

00100001  
100410  
0010001



# Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2017

---



# **Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2017**

---

**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  
Nikolai Wolff (S. 61)

### **Druck**

Druckerei Girzig+Gottschalk GmbH

Stand: April 2017

# Inhalt

6	Vorwort		
8	<b>1. Finanzen / Wirtschaft / Beschäftigung</b>	64	<i>Elke Heyduck</i> <b>Der Respekt kommt nicht an – Teilzeit, niedrige Verdienste und schlechte Arbeitsbedingungen in der Pflege</b>
9	Gastbeitrag <i>Tobias Peters</i> <b>Reform des Länderfinanzausgleichs – was heißt das für Bremen?</b>	72	Gastbeitrag <i>Rena Fehre</i> <b>Entgrenzung von Arbeit: Auswirkung auf Familie und Gesundheit</b>
13	<i>Jörg Muscheid</i> <b>Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremen</b>	78	<i>Barbara Reuhl</i> <b>Arbeitsschutz für neue Arbeitswelten</b>
22	<i>Jörg Muscheid</i> <b>Entwicklung der Arbeitnehmer-einkommen: gute Zeiten für Arbeitnehmer</b>	88	<b>2. Bildung / Ausbildung</b>
26	<i>Dr. Marion Salot</i> <b>Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven</b>	89	<i>Jessica Heibült</i> <b>Beschäftigungsbedingungen an Hochschulen im Land Bremen</b>
36	<i>Regine Geraedts</i> <b>Endlich dazugehören und weiterkommen – sozialer Geleitschutz und Teilhabe für Langzeitarbeitslose</b>	96	<i>Regine Geraedts</i> <b>Berufsausbildung in Bremen – ein erster Lichtstreif am Horizont</b>
44	<i>Axel Weise</i> <b>Digitalisierung in den Dienstleistungen – Befunde und Befragungsergebnisse</b>	104	<b>3. Infrastruktur / Soziales</b>
54	<i>Dr. Marion Salot</i> <b>Kontraktlogistik im Land Bremen: Entwicklungsperspektiven und Arbeitsbedingungen</b>	105	<i>Kai-Ole Hausen</i> <b>Wohnen in Bremen – aktuelle Situation auf dem Bremer Wohnungsmarkt</b>
59	Gastbeitrag <i>Peter Bleses und Britta Busse</i> <b>Digitalisierung in den sozialen Dienstleistungen – das Beispiel der ambulanten Pflege</b>	114	Gastbeitrag <i>Verena Andreas, René Böhme, Fabian Fortmann, Jens Holtermann, Guido Nischwitz</i> <b>Bremen will wachsen! Neuere Wachstumstrends und ihre Konsequenzen</b>
		122	<i>Thomas Schwarzer</i> <b>Bremen braucht eine familienpolitische Strategie</b>
		132	<i>Dr. Magnus Brosig</i> <b>Rentenpolitik aus Bremer Perspektive</b>

# Vorwort

---

## Liebe Leserinnen und Leser,

erneut hat das Land Bremen an Beschäftigung gewonnen – genau genommen waren es 7.851 Stellen, die in erster Linie in Bremen, in kleinem Umfang auch in Bremerhaven entstanden sind. Doch während in den vergangenen Jahren häufig mehr Teilzeit- als Vollzeitjobs entstanden sind, waren es in 2016 mehr Vollzeitstellen. Das ist ausgesprochen erfreulich und hat nicht zuletzt damit zu tun, dass auch in der Industrie wieder Arbeitsplätze hinzugekommen sind. Dieser Sektor zeichnet sich aus durch eine hohe Vollzeitquote, eine verbreitete Tarifbindung und dementsprechend hohe Löhne, wie auch das Kapitel zu den Verdiensten zeigt. Ganz anders ist die Situation im Dienstleistungsbereich, der deutlicher geprägt ist von atypischen Beschäftigungsformen – von Teilzeit, Minijobs und in zunehmendem Maße auch von Werkvertragsarbeit und Leiharbeit.

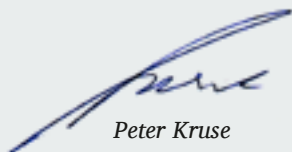
Die Arbeitnehmerkammer berichtet jährlich über die Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen. Viele Entwicklungen zeigen sich allerdings nur in der mittel- oder langfristigen Perspektive. Daher ergänzen wir, wo immer dies angemessen erscheint, Betrachtungen über mehrere Jahre. Sieht man sich unter diesem Gesichtspunkt die Entwicklung der Erwerbstätigkeit an, so zeigt sich ein ebenso bedenklicher wie kontinuierlicher Abstand zum Durchschnitt der übrigen westlichen Bundesländer. Das Land Bremen befindet sich nach wie vor im Strukturwandel. Wie in der gesamten Bundesrepublik haben sich die wirtschaftlichen Aktivitäten, insbesondere der Aufbau von Beschäftigung, zum Dienstleistungssektor verschoben. Bremens industrielle Kerne sichern dem Stadtstaat zwar eine hohe, oft überdurchschnittliche Wirtschaftsleistung, mittel- bis langfristig entstehen Arbeitsplätze jedoch im Dienstleistungssektor. Und dies in Bremen weniger dynamisch als anderswo.

Politische Aufmerksamkeit gebührt daher aus unserer Sicht nicht nur den bedeutenden industriellen Kernen der bremischen Wirtschaft, sondern auch dem Dienstleistungssektor. Haben wir uns im letzten Bericht intensiv mit den sogenannten wissensintensiven Dienstleistungen beschäftigt, so sind es in diesem Jahr die Kontraktlogistik und die Pflege, denen wir eigene Kapitel widmen. Dass von den Betriebsräten in der Logistik die Einführung des Mindestlohns als ‚segensreich‘ bezeichnet wird, sagt einiges über die dort herrschenden Lohnstrukturen. Aus unserer Sicht ein Grund, genauer hinzugucken und sich im Rahmen von politischen Gesprächen mit Betriebsräten über mögliche Verbesserungen auszutauschen. In der Pflege stehen zunächst andere Themen im Vordergrund: Der Fachkräftemangel ist hier – trotz erhöhter Ausbildungszahlen – deutlich ausgeprägter als im restlichen Bundesgebiet. Und nach wie vor fehlt es an einer ernst gemeinten politischen Strategie, die Pflegeberufe aufzuwerten. Hierzu sind aus unserer Sicht bundesweite Verabredungen über Personalbemessungen notwendig wie auch endlich eine auskömmliche Finanzierung durch die diversen Kostenträger.

Eine Entwicklung innerhalb der Branchen beschäftigt die Arbeitnehmerkammer ganz besonders und somit auch in diesem Lagebericht: die Digitalisierung. Auch wenn wir die Szenarien über den massenhaften Abbau von Arbeitsplätzen nicht teilen, werden doch erhebliche Veränderungen der Arbeitswelt damit einhergehen. Für den Bericht haben wir eine Befragung ausgewertet, die Bremer Betriebsräte nach dem Grad der Digitalisierung und nach den Auswirkungen befragt. In diesem Bericht begrenzt sich die Auswertung auf den Bereich der Dienstleistungen – nicht zuletzt, weil vielerorts davon ausgegangen wird, dass nur die Industrie von den neuen Entwicklungen betroffen sein wird. Dass dem nicht so ist, zeigt für Bremen auch diese Befragung: Auch wenn die Auswirkungen insgesamt noch überschaubar sind – in einzelnen Branchen ist die Veränderung der Arbeit bereits weit fortgeschritten, dazu gehört der Einzelhandel, die Logistik und auch der Bankensektor.

Liebe Leserin und lieber Leser, Sie finden in diesem Bericht noch viele weitere Artikel und Themen, mit denen wir uns intensiv beschäftigt haben. Dazu gehören die sich ebenfalls aus der Digitalisierung ergebenden neuen Anforderungen an den Arbeitsschutz, die nahezu stagnierende Zahl der Langzeitarbeitslosen, die Entwicklung des Ausbildungsgeschehens, aber auch das Thema einer wachsenden und familienfreundlichen Stadt. Wir hoffen in jedem Fall auf Ihr Interesse, freuen uns jederzeit über Rückfragen und Anmerkungen und diskutieren gerne auch persönlich über unsere Schlussfolgerungen.

---



*Peter Kruse*  
Präsident der  
Arbeitnehmerkammer Bremen



*Ingo Schierenbeck*  
Hauptgeschäftsführer der  
Arbeitnehmerkammer Bremen



01

# Finanzen / Wirtschaft / Beschäftigung

---



# Reform des Länderfinanzausgleichs – was heißt das für Bremen?

## In aller Kürze:

Bund und Länder haben sich auf eine Reform des Länderfinanzausgleichs geeinigt. Durch eine Umstellung des Systems werden direkte Zahlungen unter den Ländern hinfällig, der Ausgleich erfolgt allein über die Verteilung der Umsatzsteuer. Der Bund erhält erweiterte Kompetenzen, die Länder bekommen im Gegenzug mehr Geld. Auch Bremen gewinnt deutlich und erhält zudem ab 2020 ebenso wie das Saarland jährlich 400 Millionen Euro als Sanierungshilfe. Das eröffnet nicht nur eine finanzpolitische Perspektive, sondern auch zusätzlichen Ausgabenspielraum, den es weitsichtig zu nutzen gilt. Neben Maßnahmen, die die soziale und wirtschaftliche Basis Bremens und Bremerhavens stärken, wird ein Teil des Geldes – wie mit dem Bund verabredet – in die Schuldentilgung fließen. Alle Ausgabenwünsche wird man hierzulande auch zukünftig nicht erfüllen können, falls der Konsolidierungspfad beibehalten werden soll. Dann hat der Stadtstaat Bremen allerdings eine echte Chance, selbst gesteckte Haushaltsziele tatsächlich erreichen zu können.

➔ Nach Jahren der politischen Auseinandersetzung ist es Ende 2016 auf Basis des Vorschlags der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten gelungen, eine Einigung über die Reform des Länderfinanzausgleichs zu erzielen. Nach der grundsätzlichen Zustimmung des Bundes könnten die letzten notwendigen Konkretisierungen nun zügig abgearbeitet werden, um den Gesetzesentwurf früh im Wahljahr 2017 durch den parlamentarischen Prozess zu bringen. Für die öffentlichen Haushalte hieße das Planbarkeit und Verlässlichkeit.

Vorgesehen ist eine gravierende Umstellung: Statt des zweistufigen Verfahrens aus sogenanntem Umsatzsteuervorwegausgleich und dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne erfolgt ein Ausgleich der Finanzkraft zukünftig im Wesentlichen bereits im Rahmen des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Das heißt: „Arme“ Länder bekommen

mehr, „reiche“ Länder weniger von der Umsatzsteuer ab. Direkte Zahlungen zwischen den Ländern entfallen – und damit auch die Etikettierung als „Nehmer-“ oder „Geberland“. Dazu gibt der Bund vier Milliarden Euro seines Anteils am Umsatzsteueraufkommen ab, die dann zusätzlich zur Verteilung unter den Ländern zur Verfügung stehen. Außerdem steigen die Ergänzungszuweisungen, die der Bund zur Angleichung der finanziellen Möglichkeiten bezahlt: Die sogenannten allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen schließen die Finanzkraftlücke zwischen den Ländern zusätzlich, daneben stellt der Bund weitere Gelder für „Sonderbedarfe“ bereit. Hier fehlt zwar eine klare Systematik ebenso wie die verfassungsrechtlich geforderte zeitliche Befristung, um eine Zustimmung aller Länder erreichen zu können, wurde dies jedoch bewusst in Kauf genommen.

Durch die vollzogene „Vertikalisierung“ im Länderfinanzausgleich – schon vom Bund zu den Ländern fließt das Geld bedarfsorientiert – und den Wegfall der „horizontalen“ Zahlungsströme unter den Ländern, sinkt die Streitfähigkeit zwischen den Ländern, die Solidarität bleibt gleichwohl gewahrt und die Transparenz wird erhöht. Das ist eine Verbesserung im Vergleich zur noch bis einschließlich 2019 bestehenden Regelung. Positiv zu bewerten sind auch einige weitere Elemente der Einigung: So soll die Finanzkraft der Kommunen zukünftig stärker in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden, was nicht nur sachlich begründbar ist, da Länder- und Gemeindeebene unweigerlich zusammengehören, sondern auch zusätzliches Geld für Bremen bedeutet – zulasten der süddeutschen Länder mit ihren einkommensstarken Kommunen. Das Bundesprogramm im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) wird fortgeführt und die Einwohnerwertung, die die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten anerkennt, bleibt



auch der Höhe nach unangetastet. Die anhängige Klage, die die Regierungen Bayerns und Hessens vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht hatten und die sich insbesondere gegen die fiskalische Absicherung der Stadtstaaten gerichtete hatte, ist durch die langfristig angelegte Reformvereinbarung hinfällig. All dies ist gut für das Land Bremen. Kritisch zu sehen ist, dass der Bund im Gegenzug zu seinen finanziellen Zugeständnissen an die Länder weitere Kompetenzen an sich zieht. Seinen Einfluss baut er so deutlich aus: Von der Bundesautobahngesellschaft, mit der ein – wenn auch für Bremen von untergeordneter Bedeutung – massiver Personalübergang von den Ländern auf den Bund verbunden ist, über die Regelungsbefugnisse bei der Steuerverwaltung bis hin zu Steuerungsrechten bei gewährten Finanzhilfen, beispielsweise im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur und damit auf einem klassischerweise von den Ländern bestelltem Politikfeld. Durch diese Mitbestimmung des Bundes werden die Selbstbestimmungsrechte der Länder und ihrer Parlamente, die verständlicherweise auf die finanziellen Hilfen aus Berlin nicht verzichten wollen, weiter beschnitten.

## Gute Haushaltszahlen und Sanierungshilfen – Chance für Bremen

Dennoch ist Bremen zweifellos ein Gewinner der Verhandlungsergebnisse. Strukturell kann das Land mit Mehreinnahmen von 87 Millionen Euro im Vergleich zur bislang ab 2020 gültigen Gesetzesgrundlage rechnen. Das entspricht einem Plus von 131 Euro je Einwohner und damit mehr als im Bundesdurchschnitt (plus 106 Euro je Einwohner) und mehr als in jedem anderen westdeutschen Bundesland.<sup>1</sup> Allerdings: Diese Zahlen kommen nur zustande, wenn der Vergleich zur bisher ab 2020 angenommenen Situation gezogen wird. Einige Zahlungen des Bundes sind noch bis Ende 2019 befristet (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Seehafenhilfen, Entflechtungsmittel) – eine nun verabredete Verlängerung stellt dann aber keine Mehreinnahme in 2020 gegenüber 2019 dar. Die tatsächlichen zusätzlichen Spielräume (im Vergleich zur aktuellen Situation bis 2019) fallen daher weitaus geringer aus: Die Einnahmen erhöhen sich von 2019 auf 2020 nicht um 87 Millionen Euro, sondern lediglich um ungefähr die Hälfte dieses

Betrags.<sup>2</sup> Zudem sind die Mehreinnahmen größtenteils nicht dynamisiert, steigen also langsamer als die allgemeine Entwicklung der Steuereinnahmen.<sup>3</sup> Und: Noch ist der bremische Haushalt nicht strukturell ausgeglichen, wie ab dem Jahr 2020 zugesagt. Die noch verbleibende Finanzierungslücke muss also zunächst einmal geschlossen werden.

Besonders wichtig für Bremen sind die zusätzlich vereinbarten Sanierungshilfen. Ab 2020 soll die Hansestadt ebenso wie das Saarland jährlich 400 Millionen Euro erhalten, die die aktuell – bei Einhaltung der Sparvereinbarungen – gezahlten Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Millionen Euro pro Jahr ablösen. Strittig war bis zuletzt noch die genaue Ausgestaltung der Hilfen samt möglicher Befristung und Verwendungsaufgaben. Die Regelung sieht nun keine explizite Befristung vor, die Vereinbarung läuft mindestens 15 Jahre. Und für die Schuldentilgung gebunden ist lediglich ein kleiner Teil: jährlich 50 Millionen Euro als Pflicht-Sockel, zusätzlich variabel im Durchschnitt 30 Millionen Euro pro Jahr. So ergibt sich eine verabredete

<sup>2</sup> Den sich aus den ausgeweiteten Bundesergänzungszuweisungen (+75 Millionen Euro), den weiterlaufenden Finanzierungshilfen der Hafentlasten (+11 Millionen Euro) und dem GVFG-Bundesprogramm (+6 Millionen Euro) bei Mindereinnahmen durch die Zusammenlegung von Umsatzsteuerverteilung und Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (-5 Millionen Euro) ergebenden Mehreinnahmen von 87 Millionen Euro, die oftmals für 2020 in Bremen ausgewiesen werden, sind die Einnahmen aus dem GVFG (6 Millionen Euro), die Seehafenhilfen (11 Millionen Euro) und die sogenannten Entflechtungsmittel (ca. 30 Millionen Euro), die in Umsatzsteueranteile umgewandelt werden, gegengerechnet, da diese Gelder auch zurzeit schon gezahlt werden (nach aktueller Gesetzeslage vor der Reform jedoch 2019 auslaufen würden) und insofern keine echten Mehreinnahmen in 2020 darstellen.

<sup>3</sup> Das heißt: Wenn die Steuereinnahmen – beispielsweise wegen guter konjunktureller Lage oder aufgrund der allgemeinen Preisentwicklung – deutschlandweit ansteigen, steigen die bremischen Mehreinnahmen nicht im selben Maße, sondern lediglich unterproportional, da eben ein Teil, insbesondere die Sanierungshilfen, als Festbetrag ausgestaltet ist.

<sup>1</sup> Berechnungsgrundlage: Steuerschätzung Mai 2016.



Schuldentilgung von jeweils 400 Millionen Euro in fünf Jahren, was einem Fünftel der Gesamtsumme der ergänzenden Hilfen entspricht. Zudem wurde von Bremer Seite die Zusage gemacht, wirtschafts- und finanzkraftstärkende Maßnahmen zu ergreifen. Sanktionen bei Nichteinhaltung sind nicht vorgesehen. Dass der Bund die besondere Situation anerkennt und die Verwendung der Mittel weitestgehend in die Hände der beiden Länder legt, ist ein großer Verhandlungserfolg für Bremen und das Saarland.

---

„Eine hohe Wirtschaftskraft stärkt den Standort – aber investive Maßnahmen lohnen sich für den bremischen Haushalt kaum. So scheint Schuldentilgung *fiskalisch* die nachhaltigste Option zu sein.“

### Finanzpolitische Perspektive durch zusätzliche Mittel: städtische Basis stärken, investieren, tilgen

Hierzulande stellt sich dadurch die Frage, wie das zusätzliche Geld verwendet werden soll. Die Antwort kann nur ein Dreiklang sein, durch den die soziale Basis Bremens und Bremerhavens gestärkt, nötige Investitionen getätigt und das Schuldenproblem angegangen wird.

Zum einen können die Spielräume genutzt werden, um städtische Leistungen zu erhalten und auszubauen. Zukünftig steht mehr Geld zur Verfügung, um die Primärausgaben auf einem stadtstaatenadäquaten Niveau und Lebensverhältnisse in Bremen gleichwertig mit denen in anderen deutschen Großstädten zu realisieren. Das macht es auch möglich, politisch wieder Schwerpunkte zu setzen und nicht allorts den Rotstift ansetzen zu müssen. Die soziale Infrastruktur in Bremen und Bremerhaven könnte dadurch sicherlich gestärkt werden.

Ein Teil der zusätzlichen Mittel könnte auch in sinnvolle Investitionsprojekte gehen, für die bislang kein Geld zur Verfügung stand. So würden nicht nur die Auflagen des Bundes, nämlich die Wirtschafts- und Finanzkraft zu stärken, erfüllt, sondern auch bleibende Werte geschaffen. Der zweifellos vorhandene Investitionsstau in die materielle und immaterielle Infrastruktur könnte dadurch teils aufgelöst und die Lebens- und

Arbeitsbedingungen im Zwei-Städte-Staat verbessert werden. Eine hohe Wirtschaftskraft stärkt den hiesigen Standort, trägt zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen bei und ist wichtig für das Selbstverständnis Bremens als Großstadt. Die neuste Abrechnung des Länderfinanzausgleichs zeigt auch, dass hier eine Trendumkehr herbeigeführt werden muss: Bremens Finanzkraft im Vergleich zu den übrigen Ländern ist abermals gesunken. Es ist allerdings auch Teil der Wahrheit, dass die finanzielle Basis des Stadtstaates durch Investitionen nicht grundlegend verbessert werden kann. Für ein kleines Bundesland sind die fiskalischen Rückflüsse zu gering. Das heißt, selbst wenn investive Maßnahmen die Wirtschaftskraft erhöhen, lohnt sich dies für den Bremer Haushalt oft kaum. Eventuelle Steuermehreinnahmen werden zudem im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wieder umverteilt. Die Idee, durch Investitionen entstandene Schulden über höhere Einnahmen wieder tilgen zu können, ist in Bremen nicht neu, war bislang aber nicht von übermäßigem Erfolg gekrönt. Ansonsten bestünde heute nicht der hohe Schuldenstand bei gleichzeitig hohem Investitionsbedarf.

So scheint die Schuldentilgung die fiskalisch nachhaltigste Option darzustellen. Aktuell fallen nur gut drei Prozent Zinsen auf die bremischen Schulden an. Damit hat Bremen heute weniger Zinsausgaben zu tragen als Mitte der 1990er-Jahre – trotz eines Anstiegs des Schuldenstandes von unter acht auf über 20 Milliarden Euro. Zwar gibt es keine Indizien für einen baldigen Anstieg des Zinsniveaus, mittelfristig bleibt dieses Risiko aber bestehen. Und eine Änderung der durchschnittlichen Zinssätze im bremischen Schuldenportfolio von drei auf nur vier Prozent würde zusätzliche Ausgaben von über 200 Millionen Euro verursachen. Gegen dieses Risiko ist die beste Vorbeugung ein sinkender Schuldenstand. Eine geringere Verschuldung trägt auch zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität bei. Daher besteht der Bund darauf, einen Teil der von ihm gewährten Sanierungshilfen für die Schuldentilgung zu verwenden. Die entsprechenden Haushaltsüberschüsse sollten ab 2020 erreicht werden – die im Laufe der Zeit dann sinkenden Zinsausgaben stehen wiederum anderweitig zur Verfügung.

Letztlich besteht wohl breiter Konsens, dass die Verwendung der zusätzlichen Ausgabenspielräume sich in diesem Dreiklang widerspiegeln muss. Gleichwohl kommt es auf die Gewichtung der möglichen Alternativen an. Diese Debatte wird die Bremer Politik noch einige Zeit begleiten. Nach entsprechenden Haushaltsberatungen wird am Ende die Bremische Bürgerschaft entscheiden, wohin die Mittel konkret fließen.

## Den Rückenwind nachhaltig nutzen

Die Spielräume im bremischen Haushalt werden durch die Reform des Länderfinanzausgleichs steigen. Finanzpolitisch wird dem Land wieder eine Perspektive geboten – auch vor dem Hintergrund der überraschend guten Haushaltszahlen für 2016, in dem (inklusive der Konsolidierungshilfen) durch höhere Steuereinnahmen, mehr Geld vom Bund und aus dem Länderfinanzausgleich, geringere Zinszahlungen und niedrigere Ausgaben für geflüchtete Menschen gar ein kleiner Überschuss erzielt werden konnte. Dennoch bleibt die Einhaltung des Konsolidierungspfades, die für 2016 gesichert ist, eine Herausforderung. Ein Einbruch von Konjunktur und Steuereinnahmen, ein überraschender Anstieg des Zinsniveaus oder Steuersenkungspläne des Bundes könnten sich negativ auf Bremens finanzielle Situation auswirken. Insofern sollte der angeordnete Sparkurs nicht leichtfertig über Bord geworfen werden. Alle Ausgabenwünsche werden auch zukünftig nicht befriedigt werden können, sonst wird das Geld abermals nicht reichen. Insbesondere dauerhafte Ausgabeverpflichtungen sollten nur mit Vorsicht eingegangen werden. Bei aller berechtigten Freude über die – in der Tat sehr erfreuliche – Einigung zum Länderfinanzausgleich und den Sanierungshilfen darf nicht vergessen werden, dass die Zugeständnisse auch eine „letzte Chance“ für Bremen sein könnten. Der Bund und die anderen Länder dürften nun erwarten, dass Bremen bis 2020 den Konsolidierungspfad weiterhin bestreitet und ab 2020 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegt und darüber hinaus die Tilgungsvereinbarungen einhält. Es liegt im eigenen Interesse, dieses entgegengebrachte Vertrauen nicht zu enttäuschen – auch, um eventuell über die garantierten 15 Jahre die gefundenen Regelungen beizubehalten. Nachdem in Bremen zu Recht auf die hohen strukturellen Vorbelastungen insbesondere in Form von Zinsausgaben hingewiesen und auf dieser Basis Hilfen eingefordert wurden, sollte nun auch glaubwürdig der Kern des Problems – der hohe Schuldenstand – angegangen und ein substanzieller Teil der Sanierungshilfen neben der konsumtiven und investiven Verwendung auch in die Tilgung geleitet werden. Dies würde den Haushalt mittelfristig krisenfester machen. Insofern gilt es nun, den Rückenwind zu nutzen, um Bremen und seine Haushalte zukunftsfähig aufzustellen.

Jörg Muscheid

# Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremen

## In aller Kürze:

Wie in den Vorjahren war die wirtschaftliche Entwicklung auch 2016 in Deutschland stabil. Aufgrund der guten Binnenkonjunktur ist die Wirtschaft mit real 1,9 Prozent stärker als im Vorjahr und stärker als in der übrigen Eurozone gewachsen. Auch die Zahl der Erwerbstätigen hat einen neuen Höchststand erreicht. Damit scheint die Wirtschaft auf den ersten Blick zwar auf einem stabilen Wachstumspfad zu sein, allerdings stehen für die mittelfristige Entwicklung 2017 entscheidende Weichenstellungen an: die Unsicherheit über die amerikanische Wirtschafts- und Handelspolitik, der zunehmende Protektionismus in der Welt, der Höhenflug des Dollars und nicht zuletzt die nach wie vor ungelösten Probleme in der Eurozone, verstärkt durch den sogenannten Brexit. All diese Entwicklungen bergen erhebliche Risiken für die zukünftige Entwicklung und bedürfen der politischen Gestaltung. Gerade Bremen als stark exportorientiertes Bundesland ist von diesen Entwicklungen betroffen. Zudem zeigt die langfristige Betrachtung, dass das Land Bremen sich bei der Arbeitsplatzentwicklung immer stärker von der Entwicklung der „alten“ Bundesländer abkoppelt – trotz starker Wachstumsraten beim Wirtschaftswachstum.

### Aufschwung setzt sich fort – Rahmenbedingungen werden schwieriger

➔ Die deutsche Wirtschaft setzt wie in den Vorjahren den Aufschwung fort – trotz Brexit und anderer internationaler Turbulenzen. Mit einem realen Wirtschaftswachstum von 1,9 Prozent wurde sowohl das Vorjahresergebnis (+ 1,7 Prozent) als auch der langjährige Mittelwert (+ 1,4 Prozent) deutlich übertroffen. Mit diesem Ergebnis hat Deutschland nach wie vor eine Sonderrolle in Europa. Das positive Wachstum im vergangenen Jahr wurde wiederum in erster Linie von den

Konsumausgaben der privaten Verbraucher getragen. Neben den positiven Tarifabschlüssen und der niedrigen Inflationsrate hat auch die sinkende Arbeitslosigkeit zu diesem Ergebnis beigetragen. Aber auch die Konsumausgaben des Staates haben mit einem Plus von 4,0 Prozent deutlich zugelegt. Daneben sind auch positive Wachstumsraten bei den Investitionen zu verzeichnen: Die Ausrüstungsinvestitionen (in Maschinen und Geräte) nahmen um 1,1 Prozent zu, die Bauinvestitionen – vor allem getragen durch den Wohnungsbau – sogar um 3,0 Prozent. Von der außenwirtschaftlichen Seite her wurde die Wirtschaftsentwicklung 2016 allerdings leicht gebremst. Der Anstieg der Importe überstieg leicht die Entwicklung der Exporte; der Außenbeitrag als Saldo dieser Größen war daher 2016 geringer und hatte eine leicht dämpfende Wirkung auf das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts.<sup>1</sup>

Doch zugleich markiert das Jahr 2016 einen historischen Termin in der wirtschaftspolitischen Entwicklung. Neben der Unsicherheit über den zukünftigen wirtschafts- und handelspolitischen Kurs der USA und den anstehenden Wahlen in mehreren europäischen Ländern, ist allem voran der sogenannte „Brexit“ zu nennen – also der geplante Ausstieg Großbritanniens aus dem EU-Binnenmarkt. Mit dem Ausgang des Referendums vom 23. Juni hat die langjährige Politik der europäischen Einigung einen unerwarteten Rückschlag erhalten. Die konkreten Austrittsverhandlungen

<sup>1</sup> Vgl. DIW Wochenbericht 50/2016: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung im Winter 2016; IAB 2017: Aktuelle Berichte, Einschätzung des IAB zur wirtschaftlichen Lage; Statistisches Bundesamt: Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 4. Quartal 2016.

werden 2017 erst beginnen und angesichts der hohen Bedeutung Großbritanniens für den Binnenmarkt und seiner Rolle als wichtiger Beitragszahler für den EU-Haushalt werden die Verhandlungen lange und schwierig. Doch schon jetzt gehen die Wirtschaftsforschungsinstitute davon aus, dass sich die mit dem Brexit verbundene Unsicherheit aktuell niederschlägt. Vor allem international agierende Unternehmen könnten deutlich weniger investieren, so die Befürchtung. Die mittelfristigen Folgen sind dagegen mit hoher Unsicherheit behaftet. Wirtschaftsförderer aus Hamburg und Bremen überlegen zwar, gezielt auf Unternehmen aus den USA und Asien mit Sitz in Großbritannien zuzugehen, die um ihren künftigen Zugang zum europäischen Binnenmarkt fürchten. Doch es gibt auch Gefahren: So plant die britische Regierung, nach dem Verlassen der EU durch einen Steuerwettbewerb andere europäische Länder zu unterbieten und Unternehmen zu halten beziehungsweise in Großbritannien anzusiedeln. Das birgt das Risiko einer Renationalisierung der Wirtschaftspolitik. Wenn eine solche Politik entsprechende Reaktionen anderer Länder nach sich zieht, wird Europa deutlich geschwächt.

In diesem Zusammenhang findet auch seit Ende 2016 die Entwicklung in Griechenland wieder mehr Beachtung – ein Problemfall, der vor dem Hintergrund der Flüchtlingszuwanderung lange aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwunden ist. Die nach wie vor gespaltene konjunkturelle Entwicklung in Europa mit hoher (Jugend-)Arbeitslosigkeit und harten Einschnitten in die jeweiligen Sozialsysteme bilden im Zusammenwirken mit dem Brexit und der Unsicherheit über die zukünftige Politik der US-Regierung ein riskantes Szenario für die nächsten Jahre, von dem besonders die Exportnation Deutschland – und hier insbesondere auch das am stärksten exportorientierte Bundesland Bremen – betroffen sind.

---

„Die Wirtschaftsforschungsinstitute gehen davon aus, dass sich die mit dem Brexit verbundene Unsicherheit aktuell niederschlägt. Vor allem international agierende Unternehmen könnten deutlich weniger investieren.“

Die aktuelle Lage verstärkt erheblich die Risiken der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung. Zudem fehlen weltwirtschaftliche Impulse, die zu einer Stabilisierung beitragen könnten. Unklar ist auch, in welche Richtung sich die Inflationsraten bewegen werden. Der langjährige Rückgang der Inflation hatte 2015 mit 0,3 Prozent seinen Tiefpunkt erreicht. Im Jahresverlauf 2016 stiegen die Verbraucherpreise wieder deutlich an – eine Entwicklung, die für die realen Einkommen der Arbeitnehmer von entscheidender Bedeutung ist. Allerdings wird nicht mit einem gravierenden Anstieg der Verbraucherpreise gerechnet, da vor allem die Verteuerung des Öls 2016 das Preisniveau in die Höhe getrieben hat. Die „Kerninflation“ – also die Inflationsrate ohne die stark schwankenden Preisentwicklungen bei Energie und Lebensmitteln – bewegte sich auch 2016 kaum.

Vor diesem Hintergrund sind die Prognosen für das laufende Jahr etwas zurückhaltender. Unbestritten gestalten sich infolge der oben skizzierten Entwicklungslinien die Rahmenbedingungen für die nächsten Jahre schwieriger, doch für 2017 und 2018 wird im Wesentlichen von Kontinuität bei Konsum, Exporten und Investitionen ausgegangen, sodass die Wachstumsraten weiter auf einem ähnlichen Niveau wie in den Vorjahren liegen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. DIW Wochenbericht 50/2016; Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung im Winter 2016.

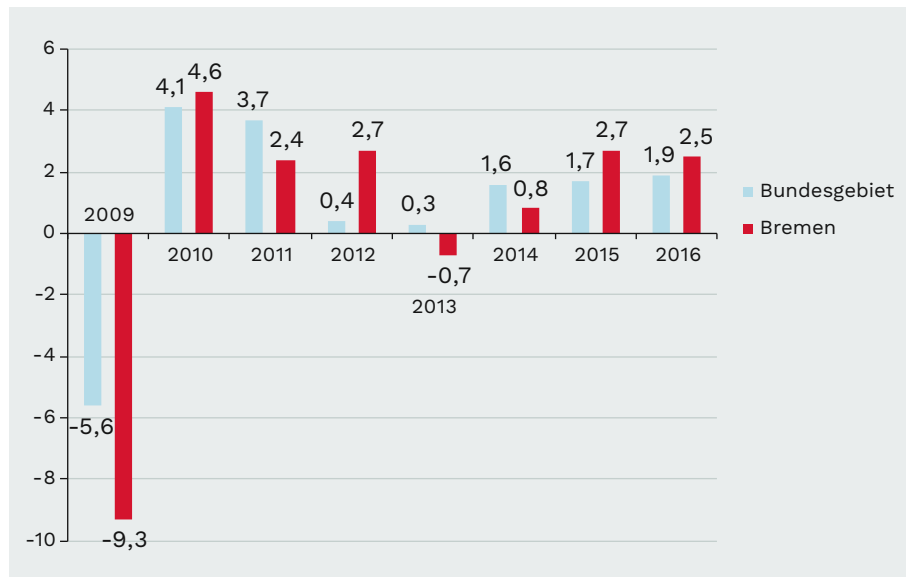


### Entwicklung im Land Bremen

Im Land Bremen hat sich auch 2016 die positive Einschätzung der wirtschaftlichen Lage durch die Betriebsräte fortgesetzt – ungeachtet der nach wie vor schwierigen Rahmenbedingungen. Insgesamt wird die aktuelle Situation als stabil eingeschätzt. Bei der Beurteilung der zukünftigen wirtschaftlichen Perspektiven gehen die Meinungen allerdings stark auseinander:

37 Prozent der Betriebsräte bezeichnen die aktuelle wirtschaftliche Lage ihres Betriebes als „gut“, ebenfalls rund 37 Prozent zumindest als „befriedigend“. 27 Prozent der Betriebsräte bewerten die derzeitige Geschäftslage ihres Betriebes als „eher schlecht“ oder „schlecht“ (Stand: Februar 2016). Noch im Jahr davor war die überwiegende Mehrheit der Betriebsräte der Meinung, dass sich die wirtschaftliche Lage ihres Betriebes 2015 „etwa gleichbleibend“ entwickelt – doch 2016 ist der Anteil von rund 70 Prozent auf 40 Prozent zurückgegangen. Gleichzeitig haben sowohl die negativen als auch die positiven Stimmen deutlich zugenommen: eine Polarisierung der Einschätzungen hinsichtlich der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung. Auch die Statistik belegt, dass die Wirtschaftsentwicklung bis zur Jahresmitte 2016<sup>3</sup> deutlich stärker als im Vorjahr ist. Nach dem massiven Einbruch im Jahr 2009 und einem leichten Rückschlag 2013 ist daher in der mittelfristigen Betrachtung ein positiver Trend zu erkennen.

**Abbildung 1:**  
Wirtschaftswachstum 2009 bis 2016 in Prozent

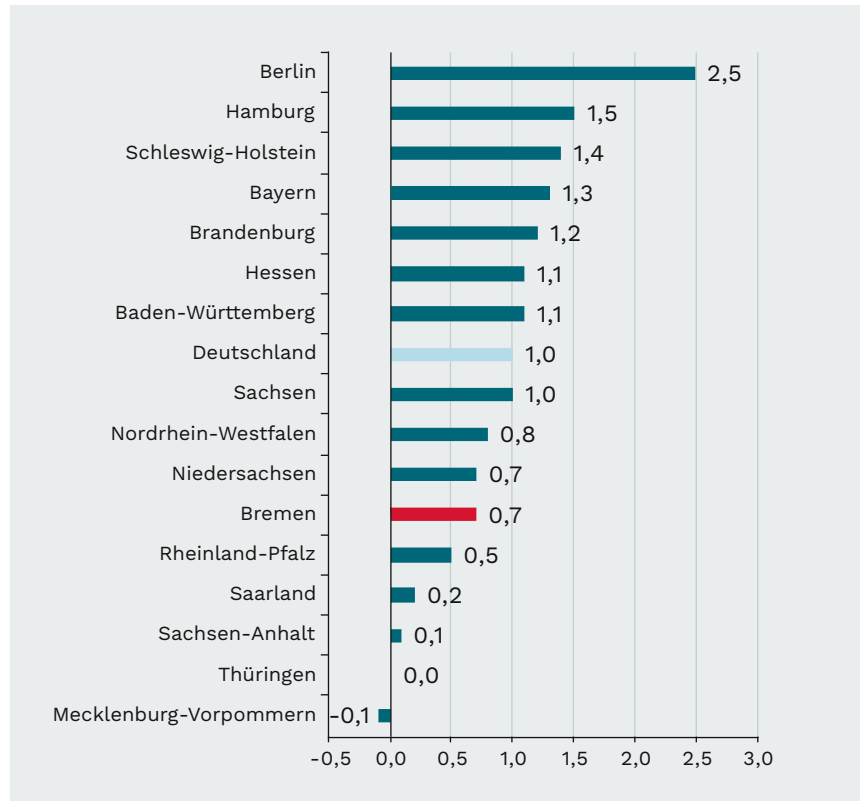


Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Darstellung

<sup>3</sup> Aktuellere Daten zum BIP lagen bis Redaktionsschluss nicht vor.

**Abbildung 2:**

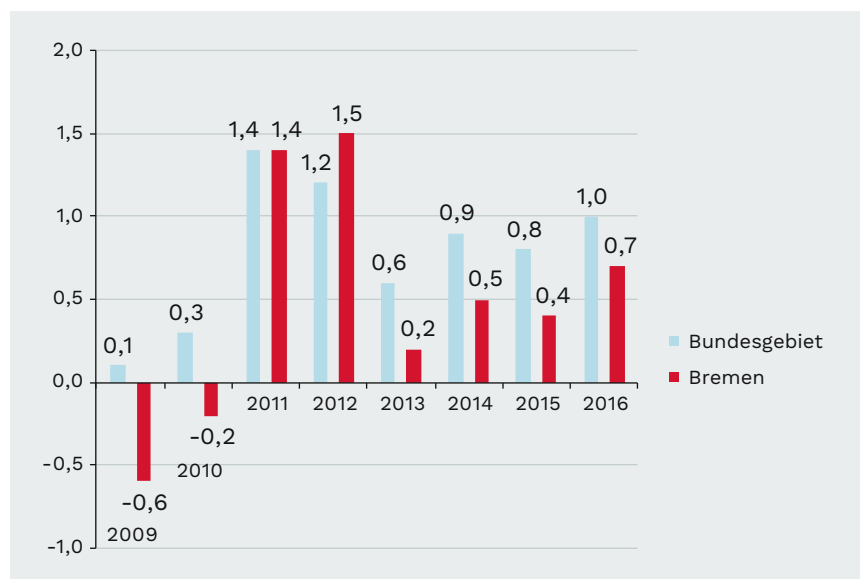
**Entwicklung der Erwerbstätigkeit in den Bundesländern 2016 in Prozent**  
Erwerbstätige am Arbeitsort; Veränderung zum Vorjahr in Prozent



Quelle: Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; eigene Darstellung

**Abbildung 3:**

**Entwicklung der Erwerbstätigkeit 2009 bis 2016 in Prozent**



Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; eigene Darstellung

Das Ergebnis für das erste Halbjahr 2016 ist allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Mit einem Wachstum von 2,5 Prozent expandierte die Wirtschaft anscheinend deutlich stärker als im Bundesdurchschnitt. Aber die Erwerbstätigenzahlen – hier liegen Ende Januar 2017 bereits die Ergebnisse für das Gesamtjahr 2016 vor – zeigen ein anderes Bild: Mit rund 422.700 Erwerbstätigen ist 2016 zwar ein neuer historischer Höchststand zu verzeichnen, doch die Entwicklung Bremens liegt hinter der Entwicklung im Bundesgebiet zurück: Bremen konnte 2016 ein Wachstum von lediglich 0,7 Prozent erzielen, im Bundesgebiet dagegen lag das Plus mit 1,0 Prozent wie schon im Vorjahr deutlich höher.

Auch im Hinblick auf die Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen setzt sich also 2016 der Trend der Vorjahre fort. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Entwicklung in Bremen und im Bundesgebiet seit 2009.

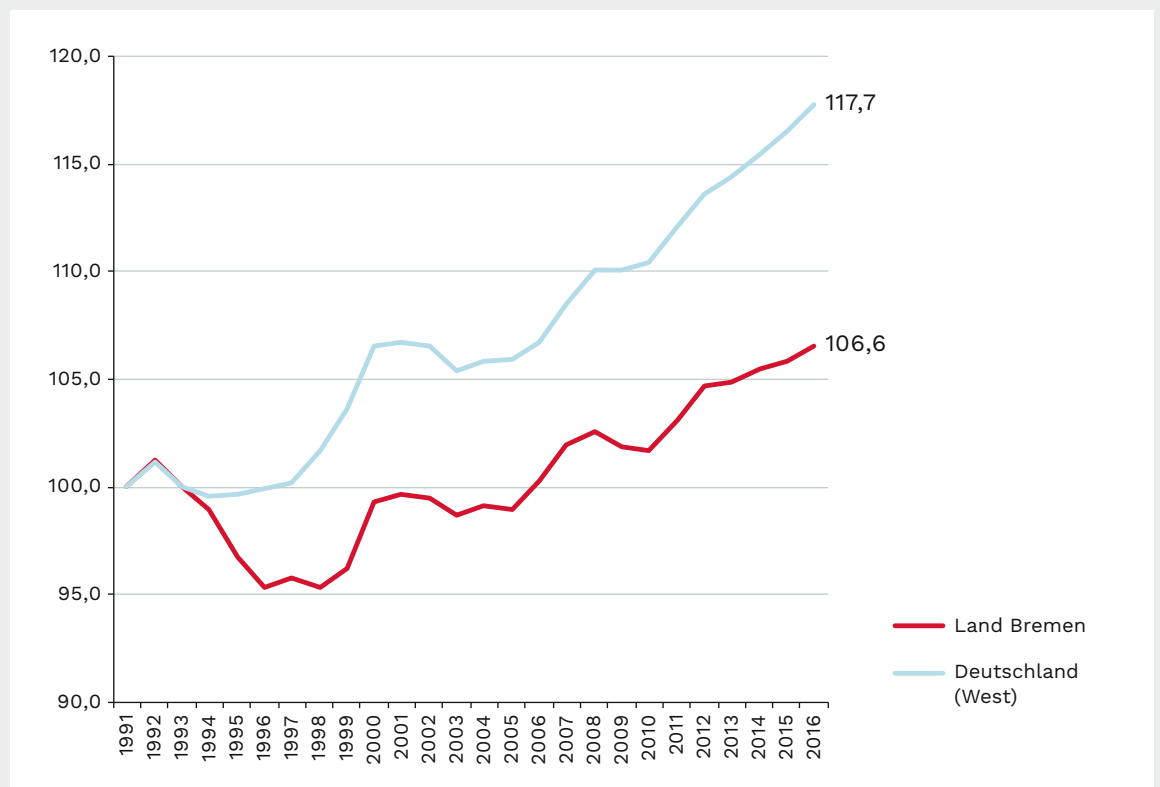
Zu den Erwerbstätigen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zählen alle Personen, die als Arbeitnehmer (einschließlich Beamte und geringfügig Beschäftigte) oder als Selbstständige beziehungsweise als mithelfende Familienangehörige eine auf wirtschaftlichen Erwerb gerichtete Tätigkeit ausüben, unabhängig vom Umfang dieser Tätigkeit. Von den 422.700 Erwerbstätigen im Land Bremen waren 319.041 sozialversicherungspflichtig beschäftigt – 7.851 mehr als 2015. Erfreulich ist, dass in 2016 im Land Bremen mehr Vollzeitstellen (4.791) als Teilzeitstellen (3.093) entstanden sind.

### Exkurs

Wählt man eine langfristige Perspektive und blendet dabei die „neuen“ Bundesländer aus, die sich jeher deutlich schwächer als die „alten“ Bundesländer entwickeln, wird deutlich: Bremen hat sich bei der Arbeitsplatzentwicklung deutlich von Westdeutschland abgekoppelt. Die Zahl der Arbeitsplätze ist zwar seit 1991 um rund 26.000 (+6,6 Prozent) auf jetzt 422.700 gestiegen. Das ist auf den ersten Blick beachtlich, doch im Vergleich zu den „alten“ Bundesländern nicht viel: Statt der 6,6 Prozent zusätzlicher Arbeitsplätze in Bremen sind in den übrigen „alten“ Bundesländern im selben Zeitraum 17,7 Prozent mehr Arbeitsplätze entstanden. Wie der Rückblick zeigt, hat das erste Sanierungsprogramm

1994 – 2004 mit seinen erheblichen Investitionen – vor allem aber auch der Wachstumsschub durch die Wiedervereinigung – die Abkopplung Bremens zunächst begrenzen können. In der ersten Dekade des neuen Jahrtausends verringerte sich vor diesem Hintergrund die Abkopplung zunächst und erreichte einen Tiefstand 2006 mit einem Abstand von 6,4 Prozentpunkten zur Entwicklung in den „alten“ Bundesländern. In den nächsten Jahren hat sich die Abkopplung Bremens kontinuierlich vertieft – trotz guter Wachstumsraten beim Bruttoinlandsprodukt. Der Rückstand Bremens gegenüber der Entwicklung in den „alten“ Bundesländern liegt 2016 bei rund 11 Prozentpunkten.

**Abbildung 4:**  
Langfristige Entwicklung der Erwerbstätigkeit



Erwerbstätige am Arbeitsort; 1991=100

Quelle: Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; eigene Berechnungen



Im aktuell abgelaufenen Jahr 2016 lagen Licht und Schatten bei der wirtschaftlichen Entwicklung im Land Bremen eng beieinander:

- ▶ **In Bremerhaven** wurden die Erwartungen, die mit dem Einstieg der asiatischen Genting Group bei der Lloyd Werft im September 2015 verbunden waren, 2016 enttäuscht. Hier hatte man zunächst mit bis zu 1.000 neuen Arbeitsplätzen für Bremerhaven gerechnet. Mittlerweile geht man von einem weiteren Stellenabbau bei der Lloyd Werft aus (*dazu ausführlich der Artikel: Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven*).
- ▶ Die **Windenergiebranche** in Bremerhaven ist im Moment im Wesentlichen von Unsicherheit über die weitere Entwicklung gekennzeichnet. So hatte sich Siemens als Marktführer im Offshore-Windenergiebereich 2015 entschieden, sein geplantes Turbinenwerk in Cuxhaven anzusiedeln. Damit stieg die Skepsis, wie angesichts dieser Entscheidung die Zukunftsperspektiven Bremerhavens sind – insbesondere wie es mit dem zum Siemens-Konzern gehörenden Turbinenwerk Adwen in Bremerhaven mittelfristig weitergeht. Zum anderen hat das Verwaltungsgericht Bremen auf Antrag des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) im Mai 2016 einen Baustopp für den Offshore-Terminal Bremerhaven

(OTB) erwirkt. Der Versuch der Beteiligten, über eine sogenannte „Sprungrevision“ zum Bundesverwaltungsgericht eine möglichst rasche Klärung zu erreichen, scheiterte im Sommer 2016. Ein jahrelanger Weg durch die Instanzen ist damit programmiert.

- ▶ Hinsichtlich der **Stahlbranche** bestand 2016 ebenfalls erhebliche Sorge. Das überraschende Aus des bremischen Stahlverarbeiters Brach, wo Anfang des Jahres rund 160 Arbeitsplätze verloren gingen, hat die schwierige Situation der Stahlbranche schlaglichtartig beleuchtet. Die zunehmende Konkurrenz durch Stahl zu Dumpingpreisen aus China führte in den vergangenen Jahren zu massiven Wettbewerbsverzerrungen; verstärkt noch durch – im Unterschied zu China – hohe Umweltauflagen in Europa. Auch die temporär durch die EU-Kommission angesetzten Importzölle von maximal 22 Prozent haben bei Weitem nicht ausgereicht, einen annähernd fairen Wettbewerb herzustellen. Vor diesem Hintergrund wurden und werden europaweit sowohl bei den Herstellern wie auch bei der verarbeitenden Industrie weitere Standortschließungen befürchtet. Im Hinblick auf das zum Mittel-Konzern gehörende bremische Unternehmen ArcelorMittal bestand die Sorge, dass hier rund 3.500 eigene Arbeitsplätze und rund 1.000 fremde Arbeitsplätze

direkt bedroht sind sowie Arbeitsplätze im Bereich der unternehmensnahen Dienstleistungen. Durch eine Vielzahl von bundesweiten Aktionen haben die IG Metall und die Belegschaften der deutschen Stahlwerke auf diese Gefahren aufmerksam gemacht. Im Jahresverlauf kam dann – zumindest für Bremen – eine positive Entwicklung. Durch die Entscheidung der Unternehmensführung, für rund 40 Millionen Euro den Hochofen 2 des Bremer Werkes ab Oktober 2017 zu modernisieren, ist mittlerweile der Standort für die nächste Zukunft gesichert.

► **Strukturwandel und Qualität der Arbeit:**

Nach wie vor auf Hochtouren läuft die Produktion im Mercedes-Benz-Werk Bremen, wo mittlerweile zehn Modelle des Konzerns hergestellt werden. Zusätzliche Arbeitsplätze wurden hier auch 2016 geschaffen. Besonders positiv war die Meldung im Frühjahr, dass rund 250 der rund 700 Leiharbeiter in Festanstellung übernommen werden. Mit den insgesamt rund 12.500 Beschäftigten sowie der starken Bedeutung für die Zulieferbetriebe und die nachgelagerten Dienstleistungsbereiche war und ist Mercedes ein stabiler Faktor der regionalen Wirtschaft. Die seit Jahren positive Entwicklung bei Mercedes war in den Vorjahren allerdings nicht typisch für das verarbeitende Gewerbe, wo eher der generelle Trend zum Beschäftigungsabbau zu verzeichnen war. Beispielhaft zeigt sich dies 2015 an der Entwicklung in der Nahrungsmittelindustrie. Im aktuell abgelaufenen Jahr 2016 war der Trend im verarbeitenden Gewerbe positiv – trotz schlechter Nachrichten in einer Reihe von Betrieben wie die Lebensmittelkonzerne Mondelez, Kellogg oder Coca Cola. Von den insgesamt 7.851 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen, die 2016 im Land Bremen neu entstanden sind,<sup>4</sup> entfallen auf das produzierende Gewerbe<sup>5</sup> 2.874 neue Arbeitsplätze – das ist ein Plus von vier Prozent. Im rund dreimal

so großen Dienstleistungssektor sind 4.974 neue Arbeitsplätze entstanden, das ist ein deutlich geringeres Wachstum von 2,1 Prozent. Einer der größten Gewinner im Dienstleistungsbereich ist – wie schon im Vorjahr – allerdings die „Arbeitnehmerüberlassung“ mit einem Plus von 811 Arbeitsplätzen im Land Bremen. Da die Leiharbeit vor allem in der Industrie stattfindet, relativiert diese Zahl die Dynamik des Strukturwandels; sie macht aber zugleich einen zweiten Aspekt dieses Strukturwandels deutlich: Leiharbeit wie auch Werkverträge nehmen seit Jahren an Bedeutung zu. So zeigt die aktuelle Betriebsrätebefragung 2016 eine Stabilisierung auf hohem Niveau:

- ▷ Die Zahl der Betriebe, in denen Leiharbeiter eingesetzt werden, nahm nach Jahren eines kontinuierlichen Aufwärtstrends leicht ab. In rund 49 Prozent aller Betriebe sind Leiharbeiter im Einsatz.
- ▷ Auch nach der Einschätzung der Betriebsräte führt Leiharbeit zu einer Zwei-Klassen-Gesellschaft im Betrieb: Als häufigste Motive für den Einsatz von Leiharbeitern wird „Ersatz für Stammbesetzung“ beziehungsweise „Ergänzung der Stammbesetzung“ genannt.
- ▷ Ist Leiharbeit ein Sprungbrett hin zu einer regulären Festeinstellung? Von Einzelfällen abgesehen ist das eher die Ausnahme. Nur in jedem fünften Unternehmen kommt eine Übernahme von Leiharbeitern häufiger vor; in rund 31 der Unternehmen gar nicht.
- ▷ Werkverträge gelten als das „Nachfolgemodell“ der Leiharbeit. Hier besteht zudem eine große Gefahr der Umgehung von Tarifvereinbarungen und Arbeitnehmerrechten. Auch hier ist in diesem Jahr – wie bei der Leiharbeit – der Anteil der Unternehmen, bei denen Werkverträge zum Einsatz kommen, leicht zurückgegangen. Innerhalb der Unternehmen, die Werkverträge nutzen, ist aber eher von einer Zunahme als von einer Abnahme der Werkverträge auszugehen.

4 Plus 2,5 Prozent gegenüber dem Vorjahresstichtag; Stand: 30.6.2016.

5 Zum produzierenden Gewerbe gehören neben der Industrie (+2.293 Arbeitsplätze) noch das Baugewerbe (+556 Arbeitsplätze) und die Energiewirtschaft (+25 Arbeitsplätze).



► **Innenstadtentwicklung vor neuer Herausforderung:** Nach der Insolvenz des Einkaufszentrums Haven Hööv in Bremen-Nord 2012 hatte es 2015 die Innenstadt Bremens getroffen: Mit seinem Rückzug vom geplanten City-Center hatte der portugiesische Projektentwickler Sonae Sierra Bremen überrascht; die aktuellen Zwischennutzungen machen zwar zur Überbrückung Sinn, notwendig wird aber ein neues Konzept sein, das den Lloydhof im Zentrum Bremens als attraktiven Standort für den Einzelhandel entwickelt. Angesichts der Planungen der Sparkasse Bremen, sein in unmittelbarer Nähe gelegenes historisches Gebäude zu verlassen und in den Technologiepark zu ziehen, stellt sich jetzt die Frage, ob hier ein übergreifendes Konzept entwickelt werden kann. Gerade vor dem Hintergrund des Bedeutungswandels von Innenstädten für den Konsum und sich verschärfender Rahmenbedingungen hätte ein solches Konzept zentrale Bedeutung für den Standort Innenstadt.

## Beschäftigungsentwicklung in der Stadt Bremen

Die positive Entwicklung im Land Bremen wurde 2016 wie bereits im Vorjahr im Wesentlichen von der Zunahme der Beschäftigung in der Stadt Bremen getragen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze stieg von 260.430 auf 267.500. Mit diesem Plus von 7.070 Arbeitsplätzen (+ 2,7 Prozent) liegt die Zunahme deutlich über dem Niveau des Vorjahres. Damit liegt die Stadt Bremen auch deutlich über dem Wachstum in Bremerhaven; auch in dieser Hinsicht setzt sich der Trend aus dem Vorjahr fort.

Während sich in Bremerhaven der Arbeitsplatzabbau in der Industrie weiter fortgesetzt hat, konnte die Stadt Bremen entgegen dem langfristigen Trend ein Plus von 2.440 Arbeitsplätzen (+ 5,3 Prozent) erzielen. Die Stabilisierung im Bereich „Energie- und Wasserversorgung, Energiewirtschaft“, wo 2014 noch ein Minus von 7,2 Prozent zu verzeichnen war, hat sich nach 2015 auch 2016 fortgesetzt mit einem leichten Wachstum. Im Baugewerbe war die Entwicklung wie im Vorjahr deutlich positiv mit einem Plus von 2,2 Prozent. Diese drei Bereiche des produzierenden Gewerbes umfassen in der Stadt Bremen insgesamt 62.745 Arbeitsplätze. Insgesamt wurde damit ein Wachstum im produzierenden Gewerbe von 2.708 Arbeitsplätzen geschaffen. Die übrigen neuen Arbeitsplätze entstanden – von einigen Ausnahmen abgesehen – vor allem im Dienstleistungssektor. Hier hat sich nicht zuletzt

die Flüchtlingszuwanderung (Wirtschaftsabteilung „Sozialwesen“) niedergeschlagen. Abbildung 5 gibt einen Überblick über die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im vergangenen Jahr.<sup>6</sup>

Profitiert von der Beschäftigungsentwicklung haben anders als im Vorjahr vor allem die Männer mit einem Plus von 3,2 Prozent (Frauen: + 2,1 Prozent). Nach Altersgruppen differenziert lag der stärkste Anstieg – ebenfalls wie in den Vorjahren – bei der höheren Altersgruppe. Die über 55-Jährigen konnten rein rechnerisch um 6,1 Prozent zulegen (absolut: + 2.771 Arbeitsplätze). Ein Gutteil dieses Zuwachses ist allerdings auf demografische Effekte zurückzuführen. In den Altersgruppen der unter 25-Jährigen und „25 bis unter 55 Jahre“ konnte nur ein deutlich geringerer Zugewinn von 4,6 Prozent beziehungsweise 1,5 Prozent erzielt werden.

Bei der Entwicklung der geringfügig entlohnten Arbeitsplätze hat sich der Vorjahrestrend weiter fortgesetzt. Nach dem leichten Rückgang 2015 um 266 Arbeitsplätze war 2016 ein deutlich stärkerer Rückgang um 1.426 Arbeitsplätze (-2,4 Prozent) zu verzeichnen. Dieser Trend zeigt sich auch bundesweit und ist im Wesentlichen auf die Einführung des bundesweiten Mindestlohns Anfang 2015 zurückzuführen, der in vielen Fällen zu einer Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsplätze geführt hat.

---

„Die positive Entwicklung im Land Bremen wurde 2016 wie bereits im Vorjahr im Wesentlichen von der Zunahme der Beschäftigung in der Stadt Bremen getragen.“

---

<sup>6</sup> 30.6.2016 im Vergleich zu 30.6.2015 nach Wirtschaftsabschnitten und Geschlecht (Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit). Aufgrund der Geheimhaltungsvorschriften werden für einige Wirtschaftsabschnitte wie zum Beispiel „Herstellung von Kraftwagen“ keine Daten ausgewiesen.

**Abbildung 5:**  
**Beschäftigungsentwicklung in der Stadt Bremen nach Wirtschaftsabschnitten Juni 2016**



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Veränderung zum Vorjahr; Stand: jeweils 30. Juni.  
 Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung

Jörg Muscheid

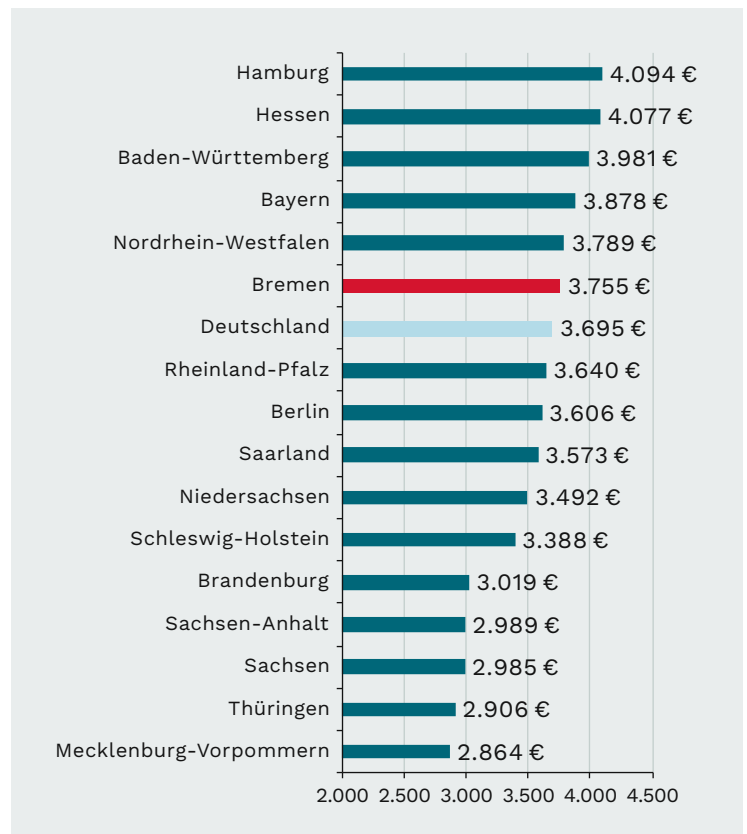
# Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen: gute Zeiten für Arbeitnehmer

## In aller Kürze:

Die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten für die Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich verbessert. Auch 2016 hat sich diese Entwicklung fortgesetzt; die Löhne sind nominal wie auch real erneut gestiegen. Der Anstieg der Reallöhne ist auf ein Bündel von Entwicklungen zurückzuführen, in einzelnen Branchen zeigt sich die positive Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns. Und trotzdem: Der Niedriglohnssektor bleibt ein Problem.

➔ Im Lagebericht der Arbeitnehmerkammer Bremen wird üblicherweise das Ergebnis für die Jahresmitte des vergangenen Jahres dargestellt: Danach verdienen die bremischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 2016 im Durchschnitt 3.755 Euro brutto<sup>1</sup> und damit leicht über dem Bundesdurchschnitt. Hinter diesen Durchschnittswerten verbergen sich allerdings deutliche Unterschiede bei den Einkommen, sowohl zwischen Männern und Frauen als auch nach den unterschiedlichen „Leistungsgruppen“: Arbeitnehmer in leitender Stellung verdienen mit rund 6.449 Euro mehr als dreimal so viel wie ungelernete Arbeitnehmer, die im Schnitt nur 1.922 Euro erzielen.

Abbildung 1:  
Arbeitnehmereinkommen 2016



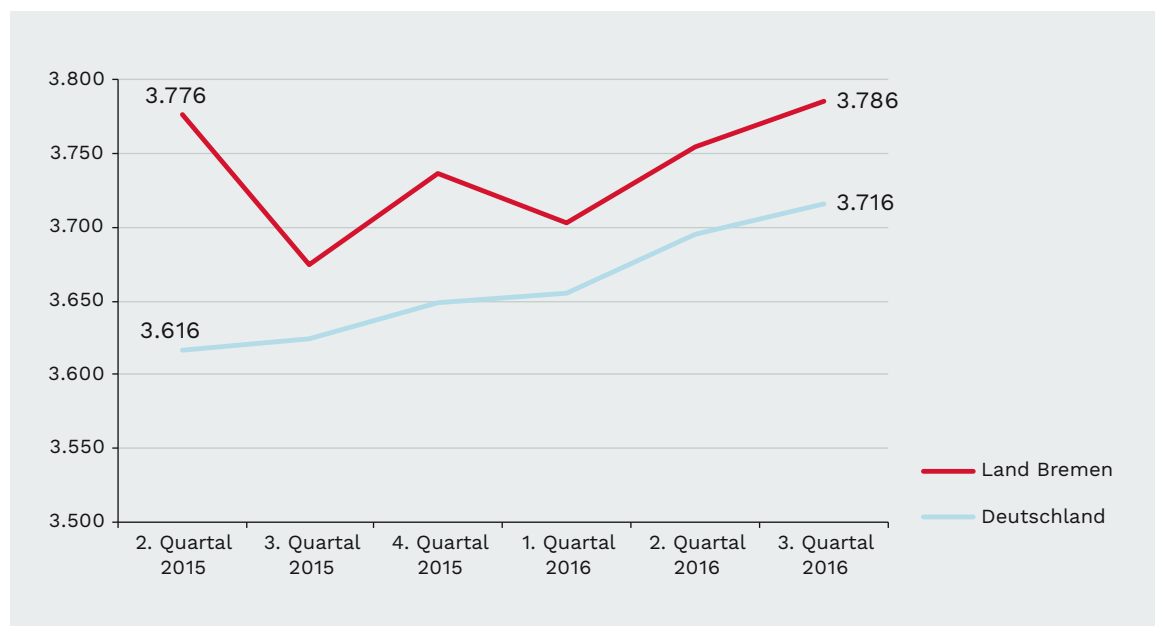
Vollzeitbeschäftigte, 2. Quartal 2016, ohne Sonderzahlungen  
Quelle: Statistisches Bundesamt 2016

<sup>1</sup> Soweit nicht anders vermerkt, beziehen sich alle Angaben auf das Bruttoeinkommen der Vollzeitbeschäftigten für das 2. Quartal ohne Sonderzahlungen.

