen Sicherung im Alter. Seit Januar 2019 gibt es deshalb die sogenannte Brückenteilzeit. Sie ermöglicht die Reduzierung der Arbeitszeit für bis zu fünf Jahre in Verbindung mit dem Recht, danach wieder auf eine Vollzeitstelle zurückzukehren.

Teilzeitarbeit ist aber längst nicht immer selbst gewählt, sondern oft unfreiwillig. In manchen Branchen wie dem Einzelhandel oder dem Gastgewerbe werden aus Flexibilitäts- und Kostengründen vor allem Teilzeitstellen angeboten. Auch einzelne Bereiche im öffentlichen Dienst wie Kindertagesstätten sind von unfreiwilliger Teilzeit betroffen. Die Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer hat bestätigt: Etwa ein Drittel der Teilzeitbeschäftigten würde gerne Stunden aufstocken. Doch die Möglichkeiten dazu fehlen.

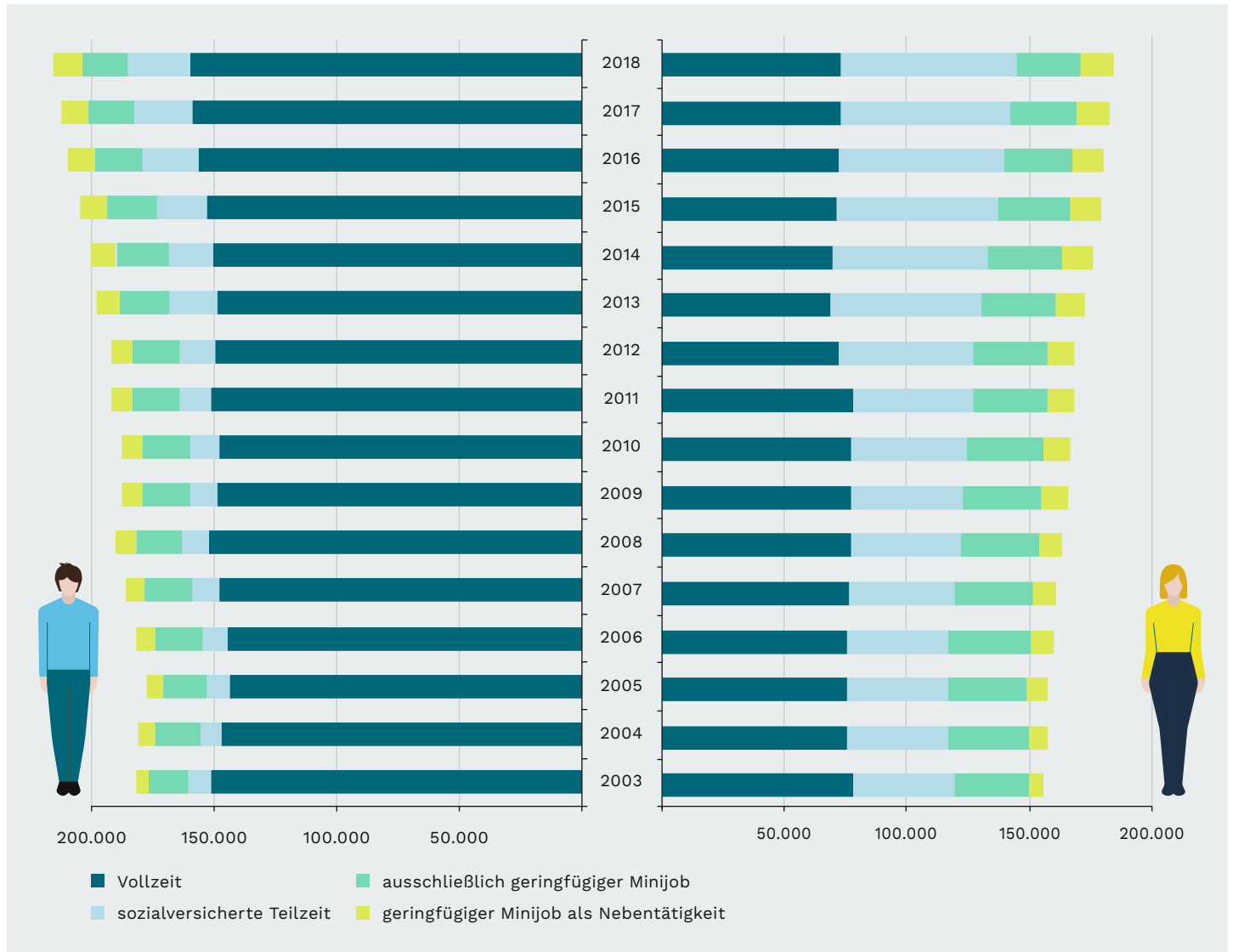
Geringfügige Teilzeit: kleine Jobs für kleines Geld mit wenig Sicherheit

Eine besondere Variante der Teilzeit ist die geringfügig entlohnte Beschäftigung, auch Minijobs genannt. Die Verdienstgrenze bei Minijobs liegt bei 450 Euro und sie genießen ein scheinbares Privileg: Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind von Steuern und weitgehend von Sozialversicherungsbeiträgen befreit, während die Arbeitgeber pauschale Abgaben abführen. Die Kehrseite der Medaille: Mit der geringfügigen Teilzeit ist abhängige Beschäftigung erstmals entkernt vom Schutz durch die Sozialversicherungen. Nur die Rentenversicherung ist davon ausgenommen.

Die geringfügige Teilzeit hat seit ihrer Reform 2003 eine stürmische Entwicklung erlebt, die erst mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 an Dynamik verloren hat. Ihre bedeutende Rolle auf dem Arbeitsmarkt ist aber geblieben: Im Land Bremen haben knapp 70.000 Beschäftigte einen Minijob. Das ist bald jeder fünfte Arbeitsplatz (17 Prozent). Minijobs prägen das Gesicht ganzer Branchen – beispielsweise der Gastronomie, des Reinigungsgewerbes oder des Einzelhandels. Für etwa zwei Drittel der Minijobber ist die gering entlohnte Beschäftigung die einzige Einkommensquelle, bei einem Drittel ist sie ein Zuverdienst.

Abbildung 1:**Atypische Arbeitsverhältnisse nehmen zu. Frauen sind besonders betroffen**

Entwicklung von Vollzeit, sozialversicherter Teilzeit und Minijobs nach Geschlecht



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigtenstatistik

Als Brücke zu guter Arbeit haben sich die Minijobs nicht erwiesen. Ganz im Gegenteil: Zwei Studien im Auftrag der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen haben nachgewiesen, dass die Stundenlöhne oft sehr niedrig und die Verstöße gegen geltendes Arbeitsrecht eklatant sind – beispielsweise bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, beim Anspruch auf bezahlten Urlaub oder beim Kündigungsschutz.⁴

Ein Beschäftigungsverhältnis, das zentrale Schutzrechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aushöhlt und untergräbt, ist sehr kritisch zu bewerten – auch wenn es auf der individuellen Ebene nur zu verständlich ist, dass eingeräumte Vorteile genutzt werden. Die immer wieder geforderte Dynamisierung oder Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze ist deshalb indiskutabel. Stattdessen ist über Vorschläge nachzudenken, wie die Minijobs in regulär besteuerte und versicherte Arbeitsverhältnisse überführt werden können.

⁴ Vgl. RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (2016).

Mehrfachbeschäftigung: nach Feierabend ist noch lange nicht Schluss

Knapp 35.000 Menschen gehen im Land Bremen mehr als einer Beschäftigung nach. Der Trend zum Nebenjob verbindet sich eng mit der beschriebenen Expansion der (unfreiwilligen) Teilzeit und der Geburt der Minijobs: Freie Arbeitszeitkapazitäten und finanzielle Beschränkungen sind die wichtigsten Gründe für einen Zweitjob. Dabei ist Nebenjobneigung bei den unteren Einkommensgruppen besonders hoch.⁵ Mehrfachbeschäftigte arbeiten in der Summe mit 45 Stunden pro Woche überdurchschnittlich viel. Fast die Hälfte erreicht sogar 48 Stunden oder mehr. Das bedeutet eine hohe Belastung und Risiken für die Gesundheit.⁶

Die steigende Zahl der Mehrfachbeschäftigten unterstreicht den Wunsch vieler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach mehr bezahlten Arbeitsstunden. Der zusätzliche Minijob ist jedoch nicht nur kontraproduktiv für die berufliche Entwicklung und nachhaltige Alterssicherung der Betroffenen, er entzieht auch dem Steuer- und Sozialversicherungssystem Ressourcen. Statt der Besserstellung von Minijobs als Nebenbeschäftigung sollte umgesteuert und die Arbeit in der Hauptbeschäftigung gestärkt werden.

Arbeit auf Abruf

Die Arbeit auf Abruf ist durch einen eigenen Paragraphen im Teilzeit- und Befristungsgesetz ermöglicht worden. Im Arbeitsvertrag wird dabei lediglich der Stundenumfang, nicht aber die Lage der Arbeitszeit vereinbart. Die Stundenzahl darf innerhalb gewisser Grenzen vom Arbeitgeber je nach Arbeitsanfall auch noch unter- oder überschritten werden. Dadurch kann der Betrieb sein Personal kapazitätsorientiert und variabel einsetzen. Der oder die Beschäftigte muss sich hingegen weitreichend verfügbar halten.

Bundesweit leisten etwa 4,5 Prozent der Beschäftigten Arbeit auf Abruf. Besonders weitverbreitet ist sie im Gastgewerbe, das mit elf Prozent einen sehr hohen Anteil aufweist. Aber auch im Handel, in der Sicherheitsbranche und in der Logistik wird Arbeit auf Abruf überdurchschnittlich eingesetzt.⁷ Für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bedeutet diese Vertragsform kaum planbare Arbeitszeiten, dadurch ebenso wenig planbare Erholungszeiten und eine beständig schwankende und unsichere Einkommenssituation. Die Arbeits- und Lebenszufriedenheit von Abrufbeschäftigten ist entsprechend gering. Auch ihre eigene Gesundheit schätzen sie tendenziell schlechter ein als der Durchschnitt.⁸ Arbeit auf Abruf bleibt weit hinter den Garantiestandards von Normalarbeit zurück. Es muss deshalb möglichst zügig eine politische Exit-Strategie gefunden werden.

Befristungen: in der Endlosschleife

Befristete Arbeitsverträge sind auf ein Rekordhoch angestiegen. Nach Selbstauskunft der Betriebe wird inzwischen fast jeder zweite neue Arbeitsvertrag auf Zeit abgeschlossen. Bundesweit waren insgesamt 8,3 Prozent der Beschäftigten befristet eingestellt, im Land Bremen sogar 9,6 Prozent.⁹ Die repräsentativen Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer ergaben mit 11,8 Prozent etwas höhere Werte. Nach Branchen spielen Verträge auf Zeit im Bereich Erziehung und Unterricht und den unternehmensnahen Dienstleistungen mit der Leiharbeit eine große Rolle. Auch wenn sich 70 Prozent der befristeten Verträge der Privatwirtschaft zuordnen lassen, ist in Relation zur Beschäftigung eine überproportionale Häufung im gemeinnützigen Sektor und im öffentlichen Dienst zu beobachten.

Die Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer hat auch gezeigt, dass befristete Beschäftigte von Sorgen um eine unsichere Zukunft umgetrieben werden. 42 Prozent fühlten sich durch den Vertrag auf Zeit in hohem oder sehr hohem Maß belastet. Andere Studien zeigen, dass die unsicheren Beschäftigungsperspektiven Wirkungen bis weit in ihre Lebensplanung hinein entwickeln, schon gar, wenn sich die befristeten Verträge aneinanderreihen. Denn mit gewissen Beschränkungen sind auch sogenannte Kettenbefristungen möglich.

5 Vgl. Klinger/Weber (2017).

6 Vgl. BAuA (2014).

7 Vgl. Hank/Stegmaier (2018).

8 Vgl. BAuA (2016).

9 Vgl. IAB (2018).

Manchmal gibt es einen triftigen sachlichen Grund für eine Befristung wie eine Elternzeit- oder Krankheitsvertretung. Arbeitgeber nutzen jedoch die gesetzliche Möglichkeit ausgiebig, Verträge auch ohne jeden Sachgrund zu befristen, beispielsweise um die Probezeit zu verlängern oder ohne Kündigungsschutz schnelle Anpassungen des Stellenvolumens zu realisieren. Fast die Hälfte der Befristungen wird ohne Sachgrund vorgenommen. Das Bundesverfassungsgericht hat unlängst an den eigentlichen Ausnahmecharakter von Befristungen erinnert¹⁰ und damit den dringenden Reformbedarf des Befristungsrechts unterstrichen.

Arbeitnehmerüberlassung: verliehen, verraten und verkauft?

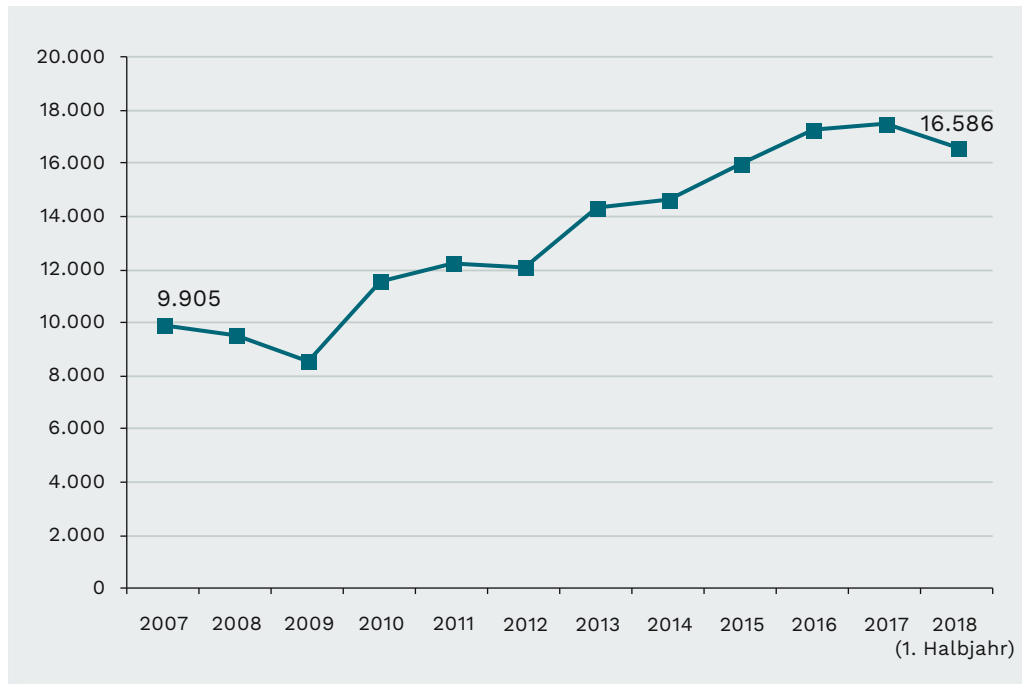
Im April 2017 sind Änderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes in Kraft getreten. Sie sollten den Einsatz von Leiharbeit wieder auf das Abfangen unvorhersehbarer Personalengpässe durch den vorübergehenden Einsatz externer Beschäftigter orientieren und eindämmen. Für die Beurteilung der Wirkungen der Reform ist es wegen der langen Übergangsfristen noch zu früh. Eine Evaluierung ist für das Jahr 2020 geplant. Die Leiharbeitsquote liegt bundesweit seit der Reform stabil bei 2,7 Prozent.¹¹

Das Land Bremen bleibt mit einer Leiharbeitsquote von 4,5 Prozent eine Hochburg der Leiharbeit. Dabei waren im Juni 2018 mit 16.700 Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern rund 1.000 Menschen weniger in der Verleihbranche beschäftigt als noch im Vorjahr. Die Beschäftigung von entliehenen Arbeitskräften konzentriert sich stark auf einzelne Branchen. In absoluter Betrachtung ist die Logistik mit 4.800 Leiharbeitsbeschäftigten führend. Die relative Betrachtung zeigt, dass die Leiharbeit in einigen Branchen weiterhin fest in Personalplanung und Arbeitsorganisation verankert und auf Dauer angelegt ist. So liegt in der Metallbearbeitung der Anteil der Leiharbeitskräfte an den Beschäftigten bei knapp 40 Prozent.

Trotz hoher Flexibilitätsanforderungen erzielen Leiharbeitskräfte mehrheitlich nur einen Niedriglohn. Die von der Politik immer wieder in Aussicht gestellten Klebeffekte sind dagegen nicht eingetreten. Stattdessen bleibt die hohe Arbeitsplatzunsicherheit prägend für die Leiharbeit. Kurze Beschäftigungsdauern dominieren. Im Land Bremen enden 70 Prozent der Leiharbeitsverhältnisse, bevor ein Jahr vergangen ist. Viele Beschäftigte wechseln immer wieder zwischen Leiharbeit, Phasen der Arbeitslosigkeit und erneuter Leiharbeit.

¹⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 6. Juni 2018 – 1 BvL 7/14, 1 BvR 1375/14.

¹¹ Kern der Reform von 2017 war die Stärkung des Equal-Pay-Grundsatzes und die Einführung einer gesetzlichen Überlassungshöchstdauer von 18 Monaten beim selben Entleihunternehmen. Wegen der Übergangsregelung griff der Equal-Pay-Grundsatz (tritt nach frühestens neun Monaten ein) erstmals am 1. Januar 2018, die Überlassungshöchstdauer erstmals am 1. Oktober 2018. Die Überlassungshöchstdauer ist zudem durch Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung relativierbar. Die Regelung stand zudem von Anfang an in der Kritik, weil sie personenbezogen und nicht arbeitsplatzbezogen ist. Es besteht deshalb weiter die Möglichkeit zum legalen Dauereinsatz von Leiharbeit auf Stammarbeitsplätzen. Dafür muss lediglich eine einzelne Leiharbeitskraft gegen eine andere ausgetauscht werden. Auch wiederholte Einsätze derselben Leiharbeitskraft beim selben Entleiher sind möglich, wenn dazwischen eine Karenz von drei Monaten liegt.

Abbildung 2:**Das Land Bremen bleibt eine Hochburg der Leiharbeit**

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigtenstatistik

Niedriglohn: wenn das Geld nicht reicht

Nicht einmal die Vollzeitarbeit garantiert Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern heute ein Einkommen, das eine Teilhabe ermöglicht, wie sie für die Mehrheit der Bevölkerung selbstverständlich ist. Im Jahr 2017 arbeitete in Deutschland etwa jeder fünfte Vollzeitbeschäftigte für einen Niedriglohn, im Land Bremen waren es mit knapp 18 Prozent etwas weniger. Der 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn hat den Niedriglohnsektor nicht verkleinert. Immerhin ist nun eine rote Haltelinie eingezogen, die das Ausfransen der Stundenlöhne nach unten stoppt.

Das Problem einer wachsenden Zahl von sogenannten „working poor“ ist damit aber nicht gelöst. Tatsächlich ist die überwiegende Mehrheit der von Armut betroffenen Menschen in Deutschland erwerbstätig. Beinahe jede/jeder Zehnte ist betroffen, 40 Prozent davon sind voll erwerbstätig.¹² Für Bremen garantiert der gesetzliche Mindestlohn von aktuell 9,19 Euro nicht einmal für Alleinstehende mit einer Vollzeitstelle ein Monatseinkommen oberhalb von Grundsicherungsansprüchen. Den steigenden Lebenshaltungskosten und Mietbelastungen läuft der gesetzliche Mindestlohn mit seinen kleinschrittigen Erhöhungen zu langsam hinterher. Deshalb müssen die viel zu niedrigen Löhne mit steuerfinanzierten Sozialleistungen aufgestockt werden.

Diese Entwicklungen haben in den Bundesländern die Debatten um höhere Landesmindestlöhne wieder aufleben lassen. Im Land Bremen hat das zur Reaktivierung des landeseigenen Mindestlohns geführt, um wenigstens überall da existenzsichernde Löhne sicherzustellen, wo die öffentliche Hand beteiligt ist.

12 Vgl. Der Paritätische Gesamtverband (2018).

Bremen und Bremerhaven zu Vorzeigestädten guter Arbeit machen

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind der Garant für Wohlstand und wirtschaftlichen Erfolg. In modernen und demokratischen Arbeitsgesellschaften ist „gute Arbeit“ – gemessen an den Garantiestandards des Normalarbeitsverhältnisses – ein Leitbild für die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen. Ein Bundesland, das sich als Standort für „gute Arbeit“ profiliert, profitiert dreifach: Es ist gut für die Beschäftigten, vorteilhaft für die Unternehmen, die ihr Personal halten und neues rekrutieren wollen, und stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Als größter Arbeitgeber im Land Bremen trägt der Konzern Bremen eine besondere Verantwortung für die Gestaltung guter Arbeit. Ein vorbildlicher Wegweiser ist die vom Bürgermeister und seiner Stellvertreterin zusammen mit dem Gesamtpersonalrat unterzeichnete „Bremer Erklärung zu fairen Beschäftigungsbedingungen“. Im nächsten Schritt sollen von der Landesregierung konkrete und verbindliche Schritte zur Reduzierung atypischer Beschäftigung in der Kernverwaltung und in den landeseigenen Gesellschaften festgelegt werden, um die Ziele der Vereinbarung zu erreichen: Minijobs grundsätzlich nicht zu nutzen, unfreiwillige Teilzeit durch passende Arbeitszeiten zu ersetzen, auf sachgrundlose Befristungen zu verzichten, Befristungen mit Sachgrund auf ein Minimum zu reduzieren und schließlich Leiharbeit nur noch zu nutzen, um überraschende und kurzfristige Personalengpässe zu überbrücken.

Als Auftraggeber kann die öffentliche Hand ihre Marktmacht nutzen, um gute Arbeit zu gestalten: Öffentliche Mittel sollen keine prekäre Beschäftigung protegieren. Bei der Auftragsvergabe sollen deshalb die Potenziale des Tariftreue- und Vergabegesetzes umfassend genutzt werden, um fairen Wettbewerb und faire Löhne zu fördern und soziale Aspekte zu stützen. Bei Zuwendungs- oder Leistungsverträgen nach den Sozialgesetzbüchern sollen künftig Tariflöhne und auch andere Kosten für gute Arbeit eingepreist werden. Den Landesmindestlohn zu reaktivieren und ihn zugleich in der Höhe an die unterste Lohngruppe des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst zu koppeln, war deshalb ein guter Schritt. Dadurch würde eine der Landesverfassung angemessene Lohnuntergrenze geschaffen und zugleich für fairen Wettbewerb zwischen öffentlichem und privatem Sektor gesorgt.

Die Unterschiede zwischen den Branchen sind groß: In manchen sind atypische und prekäre Beschäftigungsverhältnisse weitverbreitet. Um die spezifischen Arbeitsbedingungen in einem Wirtschaftszweig zu verbessern, sind Branchendialoge ein geeignetes Instrument. Sie sollen zu einem stadtpolitischen Standard werden mit dem dezidierten politischen Ziel, eine faire Arbeitswelt im Land Bremen zu gestalten. Zu prüfen ist auch, ob bei allen politischen Entscheidungen ein „Check gute Arbeit“ eingeführt wird, um – analog zur Mittelstandsprüfung – die zu beschließenden Maßnahmen so zu justieren, dass sie gute Arbeit fördern und prekäre Beschäftigung zurückdrängen.

Beschäftigte in prekären Arbeitsverhältnissen sind eine strukturell wenig durchsetzungsfähige und besonders verletzte Gruppe am Arbeitsmarkt. Sie brauchen deshalb bei der Durchsetzung ihres Rechts stärkere Unterstützung. Deshalb soll eine unbürokratische Hotline eingerichtet werden, bei der – auch anonym – mögliche Gesetzesverstöße gemeldet werden können. Die landeseigenen Kontrollbehörden müssen personell gut ausgestattet werden und bei Bedarf eingreifen.

Literatur

BAuA [= Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin] (2014): Nach Feierabend in den Zweitjob!? Mehrfachbeschäftigung abhängig Beschäftigter, Mai 2014.

BAuA [= Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin] (2016): Arbeitszeitreport Deutschland 2016.

Der Paritätische Gesamtverband (2018): Wer die Armen sind. Der Paritätische Armutsbericht 2018, 1. Auflage, Dezember 2018.

Hank, Eva/Stegmaier, Jens (2018): Arbeit auf Abruf, Rufbereitschaft und Bereitschaftsdienst: Wenn die Arbeit ruft; IAB-Kurzbericht Nr. 14/2018.

IAB [= Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung] (2018): Befristete Beschäftigung in Deutschland. Aktuelle Daten und Indikatoren, 3. Juli 2018.

Klinger, Sabine/Weber, Enzo (2017): Zweitbeschäftigungen in Deutschland. Immer mehr Menschen haben einen Nebenjob, IAB-Kurzbericht Nr. 22, 17.10.2017.

Mückenberger, Ulrich (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. In: Zeitschrift für Sozialreform 1985.

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (2016): Nachfolgestudie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) sowie den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, November 2016.

Carola Bury

„Verkehrte Welt“ – Leiharbeit in der Pflege

In aller Kürze:

Während Leiharbeit in den meisten Branchen dazu dient, Kosten für Arbeitgeber zu senken und unternehmerische Risiken auf Beschäftigte abzuwälzen, bekommt sie in der Pflege durch Fachkräftemangel einerseits und sehr belastende Arbeitsbedingungen für „Stammbeschäftigte“ andererseits eine neue Funktion: Fachkräfte ziehen ein Arbeitsverhältnis bei Leiharbeitsfirmen vor, weil sie hier oftmals übertariflich bezahlt werden und Einfluss nehmen können auf die Arbeitsbedingungen – zum Beispiel auf die Arbeitszeit. Für die Stammbeschäftigten in der Pflege ist einerseits jede zusätzliche Hand willkommen, andererseits sind Beschäftigte aus Zeitarbeitsfirmen schwieriger und nur mit größerem Aufwand in die Abläufe zu integrieren. Da die Einrichtungen zunehmend Schwierigkeiten haben, Fachkräfte für sich zu gewinnen, müssen sie auf Leiharbeitskräfte zurückgreifen, um Fachkraftquoten und Mindestbesetzungen zu gewährleisten – andernfalls droht die Schließung von Stationen und Bereichen. Gleichzeitig bekommen die Einrichtungen höhere Kosten für Leiharbeit aus den Pflegesätzen nicht refinanziert. Mit der Sonderrolle der Leiharbeit in der Pflege, den Auswirkungen auf die Stammbesetzungen und die Versorgungsqualität beschäftigt sich der Artikel

➔ Leiharbeit zählt zu den atypischen Arbeitsverhältnissen und ist in nahezu allen Branchen ein Beispiel für eine zunehmende Prekarisierung des Arbeitsmarktes. Häufig sprechen unternehmensstrategische Entscheidungen für den Einsatz von Leiharbeit: um die Rekrutierung von Arbeitskräften „just in time“ sehr flexibel zu ermöglichen, um Arbeitskosten zu minimieren durch niedrigere Löhne und geringere Sozialabgaben, um Arbeitnehmerrechte systematisch auszuhebeln, um unternehmerische Risiken auf Beschäftigte zu verlagern. Zeitarbeit zählte in den vergangenen Jahren zu den am schnellsten wachsenden Branchen.

Erstmals war 1972 ein Gesetz zur Leiharbeit in Kraft getreten mit der Intention, Leiharbeit zuzulassen, um kurzfristige Personalengpässe aufzufangen. Bei den folgenden Änderungen wurden Schutzbestimmungen für die Beschäftigten abgebaut, vor allem 2003 im Rahmen der Arbeitsmarktregelungen (Hartz I-IV)¹. Zwar wurde mit der letzten Novellierung vom 1.4.2017 die Verleihdauer auf 18 Monate begrenzt und nach neun Monaten eine Angleichung der Bezahlung nach dem „Equal Pay“ vorgesehen. Und auch wenn diese Reform begrenzte Wirkung zu entfalten scheint (*siehe Artikel zur „Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremen“ in diesem Bericht*) entsprechen auch diese Maßnahmen in keiner Weise den EU-Richtlinien, die Leiharbeit als vorübergehendes Instrument vorschreiben. Leiharbeit bleibt damit für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit hohen Risiken verbunden: Beschäftigungsinstabilität, ungenügende soziale Sicherung bis zur mangelhaften Möglichkeit, an betrieblichen Weiterbildungen teilzunehmen.

¹ Vgl. Geraedts (2016).



Sonderrolle Pflege und Gesundheitswesen

Eine Sonderrolle im Bereich der Leiharbeit findet sich in der Pflege und im Gesundheitswesen: Einerseits wurde Leiharbeit auch hier in den zurückliegenden Jahrzehnten mit dem strategischen Ziel eingesetzt, durch Ausgliederung eine Kostenreduzierung zu erreichen und die Rechte von Beschäftigten abzubauen. Doch zum anderen gibt es bekanntlich einen massiven Fachkraftmangel in der Pflege und im ärztlichen Bereich. Und hierdurch haben sich die Funktionen von Leiharbeit für beide Seiten – Beschäftigte wie Unternehmen – erheblich geändert.²

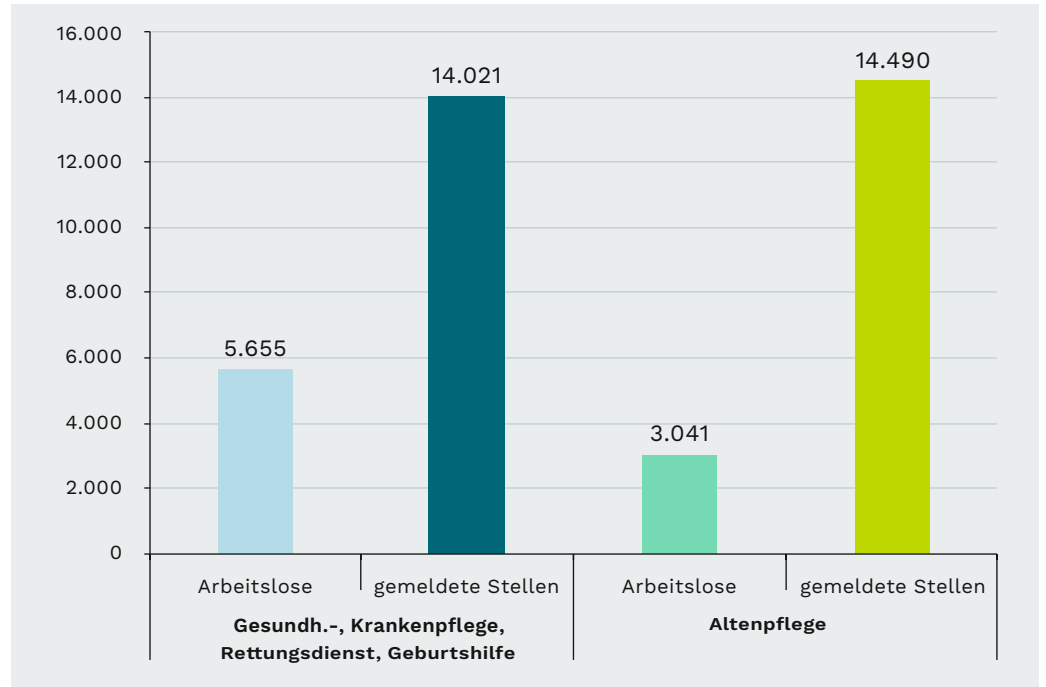
Die aktuellen Zahlen für Kranken- und Altenpflege zeigen deutlich die Situation auf dem Arbeitsmarkt. Bundesweit übersteigt die Zahl der gemeldeten (!) offenen Stellen bei Weitem die Zahl der als arbeitslos gemeldeten Kräfte. Das Deutsche Pflegebarometer 2018 schätzte mehr als 17.000 offene Stellen im Arbeitsfeld Altenpflege, denn längst nicht alle werden bei der Agentur gemeldet.

² Bereits 2011 veröffentlichte die Arbeitnehmerkammer Bremen eine Studie zur Leiharbeit: vgl. Klöpffer (2011).

Abbildung 1:

Bestand an Arbeitslosen und gemeldeten Stellen in der Gesundheits-, Krankenpflege, Rettungsdienst, Geburtshilfe und Altenpflege

Deutschland, Dezember 2018, Fachkräfte, Spezialisten, Experten

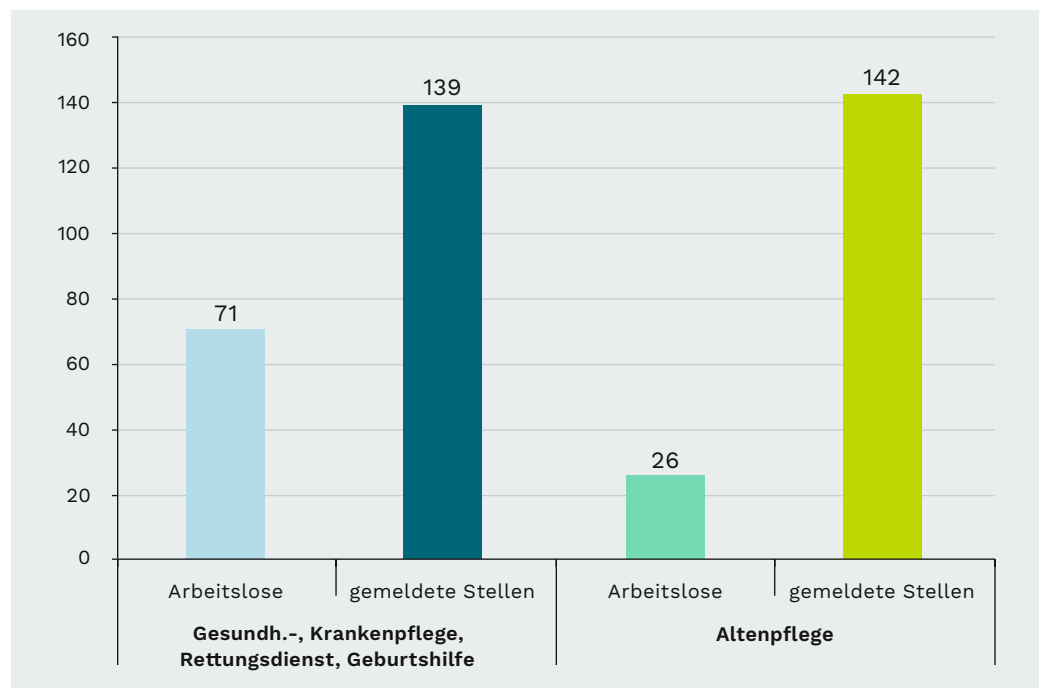


Quelle: Statistik der Bundesagentur

Abbildung 2:

Bestand an Arbeitslosen und gemeldeten Stellen in der Gesundheits-, Krankenpflege, Rettungsdienst, Geburtshilfe und Altenpflege

Land Bremen, Dezember 2018, Fachkräfte, Spezialisten, Experten



Quelle: Statistik der Bundesagentur

Lediglich im Hinblick auf die Hilfskräfte liegen die gemeldeten Stellen unter der Zahl der Arbeitsuchenden (374 Arbeitslose bei 66 gemeldeten Stellen).

Der Einsatz von Leiharbeit in der Pflege ist weitaus geringer als in anderen Branchen. Bundesweit liegt er bei Fachkräften in der Altenpflege bei 1,6 Prozent, bei Helferinnen bei 2,6 Prozent, in der Gesundheits- und Krankenpflege lediglich bei 1,8 Prozent bei den Fachkräften und 4,2 Prozent bei den Hilfskräften. Dabei ist der Trend auf Bundesebene in beiden Qualifikationsstufen leicht steigend.

Im Land Bremen lagen die Zahlen zum Stichtag 31.12.2017 für die Altenpflege bei 5,1 für die Fachkräfte und 6,6 Prozent für Hilfskräfte. Im Unterschied zum Bundestrend fallen die bremischen Zahlen beziehungsweise stagnieren. Allerdings liegen die Anteile im Land Bremen wesentlich höher, sodass von einer vorgezogenen Entwicklung in Bremen durch viele Ausgliederungen in den vergangenen Jahren ausgegangen werden kann.

Auf Arbeitgeberseite wird Leiharbeit im Gesundheits- und Pflegebereich inzwischen vorzugsweise zur

- ▶ Kompensation krankheitsbedingter Personalausfälle,
- ▶ zur Sicherung betrieblicher Personalschlüssel und Stellenkontingente oder
- ▶ zur Rekrutierung von spezifisch qualifiziertem Personal eingesetzt.

Für Betriebe ist der Einsatz von Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter in der Pflege teurer als die Arbeit mit Stammbeschäftigten. Entsprechend werden zuvor sämtliche Möglichkeiten genutzt, um auf den Einsatz verzichten zu können. Erst wenn der wirtschaftliche Betrieb selbst gefährdet ist, weil beispielsweise die Schließung von Stationen oder Einrichtungen droht, wird Leiharbeit eingesetzt. Entsprechend werden derzeit in vielen Bereichen, wie zum Beispiel in der Gesundheit Nord, Springerpools aufgebaut.

Pflegekräfte „fliehen“ in die Leiharbeit

So oder ähnlich lauten mitunter die Schlagzeilen eines Phänomens, das die Beschäftigtenseite in den Fokus nimmt. Noch ist Leiharbeit in der Pflege kein Massenphänomen, doch bundesweit hat der Trend zugenommen und es lässt sich feststellen, dass die Arbeit in einer Leiharbeitsfirma in der Gesundheits- und Pflegebranche zum Teil als ein von Beschäftigten gewünschtes Arbeitsverhältnis angestrebt wird. Der Anteil der Leiharbeit an den bundesweit rund 1,069 Millionen Arbeitsplätzen in der Gesundheits- und Pflegebranche betrug Ende 2017 zwar lediglich 2,2 Prozent, in Zahlen sind dies allerdings nicht unerhebliche 23.640, so die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der LINKEN vom September 2018.³

Dabei arbeiten vor allem die Pflegefachkräfte in der Leiharbeit meist „freiwillig“ und nicht, weil es keine unbefristeten Stellenangebote gäbe. Leiharbeit erscheint für Pflegekräfte oft als Ausweg, um aus ihrer belastenden Arbeitssituation zu kommen – ein neuer Weg neben der Option der Arbeitszeitreduzierung oder der nicht selten gewählten Möglichkeit, ganz aus dem Beruf auszusteigen.

„Ein enormer Pluspunkt für die Pflege im Leiharbeitsverhältnis ist, dass Arbeitsbedingungen von den Beschäftigten beeinflusst werden können – vor allem Dauer und Lage der Arbeitszeiten.“

3 Vgl. Deutscher Bundestag (2018), S. 59.

Gute Verhandlungspositionen für Pflegefachkräfte

Wenn Beschäftigte statt „ganz normal“ bei einem Träger der Gesundheits- oder Altenpflege lieber bei einer Leiharbeitsfirma angestellt sind, zeigt das, wie desolat derzeit die Situation im pflegerischen und ärztlichen Bereich ist. Und es zeigt, dass Pflegekräfte sich zunehmend ihrer Verhandlungsposition bewusst sind, denn es ist Tatsache, dass in der Leiharbeit bei Fachkräften inzwischen oft Löhne über Tarif bezahlt werden. Ein enormer Pluspunkt für die Pflege im Leiharbeitsverhältnis ist außerdem, dass Arbeitsbedingungen von den Beschäftigten beeinflusst werden können – vor allem Dauer und Lage der Arbeitszeiten. Auch ist die Bereitschaft bei Fachkräften gering, längere Anfahrten in Kauf zu nehmen, denn die Verhandlungssituation ermöglicht eine Auswahl von guten Kriterien bei den Stellenangeboten.

Als Motiv für ihren Wechsel zur Leiharbeit geben Beschäftigte neben erweiterten Möglichkeiten der individuellen Lebensplanung an, dass die eigenen Interessen und gute Arbeitsbedingungen durchgesetzt werden können. Diese Schlaglichter sind sicher begrenzt auf den Bereich der Fachkräfte und spezifische Qualifikationen, doch sie zeigen zugleich, dass Kriterien „guter Arbeit“ zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine dringende Frage sind – auch und insbesondere in Zeiten von Pflegenotstand.

Angesichts dessen verwundert es nicht, dass es inzwischen zu Situationen kommt, in der Betriebe angesichts fehlender Fachkräfte und unter den Vorgaben der Fachkraftquote oder der Qualifikationsvorgaben, an Grenzen kommen. Von Aufnahmestopps in Einrichtungen, Kündigungen von Betreuungsverträgen oder Ablehnungen bei der Versorgung von ambulanten Diensten wird bundesweit berichtet.

Seit Jahren führen die Gesundheits- und Pflegeberufe die Topliste der Vakanzzeiten der Bundesagentur für Arbeit an. Rund sechs Monate dauert es, bis eine gemeldete sozialversicherungspflichtige Stelle in der Altenpflege im Land Bremen wiederbesetzt wird, mehr als fünf Monate sind es bei Fachkräften in der Krankenpflege.⁴

4 Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service Nordost, Sonderauswertung: 11.02.2019, Auftragsnummer 279967. Den höchsten Zuwachs an Vakanzzahlen im Vergleich zum Vorjahr verzeichnet die Berufsgruppe „Medizinisches Laboratorium“. Auch wenn die Berufsgruppe durch ihre geringe Zahl und bei schon wenigen Fällen im Abgang unsystematischen Schwankungen unterliegen mag, so zeigt sich doch deutlich, wie wichtig eine ausreichende und kontinuierliche Ausbildung ist. Zu lange wurde in allen Gesundheits- und Pflegefachberufen zu wenig ausgebildet, in der Regel wurden die Ausbildungszahlen nicht erhöht, eher gesenkt. Lediglich im Bereich der Altenpflege konnten seit einigen Jahren höhere Ausbildungszahlen erreicht werden. Deutlich wurde dabei, dass ein Maßnahmenbündel notwendig ist: die Erhöhung von Schulplätzen, ein Umlageverfahren, das die Finanzierung der Ausbildungsvergütungen unter den Ausbildungsbetrieben ausgleicht und ein sehr guter Tarifabschluss für die Auszubildenden durch ver.di.

Personaldienstleistungen in Bremen

Derzeit gibt es in Bremen und im Einzugsbereich zehn Personaldienstleister, die sich auf den Gesundheits- und Sozialbereich spezialisiert haben oder neben anderen Berufsgruppen einen zusätzlichen Schwerpunkt in diesem Bereich haben. Zum Teil verstehen sie sich inzwischen auch als „Dienstleister für Beschäftigte“, müssen deren Interessen ebenso berücksichtigen, wollen sie Personal halten. So sind selbst Maßnahmen zur Personalbindung für diese Firmen kein Fremdwort: Weihnachtsfeiern, Grillnachmittage gehören ebenso dazu, wie eine weitestgehende Berücksichtigung der Wünsche der Beschäftigten. Dabei ist der Fachkräftemangel so groß, dass Personaldienstleister sich teilweise die Betriebe aussuchen können, mit denen sie zusammenarbeiten.

Einige Jahre gab es eigene Zeitarbeitsfirmen sowohl im Bereich der Wohlfahrt wie bei privaten Unternehmen.⁵ Doch die vor Jahren ausgelagerten pflegerischen Betriebsteile wurden inzwischen nahezu alle wieder „zurückgeholt“ – zumindest, was die Fachkräfte betrifft. Stattdessen werden Springerpools aufgebaut, die bessere Vergütungen oder spezielle Arbeitsorganisationen bieten.

Zugleich ist der Markt nicht regional begrenzt. Beispiel hierfür ist die Verleihplattform InSitu, die auch Partner in bremischen Einrichtungen ist. „In situ“ ist lateinisch und bedeutet „am Ort“ oder „unmittelbar am Ort“ – heute ist der Begriff Verwaltungen vor allem dadurch bekannt, dass die Plattform „InSitu“ der digitale Arbeitsmarktplatz für die Leiharbeit in der Pflege ist. „Schichtplaner mit Marktplatz für Zeitarbeit“ heißt es in der Eigendarstellung. „Arbeitgeber, Mitarbeiter, Honorarkräfte, Leasingpersonal, Ver- und Entleiher finden sich hier und gestalten gemeinsame Arbeitseinsätze. Von der Personalplanung über die Datenpflege bis hin zu Austausch und Kommunikation bietet InSitu alle Funktionen, um den Ansprüchen einer modernen Arbeitswelt gerecht zu werden.“⁶

Mehr als 280 Zeitarbeitsunternehmen sollen hier registriert sein, mehr als 19.000 Mitarbeiter mit ihren spezifischen Qualifikationen und Profilen sind hinterlegt. Angeboten werden Dienstleistungen für Entleiher und Verleiher.⁷

Die Stellenangebote auf den Homepages der Personaldienstleister versprechen eine Reihe betrieblicher „Wohltaten“, die andere Betriebe nicht offerieren: Dazu gehören neben einem unbefristeten Arbeitsvertrag

- ▶ übertarifliche Bezahlung nach Wahl in Voll- und Teilzeit,
- ▶ Zahlung von Sonderprämien wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld,
- ▶ Fahrtkostenbeteiligung für ein Monatsticket oder einer Pkw-Pauschale, auf Wunsch auch einen Pkw zur privaten Nutzung.

Aber auch:

- ▶ „Schichtvorlieben werden berücksichtigt und mit Ihnen gemeinsam im Vorfeld besprochen.“
- ▶ Eine spannende und verantwortungsvolle Tätigkeit mit beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten und gute Übernahmeoption durch unsere Kunden.
- ▶ Versprochen wird eine „Wertschätzung für Ihre Leistungen in der Pflege“.
- ▶ Arbeitsmedizinische Versorgung und gesundheitsfördernde Angebote.

Alle Punkte, von denen in der Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer gerade Beschäftigte aus dem Gesundheits- und Pflegebereich berichten, dass ihre Betriebe keine oder nur wenige Angebote machen.⁸

⁵ Beispiele hierfür sind die AWO-Tochter „bpm-Beratung Personal Management GmbH“ oder die Bremer Stiftungsservice GmbH als Tochter der Bremer Heimstiftung. Aber auch bei privaten Betreibern gab es eigenständige interne Leiharbeitsfirmen, wie bei der Bremer Residenz-Gruppe. In der Presse fand aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einem kirchlichen Träger auch die „Parat GmbH“ als Zeitarbeitsfirma der Diakonischen Stiftung Friedehorst Beachtung.

⁶ www.insitu.de.

⁷ Die Dienstleistungen reichen bis zur Überprüfung der Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften. Hingewiesen wird beispielsweise auf die Überschreitung der maximalen Überlassungsdauer oder das versehentliche Überschreiten der Ruhezeiten.

⁸ Anders als in der Logistik, wo ebenfalls viel Schichtdienst geleistet wird, sagen in der Regel die Beschäftigten in Pflegeheimen, dass bei ihnen nie oder nur selten auf private Interessen Rücksicht genommen wird.

74 Prozent sagen, dass keine unterstützenden Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit angeboten werden. Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2018).

Für die Betriebe richtig teuer

Richtig teuer ist der Einsatz von Leiharbeit inzwischen geworden, denn – anders als in anderen gewerblichen Branchen auf dem Markt – sind in den verschiedenen Versorgungsbereichen die Pflegesätze verbindlich vereinbart und die Refinanzierung von Personalkosten damit gedeckelt. Muss also für die Pflegefachkraft, die man sich ausleiht, mehr bezahlt werden als für die Stammbeschäftigte, so wird dies nicht aus den vereinbarten Pflegesätzen, zum Beispiel in der Altenpflege ausgeglichen. Dabei müssen die Betriebe an die Personaldienstleister nicht nur die reinen Personalkosten, sondern auch deren wirtschaftliche Dienstleistung und Verwaltung bezahlen. Hinzu kommen Vertragsbestandteile, die „Abwerbungen“ des Personals in die Stammebelegschaften der Betriebe mit erheblichen Ablössummen belegen. Ebenso gehen in die Sätze für die Arbeitnehmerüberlassung ein: Einarbeitungszeiten, spezifische Schulungen und die Gewinnmarge. Auch in der Leiharbeit ist der Preis abhängig von dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage.

Rund 30 Prozent mehr Kosten müssen Arbeitgeber aufwenden, wird Leiharbeit eingesetzt, rund 50 Prozent mehr im ärztlichen Bereich.

Die Forderung von Arbeitgebern, Leiharbeit durch die Kranken- oder Pflegekassen angesichts enger Etats und Pflegesätze refinanzieren zu lassen, geht dabei an den Problemen vorbei. Angemessene Refinanzierung einer soliden personellen Ausstattung muss das Ziel sein, damit die Personaldecke bei den Stammbeschäftigten so „dick“ wird, dass gute Arbeitsbedingungen auch für sie möglich sind. So wird es nicht zuletzt darauf ankommen, ob im Rahmen des derzeit laufenden Projektes am Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik (SOCIUM) der Universität Bremen ein bundeseinheitliches Personalbemessungsverfahren entwickelt und in der Folge als Standard umgesetzt werden kann. Denn aktuell helfen die Fachkraftquoten oder Personalmindeststandards lediglich „den Laden auf niedrigem Niveau am Laufen“ zu halten. Zugleich wird der Druck auf die Stammebelegschaften größer, das Image leidet, die Branche wird unattraktiv für Beschäftigte – ein Teufelskreis.

Auswirkungen auf die Stammebelegschaften und die Versorgung

Ein Einsatz von Leiharbeit in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die betrieblichen Abläufe und auf die Versorgungsqualität. Einarbeitungsbedarfe sind hoch und routinierte Arbeitsabläufe werden erschwert, denn Leiharbeit ist in der Regel die letzte Option für Arbeitgeber, den Betrieb auf Stationen und in Einrichtungen aufrechtzuerhalten – sei es aufgrund der vorgeschriebenen Personal- oder Fachkraftschlüssel oder weil das eigene Personal die Arbeit nicht mehr schafft oder deutliche Qualitätsmängel bestehen. Letztlich bedroht ist der wirtschaftliche Betrieb der Unternehmen – egal aufgrund welcher Ursache.

Pflegerische Tätigkeiten können zwar sehr unterschiedlich sein, sie erfordern aber in der Regel nicht nur qualifizierte und fachlich-technische Fähigkeiten, sondern ebenso soziale und emotionale Kompetenzen. In einigen Versorgungsbereichen ist die Qualität der personenbezogenen Dienstleistung direkt an eine dauerhafte und verlässliche Betreuung gebunden.

Fehlendes Pflegepersonal hat direkte Auswirkungen auf die Arbeitssituation. Pflegekräfte müssen fehlende Kolleginnen und Kollegen ersetzen, der steigende Arbeitsdruck führt zu zusätzlichen Belastungen und Stress und setzt einen Kreislauf in Gang, der die Situation der Teams weiter belastet. Auch die Strategien, durch den Einsatz von Hilfskräften oder Fachkräfte anderer Professionen Entlastung zu schaffen, bewirkt im Grund lediglich eine zusätzliche Verlagerung auf die verbliebenen Pflegefachkräfte, die insbesondere die personell reduzierten Schichten, wie Spät- und Nachtschichten abdecken müssen.

Dabei sind die Beziehungen ambivalent. Oft sind Kolleginnen und Kollegen froh über jede zusätzliche helfende Hand, also auch über Beschäftigte aus der Leiharbeit – zugleich sind diese mit den Abläufen, Gepflogenheiten und Dokumentationen vor Ort nicht vertraut und müssen entsprechend eingewiesen werden oder verdichten Arbeit bei der Stammebelegschaft. So sind Berichte, Leiharbeitnehmende wären generell nicht zur Dokumentation verpflichtet, zwar falsch, faktisch kann sich dies allerdings durchaus ergeben, wenn die vorhandenen technischen Einrichtungen nicht vertraut sind und weitere Einarbeitungszeit notwendig wäre. Vor allem aber dürften die weitaus besseren Konditionen bei den Dienstplänen, Rücksichtnahmen und die sogenannte „Rosinenpickerei“ bei den Stammteams für Frust und Unmut sorgen.

Damit gelangt man zum grundsätzlichen strukturellen Defizit im Pflegesektor: die zu dünne Personaldecke, mangelnde mitbestimmte Personalplanung und schlechte Arbeits- und Rahmenbedingungen. Zu lange ist die Reduzierung von Kosten im Gesundheits- und Pflegebereich über die Reduzierung der Lohn- und Personalkosten betrieben worden. Die Personaldecke ist häufig so dünn, dass selbst Krankheits- und Urlaubsphasen nicht mehr abgesichert werden können. Es verwundert daher nicht, dass insbesondere bei unserer Mitgliederbefragung die Prozentzahlen bei der Frage nach „Arbeite fast immer oder oft unter Zeitmangel“ im Krankenhaus 62 Prozent betragen (Altenheim 39 Prozent, alle Beschäftigten 36 Prozent).⁹

Aber auch „nicht verlässliche“ Dienstpläne, Holen aus dem Frei, angeordnete Überstunden oder Mängel in der Versorgung sind die Folge dieses Sparkurses. Dabei war, das darf man bei all dem nicht vergessen, die Reduzierung dieser Kosten politisches Ziel und ist in der Folge in allen Bereichen umgesetzt worden. Zugleich ist die Kultur in diesen Bereichen aber eine, die bislang auf den Helferidealismus der Belegschaften setzte und diesen ausnutzte. Einzig Gremien der betrieblichen Interessenvertretungen wie Betriebsräte könnten hier „gegensteuern“, den Einsatz von Leiharbeit thematisieren und klare Regelungen für die Stammbesetzungen durchsetzen.

Gestaltungsoptionen für „gute“ Pflegearbeit sind lange bekannt, dazu gehören vor allem die Dienstplangestaltung, Anpassung der vertraglichen Arbeitszeiten und Schichtmodelle, Reduzierung der beruflichen Belastung und Arbeitsplatzgestaltung für Ältere, realistische Kalkulation der Zeitvorgaben, Reduzierung der Überstunden, Pausenregelungen und Ausfallkonzepte.¹⁰ Dabei kann Optimierung nur bedeuten, dass die Interessen der Beschäftigten einbezogen werden müssen und Prozesse transparent zu machen sind. Eine „Optimierung“ allein auf Planungsebene oder lediglich im Interesse der Arbeitgeber wird zukünftig nicht haltbar sein.

In diesem Sinne ist auch ein verstärkter Einsatz von Leiharbeit keine Erfolg versprechende Strategie gegen den Fachkräftemangel. Wie in allen Branchen kann Leiharbeit nur begrenzt krankheitsbedingte Personalausfälle oder besondere Situationen kompensieren. Das bedeutet, dass zukünftig generell für die Stammebelegschaften Kriterien „guter Arbeit“ umgesetzt werden müssen. Nur wenn angemessene und faire Arbeitsbedingungen vorhanden sind, mit denen junge Menschen für Ausbildung zu gewinnen sind, das Personal gehalten und Beschäftigte bis zur Rente in der Branche arbeiten können, kann eine gute Versorgung sichergestellt werden. Dies liegt im Interesse aller politischen und betrieblichen Akteure im Gesundheitswesen.

⁹ Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2018).

¹⁰ Vgl. Benedix/Medjedović (2014), siehe dazu insbesondere Kapitel 8.

Literatur

Arbeitnehmerkammer Bremen (2018): Am Limit!

Arbeitsbedingungen in Gesundheits- und Pflegeberufen. Koordinaten der Arbeit im Land Bremen, Dezember 2018.

Benedix, Ulf/Medjedović (2014): Gute Arbeit und Strukturwandel in der Pflege. Gestaltungsoptionen aus Sicht der Beschäftigten. Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, Ausgabe 6, Februar 2014.

Deutscher Bundestag (2018): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Sylvia Gabelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Aktuelle Entwicklungen in der Leiharbeit, Drucksache 19/4148 vom 04.09.2018.

Geraedts, Regine (2016): Verliehen, verraten und verkauft? Die Reform von Leiharbeit und Werkverträgen steht an. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, März 2016, S. 70–75.

Klöpfer, Arne (2011): Verbreitung, Einsatzformen und Gestaltungsmöglichkeiten von Leiharbeit in der stationären Pflege, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Oktober 2011.

Dr. Marion Salot

Tarifbindung als Schlüssel für gute Arbeit

In aller Kürze:

Tarifverträge bieten einen wichtigen Schutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, indem Standards für alle zentralen Arbeitsbedingungen festgeschrieben werden. Allerdings ist die Tarifbindung in den vergangenen Jahren deutlich gesunken – auch im Land Bremen. Während sie in Branchen, die von großen Betrieben geprägt werden, noch recht stabil ist, ging sie in eher kleinteilig strukturierten Bereichen wie dem Einzelhandel stark zurück – mit den entsprechenden Folgen für die Beschäftigten. Hier können die Löhne in tarifgebundenen Betrieben beispielsweise über 30 Prozent höher sein, als in nicht tarifgebundenen Unternehmen. 2018 ist es im Gastgewerbe im Land Bremen gelungen, die Tariffucht durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Tarifvertrags zu stoppen. Hier konnten im vergangenen Jahr vor allem in den unteren Einkommensstufen Zuwächse realisiert werden. Um die Tarifbindung auszuweiten, sind starke Gewerkschaften und Betriebsräte unerlässlich. Darüber hinaus muss sich die Politik aber dafür einsetzen, die Einführung von allgemein verbindlichen Tarifverträgen zu erleichtern.

Der Tarifvertrag als Schutzschild für die Beschäftigten

➔ Tarifverträge liefern rechtlich verbindliche Rahmen für Löhne und Arbeitsbedingungen und übernehmen für die Beschäftigten daher eine wichtige Schutzfunktion. Hier werden Standards für Löhne, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Spätzuschläge und auch zu Arbeits- und Ruhezeiten festgelegt. Arbeitgeber und Arbeitnehmer einigen sich also auf gemeinsame Spielregeln, die in der Branche oder dem Unternehmen gelten sollen. Untersuchungen zeigen, dass Beschäftigte, die in tarifgebundenen Betrieben arbeiten, zufriedener sind, weil ein faires und verbindliches Raster geschaffen wurde. Aber auch für Arbeitgeber haben Tarifverträge entscheidende Vorteile, denn sie müssen nicht jeden Arbeitsvertrag individuell aushandeln. Branchentarifverträge sorgen dafür, dass die Betriebe einheitliche Wettbewerbsbedingungen bei den Arbeitskosten haben. Auch für die Gesellschaft spielen Tarifverträge eine große Rolle. Während durch einen gesetzlichen Mindestlohn eine Untergrenze gezogen wird, um den freien Fall der Löhne zu verhindern, sollen Tarifverträge dazu beitragen, die Beschäftigten sozial abzusichern, damit sie von ihren Löhnen gut leben können und auch eine auskömmliche Rente bekommen.

Dies gelingt nicht überall gleich gut. Die Verbreitung von Tarifverträgen schwankt daher erheblich. Die Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer Bremen „Koordinaten der Arbeit“ zeigt, dass beispielsweise mehr Vollzeit- als Teilzeitkräfte unter einen Tarifvertrag fallen, mehr Männer als Frauen und eher ältere als jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Besonders entscheidend ist aber die Größe des Betriebs. Hier liefert die Beschäftigtenbefragung ebenfalls eindeutige Hinweise: Während drei Viertel der Befragten, die in Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten arbeiten, angaben, dass sie unter einen Branchen- oder Haustarifvertrag fallen, waren es in den Betrieben mit 19 oder weniger

„In keinem anderen Bundesland ist der Anteil tarifgebundener Betriebe so stark gesunken wie in Bremen.“

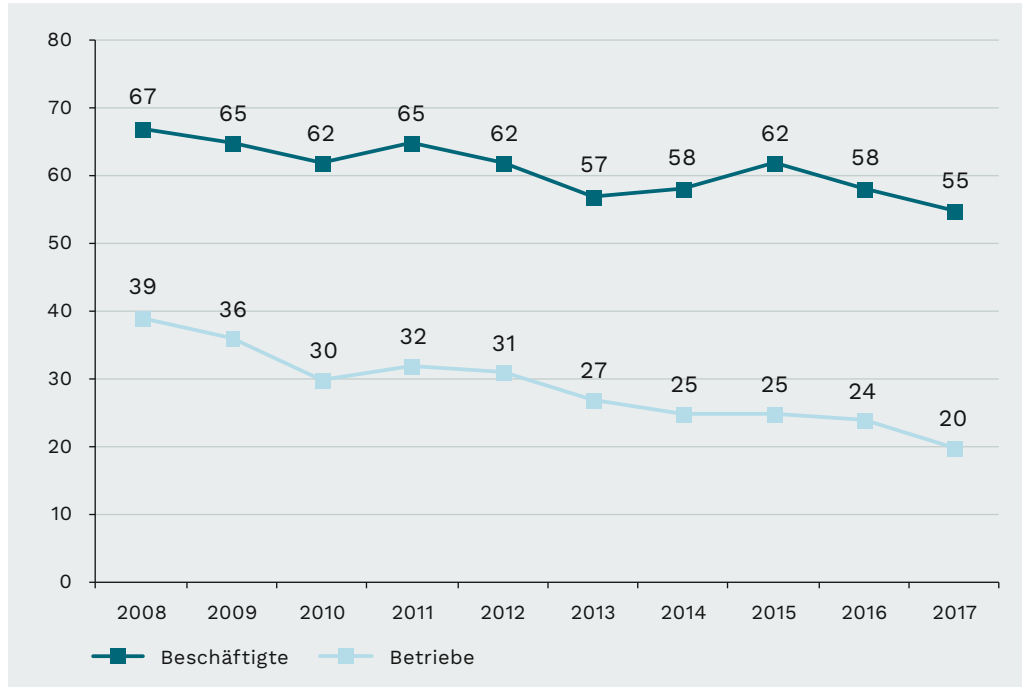


Beschäftigten nur 40 Prozent. Auch das Vorhandensein eines Betriebsrats erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass das jeweilige Unternehmen tarifgebunden ist. Drei Viertel der Befragten, die in einem Unternehmen mit Betriebsrat tätig waren, fielen auch unter einen Tarifvertrag. Umgekehrt profitierte nur jede/jeder dritte Beschäftigte von einem Tarifvertrag, wenn er oder sie in einem Unternehmen tätig war, der über keinen Betriebsrat verfügte. Eine

wichtige Rolle spielt natürlich auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad. Deshalb fällt die Tarifbindung in den einzelnen Branchen sehr unterschiedlich aus: Dem IAB-Betriebspanel zufolge arbeiten beispielsweise im verarbeitenden Gewerbe 70 Prozent der Beschäftigten im Land Bremen in tarifgebundenen Betrieben. Im Gesundheits- und Sozialwesen oder im Bereich Handel/Reparatur sind es hingegen weniger als 30 Prozent.

