



# Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2022

---

# **Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2022**

---

**Arbeitnehmerkammer Bremen**

HERAUSGEBER

---

**Arbeitnehmerkammer Bremen**

Bürgerstraße 1  
28195 Bremen  
Telefon 0421.3 63 01-0  
Telefax 0421.3 63 01-89  
info@arbeitnehmerkammer.de  
www.arbeitnehmerkammer.de

**Redaktion**

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

**Lektorat**

Martina Kedenburg  
*Arbeitnehmerkammer Bremen*

**Gestaltung**

GfG/Gruppe für Gestaltung, Bremen

**Fotografie**

Kay Michalak  
Jonas Ginter

**Druck**

Druckerei Brüggemann GmbH, Bremen

Stand: März 2022

# Inhalt

---

---

|    |   |
|----|---|
| 6  | Vorwort   |
| 8  | <i>Regine Geraedts</i><br><b>Klimakrise, Digitalisierung, Fachkräftemangel</b> — Mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik die Transformation aktiv gestalten |
| 14 | <b>01 Arbeit, Wirtschaft und Finanzen</b>   |
| 15 | <i>Dr. Tobias Peters, Dr. Marion Salot</i><br><b>Wirtschaft und Beschäftigung im Land Bremen</b> — Das Warten auf den Aufschwung                      |
| 27 | <i>Dr. Tobias Peters</i><br><b>Exkurs: Ins Klima investieren — aber wie?</b>  |
| 31 | <i>Nico Eschkötter</i><br><b>Der Bremer Logistiksektor</b> — Steigende Beschäftigtenzahlen, vielfältige Herausforderungen                             |
| 38 | <i>Nico Eschkötter</i><br><b>Arbeit, Algorithmen, Automatisierung</b> — Künstliche Intelligenz wird die Bremer Arbeitswelt verändern                  |
| 45 | <i>Dr. Dominik Santner</i><br><b>Die Bremer Innenstadt</b> — Den Wandel gestalten für mehr Vielfalt und Beschäftigung                                 |
| 53 | <i>Dr. Dominik Santner</i><br><b>Exkurs: Die Innenstadt Bremerhavens</b>  |
| 55 | <i>Dr. Tim Voss</i><br><b>Die ökologische Wende im Land Bremen gestalten</b> — Entscheidender Faktor sind die Beschäftigten                           |
| 62 | <i>Dr. Tim Voss</i><br><b>Exkurs: Beschäftigungsgewinne durch Wasserstoffwirtschaft?</b>  |

|     |  |
|-----|--|
| 64  | <i>Dr. Marion Salot</i><br><b>Frauen auf dem Bremer Arbeitsmarkt</b> — Immer noch geringe Erwerbsbeteiligung   |
| 72  | <i>Dr. Marion Salot</i><br><b>Exkurs: Von Gender Gaps und Motherhood Lifetime Penaltys</b>   |
| 75  | <i>Dr. Marion Salot</i><br><b>Exkurs: Mehr Frauen in IT-Berufe</b>   |
| 79  | <i>Franziska Raab</i><br><b>Exkurs: Frauen an den bremischen Hochschulen</b> — Viele Studentinnen, wenige Professorinnen   |
| 82  | <b>02 Bildung und Ausbildung</b>   |
| 83  | <i>Regine Geraedts</i><br><b>Berufsausbildung auf eine sichere Basis stellen</b> — Das Berufsbildungssystem ist Motor für soziale Integration und Nachwuchssicherung |
| 93  | <i>Thomas Schwarzer</i><br><b>Erzieherinnen und Erzieher dringend gesucht</b> — Der weite Weg zur vergüteten Ausbildung  |
| 101 | <i>Franziska Raab</i><br><b>Durchlässige Bildungssysteme</b> — Öffnet die Hochschulen  |
| 110 | <b>03 Soziales, Pflege und Gesundheit</b>  |
| 111 | <i>Ulf Benedix</i><br><b>Assistenz- und Hilfskräfte in der Pflege</b> — Die Weiterentwicklung der Ausbildungs- und Vergütungsstrukturen drängt                       |