Vergleicht man das Ergebnis 2016 mit dem Vorjahr, fällt der leichte Rückgang (von 3.776 Euro 2015 auf 3.755 Euro 2016) auf, der zunächst im Widerspruch zur oben gemachten Aussage der steigenden Löhne steht. Bei näherer Betrachtung löst sich dieser Widerspruch durch die starken Schwankungen

bei den Quartalsergebnissen im Land Bremen auf, die der (fehlenden) Größe Bremens geschuldet sind. Der Trend jedenfalls ist trotzdem aufwärtsgerichtet, auch die jüngsten Ergebnisse für das dritte Quartal 2016 belegen diese Aussage.

**Abbildung 2:**  
Entwicklung der Bruttomonatslöhne seit dem 2. Quartal 2015



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen 2015 und 2016

Fachkräfte bilden den Kern der Belegschaft in den meisten Unternehmen. Sie verdienen in Bremen im Durchschnitt 3.287 Euro. Damit liegt Bremen deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 3.060 Euro und im Bundesländervergleich knapp hinter Baden-Württemberg (3.363 Euro) und Hamburg (3.298 Euro) an der Spitze der Bundesländer. Bremens Position im Bundesländervergleich spiegelt die industrielle Stärke Bremens mit seinen Großunternehmen im Fahrzeugbau sowie der Luft- und Raumfahrttechnik wider. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass auch bei den Fachkräften sich die Arbeitnehmereinkommen je nach Branche stark unterscheiden. Vor allem im verarbeitenden Gewerbe werden hohe Einkommen erzielt – in erster Linie wegen der Automobilindustrie, die den Schnitt nach oben zieht. Im Durchschnitt über alle Einzelbranchen lag der Bruttomonatsverdienst bei 3.932 Euro für Fachkräfte im verarbeitenden Gewerbe und damit deutlich über dem der Fachkräfte im gesamten Dienstleistungsbereich, wo Fachkräfte 2016 ein Durchschnittseinkommen von

3.135 Euro erzielten. Neben dem Fahrzeugbau (4.885 Euro) findet sich der Maschinenbau (3.774 Euro) an der Spitze der Branchen, gefolgt von einzelnen Dienstleistungsbranchen: Die Kommunikationsbranche (3.747 Euro), das Verlagswesen (3.506 Euro) und der Finanzdienstleistungsbereich (3.703 Euro) sind Beispiele für „markbestimmte“ Dienstleistungsbranchen mit guten Einkommen. Am anderen Ende der Skala dagegen stehen mit dem Gastgewerbe (1.979 Euro) und dem Einzelhandel (2.500 Euro) typische „Frauenbranchen“ sowie der gesamte Bereich der sogenannten „nicht marktbestimmten“ Dienstleistungen (Gesundheitswesen, Erziehung etc.). Hier verdienen Fachkräfte durchschnittlich 2.986 Euro.

## Reallöhne steigen weiter

Schon in den vergangenen Jahren hat die Arbeitnehmerkammer Bremen darauf hingewiesen, dass die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen günstig für die Arbeitnehmereinkommen gewesen sind. Neben der stabilen Konjunktorentwicklung 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. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung zwischen 2010 und 2015 für das Land Bremen sowie den Zusammenhang der nominalen und realen Löhne auf.



**Abbildung 3:**  
Entwicklung der Real- und Nominallohne im Land Bremen

2010=100	Reallohn-index	Nominal-lohnindex	Reallohn-index	Nominal-lohnindex	Reallohn-index	Nominal-lohnindex	Verbraucherpreisindex
	Produzierendes Gewerbe		Marktbestimmte Dienstleistungen		Nicht marktbestimmte Dienstleistungen		2010=100
2011	102,5	105,1	100,2	102,7	98,9	101,4	102,5
2012	103,3	108,1	102,8	107,5	101,8	106,5	104,6
2013	105,5	111,8	103,0	109,2	100,0	106,0	106,0
2014	106,8	113,6	104,6	111,4	99,6	108,2	107,1
2015	109,3	117,5	106,5	114,5	102,0	109,7	107,5

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen

Am stärksten war in diesem Zeitraum die Lohnentwicklung im produzierenden Gewerbe mit einem Anstieg der nominalen Löhne von 17,5 Prozent 2015 gegenüber 2010. Unter Berücksichtigung der inflationsbedingten Preissteigerungen von 7,5 Prozent (2015 gegenüber 2010) stieg daher das reale Lohnniveau um insgesamt 9,3 Prozent.<sup>2</sup> Leicht schwächer war dagegen die Entwicklung im Bereich der „marktbestimmten“ Dienstleistungen; bei den „nicht marktbestimmten“ Dienstleistungen war 2013 und 2014 sogar ein leichter Rückgang der realen Löhne zu verzeichnen; erst 2015 drehte die Entwicklung wieder ins Plus.

Alles in allem ist für die vergangenen Jahre eine stabile Trendwende bei den Lohneinkommen zu konstatieren. Neben der stabilen Konjunktur in Deutschland und guten Tarifabschlüssen in den vergangenen Jahren hat auch die niedrige Inflation zum Anstieg der Reallöhne beigetragen. Auch 2016 verlief die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten positiv; neben einer Vielzahl von Tarifabschlüssen mit einem Plus um die Zwei-Prozent-Marke war auch die Inflation weiterhin auf niedrigem Niveau und wird voraussichtlich in der Größenordnung von 0,5 Prozent liegen. Vor diesem Hintergrund stiegen auch 2016 die realen Löhne weiter an.

<sup>2</sup> Reallohnindex =  
Nominallohnindex \* 100 / Verbraucherpreisindex



## Der Mindestlohn stabilisiert das Lohnniveau

Welche Rolle hat in diesem Zusammenhang der gesetzliche Mindestlohn, der seit dem 1.1.2015 in Deutschland gilt? Hier ist zunächst anzumerken, dass sich die Befürchtungen der Arbeitgeberseite, der Mindestlohn würde zum Abbau von Arbeitsplätzen führen, nicht bestätigt haben. Der Arbeitsmarkt zeigte sich 2016 wie schon im Vorjahr in äußerst stabiler Verfassung mit einem deutlichen Zuwachs an Arbeitsplätzen. Arbeitsplatzgewinne gab es dabei auch in Branchen, die von der Einführung des Mindestlohns besonders betroffen sind, so zum Beispiel im Gastgewerbe. Eine aktuelle Studie der Arbeitnehmerkammer Bremen zur Einkommenssituation im gesamten Jahr 2015 zeigt, dass insbesondere Teilzeitbeschäftigte 2015 bei der Lohnentwicklung profitieren konnten: Sie lagen mit einem Lohnzuwachs von 3,1 Prozent über dem Durchschnitt. Dass der Mindestlohn sein Ziel erreicht hat, bestätigt sich auch, wenn man die Branche betrachtet, in der für gewöhnlich geringe Löhne erzielt werden: das Gastgewerbe. Eine Auswertung der Stundenlöhne zeigt, dass Teilzeitbeschäftigte hier einen Lohnzuwachs von 8,7 Prozent im Jahr 2015 erzielten. Hier wurden auch vielfach Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt. Zudem profitierten über alle Branchen hinweg insbesondere ungelernete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: Sie erzielten drei Prozent mehr Lohn statt der durchschnittlichen 2,6 Prozent. Da davon auszugehen ist, dass gerade Ungelernte häufig im untersten Einkommensbereich zu finden sind, ist dies ein deutlicher Aufwärtstrend. Es gibt von daher eine ganze Reihe von Indizien, die die positiven Auswirkungen des Mindestlohns belegen – auch wenn aktuelle Berichte über die mangelhafte Umsetzung des Mindestlohns in vielen Betrieben belegen, dass hier die Kontrolldichte noch viel zu gering ist.

### 40.000 Vollzeitbeschäftigte arbeiten für einen Niedriglohn

Und trotzdem bleibt der Niedriglohnsektor ein Problem. Nach der Definition der OECD gilt als Beschäftigter im „unteren Entgeltbereich“, wer bei einer Vollzeittätigkeit weniger als zwei Drittel des Medianentgelts aller sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten erzielt. Für Westdeutschland liegt er für das Jahr 2015 bei 2.146 Euro brutto monatlich. Zum Vergleich: Mit dem aktuell geltenden *Mindestlohn* von 8,50 Euro erhält ein Vollzeitbeschäftigter bei einer 40-Stunden-Woche brutto 1.473 Euro. Nach wie vor ist der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor, die also weniger als zwei Drittel des mittleren Entgeltes aller Vollzeitbeschäftigten verdienen hoch, wie die oben genannte Studie der Arbeitnehmerkammer deutlich macht: Rund 40.000 Vollzeitbeschäftigte und damit jeder fünfte Arbeitnehmer im Land Bremen arbeitete 2015 für einen Niedriglohn. Ein besonders hohes Niedriglohn-Risiko haben Beschäftigte ohne Berufsabschluss – mehr als 45 Prozent sind betroffen. Und gut die Hälfte aller Beschäftigten in Helfertätigkeiten erhält trotz Vollzeit nur einen Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle. Unter den einzelnen Branchen ist nach wie vor das Gastgewerbe besonders auffällig: In der Gastronomie arbeiten rund 2.200 der insgesamt rund 2.900 Vollzeitbeschäftigten für einen Niedriglohn (75,4 Prozent). Aber auch in der Leiharbeit sind 6.700 der insgesamt 10.300 Vollzeitbeschäftigten (65,2 Prozent) von einem niedrigen Lohn betroffen. Eine weitere Branche ist das Gesundheitswesen: Jede/jeder Vierte arbeitet hier für einen Niedriglohn.

---

„Rund 40.000 Vollzeitbeschäftigte und damit jeder fünfte Arbeitnehmer im Land Bremen arbeitete 2015 für einen Niedriglohn.“

---

Dr. Marion Salot

# Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven

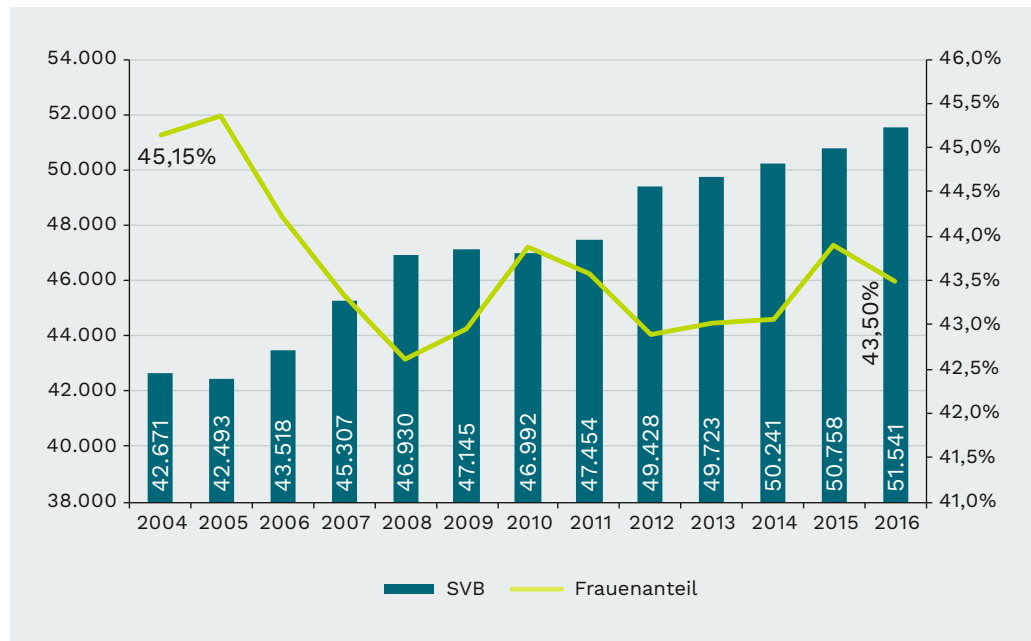
## In aller Kürze:

Auch zwischen 2015 und 2016 hat sich der Arbeitsplatzzuwachs in Bremerhaven weiter fortgesetzt. Mittlerweile sind 51.541 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte hier tätig. Während in den ersten Jahren des Strukturwandels vor allem in der Offshore-Windenergiebranche und im Hafen zusätzliche Arbeitsplätze entstanden sind, haben sich gerade für die maritimen Wirtschaftsbereiche die Rahmenbedingungen inzwischen verschlechtert. Auch die Hoffnungen auf zusätzliche Arbeitsplätze im Schiffbau sind geschwunden, die 2016 mit dem Engagement der Genting Group an der Lloyd Werft verbunden waren. Die maritime Wirtschaft wird wohl auch künftig kaum spürbar Beschäftigung aufbauen. Im vergangenen Jahr sind die meisten zusätzlichen Stellen im Tiefbau, im Sozialwesen und in der Gastronomie entstanden. Dass die Einpendlerquote weiter gestiegen ist und mittlerweile bei 46,9 Prozent liegt, ist ein Indiz dafür, dass weiter an der Verbesserung der Lebensqualität gearbeitet werden sollte. Die Themen „Familienfreundlichkeit“ und „Bildung“ sollten dabei eine zentrale Rolle spielen. Trotz des Beschäftigungszuwachses und des Rückgangs der Arbeitslosigkeit insgesamt ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Bremerhaven angestiegen und weiterhin hoch. Deshalb ist der Vorstoß der Landesregierung, wieder in größerem Umfang für öffentlich geförderte Beschäftigung zu sorgen, zu begrüßen. In Bremerhaven sollte darüber hinaus aber über die langfristige Etablierung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors nachgedacht werden

## Leichter Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

➔ Zwischen 2015 und 2016 ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Bremerhaven weiter leicht angestiegen – und zwar von 50.760 auf 51.541 beziehungsweise um 781 Arbeitsplätze oder 1,5 Prozent. Mit 647 zusätzlichen Stellen – das entspricht einem Plus von 2,3 Prozent – haben die Männer stärker vom Beschäftigungszuwachs profitiert als die Frauen. Für Arbeitnehmerinnen sind im selben Zeitraum 134 Stellen entstanden (+0,6 Prozent). Während zwischen 2014 und 2015 mehr Frauenarbeitsplätze geschaffen wurden und der Anteil der weiblichen Beschäftigten dadurch gestiegen ist, hat sich dieser Trend im aktuellen Betrachtungszeitraum wieder umgekehrt (siehe *Abbildung 1*). Damit läuft die Bremerhavener Entwicklung dem gesamtdeutschen Trend entgegen. Hier haben Männer und Frauen gleichermaßen vom Beschäftigungszuwachs profitiert: Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist für beide Geschlechter um zwei Prozent angestiegen. In Bremerhaven sind 554 Vollzeit- und 245 Teilzeitstellen entstanden. Auch diese Entwicklung verlief in Deutschland anders. Im Bundesgebiet sind mehr Arbeitsplätze in Teilzeit als in Vollzeit geschaffen worden. Von dem Zuwachs an Vollzeitstellen haben in Bremerhaven ausschließlich die Männer profitiert. Unter den Arbeitnehmerinnen ist diese Beschäftigungsform weiter rückläufig. Für sie sind ausschließlich im Teilzeitbereich Zuwächse zu verzeichnen. Im Zuge des leichten Beschäftigungsaufbaus ist die Einpendlerquote von 46,9 Prozent im Jahr 2015 auf 47,4 Prozent im Jahr 2016 angestiegen.

**Abbildung 1:**  
**Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Differenziert nach Altersgruppen fällt auf, dass gerade unter den Menschen, die jünger als 25 Jahre sind, die Beschäftigung mit -3,7 Prozent rückläufig war, während sie für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über 25 Jahren zugenommen hat, insbesondere bei den über 55-Jährigen. Von dem Arbeitsplatzrückgang waren die jungen Frauen besonders betroffen (-5,7 Prozent). Deutlich abgenommen hat auch die Zahl der weiblichen Auszubildenden (um 122 oder -11 Prozent). Unter den männlichen Auszubildenden betrug der Rückgang „nur“ 7,1 Prozent (das waren 91 Auszubildende weniger als 2015). Insbesondere für die jungen Frauen stellt sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt weiterhin deutlich schwieriger dar als für Männer. Differenziert nach Qualifikation fällt allerdings auf, dass Frauen mit akademischem Abschluss überproportional vom Beschäftigungszuwachs profitiert haben – und zwar sowohl in absoluten Zahlen gemessen (+ 137 Stellen gegenüber 105 Stellen für Männer) als auch prozentual (+ 6,4 Prozent statt 3,9 Prozent für Männer).

Während die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze in Bremerhaven leicht angestiegen ist, sind die geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse zurückgegangen – wenn auch nur in geringem Umfang. Am 30. Juni 2016 waren 10.738 Menschen in Bremerhaven in Minijobs tätig. Das sind 38 weniger als ein Jahr zuvor. Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten war zwischen 2015 und 2016 ein Rückgang um 115 Stellen oder 1,5 Prozent zu beobachten, bei den geringfügig Beschäftigten im Nebenjob hingegen ein leichter Zuwachs (+ 77 Stellen oder 2,5 Prozent). Dieser beschränkt sich weitgehend auf die männlichen Minijobber.

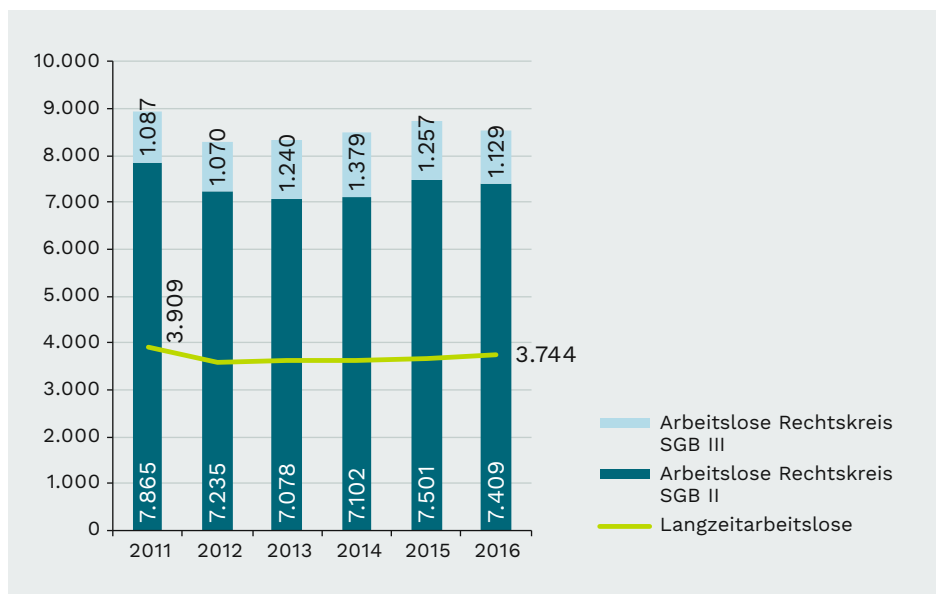
## Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsabschnitten

Bezogen auf die verschiedenen Wirtschaftsabschnitte sind die meisten Arbeitsplätze im Tiefbau entstanden. Hier werden Beschäftigungszuwächse im Straßen-, Brücken und Tunnelbau erfasst. Auch im Sozialwesen hat die Zahl der Stellen zugenommen. In diesen Bereich fällt die Betreuung älterer Menschen und die Tagesbetreuung von Kindern. Größere Beschäftigungszuwächse gab es auch im Maschinenbau, in der Lagerei und im Gastgewerbe (Abbildung 3). Mit 189 zusätzlichen Arbeitsplätzen konzentrierte sich dieser Anstieg zwischen 2015 und 2016 zwar auf die Gastronomie, aber auch das Hotelgewerbe hat in den vergangenen Jahren stark expandiert – eine Reaktion auf die im Zuge der Eröffnung der Havenwelten erfolgte Profilierung als Tourismusstandort. Alleine zwischen 2007 und 2015 ist die Zahl der Hotelbetten von 1.274 auf 2.539 angestiegen. Obwohl sich das Angebot damit verdoppelt hat, blieb die Auslastung mit leichten Schwankungen relativ stabil. Inzwischen wird allerdings davon ausgegangen, dass der Markt gesättigt ist und ein weiterer umfangreicher Ausbau der Hotellandschaft zu einem Angebotsüberhang führen könnte. Zusätzliche Ansiedlungsprojekte sollten mit Fingerspitzengefühl und nur bei Nachweis eines entsprechenden Bedarfs verfolgt werden.

### Die Zahl der Arbeitslosen ist weiterhin auf hohem Niveau

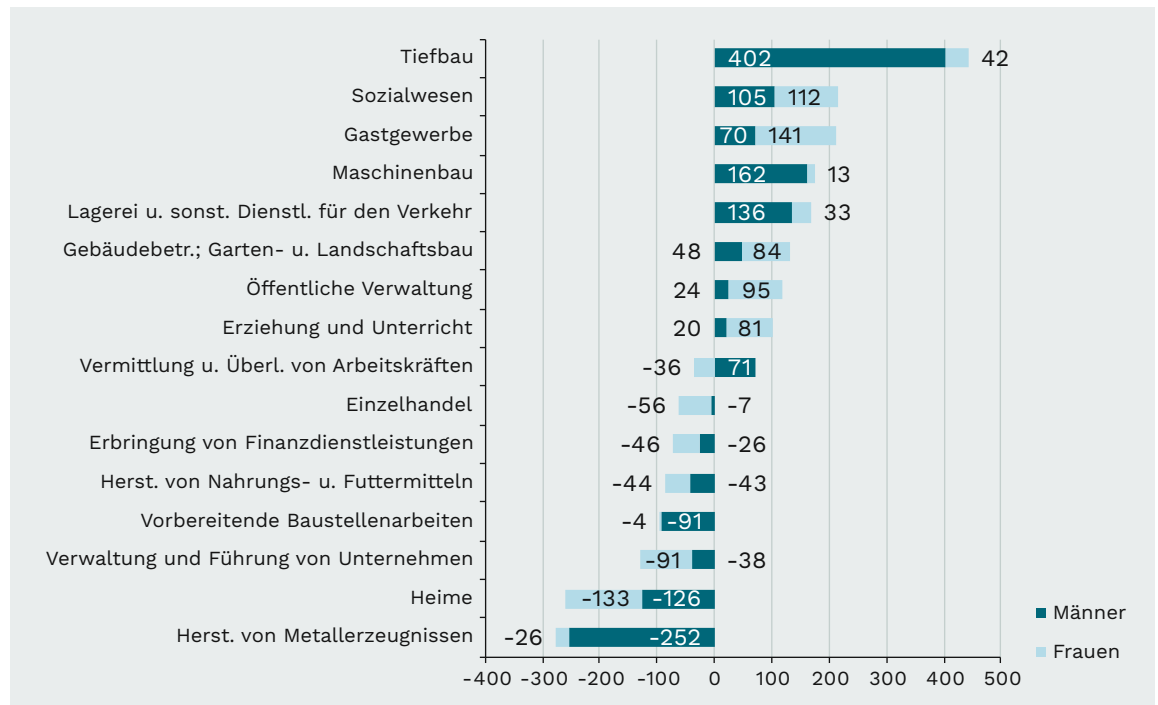
Im Jahresdurchschnitt waren 2016 8.537 Menschen ohne Beschäftigung. Das sind 221 weniger als 2015. Davon entfielen 1.129 auf den SGB-III-Bereich und 7.409 auf den Rechtskreis SGB II (zum Vergleich: Im Jahr 2015 waren es 1.257 beziehungsweise 7.501 Arbeitslose in den jeweiligen Rechtskreisen). Nachdem zwischen 2014 und 2015 die Zahl der SGB-II-Empfänger durch die hohe Zuwanderung aus Bulgarien angestiegen ist, war sie 2016 wieder rückläufig (Abbildung 2). Insgesamt ist die Arbeitslosenquote von 15,1 Prozent auf 14,6 Prozent gesunken. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist allerdings weiterhin auf hohem Niveau. Sie ist von 2015 auf 2016 von 3.653 auf 3.744 angestiegen.

**Abbildung 2:**  
Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Bremerhaven



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

**Abbildung 3:**  
**Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach**  
**Geschlecht, Juni 2015 bis Juni 2016**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die Arbeitnehmerkammer begrüßt daher, dass die Politik die Empfehlungen des Gutachtens zur Hotelsituation der Stadt beherzigt und vorerst von weiteren Neuansiedlungen absieht.

Nachdem der Einzelhandel 2015 durch die Neueröffnung von Ikea der zweitgrößte Jobmotor in Bremerhaven war, ging die Beschäftigung im vergangenen Jahr hier leicht zurück. Über die Struktur des Einzelhandelsangebots in der Seestadt wird bereits seit längerem diskutiert. In der Innenstadt mangelt es an höherwertigen Angeboten und der Lebensmittelbereich ist stark geprägt von Discountern. Trotz einer unterdurchschnittlichen Kaufkraft liegt der Anteil der Verkaufsflächen pro Einwohner 30 Prozent über dem Bundesdurchschnitt. Der Wettbewerbsdruck ist hier also besonders hoch. Eine bedarfsgerechte Einzelhandelsentwicklung ist vor diesem Hintergrund für Bremerhaven nicht nur deshalb wichtig, weil sie zur Attraktivitätssteigerung der Stadtteile beiträgt, sondern so kann auch vermieden werden, dass sich der Wettbewerb weiter verschärft und der Druck auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten erhöht. Um entsprechende Fehlentwicklungen zu vermeiden, hat die Stadt Bremerhaven die Erstellung eines Einzelhandelskonzepts in Auftrag gegeben, das im Herbst 2016 beschlossen wurde. Das Konzept umfasst eine

genaue Erhebung des gesamten Einzelhandelsbestands und führt aus, welche Ansiedlungsprojekte attraktivitätssteigernd wirken und welche einen Verdrängungswettbewerb auslösen könnten.

### Weiterhin unsichere Perspektiven für die Offshore-Windenergieindustrie

Auch wenn die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Bremerhaven insgesamt angestiegen ist, waren in einigen Bereichen empfindliche Arbeitsplatzverluste zu beklagen. Am stärksten betroffen war der Bereich „Herstellung von Metallserzeugnissen“. Hier macht sich der 2015 erfolgte Konkurs von Weserwind statistisch bemerkbar. Angesichts der Neuaufgabe des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) – insbesondere vor dem Hintergrund der reduzierten Ausbauziele für Windkraftwerke auf See – sind die Perspektiven der Offshore-Windenergieindustrie nach wie vor unsicher (siehe Kasten). In Bremerhaven gibt es darüber hinaus aber weitere Unwägbarkeiten: Bereits 2015 hatte die von Siemens getroffene Entscheidung, in Cuxhaven ein Werk zur Herstellung von Turbinen für Offshore-Windparks herzustellen, die Frage aufgeworfen, wie sich dies auf die hier ansässigen Hersteller auswirken würde. Nachdem



Siemens den spanischen Windkraftanlagenhersteller Gamesa übernimmt, stellt sich diese Frage erneut mit einer weit stärkeren Dringlichkeit. Da Gamesa 50-prozentiger Teilhaber des Bremerhavener Turbinenherstellers Adwen ist, ist dieser mit seinen 700 Beschäftigten nun ebenfalls Teil des Siemens-Konzerns.<sup>1</sup> Siemens wird durch die Übernahme des spanischen Unternehmens, das vor allem im Onshore-Geschäft tätig ist, weltweit zum größten Hersteller von Windenergie-Anlagen. In Europa hat das Unternehmen bereits einen Marktanteil von 80 Prozent. In Cuxhaven wird Siemens 7-Megawatt-Turbinen produzieren. Adwen fertigt aktuell 5-Megawatt-Turbinen und plant ab 2018 in die Produktion von 8-Megawatt-Anlagen einzusteigen, für die gegenwärtig in Bremerhaven eine Testanlage

gebaut wird. Ob Siemens allerdings langfristig in einem Abstand von 50 Kilometern über zwei Werke verfügen wird, die für den gleichen Markt produzieren und Adwen seine Produktionslinie aufrechterhalten kann, wird sich erst herausstellen, wenn die Übernahme vollzogen ist.

Insgesamt sind in Bremerhaven aktuell 1.500 Arbeitsplätze direkt von der Offshore-Windenergiebranche abhängig. Die Branche hat also nach wie vor eine große Bedeutung für den Bremerhavener Arbeitsmarkt. Da bei Powerblades aufgrund der Verlagerung der Rotorblattfertigung nach Portugal bereits jetzt ein Stellenabbau ansteht, ist davon auszugehen, dass dieser Bestand nicht gehalten werden kann.

## Die Energiewende und das EEG (Erneuerbare-Energien-Gesetz)

Die Bundesregierung hat es sich zum Ziel gesetzt, bis 2025 40 bis 45 Prozent des Stroms in Deutschland durch erneuerbare Energien zu produzieren. 2016 lag dieser Anteil bei etwa einem Drittel. Den größten Teil des Öko-Stroms liefern bisher Onshore-Windenergieanlagen. Ihr Beitrag zur Stromversorgung liegt bei zwölf Prozent. Bisher werden aber nur 1,3 Prozent des Stroms durch Offshore-Windenergieanlagen produziert. Allerdings wird gerade dieser Energiequelle eine große Bedeutung für die Energiewende zugesprochen. Der Grund: Auf See kann viel und gleichmäßig Strom erzeugt werden. Zurzeit ist dies aber noch recht teuer, die Anlagen sind teilweise anfällig, der Netzausbau ist immer noch im Rückstand. Aktuell werden jährlich 24 Milliarden Euro für die Energiewende aufgewendet, die Finanzierung erfolgt über die EEG-Umlage. Diese ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen und hat für viel Kritik gesorgt. Der Anstieg kam zustande, weil den Besitzern von Öko-Strom-Anlagen bisher garantierte feste Vergütungen für ihren eingespeisten Strom zugesichert wurden, der Strompreis an der Börse aber gefallen ist. Die

so entstandene Lücke wurde über die EEG-Umlage geschlossen und diese wiederum über den Strompreis finanziert. Der entsprechende Anstieg des Strompreises ging auch zulasten privater Konsumentinnen und Konsumenten. Umgerechnet auf einen Dreipersonenhaushalt müssen pro Jahr etwa 220 Euro für die EEG-Umlage aufgewendet werden. Um die Kosteneffizienz bei der Förderung erneuerbarer Energien zu steigern, wurde das EEG nach 2012 und 2014 im vergangenen Jahr erneut grundlegend umgestaltet. Hiermit geht ein Paradigmenwechsel in der Förderpolitik einher: Während vorher der Staat den Preis über die festgelegten Einspeisevergütungen vorgegeben hat, schreibt er nun die erforderlichen Mengen vor und überlässt die Preisgestaltung dem Markt. Die Zeiten der festgesetzten Einspeisevergütungen sind damit vorbei. Betreiber müssen sich in einem Ausschreibungsverfahren um die Windparks bewerben. Das günstigste Angebot bekommt den Zuschlag. In Ländern, in denen das Ausschreibungsprinzip bereits angewendet wird, hat dies zu einer deutlichen Reduzierung der Kosten geführt – in Dänemark beispielsweise um 40 Prozent.

<sup>1</sup> Areva, der zweite Eigentümer des Bremerhavener Turbinenherstellers, hat schließlich entschieden, aus dem Windkraftgeschäft auszusteigen und wird seine Anteile ebenfalls an Siemens verkaufen.

Die Umstellung auf das Ausschreibungsmodell ist aber nicht die einzige Änderung, die im EEG 2017 festgeschrieben wurde. Es wurden auch die Ausbauziele für Offshore-Windparks deutlich reduziert, weil sie nur dort entstehen sollen, wo der Strom auch ins Netz eingespeist werden kann. Aktuell werden jährlich 1.000 Megawatt zugebaut. Branchenexperten gehen davon aus, dass dies den Kapazitäten der Hersteller entspricht. Ab 2020 wird der Ausbau für zwei Jahre auf 500 Megawatt beschränkt. Zwischen 2023 und 2025 erhöht sich das Volumen auf 700 Megawatt jährlich und steigt danach auf 840 Megawatt. Durch diese Beschränkung wird die Entwicklung der Branche empfindlich ausgebremst: Während den neuen Ausbauvorgaben des EEG entsprechend innerhalb von fünf Jahren nur vier Windparks gebaut werden können, waren es alleine 2014 und 2015 elf Windparks. Dem Geschäftsführer der Windenergieagentur Bremen – Bremerhaven Andreas Wellbrock zufolge liegt die unterste Grenze, bei der die Industrie in der Lage ist, in die Serienfertigung einzusteigen und so Kostensenkungspotenziale zu erschließen, bei 900 Megawatt pro Jahr. Das entspricht dem Bau von zwei Windparks. Experten vermuten, dass die reduzierten Ausbauziele zu einer weiteren Konzentration in der Branche führen, die zur Folge hat, dass der Wettbewerb sinkt und die Kosten steigen. Spätestens ab 2023 werden in allen Bereichen der Offshore-Windenergiebranche Überkapazitäten befürchtet – und zwar nicht nur bei den Turbinenherstellern, sondern auch bei Hafenanlagen und Errichterschiffen.<sup>2</sup>

Einer von der IG Metall Küste in Auftrag gegebenen Befragung von Betriebsräten aus der Windenergiebranche zufolge befürchten 80 Prozent, dass die Neuauflage des EEG negative Auswirkungen auf die Branche haben wird, 68 Prozent der Betriebsräte, deren Unternehmen hauptsächlich von der Windenergienutzung leben, rechnen mit direkten negativen Auswirkungen auf ihren Betrieb. Die Gewerkschaft geht davon aus, dass die Offshore-Windenergiebranche unter den derzeitigen Bedingungen bereits in zwei Jahren keine Aufträge mehr hat.

Kritiker des aktuellen EEG sehen in den reduzierten Ausbauzielen ein Entgegenkommen der Regierung gegenüber den Regionen, die stärker von konventionellen Energieträgern abhängig sind. Offensichtlich geht es nicht alleine darum, möglichst schnell auf eine umweltverträgliche Stromversorgung umzusteigen, sondern auch den Interessen der Atom- und Kohleindustrie nachzukommen. Vielfach wird allerdings angemerkt, dass dieser Kompromiss und der verlangsamte Ausbau erneuerbarer Energien die Vereinbarungen des Weltklimagipfels von Paris torpedieren. Ob die Energiewende ohne einen massiven Ausbau der Offshore-Windenergienutzung zu schaffen ist, wird von vielen bezweifelt. Vor diesem Hintergrund bleibt für Regionen wie Bremerhaven, die im Zuge ihres Strukturwandels auf diese Branche gesetzt haben, zu hoffen, dass das EEG nach der Bundestagswahl im Herbst erneut überarbeitet wird.

---

<sup>2</sup> Vgl. Hanuschke, Peter: „Der Norden bangt um seine Windkraft-Förderung“. In: Weser-Kurier vom 26.05.2016.

## Wie geht es mit der Lloyd Werft weiter?

Nachdem zum Ende des Jahres 2015 die malaysische Genting Group die Lloyd Werft übernommen hatte und lukrative Neubaufträge im Kreuzfahrtbereich in Aussicht stellte, keimte in ganz Bremerhaven die Hoffnung auf, dass die Seestadt wieder an alte Zeiten als Schiffbauhochburg anknüpfen könnte. Im März 2016 gab Genting schließlich die Übernahme der drei Werften von Nordic Yards in Wismar, Warnemünde und Stralsund bekannt. Zunächst war geplant, die Schiffe an den Ostseewerften zu bauen und in Bremerhaven auszurüsten und fertigzustellen. Auch die Konstruktionsabteilung sollte in der Seestadt angesiedelt sein. Hierfür wurde im Mai 2016 ein Design-Zentrum eröffnet, das Platz für 250 Schiffskonstrukteure bot. Ebenfalls im Mai hatte der Vorstand der Genting-Gruppe schließlich die Verträge über den Bau von sechs Flusskreuzfahrtschiffen, drei Ozeankreuzlinern und einer Mega-Yacht unterschrieben. Das Auftragsvolumen umfasst 3,5 Milliarden Euro. Bei Vertragsunterzeichnung wurde davon ausgegangen, dass 3.000 Schiffbauer und Konstrukteure notwendig sein würden, um die Aufträge abzuarbeiten. Dies hätte in etwa eine Verdopplung der Belegschaft an allen Standorten erfordert. Für Bremerhaven wurde zwischenzeitlich sogar damit gerechnet, dass die Zahl der Mitarbeiter von 450 auf 1.000 anwachsen könnte. Bereits im Juli hat der asiatische Konzern aber verlauten lassen, die neuen Schiffe ausschließlich an den Ostsee-Werften in der dafür gegründeten Schiffbaugruppe „MV Werften“ mit Sitz in Wismar bauen zu wollen. Im August wurde schließlich noch bekannt gegeben, dass auch die Konstruktionsarbeiten nicht in Bremerhaven erfolgen sollen. Hiermit wurden zwei finnische Ingenieur-Büros beauftragt. Von dem erhofften Beschäftigungsaufbau in Bremerhaven musste man sich längst verabschieden. Da durch die Aussicht auf den Bau der Kreuzfahrtschiffe nicht weiter akquiriert wurde, steht die Werft nun mit leeren Auftragsbüchern da und musste im Herbst Kurzarbeit anmelden. Mittlerweile hat die Werft zwar den Auftrag zum

Bau einer Luxusyacht in der Tasche, dieser wird aber erst Ende 2017 für Arbeit sorgen. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Genting-Gruppe zu einem Strategiewechsel bei der Lloyd Werft entschieden hat: Sie soll sich von ihrem ursprünglichen Kernbereich – dem Reparatur- und Umbaugeschäft – verabschieden und dieses nur noch für Kreuzfahrtschiffe anbieten. Dafür ist geplant, dass sich die Werft auf den Neubau von Yachten konzentrieren soll. Auf diesem Markt haben sich aber Betriebe wie Abeking & Rasmussen und die Lürssen Werft, die kürzlich Blohm + Voss in Hamburg übernommen hat, bereits etabliert. Die Konkurrenz ist hier dementsprechend groß. Unter den aktuellen Bedingungen ist eine Aufrechterhaltung der Belegschaft in der gegenwärtigen Größenordnung nicht möglich. Derzeit wird daher über einen Sozialplan verhandelt. Etwa 100 Arbeitsplätze könnten im Zuge dessen abgebaut werden. Wie es mit der Werft weitergeht und ob die Genting Group an ihr festhält, ist derzeit unklar.

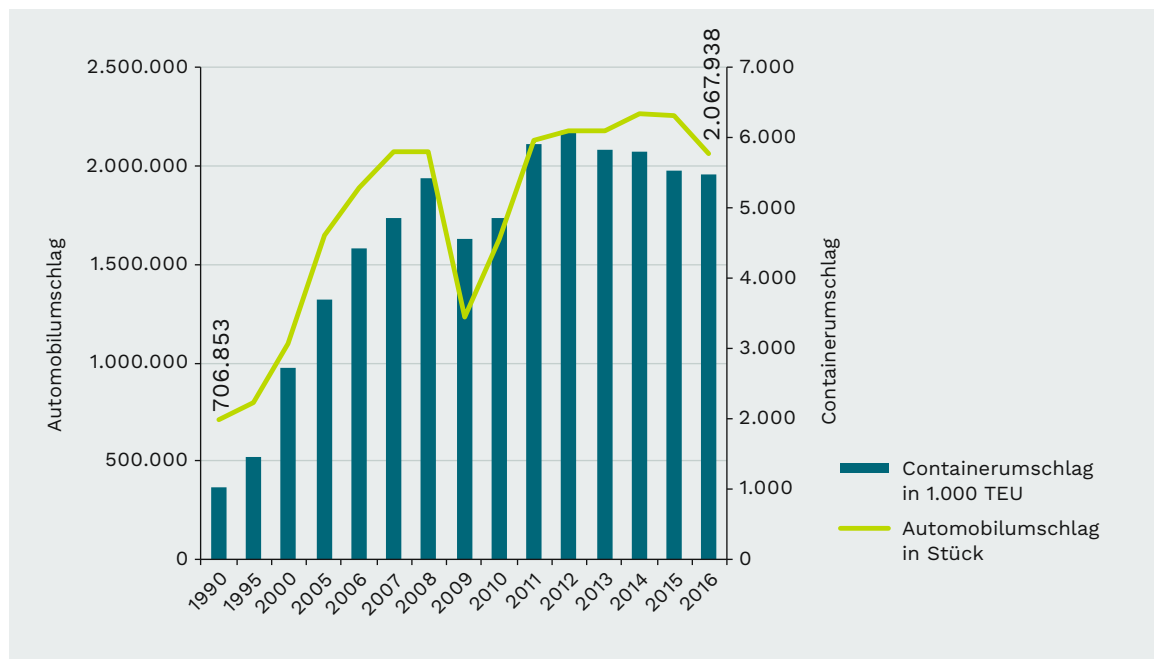
### Zunehmender Wettbewerbsdruck im Hafenumschlag

Während der Hafenumschlag lange Zeit fast jährlich neue Wachstumsrekorde vermelden konnte, werden die Zeiten sowohl im Automobil- als auch im Containerbereich zunehmend schwieriger. In Bremerhaven war im vergangenen Jahr ein leichter Umschlagrückgang um 0,6 Prozent im Containerbereich auf 5,489 Millionen TEU<sup>3</sup> zu verzeichnen. Im Automobilbereich war der Rückgang deutlich größer. Während 2015 noch knapp 2,25 Millionen Fahrzeuge verschifft wurden, waren es 2016 2,07 Millionen und damit 8,3 Prozent weniger. Der Rückgang im Automobilumschlag kommt zustande, weil Mercedes Exportfahrzeuge zunehmend über den slowenischen Mittelmeerhafen Koper verladen hat. Im Containerumschlag macht sich weiterhin die Schifffahrtskrise bemerkbar, die mittlerweile

ins neunte Jahr geht. Nach wie vor prägen massive Überkapazitäten den Markt. Weil bei zu geringer Nachfrage zu viele Schiffe unterwegs sind, sinken die Charraten. Dies erschwert es den Reedereien, ihre Schiffskredite zu tilgen. Insolvenzen (wie die der südkoreanischen Reederei Hanjin) und Konzentrationsprozesse (beispielsweise die Übernahme von Hamburg Süd durch Maersk) sind die Folge. Es bilden sich neue Reederallianzen, durch die der Markt neu sortiert wird. Dies wird das Containergeschäft in den kommenden Jahren prägen und die Konkurrenz verschärfen.

Insgesamt ist aktuell nicht davon auszugehen, dass im Hafenumschlag in größerem Umfang Arbeitsplätze entstehen werden. Der Kostendruck wird aller Voraussicht nach in beiden Bereichen eher zu- als abnehmen. Wie sich der Trend zur Automatisierung auf die Umschlagplätze in

**Abbildung 4:**  
Umschlagentwicklung in Bremerhaven



Quelle: Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

<sup>3</sup> TEU (Twenty-foot Equivalent Unit): 20-Fuß-Container; Maßeinheit im Containerverkehr.



Bremerhaven auswirken wird, ist nur schwer abzuschätzen. Weitere Risiken ergeben sich nicht nur durch den sogenannten Brexit, also den Ausstieg Großbritanniens aus der Europäischen Union, sondern auch durch den vom US-amerikanischen Präsidenten Donald Trump angekündigten Protektionismus, denn die Seestadt ist traditionell ein wichtiger Nordamerika-Hafen.

### **Wissenschaftssektor weiter auf Wachstumskurs**

Der Wissenschaftssektor gehörte in den vergangenen Jahren zu den dynamischsten Wirtschaftsbereichen in der Seestadt. Seit 2007 ist die Beschäftigung um 85 Prozent gewachsen. Inzwischen sind hier 1.500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tätig. 2016 sind hier zwar nur in geringerem Umfang zusätzliche Arbeitsplätze entstanden, dafür wurde in diesem Jahr aber bekannt gegeben, dass sich hier das Institut für maritime Sicherheit des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) mit etwa 65 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern niederlassen wird. Zudem steht 2017 auch die Eröffnung des Thünen-Instituts an. Hier werden fast 150 Beschäftigte tätig sein. Der Wissenschaftsbereich wird also zukünftig weiter wachsen.

---

„Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Beschäftigungsperspektiven für junge Frauen gelegt werden. Hier gibt es in Bremerhaven immer noch einen großen Nachholbedarf.“



## Was ist zu tun?

Die Hafenwirtschaft, der Schiffbau und die Offshore-Windenergieindustrie sind nach wie vor wichtige Pfeiler der Bremerhavener Wirtschaftsstruktur. Aufgrund schwieriger Rahmenbedingungen, die vom Land Bremen kaum beeinflusst werden können, haben sich die Entwicklungsperspektiven in diesen drei Branchen eingetrübt. Zwar stehen nicht in allen Bereichen in großem Umfang Arbeitsplätze zur Disposition, allerdings wird hier in Zukunft nicht mit einem Beschäftigungsaufbau zu rechnen sein. Da die Arbeitslosigkeit in Bremerhaven weiterhin hoch und der Strukturwandel kein Selbstläufer ist, besteht hier weiter ein erhöhter Investitionsbedarf, dem das Land Bremen nachkommen sollte. Angesichts der angespannten Haushaltslage sollte aber darauf geachtet werden, dass die Höhe der Investitionen in einem vernünftigen Verhältnis zu den zu erwartenden Arbeitsplatzeffekten steht. Welche Rolle hier der geplante Offshore-Terminal Bremerhaven spielen wird, hängt derzeit von der anstehenden Entscheidung des Verwaltungsgerichts ab. Grundsätzlich sollte aber bei den zweifellos notwendigen Investitionen nicht nur auf die klassischen maritimen Branchen gesetzt werden. Zu prüfen wäre beispielsweise, durch welche Maßnahmen die Nahrungs- und Genussmittelindustrie gefördert werden könnte und auch der expandierende Wissenschaftssektor sollte gezielt unterstützt werden, wie es beispielsweise beim Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik IWES im Zuge der EFRE-Förderung bereits erfolgt. Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Beschäftigungsperspektiven für junge Frauen gelegt werden. Hier gibt es in Bremerhaven immer noch einen großen Nachholbedarf, der es erfordert, auch andere, weniger männerdominierte Branchen zu fördern. In diesem Zusammenhang wäre zu überlegen, ob hier die Etablierung eines Kompetenzclusters „Gesundheit“ möglich und zielführend ist. Dies könnte auch mit einem entsprechenden Studienangebot an der Hochschule Bremerhaven unterfüttert werden.

Vor dem Hintergrund, dass die Hochschule in Bremerhaven mit ihren aktuell 3.100 Studierenden eine zentrale Rolle im Strukturwandel einnimmt, sollte auch hier überlegt werden, wie diese weiter wachsen kann. Denkbar wäre beispielsweise die Implementierung eines geisteswissenschaftlichen Studiengangs, der viele Studierende anspricht.

Da die Einpendlerquote immer noch steigt, ist es wichtig, dafür zu sorgen, dass sich die Lebensqualität in Bremerhaven verbessert. Das Thema „Familienfreundlichkeit“ nimmt dabei eine Schlüsselrolle ein. Es ist daher zu begrüßen, dass die Stadt 400 Kita-Plätze schaffen wird und drei zusätzliche Schulen ins Leben gerufen werden sollen. Aber auch in den bestehenden Kitas und Schulen muss für ausreichend qualifiziertes Personal gesorgt werden.

Ein besonderes Augenmerk sollte außerdem auf die Stadtteilentwicklung gelegt werden. Die Arbeit der Quartiersmeistereien spielt dabei eine zentrale Rolle und sollte verstetigt und bei Bedarf möglichst auch auf andere Stadtteile ausgeweitet werden. Die Idee, das Goethequartier gezielt auch für studentisches Wohnen zu öffnen, sollte weiterentwickelt werden.

Hinsichtlich des Einzelhandelsangebots, das sich ebenfalls positiv auf die Attraktivität der Stadtteile auswirken kann, wurde mit der Entwicklung des Einzelhandelskonzepts bereits ein wichtiger Schritt unternommen, um hier einen Verdrängungswettbewerb zu vermeiden und der Ansiedlung eines höherwertigen Angebots den Weg zu ebnet. Wichtig ist aber, dass die hier entwickelten Grundsätze für die Politik vor Ort auch einen verbindlichen Charakter haben.

Eine der größten Baustellen in Bremerhaven ist nach wie vor die hohe Langzeitarbeitslosigkeit. Deshalb ist der Vorstoß der Landesregierung, wieder in größerem Umfang für öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse zu sorgen, durchaus zu begrüßen. Da aber dennoch die Wahrscheinlichkeit, auch nach Ablauf der zwei Jahre Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu bekommen, sehr gering ist, sollte in Bremerhaven über die langfristige Etablierung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors nachgedacht werden.

Regine Geraedts

# Endlich dazugehören und weiterkommen

Sozialer Geleitschutz und Teilhabe für Langzeitarbeitslose

## In aller Kürze:

- ▶ Die heute größte Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik besteht darin, die Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen. Im Land Bremen stagniert die Zahl der statistischen Langzeitarbeitslosen seit mehreren Jahren. Dabei stellt ihre Zahl nur die Spitze des Eisbergs dar. Denn die Zahl der Arbeitslosen, die schon lange ohne Arbeit sind, ist tatsächlich noch viel größer. Doch ihre Chance, auf dem Bremer Arbeitsmarkt eine Anstellung zu finden, tendiert gegen null.
- ▶ Menschen, die über längere Zeit aus Erwerbsarbeit ausgeschlossen sind, haben nur noch sehr eingeschränkte Möglichkeiten zur materiellen, sozialen und kulturellen Teilhabe. Denn in einer Arbeitsgesellschaft sind die Möglichkeiten, am sozialen Leben teilzuhaben, ebenso eng mit Erwerbsarbeit verbunden wie Anerkennung und gesellschaftlicher Status.
- ▶ Der Beitrag setzt sich deshalb für die Gestaltung eines sozialen Arbeitsmarkts mit öffentlich geförderten Arbeitsplätzen ein, der die Teilhabe und die Verbesserung der Lebenssituation der Betroffenen in den Vordergrund stellt. Es werden Vorschläge unterbreitet, wie eine solche teilhabeorientierte Förderlinie in das Bremer Landesprogramm für öffentlich geförderte Beschäftigung LAZLO integriert werden könnte.
- ▶ Zugleich wird dafür plädiert, sich vor Ort auch der sozialpolitischen Herausforderung anzunehmen, die soziale Lage von Menschen und Familien im Langzeit- und Dauerbezug von Hartz-IV-Leistungen zu verbessern. Dafür müssen die beiden Kommunen Bremen und Bremerhaven öffentliche Sozialdienste weiterentwickeln und systematisch für Menschen zugänglich machen, die von den Jobcentern unterstützt werden. Denn die arbeitsmarktpolitische Förderung allein reicht nicht aus, um prekäre Lebenssituationen zu überwinden.

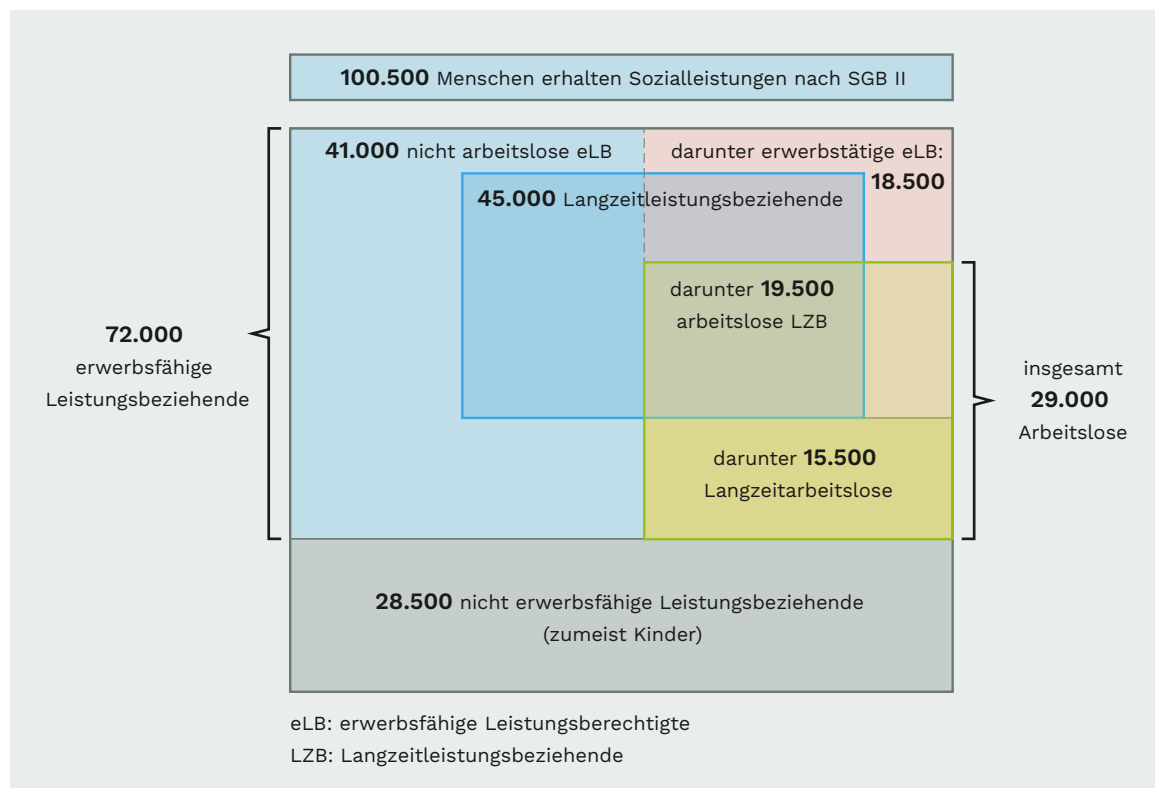
→ Der Arbeitsmarkt ist gespalten: Trotz des anhaltenden Beschäftigungswachstums ist der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren bundesweit nicht vorangekommen. Die heute größte Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik – da sind sich alle Arbeitsmarktexpertinnen und -experten einig – besteht darin, die Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen. Auch im Land Bremen stagniert die Zahl der statistischen Langzeitarbeitslosen bei rund 16.000. Sie werden beinahe ausnahmslos (96 Prozent) von einem der beiden Jobcenter unterstützt. Gleichzeitig ist die Zahl der Bremerinnen und Bremer sehr viel größer, die von den beiden Jobcentern im Land Leistungen beziehen. In Bremen war zum Jahresbeginn 2017 jeder oder jede Sechste betroffen, in Bremerhaven sogar jede/jeder Vierte.

## Langzeitarbeitslosigkeit und lang andauernder Leistungsbezug

Als langzeitarbeitslos zählt offiziell, wer mindestens ein Jahr arbeitslos gemeldet ist. Langzeitarbeitslose werden in der öffentlichen Diskussion häufig als die Personengruppe betrachtet, die besondere Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt hat und Hartz-IV-Leistungen (SGB II) bezieht. Tatsächlich erhalten sie meist kein Arbeitslosengeld mehr aus der Arbeitslosenversicherung (SGB III), weil sich der Anspruch in der Regel nach einem Jahr erschöpft.

Doch die statistische Definition der Langzeitarbeitslosigkeit hat ihre Tücken und lässt nur die Spitze des Eisbergs sichtbar werden. Denn die Zählung der Arbeitslosentage beginnt immer dann wieder bei null, wenn die Arbeitslosigkeit kurzfristig für mehr als sechs Wochen unterbrochen

**Abbildung 1:**  
Leistungsberechtigte und Arbeitslose im SGB II



Datenstand Januar 2017, Langzeitleistungsbezug und Erwerbstätigkeit Datenstand Oktober 2016;  
Darstellung in Anlehnung an Bundesagentur für Arbeit

wird, beispielsweise weil jemand an einer Arbeitsfördermaßnahme teilnimmt oder krankgeschrieben ist. Das ist eine der Erklärungen dafür, weshalb im SGB II auch knapp 13.500 anscheinend Kurzzeitarbeitslose gemeldet sind, obwohl viele von ihnen schon lange keine Arbeit mehr haben. Ältere ab 58 Jahren gehen sogar gar nicht mehr in die Arbeitslosenstatistik ein, wenn ihnen vom Jobcenter ein Jahr lang keine Stelle mehr angeboten wurde.

Um ein genaueres Bild von der Dimension der Problemlage zu bekommen, wird der Arbeitslosigkeit deshalb statistisch häufig der Langzeitleistungsbezug zur Seite gestellt. Darunter fällt, wer innerhalb der vergangenen zwei Jahre mindestens 21 Monate beim Jobcenter gemeldet war. Von den zuletzt rund 29.000 Arbeitslosen im SGB II zählt gut die Hälfte zu den Langzeitarbeitslosen, aber etwa zwei Drittel zu den Langzeitleistungsbeziehenden.<sup>1</sup> Bei lange anhaltender Arbeitslosigkeit tritt der Langzeitleistungsbezug also statistisch deutlich häufiger in Erscheinung als die Langzeitarbeitslosigkeit.

Umgekehrt ist der Bezug von Hartz-IV-Leistungen nicht automatisch mit Arbeitslosigkeit verbunden. Die finanzielle Unterstützung der Jobcenter beschränkt sich nämlich nicht auf Arbeitslosigkeit, sondern sie ist die letzte Auffanglinie für Menschen und ihre Familien, wenn sie erwerbsfähig und bedürftig sind, also kein eigenes Vermögen und kein ausreichendes anderes Einkommen haben. Mehr als 18.000 Menschen, die auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind, gehen einer Arbeit nach, verdienen aber nicht genug, um damit ihren Lebensunterhalt alleine bestreiten zu können. Andere zählen deshalb nicht zu den Arbeitslosen, weil sie wegen der Versorgung von Kindern oder anderen Familienangehörigen dem Arbeitsmarkt zunächst nicht zur Verfügung stehen. Insgesamt gibt es knapp 72.000 erwerbsfähige Menschen im Land Bremen, die auf Unterstützung durch die Jobcenter angewiesen sind. Nur 40 Prozent von ihnen zählen zu den Arbeitslosen. Hinzu kommen die nicht erwerbsfähigen Familienangehörigen, meist Kinder. Insgesamt sind mehr als 100.000 Bremerinnen und Bremer auf Unterstützung durch die beiden Jobcenter im Land angewiesen.

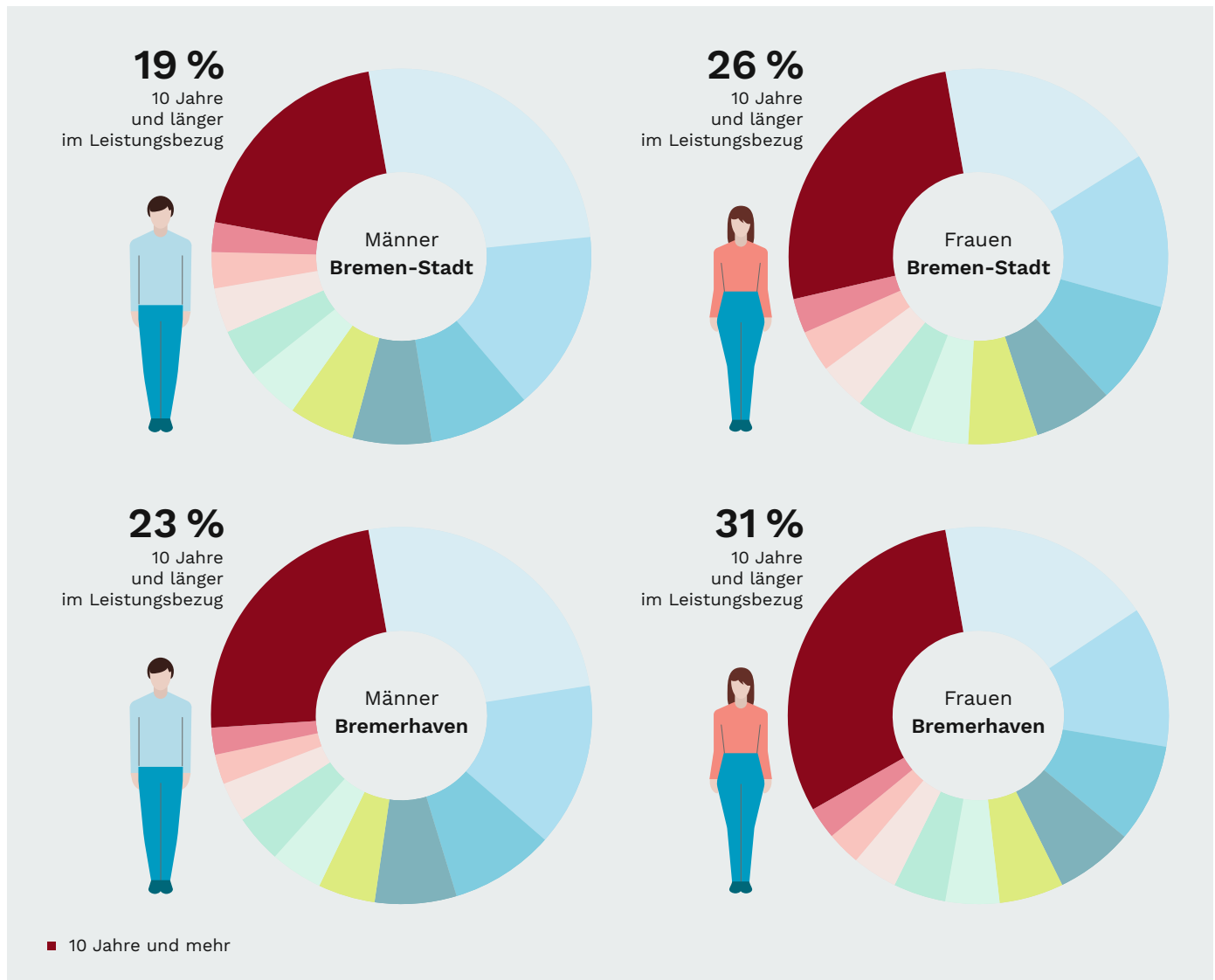
<sup>1</sup> Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017a).

Diese Zahlen geben das quantitative Ausmaß der SGB-II-Bedürftigkeit im Land Bremen wieder. Doch wenn die Abhängigkeit von Unterstützungsleistungen der Jobcenter keine kürzere Episode bleibt, verbindet sie sich zumeist mit problematischen Lebenslagen. Dabei ist im Land Bremen der Bezug von SGB-II-Leistungen für die Betroffenen häufig von sehr langer Dauer.

Rund 45.000 Menschen oder 60 Prozent gehören zu den Langzeitleistungsbeziehenden. Davon sind knapp 30.000 sogar schon seit mehr als fünf Jahren ohne Unterbrechungen auf

Unterstützungsleistungen angewiesen. Bemerkenswert ist, dass im Land Bremen die insgesamt größte Gruppe seit zehn Jahren und länger im Dauerbezug ist. Abbildung 2 zeigt eine Aufschlüsselung nach Jahren jeweils für die Städte Bremen und Bremerhaven differenziert nach Männern und Frauen. Erkennbar wird in dieser Darstellung, dass Frauen stärker betroffen sind als Männer. In Bremen ist mehr als jede vierte, in Bremerhaven sogar beinahe jede dritte Frau im Leistungsbezug seit mehr als einem Jahrzehnt von der Unterstützung der Jobcenter abhängig.

**Abbildung 2:**  
Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach bisheriger Verweildauer



Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit für die Arbeitnehmerkammer, Hannover, Dezember 2016

---

## „Wer über längere Zeit aus Erwerbsarbeit ausgeschlossen ist, hat nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten zur materiellen, sozialen und kulturellen Teilhabe.“

Bei langem Leistungsbezug droht der Verlust der sozialen Einbindung in die übliche gesellschaftliche Lebensweise und die dauerhafte soziale Entkopplung. Denn die Leistungen zum Lebensunterhalt sind im SGB II so knapp bemessen, dass es den betroffenen Haushalten an vielem fehlt. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat in einem sogenannten Deprivationsindex abgebildet, wie weit die Menschen im Hartz-IV-Leistungsbezug vom durchschnittlichen Lebensstandard entfernt sind. Die detaillierte Erhebung zeigt die erheblichen Begrenzungen des Wohn- und Lebensstandards: Die Grundversorgung – Wohnen, Essen, Kleidung – ist nicht sicher abgedeckt, nötige Anschaffungen sind nur um den Preis der Verschuldung möglich, auf medizinische Behandlungen mit finanziellem Eigenanteil wie bei Brillen oder Zahnersatz muss häufig verzichtet werden. Auch kulturelle und gesellschaftliche Aktivitäten werden radikal eingeschränkt.<sup>2</sup> Je länger aber der Zustand des materiellen Mangels andauert, umso belastender wird die Alltagsbewältigung und umso schwieriger die Lebensplanung. Vorhandene Probleme verfestigen sich und neue kommen hinzu – von Schulden und Gesundheitsproblemen, über psychische Belastungen bis hin zum sozialen Rückzug und der Vereinsamung.