Abbildung 1:

Anteil der Beschäftigten und Betriebe mit Tarifvertrag im Land Bremen in Prozent
2008 bis 2017

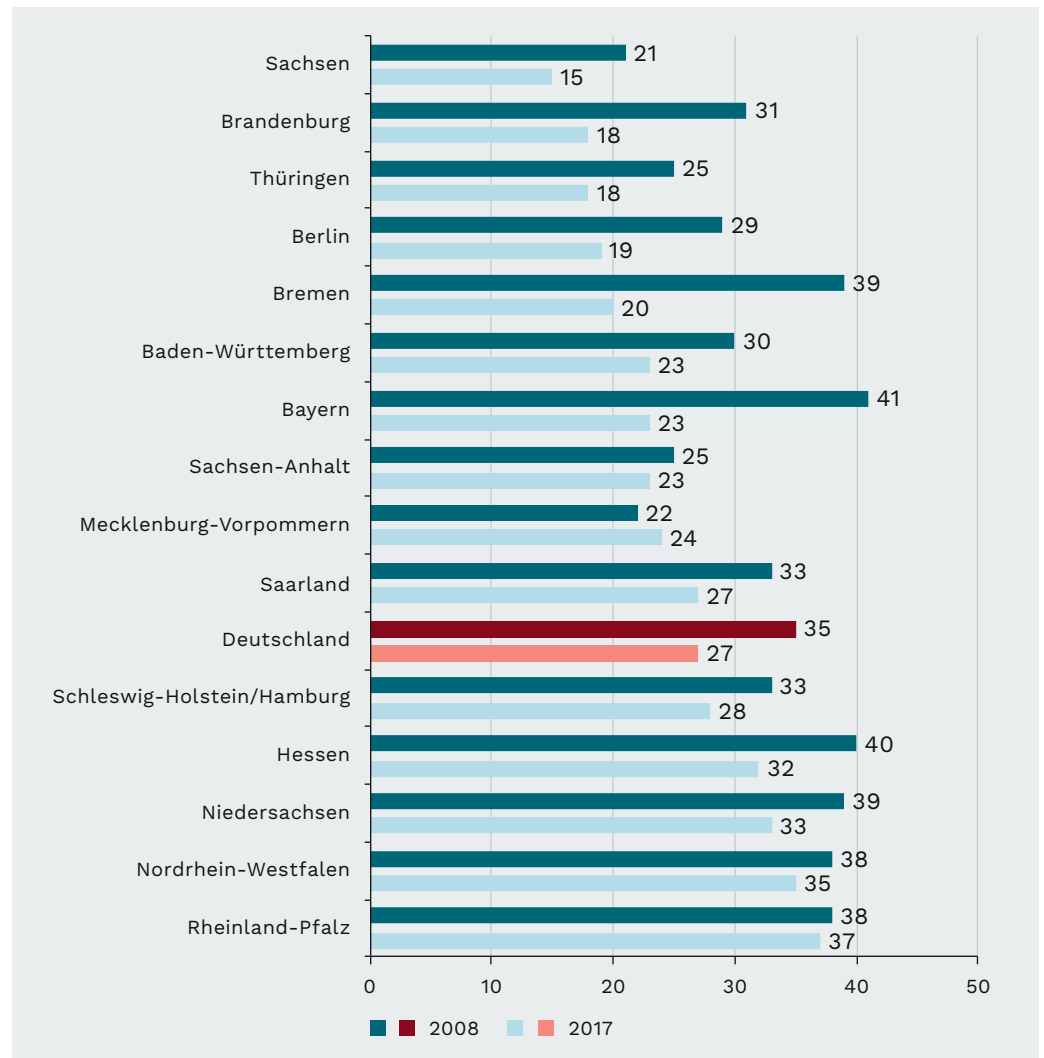


Quelle: IAB-Betriebspanel 2008 bis 2017

In den vergangenen Jahren ist die Tarifbindung deutlich zurückgegangen. Während in Deutschland im Jahr 2008 noch 53 Prozent der Beschäftigten in Unternehmen arbeiteten, in denen ein Branchentarif galt und weitere acht Prozent unter einen Haustarifvertrag fielen, waren es 2017 nur noch 47 Prozent beziehungsweise acht Prozent der Beschäftigten. Im Land Bremen fiel der Rückgang der Tarifbindung besonders deutlich aus: Waren hier 2008 noch 56 Prozent der Beschäftigten in Betrieben tätig, die einen Branchentarifvertrag anwendeten und für weitere 11 Prozent ein Haustarifvertrag galt, haben sich diese Anteile auf 38 beziehungsweise 17 Prozent verändert.

Besonders stark gesunken ist im Land Bremen aber der Anteil der tarifgebundenen Betriebe: 2008 haben hier noch 39 Prozent der Unternehmen nach Tarif gezahlt, 2017 sind es hingegen nur noch 20 Prozent (*siehe Abbildung 1*). In keinem anderen Bundesland ist der Anteil der tarifgebundenen Betriebe so deutlich gesunken. Bremen wird hier inzwischen nur noch von Berlin und ostdeutschen Bundesländern wie Sachsen, Brandenburg und Thüringen unterboten (*siehe Abbildung 2*).

Abbildung 2:
Anteil der tarifgebundenen Betriebe nach Bundesländern in Prozent
 2008 bis 2017



Quelle: IAB-Betriebspanel 2008 bis 2017

„In der Logistik im Land Bremen waren 2017 nur noch 12 Prozent der Betriebe tarifgebunden.“

Für Überraschung sorgt auch ein Blick auf die Tarifbindung nach Branchen, denn hier hat im Land Bremen insbesondere im verarbeitenden Gewerbe der Anteil der Betriebe abgenommen, in denen nach Tarif gezahlt wird. Alleine zwischen 2014 und 2017 ist er von 25 auf 14 Prozent gesunken. Auf die Beschäftigten hat diese Entwicklung nicht ganz so massiv durchgeschlagen: Während 2014 noch 82 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im verarbeitenden Gewerbe Tariflohn bekamen, ist dieser Anteil bis zum Jahre 2017 „nur“ auf 70 Prozent gesunken. Dies ist ein Indiz dafür, dass vor allem kleinere Unternehmen aus der Tarifbindung ausgestiegen sind.

Der Rückgang der Tarifbindung ist aber auch in anderen Branchen zu beobachten. In der Logistik in Bremen waren beispielsweise 2014 noch 27 Prozent der Unternehmen tarifgebunden, 2017 aber nur noch 12 Prozent. Der Anteil der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben ist von 50 auf 46 Prozent gesunken. Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Bereich „Handel/Reparatur“ hatte die Tariffucht besonders problematische Folgen: Hier ist zwar der Anteil der tarifgebundenen Unternehmen zwischen 2014 und 2017 nur von 17 auf 12 Prozent gesunken, der Anteil der Beschäftigten in tarifgebunden Unternehmen ging aber von 41 auf 28 Prozent zurück. Hier müssen also auch größere Betriebe dem Tarifvertrag den Rücken gekehrt haben (siehe Abbildung 3).

Der Einzelhandel auf der Kippe zur Niedriglohnbranche

Insbesondere im Einzelhandel machen solche Beispiele Schule. Er steht mittlerweile auf der Kippe, sich zur Niedriglohnbranche zu entwickeln. Das war nicht immer so. Noch Ende der 1990er-Jahre fielen deutschlandweit fast drei Viertel aller Beschäftigten im Einzelhandel unter einen Tarifvertrag. Mittlerweile sind es nur noch 40 Prozent. Ein wichtiger Grund für diesen Trend ist die sinkende Bedeutung der allgemein verbindlichen Tarifverträge. Bis zu den 1980er-Jahren waren diese im Einzelhandel noch nahezu flächendeckend gültig. Diese weite Verbreitung kam auch deshalb zustande, weil sich die Arbeitgeber damals explizit für allgemein verbindliche Tarifverträge ausgesprochen haben. Begründet wurde dies damit, dass so Schmutzkonzurrenz und Lohnrückerei vermieden werden. In einem Antrag des Arbeitgeberverbandes aus Nordrhein-Westfalen auf die Einführung der Allgemeinverbindlichkeit im Jahr 1998 wird sogar darauf hingewiesen, dass die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) geboten ist, um die soziale Komponente der

Abbildung 3:
Tarifbindung nach Branchen im Land Bremen

	Betriebe mit Tarifvertrag		Beschäftigte mit Tarifvertrag	
	2014	2017	2014	2017
verarbeitendes Gewerbe	25	14	82	70
Baugewerbe	55	47	66	66
Handel/Reparatur	17	12	41	28
Logistik	27	12	50	46
wirtschaftsbezogene Dienstleistungen	19	16	53	59
Gesundheits- und Sozialwesen	20	26	39	29
sonstige Dienstleistungen	23	19	41	54
öffentliche Verwaltung/Organisationen ohne Erwerbszweck	59	42	89	89
insgesamt	25	20	58	55

Quelle: IAB-Betriebspanel Bremen, Befragungswelle 2014 und 2017

OT – Ohne Tarifbindung-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden

Einige Arbeitgeberverbände haben zugelassen, dass Mitglieder ohne Tarif im Verband verbleiben oder in ihn eintreten können. Diese Strategie soll dazu dienen, die Mitgliederzahlen zu stabilisieren und die Unternehmen im Verband zu halten, die mit dem Ausgang der Tarifverhandlungen unzufrieden waren. Zudem wurde darauf spekuliert, dass so auch Betriebe dem Arbeitgeberverband beitreten, die eigentlich keinen Tarifvertrag anwenden möchten. Untersuchungen des WSI zufolge haben sich vor allem solche Arbeitgeberverbände für die Einführung von OT-Mitgliedschaften entschieden, die unter sinkenden Mitgliederzahlen litten. Problematisch

ist diese Entwicklung unter anderem deshalb, weil Arbeitgeber bei Tarifverhandlungen mit dem Wechsel in eine OT-Mitgliedschaft drohen und so Druck auf die Gewerkschaften ausüben können. So begegnen sich die Sozialpartner nicht mehr auf Augenhöhe und es erfolgt eine Machtverschiebung zugunsten der Arbeitgeberseite.¹

1 Vgl. Arbeitgeber – als Tarifpartner geschwächt. In: Böcklerimpuls 11/2010.

Marktwirtschaft auch im Einzelhandel zu erhalten und andernfalls eine Zersplitterung der Tariflandschaft droht. Hier hat sich das Blatt inzwischen gewendet. Die letzte Allgemeinverbindlichkeitserklärung im Einzelhandel erfolgte im Jahr 1992. Inzwischen gibt es deutschlandweit in dieser Branche nur noch ganz vereinzelte Vereinbarungen, die allgemein verbindlich sind, beispielsweise über vermögenswirksame Leistungen.

Aber nicht nur die Abkehr von allgemein verbindlichen Tarifverträgen hat die Tariffucht im Einzelhandel beschleunigt. In den vergangenen Jahren haben immer mehr Arbeitgeberverbände die sogenannte OT-Mitgliedschaft eingeführt. Unternehmen können hier auch dann im Arbeitgeberverband sein und beispielsweise die Angebote der Rechtsberatung und Prozessvertretung nutzen, wenn sie keinen Tarifvertrag anwenden (*siehe Kasten*). Durch diesen Umstand würden Arbeitgeberverbände quasi gegen die Interessen ihrer eigenen Mitglieder verstoßen, wenn sie sich für eine Ausweitung der Tarifbindung oder die Einführung einer AVE starkmachen.

Im Einzelhandel haben aber auch politische Entscheidungen, wie die Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes und die verlängerten Öffnungszeiten die Tariffucht forciert. Nicht tarifgebundene Unternehmen haben einen deutlichen Vorteil bei den Personalkosten – unter anderem auch deshalb, weil sie die Spät- und Nachtzuschläge sparen. So müssen tarifgebundene Einzelhändler ab 18.30 Uhr einen Zuschlag von 20 Prozent zahlen und ab 20 Uhr von 50 Prozent. Betriebe, die keinen Tarifvertrag anwenden, haben also schon allein in den Abendstunden einen deutlichen Lohnkostenvorteil. Dieser macht sich umgekehrt für die Beschäftigten direkt auf ihrem Gehaltscheck bemerkbar: Berechnungen des WSI zufolge² verdient beispielsweise eine vollzeitbeschäftigte Verkäuferin in der Endstufe der Gehaltsgruppe 2 bei einem nicht tarifgebundenen Lebensmittelhändler im Monat 36 Prozent weniger als ihre Kollegin, die nach Tarif bezahlt wird. Über das Jahr gerechnet beträgt der Lohnabstand sogar 49 Prozent, weil in dem nicht tarifgebundenen Betrieb unter Umständen auch das Weihnachts- und Urlaubsgeld entfällt. Innerhalb eines Jahres erhält

2 Prof. Dr. Thorsten Schulten: Bedeutung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung im Einzelhandel, Präsentation auf dem Branchendialog Einzelhandel des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 18. Januar 2018.

die Verkäuferin in dem tarifgebundenen Unternehmen 11.000 Euro mehr als ihre Kollegin, monatlich sind das immerhin 672 Euro. Gerade in einer Branche wie dem Einzelhandel sind solche Gehaltseinbußen beträchtlich, denn im Branchenvergleich liegen die Einkommen hier bereits jetzt auf den hintersten Plätzen.

Ein allgemein verbindlicher Tarifvertrag für das Gastgewerbe

Es gibt aber auch gute Nachrichten: So ist es in Bremen 2018 im Gastgewerbe gelungen, erstmals einen gesamten Entgelttarifvertrag für allgemein verbindlich zu erklären. Dem gemeinsamen Antrag von DEHOGA und NGG konnte deshalb stattgegeben werden, weil es gelungen ist, eine wirtschaftliche Fehlentwicklung nachzuweisen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine Aushöhlung der tariflichen Ordnung und eine Gefährdung des Arbeitsfriedens beziehungsweise eine Erosion des Tarifgefüges vorliegen. Ein Indiz hierfür können beispielsweise Verstöße gegen das Mindestlohngesetz sein. Dass diese im Gastgewerbe besonders häufig festgestellt werden, belegt auch die Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer „Koordinaten der Arbeit“. Diesen Daten zufolge verdienen 12,5 Prozent der Befragten aus dem Gastgewerbe weniger als den zum Befragungszeitraum geltenden Mindestlohn von 8,50 Euro.

Im Branchendurchschnitt haben dies beispielsweise mit fünf Prozent deutlich weniger Befragte ausgesagt. Erschwerend kommt hinzu, dass in der Gastronomie etwa drei Viertel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Niedriglohnempfänger sind und auch der Anteil der Aufstocker an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit mehr als elf Prozent deutlich über dem Durchschnitt von 3,5 Prozent liegt.³ Da diese Branche ausgesprochen kleinteilig strukturiert ist, ist eine schnelle Steigerung des Organisationsgrads und der Tarifbindung nur schwer zu erzielen. Eine entsprechende Rahmung durch einen allgemein verbindlichen Tarifvertrag war daher mehr als angebracht.

Eine Analyse der Einkommensentwicklung im Gastgewerbe hat gezeigt, dass es im vergangenen Jahr in Bremen tatsächlich zu einer Gehaltssteigerung gekommen ist – und zwar vor allem in den unteren Einkommensgruppen. Vollzeitbeschäftigte in der Leistungsgruppe 5, in der ungelernete Beschäftigte erfasst werden, die einfache Tätigkeiten ausführen, verdienten im dritten Quartal 2018 beispielsweise 93 Euro mehr als im Jahr davor. Das entspricht einer Gehaltssteigerung von 5,5 Prozent. Besonders stark angestiegen ist aber das Einkommen der vollzeitbeschäftigten Frauen, die im Gastgewerbe Anlernstätigkeit ausüben, die in einer Zeit bis zu zwei Jahren erworben werden kann (Leistungsgruppe 4). Während sie im dritten Quartal 2017 noch 1.613 Euro im Durchschnitt verdient haben, waren es 2018 1.823 Euro, also 210 Euro beziehungsweise 13 Prozent mehr. Durch diese Steigerung konnte der noch im Jahr 2017 zu konstatierende Lohnabstand zu den Männern in dieser Gehaltsgruppe, der gut 200 Euro betrug, komplett aufgehoben werden. Dieser Befund stützt die These, dass Tarifverträge einen wichtigen Beitrag dazu leisten können, die Gehaltsunterschiede zwischen Männern und Frauen aufzuheben.

³ Daten einer Sonderauswertung der Agentur für Arbeit im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen.

Um den digitalen Wandel gestalten zu können, sind starke Sozialpartner und Tarifverträge unerlässlich

Die Digitalisierung und die damit einhergehenden Veränderungen von betrieblichen Strukturen und Arbeitsverhältnissen werden dazu beitragen, dass es zukünftig immer schwieriger wird, die Tarifbindung zu schützen. Dabei ist es gerade in Branchen, in denen Automatisierungsprozesse dazu führen können, dass sich ganze Berufe verändern oder sogar wegfallen besonders wichtig, diese Prozesse tarifvertraglich zu rahmen und im Schlichterabschluss mit Arbeitnehmervertretungen zu gestalten. In welcher umfassender Form dieses möglich ist, zeigt der Tarifvertrag Zukunft, der im Dezember 2018 zwischen Eurogate und ver.di abgeschlossen wurde (siehe Kasten auf Seite 88). Tarifverträge tragen damit wesentlich dazu bei, Beschäftigte in Betrieben abzusichern, die vor massiven Umstrukturierungen stehen und übernehmen damit auch gesellschaftlich gesehen, eine wichtige Funktion. Damit diese aufrechterhalten und ausgebaut werden kann, ist die Politik gefordert, für die Ausweitung der Tarifbindung einzutreten und zu werben. Wichtige Bausteine sind hier natürlich die Tariftreue- und Vergabegesetze, bei denen das Land Bremen schon früh eine Vorreiterposition eingenommen hat. Allerdings wird dieses Instrument nicht ausreichen, um die Tarifbindung branchenübergreifend zu erhöhen. Deshalb sind weitere Maßnahmen zu prüfen, die hier entsprechende Pflöcke einschlagen können. Die Privilegierung von tarifgebundenen Unternehmen bei der Vergabe oder ihre vorrangige Berücksichtigung in der Wirtschaftsförderung können ebenfalls wichtige Signale senden.

„Tarifverträge leisten einen wichtigen Beitrag, die Gehaltsunterschiede zwischen Frauen und Männern aufzuheben.“

In einigen Branchen mit besonders kleinteiliger Struktur wie dem Gastgewerbe wird es hingegen auch in Zukunft schwer sein, eine umfassende Verbreitung von Tarifverträgen alleine über die Sozialpartner zu erreichen. Ähnlich ist die Situation im Einzelhandel. Deshalb ist es wichtig, die gesetzlichen Vorgaben zur Einführung von allgemein verbindlichen Tarifverträgen zu erleichtern. Aktuell ist neben der gemeinsamen Antragstellung des Arbeitgeberverbands und der zuständigen Gewerkschaft noch die Zustimmung des von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite paritätisch besetzten Tarifausschusses notwendig. Die Arbeitgeberseite hat also ein Vetorecht und kann die Einführung der AVE blockieren, auch wenn sich die jeweiligen Tarifpartner bereits darauf verständigt haben. Diese Regelung stellt eine unnötige Hürde dar. Die Arbeitnehmerkammer begrüßt daher den Beschluss der Bürgerschaft, eine Bundesratsinitiative auf den Weg zu bringen, die das Ziel hat, den Abstimmungsmodus so zu ändern, dass ein Antrag auf eine AVE nur mit einer Mehrheit im Tarifausschuss abgelehnt werden kann. Obwohl die jüngste Gesetzesreform eine Einführung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen dahingehend erleichtert hat, dass das harte 50-Prozent-Quorum als Voraussetzung abgeschafft wurde, ist die Frage der Verbreitung des Tarifvertrags bei anstehenden Allgemeinverbindlichkeitserklärungen immer noch ein wichtiges Kriterium. Allerdings ist eine präzise Erfassung der Tarifbindung in den Branchen weiterhin nicht sichergestellt. Die Arbeitnehmerkammer plädiert daher auch dafür, im Land Bremen ein öffentliches Tarifregister anzulegen, wie es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen bereits erfolgt ist.

Darüber hinaus sind starke Betriebsräte und Gewerkschaften unerlässlich, um die Tarifbindung auszuweiten. Deshalb sollte die Politik auch hier in Bremen offensiv für die Gründung von Betriebsräten werben und ihre Wichtigkeit herausstellen.

Dr. Marion Salot

Exkurs: Tarifvertrag Zukunft – bei Eurogate soll die Automatisierung sozial und mitbestimmt gestaltet werden

Im Containergeschäft steht die Automatisierung des Umschlags nicht erst seit gestern im Raum. Im Gegenteil: In Rotterdam und in dem von der Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA) betriebenen Umschlagplatz Hamburg-Altenwerder sind automatisierte Terminals bereits seit längerer Zeit im Einsatz. Da der Wettbewerb im Containergeschäft zunimmt, erwägt auch Eurogate verstärkt Automatisierungstechnologien in seine Prozesse zu integrieren. Dies kann auch den Containerumschlag in Bremerhaven betreffen. Aktuell wird in Wilhelmshaven das Forschungsprojekt STRADegy vorbereitet, das noch in diesem Jahr an den Start gehen soll. Ziel des Projekts ist es, die Sicherheit und Funktionsfähigkeit automatisch fahrender Straddle Carrier zu testen. Nach Abschluss des Projekts im JadeWeserPort wird Eurogate entscheiden, ob und an welchen Hafenstandorten das automatisierte System künftig zum Einsatz kommt. Dass dies Folgen für die Beschäftigten hat und langfristig auch Arbeitsplätze kosten wird, ist kein Geheimnis.

Damit die Automatisierungsprozesse im Unternehmen sozial und mitbestimmt umgesetzt werden, haben sich ver.di und Eurogate 1,5 Jahre an den Verhandlungstisch gesetzt. Das Ergebnis ist der seit Anfang 2019 gültige „Tarifvertrag Zukunft“. Der Vertrag könnte Vorbildcharakter für viele andere Betriebe haben, in denen Automatisierungsprozesse zu einer Veränderung der Beschäftigungsstruktur führen werden. Es wurden weitreichende Regelungen zugunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer getroffen und Maßnahmen ergriffen, um sie möglichst frühzeitig und umfangreich einzubeziehen.

Angesichts der schnellen Entwicklungen, die durch Digitalisierungsprozesse initiiert werden, hat der Tarifvertrag eine ausgesprochen lange Laufzeit von zehn Jahren. Bis zum Jahr 2025 werden betriebsbedingte Kündigungen aufgrund von Automatisierungsmaßnahmen hiermit ausgeschlossen. Das ist eine gute Nachricht für Bremerhaven, denn hier ist der Hafen einer der zentralen Säulen des Arbeitsmarktes. Vereinbart wurden außerdem Arbeitszeitmodelle, mit denen Schwankungen des Arbeitskräftebedarfs abgedeckt werden können. Eine große Rolle spielt auch das Thema Qualifizierung. Eurogate-Beschäftigte haben einen Anspruch darauf, ihre individuellen Weiterqualifizierungsfähigkeiten und Entwicklungsmöglichkeiten ermitteln und sich entsprechend qualifizieren zu lassen. Außerdem soll geprüft werden, ob Van-Carrier-Fahrer oder andere Beschäftigte, deren Arbeitsfeld automatisiert wird, in anderen Konzernbereichen eingesetzt werden können. Da Van-Carrier-Fahrer in die höchste Lohngruppe fallen, ist die Wahrscheinlichkeit, dass dies mit Gehaltseinbußen verbunden ist, besonders hoch. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bereit sind, sich für ihre neue Tätigkeit zu qualifizieren, wurde deshalb vereinbart, über fünf Jahre einen Nachteilsausgleich zu zahlen, sofern der neue Einsatzbereich in eine niedrigere Lohngruppe fällt. Dieser Nachteilsausgleich wird in den darauf folgenden fünf Jahren nach und nach abgeschmolzen. Insgesamt wurde festgeschrieben, dass die Beschäftigten höchstens zwei Lohngruppen nach unten rutschen können. Die maximalen Einkommensverluste sind demnach auf 15 Prozent begrenzt.

Besonders bemerkenswert ist aber die Verabredung, eine ständige, paritätisch besetzte Automatisierungskommission einzusetzen, denn diese stellt eine Ausweitung der Mitbestimmung dar. Die Kommission besteht aus jeweils vier Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern, wobei sich die Arbeitnehmerseite aus zwei hauptamtlichen ver.di-Mitgliedern zusammensetzt und zudem der Konzernbetriebsrat zwei Mitglieder wählt, um ihn hier zu vertreten. Die Arbeitgeber müssen das Gremium unaufgefordert über anstehende Investitionsvorhaben im Bereich der Automatisierung und entsprechende Personalplanungen informieren. Stehen Automatisierungsprozesse an, ist es Aufgabe der Arbeitgeber, ein nachhaltiges Personalkonzept zu erarbeiten, das im Rahmen der Automatisierungskommission beraten wird. Beschlüsse erfordern eine Mehrheit von 75 Prozent. Über dieses Instrument sind die Arbeitnehmervertreter also möglichst nah am Geschehen und über anstehende Entscheidungen auf dem Laufenden. Das Modell kann daher auch als Blaupause für andere Betriebe herangezogen werden, bei denen Automatisierungsprozesse anstehen.

Der Tarifvertrag Zukunft verdeutlicht, dass es gerade in Zeiten der Digitalisierung wichtig ist, starke Gewerkschaften und Betriebsräte zu haben, denn nur so ist es möglich, auf Augenhöhe mit Arbeitgebern über die Folgen für die Betriebsabläufe und Arbeitsformen zu verhandeln. In vielen Branchen führt die Digitalisierung aber dazu, dass sich Unternehmen umstrukturieren, mehr Menschen unterwegs oder zu Hause arbeiten und neue Arbeitsverhältnisse jenseits der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an Bedeutung gewinnen. So haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weniger Gelegenheiten, sich zu solidarisieren und Betriebsräte zu gründen. Auch für Gewerkschaften wird es schwerer, Zugang zu den Mitgliedern zu bekommen und neue zu gewinnen. Deshalb sollte auch die Politik für die Gründung von Betriebsräten werben und den Beschäftigten vermitteln, dass sie die Digitalisierung mitgestalten können und sollten.

Steffen Gabriel

Herausforderungen der neuen Innovationsstrategie im Land Bremen

In aller Kürze:

Die Innovationsfähigkeit eines Standorts ist zentral für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung, Forschung und Entwicklung sowie Anwendung von neuen Technologien werden immer wichtiger. Das Land Bremen hat durch seinen städtischen Charakter große Vorteile und profitiert von einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur und den zahlreichen Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Die Innovationspolitik im Land Bremen steht aktuell vor einer Neuaufstellung, die Orientierung auf Schlüsseltechnologien, kleine und mittlere Unternehmen sowie die Gründungsförderung sind zu begrüßen. Gleichzeitig ist die hohe Bedeutung von qualifizierten Fachkräften herauszustellen, sie bilden die Grundlage für Innovationen. Daher kommt der Fachkräftegewinnung, guten Arbeitsbedingungen sowie der Hochschul-, Aus- und Weiterbildung eine besondere Bedeutung zu.

➔ Innovationen bedeuten immer etwas Neues. Bestehende Dinge werden variiert, das heißt, es gibt Ergänzungen, Verbesserungen oder etwas gänzlich Neues. Je nach Definition bedeutet das für den wirtschaftlichen Bereich neue Produkte, neue Produkteigenschaften oder eine technische oder organisatorische Neuerung im Produktionsprozess; aber auch neue Märkte, neue Vorgehensweisen oder neue Arten des Vertriebs können als Innovation gesehen werden.

Sie werden im Zuge des technologischen Fortschritts und zunehmender internationaler Konkurrenz immer wichtiger, sowohl die Forschung und Entwicklung als auch die Anwendung von neuen Technologien gewinnen an Bedeutung. Sie stehen seit langer Zeit im Fokus der Wirtschaftspolitik, da sie in der Produktion Vorteile gegenüber der Konkurrenz generieren, Absatzmärkte sichern und Alleinstellungsmerkmale schaffen.

Einen weiteren Schub bekommt die Frage nach Innovationen durch die Digitalisierungsdebatte, die mit dem Schlagwort 4.0 eine hohe Aufmerksamkeit erfahren hat. Sie beschreibt den Einsatz von digitaler Technik in den verschiedensten Prozessen: der Einsatz von Algorithmen bei der Verarbeitung von großen Datenmengen, die Kommunikation von Maschinen untereinander über das Internet oder die Vernetzung von Menschen unabhängig von Raum und Zeit. Es wird an vielen Stellen bereits heute immer offensichtlicher, welche Bedeutung die Anwendungen innovativer Technik für den wirtschaftlichen Erfolg haben. Die hohe Produktivität und die damit verbundene Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland und im Land Bremen hängen davon ab, dass ein ausreichendes Niveau an Innovationen gehalten werden kann.

Die Beschreibung der unterschiedlichen Innovationen (*siehe Kasten*) zeigt, dass es sich dabei nicht nur um spektakuläre Erfindungen oder die Entwicklung gänzlich neuer Produkte handelt, sondern auch die Verwendung neuer Technologien, Geräte oder Vertriebswege innovativ sein können. Die Implementierung von neuen Methoden oder effizienteren Arbeitsprozessen finden folglich in vielen auch nicht forschenden Unternehmen statt, beispielsweise mit der Anwendung einer Datenbrille oder in Form eines neuen Computerprogramms. Es geht daher nicht nur um in der Zukunft liegende Chancen, sondern um den heutigen Transfer von Anwendungen und Wissen in bestehende Arbeitsprozesse und Produkte.



Innovationen:

Es gibt unterschiedliche Arten von Innovationen. Klassische Produktinnovationen finden sich vor allem in den Forschungs- und Entwicklungsabteilungen der Unternehmen. Dort werden neue Produkte entwickelt oder bestehende Produkte verbessert oder mit neuen Eigenschaften ausgestattet. Zunehmend wird die Entwicklung aber auch an spezialisierte Dienstleister vergeben oder man kooperiert mit Zulieferern oder anderen Unternehmen. Parallel dazu gibt es Produktinnovationen, die nicht von einer expliziten Forschungsabteilung entwickelt werden, sondern im Alltag in den verschiedenen Abteilungen von Unternehmen durch Projekte oder in den laufenden Arbeitsprozessen. Die sogenannten Prozess- und Organisationsinnovationen optimieren Arbeitsabläufe, indem sie Produktionsprozesse verbessern, den Lieferprozess effizienter gestalten oder neue Tools zur Messung der Kundenzufriedenheit einsetzen. Geschäftsmodellinnovationen bedeuten hingegen eine grundlegende Änderung des Geschäftsmodells, indem beispielsweise von einem Zwischenhändler auf Direktvertrieb umgestellt wird oder Lieferketten sehr stark verändert werden.

Innovationen werden auch außerhalb von Unternehmen an Hochschulen und Forschungseinrichtungen geschaffen. Damit sie zur Anwendung kommen, braucht es einen Transfer aus der Wissenschaft in die Wirtschaft. Er kann entweder direkt über konkrete Zusammenarbeit und gemeinsamen Projekten von Wirtschaft und Wissenschaft stattfinden. Oder indirekt: Über Grundlagenforschung, die später in den Unternehmen bei der anwendungsorientierten Forschung genutzt wird, über Gründungen aus dem Wissenschaftsbereich sowie über Menschen, die mit einer guten akademischen Ausbildung in den Unternehmen als qualifizierte Fachkräfte arbeiten.

Soziale Innovationen meinen einen Wechsel in der Art und Weise, wie mit gesellschaftlichen Herausforderungen und Problemen umgegangen wird, beispielsweise ein Wandel in der Arbeit und Arbeitsorganisation (Homeoffice, Leitungsaufgabe), dem Konsum (Wandel Statussymbole, Sharing Economy) oder der Wirtschaftsförderung (Kurzarbeit statt Kündigung).

Wissen ist die entscheidende Ressource für Innovationen

Die Grundlage für Innovationen bilden immer die Beschäftigten und ihr Wissen. In den Entwicklungsabteilungen, bei den forschungsintensiven Dienstleistern, in den Hochschulen und Forschungsinstituten sind qualifizierte Fachkräfte die zentrale Ressource für die Innovationsfähigkeit.¹ Für innovative Prozesse ist das Wissen dabei mehr als die reine Information, vielmehr müssen die Beschäftigten ihre Erfahrung einsetzen, bewerten, analysieren und entscheiden. Gerade in wissens- und forschungsintensiven Zusammenhängen liegt ein hohes Niveau an Wissen vor. Dieses ist einem steten Wandel unterworfen und muss daher häufig aktualisiert werden. Wollen Unternehmen am Markt erfolgreich sein, benötigen sie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die über die entsprechenden Fähigkeiten verfügen. Die Arbeitsmarktstatistik zeigt, dass in den wissensintensiven Branchen neben den

Akademikerinnen und Akademikern ein hoher Anteil von Beschäftigten mit einer Fachausbildung zu finden ist, die als Spezialisten und Experten eingeordnet werden. Wie schon geschrieben, sind Innovationen nicht nur die radikalen Neuerungen. Der wirtschaftliche Erfolg basiert immer stärker darauf, auch Neuerungen im kleineren Umfang umsetzen zu können. Mit Blick auf die Beschäftigten bedeutet das neben der Nutzung vorhandener Kompetenzen auch den Aufbau neuer Kompetenzen. Sie benötigen die für die Anwendung neuer Geräte notwendigen Qualifikationen und müssen mit dem Umgang geschult werden. Dies belegen auch die Erwartungen der Betriebe hinsichtlich der Auswirkungen des digitalen Wandels. Aus ihrer Sicht wird er mit einer Reihe von neuen Anforderungen und vor allem qualifikatorischen Erfordernissen an die Beschäftigten einhergehen.² Die Qualifizierung von Beschäftigten stärkt so die Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit der Unternehmen im Strukturwandel und mit Blick auf die Digitalisierung.

1 Vgl. Gehrke et al. (2019); EFI (2019), S. 21.

2 Vgl. SÖSTRA (2018), S. 99 f.

Die Aus- und Weiterbildung ist daher zentral für die immer stärker wissensbasierte Wirtschaft, qualifizierte Fachkräfte als Träger des notwendigen Wissens und Anwender neuer Technologien sind daher unabdingbar. Die Expertenkommission für Forschung und Entwicklung (EFI) bezeichnet eine Stärkung der Weiterbildungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund sich immer schneller wandelnder Qualifikationsbedarfe vor allem im digitalen Bereich als unerlässlich³ und die Bundesregierung formuliert in ihrer neuen Hightech-Strategie 2015, dass die Förderung neuer Technologien Hand in Hand mit Investitionen in Aus- und Weiterbildung geht⁴.

Innovationen im Land Bremen leicht unterdurchschnittlich

Doch wie innovativ ist ein Land oder eine Region? Ein zentrales Merkmal ist die sogenannte FuE-, die Forschungs- und Entwicklungsintensität, die den Anteil der Ausgaben für FuE am Bruttoinlandsprodukt (BIP) misst. Seit längerer Zeit war sowohl auf der EU- als auch auf Bundesebene die Drei-Prozent-Marke das erklärte Ziel. In der neuen Hightech-Strategie 2025 hat die Bundesregierung im September 2018 erklärt, bis zum Jahr 2025 den Anteil auf 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu steigern.

Schaut man sich die Entwicklungen im Land Bremen an, so erkennt man einen deutlichen Anstieg in den vergangenen Jahren. Der Anteil am BIP konnte von 2,14 Prozent im Jahr 2005 auf 2,85 Prozent im Jahr 2016 gesteigert werden und liegt damit nahe dem Drei-Prozent-Ziel. Allerdings zeigt der detaillierte Blick eine der Schwächen des Landes Bremen auf. Denn der Anstieg in den gesamten Ausgaben wird im Wesentlichen durch

die Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen getragen. Der Anteil der Wirtschaft hingegen wächst auf sehr geringem Niveau und bleibt mit 1,02 Prozent deutlich hinter den zwei Prozent im bundesweiten Durchschnitt zurück. Die Steigerungen durch die öffentliche Hand sind sehr begrüßenswert, das Land Bremen mit seinen zwei Stadtstaaten kann durch die Hochschulen und Forschungsinstitute einen klaren Standortvorteil nutzen und verstärken. Jedoch fehlt durch den schwächeren Anteil der Wirtschaft ein entscheidender Aspekt für einen erfolgreichen Standort; diesen gilt es ebenfalls zu steigern.

Die Defizite in der FuE-Intensität sind nicht leicht zu erklären. Im IAB-Betriebspanel Bremen steht das Land Bremen bei den Innovationen im Vergleich mit westdeutschen Großstädten und Deutschland gut da, der Anteil der Betriebe mit Innovationen ist überdurchschnittlich. Diese Kennzahlen messen jedoch nur die Anzahl der Betriebe und sagen wenig über die Höhe der verwendeten Mittel. Zudem konzentriert sich ein Großteil der Innovationsausgaben in Deutschland auf Großunternehmen⁵ und auf die industriellen Branchen. Von den insgesamt 166,9 Milliarden Euro in 2017 wurden allein im Fahrzeugbau 52,4 Milliarden Euro ausgegeben, dahinter folgen die Bereiche Elektronik und Elektrotechnik mit 21,4 Milliarden Euro und die Chemie- und Pharmabranchen mit 19 Milliarden Euro.⁶ In den Dienstleistungsbereichen stehen die Bereiche IT und Telekommunikation mit 12,9 Milliarden Euro, die wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen mit sieben Milliarden Euro und die Finanzdienstleistungen mit sechs Milliarden Euro an der Spitze. Sie alle zählen zu den wissensintensiven Dienstleistungen, die als besonders innovativ gelten.

Abbildung 1:
Forschungs- und Entwicklungsintensität nach Bereichen
Anteil der FuE-Aufwendungen am BIP in Prozent

		außeruniversitäre			
		insgesamt	Wirtschaft	Hochschulen	Einrichtungen
Land Bremen	2007	2,14	0,85	0,58	0,71
	2016	2,85	1,02	0,78	1,04
Deutschland	2007	2,44	1,71	0,39	0,34
	2016	2,93	2,00	0,53	0,40

Quelle: Schasse (2019), S. 16

3 Vgl. EFI (2018), S. 37.

4 Vgl. Die Bundesregierung (2019).

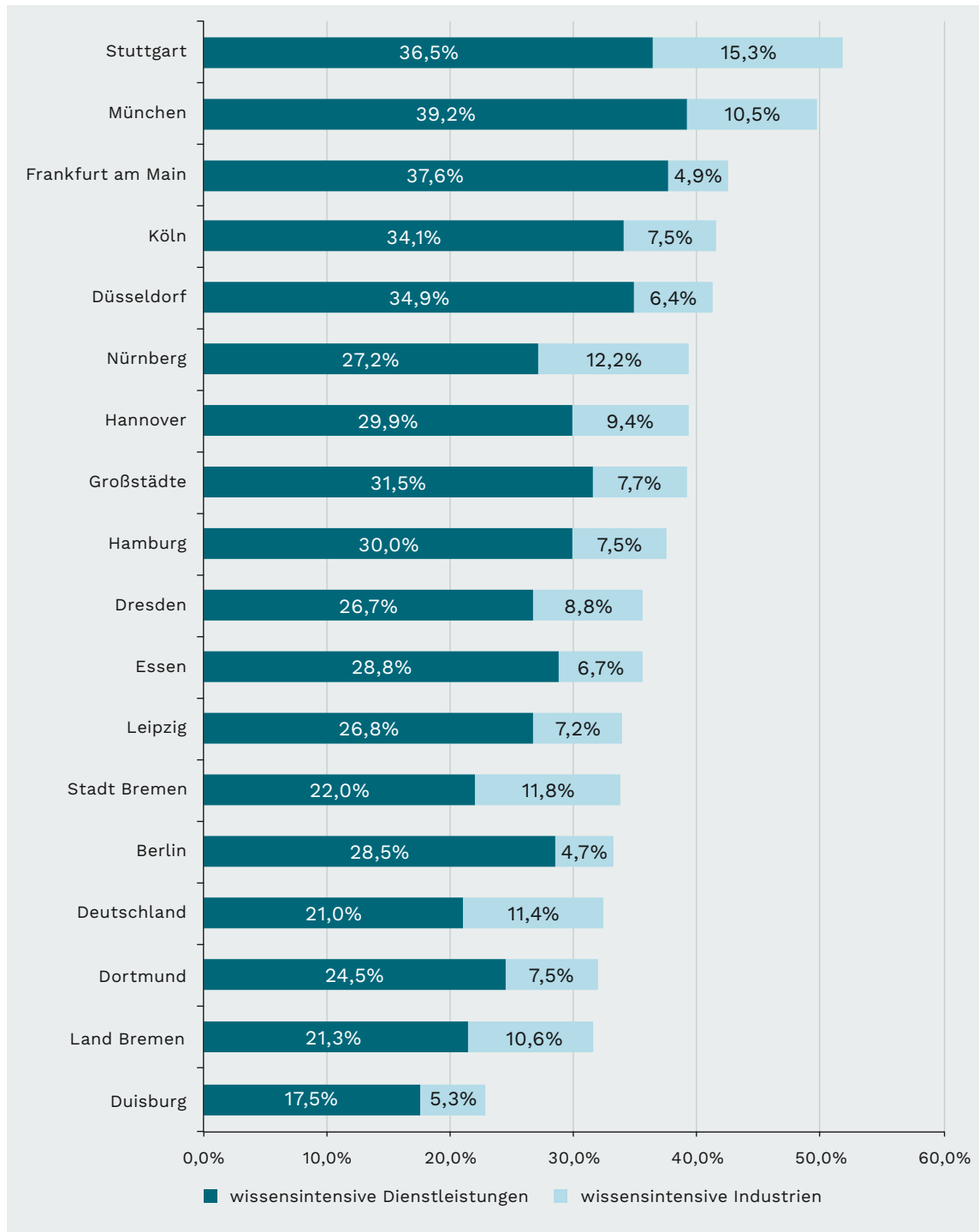
5 Vgl. Schasse (2019), S. 19; ZEW (2019), S. 4 f.

6 Vgl. ZEW (2019), S. 13.

Abbildung 2:

Wissensintensive Branchen im Vergleich

Anteil der Beschäftigten in wissensintensiven Branchen an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, Juni 2018



Quelle: Sonderauswertung der Agentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Am Standort Bremen gibt es die Branchen mit eigentlich hohen Innovationsausgaben durchaus und auch die Produktivität ist im Land Bremen im Bundesländervergleich überdurchschnittlich groß. In der Luft- und Raumfahrt ist Bremen beispielsweise schon jetzt ein wichtiger bundesweiter Standort inklusive einem großen Anteil an FuE. Allerdings reichen einzelne Leuchttürme nicht aus, um im gesamten industriellen Bereich der FuE mit den großen Standorten vor allem in Süddeutschland zu konkurrieren, was sich unter anderem durch eine geringere Zahl an Konzernzentralen und den damit verbundenen FuE-Abteilungen am Standort erklären lässt.

Die Innovationsfähigkeit lässt sich außerdem an der Konzentration von forschungs- und wissensintensiven Branchen messen. Neben den konkret für FuE aufgewendeten Mitteln sind es vor allem die wissensintensiven Branchen, die Innovationen vorantreiben. Ihr Anteil an der Innovationsfähigkeit lässt sich jedoch nicht über ihre Innovationsausgaben messen. Vielmehr sind ihre verkauften Produkte innovativ oder liefern innovative Impulse. So optimieren Unternehmensberater beispielsweise Arbeitsprozesse, Ingenieurbüros liefern Produktinnovationen und Werbeagenturen verändern über Marketingkampagnen Absatzmärkte.

Die Abbildung 2 zeigt, dass der Anteil der Beschäftigten in diesen Branchen im Land Bremen bei 31,9 Prozent liegt. Dieser Wert liegt nur minimal unter dem bundesweiten Durchschnittswert. Demgegenüber stehen die wesentlich stärker wissensintensiv geprägten Großstädte, die vor allem von der zunehmenden Bedeutung der Innovationsfähigkeit profitieren. In und um sie herum konzentrieren sich viele Unternehmen und bieten so die Möglichkeiten der Kooperation und für Kundenbeziehungen. Gleichzeitig bieten sie ein hohes Potenzial an Arbeitskräften und gleichzeitig eine große Nähe zu Forschung durch ihre Hochschulen und Forschungseinrichtungen.

Mit 31,5 Prozent Anteil an wissensintensiven Dienstleistungen liegen die Großstädte im Durchschnitt deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt von 21 Prozent, mit 39,2 Prozent weisen sie auch in der Summe aller wissensintensiven Branchen eine deutlich höhere Konzentration auf. Und auch die höheren Anteile an wissensintensiven Industrien mit 11,4 Prozent in Deutschland beziehungsweise 10,6 Prozent im Land Bremen sind nicht in der Lage, diesen Unterschied auszugleichen.

In den vergangenen Jahren waren die wissensintensiven Dienstleister zudem ein wichtiger Faktor des Beschäftigungswachstums, hier wurde mit 26,1 Prozent im Land Bremen ein deutlich stärkerer Zuwachs an Arbeitsplätzen generiert als in der Gesamtbeschäftigung (+ 15 Prozent). Selbst vor dem Hintergrund der sehr positiven Arbeitsmarktentwicklung im Land Bremen konnte hier ein besonders starkes Plus verzeichnet werden. Sie profitieren von der Auftragsvergabe anderer Branchen und akquirieren überregional Aufträge. Durch ihre hohe Innovationskraft sollte man hier durch gezielte Förderung den eigenen Standort stärken. Zudem weisen sie ein vergleichsweise geringes Substituierbarkeitspotenzial durch die Digitalisierung auf und der IT, der Unternehmensberatung oder der Gesundheitswirtschaft werden weiterhin hohe Wachstumsraten vorausgesagt. Im Vergleich ergibt sich für Bremen jedoch ein differenziertes Bild. Der Anteil im Land Bremen liegt mit 21,3 Prozent leicht über dem Bundesdurchschnitt, im Großstädtevergleich liegt die Stadt Bremen trotz des starken Zuwachses mit einem Anteil von 22 Prozent im unteren Drittel.

Neuaufrichtung der Innovationspolitik auf vielen Ebenen

Großstädte und Metropolregionen sind nicht ohne Grund Innovationstreiber. Sie profitieren stärker als andere aufgrund der starken Konzentration und der räumlichen Nähe von Unternehmen, größeren Absatzmärkten und einem höheren Potenzial an Arbeitskräften sowie der unmittelbaren Nähe zu Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Eine effektive Innovationsförderung braucht die Stärkung der (branchenübergreifenden) Netzwerke von Unternehmen, eine gute Grundlagenforschung mit einem funktionierenden Transfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sowie die Qualifizierung, Gewinnung und Bindung von Fachkräften am Standort.

Das Thema Innovationen hat in den vergangenen Jahren noch einmal verstärkt Eingang in den politischen Raum gefunden. Die EU hat ihre Bestrebungen, Innovationen zu fördern in den vergangenen Jahren deutlich intensiviert, vor allem mit den Programmen Horizont 2020 sowie EFRE und ESF und der Konzentration auf die sogenannte intelligente Spezialisierung.⁷ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) fördert mit dem Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) Forschungs- und Entwicklungsprojekte, außerdem haben die neu aufgelegte Hightech-Strategie 2035 und die Strategie Künstliche Intelligenz einen deutlichen Schwerpunkt auf Innovationen.

Im Land Bremen wurde 2017 die Innovationspolitik von der Wirtschaftsförderungsgesellschaft in das Wirtschaftsressort überführt und mit dem neuen Positionspapier „Schlüssel zu Innovationen“ und der geplanten „Strategie für Industrie und Innovationen 2030“ richtet das Land Bremen seine Innovationsstrategie neu aus. Daraus ergeben sich wichtige Neuorientierungen in der Innovations- und Wirtschaftsförderpolitik: eine Ausrichtung an sogenannten Schlüsseltechnologien, ein noch stärkerer Fokus auf Gründungen und eine stärkere Fokussierung auf kleinere und mittlere Unternehmen (KMU). Dabei wurde auch dem Umstand Rechnung getragen, dass

die Programme der EU und des Bundes durch ihre veränderten Förderlogiken eine derartige Neuaufrichtung nötig machen.

In der Hightech-Strategie der Bundesregierung, den Förderprogrammen der EU und in den aktuellen Papieren des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen werden ausdrücklich Technologien mit Querschnittscharakter adressiert. Die bisherigen Innovationscluster⁸ fokussierten stark auf industrielle Branchen, die Ausrichtung auf branchenübergreifend wirkende Schlüsseltechnologien ist daher ein Schwenk in der Wirtschaftsförderungspolitik. Die bisher anvisierten Technologien⁹ bedeuten eine wesentlich breitere und branchenübergreifende Orientierung, wodurch erhoffte Cluster- und Netzwerkeffekte leichter realisiert werden können. Die Methodik zur Unterstützung von Schlüsseltechnologien¹⁰ und die damit verbundene strategische Weiterentwicklung der Innovationsschwerpunkte sind angelegt, aber noch nicht ausgestaltet. Anhand von Beispielen werden Schlüsseltechnologien wie der 3-D-Druck beschrieben, aber es liegt noch keine systematische Analyse vor. Der Prozess „Zukunft Bremen 2035 – Ideen für morgen“ liefert zwar erste Anhaltspunkte, eine strukturierte Förderung von Innovationen lässt sich aber aus den durch das Ressort angeführten Projekten „EcoMaT“ und „Smart – Digital – Mobil“¹¹ nicht ableiten. Die dafür notwendigen Fragen werden gestellt, ein entsprechendes Konzept muss im nun kommenden Prozess noch folgen.

Neben den Schlüsseltechnologien findet sich im Positionspapier ein Kapitel zu Schlüsselbranchen im Land Bremen. Hier werden die bisherigen Cluster aufgegriffen, ergänzt um die Nahrungs- und Genussmittelindustrie. Dabei werden erneut die wissensintensiven Dienstleistungen trotz ihrer hohen Bedeutung für die Innovationsfähigkeit und ihres starken Beschäftigungswachstums nicht entsprechend berücksichtigt. Auch die als zentral für Innovationen zu betrachtende IT-Branche wird nicht

⁸ Vgl. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2013); Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2018b), S. 6 f.

⁹ Vgl. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2018b), S. 9.

¹⁰ Vgl. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2018b), S. 11 und 28.

¹¹ Vgl. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2018b), S. 26 ff.

⁷ RIS3 – Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation, die Strategie dient als Rahmen für die koordinierte Nutzung aller verfügbaren Mittel auf regionaler, nationaler und EU-Ebene für Forschung und Innovation und soll die Forschungs- und Innovationspolitik auf den spezifischen regionalen Kontext ausrichten.

genannt und in anderem Zusammenhang auf Künstliche Intelligenz reduziert. Zudem wird das folgende Kapitel mit „Strategie für Industrie und Innovation“ überschrieben; dadurch wird unnötigerweise die vorherige Öffnung der Innovationspolitik wieder verengt.

Die Orientierung auf KMU ist da ein erster wichtiger Schritt. In vielen Förderprogrammen und -instrumenten wird verstärkt auf KMU abgestellt und auch die EFI fordert eine verstärkte Fokussierung auf KMU¹². Das Ziel ist, dass auch sie durch Kooperation mit anderen Unternehmen und Forschungsinstituten in die Lage versetzt werden, verstärkt am FuE-Geschehen teilzunehmen, obwohl sie oft nicht genügend Ressourcen haben, um eigenständig Forschung und Entwicklung zu betreiben. Im Land Bremen findet die Forschung, auch die industrielle Forschung, vor allem in mittelständischen Unternehmen statt und die Anwendung digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien wird von einer Vielzahl kleinerer Betriebe der bremischen Wirtschaft vorangetrieben.¹³ Mit dem „Beratungsförderungsprogramm zu Digitalisierung und Arbeit 4.0“ und dem „Mittelstandskompetenzzentrum 4.0“ sowie dem Förderprogramm FEI (Forschung, Entwicklung und Innovation) wurden bereits konkrete Angebote zur Förderung von KMU im Bereich Innovation und Digitalisierung geschaffen. Diesen Weg gilt es fortzusetzen und zu fokussieren, durch Netzwerkarbeit müssen in wissensintensiven Branchen auch außerhalb von Großunternehmen FuE-Interessen gezielt gebündelt und dadurch ermöglicht werden. Dies kann durch Unternehmenskooperationen, aber auch durch Technologiezentren geschehen. Ein gutes Beispiel dafür ist EcoMaT, das in seiner Form auch für andere Schlüsseltechnologien und -branchen entwickelt werden sollte. Insgesamt konzentrierte sich in der Vergangenheit ein hoher Anteil der Fördermittel auf wenige Branchen. Hier ist zukünftig eine gezielte Adressierung der verschiedenen Schlüsseltechnologien und wissensintensiven Branchen wichtig. Im Verlauf der Förderperiode gilt es zu prüfen, ob die Mittel in ausreichendem Maß in die verschiedenen Bereiche fließen. Sollte dies nicht der Fall sein, bedarf es einer entsprechenden Neujustierung der Instrumente.

Ein weiterer wichtiger Baustein für einen innovativen Standort sind Gründungen. Sie verfolgen neue Geschäftsmodelle und diversifizieren das Angebot an Produkten und Dienstleistungen. Gründungen aus der Wissenschaft spielen eine besondere Rolle, da sie einen direkten Technologietransfer in die Wirtschaft bedeuten. Start-ups sind auch Impulsgeber und Kooperationspartner für etablierte Unternehmen und tragen so zu innovativeren Branchen bei. Dabei geht es aus innovationspolitischer Sicht vor allem um Start-ups aus wissens- und forschungsintensiven Branchen. Um Gründungen insbesondere aus der Wissenschaft zu befördern, müssen spezielle Programme für und mit den Hochschulen entwickelt werden. Es ist richtig und wichtig, dass die Landesregierung einen Fokus auf die Gründungsförderungen legt und mit mehreren Ansätzen, wie beispielsweise dem STARTHAUS oder dem Gründungsstudiengang in Bremerhaven, fördert.

Weiterer Fokus für die Innovationsförderung: Beschäftigte und ihre Qualifikation

Der Blick auf die Innovationsfähigkeit des Standortes ist nicht ohne einen Blick auf die Beschäftigten möglich. Wie zu Beginn angeführt, sind sie einer der wichtigsten Treiber von Innovationen und zentraler Faktor der Wettbewerbsfähigkeit. So scheiterten im Land Bremen nach Angaben der Betriebe in der Hälfte aller Fälle Innovationen an mangelnden Fachkräften.¹⁴ Deshalb ist zu begrüßen, dass das Land Bremen eine Fachkräftestrategie auflegen will und damit einen wichtigen Aspekt in den Fokus nimmt. Zum Zeitpunkt dieser Veröffentlichung ist sie noch in Planung, eine Bewertung kann daher noch nicht vorgenommen werden. Neben der unternehmensorientierten Innovationspolitik muss darauf geachtet werden, dass die hohe Innovationskraft der Fachkräfte genutzt und gefördert wird. Das betrifft nicht nur die Grundbildung, vor allem Aus- und Weiterbildung sind für eine erfolgreiche Innovationspolitik zentral. Die Ausweitung der beruflichen Weiterbildung muss Ziel der Wirtschaftspolitik sein. Zudem ist die Ausweitung der Mittel für die Hochschulen durch den Wissenschaftsplan 2025 und die damit verbundene Stärkung des Wissenschaftsstandorts Bremen ein gutes Signal.

¹² Vgl. EFI (2019), S. 8.

¹³ Vgl. RWI (2015), S. 164; SÖSTRA (2018), S. 83.

¹⁴ Vgl. SÖSTRA (2016), S. 83.

Standorte stehen zunehmend in der Konkurrenz bei der Gewinnung von Fachkräften, Fachkräftemangel ist ein Wettbewerbsnachteil. Daher spielt die Qualität der Arbeitsplätze bei der Konkurrenz um Köpfe eine entscheidende Rolle, eine Aufgabe sowohl für Unternehmen als auch für die Politik. Folglich wird das Thema gute Arbeit aus Wettbewerbssicht wichtig. Bisher ist noch nicht klar, auf welchem Weg die Themen Arbeitsbedingungen, Gehälter, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie et cetera in die Fachkräftestrategie des Landes Bremen integriert und mit welchen Maßnahmen adressiert werden. Die in anderen Branchen eingeführten Branchendialoge zur Förderung von Arbeitsbedingungen, sind neben gesetzlichen Regelungen ein „weicher“ Einflussfaktor um gute Arbeitsbedingungen für Beschäftigte auch in den wissensintensiven Branchen umzusetzen. Auf betrieblicher Ebene sollte die Innovationspolitik frühzeitig und eng mit den Beschäftigten und ihren Interessenvertretungen verknüpft werden. Im Mittelpunkt sollten dabei die begleitende Qualifizierung der Beschäftigten und die gemeinsame Entwicklung von Innovationen und Innovationsprozessen durch die Sozialpartner stehen. Dabei sind sowohl die betriebswirtschaftlichen wie auch die arbeitspolitischen Implikationen zu berücksichtigen (siehe auch *Programmvorschlag „PID“¹⁵*).

Zusätzlich heißt Standortpolitik auch, dass man als Stadt attraktiv für Fachkräfte sein muss. So gewinnen ein attraktives Wohnumfeld mit entsprechenden Kulturangeboten und kreativen Milieus, das Wohnungsangebot, die Qualität der Schulen oder das Angebot an Kinderbetreuung in der Konkurrenz um Fachkräfte an Bedeutung.

Zukünftige Steuerung von Innovationspolitik

Die Weiterentwicklung der Innovationspolitik im Land Bremen ist ausdrücklich zu begrüßen. Die Orientierung an Schlüsseltechnologien, die Fokussierung auf KMU und Gründungen sind, auch vor dem Hintergrund der aktuellen Förderkulisse, der richtige Weg. Durch die – noch kommende – Fachkräftestrategie wird mit den Beschäftigten ein zentraler Faktor für die Innovationsfähigkeit des Standorts adressiert. Aus den oben beschriebenen Befunden leitet sich zudem ein zweigleisiges Vorgehen ab. Einerseits müssen vorhandene innovative Schwerpunkte gestärkt werden, so wie dies im Land Bremen beispielsweise mit der Luft- und Raumfahrt mit konkreten Programmen und Maßnahmen geschieht. Auf der anderen Seite zeigen die Zahlen ein Defizit bei wissensintensiven Branchen und den verausgabten FuE-Mitteln in der Wirtschaft. Hier bedarf es einer neuen konzeptionellen Förderung und der Aktivierung noch nicht voll genutzter Potenziale.

Die konkreten Konzepte und Ziele der Innovationspolitik befinden sich teilweise noch in der Ausarbeitung. Für die zukünftige Messung des Erfolgs der Förderung müssen die Ziele der Innovationspolitik klar definiert sein und in regelmäßigen Zeitabständen überprüft werden. Nur so können eine Steuerung und gegebenenfalls eine Neujustierung der Instrumente sichergestellt werden. Folgende Ziele sollten dabei im Mittelpunkt stehen, um die Innovationsfähigkeit des Standorts zu stärken:

- ▶ Beschäftigungs- und Wachstumseffekte in identifizierten Schlüsselbranchen und Abgleich mit anderen Branchen.
- ▶ Überprüfung, ob die Mittel die adressierten wissensintensiven Branchen und Schlüsseltechnologien in ausreichendem Umfang erreicht haben.
- ▶ Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften am Arbeitsmarkt Bremen.
- ▶ Erhöhung des Anteils an Akademikerinnen und Akademikern im Land Bremen.
- ▶ Transfer von den Hochschulen in die Wirtschaft über Kooperationen und personellen Austausch.
- ▶ Steigerung der Aus- und Weiterbildungszahlen im Land Bremen.
- ▶ Zahl der Gründungen in wissensintensiven und forschungsorientierten Branchen.