|     |   |
|-----|---|
| 116 | <i>Dr. Kai Huter</i><br><b>Menschen mit Behinderung auf dem Arbeitsmarkt</b> — Nur langsame Fortschritte  |
| 124 | <i>Dr. Kai Huter</i><br><b>Öffentlicher Gesundheitsschutz im Fokus</b> — Werden Gesundheitsamt und Gewerbeaufsicht jetzt nachhaltig gestärkt?   |
| 134 | <i>Dr. Magnus Brosig</i><br><b>Die „Ampel“ und die Rente</b> — Reformsignale, aber noch kein großer Wurf  |
| 142 | <i>Dr. Jennie Auffenberg</i><br><b>Kein Mangel an Pflegefachkräften</b> — Was folgt aus der bundesweiten Befragung „Ich pflege wieder, wenn ...“?<br><br><i>Nach Redaktionsschluss erschienen</i> |

# Vorwort

---

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

plötzlich eintretende Krisensituationen haben glücklicherweise Seltenheitswert – das war noch unsere Einschätzung an dieser Stelle in unserem Bericht zur Lage vor zwei Jahren. Leider müssen wir feststellen, dass uns nicht nur die Corona-Krise mit ihrer mittlerweile fünften Welle noch immer beeinflusst. Mit dem von Russland geführten Angriffskrieg in der Ukraine kommt nun eine Krise hinzu, die insbesondere Europa im Mark erschüttert. Angesichts des unfassbar menschlichen Leids muss es darum gehen, die Ukraine zu unterstützen und alles dafür zu tun, Geflüchteten im Land Bremen das Ankommen und Leben zu erleichtern.

Der Krieg hat aber nicht nur Auswirkungen auf die Menschen in der Ukraine, sondern mit den angekündigten und bereits verhängten Sanktionen gegen Russland auch auf Wirtschaft, Arbeitsmarkt und die ökologische Transformation hierzulande. Russland ist ein wichtiger Handelspartner für das Land Bremen, vor allem mit Blick auf den Import von Gas, Öl, Kohle sowie Metallen. Geschlossene Fabriken, gesperrte Häfen und blockierte Banken haben deutliche Auswirkungen auf die Versorgungswege der Wirtschaft in Bremen und Bremerhaven. Einzelne, unseren Standort prägende Branchen, wie zum Beispiel die Raumfahrt, bangen um die Realisierung zentraler Projekte.

Da dem vorliegenden Band der Berichtszeitraum des Jahres 2021 zugrunde liegt, finden die Entwicklungen in der Ukraine lediglich punktuell Erwähnung. Dennoch verdeutlichen die Artikel, wie bedeutsam eine aktive und gestaltende Politik gerade im Land Bremen auch zukünftig sein wird. Gute Nachrichten sind, dass 2021 sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven die Beschäftigung zugenommen hat. Die Arbeitslosigkeit war entsprechend rückläufig und erreichte beinahe das Niveau vor Ausbruch der Corona-Pandemie. Dennoch bleibt der Beschäftigungsanstieg im Land Bremen hinter dem auf Bundesebene zurück. Zudem sind die Arbeitslosenquoten mit Werten im zweistelligen Bereich in beiden Kommunen weiterhin hoch.

Auf die zuvor beschriebenen lokalen und weltpolitischen Ereignisse treffen Megatrends, wie Digitalisierung, Dekarbonisierung und demografischer Wandel, die unser Bundesland vor weitere große Herausforderungen stellen. Es wird vor allem darum gehen, in Ausbildung und Qualifizierung zu investieren: Einerseits scheiden geburtenstarke Jahrgänge und damit qualifizierte Fachkräfte aus dem Berufsleben aus, andererseits wird die digitale und ökologische Transformation nur mit gut ausgebildeten Fachkräften zu gestalten sein. Als Arbeitnehmerkammer schlagen wir daher eine konzertierte Qualifizierungspolitik auf der Basis einer Qualifizierungsoffensive vor.

In puncto Beschäftigung gilt es ebenso, die Perspektiven von Frauen zu verbessern, deren Erwerbsbeteiligung im Land Bremen stagniert und die weiterhin mehrheitlich in Teilzeit tätig sind. Zudem müssen die Rahmenbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in gesellschaftlich oder auch wirtschaftsstrukturell relevanten Bereichen, wie der frühkindlichen Bildung, der Pflege sowie der Logistik – etwa hinsichtlich der Entlohnung und der körperlichen Belastung – unbedingt verbessert werden.