Seit Langem ist bekannt, dass sich bei Kindern in prekären Lebensverhältnissen die Benachteiligungen „von Kindesbeinen an“ im weiteren biografischen Verlauf verfestigten – einer der Erklärungsansätze für das oft beobachtete generationenübergreifende Kontinuum sozialer Problemlagen. Das war schon in der alten Sozialhilfe so, aus der viele Familien durch den sozialstaatlichen Paradigmenwechsel 2005 in den Rechtskreis SGB II gewechselt sind, und das ist auch heute nicht anders.

Auch in diesem Sinne hat mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe vor zwölf Jahren das SGB II die Nachfolge eines doppelten sozialstaatlichen Auftrags angetreten – eines arbeitsmarktpolitischen und eines sozialpolitischen. Das SGB II kennt aber nur eine einzige Strategie: die Integration in Erwerbsarbeit. Darauf sind alle gesetzlich vorgegebenen Eingliederungsleistungen ausgerichtet. Sie setzen auf die Aktivierung und auf Förderinstrumente zur möglichst schnellen Arbeitsmarktintegration. Aber sie bieten keine Lösungen für die Verbesserung der sozialen Lage von Menschen im Langzeit- und Dauerleistungsbezug. Mit dem Ende der Sozialhilfe haben sich auch das Land und seine beiden Kommunen in der vergangenen Dekade sukzessive aus dieser Aufgabe zurückgezogen. Es ist höchste Zeit, sich ihr wieder zu stellen. Denn die Jobcenter können diese Herausforderung schon allein deshalb nicht bewältigen, weil ihnen der Gesetzgeber wesentlich die arbeitsmarktpolitische Aufgabe übertragen und deshalb die Handlungsspielräume der Mitarbeitenden auf die Arbeitsmarktintegration beschränkt hat. Die sozialpolitischen Antworten für die rund 100.000 Bremerinnen und Bremer im Leistungsbezug müssen aus den Kommunen kommen.

### Keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt

In der Rückblende war der Gesetzgeber bei der Entwicklung des SGB II davon ausgegangen, es ginge im Kern um das Initiieren kurz- oder mittelfristiger Übergänge in den Arbeitsmarkt mithilfe arbeitsmarktpolitischer Interventionen, um damit zugleich auch die zentralen sozialpolitischen Probleme in Deutschland zu lösen. Besonders prägnant ist dieser politische Ansatz in dem Diktum „sozial ist, was Arbeit schafft“ auf den Punkt gebracht, das aus vielerlei Gründen hoch umstritten ist. Heute haben die Erkenntnisse aus Forschung und Praxis längst gezeigt, dass die Rechnung nicht aufgegangen ist. Die Langzeitarbeitslosigkeit hat sich bundesweit weiter verfestigt. Selbst bei guter Arbeitsmarktentwicklung gelingt es nicht, lange Zeit Arbeitslose auf der Welle guter Konjunktur mitzunehmen – trotz aller Aktivierungsbemühungen. Auch im Land Bremen tendieren ihre Chancen nicht nur sprichwörtlich, sondern statistisch gegen null, wieder eine Arbeitsstelle zu finden: Bei langzeitleistungsbeziehenden Arbeitslosen liegen sie seit Jahren konstant und zum Teil deutlich unter einem Prozent.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. Beste/Bethmann/Gundert (2014).

<sup>3</sup> Vgl. auch Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017b).



## LAZLO – ein Landesprogramm für Langzeitarbeitslose mit Licht- und Schattenseiten

Dass Bremen sich mit einem Landesprogramm für öffentlich geförderte Beschäftigung den Arbeitslosen im langen Leistungsbezug annimmt, ist ein ausgesprochen positives Signal. Ebenso positiv ist es, dass LAZLO ein „lernendes Programm“ sein soll. Das bedeutet, dass Zwischenergebnisse offen bewertet und Rückschlüsse aus Umsetzungsproblemen gezogen werden, kontinuierlich nachgesteuert und konzeptionell verbessert werden soll.

Nach der allerersten Zwischenbilanz zu Beginn des Jahres 2017 erscheint ein solcher offener Implementierungsprozess als weise Entscheidung. Denn die bisherigen Ergebnisse können noch nicht überzeugen. Dabei mögen die grundsätzlichen, im Programm angelegten Zielkonflikte eine entscheidende Rolle spielen.

So setzt LAZLO seinen Schwerpunkt auf Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt und dies mit eben den Zielgruppen, die nachweislich besonders chancenlos sind: Menschen, denen die Jobcenter zuvor mehrere schwerwiegende Vermittlungshemmnisse attestieren und schlechte Arbeitsmarktprognosen stellen mussten. Bei den öffentlich geförderten Arbeitsplätzen soll es dennoch zu einem wesentlichen Teil um recht anspruchsvolle Tätigkeiten gehen. Eine begleitende Qualifizierung für die Teilnehmenden ist aber nur rudimentär mitgedacht, obwohl die Zielgruppe doch für lange Zeit überhaupt nicht in Arbeitsprozesse eingebunden war.

Die Aufgabe, die Anforderungsprofile der Stellen mit Langzeitarbeitslosen mit möglichst vielen Hemmnissen zur Passung zu bringen, dürfte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter vor große Herausforderungen stellen. Hinzu kommt, dass ein Teil der Arbeitsplätze bei Wirtschaftsbetrieben angesiedelt werden soll. Für Expertinnen und Experten ist es wenig überraschend, dass sich schon die Akquise solcher Arbeitsplätze als außerordentlich schwierig erweist. Denn dass die wenigsten Unternehmen bereit sind, Langzeitarbeitslosen auch nur eine Chance zu geben, ist nicht nur ein Erfahrungswert der Praxis, sondern längst auch wissenschaftlich belegt.<sup>4</sup>

Zunehmend setzt sich vor diesem Hintergrund die Erkenntnis durch, dass es Menschen gibt, die aufgrund diskriminierender Zuschreibungen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben oder die wegen persönlicher, qualifikatorischer oder gesundheitlicher Dispositionen den gestiegenen Leistungsanforderungen am Markt nicht (mehr) gerecht werden können.

Menschen, die über längere Zeit aus Erwerbsarbeit ausgeschlossen sind, haben aber nur noch sehr eingeschränkte Möglichkeiten zur materiellen, sozialen und kulturellen Teilhabe. Denn in einer Arbeitsgesellschaft sind die Möglichkeiten, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, ebenso eng mit Erwerbsarbeit verbunden wie Anerkennung und Sozialprestige. Deshalb würden viele, die heute Arbeitslosengeld II bekommen, gerne arbeiten, machen aber immer wieder die Erfahrung, dass sie am Arbeitsmarkt ganz am Ende der Warteschlange stehen und nicht zum Zuge kommen.

Vor diesem Hintergrund ist seit einiger Zeit das bundesweite Interesse an öffentlich geförderter Beschäftigung wieder erwacht. Zuletzt hat auch das Land Bremen Mittel für ein modellhaftes Landesprogramm mit dem Namen „LAZLO“ bereitgestellt.

4 Vgl. Moertel / Rebien (2013).

In der Stadt Bremen sind bisher zu wenige Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf den insgesamt 300 Arbeitsplätzen angekommen, die das Land mit seinem Programm schaffen will. Bremerhaven hat sich von den meisten der beschriebenen programmatischen Restriktionen frei gemacht und die über das Landesprogramm zugeteilten öffentlich geförderten 200 Arbeitsplätze offenbar recht schnell einrichten und auch ganz überwiegend bereits besetzen können.

Das größte Manko des Landesprogramms LAZLO ist aber, dass es das doppelte Potenzial von sozialversicherter öffentlich geförderter Beschäftigung nicht gezielt ausschöpft. Denn es handelt sich dabei nicht nur um ein arbeitsmarktpolitisches Instrument im Sinne eines Übergangs in ungeforderte Beschäftigung. Öffentliche Beschäftigungsförderung ist darüber hinaus eine sehr wirkungsvolle sozialpolitische Intervention: Indem zusätzliche Arbeitsplätze in einem öffentlichen Ersatzarbeitsmarkt geschaffen werden, um die gegen ihren Willen vom Markt Ausgeschlossenen teilhaben zu lassen an einer Gesellschaft, deren Dreh- und Angelpunkt die Arbeitswelt ist.<sup>5</sup>

Die Arbeitnehmerkammer hat sich im Einklang mit vielen anderen Expertinnen und Experten wiederholt für eine Stärkung dieser sozialpolitischen Funktion von öffentlich geförderter Beschäftigung ausgesprochen. Zumeist wird in diesem Zusammenhang von einem „sozialen Arbeitsmarkt“ gesprochen, bei dem die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Verbesserung der Lebenssituation der Betroffenen im Vordergrund stehen, ohne dass die sich möglicherweise doch noch bietenden Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt aus dem Blick verloren werden. Ein solcher von arbeitsvertraglicher Beschäftigung ausgehender „sozialer Arbeitsmarkt“ ist von der Vorstellung des Statuswechsels von der Fürsorgeabhängigkeit zur Arbeitnehmerin beziehungsweise zum Arbeitnehmer geprägt, der einen Zugewinn an Alltagsstabilität, sozialer Einbindung, Zugehörigkeit und Lebenszufriedenheit ermöglicht, mit denen Erwerbsarbeit in engem Zusammenhang steht.<sup>6</sup>

Die Teilhabewirkungen von Modellprojekten in anderen Bundesländern mit Schwerpunktsetzung auf die sozialpolitische Funktion öffentlich geförderter Beschäftigung sind mittlerweile übereinstimmend positiv evaluiert. Dabei ist auch deutlich herausgearbeitet worden, dass die programmatische Schwerpunktsetzung und inhaltliche Ausgestaltung darüber entscheiden, ob die Teilhabedimension wirksam werden kann.<sup>7</sup> Für das lernende Landesprogramm LAZLO, das an dieser Stelle deutlichen Nachbesserungsbedarf erkennen lässt, könnte dies ein wichtiger Anstoß zur Weiterentwicklung sein.

## Dabei sein und dazugehören

Soziale Teilhabe lebt davon, dass der Erfahrung, wieder dazuzugehören, nicht von vornherein eine kurze zeitliche Grenze gesetzt ist. Doch zurzeit gilt gesetzlich eine Förderhöchstdauer für sozialversicherte öffentlich geförderte Beschäftigung von maximal 24 Monaten in einem Fünfjahreszeitraum. Das führt dazu, dass der tiefe Fall zurück in die Hartz-IV-Abhängigkeit – nach zwei Jahren des Gebrauchtwerdens, des Produktivseins, des Austauschs mit Kolleginnen und Kollegen und auch der gewonnenen Unabhängigkeit vom Jobcenter – oftmals als besonders hart empfunden wird. Seit Langem wird deshalb gefordert, dass das SGB II die längerfristige Förderung von Beschäftigung durch eine gesicherte Finanzierung ermöglichen müsste. Zuletzt haben deshalb die Bundesländer mit einem Bundesratsantrag die Initiative ergriffen, um den sogenannten Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) einzuführen.<sup>8</sup> Die Grundidee des Passiv-Aktiv-Transfers besteht darin, alle Geldleistungen, die eine Arbeitslose oder ein Arbeitsloser vom Jobcenter erhält, zu einer Grundfinanzierung für eine sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheit zusammenzufassen. Die noch verbleibende Finanzierungslücke würde mit privaten Mitteln etwa aus Erlösen des Arbeitgebers und gegebenenfalls ergänzend – oder beim Fehlen von Einnahmen komplett – mit öffentlichen Mitteln geschlossen. Dabei stehen den Kosten einer solchen geförderten Arbeitsgelegenheit zusätzliche Einnahmen der öffentlichen Hand bei Steuern und insbesondere in der Sozialversicherung gegenüber.

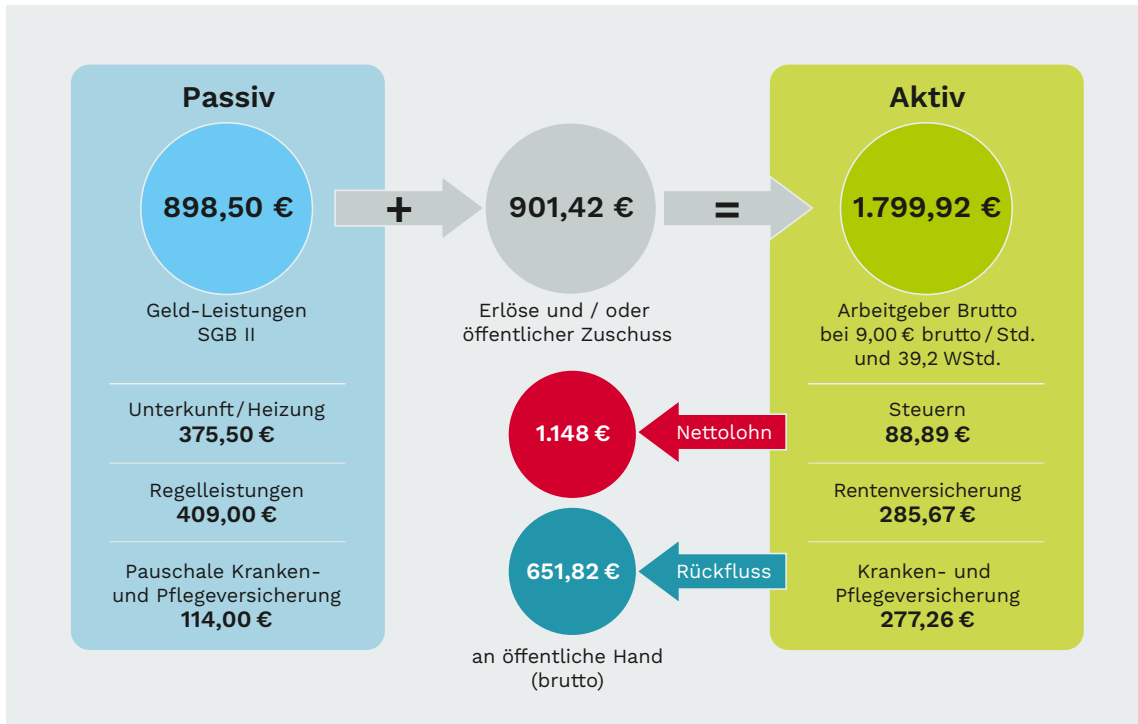
<sup>5</sup> Zum Konzept einer funktionellen Unterscheidung öffentlich geförderter Beschäftigung in einen sozialpolitisch ausgerichteten, teilhabeorientierten Ersatzarbeitsmarkt und einen arbeitsmarktpolitisch ausgerichteten, vermittlungsorientierten Übergangsarbeitsmarkt vgl. auch Geraedts (2016).

<sup>6</sup> Vgl. Beste/Bethmann/Gundert (2014).

<sup>7</sup> Vgl. Bauer/Fertig/Fuchs (2016) und auch Bauer et al. (2016).

<sup>8</sup> Vgl. Bundesrat (2013).

**Abbildung 3:**  
**Modellrechnung PAT bei angenommenen 9,00 Euro Stundenlohn brutto**  
**für eine Vollzeitstelle und eine Singlebedarfsgemeinschaft<sup>9</sup>**  
 Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren durch Passiv-Aktiv-Transfer



Der Bundesgesetzgeber ist dem Vorschlag der Bundesländer nicht gefolgt. Auch für das Problem der restriktiven zeitlichen Begrenzung der öffentlichen Beschäftigungsförderung auf 24 Monate innerhalb von fünf Jahren hat der Bund bisher keine Lösung finden wollen.

Den Passiv-Aktiv-Transfer versuchen seither verschiedene Bundesländer mit eigenen Mitteln zu simulieren. Die enge zeitliche Befristung der Förderungshöchstdauer ließe sich hingegen durch die geschickte Verknüpfung von Standardinstrumenten des SGB II zu Förderketten mit vom Land

finanzierten Ergänzungselementen überwinden. Nach Modellrechnungen der Arbeitnehmerkammer bestehen realistische Möglichkeiten, öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse mithilfe von Förderketten und mit einem simulierten PAT über einen mehrjährigen Zeitraum hinweg durchgängig zu finanzieren.<sup>10</sup>

Das Einverständnis und den Durchsetzungswillen aller Mittelgeber vorausgesetzt, ließe sich demnach im Landesprogramm LAZLO durchaus eine kontinuierliche Förderlinie zur sozialen Teilhabe integrieren.

<sup>9</sup> Die Abbildung lehnt sich an eine Infografik der Initiative Pro Arbeit des Evangelischen Fachverbands für Arbeit und soziale Integration e.V. (EFAS) an.

<sup>10</sup> Vgl. Geraedts (2017).

## Sozialen Geleitschutz ausbauen

Städte wie Bremen und Bremerhaven dürfen sich nicht damit abfinden, dass große Gruppen der Bevölkerung im Dauerzustand Arbeitslosigkeit und in prekären Verhältnissen leben müssen. Die sozialen Folgen für die Betroffenen sind brisant und erreichen schon die nächste Generation. Auch die Belastungen für den Zusammenhalt unserer Stadtgesellschaften sind enorm. Deshalb ist jede Idee zu prüfen und jede Chance zu ergreifen, die Gegenkräfte mobilisieren kann. Dazu gehört ein öffentlich geförderter und teilhabeorientierter sozialer Arbeitsmarkt als Aus- und Aufstiegshilfe für diejenigen, die gerne arbeiten wollen und es auch können. Doch arbeitsmarktpolitische Förderung allein reicht nicht aus.

Die beiden Kommunen im Land Bremen müssen sich der Herausforderung stellen, sozialen Geleitschutz für Bürgerinnen und Bürger in schwierigen Lebenslagen zu organisieren. Denn Menschen, die von den Leistungen der Jobcenter abhängig sind, sind nach Jahren in einer materiell prekären und psychosozial belastenden Lebenssituation auf eine öffentliche Infrastruktur sozialer Dienste vor Ort angewiesen. Nicht nur die vom Gesetzgeber den Kommunen überantworteten Eingliederungsleistungen im SGB II – wie die Beratung bei Schulden oder die psychosoziale Begleitung – müssen mit vernünftigen Konzepten hinterlegt und ausgestaltet werden. Zum sozialen Geleitschutz gehört auch eine zielgerichtete kommunale Gesundheitspolitik, die sich mit konkreten Handlungsprogrammen der ungleichen Chancen bei Gesundheitsförderung und Prävention annimmt, dazu gehört eine Kinder- und Bildungspolitik, die benachteiligte Stadtteile mit überdurchschnittlichen Ressourcen ausstattet und Zugehörigkeit und Teilhabe von Familien mit kostenlosen Freizeitangeboten fördert, und dazu gehört schließlich eine Stadtentwicklungspolitik, die für gute Wohnverhältnisse sorgt.

Das Land Bremen hatte einmal den Ruf, eine Ideenschmiede für eine emanzipatorische Sozialpolitik und darin eingebettete innovative Konzepte öffentlich geförderter Beschäftigung zu sein. An diese Traditionen wieder anzuknüpfen, würde sich lohnen.

## Literatur

---

- Bauer, F. et al. (2016):** Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen, IAB-Forschungsbericht 7/2016, 3. Mai 2016.
- Bauer, F. / Fertig, M. / Fuchs, P. (2016):** „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied; IAB-Kurzbericht 10/2016, 3.5.2016.
- Beste, J. / Bethmann, A. / Gundert, S. (2014):** Sozialstruktur und Lebensumstände. Materielle und soziale Lage der ALG-II-Empfänger; IAB-Kurzbericht 24/2014, November 2014.
- Bundesrat (2013):** Gesetzentwurf des Bundesrates – Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, Drucksache 441/13 (Beschluss) vom 07.06.13.
- Geraedts, Regine (2016):** Öffentlich geförderte Beschäftigung: Grundprinzipien für eine teilhabeorientierte Ausgestaltung, KammerPosition Nr. 1/2016, Oktober 2016, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.).
- Geraedts, Regine (2017):** Dabei sein und dazugehören! Finanzierungsmodelle für einen sozialen Arbeitsmarkt mit Kontinuität; KammerPosition Nr. 1/2017, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.).
- Moertel, Julia / Rebien, Martina (2013):** Personalauswahl. Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen; IAB-Kurzbericht 9/2013, Mai 2013.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017a):** Langzeitleistungsbezieher – Zeitreihen; Berichtsmonat Oktober 2016.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017b):** Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Langzeitbezieher – Strukturen.

Axel Weise

# Digitalisierung in den Dienstleistungen

## Befunde und Befragungsergebnisse

### In aller Kürze:

Ein wesentliches Merkmal des Strukturwandels in der Wirtschaft ist die Verschiebung der wirtschaftlichen Aktivitäten vom produktiven Sektor hin zum Dienstleistungsbereich. Dieser Trend ist seit Jahrzehnten ungebrochen. Der Dienstleistungsbereich ist breit gefächert. Er reicht von der Logistik über die öffentliche und private Daseinsvorsorge bis hin zum Einzelhandel und den Finanzdienstleistungen. Ähnlich breit und unterschiedlich sind folgerichtig auch die Erfahrungen, die mit der Digitalisierung von Arbeitsprozessen in der Dienstleistung gemacht wurden und werden. Aus den Ergebnissen einer Befragung von Betriebs- und Personalräten, die von der Arbeitnehmerkammer 2016 durchgeführt wurde, lässt sich für Bremen etwa folgendes Bild zeichnen: In einzelnen Branchen ist die Veränderung der Arbeit durch Digitalisierung bereits weit fortgeschritten. Hierzu gehören zum Beispiel der Einzelhandel, die Logistik und der Bankensektor. Betrachtet man den Dienstleistungssektor insgesamt, so variieren die Ergebnisse je nach Fragestellung: Es wurden eher stärker Auswirkungen in puncto Arbeitsstress und Entgrenzung von Arbeit identifiziert. Hinsichtlich des Wegfalls von Arbeitsplätzen oder ganzen Tätigkeitsprofilen können die Auswirkungen der Digitalisierung insgesamt bisher als eher moderat bewertet werden.

### Digitalisierung in der Dienstleistung

➔ „Industrie 4.0“ ist in aller Munde. Nur allzu oft wird im Strudel der ambitionierten Diskussionen die Tatsache vergessen, dass der Anteil der Industrieproduktion an der gesamten Wirtschaftsleistung bei lediglich gut einem Fünftel liegt. Außerdem handelt es sich bei Industrie 4.0 im Wesentlichen noch um eine Zukunftsprojektion. Der weitaus größere Teil

der Wirtschaftsleistung wird in der Dienstleistung erbracht, also zum Beispiel in der Logistik, im Gesundheits- und Pflegebereich, in den sogenannten wissensintensiven Dienstleistungen oder auch in der öffentlichen Daseinsvorsorge. Weitestgehend unbemerkt von der öffentlichen Wahrnehmung hat es in vielen dieser Bereiche in den vergangenen Jahrzehnten schon nennenswerte Digitalisierungswellen gegeben. Werfen wir vorab einen Blick auf den veränderten Stellenwert der Dienstleistung im wirtschaftlichen Geschehen.

### Dienstleistung gewinnt in den vergangenen zwei Jahrzehnten an Bedeutung

Sowohl auf gesamtdeutscher Ebene wie auch im bremischen Kontext hat die Bedeutung des Dienstleistungsbereiches seit dem Jahr 2000 stetig zugenommen. Das Verhältnis zwischen dem sogenannten produktiven Bereich und dem Bereich der Dienstleistung hat sich kontinuierlich zugunsten der Dienstleistung verschoben. Aus Abbildung 1 wird deutlich, dass – gemessen am Arbeitsvolumen (Summe aller erbrachten Arbeitsstunden) – der Anteil des produktiven Bereiches im Jahre 2000 noch bei einem knappen Drittel lag. Im Jahr 2015 ist er dann unter 30 Prozent gesunken.

Maßgeblich für diese Veränderungen waren die Dienstleistungsbereiche „Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister; Grundstücks- und Wohnungswesen“ (2015: + 25,6 Prozent) und der Bereich „öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, private Haushalte“ (2015: + 8,1 Prozent). Verlierer dieser Entwicklung



**Abbildung 1:**  
Anteil der Arbeitsstunden in Deutschland

		2000	2015
A-T	insgesamt	100,0 %	100,0 %
A-F	Produktiver Bereich	32,6 %	28,5 %
G-T	Dienstleistungsbereiche	67,4 %	71,5 %

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

waren hingegen der produktive Bereich und die Land- und Forstwirtschaft. Sie schrumpften in den Jahren 2000 bis 2015 um 10,9 beziehungsweise 30,2 Prozent.<sup>1</sup> In der Landwirtschaft wird dieser Trend – zumindest im bundesweiten Maßstab – mit dem Prozess der weiteren Automatisierung der landwirtschaftlichen Produktion und dem damit verbundenen Trend zu größeren Produktionseinheiten erklärt. Im produktiven Sektor dürfte ein wesentlicher Grund in der Auslagerung von ehemaligen Industrietätigkeiten aus den industriellen Kernbereichen in den Bereich der industriellen Dienstleistungen zu sehen sein. Hierbei geht es nicht nur um Logistikkdienstleistungen, sondern auch um sogenannte wissensintensive Dienstleistungen (zum Beispiel Ingenieur- und IT-Dienstleistungen), die auf dem Markt zugekauft werden.

Im Bundesland Bremen ist diese Tendenz sogar noch deutlicher zu verzeichnen. Vergleicht man hier das geleistete Arbeitsvolumen zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2015, so ergibt sich folgendes Bild:

**Abbildung 2:**  
Anteil der Arbeitsstunden im Land Bremen

		2000	2015
A-T	insgesamt	100,0 %	100,0 %
A-F	Produktiver Bereich	26,3 %	21,1 %
G-T	Dienstleistungsbereiche	73,7 %	78,9 %

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

Betrag der Anteil des Dienstleistungssektors in Bremen im Jahr 2000 noch 73,7 Prozent, so stieg er bis 2015 auf knapp 80 Prozent (*siehe Abbildung 2*). Welche wirtschaftlichen Bereiche diese Veränderung bewirkt haben, verdeutlicht Abbildung 3.

Ähnlich wie auf der gesamtstaatlichen Ebene haben die Bereiche „Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister; Grundstücks- und Wohnungswesen“ (2015: +38,4 Prozent) und der Bereich „öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, private Haushalte“ (2015: +7,1 Prozent) maßgeblich zu dieser Veränderung beigetragen. Der produktive Bereich verliert in Bremen nahezu ein Fünftel.<sup>2</sup> Die Veränderung im Bereich der Finanz- und Unternehmensdienstleistungen fällt im Vergleich zur gesamtdeutschen Ebene noch einmal um knapp 13 Prozentpunkte eindeutiger aus. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Bremen in den vergangenen Jahrzehnten intensiv in die sogenannten wissensintensiven Dienstleistungen investiert hat (Jacobs University, Technologiepark an der Universität etc.), wenngleich das Niveau anderer Städte hier noch nicht erreicht wird. Diese Unternehmen und Institute sind zwar zum Teil auch in enger Kooperation mit der Industrie tätig (Forschungskooperationen, staatlich geförderten Netzwerkprogrammen etc.), gehören aber nicht unbedingt zum Bereich ausgelagerter industrienaher Dienstleistungen von Bremer Industriebetrieben.

<sup>1</sup> Vgl. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (VGRdL).

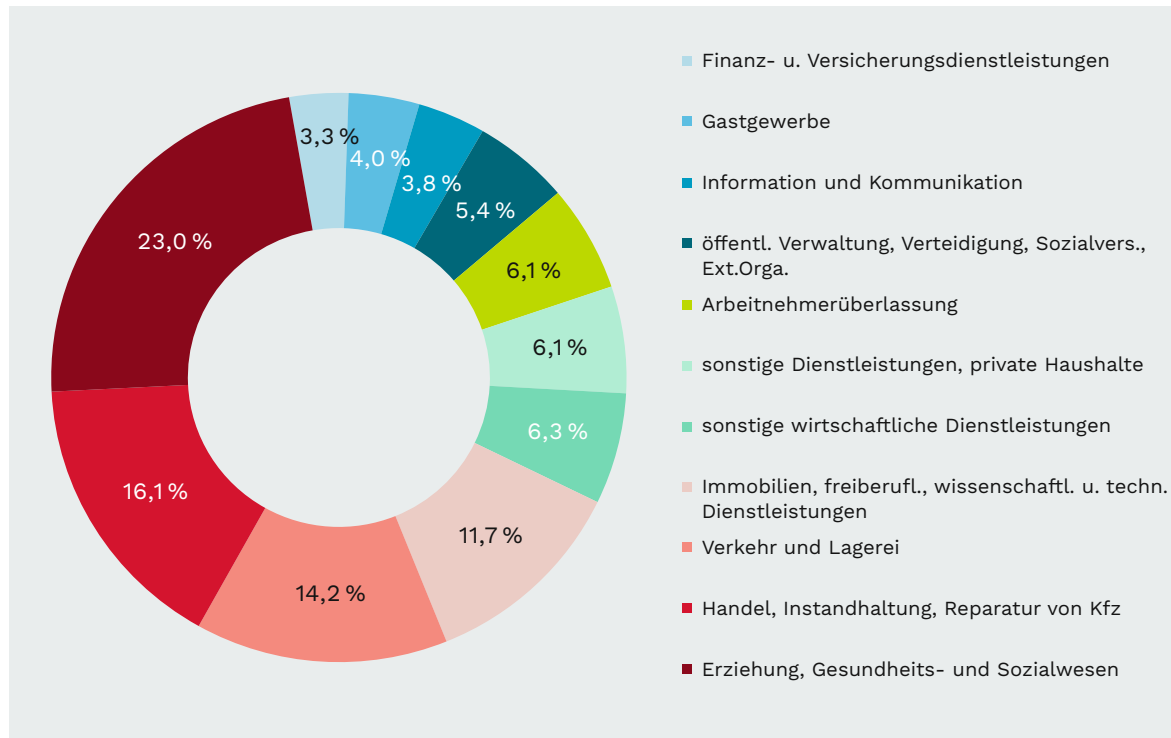
<sup>2</sup> Der im Vergleich zu Deutschland (-30,2 Prozent) deutlich höhere Wert im Bereich Land- und Forstwirtschaft (-64,9 Prozent) kann aufgrund der geringen Gesamtbedeutung dieses Bereiches für Bremen vernachlässigt werden.

**Abbildung 3:**  
Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen in Millionen Stunden – Land Bremen

WZ 2008	Wirtschaftsbereich	2000	2015	Veränderung
A-T	insgesamt	553,1	560,8	1,4 %
A-F	Produktiver Bereich	145,4	118,3	-18,6 %
A	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1,3	0,5	-64,9 %
B-F	Produzierendes Gewerbe	144,1	117,8	-18,2 %
G-T	Dienstleistungsbereiche	407,7	442,5	8,5 %
G-J	Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe, Information und Kommunikation	171,7	164,4	-4,2 %
K-N	Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister; Grundstücks- und Wohnungswesen	81,0	112,1	38,4 %
O-T	Öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, private Haushalte	155,1	166,1	7,1 %

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

**Abbildung 4:**  
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen WZ 2008 – Land Bremen (Juni 2016)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

## „Der Dienstleistungsbereich macht im Land Bremen mittlerweile gut vier Fünftel des Wirtschaftsgeschehens aus.“

Betrachtet man zum Vergleich den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungsbereich je 1.000 Einwohner für Bremen, so wird der oben beschriebene Eindruck deutlich unterstrichen. Waren es im Jahre 2000 noch 293,5, so stieg der Wert bis zum Jahr 2015 auf 361,6 Beschäftigte je 1.000 Einwohner, also um gut 23 Prozent.<sup>3</sup>

Abschließend soll der Fokus noch auf die Zusammensetzung der Beschäftigten im Bereich der Dienstleistungen in Bremen gerichtet werden. Insgesamt waren in diesem Bereich im Juni 2016 244.960 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte tätig. Die Abbildung 4 verdeutlicht, dass die Mehrzahl mit 53,3 Prozent in drei großen Bereichen tätig war:

- ▶ Verkehr und Lagerei (Logistik) 14,2 Prozent
- ▶ Handel, Instandhaltung, Reparatur von Kfz 16,1 Prozent
- ▶ Erziehungs-, Gesundheits- und Sozialwesen 23,0 Prozent

Alle anderen Bereiche variieren bei Anteilen um oder deutlich unter zehn Prozent.

Zusammenfassend lässt sich hinsichtlich der Entwicklung und Struktur der Dienstleistung also festhalten.

- ▶ Der bundesweit zu verzeichnende Trend der wirtschaftlichen Tätigkeiten hin zur Dienstleistung ist seit zwei Jahrzehnten ungebrochen.
- ▶ Im Land Bremen wird dieser sogar noch übertroffen, da der Dienstleistungsbereich hier mittlerweile gut vier Fünftel des Wirtschaftsgeschehens ausmacht.
- ▶ Auch die Gewinner und Verlierer dieser Entwicklung heben sich, gemessen am Arbeitsvolumen, deutlich vom Wert für Deutschland ab: produktiver Bereich: Bremen -18,6 Prozent, Deutschland -10,9 Prozent.
- ▶ Die meisten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten konzentrieren sich mit deutlich mehr als einem Fünftel in den Bereichen Erziehung, Gesundheit und Sozialwesen.
- ▶ Den zweiten und dritten Platz nehmen Handel, Instandhaltung, Reparatur von Kfz mit 16,1 Prozent und der Bereich Verkehr und Lagerei mit 14,2 Prozent ein.

### Digitalisierung in der Dienstleistung – was tut sich in Bremen?

Ebenso vielschichtig wie die Binnenstruktur des Dienstleistungssektors dürften auch der Verbreitungsgrad und die Implementierungstiefe von Digitalisierungsbemühungen in der Dienstleistung sein. In einigen Bereichen sind die diesbezüglichen Prozesse in den vergangenen Jahrzehnten schon recht weit fortgeschritten. Hierzu gehören zum Beispiel der Bereich der Logistik (automatische Hochregallager, digital gesteuerte Containerstapelplätze), der Bereich der Banken und Finanzdienstleistungen (Onlinebanking), der Einzelhandel (Barcode und Scannerkassen) oder auch der öffentliche Personenverkehr (Echtzeit-Fahrplaninformationen und Onlinetickets).

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit, März 2016.

Steffen Gabriel

## Digitalisierung in den Finanzdienstleistungen

Die Finanzdienstleistungen haben eine lange Geschichte der Digitalisierung. Digitalisierung ist umso leichter, je standardisierter eine Tätigkeit ist, und gerade in der Bankenbranche ist dies sehr häufig der Fall. So machte die hohe Anzahl an Buchungen schon in den 1960er-Jahren Großrechner rentabel. Nach und nach wurden die Buchhalter in den Unternehmen weniger, aber es entstanden immer noch Arbeitsplätze beispielsweise in den Filialen oder in den Analyseabteilungen. Mittlerweile sind in den Banken und Sparkassen viele weitere Tätigkeiten automatisiert. Gibt ein Kunde beispielsweise eine Überweisung im Servicebereich oder am eigenen Rechner ein, wird die Transaktion ohne weiteren Eingriff eines Menschen abgewickelt. Ähnliches gilt beispielsweise am Aktienmarkt. Auch hier sind die Broker auf dem Parkett der Börse längst Geschichte. Ordert eine Kundin oder ein Händler Aktien, werden Angebot und Nachfrage sowie die notwendige Preisfindung vollautomatisch geregelt und das Aktienpapier landet im entsprechenden Depot.

Indirekt wirkt die Digitalisierung auch über eine neue Konkurrenz: Onlineanbieter und Fintechs. Onlinebanken haben über das Internet einen Zugang zu den Kunden, der erheblich kostengünstiger ist als ein ausgebautes Filialnetz. Fintechs sind Start-ups aus der Bankbranche, die vor allem mit digitaler Technik arbeiten. Sie

sind meist sehr innovativ und bieten Finanzdienstleistungen auf neuen Wegen an. Beispiele sind **PayPal** im Zahlungsverkehr oder **Kickstarter** oder **auxmoney** im Kreditgeschäft. Etablierte Strukturen, bei der die Bank als Vermittler zwischen Kreditgeber und -nehmer fungiert oder Geld überweist, werden ausgehebelt und online direkt zwischen den Interessenten angeboten.

Zusätzlich sind die Kunden aus vielen anderen Bereichen wie dem Onlineshopping daran gewöhnt, bestimmte Tätigkeiten selber vorzunehmen. Dadurch rückt die Bedeutung der Filiale in den Hintergrund. Demgegenüber stehen Umfragen, die die hohe Bedeutung von Filialen für die Kunden nachweisen. Damit sind die etablierten Banken in einem Dilemma. Die Nutzung der Filialen nimmt ab und ihre Kosten sind im Vergleich zur Onlinekonkurrenz höher. Bauen sie die Filialen aber ab, verschwindet mit der persönlichen Beratung vor Ort das positiv wahrgenommene Alleinstellungsmerkmal. Deshalb müssen sie den Vorteil dieser individuellen Beratung mit einer hohen Qualität stärker herausstellen. Den Beschäftigten wiederum muss ermöglicht werden, dass sie den neuen Ansprüchen gerecht werden können. Entsprechende Weiterbildung und die Bewältigung der Digitalisierung mit den Beschäftigten ist hier die Aufgabe.



Dr. Marion Salot

## Exkurs

# Digitalisierung im Einzelhandel: Was geht? Was kommt? Und was ist mit dem Onlinegeschäft?

---

## Drei Fragen, drei Antworten

### Welche Bereiche sind im Einzelhandel bereits von der Digitalisierung betroffen?

Im Einzelhandel spielt das Thema „Digitalisierung“ schon seit Längerem eine wichtige Rolle. Scannerkassen gibt es hier bereits seit Mitte der 1980er-Jahre. Mittlerweile werden sie fast überall eingesetzt. Hierdurch können auch angelernte Beschäftigte und Hilfskräfte Kassierarbeiten übernehmen. Vielfach wird auch gerade an der Kasse zunehmend auf Leiharbeitsbeschäftigte zurückgegriffen. In einigen Geschäften, beispielsweise bei Ikea, gibt es inzwischen auch Selbstbedienungskassen. Das Modeunternehmen Zara plant ebenfalls die Einführung der Selbstscanner. Der Beruf des Kassierers oder der Kassiererin hat im Zuge dieser Entwicklung stark an Bedeutung verloren. Im Land Bremen üben mittlerweile von mehr als 20.000 Beschäftigten nur 1.000 den Kassiererinnen-Beruf aus.

Durch die Einführung der Scannerkassen wurde aber nicht nur der Bezahlvorgang beschleunigt, sondern hiermit kann quasi per Knopfdruck jederzeit der Kassenstand abgerufen werden und auf diesem Wege auch die Abrechnung erfolgen.

Einer aktuellen Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zufolge können nach derzeitigem Stand der Technik vier von sechs Kerntätigkeiten des Verkäufer-Berufs durch den Computer ersetzt werden. Hierzu zählen nicht nur das Kassieren und die Abrechnung, sondern auch das Verpacken und die Warenauszeichnung. Lediglich die Kundenberatung und der Verkauf sind interaktive Tätigkeiten, die nur schlecht durch den Computer ersetzt werden können. Allerdings wird auch in diesem Bereich experimentiert. So gibt es beispielsweise Ansätze, Einkaufstipps per Smartphone an den Konsumenten und die Konsumentin zu übermitteln.

### Mit welchen weiteren Digitalisierungsschritten ist in naher Zukunft zu rechnen?

Die nächste Digitalisierungswelle im Einzelhandel ist in Vorbereitung und wird derzeit schon umgesetzt. Die Stichworte sind: „digitale Preisauszeichnung“ und „RFID“. Digitale Preisschilder lassen sich heute bereits zum Beispiel im Saturnmarkt in Bremen bewundern. Die Rationalisierungseffekte liegen auch auf der Hand: Preisschilder müssen nicht mehr gedruckt und mit der Hand in entsprechende Halterungen gesteckt werden. Ein weiterer Vorteil ist: Die Preise lassen sich je nach Tageszeit und Kundenfrequenz dynamisch variieren. Dies lässt sich alles über Algorithmen regeln, ohne dass Menschen eingreifen müssen. Über die automatische Erhöhung der Preise, beispielsweise für bestimmte Produktgruppen in Stoßzeiten um ein paar Cent, lassen sich problemlos Extraumsätze Erlösen, ohne dass man dafür einen besonderen Aufwand betreiben müsste.

Ein weiterer Quantensprung ist zu erwarten, wenn es zu einem flächendeckenden Einsatz des RFID-Chips kommt. RFID steht für Radio Frequency Identification. Hierbei handelt es sich um eine auf Funkchips basierende Technik, die eine lückenlose Überwachung von Waren ermöglicht. Während Waren, die mit einem RFID-Chip ausgezeichnet sind, am Lesegerät vorbeierollen, übertragen Funkwellen die auf dem Chip gespeicherten Informationen. Die Möglichkeiten der Warenerfassung, die mit dieser Technologie verbunden sind, haben weitreichende Folgen für Beschäftigte und Arbeitsplätze. Zurzeit sind diese Chips noch zu teuer, um flächendeckend eingesetzt zu werden. Sie halten aber bereits Einzug im Textileinzelhandel. Hier werden die Waren palettenweise mit dem Chip versehen. Verdi zufolge wird diese Technologie bisher nur in der Warenannahme angewendet, es wird aber in anderen Feldern durchaus damit experimentiert. Sobald es möglich ist, die Kosten

für den RFID-Chip so weit zu senken, dass die Einkaufswagen beim Kassieren im Supermarkt nur noch durch einen Tunnel mit Lesegerät geschoben werden müssen, könnte die Zeit, die für den Bezahlvorgang aufgewendet werden muss einer Studie von McKinsey zufolge, um 40 bis 88 Prozent gesenkt werden. Hierdurch wären 75 Prozent der Arbeitsplätze, die derzeit im Kassierbereich eingesetzt werden, überflüssig.

### Welche Folgen hat der Onlinehandel?

Auch der zunehmende Wettbewerbsdruck durch den Onlinehandel hat Folgen für die Beschäftigten im Einzelhandel. Durch das Onlinegeschäft wird ein Großteil des Einzelhandelsangebots transparenter. Viele Kundinnen und Kunden informieren sich im Internet vorab über das Produkt, das sie kaufen möchten. Der Rechner zu Hause übernimmt damit einen Teil der Kundenberatung. Über das Internet erfahren Kundinnen und Kunden aber außerdem, wo sie das gesuchte Produkt zum günstigsten Preis bekommen. Dies erhöht auch in den Geschäften vor Ort den Kostendruck. Zudem wird immer öfter und massiver gefordert, dass auch der stationäre Einzelhandel länger öffnen soll, da

im Internet schließlich rund um die Uhr eingekauft werden kann. Längere Öffnungszeiten erhöhen aber den Kostendruck zusätzlich. Um diesem zu begegnen, streben die Händler eine schlanke, flexible und kostengünstige Personalstruktur an. Gerade in den Randzeiten werden Leiharbeitsbeschäftigte, Teilzeitkräfte und Minijobberinnen und Minijobber eingesetzt, während im Gegenzug Vollzeitstellen gestrichen werden. Verlängerte Öffnungszeiten leisten auch der zunehmenden Tariffucht Vorschub. Viele Einzelhändler steigen aus der Tarifbindung aus, um die Spätzuschläge einzusparen.

Der Digitalisierungsprozess hat also in dieser Branche insbesondere hinsichtlich der Kassiertätigkeiten Dequalifizierungstendenzen forciert und den Kostendruck erhöht. Dass zukünftig – insbesondere infolge eines flächendeckenden Einsatzes des RFID-Chips – Arbeitsplätze gefährdet oder abgebaut werden, ist zu befürchten. Da immerhin im Land Bremen alleine 20.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Einzelhandel tätig sind, ist es wichtig, den Prozess frühzeitig im Auge zu behalten und durch Qualifizierung gezielt gegenzusteuern.

In anderen Bereichen wie zum Beispiel in der öffentlichen Verwaltung laufen die Prozesse eher mit gedämpftem Tempo. In vielen Bereichen ist zwar auch hier der Wille da, die Verwaltung in Richtung eines modernen E-Government weiterzuentwickeln. Es wird allerdings oft übersehen, dass die Einführung von digitalen Arbeitsabläufen, insbesondere am Anfang, eher zusätzliche Ressourcen an Geld und Personal erforderlich macht.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen hat im Spätherbst 2016 eine Onlinebefragung unter Betriebs- und Personalräten durchgeführt, um zu erfahren, wie der Fortschritt der Digitalisierung in den Betrieben einzuschätzen ist. Insgesamt wurden 700 Interessenvertretungen in Betrieben und Verwaltungsdienststellen angeschrieben.<sup>4</sup> Der Fragebogen wurde 183-mal nahezu vollständig beantwortet. Dies entspricht einem Rücklauf von gut 26 Prozent.

Knapp 70 Prozent der befragten Unternehmen kamen aus dem Bereich der Dienstleistung (inklusive öffentliche Verwaltung, Forschung und Bildung, Erziehung und Soziales, Logistik und Einzelhandel). Das restliche Drittel entfiel auf die Bereiche Industrie, Handwerk und Sonstige. In den befragten Betrieben sind rund 70.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt. Die Auswahl der Betriebe und der befragten Interessenvertretungen beruhte auf einer sogenannten Zufallsstichprobe.

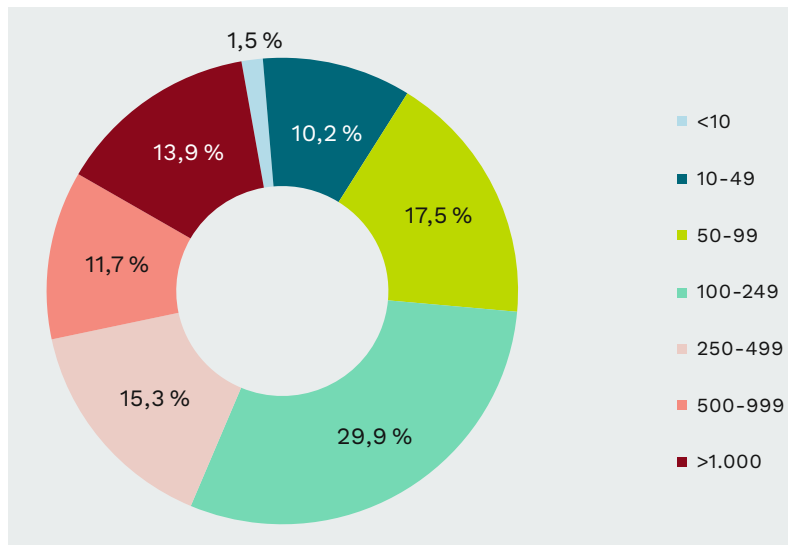
Die Betriebsgrößen bei den befragten Betrieben fokussieren recht deutlich auf den Bereich der KMU (kleine und mittlere Unternehmen). Dies verdeutlicht die Abbildung 5.

KMU: Betriebe mit bis zu 249 Beschäftigten waren mit 59,1 Prozent im Befragungsfeld vertreten, wobei Klein- und Kleinstbetriebe mit bis zu 49 Beschäftigten lediglich mit 11,7 Prozent vertreten waren, was allerdings auch wenig überrascht, da kleinere Betriebe in der Regel auch seltener über eine betriebliche Interessenvertretung verfügen.

<sup>4</sup> Alle in diesem Abschnitt folgenden Zahlen und Fakten basieren auf den Ergebnissen dieser Befragung und eigenen Berechnungen. Auf einen Einzelnachweis kann im Folgenden deshalb verzichtet werden.



**Abbildung 5:**  
Unternehmen nach Betriebsgrößenklassen



Die Befragung der Interessenvertreter hat folgende Fragestellungen in den Mittelpunkt gestellt:

- ▶ Welche digitalen Technologien werden im Unternehmen eingesetzt?
- ▶ Wie wirkt der Einsatz dieser Techniken sich auf die Arbeit aus?
- ▶ Wie wirkt der Einsatz dieser Techniken sich auf die Beschäftigten aus?
- ▶ Wird die Interessenvertretung beim Einsatz digitaler Technologien beteiligt, wenn ja, wie?

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse der Befragung erörtert.<sup>5</sup>

#### Welche digitalen Technologien werden im Unternehmen eingesetzt?

Die überwiegende Mehrzahl der Befragten (gut 80 Prozent) bestätigt, dass digitale Endgeräte im Betrieb zum Einsatz kommen. Zum überwiegenden Teil handelt es sich dabei um Smartphones mit 47,2 Prozent der Nennungen und Tablets mit 37 Prozent. Handscanner, Datenbrillen und Smartwatches scheinen im Dienstleistungsbereich eher eine äußerst nachgeordnete Rolle zu spielen. Ebenso ist der Einsatz von 3-D-Druckern und Robotern im Dienstleistungsbereich nur geringfügig verbreitet. Immerhin von gut einem Fünftel der Befragten wurde allerdings der Einsatz von RFID-Chips

im Unternehmen bestätigt. Bei einem Drittel dieser Betriebe sollen diese Chips zur Identifikation von Beschäftigten eingesetzt werden. **Insgesamt erscheint dieses Ergebnis für den Dienstleistungsbereich erwartungsgemäß auszufallen.** Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Logistikbereich bei den Befragungsergebnissen nur mit zehn Prozent repräsentiert ist. Lediglich ein Drittel der Befragten gibt an, dass es sich bei den eingesetzten Geräten um die privaten Geräte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter handle, während mehr als die Hälfte angibt, dass die vom Arbeitgeber bereitgestellten Geräte auch privat genutzt werden dürften. Das in der Öffentlichkeit vielfach diskutierte **Prinzip „bring your own device“ (BYOD), welches sowohl von Unternehmen wie auch im Bildungsbereich scheinbar einen hohen Verbreitungsgrad aufweise**, scheint in Unternehmen der Dienstleistungsbranche in Bremen fast keine Bedeutung zu haben.

Die Frage, ob im Unternehmen IT-Systeme zum Einsatz kommen, die den Arbeitstakt beziehungsweise die Arbeitsschritte vorgeben, wird immerhin von knapp der Hälfte (47,8 Prozent) der Befragten mit ja beantwortet. Die Frage, ob diese oder andere Software zur zentralen Planung und/oder Steuerung der betrieblichen Prozesse eingesetzt werden, verneinen allerdings über 90 Prozent der Befragten. Abschließend interessierte uns in diesem Bereich die Frage, welche Daten beim Einsatz digitaler Technologien in den Betrieben laufend erhoben und dauerhaft gespeichert werden. Abbildung 6 gibt hierüber Auskunft.

<sup>5</sup> Sowohl aus Platzgründen als auch aufgrund der Tatsache, dass viele Fragen für den Dienstleistungsbereich nur bedingt oder gar nicht zu beantworten waren, können die Ergebnisse der Befragung nachfolgend nur auszugsweise präsentiert werden.

Da bei dieser Frage Mehrfachnennungen zugelassen waren, kann davon ausgegangen werden, dass bei einer erheblichen Anzahl von Betrieben Daten zur Arbeitszeit, Daten im Bereich Log-Daten/Zugangskontrolle und Informationen über externe Datenzugriffe mit mobilen Geräten gespeichert werden, da sich hierauf circa drei Viertel der Nennungen bezogen.

#### Wie wirkt der Einsatz dieser Techniken sich auf die Arbeit aus?

Nahezu zwei Drittel der Befragten gehen zwar einerseits davon aus, dass in den vergangenen Jahren vermehrt Fertigungsprozesse und Arbeitsabläufe durch IT-Systeme gesteuert werden. Hierzu passt, dass 84,6 Prozent der Befragten die Wahrnehmung haben, dass der Grad der Digitalisierung im Betrieb eher zunimmt. Dass die Systeme hierbei eigenständig handeln, verneinen allerdings 85 Prozent der Befragten.

Hinsichtlich der Art der Tätigkeiten, die von der Digitalisierung betroffen sind, gibt es keine signifikanten Aussagen. Ein gutes Drittel der Befragten sagt, dass es sich eher um die einfachen Tätigkeiten handle, während ein weiteres gutes Drittel einschätzt, dass eher die komplexeren Tätigkeiten betroffen sind. Ein gutes Fünftel schätzt ein, dass ehemals getrennte Tätigkeiten und Abläufe durch die Digitalisierung kombiniert und zusammengefasst werden können, was zumindest die Vermutung nahelegt, dass hiermit eine entsprechende Arbeitsverdichtung und Entgrenzung von Arbeit verbunden sein kann.

Ein gutes Viertel der Befragten gibt an, dass die im Betrieb aufgezeichneten Daten zur Leistungs- und Verhaltenskontrolle genutzt werden. Dem entspricht der Befund bezüglich der gefühlten Intensität der Überwachung durch diese Art der Datenaufzeichnung und -nutzung. Etwas mehr als ein Viertel fühlen sich durchgehend (5,1 Prozent) beziehungsweise häufig (22,8 Prozent) überwacht. Die restlichen knapp drei Viertel haben diesen Eindruck nur gelegentlich (46,3 Prozent) oder gar nicht (25,7 Prozent).

In knapp zwei Drittel der Unternehmen findet die Kooperation mit anderen Standorten oder externen Personen oder Organisationen via Internet statt. Erstaunlicherweise gehen 56 Prozent der Befragten davon aus, dass die Arbeit der Beschäftigten hinsichtlich der zeitlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen eher unverändert bleibt. Ein gutes Drittel sagt, dass die Digitalisierung dazu führe, dass zunehmend außerhalb der regulären Arbeitszeit gearbeitet wird und nur 10,6 Prozent gehen davon aus, dass die Arbeit sich an andere Orte verlagert. Lediglich 8,2 Prozent bestätigen, dass die zeitliche und räumliche Verlagerung von Arbeit auch durch sogenannte *crowdworking* stattfindet.

#### Wie wirkt sich der Einsatz dieser Techniken auf die Beschäftigten aus?

Hinsichtlich der Frage, ob durch die Digitalisierung Arbeitsplätze mit höheren oder niedrigen Anforderungen hinzugekommen, gleich geblieben oder weggefallen sind, gehen knapp 75 Prozent der Befragten davon aus, dass das Niveau gleich geblieben sei. Dennoch glauben fast zwei Drittel, dass die Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten steigen werden. Ausreichende Qualifikationsangebote werden nur von gut der Hälfte der Betriebe angeboten. Deshalb gehen viele Befragte davon aus, dass sich die Beschäftigten auch in ihrer Freizeit mit den neuen Qualifikationsanforderungen auseinandersetzen müssen.

Knapp 60 Prozent der Befragten gehen davon aus, dass die Digitalisierung eine stärkere zeitliche Entgrenzung der Arbeit mit sich bringt. Nach den Gründen hierfür befragt, wurden am häufigsten „Arbeiten außerhalb der regulären Arbeitszeit“ (34,5 Prozent der Nennungen), „Erreichbarkeit in der Freizeit“ (36,5 Prozent der Nennungen) und „Verlängerung der Arbeitszeit“ (15,3 Prozent der Nennungen) genannt. Hierzu passt, dass gut 80 Prozent der Befragten davon ausgehen, dass sich der Leistungsdruck für die Beschäftigten in diesem Zusammenhang erhöht hat.

#### Abbildung 6: Einsatz digitaler Technologien Bremen

Datenerfassung	
Maschinenauslastung und -nutzung	3,8 %
Positionsdaten/Bewegungsprofile	8,9 %
Auslastung und Nutzung von Fahrzeugen	13,4 %
Kommunikation über (mobile) Computer	18,6 %
Log-Daten von Zugangskontrollsystemen	22,0 %
Arbeitszeit	33,3 %
insgesamt	100,0 %

**Abbildung 7:**  
**Information Interessenvertretung über neue IT-Verfahren**

Information	
immer	20,0 %
meistens	39,2 %
manchmal	34,4 %
nie	6,4 %
insgesamt	100,0 %

#### Wird die Interessenvertretung beim Einsatz digitaler Technologien beteiligt, wenn ja, wie?

Der Frage, inwieweit die betriebliche Interessenvertretung über den Einsatz neuer digitaler Technologien informiert und an den Implementierungsprozessen beteiligt wird, ging der letzte Teil der Befragung nach. Abbildung 7 gibt Auskunft darüber, wie oft die betriebliche Interessenvertretung über neue IT-Verfahren informiert wird.

Knapp 60 Prozent der Befragten geben an, dass dieses immer oder meistens der Fall sei. Die hierbei durch die Betriebe zur Verfügung gestellten Informationen werden allerdings nur in 28 Prozent der Fälle als ausreichend angesehen, 58,4 Prozent betrachten sie hingegen als lückenhaft. Ein ähnliches Bild wie bei der Frage der grundlegenden Information ergibt sich hinsichtlich der Beteiligung: 13,6 Prozent der Befragten werden immer, 31,2 Prozent meistens, 37,6 Prozent manchmal und 17,6 Prozent nie beteiligt. Immerhin wurden in 57,3 Prozent der beteiligten Betriebe in den vergangenen drei Jahren Dienstvereinbarungen zum Einsatz neuer digitaler Technologien abgeschlossen. 44,9 Prozent der Betriebsräte geben darüber hinaus an, sich im Rahmen ihrer Arbeit mit dem Thema Arbeiten 4.0/Digitalisierung zu befassen.

#### Resümee

Betrachtet man den Bereich der Dienstleistung insgesamt, so kann auf Basis dieser Befragung der Eindruck gewonnen werden, dass die der Digitalisierung zugeschriebenen negativen Konsequenzen hinsichtlich des kompletten Wegfalls von Arbeitsplätzen oder Teilen von Branchen noch nicht wirklich spürbar sind. Hinsichtlich der mit der Digitalisierung verbundenen Erhöhung des Arbeitsstresses und einer stärkeren Entgrenzung von Arbeit sind die Folgen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter allerdings schon deutlich wahrnehmbar.

Der Einsatz mobiler Endgeräte ist zwar weitverbreitet, konzentriert sich aber sehr stark auf den Bereich klassischer Bürokommunikation (Smartphones/Tablets). Die Geräte werden zu einem hohen Prozentsatz vom Arbeitgeber gestellt. Systeme zur zentralen Ablaufsteuerung und Organisation der betrieblichen Prozesse haben einen eher niedrigen Verbreitungsgrad. Auch die regelmäßig im Betrieb gespeicherten Daten finden sich eher in klassischen Bereichen wie Arbeitszeit oder Zugangskontrolle.

Es wird zwar zum überwiegenden Teil davon ausgegangen, dass der Grad der Digitalisierung der Arbeit auch in der Dienstleistung stetig zunimmt, dass die eingesetzten Systeme aber noch keine Autonomie über die Beschäftigten erlangt haben. Gleiches gilt für die Einschätzung hinsichtlich des damit verbundenen Grades der Überwachung. Auch bezüglich der durch Digitalisierung betroffenen Tätigkeitsniveaus (eher niedrige oder eher komplexe Tätigkeiten) gibt es keine eindeutige Tendenz. Ebenfalls hinsichtlich der mit Digitalisierung verbundenen räumlichen Verlagerung von Arbeit (auch als „mobiles Arbeiten“ bezeichnet) gibt es keine signifikanten Ergebnisse, die das ohnehin bereits bekannte Maß überschreiten. Problematischer werden Auswirkungen der Digitalisierung hinsichtlich der Entgrenzung von Arbeit und der Erhöhung der Arbeitsbelastung durch die Befragten bewertet.

Im Hinblick auf die notwendige Beteiligung von Betriebs- und Personalräten an der Einführung neuer digitaler Technologien zeigt die Befragung ein uneinheitliches Bild. Ihrer Informationspflicht über die Einführung neuer Technologien werden viele Unternehmen zwar überwiegend oder oft gerecht. Die Qualität der bereitgestellten Informationen ist in der Mehrzahl der Fälle allerdings eher lückenhaft oder schlecht.

Wesentliche Ursache für dieses Gesamtbild ist vermutlich auch, dass ein Großteil des Feldes der Befragten den Bereichen öffentlicher Dienst, Gesundheit/Soziales, Kultur und Bildung et cetera zuzuordnen ist (immerhin 36,5 Prozent der Befragten). Betrachtet man einzelne Teilbereiche der Dienstleistung genauer, so ergibt sich ein völlig anderes, teilweise sicher deutlich „dramatischeres“ Bild (vergleiche die Exkurse zu „Einzelhandel“ und „Finanzdienstleistungen“ in diesem Artikel).

Dr. Marion Salot

# Kontraktlogistik: Entwicklungsperspektiven und Arbeitsbedingungen

---

## Was ist eigentlich Kontraktlogistik?

→ Die Logistik ist nach der Automobilindustrie und dem Handel der Wirtschaftsbereich mit dem drittgrößten Umsatz in Deutschland. 2015 wurden 253 Milliarden Euro mit logistischen Dienstleistungen verdient – so viel wie in keinem anderen Land in Europa.<sup>1</sup> Dass dieser Sektor gerade hier eine so herausragende Bedeutung einnimmt, hängt zum einen mit der zentralen Lage im Herzen Europas und der Funktion als Drehscheibe für europäische und weltweite Güterströme zusammen, zum anderen aber auch mit der starken Exportabhängigkeit der deutschen Wirtschaft. Nur China führt weltweit mehr Waren als Deutschland aus. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie steht und fällt aber mit der Leistungsfähigkeit der Transportketten. Die Logistikdienstleistungen müssen daher immer schneller und besser werden – und dabei möglichst wenig kosten. Viele Unternehmen gehen deshalb immer mehr dazu über, ihre Logistik outzusourcen und über langfristige Verträge an Dienstleister zu vergeben, die nicht nur den Transport und die Lagerung von Waren betreffen, sondern auch die Verpackung,

Qualitätskontrolle oder leichte Montagearbeiten umfassen können. Die Logistikdienstleister entwickeln dabei Arbeitspakete, die individuell auf die Bedürfnisse der Auftraggeber ausgerichtet sind. Die Verträge haben Laufzeiten von mindestens einem Jahr, meistens sogar von drei bis fünf Jahren und ein hohes Geschäftsvolumen (mindestens 500.000 Euro pro Jahr). Diese Form der Partnerschaft wird als Kontraktlogistik bezeichnet. Auf diesen Bereich entfallen mittlerweile 40 Prozent des gesamten Logistikumsatzes in Deutschland.

Unterschieden wird zwischen der Konsumgüter-Kontraktlogistik und der industriellen Kontraktlogistik. In der Konsumgüter-Kontraktlogistik werden die Güter des Einzelhandels abgewickelt. Logistiker wie DHL, Fiege und Kühne + Nagel kümmern sich hier um den Transport von Lebensmitteln und anderen Gütern des täglichen Bedarfs. Häufig umfassen die Arbeitspakete auch die Überwachung und Kontrolle von Verfallsdaten, vielfach sind erhöhte Hygieneanforderungen zu beachten. In der industriellen Kontraktlogistik werden Materialien für die Produktion angeliefert, Vormaterialien beschafft und zunehmend auch leichte Montage- und Konfektionierungsarbeiten übernommen. Der größte Abnehmer ist hier die Automobilindustrie.