15 Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2018).

Literatur

- Arbeitnehmerkammer Bremen (2018):** Programmvorschlag: Landesprogramm zur Förderung von Innovation und Beschäftigung im digitalen und demografischen Wandel – Programm „PID“, Januar 2018.
- Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2013):** Clusterstrategie 2020 für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung.
- Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2017):** Richtlinie "Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation" vom 04.12.2014 (Aktualisierung zum 01.07.2017).
- Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2018a):** Bremen digital 2019–2021“. Digitalisierungsinitiative zur Stärkung der Innovationskraft der Wirtschaft im Land Bremen, 04.10.2018.
- Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2018b):** Positionspapier „Schlüssel zu Innovationen“ Auftakt zur „Strategie für Industrie und Innovation Land Bremen 2030“, November 2018.
- Die Bundesregierung (2018):** Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung. Stand: 16. November 2018.
- Die Bundesregierung (2019):** Hightech-Strategie 2025, <https://www.hightech-strategie.de/de/high-tech-strategie-2025-1726.html>.
- EFI [= Expertenkommission Forschung und Innovation] (2018):** Jahresgutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2018.
- EFI [= Expertenkommission Forschung und Innovation] (2019):** Jahresgutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2019.
- Gehrke, B./Kerst, C./Wieck, M./Trommer, M./Weilage, I. (2019):** Bildung und Qualifikation als Grundlage der technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2019. Studien zum deutschen Innovationssystem, Februar 2019.
- Gehrke, Birgit/Schiersch, Alexander (2019):** FuE-intensive Industrien und wissensintensive Dienstleistungen im internationalen Vergleich. Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 6-2019, Februar 2019.
- RWI [= Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung] (2015):** Strategische Optionen für eine Neuausrichtung der Innovationspolitik in Bremen, Februar 2015.
- Schasse, Ulrich (2019):** Forschung und Entwicklung in Staat und Wirtschaft – Kurzstudie 2019 – Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 2-2019, Februar 2019.
- SÖSTRA (2016):** Beschäftigungstrends. Ergebnisse der jährlichen Arbeitgeberbefragung, IAB-Betriebspanel Bremen, Befragungswelle 2015.
- SÖSTRA (2018):** IAB-Betriebspanel Bremen. Ergebnisse der Befragung 2017.
- ZEW (2019):** Innovationen in der deutschen Wirtschaft. Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2018.

Barbara Reuhl

Die Arbeit wird mobil – bewegt sich auch der Arbeitsschutz?

In aller Kürze:

„Arbeiten, wann und wo wir wollen – viele Beschäftigte wünschen sich das“, ist im Vorwort des vom Bundesarbeitsministerium herausgegebenen Monitors „Mobiles und entgrenztes Arbeiten“¹ zu lesen. Bilder von Menschen mit Notebook oder Tablet unterwegs oder zu Hause vermitteln den Eindruck eines weitgehend selbstbestimmten Arbeitens, bei dem sich Beruf und Privatleben – vor allem für Frauen – locker ineinanderfügen lassen. Belastungen und Arbeitsdruck sind scheinbar kein Thema, die Arbeit kann weitgehend selbstbestimmt, störungsfrei und effektiver als im Betrieb erledigt werden.

Mit der Flexibilisierung der Arbeit und den Bestrebungen zur Aufweichung des Arbeitszeitrechts nimmt das Thema – zumindest in den Medien und in politischen Verlautbarungen – Fahrt auf. Zwar liegt der Anteil der Beschäftigten mit Homeoffice oder Telearbeit nach wie vor auf niedrigem Niveau, doch angesichts der zunehmenden Flexibilisierung empfiehlt es sich, das Geschehen im Blick zu behalten.

In Deutschland gibt es weder ein Recht noch eine Pflicht, auch von zu Hause aus zu arbeiten. Aktuell streben das Bundesarbeitsministerium und die SPD das gesetzlich verankerte Recht der Beschäftigten auf mobile Arbeit und Homeoffice an. Es geht um mehr Zeitsouveränität und bessere Chancen der Vereinbarung von Arbeit und privaten Belangen – dies darf jedoch nicht mit einer Aufweichung des Arbeitszeitrechts erkaufte werden.

1 Vgl. BMAS (2015): S. 3 (im Folgenden: „Monitor“).

→ Die Zeit freier einteilen, den Arbeitsweg sparen, Staus vermeiden und sich von daheim einloggen: Telearbeit wird als moderne Arbeitsform dargestellt, doch neu ist sie nicht. Sie wurde in Deutschland schon in den 1980er-Jahren, mit zunehmender Verbreitung der computergestützten Büroarbeit, als vorteilhaft vor allem für Frauen, als umweltfreundlich und verkehrsentlastend beworben. Laut Eurostat arbeiteten im Jahr 2005 acht Prozent der Beschäftigten in Deutschland gewöhnlich oder manchmal zu Hause. Im EU-Durchschnitt waren es zehn Prozent, einige Länder wie Finnland, Großbritannien, Dänemark oder Island hatten einen zwei- bis dreimal so hohen Anteil.² Der Anteil der Beschäftigten, die überwiegend oder gelegentlich zu Hause arbeiten ist bei zwischenzeitlich sogar rückläufigen Zahlen unter dem Strich seit Anfang der 1990er-Jahre in Deutschland nicht gestiegen. Ein echter Trend sieht anders aus – aber das liegt nicht in erster Linie an den Beschäftigten. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind stärker an der Arbeit im „Homeoffice“³ interessiert als es arbeitgeberseitig möglich gemacht wird. Bundesweit geht ein Viertel der abhängig Beschäftigten davon aus,

2 Vgl. <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/executive-summary/2010/working-conditions-industrial-relations/telework-in-the-european-union-executive-summary>; Zugriff 13.02.2019.

3 Der für Telearbeit in Deutschland gebräuchliche Begriff „Homeoffice“ bedeutet im Englischen ursprünglich „Firmenzentrale“, „Hauptquartier“ oder „Innenministerium“. In der EU-Statistik und der englischsprachigen Fachliteratur ist von „telework“ oder „teleworking“ die Rede.



dass an ihrem Arbeitsplatz auch Arbeiten zu Hause möglich wäre.⁴ Vorteile durch stressfreieres Arbeiten, bessere Vereinbarkeit oder den Wegfall von Pendelzeiten wiegen aus ihrer Sicht Nachteile durch die Vermengung von Arbeit und Privatbereich und die Erreichbarkeit für betriebliche Belange auf. Arbeitgeber, die Telearbeit einsetzen, versprechen sich mehr Effizienz, die Einsparung von Bürofläche, eine bessere Bindung von Fachkräften an den Betrieb und eine höhere Motivation und Arbeitszufriedenheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Doch laut dem „Monitor“ bietet lediglich ein knappes Drittel der Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten und etwas mehr als die Hälfte der Betriebe mit über 500 Beschäftigten die Möglichkeit für Telearbeit. Im Jahr 2015 war das Arbeiten zu Hause nur bei 16 Prozent der Beschäftigten vertraglich festgelegt, die angaben, von der Privatwohnung aus zu arbeiten. Viele Unternehmen haben laut Bitkom-Index bisher keine ausreichende Voraussetzung für Telearbeit, weil Akten noch gar nicht oder nur lückenhaft digitalisiert sind.

4 Vgl. Brenke (2016).

Mobile Arbeit – was ist gemeint?

Die Begriffe „mobile Arbeit“, „Homeoffice“ und „Telearbeit“ bezeichnen unterschiedliche Sachverhalte, sie gehen im Sprachgebrauch in Veröffentlichungen aber häufig durcheinander. „Mobile Arbeit“ meint, dass außerhalb der Betriebsstätte gearbeitet wird und die Beschäftigten sich zur Arbeit hin bewegen: beispielsweise im Kundendienst, in der ambulanten Pflege, auf Dienstreisen, als (Fern-)Pendlerinnen und -Pendler. Telearbeitsplätze sind seit 2016 in der Arbeitsstättenverordnung als vom Arbeitgeber im Privatbereich der Beschäftigten fest eingerichtete Arbeitsplätze definiert. Die Arbeitsbedingungen müssen zwischen dem Arbeitgeber und den Beschäftigten kollektiv- oder individualvertraglich vereinbart sein, die wöchentliche

Arbeitszeit und die Dauer der Einrichtung sind festgelegt. Mobiliar, Arbeitsmittel und die Kommunikationseinrichtung müssen vom Arbeitgeber bereitgestellt – aber nicht unbedingt beschafft – und installiert sein. Es kann sich dabei um reine Teleheimarbeit (nicht zu verwechseln mit Heimarbeit im Sinne des Heimarbeitsgesetzes) mit permanentem Arbeitsplatz in der Privatwohnung handeln oder um alternierende Telearbeit, bei der wechselweise im Betrieb oder zu Hause gearbeitet wird.

„Homeoffice“ meint das gelegentliche Arbeiten am privaten Bildschirmarbeitsplatz von zu Hause aus, oft mittels der betrieblichen Kommunikationsinfrastruktur.

In der 2017 im Auftrag der Arbeitnehmerkammer durchgeführten Studie „Koordinaten der Arbeit im Land Bremen“ wurden Bremer Beschäftigte gefragt: „Arbeiten Sie für Ihren Arbeitgeber – wenn auch nur gelegentlich – von zu Hause aus, also im sogenannten Homeoffice?“. Das bejahten 15 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Bremen und Bremerhaven.

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) erhob bei der Arbeitszeitbefragung im Jahr 2015, ob mit dem Arbeitgeber Telearbeit oder Homeoffice vereinbart war und ermittelte niedrigere Zahlen. Bundesweit hatten demnach neun Prozent der Beschäftigten vereinbarte Telearbeit, sieben Prozent im Land Bremen, gegenüber 13 Prozent in Hessen und zwölf Prozent in Hamburg.⁵

Eine Verdoppelung des Anteils von Beschäftigten im Land Bremen mit Homeoffice zwischen 2015 und 2017 ist unwahrscheinlich. Die Differenz zwischen beiden Befragungen hängt vermutlich mit mehreren Faktoren zusammen: Ihnen liegen unterschiedliche Stichproben zugrunde⁶ und es wird nach verschiedenen Sachverhalten gefragt. Die Bremer Fragestellung ist offener als die der Arbeitszeitbefragung. Es liegt nahe, dass Befragte in den „Koordinaten der Arbeit“ mit „Ja“ geantwortet haben, die ohne Wissen und Einverständnis oder mit stillschweigender Duldung des Arbeitgebers Arbeit mit nach Hause nehmen und de facto Mehrarbeit machen. Dass die Ergebnisse beider Befragungen voneinander abweichen, ist ein wichtiger Hinweis auf mögliche Grauzonen und dringenden Regelungsbedarf.

⁶ Koordinaten der Arbeit: Stichprobe aus der Beschäftigtendatei der Bundesagentur für Arbeit; befragt wurden etwas mehr als 2.000 abhängig Beschäftigte in einem Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis im Land Bremen mit mindestens fünf Arbeitsstunden wöchentlich. Die im Text verwendeten Daten stammen, wenn nicht anders ausgewiesen, aus dieser Studie. Arbeitszeitbefragung der BAuA: Zufallsstichprobe (Festnetz- und Mobilfunknummern); befragt wurden 20.000 Menschen mit einer bezahlten Erwerbstätigkeit ab 15 Jahren (Auszubildende ausgenommen) aus Deutschland mit mindestens zehn Arbeitsstunden wöchentlich.

⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2018), S. 12 ff.

Wer arbeitet im Homeoffice?

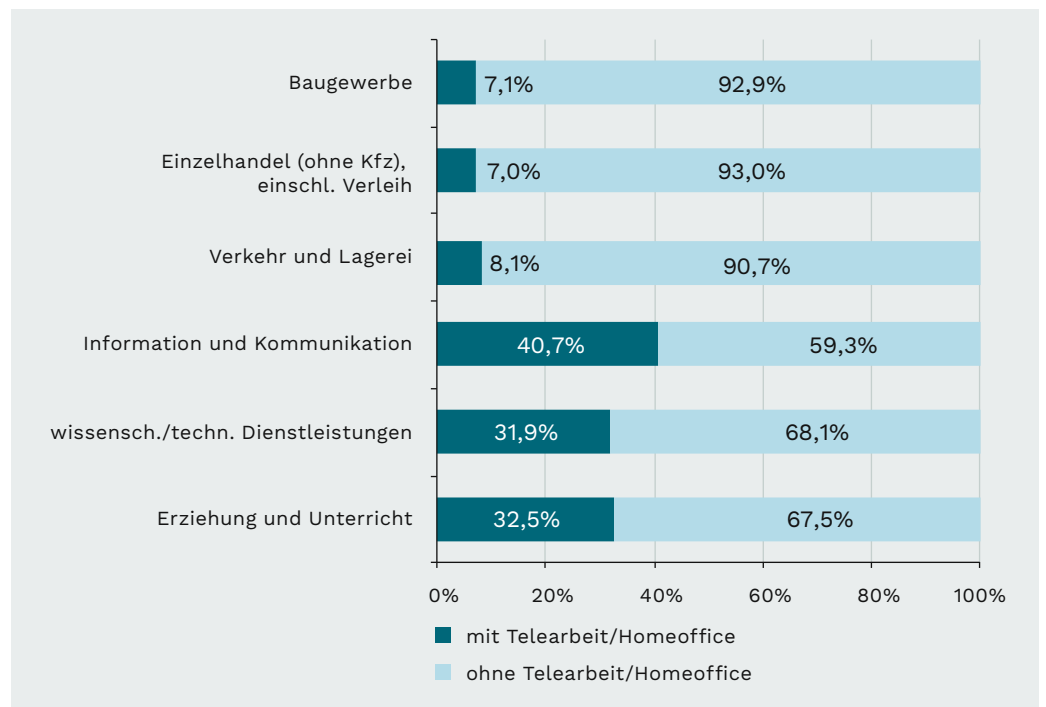
Produktionsarbeit wie auch personennahe Dienstleistungen eignen sich für mobile Arbeit weniger als Tätigkeiten, die keine dauernde Präsenz im Betrieb erfordern. Die Wirtschaftszweige „Information und Kommunikation“ mit vier von zehn Beschäftigten sowie „Erziehung und Unterricht“ und „wissenschaftlich/technische Dienstleistungen“ mit je einem Drittel haben laut Befragung der Arbeitnehmerkammer die höchsten Anteile von Arbeit im Homeoffice im Land Bremen. Das Baugewerbe, der Einzelhandel und Verkehr und Lagerei mit jeweils unter zehn Prozent die niedrigsten (vgl. *Abbildung 1*).

Hier kommen strukturelle Ungleichheiten in der Wirtschaftsstruktur und beim Qualifikationsniveau der Beschäftigten in den Städten Bremen und Bremerhaven zum Ausdruck: Fast 16 Prozent der Befragten mit Arbeitsort Bremen, wo der Dienstleistungssektor wächst, aber nur gut zehn Prozent mit Arbeitsort Bremerhaven arbeiten auch im Homeoffice.

Auch könnte Zeitersparnis, vor allem für Pendlerinnen und Pendler, ein Grund für flexibles Arbeiten sein; jedoch liegt der Anteil der Auswärtigen mit Homeoffice im Land Bremen nur leicht über dem der Nicht-Pendelnden.

Jede dritte Arbeitskraft in sozialen und kulturellen und in IT- und naturwissenschaftlichen Dienstleistungsberufen arbeitet auch im Homeoffice. In unternehmensbezogenen Dienstleistungsberufen sowie in Berufen der Unternehmensführung und -organisation ist es jeweils jede fünfte Person. Die geringsten Anteile gibt es in Fertigungs-, Verkehrs-/Logistik- und Reinigungsberufen (vgl. *Abbildung 2*). Ein Drittel der Befragten im Land Bremen mit Arbeit von zu Hause aus sind zwar in Betrieben mit über 250 Beschäftigten beschäftigt; das entspricht dort jedoch nur einem Beschäftigtenanteil von 15 Prozent. Arbeiten von zu Hause aus findet sich am häufigsten bei Monatseinkommen über 3.500 Euro und je höher die Qualifikation, desto eher wird auch im Homeoffice gearbeitet. Laut „Monitor“ kommt Telearbeit bei Führungskräften häufiger vor als bei Beschäftigten ohne Führungsaufgaben.

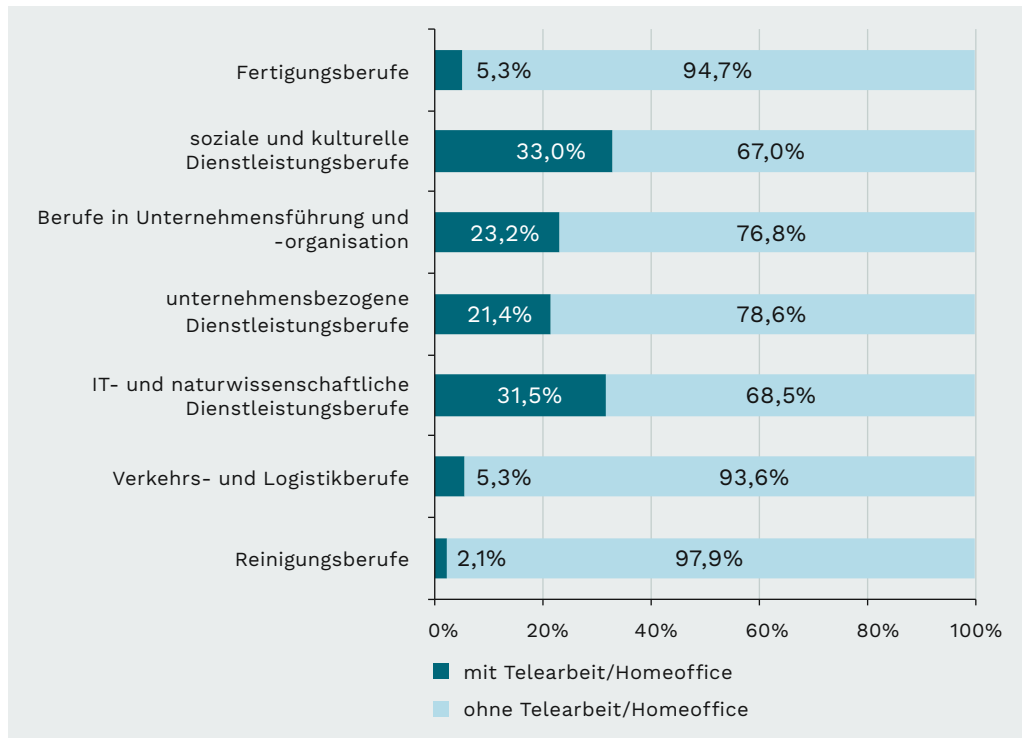
Abbildung 1:
Wirtschaftszweige mit den höchsten und den niedrigsten Anteilen von Telearbeit/Homeoffice im Land Bremen 2017



Quelle: Koordinaten der Arbeit 2017

Abbildung 2:

Berufe mit den höchsten und den niedrigsten Anteilen von Telearbeit/Homeoffice im Land Bremen 2017



Quelle: Koordinaten der Arbeit 2017

Zwei von drei Befragten im Land Bremen mit Homeoffice arbeiten Vollzeit. Die Arbeit von zu Hause aus ist zu gleichen Anteilen auf weibliche und männliche Beschäftigte verteilt. Hier zeigt sich eine Differenz zu den Ergebnissen der Arbeitszeitbefragung der BAuA, die damit zusammenhängen könnte, dass Frauen im Land Bremen einen hohen Teilzeitanteil haben. Nach den BAuA-Daten trifft vereinbarte Telearbeit für elf Prozent der Männer und sieben Prozent der Frauen zu, was damit erklärt wird, dass Frauen wesentlich häufiger als Männer in Teilzeit und in Berufen arbeiten, die Präsenz im Betrieb erfordern.

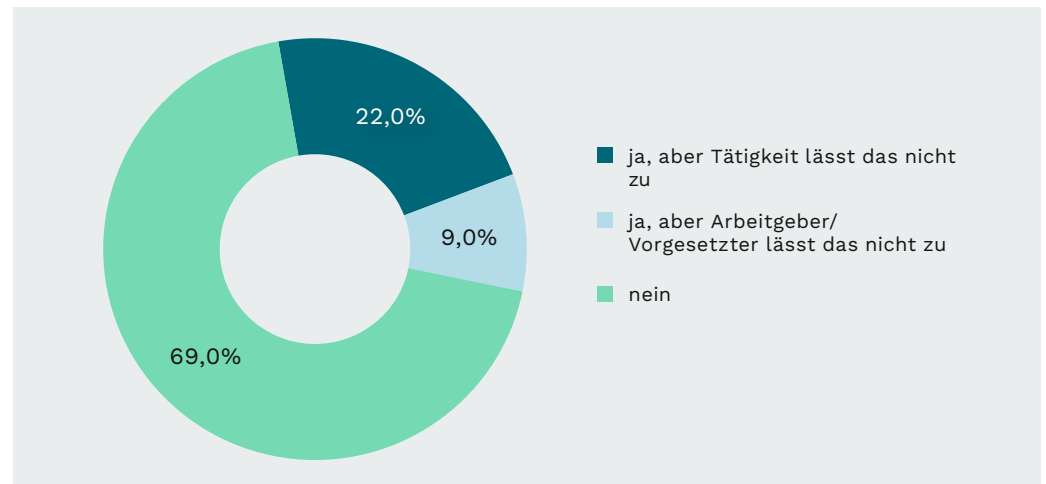
Vereinbarkeit gilt als Hauptargument für das Arbeiten von zu Hause aus. Die Familie steht jedoch als Entscheidungsgrund nicht an erster Stelle: Fast die Hälfte der Bremer Beschäftigten, die auch von zu Hause aus arbeiten, leben in Haushalten ohne Kinder unter 18 Jahren.

Pluspunkte und Schattenseiten der Flexibilität

Unter den Befragten ohne Telearbeit äußert laut der Arbeitszeitbefragung 2017 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin jede dritte Person den Wunsch nach dieser Arbeitsform.⁷ Doch Arbeit von zu Hause aus führt laut „Monitor“ nicht zu höherer Zufriedenheit der Beschäftigten. Unzufriedener sind diejenigen, deren Wunsch nach mobiler Arbeit nicht erfüllt wird. Auf alle Fälle geht es den Beschäftigten besser, wenn die Telearbeit geregelt ist; wenn es keine finanzielle oder zeitliche Kompensation gibt, wird sie als nachteiliger erlebt. Zwei Drittel sind nicht interessiert und zwei von drei Befragten lehnen Homeoffice ab, weil sie davon ausgehen, dass den eigenen Vorgesetzten die Anwesenheit im Betrieb wichtig ist, weil zu Hause zu arbeiten bei ihrer Tätigkeit nicht möglich ist oder weil sie eine klare Trennung zwischen Erwerbs- und Privatleben wünschen (vgl. Abbildung 3).

⁷ Vgl. Schröder (2018): S. 15.

Abbildung 3:
"Homeoffice/Telearbeit nicht vereinbart, aber gewünscht?"



Quelle: BAuA (2017)

Wer auch im Homeoffice arbeiten kann, ist zeitlich flexibler und hat einen größeren Handlungsspielraum. Das hilft bei der Bewältigung von Belastungen, erhöht aber auch den psychischen Druck, Anforderungen aus beiden Bereichen in Einklang zu bringen. Zusätzlich können auch Störungen aus dem privaten Umfeld belasten. Den Beschäftigten wird mehr eigenverantwortliches Handeln und Verantwortung für die eigene Gesundheit abgefordert, es verstärken sich zugleich aber auch Individualisierung, Subjektivierung und die Neigung zur Selbstgefährdung. Zwar hat der Arbeitgeber nicht physisch Zutritt zur Privatwohnung, doch der digitale Zugriff auf Beschäftigte in der Freizeit, im Urlaub, während arbeits- und sozialrechtlich abgesicherter Fehlzeiten, wie bei Arbeitsunfähigkeit oder bei einem schwangerschaftsbedingten Beschäftigungsverbot erhöht den Stress.

Unregulierte arbeitsbezogene erweiterte Erreichbarkeit und fehlende Kontrolle der Arbeitszeit verlängern die Arbeitszeit, erhöhen das Arbeitspensum und erschweren den Abstand von der Berufsarbeit. Erholung, Schlaf, Freizeitgestaltung und Wohlbefinden werden beeinträchtigt.⁸ Das ist umso problematischer, weil psychische Belastungen für Dienstleistungstätigkeiten – in denen häufig auch von zu Hause aus gearbeitet wird – ohnehin kennzeichnend

sind. Im Zuge der Digitalisierung lassen erhöhter Leistungsdruck, Erreichbarkeit auch in der Freizeit und Arbeit außerhalb der regulären Arbeitszeit auch in Bremer Betrieben die psychischen Belastungen steigen, wie eine aktuelle Betriebsräte-Befragung der Arbeitnehmerkammer ergab.

Mittels Homeoffice kompensieren Beschäftigte oftmals Zeit- und Leistungsdruck, allerdings zu großen Teilen ohne Zeit- oder finanziellen Ausgleich. Bei überlangen Arbeitszeiten und mit Überstunden nimmt auch der Anteil der Bremer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Arbeit von zu Hause aus zu. Für mehr als die Hälfte der Befragten mit Homeoffice sind Überstunden die Regel, von diesen bewerten 20 Prozent das Arbeiten von zu Hause aus als nachteilig, gegenüber acht Prozent der Befragten ohne Überstunden.

Wenn sich die Gestaltungsmöglichkeiten der Beschäftigten weitgehend in der zeitlichen Flexibilität erschöpfen, kann Entgrenzung die psychische Belastung verstärken. Struktur- und Kontrollverlust und ständige Unruhe können die Folge sein. In dem Zusammenhang kam eine Studie auf den interessanten Befund, dass bei frei bestimmten Arbeitszeiten männlichen Beschäftigten das Abschalten schwerer fällt als weiblichen.⁹

⁸ Vgl. Pangert/Pauls/Schüpbach (2016), S. 26 f.

⁹ Vgl. Lott (2017), S. 7.

Homeoffice verändert die sozialen Beziehungen im Betrieb – eine wesentliche Ressource zur Bewältigung von Belastungen – schon deshalb, weil Kolleginnen und Kollegen seltener zu gleichen Zeiten vor Ort sind. Es stellt besondere Anforderungen an Führungskräfte, bei der Führung auf Distanz am Ball zu bleiben. Sie müssen beispielsweise durch geeignete Kommunikationsstrukturen für die wertschätzende Einbindung aller sorgen und bei der Anerkennung von Leistungen gerecht verfahren.

Flexible Arbeitsformen: kein rechtsfreier Raum

Auch bei mobiler Arbeit gelten das Arbeitszeitgesetz und das Arbeitsschutzgesetz. Der Arbeitgeber muss für die Begrenzung der Arbeitszeiten und für die Einhaltung von Pausen- und Ruhezeitregelungen sorgen und bei der Gefährdungsbeurteilung vor allem auch psychische und arbeitszeitbedingte Belastungen einbeziehen. Darauf aufbauend muss er geeignete Maßnahmen zur Gestaltung sicherer und gesundheitsgerechter Arbeitsbedingungen für seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergreifen, diese entsprechend unterrichten und den gesamten Prozess dokumentieren.

Für Telearbeitsplätze – nicht für das Homeoffice, gleich, ob durch eine Betriebs- oder Dienstvereinbarung oder gar nicht geregelt – ist außerdem gemäß der Arbeitsstättenverordnung

- ▶ eine Gefährdungsbeurteilung bei erstmaliger Einrichtung des Telearbeitsplatzes durchzuführen,
- ▶ der häusliche Arbeitsplatz entsprechend den Anforderungen an Bildschirmarbeitsplätze im Anhang der Arbeitsstättenverordnung zu gestalten
- ▶ und es sind die Beschäftigten über die erforderlichen Schutzmaßnahmen zu unterweisen.

Es gilt das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung. Zutritt haben betriebliche Vertreter – auch für den Arbeits- oder Datenschutz – nur, wenn es durch eine Betriebsvereinbarung geregelt ist.

Die gesetzliche Unfallversicherung stellt Beschäftigte am Telearbeitsplatz schlechter als bei der Arbeit im Betrieb. Die im inneren Zusammenhang mit der Arbeitsaufgabe stehenden Tätigkeiten – beispielsweise ein Unfall mit dem Bürostuhl – und der direkte Weg von der Wohnung zum Arbeitsort und zurück sind versichert. Wege innerhalb der eigenen Wohnung, um sich etwas zum Trinken zu holen oder von der Wohnung zur Kita und zum Telearbeitsplatz zurück, sind es nicht.

Regelungsbedarfe

Die Grenzen zwischen Arbeits- und Privatbereich sind durchlässiger geworden, psychische Belastungen nehmen zu. Dabei ist das Arbeitsschutzsystem nach wie vor weitestgehend technisch geprägt und auf die Betriebsstätte als geregelten und sozialen Ort sowie auf Vollzeit-„Normal“-Arbeit ausgerichtet. Zwar wird inzwischen die Telearbeit von der Arbeitsstättenverordnung erfasst, doch gibt es Lücken in der Unfallversicherung und oftmals Umsetzungsdefizite aufgrund von Unklarheiten über Rechte und Pflichten der Betriebsparteien. Für einen zukunftsfesten Arbeitsschutz müssen rechtliche Vorgaben, die betriebliche Umsetzung und die Aufsicht so angepasst werden, dass die Gesundheit und Sicherheit bei mobiler Arbeit gewährleistet ist.

Die Auslagerung von Tätigkeiten in den Privatbereich ist mit Mehraufwand für die betrieblichen Akteure verbunden. Im betrieblichen Arbeitsschutz müssen neue Wege entwickelt werden, um die gesamte Belegschaft, Beschäftigte mit und ohne mobile Arbeit, einzubinden. Eine Gefährdungsbeurteilung liefert die Grundlage für wirksame Schutzmaßnahmen. Die Arbeitsbedingungen im Homeoffice und im Betrieb sowie die Anforderungen aus dem Zusammenwirken beider Bereiche müssen in die Gefährdungsbeurteilung einfließen und auch im Zusammenhang bewertet werden. Dabei sind Arbeitszeitfragen sowohl auf der Belastungs- als auch auf der Gestaltungsseite einzubeziehen. Denn der arbeitszeitliche Schutz ist nicht ausgesetzt, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer freier über Beginn und Ende ihrer Arbeitszeit entscheiden können.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben auch Eigenverantwortung für die Gesundheit und müssen im Homeoffice selbst beispielsweise für Pausen und Belastungsausgleich sorgen. Sie dürfen damit jedoch nicht alleingelassen werden. Es braucht dialogisch angelegte, auch online zugängliche Unterweisungen, die zum Thema ergonomische Gestaltung qualifizieren und die Beschäftigten befähigen, gesundheitliche Risiken und Optimierungsbedarf zu erkennen und Belastungen zu verringern. Zusätzlich macht ein systematisches betriebliches Gesundheitsmanagement Sinn.

Für vier von fünf Bremer Befragten mit Homeoffice überwiegen die Vorteile. Die Akzeptanz sinkt aber, wenn es keinen Betriebsrat gibt: Zwei von zehn Befragten ohne, aber nur einer von zehn mit Interessenvertretung bewerten Homeoffice als nachteilig. Wenn Beschäftigte mehr partizipieren, sind die Bedingungen für Beschäftigte mit mobiler Arbeit demnach besser. Mit Betriebsrat ist es 3,7-mal wahrscheinlicher, dass im Betrieb eine Gefährdungsbeurteilung vorliegt, das belegt auch die Dachevaluation der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA).¹⁰ Die betriebliche Interessenvertretung muss jedoch auch neue Wege zur Ansprache der gesamten Belegschaft entwickeln, damit das individuelle Bedürfnis nach Flexibilität und kollektive Schutzrechte durch betriebliche Vereinbarungen austariert werden. Den Spielraum für Mitbestimmung bei der Gestaltung mobiler Arbeit bietet der ausfüllungsbedürftige Rahmen der Arbeitsschutzvorschriften.

Es haben auch die Kontrollbehörden nicht das Recht, die Privatwohnung zu betreten. Dennoch muss die staatliche und berufsgenossenschaftliche Aufsicht bei der Überprüfung des betrieblichen Arbeitsschutzes anhand der sogenannten Systemkontrolle die Situation der Beschäftigten im Homeoffice einbeziehen. Der Arbeitsschutz in den Betrieben ist lange nicht zufriedenstellend umgesetzt, weil viele Arbeitgeber ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. So hatte laut GDA-Dachevaluation im Jahr 2015 nur gut die Hälfte aller Betriebe überhaupt eine Gefährdungsbeurteilung vorzuweisen. Davon hatten sich lediglich vier von zehn Betrieben auch mit psychischen Belastungen befasst. Nur 13 Prozent der Betriebe hatten alle Prozessschritte einer Gefährdungsbeurteilung durchgeführt, weniger als 2011. Überwiegend ging es dabei, wie auch bei der Unterweisung um sichtbare und messbare Kriterien wie Arbeitsplatzgestaltung, Arbeitsumgebung und Arbeitsmittel, deutlich seltener auch um die Arbeitszeitgestaltung und die sozialen Beziehungen. Insbesondere Unternehmen mit besonders hohen psychischen Belastungen, beispielsweise durch hohen Zeit- und Leistungsdruck, hatten seltener eine genügende Gefährdungsbeurteilung und keine angemessene betriebliche Arbeitsschutzorganisation vorzuweisen. Führungskräfte wurden häufiger zu stofflichen, seltener zu psychischen Belastungen geschult.

Abbildung 4:
Arbeitsschutzaufsicht im Land Bremen 2007 bis 2017

Gewerbeaufsicht des Landes Bremen	2007	2017
Aufsichtsbeamtinnen und -beamte	37	31
Betriebsstätten im Zuständigkeitsbereich	14.935	19.754
Beschäftigte im Aufsichtsbereich	264.770	354.476
Dienstgeschäfte einschließlich Baustellen, überwachungsbedürftige Anlagen u.Ä.	2.485	1.816
Beanstandungen	2.481	2.442
Durchschnittlicher Abstand zwischen zwei Dienstgeschäften in Betriebsstätten (ohne Baustellen usw.) in Jahren	7,9	13,8

Quelle: Deutscher Bundestag (2019)

Zwar wurde im Land Bremen im Rahmen der GDA verstärkt das Augenmerk auf die psychischen Belastungen gelegt, doch die Aufsichtsbehörden müssen ihre Aktivitäten intensivieren. Zukünftig muss die Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung und Unterweisung sowie die betriebliche Arbeitszeitdokumentation auch bei mobiler Arbeit verstärkt überprüft werden. Dafür braucht es den politischen Willen, um die Voraussetzungen spürbar zu verbessern. Wie Abbildung 4 zeigt, wurde zwischen 2007 und 2017 das Personal der Bremer Gewerbeaufsicht reduziert, bei gleichzeitiger Expansion der Aufgaben. Gleichzeitig stieg die Zahl der Betriebsstätten im Zuständigkeitsbereich und die Zahl der dort Beschäftigten. Der Trend bei den Dienstgeschäften ist gegenläufig, bei gleichbleibender Zahl von Beanstandungen und es vergehen inzwischen durchschnittlich knapp 14 Jahre, bis ein Betrieb mit erneuter Besichtigung rechnen kann. Die Kapazitäten der Aufsichtsbehörden reichen bei Weitem nicht aus, um ausreichende Kontrollen durchzuführen und deren Qualität zu verbessern.

¹⁰ Vgl. Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (2018), S. 162 f.

Die GDA-Dachevaluation belegt, dass Kontrollen den betrieblichen Arbeitsschutz positiv beeinflussen, sie befördern auch die Berücksichtigung psychischer Belastung und können deshalb die Chancen für die Sicherheit und Gesundheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verbessern.

Noch gibt es in Deutschland weder das Recht noch die Pflicht zur Telearbeit; Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können sie nicht einfordern. Sie können aber auch nicht vom Arbeitgeber dazu gezwungen werden, falls sie weder im Arbeitsvertrag, tariflich oder in einer Betriebsvereinbarung festgeschrieben ist. Es ist ebenso für beide Parteien schwierig, Telearbeit zu beenden, wenn dazu nichts vereinbart wurde. Weil sich Lebensphasen und Bedarfe im Erwerbsverlauf von Frauen und Männern abwechseln können, in denen mobile Arbeit wünschenswert ist, braucht es einen rechtlichen Rahmen für den Einstieg und die Beendigung mobiler Arbeit im Interesse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Aktuell haben sich das Bundesarbeitsministerium und die SPD zum Ziel gesetzt, das Recht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf mobile Arbeit und Homeoffice gesetzlich zu verankern, um diesen mehr Zeitsouveränität und bessere Chancen der Vereinbarung von Arbeit und privaten Belangen zu ermöglichen. Damit daraus kein zweischneidiges Schwert wird, darf die Erweiterung von Arbeitnehmerrechten nicht mit der Lockerung des Arbeitsschutzes erkauft werden. Unterbrechungen oder Verkürzung der Ruhezeiten dürfen nicht legalisiert werden und die Dokumentation und Kontrolle von Arbeitszeiten sowie Zeiten der Nichterreichbarkeit sind sicherzustellen.

Literatur

BAuA (2017): Orts- und zeitflexibles Arbeiten: Gesundheitliche Chancen und Risiken. Hrsg.: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, 1. Auflage.

BMAS/BAuA (2018): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – Berichtsjahr 2017. Download von www.baua.de/suga; Zugriff 13.02.2019.

BMAS (2015): Monitor „Mobiles und entgrenztes Arbeiten“. Aktuelle Ergebnisse einer Betriebs- und Beschäftigtenbefragung. Hrsg.: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, November 2015.

Brenke, Karl (2016): Home Office: Möglichkeiten werden bei weitem nicht ausgeschöpft. In: DIW Wochenbericht Nr. 5 2016, S. 95–105.

Deutscher Bundestag (2018): Flexibles Arbeiten in Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/506.

Deutscher Bundestag (2019): Arbeitsschutzkontrollen in Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Krellmann, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/7218.

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (2018): GDA-Dachevaluation. 1. Zwischenbericht, Auswertung der Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen.

Lott, Yvonne (2017): Selbstorganisiertes Arbeiten als Ressource für Beschäftigte nutzen! Hrsg.: Hans-Böckler-Stiftung. Policy Brief Nr. 003, August 2017.

Pangert, Barbara/Pauls, Nina/Schüpbach, Heinz (2016): Die Auswirkungen arbeitsbezogener erweiterter Erreichbarkeit auf Life-Domain-Balance und Gesundheit. Hrsg.: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Forschung Projekt F 2353. 2., vollständig überarbeitete und ergänzte Auflage.

Schröder, Tim (2018): Telearbeit und mobiles Arbeiten – Chancen und Risiken. Vortrag im Rahmen der Herbstveranstaltung des LAK Bremen: „Arbeit in Bewegung – Homeoffice und mobiles Arbeiten“, 29.11.2018 <https://www.lak.bremen.de/aktuelles-3530>.

Axel Weise

Megatrends: Perspektiven zukünftiger Beschäftigung

In aller Kürze:

Die Perspektiven für die zukünftige Beschäftigung in Bremen werden von unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen beeinflusst. Diese werden in der politischen Debatte oft auch als sogenannte „Megatrends“ bezeichnet. Den wichtigsten Einfluss auf die Zukunft der Beschäftigung haben in diesem Zusammenhang die Trends zur fortschreitenden Digitalisierung und zum demografischen Wandel. Neben diesen beiden, wären für eine ausführliche Betrachtung auch noch weitere sogenannte Megatrends der gesellschaftlichen Entwicklung wie beispielsweise die Urbanisierung, die Energie- und Verkehrswende, die Globalisierung, Verbesserung der „Work-Life-Balance“ et cetera zu berücksichtigen. Will man also Einschätzungen zu den Perspektiven zukünftiger Beschäftigung treffen, so scheint es sinnvoll, die Aus- und Wechselwirkungen dieser Megatrends mit zu berücksichtigen. Nachfolgend soll dies beispielhaft anhand des Zusammenhangs von Digitalisierung und demografischen Wandels geschehen. Außerdem wird (als Folge der anderen Megatrends) ein Anwachsen des Dienstleistungssektors, insbesondere auch im Bereich der Daseinsvorsorge und des staatlichen Handelns in die Überlegungen mit einbezogen, der – zum Teil unabhängig von Digitalisierung – zu Beschäftigungswachstum führen wird.

➔ Über die Perspektiven zukünftiger Entwicklung der Beschäftigung wird im fachpolitischen Diskurs leidenschaftlich gestritten. Als eine wichtige Einflussgröße taucht in dieser Diskussion immer wieder die Frage der Gestaltbarkeit dieser Zukunftsprozesse im Zusammenhang zum digitalen und demografischen Wandel auf. Insbesondere spielt dabei die Frage nach belastbaren Prognosen für die möglichen zukünftigen Entwicklungen eine wichtige Rolle, da sie die Grundlage für die Entwicklung und Implementierung von Gestaltungsstrategien im sozialpartnerschaftlichen Kontext bilden.

Den künftigen Digitalisierungswellen beispielsweise werden unterschiedliche positive und negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung (Erhöhung der Produktivität, teils steigende, teils sinkende Nachfrage nach Arbeitskräften) zugeschrieben. Viele Prognosen basieren auf in sich schlüssigen ökonomischen und/oder arbeitsmarktpolitischen Modellen. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer scheinen eher jene Prognosen realistisch, die nicht nur die Frage der Substitution menschlicher Arbeit durch Digitalisierung, sondern zum Beispiel auch zusätzliche makroökonomische Effekte und die Entwicklung gesamtgesellschaftlicher Bedarfslagen einbeziehen: Digitalisierung wird eben auch neue Nachfrage generieren, damit entstehen neue Geschäftsfelder, neue Berufe, neue Qualifikationsanforderungen und neue Nachfrage nach Arbeitskräften.

Diese Ausführungen gehen von der grundlegenden These aus, dass die Auswirkungen des digitalen und des demografischen Wandels hinsichtlich der damit verbundenen Risiken und Chancen, für die Beschäftigung im Zusammenhang zu betrachten sind.¹ Neben diesen beiden, wären für eine ausführlichere Betrachtung auch noch weitere sogenannte Megatrends der gesellschaftlichen Entwicklung wie beispielsweise die Urbanisierung, die Energie- und Verkehrswende, die Globalisierung, Verbesserung der „Work-Life-Balance“ et cetera zu berücksichtigen,

¹ Als Datenbasis für die Beschreibung des demografischen Wandels stand für diese Ausführungen eine Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit mit einer Grundgesamtheit von 329.084 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SvB) für Bremen – Stand 2017 – zur Verfügung.



was im Rahmen dieser Darstellung allerdings nicht möglich war. Um die Ebenen des demografischen und digitalen Wandels sachlich und logisch miteinander verknüpfen zu können, wurde die Ebene der Berufsgruppen aus der sogenannten Klassifikation der Berufe gewählt.²

Zur Einschätzung der Risiken und Chancen des digitalen Wandels standen uns die Ergebnisse aus Branchenstudien der Arbeitnehmerkammer und aus vielen Interviews in Betrieben in Bremen und Bremerhaven zur Verfügung.

² Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2019).

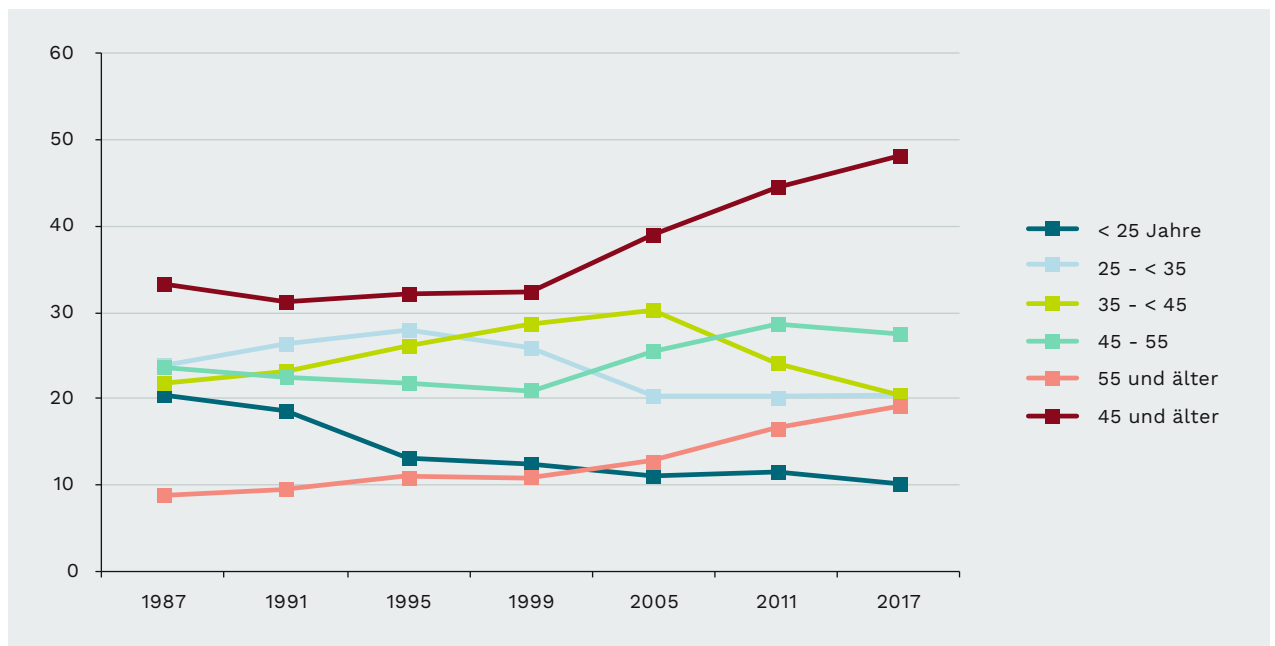
Altersstruktur der Beschäftigten – Gesamtüberblick

Betrachtet man die Entwicklung der Altersgruppen der Beschäftigten in Bremen in einer langen Zeitreihe, so ergibt sich folgendes Bild:

Der rasante Anstieg der oberen Altersklassen datiert auf Ende der 1990er-Jahre. Von 1999 bis 2017 erhöht sich der Anteil derer, die 45 Jahre und älter sind, von 33,2 Prozent auf 47,5 Prozent. Bei den jüngeren Beschäftigten unter 25 Jahren vollzog sich

bereits einige Jahre früher eine, wenn auch schwächere, gegenteilige Entwicklung. Ihr Anteil sank von 18,9 Prozent (1987) auf 11,2 Prozent (1995). Seitdem verbleibt diese Altersgruppe kontinuierlich auf diesem niedrigen Niveau. Die zentrale Ursache für diese Gesamttendenzen ist das Nachrücken der sogenannten Babyboomer, die sukzessive in die höheren Jahrgangskohorten aufrücken. In den jüngeren Kohorten folgen die geburtenschwächeren Jahrgänge, die ab Ende der 1960er-Jahre geboren wurden.³

Abbildung 1:
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Bremen nach Altersklassen und Jahren, 1987–2017, in Prozent

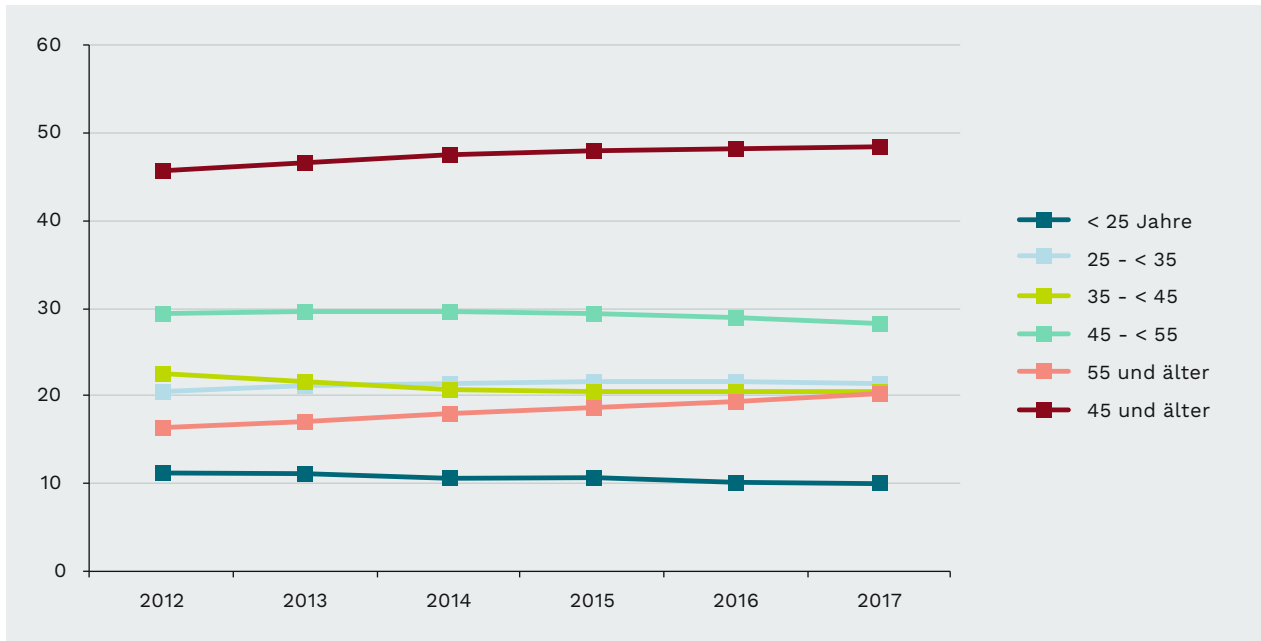


Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung; eigene Darstellung

³ Vgl. hierzu auch demowanda (o.J.).

Abbildung 2:

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Bremen nach Altersklassen und Jahren, 2012–2017, in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung; eigene Darstellung

Hinsichtlich des kürzeren Zeitraums (2012–2017), der den entscheidenden Fokus der nachfolgenden Betrachtung bildet, fallen die Veränderungsdaten deutlich moderater aus, wie Abbildung 2 zeigt.

Lediglich die Gruppe derer, die über 55 Jahre und älter ist, steigt in diesem Zeitraum noch einmal von 16,7 Prozent (2012) auf 20,2 Prozent (2017).

Fasst man die Beschäftigten, die 45 Jahre und älter sind, auf der Ebene aller Berufsgruppen zusammen, so ergibt dies gut 157.000 Beschäftigte. Dies ist knapp die Hälfte aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Land Bremen (Stand 2017).

Digitaler und demografischer Wandel im Zusammenhang nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen und Berufsgruppen

Nachfolgend werden beispielhaft einige Teilbranchen mit wichtigen Berufsgruppen hinsichtlich der zu erwartenden Digitalisierungsrisiken und -chancen sowie der Alterung der Beschäftigten beschrieben.

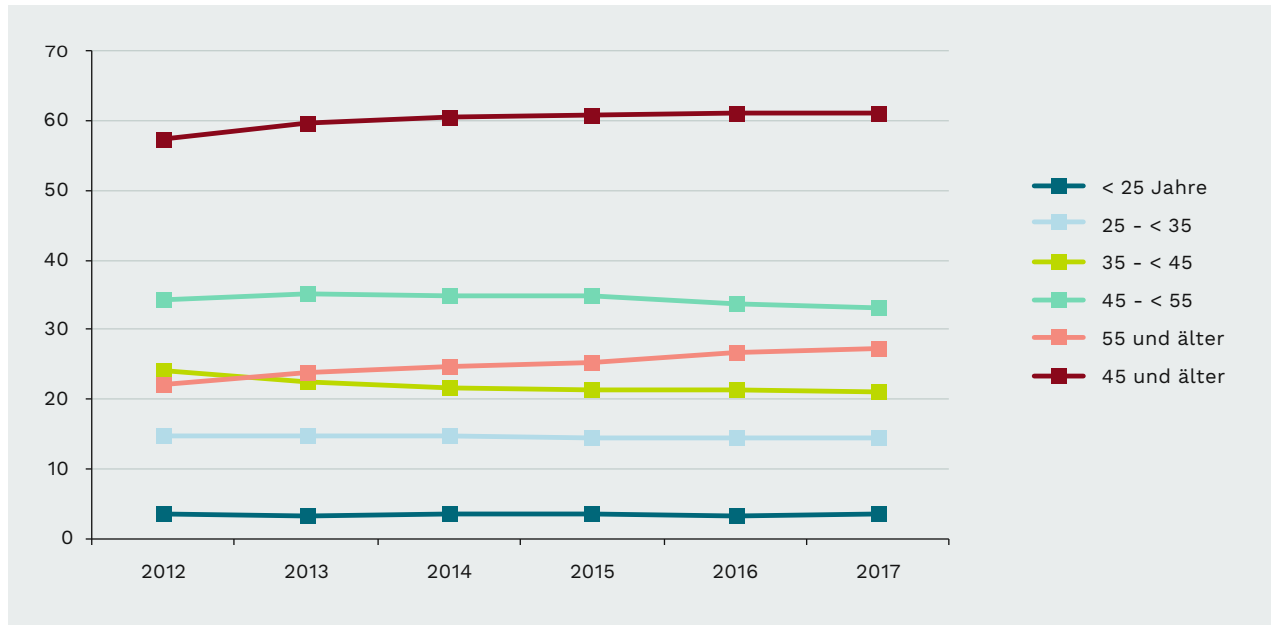
Logistik, fahrzeugführende Berufe

Die kommenden Digitalisierungsschübe werden sich in diesem Bereich vor allem in Form von autonomen Fahrsystemen materialisieren. Überall dort, wo das „Führen von Fahrzeugen“ den Kernbereich des Geschäftsmodells darstellt, muss deshalb von einem hohen Bedrohungspotenzial für die Beschäftigung durch autonome Fahrsysteme ausgegangen werden. Außerdem ist festzuhalten, dass sich für diese Beschäftigten die Substitution von Arbeit durch Automatisierung in der Regel nicht auf einzelne Tätigkeiten, sondern auf den gesamten Job auswirken wird.⁴

⁴ Vgl. auch Arbeitnehmerkammer Bremen (2015), S. 98–123.

Abbildung 3:

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den „fahrzeugführenden Berufen“, Bremen, 2012–2017, in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung; eigene Darstellung

Insgesamt sind in den „fahrzeugführenden Berufen“ im Land Bremen 12.741 (Stand 2017) Menschen beschäftigt, davon knapp 93 Prozent Männer. Der Anteil jener, die 45 Jahre und älter sind, die also in den kommenden 18 bis 22 Jahren aus dem Berufsleben ausscheiden, beträgt knapp 61 Prozent, der Anteil der Jüngeren (unter 25 Jahren) liegt bei lediglich 3,5 Prozent. Es besteht somit ein recht hohes Risiko in Richtung einer (Über-)Alterung der Belegschaften. Diese Tendenz hielt in den vergangenen sechs Jahren relativ kontinuierlich an.

Fazit

Einerseits sind in dieser Berufsgruppe also nicht nur einzelne Tätigkeiten, sondern ganze Jobs in ihrer Existenz durch zukünftige Digitalisierung bedroht. Der potenzielle Arbeitsplatzabbau könnte andererseits gleichzeitig aber sozialverträglich gestaltet werden, da in den nächsten 18 bis 22 Jahre viele Beschäftigte ohnehin auf regulärem Wege aus dem Berufsleben ausscheiden würden.

Handel/ Einzelhandel

Berufe in diesen Wirtschaftsbereichen geraten in den kommenden Jahren aus zwei Richtungen unter Druck. Zum einen wird die Einführung weiterer Self-Servicesysteme beim Bezahlen dazu führen, dass die Kassearbeitsplätze im stationären Handel weitestgehend überflüssig werden. Das zweite Bedrohungsszenario geht vom Onlinehandel aus. Je mehr Menschen online einkaufen, desto schwieriger wird die Situation für den stationären Einzelhandel. Ähnliches könnte den Großhandel treffen, da dessen Funktion ebenfalls zu großen Teilen von digitalen Plattformen übernommen werden könnte. Auch in diesem Bereich ist es sehr wahrscheinlich, dass im Ergebnis der Digitalisierungsprozesse nicht nur einzelne Tätigkeiten substituiert werden, sondern ganze Jobs wegfallen.⁵

Betrachtet man die Zusammensetzung der Beschäftigten nach Alter, so fällt auf, dass lediglich in den Berufen von Einkauf und Vertrieb mehr als die Hälfte 45 Jahre und älter ist und die Jüngeren mit knapp fünf Prozent dünn besetzt sind. In allen anderen Berufsgruppen der Verkaufs- und Handelsberufe fällt die Altersverteilung recht gleichmäßig aus. Es kann also für diesen Bereich nicht von einer tendenziellen Alterung der Beschäftigten gesprochen werden.

Fazit

Demzufolge können absolute Verluste an Beschäftigung auch nicht durch ein reguläres Ausscheiden von Beschäftigten aus dem Beruf kompensiert werden. Die Perspektive dürfte in einer generellen beruflichen Um- oder Neuorientierung liegen, sofern die Beschäftigten ein bestimmtes Alter noch nicht überschritten haben. Hierfür fehlen jedoch derzeit die notwendigen Instrumente in der Arbeitsmarktpolitik. Es werden Instrumente benötigt, die eine existenzsichernde Finanzierung einer zwei- oder dreijährigen berufsqualifizierenden Umschulung unabhängig vom sonstigen Familieneinkommen ermöglichen.

Industrie und industrienaher Dienstleistungen

In diesem Bereich lässt sich hinsichtlich der zukünftigen Digitalisierungsoptionen im Unterschied zu den beiden vorherigen Kapiteln kein einheitliches Bild zeichnen.

- ▶ Erstens ist davon auszugehen, dass viele Teilbranchen/Betriebe in der Industrie und der sonstigen materiellen Produktion bereits über ein hohes Ausgangsniveau im Bereich Automatisierung/Digitalisierung verfügen, zum Beispiel in der Automobilproduktion.
- ▶ In vielen anderen Bereichen – wie zum Beispiel im Maschinenbau – wird in der wissenschaftlichen Debatte eher von nachholender Digitalisierung/Automatisierung gesprochen.
- ▶ Außerdem wird davon ausgegangen, dass durch weitere Digitalisierungs- und Automatisierungsprozesse nicht nur Tätigkeiten wegfallen können, sondern gleichzeitig auch neue Geschäftsmodelle, neue Tätigkeiten und Berufe, zusätzliche Wertschöpfung und damit auch neue Beschäftigung entstehen werden, sodass die Auswirkungen auf die Beschäftigung insgesamt in unterschiedliche, sich teilweise neutralisierende Richtungen verlaufen können.
- ▶ Als vierte Tendenz kann davon ausgegangen werden, dass es in vielen Bereichen zu einer Aufspaltung des Qualifikations- und Anforderungsspektrums kommen wird (Growing Gap). Wenige Facharbeiter und Facharbeiterinnen erfahren ein Upgrade hinsichtlich Qualifikation, Anforderungen und Bezahlung. Viele andere erfahren ein Downgrade hin zu einfacheren Tätigkeiten und geringerer Bezahlung.

Für diesen Bereich könnte man also zu der Schlussfolgerung kommen, dass Chancen und Risiken der Digitalisierung in einem relativ ausgewogenen Verhältnis stehen. Alle diese Tendenzen können in großen Betrieben und in Teilbranchen unter Umständen gleichzeitig auftreten, was die möglichen Optionen für die Zukunft einerseits unübersichtlich macht und andererseits hohe Anforderungen an die Steuerungs- und Gestaltungsprozesse mit sich bringt.⁶

⁵ Vgl. auch Arbeitnehmerkammer Bremen (2015), S. 84–97.

⁶ Vgl. auch Arbeitnehmerkammer Bremen (2018), S. 12–53.