Die momentanen Krisen mit ihren globalen Auswirkungen führen uns noch deutlicher vor Augen, wo dringend Handlungsbedarf besteht. Wie reagieren auf den beschleunigten wirtschaftlichen Strukturwandel und auf eine sich immer schneller verändernde Arbeitswelt? Der vorliegende Lagebericht bietet dazu Anregungen. Wir wünschen uns viele interessierte Leserinnen und Leser und Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre.



*Peter Kruse*  
Präsident der  
Arbeitnehmerkammer Bremen



*Ingo Schierenbeck*  
Hauptgeschäftsführer der  
Arbeitnehmerkammer Bremen

Regine Geraedts

# Klimakrise, Digitalisierung, Fachkräftemangel

## Mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik die Transformation aktiv gestalten

### In aller Kürze:

Der „3-D-Strukturwandel“ Dekarbonisierung, Digitalisierung, Demografie stellt die bremische Arbeitsmarktpolitik vor große Herausforderungen. Denn ohne gut qualifizierte Beschäftigte werden die nötigen Veränderungen kaum zu schaffen sein. Die Arbeitnehmerkammer schlägt eine Qualifizierungsoffensive vor. Dabei geht es um Weiterbildungen für Beschäftigte und Arbeitslose, damit sie Kompetenzen und Qualifikationen anpassen oder einen ersten oder neuen Berufsabschluss erreichen können. Die Landesregierung ist gefordert, eine konzertierte Qualifizierungspolitik zu initiieren und mit eigenen Programmen voranzutreiben. Der Beitrag skizziert die Ausgangslage und stellt mögliche Bausteine vor.

➔ Unsere Gesellschaft steht vor zwei großen Aufgaben: wirksamer Klimaschutz und Digitalisierung. Beide bedeuten tiefgreifende Umwälzungen von Wirtschaft und Arbeitswelt. Hinzu kommen gravierende demografische Veränderungen. Das Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge wird eine empfindliche Lücke bei den beruflich und akademisch ausgebildeten Fachkräften hinterlassen. Um sie zu ersetzen, müssen vielfältige Arbeitskräftepotenziale mobilisiert werden. Regional spielen im Land Bremen zusätzlich die hohe Arbeitslosigkeit und Armutsrisiken eine wichtige Rolle.

Die Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik besteht im „3-D-Strukturwandel“ (Dekarbonisierung, Digitalisierung, Demografie) darin, das vorhandene Arbeitskräftepotenzial so zu transformieren, dass Beschäftigte in ausreichender Zahl und mit den passenden Qualifikationen zur Verfügung stehen. Wenn die wissenschaftlichen Prognosen richtig

liegen, dann wird vor allem im mittleren Qualifikationsbereich akuter Mangel entstehen und immer größer werden. Schon heute zeichnen sich deutliche Engpässe ab wie in den Berufen des Erziehungs- und Gesundheitsbereichs, in Informatik-, Kommunikationstechnologie-, Energie- und Elektroberufen.<sup>1</sup> Zugleich muss die Arbeitsmarktpolitik sicherstellen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter guten Bedingungen ihren Lebensunterhalt verdienen können. Sonst droht der gesellschaftliche Zusammenhalt verloren zu gehen. Deshalb müssen Einstiege, Umstiege und Aufstiege ermöglicht werden, ohne dass Abstiege drohen.

Die Arbeitnehmerkammer schlägt eine Qualifizierungsoffensive für das Land Bremen vor, um die Transformation aktiv zu gestalten. Dabei geht es um Weiterbildungen für Beschäftigte und Arbeitslose, damit sie einen ersten oder neuen Berufsabschluss erreichen oder ihre Kompetenzen und Qualifikationen an neue Anforderungen anpassen können. Dafür ist es wichtig, die Zukunftsbranchen und -berufe zu identifizieren, in denen Fachkräfte gesucht werden, und auf gesicherter Basis Qualifizierungsbedarfe zu erfassen. Ebenso wichtig ist es, viele Teilnahmen durch niedrige Zugangsschwellen zu ermöglichen und die zu erreichen, die bisher kaum an beruflicher Bildung partizipieren.

<sup>1</sup> Vgl. Zika et al. (2021); Hoch et al. (2021).