Das Outsourcing logistischer Dienstleistungen ist ein Ergebnis der Strategie vieler Unternehmen, sich auf ihre Kernkompetenzen zu konzentrieren. Die

---

1 Vgl. Schwemmer: Top 100 der Logistik 2016/2017.

Unternehmen versprechen sich hierdurch eine Verbesserung der logistischen Dienstleistungen und eine Reduzierung der Kosten. Hierbei spielen die Lohnkosten eine wichtige Rolle, denn das Gehaltsniveau im Logistikbereich ist deutlich niedriger als in der Industrie. Zudem lagert das kontraktgebende Unternehmen auch einen Teil seines Geschäftsrisikos an den Dienstleister aus – insbesondere dann, wenn dies mit einer Übertragung der Verantwortung für die Anmietung von Immobilien (zum Beispiel für große Lager) oder für anstehende Investitionen verbunden ist. Aber auch für die Logistiker haben diese Verträge Vorteile: Zum einen können in der Kontraktlogistik deutlich höhere Renditen erzielt werden als bei standardisierten Logistikdienstleistungen. Zum anderen profitieren die Logistiker aber auch von den längeren Laufzeiten und der stärkeren Kundenbindung. Weil der Logistiker Konzepte entwickelt, die genau auf die individuellen Bedürfnisse des Auftraggebers zugeschnitten sind, erarbeitet er sich hiermit quasi ein Alleinstellungsmerkmal, das auch als Marktzutrittsbarriere für Wettbewerber fungiert. Allerdings herrscht durch dieses spezielle Konstrukt auch eine hohe Abhängigkeit zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer. Liefert der Dienstleister nicht pünktlich, gerät unter Umständen der gesamte Produktionsprozess ins Stocken. Kündigt das kontraktgebende Unternehmen den Vertrag mit dem Logistiker, ist umgekehrt nicht selten die Existenz des Dienstleisters bedroht, wenn dieser zu hundert Prozent von dem Auftraggeber abhängig war. Ein Beispiel hierfür ist das Bremer Unternehmen DHL Home Delivery. Das Unternehmen hat seit 2013 für Amazon die Kommissionierung, Verpackung und den Versand von großen, sperrigen Teilen übernommen. Weil der Vertrag unter den von Amazon vorgegebenen Konditionen nicht länger kostendeckend abuarbeiten war, hat DHL diesen gekündigt. Der Standort muss nun geschlossen werden und 350 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verlieren ihren Job.

Aber nicht nur für die Logistikdienstleister, auch für die kontraktgebenden Unternehmen ist das Outsourcing mit Risiken verbunden. Es besteht die Gefahr, dass sie ihre logistischen Kompetenzen verlieren und dieser Bereich zu einer „Blackbox“ wird. Außerdem geht die Kontrolle über die logistischen Abläufe verloren und damit auch die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen und auftretende Fehler zu sanktionieren. Negative Folgen haben diese Prozesse aber vor allem für die Beschäftigten – und zwar nicht nur für jene, die unmittelbar vom Outsourcing betroffen sind, sondern auch für jene, die (zunächst) im Betrieb verbleiben. Sie fühlen sich häufig stark verunsichert und demotiviert, insbesondere dann, wenn nicht auszuschließen ist, dass auch sie in absehbarer Zeit ausgegliedert werden könnten. Angesichts der vielfältigen Risiken, die mit diesen Prozessen verbunden sind, gehen Branchenexperten davon aus, dass jedes zweite Outsourcing-Projekt im Logistikbereich scheitert. Dennoch wird sich dieser Prozess weiter fortsetzen. Zurzeit sind etwa 45 Prozent der Kontraktlogistik-Dienstleistungen ausgegliedert worden. Das „Marktpotenzial“ liegt in diesem Bereich allein in Deutschland aber immer noch bei mehr als 20 Milliarden Euro. Die Zahl der Arbeitsplätze, die vom produzierenden Sektor in den Dienstleistungsbereich verlagert werden, wird also steigen. Aktuell sind hier etwa 530.000 Arbeitsplätze in der Kontraktlogistik angesiedelt, von denen mehr als 170.000 bereits outsourct sind. Von den 360.000 Arbeitsplätzen, die noch in den produzierenden Unternehmen vorzufinden sind, werden Prognosen zufolge pro Jahr bis zu 11.000 Stellen ausgelagert.

---

„Nicht nur für die Logistikdienstleister, auch für die kontraktgebenden Unternehmen ist das Outsourcing mit Risiken verbunden.“

## Der Logistikstandort Bremen

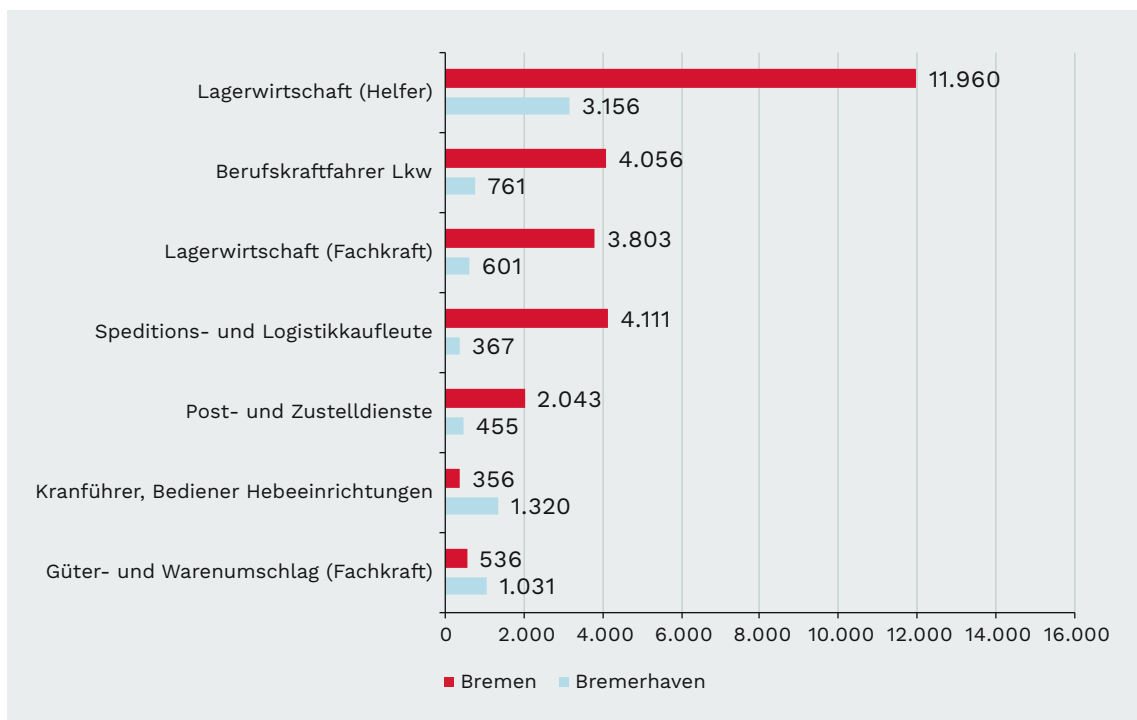
Bremen gilt als einer der größten Logistikstandorte in Deutschland. Insgesamt sind 37.000 Arbeitsplätze im Land Bremen von diesem Sektor abhängig. Das sind 12,5 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze. In keinem anderen Bundesland sind so viele Beschäftigte der Logistik zuzuordnen. Diese herausragende beschäftigungspolitische Bedeutung hängt zwar auch mit den Häfen zusammen, die meisten Logistikbeschäftigten sind aber in der Lagerwirtschaft tätig (siehe Abbildung).

Insgesamt arbeiten 20.000 Menschen in diesem Bereich, drei Viertel davon als un- und angelernte Beschäftigte beziehungsweise als Hilfsarbeiter. Hinzu kommen 4.200 Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter, die ebenfalls hier tätig sind. In keinem anderen Wirtschaftsbereich ist diese Beschäftigungsform stärker als im Lager vertreten. Jede/jeder vierte Leiharbeitsbeschäftigte ist hier angesiedelt.

Die Kontraktlogistik spielt auch in Bremen eine große Rolle. So bedient die BLG Handelslogistik beispielsweise vom Hochregallager im GVZ aus alle Vertriebskanäle von Tchibo, also sowohl die

Belieferung der Filialen als auch die Kommissionierung für das Onlinegeschäft. Auch Fiege, das Unternehmen, das sich selber als „Pionier der Kontraktlogistik“ bezeichnet, hat einen Standort in Bremen. 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind hier beschäftigt. Das Unternehmen aktualisiert Regale in Supermärkten, lagert die Lebensmittel ein und reagiert auf die wechselnde Nachfrage im Einzelhandel. In der industriellen Kontraktlogistik arbeiten rund 2.000 Beschäftigte bei Logistikdienstleistern wie Rhenus, Stute, Pfening oder Schenker. Auftraggeber ist hier vor allem die Automobilindustrie, aber auch die Luft- und Raumfahrtindustrie und die Stahlindustrie. Die Beschäftigten der Logistikdienstleister arbeiten auf dem Gelände des kontraktgebenden Unternehmens neben den Stammbeschäftigten und führen häufig die gleichen Tätigkeiten aus, verdienen meistens aber deutlich weniger. In einigen Fällen sieht der Tarifvertrag in der Logistik beispielsweise 13 Prozent längere Arbeitszeiten und 30 Prozent weniger

**Abbildung:**  
Versicherungspflichtig Beschäftigte im Logistiksektor (September 2015)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit





Lohn im Vergleich zum IG-Metall-Tarifvertrag vor.<sup>2</sup> Ein Zeichen für das niedrige Gehaltsniveau in der Logistik sind auch die anhaltenden Streiks bei Amazon: Verdi versucht, für die Beschäftigten eine Bezahlung entsprechend des Tarifvertrags im Einzelhandel durchzusetzen, während sich das Unternehmen auf die für die Logistikbranche guten Löhne beruft: „Wir bezahlen in unseren Logistikzentren am oberen Ende dessen, was für vergleichbare Tätigkeiten üblich ist, an allen Standorten in Deutschland umgerechnet mindestens 10 Euro brutto pro Stunde“, erklärte Amazon.<sup>3</sup> Am Beispiel der andauernden Streitigkeiten um die Bezahlung bei Amazon wird deutlich, dass die Löhne in der Logistik sogar noch deutlich unter den im Einzelhandel gezahlten Einkommen liegen. Erschwerend

kommt hinzu, dass auch die Aufstiegs- und Entwicklungsperspektiven gering sind. Viele Unternehmen sehen keinen Mehrwert in der Ausbildung und Qualifizierung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: Ein Problem, das sich durch viele Bereiche der Logistik zieht. Das spiegelt sich auch in der Bezahlung wider. Dem aktuellen Tarifvertrag in Nordrhein-Westfalen für die Speditions-, Logistik- und Transportwirtschaft zufolge verdienen Beschäftigte ohne Vorkenntnisse 11,06 Euro pro Stunde, nach abgeschlossener Berufsausbildung und zweijähriger Berufserfahrung 12,72 Euro und damit nur 1,66 Euro pro Stunde mehr. Nicht selten wird zudem nach Tätigkeit bezahlt und nicht nach Qualifikation.

<sup>2</sup> Vgl. Wrobel, Heiko: Vertrieb von Kontraktlogistikdienstleistungen – Aktuelle Praxis und Erfolgsfaktoren, Edition Logistik, Band 14, 1. Auflage 2014, DVV Media Group GmbH, Hamburg.

<sup>3</sup> <http://www.lvz.de/Mitteldeutschland/Wirtschaft/Wieder-Streik-bei-Amazon-Leipzig-Unternehmen-wehrt-sich-gegen-Kritik>.

## Arbeitsbedingungen in der Kontraktlogistik

Nicht nur die niedrigen Löhne und der hohe Anteil an Leiharbeit prägen die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in der Kontraktlogistik. Auch die hohen Anforderungen an die Flexibilität und Mobilität machen den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu schaffen. Wie in vielen Bereichen der Logistik ist Wochenend- und Nachtarbeit eher die Regel als die Ausnahme. Arbeitnehmervertreter berichten von ausufernden Arbeitszeiten, teilweise wird sogar Arbeit auf Abruf gefordert. Die hohen Anforderungen an die Flexibilität der Mitarbeiter werden oft auch als Grund dafür genannt, dass der Anteil der Leiharbeitsbeschäftigten hier weit über dem Durchschnitt liegt. Teilweise erreicht er bei einigen Logistikdienstleistern sogar 50 Prozent. Die hohe Arbeitsbelastung hat auch gesundheitliche Folgen: Einer Befragung der Kontraktlogistik-Beschäftigten im Zuge des DGB-Index Gute Arbeit zufolge fühlen sich drei Viertel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgebrannt, 60 Prozent finden auch in ihrer freien Zeit keine Erholung, ebenfalls 60 Prozent befürchten, dass sie ihren Beruf wegen der hohen Belastung nicht bis zum Rentenalter ausüben können. Speziell im Lager führt gerade die Kombination aus dem hohen Leistungs- und Termindruck auf der einen und der Monotonie der Arbeiten auf der anderen Seite zu einer starken psychischen Belastung. Keine andere Berufsgruppe ist so häufig krank wie die der Waren- und Versandfertigmacher, keine bekommt so häufig Antidepressiva verschrieben.<sup>4</sup>

Ungeachtet dieser Arbeitsbedingungen steigt die Beschäftigung gerade in den Lagerberufen weiter an – auch in Bremen. Hier sind alleine seit 2012 mehr als 2.600 Arbeitsplätze entstanden, 2.200 dafür für un- und angelernte Beschäftigte. Das entspricht einem Zuwachs von mehr als 17 Prozent. Die Lagerwirtschaft ist damit der am stärksten wachsende Bereich in der Logistik. Angesichts dieser großen Bedeutung wird es immer wichtiger, gerade hier für gute Arbeitsbedingungen zu sorgen, auch wenn häufig von den Unternehmen signalisiert wird, dass

man sich „am Ende der Nahrungskette“ befindet und die Spielräume für Gehaltssteigerungen deshalb als äußerst gering eingestuft werden. Im Rahmen eines von Verdi in Hamburg organisierten Workshops zum Thema „Gute Arbeit in der Logistik“ haben Beschäftigte aus allen Feldern der Logistik gemeinsam diskutiert, wie hier für bessere Arbeitsbedingungen gesorgt werden kann. Da wurde deutlich, dass es in vielen Bereichen einen großen Handlungsbedarf gibt. Vor dem Hintergrund der hohen Arbeitsbelastung und dem weitverbreiteten Schichtdienst haben sich die Beschäftigten beispielsweise eine langfristige Schichtplanung gewünscht, um so auch für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu sorgen. Auch ein sinnvoller Einsatz von technischen Hilfsmitteln ist aus Sicht der Beschäftigten notwendig, um die vielfach harte körperliche Arbeit zu erleichtern. Einige nannten auch das Einhalten von Gesetzen und Verordnungen – ein Zeichen dafür, wie gering die Ansprüche teilweise sind. Vielfach wurde auch das Führungsverhalten kritisiert und ein respektvoller Umgang mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gefordert.

Hinsichtlich der Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Logistik sind aber nicht nur die Unternehmen in der Verantwortung, sondern auch die Politik. Dass von Betriebsräten in der Logistik die Einführung des Mindestlohns als Segen für die Branche bezeichnet wird, sagt einiges über die hier herrschenden Lohnstrukturen aus. Das Problem „Leiharbeit“ liegt ihnen aber ebenso am Herzen. Hier weiter an wirksamen gesetzlichen Maßnahmen zu arbeiten, ist nach wie vor eine der zentralen Forderungen. Für Gewerkschaften ist es eine der großen zukünftigen Herausforderungen, Bereiche zu organisieren, die in hohem Maße von prekären Beschäftigungsverhältnissen geprägt und so stark zersplittert sind wie die Logistik, denn nur ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad kann gewährleisten, dass hier in absehbarer Zeit besser bezahlt wird. Aber auch die Landespolitik kann einiges tun: Ebenso wie es gegenwärtig für den Einzelhandel geplant ist, sollte auch für den Bereich „Logistik“ ein Branchendialog initiiert werden, um gemeinsam mit Arbeitgebern, Beschäftigten und anderen wichtigen Akteuren auszuloten, an welchen Stellen die Arbeitsbedingungen verbessert werden können.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesamt für Güterverkehr: Marktbeobachtung Güterverkehr: Auswertung der Arbeitsbedingungen in Güterverkehr und Logistik 2015-II, Berufe der Lagerwirtschaft, Fachkräfte für Kurier-, Express- und Postdienstleistungen, September 2014 und August 2013.

# Digitalisierung in den sozialen Dienstleistungen

## Das Beispiel der ambulanten Pflege

### In aller Kürze:

Im Fokus der Debatte um die Digitalisierung stehen die Entwicklungen der Industriearbeit sowie der industrienahen oder der schon traditionell digitalen Dienstleistungen (wie Ingenieurdienstleistungen, IT-Services). Die personenbezogenen sozialen Dienstleistungen (wie Pflege, Erziehung, Behindertenhilfe) kommen kaum vor. Dennoch schreitet die Digitalisierung auch in diesen Tätigkeitsfeldern voran. Das ist für diese lange Zeit relativ technikferne Branche ein großer Schritt. Es ist für Politik, Interessenvertretungen und Praxis dringend geboten, die Entwicklung auch hier gestaltend zu begleiten.

### Soziale Dienstleistungen: Nachzügler in der Digitalisierung

➔ Wenn der Dienstleistungssektor in Untersuchungen und Diskussionen um die Folgen der Digitalisierung der Arbeit überhaupt vorkommt, geht es um die industrienahen Dienstleistungen oder die schon traditionellen digitalen Dienstleistungen der IT-Services. In diesen stark wachsenden Tätigkeitsfeldern wird schon seit wenigstens zwei Jahrzehnten mit digitalen Arbeitsmitteln zusammengearbeitet. Der derzeitige Digitalisierungsschub, der durch die umfassende Vernetzung von allem mit allem (Unternehmen, Server, Maschinen, Menschen) und die zunehmend räumlich ungebundene Arbeit ausgelöst wird, ist in diesen Vorreiterbranchen der Digitalisierung von Dienstleistungen daher schon fast „ein alter Hut“.

Das ist in den personenbezogenen sozialen Dienstleistungen anders. Sie sind die „Nachzügler“ technischer, insbesondere digitaler Entwicklungsschritte. Das hat nichts mit genereller Technik- oder

Modernisierungsfeindlichkeit zu tun. Vielmehr unterscheiden sich in diesen sozialen Dienstleistungen Arbeitsprozesse, Arbeitsgegenstände und Berufsethik sehr stark von anderen Branchen. Und damit trifft auch die aktuelle Digitalisierung der Arbeit auf ein Feld, das anders als andere Branchen „tickt“. Denn in den personenbezogenen sozialen Dienstleistungen stehen die Arbeit am Menschen und die Zusammenarbeit mit den zu versorgenden Menschen im Mittelpunkt. In der Arbeitsforschung spricht man von „Interaktionsarbeit“.<sup>1</sup> Diese kann nur gelingen, wenn die Kooperation zwischen denjenigen funktioniert, die Dienste leisten, und denen, die versorgt und betreut werden. Anders als bei einem sächlichen Arbeitsgegenstand (wie die Karosserie eines Autos), muss der Arbeitsgegenstand „Mensch“ bei der Dienstleistung mitmachen. Denn dieser ist psychisch und physisch immer am Arbeitsprozess beteiligt. Wenn das Band in der Autoproduktion einmal stillsteht, verliert das Unternehmen vielleicht Geld, aber das Auto kann auch am nächsten Tag weitergebaut werden. Der betreuungs- oder pflegebedürftige Mensch kann in der Regel nicht so lange warten. Er ist auf die laufende Dienstleistung zum Teil existenziell angewiesen. Daher gelten in den personalen sozialen Dienstleistungen nicht beliebig veränderbare Zeitrhythmen und auch der Arbeitsort ist nicht frei wählbar. Er ist dort, wo die Klientinnen und Klienten sind.

<sup>1</sup> Vgl. Böhle/Stöger/Wehrich (2015).

Zwar gibt es seit Jahren weitreichende Zukunftsüberlegungen zur unmittelbaren Digitalisierung betreuender und versorgender Tätigkeiten (etwa im Rahmen der Telemedizin oder der technisch assistierten Umgebungen im Haushalt Pflegebedürftiger). Davon ist bislang aber nicht viel in den praktischen Regelbetrieb übergegangen. Daher lohnt ein Blick darauf, was sich im Moment tatsächlich mit vergleichsweise geringem Aufwand digitalisieren lässt und was auch zunehmend erfolgreich in der Praxis digitalisiert wird. Das sind die Organisations- und Arbeitsprozesse um die eigentliche Verrichtung am Menschen herum (wie die Dokumentation und Abrechnung von Leistungen, die Übertragung von Patientendaten, die an vielen Orten abrufbar werden, Einsatzplanung, Informationsvermittlung, Erreichbarkeit). Anders als die Digitalisierung der Produktion und der sie begleitenden Dienstleistungen, ist diese Form der Digitalisierung der Arbeit in den sozialen Dienstleistungen in den Chancen, Anforderungen und Risiken noch vergleichsweise wenig analysiert worden.<sup>2</sup>

## Die ambulante Pflege: Wachstumsbranche und Besonderheiten

Die Altenpflege und insbesondere die ambulante Pflege tauchen erst in jüngerer Zeit nach und nach in der Arbeitsforschung auf.<sup>3</sup> Dabei wuchs die gesellschaftliche Bedeutung insbesondere der ambulanten Pflege sowie ihre Bedeutung als Pflege- und Beschäftigungsfeld seit Einführung der Pflegeversicherung bereits Mitte der 1990er-Jahre kontinuierlich an. Sie wird angesichts der demografischen Entwicklungen im Zentrum des Bedarfs an sozialen Dienstleistungen stehen. Immer mehr Menschen möchten auch bei Pflegebedürftigkeit gerne in ihrer eigenen Wohnung verbleiben. Zudem ist der weitere Ausbau ambulanter Dienste auch in Bremen erklärtes politisches Ziel.<sup>4</sup>

Entsprechend des wachsenden Bedarfs stieg auch die Zahl der Beschäftigten in der ambulanten Pflege. Zwischen 2013 und 2015 verzeichnete die Branche deutschlandweit ein Wachstum der Beschäftigtenzahlen um 11,1 Prozent auf mehr als

355.600.<sup>5</sup> Im Land Bremen waren Ende 2015 knapp 5.000 Menschen in 112 ambulanten Pflegediensten nach SGB XI beschäftigt und versorgten 7.130 Pflegebedürftige.<sup>6</sup> Für die Zukunft wird aufgrund stark steigender Zahlen der Pflegebedürftigen mit einem weiter stark wachsenden Bedarf an Pflegekräften, vor allem an Pflegefachkräften gerechnet, der aus heutiger Sicht nicht näherungsweise gedeckt werden kann.<sup>7</sup>

Pflegekräfte erleben ihre Arbeit im ambulanten Bereich meist als sehr sinnerfüllend. Dennoch ist ihre Arbeit oft physisch und psychisch stark belastend.<sup>8</sup> Denn der beständige Umgang mit Krankheit und Tod ist herausfordernd. Die Auswirkungen der Ökonomisierung der Pflege (Kostendruck) und der sich immer stärker auswirkende Fachkräftemangel verschlechtern die Situation. Es kommt zu wachsender Arbeitsverdichtung mit der Folge psychischer und physischer Überlastungen.<sup>9</sup>

Besondere Kennzeichen der ambulanten Pflege sind die Alleinarbeit vor Ort, welche viele Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume eröffnet, dafür aber auch den Verantwortungsdruck stark erhöht. Hinzu kommt, dass Hilfe vor Ort von anderen Pflegekräften höchstens in Ausnahmefällen verfügbar gemacht werden kann. Zudem verbringen die Pflegekräfte viel Zeit auf den Strecken zu den Patientinnen und Patienten (meist im Auto) und sind bei jeder Witterung sowie auch frühmorgens und spätabends unterwegs. Selbst geringe Störungen des meist engen Tourenplans können großen Zeitdruck auslösen. Hinzu kommen wenig attraktive Arbeitsbedingungen (relativ geringes Einkommensniveau, Schichtarbeit, häufiges Einspringen)<sup>10</sup>. Auf diese Situation reagieren Pflegekräfte zunehmend mit dem Verlassen des Berufes oder durch „Flucht in die Teilzeit“.<sup>11</sup> Dadurch wird der ohnehin vorhandene demografiebedingte Fachkräftemangel weiter verstärkt.

5 Vgl. Statistisches Bundesamt (2017), S.13.

6 Vgl. Statistisches Landesamt Bremen (2016), S.238 f.

7 Vgl. Rothgang et al. (2016), S.121.

8 Vgl. Bleses/Jahns (2016); Benedix/Medjedović (2014).

9 Vgl. Bleses/Jahns (2016); Hien (2009).

10 Zu den Einkommen in den Pflegeberufen (auch in Relation zu anderen Berufen) vgl. Bogaj et al. (2015); zu den Arbeitsbedingungen in der Pflege (im Land Bremen) vgl. Benedix/Medjedović (2014).

11 Vgl. Meier-Gräwe (2008): S.136.

2 Eine Ausnahme bildet beispielsweise Hielscher/Nock/Kirchen-Peters (2015).

3 Vgl. Bury/Lademann/Reuhl (2006); Hien (2009); Bleses/Jahns (2016).

4 Vgl. Koalitionsvereinbarung (2015), S.66.



## Digitalisierung der Arbeit in der ambulanten Pflege

In dieser Ausgangslage setzen zunehmend viele Unternehmen auf die Digitalisierung der Arbeit in der ambulanten Pflege. Im Mittelpunkt stehen zwei Entwicklungen, die miteinander verknüpft sind:

1. Die Digitalisierung der Pflegezentralen, die in den vergangenen Jahren schon sehr weit vorgeschritten und vielfach bereits abgeschlossen ist. Sie hat vor allem die Führungskräfte und Beschäftigten in den Pflegezentralen betroffen, die alle Verwaltungsaufgaben heute weitestgehend digital absolvieren. Die Pflegekräfte sind dann einbezogen, wenn die Dokumentation, die handschriftlich vor Ort bei den Pflegebedürftigen verbleibt, noch einmal zusätzlich digital im PC gepflegt wird.
2. Die gerade stattfindende Einführung „digitaler Tourenbegleiter“ (Smartphones, Tablets): Die Geräte werden mit Software unterschiedlichen Umfangs ausgestattet. Diese soll es Pflegekräften beziehungsweise den mobilen Geräten auf den Touren ermöglichen, in dauernder Verbindung mit den Pflegezentralen (und der dort eingerichteten Software) zu stehen und gegebenenfalls auch untereinander zu kommunizieren. Über die digitalen Schnittstellen kann dann unter anderem der Datenaustausch in Echtzeit vollzogen werden (beispielsweise bei der Leistungsabrechnung oder Tourenplanung). Damit die Schnittstellen funktionieren, muss die in der Pflegezentrale eingesetzte Software auch in der mobilen Variante auf den Tourenbegleitern genutzt werden.

Die Digitalisierung der Arbeit und Arbeitsorganisation soll mehrere Dinge auf einmal bewirken: Zunächst einmal sind Effizienzsteigerungen beabsichtigt, die durch eine schnelle und datengestützte Leistungsdokumentation und -abrechnung sowie durch eine ebenso effiziente wie effektive Arbeitsorganisation (flexible Einsatz-, Ausfall- und Tourenplanung) erreicht werden sollen. Zudem soll sie die Situation der Pflegekräfte auf den Touren, etwa durch schnellere und bedarfsgerechte Informationen zu (neuen) Patientinnen und Patienten sowie durch gute Kommunikationsmöglichkeiten bei etwaigen Problemen vor Ort verbessern. Dies erhöht zugleich die Handlungssicherheit der Pflegekräfte. Schließlich soll sich all dies auch in einer guten Versorgungsqualität der Patientinnen und Patienten niederschlagen.

Sicher ist, dass der Einsatz digitaler Tourenbegleiter in der ambulanten Pflege den Arbeitsalltag, die innerbetriebliche Kommunikation und die Verfügbarkeit der Pflegekräfte verändern wird. In diesem Zusammenhang sind jedoch folgende Fragen noch offen: Welche Auswirkungen sind zu erwarten? Können die Pflegekräfte davon profitieren oder wird das Belastungsniveau weiter gesteigert? Werden unterschiedliche Gruppen (Pflegefach- und Pflegehilfskräfte) unterschiedlich betroffen sein? Welche Kompetenzen müssen sie für die Digitalisierung entwickeln? Wie können Pflege- und Führungskräfte bei der notwendigen Kompetenzentwicklung unterstützt werden? Ist eine Entgrenzung der Arbeit – wie in anderen Dienstleistungsbranchen – zu befürchten? Wie wird der Beschäftigtendatenschutz gewahrt?



## Chancen und Herausforderungen

Ganz unzweifelhaft kann die digitale Technik den Pflegekräften auf den Touren Nutzen erbringen. Sie werden im Idealfall von verschiedenen Eigenschaften profitieren können, insbesondere:

- ▶ von aktuellen Informationen zu Patientinnen und Patienten auf ihrer Tour sowie über mögliche Vorkommnisse auf ihrer Route (etwa durch Staus oder gesperrte Straßen),
- ▶ von Kontaktmöglichkeiten bei Fragen und unvorhergesehenen Problemen mit anderen Pflegekräften und mit der Pflegezentrale,
- ▶ von früh einsehbaren Tourenplänen und Dienstzeiten,
- ▶ eventuell auch von im Gerät hinterlegten Anleitungen zu Pflegeleistungen sowie
- ▶ E-Learning-Angeboten und vielem mehr.

Aber diese Nutzenpotenziale der Geräte für die Pflegekräfte müssen auch ausgeschöpft werden. Pflegekräfte müssen sie unabhängig von ihren Vorkenntnissen und Kompetenzen auch tatsächlich nutzen können. Zudem bieten die Geräte ein erhebliches Kontrollpotenzial sowie neue Möglichkeiten, die Grenzen zwischen Privatleben und Arbeit zu überschreiten. Mangelhafte Nutzbarkeit der Geräte sowie Sorgen vor Kontrolle und Entgrenzung könnten den Nutzen der Geräte in den Augen der Pflegekräfte schnell in den Hintergrund rücken und zur Ablehnung des Technikeinsatzes führen. Wie eine Untersuchung zeigte, lehnen Pflegekräfte die digitale Technik vor allem dann ab, wenn sie vorwiegend dazu genutzt wird, eine weitere Verdichtung der Arbeit durch weniger Personaleinsatz zu ermöglichen.<sup>12</sup>

## Was ist zu tun?

Konkret stehen im Mittelpunkt der Gestaltung des Einsatzes digitaler Technik (und hier insbesondere der digitalen Tourenbegleiter) daher mehrere Gestaltungsaufgaben:

- ▶ **Kompetenzentwicklung** von Pflegekräften (Motivation zum Umgang mit digitaler Technik ebenso wie technische Bedienung der Geräte und Software) sowie der Führungskräfte (beschäftigtenfreundliche Einführung der Geräte/Software, Ansprechpartner für die Pflegekräfte bei Problemen im praktischen Einsatz).

- ▶ **Geregelter und angemessener betrieblicher Einsatz der Geräte** auf den Touren, bei den Patientinnen und Patienten, in der Pflegezentrale und eventuell auch daheim.
- ▶ **Schutz von Beschäftigtendaten** beispielsweise im Falle der Positionsortung auf den Touren, der verbundenen Positions- und Zeitkontrolle.
- ▶ **Grenzen der Erreichbarkeit und Verfügbarkeit** sowohl auf den Touren (insbesondere beim Einspringen für ausfallende Kolleginnen und Kollegen) als auch nach dem Dienst daheim.
- ▶ **Entwicklung der Software**, die neben dem Unternehmensnutzen auch den Nutzen für die Pflegekräfte und die Bedienbarkeit durch verschiedene Gruppen von Pflegekräften im Blick behalten muss.

Diese Aufgaben wird die Praxis nicht allein lösen können. Politische und finanzielle Hilfen sowie ein sicherer rechtlicher Gestaltungsrahmen könnten die Pflege- und Führungskräfte vor Ort wirksam unterstützen. Auch der Einbezug betrieblicher und überbetrieblicher Interessenvertretungen könnte hier weitere Hilfestellung bieten. Besondere Aufmerksamkeit sollte in Zusammenhang mit der Digitalisierung in der ambulanten Pflege dem Thema Datenschutz gewidmet werden. Einerseits bedarf es hier des Abbaus von Bedenken wegen möglicher Sicherheitslücken. Diese bestehen insbesondere bei den Pflegeunternehmen und können vor einer Einführung digitaler Tourenbegleiter abschrecken. Hier wären überbetriebliche Experten gefragt, die vermitteln, wodurch ein hohes Sicherheitsniveau erreicht werden kann. Andererseits bedarf es der Unterstützung durch die Landesregierung, indem der Nutzung der gesammelten Daten gesetzliche Grenzen gesetzt werden. So könnten beispielsweise zeitliche Grenzen für die Datenspeicherung von Kommunikationen festgelegt werden. Insbesondere ist für eine gelungene Einführung digitaler Tourenbegleiter Voraussetzung, dass die Pflegerinnen und Pfleger nicht vor deren Nutzung zurückschrecken. Daher muss gesetzlich ausgeschlossen werden, dass Daten der digitalen Tourenbegleiter (wie Ortungsdaten oder Chatinhalte) zur Sanktionierung durch die Unternehmensleitung genutzt werden.

---

„Besondere Aufmerksamkeit sollte in Zusammenhang mit der Digitalisierung in der ambulanten Pflege dem Thema Datenschutz gewidmet werden.“

<sup>12</sup> Vgl. Hielscher/Nock/Kirchen-Peters (2015).



# Literatur

---

- Benedix, Ulf / Medjedović, Irena (2014):** Gute Arbeit und Strukturwandel in der Pflege. Gestaltungsoptionen aus Sicht der Beschäftigten. Hrsg.: Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) und Arbeitnehmerkammer Bremen, Reihe Arbeit und Wirtschaft, Ausgabe 6 / 2014.
- Bleses, Peter / Jahns, Kristin (2016):** Soziale Innovationen in der ambulanten Pflege. In: Becke, Guido et al. (Hrsg.): Zusammen – Arbeit – Gestalten. Soziale Innovationen in sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungen, S.127–144.
- Bogaj, Dieter et al. (2015):** Viel Varianz: Was man in den Pflegeberufen in Deutschland verdient. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), 27. Januar 2015.
- Böhle, Fritz / Stöger, Ursula / Wehrich, Margit (2015):** Interaktionsarbeit gestalten. Vorschläge und Perspektiven für humane Dienstleistungsarbeit.
- Bury, Carola / Lademann, Julia / Reuhl, Barbara (2006):** Die Situation der Beschäftigten in den ambulanten Pflegediensten im Land Bremen. Bericht Ambulante Pflegedienste. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Januar 2006.
- Hielscher, Volker / Nock, Lukas / Kirchen-Peters, Sabine (2015):** Technikeinsatz in der Altenpflege. Potenziale und Probleme in empirischer Perspektive.
- Hien, Wolfgang (2009):** Pflegen bis 67? Die gesundheitliche Situation älterer Pflegekräfte.
- Koalitionsvereinbarung (2015):** Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015 – 2019 Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesorganisation Bremen und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, Landesverband Bremen, [http://www.weser-kurier.de/REST/frontend/download/b2lvMS82MzlfMV9Lb2FsaXRpb25zdmVyZWluYmFydW5nXzlwMTUtMjAxOS5wZGY/Koalitionsvereinbarung\\_2015-2019.pdf](http://www.weser-kurier.de/REST/frontend/download/b2lvMS82MzlfMV9Lb2FsaXRpb25zdmVyZWluYmFydW5nXzlwMTUtMjAxOS5wZGY/Koalitionsvereinbarung_2015-2019.pdf)
- Meier-Gräwe, Uta (2008):** Der lange, aber notwendige Abschied vom Industrialismus: Familienbezogene Dienstleistungen – ein expandierender Arbeitsmarkt mit hohen gesellschaftlichen Wertschöpfungspotentialen. In Leggewie, Claus / Sachße, Christoph (Hrsg.): Soziale Demokratie, Zivilgesellschaft und Bürgertugenden, S.129–138.
- Rothgang, Heinz et al. (2016):** BARMER GEK Pflege-report 2016. Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse, Band 42, November 2016.
- Statistisches Bundesamt (2017):** Pflegestatistik 2015. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung, Deutschlandergebnisse. Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Landesamt Bremen (2016):** Statistisches Jahrbuch 2016, erschienen im Dezember 2016.

Elke Heyduck

# Der Respekt kommt nicht an

Teilzeit, niedrige Verdienste und schlechte Arbeitsbedingungen in der Pflege

## In aller Kürze:

Der Fachkräftemangel in der Pflege ist in Bremen deutlich ausgeprägter als im Bund. Insgesamt müssen die Arbeitsbedingungen in dieser Branche als sehr belastend gelten – was unter anderem dazu führt, dass Pflegekräfte einer Befragung zufolge Teilzeit vor allem ausüben, weil eine Vollzeitstelle als zu anstrengend empfunden wird. Die Teilzeitquoten in Alten- und Krankenpflege sind sehr hoch, ursächlich sind neben der hohen Belastung auch arbeitsökonomische Erwägungen der Betriebe, für die Teilzeitbeschäftigte flexibler einsetzbar sind. Die Verdienststrukturen sind regional sehr unterschiedlich. So wird in der Bremer Altenpflege deutlich weniger verdient als im westdeutschen Schnitt. Ein nach Region und Trägern fragmentiertes Verhandlungssystem, an dem die Einrichtungen, die Kommunen, die Pflege- und Krankenkassen beteiligt sind, führt zu einer zersplitterten Landschaft, in der Arbeitnehmerinteressen unter die Räder kommen. Abhilfe können Tarifverträge, aber auch politische Vorgaben zum Beispiel zur Mindestbesetzung in Krankenhäusern schaffen.

➔ Die Tatsachen sind weitgehend bekannt: Eine verlängerte Lebenserwartung, die unter anderem damit im Zusammenhang stehende Zunahme chronischer und altersbedingter Krankheiten, die deutliche Zunahme dauerhaft Unterstützungs- und Pflegebedürftiger: All dies hat die Frage nach der Zukunft der pflegerischen Versorgung in den Fokus politischer und gesellschaftlicher Aufmerksamkeit gerückt. Doch während mit verschiedenen Reformen der Pflegeversicherung die Versorgungssituation angegangen wurde, wirken sich die Maßnahmen ganz offensichtlich nicht auf die Arbeitsbedingungen oder auch Verdienste der Pflegekräfte aus.

Und so konstatiert auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen in seinem letzten Gutachten: <sup>1</sup>

„Obschon dem Fachkräftemangel auch in der Politik vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt wird und begonnen wurde, Maßnahmenbündel zu diskutieren und zu verabschieden (...), stößt das Thema insgesamt noch nicht auf die seiner Bedeutung gebührende politische Resonanz. Die regionalen Unterschiede zeigen, dass dringend ein abgestimmtes, systematisches Vorgehen gemeinsam mit den regionalen Akteuren geboten ist.“

## Pflege: Personal- und Fachkräftemangel<sup>2</sup> im Bund – massiver noch in Bremen

Die Zahlen zeigen, dass der erwähnte Fachkräftemangel insbesondere die Alten-, Gesundheits- und Krankenpfleger mit einer dreijährigen Ausbildung betrifft. Die sogenannte Engpassanalyse der Agentur für Arbeit vom Dezember 2016 weist für den Bund aus, dass auf 100 gemeldete offene Stellen in der Altenpflege rechnerisch lediglich 36 Arbeitslose kommen. Für erhebliche Besetzungsprobleme sprechen auch die sogenannten Vakanzzeiten –

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag (2014), S. 487.

<sup>2</sup> Zum bedeutenden Unterschied von Personal- und Fachkräftemangel vgl. Bury (2013), S. 79 ff.

also die Dauer, die eine Stelle unbesetzt bleibt. Gemeldete Stellenangebote für examinierte Altenpflegefachkräfte und -spezialisten sind im Bundesdurchschnitt 162 Tage vakant.<sup>3</sup> Bei Gesundheits- und Krankenpflegefachkräften ist die Lage nicht weniger dramatisch: Hier beträgt die Vakanzzeit von Stellenangeboten 132 Tage (+ 40 Prozent über dem Durchschnitt aller Berufe). Auf 100 gemeldete Stellen kommen rechnerisch 64 Arbeitslose. Die Bundesagentur schreibt: „Im Vergleich zum Vorjahr ist eine zunehmende Verknappung zu erkennen.“<sup>4</sup>

Wie sieht es für Bremen aus? Aktuelle Zahlen liegen vor für November 2016. Demnach ist die Situation hier noch um einiges dramatischer. Schon in der Gesundheits- und Krankenpflege kommen hier lediglich 44 Bewerber auf 100 Stellen. Die Vakanzzeit ist dementsprechend noch um 27 Tage länger als im Bund: 159 Tage bleibt eine solche Fachkraftstelle in Bremen im Durchschnitt unbesetzt. Gravierender ist die Situation in der Altenpflege. Im Jahr 2016 waren durchschnittlich 138 sozialversicherungspflichtige Arbeitsstellen für Fachkräfte gemeldet bei einem Bestand von lediglich 37 entsprechend qualifizierten Arbeitslosen. Somit kommen im Schnitt auf 100 Arbeitsstellen 26 Arbeitslose. Die Vakanzzeit liegt bei 227 Tagen. Das ist der höchste Wert aller registrierten Berufsgruppen! Gegenüber dem Vorjahr ist dies noch mal ein Plus von 78 Tagen. Die Vakanzzeit Altenpflege liegt also um 68 Tage über der schon hohen Vakanzzeit Gesundheits- und Krankenpflege.<sup>5</sup>

---

„Eine Fachkraftstelle in der Altenpflege bleibt in Bremen 227 Tage unbesetzt.“

## Verdienste und Arbeitsbedingungen: schlechte Karten für die Pflege

Es gibt viele Gründe, warum Berufe in den Augen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer reizvoll sind oder nicht. In der Pflege kann man sicher davon ausgehen, dass die Beschäftigten in hohem Maße intrinsisch motiviert sind und ihren Beruf mit großer Verantwortungsbereitschaft ausüben. Umgekehrt verbindet sich mit diesem Berufsethos natürlich auch eine höhere „Sensibilität“, wenn Ansprüche, die man an die Ausübung seiner Tätigkeit stellt, nicht mehr eingelöst werden können. Stellvertretend für die Belastungen, die sich in der Pflege aus dem ökonomischen Druck, damit einhergehender Personalknappheit und schließlich – aus Sicht der Pflegekräfte – schmerzlichen Abstrichen bei den psychosozialen und kommunikativen Aspekten der Patientenversorgung ergeben, sei auf den Pflege-Report 2016 „Die Pflegenden im Fokus“ verwiesen.<sup>6</sup> Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte grenzen die Möglichkeiten, den Pflegeberuf ganzheitlich ausüben zu können, erheblich ein – und zwar sowohl im Krankenhaus wie in der stationären oder ambulanten Altenpflege. Damit schwinden die Ressourcen bei den Pflegekräften selbst, ihre körperlich und psychisch anspruchsvolle Arbeit zu verrichten. Dass sich diese Rahmenbedingungen trotz politischer Versprechen nicht verbessert haben, verschärft das Gefühl der Ohnmacht und mangelnden Respekts. Auch eine Befragung Pflegebeschäftigter im Auftrag der Arbeitnehmerkammer hat zu ähnlichen Erkenntnissen geführt.<sup>7</sup>

Im Zusammenhang mit den belastenden Faktoren der Pflegearbeit verweisen Studien dabei auch immer wieder auf die extrem hohe Teilzeitquote in der Pflege. Sie ist zum einen Ausdruck betriebswirtschaftlicher Überlegungen – viele Stellen werden nur als Teilzeitstellen ausgeschrieben: Teilzeitkräfte sind eher bereit, Überstunden zu leisten, können leichter aus arbeitsfreien Zeiten geholt werden – eine Dauerproblematik in der Pflege – und verursachen im Krankheitsfall geringere Ausfälle. Darüber hinaus gehen viele Untersuchungen jedoch davon aus, dass Pflegekräfte ihre Arbeitszeit immer häufiger selbst reduzieren, um sich angesichts zunehmender Belastungen selbst zu schützen – die sogenannte „Flucht in Teilzeit“.

3 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2016), S.14.

4 Bundesagentur für Arbeit (2016), S.13.

5 Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung.

6 Und hier insbesondere Höhmann/Lautenschläger/Schwarz (2016).

7 Vgl. Benedix/Medjedović (2014), S.34.

Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über Voll- und Teilzeitstellen in Pflegeeinrichtungen und im Krankenhaus. Da die Statistiken nicht miteinander kompatibel sind, lassen sich für die ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen nur Teilzeitquoten für alle dort Beschäftigten ermitteln. Im Krankenhaus wird die Teilzeitquote für die Beschäftigten im Pflegedienst extra ausgewiesen.

Demnach arbeiteten im Dezember 2015 im Bereich stationärer Pflege 73,6 Prozent allen Personals in Teilzeit. In den ambulanten Einrichtungen waren es sogar 79,7 Prozent. Im Pflegedienst der 14 Bremer Krankenhäuser arbeiteten 2.285 oder 50 Prozent von 4.551 Beschäftigten in Teilzeit oder waren geringfügig beschäftigt.<sup>8</sup>

**Abbildung 1:**  
Pflegepersonal im Land Bremen im Dezember 2015 nach SGB XI

	Ambulante Pflegeeinrichtungen		Stationäre Pflegeeinrichtungen		Pflegeeinrichtungen insgesamt	
	insgesamt	weiblich	insgesamt	weiblich	insgesamt	weiblich
Beschäftigte insgesamt	4.946	4.298	6.372	5.326	11.318	9.624
davon						
Vollzeitbeschäftigte	918	710	1.239	871	2.157	1.581
Teilzeitbeschäftigte	3.940	3.517	4.687	4.125	8.627	7.642
davon						
staatlich anerkannte/r Altenpfleger/-in	832	694	1.421	1.138	2.253	1.832
staatlich anerkannte/r Altenpflegehelfer/-in	358	323	710	630	1.068	953
Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	967	825	325	283	1.292	1.108
Krankenpflegehelfer/-in	164	148	32	29	196	177
Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger/in	109	105	17	17	126	122
geschätzte Vollzeitäquivalente <sup>1)</sup>	3.150	2.711	4.460	3.679	7.610	6.390

<sup>1)</sup> Abweichungen in den Summen ergeben sich aus Rundungen.

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen (2016); eigene Berechnungen

**Abbildung 2:**  
Pflegedienst in Krankenhäusern in 2015

Berufsgruppe	2015	
	insgesamt	darunter weiblich
Beschäftigte insgesamt <sup>1)</sup>	10.621	8.064
Pflegedienst (Pflegebereich)	4.551	3.852
darunter Teilzeitbeschäftigte / geringfügig Beschäftigte	2.285	2.123
davon Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen	3.781	3.128
Krankenpflegehelfer/-innen	108	91
Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger/-innen	474	465
sonstige Pflegepersonen (ohne/mit staatlicher Prüfung)	188	168

<sup>1)</sup> Voll- und Teilzeitbeschäftigte sowie geringfügig Beschäftigte (ohne Schüler/-innen und Auszubildende) einschließlich nebenberufliches Personal.

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen (2016)

### Woher kommt die hohe Teilzeitquote in der Pflege?

Befragungen, die die Sicht der Beschäftigten darstellen und damit verlässlich Aufschluss über die subjektiven Gründe für Teilzeitarbeit liefern, gibt es bislang kaum. Eine Studie des Instituts Arbeit und Technik in Gelsenkirchen hat jüngst dazu beigetragen, diese Lücke zu schließen.<sup>9</sup>

Die Studie präsentiert Ergebnisse einer Sonderauswertung der fortlaufenden LohnSpiegel-Erhebung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Befragt wurden unter anderem Pflegekräfte danach, wie sie ihre Arbeitsbedingungen im Branchen- und Berufevergleich einschätzen und welche Gründe sie für Teilzeitarbeit haben. Innerhalb der Pflegeberufe zeigte sich, dass Beschäftigte in Helferberufen die höchsten Teilzeitanteile haben – auch gegenüber anderen frauendominierten Berufen (Helfer in der Altenpflege: 63,9 Prozent; Helfer in der Gesundheits- und Krankenpflege 53,8 Prozent). Aber auch bei den Fachkräften kommen beide Berufe nach dieser Befragung auf 37 beziehungsweise 40 Prozent. Hinzu kommt, dass die Teilzeitstellen deutlich häufiger befristet waren als die Vollzeitstellen. Interessant in der Diskussion um Teilzeit in der Pflege ist nun, dass als dominanter Grund für das Ausüben einer Teilzeitbeschäftigung mit 41 Prozent der Nennungen (Mehrfachnennungen waren möglich) angegeben wird, eine Vollzeitstelle sei zu stressig beziehungsweise belastend. Auch „für sich selbst benötigte Zeit“ rangiert mit 33,8 Prozent weit vorne und verweist den Autorinnen nach auf das Bedürfnis nach Ausgleich. Die „klassischen“ Gründe

für Teilzeit bei Frauen – in den Antworten standen Kinderbetreuung und Haushaltsführung zur Auswahl – werden von Pflegebeschäftigten mit Abstand am seltensten genannt. Insgesamt, so resümieren die Autorinnen, sei „das Teilzeitprofil in den Pflegeberufen erheblich durch die hohen Belastungen gekennzeichnet“<sup>10</sup>.

### Verdienste – regional sehr unterschiedlich

Auch wenn sich die Rankings, was deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wichtig ist, immer wieder graduell verschieben: Das Gehalt rangiert zwar häufig nach der Sicherheit und dem Kollegium – aber es ist immer weit oben zu finden. Nach einer Online-Befragung des WSI-Lohnspiegels aus dem Jahr 2010 sind Pflegebeschäftigte deutlich unzufriedener mit ihrem Gehalt als Beschäftigte in anderen Branchen. Zwar werden wir noch sehen, dass man die Verdienste in der Pflege nicht über einen Kamm scheren kann – Tatsache ist jedoch, dass diese anspruchsvollen Berufe bei der Lohnentwicklung anderen Bereichen deutlich hinterherhinken. Die Ursachen hierfür sind vielfältig, das sollte jedoch nicht davon abhalten, diese genau zu analysieren und Verbesserungen von verschiedenen Seiten zu initiieren. Dabei ist die geringe Bewertung „typisch weiblicher“ Berufe sicherlich das dickste Brett, das es sowohl gesellschafts- wie auch tarifpolitisch zu bohren gilt. In der Pflege spielen aber zum Beispiel auch fehlende Aufstiegsmöglichkeiten beziehungsweise wenig klare Qualifizierungswege eine Rolle – bis hin zum Reformstau, der akademisierten Pflegebeschäftigten wenig Arbeitsmöglichkeiten mit entsprechend höherem Verdienst ermöglicht. Ganz sicher aber spielt die bereits vor 20 Jahren eingeleitete Ökonomisierung des Gesundheitsbereichs bei der Lohnentwicklung eine maßgebliche Rolle. Sie ging insbesondere im Bereich der ambulanten Pflege mit einer deutlichen Ausweitung privater und häufig nicht tarifgebundener Anbieter einher, setzte aber durch die Einführung von Pauschalen und Wettbewerb vor allem die öffentlichen und freigemeinnützigen Träger unter Druck. Durch diese neue Anbieterstruktur, vor allem durch den Verlust der öffentlichen, kommunalen Anbieter verfiel die Tarifbindung zusehends.

9 Vgl. Becka/Evans/Öz (2016).

10 Ebenda, S. 12.

Auch für die jüngste Zeit lässt sich zeigen, dass im gesamten Bereich Gesundheit und Soziales in den vergangenen drei Jahren gerade einmal die Inflation ausgeglichen wurde, die für den angegebenen Zeitraum 2,8 Prozent betrug. Differenziert man den Bereich weiter aus, sind es insbesondere die beruflich Qualifizierten ohne zusätzliche Weiterbildung – also zum Beispiel das klassisch dreijährig ausgebildete Pflegepersonal – die sogar Reallohnverluste hinnehmen mussten (Abbildung 4).

Für die vergleichsweise schwachen, zusätzlich aber nach Regionen und Berufen höchst unterschiedlichen Verdienste sind aber auch die unterschiedlichen Finanzierungswege in der Kranken- und Altenpflege, wie auch die regional unterschiedlichen Verhandlungsszenarien entscheidend. So stehen die Krankenhäuser zwar durch die Einführung der Fallpauschalen (DRGs) ökonomisch auch unter Druck, immerhin aber gibt es hier durch die Krankenkassen nach wie vor eine „Vollfinanzierung“ der erbrachten Leistung. In der stationären

Altenpflege dagegen ist durch die Pflegeversicherung lediglich ein Teil der Kosten gedeckt, der Rest muss am Markt erzielt werden beziehungsweise soweit es sich bei den zu Pflegenden um Grundversicherungsempfänger handelt, mit den Kommunen verhandelt werden. In der Altenhilfe gelten je nach Bundesland unterschiedliche Pflegesätze, es gibt länderspezifische Verordnungen über personelle Anforderungen in stationären Pflegeeinrichtungen und länderspezifische Personalrichtwerte. Die einrichtungs- und trägerspezifischen (öffentlich, privat oder freigemeinnützig) Vergütungvereinbarungen legen den Spielraum fest, der für Lohnzahlungen zur Verfügung steht. In einer Expertise für die Friedrich-Ebert-Stiftung zu den Arbeitsbeziehungen der Care-Arbeit schreibt Pflegeexpertin Michaela Evans (IAT Gelsenkirchen), ein fragmentiertes Verhandlungssystem habe zu einer regional unterschiedlichen Entgeltstruktur geführt, die je nach Trägern und Region zu ebenso zersplitterten Arbeitsbedingungen führt.<sup>11</sup>

**Abbildung 3:**  
Entwicklung der Arbeitnehmerverdienste (Vollzeit)

	2012	2015	Veränderung in Prozent
<b>alle Wirtschaftszweige</b>			
Männer	3.741 €	3.928 €	5,0 %
Frauen	2.916 €	3.148 €	8,0 %
<b>Gesundheit und Soziales</b>			
Männer	4.339 €	4.454 €	2,7 %
Frauen	3.095 €	3.186 €	2,9 %
<b>Verarbeitendes Gewerbe</b>			
Männer	4.124 €	4.441 €	7,7 %
Frauen	3.144 €	3.575 €	13,7 %
Entwicklung der Verbraucherpreise (2010=100) in Prozentpunkten			2,8 %

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Statistische Jahrbücher 2013 und 2016

**Abbildung 4:**  
Arbeitnehmerverdienste (Vollzeit) im Wirtschaftszweig  
„Gesundheit und Soziales“ nach Leistungsgruppen

	2012	2015	Veränderung in Prozent
Arbeitnehmer in leitender Stellung	7.382 €	7.812 €	5,8 %
herausgehobene Fachkräfte	3.664 €	3.911 €	6,7 %
Fachkräfte	2.747 €	2.817 €	2,5 %
angelernte Arbeitnehmer	2.126 €	2.290 €	7,7 %
ungelernte Arbeitnehmer	1.735 €	1.839 €	6,0 %
Entwicklung der Verbraucherpreise (2010=100) in Prozentpunkten			2,8 %

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Statistische Jahrbücher 2013 und 2016

11 Vgl. Evans (2016).



Eine Auswertung der Verdienste in der Kranken- und der Altenpflege nach Bundesländern belegt diese Zersplitterung:

**Abbildung 5:**  
**Monatliche (Median-)Bruttoentgelte der Fachkräfte und der Helfer in den Pflegeberufen und ausgewählten Vergleichsgruppen (in Euro, 2013)**

	Fachkräfte			Helfer			alle Beschäftigten <sup>1)</sup>
	Gesundheits- und Krankenpflege (o. S.)	Altenpflege (o. S.)	Alle Fachkräfte	Gesundheits- und Krankenpflege (o. S.)	Altenpflege (o. S.)	alle Helfer	
Schleswig-Holstein	3.015	2.325	2.612	2.180	1.656	1.978	2.740
Hamburg	3.003	2.571	2.932	2.479	1.978	2.031	3.380
Niedersachsen	3.016	2.209	2.710	2.316	1.625	2.086	2.876
Bremen <sup>2) 3)</sup>	3.240	2.366	2.917	2.517	1.705	2.229	3.221
Nordrhein-Westfalen	3.202	2.692	2.888	2.584	2.092	2.197	3.086
Hessen	3.086	2.484	2.934	2.375	1.811	2.114	3.244
Rheinland-Pfalz	3.151	2.525	2.801	2.592	1.748	2.160	2.950
Baden-Württemberg	3.183	2.725	3.006	2.491	1.897	2.321	3.270
Bayern	3.135	2.709	2.824	2.408	1.925	2.167	3.075
Saarland <sup>3)</sup>	3.293	2.585	2.956	2.381	1.979	2.317	3.081
Berlin	2.831	2.271	2.480	1.826	1.585	1.699	2.816
Brandenburg	2.647	1.994	2.067	1.842	1.449	1.652	2.240
Mecklenburg-Vorpommern	2.636	1.945	1.980	1.802	1.444	1.587	2.138
Sachsen	2.657	1.784	1.980	1.732	1.396	1.640	2.190
Sachsen-Anhalt	2.808	1.743	2.061	2.053	1.397	1.613	2.235
Thüringen	2.800	1.982	2.069	1.863	1.446	1.589	2.181
<b>Deutschland</b>	<b>3.042</b>	<b>2.441</b>	<b>2.731</b>	<b>2.346</b>	<b>1.741</b>	<b>2.070</b>	<b>2.960</b>
Ostdeutschland	2.738	1.945	2.099	1.854	1.495	1.632	2.317
Westdeutschland	3.139	2.568	2.865	2.470	1.855	2.179	3.094

<sup>1)</sup> Beschäftigte insgesamt über alle Anforderungsniveaus hinweg.

<sup>2)</sup> Für Bremen sind die Entgeltangaben zu den Fachkräften in der Altenpflege aufgrund von zu geringen Fallzahlen unscharf.

<sup>3)</sup> Für Bremen und Saarland sind die Entgeltangaben zu den Helfern in der Kranken- und Altenpflege aufgrund von zu geringen Fallzahlen unscharf.

Anm.: Daten vor der Revision der Beschäftigungsstatistik; Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne Auszubildende in Vollzeit; o. S. = ohne Spezialisierung"

Quelle: Bogai/Seibert/Wiethölter (2016), S. 98 f.

Demnach verdienen die Fachkräfte der Gesundheits- und Krankenpflege auch im Vergleich der westdeutschen Bundesländer noch recht gut – sie liegen auf Platz zwei hinter dem Saarland und noch vor Baden-Württemberg. Hier schlägt sich die vergleichsweise hohe Tarifbindung in den Bremer Krankenhäusern nieder – während zum Beispiel in Hamburg, wo die Privatisierung der Krankenhaushauslandschaft deutlich vorangeschritten ist, niedrigere

Löhne erzielt werden.<sup>12</sup> Insgesamt muss aber festgestellt werden, dass die Lohnentwicklung in den pflegerischen Berufen unterdurchschnittlich war und ist. Dabei fällt die Altenpflege erheblich hinter die Krankenpflege zurück. Und Bremen belegt dabei auch noch einen der – in Westdeutschland – hinteren Plätze. Nur Niedersachsen, Berlin und Schleswig-Holstein stehen in puncto Lohn noch schlechter da.

<sup>12</sup> Vgl. Bispinck u.a. (2013), S. 3.

Alles in allem werfen die Erkenntnisse zu den Arbeitsbedingungen wie auch den Verdiensten die Frage nach Strategien zur Verbesserung sehr deutlich auf. Dabei gelten in der Pflege aufgrund der unterschiedlichen und nach Art der Träger und Region zersplitterten Finanzierungswege besondere Bedingungen. In Bremen etwa hat sich als Reaktion auf die Abwärtsspirale in der Altenpflege eine Tarifgemeinschaft Pflege gegründet. Ziel ist es laut Homepage, „gute und einheitliche Beschäftigungsbedingungen in der Altenpflege in Bremen und Bremerhaven zu schaffen“<sup>13</sup>. Ein erster Schritt war, einen Ausbildungstarifvertrag für die Altenpflege abzuschließen und damit den Anschluss an die Ausbildungsvergütungen in der Krankenpflege zu erreichen. Die Hoffnung, diesen Tarifvertrag durch die Politik für allgemein verbindlich zu erklären, ist allerdings gescheitert. Derzeit steht ein „Tarifvertrag Pflege in Bremen“ zwischen der Tarifgemeinschaft und Verdi kurz vor dem Abschluss. Michaela Evans nennt diese Zusammenschlüsse „Bündnisse des letzten Augenblicks“ – sie entstehen in wirtschaftlich schwachen Regionen, in denen ein enormer Preis- und Marktdruck die Abwärtsspirale weiter dreht.<sup>14</sup> Dabei ist klar: Wenn sich die Arbeitsbedingungen inklusive der Verdienste in der Pflege nicht deutlich bessern, wird der Fachkräftemangel ebenso deutlich auf die Qualität der Leistung durchschlagen. Wo immer weniger ausgebildetes Personal für immer mehr Patienten zuständig wird, kann „gute Pflege“ nicht mehr gelingen.

---

„Wo immer weniger ausgebildetes Personal für immer mehr Patienten zuständig wird, kann ‚gute Pflege‘ nicht mehr gelingen.“

### Forderungen:

- ▶ Land und Kommune müssen als Verhandlungspartner sowohl bei Pflegesätzen als auch bei Tarifverträgen die trägerübergreifenden Strategien im Sinne guter Beschäftigung unterstützen. Der Tarifvertrag Pflege in Bremen ist ein richtiger Schritt, um hier Maßstäbe zu setzen. Die Politik ist aufgefordert, alle Spielräume zu nutzen, um den Tarifvertrag im Anschluss für allgemein verbindlich zu erklären. Nur dann profitieren auch Beschäftigte in privaten Einrichtungen.
- ▶ Personalplanung in der Pflege darf nicht nach Kassenlage stattfinden – sie muss sich an den tatsächlichen Bedarfen orientieren. Eine gesetzlich verankerte, bundesweit gültige Personalbemessung muss sich auf Personalstärke und Qualifikation beziehen und den Fachkräften den Rücken stärken. Die Bremer Landesregierung muss sich angesichts des besonders ausgeprägten Fachkräftemangels für eine solche Personalbemessung einsetzen. Solange diese auf sich warten lässt, hat jüngst das Saarland einen bemerkenswerten Vorstoß gemacht: Das dortige Gesundheitsministerium will im Krankenhausplan des Landes eine solche Personalbemessung verankern, um beispielsweise zu verhindern, dass eine Fachkraft nachts alleine auf einer Station ist. Dieser juristisch geprüfte Weg muss für die Bremer Krankenhausplanung übernommen werden.
- ▶ Seit Anfang 2015 haben die Kostenträger – also auch die Kommunen – das Recht zu kontrollieren, ob die Entgelte, auf denen die Vereinbarungen basieren, tatsächlich an die Beschäftigten weitergegeben wurden. Von dieser Möglichkeit sollte in Bremen und Bremerhaven mindestens stichprobenhaft Gebrauch gemacht werden.

---

<sup>13</sup> [www.tarifgemeinschaft-pflege-bremen.de](http://www.tarifgemeinschaft-pflege-bremen.de).

<sup>14</sup> Vgl. Evans (2016), S. 41.

# Literatur

---

- Becka, Denise / Evans, Michaela / Öz, Fikret (2016):** Teilzeitarbeit in Gesundheit und Pflege. Profile aus Perspektive der Beschäftigten im Branchen- und Berufsvergleich. Institut Arbeit und Technik (IAT), Forschung Aktuell 4/2016.
- Benedix, Ulf / Medjedović, Irena (2014):** Gute Arbeit und Strukturwandel in der Pflege. Gestaltungsoptionen aus Sicht der Beschäftigten. Hrsg.: Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)/Arbeitnehmerkammer Bremen, Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, Ausgabe 6/2014.
- Bispinck, Reinhard u. a. (2013):** Einkommens- und Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen, Projekt Lohn-Spiegel.de – Arbeitspapier 21/Okttober 2013.
- Bogai, Dieter / Seibert, Holger / Wiethölter, Doris (2016):** Die Entlohnung von Pflegekräften – große Unterschiede zwischen Berufen und Regionen. In: Jacobs, Klaus u.a. (Hrsg.) (2016): Pflege-Report 2016. Schwerpunkt: Die Pflegenden im Fokus, März 2016, S. 91–107.
- Bundesagentur für Arbeit (2016):** Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Blickpunkt Arbeitsmarkt – Fachkräfteengpassanalyse, Dezember 2016. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Fachkraeftebedarf-Stellen/Fachkraefte/BA-FK-Engpassanalyse-2016-12.pdf>
- Bury, Carola (2013):** Zur Situation in der Pflege – Zwischen Fachkräftebedarf und Pflegenotstand. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2013, März 2013, S. 79 ff.
- Deutscher Bundestag (2014):** Drucksache 18/1940 vom 26.06.2014. Unterrichtung durch die Bundesregierung: Gutachten 2014 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen. Bedarfsgerechte Versorgung – Perspektiven für ländliche Regionen und ausgewählte Leistungsbereiche. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/019/1801940.pdf>, zuletzt abgerufen 29.12.2016.
- Evans, Michaela (2016):** Arbeitsbeziehungen der Care-Arbeit im Wandel. *Wiso Diskurs* 23/2016.
- Höhmman, Ulrike / Lautenschläger, Manuela / Schwarz, Laura (2016):** Belastungen im Pflegeberuf: Bedingungen, Folgen und Desiderate. In: Jacobs, Klaus u. a. (Hrsg.) (2016): Pflege-Report 2016. Schwerpunkt: Die Pflegenden im Fokus, März 2016, S. 73–89.
- Jacobs, Klaus u. a. (Hrsg.) (2016):** Pflege-Report 2016. Schwerpunkt: Die Pflegenden im Fokus, März 2016.
- Statistisches Landesamt Bremen (2016):** Statistisches Jahrbuch 2016, erschienen im Dezember 2016.