In welchem Verhältnis stehen diese uneinheitlichen Prognosen zur Entwicklung der Altersstrukturen in diesem Feld? Der größte Teil der Beschäftigten aus den Bereichen Industrie und industrienaher Dienstleistungen ist in Berufen der „Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung“ angesiedelt.⁷

Insgesamt umfasst dieser Bereich in Bremen 69.763 Beschäftigte mit einem Frauenanteil von 13,9 Prozent. Der Anteil derer, die 45 Jahre und älter sind, liegt mit 48,9 Prozent bei knapp der Hälfte. Der Anteil der jüngeren Beschäftigten umfasst mit 11,7 Prozent auch nur wenig mehr als ein Zehntel. Das Risiko der Alterung scheint also im gesamten Berufsbereich etwas moderater, als in den bisher betrachteten Berufsbereichen auszufallen. Betrachtet man einzelne Berufsgruppen, so fallen die Befunde allerdings zum Teil sehr viel deutlicher aus. Beispielhaft sei dies an der Berufsgruppe „Maschinenbau- und Betriebstechnik“ verdeutlicht. Diejenigen, die über 45 Jahre und älter sind, haben hier einen Anteil von 54,5 Prozent, bezogen auf eine Gesamtzahl von 17.954 Beschäftigten. Der Anteil der Jüngeren unter 25 Jahren liegt lediglich bei 7,7 Prozent. Diese Entwicklung wird zwischen 2012 und 2017 insbesondere von der Altersgruppe beeinflusst, die 55 Jahre und älter ist. Ihr Anteil stieg von 2012 bis 2017 von 14,8 auf 22,2 Prozent. Für die Beschäftigten in Berufen aus dem Bereich „Technische Forschungs-, Entwicklungs-, Konstruktions- und Produktionssteuerung“ kann ein noch höheres Risiko zur Alterung identifiziert werden. Sie umfasst in Bremen 9.991 Beschäftigte mit einem Frauenanteil von 17,9 Prozent. Der Anteil derer, die über 45 Jahre und älter sind, liegt bei 57,2 Prozent, jener der unter 25-Jährigen bei lediglich 2,3 Prozent, was auch hier vermutlich mit einem hohen Akademisierungsgrad und dem damit verbundenen späteren Berufseinstieg zu tun hat.

Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich für gut die Hälfte der Beschäftigten in diesen Berufsbereich ein tendenzielles Alterungsrisiko identifizieren lässt. Hier kann es dazu kommen, dass trotz fortschreitender Digitalisierung Bedarfe für

Personalersatz entstehen. Diese könnten aus jenen Berufen gedeckt werden, wo die Beschäftigtenssalden negativ ausfallen. Außerdem ist mit großer Sicherheit davon auszugehen, dass insbesondere in Produktions- und Fertigungsberufen im hohem Maße Anpassungsqualifizierungen an sich verändernde Tätigkeitsanforderungen und Berufsbilder erforderlich sein werden. Und schließlich werden vermutlich für komplett neu entstehende Berufsbilder Ausbildungsgänge konzipiert und durchgeführt werden müssen.

Öffentliche Daseinsvorsorge, Kernverwaltung und operativer Bereich (Schwerpunkt: Gesundheit, Erziehung, Soziales, Bildung)

Der Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge in der Kernverwaltung und im operativen Bereich soll nachfolgend einerseits hinsichtlich der Digitalisierungschancen und -risiken im Verhältnis zu möglichen Fachkräftedefiziten betrachtet werden. Hierzu wird der institutionelle Fokus (öffentlicher Dienst, Eigenbetriebe etc.) gewählt. Andererseits sollen im zweiten Schritt mögliche demografische Verwerfungen anhand beispielhafter Berufsgruppen aus den Bereichen „Gesundheit, Erziehung, Soziales, Bildung“ erörtert werden.

Digitalisierung und Fachkräftebedarfe im öffentlichen Dienst

Betrachtet man den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge über den institutionellen Fokus, so ergibt sich folgendes Bild: Das Land Bremen beschäftigt circa 30.000 Bedienstete in der sogenannten Kernverwaltung und in den operativen Bereichen der Daseinsvorsorge. Die Hälfte davon sind Beamtinnen und Beamte. Hinzu kommen rund 5.000 Bedienstete beim Magistrat Bremerhaven.⁸ Zusätzlich verfügen sowohl das Land wie die beiden Stadtgemeinden über vielfältige Beteiligungen an Unternehmen, die Teile der Daseinsvorsorge (zum Beispiel Gesundheit Nord) oder Teile des wirtschaftlichen Handelns (wie zum Beispiel die BLG) in privatisierter oder teilprivatisierter Form realisieren.

⁷ Hinzu kommen natürlich auch noch Beschäftigte aus den Bereichen Forschung, IT- und Ingenieurdienstleistungen, Logistik et cetera, die in anderen Berufsgruppen abgebildet sind.

⁸ Quelle: Personalberichte 2017 (Bezugsjahre 2015/16), Magistrat Bremerhaven: https://www.bremerhaven.de/sixcms/media.php/94/Personalbericht+2015_16+%28Onlinefassung%29.pdf.

In diesen Bereichen kommen noch einmal rund 13.500 Beschäftigte hinzu.⁹ Außerdem werden mittlerweile verschiedene Bereiche der Daseinsvorsorge komplett durch private gewinnorientierte Anbieter abgedeckt.

Welche groben Richtungen lassen sich hinsichtlich möglicher Digitalisierungsoptionen im Bereich der Daseinsvorsorge identifizieren?

- ▶ Im Bereich der Kernverwaltung greift die Digitalisierungsstrategie des Bundes für die Verwaltung, die in entsprechende Länderstrategien umgesetzt wird. Im Rahmen dieser Strategie sollen eine Anzahl definierter Kernprozesse im Rahmen entsprechender Fachverfahren in digitalisierte Prozesse umgesetzt werden (Zielmarke 2023) wie zum Beispiel die elektronische Rechnung, die elektronische Akte, das elektronische Archiv, Onlineservices für Bürger et cetera.¹⁰
- ▶ Diese Offensive der Bundes- bzw. Landesregierung trifft auf eine Verwaltung, die durch zwei Jahrzehnte schwieriger Haushaltslage und Sparpolitik personell massiv bis an die Grenzen ausgedünnt ist.
- ▶ Gelungene IT-Fachverfahren, die beteiligungsorientiert durchgeführt werden, benötigen personelle Kapazitäten bei allen beteiligten Akteuren. Auch dies scheitert oft an der dünnen Personalausstattung.
- ▶ In vielen Bereichen hat die Sparpolitik in Bremen auch Auswirkungen auf die Situation bei der Hardwareausstattung gehabt oder hat sie noch. Dies bezieht sich weniger auf die Bereiche der Kernverwaltungen, als vielmehr auf die vielen operativen Bereiche der Daseinsvorsorge (Gesundheit, Soziales, Bildung) und eher auf jene Organisationseinheiten, die teilweise oder komplett privatisiert wurden.
- ▶ Auch im Bereich der Kernverwaltung selbst ist zukünftig von zusätzlichen Aufgaben und personellen Bedarfen auszugehen. Stichwort: verwaltungstechnische/technische Flankierung der Energie- und Verkehrswende sowie der Sanierung der Infrastruktur.

Für die operativen Bereiche der Daseinsvorsorge stellen sich im Rahmen der oben andiskutierten Themen allerdings weitere Fragen:

- ▶ Grundsätzlich muss im Ergebnis der Sparpolitik hinsichtlich der personellen Ausgangssituation von einem ähnlich defizitären Zustand wie in der Kernverwaltung ausgegangen werden. In den Bereichen Krankenhäuser und Pflege kommen Veränderungen auf der Ebene der Kostenträger hinzu (Stichwort: Fallkostenpauschale).
 - ▶ Die Substitution der personellen Defizite durch Digitalisierung stößt darüber hinaus an verschiedene fachliche und/oder ethische Grenzen, deren Überwindung oder auch Nichtüberwindung im Prinzip einen breiten gesellschaftlichen Diskurs erforderlich machen würde (Stichwort: Pflegeroboter).
 - ▶ Im Bereich der operativen Ebenen der Daseinsvorsorge kommt ein weiteres Problem hinzu: In vielen dieser Bereiche steigen absehbar die gesellschaftlichen Bedarfe: mehr Kinder in Kitas, mehr Schüler an Schulen, mehr Studierende an Hochschulen, mehr pflegebedürftige alte Menschen. Einer Studie des Bundesfamilienministeriums zufolge fehlen bundesweit im Jahr 2025 circa 300.000 Fachkräfte in Kitas¹¹ (geschätzt für Bremen ein Anteil von einem Prozent = 3.000 Fachkräfte). Ähnlich dramatische Prognosen hat das BIBB für den Bereich der nicht akademischen Pflegekräfte ermittelt. In dieser Analyse wird davon ausgegangen, dass bis 2035 bundesweit rund 270.000 Fachkräfte fehlen werden.¹²
- Die fortschreitende gesellschaftliche Spaltung in Arm und Reich und die damit verbundene Erhöhung der Armutsgefährdung sowie eventuell weitere Migrationsbewegungen der Zukunft werden zu erhöhten Bedarfen in der sozialen Betreuung/Beratung und Unterstützung von Menschen führen.

¹¹ Vgl. Deutsches Jugendinstitut (2018).

Diese Zahlen basieren auf der Annahme der Beibehaltung der derzeitigen Betreuungsschlüssel, die im diesbezüglichen politischen Fachdiskurs allerdings als suboptimal und nicht ausreichend eingeschätzt werden. Eine Korrektur der Betreuungsschlüssel nach oben würde den personellen Fehlbedarf noch einmal deutlich erhöhen.

¹² Vgl. BIBB (2017).

⁹ Quelle: Personalbericht des Landes Bremen 2018, Anlage 1: Personalbestand nach Bereichen (2016), S. 2 und 4. In der oben genannten Zahl sind die Beschäftigten der Eigenbetriebe und der Mehrheitsgesellschaften enthalten.

¹⁰ Vgl. hierzu auch: Die Senatorin für Finanzen (2019).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Beschäftigungssaldo im Bereich der Daseinsvorsorge voraussichtlich ausgesprochen positiv ausfallen wird und negative Einflüsse durch Digitalisierung eher nicht zu erwarten sind. Die zusätzlichen Personalbedarfe müssen auf dem Arbeitsmarkt, gegebenenfalls über Intensivierung der Erstausbildung und/oder gezielte Umschulungsoffensiven aus anderen Berufsbereichen gedeckt werden.

Altersstrukturen in den operativen Bereichen der Daseinsvorsorge

Der hier beispielhaft dargestellte Berufsbereich „Gesundheit, Erziehung, Soziales, Bildung“ umfasst nahezu 58.000 Beschäftigte mit einer Frauenquote von 76,5 Prozent. Auf der Ebene der 21 Berufsgruppen, die zu diesen Bereichen gehören, ergibt sich folgendes Bild: Lediglich bei acht dieser Berufsgruppen lässt sich ein tendenzielles Risiko zur Alterung der Beschäftigten identifizieren, wo die Anteile derer, die 45 Jahre oder älter sind, mehr oder minder deutlich über 50 Prozent liegen.

- ▶ Die Gruppe der Berufe im Bereich „Medizinisches Laboratorium“ mit 1.071 Beschäftigten (Frauenanteil 90 Prozent) weist einen Anteil von 60,5 Prozent für diejenigen aus, die 45 Jahre oder älter sind. Da es sich um einen Querschnittsbereich handelt, der für alle Teilbereiche der medizinischen Versorgung und Pflege relevant ist, scheint hier dringender Handlungsbedarf geboten. Das Digitalisierungsniveau wird hier als eher hoch eingeschätzt, sodass von einer technischen Substitution vieler Altersabgänge nicht ausgegangen werden kann.
- ▶ Berufe in der „Altenpflege“: Hier beträgt der Anteil derer, die 45 Jahre oder älter sind, 51,3 Prozent. Erfasst wurden in dieser Berufsgruppe 4.773 Beschäftigte mit einem Frauenanteil von 81,4 Prozent. Als eine der ganz wenigen Berufsgruppen lässt sich hier zwischen 2012 und 2017 eine leichte Erhöhung der jüngeren Beschäftigten (unter 35 Jahren) von 3,3 Prozentpunkten verzeichnen.

Da es sich hier um einen jener Bereiche handelt, in dem aktuell schon über einen dramatischen Fachkräftemangel geklagt wird und der in den kommenden Jahren zusätzliche gesellschaftliche Bedarfslagen bedienen muss, ist hier dringender Handlungsbedarf vorhanden – auch, was die Frage der Attraktivität des Berufes (Arbeitsbedingungen und Bezahlung) anbetrifft.¹³

- ▶ Bezüglich der Beschäftigten in den lehrenden Berufen finden sich teilweise gravierende Befunde: In der Berufsgruppe „Lehrtätigkeit an allgemeinbildenden Schulen“ beträgt der Anteil derer, die 45 Jahre und älter sind, 53,5 Prozent bei 2.034 Beschäftigten mit einem Frauenanteil von 66,5 Prozent (Stand 2017). Allerdings hat bei dieser Berufsgruppe in den vergangenen Jahren bereits eine Trendumkehr in Richtung Generationenwechsel eingesetzt. Der Vergleichswert für 2012 lag noch bei 69,9 Prozent.
- ▶ In der Berufsgruppe „Lehrtätigkeit für berufsbildende Fächer, betriebliche Ausbildung und Betriebspädagogik“ wurde mit 72,0 Prozent der höchste Wert bei jenen, die 45 Jahre und älter sind, in der gesamten Untersuchung gemessen.

Fazit

Im Unterschied zu verschiedenen anderen in dieser Analyse behandelten Berufsbereichen kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Tendenz zu einer (Über-)Alterung der Belegschaften im operativen Bereich der Daseinsvorsorge eher moderat ausfällt, dass bei einzelnen Berufsgruppen allerdings dringender Handlungsbedarf geboten ist, gerade weil in vielen dieser Felder die möglichen Substitutionseffekte durch Digitalisierung eher gering ausfallen.

13 Vgl. auch hierzu: BIBB (2017).

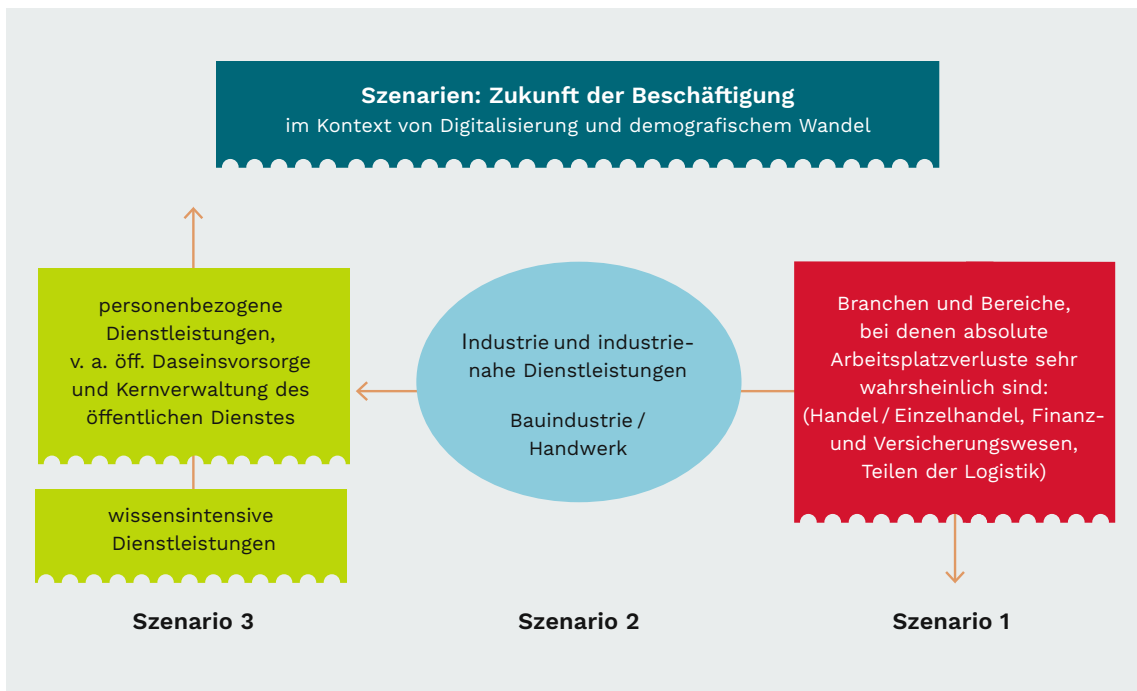
Gesamtfazit

Zusammenfassend lassen sich für die Perspektiven der Beschäftigten drei kurze Szenarien formulieren:

1. Branchen und Berufsgruppen, bei denen die Beschäftigungssalden im Gefolge der Digitalisierung absolut negativ ausfallen werden (zum Beispiel Teile der Logistik, Handel/Einzelhandel).¹⁴ Der demografische Wandel kann hier kompensatorische Effekte haben.
2. Branchen und Berufsgruppen, bei denen die Beschäftigungssalden relativ neutral ausfallen, weil sich Chancen und Risiken der Digitalisierung zum Teil aufheben (Industrie und industriennahe Dienstleistungen).¹⁵ Demografische Effekte können hier zu zusätzlichen Fachkräftebedarfen führen, die durch Digitalisierung nicht kompensiert werden können (zum Beispiel Automobilindustrie).

3. Branchen und Berufsgruppen, bei denen von einem eher niedrigen Substitutionseffekt durch Digitalisierung ausgegangen werden muss, deren personelle Grundausstattung aufgrund eingeschränkter öffentlicher Finanzierung als defizitär eingeschätzt werden muss und die zukünftig zusätzliche Herausforderungen meistern müssen. Hier ist von einem positiven Beschäftigungssaldo auszugehen, der in einigen Berufsgruppen durch die demografische Entwicklung noch zusätzlich verstärkt wird (zum Beispiel öffentliche Daseinsvorsorge und staatliches Handeln).¹⁶

Abbildung 4:
Szenarien Zukunft der Beschäftigung



Quelle: Eigene Darstellung

¹⁴ Hierzu gehört auch der Bereich der Finanzdienstleistungen, der in diesen Ausführungen nicht ausdrücklich behandelt wurde.

¹⁵ Hierzu gehört auch der Bereich der Bauwirtschaft und des Handwerks, der in diesen Ausführungen nicht ausdrücklich behandelt wurde.

¹⁶ Zu den Branchen und Berufsgruppen, die voraussichtlich auch weiterhin einen Beschäftigungsaufwuchs verzeichnen werden, gehört auch der Bereich der sogenannten wissensintensiven Dienstleistungen, der in diesen Ausführungen nicht ausdrücklich behandelt wurde.

Um die hier zusammenfassend formulierten Szenarien finanziell, organisatorisch und institutionell im sozialpartnerschaftlichen Kontext zu flankieren, müssen durch die Politik entsprechende politische Akzente gesetzt werden, die die Sozialpartner – auch durch entsprechende finanzielle Förderungen, Qualifizierungs- und Beratungsangebote – in die Lage versetzen, ihrem Gestaltungsauftrag gerecht werden zu können.

Literatur

- Arbeitnehmerkammer Bremen (2015):** Strukturwandel in Bremen – Befunde und Herausforderungen, Band I, August 2015 https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Wirtschaft_Infrastruktur/Strukturwandel_HB_Sep_2015.pdf.
- Arbeitnehmerkammer Bremen (2018):** Strukturwandel in Bremen, Band II – Branchenanalysen zur Automobilindustrie, dem Gastgewerbe, der Luft- und Raumfahrtindustrie und den Finanzdienstleistungen, Mai 2018 https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Wirtschaft_Infrastruktur/Studie_Banchenanalyse_2018-06-04_web.pdf.
- BIBB [= Bundesinstitut für Berufsbildung] (2017):** Pflege- und Gesundheitspersonal wird knapper. Pressemitteilung 3/2017 vom 09.02.2017 https://www.bibb.de/de/pressemitteilung_59117.php.
- Bundesagentur für Arbeit (2019):** KldB 2010–Systematik sowie Berufs- und Tätigkeitsverzeichnisse, Stand 06.02.2019 https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_10414/Statischer-Content/Grundlagen/Klassifikation-der-Berufe/KldB2010/Systematik-Verzeichnisse/Systematik-Verzeichnisse.html.
- demowanda [= Demografischer Wandel in der Arbeitswelt] (o.J.):** „Fertilität und Mortalität“ https://www.demowanda.de/DE/Bevoelkerung/FertilitaetMortalitaet/fertilitaetmortalitaet_node.html.
- Deutsches Jugendinstitut (2018):** Frühe Bildung, Betreuung und Erziehung <https://www.dji.de/themen/kinderbetreuung/bildungsbericht-2018.html>.
- Die Senatorin für Finanzen (2019):** Verwaltung 4.1, Freie Hansestadt Bremen, 2018, aktualisierte Fassung, 2. Auflage, Januar 2019.

Barbara Reuhl

Berufskrankheiten in Bremen – neue Tendenzen

In aller Kürze:

Nach wie vor spielen Berufskrankheiten durch Asbest eine wesentliche Rolle im Land Bremen; es lassen sich fast alle der jährlich etwa 100 Todesfälle infolge einer Berufskrankheit darauf zurückführen. Auffällig ist, dass zwischen 2016 und 2017 die Berufskrankheiten-Anzeigen um 20 Prozent drastisch zurückgegangen sind. Dies lässt sich derzeit nicht schlüssig erklären und erfordert weitere Beobachtung. Die bei der Arbeitnehmerkammer angesiedelte Berufskrankheiten-Beratung unterstützt Betroffene wirksam bei der Abklärung ihrer Ansprüche gegenüber der Unfallversicherung. Berufskrankheiten und Arbeitsunfälle sind „Klassiker“ im Arbeitsschutz, doch nach wie vor lassen sich erhebliche Mängel und Lücken zulasten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im betrieblichen Arbeitsschutz, bei der staatlichen und berufsgenossenschaftlichen Aufsicht und in der Prävention und Kompensation feststellen.

➔ Im Land Bremen wurden im Jahr 2017 insgesamt 899 Anzeigen auf Verdacht einer Berufskrankheit gestellt, 401 Berufskrankheiten neu anerkannt und 139 positive Rentenbescheide aufgrund von Berufskrankheiten erteilt. Die meisten Berufskrankheiten im Land Bremen entfallen auf Hauterkrankungen, asbestbedingte Erkrankungen und Lärmschwerhörigkeit (vgl. *Abbildung 2*). Das Verhältnis zwischen der Zahl der angezeigten und der neu berenteten Fälle liegt in Bremen regelmäßig, so auch im Jahr 2017, höher als in der bundesweiten Statistik der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung mit gut 75.000 Berufskrankheiten-Anzeigen und knapp 20.000 neuen Renten.¹

Infolge einer Berufskrankheit verstarben im selben Jahr in Bremen 100 Menschen (vgl. *Abbildung 1*). Zum Vergleich: 2017 kamen hier dreizehn Menschen durch Verkehrsunfälle ums Leben, tödliche Arbeitsunfälle ereigneten sich glücklicherweise nicht. Auch die Relation der berufskrankheitenbedingten Todesfälle zur Zahl der Anzeigen im Land Bremen ist deutlich ungünstiger als bezogen auf den Bund. Der traurige Rekord ist Spätfolge der extremen Asbestbelastung an Arbeitsplätzen im Schiffbau und im Hafenumschlag im Land Bremen bis Ende der 1970er-Jahre. Weil bis zu 30 Jahre oder länger zwischen Asbestkontakt und dem Ausbruch der Krankheit vergehen können, treten nach wie vor jährlich neue Fälle von Asbesterkrankungen auf. Im Jahr 2017 waren sie Grund für fast eine von drei angezeigten Berufskrankheiten und für mehr als die Hälfte der anerkannten, drei von vier erstmals berenteten und für 94 der 100 Sterbefälle.

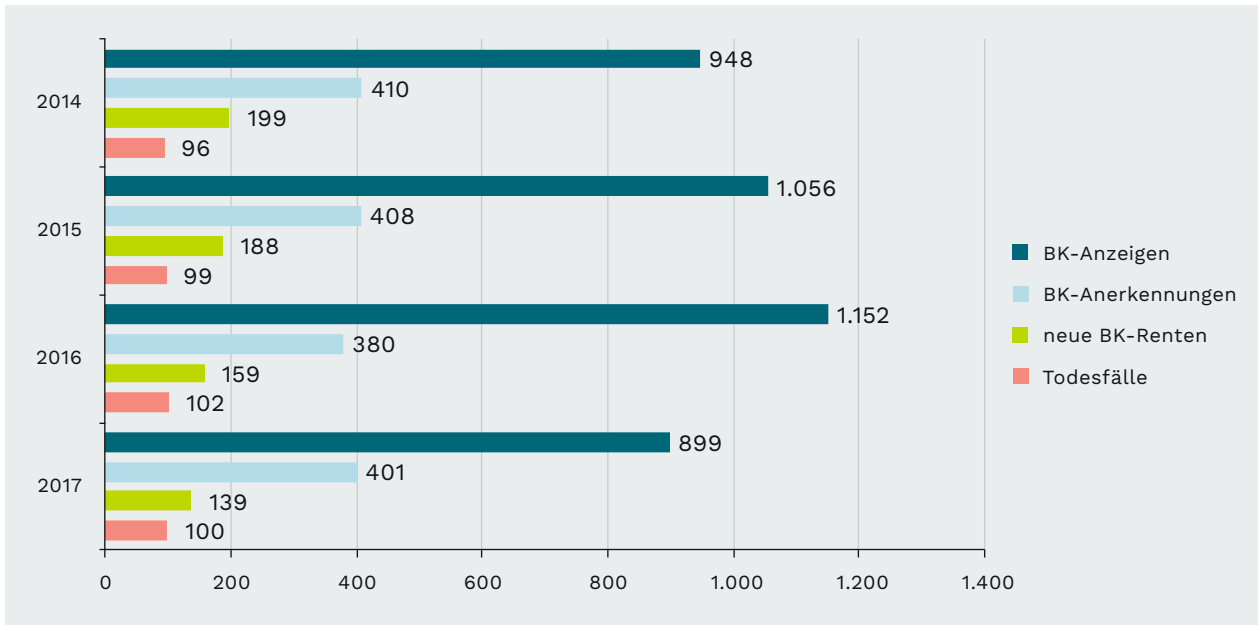
¹ Vgl. <https://www.dguv.de/de/zahlen-fakten/index.jsp> (Zugriff 20.02.2019).



Es wurden in Bremen im Jahr 2017 über 20 Prozent weniger BK-Verdachtsanzeigen gegenüber dem Vorjahr gestellt (vgl. *Abbildung 1*). Ein solcher Rückgang zeichnet sich in der bundesweiten Statistik nicht ab und lässt sich gegenwärtig nicht erklären. Allein die Anzeigen von Asbesterkrankungen, die einen Schwerpunkt des Berufskrankheiten-Geschehens im Land Bremen ausmachen, sind innerhalb eines Jahres um ein Drittel von 385 auf 258 Verdachtsfälle zurückgegangen. Die bundesweite

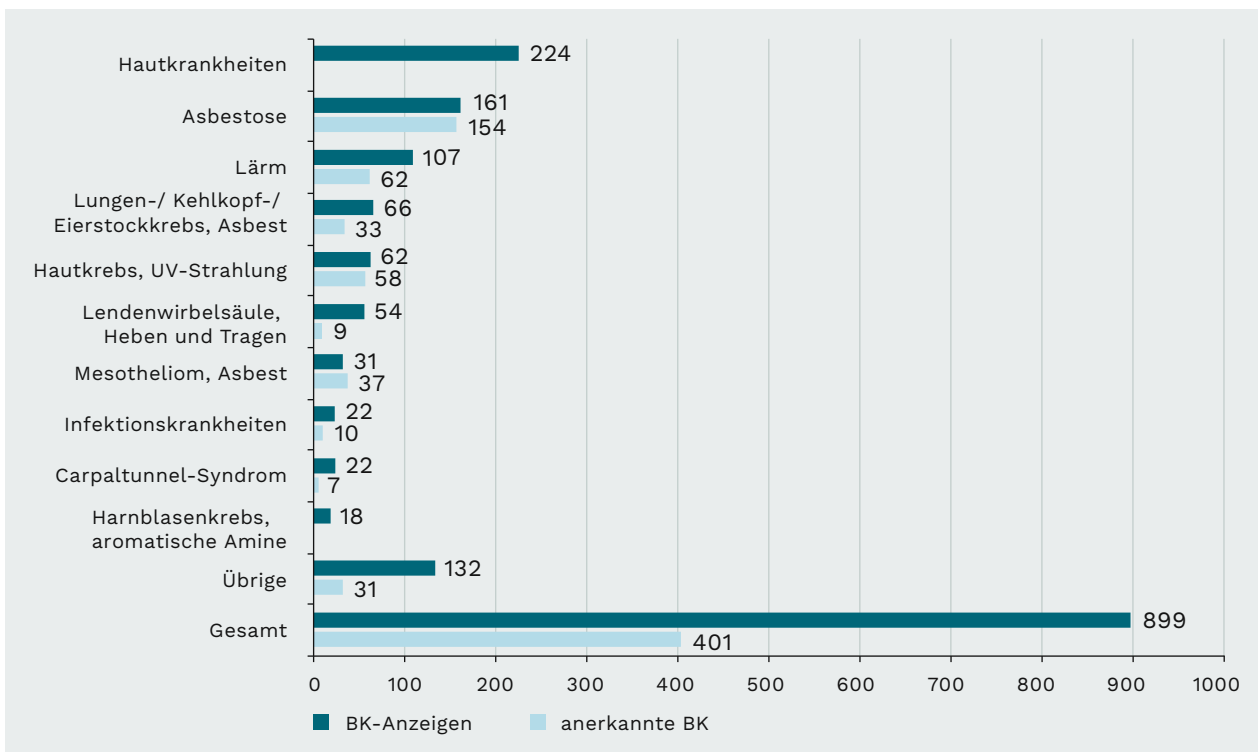
Statistik weist dagegen eine Zunahme der Asbesterkrankungen aus. Die Überprüfung der Meldewege durch die senatorische Behörde ergab, dass gegenüber dem Vorjahr über 140 Anzeigen weniger von den Berufsgenossenschaften und über 20 Anzeigen weniger von Ärzten gestellt wurden. Dass innerhalb eines Jahres die Neuerkrankungen so drastisch zurückgegangen sind, erscheint wenig wahrscheinlich und erfordert weitere Beobachtung.

Abbildung 1:
Berufskrankheiten im Land Bremen 2014 bis 2017
 alle BK-Ziffern



Quelle: DGUV-Statistik

Abbildung 2:
Die zehn am häufigsten angezeigten Berufskrankheiten im Land Bremen,
BK-Anerkennungen zu diesen Ziffern 2017 (absolute Zahlen)



Quelle: DGUV-Statistik

Berufskrankheiten: Sonderfall der arbeitsbedingten Erkrankungen

Berufskrankheiten fallen unter die Zuständigkeit der gesetzlichen Unfallversicherung, die sich ausschließlich aus Beiträgen der Arbeitgeber finanziert, deren Haftpflicht sie ablösen. „Berufskrankheit“ ist kein medizinischer, sondern ein juristischer Begriff. Nur Erkrankungen, "die nach den Erkenntnissen der medizinischen Wissenschaft durch besondere Einwirkungen verursacht sind, denen bestimmte Personengruppen durch ihre versicherte Tätigkeit in erheblich höherem Grade als die übrige Bevölkerung ausgesetzt sind" (gefordert ist ein doppelt so hohes Erkrankungsrisiko wie für die übrige Bevölkerung) zählen laut SGB VII zu den Berufskrankheiten. Sie sind eingegrenzt auf diejenigen Erkrankungen, deren Entstehung im Zusammenhang mit bestimmten Berufen und Tätigkeiten in definierten Gefährdungsbereichen belegt werden kann und die in der Liste der Berufskrankheiten im Anhang der Berufskrankheiten-Verordnung aufgeführt sind.

Eine Berufskrankheit kann nur dann anerkannt werden, wenn die Betroffenen den Nachweis erbracht haben, dass sie durch eine unter Versicherungsschutz stehende Tätigkeit verursacht wurde. Bei einem begründeten Verdacht können Betroffene selbst, der Betriebsrat oder Angehörige eine Berufskrankheiten-Anzeige beim zuständigen Unfallversicherungsträger stellen. Ärztinnen, Ärzte, der Arbeitgeber und Krankenkassen sind dazu gesetzlich verpflichtet (§ 193 Abs. 2 SGB VII; § 202 SGB VII). Die Zustimmung der betroffenen Person braucht es nicht.

Die Berufsgenossenschaft (BG) oder Unfallkasse muss dann von Amts wegen ermitteln, ob eine Berufserkrankung vorliegt und ein Berufskrankheiten-Verfahren als geregeltes Verwaltungsverfahren in Gang setzen. Bei Anerkennung einer Berufskrankheit trägt sie die Kosten für die Heilbehandlung, für die gesundheitliche und berufliche Rehabilitation, Pflege sowie Renten zur Kompensation der geminderten Erwerbsfähigkeit und Leistungen an Hinterbliebene.

Berufskrankheiten – wen trifft es?

Es sind wesentlich häufiger Männer von Berufskrankheiten betroffen – kein Wunder, denn die Berufskrankheiten-Liste bezieht sich größtenteils auf Erkrankungen, die beispielsweise durch Gefahrstoffe, körperliche Schwerstarbeit oder Lärm entstehen können. Diese Belastungen kommen vorwiegend in Industrie und Gewerbe, mit überwiegend männlichen Beschäftigten vor.

Im Jahr 2017 entfielen im Land Bremen mit 690 Fällen mehr als zwei Drittel der Berufskrankheiten-Anzeigen auf Männer. Dabei überwogen die hauptsächlich auf den Schiffbau und den Hafenumschlag zurückzuführenden asbestbedingten Erkrankungen, Lärmschwerhörigkeit sowie – seit 2015 neu in der Berufskrankheiten-Liste – Hautkrebs durch UV-Strahlung bei der Arbeit im Freien.

Die 209 Berufskrankheiten-Anzeigen von Frauen lassen sich überwiegend auf frauendominierte Beschäftigung zurückführen: Lendenwirbelsäulenerkrankungen, Infektionen oder Hauterkrankungen in Gesundheitsberufen, Hautschädigungen im Friseurhandwerk, in Kosmetik- und Reinigungsberufen. Angesichts der häufig lückenhaften und wechselvollen Erwerbsbiografien von Frauen fällt ihnen der geforderte Nachweis der Exposition besonders schwer.

Frauen sind – das ist auch die Erfahrung aus der Bremer Beratung zu Berufskrankheiten – oft als Angehörige oder Hinterbliebene in Berufskrankheiten-Verfahren eingebunden, wenn der Ehemann oder Vater zu krank ist, um in eigener Sache zu agieren oder verstorben ist.²

² Ausführlichere Informationen zu Berufskrankheiten bei Frauen sind unter dem Link <https://www.arbeitnehmerkammer.de/politik/arbeitsmarkt-beschaeftigung/berufskrankheiten-bei-frauen.html> zu finden.

Hohe Hürden für die Anerkennung einer Berufskrankheit

Berufskrankheiten-Verfahren sind oftmals langwierig und belastend. Die Beweislast liegt bei den Erkrankten oder ihren Angehörigen. Sie müssen nachweisen, dass die berufliche Tätigkeit die wesentliche Ursache der Erkrankung darstellt. Es sind hohe Hürden zu überwinden, bis die zuständige Berufsgenossenschaft eine Berufserkrankung anerkennt oder bei ablehnenden Bescheiden ein Sozialgerichtsverfahren abgeschlossen ist:

- ▶ Die Erkrankung muss durch eine unter Versicherungsschutz stehende Tätigkeit verursacht sein.
- ▶ Der oder die Versicherte muss bei der Arbeit Einwirkungen ausgesetzt gewesen sein, die geeignet waren, die in der Berufskrankheiten-Liste genannte Erkrankung zu verursachen. Die bloße Möglichkeit, dass er oder sie einer schädigenden Einwirkung ausgesetzt war, genügt nicht.
- ▶ Die Erkrankung muss nachgewiesen oder zumindest ausreichend wahrscheinlich gemacht sein.

Berufskrankheiten-Verfahren sind oft langwierig, viele Fälle werden erst durch das Sozialgericht entschieden. Oder sie scheitern, weil die Betroffenen den Nachweis für die berufliche Verursachung nicht erbringen können: Weil sich Berufskrankheiten oft erst Jahre, manchmal Jahrzehnte nach der belastenden Arbeitssituation zeigen können.³ Weil der Arbeitgeber die Arbeitsbelastungen nicht erhoben oder dokumentiert hat, der Arbeitsplatz oft gewechselt wurde oder der Betrieb gar nicht mehr besteht und möglicherweise auch, weil die Berufsgenossenschaft die Zusammenhänge nicht gründlich genug ermittelt hat. Es dauerte im Jahr 2017 im Schnitt weniger als fünf Monate, bis ein Bescheid erteilt wurde, ein knapper Zeitraum, in dem alle erforderlichen technischen Ermittlungen sowie medizinische Begutachtungen und möglicherweise noch die Beteiligung der Länderbehörden zu erledigen waren.

Bei einigen Berufskrankheiten, wie beispielsweise Wirbelsäulenschäden oder dem chronischen Hautekzem gilt als Bedingung für eine Anerkennung die Tätigkeitsaufgabe: Ein Verfahren wird überhaupt erst eröffnet, wenn die Betroffenen die verursachende Tätigkeit nicht mehr ausführen – ohne eine

Perspektive, wie das Verfahren ausgeht. Das erzeugt berechnete Existenzängste, da die Chancen auf dem Arbeitsmarkt mit einer chronischen Gesundheitsschädigung schwinden.

Auch in Fällen von Beweisnot ziehen Betroffene den Kürzeren und werden mit ihrem Leiden häufig alleingelassen. Es entgehen ihnen außerdem die besser finanzierten Behandlungs-, Reha- und Pflegeleistungen oder eine Rente der ausschließlich arbeitgeberseitig getragenen Unfallversicherung. Das trifft auch die Solidargemeinschaft, denn die gesetzliche Krankenkasse oder die Rentenversicherung bleiben als Kostenträger übrig.

Beratung zu Berufskrankheiten

Bei der Abklärung von Berufskrankheiten können sich Betroffene von der Bremer Beratungsstelle zu Berufskrankheiten unterstützen lassen.⁴ Das kostenlose Beratungsangebot ist in der Arbeitnehmerkammer Bremen angesiedelt und wird von der Senatorin für Gesundheit finanziert. Da es im Land Bremen seit zwei Jahren keinen Landesgewerbeamtsarzt mehr gibt, fehlt unabhängige arbeitsmedizinische Expertise. Als Kompensationsmaßnahme erhalten Betroffene bei Eingang einer Berufskrankheiten-Anzeige ein Schreiben, mit dem die senatorische Behörde auf das Beratungsangebot hinweist. Die Zahl der Beratungen nahm dementsprechend im Jahr 2018 weiter zu und stieg auf 260 Anfragen. Am häufigsten geht es bei den Anfragen um Asbesterkrankungen, Muskel-Skelett-Krankheiten und Lärmschwerhörigkeit, aber auch Krebserkrankungen, Infektionen und Asthmaerkrankungen sind Thema.

Viele Betroffene stehen noch mitten im Berufsleben; dann geht es auch darum, die Teilhabe am Arbeitsleben zu erhalten, wenn ein Berufskrankheiten-Verfahren nicht eingeleitet oder negativ beschieden wird. Eine chronische Erkrankung bedeutet für die Betroffenen eine (drohende) Behinderung, wenn sie zu einer vergleichbaren Teilhabebeeinträchtigung führt oder führen kann. Das Bundesteilhabegesetz sieht vor, dass die Unfallversicherung in diesem Fall die übrigen Rehabilitationsträger – die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung sowie gegebenenfalls die Agentur für Arbeit – hinzuzieht, um geeignete Rehabilitationsmaßnahmen zu ermöglichen.

3 Vgl. Deutscher Bundestag (2018b), S. 13 ff.

4 Siehe auch www.arbeitnehmerkammer.de/berufskrankheiten.

Schwerpunktaktion der Gewerbeaufsicht deckt Verbesserungsbedarf auf

Jede zehnte Berufskrankheiten-Anzeige im Land Bremen betrifft Hautkrebs durch UV-Strahlung bei der Arbeit im Freien, eine Erkrankung, die durch einen systematischen Arbeitsschutz wirksam verhütet werden kann.⁵ Die Bremer Gewerbeaufsicht setzte deshalb im Jahr 2018 mit ihrer Initiative „Haut“ einen Schwerpunkt in der Sensibilisierung von Arbeitgebern und Beschäftigten aus Bremer Betrieben für eine gezielte Prävention von Hautkrebs und kam zu ernüchternden Ergebnissen. Bei dergleichen Aktionen darf es nicht bei einem einmaligen Besuch mit Befragung bleiben, es muss nachgefasst werden, ob die Kontrolle zu Verbesserungen geführt hat.

In 115 Betrieben mit Outdoor-Tätigkeiten wurden Arbeitgeber, Sicherheitsfachkräfte und Beschäftigte mittels Fragebogen nach der Exposition der Beschäftigten, dem Wissen zum Thema sowie den betrieblichen Schutzmaßnahmen befragt. Es zeigte sich ein erheblicher Verbesserungsbedarf: In 96 Betrieben war den Beschäftigten das Risiko bekannt. Lediglich in 41 Unternehmen lag eine Gefährdungsbeurteilung vor oder die UV-Strahlung war dabei berücksichtigt worden. In 78 Betrieben hatten die Beschäftigten selbst oder der Arbeitgeber Maßnahmen ergriffen. Selten wurde für Beschäftigte gesorgt, die als technische Schutzmaßnahme an erster Stelle stehen muss. Meist ging es um Sonnencreme, die noch dazu – entgegen den gesetzlichen Bestimmungen, dass Schutzmaßnahmen vom Arbeitgeber zu finanzieren sind – in der Hälfte der Fälle von den Beschäftigten selbst beschafft worden waren. In 96 der besuchten Betriebe wurde überhaupt arbeitsmedizinische Beratung angeboten, doch ging es nicht einmal bei der Hälfte dabei auch um die UV-Strahlung.⁶

⁵ Das Faltblatt „Sonne & Hitze – Gesundheitsschutz bei der Arbeit im Freien“ der Arbeitnehmerkammer informiert über Risiken bei der Arbeit im Freien und geeignete Maßnahmen zum Schutz der Haut vor berufsbedingtem Hautkrebs. Download unter www.arbeitnehmerkammer.de; Suchwort „Sonne“.

⁶ Mündlicher Bericht der zuständigen Mitarbeiterin der senatorischen Behörde in der Sitzung des Landesarbeitskreises für Arbeitsschutz am 29.11.2018.

Beruflich bedingte Gesundheitsrisiken: besserer Arbeitsschutz, mehr Prävention

Auch wenn eine Berufskrankheit anerkannt und eine Rente gezahlt wird – die Gesundheitsschädigung kann das niemals aufwiegen. Vorbeugung ist allemal die beste Strategie. Berufskrankheiten weisen auf Arbeitsschutzmängel hin. Werden sie nicht erkannt, werden Chancen für die Prävention verschenkt. An erster Stelle sind die Arbeitgeber gefordert. Sie müssen ihrer Verantwortung gerecht werden und durch systematischen Arbeitsschutz und eine bessere betriebliche Prävention, beispielsweise Berufskrankheiten verhüten und die Gesundheitsrisiken bei der Arbeit dokumentieren.

Die staatliche Gewerbeaufsicht hat die Aufgabe, den betrieblichen Arbeitsschutz zu überwachen, auf die Beseitigung von Mängeln hinzuweisen und für die Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften zu sorgen. Wenn Kontrollen ausbleiben, gehen wichtige Informationen über das Belastungsgeschehen in den Betrieben und Chancen für eine zielgerichtete Prävention verloren. Doch die staatliche Aufsicht wird seit Jahren durch Umstrukturierungen, Stellenabbau und ausbleibende Nachbesetzungen erheblich geschwächt und die Zahl der Betriebsbesuche geht zurück. Mit Hinweis auf die föderale Zuständigkeit weist die Bundesregierung hier jede Verantwortung von sich.⁷ Hier ist und mit einer den Aufgaben angemessenen Struktur und Ausstattung der Behörden erheblich nachzusteuern, um den Arbeitsschutz zu stärken.

Die Berufsgenossenschaften als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung sind laut SGB VII verpflichtet, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren mit allen geeigneten Mitteln zu verhüten. Sie haben die Verpflichtung, den betrieblichen Arbeitsschutz systematisch zu kontrollieren. Daneben sollen sie den Arbeitgeber nachhaltig dabei beraten, wie er arbeitsbedingte Erkrankungsrisiken senken kann.

⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2018a), S. 1.

Die Gründe und Wirkungen, warum Erkrankungsrisiken nicht ausreichend wahrgenommen werden, greifen ineinander: Damit Zusammenhänge zwischen Arbeitsbedingungen und Gesundheitsrisiken in der Forschung und in der betrieblichen Prävention verfolgt werden, muss bereits ein gewisses Problembewusstsein vorhanden sein. Belastungen, für die entsprechende Forschungsergebnisse fehlen, werden im Arbeitsschutz vernachlässigt und im Berufskrankheiten-Recht nicht abgebildet. Damit sind nur schwache Anreize für Prävention und Forschung gegeben – was wiederum dazu führt, dass gesicherte Erkenntnisse nicht vorliegen.

Hier liegt auch ein Auftrag für die Aufsichtsinstitutionen, die im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) bei ihren Aktivitäten kooperieren und abgestimmt vorgehen müssen. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang die Planung für die nächste Periode der GDA ab 2020, in der das Arbeitsprogramm „Verbesserung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation“ fortgeführt, aber auch ein neues Programm zur Prävention beruflich bedingter Krebsrisiken aufgelegt werden wird.

„Die Politik ist gefordert, die Weichen zu stellen für ein zeitgemäßes Konzept der Anerkennung und Kompensation beruflich bedingter Gesundheitsschäden.“

Handlungsbedarfe

Der Ärztliche Sachverständigenbeirat „Berufskrankheiten“ unterstützt das Bundesarbeitsministerium als unabhängiges wissenschaftliches Gremium durch Stellungnahmen oder Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Berufskrankheiten-Liste. Damit eine Erkrankung für die Liste infrage kommt, muss wissenschaftlich belegt sein, dass das Erkrankungsrisiko infolge bestimmter beruflicher Belastungen erheblich höher ist als in der Allgemeinbevölkerung. Dieser Prozess dauert lange und ist nicht immer von Erfolg gekrönt.

Im Jahr 2015 wurde das Plattenepithelkarzinom durch natürliche UV-Strahlung als neue Position aufgenommen, was umgehend zu BK-Anzeigen und Anerkennungen (vgl. *Abbildung 2*) führte. Zwei Jahre später wurde die Berufskrankheiten-Liste um mehrere Krebserkrankungen, um eine für Instrumentalmusiker typische Erkrankung des zentralen Nervensystems sowie um asbestbedingten Eierstockkrebs als erste frauentypische Erkrankung erweitert. Es ist ein Schritt in die richtige Richtung, doch das eng gesteckte Berufskrankheiten-Konstrukt erfasst nicht das tatsächliche arbeitsbedingte Belastungs geschehen, weder bei Männern noch bei Frauen. Die Politik ist gefordert, die Weichen zu stellen für ein zeitgemäßes Konzept der Anerkennung und Kompensation beruflich bedingter Gesundheitsschäden. Das gilt insbesondere angesichts von Deregulierung und Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen. Die arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse und die Praxis von Arbeitsschutz und Prävention müssen verbessert und erweitert werden, um neue und gesicherte Erkenntnisse in den Betrieben anzuwenden, die Wahrnehmung von Belastungen zu befördern und auf offene Fragen aufmerksam zu machen.

Weitere Verbesserungen im Berufskrankheiten-Recht sind politisch noch nicht durchgesetzt. So soll die Beweislast der Betroffenen in Fällen von Beweisnot aufgrund der Versäumnisse anderer Stellen erleichtert werden, damit sie der Anerkennung einer Berufskrankheit nicht im Wege stehen. Auch steht die einschränkende Bedingung der Tätigkeitsaufgabe als Voraussetzung für die Anerkennung und Entschädigung einer Berufskrankheit auf dem Prüfstand.

Auch sind „alte“ Risiken wie das Thema Asbest noch lange nicht vom Tisch und müssen politisch und von Behörden konsequent verfolgt werden. Angesichts erheblicher Altlasten im Gebäudebestand besteht ein hoher Informations- und Qualifikationsbedarf für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für die Bevölkerung. Beschäftigte und die Umwelt müssen durch fachgerechte Vorgehensweise bei Abbruch, Sanierung und Umbaumaßnahmen im betrieblichen und im Privatbereich wirksam geschützt werden.

Die Prävention in den Betrieben muss durch einen systematischen Arbeitsschutz auf Grundlage der Gefährdungsbeurteilung verbessert werden. Betriebliche Interessenvertreter sind aufgerufen, ihre Überwachungsfunktion und die Mitbestimmung beim Arbeitsschutz wahrzunehmen. Gezielte fachkundige Überwachung ist unerlässlich. Auf Landesebene muss die Politik dafür sorgen, dass das Land Bremen wieder einen Landesgewerbearzt bekommt. Als unabhängige Instanz kann er medizinische Gutachten überprüfen und erstellen und ist dafür zuständig, das Berufskrankheiten-Geschehen zu überwachen. Aufgrund seiner Erkenntnisse kann er auf gezielte Überwachungsmaßnahmen durch die Aufsicht sowie auf die Verbesserung der arbeitsmedizinischen Vorsorge in den Betrieben hinwirken und so eine gezielte Prävention fördern.

Literatur

Bremische Bürgerschaft (2014): Berufserkrankungen bei Frauen. Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD. Drucksache 18/1527 vom 26.08.2014.

Deutscher Bundestag (2018a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Prüftätigkeit beim Arbeitsschutz, Drucksache 19/1011 vom 01.03.2018.

Deutscher Bundestag (2018b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Krellmann, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Anerkennung von Berufskrankheiten, Drucksache 19/6044 vom 26.11.2018.

02

Bildung und Ausbildung



Regine Geraedts

Alle Alarmglocken schrillen

Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus

In aller Kürze:

- ▶ Arbeits- und Ausbildungsmarkt haben sich weiter auseinanderentwickelt: Die Zahl der Beschäftigten steigt, die der Auszubildenden geht weiter zurück. Es ist deshalb nur noch eine Frage kurzer Zeit, bis die anhaltende Ausbildungskrise in eine Fachkräftekrise umschlägt.
- ▶ Dabei mangelt es nicht an interessierten oder geeigneten Jugendlichen. In verschiedenen Analysen wird gezeigt, dass das Grundproblem im Land Bremen das immer weiter zurückgehende Ausbildungsengagement der Betriebe ist. Dieser Niedergang in einer langen Phase guter Konjunktur stellt die Leistungsfähigkeit des Ausbildungssystems akut infrage.
- ▶ In der Folge wird ein Teil der jungen Generation am Ausbildungsmarkt verdrängt und erreicht keinen Berufsabschluss. Das hat weitreichende soziale Folgen für Bremen und Bremerhaven.
- ▶ Diese besorgniserregenden Entwicklungen verlangen nach einer politischen Antwort. Es werden Vorschläge entwickelt wie eine landesgesetzliche, bei den Arbeitgebern zu erhebende Ausbildungsumlage, eine Infrastruktur zur Unterstützung von Ausbildungsbetrieben und Auszubildenden, die Verbesserung der Rahmenbedingungen in den schulischen Berufsausbildungen durch Schulgeldfreiheit und Ausbildungsvergütungen und schließlich die Neustrukturierung des Übergangssystems.

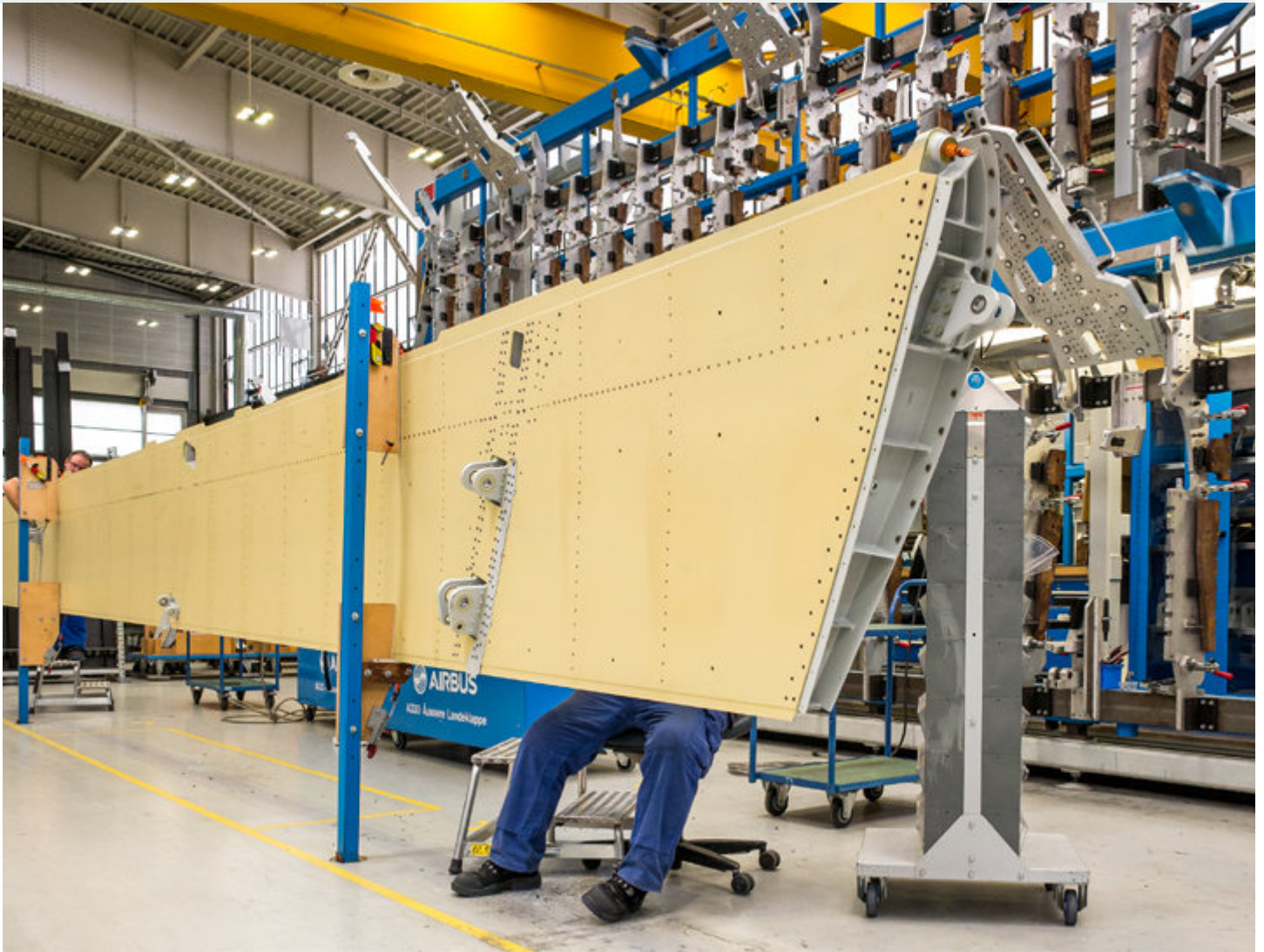
Ausbildungsverträge abgeschlossen als im Vorjahr, die Zahl der Ausbildungsbetriebe ist erneut rückläufig, während die jungen Menschen ohne Berufsabschluss mehr werden.

Woran liegt das? Jedenfalls nicht am oft zitierten demografischen Wandel. Denn die Zahl der Jüngeren geht in den Städten Bremen und Bremerhaven nicht etwa zurück, sondern steigt: Seit 2011 ist die für die Berufsbildung relevante Bevölkerungsgruppe der 15- bis unter 20-Jährigen um knapp sieben Prozent gewachsen. Doch die Zahl der Auszubildenden hat nicht mithalten können.¹ Ein Erklärungsansatz ist die gestiegene Studierneigung, denn immer mehr junge Menschen beenden die Schule mit einem Abiturzeugnis in der Tasche. Dadurch würde, so die Annahme, das Interesse an beruflicher Ausbildung geschmälert, bei der das praktische Lernen im Betrieb im Mittelpunkt steht. Ein Rückgang der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen wäre die Folge. Umgekehrt wird aber auch ein zu geringes Angebot an Lehrstellen zur Erklärung herangezogen. Demnach ist ein Nachlassen des Ausbildungsengagements bei den Betrieben zu beobachten und ein Rückzug aus der Verantwortung, für den eigenen Fachkräftenachwuchs zu sorgen. Eine Analyse der Entwicklungen im Land Bremen soll Klarheit bringen und wichtige Handlungsansätze aufzeigen.

Und täglich grüßt das Murmeltier

➔ Die Bilder wiederholen sich: 2018 war das neunte Wachstumsjahr in Folge, die Konjunktur lief gut, der Bedarf an Arbeitskräften blieb hoch und die Beschäftigtenzahlen sind auf eine neue Rekordhöhe angestiegen. Besonders Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung sind weiter gefragt – aber nicht mehr unbedingt zu kriegen. Und gleichzeitig: Die Arbeitgeber in Bremen haben wieder weniger

¹ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018b).



Keine Trendwende am Ausbildungsmarkt

Der Ausbildungsmarkt im Land Bremen ist geprägt von Ungleichgewichten. Für einen ersten Eindruck lassen sich die Daten der Agentur für Arbeit zurate ziehen. Denn als ein zentraler Akteur und wichtiger Partner der Jugendberufsagentur führt sie verlässlich Buch über die jungen Menschen und die Betriebe, die sich von ihrer Berufsberatung und ihrer Ausbildungsstellenvermittlung unterstützen lassen. Im Jahr 2018 haben die Arbeitgeber insgesamt 4.856 offene Ausbildungsstellen beim Arbeitgeberservice gemeldet, für die 4.716 Jugendliche ernsthaftes Interesse bekundet haben und von der Berufsberatung auch für geeignet befunden wurden. Das sieht nach einem recht ausgewogenen Verhältnis aus. Doch wie schon im Vorjahr wurde nur rund ein Drittel der jungen Menschen in eine ungeforderte Berufsausbildung vermittelt (34,6 Prozent), weiteren 8,6 Prozent gelang der Ausbildungseinstieg mit einer zusätzlichen Förderung durch die

Agentur. Das heißt umgekehrt: 57 Prozent oder 2.680 geeignete bremische Jugendliche konnten von der Agentur nicht in einen Ausbildungsbetrieb vermittelt werden. Was ist aus ihnen geworden?

Am Stichtag 30. September – also bereits nach dem Beginn des Ausbildungsjahres – suchten beharrlich und mit Unterstützung der Berufsberatung noch immer 892 Jugendliche (19 Prozent) weiter nach dem passenden Ausbildungsplatz. 662 von ihnen hatten übergangsweise eine Alternative für sich gefunden. Für 230 Bewerberinnen und Bewerber ist auch das nicht gelungen: Sie blieben nicht nur ohne Ausbildungsstelle, sondern zudem ohne ein alternatives Angebot. Eine unklare Perspektive hatten weitere 1.192 junge Menschen, die sich bei der Agentur nicht mehr gemeldet haben und über deren Verbleib dort nichts bekannt ist. Insgesamt war also von 1.422 der jungen Menschen unklar, wie es nach dem 30. September für sie weitergegangen ist (30 Prozent). Die übrigen Bewerberinnen und Bewerber haben sich für den weiteren

Schulbesuch, ein Praktikum oder einen Freiwilligendienst entschieden, haben sich einen Job gesucht, sind in eine Maßnahme gegangen oder haben sich arbeitslos gemeldet.²

Ebenfalls am 30. September waren auf der Angebotsseite noch 352 Stellen offen (7,3 Prozent), also deutlich weniger als noch aktiv suchende Jugendliche. Zwar ist der Anteil der bei der Agentur gemeldeten unbesetzten Ausbildungsplätze im Land Bremen im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. Dennoch ist er in kaum einem anderen Bundesland so niedrig und zugleich der Anteil der erfolglosen Bewerberinnen und Bewerber so hoch wie in Bremen. Denn das Interesse an den hiesigen Lehrstellen ist groß und nicht alle jungen Leute bewerben sich über die Berufsberatung und erscheinen dadurch in der Geschäftsstatistik der Agentur für Arbeit. Viele begeben sich nach der Schule auf eigene Faust auf die Suche und dies durchaus mit Erfolg. Hinzu kommen Jugendliche aus dem niedersächsischen Umland, die in den Statistiken für das Land Bremen nur dann auftauchen, wenn sie nach einer Bewerbung tatsächlich einen Ausbildungsvertrag abschließen. Fast 8.800 Ausbildungsinteressierte hat das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) im Land Bremen gezählt. Das Institut geht aber davon aus, dass es tatsächlich noch mehr sind, weil nicht alle Suchenden aus Bremen und dem Umland statistisch erfasst werden können.³

Unterm Strich haben die Arbeitgeber in Bremen und in Bremerhaven demnach kaum Probleme, ihre Stellen zu besetzen. Weil ihre Rekrutierungsbasis groß ist, können sie sogar unter den besten Bewerberinnen und Bewerbern auswählen. Dazu zählen offenbar auch viele junge Menschen mit dem Abitur. Das zeigt sich unter anderem daran, dass Auszubildende mit einer Studienberechtigung bei den neu abgeschlossenen Verträgen mit einem Anteil von 35,6 Prozent inzwischen gleichauf liegen mit Realschulabsolventinnen und -absolventen (35,4 Prozent). Das war zehn Jahre vorher noch anders: 2009 lag der Anteil der neuen Auszubildenden mit Realschulabschluss noch bei 42 Prozent,

mit Studienberechtigung bei 31 Prozent. Besonders die Ausbildungsbetriebe im Zuständigkeitsbereich der Handelskammer sind sehr erfolgreich darin, attraktive berufliche Alternativen zum Studium zu bieten (44 Prozent Studienberechtigte bei den Neuverträgen). Junge Menschen mit Hauptschulabschluss spielen in der betrieblichen Ausbildung dagegen nur noch eine untergeordnete Rolle (20,1 Prozent der Neuabschlüsse insgesamt).⁴

Am Ende der Warteschlange

Untersuchungen zum Übergang in berufliche Ausbildung zeigen regelmäßig, dass die Aussichten am Ausbildungsmarkt für junge Menschen mit maximal einem Hauptschulabschluss am ungünstigsten sind. Dabei ist nicht nur der erreichte eigene Schulabschluss von Bedeutung, sondern das gesamte Bildungsgefüge im Bewerberwettbewerb: Wo sich besonders viele Studienberechtigte auf dem Ausbildungsmarkt bewegen, sind die Chancen für alle übrigen Jugendlichen deutlich schlechter – ganz unabhängig von Eignung und „Ausbildungsreife“. Es kommt zu sogenannten Verdrängungseffekten. Die Studienberechtigten verdrängen die jungen Menschen mit einem Realschulabschluss. Die weichen auf andere attraktive Berufe aus, zu denen normalerweise der Zugang mit dem Hauptschulabschluss problemlos möglich ist, oder sie entscheiden sich angesichts der Konkurrenzsituation doch für das Nachholen des (Fach-)Abiturs. Für die Hauptschulabsolventinnen und -absolventen bleiben schließlich nur noch wenige Ausbildungsplätze in einem engen, oft weniger attraktiven Berufespektrum offen.⁵

Dieses Phänomen wird von den Sozialwissenschaftlerinnen gerne mit der Warteschlangentheorie erklärt.⁶ Danach versuchen die Betriebe in ihrem Bestreben, den Aufwand und die Kosten für die Ausbildung möglichst gering und den Nutzen hochzuhalten, anhand bestimmter Signale zu einer Einschätzung über die Passung und Leistungsfähigkeit der Bewerberinnen und Bewerber zu kommen. Eine solche Signalfunktion haben Schulabschlüsse und Zeugnisnoten oder die Ergebnisse von Eignungstests. Die Bewerberinnen und Bewerber werden danach in einer imaginären Warteschlange angeordnet.

² Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a).

³ Vgl. Matthes u.a. (2018).

Zu den (institutionell erfassten) Ausbildungsinteressierten werden alle jungen Menschen gerechnet, die im jeweiligen Vermittlungsjahr einen neuen Ausbildungsvertrag abgeschlossen haben oder bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) als Ausbildungsstellenbewerberinnen und -bewerber registriert waren.

⁴ Vgl. Vorabmeldung der Bremer Vereinbarung; endgültige Daten des BIBB folgen im Frühjahr 2019.

⁵ Vgl. Beicht/Walden (2018).

⁶ Vgl. Thurow (1978); vgl. auch Thurow (1975).

In der Poleposition stehen diejenigen, die die höchsten Produktivitätswerte verheißen. Wer einen niedrigen Schulabschluss hat, hätte in einem Bewerbfeld mit vielen Studienberechtigten demnach selbst bei sehr guter Eignung kaum Einmündungschancen. In der zugewiesenen Position in der Warteschlange spiegeln sich aber nicht nur solche Leistungseinschätzungen, sondern ebenso subjektive Annahmen, Zuschreibungen und gesellschaftliche Vorurteile wider. Denn auch implizite Signale sind wichtige Einflussgrößen. Dazu gehören beispielsweise Vorstellungen über den sozialen Hintergrund, die Unterstützungsressourcen der Familie oder die potenzielle Anpassungsfähigkeit an die Betriebskultur und schließlich persönliche Merkmale, wie die ethnische Zugehörigkeit oder auch das Geschlecht. Bei bestimmten Gruppen wird durchschnittlich ein höherer Aufwand erwartet, sodass sie hinsichtlich ihrer vermuteten Betriebs-, Lern- und Leistungsfähigkeit im Block weiter hinten in die Schlange eingeordnet werden. Eingestellt werden zuerst immer die aus den vorderen Reihen. Die Warteschlangentheorie geht deshalb davon aus, dass sich individuelle Investitionen in Bildung und Qualifikation lohnen.

Mit diesem Erklärungsansatz lassen sich auch die statistischen Befunde für das Land Bremen schlüssig interpretieren. Über die Jahre ist hier die Gruppe der Studienberechtigten bei den erfolgreichen Bewerbungen am Ausbildungsmarkt deutlich gewachsen. Vielen Abiturientinnen und Abiturienten gehen eben doch nicht an die Universitäten und Hochschulen, sondern halten den direkten Weg in die Unternehmen für die attraktivere Option. Die Expansion von Studienberechtigten am Ausbildungsmarkt hat aber die Situation für Realschulabsolventinnen und -absolventen verschlechtert. Dafür liefert die Geschäftsstatistik der Agentur für Arbeit deutliche Hinweise: Fast jede/jeder fünfte von der Berufsberatung unterstützte Realschulabsolventin beziehungsweise Realschulabsolvent im Land Bremen fand bis zum Schluss keinen Ausbildungsplatz.⁷ Auch der Erste Monitoringbericht der Jugendberufsagentur lässt sich so interpretieren. Demnach strebten 2017 am Ende der Sekundarstufe I 60 Prozent der Schülerinnen und Schüler den höchsten schulischen Abschluss an. Dabei setzte die Hälfte den bereits eingeschlagenen Weg zum Abitur in der gymnasialen Oberstufe fort, weitere zehn Prozent wechselten in andere Bildungsgänge. Ein Teil dieser insgesamt größten Gruppe wird später trotz

Studienberechtigung auf dem Ausbildungsmarkt erscheinen. Die übrigen 40 Prozent haben die allgemeinbildenden Schulen verlassen und sollten idealtypisch direkt in eine Berufsausbildung einmünden. Mit elf Prozent ist aber die Untergruppe am kleinsten, die unmittelbar in eine duale oder schulische Ausbildung übergang. 18 Prozent der Jugendlichen gingen stattdessen in das sogenannte Übergangssystem an den beruflichen Schulen über.⁸

Das Übergangssystem fängt die jungen Menschen auf, die nicht in Ausbildung einmünden und noch schulpflichtig sind oder die an der Konkurrenz am Ausbildungsmarkt scheitern. Im Jahr 2017 begannen im Land Bremen insgesamt 4.052 Jugendliche in einem seiner Bildungsgänge.⁹ Durch die integrierte Ausbildungsberichterstattung lässt sich mehr darüber erfahren, wie sich das Übergangssystem zusammensetzt. Die jüngste statistische Analyse für Bremen liegt für das Jahr 2016 vor. Demnach hatten 70 Prozent der Jugendlichen maximal den Hauptschulabschluss erreicht, knapp 30 Prozent den Realschulabschluss. Jugendliche mit einer Studienberechtigung traten im Übergangssystem hingegen so gut wie gar nicht in Erscheinung. Fast zwei Drittel der Teilnehmenden waren junge Männer. Knapp ein Drittel hatte nicht die deutsche Staatsangehörigkeit, der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund dürfte entsprechend deutlich höher liegen.¹⁰

⁸ Vgl. Senatorin für Kinder und Bildung (2018); eigene Berechnungen. Für den verbleibenden Anteil lagen zum Erhebungszeitpunkt keine Informationen zum weiteren Verbleib vor.

⁹ Die Zahl hat gegenüber den Vorjahren deutlich zugenommen. Ein Hintergrund ist, dass in Bremen wie auch in anderen Bundesländern neu angekommene Jugendliche mit Fluchthintergrund direkt in das Übergangssystem einmündeten. Berufsvorbereitende Bildungsgänge an beruflichen Schulen, die intensive Sprachförderung mit berufsorientierenden und lebensweltlichen Inhalten verknüpfen, bilden bundesweit das quantitativ wichtigste Angebot für diese Gruppe.

¹⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (2018); Statistisches Bundesamt (2017).

⁷ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a).

„Doch im vergangenen Jahr war einmal mehr eine Negativentwicklung zu beobachten. Knapp ein Prozent der betrieblichen Ausbildungsplätze ging im Land Bremen verloren.“

All diese Befunde lassen Schlüsse darüber zu, wer im Land Bremen in der Warteschlange hinten steht: Schon der Realschulabschluss sichert nicht mehr unbedingt eine gute Position und Jugendliche mit maximal dem Hauptschulabschluss liegen sehr deutlich zurück. Dabei sind junge Männer weiter hinten einsortiert als junge Frauen. Die Zahlen legen zudem nahe, dass sich ein Migrationshintergrund nicht unbedingt günstig auf die direkten Einmündungschancen in Ausbildung auswirkt.

Es reicht nicht – Ausbildungsplatzlücke bleibt groß

Wenn das Ausbildungsangebot ausreicht, um alle Ausbildungsinteressierten zu versorgen, dann entscheidet die Warteschlangenposition vor allem darüber, wer mit den begehrtesten Betrieben vertragseinig werden kann und zu welchem Zeitpunkt sich der Bewerbungserfolg einstellt. Wenn aber zu wenige Ausbildungsplätze da sind, dann bleiben am Ende der Warteschlange Jugendliche übrig.

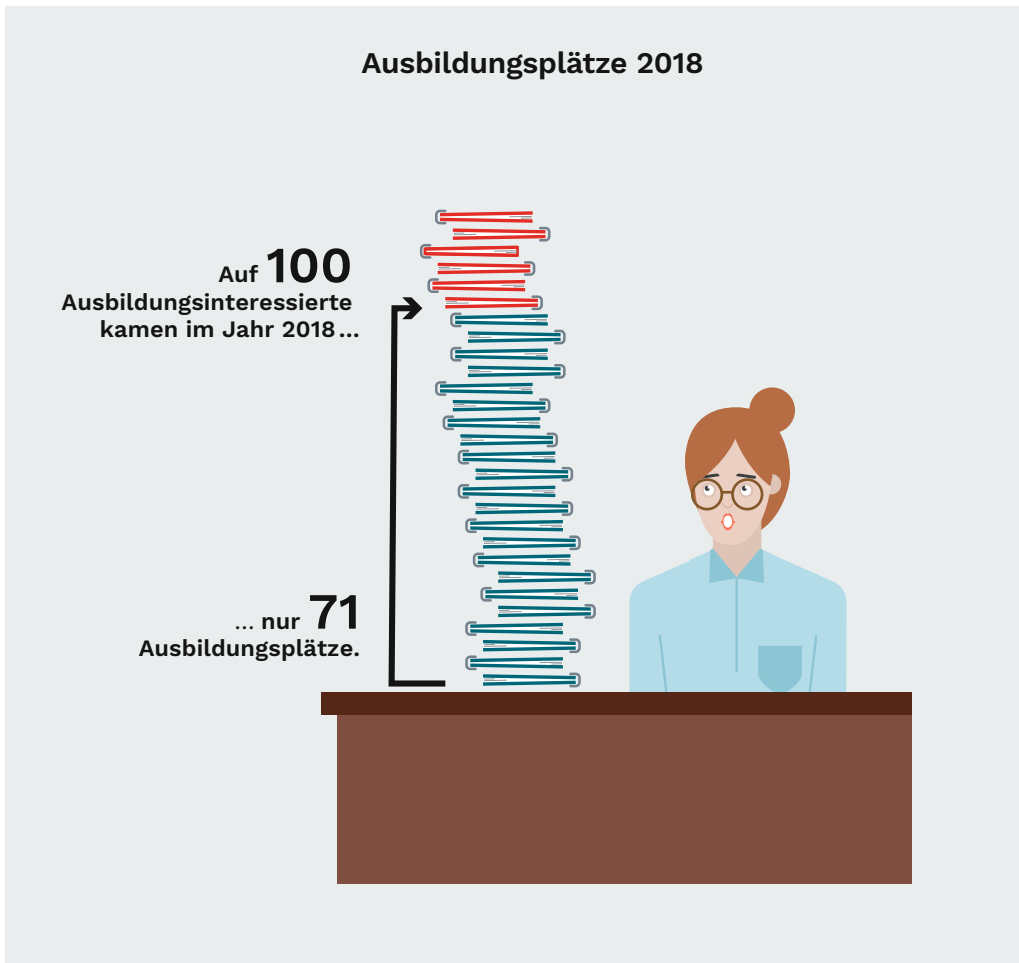
Das ist im Land Bremen Jahr für Jahr der Fall. Denn das Grundproblem am regionalen Ausbildungsmarkt ist nicht die nachlassende Nachfrage, sondern das zu geringe Lehrstellenangebot für zu viele interessierte junge Menschen. Die Berufsbildungsforschung spricht dann von einem Versorgungsproblem. Daran hat auch der im Herbst 2018 erneuerte Ausbildungspakt „Bremer Vereinbarungen“ bis heute nichts ändern können. Dabei verfolgt er in den vielen Jahren seines Bestehens das zentrale Ziel, in den beiden Städten Bremen und Bremerhaven ein wahlfähiges Ausbildungsangebot für junge Menschen zu gewährleisten und für mehr Bewerbungserfolge zu sorgen. Doch im vergangenen Jahr war einmal mehr eine Negativentwicklung zu beobachten. Knapp ein Prozent der betrieblichen Ausbildungsplätze ging im Land Bremen verloren, während bundesweit zum Teil deutliche Zugewinne zu verzeichnen waren (Bund + 1,7 Prozent). Ganz besonders drastisch stellte sich der Einbruch bei der Handelskammer Bremen dar. In ihrem

Zuständigkeitsbereich war ein Minus von 90 Ausbildungsverträgen (-2,2 Prozent) gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Das ist auch deshalb von Bedeutung, weil die Berufe von Industrie und Handel das mit Abstand größte Ausbildungssegment darstellen. Mit dem Rückgang der von ihren Mitgliedsbetrieben abgeschlossenen Ausbildungsverträgen stand die Handelskammer bundesweit allein auf weiter Flur: In allen anderen Bundesländern haben die Zahlen in Industrie und Handel zugenommen, zum Teil erheblich.¹¹

Deutliche Versorgungsprobleme gibt es seit vielen Jahren zum Beispiel in den begehrten Berufen im Einzelhandel und in Büro- und Verwaltungsberufen, im Fahrzeugbau (Luft-Raumfahrt), aber auch im Handwerk ist es hier und da eng (Tischler- und Malerbetriebe). Umgekehrt gibt es aber auch einige Berufe, für die sich weniger Jugendliche interessierten als Lehrstellen angeboten wurden. Dazu zählen Hotel- und Gaststättenberufe, Berufe im Bereich Verkehr und Logistik und im Lebensmittelverkauf (Fleischerei und Bäckerei). Hier bleiben – wenn auch in zahlenmäßig geringem Umfang – angebotene Stellen unbesetzt.¹² Solche sogenannten Besetzungsprobleme bei gleichzeitig vielen suchenden Jugendlichen erklären Expertinnen und Experten damit, dass die Berufswünsche junger Menschen nicht zum Angebot passen. Schließlich ist es nur zu verständlich, dass jemand mit technischer Begeisterung und Begabung seine Zukunft nicht hinter der Fleischtheke sieht. Aber auch die Vorstellungen über die Rahmenbedingungen, die Bezahlung und die Zukunftsperspektiven in einer Branche spielen eine Rolle. Die Gastronomie, das Lebensmittelhandwerk und auch mancher kleine Handwerksbetrieb finden auf diese zu Recht wichtigen Fragen oftmals wenig attraktive Antworten.

11 Vgl. Matthes u.a. (2018).

12 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a).



Die regionale Ausbildungslücke exakt zu berechnen ist kompliziert, weil die Statistiken auf Bundesländergrenzen beschränkt sind, vor denen das Marktgeschehen aber nicht haltmacht – mehr als ein Drittel der Auszubildenden pendelt täglich nach Bremen und Bremerhaven ein. Ein ungefähres Bild vermitteln die Daten des BIBB, das eigene Erhebungen mit den Ergebnissen der Geschäftsstatistik der Agentur für Arbeit verknüpft. Demnach kamen auf 100 Ausbildungsinteressierte im Land Bremen nur 71 Ausbildungsstellen. Das BIBB weist aber darauf hin, dass in Einpendelregionen das tatsächliche Missverhältnis größer sein dürfte.¹³

Neben der dualen Ausbildung, in der praktisches Lernen im Betrieb durch Fachunterricht an der Berufsschule ergänzt wird, ist insbesondere für die

Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialberufe traditionell eine schulische Berufsausbildung etabliert. Die Nachteile liegen auf der Hand: Anders als den Azubis im Betrieb wird den Schülerinnen und Schülern oftmals keine Ausbildungsvergütung gezahlt, manchmal müssen sie sogar ein Schulgeld aus eigener Tasche finanzieren. Dabei haben die schulisch ausgebildeten Berufe wegen der großen Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen inzwischen stark an Bedeutung gewonnen. Doch mit etwa 1.120 Plätzen im Schulberufssystem ist auch in diesem Bereich gegenüber dem Vorjahr voraussichtlich ein leichtes Minus zu verzeichnen.¹⁴ Dabei sind die Ausbildungskapazitäten längst nicht ausreichend, um den Fachkräftemangel in der Pflege oder der frühkindlichen Bildung zu beheben.

¹⁴ Vorläufige Statistik der Bremer Vereinbarung zum Ausbildungsmarkt 2018. Die endgültigen Zahlen lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

¹³ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a).

Die Arbeitslosen von morgen

Auch wenn sich nicht genau beziffern lässt, wie viele Ausbildungsplätze fehlen, ist klar: Es gibt eine empfindliche Lücke und das verursacht tief greifende soziale Probleme im Land Bremen. Die Jugendarbeitslosigkeit lag mit 8,3 Prozent im Dezember 2018 über dem Bundesdurchschnitt (4,7 Prozent). Von den knapp 3.200 registrierten jungen Arbeitslosen unter 25 Jahren hatten 85 Prozent keinen Berufsabschluss. Und das Risiko, es zu bleiben, ist hoch: Die Arbeitslosenquote von Ungelernten in Bremen ist mit 29,4 Prozent mehr als fünfmal so hoch wie die von beruflich Ausgebildeten. Mehr denn je entscheidet der Zugang zu Ausbildung auch über den Zugang zu Arbeit und damit über Zukunftsperspektiven.

Im Ergebnis kommt ein wachsender Teil der jungen Generation in Bremen nicht erfolgreich im beruflichen Bildungssystem an. In keinem anderen Bundesland ist der Bevölkerungsanteil ohne Berufsabschluss unter den 25- bis 34-Jährigen so hoch wie hier und er steigt kontinuierlich. Zuletzt lag er bereits bei 22 Prozent (Bund 14,6 Prozent). Betroffenen ist etwa jeder fünfte junge Mann und beinahe jede vierte junge Frau.¹⁵ Darunter befinden sich viele, die in der Warteschlange für einen Ausbildungsplatz immer ganz hinten standen.

Noch mehr Warnsignale: Leistungsfähigkeit des Ausbildungssystems steht infrage

In Zeiten von Wachstum, hohem Bedarf an Fachkräften und der oft vorgetragenen Klage, sie wären am Markt nicht mehr einfach zu finden, liegt der Schluss nahe, dass die Arbeitgeber sich in ihrer Ausbildungspolitik ganz auf die Fachkräfteproduktion konzentrieren. Dass sie dabei die soziale Integrationsfunktion des Ausbildungssystems vernachlässigen, wäre dann so etwas wie ein Kollateralschaden. Aber auch das trifft nicht zu: Die Entwicklung von Beschäftigung und Ausbildung hat sich auf gefährliche Weise voneinander entkoppelt. Während der Arbeitsmarkt immer neue Rekorde bei den Beschäftigtenzahlen verzeichnet, wird in Betrieben immer weniger ausgebildet.

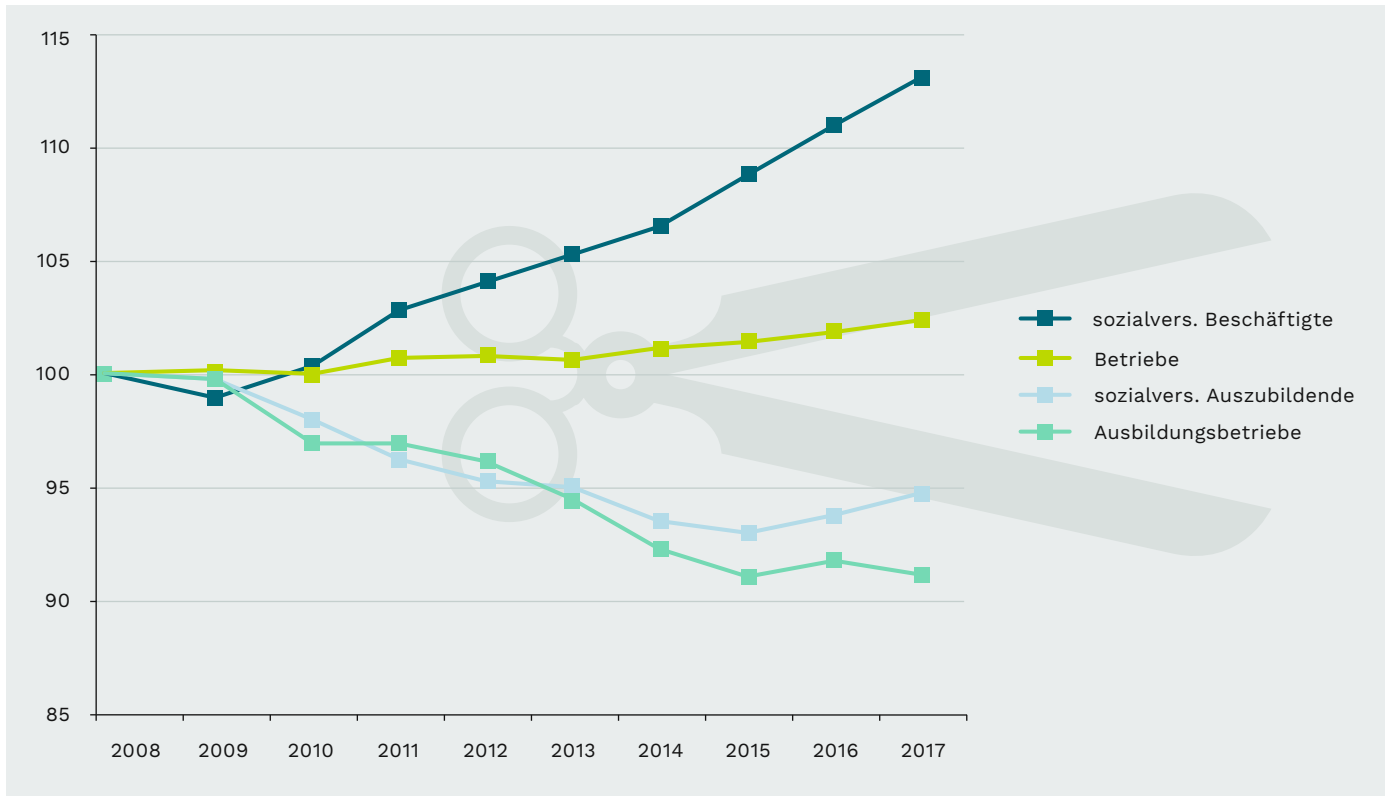
Besonders stark geht die Entwicklung seit der Wirtschaftskrise 2008 auseinander. Im Land Bremen wuchs die Zahl der Beschäftigten nach dem Kriseneinbruch bis 2017 um 13,1 Prozent. Im selben Zeitraum ging die Zahl der Auszubildenden aber um 5,3 Prozent zurück. Das Ausbildungsengagement der Betriebe ist inzwischen auf einem so niedrigen Niveau angelangt, dass Expertinnen und Experten die Leistungsfähigkeit des dualen Systems infrage gestellt sehen. Als Messlatte dafür, ob genug Fachkräftenachwuchs ausgebildet wird, gelten die Ausbildungsquote und die Ausbildungsbetriebsquote. Die Ausbildungsquote ist im Land Bremen inzwischen auf fünf Prozent gesunken – das heißt, auf 100 Beschäftigte kommen nur noch fünf Auszubildende. Die Ausbildungsbetriebsquote hat ein historisches Tief von 22,2 Prozent erreicht: Nur noch gut jeder fünfte Betrieb bildet aus. Diese Zahlen müssten bei der Wirtschaft alle Alarmglocken schrillen lassen. Denn es gilt als sicher, dass dies unter Normalbedingungen nicht für den benötigten Fachkräftebedarf ausreicht. Hinzu kommt, dass bis zum Jahr 2030 die Babyboomer als größte Leistungsträgergruppe aus dem Erwerbsleben ausscheiden und ersetzt werden müssen. Doch es passiert – nichts.

15 Vgl. BIBB (2018).

Abbildung 1:

Die Schere geht gefährlich auseinander

Gegenläufige Entwicklungen am Ausbildungs- und am Arbeitsmarkt, in Prozent



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

Bei naher Betrachtung zeigt sich der Entkoppelungseffekt über alle Betriebsgrößen hinweg. Abbildung 1 zeigt: Die Unternehmen haben in der Folge der Krise ihr Ausbildungsengagement zwischen 2009 und 2010 zurückgefahren, doch in der darauf folgenden langen Wachstumsphase durch die Bank weg nicht mehr an das vorherige Niveau angeknüpft. Im Gegenteil: Sie haben ihre Ausbildungskapazitäten im Boom sogar noch reduziert. Besonders irritierend ist die Entwicklung bei den Großbetrieben im Land Bremen. Ihre Ausbildungsquote hat inzwischen einen Tiefpunkt von 3,9 Prozent erreicht. Fast ein Drittel der Großbetriebe übernimmt keinerlei Verantwortung für Ausbildung und

Fachkräftesicherung. Das Rückgrat der dualen Ausbildung bilden seit jeher die kleinen und mittleren Unternehmen. Bei ihnen sind insgesamt 70 Prozent der Auszubildenden beschäftigt. Deshalb sind die Entwicklungen in dieser Betriebsgrößenklasse besonders bedeutsam. Doch auch die Mittelbetriebe haben trotz guter Ertragslage immer weniger in Ausbildung investiert. Die Kleinbetriebe bleiben noch am ehesten engagiert. Die Auswertung zeigt deutlich, wo das Potenzial für die Trendwende am Ausbildungsmarkt liegt: Groß- und Mittelbetriebe müssen in die Pflicht genommen und Kleinbetriebe unterstützt werden.

Abbildung 2:**Das Ausbildungsengagement ist dramatisch rückläufig – Großbetriebe zeigen das geringste Engagement**

Rückgang der Ausbildungsquoten nach Betriebsgröße, in Prozent



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

Gut ausgebildete Fachkräfte sind ein elementares Interesse der Wirtschaft und wesentliche Voraussetzung für ihre künftige Leistungsfähigkeit. Es fragt sich deshalb, inwieweit die Politik nicht eingreifen muss, wenn den Arbeitgebern die Sicherstellung nicht aus eigener Kraft gelingt. Das Bundesverfassungsgericht hat eine gesetzlich "erzwungene Selbsthilfe" in Form einer betrieblichen Umlage für Ausbildung vor vielen Jahren schon einmal befürwortet. Bei der Reform der Pflegeausbildung hat

der Bundesgesetzgeber bereits reagiert: Es wird eine Umlagefinanzierung geben, an der sich alle Arbeitgeber der Pflegebranche beteiligen müssen. Auch das Baugewerbe hat sich für ein Umlagesystem entschieden, das die Investitionen in die Ausbildung des Fachkräftenachwuchses solidarisch auf alle Schultern verteilt. Die Ausbildungsquote der Baubetriebe gibt dem recht: Sie bleibt seit 2007 ohne Einbrüche und sehr konstant. Zuletzt lag sie im Land Bremen bei dem Spitzenwert von 10,1 Prozent.¹⁶

¹⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1980).

Vieles ist erreichbar! Was zu tun ist

Berufliche Bildung hat einen doppelten Auftrag: Sie ist eine soziale Integrationskraft, denn für die junge Generation schafft sie die Voraussetzung für den gelingenden Arbeitsmarkteinstieg und für spätere Aufstiegs- und Karrierewege. Die Wirtschaft versorgt sie mit ausreichend Arbeitskräften mit anforderungsgerechten Qualifikationen, die den Erfolg des deutschen Produktionsmodells tragen. Aber das zu Recht hoch gelobte Ausbildungssystem droht in doppelter Weise dysfunktional zu werden. Die wesentlichen Ursachen scheinen auf der Angebotsseite zu liegen, nicht bei der schwindenden Nachfrage. Daraus ergeben sich schwierige Fragen: Wie kann die duale Ausbildung auch künftig die wirtschaftlichen Fachkräftebedarfe decken? Wodurch kann seine Integrationskraft gestärkt werden? Und wie kann die im Schatten des dualen Systems stehende schulische Berufsausbildung mit ihren gesellschaftlich so bedeutsamen Berufsfeldern den Anschluss finden?

Die Entscheidung von Betrieben, auszubilden oder auch nicht, ist eine unternehmerische. Aber das nachhaltig sinkende Ausbildungsengagement der Arbeitgeberschaft verlangt nach politischen Antworten. Weil die betrieblichen Investitionen in Ausbildung nun über die langen Jahre des Aufschwungs zurückgegangen sind, ist eine Beschleunigung der Entwicklung zu befürchten, sobald sich die Konjunktur verschlechtert – zum Schaden von Wirtschaft und Gesellschaft. Bundespolitisch zeichnet sich keine Lösung ab. Die Antworten müssen landespolitisch und vor Ort gefunden werden. Ein in der Vergangenheit bereits gesetzlich ausgearbeitetes, in einzelnen Branchen erfolgreich erprobtes und aktuell auch in Bremen wieder diskutiertes Umlagesystem würde für Verbindlichkeit sorgen, die Kosten für Ausbildungsinvestitionen von kurzfristigen privaten Interessen entkoppeln und auf die Schultern aller Unternehmen verteilen, der Politik branchenspezifische Steuerungsmöglichkeiten an die Hand geben und bedarfsgerechte Finanzmittel für die Ausbildung von Fachkräftenachwuchs zur Verfügung stellen. Eine landesgesetzliche Ausbildungsumlage ist daher eine in der nächsten Legislaturperiode zu prüfende, und bei positivem Ergebnis umzusetzende Option.

„Ein Umlagesystem würde für Verbindlichkeit sorgen, die Kosten für Ausbildungsinvestitionen von kurzfristigen privaten Interessen entkoppeln und auf die Schultern aller Unternehmen verteilen.“

Es sind die kleinen und mittleren Betriebe, die bereit sind, auch Jugendliche mit Real- und Hauptschulabschluss auszubilden, obwohl sie dadurch höheren Aufwand befürchten. Sie verfügen aber im Vergleich zu großen Betrieben über weniger Ressourcen, wie etwa hauptamtliche Ausbilder oder einen betrieblichen Sozialdienst, der zusätzlich unterstützen kann. Die außerbetrieblichen Unterstützungsleistungen sind aber bei Bedarf schwer erreichbar. Denn sie müssen in der Regel bei der Agentur für Arbeit beantragt werden und sind an strikte Bedingungen geknüpft, sodass nur wenige Auszubildende profitieren. Es braucht aber Unterstützungsangebote, die den Auszubildenden frühzeitig zur Seite stehen, wenn es nicht rundläuft – sei es bei der Bewältigung von Lernschwierigkeiten oder Konflikten im Betrieb, bei Problemen in der Berufsschule oder in solchen Umbruchsituationen, wie sie die Lebenswelt junger Erwachsener typischerweise prägen. Als beispielgebend kann die unterstützende Infrastruktur gelten, die für Studierende auf jedem Unicampus frei und jederzeit zugänglich ist. Daran kann sich die Entwicklung eines Unterstützungsangebots für Auszubildende orientieren: Sozialberatung, landeseigene ausbildungsbegleitende Hilfen oder Mediationsangebote wie „Ausbildung – Bleib dran!“, das schon heute bei drohender Lösung des Ausbildungsvertrags vermittelt. Die Präsenz und Bündelung dieser neuen Infrastruktur auf dem Berufsschulcampus ist sinnvoll. Davon würden vor allem die Ausbildungsbetriebe profitieren: Sie blieben bei möglichen Problemen nicht allein und könnten mehr Auszubildende erfolgreich zum Abschluss führen. Möglicherweise würde ein solches Angebot sogar helfen, die Betriebe wieder stärker für solche Gruppen zu öffnen, die heute zu den Marktverlierern gehören.

Es ist bedauerlich, dass bei der 2019 bundespolitisch anstehenden Reform des Berufsbildungsgesetzes die Ausweitung seiner Geltung auf Gesundheits- und Erziehungsberufe gar nicht zur Diskussion steht. Denn das wäre eine Chance gewesen, die historisch bedingten und bis heute wirksamen Benachteiligungen im Schulberufssystem endlich zu beenden. Die künftige Landesregierung muss deshalb Sorge dafür tragen, dass die Platzzahlen in den Schulen deutlich aufgestockt und zugleich die Rahmenbedingungen der schulischen Ausbildungsgänge deutlich verbessert werden. Dazu gehört die Schulgeldfreiheit, das Lernen an zwei Lernorten – der Schule und den Einrichtungen – und damit verknüpft die flächendeckende Einführung von Ausbildungsverträgen und Ausbildungsvergütungen. Als Vorbild kann die praxisintegrierte Erzieherinnen- und Erzieherausbildung gelten, die nun endlich auch in Bremen und Bremerhaven angekommen ist und in jeder Beziehung auszuweiten ist.

Die bisherige Landesregierung hat mit dem Landesprogramm „Ausbildungsgarantie“ ein Instrument auf den Weg gebracht, das angesichts der großen Angebotslücke öffentlich geförderte Ausbildungsplätze im schulischen und auch im dualen Ausbildungssystem zur Verfügung stellt. Das bleibt auch in der kommenden Legislaturperiode eine wichtige kompensatorische Maßnahme im Interesse von Jugendlichen, die trotz Eignung am Markt erfolglos bleiben. Das Programm sollte künftig so profiliert werden, dass die Instrumente einfach und übersichtlich sind und die passenden Jugendlichen auch tatsächlich erreichen. Die möglichst betriebsnah auszugestaltenden Bildungsgänge sollten einen frühzeitigen Übergang in Unternehmen zum Ziel haben und jederzeit ermöglichen.

Investitionen in gute Schulabschlüsse lohnen sich, weil sie die Position in der Warteschlange und die individuellen Voraussetzungen verbessern. Doch gerade jungen Menschen mit dem Hauptschulabschluss bieten sich im Land Bremen nur wenige durchlässige Möglichkeiten, den nächsthöheren Abschluss zu erreichen. Deshalb kommt dem Übergangssystem eine besondere Bedeutung zu. Die Zeit in seinen Bildungsgängen soll zusätzliche Lernzeit sein, nicht Warteschleife. Ziel des Übergangssystems muss eine allgemeinbildende Besser- und Höherqualifizierung werden, sein Herzstück das Nachholen und Verbessern von Abschlüssen. Gerade in diesem Bereich hat das Land Bremen großen Nachholbedarf.¹⁷

Mit der 2015 gegründeten Jugendberufsagentur gibt es ein Instrument, das eine Brücke bauen kann zwischen Schule, Jugendhilfe, Übergangssystem und Ausbildung. Sie kann gerade den Jugendlichen, die den Anschluss zu verlieren drohen, Wege eröffnen und sie bei den einzelnen Schritten begleiten. Die Jugendberufsagentur wird sich daran messen lassen müssen, wie gut ihr das gelingt. Das in ihr liegende Potenzial sollte die Landespolitik systematisch nutzen, um gegen die sozialen Spaltungslinien zu wirken, die mitten durch unsere beiden Städte und durch die hier lebende junge Generation gehen. Denn es besteht ein breites gesellschaftliches Interesse daran, dem drohenden sozialen Ausschluss junger Menschen entgegenzuwirken, der eine schwere Hypothek für die Zukunft unseres Bundeslandes wäre.

17 Vgl. Geraedts (2015).

Literatur

- Beicht/Walden (2018):** Neue Bildungsexpansion und Verdrängungseffekte in der betrieblichen Ausbildung. In: Sozialer Fortschritt, 67 (2018), S. 141–172.
- BIBB [= Bundesinstitut für Berufsbildung] (2018):** Tabellen zum Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2018 https://www.bibb.de/dokumente/pdf/datenreport_internettabellen_2018.pdf.
- Bundesverfassungsgericht (1980):** Urteil vom 10. Dezember 1980 – 2 BvF 3/77 zur Verfassungswidrigkeit des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes 1976.
- Geraedts, Regine (2015):** Weiter keine Entwarnung auf dem Ausbildungsmarkt. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, März 2015, S. 62–69.
- Matthes/Ulrich/Flemming/Granath/Milde (2018):** Deutlich mehr Ausbildungsplatzangebote, jedoch erneut mehr unbesetzte Plätze. Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2018, Hrsg.: BIBB [= Bundesinstitut für Berufsbildung], Dezember 2018.
- Senatorin für Kinder und Bildung (2018):** Jugendberufsagentur. Erster Monitoringbericht: Ausgangslage Schule, 7.11.2018.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a):** Bewerber und Berufsausbildungsstellen, September 2018.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018b):** Analytik der Statistik, Analyse des Arbeits- und Ausbildungsstellenmarktes für unter 25-Jährige in Bremen, Dezember 2018.
- Statistisches Bundesamt (2017):** Integrierte Ausbildungsberichterstattung. Anfänger, Teilnehmer und Absolventen im Ausbildungsgeschehen nach Sektoren/Konten und Ländern, erschienen am 19. Dezember 2017.
- Statistisches Bundesamt (2018):** Schnellmeldung Integrierte Ausbildungsberichterstattung. Anfänger im Ausbildungsgeschehen nach Sektoren/Konten und Ländern, erschienen am 07.03.2018.
- Thurow, Lester C. (1975):** Generating Inequality: Mechanisms of Distribution in the U.S. Economy.
- Thurow, Lester C. (1978):** Die Arbeitskräfteschlange und das Modell des Arbeitsplatzwettbewerbs. In: Sengeberger (1978): Der gespaltene Arbeitsmarkt, S. 117 ff.

Risiken und Nebenwirkungen der Pflegeberufereform – wird die Pflege aufgewertet?

Ein notwendiger Reformprozess startet mit klaren und weitreichenden Zielperspektiven

➔ Vom ersten Gesetz über die Krankenpflegeausbildung 1957, das noch auf vier Seiten Platz fand, bis heute wurde die Ausbildung in Schritten an veränderte Anforderungen angepasst. Im Vorfeld der aktuellen, 2017 beschlossenen Reform (PflBRefG 2017) galt es als sicher, dass eine qualitative Weiterentwicklung in der Pflegeausbildung erforderlich geworden war, die nach einer klaren Neuausrichtung verlangte.¹

Erstens wird professionelle Pflege zunehmend als eigenständige Aufgabe begriffen, für die der Status einer Profession eingefordert wird. Dem entspricht auch die endgültige Verankerung einer bisher nur im Modell erprobten hochschulischen Pflegeausbildung.

Zweitens führen die steigende Lebenserwartung sowie das politisch gewollte Primat der ambulanten Versorgung, das sich mit der Hoffnung vieler Menschen trifft, mit geeigneten Unterstützungsleistungen möglichst lange im vertrauten Umfeld bleiben zu können, nach weitverbreiteter Erwartung zu konvergierenden Anforderungen in Akut- und Langzeitpflege: Im Krankenhaus muss den besonderen Anforderungen hochalter Menschen häufiger entsprochen werden; in der stationären und ambulanten Alten- beziehungsweise Langzeitpflege ist vermehrt mit akutpflegerischen Situationen umzugehen.

1 Ein genauerer Blick auf die Hintergründe der Reform ist hier aus Platzgründen nicht möglich. Wichtig ist, dass die Reform auch als Beitrag einer notwendigen Attraktivitätssteigerung der Pflege verstanden werden sollte. Der sich abzeichnende Fachkraftengpass (Rothgang/Müller/Unger 2012) wäre hier ebenso als Hintergrund zu nennen wie das Schlagwort des „demografischen Wandels“, die ungünstigen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen (vergleiche zum Beispiel Bispinck et al. 2013; Helmrich et al. 2016) sowie die Frage nach Funktionsdefiziten des deutschen Pflegemodells (vergleiche zum Beispiel Auth 2016, Heintze 2015) vor dem Hintergrund „ökonomisierter“ Rahmenbedingungen (vergleiche zum Beispiel Haubrock 2018). Zugleich gilt die Gesundheitswirtschaft auch regional als wichtiges Wachstumsfeld (Becka et al. 2018), für dessen Entwicklung der Faktor Qualifikation eine zentrale Rolle spielen dürfte.



Die Zielperspektiven der Reform ließen sich somit im Gesetzentwurf von 2016 wie folgt klar formulieren:

„B. Lösung

Die bisherigen drei Ausbildungen in der Altenpflege, der Gesundheits- und Krankenpflege und der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege werden reformiert und zu einem einheitlichen Berufsbild zusammengeführt; die bestehende Dreigliederung der Pflegeberufe wird aufgehoben. Ergänzend zur fachberuflichen Pflegeausbildung wird eine bundesgesetzliche Grundlage für eine primärqualifizierende hochschulische Pflegeausbildung geschaffen. Die neue Ausbildung bereitet auf einen universellen Einsatz in allen allgemeinen Arbeitsfeldern der

Pflege vor, erleichtert einen Wechsel zwischen den einzelnen Pflegebereichen und eröffnet zusätzliche Einsatz- und Aufstiegsmöglichkeiten. Die Ausbildung wird in ein gestuftes und transparentes Fort- und Weiterbildungssystem eingepasst und die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Qualifikationsstufen in der Pflege verbessert. Die Ausbildung ist für die Auszubildenden kostenlos.

C. Alternativen

Keine.“

(Bundestags-Drucksache 18/7823, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/078/1807823.pdf>)

Die Machbarkeit einer generalistischen Ausbildung war in Modellversuchen nachgewiesen worden. Doch galt das auch für ihre Notwendigkeit? Der langjährige Streit um den Reformentwurf macht deutlich, dass nicht alle Akteure davon überzeugt waren.² Als sachlicher Kern des Streits lässt sich insbesondere die Frage der Spezialisierung bei einer Ausbildung identifizieren, die in gleicher Zeit auf die gemeinsamen Anforderungen in allen Aufgabefeldern der Pflege vorbereiten soll. Denn die Arbeit in den unterschiedlichen Feldern erfordert offenbar mehr als eine einfache „Einarbeitung“.

Mit den ursprünglichen Reformzielen sind jedoch die Kriterien benannt, nach denen das Ergebnis des Reformprozesses zu beurteilen wäre:

- ▶ die Anpassung der Ausbildung an die gewachsenen und konvergierenden Anforderungen mittels einer generalistischen Ausbildung;
- ▶ Stärkung der Pflege als Profession sowie die Einrichtung eines hochschulischen Ausbildungszweigs, um Forschung, Lehre und Praxistransfer wissenschaftlichen Pflegewissens zu stärken;
- ▶ Ansätze zum „Einbau“ der Ausbildung in ein anschlussfähiges Qualifizierungssystem und damit insgesamt eine Aufwertung der Pflegearbeit, unter anderem, insofern bei einheitlichem Berufsbild die Image- und Lohnspaltung zwischen Krankenhaus- und Altenpflege ihre Grundlage verliert.

Das Ergebnis: eine unvollständige Reform

Für eine umfassende Zusammenfassung des neuen Pflegeberufgesetzes (PflBRefG 2017) ist hier nicht genug Raum.³ Die folgende Auswahl fokussiert daher auf die genannten Ziele: Was wurde jeweils durch die Reform erreicht, wo liegen potenzielle Probleme?

Ziel Generalistik

Das Ziel, eine einheitliche, generalistische Ausbildung zu schaffen, erscheint zunächst eingelöst, insofern eine neue Berufsbezeichnung (Pflegefachmann/Pflegefachfrau, gegebenenfalls ergänzt um den akademischen Grad, geschaffen wird (§ 1 des Gesetzes).

Zugleich erscheint der generalistische Ansatz jedoch in mehrfacher Hinsicht nur inkonsequent umgesetzt. Denn die Spezialisierung, die zum durch die Generalistik abgedeckten gemeinsamen Anforderungskern aller Einsatzfelder von Pflegekräften hinzutreten muss, wurde in diese Ausbildung selbst verlagert und bestimmt zumindest das letzte Ausbildungsdrittel. Die Spezialisierungsrichtung wird dabei nicht nur in der Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung angegeben (§ 1). Sie ist – und das passt nicht gut zum generalistischen Anspruch – von den Auszubildenden bereits vor Beginn der Ausbildung festzulegen und bildet Teil des Ausbildungsvertrags (§ 16). Damit wird fraglich, ob eine für alle gleiche Ausbildungschance bei allen anbietenden Betrieben realistisch ist: Wird ein Krankenhaus Auszubildenden den Zuschlag geben, die Altenpflege als Vertiefung möchten? Wird ein Pflegedienst Auszubildende akzeptieren, die „eigentlich“ eine Arbeit im Krankenhaus anstreben? Wird die Antwort auf die Frage „Welchen Vertiefungseinsatz streben Sie an?“ in Bewerbungsgesprächen also über Ausbildungschancen entscheiden?

An dieser Vorfestlegung wurden darüber hinaus die nun weiter bestehenden Abschlussalternativen angedockt: So können Auszubildende, die sich zu Beginn auf einen Vertiefungseinsatz in der Altenbeziehungsweise Kinderpflege festgelegt haben, nach der Zwischenprüfung auf einen Abschluss mit den bisherigen Berufsbezeichnungen optieren (§ 59).

2 Auch auf die Darstellung des zunehmend von der Zerstrittenheit der Akteure beherrschten Diskurses muss hier verzichtet werden, obwohl der Blick darauf lohnend für die Identifizierung der Interessen ist, die am Ende fast zum Scheitern der Reform geführt hätten.

3 Als Beispiel für eine Zusammenfassung vgl. Zöllner (2017).

Als alternative Abschlüsse stehen sich damit nun beispielsweise „Pflegefachmann/Pflegefachfrau mit Vertiefungseinsatz ambulante Langzeitpflege“ und „Altenpflegerin/Altenpfleger“ gegenüber. Worin unterscheiden sich ihre Kompetenzen und wie wird dieser Unterschied in Praxiseinsatz und Beschulung hergestellt? Die beschlossene Ausbildungs- und Prüfungsordnung (PlfAPrV 2018) hat zumindest die Idee einer Gleichwertigkeit der Abschlüsse gründlich zerstört: Es handelt sich nicht einfach um eine klarer definierte Spezialisierung, denn das Anforderungsniveau wurde eindeutig niedriger definiert. In ihre Anlage 4 wird mit subtil erscheinenden Variationen der Altenpflegeberuf klar in den Anforderungen unter den anderen Fachkraftabschlüssen angesiedelt.⁴

Die Parallelstrukturen, die quasi in letzter Minute als „Kompromisslösung“ an das vorliegende Gesetz angeflickt wurden, sollen allerdings bis 2028 einer Evaluation unterworfen werden. Eigentlich handelt es sich dabei eher um eine Abstimmung mit Füßen, die die Auszubildenden vornehmen sollen. Ihre Entscheidungen für oder gegen den generalistischen Abschluss sollen in die zu treffende Entscheidung einfließen, ob diese Aufspaltung fortbestehen soll.

Das die Ausbildung nun kennzeichnende „Weder-Noch“ – weder konsequent generalistisch noch konsequent spezialisierend, sondern eine komplizierte Mischung von beidem – verweist auf Ungeklärtes: Es ist offenkundig, dass die auf einen gemeinsamen Anforderungs- und Tätigkeitskern konvergierende Entwicklung des Berufsbilds zwar Grundlage für eine generalistische Ausbildung sein kann, die zugleich aber nicht hinreicht. Die Verbreiterung des Kompetenzprofils im Rahmen der Generalistik gerät nun offenbar im Rahmen einer weiterhin dreijährigen Ausbildung in Widerspruch zur nötigen Weiterentwicklung der Kompetenzen für eben doch weiterhin unterscheidbare Tätigkeitsanforderungen. Eine Verlängerung der Ausbildung, um beiden Gesichtspunkten gerecht zu werden, wurde offenbar nicht in Erwägung gezogen. Auch Möglichkeiten, der Spezialisierung im Rahmen von

Fort- und Weiterbildung zu entsprechen, um eine der Bezeichnung gerecht werdenden generalistische Ausbildung davon weitgehend freihalten zu können, wurden nicht parallel entwickelt. So wurde weder die Wahlfreiheit und Mobilität der Beschäftigten auf Basis eines allgemein anerkannten generalistischen Abschlusses noch eine voll entwickelte berufliche Handlungsfähigkeit mit Abschluss der Ausbildung im danach jeweils angestrebten Arbeitsfeld tatsächlich gestärkt.

Ziel berufsständische Professionalisierung

Hierzu bietet das Pflegeberufereformgesetz zwei Fortschritte:

§ 4 definiert zum ersten Mal „vorbehaltene Tätigkeiten“, also quasi den „Markenkern“ professioneller Pflege. Dieser liegt demnach wesentlich in der Planung und Steuerung des Pflegeprozesses. Die Durchführung der Pflege, sicherlich ebenso als Kernaufgabe von Pflegekräften aufzufassen und als Kompetenzziel der Ausbildung in § 5 auch festgehalten, wird interessanterweise nicht dazugechnet.

Mit den §§ 37-39 wird ein hochschulischer Ausbildungsweg eingerichtet. Dieser erscheint zunächst als paralleler Weg zum generalistischen Ausbildungsziel der „unmittelbaren Tätigkeit an zu pflegenden Menschen aller Altersstufen“. Zugleich wird das Kompetenzprofil zur „Steuerung und Gestaltung hochkomplexer Pflegeprozesse“ hin erweitert; auch die weiteren Kompetenzformulierungen, wie auch die Anforderungsdefinitionen in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung scheinen jedoch auf die Einrichtung einer neuen Hierarchiestufe innerhalb der Pflegekräfte zur Ermöglichung ökonomisch vorteilhafter neuer Skill-Mix-Konzepte hinzudeuten.⁵

4 Es handelt sich zum Beispiel um Unterschiede in Punkt I. der Anlage 4 zur PlfAPrV für den Abschluss als Altenpfleger/Altenpflegerin gegenüber den anderen Fachkraftabschlüssen: Hier geht es um „Pflegetechnische Aufgaben“ gegenüber „Pflegetheoretische Aufgaben“, es geht um „bewerten“ gegenüber „evaluieren“ und nur ein „ausreichendes“ gegenüber einem „breiten“ Verständnis der spezifischen pflegewissenschaftlichen „Theorien und Modelle“ wird verlangt.

5 Vgl. hierzu insbesondere Punkt III der PlfAPrV, die den Absolventinnen und Absolventen die Kompetenz zur Konzeption und Gestaltung der „pflegerischen Arbeitsorganisation in qualifikationsheterogenen Pflegeteams“ zuschreibt.

Ziel Attraktivitätssteigerung

Das Ziel, die Pflege mit einer einheitlichen Ausbildung neu zu positionieren und damit ein klares Signal gegen die in Image und Bezahlung verankerte, scheinbar geringere „Wertigkeit“ der Altenpflege zu setzen, wurde nicht eingelöst. Gerade die Chance, durch gleiche formale Abschlüsse für alle Pflegefachkräfte ein in der Praxis schon viel zu lange wirksames „Argument“ für die Schlechterbezahlung in der Altenpflege zu beseitigen, wurde vertan.

Darüber hinaus erlaubt die Kompliziertheit der Wahlmöglichkeiten nicht mehr, potenziell am Pflegeberuf interessierten Jugendlichen ein modernes Berufsbild als Identifikationsanker zu präsentieren.⁶

Neben vertanen Chancen birgt die Reform auch neue Fallstricke. Mit der Zwischenprüfung nach zwei Jahren wurde eine Möglichkeit für die Länder geschaffen, auf Grundlage dieser Prüfung einen weiteren Abschluss auf Assistenzniveau anzuerkennen. Nun gibt es Hinweise, dass die Akteure derzeit wenig Bedarf hierfür sehen und sich über alle Differenzen darin einig sind, dass nicht mehr Assistenzkräfte, sondern so viel wie möglich Fachkräfte ausgebildet werden müssen. Somit wäre umgekehrt der Anschluss aus Assistenzqualifikationen in die Fachkräfteausbildung zu stärken. Es bleibt daher nötig, einen Abstimmungsprozess der Länder mit dem Ziel anzustoßen, den vorhandenen Flickenteppich der Assistenzberufe in der Pflege zugunsten eines auf die neue generalistische Ausbildung konsistent und kohärent zugeschnittenen und damit besser anschlussfähigen Qualifizierungsweges weiterzuentwickeln.

Zur Weiterentwicklung des Qualifizierungssystems bestehen Gestaltungsbedarfe insbesondere auf drei Feldern:

- ▶ Bei der Entwicklung und Konsolidierung der Einsatzfelder der zukünftig vermehrt hochschulisch ausgebildeten Kräfte wäre darauf hinzuwirken, dass das Ziel ihres Einsatzes „am Bett“ nicht unter die Räder neuer Skill-Mix-Konzepte kommt. Dies sollte sich auch in den von den Hochschulen zu entwickelnden Ausbildungsplänen und in der Gestaltung ihrer Praxisanteile Berücksichtigung wiederfinden.
- ▶ Bereits dargestellt wurde die Notwendigkeit, dass die Länder gemeinsam auf eine konsistent und kongruent auf die generalistische Fachkräfteausbildung ausgerichtete Gestaltung der Assistenzberufe in der Pflege hinarbeiten.
- ▶ Ein zentrales Entwicklungsfeld liegt bei der Unterstützung der Pflegeschulen, die die neue Ausbildung gerade auch mit ihren Wahl- und Differenzierungsmöglichkeiten vor große Herausforderungen stellt.

⁶ Vgl. hierzu Sell (2017) über die Kompliziertheit der möglichen Ausbildungsvarianten.

Handlungsoptionen für regionale Akteure

Die Entscheidung, ob auf Grundlage der Zwischenprüfung ein Assistenzabschluss geschaffen werden soll, liegt bei den Ländern. Das Land Bremen kann stattdessen für abgestimmte und gleichwertige Helferqualifikationen votieren und damit ein Signal gegen eine weitere Zerfaserung der Hilfsberufe setzen. Dabei muss darauf geachtet werden, dass Assistenzbildungen nicht als abgeschlossene Erstausbildung gewertet werden und es muss im Sinne der Durchlässigkeit sichergestellt werden, dass der Übergang in die Fachkraftausbildung gewährleistet ist. Ansonsten würden hier Sackgassenberufe entstehen, die im Vergleich zum dualen Berufssystem weitaus weniger attraktiv wären.

Eine breite Dequalifizierung der dreijährig ausgebildeten Fachkraftausbildung auf das Niveau einer zweijährigen Assistenz ist grundsätzlich abzulehnen.

Es ist bekannt, dass in den nächsten fünf bis zehn Jahren ein Großteil der Lehrkräfte in den Ruhestand gehen wird. Bereits jetzt gibt es Probleme, vakante Stellen nachzubeseetzen. Zudem werden mit dem Pflegeberufegesetz höhere pädagogische Qualifikationen bei den Lehrkräften mit Masterniveau und abgeschlossenem Referendariat vorausgesetzt. Auf Dauer dürfen hier keine niedrigeren Anforderungen an die Lehrkräfte gestellt werden als im dualen System.

Um den Unterricht in den kommenden Jahren an den Pflegeschulen im Land Bremen sicherzustellen, muss unverzüglich der Bedarf an Lehrkräften und Praxisanleitungen durch regionale Qualifizierungsmöglichkeiten gedeckt werden. Die dazu nötigen Ressourcen sind zügig zu entwickeln. Die für die Praxisanleitung qualifizierten und von den Kostenträgern refinanzierten (!) Pflegekräfte müssen für diese Funktion auch tatsächlich freigestellt werden. Insofern ist eine funktionierende Praxisanleitung auch auf entsprechend gute betriebliche Rahmenbedingungen angewiesen.

Im Übrigen dürfte jenseits der Ausbildungsreform die Entwicklung von „guter Arbeit“ in der Pflege weiterhin einen zentralen Ansatzpunkt für die Verbesserung der Attraktivität der Pflegearbeit bilden.

Einen detaillierteren Blick auf die Reform bietet:

Benedix, Ulf/Kathmann, Till (2019): Neue Wege der Pflegeausbildung. Anspruch und Leistungen der Pflegeberufereform für die Attraktivität der Pflegearbeit (im Erscheinen in der Reihe Arbeit und Wirtschaft, Arbeitnehmerkammer Bremen/iaw).

Literatur

- Auth, Diana (2016):** Soziale Sicherheit in Zeiten der Ökonomisierung: Wandel von Pflegearbeit in Großbritannien, Schweden und Deutschland. In: Abels, Gabriele (Hrsg.): Vorsicht Sicherheit! Legitimationsprobleme der Ordnung von Freiheit, S. 333–353.
- Becka, Denise/Evans, Michaela/Hilbert, Josef/Merkel, Sebastian/Schmidt, Christopher (2018):** Gesundheitswirtschaft in Bremen – Befunde und Perspektiven, Studie des IAT im Auftrag der Arbeitskammer Bremen.
- Bispinck, Reinhard/Dribbusch, Heiner/Öz, Fikret/Stoll, Evelyn (2013):** Einkommens- und Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen, WSI.
- Haubrock, Manfred (2018):** Grundlegende Aspekte des Sozialversicherungssystems. In: Haubrock (Hrsg.), Betriebswirtschaft und Managementlehre in der Gesundheitswirtschaft, 6. vollst. überarb. u. erw. Aufl., S. 25–119.
- Heintze, Carola (2015):** Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem, WISO-Diskurs.
- Helmrich, Robert/Güntürk-Kuhl, Betül/Hall, Anja/Koscheck, Stefan/Leppelmeier, Ingrid/Maier, Tobias/Tiemann, Michael (2016):** Attraktivität und Zukunftsaussichten in den Berufsfeldern Pflege und Erziehung, Hans-Böckler-Stiftung.
- PfIAPrV (2018):** Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Pflegeberufe (Pflegeberufe-Ausbildungs- und -Prüfungsverordnung) vom 2. Oktober 2018, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2018 Teil I Nr. 34, ausgegeben zu Bonn am 10. Oktober 2018, S. 1572–1621. http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl117s2581.pdf.
- PfIRefG (2017):** Gesetz zur Reform der Pflegeberufe (Pflegeberufereformgesetz) vom 17. Juli 2017, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 49, ausgegeben zu Bonn am 24. Juli 2017, S. 2581–2614. http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl117s2581.pdf.
- Rothgang, Heinz/Müller, Rolf/Unger, Rainer (2012):** Themenreport "Pflege 2030". Was ist zu erwarten – was ist zu tun?, Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/themenreport-pflege-2030>.
- Sell, Stefan (2017):** Nicht Fisch, nicht Fleisch. Von der Dreigliedrigkeit zu 1. + 2. (+3.) Generalistik beziehungsweise (ab 3.) Y-Optionsmodell. - <https://aktuelle-sozialpolitik.blogspot.de/2017/06/reform-der-pflegeausbildung-nicht-fisch-nicht-fleisch.html>.
- Zöller, Maria (2017):** Ausbildung in der Pflege. Strukturelle und inhaltliche Weiterentwicklung durch das Pflegeberufereformgesetz. In: BWP 5/2017, 50–52.

Susanne Achenbach

Gemeinsam Zukunft schreiben – Alphabetisierung und Grundbildung

In aller Kürze:

Grundbildung soll die Versorgung der Bevölkerung mit mindestens Basiswissen in relevanten Bereichen sichern. Als Voraussetzung zur eigenständigen und selbstbestimmten Bewältigung des (Arbeits-) Lebens gilt vor allem Lesen und Schreiben. Mit einer Studie wurden in 2011 in diesem Bereich große Defizite nachgewiesen: 14,5 Prozent der erwachsenen deutschsprachigen Bevölkerung gelten als funktionale Analphabeten – nach diesem Befund auch etwa 60.000 Bremerinnen und Bremer. Gleichzeitig sind die Angebote der Erwachsenenbildung bei Weitem nicht ausreichend. Mit der Nationalen Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung 2016–2026 hat sich das Land Bremen in diesem Bereich auf bessere Bedingungen zubewegt und ist 2018 an einem Meilenstein angekommen. „Gemeinsam Zukunft schreiben“ hat Bremen sich mit einem umfangreichen ESF-Programm vorgenommen, das auf den Erwerb von Schriftkompetenz zielt. Aktuell befasst sich eine große Zahl von Akteuren und Multiplikatorinnen damit, Bildungsangebote und strukturelle Verbesserungen zu schaffen (zum Beispiel Fachstellen zur Beratung von Lern- und Lehrwilligen, Qualifikation der Lehrenden, Ausbau des Angebots). Die Projektlaufzeit wird nicht ausreichen, das langfristige Ziel zu erreichen. Die Verstetigung einer nachhaltigen Bildungspolitik und -praxis ist eine mittelfristige Aufgabe, die auch die Politik herausfordern wird.