Die Voraussetzungen im Land Bremen sind gut. Das Arbeitskräftepotenzial ist hoch. Die verschiedenen Akteure sind gut miteinander vernetzt und zeigen große Bereitschaft zur Kooperation. Es existiert eine kleine, aber feine Landschaft wissenschaftlicher Institute, die ihre Forschung zu Entwicklungen der Arbeitswelt in der Transformation einbringen können. Die Agentur für Arbeit und die beiden Jobcenter sind aufgeschlossen und das Land Bremen unterstützt mit eigenen Förderprogrammen. Es gibt unabhängige Weiterbildungsberatung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und vielfältige Beratungsangebote für Unternehmen. Schließlich kommt die jüngst gegründete Landesagentur für berufliche Weiterbildung (LabeW) wie gerufen für eine bremische Qualifizierungsoffensive, denn bei ihr könnten die Fäden zusammenlaufen.

Rückenwind dürfte zudem die Bundesregierung geben, die berufliche Weiterbildung zu einem Schwerpunkt der Legislatur erklärt hat, zusätzliche Instrumente zur Förderung schaffen und bei Arbeitslosen endlich der Qualifizierung den Vorrang gegenüber der Vermittlung geben will.

Das Land ist gefordert, all diese Möglichkeiten zusammenzuführen, sie für eine konzertierte Qualifizierungspolitik zu nutzen und mit eigenen Maßnahmen und Programmen voranzutreiben. Dann können aus dem „3-D-Strukturwandel“ im Land Bremen viele Chancen für eine klimagerechte Wirtschaft, einen fairen Arbeitsmarkt und eine zukunftsfähige Gesellschaft erwachsen. Die einzelnen Säulen einer bremischen Qualifizierungsoffensive und mögliche Bausteine stellt die Arbeitnehmerkammer im Folgenden vor.



## Beschäftigten ohne Berufsabschluss Aufstiege ermöglichen

Jede fünfte Bremerin beziehungsweise jeder fünfte Bremer zwischen 25 und 64 Jahren hat keinen beruflichen Abschluss.<sup>2</sup> Für Ungelernte stehen die Arbeitsmarktchancen aber schlecht, weil es für sie zu wenige Stellen gibt. Ein Drittel der Bremerinnen und Bremer ohne Berufsabschluss ist deshalb arbeitslos (33,5 Prozent, mit Abschluss sind es dagegen 5,0 Prozent).<sup>3</sup> Wer dennoch einen Job gefunden hat, ist häufig in Erwerbsformen mit prekärem Potenzial beschäftigt – mit hoher Arbeitsplatzunsicherheit, niedrigem Lohn und schlechten Arbeitsbedingungen<sup>4</sup> – und pendelt oftmals zwischen Arbeitslosigkeit und wechselnden Jobs hin und her. Von den sozialversichert beschäftigten Bremerinnen und Bremern haben rund 39.000 keine Ausbildung abgeschlossen, bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind es weitere 10.000. Diese knapp 50.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bieten viel Potenzial für den Aufstieg zur Fachkraft mit Aussicht auf bessere Bezahlung, mehr Absicherung und kontinuierliche Beschäftigung.

- ▶ Die bisherigen Erfolge, Ungelernten mit Förderung der Agentur für Arbeit den Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu ermöglichen, sollten durch verbindlich festgelegte Fallzahlen ausgebaut werden.
- ▶ Das Landesprogramm Qualifizierungsbonus für Arbeitslose könnte umgewidmet werden, weil der Bund diese Förderung künftig bundesgesetzlich regeln und auch finanzieren will. Die Mittel aus dem Landesprogramm könnten daher künftig den Zielgruppen der gering qualifizierten Beschäftigten zugutekommen: Eine Teilnahme an einer von der Arbeitsagentur geförderten abschlussbezogenen Weiterbildung sollte mit einer monatlichen Aufwandsentschädigung von 200 Euro unterstützt werden.
- ▶ Während einer Weiterbildung muss der Betrieb über einen längeren Zeitraum den Arbeitsausfall für die Qualifizierungszeiten kompensieren. Mit dem aus der Personalentwicklung bekannten Instrument Jobrotation ließe sich Unterstützung organisieren und zugleich neue Chancen für Arbeitslose schaffen. Während eine ungelernete