# Entgrenzung von Arbeit: Auswirkung auf Familie und Gesundheit

## In aller Kürze:

Entgrenzung von Arbeit ist kein neues Phänomen. Traditionell waren Freiberufler und Selbstständige wie Anwälte, Architekten oder Kreative betroffen. In den 1990er-Jahren kamen Ingenieure und IT-Mitarbeiter hinzu. Mittlerweile sind viele Berufstätige in unterschiedlichen Branchen betroffen: Gastronomie, Logistik, Einzelhandel. Umso mehr ist es das Gebot der Stunde, diesen Tendenzen durch gute und sinnvolle gesetzliche oder tarifvertragliche Regulierungen Einhalt zu gebieten.

- ▶ Im Bereich der Ingenieure und der Wissensberufe bedarf es vor allem der Regulierung der sich immer weiter ausbreitenden Mobilarbeit. Hierzu gibt es bereits gute Beispiele für entsprechende Betriebsvereinbarungen (BMW, Telekom, Mercedes, Bosch).
- ▶ Insbesondere im Einzelhandel ist der Gesetzgeber gefordert, der Zersplitterung des Arbeitstages in „bedarfsgerechte Zeit-Häppchen“ auf Abruf durch entsprechende gesetzliche Regulierungen entgegenzuwirken: Kein weiterer Ausbau der Sonntagsarbeit und eine Reduzierung der zum Teil extrem ausgeuferten Ladenöffnungszeiten könnten helfen.

Die neue Studie der Arbeitnehmerkammer „Entgrenzung von Arbeit und ihre Auswirkungen auf Familie und Gesundheit“ zeichnet die Auswirkungen von Entgrenzung der Arbeit anhand von Fallbeispielen aus den Bereichen des Engineerings und des Einzelhandels nach.

## Was ist eigentlich Entgrenzung?

➔ Obwohl das Thema Entgrenzung von Arbeit derzeit Konjunktur hat, ist es genau besehen nicht neu, sondern seit dem Ende der 1990er-Jahre ein viel diskutiertes Sujet. Der Begriff der „Entgrenzung von Arbeit“ beschreibt eine Vielzahl von Veränderungsprozessen, durch die moderne Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet sind. Grenzziehungen, die bisher charakteristisch und strukturierend für Erwerbsarbeit waren, werden reduziert oder aufgelöst. Gemeint sind nicht nur veränderte Arbeitsformen wie Leiharbeit, Werkverträge oder das stetige Anwachsen der Zahl von bezahlten und unbezahlten Überstunden; sondern auch recht neue Entwicklungen wie agiles Arbeiten in standortübergreifenden Teams, konzerninterne Vergabemärkte im Rahmen von Crowdsourcing oder mobiles Arbeiten an jedem Ort.

## Das Normalarbeitsverhältnis ist in der Defensive

Vor dem Hintergrund des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses lassen sich unterschiedliche Dimensionen von Entgrenzung fassen, wie die Pluralisierung der Beschäftigungsformen und erwerbsbiografische Unsicherheiten; die zeitliche Entgrenzung der Arbeit sowie die Subjektivierung, Verdichtung und Intensivierung von Erwerbsarbeit. Gemeinsam ist diesen Veränderungstendenzen im Rahmen der Entgrenzung, dass ihnen Rationalisierungs- und Kosteneinsparungsstrategien der Betriebe zugrunde liegen.

Im Rahmen einer von der Arbeitnehmerkammer beauftragten qualitativen Studie<sup>1</sup> wurden dazu in zwei Branchen die Schattenseiten der Entgrenzung von Arbeit hinsichtlich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Gesundheit ausgeleuchtet. Bewusst wurden mit dem Einzelhandel und dem Engineering zwei sehr unterschiedliche Branchen untersucht, um den Blick auf die vielfältigen Belastungserscheinungen und damit vielfältigen Bedarfe und der Suche nach notwendigen Lösungsstrategien zu richten.

Der Einzelhandel als typische Frauenbranche ist durch einen großen Anteil atypischer und prekärer Beschäftigung, wie Teilzeitjobs, Minijobs, Schichtarbeit und Leiharbeit geprägt. In der männerdominierten Branche Engineering finden sich dagegen nahezu ausschließlich Vollzeit Arbeitsplätze. Damit Stammebelegschaften aber möglichst klein bleiben bei gleichzeitig hoher Flexibilität, wird im Engineering je nach Branche oftmals auf Leiharbeit oder Werkverträge zurückgegriffen.

Im Einzelhandel sind geringere Qualifikationen und niedrige Löhne die Regel, die Beschäftigten sind dort relativ leicht „austauschbar“. Die Markt- und Verhandlungsmacht der einzelnen Beschäftigten wird dadurch per se erschwert. Die Beschäftigten erfahren eher geringere soziale Wertschätzung und Anerkennung ihrer Leitungen. Im Engineering wird die Arbeit hingegen vergleichsweise gut entlohnt, die Qualifizierungen sind hoch und die Austauschbarkeit eher gering. Auch wenn die Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich ausfallen, sind beiden Branchen gemeinsam, dass knappe Personalbemessung und Leistungsdruck den Arbeitsalltag prägen. Angepasst an den Marktbedarf werden im Einzelhandel flexible Arbeitszeiten zentral gesteuert. Durch den permanenten Zugriff auf die Arbeitskraft im Rahmen einer stark hierarchischen und repressiven Steuerung wird eine Intensivierung und Verdichtung der Arbeit betrieben, die durch eine Umsatzorientierung zusätzliche Leistungssteigerung erzwingt. Damit zeigen sich auch im Einzelhandel

Ansätze „indirekter Steuerung“, die sich durch steigende Anforderungen an die Selbstorganisation und Selbstkontrolle der eigenen Arbeit auszeichnen und zu starker Belastung und Selbstausbeutung führen können.

„Indirekte Steuerung“ als spezifische Management- und Organisationsform kommt eigentlich aus dem Ingenieur- und IT-Bereich. Sie basiert darauf, dass das Management nicht die einzelnen Arbeitsprozesse Schritt für Schritt plant und vorgibt, sondern im Rahmen definierter und abgegrenzter Projekte Ziele und Ressourcen bestimmt. Im Rahmen dieser Vorgaben können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Entscheidungen über die Arbeitsaufteilung, den zeitlichen Ablauf und im Prinzip auch über den Arbeitsort selber bestimmen; dies nennt man auch „zielorientierte Projektarbeit“.

Im Engineering ist die Arbeit hingegen durch einen hohen Grad der Selbstorganisation bei flacheren Hierarchien gekennzeichnet – was theoretisch mehr Handlungsoptionen birgt. Leistungsdruck wird hier durch eine indirekte Steuerung aufgebaut, wie Zielvorgaben bei Terminen, Projekten und in der Kundenbetreuung, die zu einer Intensivierung der Arbeit und/oder Überstunden führen.

1 Die Studie wurde im Auftrage der Arbeitnehmerkammer durch Impulsgeber Zukunft e.V. und das Zentrum für Arbeit und Politik erarbeitet: „Entgrenzung von Arbeit und ihre Auswirkungen auf Familie und Gesundheit an Beispielen aus dem Lebensmitteleinzelhandel und dem Engineering aus Bremen“ <http://www.arbeitnehmerkammer.de/publikationen/politikthemen-arbeit-soziales.html>.



## Formen der Entgrenzung kennen keine Grenzen

„Wir haben ein ständig wachsendes Arbeitsvolumen und wechselnde Anforderungen. Die Arbeitnehmer stehen schon unter großem Druck.“

*Vertreter des Betriebsrates, Unternehmen im Engineering*

Termine werden kaum noch eingehalten.

„Ich habe das Gefühl, dass die Termine nur dazu da sind, dass man sie nicht schaffen kann.“

*Vertreter des Betriebsrates, Unternehmen im Engineering*

Arbeitszeitkonten werden nicht selten voll ausgenutzt oder überschritten. Teilweise auch durch mobile Arbeit, bei der die Erfassung der geleisteten Arbeitszeiten undurchsichtig bleibt. Viele Beschäftigte identifizieren sich stark mit der Arbeitsaufgabe, was Selbstorganisation erfordert, aber auch zu Selbstausbeutung führen kann.

Die Formen der Entgrenzung in den beiden Branchen unterscheiden sich also: Im Einzelhandel sind insbesondere atypische Beschäftigungsformen, eingebettet in lange Ladenöffnungszeiten, zentral gesteuerter Flexibilität, unfreiwilliger Teilzeitarbeit – bei gleichzeitiger Arbeitsintensivierung und häufig anfallender, zum Teil nicht erfasster Mehrarbeit – anzutreffen. Der Arbeitsalltag wird dadurch stark fragmentiert und unplanbar, Pausen zur Regeneration werden gekürzt oder entfallen.

„Pausen! Die gibt es nicht. Es kommt keiner zu seinen Pausen! (...) es kommt keiner zu seiner halben Stunde, vernünftig Pause. Ich mache meine Kasse auf Pause, gehe in den Aufenthaltsraum (...)! Zehn Minuten oder fünf Minuten später klingelt das Telefon, „kannst mal eine zweite Kasse aufmachen...“, dann fängt meine Pause von vorne an. Also das können wir uns alle knicken (...).“

*Beschäftigte / Beschäftigter in der Gruppendiskussion, Discounter*

Selbst Regelungen zum monatlich freien Samstag werden nicht selten unterlaufen.

„Aber wenn ich mal einen Samstag freihaben wollte, würde ich keinen Samstag bekommen. (...) Da muss man schon hingehen und betteln (...).“

*Beschäftigte / Beschäftigter in der Gruppendiskussion, SB-Fachmarkt*

In den befragten Einzelhandelsbetrieben wollten viele Mitarbeitende ihre Teilzeittätigkeit aufstocken, da der geringe Stundenlohn kaum eine Existenzsicherung ermöglicht. Eine Aufstockung wird allerdings meistens verwehrt. Durch erhöhten Teilzeiteinsatz decken die Betriebe ihre betriebswirtschaftlichen Flexibilitätsbedarfe. Schichten können flexibler geplant, Überstunden werden ohne Zuschlag häufig angeordnet – das Nachsehen haben die Beschäftigten.





„Viele wollen mehr arbeiten. Geht halt nur nicht.“

*Vertreterin / Vertreter des Betriebsrats,  
SB-Fachmarkt*

Bei den überwiegend Vollzeitbeschäftigten im Engineering hingegen sind Formen der Entgrenzung zu finden, die maßgeblich auf eine Ausdehnung der Arbeit – längere und nicht erfasste Arbeitszeiten sowie die Zunahme der mobilen Arbeit – zurückzuführen sind. Bei gleichzeitiger Intensivierung der Arbeit in beiden Branchen stehen sich eine Fragmentierung und ein „Ausfransen“ der Arbeit an den Rändern – gegenüber.

### **Auswirkungen auf Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Privatleben und Gesundheit**

Die Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Privatleben ist in den untersuchten Betrieben des Einzelhandels ausgesprochen schlecht. Dafür verantwortlich ist nicht nur ein stark fragmentierter Arbeitstag mit ungünstigen und oft unplanbaren Arbeitszeiten bei Ausdehnung der Öffnungszeiten. Die kurzfristige, von den Beschäftigten selbst wenig gestaltbare Personaleinsatzplanung und das geringe Interesse der Führungskräfte an einer ausgeglichenen Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben ihrer Mitarbeitenden verschlechtert die Lage. Interessenvertretungsorgane sind wenig verbreitet oder im Aufbau unter erschwerten Bedingungen. Die Beschäftigten sind daher weitgehend auf sich selbst gestellt und müssen ihre individuellen Zeitbedarfe an einen stark vom Unternehmen reglementierten Zeitrahmen anpassen mit entsprechenden Folgen für Familie und Freizeit.

„Na ja man sagt ja immer, es soll alles mit Familie und Beruf vereinbar sein, aber wenn wir mal ehrlich sind, haben sich die Zeiten geändert. Früher haben wir um 8:00 Uhr aufgemacht und heute um 7:00 Uhr, ich kann mein Kind um 8:00 Uhr immer in den Kindergarten bringen, aber kann ich es um 7:00 Uhr in den Kindergarten bringen?“

*Vertreterin / Vertreter des Betriebsrats,  
Discounter*

Mitarbeitende mit eingeschränkter Verfügbarkeit werden teilweise gar nicht mehr eingestellt.

„Und dann habe ich gefragt, wie das denn mit Müttern ist, die ihre Kinder abholen müssen, die müssen doch auch ihre Zeiten haben und da wurde mir gesagt, an solche Leute binden wir uns nicht, die werden nicht eingestellt. Und das war eine Aussage von meinem damaligen Verkaufsleiter.“

*Beschäftigte / Beschäftigter in der Gruppendiskussion, Discounter*

Auch partnerschaftliche Zeit und der private Austausch untereinander leiden zum Teil deutlich, insbesondere wenn der Partner auch im Schichtmodell arbeitet.

„Abends spät zurück und dann gleich ins Bett, da haben wir uns dann schon mal drei Tage nicht gesehen.“

*Beschäftigte / Beschäftigter in der Gruppendiskussion, Discounter*

Beruf und Privatleben sind äußerst schwer miteinander zu verbinden. Unter der Kurzfristigkeit leiden das Privatleben, die sozialen Beziehungen sowie die Möglichkeiten, Erholung und Entspannung zu finden.

Im Engineering ermöglicht die selbst gesteuerte flexible Arbeitszeit demgegenüber neben der Anpassung an Arbeits-, Kunden- und Projekterfordernisse auch – zumindest theoretisch – die Berücksichtigung privater Zeitanforderungen. Die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben gilt als ein wichtiger Aspekt zur Steigerung von Motivation und Zufriedenheit der Mitarbeiter und wird in einem untersuchten Unternehmen durch Regelungen begleitet. In der alltäglichen Umsetzung werden aber zwei Realitäten sichtbar: Zwar hat

---

„Die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben ist in den untersuchten Betrieben des Einzelhandels ausgesprochen schlecht.“

## Ausblick und Handlungsoptionen

In beiden Branchen zeigt sich, dass das Zusammenspiel von Leistungsdruck, knapper Personalbemessung und Formen entgrenzter Arbeit maßgeblich für die Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben verantwortlich sind. Die zugenommene Belastung birgt zudem gesundheitliche Risiken, die im Einzelhandel bereits zu steigenden Krankenständen führen.

Die beiden Branchen sind bezüglich der Ausprägung der Entgrenzung, der Rahmenbedingungen sowie der Handlungsmöglichkeiten und -bedarfe sehr unterschiedlich.

- ▶ Die diagnostizierten Arbeitsbedingungen, die geringen individuellen Einflussmöglichkeiten und fehlende Vereinbarungen verweisen im Einzelhandel eindringlich auf die Notwendigkeit „neuer“ Grenzziehungen durch kollektive Interessenvertretungen. Die Gründung beziehungsweise Stärkung von Betriebsräten im Einzelhandel hat daher Priorität.
- ▶ Im Mittelpunkt stehen dabei Regelungen zur Personalbemessung mit dem Ziel der Personalaufstockung, ein geregelter Umgang mit Mehrarbeit und Überstunden, Partizipation bei der Dienstplangestaltung mit dem Ziel der besseren Planbarkeit der fragmentierten Arbeitszeiten, längerfristig angelegte Arbeitseinsatzplanung und eine Neufokussierung des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes, der die Einhaltung von Vorschriften überwacht und Verbesserungen anstrebt.
- ▶ Insbesondere im Einzelhandel ist aber auch der Gesetzgeber gefordert, der Zersplitterung des Arbeitstages in „bedarfsgerechte Zeit-Häppchen“ auf Abruf durch entsprechende gesetzliche Regulierungen entgegenzuwirken: Kein weiterer Ausbau der Sonntagsarbeit wie auch die Rücknahme verlängerter Öffnungszeiten könnten dazu beitragen, die Arbeitssituation zu entspannen.

die Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Privatleben einen vergleichsweise hohen Stellenwert, aber Leistungs- und Termindruck hindern die Beschäftigten zu häufig daran, die Angebote zu nutzen oder ihre flexiblen Arbeitszeitspielräume entsprechend zu gestalten. Darüber hinaus räumen die hoch qualifizierten, meist männlichen Beschäftigten den beruflichen gegenüber familiären Interessen tendenziell den Vorrang ein.

Die Auswirkungen auf die Gesundheit stellen sich in den untersuchten Betrieben recht unterschiedlich dar. Im Einzelhandel ist der Krankenstand in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen. Zunehmender Leistungsdruck, permanentes Multitasking, ungünstige und kaum planbare Arbeitszeiten, restriktive Arbeitsbedingungen und geringe Wertschätzung führen zu einer erheblichen physischen und psychischen Belastung. Unsichere Beschäftigungsverhältnisse oder fehlende Berufsperspektiven sowie ein kaum existenzsicherndes Einkommen verstärken die Belastungssituation.

Auch im Engineering hat die psychische Belastung durch Arbeit und ihrer Rahmenbedingungen zugenommen. Insbesondere der Leistungs- und Termindruck, fehlende Anerkennung der Leistungen und mangelnde Kommunikation belasten. Bei Leiharbeitnehmenden wird die Unsicherheit durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse als negativer Stress verbucht. Anders als im Einzelhandel schlägt sich dieses Belastungsszenario noch nicht in einem erhöhten Krankenstand nieder. Es bestehen in diesen Fällen noch Schwierigkeiten, den direkten Zusammenhang zwischen den Belastungen und einer möglichen Erkrankung herzustellen. In Einzelfällen einer psychischen Erkrankung wird diese noch stärker mit individuellen und weniger mit strukturellen Ursachen in Verbindung gebracht. Die Betriebsräte sehen allerdings in der wachsenden Belastung heute schon eine zunehmende Gesundheitsgefährdung.

---

„Die von Beschäftigten am häufigsten genannten Belastungen sind hohe Arbeitsintensität und permanenter Zeit- und Leistungsdruck.“

In den untersuchten Bereichen des Engineerings existieren bereits kollektive Interessenvertretungsstrukturen. Die Betriebsräte haben eine Vielzahl von Vereinbarungen abgeschlossen, die den Beschäftigten Gestaltungsspielräume bei der Arbeitszeit und Überlastungsschutz bieten können.

- ▶ Aber auch hier steht das zweifellos schwierige zu beackende Feld der Personalbemessung an erster Stelle, um Belastungen der Belegschaften zu verringern.
- ▶ Einfallstore für eine zeitliche und räumliche Entgrenzung der Arbeit, wie sie insbesondere in der mobilen Arbeit und im Bereich weniger verbindlicher Arbeitszeitregulierungen zu finden sind, gilt es zu schließen. Verbindlichere Zeiterfassung und – im Fall der mobilen Arbeit – der zeitlich begrenzte Zugang zu den Systemen können dabei hilfreich sein.
- ▶ In den untersuchten Bereichen des Engineerings wurde aber auch deutlich, dass eine Vielzahl von Regelungen nicht weiterhilft, wenn die mit ihnen intendierte Kultur nicht gelebt wird. Von den Interessenvertretungen initiierte betriebliche Diskurse können hier förderlich sein, um einen „Kulturwandel“ zu unterstützen. Eine Schulung von Führungskräften und betrieblichen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern hinsichtlich einer zukunftsfähigen Personalpolitik und Unternehmenskultur, die langfristig die Balance von Erwerbsleben und Privatleben fördert und die Gesundheit der Beschäftigten aufrechterhält, ist sicherlich ein weiteres probates Mittel.
- ▶ Auf politischer Ebene muss in die Debatte um die Qualität der Arbeit die Auseinandersetzung um Entgrenzung von Arbeit und zunehmenden Leistungsdruck vor dem Hintergrund der wachsenden psychischen Belastungen von Beschäftigten deutlicher einbezogen werden. Um entgrenzungsbezogene Probleme in den Blick zu bekommen, sind politische Initiativen zur Arbeitsqualität wie die gewerkschaftliche Kampagne „Gute Arbeit“ anschlussfähig.

Eine Neufokussierung des betrieblichen Gesundheitsmanagements ist insgesamt und insbesondere im Einzelhandel in höchstem Maße notwendig. Im Arbeitsschutzgesetz findet sich die Verpflichtung und Forderung an den Arbeitgeber, Maßnahmen zur Verbesserung und Sicherung des Gesundheitsschutzes zu treffen. Die praktische Umsetzung dieser Vorschriften ist in vielen Betrieben unzureichend. Eine betriebliche Gesundheitsförderung erweist sich oftmals als komplementäre Strategie zu Vereinbarkeitserfordernissen. Die von Beschäftigten am häufigsten genannten Belastungen sind hohe Arbeitsintensität und permanenter Zeit- und Leistungsdruck bei der Arbeit. Hier stellt sich die Frage, was der Arbeitsschutz in Bezug auf eine Begrenzung von Arbeitsintensität und Leistungsdruck bieten kann. Das Arbeitsschutzgesetz verlangt, den Blick auch auf psychische Belastungen und nicht allein auf physische zu richten. Die Arbeitsintensität zählt neben der sozialen Unterstützung, der Arbeitszeit und dem Handlungsspielraum zu den möglichen tätigkeitsübergreifend relevanten psychischen Belastungsfaktoren. Damit fällt sie als ein Aspekt der Arbeitsorganisation eindeutig in den Bereich des Arbeitsschutzes und der Gefährdungsbeurteilungen. Gefährdungsbeurteilungen stellen das einzige verbindliche gesetzliche Instrumentarium dar, das psychische Belastungen aufdeckt, thematisiert und damit gesicherte Grundlagen zu deren Reduzierung liefern kann. Diese formalrechtliche Interventionschance gilt es zu nutzen.

Barbara Reuhl

# Arbeitsschutz für neue Arbeitswelten

## In aller Kürze:

Technologische Innovationen, der internationale Wettbewerb, Deregulierung und Ökonomisierung in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen führen zur Arbeitsintensivierung, zur Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse. Das beeinflusst das Schutzniveau der Beschäftigten: Die arbeitsbedingten Belastungen nehmen infolge von Leistungsdruck, Instabilität und Stress zu. Zugleich schwinden die Ressourcen zur Bewältigung und den Ausgleich zunehmender Anforderungen.

Deshalb muss auch der Arbeits- und Gesundheitsschutz permanent daraufhin überprüft werden, ob er – als Rahmen und als Handlungsfeld der Gestaltung gesundheitsgerechter und sicherer Arbeitsbedingungen – den geänderten Arbeitswelten gerecht wird.

➔ Arbeitswelten, das ist eine Binsenweisheit, verändern sich ständig. Gesellschaftliche und technische Veränderungen greifen dabei zum Teil ineinander und verstärken sich gegenseitig. Zwei laufende, gegenwärtig aber besonders dominante Entwicklungen stehen hier im Fokus: die Digitalisierung und Automatisierung von Arbeitsprozessen und die Ausweitung atypischer und prekärer Arbeitsverhältnisse und das damit im Zusammenhang stehende Belastungsgeschehen. Es entstehen „neue und neu hervortretende Risiken“ (= "emerging risks") für die Sicherheit und die Gesundheit bei der Arbeit, wie die Unternehmenserhebung der Europäischen Arbeitsschutzagentur (OSHA)<sup>1</sup> zeigt. „Neu“ sind demnach Risiken,

- ▶ die zuvor nicht existierten und durch neue Verfahren, neue Technologien, neue Arten von Arbeitsplätzen oder durch soziale oder organisatorische Veränderungen verursacht werden,
- ▶ wenn seit langer Zeit bekannte Phänomene infolge eines Wandels der sozialen oder öffentlichen Wahrnehmung als neues Risiko betrachtet
- ▶ oder wenn bereits lange bestehende Sachverhalte aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse als Risiko angesehen werden.

Risiken „treten neu hervor“, weil die Zahl der Gefahrenquellen zunimmt, die Exposition gegenüber Gefahren erhöht ist, mehr Menschen gefährdet sind, schwerere gesundheitliche Folgen auftreten und / oder mehr Menschen von diesen betroffen sind.

## Neue und neu hervortretende Risiken

Die Digitalisierung der Arbeit führt zu komplexer werdenden Anforderungen für die Beschäftigten. Sie befördert außerdem Arbeitsverdichtung und Informationsüberflutung. Und sie erleichtert Leistungs- und Verhaltenskontrollen. Deshalb stehen derzeit vor allem psychische Belastungen im Zentrum der Debatte. Restrukturierungsprozesse wie Fusionen und Übernahmen, Standortverlagerungen oder Outsourcing verstärken den Stress und Arbeitsdruck und beeinträchtigen das gesundheitliche Befinden durch Herz- und Kreislaufprobleme, Schlafstörungen, Niedergeschlagenheit.<sup>2</sup> Auch im Land Bremen vollziehen sich permanent

1 Vgl. EU-OSHA (2010).

2 Vgl. Rigotti et al. (2014), S.22f.

Umstrukturierungen, betroffen sind beispielsweise der Bankensektor<sup>3</sup> oder die Logistikbranche, indem Lager-, Transport- und Verpackungstätigkeiten ausgelagert werden.<sup>4</sup>

Digital gestützte Kommunikation ermöglicht extrem flexibilisierte, internetbasierte Arbeit und – neben dem Homeoffice – neuere Formen unregelter Beschäftigung, wie Crowdsourcing oder Cloudwork: Teilaufgaben wissensbasierter Arbeit werden aus dem Unternehmen ausgelagert an „Clickworker“ oder „digitale Tagelöhner“, beispielsweise für Produktdesign (so praktiziert von Firmen wie Tchibo, Starbucks oder der Drogeriemarktkette dm<sup>5</sup>). Bei der sogenannten Portfolioarbeit wiederum vergeben mehrere Arbeitgeber gleichzeitig kleinere Aufträge an eine Person und binden sie je nach Bedarf in interne Prozesse ein. Auch das Mitarbeiter-Sharing, bei dem Arbeitskräfte je nach Auftragslage aus einem gemeinsamen Personalpool zwischen verschiedenen Betrieben verliehen werden, ist eine neue Form der Organisation von Arbeit. Arbeit auf Abruf kommt inzwischen in 13 Prozent der Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten vor.

Die Auflösung der Betriebe als regeltem und sozialem Ort ist damit in Gang, Outsourcing ist dabei nur eine von vielen Strategien der Verschlan-  
kung von Betrieben, wie Abbildung 1 zeigt. Als Folge von Digitalisierung und Flexibilisierung von Arbeit werden der persönliche Kontakt zwischen den Beschäftigten und die kollektive Interessenvertretung eher erschwert und soziale Beziehungen – eine wesentliche Ressource zur Bewältigung von Belastungen – zunehmend instabiler.

Trotz der mit zweijähriger Verzögerung Ende 2016 erfolgten Novellierung der Arbeitsstättenverordnung besteht weiterhin eine Regelungslücke, denn sie schließt nur stationäre, vom Arbeitgeber eingerichtete Bildschirmarbeitsplätze im Privatbereich ein, nicht das gesamte Spektrum mobiler Arbeitsformen. Und die gesetzliche Unfallversicherung stellt Beschäftigte in Tele-Heimarbeit gegenwärtig schlechter als Beschäftigte in Firmenräumen.<sup>6</sup>

**Abbildung 1:**  
Betriebe als Ort lösen sich auf



3 Vgl. Beneke (2017).

4 Vgl. Salot (2017).

5 Vgl. Crowdworkingblog (o. J.) sowie Leimeister/ Shkodran (2013), S.109 ff.

6 Vgl. Ricke (2017).

## Randbelegschaften: keine Randerscheinung mehr

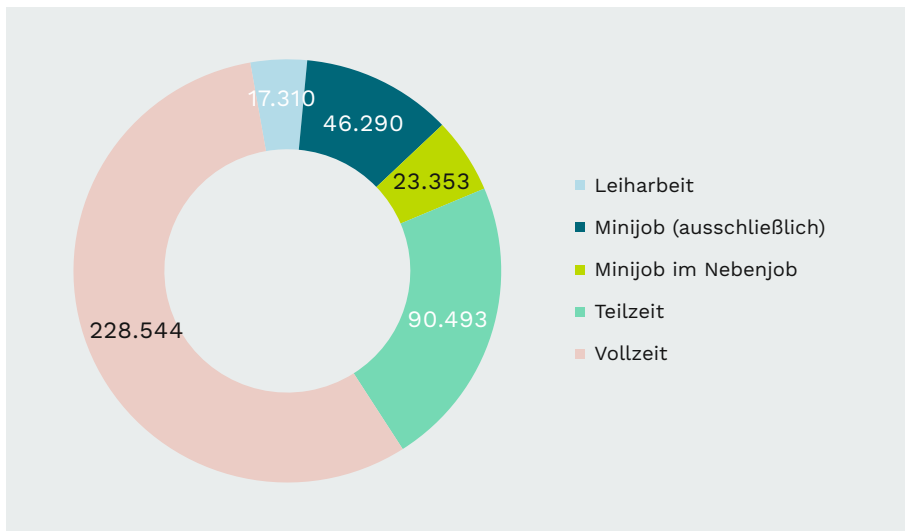
Vollzeitarbeit ist im Land Bremen zwar immer noch die am häufigsten vorkommende Beschäftigungsform; sie geht jedoch zurück und atypische und prekäre Beschäftigung nimmt zu. So ist im Einzelhandel, der viertgrößten Branche im Land Bremen mit insgesamt über 20.000 weiblichen Beschäftigten die absolute Zahl der Arbeitsplätze in den vergangenen zehn Jahren zwar um mehr als 2.800 gestiegen – jedoch zulasten der Vollzeitbeschäftigung, vor allem der Frauen: Gut 2.600 der zusätzlichen Stellen von Frauen sind Teilzeitarbeitsverhältnisse, während gut 900 von Frauen besetzte Vollzeitstellen im Saldo abgeschafft wurden.<sup>7</sup>

Teilzeitbeschäftigung dient keineswegs immer einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie, sondern muss als Strategie verstanden werden, mit vielen – dafür aber in geringerem Stundenumfang – Beschäftigten eine insgesamt flexible und auf Kante genährte Personaldecke zu erreichen.

Im Land Bremen sind 90.493 (28,4 Prozent) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Teilzeitarbeit beschäftigt, 69.643 arbeiten in einem Minijob, wie Abbildung 2 zeigt. Bremen ist zwar eine Hochburg der Leiharbeit, doch macht Leiharbeit, meist im Produktionsbereich, nur etwa vier Prozent der Beschäftigung aus. Werkvertragsarbeit nimmt zu, auch anstelle von Leiharbeit, wie die Betriebsrätebefragung der Arbeitnehmerkammer 2016 zeigt. Der Anteil der Solo-Selbstständigen, die sozial kaum und betrieblich nicht abgesichert sind, lässt sich nicht genau beziffern; bundesweit beträgt er unter sechs Prozent. Atypische Beschäftigung ist weiblich, mit Ausnahme der Leiharbeit: Mehr als die Hälfte der abhängig beschäftigten Frauen, aber nur knapp ein Viertel der Männer im Land Bremen arbeiten weniger als 36 Stunden pro Woche.

Prekär Beschäftigte haben eine ungewisse Perspektive, jedoch auch die Stammebelegschaften erfahren Verunsicherung und empfinden Druck durch Deregulierung von Arbeit. Insgesamt steigt die psychische Belastung, „Patchwork-Berufsbiografien“ sind Auswirkungen der Flexibilisierung.

**Abbildung 2:**  
Anteil der jeweiligen Arbeitsverhältnisse im Land Bremen 2016



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

7 Vgl. Salot (2016).



„Nur noch 41 Prozent der Beschäftigten werden durch einen Betriebsrat vertreten, der im Arbeitsschutz wichtige Mitwirkungsrechte hat.“

### Wen erreicht der Arbeitsschutz?

Schutz- und Regelungslücken ergeben sich, weil sich der Arbeitsschutz nach wie vor überwiegend am Normalarbeitsverhältnis und den Rahmenbedingungen größerer Betriebe, vor allem des verarbeitenden Gewerbes orientiert. Je mehr zudem das Beschäftigungsverhältnis vom Normalarbeitsverhältnis abweicht, desto geringer das Schutzniveau:<sup>8</sup>

- ▶ Häufig bestehen beim Einsatz von Fremdfirmen Unklarheiten über Rechte, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.
- ▶ Leiharbeit oder Werkvertragsarbeit, mehrheitlich männlich besetzt, stehen eher im Fokus des betrieblichen Arbeitsschutzes und der Arbeitsschutzpolitik als die wesentlich größere Zahl der Frauen in Teilzeitarbeit oder in Minijobs. Sie sind kürzer, unregelmäßiger oder nur zeitweise im Betrieb präsent und werden von der Gefährdungsbeurteilung und von Maßnahmen der Gesundheitsförderung seltener erreicht.
- ▶ Ein Arbeitsschutzausschuss muss beispielsweise erst ab einer Betriebsgröße von 20 Beschäftigten eingerichtet werden; auch die Ausgestaltung der betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Betreuung richtet sich nach der Beschäftigtenzahl, wobei Teilzeitbeschäftigte nur anteilig gezählt werden.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Vgl. Weg (2017).

<sup>9</sup> Das heißt, dass ein Unternehmen ab 20 Vollzeitkräften, aber erst ab der 40. Teilzeitkraft einen Arbeitsschutzausschuss einrichten muss.

- ▶ Im Zeitraum 2014/2015 fand in fast 80 Prozent der befragten Betriebe mit Betriebsrat eine Gefährdungsbeurteilung statt. Die absolute Zahl allein hat wenig Aussagekraft, denn dabei wurde beispielsweise in weniger als einem Drittel die psychische Belastung einbezogen. Und die Gefährdungsbeurteilung wird in kleineren Betrieben deutlich seltener durchgeführt.<sup>10</sup>
- ▶ Nur noch 41 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden jedoch durch einen Betriebsrat vertreten, der im Arbeitsschutz wichtige Mitwirkungsrechte hat.<sup>11</sup> Förderlich ist, wenn eine Betriebsvereinbarung zum Arbeitsschutz vorliegt und wenn betriebliche Gesundheitsförderung angeboten wird.

### Dreh- und Angelpunkt: die Zeit

Der Wandel kann Lernanreize und ein höheres Maß an Autonomie und Flexibilität für die Beschäftigten erzeugen. Die Arbeit kann flexibler auf individuelle Bedürfnisse, beispielsweise zur Vereinbarung von Beruf und Familie abgestimmt werden, was gerne als Argument – vor allem „für“ Frauen – für die Aufweichung des Arbeitszeitrechts ins Spiel gebracht wird. Flexible Arbeitszeiten erhöhen aber zugleich den Druck, Berufliches und Privates in Einklang bringen zu müssen. Ständige Erreichbarkeit, die laut DGB-Index 2014 Realität für 23 Prozent der befragten Beschäftigten ist und nur bei knapp der Hälfte gar nicht vorkommt, verlängert die Arbeitszeit ins Private hinein und erhöht das Arbeitspensum. Weil die Grenzen zwischen Arbeits- und Privatbereich zerfließen, verändern sich auch die Bedingungen für die Regeneration. Schlaf, Familienleben und Freizeitgestaltung werden infolge von Struktur- und Kontrollverlust und durch einen ständigen Unruhezustand beeinträchtigt. Das erschwert es, Abstand von der Berufsarbeit zu gewinnen. Das Belastungsempfinden nimmt zu, das Risiko für vorzeitigen gesundheitlichen Verschleiß steigt.

Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten ist gestiegen, zugleich hat aber auch die Zahl der Beschäftigten zugenommen, die weniger als 31 Stunden pro Woche arbeiten. Laut DGB-Index Gute Arbeit 2014 arbeiten fast 60 Prozent der Beschäftigten regelmäßig länger als vertraglich vereinbart: Wöchentlich leisten 35 Prozent

<sup>10</sup> Vgl. Ahlers (2016).

<sup>11</sup> Vgl. Ellguth / Trinczek (2016).

**Abbildung 3:**  
**Beschäftigte im Stress**



Quelle: DGB-Index 2015

bis zu fünf Überstunden, 15 Prozent zwischen sechs und zehn, neun Prozent mehr als zehn. Vor allem Männer arbeiten regelmäßig länger als Frauen. Arbeitszeit ist das am häufigsten genannte Thema der Betriebsratsarbeit im Land Bremen, wie die Betriebsrätebefragungen der Arbeitnehmerkammer ergaben.

Zeit ist einer der wichtigsten Stressfaktoren, wie Abbildung 3 zeigt: Je länger die Arbeitszeit und je ungünstiger sie auf den Tag verteilt ist, desto intensiver wirken Belastungen, insbesondere bei pausenloser Arbeit. Überlange Schicht-, Abend-, Nacht- und Wochenendarbeit, geteilte und flexible Arbeitszeiten verschlechtern zudem die Chancen für die Regeneration, weil Aktivität und Erholung nicht im Einklang mit biologischen und sozialen Rhythmen stattfinden.<sup>12</sup>



<sup>12</sup> Vgl. Wöhrmann et al. (2016).

## Exkurs

# Subjektivierung: widersprüchliche Impulse durch neue Führungsstrategien

Ganz jenseits neuer Techniken kann auch die Einführung neuer Führungsstrategien Ambivalenzen erzeugen, die im Arbeits- und Gesundheitsschutz berücksichtigt werden müssen. So soll die sogenannte „indirekte Steuerung“ – also nicht mit direkter Anweisung – die Motivation, Effektivität und Produktivität der Beschäftigten erhöhen. Einerseits erweitert solche Führung Handlungs- und Entscheidungsspielräume und bietet Ressourcen zur Bewältigung von Belastungen, weil die Einzelnen ihre Potenziale entfalten können. Erfolgserlebnisse stärken das Selbstbewusstsein der Beschäftigten, ihr Wert für das Unternehmen und auf dem Arbeitsmarkt und das Gemeinschaftsgefühl in Teams nehmen zu. Möglicherweise fühlen sich insbesondere jüngere und gut qualifizierte Arbeitskräfte dazu herausgefordert, sich unter Beweis zu stellen und permanente, hohe Anforderungen und schwierige Situationen zu bewältigen.

Das Führen mit Zielen ist verbunden mit ständigen Berichts- und Dokumentationspflichten und erlegt den Arbeitskräften eine höhere Eigenverantwortung, Selbststeuerung und Selbstoptimierung auf. Innerhalb der Teams oder zwischen den Teams wird dadurch zugleich der gegenseitige Leistungsdruck geschürt ("peer-to-peer-pressure"). Bei Widersprüchen zwischen dem „unternehmerischen Gewissen“ und den fachlichen Anforderungen, wenn die Vorgaben zu eng sind oder Ressourcen fehlen, sind die Beschäftigten auf sich selbst gestellt. Das führt zu subjektivem Empfinden individueller Unzulänglichkeit und zu gesundheitlich bedenklichen Bewältigungsstrategien: Mehrarbeit und Überstunden nehmen zu, Leistung und Arbeitsergebnisse

werden vorgetäuscht, die Qualität gesenkt, Sicherheits- und Schutzstandards umgangen, um die Zielvorgaben (scheinbar) zu erfüllen.<sup>13</sup> Viele reagieren laut DAK-Gesundheitsreport 2015 mit Präsentismus – arbeiten trotz Krankheit – oder mit dem Konsum von Aufputzmitteln oder anderen Drogen, um den Erholungsbedarf zu überspielen oder die Leistungsfähigkeit zu steigern: Strategien, die nur wenig wirksam oder sogar zusätzlich schädigend sind.

### Sechs Merkmale kennzeichnen die indirekte Steuerung:<sup>14</sup>

1. Orientierung an Ergebnis und Erfolg, also an ökonomisch relevanten Kennzahlen und Zielen, auch im Hinblick auf die Entlohnung.
2. Vorgabe dynamischer Ziele, wie Steigerung des Organisationserfolgs, des Umsatzes oder Erhöhung des Marktanteils.
3. Erzeugung von Leistungsdruck über unternehmensinterne Konkurrenz, indem die Leistungen von Teams, Unternehmenseinheiten und Standorten nach Kennzahlen verglichen und bekannt gemacht werden.
4. Festlegung der Rahmenbedingungen wie Prozessvorgaben oder engmaschige Berichtspflichten.
5. Konsequentes Delegieren von Verantwortung für Zielerreichung top-down, durch die Ausrichtung am nachweisbaren Erfolg und die Einführung von Vertrauensarbeitszeit.
6. Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, indem sie in die Zielformulierung eingebunden werden, sowie durch partnerschaftliche Führung und kontinuierliche Verbesserung.

<sup>13</sup> Vgl. Krause / Berset / Peters (2015).

<sup>14</sup> Vgl. ebenda.

## Gefährdete Gesundheit

Gesundheitliche Folgen der Belastungen entstehen nicht nach einem schlichten Ursache-Wirkungsschema. Doch Stress und psychosoziale Belastungen erhöhen das Erkrankungsrisiko insbesondere für Angst- und depressive Störungen sowie für Herz-Kreislauf-Krankheiten und Muskel-Skelett-Erkrankungen, wie eine umfassende Expertise belegt. Psychosoziale Arbeitsbelastung stellt für etwa ein Viertel aller Beschäftigten ein Erkrankungsrisiko dar. Ein Fünftel aller Depressionen in der Erwerbsbevölkerung und jeder zehnte Herzinfarkt bei Männern ist darauf zurückzuführen. Arbeitsbedingte psychosoziale Belastungen üben mit zunehmender Einwirkungszeit und bei multifaktoriellem Erkrankungsgeschehen einen noch stärkeren krank machenden Einfluss aus. Das bedeutet, dass eine Vielzahl von Erkrankungen mit einer gesundheitsförderlichen und gesundheitsgerechten Gestaltung der Arbeitsbedingungen vermeidbar wäre.<sup>15</sup>

Die Beanspruchung durch arbeitsbedingte Belastungen wächst mit steigendem Lebensalter, Belastungsfolgen können sich summieren, die Regeneration dauert länger. Damit erhöht sich auch das Risiko für chronische Erkrankungen und Invalidität, vor allem bei Beschäftigten mit einem geringen Bildungs- und Ausbildungsniveau, einem niedrigen beruflichen und sozialen Status und belastenden Arbeits- und Lebensbedingungen. Laut DGB-Index Gute Arbeit 2016 gehen nur 47 Prozent der Beschäftigten davon aus, bis zur Rente gesundheitlich durchhalten zu können.

Rechtliche Vorschriften, die Qualifikation der Experten und die Praxis des Arbeitsschutzes sind immer noch überwiegend technisch-naturwissenschaftlich ausgerichtet und öffnen sich zu langsam für psychische Belastungen und komplexe Belastungsgefüge. So wurde die in der vorigen Legislaturperiode nicht mehr verabschiedete Verordnung zum Abbau psychischer Belastungen von der jetzigen Bundesregierung nicht mehr aufgegriffen.

---

„Psychosoziale Arbeitsbelastung stellt für etwa ein Viertel aller Beschäftigten ein Erkrankungsrisiko dar.“

## Herausforderungen für Arbeitsschutz und Prävention

Zu den Grundprinzipien des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) gehört es, präventiv und am Stand der Technik und der Wissenschaft orientiert vorzugehen, unter Verknüpfung von Technik, Arbeitsorganisation, Arbeits- und Umweltbedingungen (§ 4 ArbSchG). Dabei gilt die Prämisse der menschengerechten Arbeitsgestaltung, mit dem Ziel, die Arbeitsbedingungen kontinuierlich zu verbessern (§ 2 Abs. 1 ArbSchG). Handlungsfelder sind dabei vor allem

- ▶ Schädigungslosigkeit und Erträglichkeit
- ▶ Ausführbarkeit
- ▶ Zumutbarkeit und Beeinträchtigungsfreiheit
- ▶ Zufriedenheit und Persönlichkeitsentfaltung
- ▶ Sozialverträglichkeit

Dazu gehören übergreifende, teilweise in anderen Rechtsgebieten fußende Gestaltungsfelder: Qualifizierung, alters- und altersgerechte Gestaltung der Arbeitssysteme, Inklusion, Beseitigung und Verhinderung von Diskriminierung sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.<sup>16</sup>

Auf dieser Grundlage könnte theoretisch bereits jetzt der dynamischen Entwicklung in der Arbeitswelt Rechnung getragen und der Arbeitsschutz gestärkt werden. Die Realität ist jedoch eine andere: Es besteht dringender Handlungs- und Nachbesserungsbedarf angesichts des Wandels, vor allem, weil die weitere „Entbürokratisierung“ des Arbeitsschutzes auf EU-Ebene in Vorbereitung ist. Das Vorschriftenwerk ist zu modernisieren, die Aufsichtsorgane sind angemessen auszustatten und zu qualifizieren.

<sup>15</sup> Vgl. Angerer/Siegrist/Gündel (2014).

<sup>16</sup> Vgl. Pieper (2017).

Die Beratung von Existenzgründern ist ein wichtiger Baustein; auch webbasierte Angebote wie das im Land Bremen entwickelte Portal [www.arbeitsschutz-kmu.de](http://www.arbeitsschutz-kmu.de) können hier Unterstützung leisten. Positiv zu bewerten ist die Vorgabe der Anfang 2015 novellierten Betriebssicherheitsverordnung, die eine umfassende Gefährdungsbeurteilung, auch der psychischen und durch die Einsatzbedingungen entstehenden Gefährdungen, als Voraussetzung für den Einsatz von Arbeitsmitteln vorschreibt.

Politik, Fachorganisationen und die Tarifpartner sind gefordert, die rechtlichen Rahmenbedingungen hin zum kollektiven Schutz und zur solidarischen Absicherung von Risiken zu verbessern, statt deren Individualisierung und Verlagerung auf die Beschäftigten weiterzuführen. Die Arbeitszeit ist ein zentrales Gestaltungsfeld des Arbeitsschutzes.

Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) greift in der aktuellen Arbeitsperiode mit den Schwerpunkten „Verbesserung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes, Verringerung von arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen und Erkrankungen im Muskel-Skelett-Bereich“ sowie „Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastung“ zentrale Probleme auf, wie unter [www.gda-portal.de](http://www.gda-portal.de) nachzulesen ist. Diese Aktivitäten müssen über die laufende Periode hinweg fortgeführt und die Umsetzung von Schutzmaßnahmen kontrolliert und durchgesetzt und ihr Fehlen konsequent sanktioniert werden. Dabei müssen insbesondere die bisher vernachlässigten Bereiche, vor allem Belastungen und Risiken in atypischer und prekärer Beschäftigung, wie auch arbeitszeitbedingte Belastungen in den Fokus genommen werden.

Der Schutz und die Förderung der Gesundheit sind unverzichtbar, aber eine „Pflicht zur Gesundheit“ darf es nicht geben. Obwohl die Arbeitsfähigkeit bei Erkrankung herabgesetzt und die Beanspruchung erhöht ist und die Wahrscheinlichkeit von Fehlern oder Unfällen steigt, wird Präsentismus teilweise von Unternehmen noch gefördert, zum Beispiel durch Anwesenheitsboni.<sup>17</sup>

Die Gestaltung gesundheitsgerechter Arbeitsbedingungen hat Vorrang. Laut Präventionsbericht der gesetzlichen Krankenversicherungen entfielen im Jahr 2015 etwa zwei Drittel der Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung (BGF) auf Bewegungsangebote zur Verhütung von Muskel-Skelett-Erkrankungen, die Hälfte auf Stressbewältigung. Um eine Kombination verhältnis- und verhaltensorientierter Maßnahmen ging es bei 52 Prozent der Maßnahmen, lediglich sieben Prozent zielten rein auf die bessere Gestaltung von Arbeitsbedingungen, vor allem zum Führungsstil und zur betrieblichen Kommunikation.

Wenn Maßnahmen in erster Linie auf individuelle Verhaltensänderung zielen, wird die Verantwortung für die Gesundheit aus dem Betrieb heraus allein an die Beschäftigten delegiert. Das verstärkt die Individualisierung und Subjektivierung und BGF wird zur Alibiveranstaltung. Deshalb muss die Umsetzung des Anfang 2016 in Kraft getretenen Präventionsgesetzes an den Befunden des betrieblichen Arbeitsschutzes ansetzen. Politik, Krankenkassen und andere Akteure der sozialen Sicherung sind gefordert, Angebote der BGF und Prävention davon abhängig zu machen, ob der Arbeitsschutz im Betrieb umgesetzt wird und Unternehmen entsprechend beraten. Dabei sind atypisch und prekär sowie in Klein- und Kleinstunternehmen Beschäftigte auf geeignete Weise einzubinden.

---

17 Vgl. Sauer (2016).



Die gesundheitsgerechte Organisation liegt in der Zuständigkeit des Arbeitgebers. Das Arbeitsschutzgesetz schreibt jedoch keine konkreten Maßnahmen vor, sondern formuliert – entsprechend der EU-weit geltenden politischen Philosophie der Deregulierung und des Bürokratieabbaus – einen Rahmen, der vom Arbeitgeber passgerecht und präventiv ausgerichtet auszufüllen ist. Nach § 4 Abs. 6 ArbSchG sind im Arbeitsschutz „spezielle Gefahren für besonders schutzwürdige Beschäftigtengruppen“ gezielt zu berücksichtigen: Dazu gehören auch Beschäftigte in atypischer und prekärer Arbeit, in Klein- und Kleinstbetrieben oder Arbeitskräfte in Doppelbelastung aufgrund von Pflege- und Betreuungspflichten.

Die betrieblichen Parteien müssen die Praxis des Arbeitsschutzes verbessern, indem sie die Gefährdungsbeurteilung einsetzen und das Schutzniveau aller im Betrieb Tätigen verbessern. Die Mitbestimmungsrechte der betrieblichen Interessenvertretung müssen deshalb an den Wandel angepasst werden, damit Betriebs- und Personalräte mehr Mitspracherechte beim Einsatz prekärer und atypischer Arbeitsformen im Betrieb gewinnen. Sie sind dazu aufgerufen, in der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation ihren Einfluss geltend zu machen.

## Literatur

---

- Ahlers, Elke (2016):** Arbeit und Gesundheit im betrieblichen Kontext. Befunde aus der Betriebsrätebefragung 2015. WSI-Report Nr. 33, 12/2016.
- Angerer, P./Siegrist, K./Gündel, H. (2014):** Psychosoziale Arbeitsbelastungen und Erkrankungsrisiken: Wissenschaftliches Gutachten (Expertise) im Auftrag des Landesinstituts für Arbeitsgestaltung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf. In: Seiler, K./Jansing, P.-J.: Erkrankungsrisiken durch arbeitsbedingte psychische Belastung. Hrsg.: Landesinstitut für Arbeitsgestaltung des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, Mai, S. 30 – 169.
- Beneke, Maren (2017):** Bremens schleichendes Bankensterben. Zahl der Institute und Mitarbeiter nimmt weiter ab. In: Weser-Kurier vom 30.01.2017.
- Crowdworking Blog (o. J.):** Vom Kaffee zur Ideenschmiede: Tchibo Ideas; [www.crowdsourcingblog.de/blog/2011/05/16/kaffeerooster-wird-ideenschmiedet-chibo-ideas](http://www.crowdsourcingblog.de/blog/2011/05/16/kaffeerooster-wird-ideenschmiedet-chibo-ideas) (07.02.2017).
- Ellguth, Peter / Trinczek, Rainer (2016):** Erosion der betrieblichen Mitbestimmung – Welche Rolle spielt der Strukturwandel? In: WSI-Mitteilungen 3/2016; S. 172 – 182.
- EU-OSHA (2010):** European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks Managing safety and health at work (ESENER), Luxemburg. [https://osha.europa.eu/en/publications/reports/esener1\\_osh\\_management](https://osha.europa.eu/en/publications/reports/esener1_osh_management) (07.02.2017).
- Krause, A. / Berset, M. / Peters, K. (2015):** Interessierte Selbstgefährdung – von der direkten zur indirekten Steuerung. In ASU Arbeitsmedizin Sozialmedizin Umweltmedizin 50/3.2015; S. 164 – 170.
- Leimeister, Jan Marco / Zogaj, Shkodran (2013):** Neue Arbeitsorganisation durch Crowdsourcing. Eine Literaturstudie. Hrsg.: Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 287.
- Pieper, Ralf (2017):** Menschengerechte Gestaltung der Arbeit. In: sicher ist sicher 02/17; S. 92.



**Ricke, Wolfgang (2017):** „Gebrochenes Bein im Home Office ist kein Arbeitsunfall“ – Vermischtes zum Urteil des 2. Senats des BSG vom 5.7.2016. In: Wege zur Sozialversicherung 01/17; S.9 ff.

**Rigotti, Thomas / Otto, Kathleen / Köper, Birgit (2014):** Herausforderung Restrukturierung – Bedeutung, Auswirkungen, Gestaltungsoptionen. BAuA Forschung Projekt F 2305.

**Salot, Marion (2016):** Der Einzelhandel im Land Bremen: Immer weniger Vollzeit bei mäßigen Verdiensten. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Kammer-Kompakt Nr. 3/2016.

**Salot, Marion (2017):** Kontraktlogistik im Land Bremen: Entwicklungsperspektiven und Arbeitsbedingungen. In: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2017, Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen.

**Sauer, Stefan (2016):** Daimler führt Bonus für Gesunde ein. In: Weser-Kurier vom 16.12.2016.

**Weg, Marianne (2017):** Prekäre Beschäftigung, Arbeits- und Gesundheitsschutz unter der Genderperspektive. In: Nadine Pieck, unter Mitarbeit von Claudia Bindl et al.: Gender als Diversitykategorie in der Betrieblichen Gesundheitsförderung und Prävention. Iga-Report (i. E.).

**Wöhrmann, Anne-Marie et al. (2016):** Arbeitszeitreport Deutschland 2016. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.).

02

# Bildung/ Ausbildung

---



Jessica Heibült

# Beschäftigungsbedingungen an Hochschulen im Land Bremen

## In aller Kürze:

Die zunehmend prekäre Beschäftigung an staatlichen Hochschulen ist in den vergangenen Jahren in Bund und Ländern verstärkt problematisiert worden. An den Universitäten sind im Zuge der Hochschulexpansion viele befristete Arbeitsverhältnisse entstanden. An den Fachhochschulen wird ein großer Teil der Lehre über gering honorierte Lehraufträge abgedeckt. Die Beschäftigten sind insgesamt mit unsicheren Berufsperspektiven konfrontiert. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Karriereplanung junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, sondern auch auf die Qualität in Forschung und Lehre.

Der im November 2016 unterzeichnete Rahmenkodex ist eine Selbstverpflichtung der Hochschulen für eine bessere Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse. Er soll größere Transparenz und Planbarkeit, insbesondere bei befristet Beschäftigten, schaffen. Um jedoch langfristig gute Beschäftigungsbedingungen sicherstellen zu können, braucht es eine solide und verlässliche Grundfinanzierung der Hochschulen sowie eine Verankerung der Grundlagen aus dem Rahmenkodex im Bremischen Hochschulgesetz (BremHG).

➔ In den vergangenen Jahren erfahren die Beschäftigungsbedingungen an Hochschulen in Bund und Ländern verstärkt hochschulpolitische Aufmerksamkeit. Die Gewerkschaften GEW und ver.di kritisieren die Zunahme an prekärer Beschäftigung an den Hochschulen bereits seit längerer Zeit. Nun beteiligen sich auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), der Wissenschaftsrat, die Hochschulrektorenkonferenz und verschiedene Forschungseinrichtungen an der Diskussion.

Gute Beschäftigungsbedingungen sind nicht nur ein zentrales Fundament für Berufszufriedenheit und damit ein berechtigtes Interesse aller Beschäftigten. Sie sind gleichzeitig existenziell, um den Erfolg und die Qualität des Hochschulstandortes Bremen nachhaltig zu sichern. Dafür braucht es eine Personalstruktur, die planbare und transparente

Karrierewege ermöglicht. Doch durch die langfristige Umsteuerung in der Finanzierung bestimmt inzwischen instabile Beschäftigung das Bild an den staatlichen Hochschulen im Land Bremen.

## Hochschulexpansion bei anhaltender Unterfinanzierung

Die Anzahl der Studierenden ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen (*siehe Abbildung 1*). Das Statistische Bundesamt<sup>1</sup> bescheinigt den Hochschulen im Land Bremen eine besonders hohe Anziehungskraft. Im Bundesländervergleich der Studienanfängerquote liegt Bremen zusammen mit Hamburg und Berlin vorne. Sie alle profitieren als Stadtstaaten vom Ansturm der Studierenden aus dem Umland. Was die Finanzierung durch das Land angeht, liegt Bremen hingegen weit zurück: Bei den Ausgaben pro Student befindet sich Bremen nur im unteren Drittel. Darüber hinaus verzeichnet Bremen 2014 mit 40 Prozent den höchsten Anteil an drittmittelfinanzierten Personal und belegt beim Anteil der unbefristeten Vollzeitstellen nur Platz elf.

Die Finanzierung der Hochschulen kann mit dem Anstieg der Studierendenzahlen nicht mithalten. Die größte Bedeutung für die Finanzierung des Hochschulsystems haben die laufenden Grundmittel der Hochschulen für Personal, Verwaltung und Gebäude. Diese werden von den Ländern bereitgestellt. Bremen hat – trotz Rückstand im Bundesländervergleich – die Grundfinanzierung in den vergangenen Jahren erhöht und ist damit bei gleichzeitiger Haushaltsnotlage besonders belastet.<sup>2</sup>

1 Vgl. Statistisches Bundesamt (2016), S. 8 ff.

2 Vgl. Baumgarth et al. (2016), S. 7.

**Abbildung 1:**  
**Studierende, Studienanfängerinnen und Studienanfänger an staatlichen Hochschulen (Land Bremen)**

Zeit (WS)	Hochschule	Studierende insgesamt <sup>1</sup>	darunter Studienanfänger/innen, und zwar im	
			1. Hochschul- semester <sup>2</sup>	1. Fachsemester <sup>3</sup>
		insgesamt	insgesamt	insgesamt
2015/16	Universität Bremen	19.061	3.070	5.668
	Hochschule für Künste Bremen	868	127	229
	Hochschule Bremen	9.231	2.065	2.421
	Hochschule Bremerhaven	3.221	664	813
2010/11	Universität Bremen	17.276	2.896	5.080
	Hochschule für Künste Bremen	784	118	183
	Hochschule Bremen	8.193	1.837	1.984
	Hochschule Bremerhaven	2.826	454	740
2000/01	Universität Bremen	17.624	2.428	3.528
	Hochschule für Künste Bremen	683	96	157
	Hochschule Bremen	6.687	1.287	1.586
	Hochschule Bremerhaven	1.267	293	360

1 Ohne Beurlaubte, Gast- und Nebenhörer sowie Kontaktstudenten.

2 Erstmalig an einer Hochschule in der Bundesrepublik Deutschland immatrikuliert.

3 Schließt Studienanfängerinnen und -anfänger im ersten Hochschulsemester mit ein.

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen 2017

Die Beteiligung des Bundes bei der Hochschulfinanzierung hat deshalb eine besondere Bedeutung. Die Unterstützung im Rahmen des Hochschulpaktes macht einen großen Anteil der laufenden Grundmittel aus. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Bundesmittel immer durch Landesmittel ergänzt werden müssen. Das Land Bremen ist aufgefordert, zusätzliche finanzielle Leistungen zu erbringen und damit die Gesamtfinanzierung des Hochschulpaktes sicherzustellen. Die jährlichen 7,5 Millionen Euro, die das Land Bremen zur Verbesserung der Lehre bereitstellt, werden hauptsächlich zur Kofinanzierung der Hochschulpaktmittel verwendet. Der Hochschulpakt sollte den Hochschulen ursprünglich dabei helfen, ihre finanzielle Ausgangslage zu verbessern. Nun werden die Mittelzuweisungen bis 2023 hauptsächlich dafür verwendet, um die Mehrbelastungen durch die gestiegenen Studierendenzahlen auszugleichen.

Zusätzliche Gelder erhält Bremen durch die Lockerung des Kooperationsverbotes. Seit 2015 übernimmt der Bund unter anderem die Länderkosten für das BAföG, wodurch Bremen jährlich 13,78 Millionen Euro mehr zur Verfügung hat. Der Bremer Senat hat sich dazu entschlossen, die Mittel hälftig in Bildung und Wissenschaft

zu investieren. In den Hochschulbereich fließen drei Millionen Euro zur Grundfinanzierung der Hochschulen und 2,9 Millionen Euro für die langfristige Finanzierung von Projekten. Die übrige Million soll den neuen Aufgaben der Hochschulen zugutekommen, zum Beispiel der Förderung der wissenschaftlichen Karrieren von Frauen und neuen Zielgruppen sowie der Internationalisierung. Für die Hochschulen reicht diese zusätzliche Summe jedoch nicht aus, um den Grundhaushalt auf solide Füße zu stellen.

Die stetig gestiegenen Studierendenzahlen werden insgesamt nicht mit einer entsprechenden Zunahme öffentlicher Grundmittel für die Lehre kompensiert. Stattdessen fließen öffentliche Gelder in großem Umfang in zeitlich befristete Forschungswettbewerbe, wie die Exzellenzinitiative oder den Pakt für Forschung und Innovation. Die Einwerbung von Drittmitteln spielt eine immer zentralere Rolle. Diese Entwicklung hat drastische Konsequenzen für das Personal an den Hochschulen. Denn mit Drittmitteln kann nicht langfristig und flexibel geplant werden. Das Resultat ist ein enormer Aufwuchs an befristeten Stellen im wissenschaftlichen Mittelbau, wie das Beispiel der Universität Bremen exemplarisch zeigt.



## Zunahme befristeter Beschäftigung im universitären Mittelbau

An der Universität Bremen wurde die Personaldecke mit der Hochschulexpansion zwar erhöht, jedoch hat sich die Beschäftigtenstruktur erheblich verändert (siehe Abbildung 2). Zwischen 2005 und 2015 wurde hauptsächlich das Personal der wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgestockt, hier sind 542 neue Stellen geschaffen worden. Gleichzeitig stieg die Befristung in dieser Beschäftigtengruppe von 81,1 Prozent auf 88,5 Prozent. Befristete Arbeitsverhältnisse erhalten den laufenden Hochschulbetrieb und die Flexibilität in der Personalplanung im Zuge der Hochschulexpansion. Hochschulen können außerdem relativ kurzfristig auf Planungsunsicherheiten und Mittelkürzungen reagieren.

Insgesamt sind 2015 im wissenschaftlichen Mittelbau 1.888 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

beschäftigt, wovon 1.625 Personen, sprich 86 Prozent, befristet beschäftigt sind. Hinzu kommen noch 307 nebenberuflich wissenschaftliche Beschäftigte, zu denen unter anderem 212 Lehrbeauftragte gehören, die das Lehrangebot vorübergehend ergänzen sollen. Der Großteil der Arbeit an der Universität liegt folglich auf den Schultern nicht professoraler Wissenschaftler mit einem zeitlich befristeten Arbeitsvertrag.

Das „Normalarbeitsverhältnis“ in der Wissenschaft ist befristet. Ein Großteil der befristet Beschäftigten hat zudem eine Vertragslaufzeit zwischen einem und drei Jahren. Darüber hinaus ist die Hälfte des Personals in Teilzeit angestellt.<sup>3</sup> Die vertraglichen Rahmenbedingungen sind geprägt von Zeitverträgen, kurzen Vertragslaufzeiten und unsicheren Perspektiven. Beschäftigte sind besonders unzufrieden mit Aufstiegschancen, Arbeitsplatzsicherheit und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.<sup>4</sup>

**Abbildung 2:**  
Beschäftigungsentwicklung an der Universität

	2015		2010		2005	
	insgesamt	davon befristet	insgesamt	davon befristet	insgesamt	davon befristet
<b>Wissenschaftliches Personal (hauptberuflich)</b>						
Akad. Räte, Oberräte und Direktoren	56	21	58	28	46	21
Hochschuldozenten	3	–	8	–	16	4
Juniorprofessoren	11	11	7	7	–	–
Lektoren	26	8	27	9	36 <sup>1</sup>	6
Universitätsprofessoren	306	54	278	47	315	58
Wiss. und künstlerische Assistenten	1	–	5	2	77	76
Wiss. und künstler. MA im Angestelltenverhältnis	1.791	1.585	1.683	1.480	1.249	1.013
Nebenberufliches wissenschaftliches Personal	307		303		244	
<b>Verwaltungs-/technisches und sonstiges Personal<sup>2</sup></b>						
Verwaltungspersonal	701	231	695	215	682	120
Technisches Personal	368	129	382	130	371	93
Sonstige Mitarbeiter	99		134	11	160	23
<b>Gesamt</b>	<b>3.669</b>	<b>2.046</b>	<b>3.580</b>	<b>1.929</b>	<b>3.196</b>	<b>1.393</b>

1 2005 gab es die Stellenkategorien Juniorprofessuren und Lektoren noch nicht. Stattdessen werden in diesem Wert Oberassistenten (4), Oberingenieure (1) und Lehrkräfte für besondere Aufgaben (31) zusammengefasst.