→ Seit der Veröffentlichung der leo.-Level-One-Studie 2011 ist bekannt, dass bundesweit 14,5 Prozent der deutschsprachigen Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter schon an Mindestanforderungen der geschriebenen Sprache scheitern; sie sind von funktionalem Analphabetismus betroffen.

Für das Land Bremen bedeutet dieser Befund, dass schätzungsweise 60.000 Menschen ihr Leben nach einer extrem beeinträchtigenden und folgenschweren Bedingung ausrichten müssen – mit gravierenden Einschnitten im persönlichen Bereich und in der Arbeitswelt. Wenn sie nicht ganz ausgeschlossen sind, sind prekäre und instabile Arbeitsverhältnisse zu vermuten.



Bemühungen, dieses bildungspolitische Problem systematisch anzugehen, gibt es seit 2012 – wir berichteten 2015 darüber.¹ In der Zwischenzeit haben sich neue Ansätze und Wege, aber auch zusätzliche Herausforderungen, vor allem durch die Zuwanderung von Geflohenen ergeben, die wie der „einheimische“ Bevölkerungsanteil mit erheblichen Bildungsdefiziten ebenso Angebote zur Alphabetisierung (und zum Spracherwerb generell) benötigen. Diese Angebote stellt das staatlich anerkannte Weiterbildungssystem zur Verfügung – im Idealfall ausreichend, passgenau, anschlussfähig und nachhaltig. Von einem Idealzustand sind wir im Moment jedoch sehr weit entfernt.

Teilnahme an Grundbildungsangeboten in Bremen²

In den statistisch erfassten Grundbildungsangeboten der Senatorin für Kinder und Bildung sollten Basiswissen und -fertigkeiten im Lesen und Schreiben (Alphabetisierung), in (Fremd-)Sprachen, in Angelegenheiten des Familienlebens, der Arbeitswelt, der Gesundheit, der Zahlenwelt und der Finanzen, des Sozialen, der Politik und der Bürgerkunde sowie der digitalen Welt und des Internets vermittelt werden.

¹ Vgl. Achenbach, Susanne (2015): Grundbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: vom blinden Fleck zum Hotspot? In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, abgeschlossen im März 2015, S. 102–107.

² Stand: 2019. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zur Umsetzung des „Bremer Konzepts für Alphabetisierung und Grundbildung“ führt die Senatorin für Kinder und Bildung eine Statistik zu den Angeboten der Grundbildung im Rahmen des Bremischen Weiterbildungsgesetzes.

ESF-Programm „Gemeinsam Zukunft schreiben“

Bei der Überprüfung des Umsetzungsstands des operationellen Programms des ESF im Jahr 2017 wurde „die Notwendigkeit der Verstärkung der Bildungsförderung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Menschen identifiziert“. Defizite in den Grundbildungsdomänen, so der weichenstellende Befund, seien „zentrale individuelle Ursachen für Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit“.⁴ Auf die Notwendigkeit der Verbesserung der Alphabetisierung und Grundbildung von Menschen im Land Bremen wiesen die beiden senatorischen Behörden „Wirtschaft, Arbeit und Häfen“ sowie „Kinder und Bildung“ gemeinsam mit der Arbeitnehmerkammer Bremen und dem Bundesinstitut für Berufsbildung eindringlich mit der Fachtagung „Gemeinsam Zukunft schreiben“ Anfang 2018 hin und stellten detaillierte Planungen vor.⁵

Als beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm mit einem Fördervolumen von circa 3,3 Millionen Euro bis 2022 legte im Frühjahr 2018 der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen das gleichnamige ESF-Programm „Gemeinsam Zukunft schreiben“ auf; Planung und Umsetzung des Programms erfolgen in Kooperation mit der Senatorin für Kinder und Bildung.

Funktionaler Analphabetismus und Defizite der Grundbildung sollen fortan systematisch bekämpft werden – und das auch in der Arbeitswelt und in der Wirtschaft: Lösungen werden dort gesucht und hineingetragen, wo die Probleme identifiziert sind.

Vor dem Hintergrund des mit unter einem Prozent verschwindend geringen Versorgungsgrades mit passenden Angeboten für deutschsprachige funktionale Analphabetinnen und Analphabeten zielt das Programm auf die dringend notwendige bessere Erreichbarkeit und Ansprache der Zielgruppe im Land Bremen. Bewirkt werden soll dies durch eine systematische Entwicklung von Unterstützungsstrukturen.

⁴ Vgl. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen: Vorlage Nr. 19/491 L für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 18.04.2018, S. 1.

⁵ Vgl. <https://www.arbeitnehmerkammer.de/veranstaltungen/veranstaltungen-details/detail/Event/veranstaltungsdokumentation-gemeinsam-zukunft-schreiben.html>.

Insgesamt wurden im Jahr 2017 20.025 Teilnehmende erfasst, eine moderate Steigerung gegenüber den beiden Vorjahren. Etwa die Hälfte der Teilnehmenden lernte die deutsche Sprache in Wort und Schrift. Die Zahl der Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen für deutschsprachige Erwachsene – die ursprüngliche Zielgruppe der Bemühungen auf Bundes- und Landesebene³ – ist hingegen gesunken. Somit entspricht ihr Anteil nur 2,2 Prozent der Teilnehmenden an Grundbildung in 2017 insgesamt. Immerhin gab es eine quantitative Verbesserung des Angebots für die aktuell Teilnehmenden in Alphabetisierungskursen; die Zahl der erteilten Unterrichtsstunden ist von 2.506 in 2015 auf 3.063 in 2017 gestiegen. Das schwerwiegende und langjährige Problem eines gravierenden Missverhältnisses zwischen dem objektiven Bedarf, der Bereitstellung von ausreichend Angeboten und nicht zuletzt deren Inanspruchnahme ist auch im Land Bremen ungelöst: Von circa 60.000 Menschen, die nicht ausreichend lesen und schreiben können, finden sich 2017 nur 386 in entsprechenden Kursen wieder. Dies erfordert dringend bildungs-, gesellschafts-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Aktivitäten – sie sind im Jahr 2018 auf den Weg gebracht worden.

³ Nationale Dekade 2016–2026 für Alphabetisierung und Grundbildung www.alphadekade.de, [/www.alphadekade.de/de/ziele-1698.html](http://www.alphadekade.de/de/ziele-1698.html)

Allgemein richtet sich das Programm auf den quantitativen und qualitativen Ausbau des Bildungsangebots für funktionale Analphabetinnen und Analphabeten – auf struktureller wie auch auf individueller Ebene aus. Besondere Aufmerksamkeit sollen Strafgefangene sowie Teilnehmende an Maßnahmen des Jobcenters erhalten – weil in diesen Bereichen der Anteil an Menschen mit sehr geringer Grundbildung nachweislich besonders hoch und ihre bisherigen Chancen auf dem Arbeitsmarkt entsprechend gering sind. Last, not least, zielt das Programm auf den Ausbau des Angebots in weiteren Grundbildungsdomänen sowohl auf quantitativer als auch qualitativer Ebene.

Neu in Bremen: Fachstellen für Alphabetisierung

Im August 2018 konnten zwei Fachstellen für Alphabetisierung eröffnet werden. Sie sollen die Bestrebungen des Landes in Bremerhaven und Bremen hinsichtlich der beschriebenen Dekaden-Ziele Alphabetisierung und Grundbildung auf der operativen Ebene umsetzen.

Die Aufgaben der Fachstellen umfassen die Information, Beratung, Qualifizierung, Sensibilisierung und Vermittlung sowie Öffentlichkeitsarbeit rund um das Thema „Alphabetisierung von deutschsprachigen Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter“.

Sie sind in den beiden Städten jeweils zentrale Anlaufstelle für alle, die sich der Herausforderung Alphabetisierung widmen wollen: Weiterbildungseinrichtungen und Beschäftigungsträger, Arbeitgeber, Jobcenter, Agentur für Arbeit, kommunale Einrichtungen, Einrichtungen der sozialen Arbeit, Arbeitsverwaltung, Multiplikatoren und Unterstützerinnen sowie Menschen mit Lese- und Schreibproblemen, die ihr Lernen grundlegend neu in Angriff nehmen wollen.

Damit stehen die Fachstellen vor sehr großen Herausforderungen, denen sie mit einem beachtlichen Arbeitsprogramm begegnen: dem Aufbau von notwendigen Kontakten mit Akteuren und möglichen Kooperationspartnern, der Schaffung tragfähiger Netzwerkstrukturen sowie der Planung und Durchführung inhaltlicher Programmpunkte und Angebote.

Dazu wurde im November 2018 auch das „Netzwerk Alpha“ durch die Bremer und im Januar 2019 durch die Bremerhavener Fachstelle ins Leben gerufen.

Um Beschäftigungsträger auf dem Gebiet der Alphabetisierung zu erreichen und einzubeziehen, wurden Kooperationsvereinbarungen mit dem Verbund arbeitsmarktpolitischer Dienstleister in Bremen (VaDiB e.V.) sowie in Bremerhaven mit dem Netzwerk der Bremerhavener Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger (net.bhv) geschlossen.

Auf der Agenda der Fachstellen stehen auch eine Fachtagung sowie eine erste Qualifizierung für 15 Lehrkräfte bis zur Jahresmitte 2019.

Zudem sind im Jahr 2018 bereits „Sensibilisierungstrainings“ für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (zum Beispiel in Kitas und bei der Agentur für Arbeit) durchgeführt worden. Dieses Angebot soll ausgebaut werden.

Die Fachstellen werden im Rahmen des Programms „Gemeinsam Zukunft schreiben“ aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) bis Mitte 2022 durch den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen gefördert und von der Senatorin für Bildung konzeptionell begleitet. Das Engagement der Fachstellen richtet sich auf die operative Ebene mit Blickrichtung auf die oben genannten Zielgruppen. Das ist notwendig und mehr als sinnvoll: Denn bisher ist die Alphabetisierung von deutschsprachigen Erwachsenen ein sehr überschaubares Unterfangen, sowohl was die Teilnehmenden-Zahlen (unter 400) als auch die Anbieterseite (Volkshochschulen) angeht.

Mutmaßlich etwa 60.000 Menschen, die bereits an einfachen Texten scheitern, sind unversorgt mit Grundbildungsangeboten. Es liegt auf der Hand, dass die Volkshochschulen in Bremen und Bremerhaven diese Mammutaufgabe nicht allein und schon gar nicht wie bisher weitgehend aus Eigenmitteln stemmen kann. Daher müssen folgerichtig auch andere Weiterbildungs- und Beschäftigungsträger mit ins Boot geholt werden beziehungsweise sie müssen Verantwortung übernehmen. Bleibt zu beobachten, inwieweit auf dem Weiterbildungsmarkt Konkurrenz und Kooperation in dieser Angelegenheit in eine sachgerechte Balance gelangen. Die begonnenen Prozesse in den Fachstellen sind ambitioniert, der Auftakt ist gelungen.

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen ist es notwendig, die zu erwartenden Erkenntnisse, Resultate und Innovationen gut aufzubereiten, sehr gezielt an die Politik heranzutragen und hier innerhalb der Projektlaufzeit die Bereitschaft zu erzeugen, die Fachstellen oder ein vergleichbares Angebot zu verstetigen oder gar auszubauen – und vor allem eine verlässliche Finanzierung sicherzustellen.

Bei dieser Aufgabe des Transfers in den politischen Raum werden auch die beteiligten Ressorts für die Nachhaltigkeit des Angebots eine wichtige Rolle spielen. Denn eines muss klar sein: Innerhalb von vier Projektjahren wird ein bildungspolitisches Problem in diesen Dimensionen nicht gelöst werden. Die von Bund und Ländern ausgerufene Nationale Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung (bis 2026) und die Bildungsagenda 2030 der deutschen UNESCO-Kommission zeigen Zeiträume auf, in denen gangbare Wege zu einer umfassend alphabetisierten und zumindest mit Basiswissen ausgestatteten Gesellschaft aufgezeigt und erstmals beschritten werden. Bis dahin müssen detaillierte Pläne und Aktionsrahmen beschrieben sein und auch Mittel zur Verstetigung und Nachhaltigkeit bereitgestellt werden.

Fazit

Das Land nimmt gegenwärtig im Rahmen der nationalen „Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung“ seine Selbstverpflichtung im Kontext nationaler Entwicklungen und Netzwerke wahr. Mit „Gemeinsam Zukunft schreiben“ hat sich Bremen ein umfangreiches und ambitioniertes Programm vorgenommen und begonnen, es zu gestalten.

Die intensive Befassung des Ressorts „Wirtschaft, Arbeit und Häfen“ mit Alphabetisierung und Grundbildung als relevantes Thema für Wirtschaft, Arbeitswelt und Arbeitsmarkt kann als Meilenstein gelten, wo neue Wege hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration sowie der persönlichen, sozialen und gesellschaftlichen Lage von etwa 60.000 deutschsprachigen Menschen ohne ausreichende Schriftsprachenkenntnisse angelegt werden.

Über all die unmittelbaren positiven Effekte hinaus, die mit dem Programm erzielt werden sollen, entsteht mit der Eingliederung der bildungspolitischen und gesellschaftlichen Herausforderung „Bildung beziehungsweise (Schrift-)Sprache für alle“ in den Zuständigkeitsbereich Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Arbeitsförderung sowie in eine neu aufzustellende Weiterbildungslandschaft eine große Chance.

Denn: Es werden hier nicht nur EU-Millionen zur Verfügung gestellt, sondern auch viele Akteure zur Umsetzung der bremischen Agenda zur Alphabetisierung und Grundbildung erreicht. Expertinnen und Experten aus Behörden, von Bildungseinrichtungen und Projekten, gesellschaftliche, politische und arbeitsmarktliche Akteure, Kammern und viele mehr diskutieren und vernetzen sich, schaffen Klarheit, Übersicht, Strukturen und Angebote und setzen somit Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik konkret in die Tat um. Von hier aus und von heute an ist es möglich, das Weiterbildungssystem bedarfs- und bedürfnisgerecht auszubauen und Grundbildung und Alphabetisierung als selbstverständlichen Bestandteil zu integrieren.

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer wird der weitere Prozess sachgerecht gestaltet, wenn

- ▶ die im bremischen Projekt „Gemeinsam Zukunft schreiben“ initiierten Strukturen verstetigt, gesichert und verstärkt werden.
- ▶ die Finanzierung von Alphabetisierung und Grundbildung gesichert und auch in Richtung Landes- und kommunale Mittel ausgebaut wird.
- ▶ die Professionalisierung der Lehrkräfte vorangetrieben wird: Dazu gehört auch, ausreichend angestelltes Personal zu qualifizieren – der Einsatz von Freiwilligen kann nur flankierend sein. Ein wesentliches Merkmal der Professionalisierung ist daher eine angemessene Bezahlung und kontinuierliche Fortbildung der Kursleitenden sowie die Bereitstellung guter Arbeitsbedingungen.
- ▶ die Angebotslage hinsichtlich der Alphabetisierung und Grundbildung für gering oder gar nicht formal qualifizierte erwerbsfähige Erwachsene sowohl in den Betrieben als auch in arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen deutlich verbessert wird: Gute und kreative Praxis der arbeitsweltbezogenen Alphabetisierung und Grundbildung muss in größerem Maß publik und ermöglicht werden. Hier ist vor allem die bremische Wirtschaft aufgefordert, ihr vorbildliches Leuchtturm-Projekt AlphaGrund⁶ auf viele Betriebe zu übertragen.
- ▶ Wirkungen hinsichtlich der Teilnehmenden-Zahlen beziehungsweise des Versorgungsgrades von Alphabetisierung und Grundbildung erzielt werden: Dazu gehört, dass die Angebote kostenlos oder zumindest kostengünstig sowie niedrigschwellig konzipiert werden.

6 Vgl. AlphaGrund – Bildung für den Arbeitsplatz www.alphagrund-projekt.de/.

Nach vielen Jahren ist es in Bremen in ersten Ansätzen gelungen, funktionalen Analphabetismus aus der Tabuzone zu holen und vor allem auf der operativen Ebene dem Weiterbildungsbereich „Alphabetisierung und Grundbildung“ den Stellenwert zu verleihen, den das Land für eine auf Bildung orientierte Gesellschaft benötigt. Das ist vor allem der Verdienst zweier in dieser Aufgabe vorbildlich kooperierenden Behörden, denen es gelungen ist, Menschen und Ideen zusammen- und auf einen guten Weg zu bringen.

Zur nachhaltigen und wirksamen Bekämpfung von grundlegenden Bildungsdefiziten eines großen Bevölkerungsanteils ist eine gesamtgesellschaftliche Herangehensweise und Anstrengung notwendig – dazu müssen staatliche Bildungseinrichtungen und staatlich anerkannte Bildungs- und Beschäftigungsträger, kulturelle und soziale Akteure, Wirtschaft, Politik und last, not least, die Öffentlichkeit gemeinsame Ziele entwickeln und anstreben.

03

Stadt- entwicklung, Soziales und Finanzen



Dr. Dominik Santner

Gewerbeflächenpolitik neu aufstellen

In aller Kürze:

Das anhaltende Bevölkerungswachstum und die gute Konjunktur haben in Bremen in den vergangenen Jahren zu einer verstärkten Nachfrage von Gewerbeflächen geführt. Schwindende Flächenreserven führen dazu, dass die arbeits- und wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit der Hansestadt in Zukunft schwieriger wird. Gleichzeitig entstehen durch den digitalen Wandel zunehmend Herausforderungen, aber auch Chancen. Die Arbeitnehmerkammer fordert vor diesem Hintergrund die Neuaufstellung der Gewerbeflächenpolitik. Zentrale Forderungen sind die Einführung einer aktiven Liegenschaftspolitik sowie der Konzeptvergabe bei der Veräußerung von Gewerbeflächen. Insbesondere müssen im Interesse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine hohe Arbeitsplatzdichte und „Gute Arbeit“ zu zentralen Vergabekriterien werden. Gleichzeitig müssen Gründermilieus, das lokale Handwerk und wissensintensive Dienstleistungen in urban gemischten Quartieren der „Produktiven Stadt“ mit geeigneten Entfaltungsräumen und geeigneten Infrastrukturen (FabLabs, Weiterbildungseinrichtungen etc.) unterstützt werden.

➔ Aktuell setzen sich der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH) und der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) mit der Neuaufstellung des Gewerbeentwicklungsplans, dem „GEP 2030“ auseinander. Seit der letzten Konzeption, dem „GEP 2020“, haben sich die Rahmenbedingungen für Planung und Gewerbeansiedlung geändert. Insbesondere hat die unerwartet starke Auslandszuwanderung der vergangenen Jahre zu einem Bevölkerungswachstum geführt, das sich nicht nur auf dem Wohnungs-, sondern auch auf dem Arbeits- und Gewerbeflächenmarkt niederschlagen hat. Hinzu kommt, dass bestimmte innerstädtische Quartiere (zum Beispiel Neustadt, Östliche Vorstadt, Findorff) von jungen Menschen sowie Besserverdienenden verstärkt nachgefragt werden,

sodass die Mieten dort stark steigen. Gleichzeitig zeichnen sich beim Struktur- und digitalen Wandel Umbrüche ab. Die Arbeitnehmerkammer spricht sich daher dafür aus, die Neupositionierung der Gewerbeflächenpolitik Bremens arbeitnehmergerecht, nachhaltig und zukunftsorientiert zu gestalten.

Eine aktive Liegenschaftspolitik für eine wachsende Stadt

Neue und alte Bürgerinnen und Bürger brauchen Arbeit. Und Unternehmen wollen in Zeiten guter Konjunktur investieren. Gewerbeflächenvorsorge ist daher auch eine wichtige Grundbedingung für Wachstum, Innovation und Beschäftigung. Nachdem in Bremen viele Jahre ein vergleichsweise großes Gewerbeflächenangebot bestand, hat das Wirtschaftsressort im Rahmen der Berichterstattung zum GEP in den vergangenen Jahren festgestellt, dass in bestimmten Segmenten, insbesondere bei großflächigen Ansiedlungen sowie kleinteiligen Grundstücken für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit Stadtteilbezug, die Nachfrage nicht mehr hinreichend bedient werden kann.

Richtet man zunächst den Blick auf das großflächige Teilsegment, so haben insbesondere die ungebremst hohe Nachfrage von Logistikunternehmen sowie die gängige Praxis in Bremen, den Vermarktungserfolg in Bezug auf die vermarktete Fläche zu definieren, maßgeblich dazu beigetragen, dass die Wirtschaftsförderung (WFB) im Jahr 2017 mit 57 Hektar das höchste jährliche Vermarktungsergebnis der vergangenen 15 Jahre erzielen konnte.¹ Ein beachtlicher Wert, auch im Städtevergleich. Infolge dieser Entwicklung ist die Dispositionsreserve wiederholt unter die selbst gesteckte Marke von 100 Hektar gesunken.

Bremen steht mit dem Problem der Flächenknappheit nicht allein. In vielen anderen Städten ist man daher bereits seit Längerem zu einer aktiven Liegenschaftspolitik übergegangen. Städte wie Ulm praktizieren eine konsequente Bodenbevorratungspolitik. Vielerorts wird dabei mittlerweile der Innenentwicklung gegenüber der Neuausweisung von Flächen auf der grünen Wiese Vorrang eingeräumt. Gewerbegrundstücke innerhalb der Bestandsgebiete werden, teils unter Nutzung des kommunalen Vorkaufsrechts, strategisch erworben, um Flächenreserven aufzufüllen, der Versiegelung der Landschaft entgegenzuhalten und nicht zuletzt auch, um Einfluss auf eine zukunftsorientierte Entwicklung der Bestandsgebiete zu nehmen.

Einige Städte sind hierbei sogar schon einen Schritt weitergegangen und vergeben Gewerbeflächen häufig in Erbpacht. Auch in Bremen ist dieses Instrument bekannt, hat in der Vergangenheit aber fast ausschließlich bei Hafenumflächungen Anwendung gefunden. Anders etwa in Frankfurt am Main. Hier ist der Verkauf von Gewerbeflächen nur mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung möglich.² Von dieser Lösung profitieren insbesondere KMU mit eingeschränkten finanziellen Mitteln, da sie die Gesamtsumme für den Erwerb der Fläche nicht aufbringen müssen. Aber auch die Städte profitieren. Denn Erbpacht öffnet zukünftige Handlungsoptionen zur Stadtentwicklung. Zudem kann über Zweckbestimmungsklauseln mehr Einfluss auf die konkrete Nutzung genommen werden.

Hohe Arbeitsplatzdichten und „Gute Arbeit“ für die Beschäftigten

Einfluss auf die Nutzung von Flächen nehmen zu können, ist ein nicht zu unterschätzendes Instrument zur Verfolgung arbeitsmarkt- und innovationspolitischer Ziele. Anders als in anderen Städten wurden bis zuletzt in Bremen Gewerbeflächen oft nach Höchstgebot veräußert. Diese Praxis in Verbindung mit einer Wirtschaftsförderungspolitik, die flächenintensiven Branchen wie der Logistik einen hohen Stellenwert einräumt, hat maßgeblich zum Flächenschwund beigetragen. Gleichzeitig hat die Vergabe von Flächen nicht immer zur Ansiedlung von Unternehmen geführt, die durch „Gute Arbeit“ im Sinne von guter Bezahlung, Arbeitsschutz, Tarifbindung, Aufstiegsmöglichkeiten und geringe Belastung gekennzeichnet waren.

Die Realisierung einer hinreichend großen Arbeitsplatzdichte steht in direktem Zusammenhang mit den Rahmenbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Ort. Nur durch eine hohe Dichte sind viele lokale Infrastrukturen, etwa ein effizienter ÖPNV, Angebote zum Mittagstisch oder lokale Kitas, wirtschaftlich realisierbar. Dabei hängt die Arbeitsplatzdichte nicht zuletzt auch von der branchenbezogenen Wirtschafts- und Clusterpolitik ab. In Bremen hat die Logistikbranche traditionell einen hohen Stellenwert. Gleichzeitig ist dies jedoch eine Branche, in der auf verhältnismäßig großen Flächen nur wenige Arbeitsplätze realisiert werden. Die große Nachfrage nach Logistikflächen wurde in Bremen in der Vergangenheit häufig angeführt, um großflächige Ausweitungen im GVZ oder im Gewerbepark Hansalinie zu rechtfertigen.³ Trotz der Bedeutung der Logistik als Schlüsselbranche bleibt dabei festzustellen, dass arbeitsmarktpolitisch mit dem knappen Gut Boden nur mäßige Ziele erreicht werden. Eine Teillösung für Logistikansiedlungen könnte ein Ausbau der Kooperation mit Umlandgemeinden sein, wie es bereits in vorbildlicher Weise im Falle Achim-West angestoßen wurde.

Allein der Blick auf die Arbeitsplatzdichten verschiedener Gewerbegebiete offenbart: Die branchenstrukturelle Zusammensetzung und Profilierung der Gebiete steht im direkten Zusammenhang mit der Flächeneffizienz und Beschäftigungswirkung je

¹ Vgl. Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft (2018), S. 3.

² Vgl. Difu (2018), S. 8.

³ Vgl. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2016).

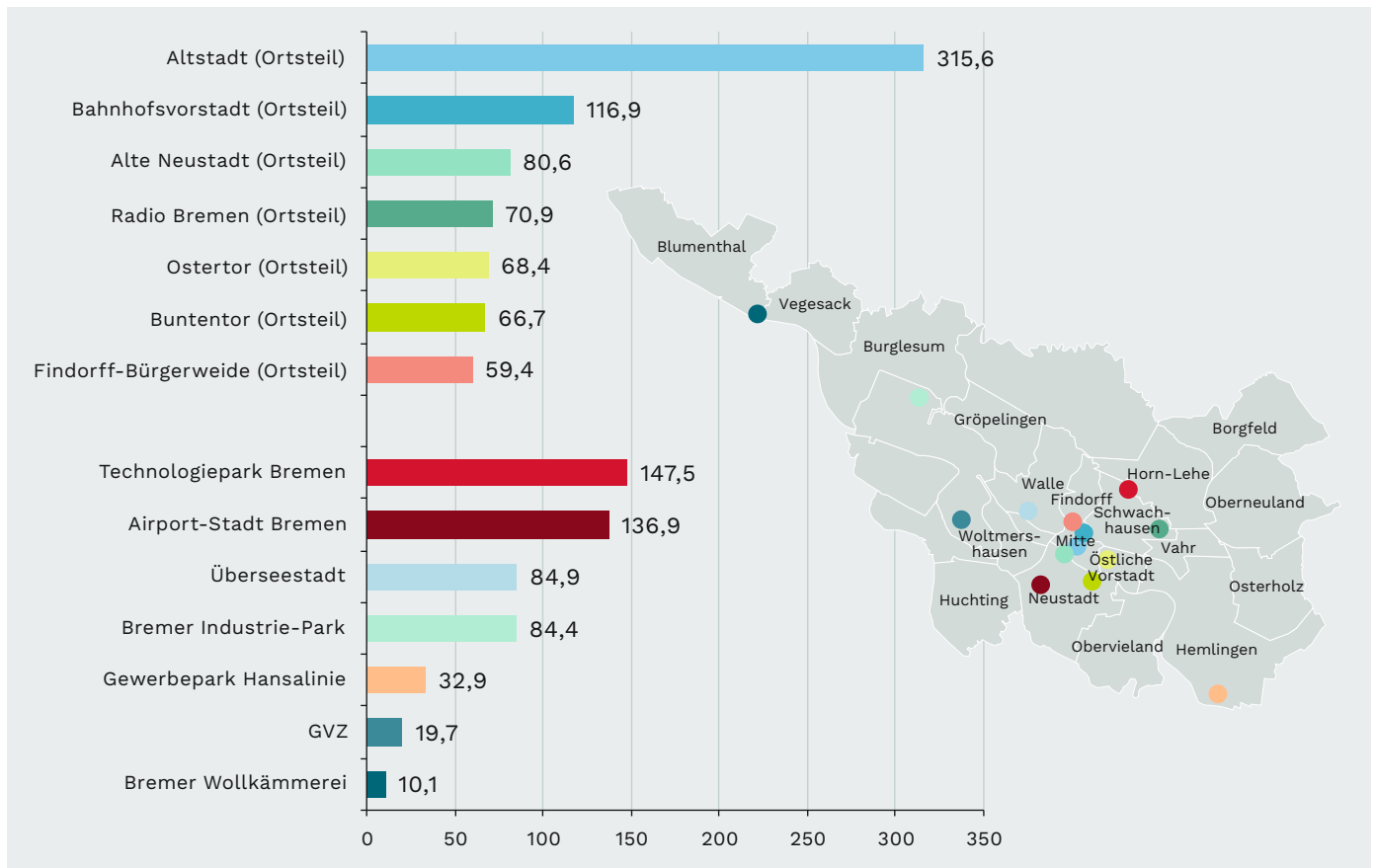
genutzter Netto-Fläche (siehe Abbildung 1). Während der Technologiepark und die Airport-Stadt mit ihrem hohen Anteil an wissensintensiven Betrieben (sowohl produzierend als auch Dienstleistungen) und urban gemischten Quartieren wie die Altstadt Arbeitsplatzdichten von 136 bis 316 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Hektar realisieren, sind die Logistikgebiete Hansalinie und GVZ mit Werten von 20 bis 33 spärlich mit Arbeit besetzt. Darüber hinaus hat die Arbeitnehmerkammer

bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass ein Großteil der Arbeitsplätze in der Logistik von schwierigen Arbeitsbedingungen gekennzeichnet ist.⁴ Im Vergleich zum Technologiepark oder der Airport-Stadt ist zudem die Erreichbarkeit mit ÖPNV oder dem Fahrrad im GVZ oder an der Hansalinie ungleich schlechter. Es sind also vor allem jene Beschäftigte betroffen, deren Einkommen Erwerb und Betrieb eines privaten Pkw oft nur schwer erlauben.

Abbildung 1:

Arbeitsplatzdichte in ausgewählten Ortsteilen und Gewerbegebieten 2016

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je genutzter Netto-Fläche (Hektar)*



* Flächen für Gebäude samt zum Grundstück gehörende Freiflächen (Gärten, Parkplätze, etc.)
 Quelle: (Ortsteile): Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnung;
 Quelle: (Gewerbegebiete): Mitteilung des Senats Drs. 19/880 S

4 Vgl. Salot (2015).

Urban gemischte Quartiere als Impulsgeber für Strukturwandel, Qualifikation und Beschäftigung

Die Anspannung auf dem Wohnungsmarkt hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass insbesondere in nachgefragten, zentral gelegenen Stadtteilen ein Verdrängungsdruck auf das stadtteilbezogene Handwerk und ähnlicher KMU stattgefunden hat. Gleichzeitig sind stadtnahe Gewerbegebiete mit kleinen Grundstücken, wie an der Bayernstraße, fast vollständig belegt.

Entsprechend werden die Stimmen lauter, Lösungen für stadtteilbezogene KMU zu finden. Neben der Ausweitung von Flächen in Gewerbegebieten werden urban im Stadtteil integrierte Entfaltungsräume für kleine Gewerbetreibende, von der Migrantenökonomie bis zum Hightech-Start-up, eingefordert. Seit einiger Zeit wird daher in der Fachwelt das Konzept der „Produktiven Stadt“ diskutiert.⁵ Hierunter werden Quartiere verstanden, die Wohnen und verträgliches Gewerbe unterschiedlichster Art (Handwerker, Manufakturen, viele Dienstleistungen) räumlich eng verzahnt zusammenführen. Dabei sollen Impulse sowohl für die Quartiersentwicklung als auch für Beschäftigung, Strukturwandel und Innovation entstehen.

Quartierspolitisch erwartet man positive Effekte, etwa für sozial benachteiligte Quartiere. Lokal eingebetteten Ökonomien aus vielfältigen Klein- und Kleinstbetrieben des tradierten Handwerks und der Migrantenökonomie, des Einzelhandels, des Gesundheitswesens, der Gastronomie sowie den sozialen, haushaltsnahen und unternehmensbezogenen Dienstleistungen wird eine das Quartier stabilisierende Wirkung zugeschrieben, da sie die Versorgungssituation im Stadtteil verbessern, lokale Wirtschaftskreisläufe stabilisieren können und lokal sichtbar und erfahrbar Arbeits-, Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten für unterschiedliche Qualifikationsniveaus bieten.

Andererseits soll sich die „Produktive Stadt“ auch positiv in Bezug auf den Strukturwandel auswirken, da lokal verankerte Wertschöpfungsketten eigene Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungsimpulse entwickeln können, die auch für attraktivere innerstädtische Lagen und hochwertige wissensintensive und kreative Betriebe und Gründer interessant sind. Das urban gemischte Quartier in zentraler, städtebaulich ansprechender Lage mit seinen Cafés, gemeinschaftlich genutzten Werkstätten (sogenannten FabLabs) und Gemeinschaftsgärten fungiert dabei sowohl als weicher Standortfaktor für anspruchsvolle Fachkräfte als auch als ortsnaher Begegnungsraum für den informellen Wissensaustausch.

Der aktuelle technologische Wandel im Rahmen von Digitalisierung und 3-D-Druck/additive Fertigung eröffnet hierfür neue Möglichkeiten, da hierdurch stadtverträglich (emissionsarm, kosten- und flächeneffizient) produziert werden kann. Gleichzeitig können die Betriebe Verbundvorteile (Kostenvorteile durch die flexibel nutzbare Produktionstechnik – „economies of scope“) und Urbanitätsvorteile (Innovations- und Kostenvorteile durch die enge räumliche Nähe von Kunden und Unternehmen unterschiedlicher Art) abschöpfen und somit wettbewerbsfähig innovative und kundenspezifische Kleinstserien produzieren und vermarkten.

Mit Stadtteil- und Migrantenökonomien einerseits und kreativen und wissensintensiven Branchen andererseits richtet sich die „Produktive Stadt“ also an die ganze Stadt, unabhängig von der sozioökonomischen Struktur vor Ort. Gleichwohl, mittelfristig wird man sie vor allem dort umsetzen können, wo größere Areale neu oder umgeplant werden.

„Das urban gemischte Quartier fungiert dabei sowohl als weicher Standortfaktor für anspruchsvolle Fachkräfte als auch als ortsnaher Begegnungsraum für den informellen Wissensaustausch.“

5 Vgl. Läßle (2018).



Die Herausforderungen, urban gemischte Quartiere zu realisieren und auch langfristig zu erhalten sind groß und erfordern erhebliches Geschick und Expertise der planenden Behörden. Die Ausweisung sogenannter „Urbaner Gebiete“ (BauNVO § 6a) reicht nicht aus. Auch wird man mit einer klassischen Gewerbeflächenpolitik diesen komplexen Gebieten nicht gerecht. Vielmehr müssen Antworten gefunden werden, wie die Gewerbebetriebe langfristig vor Verdrängung durch lukrativere Nutzungen (etwa Wohnen oder Citylogistik) geschützt werden

können. Investoren sind von dem Konzept zu überzeugen. Auch ist weitgehend unbekannt, welche spezifischen Infrastrukturbedarfe von Unternehmen der produktiven Stadt und ihren Beschäftigten benötigt werden. Zukunftsweisend hat daher die Stadt Wien im Jahr 2017 ein „Fachkonzept Produktive Stadt“⁶ aufgestellt und somit eine Brücke zwischen den Fachplanungen zur klassischen Gewerbeflächenpolitik einerseits und dem Wohnungsbau andererseits geschlagen.

6 Vgl. Stadt Wien (2017).

Forderungen

Zur zukunftsorientierten Entwicklung im Sinne von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist die Gewerbeflächenpolitik den neuen Anforderungen anzupassen:

- ▶ Bremen muss vor dem Hintergrund des Flächenmangels und zur Sicherung zukünftiger Handlungsoptionen zu einer aktiven Liegenschaftspolitik übergehen. Diese muss insbesondere eine strategische Flächenbevorratung umfassen. Explizit beinhaltet dies auch den Erwerb von Liegenschaften in Bestandsgebieten (Innenentwicklung). Hierdurch kann in Zukunft stärker Einfluss auf die nachhaltige, zukunftsorientierte und arbeitnehmergechte Entwicklung im Bestand genommen werden. Die Nutzung des kommunalen Vorkaufsrechts ist hierfür angezeigt. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Vergabe von Flächen in Erbpacht dem Verkauf Vorzug gegeben werden kann. Die rechtlichen Rahmenbedingungen, etwa bezüglich des Erbzinses oder der Pachtdauer sind hierfür anzupassen.
- ▶ Um auf die Herausforderungen der Zukunft reagieren zu können, ist bei der Vergabe von Gewerbegrundstücken eine Konzeptvergabe angezeigt. Der Erlös sollte nicht weiter das vorrangige Vergabekriterium sein. Das Ende des Notlagehaushalts 2020 wird es dem Land leichter machen, dieses Ziel zu verfolgen. Arbeitnehmerinteressen müssen dabei als Vergabekriterium mit eingepreist werden. Hierbei sind für klassische Branchen vor allem zwei Kriterien entscheidend: die zu realisierende Arbeitsplatzdichte und das Kriterium der „Guten Arbeit“, also inwiefern Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer etwa von Tarifbindung profitieren. Im Fall von Unternehmen aus vergleichsweise jungen Branchen, die dem Strukturwandel dienen und die bisher noch keine festen Strukturen der Tarifbindung und Ähnliches ausgebildet haben (zum Beispiel in bestimmten wissensintensiven Dienstleistungen) muss eine langfristige Betreuung der Unternehmen mit dem Ziel „Guter Arbeit“ als Aufgabe von Gründungs- und Wirtschaftsförderung begriffen werden. In diesem Zusammenhang hat die Arbeitnehmerkammer wiederholt darauf hingewiesen, dass die Wachstumschancen für die wissensintensiven Dienstleistungen verstärkt aufgegriffen werden müssen.
- ▶ Zur Adressierung von Nachfragen flächenintensiver Ansiedlungen, etwa aus dem Bereich Logistik, sollte in Zukunft verstärkt auf Kooperationen mit Umlandgemeinden zurückgegriffen werden. Die aktuellen Bemühungen um das Gewerbegebiet Achim-West sind vorbildlich und sollten als Blaupause für weitere Projekte dienen.
- ▶ Auch die Chancen einer Renaissance des urbanen produzierenden Gewerbes im Sinne der „Produktiven Stadt“ sind aufzugreifen. Entsprechend sollten „Urbane Gebiete“ gemäß BauNVO § 6a an geeigneten Orten der Stadt geplant werden. Daher sollten die planenden Behörden bei der Entwicklung von Galopprennbahn, Überseeinsel, dem vorderen Woltmershausen und anderen Gebieten ihre Bemühungen zur urbanen Mischung fortsetzen. Bereits urban integrierte Standorte, wie das Hachez-Gelände müssen als gewerbliche Standorte erhalten werden.
- ▶ Die klassische Gewerbeflächenpolitik ist jedoch nicht geeignet, adäquat auf die Herausforderungen einer urbanen, nutzungsgemischt-produktiven Stadt zu reagieren. Die Arbeitnehmerkammer spricht sich daher nachhaltig dafür aus, die planerischen Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen und durch geeignete Maßnahmen Planungssicherheit herzustellen. Hierbei sollten sich die Planungen an die besonderen Anforderungen dieser speziellen Gebiete orientieren und mit den Fachplanungen für Wohnen, klassische Gewerbeflächen und Innovationspolitik abgeglichen werden. Die betroffenen Behörden des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr sowie des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sind gleichwertig zu beteiligen, um Interessenkonflikte zwischen Wohnen und Gewerbe nicht entstehen zu lassen. Eine klassische Vermarktung entsprechend der gängigen Praxis der Wirtschaftsförderung Bremen ist daher für urbane Gebiete zu vermeiden.

- ▶ Zur Unterstützung lokaler KMU und innovativer Gründer sollte die Verwaltung innerhalb der urbanen Quartiere den Erhalt und die Entwicklung innovativer Milieus fördern. Entsprechend müssen Infrastrukturmaßnahmen auf die spezifische Klientel vor Ort abgestimmt werden. Dafür muss untersucht werden, welche lokalen Infrastrukturen nötig sind. So könnten etwa öffentlich betriebene, quartiersbezogene FabLabs, Breitbandanschlüsse, spezialisierte Weiterbildungseinrichtungen oder auch eine an einer jungen und kreativen Szene orientierte Freizeitinfrastruktur (Boulderhallen, Skateparks, Gemeinschaftsgärten ...) insbesondere in der Anfangszeit Teil der erweiterten städtischen Leistungen werden, sofern der Markt dies nicht von selbst erbringt. Dies gilt es zu untersuchen.
- ▶ Neben solchen Gebieten mit einer Ausrichtung auf kreative Milieus eignen sich Orte der „Produktiven Stadt“ auch zur Stabilisierung von Quartieren und zur Unterstützung des stadtteilbezogenen Kleingewerbes und Handwerks. Daher sollten sie auch in solchen Stadtteilen entwickelt werden, wo sich die Bedarfe eher auf dieses Segment richten. Hierdurch können Impulse für lokale Wertschöpfung und Beschäftigung generiert werden. Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung können hier als Impulsgeber fungieren und sollten bevorzugt an Orten der „Produktiven Stadt“ angesiedelt werden.
- ▶ Gleichzeitig müssen im Rahmen klassischer Gewerbegebiete mit einer Ausrichtung auf KMU, wie etwa an der Bayernstraße, Erweiterungsoptionen geprüft werden, um der Nachfrage im kleinteiligen Segment gerecht zu werden.

Literatur

Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft (2018):

Drs. 19/880 S, Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 27. November 2018, „Gewerbeflächenangebot, Bestandspflege und urbane Gebiete weiterentwickeln!“ (Große Anfrage der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 11.09.2018).

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2016):

1. Sachstandsbericht zum „Gewerbeentwicklungsprogramm der Stadt Bremen 2020“. Vorlage Nr. 19/170-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 10.08.2016.

Difu [= Deutsches Institut für Urbanistik] (2018):

Fachtagung: Herausforderungen der produktiven Stadt von Morgen – Erfahrungsaustausch deutscher Großstädte am 04. Mai 2018 in Bremen – Dokumentation.

Läpple, Dieter (2018): Perspektiven einer produktiven Stadt. In: Schäfer, Klaus (Hrsg.). Aufbruch aus der Zwischenstadt. Urbanisierung durch Migration und Nutzungsmischung, S. 150–175. Transcript, Bielefeld.

Salot, Marion (2015): Branchenstudie Logistik. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Strukturwandel in Bremen. Befunde und Herausforderungen. S. 98–123.

Stadt Wien (2017): Fachkonzept Produktive Stadt. Werkstattberichte der Stadtentwicklung Wien (Nummer 171).

„Die Realisierung einer hinreichend großen Arbeitsplatzdichte steht in direktem Zusammenhang mit den Rahmenbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Ort.“

Dr. Marion Salot

Exkurs: Das Gewerbegebiet Green Economy

➔ Auf der Luneplate im südlichen Teil Bremerhavens soll bis zum Jahr 2027 ein nachhaltig ausgerichtetes Gewerbegebiet entstehen. Auf dem Gebiet, das in direkter Nähe zum Naturschutzgebiet Luneplate liegt, soll der Versuch unternommen werden, Ökonomie und Ökologie unter einen Hut zu bringen. Ziel ist es, den Widerspruch zwischen gewerblicher Nutzung und wertvollen Landschaftsräumen aufzulösen. Die Idee hat Pilotcharakter. Als erste Stadt in Deutschland widmet Bremerhaven einen kompletten Gewerbepark dem Thema „Green Economy“. Hier soll umweltverträgliches Arbeiten in einem naturnahen Küstenareal ermöglicht werden. Das Konzept, das hinter dem Projekt steht, ist anspruchsvoll: Die Unternehmen, die sich ansiedeln werden, sollen mit erneuerbaren Energien versorgt werden und es wird auf nachhaltige Bauweisen gesetzt. Ein Gebietsmanager soll sich beispielsweise um die Ressourceneffizienz des Gebiets kümmern. Ein gemeinsamer Fuhrpark könnte ebenfalls eingerichtet werden. Den Beschäftigten soll ein angenehmes Umfeld geboten werden. Viel Grün ist vorgesehen, damit die Pausen in der Natur genossen werden können. Es gibt eine Wasseranbindung an die Lune. So sind sogar Kanutouren durch das Gebiet möglich. Ein Gründer- und Gewerbezentrum, in dem Büros und Werkstätten ihren Platz finden, soll als Initialzündung für den ersten Bauabschnitt wirken. Bereits 2021 soll auf dem Gebiet das erste Unternehmen gebaut werden.

Das Thema „Green Economy“ steht Bremerhaven gut zu Gesicht, denn die Stadt hat hier einiges zu bieten. In der größten Forschungseinrichtung der Stadt – dem Alfred-Wegener-Institut – beschäftigt man sich mit dem Klimawandel, die erst kürzlich nach Bremerhaven gezogenen Thünen-Institute für Seefischerei und Fischereiökologie kümmern sich um den nachhaltigen Umgang mit den Fischbeständen, im Klimahaus ist der Name Programm und die Bremerhavener Fischwirtschaft hat beispielsweise das MSC-Siegel, das für nachhaltige Fischerei steht, mitentwickelt. Hinzu kommen die nach

wie vor vorhandenen Kompetenzen im Bereich der Offshore-Windenergiebranche. Anknüpfungspunkte mit anderen Branchen, Instituten und Konzepten der Stadt gibt es also reichlich. Das Thema kann hier dementsprechend authentisch vermarktet werden.

Mit der „Green Economy“ setzt Bremerhaven also auf einen zukunftsträchtigen Wachstumsmarkt, der angesichts des fortschreitenden Klimawandels immer weiter an Bedeutung gewinnen wird. Da Nachhaltigkeit aber ein Querschnittsthema ist und sich das Gewerbegebiet nicht nur an eine Branche richtet, sondern eine ganze Bandbreite an Unternehmen sich hier wiederfinden können, kann es hier eine Vielzahl potenzieller Interessenten geben. Ein bunter und vielfältiger Besatz mit Betrieben aus den unterschiedlichsten Bereichen macht die Stadt auch in Zukunft krisenfester. In der Vergangenheit hat Bremerhaven schon öfter zu spüren bekommen, welche Probleme eine zu hohe Abhängigkeit von einer bestimmten Branche nach sich ziehen kann.

Auch wenn der Arbeitsmarkt in Bremerhaven zurzeit recht robust zu sein scheint: Es mangelt in der Stadt immer noch in hohem Maße an Arbeitsplätzen. Die Ansiedlung neuer Unternehmen ist deshalb dringend notwendig. Das geplante Gewerbegebiet knüpft an die vorhandenen Stärken der Stadt an und kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Bremerhavens Profil als Klimastadt zu schärfen und mit Leben zu füllen.

Dr. Dominik Santner

Pendeln und Arbeitswege in Bremen

In aller Kürze:

Auch 2018 sind die Pendlerzahlen im Land Bremen gestiegen. Insbesondere für die Stadt Bremen konnten deutliche Steigerungen beobachtet werden. Hiermit folgt die Entwicklung dem allgemeinen Beschäftigungswachstum der vergangenen Jahre. Auch aktuell kommen die meisten Einpendler aus dem direkten Umland der beiden Städte Bremen und Bremerhaven. Gleichzeitig setzt sich der Trend zum Fernpendeln fort. Wichtige Herkunftsorte von Fernpendlern sind andere gut angebundene Großstädte wie Hamburg und Oldenburg. Auch der Pendelverkehr zwischen Bremen und Bremerhaven ist bedeutend. Während Umlandpendler häufig Facharbeiter des verarbeitenden Gewerbes sowie Fachkräfte des gehobenen Dienstleistungsbetriebs sind, sind Fernpendler häufig hoch spezialisierte Fachkräfte mit hohen Gehalts- und Karriereerwartungen. Studien zeigen, dass das Pendeln über lange Strecken und mit dem privaten Pkw im Vergleich zu kürzeren Arbeitswegen und solchen des Umweltverbundes häufiger mit gesundheitlichen Beschwerden assoziiert sind. Zudem sind bestimmte Arbeitnehmergruppen, etwa solche mit geringen Einkommen oder mit körperlicher Beeinträchtigung auf einen funktionierenden ÖPNV angewiesen. Die Arbeitnehmerkammer kommt daher zu dem Schluss, dass die Verkehrsinfrastruktur den gesteigerten Anforderungen anzupassen und insbesondere der ÖPNV sowie das Pendeln mit dem Rad attraktiver zu gestalten sind. Neben verschiedenen baulichen Maßnahmen ist hierfür auch eine gerechtere Gestaltung des ÖPNV-Ticketangebots, insbesondere des Job- und Azubi-Tickets, angezeigt.

Pendlerzahlen steigen

➔ Jedes Jahr aufs Neue bezeugen die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit, dass immer mehr Beschäftigte immer längere Strecken täglich zur Arbeit pendeln.¹ So ist die deutschlandweite Pendlerquote von 2000 bis 2015 von 53 Prozent auf 60 Prozent gestiegen, der Anteil kurzer Arbeitswege unter fünf Kilometern sinkt seit Jahren.² Dieser Trend zeichnet sich auch im Land Bremen ab. Im gesamten Bundesland ist die Zahl der Einpendler von 2013 bis 2018 um knapp 12.000 gestiegen und lag zuletzt bei 138.159. In die Stadt Bremen pendelten im Jahr 2018 118.419 Beschäftigte ein, nach Bremerhaven 24.643. Die Einpendlerquoten lagen im Beobachtungszeitraum kontinuierlich etwa bei 43 Prozent in Bremen und 46 Prozent in Bremerhaven. Dabei ist das Land stärker als die anderen beiden Stadtstaaten betroffen, im Vergleich zu Städten ähnlicher Größe haben Bremen und Bremerhaven jedoch moderate Quoten. Der Zuwachs an Pendlern der vergangenen Jahre entwickelte sich parallel zum allgemeinen Beschäftigungswachstum. Bremer und Einpendler fanden also gleichermaßen neue Jobs im Land.

1 Ein Pendler ist definiert als ein Arbeitnehmer, dessen Arbeitsort nicht in derselben Gemeinde liegt wie sein Wohnort.

2 Vgl. BBSR (2017); Dauth/Haller (2018).



Der mit Abstand größte Teil der Einpendler kommt aus dem Umland der beiden Städte (Umland Bremen; Gemeinden 30 Kilometer um den Marktplatz; Bremerhaven; Landkreis Cuxhaven). Im Falle der Stadt Bremen stammen 74.934 oder auch 63,3 Prozent aller Einpendler, von hier. In Bremerhaven sind es sogar 70 Prozent (17.257). Es gibt jedoch Unterschiede zwischen den beiden Schwesterstädten, denn während in Bremen die Zahl stetig und kräftig wächst (+ 1.536 Einpendler zum Vorjahr), bleibt die Zahl in Bremerhaven weitgehend stabil, obwohl auch hier mittlerweile mehr Beschäftigung entstanden ist.

Studien der Arbeitnehmerkammer sowie der Techniker Krankenkasse zeigen, dass, statistisch gesehen, die Neigung zum Pendeln mit höheren Bildungsabschlüssen und Einkommen steigt.³ Männer sind zudem häufiger Pendler als Frauen. Insbesondere industrielle Facharbeiter und Ingenieure in Vollzeit sind häufig unter den Umlandpendlern anzutreffen, während Beschäftigte mit geringen Einkommen und geringerem Qualifikationsniveau (etwa in der Lebensmittelverarbeitung und im Gastgewerbe) selten pendeln.

³ Vgl. Hausen/Muscheid (2017); Steinmann/Grobe (2018).

„Der ÖPNV ist in Teilen des Umlands schlecht ausgebaut und Arbeitsplätze in peripheren Gewerbegebieten oft nur mäßig gut mit Bus und Bahn erreichbar.“

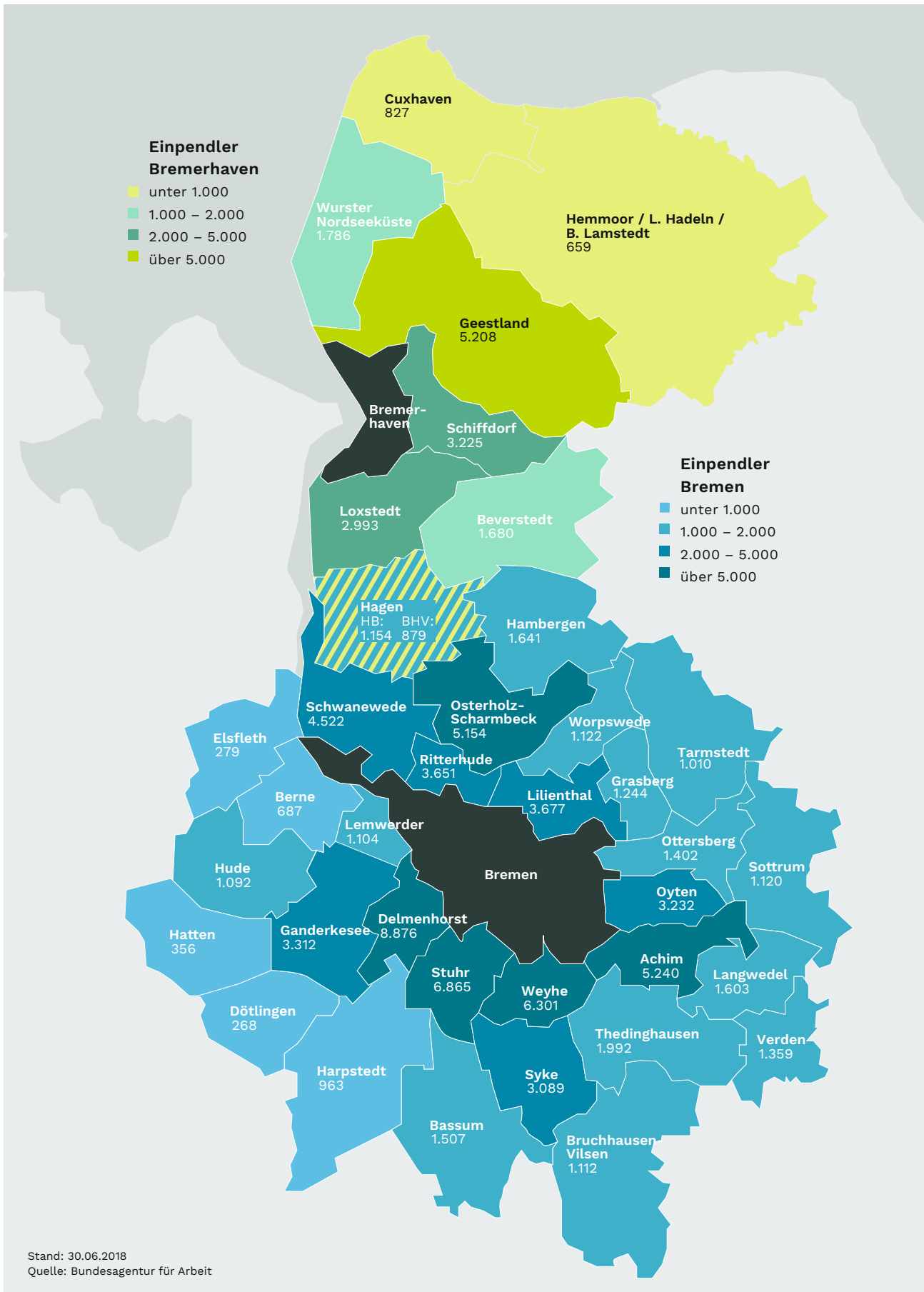
Gependelt wird meist mit dem Auto. Für viele Beschäftigte ist dies die einzige praktikable Lösung. Der ÖPNV ist in Teilen des Umlands schlecht ausgebaut und Arbeitsplätze in peripheren Gewerbegebieten (zum Beispiel im Güterverkehrszentrum oder an der Hansalinie) oft nur mäßig gut mit Bus und Bahn erreichbar. Dennoch gibt es gerade hier viele Arbeitsplätze mit eher geringen Einkommen (etwa in der Logistik). Die betroffenen Beschäftigten sind also besonders auf einen leistungsfähigen und leistbaren ÖPNV angewiesen, da sie sich Kauf und Betrieb eines privaten Pkw nicht leisten können.⁴

Viele Beschäftigte können vom Angebot eines Job- und Azubi-Tickets profitieren, sofern ihr Arbeitgeber an dem Programm teilnimmt beziehungsweise teilnehmen kann. Denn die aktuelle Regelung ermöglicht die Teilnahme nur, wenn mindestens 50 Tickets abgenommen werden. Hierdurch werden Beschäftigte in kleinen Betrieben systematisch benachteiligt. Zudem ist das Angebot für Auszubildende im Vergleich zum Semester-Ticket für Studierende teurer und weniger attraktiv. Denn während Studierende für etwa 200 Euro sechs Monate ganz Bremen und Niedersachsen bereisen können, bleibt ein Azubi zu einem ähnlichen Preis auf die Nutzung in einer Stadtgemeinde beschränkt (Preisstufe I) oder muss für mehr Leistung mit bis zu 1.029 Euro (Preisstufe H) deutlich tiefer in die Tasche greifen.

Auch in einigen zentralen Lagen, wie etwa in der Überseestadt, führt der Mangel an ausreichenden ÖPNV-Angeboten täglich zu Staus im Berufsverkehr. Die Teilspernung der Lesumbrücke auf der A 27 ist zudem ein Warnzeichen, dass die Infrastrukturen im Land für die wachsenden Anforderungen ertüchtigt und das Angebot ausgeweitet werden müssen. In diesem Sinne ist es zu begrüßen, dass das Integrierte Verkehrskonzept Überseestadt beschlossen wurde und, obwohl reichlich verspätet, der Ringschluss der A 281 umgesetzt wird.

Pendeln mit dem Pkw führt jedoch zunehmend zu Interessenkonflikten. Anwohner entlang der Pendelstrecken leiden unter Lärm, Abgasen und Parkdruck. Entsprechend hat sich in Bremen ein Bündnis für die Verkehrswende formiert. Diese Entwicklung muss im Sinne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beobachtet und gestaltet werden, damit einerseits die Belastung im Quartier abnimmt und andererseits Arbeitswege trotzdem und auch aus dem Umland heraus, gut und möglichst ohne Auto bewältigt werden können. Es bedarf also eines besseren Angebots an ÖPNV und Radwegen. Aber auch Betriebe müssen ihren Teil beitragen, indem sie etwa durch die Bereitstellung von Diensträdern und anderen Maßnahmen ein betriebliches Mobilitätsmanagement betreiben.

⁴ Zur Problematik randständiger Gewerbegebiete siehe auch den Beitrag „Gewerbeflächenpolitik neu aufstellen“ in diesem Band.



Zahl der Fernpendler steigt

Neben den Umlandpendlern steigt auch die Zahl der Fernpendler kontinuierlich an. 2018 sind 42.485 Beschäftigte von außerhalb des Umlands in die Stadt Bremen eingependelt, davon allein 16.272 Beschäftigte von einem Ziel außerhalb der Länder Bremen und Niedersachsen. Auch nach Bremerhaven pendelten 7.386 Beschäftigte von außerhalb des Umlands ein (1.926 von außerhalb Bremens und Niedersachsen). Wichtigste Fernpendlerherkunftsorte für die Stadt Bremen sind Oldenburg (3.136 Einpendler), Bremerhaven (3.076) und Hamburg (2.839). Der einzige wesentliche Fernpendler-Herkunftsort für Bremerhaven ist die Stadt Bremen (1.966).

Fernpendler gehören häufig einer Gruppe von Beschäftigten an, die ein urbanes Milieu bevorzugt und auf eine gute Verkehrsanbindung zwischen Wohn- und Arbeitsort angewiesen ist. Entsprechend ist die Stadt Bremen nicht nur Arbeitsort vieler Fernpendler, sondern auch Wohnort. Insgesamt 14.883 der 45.596 Auspendler (32,6 Prozent) arbeiten außerhalb der Länder Bremen und Niedersachsen. Davon fallen 3.952 auf Hamburg, 3.637 auf Nordrhein-Westfalen und 1.002 auf Berlin. Aber auch Bayern (1.548), Baden-Württemberg (1.291), Hessen (1.126) und Schleswig-Holstein (1.003) sind wichtige Ziele. Aus Bremerhaven pendeln nur 2.033 Beschäftigte (17,3 Prozent aller Auspendler; Gesamtzahl 11.778) zu Arbeitsorten außerhalb Bremens und Niedersachsen, und zwar überwiegend nach Hamburg (485), Nordrhein-Westfalen (461) oder Schleswig-Holstein (329).