Mitarbeiterin oder ein ungelerner Mitarbeiter sich zur Fachkraft weiterbildet, rückt eine arbeitslose Ersatzkraft nach. Endet die Weiterbildung, scheidet die Vertretung aus, wenn nicht ein Klebeeffekte sie im Betrieb hält. Denn die weitergebildete Mitarbeiterin oder der weitergebildete Mitarbeiter dürfte eine neue Funktion erhalten und die Übernahme einer bereits bewährten Vertretung naheliegen. So könnten mit Jobrotation gleich zwei Arbeitsmarktprobleme zugleich angegangen werden: Die betriebliche Fachkräftesicherung und die Verringerung der Arbeitslosigkeit.

- ▶ Eine Förderlücke besteht bei der Unterstützung von ungelerten Beschäftigten bei Weiterbildung im eigenen Interesse. Denn für ausgebildete Fachkräfte besteht mit dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) längst ein Rechtsanspruch auf Förderung von Aufstiegsweiterbildungen und auf einen staatlichen Zuschuss zu Kursgebühren und Lebensunterhalt (Aufstiegs-BAföG), der aus Landesmitteln noch aufgestockt werden kann (Bremische Aufstiegsfortbildungs-Prämie). Für Beschäftigte, die vom Ungelernten- auf das Fachkräfteniveau aufsteigen wollen, gibt es keine adäquate Unterstützung, wenn der Arbeitgeber daran nicht interessiert ist. Ein Landesprogramm „Aufstieg zur Fachkraft durch Landes-BAföG“ könnte diese Lücke schließen, indem die Kosten der Weiterbildung und ein Zuschuss zum Lebensunterhalt finanziert werden, um den Verdienstausschlag für Weiterbildungszeiten zu kompensieren.

## Transformation der betrieblichen Arbeitswelt fair gestalten

Der Transformationsprozess wird auch gut ausgebildete Fachkräfte vor Herausforderungen stellen. Denn Digitalisierung und Dekarbonisierung verändern die Arbeitsorganisation in den Betrieben und die Anforderungen an den einzelnen Arbeitsplätzen. Bei den Sozialpartnern besteht seltene Einigkeit, dass der Bedarf an betrieblicher Weiterbildung groß ist und wächst. Nur welche Qualifizierungen konkret gebraucht werden, bleibt zumeist im Unklaren.

- ▶ Transformationslotsen könnten Unternehmen dabei unterstützen, Innovationspotenziale zu erkennen, betriebliche Weiterbildungsbedarfe zu identifizieren und den Kompetenzaufbau in den Belegschaften zu stärken. Nach niedersächsischem Vorbild könnten die Bildungswerke der Sozialpartner diese Funktion übernehmen. Die Fortbildung zum Transformationslotsen wäre durch die Agentur für Arbeit förderfähig.

2 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021).

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

4 Vgl. Schütz (2021).

- ▶ Branchenbezogene Weiterbildungsverbände von Sozialpartnern, Trägern und Wissenschaft sind ebenfalls ein vielversprechender Ansatz. Ein gutes Beispiel ist der Weiterbildungsverbund der Bremer Fahrzeugindustrie (getragen von den Bildungswerken des DGB und der Wirtschaft, unterstützt vom Institut für Technik und Bildung der Universität Bremen und gefördert von der Agentur für Arbeit). Das Land sollte solche Verbände auch für andere Branchen anstoßen. Explizit benannt sei die für Bremen bedeutsame Logistik, in der immerhin 12,5 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeiten. In den Logistikbetrieben wächst der digitale Veränderungsdruck, während es an Weiterbildungsmöglichkeiten fehlt. Das vom Bund geförderte Projekt SmaLo – Smartes Lernen in der Logistik – leistet mit der Entwicklung eines digitalen Weiterbildungsportals und acht Verbundpartnern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Weiterbildung bereits sinnvolle Vorarbeit.
- ▶ Insgesamt bietet das Land Bremen eine vielfältige Landschaft von (wissenschaftlichen) Anbietern, die sich mit Fragen der sozialpartnerschaftlichen Transformation befassen und mit ihren Ressourcen stärker eingebunden werden sollten. Dazu gehören das Institut für Arbeit und Wirtschaft (iaw) und das Zentrum für Arbeit und Politik (zap) an der Universität Bremen oder die Mitbestimmungs- und Technologieberatung bei der Arbeitnehmerkammer. Aus den gebündelten Erkenntnissen von Wissenschaft, Transformationslotsen, Weiterbildungsverbänden und Weiterbildungsagentur ließe sich eine sozialpartnerschaftliche Gesamtstrategie für Branchen und Betriebe formen.