2 Zum nebenberuflichen Personal gehören nebenberufliche Gastprofessuren, Emeriti, Lehrbeauftragte sowie wissenschaftliche Hilfskräfte.

– = Zahlenwert unbekannt

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen 2017

<sup>3</sup> Vgl. Leischner et al. (2016), S. ii ff.

<sup>4</sup> Vgl. Konsortium Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs (2013), S. 294.

## Zunahme an Lehraufträgen an den Fachhochschulen

Auch die finanzielle Grundausrüstung der Fachhochschulen wird dem enormen Anstieg der Studierendenzahlen nicht mehr gerecht. Die Hochschulen in Bremen und Bremerhaven haben im Laufe ihrer Expansion immer mehr Lehraufträge vergeben, die nach dem Bremischen Hochschulgesetz die Lehre eigentlich nur ergänzen sollen. An den Fachhochschulen und der Hochschule für Künste übersteigt die Anzahl der Lehrbeauftragten die Anzahl des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals deutlich. Die in Abbildung 3 dargestellten Lehrbeauftragten stellen allerdings die Anzahl der Köpfe und nicht der Lehrdeputate dar. Es gilt zu berücksichtigen, dass die Lehrverpflichtung für Lehrbeauftragte bei maximal neun Semesterwochenstunden liegt. Fachhochschulprofessoren und Professoren an der Hochschule für Künste lehren in der Regel doppelt so viel. Trotzdem wird offensichtlich ein wesentlicher Teil der Lehre über Lehraufträge abgedeckt.

**Abbildung 3:**  
Anzahl der Lehrbeauftragten im Vergleich zu hauptberuflich Beschäftigten 2015 und 2005

		2015	2005
Hochschule Bremen	Lehrbeauftragte (Köpfe)	434	370
	hauptberufliches wissenschaftliches Personal (Köpfe)	293	237
Hochschule Bremerhaven	Lehrbeauftragte (Köpfe)	241	151
	hauptberufliches wissenschaftliches Personal (Köpfe)	87	76
Hochschule für Künste	Lehrbeauftragte (Köpfe)	176	204
	hauptberufliches wissenschaftliches Personal (Köpfe)	88	77
Universität Bremen	Lehrbeauftragte (Köpfe)	212	173
	hauptberufliches wissenschaftliches Personal (Köpfe)	2.194	1.739

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen 2017

## „Das ‚Normalarbeitsverhältnis‘ in der Wissenschaft ist befristet.“

Die Karriereaussichten an den Hochschulen sind sehr begrenzt. Eine unbefristete Vollzeitstelle unterhalb der Professur ist kaum erreichbar. Die Chancen, eine der begehrten Professuren zu ergattern gelten ebenfalls als gering. Eine Berufung auf eine unbefristete Professur erfolgt häufig erst im fünften Lebensjahrzehnt.<sup>5</sup> Frauen sind in der Wissenschaft, vor allem in den höheren Karriere-stufen, unterrepräsentiert. So liegt der Anteil der Männer unter den Promovierenden 12,9 Prozentpunkte höher, bei den Professuren sogar 57,2 Prozentpunkte höher als der Anteil der weiblichen Beschäftigten.<sup>6</sup>

Diese Strukturen wirken sich entscheidend auf die Karriere- und Familienplanungen der Beschäftigten aus. Eine Befragung der Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler im Jahr 2015 ergab, dass nur noch 45 Prozent von ihnen eine Tätigkeit in der Wissenschaft anstreben.<sup>7</sup> Dabei sind die Chancen auf einen sicheren Arbeitsplatz in der Wirtschaft in den verschiedenen Fachbereichen sehr unterschiedlich. Durch mangelnde Perspektiven in der Wissenschaft drohen viele Beschäftigte auf der Strecke zu bleiben. Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, sind nachhaltige Personalplanungskonzepte der Hochschulen zukünftig von großer Bedeutung.

5 Vgl. Wissenschaftsrat (2014), S. 8.

6 Vgl. Leischner et al. (2016), S. ii ff.

7 Vgl. Krempkow et al. (2016), S. 3 ff.





Lehrbeauftragte arbeiten zu Honoraren, die eher eine Aufwandsentschädigung als ein Einkommen darstellen. Deshalb sind sie für die Hochschule tats. wesentlich kostengünstiger als sozialversicherungspflichtig beschäftigtes Lehrpersonal. Lehrbeauftragte, die außerhalb der Hochschule keine existenzsichernde Arbeit haben, sind jedoch langfristig in einer Situation prekärer Selbstständigkeit. Außerdem stehen sie als externe Kräfte nicht im gleichen Umfang für die Studierendenbetreuung zur Verfügung wie fest angestellte Lehrende. Darunter leidet die Lehrqualität, wie auch der Wissenschaftsrat in seinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschulsystems des Landes Bremen festhält.<sup>8</sup>

### Ein Rahmenkodex als Selbstverpflichtung

Um die Beschäftigungsbedingungen an den Bremer Hochschulen nachhaltig zu verbessern, haben Gewerkschaften, Personalräte, Arbeitnehmerkammer, der Kollegiumsrat der akademischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Universität Bremen und die Frauenbeauftragten mit der Senatorin für Wissenschaft und den Leitungen der Hochschulen in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe

einen Rahmenkodex verhandelt. Der Rahmenkodex „Vertragssituationen und Rahmenbedingungen von Beschäftigten an den staatlichen Bremischen Hochschulen“<sup>9</sup> wurde am 15. November 2016 von allen Verhandlungspartnern unterzeichnet. Damit schließt sich Bremen den Ländern Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen an, die bereits entsprechende Kodizes verabschiedet haben.

Der Rahmenkodex ist rechtlich nicht bindend. Er ist als Grundlage für die Entwicklung hochschulinterner Verfahren gedacht und kann damit als Selbstverpflichtung für die Bereitstellung von guten Beschäftigungsverhältnissen verstanden werden. Er soll unter anderem ein stärkeres Verantwortungsbewusstsein bei Führungskräften und Hochschulleitungen fördern. An der knappen Haushaltssituation und damit an der Anzahl befristeter Beschäftigungsverhältnisse ändert er hingegen nichts.

Der Rahmenkodex schafft Grundlagen für die verbesserte Ausgestaltung befristeter Arbeitsverhältnisse, zum Beispiel hinsichtlich der Transparenz und Planbarkeit auf Qualifikationsstellen. So sollen Erstverträge grundsätzlich eine Mindestlaufzeit von drei Jahren haben. Darüber hinaus soll mindestens ein Drittel der Arbeitszeit als Qualifikationszeit zur Verfügung stehen. Spätestens sechs Monate vor Auslaufen des Vertrages soll zudem ein Status- und Beratungsgespräch zur weiteren Karriereplanung der Beschäftigten stattfinden. Mit entsprechenden Verfahren können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre wissenschaftlichen Karrierechancen realistisch und zeitnah einschätzen.

Die Hochschulen erklären sich außerdem dazu bereit, die Vergabe von Lehraufträgen zugunsten der Schaffung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung stärker zu beschränken. Ferner sind sie aufgefordert, Personalentwicklungskonzepte für Dauerstellen in der Wissenschaft aufzustellen, um Karrierewege neben der Professur zu schaffen. Mit der Unterzeichnung des Rahmenkodexes haben sie sich dazu verpflichtet, entsprechende hochschulinterne Verfahren einzuleiten. Eine Evaluation dieser Prozesse und eine Weiterentwicklung des Rahmenkodexes sind vorgesehen.

<sup>9</sup> Der unterzeichnete Rahmenkodex steht auf der Homepage der Universität Bremen zur Verfügung, unter: [www.uni-bremen.de/fileadmin/user\\_upload/single\\_sites/personalrat/Dienstvereinbarungen/Rahmenkodex\\_2016.pdf](http://www.uni-bremen.de/fileadmin/user_upload/single_sites/personalrat/Dienstvereinbarungen/Rahmenkodex_2016.pdf); Zugriff am 24.02.2016.

<sup>8</sup> Vgl. Wissenschaftsrat (2013), S. 130.

## Handlungsfelder

### Verlässliche Grundfinanzierung schaffen

Eine langfristige Verbesserung der Arbeitsbedingungen an den Hochschulen ist ohne eine stabile Grundfinanzierung schwer möglich. Hochschulen brauchen Planungssicherheit, denn nur so kann unbefristete Beschäftigung geschaffen und Qualität in Lehre und Forschung aufrechterhalten werden. Das Land sollte sich also für ein ausgewogenes Verhältnis von Drittmitteln und Grundmitteln einsetzen.

Langfristig muss sich das Land für eine gerechtere Verteilung der Mittel von bundesweiten Wettbewerben einsetzen. Denn die Exzellenzinitiative ermöglicht zum Beispiel eine extreme Konzentration von öffentlichen Geldern auf einige wenige Universitäten und exzellente Fachbereiche. Es besteht die Gefahr, dass andere Fachbereiche benachteiligt werden. Außerdem ist die Abhängigkeit der Universität Bremen von diesen Drittmitteln enorm. Die Exzellenzförderung des Bundes läuft 2017 aus, geht aber in eine weitere Förderphase. In dieser sollen acht bis elf Universitäten dauerhaft gefördert werden. Bisher reichte ein herausragender Exzellenzbereich aus, zukünftig müssen es zwei sein, um eine Förderung zu erhalten. Die Universität muss sich aktuell erneut bewerben und wird dabei von der Landesregierung unterstützt. Gelingt die Fortführung nicht, ist auch eine Anschlussfinanzierung des Landes nicht gesichert.

Insgesamt sollte sich die Landesregierung für die Verstetigung von Bundesmitteln, insbesondere der Hochschulpaktmittel, einsetzen. Mit der Lockerung des Kooperationsverbotes ist die Beteiligung des Bundes an der Grundfinanzierung jetzt möglich. Mit einer dauerhaften Beteiligung des Bundes können sowohl ein konstant hohes Studienangebot als auch gute Beschäftigungsbedingungen gesichert werden.

### Grundsätze des Rahmenkodexes ins Hochschulgesetz aufnehmen

In der Präambel des Kodexes heißt es: „Gute Beschäftigungsbedingungen des Hochschulpersonals sind unabdingbar, um den Erfolg der Bremer Hochschulen zu verstetigen und weiterhin zu verbessern.“ Die zentralen Grundsätze des Rahmenkodexes müssen bei der anstehenden Novellierung des Hochschulgesetzes 2017 berücksichtigt werden. Dazu hat sich die Senatorin für Wissenschaft mit der Unterzeichnung verpflichtet. In erster Linie sollte der Rahmenkodex im BremHG verankert werden. Nach dem Vorbild Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens sollten die „Aufgaben der Hochschulen“ ergänzt werden durch eine Formulierung zur guten Beschäftigung, wie: „Die Hochschulen tragen den berechtigten Interessen ihres Personals an guten Beschäftigungsbedingungen angemessene Rechnung.“ In diesem Zusammenhang sollte auch auf den Rahmenkodex verwiesen werden, wie es ebenfalls in Nordrhein-Westfalen geschehen ist.

Aus dem Rahmenkodex ergeben sich zudem zwei konkrete Änderungen für das BremHG. Die Arbeitszeitanteile für Qualifikationen sollten korrigiert werden. Im Kodex heißt es, dass „mindestens ein Drittel der Arbeitszeit“ für die Qualifikation zur Verfügung stehen soll. In der aktuellen Fassung des BremHG werden nur „bis zu einem Drittel“ zugestanden. Außerdem sollten auch die im Kodex vereinbarten Mindestvertragslaufzeiten für Qualifikationsstellen in entsprechenden Paragraphen aufgenommen werden.

Für die Beschäftigten müssen mehr unbefristete Stellen für Daueraufgaben in Forschung und Lehre geschaffen werden. Dies empfiehlt auch die Hochschulrektorenkonferenz, um Verbleibs- und Aufstiegschancen an den Hochschulen zu erhöhen.<sup>10</sup> Hochschulen müssen aufzeigen, auf welchen Positionen Daueraufgaben erledigt werden, die eigentlich Dauerstellen erfordern. Als Grundlage nachhaltiger Personalplanungskonzepte der Fachbereiche sollte das Grundverständnis des Prinzips „Dauerstellen für Daueraufgaben“ in das Hochschulgesetz aufgenommen werden.

<sup>10</sup> Vgl. HRK (2014), S. 3.

# Literatur

---

**Baumgarth, Benjamin / Henke, Justus / Pasternack, Peer**

**(2016):** Inventur der Finanzierung des Hochschulsystems. Mittelflüsse, Kontroversen und Entwicklungen im letzten Jahrzehnt, Working Paper der Studienförderung in der Hans-Böckler-Stiftung, November 2016.

[http://www.boeckler.de/106038\\_106065.htm](http://www.boeckler.de/106038_106065.htm);  
Zugriff am 30.01.2017.

**Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (2014):** Orientierungsrahmen zur Förderung des wissenschaftlichen

Nachwuchses nach der Promotion und akademischer Karrierewege neben der Professur. Empfehlung der 16. Mitgliederversammlung der HRK am 13. Mai 2014 in Frankfurt am Main.

[https://www.hrk.de/uploads/tx\\_szconvention/HRK\\_Empfehlung\\_Orientierungsrahmen\\_13052014.pdf](https://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/HRK_Empfehlung_Orientierungsrahmen_13052014.pdf); Zugriff am 16.01.2017.

**Konsortium Bundesbericht Wissenschaftlicher Nach-**

**wuchs (2013):** Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs 2013. Statistische Daten und Forschungsbefunde zu Promovierenden und Promovierten in Deutschland.

[www.buwin.de/dateien/2013/6004283\\_web\\_verlinkt.pdf](http://www.buwin.de/dateien/2013/6004283_web_verlinkt.pdf); Zugriff am 10.01.2017.

**Krempkow, René / Sembritzki, Thorben / Schürmann,**

**Ramona / Winde, Mathias (2016):** Personalentwicklung für den wissenschaftlichen Nachwuchs. Bedarf, Angebote und Perspektiven – eine empirische Bestandsaufnahme im Zeitvergleich.

<https://www.stifterverband.org/download/file/12151>; Zugriff am: 25.01.2017.

**Leischner, Franziska / Krüger, Anne K. / Moes,**

**Johannes / Schütz, Anna (2016):** Beschäftigungsbedingungen und Personalpolitik an Hochschulen in Deutschland. Projektbericht.

[https://www.sowi.hu-berlin.de/de/lehrbereiche/wissenschaftsforschung/bilder/hu-abschlussbericht-2016\\_beschaeftigungsbedingungen-und-personalpolitik-an-hochschulen-in-deutschland\\_final-20161006.pdf](https://www.sowi.hu-berlin.de/de/lehrbereiche/wissenschaftsforschung/bilder/hu-abschlussbericht-2016_beschaeftigungsbedingungen-und-personalpolitik-an-hochschulen-in-deutschland_final-20161006.pdf); Zugriff am: 25.02.2017.

**Statistisches Bundesamt (2016):** Hochschulen auf einen Blick, Ausgabe 2016.

[https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/BroschuereHochschulenBlick0110010167004.pdf;jsessionid=DC44FA807068AC93E68A4BBF532AE88B.cae2?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/BroschuereHochschulenBlick0110010167004.pdf;jsessionid=DC44FA807068AC93E68A4BBF532AE88B.cae2?__blob=publicationFile); Zugriff am 30.01.2017.

**Wissenschaftsrat (2013):** Empfehlungen zur Weiter-

entwicklung des Hochschulsystems des Landes Bremen, Drs. 3456-13, Mainz 25.10.2013.

<http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/3456-13.pdf>; Zugriff am 25.01.2017.

**Wissenschaftsrat (2014):** Empfehlungen zu Karrierezielen und -wegen an Universitäten, Drs. 4009-14, Dresden 11.07.2014.

<http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/4009-14.pdf>; Zugriff am 24.01.2017.

Regine Geraedts

# Berufsausbildung in Bremen – ein erster Lichtstreif am Horizont

## Entwicklung des Ausbildungsmarkts 2016

### In aller Kürze:

Am Ausbildungsmarkt entscheidet sich, wie gut es gelingt, jungen Menschen Lebensperspektiven zu eröffnen und Betriebe mit dem erforderlichen Fachkräftenachwuchs zu versorgen. Im Land Bremen reicht das Ausbildungsangebot seit vielen Jahren nicht aus. In drei Handlungsfeldern soll deshalb Abhilfe geschaffen werden.

Der Ausbildungspakt „Bremer Vereinbarung“, in dem alle Arbeitgeber im Land Bremen repräsentiert sind, hat sich darauf verständigt, bis zum Sommer 2017 800 zusätzliche Ausbildungsplätze zu schaffen. Trotz der Stabilisierung des leichten Aufwärtstrends bei den besetzten Lehrstellen ist die Zielmarke bisher nicht erreicht.

Das Landesprogramm „Ausbildungsgarantie“ ist auf einem guten Weg und trägt erste Früchte. Es will jungen Menschen, denen es angesichts der Lehrstellenlücke nicht gelungen ist, einen Ausbildungsplatz zu finden, kompensatorische und innovative Wege zum Berufsabschluss eröffnen.

Zwei Jahre nach dem Start der Jugendberufsagentur ist es zu früh, ihren Erfolg am langfristigen Ziel zu bewerten, mehr junge Menschen erfolgreich zum Berufsabschluss zu führen. Die ersten Zwischenergebnisse zur Vermittlung von interessierten Bewerberinnen und Bewerbern in Ausbildung können jedoch nicht zufriedenstellen. Die Anstrengungen müssen intensiviert werden.

➔ Am Ausbildungsmarkt entscheidet sich, wie gut es einer Gesellschaft gelingt, jungen Menschen Lebensperspektiven zu eröffnen und Betriebe mit dem erforderlichen Fachkräftenachwuchs zu versorgen. Im Land Bremen reicht das Ausbildungsangebot seit vielen Jahren nicht aus, um die Nachfrage von interessierten jungen Menschen zu befriedigen. In drei Handlungsfeldern soll Abhilfe geschaffen werden.

Die Partner des Ausbildungspakts „Bremer Vereinbarung“ haben sich gemeinsam zum Ziel gesetzt,

bis zum Sommer 2017 das Gesamtangebot der Ausbildungsplätze auf 7.800 besetzte Plätze zu steigern. Um die Lücke weiter zu verkleinern, stellt der Bremer Senat mit einem Landesprogramm zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung. Besondere Bedeutung kommt dem erfolgreichen Übergang Schule-Beruf zu. Zentrales Reformprojekt der Landesregierung ist dabei die Jugendberufsagentur, die Anfang Mai 2015 ihre Arbeit aufgenommen hat.

### Ausbildungsmarkt: Aufwärtstrend mit Luft nach oben

Im Jahr 2016 hat sich der leichte Aufwärtstrend am Ausbildungsmarkt stabilisiert. Die Zahl der Ausbildungsangebote im Land Bremen ist zum zweiten Mal in Folge auf nun 7.265 besetzte Plätze gestiegen. Das sind 177 Plätze oder 2,4 Prozent mehr als im Vorjahr.<sup>1</sup> Das Ergebnis ist erfreulich und dennoch bleibt viel zu tun. Denn von der vereinbarten Zielmarke einer Gesamtzahl von 7.800 Plätzen bis 2017 ist es noch weit entfernt.

Die Bilanz im Einzelnen: Die dualen betrieblichen Ausbildungsplätze nahmen um 165 auf 5.961 zu. Das entspricht einem Zuwachs von 2,8 Prozent. Die Zugewinne gingen wie schon im Vorjahr wesentlich auf das Konto der Kammern der Freien Berufe (+ 66 Plätze) und der Handwerkskammer (+ 45 Plätze). Industrie und Handel haben ebenfalls

<sup>1</sup> Nach Bremer Vereinbarung, Tabellen zum Ausbildungsmarkt 2016, vorläufige Fassung vom 12.01.2017; Veränderungen noch möglich.

mehr Ausbildungsplätze realisiert (30 Plätze).<sup>2</sup> Auch in den Laufbahnausbildungen im öffentlichen Dienst wurden 39 Plätze mehr geschaffen als im Vorjahr.

Hinzu kommen 1.085 vollschulische Plätze an Schulen, an denen unter anderem Gesundheits- und Sozialberufe ausgebildet werden. Hier hat es trotz des hohen Fachkräftebedarfs in diesen Feldern insgesamt keine nennenswerte Ausweitung der Kapazitäten gegeben.

Der Senat hat mit dem Landesprogramm „Ausbildungsgarantie“ 43 zusätzliche Schulplätze eingerichtet, sodass die Gesamtzahl auf 1.128 anstieg. Außerdem sind 42 außerbetriebliche Ausbildungsplätze bei Trägern entstanden.<sup>3</sup> Die Gesamtbilanz der realisierten Ausbildungsangebote für das Jahr 2016 verbesserte sich dadurch auf 7.350 Plätze.

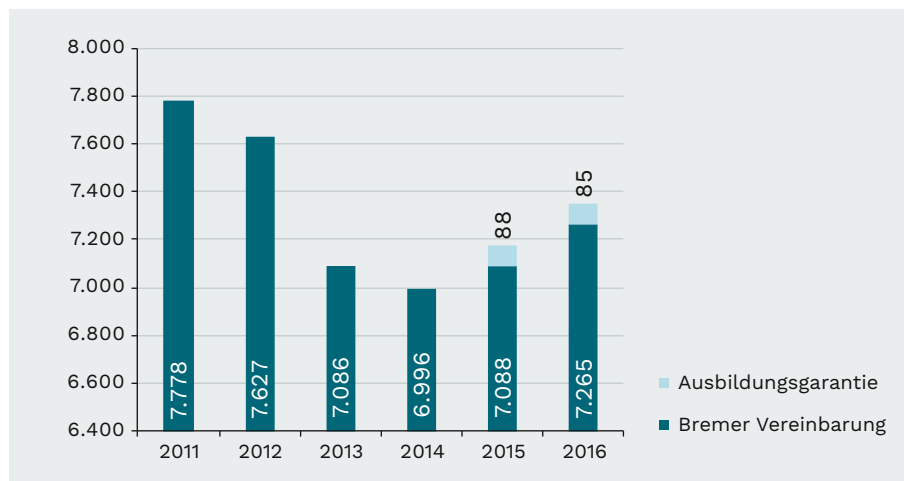
Dabei ist aber auch anzumerken, dass die Entwicklung in den beiden Städten Bremen und Bremerhaven sehr unterschiedlich verlief. Während in Bremen fast 200 Ausbildungsplätze hinzugewonnen werden konnten, gingen auf dem ohnehin sehr angespannten Ausbildungsmarkt in Bremerhaven mehr als 20 Plätze verloren. Für junge Menschen in Bremerhaven ist es erneut schwieriger geworden, eine Lehrstelle zu finden.

## Die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage bleibt groß

Doch das reicht nicht aus, um allen interessierten jungen Menschen im Land Bremen Chancen zu bieten. Um die Verhältnisse auf dem Ausbildungsmarkt beschreiben und bewerten zu können, hat das Bundesinstitut für Berufsbildung den Indikator der Angebots-Nachfrage-Relation entwickelt. Demnach standen im Land Bremen 2016 für 100 institutionell erfasste Bewerberinnen und Bewerber nur 88 Ausbildungsplätze zur Verfügung.<sup>4</sup>

Die Berechnung hat auf der Nachfrageseite allerdings einen blinden Fleck. Es bezieht die Jugendlichen aus anderen Bundesländern nicht mit ein, weil sie in diesem Kontext statistisch nicht erfassbar sind. In Einpendelregionen wie dem Land Bremen fallen sie real jedoch stark ins Gewicht. So bewegen sich jedes Jahr viele Jugendliche aus dem Umland auf dem Bremer Ausbildungsmarkt. Von ihnen

**Abbildung 1:**  
Entwicklung Gesamtausbildungsangebot Land Bremen



Quelle: Tabellen Bremer Vereinbarung, mehrere Jahrgänge

2 Vgl. BIBB-Erhebung zum 30.09., Tabelle 02 – 2016, abgerufen am 26.01.2016.

3 Nach Bremer Vereinbarung, Tabellen zum Ausbildungsmarkt 2016, vorläufige Fassung vom 12.01.2017; Veränderungen noch möglich.

4 Vgl. BIBB-Erhebung zum 30.09., Tabelle 57 – 2016, abgerufen am 26.01.2016. Berücksichtigt sind ausschließlich die marktvermittelten Ausbildungsplätze. Auf der Angebotsseite sind deshalb die schulischen Ausbildungsplätze nicht berücksichtigt.

## Landesprogramm Ausbildungs- garantie trägt erste Früchte

Mit dem Landesprogramm „Ausbildungsgarantie“ will der Senat jungen Menschen eine Perspektive eröffnen, denen es aus eigenen Bemühungen nicht gelungen ist, einen Ausbildungsplatz zu finden. Zur Programmatik gehören klassische Förderprogramme für Betriebe und flankierende Angebote, wie die passgenaue Vermittlung, die bei den Wirtschaftskammern angeschlossen ist, oder die Vermeidung von Abbrüchen bei bereits im Betrieb angekommenen Auszubildenden durch das Projekt „Bleib dran“, das von der Arbeitnehmerkammer unterstützt wird. Der Kern der Ausbildungsgarantie sind aber einerseits kompensatorische Angebote – wie die Finanzierung zusätzlicher schulischer und außerbetrieblicher Ausbildungsplätze – und andererseits innovative Projektansätze – wie die Bremer Berufsqualifizierung, die Jugendlichen im Übergangssystem das Absolvieren des ersten Ausbildungsjahres ermöglicht.

Mit Beginn des Ausbildungsjahres 2015/2016 ist die Ausbildungsgarantie gestartet, sodass sich nun nach einem Jahr erste Ergebnisse auswerten lassen. Von besonderem Interesse sind dabei die Kernangebote des Landesprogramms.

Von den geplanten 70 zusätzlichen schulischen Ausbildungsplätzen in Erziehungs- und Gesundheitsberufen wurden 43 besetzt. Die Auslastung blieb deshalb unter den Erwartungen, weil im selben Jahr in der ursprünglich mit eingeplanten Altenpflegeausbildung die Anzahl der Regelklassen verdoppelt worden ist. Deshalb empfahl sich die weitere Aufstockung aus Landesmitteln zunächst nicht mehr. Die zusätzlichen 45 außerbetrieblichen Ausbildungsplätze bei Trägern wurden mit einer Auslastung von 93 Prozent sehr gut angenommen.<sup>7</sup>

Mit der Berufsqualifizierung (BQ) betrat das Land Bremen 2015 echtes Neuland. Erstmals wurden berufsvorbereitende Bildungsgänge im Übergangssystem zu einer schulisch abgebildeten Ausbildung umgestaltet, sodass Jugendliche ihre Zeit nicht mehr in einer Warteschleife verbringen mussten, wenn sie am Markt erfolglos geblieben und auf das

hatten allein 2.200 mit ihren Bewerbungen Erfolg und konnten für das Ausbildungsjahr 2016 einen Vertrag mit einem Bremer oder Bremerhavener Betrieb abschließen (Einpendlerquote 37 Prozent).<sup>5</sup> Von den Bremer Jugendlichen gehen zudem diejenigen nicht in die Berechnung ein, die sich erfolglos ohne die Unterstützung der Berufsberatung der Agentur für Arbeit beworben haben. Die Nachfrage der Jugendlichen ist demnach deutlich untererfasst und das reale Platzdefizit größer als ausgewiesen. Zu bedenken ist auch, dass die Lücke für unterschiedliche Berufe sehr verschieden ausfällt.<sup>6</sup>

---

„Die Berichterstattung der  
Agentur für Arbeit verstellt den  
Blick auf die Realitäten am  
Ausbildungsmarkt.“

---

<sup>5</sup> Nach Bremer Vereinbarung, Tabellen zum Ausbildungsmarkt 2016, vorläufige Fassung vom 12.01.2017; Veränderungen noch möglich.

<sup>6</sup> Eine im Jahr 2017 erscheinende Studie der Arbeitnehmerkammer wird sich mit dieser Frage eingehend befassen.

---

<sup>7</sup> Vgl. Bremische Bürgerschaft, Landtag, Drucksache 19/173: Kleine Anfrage der Fraktion der SPD vom 15. Oktober 2015, Stand der Ausbildungsgarantie. Dazu Antwort des Senats vom 24. November 2015.



Übergangssystem verwiesen waren. Idealtypisch soll die Übernahme in ein Vertragsverhältnis bei einem Betrieb noch während der BQ, spätestens aber mit Beginn des zweiten Ausbildungsjahres erfolgen.

Insgesamt wurden 120 BQ-Plätze eingerichtet. Dabei wurden die passenden Ausbildungsgänge von einem Beteiligungskreis nach einem abgestimmten Kriterienkatalog ausgewählt. Die Berufe sollten bei Jugendlichen nachgefragt sein und zugleich sollten keine Mitnahmeeffekte oder Fehlanreize für den Rückzug von Betrieben aus ihrer Ausbildungsverantwortung entstehen.

Im September 2015 konnten 81 junge Menschen eine BQ in den Bildungsgängen Kaufleute im Einzelhandel, Kaufleute für Büromanagement, Anlagenmechanikerin / Anlagenmechaniker für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik, Industriemechanikerin / Industriemechaniker und Feinwerkmechanikerin / Feinwerkmechaniker beginnen.

29 von ihnen brachen die Teilnahme ab. Die Quote liegt mit 36 Prozent zehn Prozentpunkte über der durchschnittlichen Vertragslösequote im betrieblichen System. Das könnte auf eine noch nicht gefestigte Berufswahl bei den Bewerberinnen und Bewerbern beziehungsweise auf ein noch nicht ausreichend fundiertes Auswahlverfahren bei den Schulen hindeuten. Es sollte in jedem Fall eine wichtige Zielsetzung sein, diese Quote zu senken. Dafür sollten die Schulen ihre Erfahrungen mit dem neuen Instrument systematisch auswerten.

Für elf Jugendliche in der BQ trat der Idealfall ein, dass sie im laufenden Schuljahr einen Ausbildungsvertrag abschließen konnten. Von den übrigen Teilnehmenden sind 33 direkt im Anschluss in einen Ausbildungsbetrieb gewechselt, acht führten ihre Ausbildung stattdessen bei einem Träger fort. Fast zwei Drittel der jungen Menschen in BQ sind demnach in Ausbildung eingemündet. Das Ziel der Anrechnung des ersten schulischen Ausbildungsjahres auf die Gesamtbildungszeit konnte davon wiederum für knapp 60 Prozent erreicht werden. Für den ersten Durchlauf sind das ermutigende Ergebnisse, die nun weiter ausgebaut werden sollten.<sup>8</sup>

## Noch viel Schatten bei der Jugendberufsagentur

Für das Gelingen des Landesprogramms kommt der Jugendberufsagentur eine wichtige Schlüsselfunktion zu, die im Mai 2015 ihre Türen geöffnet hat. Junge Menschen unter 25 Jahren sollen seither dort alle Unterstützung gebündelt unter einem Dach vorfinden, die sie auf ihrem Weg bis zum Berufsabschluss brauchen. Dafür wollen die Vertragspartner Agentur für Arbeit und Jobcenter sowie die Jugendhilfe und die Bereiche Bildung und Arbeit auf Ressort- beziehungsweise Magistratsebene rechtskreisübergreifend zusammenarbeiten.

Die Jugendberufsagentur muss im Beratungsprozess frühzeitig genug erkennen, wer aufgrund der Enge des Markts keinen Ausbildungsplatz findet und mit einem passenden Angebot der Ausbildungsgarantie weiterkommen kann. Das ist im 2016 begonnenen Ausbildungsjahr nicht immer gelungen. So blieben beispielsweise Plätze der BQ für einige Ausbildungsberufe selbst nach Beginn des Ausbildungsjahres unbesetzt, obwohl Jugendliche zeitgleich nach einer solchen Ausbildungsstelle suchten: In dem neuen BQ-Berufsbild Fachkraft für Lagerlogistik ging es um 22 junge Menschen, die bis zum 30. September nicht mit einer Ausbildungsstelle versorgt werden konnten. Auch die systematische Planung von Programmen und Maßnahmen lässt noch auf sich warten, die – so will es die zwischen den Partnern der Jugendberufsagentur abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung<sup>9</sup> – konkret an den Bedarfen der jungen Menschen ansetzen soll. Zudem fehlen noch immer die Servicestellen, denen ursprünglich bei der Bedarfserhebung eine wichtige Rolle zugedacht war.

Das Herzstück der Jugendberufsagentur ist das Matching, also das Zusammenbringen von Angebot und Nachfrage bei den marktvermittelten Ausbildungsplätzen. Das Gelingen dieses komplexen Prozesses bilanziert die Ausbildungsstatistik der Agentur für Arbeit.

<sup>8</sup> Vgl. Boldajipour, Sigried, Die Senatorin für Kinder und Bildung, Vorlage Nr. L 59/19 für die Sitzung der Deputation für Kinder und Bildung am 19.10.2016, Bremer Berufsqualifizierung – Bericht über die Umsetzung im ersten Jahr 2015/2016 vom 04.10.2016.

<sup>9</sup> Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen einer Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen.

In den vergangenen Jahren hat es in Bremen und auch bundesweit vielfache Kritik an dieser Statistik gegeben. Selbst das Bundesinstitut für Berufsbildung warnt, sie sei für die Darstellung des „Ausmaßes der Probleme auf dem Lehrstellenmarkt ungeeignet“. <sup>10</sup> Misslich ist, dass die Agentur für Arbeit als Partner der Jugendberufsagentur für sich vor Ort keinen Weg für eine transparentere Berichterstattung findet. Der Blick der interessierten Öffentlichkeit auf die Realitäten am Ausbildungsmarkt wird dadurch verstellt.

In der Gesamtschau ist die Bilanz für die Betriebe positiv zu bewerten. Sie können die von ihnen gemeldeten Ausbildungsplätze in beiden Städten fast alle besetzen. Für die Jugendlichen ist die Situation dagegen dramatisch. Nur etwas mehr als jede / jeder Dritte mündet in Ausbildung ein.

Die Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Ergebnisse des Berufsberatungsjahres der Agentur für Arbeit und ihrer Ausbildungsvermittlung.

Die Berufsberatung der Agentur für Arbeit ist ein Kernelement der Jugendberufsagentur. In Bremen-Stadt wird sie offenbar von einem eher kleinen Teil der jährlich rund 5.600 Schulentlassenen eingeschaltet, denn nur 1.350 Schülerinnen und Schüler des aktuellen Abgangsjahres sind institutionell als Bewerberinnen und Bewerber erfasst. Die Anzahl der sogenannten „Altbewerberinnen und Altbewerber“ ist dagegen hoch und steigt Jahr um Jahr. Das ist ein deutlicher Hinweis auf Probleme beim Übergang in Ausbildung. Weil die Einschaltquote bei den Schulentlassenen unterdurchschnittlich scheint, die Betriebe aber offenbar einen großen Anteil der zu besetzenden Stellen melden, hat die Berufsberatung gute Ausgangsbedingungen für ihre Vermittlungsarbeit. Denn ihr stehen – anders als in der Marktrealität – mehr Ausbildungsplätze

**Abbildung 2:**  
**Bilanz der Ausbildungsvermittlung der Agentur für Arbeit zum 30.09.2016**

	Bremen		Bremerhaven	
Angebot	Anteil		Anteil	
<b>über die Agentur angebotene Ausbildungsplätze</b>				
von Betrieben angebotene Ausbildungsplätze	3.582		1.115	
außerbetriebliche Ausbildungsplätze	429		78	
<b>Angebot gesamt</b>	<b>4.011</b>		<b>1.193</b>	
davon unbesetzt geblieben	110	2,7 %	28	2,3 %
<b>Nachfrage</b>				
<b>als Bewerber/innen registriert waren</b>				
aus aktuellen Schulabgangsklassen	1.350	39,5 %	704	51,2 %
„Altbewerber/innen“	2.065	60,5 %	670	48,8 %
Bewerber/innen gesamt	3.415	100,0 %	1.374	100,0 %
<b>Verbleib der Bewerber/innen</b>				
<b>einen Ausbildungsplatz gefunden haben</b>	<b>1.286</b>	<b>37,7 %</b>	<b>500</b>	<b>36,4 %</b>
<b>keinen Ausbildungsplatz gefunden haben</b>	<b>623</b>	<b>18,2 %</b>	<b>311</b>	<b>22,6 %</b>
darunter am 30.9. immer noch suchend, aber vorerst eine Alternative gefunden	449	13,1 %	278	20,2 %
am 30.9. immer noch suchend: keinen Ausbildungsplatz und auch keine Alternative gefunden	174	5,1 %	33	2,4 %
<b>keinen Vermittlungsauftrag mehr erteilt haben</b>	<b>1.506</b>	<b>44,1 %</b>	<b>563</b>	<b>41,0 %</b>
darunter mit unbekanntem Verbleib	1.068	31,3 %	304	22,1 %

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Bewerber für Berufsausbildungsstellen, Bremen und Bremerhaven, September 2016

<sup>10</sup> Vgl. Ulrich, Joachim Gerd: Wie groß ist die „Lehrstellenlücke“ wirklich? Vorschlag für einen alternativen Berechnungsmodus, S. 15. In: BWP 3/2006, S.12 – 16.

zur Verfügung als Bewerberinnen und Bewerber nachfragen. Dennoch verhilft sie nur 37,7 Prozent der Jugendlichen zum Erfolg. 18,2 Prozent werden nicht in einen Ausbildungsplatz vermittelt, darunter können insgesamt 5,1 Prozent auch nicht mit einer Alternative im Übergangssystem versorgt werden. 44,1 Prozent halten den Vermittlungsauftrag aus unterschiedlichen Gründen nicht bis zum 30. September aufrecht und sind, sollten sie das Passende für sich gefunden haben, ohne die Unterstützung der Berufsberatung zum Erfolg gekommen.

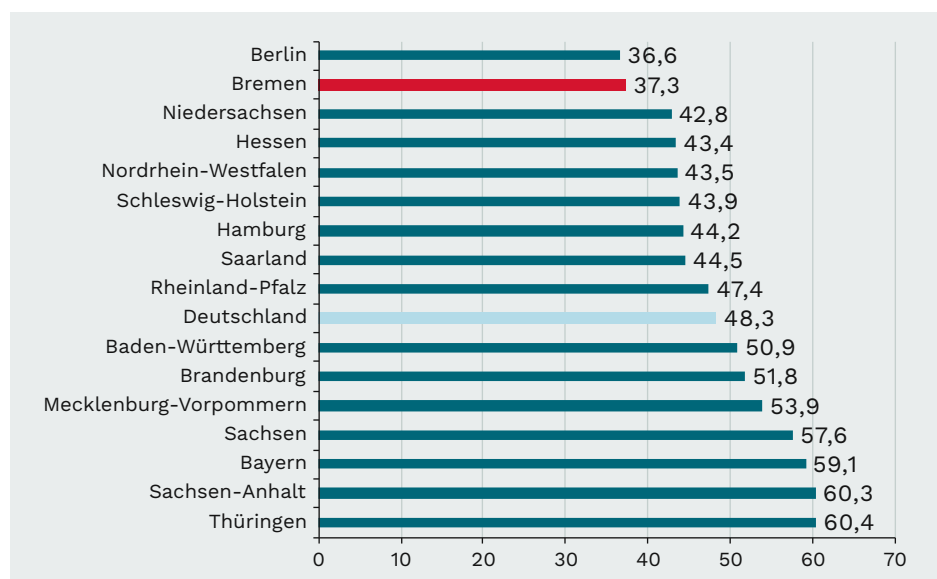
In Bremerhaven ist die Ausgangssituation für die Berufsberatung deutlich schwieriger, weil sie im Verhältnis zu den Bewerberinnen und Bewerbern auf weniger Angebote zurückgreifen kann. Die erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerber erreichen einen Anteil von 36,4 Prozent. 22,6 Prozent werden nicht in einen Ausbildungsplatz vermittelt, darunter können insgesamt 2,4 Prozent auch nicht mit einer Alternative im Übergangssystem versorgt werden.

Im Bundesländervergleich gibt das Land Bremen mit seiner Berufsberatung beim Anteil der erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerber das Schlusslicht zwar an Berlin ab, bleibt aber abgeschlagen an zweitletzter Stelle.

Und noch ein Befund wirkt alarmierend: In Bremen-Stadt weiß die Jugendberufsagentur nach der Berufsberatung von fast einem Drittel der Jugendlichen (31,3 Prozent) nichts über deren Verbleib. Wenn kein Jugendlicher verloren gehen soll, ist dieser Anteil zu hoch. In Bremerhaven ist er mit 22,1 Prozent mit deutlichem Abstand niedriger. Für Bremen-Stadt legt die Zusammenschau der eher niedrigen Einschaltquote von aktuell Schulentlassenen und der hohen Zahl Jugendlicher, die sich wieder aus der Berufsberatung verabschieden, die Interpretation nahe, dass die Akzeptanz für das Beratungsangebot ausbaufähig ist.

Die Jugendberufsagentur lebt vom Zusammenspiel der Partner mit ihren unterschiedlichen Angeboten. Dazu ist ein Hand-in-Hand-Arbeiten notwendig, das bereits in der Schule beginnt und von dort einen Bogen spannt bis zum Abschluss einer Ausbildung und schließlich den erfolgreichen Übergang in Berufstätigkeit. Zwei Jahre nach dem Start ist es zu früh, den Erfolg über das langfristige Ziel zu bewerten, mehr junge Menschen erfolgreich zum Berufsabschluss zu führen. Die ersten Zwischenergebnisse zur Vermittlung von interessierten Bewerberinnen und Bewerbern in Ausbildung können jedoch nicht zufriedenstellen und zeigen, dass noch viele Schritte zu gehen sind.

**Abbildung 3:**  
**Erfolgreiche Bewerberinnen und Bewerber bei der Berufsberatung im Bundesländervergleich 2016**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Der Ausbildungsstellenmarkt im September 2016

## Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Arbeitnehmerkammer steht hinter dem Vorhaben, allen jungen Menschen auf ihrem Weg zum Berufsabschluss professionelle Beratung und Begleitung zu ermöglichen und dabei niemanden verloren gehen zu lassen. Mit der Jugendberufsagentur soll ein solches Angebot für die Ratsuchenden unter einem Dach einfach erreichbar sein.

Die Umsetzung einer solchen rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit mit rechtlich eigenständigen Partnern ist fraglos eine komplexe Herausforderung und braucht Zeit. Doch wenn das Zusammenspiel erst einmal klappt, können in besonderem Maße Jugendliche davon profitieren, die sozial oder am Markt benachteiligt sind. Die Arbeit an einer voll funktionsfähigen und breit akzeptierten Jugendberufsagentur muss deshalb unbedingt weitergehen und zügig intensiviert werden.

Dabei sollten die Prioritäten für die nächsten Schritte auf zwei Teilprojekten liegen, die aus unserer Sicht für das Gelingen der Jugendberufsagentur zentral sind. Zum einen sollte das im Verwaltungsvertrag verabredete Projekt in Angriff genommen werden, in guter Kooperation mit allen Beteiligten das Konzept für das Matching zu optimieren und weiterzuentwickeln. Zum anderen sollte ein umfassendes Monitoring aufgebaut werden, das nach den Verabredungen der Bremer Vereinbarung einen qualitativen Beitrag zur Optimierung des Übergangssystems leisten soll. Dabei



müssen sich die Maßnahmeangebote an den tatsächlichen Bedarfen der Jugendlichen orientieren und passgenaue, anschlussfähige Wege in Ausbildung weisen oder abschlussorientierte Alternativen bieten. Die BQ hat in ihrem ersten Durchgang die Potenziale eines solchen Vorgehens aufgezeigt.

Ein wichtiger Beitrag ist das Landesprogramm „Ausbildungsgarantie“. Schon nach dem Startjahr trägt es erste Früchte. Das positive Ergebnis ist aber nicht nur ein Gewinn, sondern auch ein unmittelbarer Auftrag. Denn die bisherigen Erfahrungen zeigen auch, wo umgedacht oder nachjustiert werden kann und an welchen Schnittstellen die Zusammenarbeit verbessert werden muss. Die Landesregierung hat damit im vergangenen Jahr einen ersten wichtigen Schritt getan, um die Chancen von Jugendlichen auf einen Berufsabschluss zu erhöhen, die sonst

keinen Ausbildungsplatz gefunden hätten. Jetzt gilt es weitere zu tun. Dabei haben die Akteure mit den Bremer Vereinbarungen, der Jugendberufsagentur und dem Landesprogramm Ausbildungsgarantie nun drei Instrumente in der Hand, die es im Interesse der Bremer Jugendlichen auszubauen, qualitativ weiterzuentwickeln und umfassend zu nutzen gilt.

---

---

„Die ersten Erfolge der ‚Ausbildungsgarantie‘ sind ein Gewinn, aber auch ein Auftrag zum Weitermachen und Besserwerden.“



03

# Infrastruktur/ Soziales

---





Kai-Ole Hausen

# Wohnen in Bremen – aktuelle Situation auf dem Bremer Wohnungsmarkt

---

## In aller Kürze:

Der Wohnungs- und Immobilienmarkt in der Stadt Bremen ist nach wie vor durch eine überdurchschnittliche Preisdynamik gekennzeichnet. Gleichzeitig wächst die Bevölkerung und es kommt zu einer erhöhten Nachfrage nach preiswerten Ein- bis Zweizimmerwohnungen oder familiengerechten Wohnungen. Trotz der zunehmenden Wohnbautätigkeit, der Auflage von Wohnraumförderungsprogrammen und mietrechtlichen Maßnahmen hat sich die Situation nicht entspannt: Im Durchschnitt unserer erneuten Mieterbefragung werden inzwischen rund 36 Prozent des dem Haushalt zur Verfügung stehenden Nettoeinkommens für das Wohnen aufgewendet. Dennoch zeigt sich, dass der preisgebundene Wohnungsbau durchaus für Arbeitnehmerhaushalte Entlastungen bringen kann und Möglichkeiten bietet, in den Genuss einer bezahlbaren Neubauwohnung zu kommen. Gleichzeitig müssen die Anstrengungen intensiviert werden, Mietpreissteigerungen im Bestand zu reduzieren. Ergänzend sind weitere zielgruppengerechte Entwicklungen von Neubauflächen notwendig, um das bestehende defizitäre Wohnungsangebot in unterschiedlichen Marktsegmenten zu ergänzen und attraktive Angebote zu schaffen. Dabei gilt es, insbesondere dem mittleren Preisniveau für Familien oder altengerechtes Wohnen besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

## Einleitung

➔ Am Ende des vergangenen Jahrhunderts wurden bundesweit, so auch in Bremen, die wohlfahrtsstaatlichen Aspekte der Wohnungspolitik der Nachkriegsjahre als gelöst angesehen. Die Stadtgemeinde Bremen verfolgte in diesem Zusammenhang die Strategie eines Rückzugs der öffentlichen Hand aus diesem Bereich der Daseinsvorsorge und setzte auf die Kräfte des Marktes in Form von Privatisierung und Deregulierung. Zwei ehemalige kommunale Wohnungsbauunternehmen mit über 10.000 Wohneinheiten (WE) wurden privatisiert und es folgte die Umsetzung von Stadtsanierungsprogrammen mit dem Ziel, nicht mehr am Markt nachgefragte Wohnungen zurückzubauen, um problematischen Quartiersentwicklungen entgegenzuwirken. In den vergangenen Jahren stellt sich die Situation ganz anders dar. Die Arbeitnehmerkammer Bremen hat mit dem im November 2013 veröffentlichten Bericht zur sozialen Lage das Defizit an bezahlbarem Wohnraum in der Stadtgemeinde Bremen beschrieben. Dabei wurde festgestellt, dass die Zielstellung des Bremer Senates, eine ausreichende und bedarfsgerechte Wohnungsversorgung sicherzustellen und einer sozialen Segregation entgegenzuwirken, einen vorausschauenden Einsatz von kommunalen Instrumenten der Wohnungspolitik erfordert. Die angemessene Wohnungsversorgung von Haushalten mit geringem Einkommen kann nicht von privaten Akteuren der Wohnungswirtschaft erwartet werden und erfordert verstärkte städtische und öffentliche Verantwortung. An diesem Ziel muss sich Wohnungspolitik letztendlich messen lassen – gleichzeitig muss es gelingen, möglichst viele der individuellen Wohnvorstellungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in einer klugen Stadtentwicklungsstrategie im engeren Sinne zu berücksichtigen.

## Anhaltend hoher Nachfragedruck dynamisiert den Wohnungsmarkt

Seit 2011 sind in Bremen Bevölkerungszuwächse festzustellen und es lassen sich 557.464 Einwohner per 31.12.2015 mit dem Hauptwohnsitz und 12.479 gemeldete Einwohner mit dem Nebenwohnsitz Bremen zählen.<sup>1</sup> Dabei ist die gegenwärtige Bevölkerungszunahme vor allem durch internationale Wanderungsbewegungen gekennzeichnet. Sowohl die Umland- als auch die Binnenfernwanderungen weisen negative Salden auf und auch die Fertilitätsrate reicht noch nicht aus, um die Sterbefälle zu kompensieren. Dennoch wird bei der jüngsten Bevölkerungsprognose der Bremer Landesregierung weiterhin von einem weiteren Anstieg ausgegangen, der einen entsprechenden Nachfragesog entfalten wird. Zudem bewegt sich der Wohnungs- und Immobilienmarkt gegenwärtig in einem sehr dynamischen Kapitalmarktumfeld. Bedingt durch niedrige Zinsen, fehlende Anlagealternativen und viel freies Kapital entwickeln sich Immobilien zunehmend zu einer eigenen „Asset“-Klasse, in der die hohe sozialpolitische Bedeutung des Gutes „Wohnen“ zugunsten von kapitalmarkt-orientierten Renditeerwartungen vernachlässigt wird. Das hat zur Folge, dass das wesentliche wohnungsbaupolitische Steuerungselement – die Preisgestaltung der Bodenpreise und deren spätere Vermarktungsmöglichkeiten – zu politischen Zielkonflikten hinsichtlich der Entwicklung vielfältig gemischter Stadtquartiere einerseits und möglichst hoher Verkaufserlöse mit entsprechenden positiven Haushaltswirkungen andererseits, führt. Deutlich wird dieses Dilemma bei einem Blick auf die Bodenrichtwertkarte: Um bis zu 40 Prozent sind die Preise für Grundstücke zwischen 2013 und 2015 angestiegen, wie der Gutachterausschuss für Grundstückswerte feststellt.<sup>2</sup> Die Durchschnittspreise erhöhten sich dabei um rund 15 Prozent, in innerstädtischen Quartieren sogar um 20 Prozent. Besonders teuer sind die Grundstücke in der Östlichen Vorstadt und damit auch im Hulsberg-Quartier, wo auf dem Gelände des Klinikums Mitte – und damit im Eigentum der Kommune – rund 1.000 WE entstehen sollen. Viele potenzielle Interessenten haben sich in dem aufwendigen Bürgerbeteiligungsverfahren engagiert und darauf vertraut, dort eine neue Wohnung zu finden. Durch die hohen Grundstückspreise wird dies vermutlich scheitern, auch wenn hier in

Teilbereichen geförderter Wohnungsbau realisiert werden soll. Es zeigt sich an diesem Prozess beispielhaft, dass soziale Durchmischung von Wohngebieten nicht nur durch hochpreisigen Wohnungsbau einerseits und preisgebundene Mietwohnungen andererseits erreicht werden kann, sondern dass vielmehr auch etwas für das mittlere Preisniveau getan werden muss – sowohl für den Eigentums- als auch für den Mietmarkt.

Der Neubaubedarf besteht nach wie vor bei kleineren und familiengerechten Miet- und Eigentumswohnungen in zentrumsnahen Lagen. Dabei ist zu beachten, dass der Wohnungsmarkt im Wesentlichen über den Bestand „atmet“ und eine entsprechende Elastizität aufweisen muss, um eine breite Wohnungsversorgung zu gewährleisten. Die grundsätzlich benachteiligte Situation einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen auf den Wohnungsmärkten wird zudem durch den festgestellten Trend der Aufwertung bestimmter innerstädtischer Quartiere verschärft. Dabei ist man allerdings weitestgehend auf Beobachtungen angewiesen – steigende Mieten und verstärkte Nachfrage sind dabei aber Indizien. Sogenannte Pull-Faktoren sind zudem die zentrale Lage des jeweiligen Stadtteils, die Nähe zu Bildungseinrichtungen und städtischer Infrastruktur und die daraus entstehende urbane Lebensweise. Ohne eine deutliche Zunahme der jährlich fertiggestellten Wohnungen wird sich der bereits bestehende Nachfrageüberhang am Wohnungsmarkt noch einmal deutlich vergrößern. Diese Entwicklung ist vor allem deshalb problematisch, weil zum Beispiel die Familiengründung einen entscheidenden Faktor bei der Wohnstandortwahl darstellt. Denn sie ist nicht nur mit Veränderungen im Einkommen verbunden, sondern auch mit sehr bewussten Entscheidungen darüber, in welchem nachbarschaftlichen Umfeld die Kinder aufwachsen sollen. Deshalb ist die von der Landesregierung gestartete Wohnungsbauoffensive sehr zu begrüßen und sollte sich aus unserer Sicht unbedingt an dem prognostizierten Bedarf orientieren, um eine entsprechende Angebotsorientierung zu gewährleisten.<sup>3</sup> So sind die aktuellen Baufertigstellungen – 2015 wurden immerhin 1.356 neue Wohnungen errichtet und 2014 waren es 1.079 – Anspruch und Ansporn zugleich. Damit sind erstmals wieder die Fertigstellungszahlen des Jahres 2006 (1.247 WE) erreicht.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Daten: Statistisches Landesamt Bremen 2017.

<sup>2</sup> Siehe Eiken Bruhn: Stadtnahe Bauflächen gesucht. In: taz Bremen vom 30.01.2017, S. 24.

<sup>3</sup> Vgl. GEWOS: Aktualisierung und Fortschreibung der Wohnungsmarktprognose bis 2030 für die Hansestadt Bremen, Bericht Februar 2015.

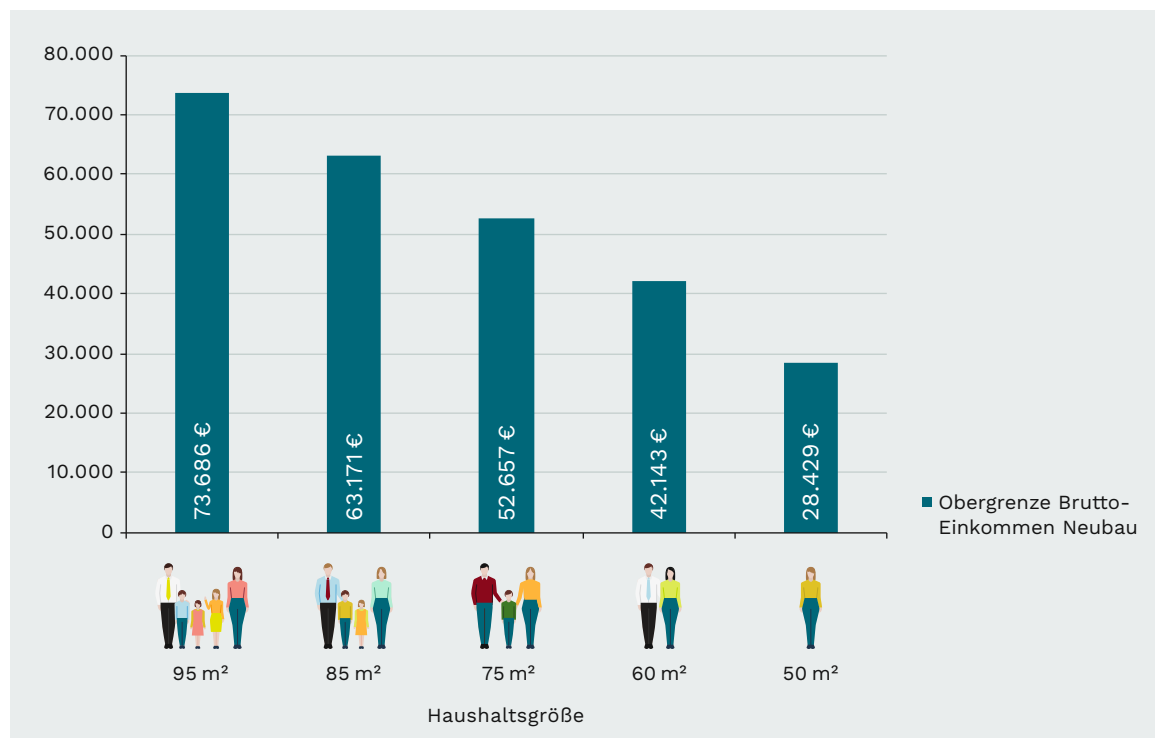
<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Bremen.

## Renaissance des sozialen Wohnungsbaus

Zusätzlich wirken inzwischen die vom Senat beschlossenen Wohnraumförderungsprogramme der Jahre 2012, 2015 und 2016 mit einem Darlehensvolumen von 120 Millionen Euro. Es ist ein wirksames Instrument, um der räumlichen Polarisierung von Mieterhaushalten innerhalb der Stadt Einhalt zu gebieten und Marktmechanismen bis zu einem gewissen Grad außer Kraft zu setzen. So wurden mit den ersten beiden Förderprogrammen insgesamt 977 Sozialwohnungen in der Stadt Bremen angemeldet, von denen bis Ende 2016 470 planerisch abgeschlossen, im Bau oder fertiggestellt waren. Das 3. Programm wird eine Förderung von circa 500

bis 550 Wohnungen ermöglichen. Gleichzeitig verlangsamen diese Programme den Abbau von Wohnungen mit einer entsprechenden Sozialbindung. So gibt es aktuell noch circa 7.000 geförderte Wohnungen in der Stadtgemeinde – diese Zahl würde sich jedoch ohne Förderprogramme bis zum Jahr 2025 auf circa 2.700 reduzieren (Stand 31.12.2016). Als berechnete Haushalte gelten bei den neuen Förderprogrammen Antragsteller, deren Einkommen maximal 60 Prozent über dem Einkommen liegt, das für eine Wohnberechtigung nach dem Wohnraumförderungsgesetz maßgeblich ist. Für Arbeitnehmerhaushalte gelten folgende erhöhte Einkommensgrenzen, durch die der Kreis der Berechtigten erheblich erweitert wird.

**Abbildung 1:**  
Einkommensgrenzen im geförderten Wohnungsneubau (in Euro)



Quelle: GEWOBA; <http://www.gewoba.de/leistungen/neubau-stadtentwicklung/wohnberechtigungsschein/>

## Mieterbefragung 2016

Etwa 60 Prozent der Haushalte in der Stadt Bremen sind Miethaushalte und eine Vielzahl von Faktoren wirken auf die Mietpreisbildung ein. Um Anhaltspunkte für die Dynamik der Bestandsmieten-Entwicklung zu erhalten, wurde vom Statistischen Landesamt Bremen im Auftrag der Arbeitnehmerkammer im Jahr 2016 erneut eine Mieterbefragung durchgeführt. Besonderes Augenmerk wurde dabei auf die Betrachtung des Zusammenhangs von Haushaltseinkommen und Miethöhe gelegt, um die angespannte Situation des Wohnungsmarktes zu messen. Die Ergebnisse der Mieterbefragung 2013 zeigten, dass die Wohnkosten kontinuierlich steigen und ein Haushalt damals im Durchschnitt etwa 34 Prozent des zur Verfügung stehenden Nettoeinkommens für das „Wohnen“ (inklusive Nebenkosten) aufwenden musste. Inwiefern diese „Wohnkostenbelastungsquote“<sup>5</sup> in einem zunehmend größer werdenden Missverhältnis steht und ob die ergriffenen wohnungsbaupolitischen Maßnahmen erste Wirkungen zeigen, stand im Mittelpunkt der erneuten Befragung.

Insgesamt wurden von Juli bis September 2016 erneut rund 13.000 Fragebögen an zufällig ausgewählte Haushalte im ganzen Stadtgebiet verschickt. Im Ergebnis lagen rund 2.600 Antworten vor. Damit haben rund 600 Haushalte beziehungsweise Menschen mehr an der Befragung im Vergleich zu 2013 teilgenommen. Ein wesentlicher Unterschied war zudem die explizite Frage nach dem persönlichen Status. Demnach entfielen rund 50 Prozent der Antwortenden auf die Gruppe der Arbeitnehmer, gefolgt von den Rentnern mit 21,6 Prozent und Erwerbslosen mit 9,6 Prozent.

Die Wohnsituation der befragten Haushalte wird anhand verschiedener Kennzahlen beschrieben. Bei der Größe ergaben sich geringfügige Abweichungen im Vergleich zur 2013er-Befragung – die Hälfte aller befragten Haushalte hatte drei Räume bei

einer Wohnungsgröße von 62 Quadratmetern (m<sup>2</sup>), 2013: 63 m<sup>2</sup>. Deutlich erhöht hat sich aber die durchschnittliche Wohndauer. Diese liegt im Vergleich um gut zwei Jahre höher, bei nun 9,7 Jahre. Dies könnte ein erster Hinweis für eine geringere Mobilität von Mieterhaushalten sein, aber auch auf eine höhere Wohnzufriedenheit hinweisen.

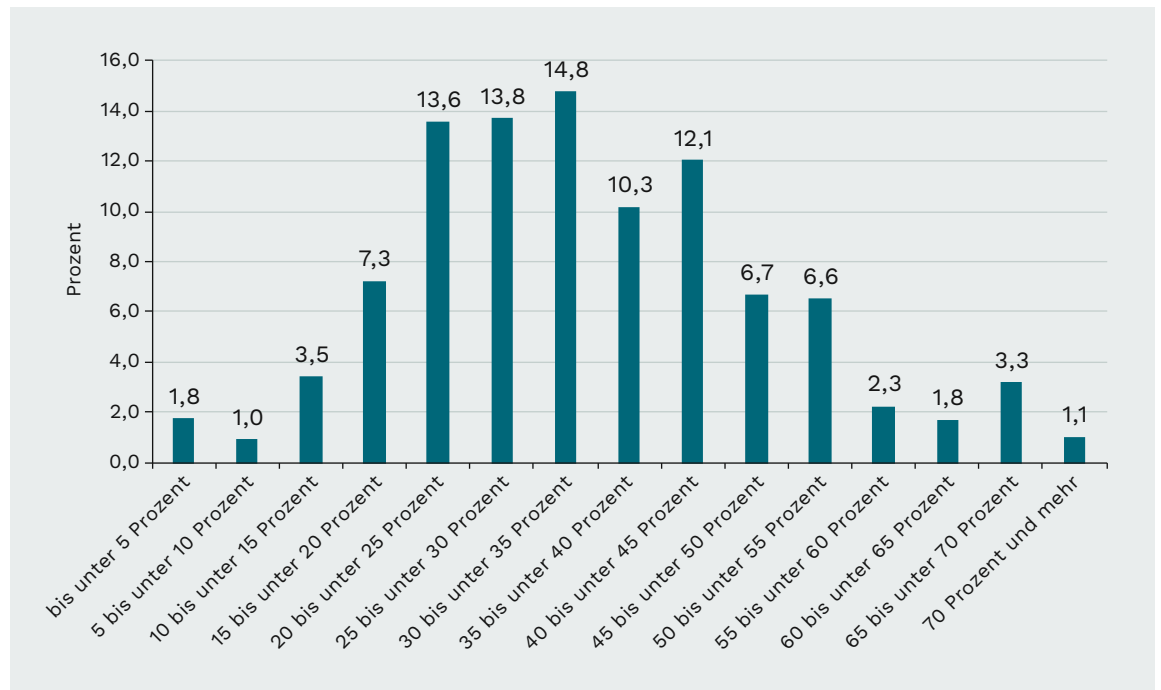
Die Aufwendungen für Warm- beziehungsweise Kaltmiete belaufen sich auf Werte von durchschnittlich 576,21 Euro beziehungsweise 436,05 Euro für eine Wohnung. Dies entspricht im Durchschnitt rund 36 Prozent des dem Haushalt zur Verfügung stehenden Nettoeinkommens und hat sich demnach gegenüber 2013 um zwei Prozentpunkte erhöht. Die Abbildung 2 zeigt dabei die Verteilung der Anteile für die Warmmiete am Nettoeinkommen. Sehr viele Haushalte geben dabei weiterhin 30 bis 40 Prozent ihres Haushaltseinkommens fürs Wohnen aus. Immerhin rund neun Prozent der befragten Haushalte geben zwischen 50 bis unter 60 Prozent ihres Nettohaushaltseinkommens für die Miete aus. 59 Prozent aller Haushalte zahlten bereits über 30 Prozent für die Warmmiete. Der Mittelwert bei Arbeitnehmer-Haushalten lag bei 614,96 Euro und der Anteil der Warmmiete am Einkommen des Haushaltes belief sich auf etwa 32 Prozent und weist damit eine Belastungsquote auf, die im Allgemeinen als vertretbar erscheint. Mit 38,4 Prozent lag der Anteil der Warmmiete bei Haushalten von Rentnern deutlich höher, ebenso wie bei Studenten und Erwerbslosen mit Werten von 43,2 Prozent beziehungsweise 48 Prozent.