Fernpendler sind häufig solche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich auf einem spezialisierten Arbeitsmarkt bewegen. Häufig sind diese Berufe mit einer guten, oft akademischen Qualifikation und/oder hohen Gehalts- und Karriereerwartungen verbunden. In Doppelverdienerhaushalten finden sich häufiger Fernpendler. Berufe mit einem hohen Fernpendleranteil sind etwa Handelsberufe (23,1 Prozent aller Pendler deutschlandweit), aber auch etwa Künstler (16,6 Prozent), Marketing- und Medienberufe (16,5 Prozent), oder Informatik-, Informations- und Kommunikationstechnologieberufe (16,0 Prozent).⁵ Es sind also häufig Beschäftigte der wissensintensiven Dienstleistungen, die für den Strukturwandel in Bremen von großer Bedeutung sind.

Gesundheitliche und soziale Auswirkungen des Pendelns

Pendeln, sowohl in Form des Umlandpendelns als auch des Fernpendelns, stellt oft eine Belastung der betroffenen Beschäftigten dar. So hat die Techniker Krankenkasse⁶ auf der Grundlage eigener Daten zu gemeldeten Arbeitsunfähigkeitsfeststellungen, dass bei bestimmten Krankheitsbildern Unterschiede zwischen Menschen bestehen, die „nah“ am Arbeitsplatz wohnen (hier definiert als im gleichen oder einem benachbarten Kreis arbeitend und lebend) und solchen, die weiter pendeln. Während statistische Häufungen bei Krankheiten des Muskel-Skelett-Systems bei Beschäftigten mit kurzer Pendelstrecke von den Autorinnen und Autoren weniger auf das Pendeln selbst, sondern darauf zurückgeführt werden, dass Beschäftigte bestimmter Branchen seltener pendeln, kommt man bei anderen Krankheitsbildern zu einem anderen Schluss. Insbesondere fernpendelnde Frauen leiden deutlich häufiger unter psychischen Belastungen als Männer und Frauen mit kurzen Arbeitswegen (3,20 AU-Tage im Jahr 2017 im Vergleich zu 2,78 bei näher am Arbeitsort lebenden Frauen; Männer: 1,76 beziehungsweise 1,69 AU-Tage). Da Fernpendler statistisch häufiger einen höheren sozialen Status und ein höheres Einkommen haben und diese Faktoren eigentlich mit geringeren psychischen Belastungen korrelieren, müsste, so die Schlussfolgerung der Autorinnen und Autoren, der höhere Wert bei psychischen Belastungen mit dem Pendeln selbst zusammenhängen. Dass gerade Frauen hiervon besonders stark betroffen sind, liegt vor allem daran, dass viele Frauen immer noch deutlich stärker neben der Arbeit mit Haushalts-, Kindererziehungs- und Pflegeaufgaben belastet sind als Männer.⁷ Langes Pendeln, Staus und verspätete Züge können hierbei zu einem erhöhten zeitlichen Stress führen. Aber auch Wochenendpendler können unter der Situation leiden, da sie Partner und Familie nur am Wochenende sehen.

⁵ Vgl. Steinmann/Grobe (2018).

⁶ Vgl. Steinmann/Grobe (2018).

⁷ Vgl. Spiegel Online (08.03.2018).

Im Gegensatz dazu haben Arbeitswege, die zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden, einen positiven Einfluss auf die physische und psychische Gesundheit.⁸ Denn die körperliche Betätigung an der frischen Luft erleichtert es vielen Beschäftigten, sich bereits auf dem Heimweg mental vom Arbeitsstress zu distanzieren und trägt darüber hinaus zu einer besseren körperlichen Fitness bei.⁹ Auch Pendeln mit dem ÖPNV ist meist weniger psychisch belastend als mit dem Auto, jedoch deutlich mehr als der Arbeitsweg mit Rad oder zu Fuß. Entsprechend ist der Pendel- beziehungsweise Arbeitswegmodus entscheidend, inwiefern und welche Belastungen entstehen.

Entsprechend kommt auch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin zu dem Ergebnis,¹⁰ dass die Zufriedenheit mit der Work-Life-Balance sowohl bei Männern als auch bei Frauen mit zunehmender täglicher Zeit für den Arbeitsweg abnimmt, die Erschöpfung hingegen zunimmt. Langes Pendeln führt häufiger zu verminderter Schlafdauer und -qualität. Auch hier zeigen die Ergebnisse, dass Frauen stärker unter langen Pendelzeiten leiden als Männer. Frauen mit langem Arbeitsweg haben laut dieser Studie insbesondere häufiger mit Nacken- und Schulterschmerzen, Müdigkeit und Erschöpfung sowie Kopfschmerzen und Schlafstörungen zu kämpfen.

Als Folge längerer täglicher Zeiten für den Berufsweg leidet neben der Gesundheit vor allem das Privatleben. Pendler haben weniger Zeit für die Familie, Freunde und Freizeitbeschäftigungen. Langes Pendeln scheint sich negativ auf die Stabilität und Qualität von Paarbeziehungen und die Realisierung von Kinderwünschen auszuwirken.¹¹ Stress und Zeitmangel durch langes Pendeln stehen zudem häufig im Zusammenhang mit ungesunder Ernährung, Suchtmittel- und Medienkonsum. Und auch der oftmals beschworene positive Effekt des Pendelns auf das berufliche Fortkommen ist jüngst in Zweifel gezogen worden. So kommen einige Experten zu dem Ergebnis,¹² dass langes Pendeln sich negativ auf die Produktivität, Motivation und Leistungsbereitschaft auswirkt. Auch häufige Verspätungen durch unvorhergesehene Verkehrsverzögerungen seien für das berufliche Fortkommen oft kontraproduktiv.

Forderungen

Die Arbeitnehmerkammer spricht sich zur Verbesserung der Mobilitätssituation Beschäftigter für folgende Maßnahmen aus:

- ▶ Die Teilschließung der Lesumbrücke auf der A 27 hat jüngst erneut vor Augen geführt, dass das Straßensystem an neuralgischen Punkten fragil ist. Die Notwendigkeit einer mittelfristigen Erneuerung der Stephanibrücke ist seit Jahren bekannt. Auch stellt der Schwerverkehr eine steigende Belastung dar. Dieses Problem ist entschieden anzugehen und das Straßennetz zu ertüchtigen. Im Falle von Autobahnen und Bundesstraßen sollten die Gespräche mit dem Bund entschieden weiterverfolgt werden.
- ▶ Der straßengebundene Individualverkehr wird jedoch nicht die einzige Lösung sein. In diesem Sinne sind daher Maßnahmen zu treffen, die die Nutzung alternativer Verkehrsträger attraktiv machen. Der Infrastrukturausbau muss dabei sowohl den öffentlichen Nahverkehr (Bus, Straßenbahn, Regio-S-Bahn) als auch den Radverkehr betreffen, um möglichst viele verschiedene Beschäftigte bei ihren individuellen Bedürfnissen abzuholen.
- ▶ Die Bahnstrecke Bremen-Bremerhaven ist überlastet und anfällig. Die Kapazitäten dieser und alternativer Strecken sind auszubauen, um verlässlichere, schnellere und häufigere Verbindungen zwischen den beiden Städten zu ermöglichen. Hierbei ist der Senat gefragt, das Gespräch mit der Deutschen Bahn zu suchen und entscheiden für die Interessen der Beschäftigten im Land einzutreten. Darüber hinaus ist die Nahverkehrsanbindung einiger schlecht angebundener Nachbargemeinden Bremens (Stuhr, Schwanevede) auszubauen.
- ▶ Straßenbahnen genießen eine hohe Akzeptanz. Entsprechend ist das Straßenbahnangebot in der Überseestadt auszubauen und die Maßnahmen im Rahmen des Integrierten Verkehrskonzeptes Überseestadt umzusetzen.
- ▶ Die Verbindung zwischen Bremen-Stadt und Bremen-Nord sollte ausgebaut werden. Insbesondere ist eine Erhöhung der Taktung der Regio-S-Bahn notwendig.

8 Vgl. Künn-Nelen (2016).

9 Vgl. Tendency/Mess (2018).

10 Vgl. BAuA (2018).

11 Vgl. Tendency/Mess (2018).

12 Vgl. Wirtschaftswoche (1/2 2019).

Literatur

- ▶ Einige Gewerbegebiete in peripherer Lage, wie das GVZ oder der Gewerbepark Hansalinie sind mit dem ÖPNV eher schwer zu erreichen. Das Angebot muss daher verbessert werden. Zusätzlich könnten Mobilitätshubs (Ride + Bike) an zentralen Umsteigehaltstellen den Wechsel zu Leih- und Dienstfahrrädern zur Weiterfahrt zum Arbeitsplatz ermöglichen. Hier könnten Arbeitgeber im Rahmen ihres betrieblichen Mobilitätsmanagements mit in die Verantwortung genommen werden.
 - ▶ Das Radwegenetz Bremerhavens ist vergleichsweise schlecht ausgebaut und genießt eine geringe Akzeptanz. Es muss dringend ausgebaut werden. Zudem ist der weitere Ausbau des Radwegenetzes ins Umland beider Städte zu betreiben, um das Pendeln mit dem Rad zu erleichtern.
 - ▶ Das Job-Ticket-Angebot (inklusive dem Azubi-Ticket) ist so anzupassen, dass möglichst viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer teilhaben können. Damit auch Beschäftigte kleiner Unternehmen von dem Angebot profitieren können, ist die Regelung zur Mindestabnahme durch den Arbeitgeber abzuschaffen. Gleichzeitig sollte geprüft werden, ob die Vergabe des Job- und Azubi-Tickets unabhängig vom Arbeitgeber erfolgen kann. Preis und Leistungsumfang des Azubi-Tickets sollten an das Semester-Ticket angepasst werden, um Auszubildenden leistbare Mobilität zu ermöglichen.
 - ▶ Auch neben dem Job- und Azubi-Tickets sind Maßnahmen zu treffen, Ticketpreise leistbar zu gestalten. Insbesondere sollte eine weitere Erhöhung der Preise eingeschränkt werden. Hierfür ist es zu prüfen, ob die Preise durch stärkere Zuschüsse stabilisiert werden können. Auch sollten die Preise des Stadt- und Sozial-Tickets auf den Hartz-IV-Regelsatz für Mobilität und Verkehr gesenkt werden.
-
- BAuA [= Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin] (2018):** Pendeln und gesundheitliche Beschwerden – Ergebnisse der BAuA-Arbeitszeitbefragung.
 - BBSR [= Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (2017):** Immer mehr Menschen pendeln zur Arbeit. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2017-pendeln.html> (Stand 04.02.2019).
 - Dauth, Wolfgang/Haller, Peter (2018):** Klarer Trend zu längeren Pendeldistanzen. IAB-Kurzbericht 10/2018. IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.).
 - Hausen, Kai-Ole/Muscheid, Jörg (2017):** Immer mehr Arbeitnehmer pendeln zur Arbeit. KammerKompakt Nr. 1 2017. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.).
 - Künn-Nelen, Annemarie (2016):** Does commuting affect health? *Health Economics*, 25, S. 984–1004.
 - Spiegel Online (08.03.2018):** Frauen leiden unterm Pendeln mehr als Männer. <http://www.spiegel.de/gesundheit/psychologie/pendeln-was-sind-die-folgen-fuer-die-gesundheit-a-1194928.html>.
 - Steinmann, Susanne/Grobe, Thomas G. (2018):** Mobilität von TK-versicherten Beschäftigten. In: *Techniker Krankenkasse (Hrsg.). Mobilität in der Arbeitswelt – Datenanalyse und aktuelle Studienlage*.
 - Tendyck, Hanna Christina/Mess, Filip (2018):** Literatur-Review „Mobilität in der Arbeitswelt“. In: *Techniker Krankenkasse (Hrsg.). Mobilität in der Arbeitswelt – Datenanalyse und aktuelle Studienlage*.
 - Wirtschaftswoche (1/2 2019):** Karriererisiko Pendeln. S. 94 f.

Dr. Magnus Brosig

Gute Renten? Ein echter Umschwung ist nötig und möglich!

In aller Kürze:

Die unsystematische „Mehrsäulenpolitik“ der vergangenen zwei Jahrzehnte hat zu einem Alterssicherungssystem „im Nirgendwo“ geführt, das im Alter weder den erworbenen Lebensstandard zuverlässig absichern noch Armut garantiert vermeiden kann. Zurückliegende Reformen haben zwar Verbesserungen in Details bewirkt, den notwendigen großen Wurf für gute Renten bislang aber vermissen lassen. Auch die im Koalitionsvertrag vorgesehene „Grundrente“ und eine Versicherungspflicht für Selbstständige können in dieser Form nicht als Durchbrüche gelten und bedürfen der Überarbeitung, um kontraproduktive Auswirkungen zu verhindern.

Umfassende Reformvorschläge im Sinne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer liegen seit langer Zeit auf dem Tisch und müssen endlich umgesetzt werden, um die Akzeptanz der Rentenversicherung rechtzeitig wieder zu stärken und damit echte Nachhaltigkeit zu erreichen. Geschieht dies nicht, und wird „die Rente“ gleichzeitig mit der nachträglichen Reparatur von Arbeitsmarktproblemen überfordert, so droht wegen der immer weniger attraktiven Beitragszahlung die schleichende Umwandlung in eine Basissicherung auf niedrigem Niveau – der soziale Schutz würde insgesamt noch weiter reduziert.

Unerfreuliche Bestandsaufnahme: Renten reichen oft nicht

➔ Bis etwa zur Jahrtausendwende war die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in der Lage, jedenfalls langjährig Versicherten einen weitgehenden Stuserhalt im Alter zu ermöglichen und Altersarmut gewissermaßen „nebenbei“ zuverlässig zu verhindern. Grundsätzliche Reformen des Alterssicherungssystems führten allerdings dazu, dass dieses sich mittlerweile „im Nirgendwo“ befindet und von einem klar verfolgten Leistungsziel keine Rede mehr sein kann. So ist die GRV zur vermeintlich unabdingbaren Beitragsdeckelung bewusst geschwächt worden – das Rentenniveau geht nahezu stetig zurück, der soziale Ausgleich wurde erheblich reduziert und gleichzeitig steigen die Altersgrenzen für den Rentenbezug –, ohne dass betriebliche und private Vorsorge entstehende Lücken insgesamt angemessen schließen könnten. Zwar ist Zusatzvorsorge unter jüngeren Beschäftigten heute etwas weiter verbreitet als in früheren Jahrzehnten,¹ doch geschieht sie gerade unter Problemgruppen des Arbeitsmarktes keinesfalls flächendeckend und in ausreichender Höhe, und trotz des Beschäftigungsbooms der vergangenen Jahre stagniert die Zahl der betrieblichen Anwartschaften in der privaten Wirtschaft² und der „Riester“-Verträge.

¹ Vgl. DRV Bund/BMAS (2018), S. 80 ff.

² Vgl. BMAS (2019), S. 14.



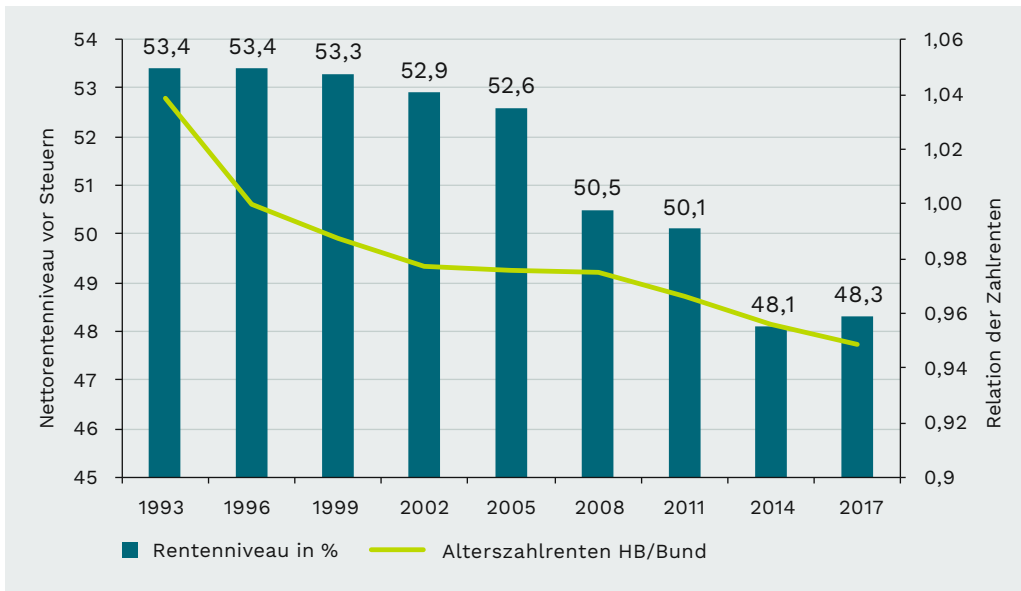
„Dauerhaft gute Alterssicherung ist keineswegs illusorisch, sondern sehr wohl möglich, wenn der politische Wille vorhanden ist.“

Eine insgesamt mangelhafte Reformpolitik, die Beschäftigte in vielerlei Hinsicht mit alterssicherungspolitischem „Stückwerk“ alleinlässt, bildet gemeinsam mit gebrochenen Erwerbsbiografien eine geradezu toxische Mischung. Oft kann der vor dem Renteneintritt erreichte Lebensstandard absehbar nicht mehr oder nur durch den Verbrauch sonstigen Vermögens gehalten werden.³ In zunehmendem Maße werden ältere Menschen in Deutschland sogar von Armut bedroht oder tatsächlich auf Sozialhilfeleistungen der „Grundsicherung im Alter“ angewiesen sein.⁴ Die schon auf Bundesebene lückenhafte Datenlage zur tatsächlichen Altersvorsorge und aktuellen -versorgung stellt sich für das Land Bremen noch einmal deutlich problematischer dar. Verfügbare Zahlen zur materiellen Lage im Alter bieten aber zumindest erste Anhaltspunkte für eine hierzulande besonders schwierige Situation:

- ▶ Zählten im Land Bremen ausgezahlte Altersrenten noch in den 1990er-Jahren zu den höchsten der alten Länder, so betrug der durchschnittliche Zahlbetrag zuletzt nur noch knapp 95 Prozent des Bundesschnitts (*siehe grüne Linie in Abb. 1*); eine ausschließliche Betrachtung von an Männer ausgezahlten Altersrenten zeigt sogar einen noch stärkeren „Absturz“.
- ▶ Die Armutsgefährdungsquote älterer Menschen liegt auch hierzulande nach wie vor deutlich unter dem sehr hohen Wert für alle Altersgruppen, hat sich im vergangenen Jahrzehnt aber nahezu auf etwa 15 Prozent verdoppelt und damit im negativen Sinne „aufgeholt“.
- ▶ Ungefähr jeder neunte Mensch, der in Bremen das Rentenalter erreicht, bezieht mittlerweile umgehend Grundsicherung; dies entspricht rund dem Doppelten des Bundesschnitts. Ein stark gestiegener Anteil von fast 90 Prozent dieser Sozialhilfebezieher ist dabei keineswegs mittellos, sondern erhält durchaus eine eigene Altersrente, die allerdings nicht ausreicht.

Abbildung 1:
Entwicklung der Renten: Alle verlieren und Bremen verliert im konkreten Vergleich nochmals

Allgemeines Rentenniveau und Verhältnis ausgezahlter Altersrenten im Land Bremen/im Bund



Quelle: DRV Bund (2018): Rentenversicherung in Zeitreihen (2017), S. 180; Rentenversicherung in Zeitreihen (2018), S. 180, 258.

3 Vgl. Grabka/Bönke/Göbler/Tiefensee (2018).

4 Vgl. DIW/ZEW (2017), S. 69 ff.

Geringer Reformeifer: Politik der kleinen Stellschrauben

Wie die verfügbaren Daten stark auf Armutsmessung bezogen sind, haben sich auch die Debatten und Reformen der vergangenen Jahre nur am Rande mit der grundsätzlichen Unterversorgung befasst, die den Statuserhalt für die Mehrheit der Beschäftigten gefährdet. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Vermeidung und Bekämpfung von Altersarmut – ohne dass es auch nur ansatzweise zu entsprechenden Maßnahmen gekommen wäre – und rentenpolitische Verbesserungen gab es lediglich in Details. So hilfreich etwa die jüngst nochmals ausweitete „Mütterrente“, die ebenfalls zum Jahr 2019 merklich gestärkte Erwerbsminderungsrente oder die „Rente mit 63“ im Einzelfall sein mögen, sind sie doch auf klar umrissene Teilgruppen ausgerichtet. Der für die Gesamtheit der Beschäftigten notwendige „große Wurf“ für auskömmliche Renten aus einer starken GRV fehlt nach wie vor und die bisherige Debatte lässt nicht vermuten, dass sich dies in absehbarer Zeit ändern wird. Schließlich gilt das durch zurückliegende Reformen vermeintlich etablierte „Mehrsäulenmodell“ – tatsächlich kann die betriebliche Vorsorge diesem Anspruch kaum gerecht werden und noch weniger trifft dies auf die private Riester-Rente zu – vielen Akteuren weiterhin als geradezu alternativloser Ansatz für „nachhaltige“ Alterssicherung. Da die dafür entstehenden Kosten jedenfalls für Arbeitgeber und öffentliche Hand auch auf einem willkürlich definierten niedrigen Niveau zu deckeln seien, so die vermeintliche „Gewissheit“, könne die umlagefinanzierte GRV eben nur noch eine bloße Basissicherung bieten und bedürfe zwangsläufig der umfassenden Ergänzung durch die Beschäftigten.

Trotz dieser wirkmächtigen „Erzählungen“ muss das Ringen um wieder angemessene Renten aber nicht aussichtslos sein, sofern kleine Schritte zu großen Reformsprüngen führen. Zu den für sich genommen unzureichenden Ansätzen zählt die sogenannte „doppelte Haltelinie“, die seit Jahresbeginn und bis zum Jahr 2025 ein gesetzliches Rentenniveau von mindestens 48 Prozent und einen Beitragssatz von höchstens 20 Prozent garantiert und im Ernstfall durch zusätzliche Steuermittel eingehalten wird. Angesichts der nicht wesentlich von diesen Zahlen abweichenden Projektionen ist sie allerdings ein Muster ohne echten Wert – garantiert wird weitgehend etwas, das wohl ohnehin eingehalten wird. Das Niveauversprechen kann in dieser Form auch nicht als „Einstieg in den Ausstieg“ aus der Politik der schwachen GRV gelten, da der zugrunde liegende Koalitionsvertrag an anderer Stelle ein Festhalten an vermeintlich vorteilhaften

Beitragsdeckeln, strukturell begrenzten Steuereinnahmen und dem Dreisäulenkonzept vorsieht. Gelingt es allerdings, diese Hindernisse in der weiteren Debatte aus dem Weg zu räumen, so könnte auf die zeitlich und höhenmäßig unzureichende Garantie schließlich ein dauerhaft statuserhaltendes Rentenniveau folgen. Dafür ist es außerdem erforderlich, die Beitragsbasis durch einen breiteren Versichertenkreis und mehr gute Beschäftigungsverhältnisse zu stärken.

Darüber hinaus gilt es, die im vergangenen Jahr eingerichtete Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ von den strukturellen Fesseln zu befreien, die ihr der Koalitionsvertrag mit dem Verweis auf doppelte Haltelinien und „gleichgewichtige Stellschrauben“ sowie mit der vorgesehenen Versicherungspflicht für Selbstständige angelegt hat. Nur wenn Beitragsdeckelung wieder hinter Leistungsorientierung zurücksteht und eine echte Erwerbstätigenversicherung eine realistische Option darstellt, kann ein tragfähiges Konzept formuliert werden, das keinen bloßen Formelkompromiss zwischen grundsätzlich unvereinbaren Zielen darstellt.

Allerdings muss ein solcher Handlungskatalog eigentlich gar nicht mehr erarbeitet werden – detaillierte und empirisch fundierte Vorschläge für dauerhaft angemessene Renten liegen schließlich längst auf dem Tisch.⁵ Gute und nachhaltige Alterssicherung für Beschäftigte ist weder unmöglich noch notwendigerweise Resultat überkomplexer Aushandlung, sondern bedarf „lediglich“ der entschlossenen Entscheidung dafür, also der politischen Annahme sinnvoller Konzepte. Welche Maßnahmen können aber konkret dazu dienen, gute Alterssicherung für Beschäftigte langfristig zu gewährleisten, und wie sind die noch ausstehenden Reformvorhaben der aktuellen Koalition im Bund diesbezüglich zu bewerten?

5 Vgl. Brosig (2017a).

Umfassender Handlungsbedarf: gute Renten auf starkem Fundament

Grundvoraussetzung für ein langfristig stabiles Alterssicherungssystem ist im umfassenden Sinne verstandene „Nachhaltigkeit“. Sie definiert sich nicht als abstrakte Finanzierbarkeit irgendwelcher Renten, sondern als breite Befürwortung angemessener und dauerhaft gewährleisteter Leistungen. Diese ganz konkrete Akzeptanz bedarf der gerechten Finanzierung von Renten aus einem System, das eben nicht als „Fass ohne Boden“, als Instrument der Übervorteilung oder als Produzent bloßer „Armutrenten“, sondern als sinnvolles gesamtgesellschaftliches Projekt über Generationen hinweg begriffen wird.

Um ein in diesem Sinne „nachhaltiges“ – also ausfinanziertes und allseits akzeptiertes – Alterssicherungssystem zu schaffen, sind entschiedene Reformen in verschiedenen Bereichen nötig. Dazu zählt zuallererst die Anhebung und Stabilisierung des gesetzlichen Rentenniveaus auf/bei mindestens 50 Prozent, um das Kernversprechen des weitgehenden Stuserhalts nach jahrzehntelanger Versicherung wieder wirksam einzulösen. Darüber hinaus müssen Armutsvermeidung und -bekämpfung auch als nicht originäre Aufgaben der GRV gestärkt werden, wozu die Wiedereinführung der „Rente nach Mindestentgeltpunkten“ (RnMEP) und nachgelagert allgemeine prozentual bestimmte Freibeträge in der Grundsicherung dienen können. Notwendig ist drittens eine gerechte und transparente Finanzierung bestehender und zusätzlicher Ausgaben durch angemessene Steuerzuschüsse und planbare Beitragssatzsteigerungen, soweit diese zur Leistungserbringung notwendig sind. Viertens ist der Weg in den Ruhestand insbesondere bei einem Fortbestand der „Rente mit 67“ zu erleichtern; diesem Zweck dienen der Ausbau von Qualifizierung und Prävention sowie die Gewährleistung sozialen Schutzes auch bei Berufsminderung oder völliger Berufsunfähigkeit. Zuletzt ist für individuellen Schutz und allgemeine Tragfähigkeit die Ausweitung des Versichertenkreises in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung erforderlich, wie sie im internationalen Vergleich längst üblich ist.

Während in vielen dieser Bereiche keine Reformbemühungen zu verzeichnen sind, sieht der aktuelle Koalitionsvertrag „Armutsvermeidung“ und „Versichertenkreis“ tatsächlich als konkrete Handlungsfelder vor. Die vereinbarten Änderungen sind allerdings keinesfalls unproblematisch, wie die nähere Betrachtung deutlich macht. Mit der sogenannten „Grundrente“⁶, die tatsächlich eine als Mindestrente getarnte erweiterte Grundsicherung wäre, bestünde die Gefahr einer allmählichen Verschmelzung von Versicherung und Sozialhilfe: Anstelle der Leistungsbezieher müsste nun die dafür grundsätzlich nicht geeignete Rentenversicherung selbst „zum Amt gehen“ und womöglich gar die Kosten übernehmen – die Steuerfinanzierung der „Grundrente nach Koalitionsvertrag“ ist bislang nicht geklärt. Beiträge und schließlich ausgezahlte Renten würden in der Tendenz immer mehr voneinander entkoppelt, sodass die Akzeptanz eines solchen Mischsystems absehbar sinken dürfte. Ein kürzlich vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgestelltes konkretes Konzept sieht nun allerdings vor, die „Grundrente“ im Wesentlichen als modifizierte Fortführung der RnMEP auszugestalten – also Rentenansprüche aus langjährigem Niedrigverdienst ohne Bedürftigkeitsprüfung hochzuwerten – und zusätzlich einen Rentenfreibetrag in der Grundsicherung zu schaffen. Die Finanzierung soll dabei jeweils ausdrücklich aus Steuermitteln erfolgen, die Rentenversicherung also nicht zusätzlich belasten. Beide Instrumente entsprechen im Kern den Reformvorstellungen der Arbeitnehmerkammer und erscheinen insgesamt geeignet, den solidarischen Ausgleich für problematische Erwerbsverläufe in der Rentenversicherung zu stärken und Lebensleistung bei Bedürftigkeit zu honorieren. Sie sollten dafür allerdings nochmals angepasst werden, um Ein- und Überholvorgänge auf ein Mindestmaß zu reduzieren und dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit insgesamt stärker gerecht zu werden.⁷ Und sicher ist auch: Bei einem anhaltend unzureichenden Rentenniveau wäre zusätzliche Mindestsicherung im Alter nicht nur wenig wirksam, sondern würde die Tendenz zu bloßer Basissicherung noch verstärken.

6 Siehe dazu im Detail Brosig (2018).

7 Vgl. Brosig (2017b), S. 19 ff.

Auch die geplante Rentenversicherungspflicht für die bislang nicht abgesicherten Selbstständigen ist mit erheblichen Problemen behaftet. Zwar ist ihre grundsätzliche Einbeziehung in die GRV längst überfällig, doch darf es dabei keinesfalls zu Wahloptionen mit der Folge schädlichen Rosinenpickens kommen. Gerade dieser Pfad würde allerdings mit dem bislang vorgesehenen „Opt-out-Modell“ beschritten. Er würde letztlich in eine Sackgasse führen, die den notwendigen Weg zur in anderen Ländern üblichen Erwerbstätigenversicherung dauerhaft verhindert. Sofern tatsächlich eine bloße Versicherungspflicht eingeführt wird, muss deshalb gesetzlich festgeschrieben werden, dass geeignete Vorsorgealternativen zur GRV deren kompletten Leistungskatalog anzubieten haben. Dieser umfasst mit Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten, Leistungen der Prävention und Rehabilitation und Zuschüssen zur Krankenversicherung erheblich mehr als bloße Altersrenten, die zumal bei privaten Anbietern häufig nicht angemessen angepasst werden. Werden jene nun aber tatsächlich zu einem fairen Wettbewerb mit der Sozialversicherung angehalten, so wird die GRV die Auseinandersetzung wegen ihrer überlegenen Effizienz und Flexibilität gewinnen und in der Folge weiter gestärkt.

Fazit

Nach grundsätzlich falschen politischen Weichenstellungen in den 2000er-Jahren steht die Alterssicherungspolitik in Deutschland heute erkennbar vor erheblichen Herausforderungen: Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung sind zunehmend gefährdet und können mit dem in vielerlei Hinsicht verunglückten „Mehrsäulenmodell“ auch in fernerer Zukunft nicht zuverlässig gewährleistet werden. Vernünftige Alternativen zum bisherigen Irrweg liegen allerdings auf der Hand und machen deutlich: Dauerhaft gute Alterssicherung ist keineswegs illusorisch, sondern sehr wohl möglich, wenn der politische Wille vorhanden ist. Dabei ist allerdings auch klar, dass ein leistungsorientiertes Sicherungssystem immer Hand in Hand mit guten Beschäftigungsverhältnissen gehen muss – „die Rente“ kann nur in sehr begrenztem Ausmaß reparieren, was zuvor an problematischen Arbeitsmarktentwicklungen hingenommen oder gar befördert wurde.

Wo aber notgedrungen repariert wird, was im Erwerbsleben „schiefgelaufen“ ist, muss dies systemgetreu erfolgen und entsprechend finanziert werden. Eine weitgehende Arbeitnehmersicherung mit überschaubarer Bemessungsgrenze ist jedenfalls nicht geeignet, die Rolle einer allgemeinen Altersgrundversorgung zu übernehmen, wie sie vermehrt angeregt wird. Ein solches Szenario, in dem die beschäftigte Mittelschicht mit ihren Beiträgen ganz maßgeblich für weitreichende Armutsvermeidung zuständig sein soll, während sich die wirklich starken Schultern dieser Aufgabe überwiegend entziehen, wäre von vornherein zum Scheitern verurteilt. Die Rentenversicherung würde immer weniger attraktiv und sich wohl schrittweise selbst zur tendenziell unterfinanzierten Basissicherung abwerten. Ausgehend vom unbefriedigenden Status quo ist die Aufgabenstellung damit klar: In einer perspektivisch auf alle Erwerbstätigen ausgeweiteten Versicherung müssen sich etwas höhere und breiter erhobene Beiträge wieder in insgesamt merklich höheren Renten niederschlagen. Und wo geringe Alterseinkünfte drohen oder vorliegen, bedarf es darüber hinaus des umfassenden sozialen Ausgleichs, der ganz überwiegend aus Steuereinnahmen zu erfolgen hat.

Literatur

Brosig, Magnus (2017a): Alterssicherung – Für eine starke gesetzliche Rente, KammerPosition Nr. 1/2017, Bremen.

Brosig, Magnus (2017b): Mindestsicherung im Alter: Gute Absicht, böse Folgen, Bremen.

Brosig, Magnus (2018): Exkurs: Niveaugarantie und „Grundrente“: ein großer Wurf für die Alterssicherung? In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2018, S. 139–141.

BMAS [= Bundesministerium für Arbeit und Soziales] (2019): Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (BAV 2017), Forschungsbericht Nr. 523, Berlin.

DRV [= Deutsche Rentenversicherung Bund] / BMAS [= Bundesministerium für Arbeit und Soziales] (2018): Lebensverläufe und Altersvorsorge der Personen der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1976 und ihrer Partner, DRV-Schriften Nr. 115, Berlin.

DIW [= Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung] / ZEW [= Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung] (2017): Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politiksznarien, Gütersloh.

Grabka, Markus M. / Bönke, Timm / Göbler, Konstantin / Tiefensee, Anita (2018): Rentennahe Jahrgänge haben große Lücke in der Sicherung des Lebensstandards, DIW Wochenbericht Nr. 37, Berlin.

Thomas Schwarzer

Fortschritte bei der Vereinbarkeit

Krippenausbau ist erst „auf halbem Weg

In aller Kürze:

Bundesweit sind im Bereich der frühen Förderung und Bildung mit aktuell 725.000 Menschen in der Kindertagesbetreuung bereits dreimal so viele Beschäftigte tätig wie im gesamten Bereich der Grundschulen. Diesen Bedeutungsgewinn spiegeln auch die rund 250.000 zusätzlich pädagogisch Tätigen seit 2006 wider. Damit ist die frühe Bildung ein zentraler „Job-Motor“.

Weil insbesondere der weitere Ausbau der Plätze allein für die Kinder unter drei Jahren erst „auf halbem Weg“ ist, wird in allen aktuellen Berechnungen von einer bundesweiten Personallücke zwischen 191.000 und 309.000 zusätzlichen Fachkräften bis 2025 ausgegangen. Die Zahl der unter Dreijährigen stieg in der Stadt Bremen von 2015 auf 2018 um 2.400 Kinder. Trotz dieses rasanten Anstiegs bei den Jüngsten, wurden gleichzeitig so viel neue Betreuungsplätze geschaffen, dass die Betreuungsquote auf 35 Prozent anstieg. Deutliche Unterschiede gibt es weiterhin zwischen den Bremer Stadtteilen. In einigen der besser situierten Stadtteilen ist die Zielquote von 50 Prozent betreuter Kinder bis 2020 schon erreicht oder nicht mehr weit entfernt. In den Stadtteilen auf mittlerem Niveau werden noch mindestens weitere rund 950 Plätze benötigt. Am größten ist der Bedarf weiterhin in den durch Armut und niedrige Einkommen geprägten Stadtteilen. Trotz vieler zusätzlicher Plätze, insbesondere in den vergangenen zwei Jahren, fehlen dort bis 2020 noch mehr als 1.300 Plätze.

Kita-Plätze und Personal fehlen weiterhin, besonders in deutschen Großstädten

➔ Es ist tatsächlich verzwickelt! Seit Jahren wird in neue Krippen, Kitas, Plätze und Personal investiert. Das ist erfreulich und für alle zukunftssträchtig. Doch viele in diesem Bereich Tätige machen Erfahrungen, wie in der Geschichte von „Hase und Igel“. Angestrengt, oft überlastet und bildlich gesprochen mit „hängender Zunge“, eröffnen sie stolz neue Einrichtungen und zusätzliche Gruppen oder betreuen immer mehr Kinder. Doch bei jedem Etappenziel, mit jedem neuen Kita-Jahr, heißt es wieder: noch immer zu wenig Plätze, wieder Eltern ohne Betreuungsplatz, Vereinbarkeit nur schwer machbar. In den Medien, auch überregional, heißt es dann „Kita-Krise“: im Juni 2017 in Leipzig, im Mai 2018 in Berlin und immer wieder auch in Bremen.



Es sind keine hellseherischen Fähigkeiten notwendig und es ist auch keine Panikmache – doch die kräftezehrende und unbefriedigende Situation wird noch einige Jahre andauern. Das zeigen alle seriösen Berechnungen zum weiteren, massiven Bedarf an Plätzen und Personal in der frühen Bildung.¹ Das hört sich nicht ermutigend an. Zumal die frühkindliche Bildung bereits in den vergangenen zehn Jahren eine stärkere Expansion hinter sich hat, als es sie in der Geschichte pädagogischer Einrichtungen jemals gab.² Mittlerweile sind im Bereich der frühen

Förderung und Bildung, zu dem Kinder im Vorschulalter vom ersten bis zum sechsten Lebensjahr gehören, insgesamt rund 725.000 Beschäftigte tätig (2018). Die Größe und die immer weiter steigende Bedeutung der frühen Bildung zeigt bereits ein Blick auf rund 230.000 Beschäftigte im gesamten Grundschulbereich oder auf die – ebenfalls dynamisch sich entwickelnden – rund 520.000 Beschäftigten in der Altenpflege.³ Die Dynamik der vergangenen zehn Jahre zeigt sich besonders anhand der über 250.000 zusätzlich tätigen Menschen. Kaum ein anderer Berufsbereich hat derartige Wachstumsraten wie der „Job-Motor“ frühe Bildung.

1 Vgl. Alt et al. (2019); Rauschenbach/Schilling/Meiner-Teubner (2017); Prognos AG (2018).

2 Vgl. Rauschenbach/Schilling/Meiner-Teubner (2017).

3 Alle Zahlen zur Beschäftigtenzahl der einzelnen Berufsbereiche stammen aus dem Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2017.

Die vorherige Argumentation mit großen Zahlen bleibt relativ abstrakt. Mit der dynamischen Ausweitung der frühen Bildung sind jedoch konkrete Erwartungen verbunden, die vor allem die Situation der beschäftigten Erzieherinnen und Erzieher nicht leichter macht: Alle Kinder sollen sprachlich bis zur Einschulung fit gemacht werden; sie sollen in ihrer großen Vielfalt in soziale Gruppengefüge eingebunden werden und auch die herkunftsbedingten Unterschiede bei Sprache, Bildung und ökonomischen Status sollen möglichst angeglichen, wenn nicht sogar ausgeglichen werden. Da ist die Gefahr der Überforderung quasi vorprogrammiert. Das gilt vor allem, weil sich zentrale Rahmenbedingungen in der Kindertagesbetreuung, die sogenannte „Strukturqualität“, lediglich in kleinen Schritten verändern. Das trifft insbesondere auf den Ausbildungsstand und die Arbeitsbedingungen der langgedienten Beschäftigten zu. Aber auch für die sehr unterschiedlichen und kaum verbesserten Personalschlüssel im Vergleich zwischen den 16 Bundesländern. Deshalb wird bereits seit Jahren nicht allein über die strukturelle Überforderung debattiert, sondern von der gesamten Fachwelt eine „Qualitätsoffensive“ gefordert.

Dieser Forderung ist die Bundesregierung nun erstmals mit dem Ende 2018 verabschiedeten „Gute-Kita-Gesetz“ nachgekommen. Damit stellt der Bund in den Jahren 2019 bis 2022 den Bundesländern immerhin fünfeinhalb Milliarden Euro zur Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung zur Verfügung.⁴ Am Ende der komplizierten Beratungen hatte das Gesetz einen veränderten Titel: „Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung.“ Es geht dabei nicht um begriffliche Spitzfindigkeiten. Vielmehr lagen die Vorstellungen der Bundesregierung, der 16 Bundesländer sowie von Kirchen und (Wohlfahrts-)Verbänden weit auseinander. Genauer gesagt, wollten vor allem die SPD-regierten Länder die zusätzlichen Mittel auch für die geplante Gebührenfreiheit verwenden. Die CDU und viele Träger dagegen forderten eine Priorität für Qualitätsverbesserungen und erst danach sollten die Mittel zur Reduzierung der Elternbeiträge verwendet werden. Die Länder können dank ihrer Bildungshoheit jetzt im Jahr 2019 in individuellen Verträgen mit der Bundesregierung

aushandeln, in welchem Umfang sie die Mittel für eine Abschaffung oder Reduzierung der Elternbeiträge verwenden, für die Gewinnung zusätzlicher Fachkräfte, für bessere Personalschlüssel oder andere Qualitätsverbesserungen. Im Land Bremen ist geplant, dass die Senatorin für Kinder und Bildung noch vor der Bürgerschaftswahl im April, als erstes Bundesland, ihren Vertrag mit dem Familienministerium unterzeichnen wird.

Ausbau in der frühen Bildung: Der bundesweite Bedarf ist enorm

Die bereits genannten Berechnungen zum weiteren Bedarf an Plätzen und Personal in der frühen Bildung kommen zu eindeutigen Befunden. Der weitere Ausbaubedarf wird erheblich umfangreicher, als noch vor drei Jahren vorausberechnet. Das gilt in besonderem Maße für die Tagesbetreuung der ein- bis dreijährigen Kinder. Deutlich höher als viele Experten und auch das Statistische Bundesamt erwartet hatten, stieg in den Jahren 2016 und 2017 die Zahl der Geburten in Deutschland. Zum einen haben sich mehr Paare ihre Kinderwünsche erfüllt. Das liegt auch an dem Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz ab dem ersten Lebensjahr, wodurch sich Familie und Beruf leichter vereinbaren lassen als noch vor 2013. Im Jahr 2015 und 2016 kamen außerdem viele Geflüchtete nach Deutschland, unter ihnen auch junge Familien mit Kindern. Außerdem wünschten sich noch vor wenigen Jahren im Durchschnitt rund 35 bis 40 Prozent aller Eltern in Deutschland einen Betreuungsplatz für ihre Kinder unter drei Jahren, in den Großstädten bis zu 50 Prozent. Die neuste, bundesweite Elternbefragung (2017) zeigt jedoch, dass mittlerweile 45 Prozent der Eltern schon für ihre ein- und zweijährigen Kinder eine Tagesbetreuung wünschen. Alle diese Einflussfaktoren lassen den Städten und Kommunen auch in Zukunft kaum Spielräume – sie müssen Plätze, Plätze und nochmals Plätze schaffen.

Deutlich zeigt sich die besondere Dynamik in der frühen Bildung auch beim starken Anstieg der Ausbildungszahlen an den Fachhochschulen für Sozialpädagogik. Allein zwischen den Jahren 2008 und 2016 ist die Zahl der Neueinsteigenden in die Ausbildung zur Erzieherin/zum Erzieher bundesweit von rund 21.000 auf mehr als 36.000 pro Jahr gestiegen. Ein Imageproblem hat dieser Beruf jedenfalls nicht, da alle zusätzlichen Ausbildungsplätze bisher besetzt werden konnten. Obwohl mit einem weiteren Anstieg von Nachwuchskräften bis 2025 gerechnet werden kann, wird eine Personallücke zwischen 191.000 und 309.000 Fachkräften erwartet.

4 Für das Jahr 2019 insgesamt 493 Millionen Euro, 2020 insgesamt 993 Millionen Euro, 2021 insgesamt 1.993 Millionen Euro und 2022 ebenfalls 1.993 Millionen Euro.

Von der Ausbauplanung „Schritt für Schritt“ zum massiven Ausbau in Bremen

In der Vergangenheit wurde der Krippen- und Kita-Ausbau in der Stadt Bremen als zu „schleppend“ charakterisiert. So zum Beispiel auch in früheren Beiträgen zu diesem Thema in Berichten der Arbeitnehmerkammer.⁵ Die besondere Haushaltsnotlage im Bundesland Bremen begrenzte nachhaltig die erforderlichen Investitionen in den personalintensiven Ausbau der frühen Bildung. Das änderte sich erstmals mit dem „Sozialräumlichen Ausbaukonzept“ (2015) bis zum Kindergartenjahr 2019/2020. Wurde vorher ein Bedarf von wenigen Hundert neuen Plätzen diskutiert, gab es damals Berechnungen für 967 erforderliche Plätze für Kinder unter drei Jahren und rund 1.500 Plätze für die Drei- bis Sechsjährigen. Doch selbst diese deutlich erhöhten Bedarfsplanungen wurden in den Jahren 2016 und 2017 von neuen Realitäten geradezu „überrollt“. Gerade bei den allerjüngsten Kindern unter drei Jahren lebten nicht wie vorausberechnet 14.300 Kinder im Jahr 2018 in der Stadt Bremen, sondern 16.750. Diese zusätzlich in der Stadt geborenen oder mit ihren Familien zugewanderten 2.450 Kinder verteilten sich außerdem anders über die Bremer Stadtteile, als im Ausbaukonzept erwartet.

Zum Beispiel lebten 2018 in der Östlichen Vorstadt nicht wie mittelfristig berechnet 837 Kinder unter drei Jahren, sondern lediglich 702 Kinder. Dafür wachsen in Blumenthal nicht wie erwartet 738 Kinder unter drei Jahren auf, sondern 1.121 Kinder. Ganz ähnlich ist die Situation in Obervieland, mit nicht 789 Kindern, sondern 1.152 Kinder unter drei Jahren. Oder in Walle: Hier lebten 2018 nicht die erwarteten 660 Kinder, sondern 938 Kinder unter drei Jahren. Alle diese Kinder und ihre Familien haben ab ihrem ersten Geburtstag einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz, möglichst in Wohnortnähe. Das bedeutet bis heute, dass nicht nur viel schneller „ausgebaut“, sondern gleichzeitig und kurzfristig auch erheblich „umgesteuert“ werden muss. Seit 2017 wurde deshalb in der Bremer Politik und in den Medien in völlig anderen Dimensionen über die erforderlichen Ausbaupläne diskutiert.

Zur Einordnung der aktuellen Bremer Zahlen ist ein kurzer Blick auf die gesamtdeutsche Entwicklung hilfreich. Obwohl in Deutschland seit dem Rechtsanspruch 2013 bis zum Jahr 2018 mehr als 230.000 zusätzliche Kinder unter drei Jahren betreut werden, verharrt die Betreuungsquote zwischen 32 und 33 Prozent. Es entstehen zwar viele neue Plätze, aber die Zahl der zusätzlichen Kinder wächst genauso schnell. In den westlichen Bundesländern ist sogar ein leichter Rückgang der Betreuungsquote zu beobachten. Sie liegt im Jahr 2018 in den einzelnen Bundesländern zwischen 27 und 31 Prozent, im Land Bremen sind es 28,4 Prozent, also nicht ganz jedes dritte Kind. Aufschlussreicher als diese Durchschnittszahl ist das Alter der Kinder, mit dem sie in die Tagesbetreuung „hineinwachsen“. Im Bundesland Bremen nutzen Familien von jedem dritten Kind bereits im Alter von ein bis zwei Jahren eine Tagesbetreuung. Bei den Kindern zwischen zwei und drei Jahren sind es schon mehr als die Hälfte in dieser Altersgruppe (56 Prozent). Mittlerweile besucht jedes zweite Kind bereits vor dem früheren Kita-Start mit drei Jahren eine Tagesbetreuung. Das ist für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine enorme Verbesserung, da sich in den Familien erheblich früher mehr Spielraum für Erwerbsarbeit eröffnet.

In der Stadt Bremen stellt sich die Situation im Jahr 2018 deutlich anders dar. War bisher beim Thema „frühe Bildung“ und dem erforderlichen Personalbedarf von Kindern im Alter von einem bis zum sechsten Lebensjahr die Rede, ist die folgende Analyse für Bremen und seine Stadtteile auf die unter Dreijährigen begrenzt. Eine Detailanalyse auch für die drei- bis sechsjährigen Kita-Kinder würde den hier möglichen Umfang weit übersteigen. Mittlerweile besuchen in der Stadt Bremen 4.947 Kinder unter drei Jahren eine Kindertageseinrichtung und 928 weitere Kinder werden in der Kindertagespflege betreut: insgesamt 5.875 Kinder. Und dieser deutliche Anstieg um über 1.100 Plätze seit 2016 erfolgte gleichzeitig zum oben bereits beschriebenen starken Anstieg der Zahl der Kinder unter drei Jahren seit 2015 um fast 2.400 Kinder. Dadurch ist in Bremen auch die Betreuungsquote angesichts der vielen neuen Plätze nicht rückläufig oder stagniert, sondern ist auf 35 Prozent angestiegen.

5 Vgl. Schwarzer (2013); Schwarzer (2016), S. 69 ff.

Abbildung 1:
Betreuungsplätze für unter Dreijährige in der Stadt Bremen 2012–2018

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
Krippe, Kita	2.737	3.424	3.748	3.883	4.156	4.947
Tagespflege	695	735	856	850	707	928
insgesamt	3.432	4.159	4.604	4.733	4.863	5.875
Betreuungsquote Kinder unter drei Jahren	25,6%	30,6%	32,0%	30,9%	31,0%	35,0%
Kinder unter drei Jahren	13.427	13.575	14.387	15.298	15.701	16.752

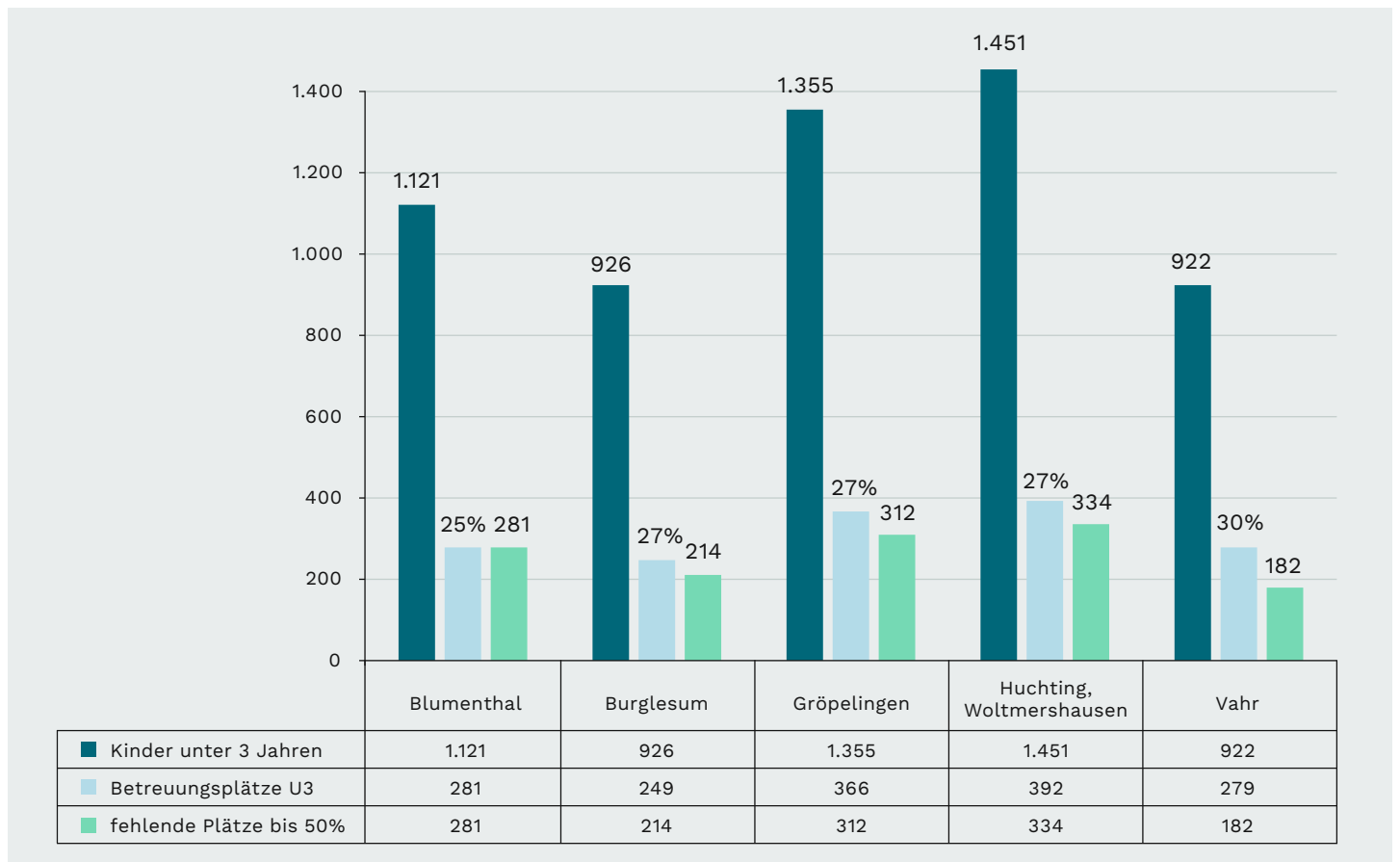
Quelle: Statistisches Bundesamt und Landesamt, Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung; ab 2011 auf der Grundlage des Zensus 2011. Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BI AJ.de). Deputationsvorlage der Senatorin für Kinder und Bildung vom 01.11.2018 für das Kindergartenjahr 2018/2019 und eigene Berechnungen

Die Situation in Bremens Stadtteilen

Abbildung 2 zeigt die Situation im Jahr 2018 in den fünf Bremer Stadtteilen Blumenthal, Burglesum, Gröpelingen, Huchting/Woltmershausen und der Vahr. Diese Stadtteile weisen die vergleichsweise

niedrigsten Betreuungsquoten für Kinder unter drei Jahren auf – zwischen 25 und 30 Prozent. Obwohl gerade auch in diesen Stadtteilen in den vergangenen beiden Jahren viele neue Betreuungsplätze entstanden sind, schlägt sich das kaum in den Betreuungsquoten nieder.

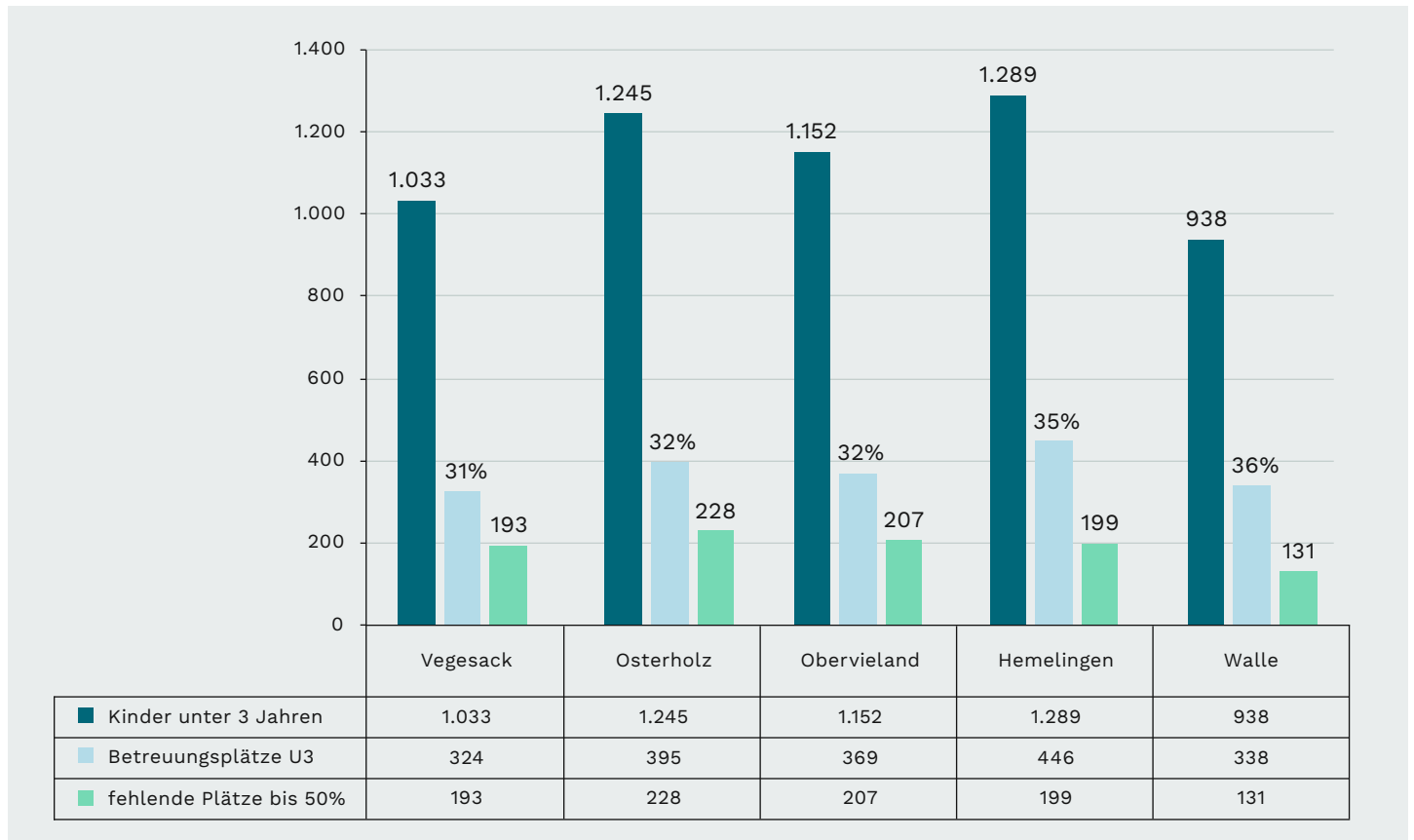
Abbildung 2:
Kinder unter drei Jahren, Zahl der Betreuungsplätze für sie und noch fehlende Plätze in Bremens Stadtteilen



Quelle: Die Senatorin für Kinder und Bildung (2018), Platzangebot und dessen Auslastung zum 1. Oktober 2018 (Status III), November 2018

Abbildung 3:

Kinder unter drei Jahren, Zahl der Betreuungsplätze für sie und noch fehlende Plätze in Bremens Stadtteilen



Quelle: Die Senatorin für Kinder und Bildung (2018), Platzangebot und dessen Auslastung zum 1. Oktober 2018 (Status III), November 2018

Denn gerade in Blumenthal, Burglesum, Huchting und auch in Gröpelingen lag der gleichzeitige Zuwachs an Kindern unter drei Jahren weit über dem Durchschnitt der anderen Bremer Stadtteile. Berücksichtigt werden sollte bei diesen Zahlen außerdem, dass alle Betreuungsplätze als gleich gezählt werden, egal ob sich um eine vierstündige, eine sechsstündige oder eine ganztägige Betreuungszeit handelt. Wenn also der anvisierte Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz von mindestens sechs Stunden realisiert werden soll, müssen gerade in diesen fünf Stadtteilen mit vielen vierstündigen Halbtagsplätzen, zukünftig auch die Betreuungszeiten noch deutlich ausgeweitet werden. In der unteren Zeile des Schaubildes ist außerdem die erforderliche Anzahl der Betreuungsplätze berechnet, die zukünftig noch geschaffen werden sollen. Denn der Bremer Senat hat sich selbst als

Ziel eine 50-prozentige Versorgung für die Altersgruppe der Kinder unter drei Jahren gesetzt. Für diese fünf Stadtteile sind das weitere 1.323 Plätze, die geschaffen werden müssen.

Eine vergleichsweise etwas bessere Situation gibt es mittlerweile in den fünf Stadtteilen Vegesack, Osterholz, Obervieland, Hemelingen und Walle (siehe Abbildung 3). Sie weisen Betreuungsquoten für Kinder unter drei Jahren auf, die um den Bremer Durchschnitt von rund 35 Prozent herum liegen. Und auch in diesen Stadtteilen sind in den vergangenen beiden Jahren viele neue Betreuungsplätze entstanden. Um auch in diesen fünf Stadtteilen zukünftig eine 50-prozentige Versorgung für die Kinder unter drei Jahren zu erreichen, sind weitere 958 Plätze erforderlich.

Abbildung 4:

Kinder unter drei Jahren, Zahl der Betreuungsplätze für sie und noch fehlende Plätze in Bremens Stadtteilen



Quelle: Die Senatorin für Kinder und Bildung (2018), Platzangebot und dessen Auslastung zum 1. Oktober 2018 (Status III), November 2018

Abbildung 4 zeigt die Situation in den fünf Bremer Stadtteilen mit den höchsten Betreuungsquoten: in Findorff/Mitte, Schwachhausen, der Östlichen Vorstadt, der Neustadt sowie Horn-Lehe/Oberneuland. Hier wird deutlich, dass ein umfangreiches Platzangebot durchaus in wenigen Jahren aufgebaut werden kann. Am Beispiel der Östlichen Vorstadt zeigt sich außerdem, dass sich die Betreuungsquote auch dann erhöht, wenn die Zahl der Kinder unter drei Jahren zurückgeht. Um die 50-prozentige Versorgung für die Kinder unter drei Jahren in diesen fünf Stadtteilen zu erreichen, müssen lediglich weitere 288 Plätze geschaffen werden.

Politisch gesetzte Zielquoten, wie die ursprünglich von der Bundesregierung anvisierten 35 Prozent für das Jahr 2013, sind faktisch „bewegliche Ziele“. Das gilt auch für die Bremer Zielquote von 50 Prozent für die unter Dreijährigen bis 2020. Denn der tatsächliche Bedarf und die konkrete Nachfrage der Eltern verändern sich dynamisch, wie auch die Zahl der zusätzlichen Kinder. Weil sich der Bedarf so dynamisch und lokal spezifisch verändert, ist die Bremer Stadtpolitik gut beraten, sich durch regelmäßige Elternbefragungen Planungssicherheit zu verschaffen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in der Kindertagesbetreuung für die unter Dreijährigen in der Stadt Bremen weitere 2.569 Plätze fehlen, um trotz aller Dynamiken die 50-Prozent-Zielquote zu erreichen. Jetzt im Vorwahlkampf sind sogar schon Zielquoten von bis zu 70 Prozent in der politischen Debatte zu hören. Wie die damit verknüpfte, immer größer werdende Fachkräftelücke in der frühen Bildung geschlossen werden soll, dafür gibt es bisher bundesweit lediglich erste Ansätze,⁶ aber keine tragfähige Strategie. Das gilt ganz ähnlich auch für Bremen.

Erste Maßnahmen und Anreize, um Auszubildende und Personal zu gewinnen

Erstmals seit dem Schuljahr 2018/2019 können in Bremen mit jedem neuen Ausbildungsjahr 50 angehende Erzieherinnen und Erzieher die neue, praxisintegrierte Ausbildung (PIA) absolvieren. Gegenüber der bisher üblichen schulischen Ausbildung von jährlich rund 400 Erzieherinnen und 180 sozialpädagogischen Assistenzkräften, erhalten die „PIA-Erzieherinnen“ eine Vergütung von 1.140 Euro im ersten Ausbildungsjahr und 1.300 Euro im dritten Jahr. Praxisintegriert heißt die Ausbildung, weil die Auszubildenden vom ersten Jahr an in einer Kita arbeiten, anstatt wie bisher üblich in einem gesonderten „Anerkennungsjahr“. Nach den bisher vorliegenden ersten Erfahrungen ist die Bewerbungssituation für das PIA-Modellprojekt ausgesprochen gut. Es scheint außerdem besser zu gelingen, bereits beruflich erfahrene Menschen und auch mehr Männer als üblich für den Beruf zu interessieren.

Neben der Ausbildung sollen auch die normalen Arbeitsverhältnisse in der frühen Bildung attraktiver gestaltet und aufgewertet werden. Dazu kam es in der Stadt Bremen im Herbst 2018 zu einer Initiative der Gewerkschaft Verdi mit dem Bremer Senat. In der Bremer Erklärung „Gute Arbeit in Kitas“ wurde verabredet, ein Bündel von Maßnahmen umzusetzen und dazu eine Begleitgruppe aus

Gewerkschaften, Interessenvertretungen, Trägern, Eltern und der Senatorin für Kinder und Bildung zu gründen. Folgende Maßnahmen sollen mit Priorität umgesetzt werden:

- ▶ Personalentwicklung in Kitas. Unterstützung durch die Senatorin für Kinder und Bildung bei der Weiterentwicklung von Konzepten zur Personalentwicklung der Träger, zum Beispiel für Leitungs- und Führungskräfte, zur Nachwuchsgewinnung, für gemeinsame Fort- und Weiterbildungen sowie einen passenden Fachkräfte-Mix. Teilzeitkräfte erhalten einen Anspruch auf Aufstockung ihrer Arbeitsstunden.
- ▶ Bessere Arbeitsbedingungen durch Gesundheitsschutz: Weil die steigenden Erwartungen, Anforderungen und zusätzlichen Aufgaben in der frühen Bildung den Arbeitsalltag deutlich erschwert haben, werden zusätzliche Mittel für Arbeits- und Gesundheitsschutz in den Haushalt eingestellt.
- ▶ Bessere Bezahlung. Fast 60 Prozent der Erzieherinnen und Erzieher des kommunalen Trägers KiTa Bremen werden zum 1. April 2019 in die Entgeltgruppe 8b eingestuft. Das gilt für alle stark belasteten Einrichtungen, in denen – laut Sozialindex – besonders schwierige fachliche Tätigkeiten zum Alltag gehören. Ab dem 1. August 2019 sollen diese neuen Regelungen zur Eingruppierung, nach einer Prüfung der Ist-Situation, auch bei den freien Trägern eingeführt werden.

„Priorität sollte der weitere Ausbau hin zu den noch fehlenden rund 2.500 Plätzen für die unter dreijährigen Kinder haben – sowie die Gebührenfreiheit für die Familien mit Kindern von drei bis sechs Jahren.“

⁶ Im Jahr 2018 hat das Bundesfamilienministerium eine „Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher beschlossen“, mit dem Ziel, junge Menschen für den Erzieherberuf zu gewinnen und gut ausgebildete Erzieherinnen durch Aufstiegsperspektiven zu fördern und zu binden.

Forderungen der Arbeitnehmerkammer

Erstmals im Jahr 2020 führt das Bundesfamilienministerium ein länderspezifisches sowie länderübergreifendes Monitoring durch, das die qualitative und quantitative Entwicklung der Kinderbetreuung darstellt. Das Bundesfamilienministerium investiert für die Steuerung und Planung rund sieben Millionen Euro in eine neue Abteilung. Angesichts der schon jetzt bestehenden und weiter wachsenden Bedeutung der frühen Bildung wird auch in Bremen eine Personalverstärkung zur Steuerung und Planung des weiteren Ausbaus sowie für die Gewinnung von Fachkräften benötigt. Neben der verpflichtenden Evaluation und der Berichterstattung sollte es in Bremen außerdem regelmäßige Elternbefragungen zu den sich stets verändernden Betreuungsbedarfen der Familien in den Stadt- und Ortsteilen geben.

In diesem und im nächsten Jahr sollte die politische Priorität in der frühen Bildung beim weiteren Ausbau hin zu den noch fehlenden 2.569 Plätzen für die unter dreijährigen Kinder liegen. Dabei müssen diejenigen Stadtteile besonders bedacht werden, in denen derzeit noch die geringsten Betreuungsquoten erreicht sind. Das zweite Projekt sollte die faktische Umsetzung der Gebührenfreiheit zum nächsten Kindergartenjahr für die Familien mit Kindern im Alter von drei bis sechs Jahren sein und die damit verbundene bürokratische Entlastung der Einrichtungen, vor allem der Leitungskräfte.

Darüber hinaus schlägt die Arbeitnehmerkammer eine Erweiterung der Begleitgruppe „Gute Arbeit in Kitas“ vor. Zu einem Bremer Bündnis „Gute Arbeit und Fachkräfteoffensive“ sollten neben den Akteuren aus Gewerkschaften, Interessenvertretungen, Trägern und Eltern auch die Kammern sowie Fort- und Weiterbildungsträger einbezogen werden. Ohne eine systematische Ausweitung der vergüteten Erzieherinnen-Ausbildung und einer erfolgreichen Fachkräftestrategie werden die weiter wachsenden Herausforderungen in der frühen Bildung nicht bewältigt werden können.

Literatur

Alt, Christian et al. (2019): DJI-Kinderbetreuungsreport 2018. Inanspruchnahme und Bedarfe bei Kindern bis 14 Jahre aus Elternperspektive – ein Bundesländervergleich, Januar 2019.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland.

Die Senatorin für Kinder und Bildung (2018): Platzangebot und dessen Auslastung zum 1. Oktober 2018 (Status III), November 2018.

Prognos AG (2018): Zukunftsszenarien – Fachkräfte in der Frühen Bildung gewinnen und binden, Dezember 2018.

Rauschbach, Thomas (2018): Nach dem Ausbau ist vor dem Ausbau – Kindertagesbetreuung vor neuen Herausforderungen.

Rauschenbach, Thomas/Schilling, Matthias/Meiner-Teubner, Christiane (2017): Plätze. Personal. Finanzen – der Kita-Ausbau geht weiter. Zukunftsszenarien zur Kindertages- und Grundschulbetreuung in Deutschland, Version 2-2017, September 2017.

Schwarzer, Thomas (2013): Familien müssen planen. Bremen und die Bundespolitik taktieren und improvisieren beim U3-Ausbau. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2013, März 2013, S. 125–130.

Schwarzer, Thomas (2016): Zur sozialen Lage der Familien in der Bremer Stadtgesellschaft. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Mehr Vereinbarkeit wagen! Zur Situation der Familien im Land Bremen – Bericht zur sozialen Lage 2016, Dezember 2016, S. 54–73.

Statistisches Landesamt Bremen (2018): Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und öffentlich geförderter Kindertagespflege im Land Bremen am 1. März 2018.

Thomas Schwarzer

Armut verharrt im Land Bremen auf hohem Niveau

In aller Kürze:

Im Land Bremen benötigten rund 122.400 Menschen im Jahr 2017 zur Sicherung ihres Existenzminimums staatliche Mindestsicherungsleistungen. Bei derzeit rund 681.000 Bewohnern ist das fast jeder Fünfte. Trotz dieser staatlichen Leistungen lebten im Jahr 2017 insgesamt 157.000 Menschen unterhalb der Armutsschwelle, das heißt mit weniger als 999 Euro für einen Alleinstehenden und 2.099 Euro für eine Familie mit zwei Kindern. Der leichte Rückgang der Quote der Einkommensarmut im Jahr 2016 auf 22,6 Prozent leitete keine Trendwende ein, da die Einkommensarmut 2017 wieder auf 23 Prozent anstieg.

Stück für Stück kleiner wird jedoch der langjährig verfestigte „Kern“ der Langzeitarbeitslosen und der langjährig Leistungsbeziehenden. Denn unter den Arbeitslosengeld-II-Empfängern ist eine immer kleiner werdende Gruppe tatsächlich arbeitslos. Die einzelnen Gruppen der nicht wirklich arbeitslosen Leistungsempfänger, die in ihren Familien Kinder, Kranke und Ältere versorgen – und vor allem die große Zahl der Kinder, die Sozialgeld benötigen – gehören nicht in ein Leistungssystem für Arbeitslose. Das gilt auch für die 18.500 sogenannten „Aufstockerinnen und Aufstocker“.

In den Quartieren, in denen sich die Bremerinnen und Bremer mit niedrigen Einkommen räumlich konzentrieren, ist der bevorzugte Ausbau einer integrierten Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur erforderlich, soll die soziale „Vererbung“ von Einkommens- und Bildungsarmut auf die Kinder und Jugendlichen unterbrochen werden.

→ Entgegen der Hoffnung im Jahr 2016 auf eine Trendumkehr bei der verbreiteten Armut im Land Bremen, ist diese 2017 nicht erfolgt. Zwar wächst in Deutschland, wie auch im Land Bremen, seit Jahren die Wirtschaft, steigt die Zahl der Beschäftigten ebenso wie ihre Löhne und die Arbeitslosigkeit geht weiter zurück. Doch diese positiven Rahmenbedingungen schlagen sich im Land Bremen weder bei den Sozialleistungen noch bei der Einkommensarmut nieder. Wie kann das sein?

Hilfreich für eine erste Annäherung an eine Antwort ist ein genauer Blick auf die unterschiedlichen Leistungen zur Sicherung des Existenzminimum – die sogenannten Mindestsicherungsleistungen. Eine solche finanzielle Unterstützung des Staates benötigten im Jahr 2017 rund 122.380 Menschen in Bremen und Bremerhaven. Bei derzeit 681.000 Bewohnern im Land Bremen ist das fast jeder Fünfte (18 Prozent). Diese insgesamt große Zahl entsteht bei einer Gesamtbetrachtung von fünf unterschiedlichen Sozialleistungen.

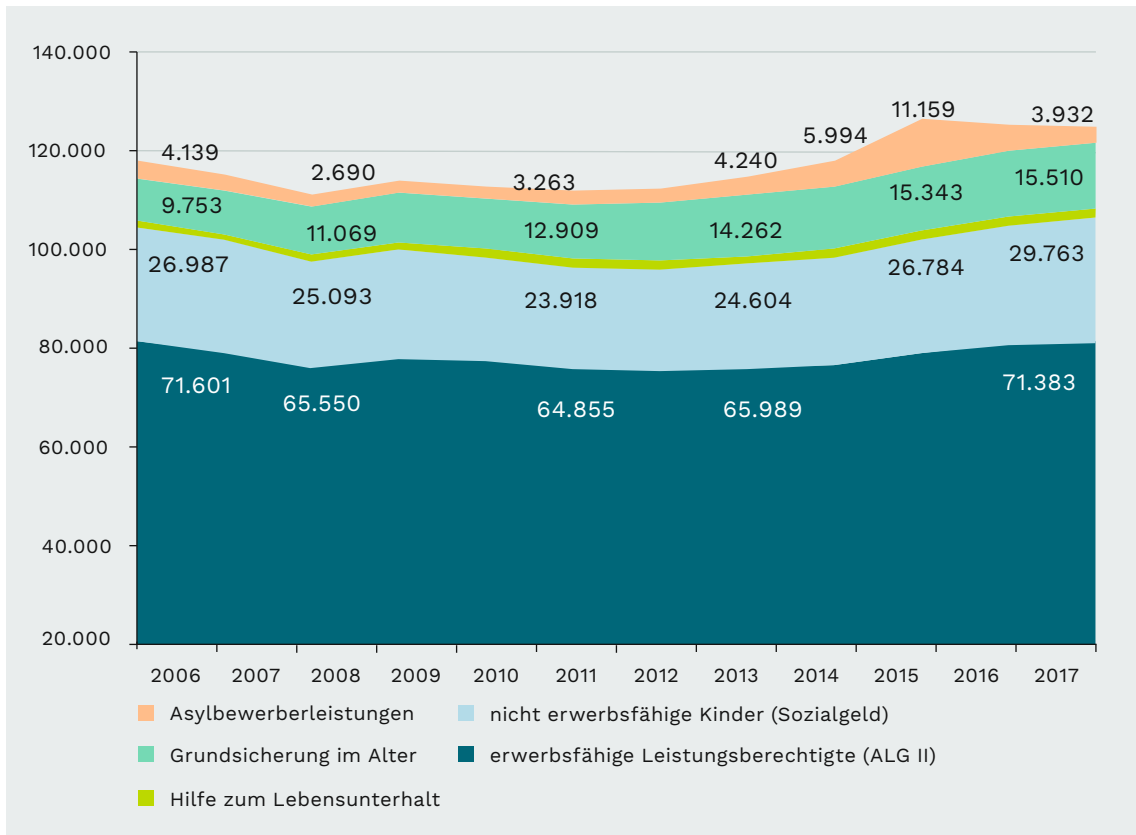


Insgesamt bilden 71.383 Leistungsberechtigte im erwerbsfähigen Alter die größte Gruppe, sie erhalten Arbeitslosengeld II (Hartz IV). Ihre Zahl war bereits im Jahr 2006 mit 71.601 fast genauso hoch wie 2017. Gleichwohl zeigt die Entwicklung seitdem einen Rückgang bis zum Jahr 2012 um fast 5.000 Menschen. Seitdem steigt ihre Zahl jedoch wieder, besonders seit 2014. Überlagert wird diese Entwicklung außerdem durch eine gleichzeitige Verschiebung bei der Zusammensetzung dieser großen Gruppe. Denn ein immer größerer Teil von ihnen erhält zwar Arbeitslosengeld II, ist jedoch

nicht wirklich arbeitslos. Weil diese Entwicklung und der verwendete Begriff immer weniger zueinander passen, wird dieser Widerspruch im Kapitel „Arm trotz Arbeit“ erläutert.

Deutlich größer geworden ist über die Jahre die Gruppe der Kinder unter 15 Jahren, die auf Sozialgeld angewiesen sind. Waren es im Jahr 2006 fast 27.000 Kinder, sind es 2017 fast 30.000 Kinder. Sie benötigen diese Unterstützungsleistung, weil ihre Eltern keine hinreichenden Einkünfte für sich und oder ihre Kinder erzielen.

Abbildung 1:
Entwicklung der Mindestsicherungsleistungen im Land Bremen 2006-2017



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Jahr für Jahr gewachsen ist auch die Gruppe der Älteren und Erwerbsgeminderten, deren Renten nicht das Existenzminimum sichern. Waren es 2006 knapp 10.000 Ältere, sind es 2017 über 15.500, die auf ergänzende Grundsicherung nach dem Zwölften Gesetzbuch angewiesen (SGB XII). Ihre Zahl steigt aktuell jedoch kaum noch (*siehe Artikel „Gute Renten? Ein echter Umschwung ist nötig und möglich!“ in diesem Bericht*).

Insgesamt steigt seit dem Jahr 2013 die Zahl der Leistungsbeziehenden deutlich, beschleunigt auch durch die erhebliche Zahl von Geflüchteten insbesondere im Jahr 2015. In diesem Jahr bezogen rund 11.000 Geflüchtete Regelleistungen für Asylbewerber. Seitdem ist ihre Zahl auf rund 3.900 Menschen zurückgegangen (2017) und in etwa wieder auf dem Stand vor 2013.

Arm trotz Arbeit

Wie kann es sein, dass im Land Bremen die Arbeitslosigkeit im Jahr 2017 auf 10,4 Prozent gefallen ist und aktuell sogar auf 8,9 Prozent (Bund: 5,2 Prozent) und trotzdem keine Trendwende beim Bezug von Sozialleistungen sichtbar wird?

Diese widersprüchliche Entwicklung ergibt sich dadurch, dass unter den insgesamt 71.400 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eine immer kleiner werdende Gruppe tatsächlich arbeitslos ist. Seit 2013 bezieht zwar von Jahr zu Jahr eine wachsende Anzahl von Menschen Arbeitslosengeld II, der überwiegende Teil von ihnen ist aber faktisch nicht arbeitslos.

„Arm trotz Arbeit“ kennzeichnet zum Beispiel die Situation von rund 18.500 regulär Erwerbstätigen. Ein Teil von ihnen ist in Vollzeit beschäftigt und kann sogar als Alleinstehende oder Alleinstehender, trotz Mindestlohn, nicht die Existenz sichern. Sie benötigen „aufstockende“ Sozialleistungen, wie auch ein weiterer Teil für seine Familienangehörigen. Rund 9.000 Menschen nehmen an Maßnahmen der Jobcenter teil, um ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Sie tauchen jedoch in der Arbeitslosenstatistik nicht auf. Zu einer ebenfalls großen Gruppe zählen Ältere über 58 Jahre, chronisch Kranke sowie mit familiärer Sorgearbeit Beschäftigte. Die Zahl dieser Gruppen wächst insgesamt von Jahr zu Jahr. Von den 71.400 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sind am Ende lediglich 40 Prozent tatsächlich arbeitslos (rund 28.000 Menschen).

Fast jeder Vierte lebt in Einkommensarmut

Eine größere Gruppe als die rund 122.400 Menschen, die nach einer Bedarfsprüfung im Land Bremen Leistungen zur Sicherung ihres Existenzminimums erhalten, sind die insgesamt 157.000 Menschen, die 2017 in Einkommensarmut leben. Das ist bei 681.000 Bewohnern im Land Bremen fast jeder Fünfte (23 Prozent). An der Berechnung der Einkommensarmut lässt sich außerdem gut erkennen, wie die insgesamt positiven Entwicklungen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes mit einer weiterhin hohen Einkommensarmut zusammenpassen.

Die Berechnung der Einkommensarmut geht vom mittleren Einkommen (Median) in Deutschland aus. Das stieg durchschnittlich von 1.336 Euro pro Monat im Jahr 2009 auf 1.666 Euro im Jahr 2017. Nach dem Konzept der relativen Armut wird dann von Einkommensarmut gesprochen, wenn das Haushaltseinkommen 60 Prozent unterhalb dieses Mittelwertes liegt. Das waren 2017 bei einem Haushalt mit einem Alleinstehenden weniger als 999 Euro, bei einem Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren weniger als 2.099 Euro.

Seit 2009 haben sich die Quoten der Einkommensarmut und der Sozialleistungen (SGB II) auseinanderentwickelt. Mehr Menschen gelten als einkommensarm als Sozialleistungen erhalten. Die Gründe: Durch die Ausweitung von atypischer und prekärer Beschäftigung nimmt der Anteil derer zu, die arm trotz Arbeit sind; und weil ein Teil der Geringverdiener, aber auch Ältere mit niedrigen Renten häufig keine sozialstaatlichen Leistungen beantragen. Durch diese „verdeckte Armut“ betrifft Einkommensarmut mehr Menschen als die offiziellen 18,8 Prozent im Leistungsbezug. Seit dem Jahr 2014 steigt außerdem die Quote der Leistungsbeziehenden wieder. Die leicht rückläufige Einkommensarmut im Jahr 2016 war keine „Trendumkehr“, 2017 erfolgte wieder ein Anstieg.

Neben den Erwerbslosen sind bestimmte Familienformen am stärksten von Einkommensarmut betroffen. In der Lebensphase, wenn Familien gleichzeitig Erwerbsarbeit leisten und Kinder versorgen, steigt ihr Risiko, in Einkommensarmut zu geraten. Am geringsten mit knapp neun Prozent, ist das Risiko in Haushalten mit zwei Erwachsenen ohne Kinder. Einkommensarmut unter dem Durchschnitt kennzeichnet mit 18,5 Prozent die Familien mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern. Hier wirkt sich vor allem die steigende Zahl der Familien aus, in denen beide, Mütter und Väter, erwerbstätig sind.

Die Alleinwohnenden (Einpersonenhaushalte) geraten mit über 30 Prozent deutlich häufiger in Einkommensarmut als im Bremer Durchschnitt (23 Prozent 2017). An ihnen wird deutlich, dass nicht allein Kinder das Risiko erhöhen können. Es spielen weitere Faktoren eine Rolle, wie: eine Ausbildungsphase, fehlende berufliche Qualifikationen oder gesundheitliche Einschränkungen.

Wird die Zeit für eine Erwerbstätigkeit durch Sorgearbeiten für ein oder mehrere Kinder stark begrenzt, steigt das Risiko der Einkommensarmut deutlich. Das gilt vor allem, wenn Mütter und Väter eine klassische Arbeitsteilung leben und/oder keine hinreichenden Möglichkeiten zur Kinderbetreuung in Krippen und Kitas bestehen. So lebt fast die Hälfte der Familien mit drei und mehr Kindern in Einkommensarmut. Das mit Abstand höchste Risiko betrifft Einelternfamilien mit 65 Prozent (!), zu denen mittlerweile fast jede dritte Familie im Land Bremen zählt.

Die Einkommensarmut in den besonders gefährdeten Familientypen wird noch klarer sichtbar, wenn die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen gesondert betrachtet wird. Insbesondere wenn neben den Kindern unter 15 Jahren, die Sozialgeld nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) erhalten, auch die unter 18-jährigen Kinder in Einkommensarmut berücksichtigt werden. Von ihnen wachsen aktuell 35,5 Prozent in Einkommensarmut auf. Dieser hohe Wert setzt sich in Form einer noch höheren Einkommensarmut der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren fort.

Sie leben vor allem dann in Einkommensarmut, wenn sie ohne einen Abschluss die Schule verlassen. Selbst ein mittlerer Schulabschluss ist manchmal nicht hinreichend – trotz gleichzeitigem Fachkräftemangel. Gelingt kein Übergang in eine berufliche Qualifizierung oder eine Berufsausbildung, sind viele über Jahre auf staatliche Leistungen angewiesen (siehe Artikel „Alle Alarmglocken schrillen. Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus“ in diesem Bericht). Selbst ein Teil der Jugendlichen in einer Qualifizierungsmaßnahme oder einer Berufsausbildung benötigt in dieser Zeit Mindestsicherungsleistungen. Vor allem, wenn sie in einem eigenen Haushalt leben und ihre Ausbildungsvergütung nicht reicht oder sie sogar Schulgeld benötigen. Zu der hohen Einkommensarmut trägt auch ein Teil der vielen Studierenden im Land Bremen bei. Sie leben häufig von geringen Einkünften, können ihr Studium jedoch mit BAföG, durch Jobs oder Unterstützung der Eltern leichter überbrücken.

Die sozialräumliche Spaltung in der Stadt Bremen wächst auch 2017 weiter

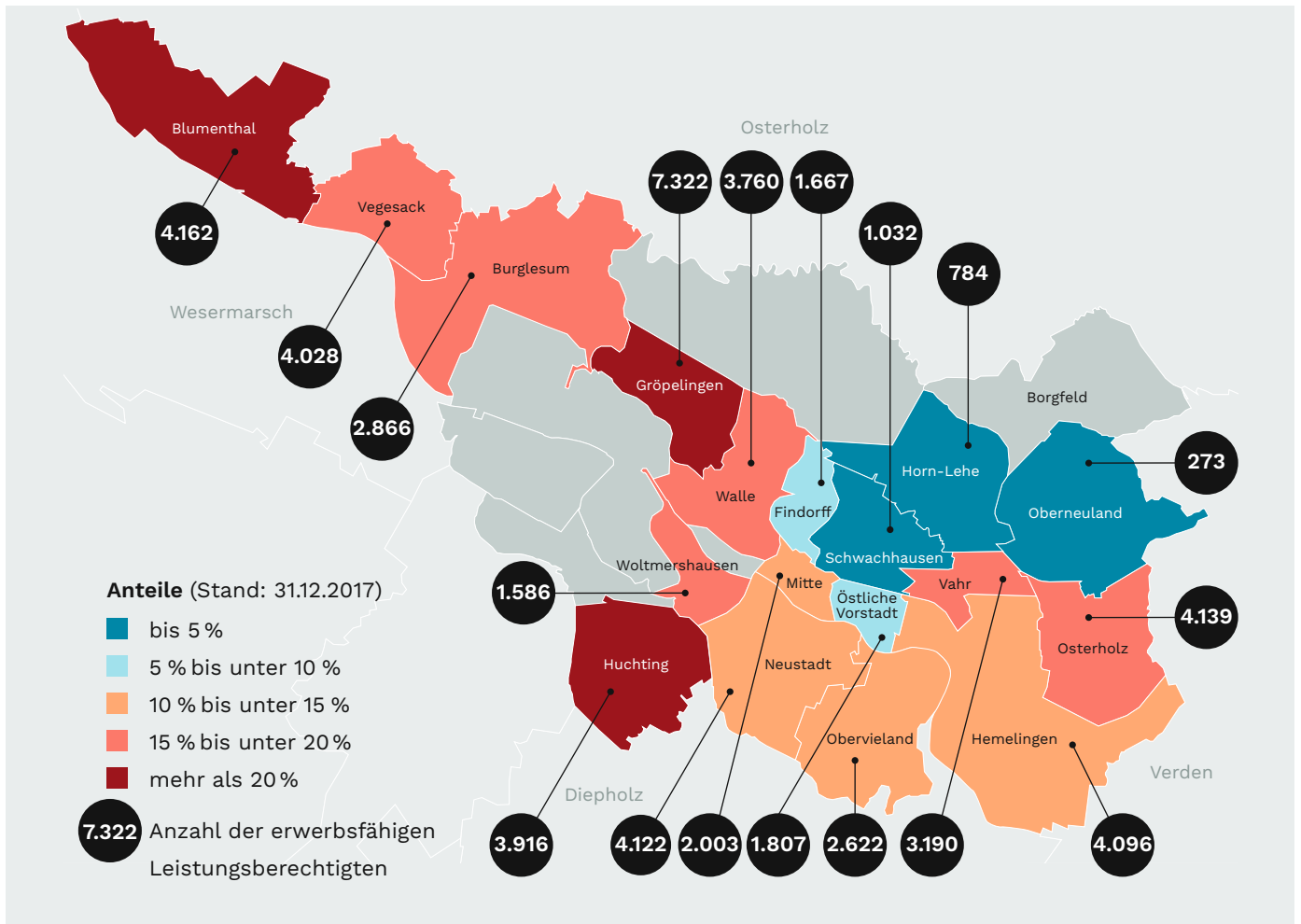
Die räumliche Verteilung der Leistungsempfänger im erwerbsfähigen Alter (SGB II) zeigt die bekannte soziale Spaltung in der Stadt Bremen. Die soziale Spaltung, das heißt, der Abstand zwischen den gut situierten und den durch niedrige Einkommen geprägten Stadtteilen, vergrößert sich von Jahr zu Jahr.

Während in Stadtteilen wie Schwachhausen, Horn-Lehe und Oberneuland Vollbeschäftigung vorherrscht, konzentrieren sich vor allem im Bremer Westen, in Bremen-Nord und in Huchting besonders viele Leistungsempfänger im erwerbsfähigen Alter. In Gröpelingen ist fast jeder Dritte in dieser Altersgruppe (31 Prozent) auf Sozialleistungen angewiesen. In Huchting (22 Prozent), Blumenthal (22 Prozent), Vegesack (19 Prozent), in der Vahr (19 Prozent), Osterholz (19 Prozent) und in Walle (18 Prozent) ist es etwa jeder Fünfte.

Werden auch die Bremer Ortsteile betrachtet, zeigt sich eine noch höhere Konzentration von erwerbsfähigen Leistungsempfängern (SGB II): in Gröpelingen (36 Prozent), Ohlenhof (35 Prozent), Lindenhof und Tenever (beide 29 Prozent), Grohn und Sodenmatt (beide 26 Prozent), Lüssum-Bockhorn und die Neue Vahr Südost (beide 25 Prozent), die Neue Vahr Nord, Kirch- und Mittelhuchting (alle 24 Prozent), Hemelingen, Blockdiek, Burgdamm und Kattenturm (alle 22 Prozent) sowie Vegesack und die Überseestadt (beide 20 Prozent).

„Die neuen Wohnungsbauprojekte an vielen Standorten in der wachsenden Stadt müssen genutzt werden, Quartiere mit einer besonders hohen Konzentration von Menschen in Einkommensarmut deutlich zu entlasten.“

Abbildung 2:
Erwerbsfähige Leistungsberechtigte – Stadt Bremen 2017



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen

Die räumliche Konzentration von Kindern im Leistungsbezug steigt deutlich

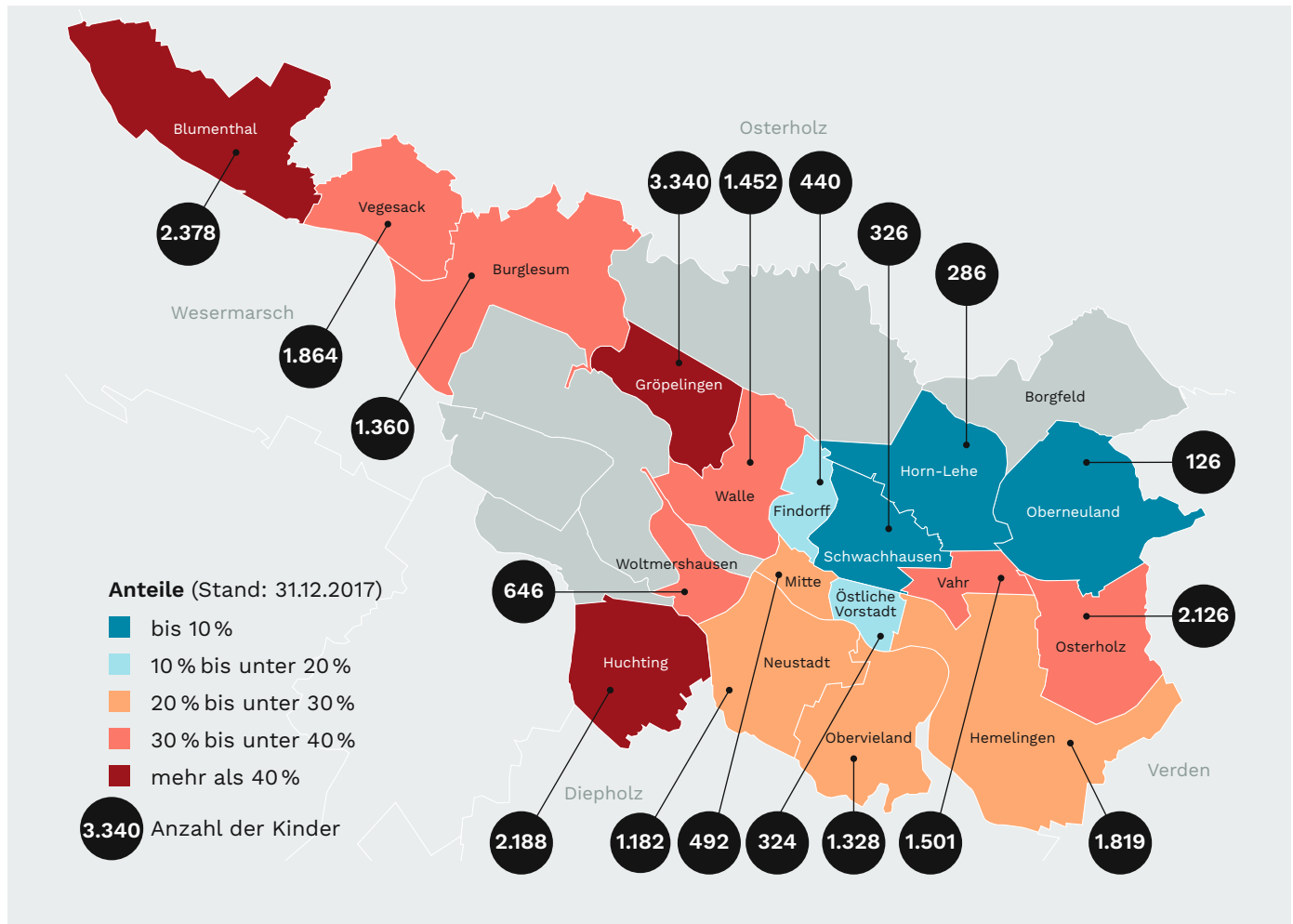
Für die Bremer Stadtteile zeigt sich das gleiche räumliche Muster wie bereits Abbildung 2 zuvor. Das ist nicht verwunderlich, da Kinder dann in Armut aufwachsen, wenn ihre Eltern nicht über hinreichende Einkommen verfügen. Abbildung 3 zeigt die räumliche Verteilung dieser Kinder im Alter von unter 15 Jahren. Danach waren 2017 Eltern von rund jedem dritten Kind in diesem Alter in der Stadt Bremen auf Sozialgeld angewiesen (31 Prozent).

Die höchste Konzentration zeigt sich in Gröpelingen (55 Prozent), Huchting (45 Prozent), Blumenthal (45 Prozent) und in der Vahr (40 Prozent).

Zwischen 2013 und 2017 erhöhte sich der Zuwachs an Kindern, die Sozialgeld benötigen wie folgt: in Blumenthal um 891 Kinder, in Gröpelingen um 574 Kinder, in Veegesack um 442 Kinder, in Hemelingen um 345 Kinder, in Walle um 338 Kinder und in Huchting um 295 Kinder. Dort, wo schon immer die Aufgaben der Integration besonders hoch waren, sind sie überproportional weiter angewachsen. Das gilt in abgeschwächter Form auch für Osterholz mit 126 zusätzlichen Kindern im Leistungsbezug und in der Vahr mit 100 Kindern.

In den Stadtteilen um das Bremer Stadtzentrum herum, ist dagegen lediglich etwas mehr oder weniger als jedes zehnte Kind auf Sozialgeld angewiesen. In der Östlichen Vorstadt, in Findorff und in Horn-Lehe ist ihre ohnehin geringere Zahl sogar rückläufig.

Abbildung 3:
Kinder unter 15 Jahren im Leistungsbezug – Stadt Bremen 2017



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen

Bezogen auf die hohe Zahl von Kindern in Armut fordert die Arbeitnehmerkammer

► In den besonders durch wachsende Kinder- und Armutszahlen herausgeforderten Stadtteilen müssen mit Priorität die Ganztagsangebote ausgebaut werden. Dort noch bestehende vierstündige Betreuungszeiten müssen im Sinne einer nachholenden Entwicklung zumindest zu sechsstündigen erweitert werden. Sonst ist eine Erwerbstätigkeit zur finanziellen Stabilisierung der Familien kaum möglich.

- In diesen Stadtteilen müssen Kitas, Grundschulen und Gesundheitsangebote in integrierten Familien- und Bildungszentren gebündelt werden. Dafür bieten die vielen erforderlichen Um-, An- und Neubauten derzeit ein passendes Zeitfenster.
- Die neuen Wohnungsbauprojekte an vielen Standorten in der wachsenden Stadt müssen unbedingt auch dazu genutzt werden, Quartiere mit einer besonders hohen Konzentration von Menschen in Einkommensarmut deutlich zu entlasten und ihnen bessere Wohnbedingungen zu bieten.

Julia Fischer und Dr. André W. Heinemann – Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)

Ungleiche Ausgaben belasten die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

In aller Kürze:

Bereits im „Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2018“ wurde in einem umfassenden Artikel auf die Problemlagen in der Langzeitpflege und den hier dringend notwendigen Reformbedarf hingewiesen. In einem weiteren Schritt soll im aktuellen Bericht nun die anknüpfende Sozialhilfeleistung „Hilfe zur Pflege“ im Rahmen der Betrachtung der gesamten Sozialhilfeleistungen analysiert werden.

Seit rund zwei Jahrzehnten besteht die Pflegeversicherung in Deutschland. Diese ist jedoch strukturell schwach aufgestellt – eine hohe Anzahl an Pflegebedürftigen nimmt aufgrund eines fehlenden Leistungsanspruches oder nicht ausreichender finanzieller Eigenmittel die Sozialhilfeleistung „Hilfe zur Pflege“ in Anspruch. Fast die Hälfte der Menschen, die auf eine vollstationäre Pflege angewiesen sind, beziehen in Bremen „Hilfe zur Pflege“. Damit liegt Bremen weit über dem Bundesdurchschnitt von etwa einem Drittel. Mit dieser Inanspruchnahme gehen erhebliche Ausgaben für den bremischen Haushalt einher, welche aufgrund der hohen Zahl an Beziehern eine Ungleichbelastung im Verhältnis zu anderen Kommunen erahnen lässt.

Verteilung der Lasten über drei Ebenen

➔ Die Ausgaben für die soziale Sicherung in Deutschland werden von der Sozialversicherung und den öffentlichen Haushalten der Bundesebene, der Länderebene und der Gemeindeebene getragen und finanziert. Daher muss zwischen den Ebenen trotz der bekannten Mehrebenenproblematik eine klare Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortung erfolgen, auch um die Finanzierung von Sozialhilfeleistungen qualitativ und quantitativ optimal zu gestalten. Dabei sollten vom Durchschnitt abweichende Lasten, die nicht von den jeweiligen politischen Akteuren zu verantworten sind, gesonderte Berücksichtigung finden.

Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Sozialleistungen liegt, mit Zustimmungspflicht der Länder, beim Bund, während die Kommunen die bundesstaatlichen Vorgaben weitestgehend umsetzen und finanzieren müssen.

Bei der Betrachtung der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte, insbesondere von Ländern und Gemeinden ist festzustellen, dass die Ausgaben für Sozialleistungen zum Teil stark zwischen einzelnen Kommunen, Regionen und Ländern differieren.¹ Insofern gehen damit unterschiedliche Finanzierungsbelastungen einher. Berechnungen anhand von Daten des Statistischen Bundesamtes weisen darauf hin, dass der Bereich der sozialen Sicherung den mit Abstand größten Ausgabenposten, mit einer zudem überdurchschnittlichen Zunahme, für die kommunale Ebene, welche für eine Vielzahl an Sozialleistungen die Trägerschaft übernimmt, darstellt.² Rund 40 Prozent der kommunalen Haushalte sind mittlerweile für Sozialausgaben gebunden.³

Eine Entlastung der Kommunen könnte realisiert werden, wenn Sozialhilfeausgaben seitens des Bundeshaushalts für besonders strukturschwache oder verschuldete Kommunen und Länder, unter Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes, bereitgestellt werden würden – oder wenn man zu dem Ergebnis käme, dass der Bund insgesamt für die Kosten aufkommen sollte. Es gibt bereits Entlastungen im Bereich der Sozialhilfe seitens des Bundes. Beispielsweise übernimmt der Bund die gesamten Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und beteiligt sich prozentual an den Kosten der Unterkunft⁴. Die Kostenübernahme für die Grundsicherung wurde sukzessive in den vergangenen Jahren eingeführt, um die in diesem Bereich stark differierende Ausgabenhöhe der kommunalen Haushalte zu mindern.

Die Hintergründe für die unterschiedlichen Belastungshöhen sind vielfältig. Diese reichen von politisch kaum bis gar nicht beeinflussbaren Faktoren, wie zum Beispiel welche Personengruppen sich in bestimmten Kommunen und Regionen niederlassen oder lokalen strukturellen und infrastrukturellen Entwicklungen sowie die weitestgehend bundeseinheitlichen Vorgaben in der Sozialgesetzgebung bis

hin zu länderspezifischen und lokalen politischen Prioritätensetzungen, wie zum Beispiel Festsetzung der Kosten der Unterkunft, Höhe der Hilfen für behinderte Menschen, Pflegeleistungen und anderen dezentralen Entscheidungen. Hinzu kommt, dass Wirtschaftskraft und Finanzausstattung der Regionen in Deutschland sehr heterogen sind. Gerade strukturschwache Gegenden und Regionen mit besonderen strukturellen Problemlagen haben mit hohen Haushaltsbelastungen umzugehen.

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Sozialhilfeleistungen werden weitestgehend von den Ländern und Kommunen getragen.⁵ Heterogene Strukturen und Haushaltsausgaben im Bereich der Sozialhilfeleistungen führen unweigerlich zu einer Benachteiligung der Menschen, die in Städten, welche im Bereich der kommunalen Sozialausgaben höher belastet sind, wohnen. Eine direkte Folge dieser Bedingungen ist, dass das gesellschaftspolitische Gebot der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ leidet. Je höher der Anteil an gebundenen kommunalen Haushaltsmitteln ist, desto geringer werden die Handlungsspielräume für die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand in anderen Bereichen, wie beispielsweise für Investitionen in die kommunale Infrastruktur, welche die lokalen Lebenssituationen der Bürgerinnen und Bürger massiv beeinflussen. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird somit nicht gefördert, sondern gemindert.

Die Frage nach der Übernahme der Kosten von Sozialhilfeleistungen sollte folglich neu gestellt werden, da die Kosten die Kommunen und deren Finanzausstattung zunehmend belasten.

Besonders für das Land Bremen stellt sich die Frage, ob und inwiefern Bremen und Bremerhaven überdurchschnittliche Kosten tragen, die sozialpolitisch bedingt sind. Solche Kosten würden eine Entlastung des bremischen Gesamthaushalts durch den Bund aufgrund von strukturellen Nachteilen rechtfertigen, da solche Kosten extern, nämlich durch den Bund verursacht werden – die Kostenträgerschaft aber in der Regel und zu großen Teilen an die Kommunen weitergegeben wird.

1 Vgl. Boll/Sidki (2017).

2 Vgl. Boll/Sidki (2017).

3 Bertelsmann Stiftung (2015).

4 Grundsätzlich werden die Kosten der Unterkunft von den Kommunen getragen. Der Bund beteiligt sich allerdings mit schwankenden Beiträgen an den Kosten.

5 Vgl. Eichel et al. (2014); Eck et al. (2014).



Sozialhilfeleistungen im Einzelnen

Es gibt nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) sieben verschiedene Leistungen der Sozialhilfe. Diese sind die „Hilfe zum Lebensunterhalt“, die „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“⁶, die „Hilfen zur Gesundheit“, die „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“, die „Hilfe zur Pflege“, die „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ und die „Hilfe in anderen Lebenslagen“.

⁶ Diese Leistung wird hier wegen der bereits bestehenden Kostenübernahme vom Bund keine weitere Rolle spielen und wird nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

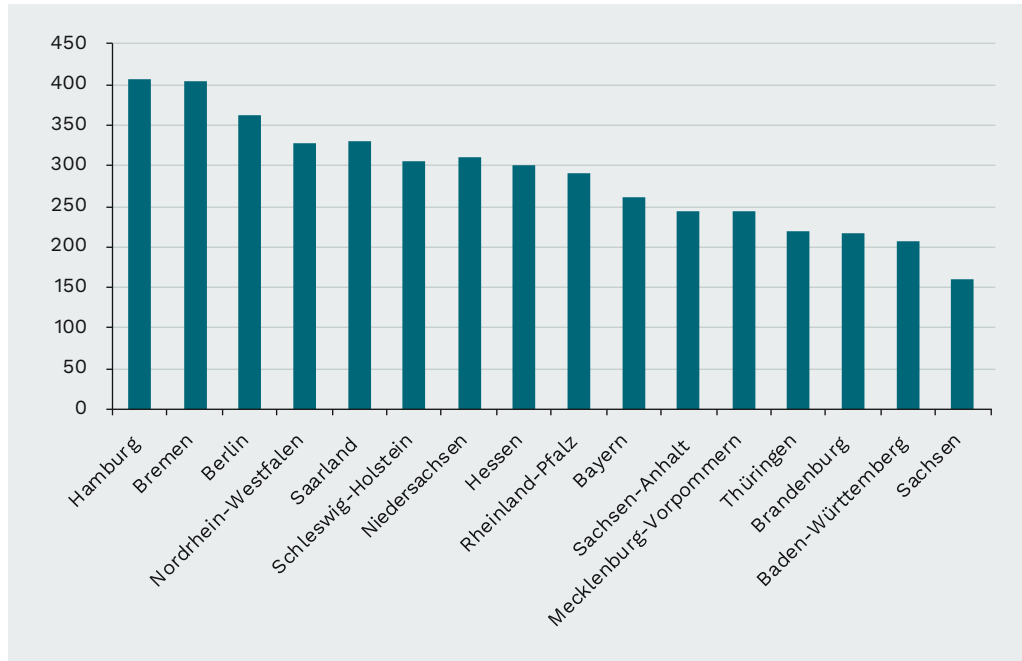
Die Gesamtausgaben der Sozialhilfe sind in Abbildung 1 gemessen an den Pro-Kopf-Ausgaben auf Bundesländerebene aggregiert abzulesen. Hier wird die überdurchschnittliche Belastung der Ausgaben für Sozialhilfeleistungen der Stadtstaaten deutlich. Die neuen Bundesländer und Baden-Württemberg zeigen im Vergleich zu den alten Bundesländern und den Stadtstaaten ein niedriges Ausgabenvolumen je Einwohner auf.

Das Land Bremen hatte im Jahr 2017 ein Gesamtvolumen von rund 276.150.000 Euro an Sozialhilfeleistungen zu verzeichnen – auf die Bevölkerung heruntergebrochen ergibt sich ein Wert von 405 Euro pro Kopf.⁷

⁷ Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (2018a und 2018b). Bevölkerung zum Stichtag 31.12.2017.

Abbildung 1:

Pro-Kopf-Nettoausgaben der Sozialhilfe ohne Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Euro



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (2018a und 2018b)

Die Leistung „Hilfe zur Pflege“ wird im Falle, dass die Leistungen der Pflegeversicherung, die in aller Regel nur einen Teil der Kosten abdeckt und das Einkommen des Pflegebedürftigen (Eigenanteil) nicht ausreichen und auch ein Rückgriff auf finanzielle Mittel von Angehörigen nicht möglich ist, gewährt. In Bremen waren im Jahr 2017 zum Stichtag 31.12.2017 von insgesamt 28.998 Pflegebedürftigen 3.715 Menschen, also 12,81 Prozent aller Pflegebedürftigen leistungsberechtigt.⁸ Bei den vollstationär Untergebrachten waren es fast 50 Prozent. Die Kosten der „Hilfe zur Pflege“ werden vom örtlichen Träger getragen, das heißt von den Kommunen Bremen und Bremerhaven. Bei Fällen, die stationär versorgt werden, werden die Kosten den Kommunen Bremen und Bremerhaven allerdings zu 80 Prozent vom Land Bremen erstattet.

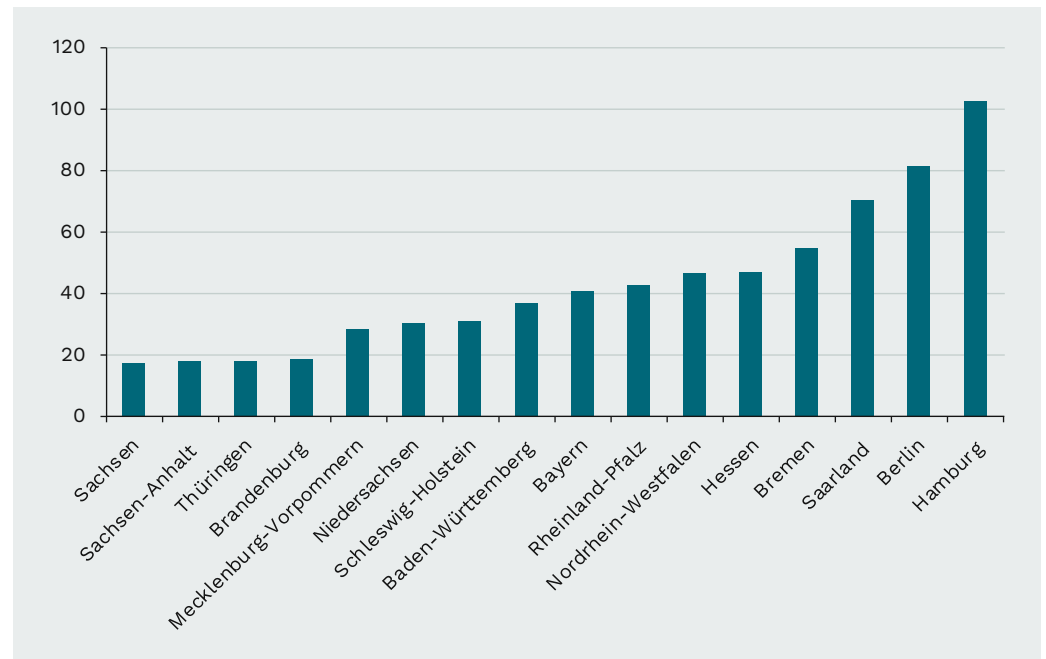
Die Ausgaben pro Kopf heben sich auch bei der „Hilfe zur Pflege“ in den Stadtstaaten – neben dem Saarland – von denen der übrigen Länder ab, wie Abbildung 2 verdeutlicht.

Bremen liegt bei den Pro-Kopf-Nettoausgaben in der „Hilfe zur Pflege“ zwar nicht an der Spitze, aber mit einem Wert von 55 Euro dennoch stark oberhalb der bundesdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben in Höhe von 41 Euro. Der Vergleich der Pro-Kopf-Werte von Stadtstaaten und Flächenländern sowohl der Sozialhilfeleistungen insgesamt als auch im Besonderen derer für die „Hilfe zur Pflege“ lässt den Schluss zu, dass die Stadtstaaten einer strukturellen Benachteiligung ausgesetzt sein könnten. Hier ist die Betrachtung der Pro-Fall-Nettoausgaben der „Hilfe zur Pflege“ interessant, die in Bremen sogar unterhalb des Bundesdurchschnitts liegen.⁹

⁸ Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (2018c und 2018d).

⁹ Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (2018a und 2018c).

Abbildung 2:
Pro-Kopf-Nettoausgaben für die "Hilfe zur Pflege" in Euro



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (2018a und 2018b)

Im Vergleich liegt die Belastung Bremens auf den einzelnen Bürger heruntergebrochen also oberhalb, jedoch die Ausgaben der „Hilfe zur Pflege“ pro Pflegebedürftigen unterhalb des Bundesschnitts. Die Gründe hierfür können vielfältig sein und reichen von erheblichen Unterschieden bei der Höhe der Pflegesätze über unterjährig variierende Pflegeformen bis hin zu unterschiedlich aufgestellten Pflegegelandschaften – zum Beispiel durch eine starke ambulante Ausprägung oder ein vorwiegend privatwirtschaftlich organisiertes Angebot. Eine exakte Analyse würde den Rahmen dieses Artikels sprengen. Die Kernaussage, nämlich eine überdurchschnittliche Belastung der Stadtstaaten durch Sozialhilfeausgaben, bleibt bestehen.

Die Kosten für die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (HLU) werden zu 100 Prozent von der Kommune getragen. Anspruch auf HLU besteht dann, wenn Menschen und Menschen, die mit diesen zusammenleben, den notwendigen Lebensunterhalt nicht aus ihrem eigenen Einkommen und Vermögen bestreiten können und andere Leistungen, zum Beispiel die Grundsicherung, nicht infrage kommen. Zu den Leistungen der HLU zählen die laufenden Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts,

die Kostenübernahme für Heizung und Unterkunft sowie beispielsweise Mehrbedarfe für notwendige, besonders kostenaufwendige Ernährung oder bei Schwangerschaft, bei Alter oder voller Erwerbsminderung sowie Mehrbedarfe für behinderte Menschen mit Bezug von Eingliederungshilfe. Auch die Bedarfe für Bildung und Teilhabe zählen hierzu.

Die „Hilfen zur Gesundheit“ beinhalten Leistungen der vorbeugenden Gesundheitshilfe und Hilfen bei Krankheit. Weiterhin zählen Hilfe zur Familienplanung, Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft sowie die Hilfe zur Sterilisation zum Leistungsspektrum. Die Kosten der „Hilfen zur Gesundheit“ werden vom örtlichen Träger getragen, das heißt von den Kommunen Bremen und Bremerhaven. Der Kreis der berechtigten Leistungsempfänger ist sehr klein, da Leistungen erst in Anspruch genommen werden können, wenn andere Leistungsansprüche bei anderen Sozialleistungsträgern, insbesondere bei der gesetzlichen Krankenversicherung ausgeschöpft oder verwehrt sind. Der relativ kleine Kreis an Anspruchsberechtigten erklärt auch die im Verhältnis sehr geringen Gesamtausgaben der „Hilfen zur Gesundheit“ innerhalb der Sozialhilfeleistungen.

Das Leistungsspektrum der „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“ beinhaltet Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und Leistungen in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen. Auch Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft werden gewährt sowie Leistungen zur Bildung. Diese beinhalten Hilfen für eine angemessene Schulbildung, für eine Berufsausbildung sowie für ein Studium oder auch für eine sonstige angemessene Tätigkeit. Die Leistungen werden in Form von Geld- oder Sachleistungen erbracht und nach Art und Schwere der Behinderung sowie den Vermögensverhältnissen des Antragstellers berechnet.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass Bremen nebst den anderen Stadtstaaten und dem Saarland hohe und steigende Ausgaben im Bereich der Sozialhilfe zu verzeichnen hat. Hier stellt sich die Frage, ob der Bund helfen kann, prekäre Haushaltslagen zu entschärfen, indem Kostenträgerschaften auf die Bundesebene übertragen werden.

Kostenverteilung und Konnexität

Bisher gibt die Bundesebene das Leistungsspektrum für die Sozialhilfeleistungen vor, da, wie eingangs beschrieben, die Gesetzgebungskompetenz hierfür beim Bund (mit Zustimmungspflicht der Länder) liegt. Die Zuständigkeit der Aufgabenerfüllung liegt jedoch bei den Kommunen. Der Grundsatz der aktuell praktizierten Verwaltungskonnexität besagt, dass diejenige Ebene, welche eine Aufgabe wahrnimmt, diese Aufgabe auch finanzieren muss. So nimmt die kommunale Ebene die Aufgaben der Sozialhilfe wahr, finanziert diese folglich auch (bis auf wenige Ausnahmen, in denen die Länder Erstattungen für Leistungen vornehmen). Unter dieser Verteilung der Aufgaben und der Finanzierung leiden besonders strukturschwache Kommunen, wie beispielsweise Bremerhaven und solche, die wie die Kommune Bremen mit hohen Vorbelastungen im Haushalt sowie hohen Zahlen an Leistungsbeziehern konfrontiert sind. Eine Entlastung der Kommunen könnte durch einen Übergang weg von der Verwaltungskonnexität hin zur Gesetzgebungskonnexität erreicht werden. Die Gesetzgebungskonnexität besagt, dass diejenige Ebene, welche Aufgaben gesetzlich festlegt, auch deren Finanzierung übernimmt.

Der Bund gibt gerade bei der „Hilfe zur Pflege“ wenig Spielraum im Bereich des Leistungsspektrums, das heißt, die Eingriffstiefe ist hier relativ hoch. Je größer diese Eingriffstiefe des Bundes ist, desto eher sollte er auch im Rahmen der Gesetzgebungskonnexität die Lasten tragen. Mit einer solchen Änderung würde der Bund im Zuge der Zuständigkeit für die Gesetzgebung im Bereich der Sozialhilfe auch die Kosten für die Leistungen dieser übernehmen müssen.

Bei einer solchen potenziellen Verschiebung der Zuständigkeiten wird der Bund tendenziell eine Ausweitung von Eingriffsrechten einfordern. Bei der Forderung nach einer Kostenübernahme von Leistungen der Sozialhilfe durch den Bund ist in diesem Rahmen somit die Frage zu klären, ob man sich bei der Festlegung von Qualität und Quantität der Leistungen künftig an dem Durchschnitt orientiert, Mindeststandards gesetzt oder den Kommunen weiterhin Spielräume zur selbstständigen Erweiterung der Maßstäbe gewährt werden.

Die Gefahr einer qualitativen und quantitativen Absenkung der Leistungen der Sozialhilfe gilt es im Rahmen der angestrebten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unter allen Umständen zu verhindern. Eine solche kann nur erreicht werden, wenn sichergestellt wird, dass Menschen, welche auf dieselbe Hilfeart angewiesen sind, unabhängig der Region, in welcher sie leben, einheitlich festgelegte Leistungen zur Lebenssicherung erhalten.

Empfehlungen

Der Bund sollte, da die Belastungen der Ausgaben für die Sozialhilfe für die kommunalen Haushalte vorwiegend durch die bundeseinheitlichen Vorgaben begründet sind, in der Finanzierung eine Mitverantwortung übernehmen und helfen, besonders belastete Kommunen, die sich insbesondere im Bereich der Sozialausgaben belastet sehen, zu entlasten.

Eine Übernahme der Finanzierungsverantwortlichkeit durch den Bund in dem hier diskutierten Bereich sollte gerade aufgrund der hohen Eingriffstiefe bei der Sozialhilfe und im Besonderen bei der „Hilfe zur Pflege“ angedacht werden. Eine Gleichverteilung der potenziell zur Verfügung stehenden Mittel hingegen kann unter dem Aspekt, dass die Bedarfe der einzelnen Länder beziehungsweise Regionen stark variieren infrage gestellt werden und auch eine Übernahme der Kosten nur für besonders stark belastete Kommunen könnte diskutiert werden. Eine finanzielle Unterstützung im Bereich der Leistungen der Sozialhilfe durch den Bund würde besonders diesen ohnehin belasteten Kommunen und Ländern mittel- bis langfristig Handlungsspielräume gewähren, die Möglichkeit für Infrastrukturmaßnahmen, wie Straßenbau- und Sanierungsmaßnahmen, Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, Bau oder die Sanierung und Renovierung von Schulen und Kitas, erleichtern. Unter Umständen ist auch ein eigenverantwortlicher Altschuldenabbau denkbar.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2015):** Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann.
- Boll, D./Sidki, M. (2017):** Die politische Ökonomie deutscher Landkreise: Determinanten der Verschuldung. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 66(3), 266–293.
- Eck, A./Ragnitz, J./Rösel F./Steinbrecher, J./Thater, C. (2014):** Auf die Länder kommt es an! Berechnung eines Vorschlages zur Übernahme kommunaler Sozialausgaben durch den Bund. ifo Dresden berichtet, 21(4), 25–33.
- Eichel, H./Fink, P./Tiemann, H. (2014):** Eine reformierte Finanzverfassung muss für künftige Aufgaben gewappnet sein. In: Wirtschaftsdienst, 94(10), 713–720.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018a):** Statistik der Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe – Bruttoausgaben, Einnahmen, Nettoausgaben der Sozialhilfe: Bundesländer, Jahre, Sozialhilfearten. Genesis-Online - Datenlizenz by-2-0. Abrufdatum: 14.02.2019.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018b):** Fortschreibung des Bevölkerungsstandes – Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag. Genesis-Online - Datenlizenz by-2-0. Abrufdatum: 14.02.2019.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018c):** Statistik der Empfänger von Leistungen (5.-9.Kap.SGB XII) – Empfänger von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII: Bundesländer, Stichtag, Art der Hilfe, Geschlecht. Genesis-Online - Datenlizenz by-2-0. Abrufdatum: 14.02.2019.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018d):** Pflegebedürftige (Anzahl und Quote). Gliederungsmerkmale: Jahre, Region, Alter, Geschlecht. In: www.gbe-bund.de (Thematische Recherche: Gesundheitliche Lage → Krankheitsfolgen → Pflegebedürftigkeit → Tabelle). Abrufdatum: 15.02.2019.



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 330.390 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und 69.896 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