---

„Besonders schwer haben es Alleinerziehende auf dem Wohnungsmarkt. Als Zwei- bis Dreipersonenhaushalte stehen sie in direkter Konkurrenz zu Paarhaushalten ohne Kinder beziehungsweise Paarhaushalten mit einem Kind.“

<sup>5</sup> Die Mietbelastungsquote eines Haushalts bezeichnet den Anteil am Haushaltsnettoeinkommen, der für die Bruttokaltmiete aufgebracht werden muss. In der hier verwendeten Wohnkostenbelastungsquote ist zusätzlich nach den Betriebskosten, den Kosten der Heizung und den Stromkosten gefragt worden.

**Abbildung 2:**  
**Anteil des Nettoeinkommens an der Warmmiete**



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

Es zeigen sich zudem deutliche Unterschiede in Bezug auf Wohnungsgröße, Wohndauer und Miethöhe hinsichtlich der Anbieter auf dem Wohnungsmarkt. Die Wohnungen von Genossenschaften und Wohnungsbaugesellschaften sind zwar im Mittel kleiner als die der privaten Vermieter. Zudem ist die durchschnittliche Warmmiete mit 497 Euro (2013: 488 Euro) bei den Wohnungsbaugenossenschaften am niedrigsten, bei privaten Vermietern müssen dagegen durchschnittlich 680 Euro (2013: 618 Euro) bezahlt werden. Anhand dieser Zahlen wird die besondere Rolle der Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften deutlich. Sie stützen wesentlich das Segment der kleinen und mittleren Wohnungsgrößen und bieten hier im Vergleich zur Privatvermietung ein deutlich moderateres Mietniveau.

Besonders private Vermieter werden versuchen, bei Neuvermietungen entgangene Mieterhöhungen am Markt durchzusetzen. Haushalte mit einer Wohndauer von zehn Jahren zahlen in der Umfrage durchschnittlich 639,35 Euro für die Warmmiete beziehungsweise 8,71 Euro je m<sup>2</sup>. Haushalte mit einer Wohndauer von nur einem Jahr zahlen durchschnittlich 726 Euro Warmmiete beziehungsweise 10,71 Euro je m<sup>2</sup>. Die Erhöhung um zwei Euro je m<sup>2</sup>

entspricht einer Steigerung von rund 23 Prozent. Hierbei ist aber zu beachten, dass auch – teure – Neubauwohnungen den Durchschnittswert erhöhen.

Besonders schwer haben es Alleinerziehende auf dem Wohnungsmarkt. Als Zwei- bis Dreipersonenhaushalte benötigen sie Wohnungsgrößen von 40 m<sup>2</sup> bis 80 m<sup>2</sup> und stehen dabei in direkter Konkurrenz zu Paarhaushalten ohne Kinder beziehungsweise Paarhaushalten mit einem Kind. Alleinerziehende wohnen in relativ kleinen Wohnungen von 65,15 m<sup>2</sup> (2013: 71,7 m<sup>2</sup>) und weisen damit bei den Mehrpersonenhaushalten den geringsten Wert auf. Sie geben dabei überdurchschnittliche 39 Prozent (2013: 41 Prozent) ihres Haushaltsnettoeinkommens für die Miete aus. Eine weitere Gruppe, die deutlich auffällt, sind die Haushalte, die nach den abgeleiteten Einkommensverhältnissen von Armut gefährdet sind.<sup>6</sup> So konnten 247 Haushalte ermittelt werden, die dieser Gruppe zuzuordnen sind. Demnach handelt es sich besonders

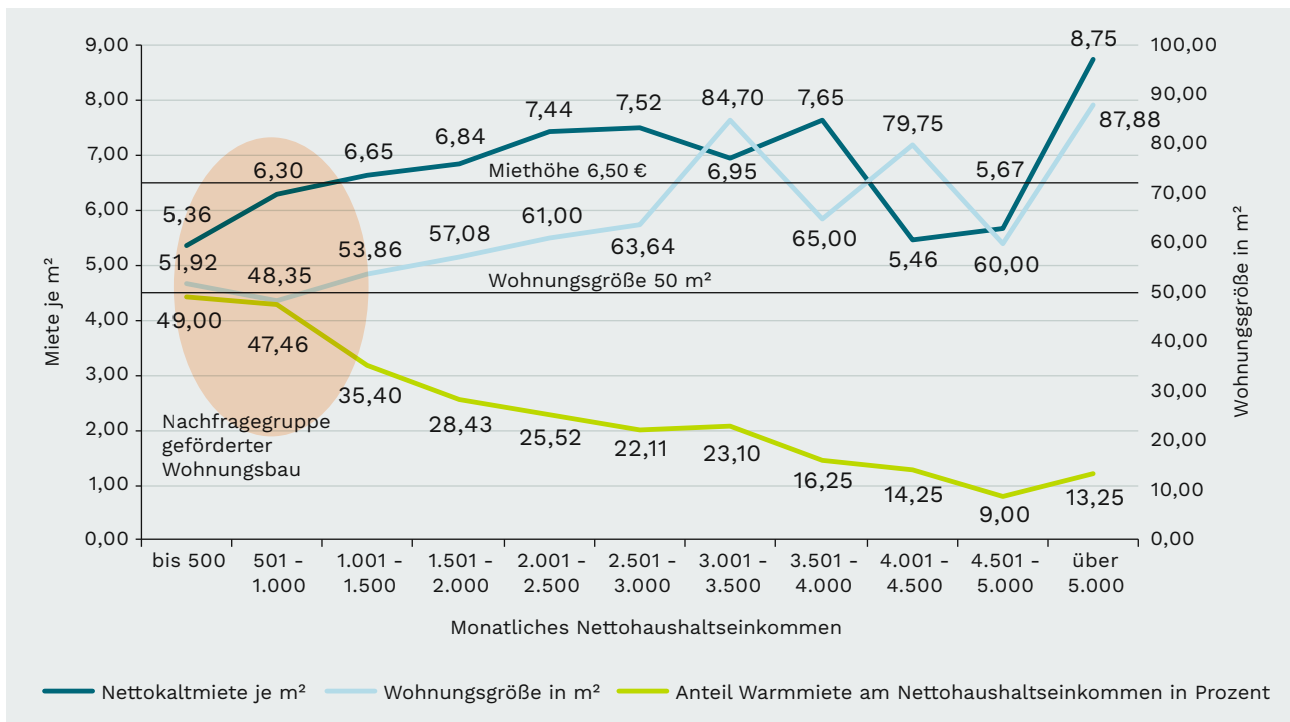
<sup>6</sup> Vgl. EU-SILC nach Haushaltstypen und Medianeinkommen.

häufig um Haushalte von Rentnern (24,3 Prozent), gefolgt von Studenten (23,5 Prozent) und Erwerbslosen (21,9 Prozent). Aber auch Arbeitnehmerhaushalte (19 Prozent) lassen sich dieser Kategorie zuordnen. Diese Gruppe unterscheidet sich in Hinsicht auf die Ausstattung mit Wohnraum sowie der Einkommensanteile, die sie für die Miete aufwenden müssen, deutlich von der Umfrage insgesamt. Im Durchschnitt wenden diese Haushalte einen Anteil des Einkommens an der Warmmiete in Höhe von 65,4 Prozent auf – wobei hier durchaus auch Transferleistungsempfänger miteinbezogen sein können. Bei den Arbeitnehmern dieser Gruppe liegt der Wert bei 55 Prozent. Die durchschnittliche Wohnungsgröße liegt bei 47,57 m<sup>2</sup> im Vergleich zu 67,05 m<sup>2</sup> insgesamt.

### Ist das bremische Wohnraumförderungsprogramm zielgruppengerecht?

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Frage, welche Haushalte in einer öffentlich geförderten Wohnung wohnen und ob sich das aufgelegte Wohnraumförderungsprogramm, was Größe und Preis angeht, am Bedarf orientiert. Mit den jetzt 977 angemeldeten Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus sind verschiedene Ziele definiert, unter anderem: „Zielgruppe der Förderung sollen auch zukünftig Haushalte mit kleineren und mittleren Einkommen sein, wobei Haushalte mit geringen Einkommen, (...) besonders berücksichtigt werden sollen.“<sup>7</sup> Im Wohnraumförderungsprogramm des Bremer Senats sind für Einpersonenhaushalte derzeit Mieten von 6,50 Euro pro m<sup>2</sup> und eine Wohnungsgröße von 50 m<sup>2</sup> vorgesehen beziehungsweise werden gefördert. Wir wollten wissen, ob mit diesen Vorgaben die Zielgruppe auch erreicht wird. Dafür haben wir aus der Befragung alle Einpersonner-Arbeitnehmerhaushalte isoliert, die mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Wohnberechtigungsschein

**Abbildung 3:**  
Situation Arbeitnehmer-Einpersonnerhaushalt auf dem Mietwohnungsmarkt



N=535 / Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

7 Bremische Bürgerschaft, Landtag, Drucksache 18/1758 vom 24.02.2015: Mitteilung des Senats vom 24. Februar 2015, Bremer Bündnis für Wohnen – 2. Wohnraumförderungsprogramm, S. 5.

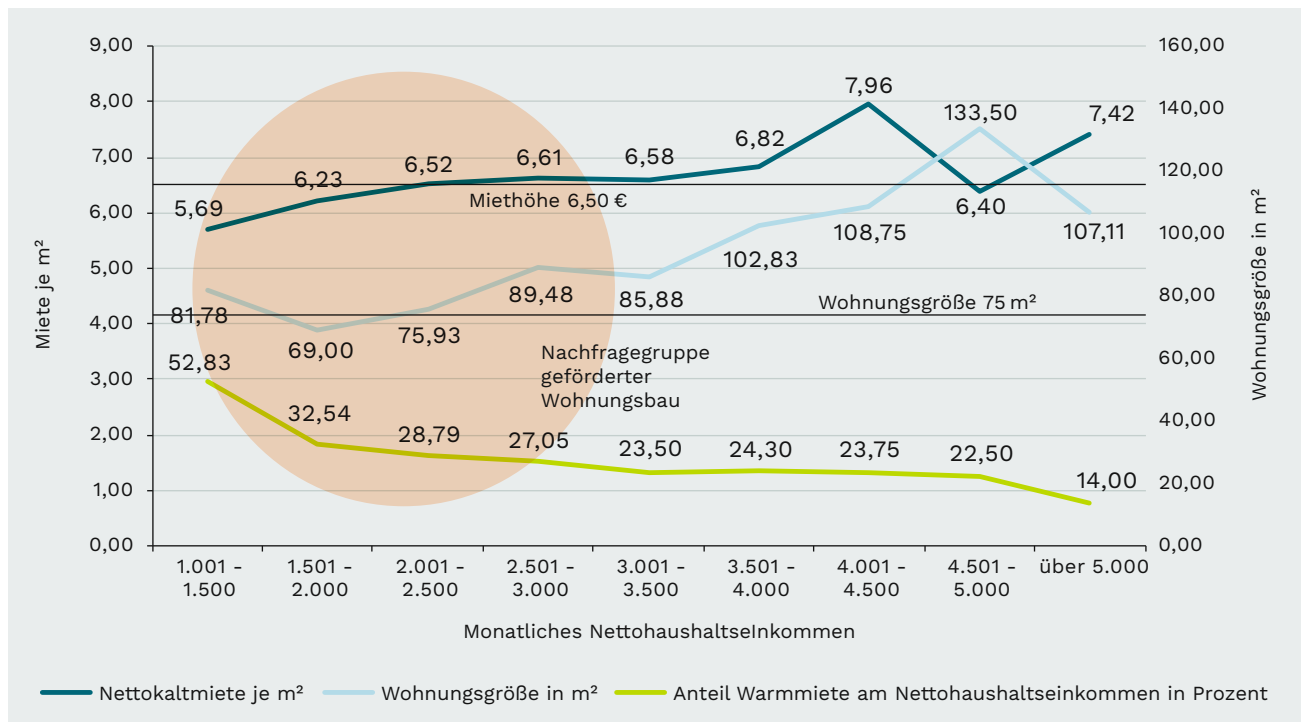


für diese geförderten Wohnungen bekämen. Dabei wird deutlich, dass die 6,50 Euro je m<sup>2</sup>, die im Neubauprogramm in der Regel verlangt werden, hart an der Belastungsgrenze entsprechender Haushalte sind.

Die Abbildung 3 zeigt, dass Arbeitnehmer mit einem Haushaltseinkommen zwischen 1.000 und 1.500 Euro aktuell im Schnitt 53 Quadratmeter bewohnen, dafür 6,50 Euro je m<sup>2</sup> bezahlen und insgesamt rund 35 Prozent ihres Haushaltseinkommens für Miete aufwenden. Sie könnten also mit dem Programm gut erreicht werden. Dagegen ist ein Arbeitnehmer, der monatlich nur bis zu 1.000 Euro zur Verfügung hat, schon heute mit Mietkosten belastet, die gut 47 Prozent dieses Einkommens ausmachen und zahlt im Schnitt 6,30 Euro pro m<sup>2</sup>. Für ihn könnte das Angebot im geförderten Wohnungsbau schon zu teuer sein.

Die gleiche Rechnung haben wir für einen Arbeitnehmerhaushalt mit einem Kind angestellt (zwei Erwachsene, ein Kind). Hier gibt es geförderte Wohnungen mit bis zu 75 Quadratmetern, ebenfalls zum Preis von 6,50 Euro pro m<sup>2</sup>. Die Abbildung 4 zeigt, dass die im Förderprogramm angebotenen Wohnungen für diese Zielgruppe gegebenenfalls zu klein sein könnten. Das Programm kann für einkommensschwächere Familien aber tatsächlich Entlastungseffekte erzielen. Mit höheren Mietansätzen im geförderten Wohnungsbau – Bausenator Lohse hat in der Presse Quadratmeterpreise bis acht Euro für vorstellbar gehalten –<sup>8</sup> würde man die niedrigen Einkommensgruppen nicht mehr erreichen.

**Abbildung 4:**  
**Situation Arbeitnehmer-Haushalt mit einem Kind auf dem Mietwohnungsmarkt**



N=106 / Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

<sup>8</sup> Vgl. Weser-Kurier vom 14.11.2015: Interview mit Bausenator Joachim Lohse. „Wir können die Aufgabe bewältigen“; [http://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-politik-wirtschaft\\_artikel,-Lohse-Wir-koennen-die-Aufgabe-bewaeltigen-\\_arid,1251660.html](http://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-politik-wirtschaft_artikel,-Lohse-Wir-koennen-die-Aufgabe-bewaeltigen-_arid,1251660.html).

## Schlussfolgerungen für eine differenzierte Wohnungsbaupolitik

Insgesamt hat die Wohnbelastungsquote in der Mieterbefragung zugenommen. Es ist also bislang nicht gelungen – auch wenn es dafür noch zu früh ist –, deutliche Effekte in Bezug auf die Miethöhe zu erzielen. Dennoch zeigt sich, dass die im Bereich des Wohnungsneubaus entwickelte Liste mit städtischen wie auch privaten Wohnbauflächen erste Impulse setzt und so dazu beiträgt, eine zielgerichtete Innenentwicklung voranzutreiben. Allerdings wird sich erst in ein paar Jahren zeigen, ob es mit der Ausweitung des Wohnungsangebots gelungen ist, die Immobilien- und Mietpreissteigerungen zu senken (sogenannte Sickereffekte). Dabei orientiert sich Bremen mit seiner Wohnungsbaupolitik durchaus an sozialen Zielsetzungen und es wurden geeignete Instrumente entwickelt, um preiswerte Mietwohnungen im Neubausegment durchzusetzen. Die getroffenen Verabredungen im „Bündnis für Wohnen“ sind dabei im Wesentlichen eingehalten worden und die erfolgten Bemühungen aller Akteure, obgleich schwieriger Rahmenbedingungen, sind anerkennenswert. Allerdings gelingt es nicht, trotz der vergleichsweise hohen Sozialwohnungsanteile (25 Prozent bei Neubauvorhaben) an den Baufertigstellungen, den jährlichen Verlust von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen durch das Auslaufen früherer Förderungen zu kompensieren. Außerdem werden bei dieser Form der Neubauförderung von Sozialwohnungen lediglich zeitlich befristete Mietpreisbindungen von 20 Jahren in privaten Wohnungsbeständen umgesetzt. Damit können kurzfristige Versorgungsziele erreicht werden, eine dauerhafte Sicherung eines preiswerten und der öffentlichen Steuerung unterliegenden Wohnungsmarktsegments wird dabei nicht erreicht. Es wäre wünschenswert, die Vorteile langfristiger Bewirtschaftungseffekte stärker wahrzunehmen. Dabei könnten öffentliche Wohnungsunternehmen im Hinblick auf Sozialverträglichkeit und des öffentlichen Interesses künftig eine



wichtigere Rolle übernehmen. Auch die Umsetzung eines kommunalen Wohnungsbauprogramms wäre vor dem Hintergrund dieser Überlegungen durchaus sinnvoll.

In diesem Zusammenhang soll auf die Übernahme der Bremer Landesbank (BLB) durch die Norddeutsche Landesbank verwiesen werden und auf die wohnungsbaupolitischen Chancen, die sich dadurch ergeben. Es ist zu erwarten, dass im Zuge des Übernahmeprozesses sowohl die Anteile der Wohnungsbaugesellschaft BREBAU, an der die BLB 48,84 Prozent der Anteile hält, als auch die Anteile an der GEWOBA, die dort zu 7,76 Prozent liegen, veräußert werden sollen. Es ist dringend geboten, die Anteile an beiden Unternehmungen für

die Kommune zu sichern und den jeweiligen bereits vorhandenen Gesellschafteranteilen hinzuzufügen. Denn so kann größerer Einfluss auf die jeweilige Bewirtschaftung der Bestände genommen werden, zumal auch wichtige Stadtentwicklungsprojekte mit ihnen verbunden sind (zum Beispiel Hafenkante in der Überseestadt).<sup>9</sup> Eine Weiterentwicklung der Geschäftstätigkeit im Sinne einer Landesentwicklungsgesellschaft, deren Aufgabe die bauliche Erschließung und wohnliche Nutzung von Flächen im Auftrag der Kommune ist, wäre dabei anzustreben. Damit könnte sowohl die Schaffung erschwinglichen Wohnraums als auch die Förderung infrastrukturell unterentwickelter Gebiete – flankiert von sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben – vorangetrieben werden.

Die Liegenschaftspolitik in Bremen orientiert sich an kaufmännischen Grundsätzen und veräußert städtische Grundstücke in der Regel im Bieterverfahren zum höchsten Gebot. Zwar wurde grundsätzlich auch die Möglichkeit sogenannter Konzeptverfahren – bei denen nicht nur der Preis bewertet wird, sondern auch die spätere Nutzung Berücksichtigung findet – vorgesehen, diese finden allerdings in der Praxis bislang keine Anwendung. Auch wird die Möglichkeit, die hohen Baulandpreise durch die Vergabe von Erbbaurechten zu reduzieren, nicht genutzt. Beides sollte künftig stärker zum Einsatz gebracht werden. Ergänzend sollte auch erneut die Möglichkeit zur Unterstützung der Eigentumbildung von Schwellenhaushalten (Miete/Eigentum) in Form einer kommunalen Eigenheimförderung geprüft werden.

Dennoch muss es gelingen, auch für die verschiedenen Zielgruppen – etwa Auszubildende, Studierende oder wissenschaftliche Mitarbeiter – attraktive und bezahlbare Wohnangebote zu entwickeln. Dabei gilt es zum Beispiel, die Entwicklung des Güldenhaus-Quartiers in der Alten Neustadt zu forcieren, aber auch rund um die Universität Flächen zu aktivieren. Weiterhin ist es unbedingt notwendig, den vielen Arbeitnehmern, die in Bremen arbeiten, aber in der Region wohnen, entsprechende Wohnangebote zu machen. Dabei ist der Zeitpunkt entscheidend, denn es ist unwahrscheinlich, Haushalte, die

bereits in der Region wohnen und die Familiengründungsphase abgeschlossen haben, wieder in die Stadt zu bekommen. So gilt es jetzt, gemeinsam mit zum Beispiel dem größten privaten Arbeitgeber der Stadt, dem Mercedes-Benz-Werk, auf den Flächen der Galopprennbahn oder der Osterholzer Feldmark, Quartiere zu entwickeln, die an die spezifischen Bedarfe angepasst sind. Dabei könnten in Dialogverfahren Erwartungen ermittelt und richtige Haus- und Wohnungstypen entworfen werden. Auch eine Infrastruktur – wie Kindergärten, deren Öffnungszeiten mit den Schichtarbeitsplänen abgestimmt sind – könnten hier zeitgleich mitentwickelt werden. Hierbei bietet sich auch die Verabredung entsprechender Kooperationsverfahren zwischen Belegschaftsvertretern, Werksleitungen und der planenden Verwaltung bei der Entwicklung und Umsetzung an. Gleichzeitig müssen Nachverdichtungspotenziale in Ortsteilen wie dem Buntentor, Walle, Hastedt oder Woltmershausen gehoben werden. Eine erweiterte Angebotsorientierung der Wohnungsbaupolitik für die mittleren Einkommensgruppen ist auch deshalb notwendig, um den sich wieder verstärkenden Trend der weiteren Umlandwanderung von Arbeitnehmerhaushalten zu begegnen.

---

<sup>9</sup> Siehe Radio Bremen vom 15. Juni 2016: Übernahme der Landesbank. Wo die BLB beteiligt ist; <http://www.radiobremen.de/politik/dossiers/blb/landesbank108.html>.

# Bremen will wachsen!

## Neuere Wachstumstrends und ihre Konsequenzen

### In aller Kürze:

„Bremen als wachsende Stadt“ – so hat die aktuelle Landesregierung 2015 ein zentrales Leitbild und Ziel dieser Legislatur formuliert. Zeitgleich haben Arbeitnehmerkammer und iaw mit einem neuen Forschungsprojekt begonnen, für Bremen differenzierte Analysen der Wachstums- und Zuwanderungsentwicklungen durchzuführen. Erste Ergebnisse zeigen, dass Bremen zwar durchaus an Einwohnern gewinnt, das Wachstum jedoch im Vergleich mit anderen Großstädten eher unterdurchschnittlich ausfällt. Die Datenanalysen machen drei Trends deutlich: Erstens wächst Bremen fast ausschließlich durch Auslandszuwanderung, zweitens hat die Abwanderung von zumeist einkommensstarken 30- bis 50-Jährigen ins Umland wieder erheblich an Dynamik gewonnen und drittens ist zuletzt auch die Zahl der Wanderungsgewinne bei den 18- bis 25-Jährigen spürbar gesunken. Eine Motivbefragung zeigt zudem, dass infrastrukturelle Aspekte für den Zuzug nach Bremen nur wenig von Bedeutung sind, wohnungsbezogene Motive dagegen bei den Gründen für einen geplanten Um- beziehungsweise Fortzug dominieren. Herausforderung für die bremische Stadtpolitik wird es sein, die Attraktivität Bremens – gerade im Vergleich zum Umland – für verschiedene gesellschaftliche Gruppen zu verbessern. Neben einer Ausdifferenzierung des Wohnungsangebotes ist hierfür die Qualität von sozialer Infrastruktur sowie einer leistungsfähigen Verwaltung, die diese Prozesse managen und unterstützen kann, von zentraler Bedeutung.

➔ **„Bremen ist eine wachsende Stadt [...] und soll auf dem Niveau vergleichbarer Großstädte weiterwachsen“.**<sup>1</sup> So steht es in der aktuellen Koalitionsvereinbarung (2015) von SPD und Grünen.

<sup>1</sup> Vgl. Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015 – 2019; Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesorganisation Bremen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Landesverband Bremen, S.40.

Unterstrichen wird diese zentrale Zielvorstellung durch Erklärungen des Bürgermeisters Carsten Sieling. Dabei ist das Wachstum der Stadt sowohl eine Zustandsbeschreibung als auch ein politisches Ziel mit vielfältigen Herausforderungen. Mit neuem Wohnungsbau und gezielter Wirtschaftsentwicklung will Bremen dafür sorgen, dass mehr Menschen nach Bremen ziehen, was unter anderem auch für die Konsolidierung des bremischen Haushalts als wichtig erachtet wird (Steuereinnahmen; Finanzierung städtischer Angebote und Infrastrukturen).

Dass Städte nach jahrelangen Bevölkerungsverlusten wieder wachsen, zeichnet sich seit einigen Jahren nicht nur in Bremen ab. Die Entwicklung der sogenannten Reurbanisierung, die als Gegenbewegung zur Suburbanisierung – also der Abwanderung ins Umland – gesehen werden kann, wird auch in der Stadtforschung seit einiger Zeit vermehrt thematisiert.<sup>2</sup> Für diesen Trend zurück in die Städte werden verschiedene Ursachen diskutiert: Neben urbanen Qualitäten und einer allgemeinen Veränderung der Lebensweisen spielt dabei vor allem der Arbeitsmarkt eine bedeutende Rolle. Studien zeigen jedoch die Vielschichtigkeit und Diversität der ablaufenden Prozesse. Re- und Suburbanisierung, Wachstum und Schrumpfung von Städten oder von Stadtteilen laufen mitunter parallel und in einem engen räumlichen Kontext ab.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Vgl. Brake, K./Herfert, G. (Hrsg.): Reurbanisierung, Materialität und Diskurs in Deutschland, Januar 2012.

<sup>3</sup> Vgl. Fricke, A./Siedentop, S./Zakrzewski, P. (Hrsg.): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen, Hannover 2015; Adam, Brigitte et al.: Divergenzen und Konvergenzen in Großstadtregionen – kleinräumige Analysen. BBSR-Analysen KOMPAKT 01 / 2015.

Außerdem zeigt sich, dass nicht alle Städte gleich stark wachsen. So weist Bremen im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten zwischen 2011 und 2015 mit 2,5 Prozent ein unterdurchschnittliches Wachstum auf. Berlin, München oder Frankfurt liegen im selben Zeitraum mit Wachstumsraten von rund sechs bis acht Prozent deutlich vorn. Unangefochten an der Spitze rangiert die Stadt Leipzig mit einem Wachstum von fast zehn Prozent.<sup>4</sup>

Bremen hat sich bis vor Kurzem kaum mit den zu beobachtenden Entwicklungstrends der Reurbanisierung und des Wachstums beschäftigt. Es fehlte an aussagefähigen und belastbaren Befunden, um diesen Trend und die daraus resultierenden Handlungserfordernisse sichtbar zu machen. Dies bezieht sich auf die Kernbereiche städtischen Lebens, Arbeitens und der Daseinsvorsorge: Arbeits- und Wohnungsmarkt, Verkehr und Mobilität sowie soziale Infrastruktur (Kitas, Schulen etc.) und Nahversorgung. Von zentraler Bedeutung sind für Bremen vor allem die Bewahrung und Steigerung der Attraktivität der Stadt für den Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte sowie die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern aus anderen Ländern in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt.

Aus diesen Gründen und zeitgleich mit der Positionierung der neuen Landesregierung haben Arbeitnehmerkammer und iaw 2015 beschlossen, mit einem neuen Forschungsprojekt das Thema „Wachsende Stadt“ intensiver zu betrachten.

Im Rahmen des Vorhabens „Bremen als wachsende Stadt“ wurde eine umfassende Analyse der Wachstums- und Wanderungsentwicklungen durchgeführt, um hieraus Handlungsbedarfe für verschiedene Politikfelder abzuleiten. Erste Befunde der iaw-Analysen waren unter anderem am 16.01.2017 auf der Titelseite des Weser-Kuriers mit der Schlagzeile: „(...) Wachsende Stadt: Rot-grünes Projekt kann Abwanderung ins Umland nicht stoppen“,

---

Von zentraler Bedeutung sind für Bremen vor allem die Bewahrung und Steigerung der Attraktivität der Stadt für den Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte sowie die Integration von Zuwanderern.“

nachzulesen. Was war zwischen dieser aktuellen Einschätzung und den optimistischen Annahmen aus der Analyse der bis Ende 2013 verfügbaren Daten geschehen? Aus der Entwicklung bis 2013 ließ sich vorsichtig ein Trend für die Stadt Bremen als eine wachsende Stadt ablesen. Zwei Jahre später – mit einem aktualisierten und sehr viel differenzierteren Blick auf den Entwicklungsgang – lassen sich viel fundiertere Aussagen treffen. Gemessen am Ziel, die Umlandwanderung zu stoppen und möglichst gut qualifizierte und einkommensstarke Einwohner zu gewinnen, ergeben sich eher ernüchternde Befunde. Basis hierfür sind die vom iaw durchgeführten Datenanalysen, Sonderauswertungen und eine eigene Erhebung, auf die im Folgenden kurz eingegangen wird.

## Zuwanderungstrends nach Bremen

Ein wesentlicher Aspekt städtischen Bevölkerungswachstums bei anhaltend niedrigen Geburtenraten in Bremen<sup>5</sup> sind Hinzugewinne durch Wanderungsüberschüsse. Daher wurden durch das iaw Wanderungstrends der Stadt Bremen differenziert nach Herkunftsgebieten sowie Altersklassen und Staatsangehörigkeiten untersucht.

Die Wanderungsentwicklungen im betrachteten Zeitraum (2000 – 2015) lassen sich in zwei Phasen unterteilen. Die erste Phase von 2000 bis 2009/2010 war dadurch gekennzeichnet, dass die Bevölkerung der Stadt Bremen vornehmlich durch Wanderungsüberschüsse aus Binnenfernwanderungen<sup>6</sup> gewachsen ist und sich das Wanderungsdefizit gegenüber dem niedersächsischen Umland deutlich reduziert hat. Bei den Auslandswanderungen war eine Entwicklung hin zu einer ausgeglichenen Wanderungsbilanz zu beobachten.

---

<sup>5</sup> Die Geburtenrate der Stadt Bremen steigt seit 2011 (1,24) wieder deutlich an und erreichte 2015 mit 1,46 das höchste Niveau seit 1972. Trotz dieser Entwicklung ist städtisches Bevölkerungswachstum in Bremen – nicht wie in anderen Städten, die zum Teil deutlich höhere Geburtenraten aufweisen – zurzeit nur durch Wanderungsgewinne möglich, weshalb der Analyse der Wanderungsbewegungen ein besonders hoher Stellenwert zukommt.

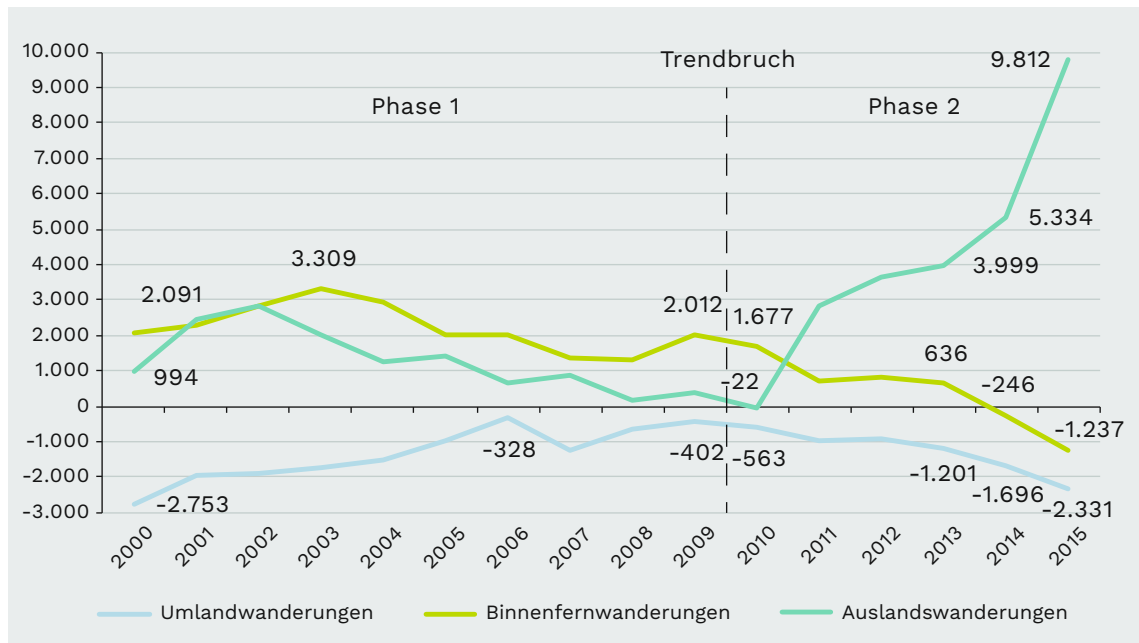
<sup>6</sup> Mit Binnenfernwanderungen sind die Wanderungsverflechtungen zwischen Bremen und dem übrigen Bundesgebiet, ohne die zum stadtbremischen Umland gehörigen niedersächsischen Gemeinden, gemeint.

---

<sup>4</sup> Eigene Analyse (iaw 2016).



**Abbildung 1:**  
Wanderungssaldo der Stadt Bremen nach Herkunfts- und Zielgebieten (2000 – 2015)



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen (2016), eigene Berechnung, eigene Darstellung (iaw 2017)

Seit 2009 / 2010 haben sich die Wanderungsdynamiken allerdings deutlich verändert: Die Abwanderung ins Umland nimmt wieder deutlich zu und erreichte 2015 das Niveau von 2000. Auch der Saldo der Binnenfernwanderungen fiel erstmals seit 1986 wieder in den negativen Bereich. Demgegenüber sind Bevölkerungszugewinne aus Auslandszuwanderungen deutlich angestiegen (siehe Abbildung 1). Seit 2014 basiert Bremens Bevölkerungswachstum ausschließlich auf Zuwanderungen aus dem Ausland.

Der starke Anstieg des Auslandswanderungssaldos lässt sich einerseits durch den höheren Zuzug von Geflüchteten erklären. So hat sich beispielsweise die Wanderungsbilanz Bremens gegenüber Syrien stark erhöht. 2010 lag der Saldo noch bei 39, 2015 bei 3.513 Menschen. Andererseits hatte Bremen seit 2010 auch gegenüber europäischen Nicht-EU-Ländern (vor allem den Balkanstaaten) und den EU-28-Staaten, hier insbesondere einzelnen (süd-) osteuropäischen Ländern, erhebliche Wanderungszugewinne zu verzeichnen (EU-28-Saldo 2010: 456 Einwohner, EU-28-Saldo 2015: 2.656 Einwohner).

Die negative Entwicklung des Binnenwanderungssaldos lässt sich zu großen Teilen auf den Rückgang von Wanderungsgewinnen Bremens gegenüber

Niedersachsen erklären. Aus den nicht zum Bremer Umland zugehörigen niedersächsischen Gemeinden waren im Analysezeitraum konstant Wanderungsüberschüsse zu verzeichnen. Diese haben sich seit 2010 drastisch reduziert (Saldi: 2010: +1.291 Einwohner, 2015: +142 Einwohner). Der Einbruch des Binnenfernwanderungssaldos ist insbesondere auf die rückläufigen Zugewinne in der Altersgruppe der 18-25 Jährigen, den sogenannten Bildungswanderern (Ausbildung, Studium), zurückzuführen. Der innerdeutsche Wanderungssaldo in dieser Altersgruppe wies 2010 noch einen Wanderungsüberschuss von etwa 2.171 Einwohnern aus, 2015 waren es nur noch 587. Auffällig ist auch die Entwicklung bei den 30- bis 50-Jährigen. In dieser Altersgruppe sind die Wanderungsverluste seit 2010 kontinuierlich angestiegen.

Der Vergleich der Bremer Entwicklung mit ausgewählten Referenzstädten (Nürnberg, Dortmund, Leipzig, Hannover, Oldenburg) zeigt gewisse Gemeinsamkeiten auf. Dazu zählen insbesondere der Anstieg der Auslandszuwanderung und der Umlandwanderung in den 2010er-Jahren. Auch lassen sich für eine Vielzahl an Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern ab 2014 negative Gesamtwanderungssalden bei der deutschen Bevölkerung feststellen. Diese Trends schlagen sich in der Stadt Bremen besonders stark nieder.



Das zunehmend ambivalente Wanderungsverhältnis Bremens zu Niedersachsen fällt im Vergleich zu den Städten Hannover und Oldenburg auf. Im Gegensatz zu Bremen haben die Wanderungsgewinne dieser Städte gegenüber Niedersachsen in den vergangenen Jahren zugenommen. Auch in Bezug auf das übrige Bundesgebiet<sup>7</sup> kann Bremen im Vergleich zu den betrachteten Referenzstädten in den vergangenen Jahren keine positiven Wanderungssalden mehr erzielen.

### Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit

Im Kontext des Themas „Wachsende Stadt“ kommt der Entwicklung der Beschäftigung und des breitmischen Arbeitsmarktes sowie der Arbeitslosigkeit eine wichtige Bedeutung zu.

Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) am Arbeitsort in der Stadt Bremen ist mit einem Zuwachs von 16.300 Stellen (+ 6,7 Prozent), zwischen 2011 und 2015, deutlich angestiegen. Davon entfielen 5.260 Stellen (32,2 Prozent) auf ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Zum Vergleich: Auf Bundesebene wuchsen die SVB am Arbeitsort in diesem Zeitraum um 7,4 Prozent. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne deutsche Staatsangehörigkeit machten hier einen Anteil von 40,1 Prozent aus.<sup>8</sup> Im Mittel der 15 größten deutschen Städte hat

sich der Arbeitsmarkt allerdings zwischen 2011 und 2015 erheblich dynamischer als in Bremen entwickelt (+ 9,9 Prozent).<sup>9</sup>

Der Anstieg der SVB am Arbeitsort in der Stadt Bremen beruhte auf Zuwächsen im Dienstleistungsbereich, welcher zwischen 2011 und 2015 um 10,1 Prozent (+ 18.429 Stellen) gewachsen ist. Das produzierende Gewerbe hingegen schrumpfte in diesem Zeitraum um 3,4 Prozent (-2.102 Stellen). Innerhalb der Stadt verortete sich das Stellenwachstum weitestgehend in den Stadtteilen mit überregional profilierten Gewerbegebiete (Häfen, Neustadt, Woltmershausen, Hemelingen) sowie in den Stadtteilen Burglesum, Schwachhausen und Walle (Stadtentwicklungsgebiet Überseestadt).

Die Zahl der SVB am Wohnort hat sich zwischen 2011 und 2015 ebenfalls erhöht. Der Anstieg betrug hier 15.175 Stellen (+ 8,5 Prozent). Für den Zeitraum 2013 bis 2015<sup>10</sup> können die Zuwächse hier nach Berufsabschlüssen differenziert werden. 25,9 Prozent der neuen SVB am Wohnort waren ohne Abschluss, 40,9 Prozent hatten einen anerkannten Berufsabschluss und 33,2 Prozent einen akademischen Abschluss. Differenziert man hier im Weiteren nach Stadtteilen, verschärft die Wohnortwahl der SVB die Bildungssegregation. So wiesen Stadtteile mit hohem Akademikeranteil auch die höchsten Zuwächse bei SVB mit akademischer Bildung auf (siehe Schwachhausen + 78,9 Prozent). Stadtteile mit geringem Akademikeranteil konnten nur eingeschränkt von dem Anstieg profitieren (siehe Blumenthal + 7,2 Prozent).<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Jeweils mit Ausnahme des direkt angrenzenden Bundeslands.

<sup>8</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Bremen (2016); Statistisches Bundesamt (2017); eigene Berechnung iaw (2017).

<sup>9</sup> Eigene Berechnung iaw (2017): So verzeichneten Frankfurt, Stuttgart, München, Berlin und Leipzig Wachstumsraten der SVB am Arbeitsort zwischen 10 und 15 Prozent. In Duisburg, Essen, Düsseldorf und Dortmund war das Beschäftigungswachstum geringer als in Bremen.

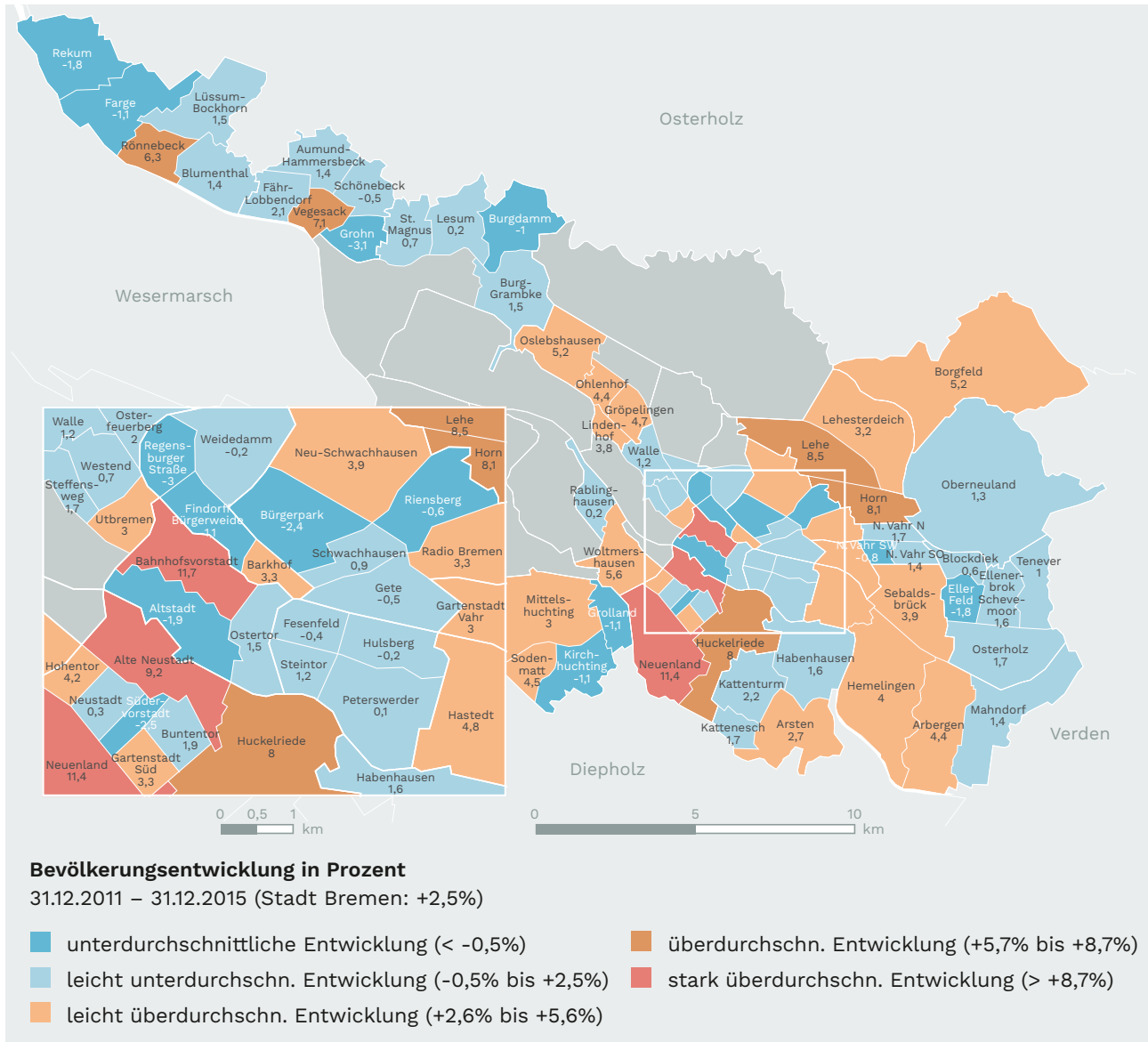
<sup>10</sup> Die Daten für die Differenzierung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort nach Berufsabschluss liegen nur für den Zeitraum Juni 2013 bis Juni 2015 vor.

<sup>11</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2016): Beschäftigungsstatistik, Stand Mai 2015, Sonderauswertung für das iaw, eigene Berechnung iaw (2017).

Die Zahl der Arbeitslosen hat sich zwischen 2011 und 2015 nur leicht reduziert (-1,2 Prozent). Deutlich wird eine große Diskrepanz zwischen der Entwicklung bei deutschen Staatsangehörigen (-2.234 Arbeitslose; Verringerung um 10,7 Prozent) und bei

Ausländern (+ 1.912 Arbeitslose; Anstieg um 28,9 Prozent).<sup>12</sup> Mit dieser Entwicklung liegt die Stadt Bremen im bundesdeutschen Durchschnitt, schneidet aber im Vergleich zu den beiden anderen Stadtstaaten schlechter ab.<sup>13</sup>

**Abbildung 2:**  
Bevölkerungsentwicklung der Stadt Bremen auf Ortsteilebene zwischen 2011 und 2015



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung (iaw 2017), Kartografie: Geoinformation Bremen (2015); Bundesamt für Kartografie und Geodäsie (2015), Datengrundlage: Statistisches Landesamt Bremen (2016)

<sup>12</sup> Beispielsweise stieg die Zahl der Arbeitslosen, die aus Ländern der EU-Osterweiterung stammten zwischen 2011 und 2015 um 173%. Bei Arbeitslosen aus nichteuropäischen Asylherkunftsländern betrug der Anstieg 193% und bei Arbeitslosen aus GIPS-Staaten 80%.

<sup>13</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2016): Migrations-Monitor Arbeitsmarkt Oktober 2016, Hannover; Statistisches Landesamt Bremen (2016); eigene Berechnung iaw (2017).



### Wachstums- und Schrumpfungstrends im Stadtgebiet

Zwischen 2011 und 2015 wuchs die Bevölkerung der Stadt Bremen um 2,5 Prozent. Die Abbildung 2 veranschaulicht, wie ungleich sich das Wachstum innerhalb der Stadt verteilte. Insgesamt 15 Ortsteile haben in diesem Zeitraum sogar an Bevölkerung verloren. Stärkste Gewinner unter den Ortsteilen mit mindestens 1.000 Einwohnern sind Neuenland mit +11,4 Prozent sowie die Bahnhofsvorstadt (+11,7 Prozent) und die Alte Neustadt (+9,2 Prozent). Das starke Wachstum dieser beiden zentralen Ortsteile deutet auf einen Trend zur Reurbanisierung. Ortsteile mit einem Wachstum von über acht Prozent sind Horn und Lehe, die von der Nähe zur Universität und hoher Bautätigkeit im Untersuchungszeitraum profitierten. Viele Ortsteile mit einer unterdurchschnittlichen Entwicklung befinden sich in Bremen-Nord, allen voran der Ortsteil Grohn mit einem Bevölkerungsrückgang von 3,1 Prozent. Ohne Auslandszuwanderung, insbesondere im Jahr 2015, wäre der Bremer Norden weiter geschrumpft. Der neu entstandene Ortsteil Überseestadt durchbrach zwar 2015 erstmals die 1.000-Einwohner-Marke, ist mit einem Wachstum von über 400 Prozent im Untersuchungszeitraum aber nicht mit dem Rest Bremens vergleichbar und wurde daher in der Analyse nicht berücksichtigt.

Die Untersuchung des Wachstums in Bremen geht über die reine Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung hinaus. In Anlehnung an die Methodik des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) wurden im Untersuchungszeitraum auch die Entwicklungen des Gesamtwanderungssaldos, der SVB am Wohnort, der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und der Arbeitslosenziffer analysiert und zu einem Trendindex zusammengefasst. Vorläufige Ergebnisse: Es gibt Wachstumszentren, die in allen Indikatoren eine positive Entwicklung durchliefen, Beispiele sind die Alte Neustadt oder die Bahnhofsvorstadt. Dagegen sieht man sich in einigen Ortsteilen des Stadtteils Gröpelingen mit einer negativen Entwicklung des Arbeitsmarktes bei ansonsten positiven Entwicklungstrends konfrontiert. Auch gibt es „gesättigte“ Ortsteile mit hohem Mietpreinsniveau, die im Untersuchungszeitraum keinen Bevölkerungszuwachs erzielten, jedoch einen hohen Rückgang der Arbeitslosigkeit aufwiesen (Fesenfeld, Bürgerweide).

### Wanderungsmotive

Was motiviert Menschen, ihren Wohnsitz nach Bremen zu verlagern? Und wie viele erwägen aus welchen Gründen einen Um- oder Fortzug? Gibt es Unterschiede nach sozioökonomischen Merkmalen? Für die politische Steuerung einer wachsenden Stadt sind Antworten auf diese Fragen zentral. Doch während in einzelnen Großstädten Bürgerbefragungen zum Thema der Zuzugs- und Fortzugsmotive bereits längere Tradition oder in den vergangenen Jahren Einzug gehalten haben, gibt es in Bremen zu dieser Thematik bisher wenige Informationen.

Im Rahmen der im Jahr 2016 stadtweit durchgeführten Mieterumfrage der Arbeitnehmerkammer Bremen konnten dank der Zusammenarbeit mit dem Statistischen Landesamt erstmals auch Fragen zum Wanderungsverhalten der Bürgerinnen und Bürger integriert werden. Auch wenn die Ergebnisse aufgrund der geringen Stichprobengröße und des Fokus auf zugezogene Mieter und Mieterinnen nicht repräsentativ sind,<sup>14</sup> so geben die Befunde doch erste Hinweise auf Wanderungsmotive in der Stadt Bremen. Mithilfe einer regelmäßigen stattfindenden

<sup>14</sup> So sind in den Antworten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem Zuzug nach Bremen nach 2010 überrepräsentiert. Bei Auslandszuwanderern und Auslandszuwanderinnen dominieren dagegen Zuzüge vor dem Jahr 2000.

Befragung aller Zu- und Fortziehenden wäre es möglich, die nachfolgend formulierten Hypothesen zu überprüfen und im Sinne von konkreten Handlungsempfehlungen für die politische Steuerung auszugestalten.

Die Ergebnisse der Befragung lassen sich in vier Teilbereiche untergliedern: So thematisierte eine erste Frage den vorherigen Wohnort. Hierbei gab die Mehrzahl der Befragten (ca. 50 Prozent) an, aus anderen Regionen Deutschlands mit Ausnahme von Niedersachsen nach Bremen gezogen zu sein. Aus dem Ausland nach Bremen zugewanderte Menschen bildeten mit etwa 30 Prozent die zweitgrößte Gruppe. Zugezogene aus dem Umland oder aus Niedersachsen machten zusammen die übrigen 20 Prozent aus. Bei Kontrolle von sozioökonomischen Variablen fällt auf, dass insbesondere Zugezogene aus dem Umland oder dem sonstigen Niedersachsen überdurchschnittlich hohe Einkommen erzielen und qualifiziert sind.

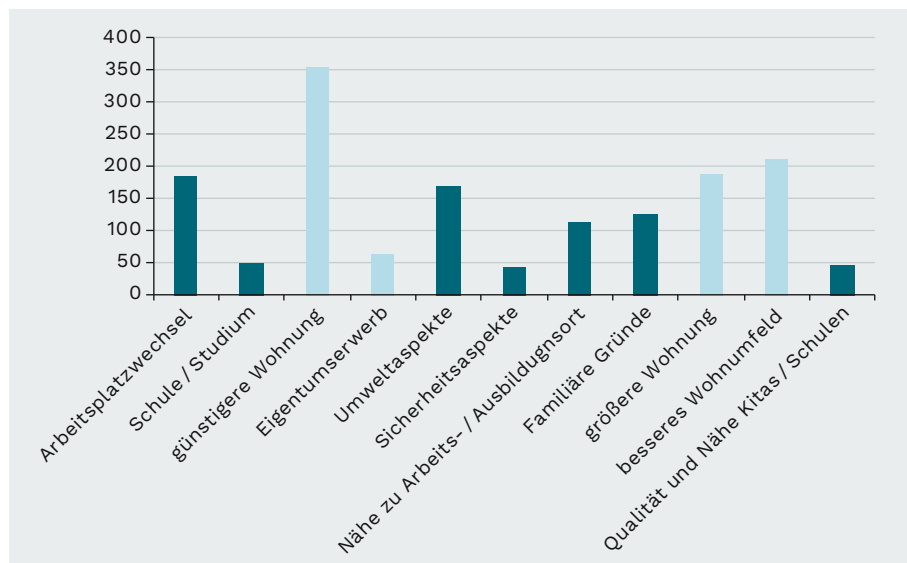
Die zweite Frage behandelte die Gründe für den Zuzug nach Bremen. Zwei Einzelaspekte wurden hier am häufigsten genannt: zum einen berufsbeziehungsweise ausbildungsbezogene Zuzüge und zum anderen familiäre Gründe. Infrastrukturelle

Motive (beispielsweise medizinische Versorgung, ÖPNV, Kultur-, Freizeit- und Einkaufsangebot) waren dagegen tendenziell weniger von Bedeutung. Wohnungsbezogene Aspekte und die Qualität beziehungsweise Nähe zu Schulen und Kindertagesstätten sind als Zuzugsgrund kaum von Relevanz.

Drittens sollten die Befragten angeben, ob sie einen Umzug planen und wenn ja, wohin. Etwa die Hälfte gab dabei an, dass ein Umzug geplant sei. Mehr als ein Drittel derjenigen mit Umzugsplänen favorisiert einen Wohnortwechsel ins Umland, weitere 20 Prozent in übrige Gebiete Niedersachsens. Alarmierend für Bremen ist, dass nur etwa jeder Fünfte innerhalb Bremens umziehen möchte. Die Kontrolle sozioökonomischer Variablen zeigt zudem, dass Menschen, die einen Umzug ins Umland planen, überdurchschnittlich hohe Einkommen haben.

In einer vierten Frage wurden Gründe für den geplanten Fortzug erfasst. Aus Abbildung 3 lässt sich die Vielzahl an verschiedenen Motiven entnehmen. Als zentrale Punkte haben sich wohnungsbezogene Motive herausgestellt (hellblaue Säulen). Die Überprüfung sozioökonomischer Variablen macht deutlich, dass Menschen, die einen Fortzug wegen Eigentumserwerb, der Qualität von Kitas und

**Abbildung 3:**  
**Fortzugsmotive**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Ergebnisse der Mieterumfrage 2016; Mehrfachnennung möglich, n=1.572

---

## „Es zeigt sich deutlich, dass insbesondere die Gruppe der gut verdienenden 30- bis 50-Jährigen Bremen wieder verstärkt Richtung Umland verlässt.“

Schulen angeben, überdurchschnittlich qualifiziert sind und vergleichsweise hohe Einkommen erzielen. Ferner zeigt sich, dass die Aspekte „größere Wohnung“ und „Qualität und Nähe zu Kindertagesstätten und Schulen“ vor allem bei Haushalten mit Kindern benannt werden. Pensionäre geben dagegen überdurchschnittlich oft familiäre Gründe oder die Suche nach einer günstigeren Wohnung an.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten: *Erstens* spielen infrastrukturelle Motive für den Zuzug nach Bremen gerade im Vergleich zu den Motivbefragungen anderer Städte eine untergeordnete Rolle. *Zweitens* wird das ambivalente Verhältnis zum Umland deutlich: Viele Bremerinnen und Bremer erwägen einen Umzug ins Umland, die Fortziehenden verfügen über ein überdurchschnittlich hohes Einkommen. Und *drittens* deutet sich an, dass der Wohnungsmarkt und das Wohnumfeld wesentliche Gründe für Fortzugspläne darstellen.

### Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Bremen ist eine wachsende Stadt, jedoch mit sehr unterschiedlich ausgeprägten räumlichen Wachstumsschwerpunkten. Das Bevölkerungswachstum basiert im Wesentlichen auf Auslandszuwanderungen. Hierdurch werden die wieder ansteigenden Wanderungsverluste Bremens gegenüber dem niedersächsischen Umland und dem restlichen Bundesgebiet ausgeglichen.

Die Entwicklungen der Wanderungstrends und die Ergebnisse der Motivbefragung bergen hohe Risiken für die Stadt Bremen. Es zeigt sich deutlich, dass insbesondere die Gruppe der gut verdienenden 30- bis 50-Jährigen Bremen wieder verstärkt Richtung Umland verlässt. Darüber hinaus erreichen die Zugewinne bei den 18- bis 25-Jährigen (Bildungswanderer) nicht mehr das Niveau der vergangenen

Jahre. Die neuen Träger des Bevölkerungswachstums, das zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenstatistik, haben zum Teil Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt und bedürfen besonderer Aufmerksamkeit. Dies gilt zukünftig umso stärker für Geflüchtete, die sich neben den persönlichen Herausforderungen eines Neustarts in Bremen auch noch mit zahlreichen institutionellen Barrieren konfrontiert sehen. Erforderliche Maßnahmen betreffen Angebote zur sprachlichen Förderung, zur Fort- und Ausbildung oder eine zeitnahe Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen.

Die kleinräumige Analyse der Wachstumstrends in Bremen lässt die These zu, dass der Wohnungsmarkt in vielen zentrumsnahen Wohnlagen wie Schwachhausen oder Findorff sehr angespannt ist und weiteres Bevölkerungswachstum dadurch ausbleibt. Auch die verstärkte Abwanderung der 30- bis 50-Jährigen ins Umland könnte unter anderem durch Angebotsdefizite auf dem Bremer Wohnungsmarkt bedingt sein.

Neben der Bereitstellung von Wohnraum für verschiedene Zielgruppen sind das Angebot und die Qualität von sozialer Infrastruktur und eine leistungsfähige Verwaltung von zentraler Bedeutung. Dies belegt eine im Januar 2017 von Radio Bremen veröffentlichte Umfrage. Dabei sind die Qualität der Schulen und das Betreuungsangebot insbesondere für Familien, die Bremen in Richtung Umland verlassen (wollen), wichtige Entscheidungskriterien. Dies wird auch durch die Motivbefragung der Mieterinnen und Mieter in Bremen unterstützt.

Wichtig für Bremen sind nun fundiertere Untersuchungen der skizzierten Entwicklungen. Hierzu gehört auch die Ermittlung von Zu- und Fortzugsmotiven sowie die Einordnung der Attraktivität von Bremen als Wohn- und Arbeitsort. Darauf aufbauend bedarf es einer zielgruppen- und umsetzungsorientierten Handlungsstrategie. Neben den Herausforderungen, die sich aus den Integrationsanforderungen der Auslandszuwanderung ergeben, braucht es dringend Ansätze, um dem Fortzug der gut ausgebildeten und verdienenden Bürgerinnen und Bürger entgegenwirken zu können. Das Ausbleiben von jüngeren Zuwandernden erfordert wiederum andere Reaktionen, um deren Ansprüche an ein attraktives, innovatives und kreatives Umfeld zu berücksichtigen.

---



Thomas Schwarzer

# Bremen braucht eine familienpolitische Strategie

## In aller Kürze:

Um die strukturelle Rücksichtslosigkeit gegenüber Familien auf den Arbeitsmärkten und in den Unternehmen zu verringern, hat die Bundesregierung in den vergangenen zehn Jahren eine nachhaltige Familienpolitik forciert. Sie beruht auf drei Schwerpunkten: Geld, Zeitpolitik und Ausbau der Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur. Ist für die Geldleistungen an Familien vor allem die Bundespolitik zuständig, müssen die Bundesländer die Infrastruktur für Familien ausbauen. Aber auch die (regionalen) Unternehmen und Verwaltungen sind in der Pflicht. Sie müssen Müttern und Vätern durch flexible Arbeitszeitregelungen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen. Im Bundesland Bremen wurde, trotz der Haushaltsnotlage, massiv in den Ausbau von Krippen- und Kitaplätzen investiert. Dennoch liegt Bremen, im Vergleich mit den (westdeutschen) Bundesländern, vor allem jedoch mit Berlin und Hamburg, auf einem hinteren Platz. Und genau zu dem Zeitpunkt, als bereits im dritten Jahr in Folge wieder erheblich mehr Kinder in Bremen leben, sich wieder mehr Frauen und Männer für Kinder entscheiden und Mütter mit Kindern unter drei Jahren – durch den Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz – viel häufiger schon früh wieder erwerbstätig sind, verlangsamt sich der Krippenausbau. Um diesen Entwicklungen nicht weiter hinterherzulaufen, braucht Bremen eine breiter angelegte familienpolitische Strategie: mit regelmäßigen Elternbefragungen zu ihrem Bedarf, einem Familien-Monitoring und einer abgestimmten Sozial-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik.

➔ Der deutsche Wohlfahrtsstaat galt bis zur Jahrtausendwende, im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, als relativ konservativ.<sup>1</sup> Es dominierte noch immer die Orientierung am männlichen Ernährermodell. Insbesondere durch das Ehegattensplitting sowie die Regelungen der

Sozial- und Rentenversicherung lag eine traditionelle Arbeitsteilung in ehelichen Lebensgemeinschaften nahe – mit entsprechend negativen Erwerbsanreizen für verheiratete Frauen und insbesondere für Mütter.<sup>2</sup>

Im vergangenen Jahrzehnt wurde die Familienpolitik in Deutschland dann grundlegend reformiert. Die von Renate Schmidt vorbereiteten und durch Ursula von der Leyen durchgesetzten Reformen, wie das Elterngeld und der Ausbau der Krippenbetreuung, förderten eine nachholende Integration von Müttern in den Arbeitsmarkt. Genau betrachtet, waren es vor allem vier Reformphasen und Reformschritte, deren Wechselwirkungen sich im vergangenen Jahrzehnt gegenseitig verstärkt haben:

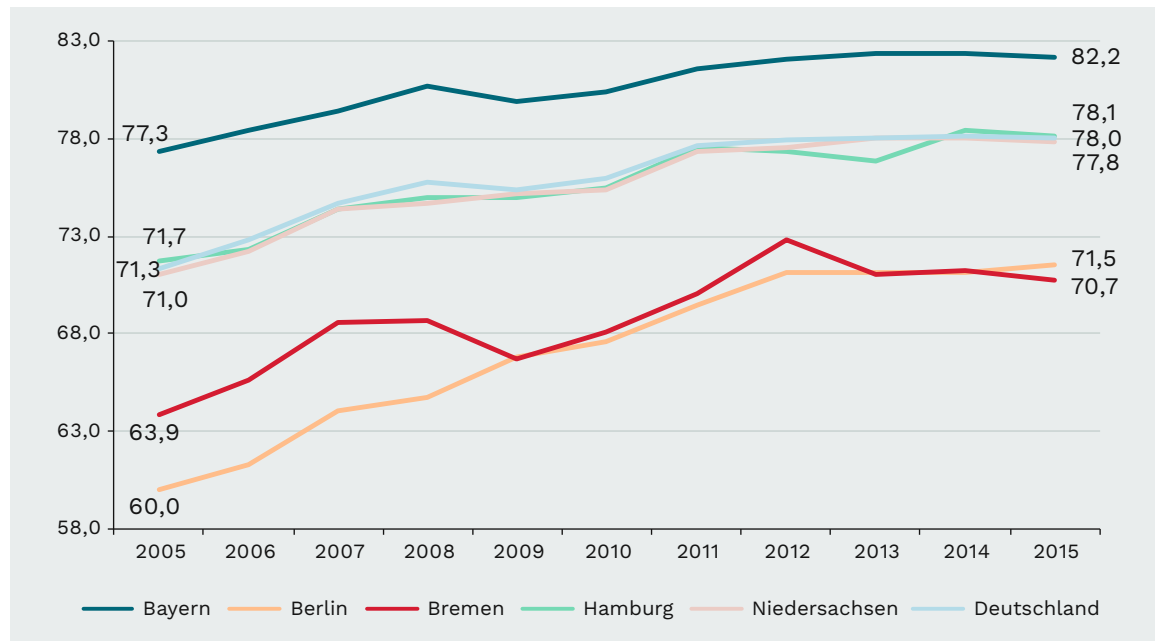
- ▶ der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz im Jahr 1996 für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr sowie das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) aus dem Jahr 2001;
- ▶ das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) aus dem Jahr 2004 sowie die Einführung des Elterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) im Jahre 2006;
- ▶ die Neufassung des Unterhaltsrechts im Jahr 2008 mit dem Signal, dass die Ehe Frauen keine lebenslange Versorgung mehr garantiert wie in der Vergangenheit (nacheheliche Solidarität). Bei einer Scheidung droht eine Gefährdung durch Armut, sofern durch eine eigene Erwerbstätigkeit nicht die Existenz gesichert werden kann.
- ▶ das Kinderförderungsgesetz (KiföG) zum Ausbau der Tagesbetreuung für unter dreijährige Kinder aus dem Jahr 2008 und der Rechtsanspruch für Kinder dieser Altersgruppe seit 2013.

1 Vgl. Esping-Andersen (1999).

2 Vgl. Bonin u. a. (2013).



**Abbildung 1:**  
Erwerbstätigenquote Männer 2005 bis 2015



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016)

Diese Reformen, darunter vor allem das Elterngeld, gelten als Bruch mit der traditionellen (west-)deutschen Familienpolitik.<sup>3</sup> Das vorherige, sogenannte Erziehungsgeld wurde noch als „Aufwertung von (privaten) Erziehungsleistungen“ verstanden und konnte für zwei Jahre beantragt werden. Dagegen wurde das neue Elterngeld als „Lohnersatzleistung“ angelegt und lediglich verkürzt für 12 bis 14 Monaten gewährt, um eine zügigere Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu fördern. Außerdem wurden durch die sogenannten „Partnermonate“ erstmals auch finanzielle Anreize für Väter eingeführt, wenn sie ihre Erwerbsarbeit unterbrechen und sich zumindest für zwei Monate um Kinder und Familie kümmern.

### Entwicklung der Erwerbsquoten und der Erwerbsmuster in Deutschland und Bremen

Die aktuelle familienpolitische Strategie zielt vor allem darauf, nicht allein die Erwerbstätigenquote der Frauen und insbesondere der Mütter weiter zu erhöhen. Erhöht werden soll möglichst auch die wöchentliche Arbeitszeit der Mütter und im Gegenzug sollen die überwiegend in Vollzeit erwerbstätigen Väter ihre Arbeitszeit reduzieren. Doch entwickelt sich in einer Großstadt wie Bremen die Arbeitsteilung der Familien in diese Richtung? Und gibt es überhaupt gesicherte regionale Daten, um diese Entwicklungen in Bremen zu beurteilen und dann politisch entsprechend zu beeinflussen?

In Deutschland sind immer mehr Menschen zwischen 15 und 65 Jahren aktiv in den Arbeitsmarkt integriert. So stieg in den vergangenen zehn Jahren der Anteil der Erwerbstätigen um fast zehn Prozentpunkte von 65,5 Prozent im Jahr 2005 auf 74 Prozent im Jahr 2015.<sup>4</sup>

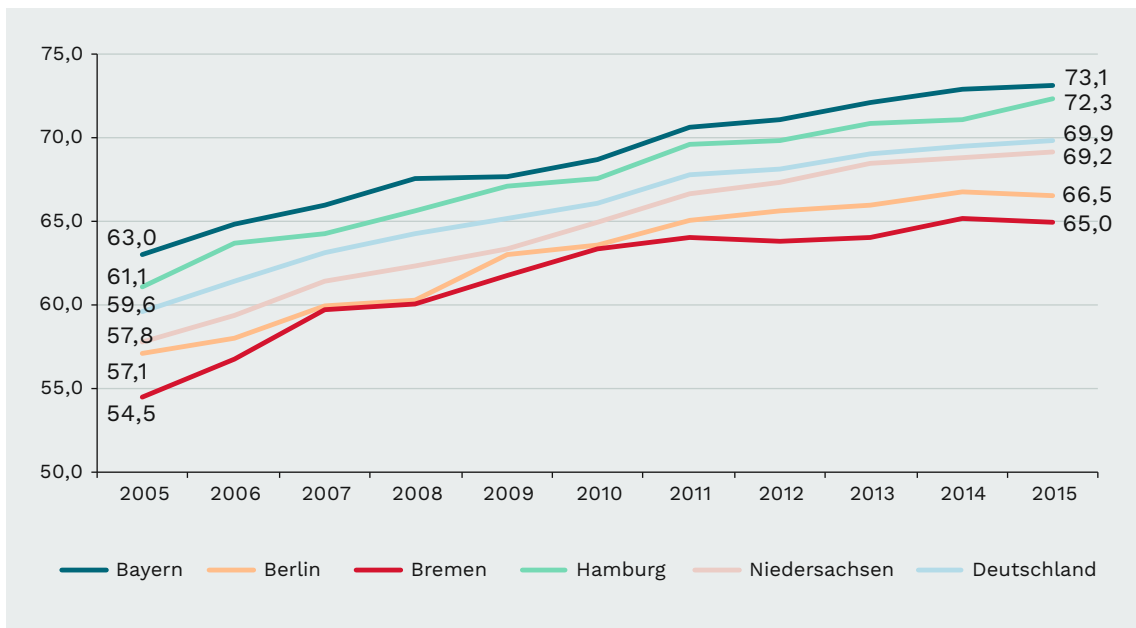
<sup>3</sup> Vgl. Spiess/Wrohlich (2008).

<sup>4</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016).

Bei den Männern stieg die Erwerbstätigenquote vor allem zwischen 2005 und 2012 deutlich von 71,3 auf rund 77,9 Prozent an. Seitdem liegt sie relativ stabil bei rund 78 Prozent (2015). Ähnlich, aber auf unterschiedlichen Niveaus verlief dieser Anstieg in den einzelnen Bundesländern. In Bayern zum Beispiel lag die Erwerbstätigenquote der Männer bereits im Jahr 2005 bei 77,3 Prozent und stieg bis 2015 weiter auf 82,2 Prozent. Eine etwas andere Entwicklung zeigt sich für das Bundesland Bremen. Hier lag die Quote der erwerbstätigen Männer im Jahr 2005 mit 63,9 Prozent etwas höher als in Berlin und stieg dann ebenfalls um fast zehn Prozentpunkte auf 72,8 Prozent im Jahr 2012. Seitdem ist die Erwerbstätigenquote der Bremer Männer jedoch leicht auf 70,7 Prozent im Jahr 2015 zurückgegangen, dem niedrigsten Wert aller Bundesländer.

Deutlicher als bei den Männern und stetig ansteigend entwickelte sich die Erwerbstätigenquote der Frauen in Deutschland: von 59,6 Prozent im Jahr 2005 auf 69,9 Prozent im Jahr 2015. Auch bei den Frauen verlief der Anstieg der Erwerbstätigenquote in den einzelnen Bundesländern auf unterschiedlichen Niveaus. In Bayern und Baden-Württemberg lag die Erwerbstätigenquote der Frauen im Jahr 2005 mit rund 63 Prozent am höchsten und stieg bis ins Jahr 2015 um rund zehn Prozentpunkte auf 73 Prozent. Am niedrigsten war hingegen die Erwerbstätigenquote der Frauen im Jahr 2005 in Bremen mit lediglich 54,5 Prozent. Aber auch im Land Bremen stieg sie seitdem um mehr als zehn Prozentpunkte auf 65 Prozent im Jahr 2015.

**Abbildung 2:**  
Erwerbstätigenquote Frauen 2005 bis 2015



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016)

Was bedeuten diese Entwicklungen für das Bundesland Bremen insgesamt? Bei den Männern und auch bei den Frauen startet Bremen im Jahr 2005 von einem vergleichsweise niedrigen Niveau. In den folgenden zehn Jahren steigt die Erwerbstätigenquote der Männer dann überdurchschnittlich stark. Bei den Frauen war der Anstieg von 54,5 auf 65 Prozent gleich hoch wie in Bayern (von 63 auf 73 Prozent) und in Deutschland insgesamt (von 59,6 auf 69,9 Prozent). Bei der Integration in den Arbeitsmarkt haben die Männer leicht aufgeholt und die Frauen im Land Bremen bleiben zumindest nicht hinter der allgemeinen Entwicklung zurück.

Diese für alle Bundesländer gut nachzuverfolgenden Entwicklungen in den vergangenen zehn Jahren sind möglich, weil die erforderlichen Daten für Männer und Frauen dazu regelmäßig aufbereitet werden. Das gilt jedoch nicht gesondert für Mütter und Väter mit Kindern. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass die Quote der Erwerbstätigkeit lediglich aussagt, dass eine Person zumindest eine Stunde oder mehr pro Woche arbeitet. Sie sagt also nichts darüber aus, wie umfangreich die Erwerbstätigkeit genau ist. Für die Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern und über ihren Arbeitszeitumfang müssen deshalb Sonderauswertungen herangezogen werden. Diese ermöglichen zwar Aussagen zur Situation in Deutschland, nicht jedoch in vergleichbarer Form auch für das Land Bremen oder die Städte Bremen und Bremerhaven. Deshalb werden nachfolgend einige Teilergebnisse für Deutschland und dann für die Stadt Bremen dargestellt.

#### Entwicklungen in Deutschland

- ▶ Das traditionelle Familienmodell, mit einem alleinverdienenden Vater und einer Mutter zu Hause bei den Kindern (unter 18 Jahren) lebt in Deutschland lediglich noch eine Minderheit. Bevorzugten im Jahr 1996 noch 40 Prozent der Familien dieses Modell, waren es im Jahr 2013 rund 30 Prozent.
- ▶ Ein Blick auf die aktuelle Situation im Jahr 2015 zeigt einen weiteren Rückgang dieser Familienform bei den Familien mit kleinen Kindern unter sechs Jahren auf 17 Prozent (!).
- ▶ Im selben Zeitraum, jedoch entgegengesetzt zur steigenden Erwerbstätigkeit von Frauen und von Müttern, verdoppelte sich der Anteil jener Familien, in denen weder der Vater noch die Mutter erwerbstätig sind. Ihr Anteil stieg zwischen 1996 und 2013 von rund sechs auf fast elf Prozent an. Dadurch verschärft sich die materielle Kluft zwischen Familien mit zwei Erwerbstätigen und Familien ohne Erwerbseinkommen beziehungsweise mit einem alleinerziehenden

Elternteil. Diese Kluft ist gerade in Großstädten wie Bremen und Bremerhaven, aber auch in Berlin besonders groß.

In den meisten Familien werden die zentralen und häufig auch mittelfristig entscheidenden Weichen zur Aufteilung der Familien- und der Erwerbsarbeit nach der Geburt und nach der Elternzeit des ersten Kindes gestellt. Aus diesem Grund hat das Familienministerium Ende 2014 eine repräsentative Umfrage unter rund 2.000 Familien mit Kindern unter sechs Jahren durchführen lassen.<sup>5</sup> Danach haben vor der Geburt noch über 70 Prozent der Frauen und Männer in Vollzeit gearbeitet.

- ▶ Nach der Elternzeit behalten lediglich 15 Prozent diese Aufteilung bei. Genauer gesagt, behalten vor allem die Väter ihre Vollzeittätigkeit bei und arbeiten weiterhin zwischen 42 und 43 Stunden in der Woche.
- ▶ Dagegen reduzieren die meisten Mütter ihren Arbeitsumfang zum Teil deutlich: 16 Prozent der Mütter arbeiten in einer längeren Teilzeit von 25 bis 34 Stunden; jede vierte Mutter arbeitet in einer kürzeren Teilzeit von 15 bis 24 Stunden – die insgesamt größte Gruppe – 14 Prozent der Mütter arbeiten Teilzeit mit bis zu 14 Stunden.
- ▶ Die zweitgrößte Gruppe bilden mit 17 Prozent die Mütter, die nicht berufstätig sind und das „klassische“ Modell leben.
- ▶ Das derzeit viel diskutierte partnerschaftliche Modell, in dem auch der Vater in Teilzeit zwischen 25 bis 34 Stunden arbeitet, praktizieren hingegen lediglich vier Prozent der befragten Familien. Gleichwohl wünscht sich fast ein Drittel von ihnen ein Erwerbsmodell mit einer längeren Teilzeit von Mutter und Vater.

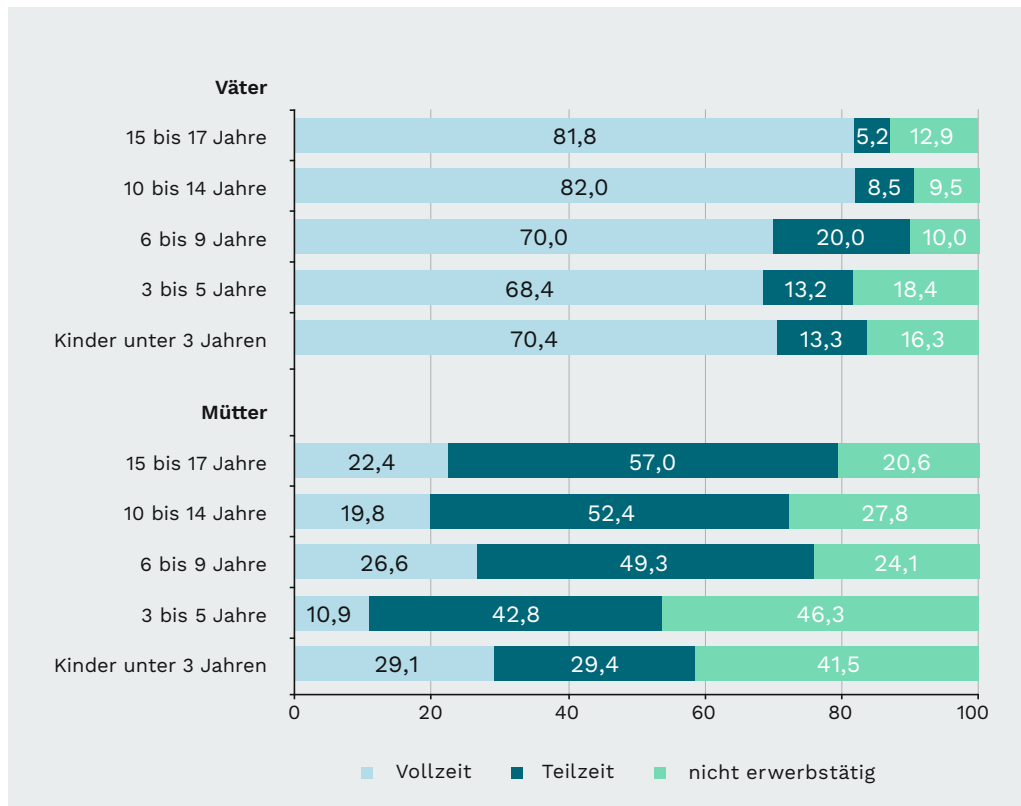
#### Entwicklungen in Bremen

Deutlich angestiegen ist im Bundesland Bremen nicht allein die Erwerbstätigenquoten der Frauen, sondern auch die der erwerbstätigen, verheirateten Mütter in der Stadt Bremen: von rund 31 Prozent im Jahr 2005 auf 43 Prozent im Jahr 2015. Diese Entwicklung konnte durch eine Sonderauswertung des Mikrozensus nachverfolgt werden. Die Daten dafür bereitet das Statistische Landesamt Bremen auf. Für den Bericht zur sozialen Lage der Familien in Bremen konnte auf dieser Datengrundlage außerdem der genauere zeitliche Umfang aufgeschlüsselt werden, in dem Mütter und Väter im Jahr 2015 in der Stadt Bremen in Vollzeit und Teilzeit erwerbstätig sind.

5 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (2015).

**Abbildung 3:**

**Mütter und Väter in Teilzeit, Vollzeit in der Stadt Bremen 2015 (in Prozent)**



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Mikrozensus Sonderauswertung 2016

Bei den Müttern mit Kindern im Schulalter (6 bis 17 Jahre) arbeiten zwischen 20 und 27 Prozent in Vollzeit. Die größte Gruppe sind mit 50 bis 57 Prozent Mütter, die in unterschiedlich langer oder kurzer Teilzeit arbeiten, die jedoch nicht noch weiter differenziert werden kann. Zwischen 20 bis 28 Prozent der Mütter mit schulpflichtigen Kindern sind nicht erwerbstätig. Sie leben entweder das klassische Ernährermodell oder sind arbeitslos.

Eine tief greifende Veränderung zeigt sich bei den Müttern mit ganz kleinen Kindern unter drei Jahren. Sie konnten bereits nach der Geburt ihrer Kinder mit dem 2013 gerade eingeführten Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz kalkulieren. Trotz einem besonders betreuungsintensiven, kleinen Kind in der Familie, sind fast 30 Prozent dieser Mütter in Vollzeit beschäftigt und weitere fast 30 Prozent in Teilzeit. Auch wenn diese (hochgerechneten) Ergebnisse mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren sind, deuten sie einen „Kulturwandel“ in den Bremer Familien mit Kindern unter drei Jahren an.

Väter mit Kindern über zehn Jahren, die ihre Grundschulzeit abgeschlossen haben, arbeiten weiterhin „klassisch“ mit einem hohen Anteil von über 80 Prozent in Vollzeit. Nicht erwerbstätige, arbeitslose Väter bewegen sich ungefähr im Rahmen der Bremer Arbeitslosenquote von um die zehn Prozent. Teilzeit ist bei diesen Vätern mit fünf bis acht Prozent eher die Ausnahme.

Bei den Vätern mit jüngeren Kindern unter zehn Jahren ist auch in Bremen eine Veränderung der Erwerbsmuster zu erkennen. Diese Väter arbeiten lediglich noch zu 70 Prozent in Vollzeit. Durch diesen Rückgang steigt jedoch nicht allein der Anteil von Vätern, die nun in Teilzeit erwerbstätig sind. Deutlich erhöht ist ebenso der Anteil nicht erwerbstätiger, arbeitsloser Väter, insbesondere wenn die Kinder im Krippen- und Kita-Alter unter sechs Jahren sind. Die Veränderung bei den Erwerbsmustern der Familien mit jüngeren Kindern verweisen nicht allein auf eine gewisse, langsame Umverteilung der unbezahlten Familienarbeit und der bezahlten Erwerbsarbeit zwischen Müttern und Vätern. Gleichzeitig kommt es auch zu einem deutlichen Anstieg nicht erwerbstätiger Väter.

„Die neueren familienpolitischen Maßnahmen, wie das Elterngeld und vor allem der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz entfalten erhebliche Wirkungen in den Familien.“

Es scheint so, dass die neueren familienpolitischen Maßnahmen, wie das Elterngeld und vor allem der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz erhebliche Wirkungen entfalten. Diese neuen Möglichkeiten nützen vor allem den vielen gut qualifizierten Frauen, die mitten im Berufsleben stehen und sich für Kinder entscheiden. Neben diesen Entwicklungen zeigen sich, wie schon oben für die Väter beschrieben, auch beharrliche Tendenzen. Immerhin sind mehr als 40 Prozent der Mütter mit Kindern unter drei Jahren nicht erwerbstätig oder arbeitslos.

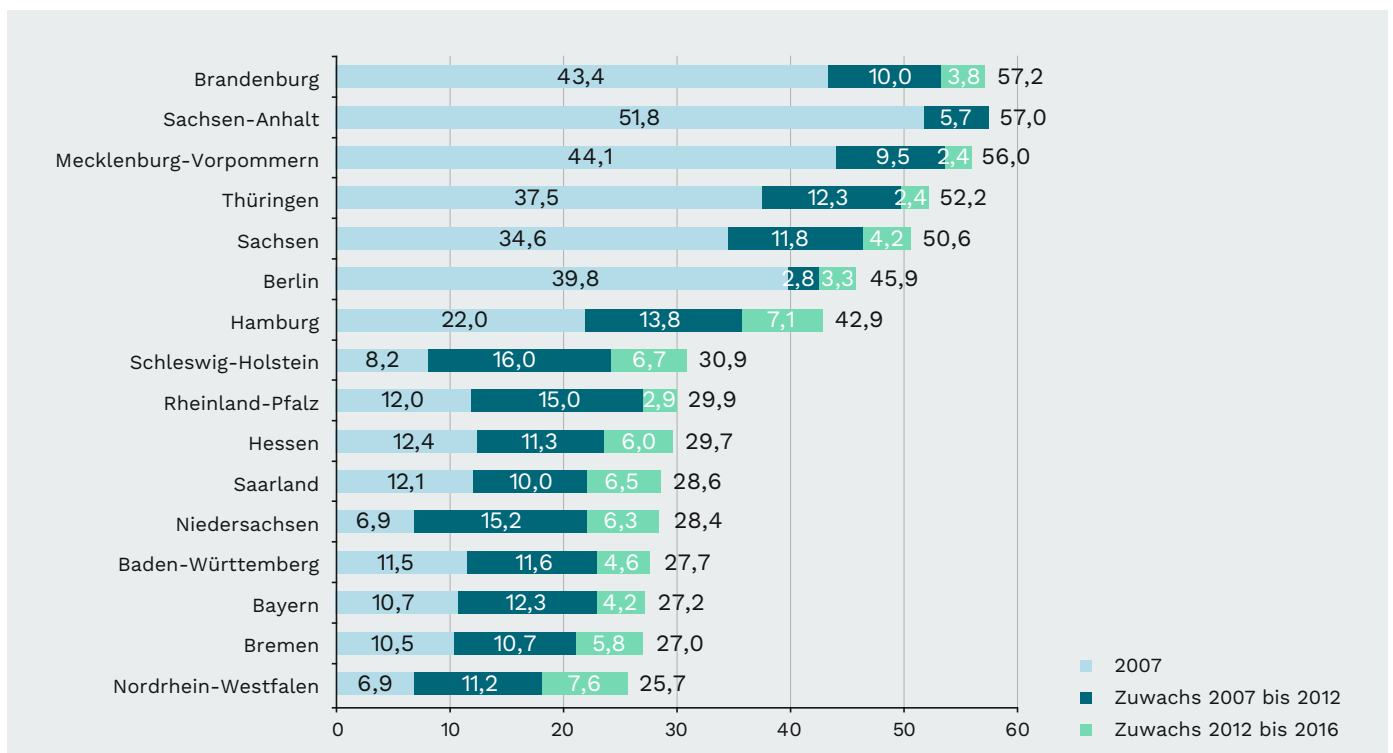
### Bilanz des Krippen- und Kita-Ausbaus in Bremen

In vielen Bundesländern, Städten und Gemeinden ist die Situation der öffentlichen Haushalte, trotz derzeit sprudelnder Steuereinnahmen, weiterhin angespannt – nicht allein in Bremen. Der vom Bund unterfinanzierte und gleichzeitig kosten- und personalintensive Krippenausbau ist deshalb für Haushaltsnotlageländer wie Bremen oder Nordrhein-Westfalen eine besondere Herausforderung. Nicht ohne Grund befindet sich Bremen im Jahr 2016 mit einer Betreuungsquote von 27 Prozent und Nordrhein-Westfalen mit 25,7 Prozent beim Ländervergleich auf den hinteren Plätzen. Aber auch in „wohlhabenderen“ Bundesländern wie Bayern und Baden-Württemberg verläuft der Ausbau, zumindest aus der Perspektive vieler Eltern, viel zu schleppend (siehe Abbildung 4).

Aus der Perspektive Bremens ist ein Blick auf die anderen beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg aufschlussreich. Beide Stadtstaaten hatten bereits im Jahr 2007 einen viel weitergehenden Ausbaustand mit fast 40 Prozent (Berlin) beziehungsweise mit 22 Prozent erreicht (Hamburg). Dabei profitierte Berlin von dem historisch gewachsenen, umfangreichen Krippenangebot im östlichen Teil

Abbildung 4:

Betreuungsquoten von Kindern unter drei Jahren 2007 bis 2016 nach Bundesländern



Quelle: Statistisches Bundesamt

der Stadt. Gleichwohl zeigt sich, dass sich in beiden Großstädten nicht an den durchschnittlichen Ausbauzielen der westlichen Flächenländer orientiert wurde, sondern richtigerweise an dem wesentlich höheren Bedarf moderner Großstadgesellschaften. Um dem absehbar steigenden Betreuungs- und Förderbedarf gerecht zu werden, wurden außerdem in Hamburg bereits im Sommer 2003 und in Berlin Anfang 2006 neue, professionellere Personal-, Organisations- und Steuerungsstrukturen aufgebaut (Gutscheinsystem).

In Bremerhaven und Bremen wurde erstmals 2013/2014 über einen weit höheren Betreuungsbedarf öffentlich diskutiert, als die (bundesweit) verfolgte Zielquote von 39 Prozent. Nach einer überfälligen, erstmals durchgeführten repräsentativen Elternbefragung brauchten rund 48 Prozent der Eltern von Kleinkindern unter drei Jahren in der Stadt Bremen einen Betreuungsplatz. Über diesen von Eltern geltend gemachten Bedarf hinaus, sei in den nächsten Jahren eine Nachfrage von über 50 Prozent zu erwarten. Die oben dargestellten Erwerbsmuster der Mütter und Väter mit Kindern unter drei Jahren deuten sogar auf eine zu erwartende Nachfrage von 60 Prozent hin. Bedacht werden muss dabei jedoch auch, dass in der Elternbefragung immerhin rund 17 Prozent der Familien angegeben haben, durch Großeltern bei der Kinderbetreuung unterstützt zu werden. Trotz dieser

erheblich höheren Nachfrage der Eltern erreichte der Zuwachs an weiteren Krippenplätzen zwischen 2012 und 2016 jedoch nicht das Ausbautempo wie zwischen 2007 und 2012.

Gleichwohl wurde versucht, der (bundesweit) verfolgten Zielquote von 39 Prozent und dem Rechtsanspruch ab 2013 gerecht zu werden. Dazu wurden in der Stadt Bremen „haushaltsbedingt“ verschiedene Notlösungen umgesetzt. Investiert wurden die knappen Finanzmittel bewusst nicht in erster Linie in Gebäude, sondern in Betreuungsplätze. In der Stadt schon vorhandene Kindergartengruppen der Drei- bis Sechsjährigen wurden für jüngere Kinder quasi nach „unten“ geöffnet. Seit August 2012 können bereits zweijährige Kinder, die jedoch zwischen August und Dezember drei Jahre alt werden, schon vor ihrem dritten Geburtstag eine Kita besuchen. Außerdem wurde die Zahl der Angebote in der Kindertagespflege erhöht sowie niedrigschwellige Krabbelgruppen und Spielkreise eingerichtet. Letztere bieten Betreuungsmöglichkeiten für wenige Stunden an nicht allen Tagen der Woche.<sup>6</sup> Dadurch konnte im Kindergartenjahr 2013/2014 für knapp 45 Prozent der unter dreijährigen Kinder ein Betreuungsangebot gemacht werden. Durch diese zusätzlichen Angebote werden deutlich mehr Kinder unter drei Jahren in der Stadt Bremen betreut, als Krippenplätze faktisch vorhanden sind (*siehe Abbildung 5*).

**Abbildung 5:**  
Zahl der Betreuungsplätze für unter Dreijährige in der Stadt Bremen  
2012 bis 2016

Haushaltsform	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Kita	2.737	3.424	3.748	3.883	4.156
Tagespflege	695	735	856	850	707
<b>insgesamt</b>	<b>3.432</b>	<b>4.159</b>	<b>4.604</b>	<b>4.733</b>	<b>4.863</b>
Anteil Kinder unter 3 Jahren	25,6%	30,6%	32,0%	30,9%	31,0%
Kinder unter 3 Jahren	13.427	13.575	14.387	15.298	15.701

Quelle: Statistisches Bundesamt und Landesamt, Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung; ab 2011 auf der Grundlage des Zensus 2011. Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ.de). Deputationsvorlage der Senatorin für Kinder und Bildung vom 09.08.2016 für das Kindergartenjahr 2016/2017 und eigene Berechnungen

<sup>6</sup> Im Bremischen Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (BremKTG) ist in § 2 festgelegt, dass die Förderung bereits bei einer Betreuungsdauer von mindestens zehn Stunden pro Woche erfüllt ist. Und zehn Stunden, verteilt auf zwei oder drei Tage die Woche, bieten Krabbelgruppen und Spielkreise.





Sichtbar werden zwei Entwicklungen. Tatsächlich war der jährliche Zuwachs an Betreuungsplätzen bis zum Kindergartenjahr 2013/2014 größer und hat sich seitdem deutlich abgeschwächt. In den zwei Jahren von 2014 bis 2016 sind lediglich rund 260 neue Plätze für unter Dreijährige entstanden. Weil es außerdem aktuell fast 2.300 Kinder unter drei Jahren mehr gibt in der Stadt Bremen als 2012, steigt die Betreuungsquote nicht weiter an. Trotz der begrenzten Zahl neuer Plätze stagniert sie und etwa jedes dritte Kind hat aktuell einen Betreuungsplatz (31 Prozent).<sup>7</sup>

### Bedarf an Ganztagsplätzen steigt weiter

In der Stadt Bremen hat es in der beschriebenen Phase seit 2012 zusätzliche, weitere umfangreiche Investitionen in den Krippen- und Kita-Ausbau gegeben. Wie in Deutschland insgesamt, besucht auch in Bremen im Jahr 2016 lediglich eine Minderheit der Vorschulkinder eine traditionelle Halbtagsbetreuung von vier Stunden: Bei den unter Dreijährigen sind es lediglich noch 14 Prozent, 576 der insgesamt 4.156 Kinder in der Tagesbetreuung; in der Kindertagesbetreuung bei den Drei- bis Sechsjährigen gehen lediglich noch drei Prozent in eine vierstündige oder fünfstündige Betreuung ohne Mittagessen (372 von insgesamt 14.427 Kindern) und in dieser Altersgruppe der Kita-Kinder haben dementsprechend 44 Prozent eine sechsstündige Betreuungszeit (mit Mittagessen), zehn Prozent haben eine siebenstündige Betreuung und weitere 40 Prozent einen achtstündigen Ganztagsplatz. Insbesondere die Zahl der Ganztagsplätze stieg zwischen 2012 und 2016 um über 1.200 Plätze an. Für die Familien mit Kindern im Vorschulalter ist diese Entwicklung für ihre Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein enormer Fortschritt.

<sup>7</sup> Damit liegt Bremen beim U-3-Ausbau hinter den wohlhabenderen Großstädten wie München (34 Prozent), Stuttgart (36 Prozent) und Frankfurt (37 Prozent) zurück und deutlicher hinter Hamburg (43 Prozent) sowie den ostdeutschen Großstädten Berlin (46 Prozent), Leipzig (47 Prozent), Dresden (54 Prozent) und Rostock (58 Prozent). Dagegen ist die U-3-Betreuungsquote in der Stadt Bremen etwas höher als in den Ruhrgebietsstädten Essen und Dortmund (beide 26 Prozent), aber auch als in Nürnberg (28 Prozent) und Köln (29 Prozent). In Bremerhaven (21 Prozent) ist der Ausbau für die Jüngsten hingegen ähnlich begrenzt wie in Oberhausen (20 Prozent), Salzgitter (19 Prozent) und Duisburg (18 Prozent).

Doch genau zu dem Zeitpunkt, als im dritten Jahr in Folge die Zahl der jüngsten Kinder in der Stadt erheblich stärker steigt als vorausberechnet, Frauen und Männer sich wieder häufiger für Kinder entscheiden, der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz breit genutzt wird und unerwartet viele Geflüchtete in der Stadt Zuflucht suchen, verlangsamt sich der Krippenausbau aufgrund strategischer Fehlplanungen, personeller Engpässe und neuer Ressortzuschnitte.

## Forderungen der Arbeitnehmerkammer

Eine moderne und gerechte Familienpolitik muss nach Ansicht der Arbeitnehmerkammer eine gut aufeinander abgestimmte Sozial-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik sein. Sonst kann die weiterhin bestehende strukturelle Rücksichtslosigkeit gegenüber Familien – trotz der erfolgten Reformen – auf den Arbeitsmärkten und in den Unternehmen nicht weiter verringert werden.

- ▶ Konkret heißt das, dass zum Beispiel der weitere Krippen-, Kita- und (ganztägige) Grundschulausbau nicht allein anhand von Zahlen der geborenen und zugezogenen Kinder sowie der Anmeldungen in den Einrichtungen geplant und gesteuert werden kann. Erforderlich sind ein Familien-Monitoring mit regelmäßigen Elternbefragungen zum Bedarf (Plätze und Stundenumfang) und Analysen der Erwerbstätigenquote von Müttern und Vätern hinsichtlich ihres Erwerbsumfangs in Teilzeit und Vollzeit und ihres Einkommens (durch repräsentative Elternbefragungen oder durch Auswertungen des Mikrozensus).
- ▶ Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sollte die Stadtpolitik noch stärker als bisher die Infrastruktur für die Ein- bis Dreijährigen ausbauen. Als ein politisches Signal (!) schlägt die Arbeitnehmerkammer eine komplette

Befreiung gerade dieser Plätze von Elternbeiträgen vor. Ausgehend davon kann, Schritt für Schritt, in den nächsten Jahren – planbar – die mittlerweile auch in der Bundespolitik diskutierte Beitragsfreiheit in den Kita- und Hortbereich „aufwachsen“. Diese Prioritätensetzung würde bewirken, dass zentrale Weichenstellungen, die in den Familien vor allem zu Beginn einer „Kinderphase“ gestellt werden (müssen), angesichts geringerer materieller „Zwänge“ gestaltet werden könnten. Eine Voraussetzung für mehr Geschlechtergerechtigkeit.

- ▶ Zur besseren Armutsprävention für Familien und Kinder muss die, in der bisherigen Ausbauplanung festgelegte (abstrakte) Zielquote von 50 Prozent (der Ein- bis Dreijährigen) für alle Bremer Ortsteile zügig umgesetzt werden. Dazu sollte jedoch konkret die systematische Weiterentwicklung vor allem der großen Einrichtungen von KiTa Bremen in den WiN-Gebieten zu Familienzentren Priorität erhalten. Ein entsprechendes Konzept für integrierte Familienzentren (Betreuung, Beratung, Bildung) und die dafür erforderlichen Ressourcen sind überfällig. Das gilt ebenso für die erforderlichen Ressourcen zur besseren personellen und organisatorischen Ausstattung der Elterngeldstelle, des Standesamtes und der Familienhilfe sowie der Umsetzung des neuen Unterhaltsrechts. Bremen muss zukünftig seinen Amtspflichten gerecht werden können.
- ▶ Neben den benannten sozial-, familien- und bildungspolitischen Zielen muss außerdem in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik verstärkt der Blick auf Mütter gerichtet werden, die (kurz) vor der Geburt eines Kindes nicht erwerbstätig sind. Diese Gruppe ist in Bremen und Bremerhaven überdurchschnittlich groß. Hand in Hand mit Angeboten der Kindertagesbetreuung, sind begleitende Berufsausbildungen, Weiterbildungen, Umschulungen und Job-Angebote erforderlich. Hier sind die Stadtpolitik und die Arbeitsagentur in stärkerem Umfang als bisher gefragt.

---

„Zur besseren Armutsprävention für Familien und Kinder ist ein Programm für integrierte Familienzentren überfällig.“

# Literatur

---

**Bonin, H. u. a. (2013):** Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen. In: DIW Wochenbericht 40/2013, S.3–13.

**Esping-Andersen, G. (1999):** Social foundations of post-industrial economies, Oxford.

**Institut für Demoskopie Allensbach (2015):** Weichenstellungen für die Aufgabenteilung in Familie und Beruf. Untersuchungsbericht zu einer repräsentativen Befragung von Elternpaaren im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Veröffentlichungsjahr 2015.

**Spiess, C. K. / Wrohlich, K. (2008):** The parental leave benefit reform in germany: Costs and labour market outcomes of moving towards the Nordic model  
In: Population Research an Policy Review 27 (5), S.575–591.

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016):** Amtliche Sozialberichterstattung, Erwerbstätigenquoten.

**Statistisches Landesamt Bremen (2016):** Sonderauswertung des Mikrozensus 2015.

Dr. Magnus Brosig

# Rentenpolitik aus Bremer Perspektive

## In aller Kürze:

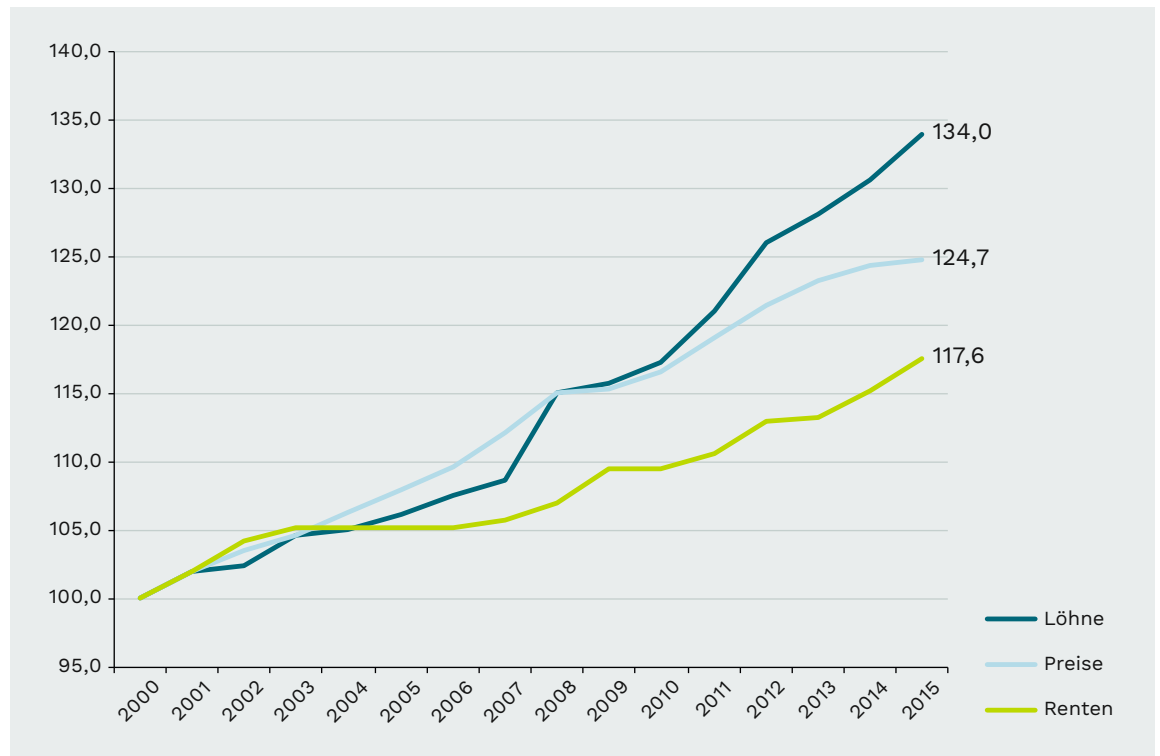
Durch die grundsätzlichen Rentenreformen der vergangenen Jahre hat die gesetzliche Rentenversicherung ihre traditionelle Fähigkeit zur Lebensstandardsicherung und strukturellen Armutsvermeidung schrittweise verloren, wobei die Entwicklung im Land Bremen besonders dramatisch ist. Der Plan, die aufgerissenen Lücken durch verstärkte private und betriebliche Vorsorge auszugleichen, ist bisher erkennbar nicht aufgegangen und dürfte auch zukünftig nicht zum Erfolg führen. Eine Korrektur dieses „Mehrsäulenfehlers“ durch eine Rückkehr zu einer starken Rentenversicherung mit hohem Leistungsniveau und sozialem Ausgleich ist längst überfällig. Tatsächlich hält die Alterssicherungspolitik allerdings am Paradigmenwechsel fest und bemüht sich weiterhin um eine Stärkung der Zusatzvorsorge auf Kosten der bewährten Sozialversicherung. Daran ändern auch einzelne Leistungsverbesserungen nichts, die ohnehin nur einzelne Gruppen betreffen. Aktuelle Reformmaßnahmen wie die „Flexi-rente“ oder das „Betriebsrentenstärkungsgesetz“ gehen nicht nur am Kern der Problematik vorbei, indem sie das anhaltend sinkende gesetzliche Rentenniveau hinnehmen, sondern schaffen teils sogar noch weitere Probleme.

## Von Lebensstandardsicherung ins Nirgendwo

➔ Nach der „großen Rentenreform“ von 1957 war die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) auf die Lebensstandardsicherung ausgerichtet: Sie sollte nach einem vollständigen Erwerbsleben das erzielte Einkommen weitgehend ersetzen und die Rentner mit regelmäßigen Anpassungen dauerhaft am wachsenden Wohlstand teilhaben lassen. Mit den grundlegenden Alterssicherungsreformen seit der

Jahrtausendwende wurde dieses Ziel zugunsten der Beitragsbegrenzung geopfert. Unter Verweis auf den demografischen Wandel wurde ein auskömmliches Rentenniveau für nicht länger finanzierbar erklärt und schrittweise abgesenkt, um einen Beitragssatz von 22 Prozent im Jahr 2030 nicht zu überschreiten. Dies bedeutet allerdings keineswegs, dass die Gesamtbelastung für die Beschäftigten langfristig konstant bleibt oder gar sinkt: Zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter sind sie nun zur zusätzlichen Vorsorge gezwungen, die ihren finanziellen Aufwand letztlich drastisch steigen lässt. Mit anderen Worten: Die Bewältigung des demografischen Wandels wird finanziell einseitig auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verschoben – Gewinner der Reformpolitik sind allein die Arbeitgeber und die Versicherungswirtschaft.

Immer mehr verliert die GRV nun die Fähigkeit, die Lebensrisiken Alter, Erwerbsunfähigkeit und Tod anhaltend abzusichern. So ist das „Nettorentenniveau vor Steuern“ seit dem Jahr 2000 von etwa 53 bereits auf 48 Prozent abgesunken und könnte bis 2045 weiter auf knapp 42 Prozent zurückgehen. Darüber hinaus wurde in den vergangenen Jahrzehnten auch der soziale Ausgleich zugunsten von Arbeitslosen und Geringverdienern reduziert, sodass Erwerbsverläufe immer „idealer“ sein müssen und dennoch zu vergleichsweise niedrigeren Ansprüchen führen. Dass die Rentner in Bremen ganz erheblich von der Lohn- und Preisentwicklung abgekoppelt wurden, zeigt Abbildung 1 zu allgemeinen Steigerungs- und Anpassungsraten. Seit dem Jahr 2000 sind die Löhne im Land um ein Drittel und die Verbraucherpreise um ein Viertel gestiegen, die gesetzlichen Renten wurden jedoch insgesamt nur um ein gutes Sechstel erhöht. Damit haben die Rentner nicht nur den jahrzehntelang gesicherten Anschluss an die Beschäftigten verloren, sondern darüber hinaus sogar erheblich an Kaufkraft eingebüßt.

**Abbildung 1:****Entwicklung von Löhnen, Preisen und Renten in Bremen (Index 2000 = 100)**

Quellen: DRV Bund (2016): Rentenversicherung in Zeitreihen; Statistisches Bundesamt.

Die Preissteigerung wurde aufgrund von Datenlücken für das Land Bremen anhand bundesdeutscher Zahlen berechnet.

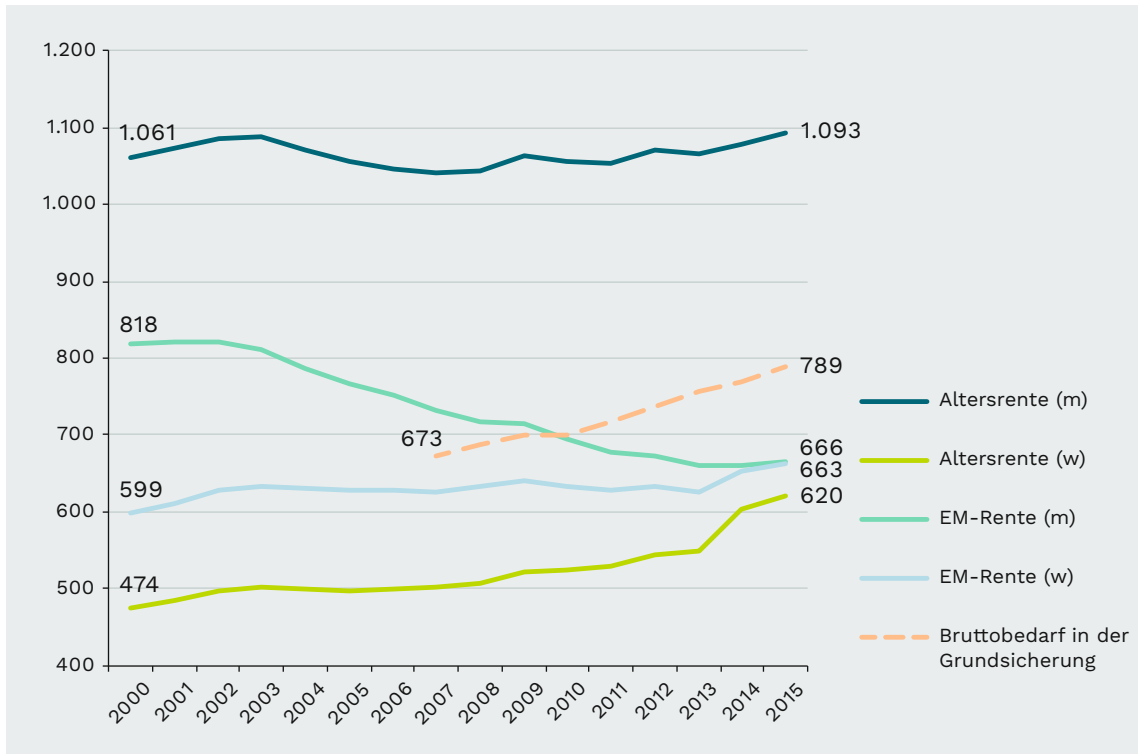
Das Problem eines sinkenden Rentenniveaus wird noch dadurch verstärkt, dass Neurentner häufiger auf problematische Erwerbskarrieren mit Phasen der Arbeitslosigkeit und Niedriglohnbeschäftigung zurückblicken müssen, also insgesamt geringere

Anwartschaften erwerben konnten. Gerade im Land Bremen macht sich diese Mischung aus allgemeinem Leistungseinschnitt und Arbeitsmarktproblemen deutlich in den durchschnittlich ausgezahlten Renten bemerkbar, wie die folgende Abbildung zeigt.

---

„Immer mehr verliert die GRV nun die Fähigkeit, die Lebensrisiken Alter, Erwerbsunfähigkeit und Tod anhaltend abzusichern.“

**Abbildung 2:**  
**Durchschnittliche Zahlbeträge in Euro für Renten und**  
**Bruttobedarf in der Grundsicherung im Alter (Bremen)**



EM-Rente = Erwerbsminderungsrente

Quellen: DRV Bund (2016): Rentenversicherung in Zeitreihen; Statistisches Bundesamt

Altersrenten der Männer sind seit dem Jahr 2000 bei steigenden Preisen nahezu konstant geblieben, ihre Erwerbsminderungsrenten sind sogar in absoluten Zahlen deutlich zurückgegangen und Bremer Frauen konnten bei beiden Rentenarten kaum von ihrer erheblich gestiegenen Erwerbsbeteiligung profitieren. Insgesamt liegen die ausgezahlten Renten in Bremen nun vielfach unter dem durchschnittlichen Bruttobedarf der Sozialhilfeleistung „Grundsicherung im Alter“, der für Regelsatz, Unterkunft und weitere Bedarfe mittlerweile etwa 800 Euro beträgt. Dies muss selbstverständlich nicht heißen, dass die Bezieher entsprechender Renten stets fürsorgebedürftig sind – schließlich verfügen sie in den meisten Fällen über zusätzliche Alterseinkünfte, Vermögen oder ausreichende Partnereinkommen und müssen dank Wohneigentum häufig auch keine Miete zahlen. Ein erheblich wachsender Anteil der Senioren ist aber tatsächlich von Armut bedroht oder konkret betroffen – insbesondere in Bremen, wo ihre Armutsrisikoquote seit 2005 besonders stark von 8,9 auf 17,6 Prozent gestiegen ist und mehr als sechs Prozent der Menschen ab 65 Jahren

auf die Grundsicherung angewiesen sind (gegenüber drei Prozent im Bund). Eine überdurchschnittliche Zunahme ist wegen des hohen Anteils von Teilzeit- und Niedriglohnbeschäftigten im Zwei-Städte-Staat auch weiterhin zu erwarten.

Die gesetzliche Rentenversicherung erreicht das Ziel Lebensstandardsicherung heute erkennbar nicht mehr. Gleichzeitig sind aber auch keine Anstrengungen unternommen worden, das System auf eine aus Sicht der Arbeitnehmerkammer auch keineswegs ausreichende bloße Armutsvermeidung „umzupolen“. Mittlerweile befindet sich die GRV damit „im Nirgendwo“: Was sie zukünftig leisten soll und leisten kann, ist zunehmend unklar – ein für Rentner und Arbeitnehmer unhaltbarer Zustand.

Dass ein dauerhaft höheres Rentenniveau über alle Einkommensgruppen und Erwerbsverläufe hinweg deutliche Verbesserungen bewirken würde, führen die folgenden Modellrechnungen konkret vor Augen. Sie zeigen für durchschnittlich Rentenversicherte in Westdeutschland sowie für



**Abbildung 3:**  
**Modellrenten in heutigen Werten nach Durchschnittsentgelt, Beitragsjahren und Rentenniveau**  
**(Zahlbeträge in Euro)**

Bruttoverdienst (2015)	Jahre	Nettorentenniveau vor Steuern				
		43 %	46 %	48 %	50 %	53 %
	45	1.093,10	1.169,37	<b>1.220,21</b>	1.271,05	1.347,31
Rentenversicherte (alte Länder): 35.363 € (Jahr) / 2.947 € (Monat)	40	971,65	1.039,44	<b>1.084,63</b>	1.129,82	1.197,61
	35	850,19	909,51	<b>949,05</b>	988,59	1.047,91
Verarbeitendes Gewerbe, Vollzeit (Bremen): 58.788 € (Jahr) / 4.899 € (Monat)	45	1.817,19	1.943,97	<b>2.028,49</b>	2.113,01	2.239,79
	40	1.615,28	1.727,97	<b>1.803,10</b>	1.878,23	1.990,93
	35	1.413,37	1.511,98	<b>1.577,72</b>	1.643,45	1.742,06
Gastgewerbe, Vollzeit (Bremen): 25.155 € (Jahr) / 2.096 € (Monat)	45	777,56	831,81	<b>867,98</b>	904,14	958,39
	40	691,17	739,39	<b>771,54</b>	803,68	851,90
	35	604,77	646,97	<b>675,09</b>	703,22	745,42

Quellen: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen

Vollzeitbeschäftigte im verarbeitenden und im Gastgewerbe in Bremen, welche Rente ihnen nach 35, 40 oder 45 Beitragsjahren bei verschiedenen Rentenniveaus nach heutigen Werten ausgezahlt würde (gegebenenfalls sind darauf noch Steuern zu entrichten). Dabei liegt das Niveau aktuell bei 48 und lag vor der Jahrtausendwende teils deutlich über 53 Prozent. Nach den Vorgaben des Sozialgesetzbuchs soll der Wert bis 2020 nicht unter 46, bis 2030 nicht unter 43 Prozent sinken; kürzlich regte das Arbeits- und Sozialministerium (BMAS) im Rahmen eines Gesamtkonzepts zur Alterssicherung<sup>1</sup> darüber hinaus eine stabile Untergrenze von 46 Prozent an. Die Arbeitnehmerkammer fordert hingegen die Rückkehr zu einem Rentenniveau von dauerhaft mindestens 50 Prozent.

## Reformpolitik seit 2013

In der aktuellen Legislaturperiode ist es nicht zu einer Abkehr vom Paradigmenwechsel zulasten der GRV gekommen. Zwar wurden wieder einige Leistungsverbesserungen vorgenommen, von denen allerdings nur einzelne Gruppen profitieren und die das allgemeine Rentenniveau insgesamt noch weiter sinken lassen. Zu diesem bereits an anderer Stelle besprochenen „Rentenpaket“ zählt die Anhebung neuer Erwerbsminderungsrenten – eine weitere Verbesserung wurde grundsätzlich vereinbart –, die „Rente mit 63“ nach 45 Versicherungsjahren und die bislang bedauerlicherweise beitragsfinanzierte „Mütterrente“. Weitere Reformvorhaben wurden kürzlich umgesetzt oder werden teils wohl noch vor der Bundestagswahl 2017 beschlossen.

### „Flexirente“

Das „Flexirentengesetz“ vom November 2016 soll den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand erleichtern, indem nun auch reguläre Renten durch Beiträge aus einer ergänzenden Beschäftigung aufgestockt werden können. Bisher waren diese „Vollrentner“ versicherungsfrei; der dennoch vom Arbeitgeber für sie zu zahlende Beitrag führte nicht zu einer höheren Rente. Wesentliche Änderungen ergeben sich auch für „Teilrentner“, deren Rente vor der Altersgrenze wegen eines Verdienstes über dem Freibetrag von 6.300 Euro pro Jahr gekürzt wird: Die Berechnung der verbleibenden Rente erfolgt ab dem 01.07.2017 stufenlos und wird damit tatsächlich flexibler. Auch wenn die Handhabung dieser „Flexirente“ kompliziert bleibt und ihre soziale

<sup>1</sup> Siehe BMAS (2016a). Eine Umsetzung dieses und weiterer Konzeptbestandteile (siehe unten) noch vor der Bundestagswahl 2017 ist allerdings nicht zu erwarten.

Absicherung nicht unproblematisch ist,<sup>2</sup> kann sie zum schrittweisen Erwerbsausstieg doch ein durchaus sinnvoller Ansatz gerade für langjährig Beschäftigte in Großbetrieben mit hohem Lohnniveau sein. Deren Anteil ist in Bremen überproportional hoch, sodass eine zukünftig häufigere Nutzung des Instruments möglicherweise dazu führt, dass jüngere Arbeitnehmer nicht mehr im bisherigen Umfang „nachrücken“ können. Hinzu kommt ein grundsätzliches Problem: Der Ruhestand als vollständig arbeitsfreie Lebensphase gerät als sozialpolitische Errungenschaft in Gefahr, wenn die ohnehin schon erhöhte Altersgrenze noch durch einen Übergangszeitraum von Rente plus Arbeit ergänzt wird. Das vordringliche Reformerfordernis liegt aber nicht in der Aufweichung des Ruhestands, sondern in der Ermöglichung sozialer Altersübergänge für alle.

---

**„Das Bild der gleichberechtigten Säulen führt in die Irre – die geschwächte Rentenversicherung wird keineswegs von starken Partnern flankiert.“**

### **Betriebliche Altersversorgung**

Nach den Vorstellungen der Reformbefürworter soll die GRV zunehmend von privater und betrieblicher Vorsorge ergänzt werden, um mit diesem „Mehrsäulenmodell“ eine insgesamt weiter angemessene Alterssicherung zu gewährleisten. Das Bild der gleichberechtigten Säulen führt allerdings in die Irre – die geschwächte Rentenversicherung wird keineswegs von starken Partnern flankiert. Nur etwa ein Drittel der Arbeitnehmer „riestert“ und auch die betriebliche Altersversorgung (bAV) ist alles andere als flächendeckend und dabei sehr ungleich verteilt.<sup>3</sup> Von ihr profitieren meist jene Beschäftigten, die ohnehin gute gesetzliche Renten erwarten dürfen – also Beschäftigte mit hohen Löhnen, wie sie insbesondere in Branchen wie dem Finanzwesen oder der Industrie und in Großbetrieben verbreitet sind. Die erheblichen Unterschiede – beispielsweise sind drei Viertel der Menschen mit Bruttoeinkommen über 5.500 Euro betrieblich abgesichert, Geringverdiener unter 1.500 Euro hingegen nicht einmal zu 20 Prozent – führen insgesamt zu einer Vorsorgequote von nur rund 55 Prozent. In Bremen dürfte dieser Wert wegen des stärker polarisierten Arbeitsmarktes mit besonders vielen Gutverdienern einerseits und Geringverdienern (häufig in Teilzeitbeschäftigung) andererseits noch niedriger liegen: Zwar können wohl mehr Menschen als im Bundesdurchschnitt besonders hohe Betriebsrenten erwarten, ein ebenfalls überdurchschnittlicher Anteil verfügt hingegen vermutlich über keinerlei Anwartschaft. Vor Ort ist der Nachholbedarf auf dem Weg zu einer umfassenden Zusatzvorsorge also besonders ausgeprägt und es besteht noch weniger als im Rest der Republik Grund zur Annahme, die bAV könne mittelfristig ein wirksamer „Lückenbüsser“ für die GRV sein.

Nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer ist die betriebliche Altersversorgung so zu reformieren, dass sie Sicherheit bietet, annähernd flächendeckend verfügbar ist, die Beschäftigten nicht zusätzlich belastet und nicht auf Kosten der GRV durchgeführt wird. Der aktuelle Entwurf für ein „Betriebsrentenstärkungsgesetz“ dürfte dies schon deshalb nicht erreichen, weil er die Arbeitgeber nicht auf eine umfassende Teilnahme verpflichtet und er sieht sogar einige kontraproduktive Änderungen vor. Kernpunkte des neuen Modells sind die Abschaffung der bisherigen Arbeitgeberhaftung für Anwartschaften und Leistungen sowie

2 Siehe dazu Schäfer (2016).

3 Siehe BMAS (2016b), S. 129 ff.

ein ausdrückliches Verbot von Leistungsgarantien, sodass die Beschäftigten den Ausbau ihrer Alterssicherung letztlich mit der Aufgabe von Sicherheiten erkaufen müssten. Mit der geplanten „reinen Beitragszusage“, die ergänzend zu den bisherigen und weiter bestehenden Zusageformen durch Tarifverträge ermöglicht werden kann, soll nun das Prinzip „zahlen und vergessen“ gelten: Die Unternehmer wären nach Entrichtung ihrer Beiträge von jeder Haftung freigestellt und das Anlagerisiko würde vollständig auf die Beschäftigten verlagert. Zukünftig könnte es sogar häufiger zu Kürzungen laufender Betriebsrenten kommen, wenn das angesparte Kapital durch stark schwankende Anlagen unter ein Mindestmaß fällt. Eine weitere Neuerung könnte mit Blick auf die Akzeptanz der GRV geradezu fatale Wirkung entfalten: Alterseinkünfte aus freiwilliger Vorsorge (also etwa Betriebs- und Riester-Renten) sollen fortan nicht mehr vollständig auf die Grundsicherung im Alter angerechnet und damit gegenüber verpflichtender Vorsorge privilegiert werden. Wird dieser Vorschlag tatsächlich umgesetzt, so entsteht jedenfalls bei Menschen mit geringem Verdienst leicht der Eindruck, dass Pflichtbeiträge in die GRV letztlich verloren sein können, während sich freiwillige Vorsorge stets lohnt. Dem ohnehin geschwächten Vertrauen in die GRV würde dadurch ein Bärendienst erwiesen.

### **Ost-West-Angleichung, Maßnahmen zur Armutsvermeidung und Versichertenkreis**

Neben der Stärkung der Zusatzvorsorge sind auch im Bereich der GRV noch einige Änderungen vorgesehen oder kürzlich vorgeschlagen worden. So einigte sich die Große Koalition auf die Einführung eines einheitlichen Rentenrechts, wodurch die Sonderregelungen für die neuen Länder schrittweise bis 2025 aufgehoben werden sollen. Leider ist für diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die eigentlich vollständig aus Steuermitteln finanziert werden müsste, eine deutliche Beteiligung der Beitragszahler vorgesehen.

Im Bereich der Armutsvermeidung wird es voraussichtlich nicht mehr zur Umsetzung der im Koalitionsvertrag vorgesehenen „solidarischen Lebensleistungsrente“ kommen. Die im November 2016 vom BMAS angeregte Weiterentwicklung hin zu einer „gesetzlichen Solidarrente“ würde anders als das ursprüngliche Modell keine Zusatzvorsorge mehr erforderlich machen und die sehr unterschiedlichen Bedarfe in den Regionen berücksichtigen – sie wäre damit besser mit der Grundsicherung im Alter kompatibel, wohl wirksamer und auch zukunftstauglicher. Weiterhin wären aber recht lange Erwerbskarrieren erforderlich, die gerade in Großstädten wie Bremen und Bremerhaven mit einem hohen



## Fazit

Bei aller notwendigen Kritik am Paradigmenwechsel in der Alterssicherung lässt sich immerhin feststellen, dass es nach jahrelangen Einschnitten wieder erste Leistungsverbesserungen gab oder geben soll. Diese beschränkten sich bislang allerdings auf einzelne Gruppen – ein wieder angemessenes Nettorentenniveau nicht unter 50 Prozent und die soziale Ausgestaltung des Altersübergangs stehen weiter aus. Während die „Rente mit 67“ für viele Beschäftigte vergleichsweise unproblematisch sein kann, wirkt sie für andere faktisch wie eine Rentenkürzung: Sie schaffen es nicht, bis zur Altersgrenze durchzuhalten und sind zur Frührente mit dauerhaften Abschlägen gezwungen. Eine Rückkehr zur lebensstandardsichernden und tatsächlich erreichbaren gesetzlichen Rente wäre aber nicht nur sozial angemessen, sondern wegen der gleichmäßigen Finanzierung durch Unternehmer und Beschäftigte auch gerecht und insgesamt günstiger. Für geringere Gesamtkosten könnten schließlich umfassende Leistungen bei Alter und Erwerbsunfähigkeit zuverlässig und dauerhaft finanziert werden.<sup>4</sup> Die GRV befände sich damit nicht mehr im „Nirgendwo“, sondern hätte mit der Aufrechterhaltung des Lebensstandards wieder ein klares und realistisches Sicherungsziel, an dem das derzeitige „Mehrsäulenmodell“ erkennbar scheitert. Durch das höhere Rentenniveau und den zusätzlich zu stärkenden sozialen Ausgleich (etwa durch die Wiedereinführung der Rente nach Mindestentgeltpunkten) würde nebenbei auch die ebenso geschwächte Fähigkeit zur Armutsvermeidung gestärkt, ohne sie – richtigerweise – in den Mittelpunkt der Alterssicherungspolitik zu rücken.

---



---

„Eine Rückkehr zur lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente wäre sozial angemessen, gerecht und insgesamt günstiger.“

---

4 Siehe Schäfer (2015), S. 27 f.

Anteil Langzeitarbeitsloser häufig nicht zu erreichen sind. Außerdem wäre spätestens mit Einführung dieses Modells das gesetzliche Rentenniveau wieder deutlich zu erhöhen. Bleibt dies aus, so käme es durch die Reform für immer mehr Beschäftigte zu einer „Grundrente durch die Hintertür“, weil sie die Höhe der „Solidarrente“ selbst bei einer vollen Erwerbskarriere in Vollzeit kaum noch durch eigene Beiträge erreichen können. Dies kann nicht im Sinne eines Pflichtsystems sein, in dem sich Beitragsleistungen (fast) immer lohnen sollen.

Ein weiterer Bestandteil des „BMAS-Konzepts“ ist die verbesserte Absicherung von Selbstständigen, die heute mehrheitlich nicht zur Vorsorge verpflichtet sind. Jene, die vor dem 40. Lebensjahr eine entsprechende Tätigkeit neu aufnehmen, wären bei einer Umsetzung verbindlich in der GRV versichert und würden so nicht nur deren Finanzlage verbessern, sondern auch eine ausreichende eigene Alterssicherung aufbauen. Eine Weiterentwicklung hin zur Erwerbstätigenversicherung ist nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer angesichts des Bedeutungsgewinns der Selbstständigkeit notwendig, gerade auch für das Land Bremen: Während die Erwerbstätigkeit hier von 2000 bis 2012 insgesamt lediglich um 5,8 Prozent stieg, nahm die Zahl der Selbstständigen um mehr als ein Viertel zu.

# Literatur

---

**BMAS [= Bundesministerium für Arbeit und Soziales]**

**(2016a):** Das Gesamtkonzept zur Alterssicherung, Berlin.

**BMAS (2016b):** Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß §154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016), Berlin.

**Schäfer, Ingo (2015):** Die Illusion von der Lebensstandardsicherung. Eine Analyse der Leistungsfähigkeit des „Drei-Säulen-Modells“, Schriftenreihe der Arbeitnehmerkammer Bremen 1/2015, Bremen.

**Schäfer, Ingo (2016):** Ein sozialpolitisches Vabanquespiel? Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen zur Kombi-Rente, Bremen.

**Zur weiteren Lektüre:**

**Bäcker, Gerhard (2016):** Reform der Alterssicherung: Armutsvermeidung und Lebensstandardsicherung. In: Informationsdienst Altersfragen 4/2016, S. 3–16.

**Dedring, Klaus-Heinrich / Deml, Jörg / Döring, Diether / Steffen, Johannes / Zwiener, Rudolf (2010):** Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente, WISO-Diskurs August 2010, Bonn.









## 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 319.041 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und 69.643 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 berät 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