### Fair Transition: Umstiege ohne Abstiege

Im Strukturwandel verschieben sich Branchen- und Berufsstrukturen. Dabei gehen qualifizierte Arbeitsplätze verloren, während an anderer Stelle neue entstehen. Das birgt die Gefahr, dass die Zahl der Arbeitslosen wächst und parallel neu entstehende Stellen nicht besetzt werden können. Es wird deshalb nicht allein mit betrieblichen Anpassungsqualifizierungen getan sein. Bei sich abzeichnendem Stellenabbau müssen Beschäftigte die Chance bekommen, frühzeitig den Betrieb, die Branche oder

den Beruf zu wechseln. Damit solche Übergänge (Transition) gesichert gelingen können, braucht es Unterstützung bei den Umstiegen. Bisher fehlt der Arbeitsförderung aber ein präventives Instrument, das Arbeitslosigkeit vermeidet und zugleich das Arbeitsangebot an die (prognostizierte) Nachfrage anpasst. Das Land Bremen könnte diese Lücke mit einem Pilotprojekt „Transitions-gesellschaft“ füllen, wie es die Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“ vorschlägt<sup>5</sup> (siehe Artikel „Die ökologische Wende im Land Bremen gestalten“ in diesem Bericht).

- ▶ Potenziell gefährdet sind im Land Bremen beispielsweise Arbeitsplätze im Einzelhandel. Auch die Arbeitsplätze in der Hafenwirtschaft stehen deutlich unter Druck. Nach dem Vorbild der österreichischen Arbeitsstiftungen könnten branchenspezifische „Transitions-gesellschaften“ gegründet werden. Von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte wechseln von ihrem Betrieb direkt in die Gesellschaft, werden dort intensiv beraten, in eine abschlussbezogene Weiterbildung übermittelt, während der Bildungsmaßnahme intensiv begleitet und schließlich im Übergang zum neuen Arbeitsplatz unterstützt.
- ▶ Die bekannten Transfersgesellschaften funktionieren ähnlich, verfolgen aber das Ziel der schnellen Vermittlung. Unabhängig von der Zielsetzung liegt der Vorteil von solchen branchenspezifischen Gesellschaften darin, dass sie kollektiv gesicherte Übergänge organisieren, Erkenntnisse zu Arbeitsmarkt- und Branchenentwicklungen sammeln und ein branchenübergreifendes Betriebs- und Trägernetzwerk aufbauen können. Ein besonderer Reiz der Transitions-gesellschaften liegt zudem im Finanzierungsmix aus Leistungen des SGB III (Lohnersatzleistung plus Weiterbildungsgeld aus der Arbeitslosenversicherung und Kosten der Weiterbildungsmaßnahme), einem ergänzenden Landesprogramm (Beratungs- und Unterstützungsressourcen) und schließlich Beiträgen von Arbeitgebern, die Arbeitsplätze abbauen wollen.<sup>6</sup>

5 Vgl. Bremische Bürgerschaft (2021).

6 Vgl. Geraedts (2020a); Geraedts (2020b).

## Arbeitslose zu Fachkräften qualifizieren

Das Land Bremen hat einen Überschuss an Arbeitskräften und zu wenige Arbeitsplätze. Jeder und jede Zehnte ist arbeitslos. Was sozialpolitisch ein großes Problem darstellt, kann im demografischen Umbruch zum Vorteil werden. Doch von den registrierten Arbeitslosen haben zwei Drittel keinen Berufsabschluss (27.000 Menschen). Gesucht werden aber vor allem ausgebildete Fachkräfte. Um die Passung zu verbessern, müssen möglichst viele Arbeitslose einen Berufsabschluss nachholen können. Das mildert den immer größer werdenden Fachkräftemangel, reduziert Arbeitslosigkeit und entschärft die soziale Spaltung.

- ▶ Die Agentur für Arbeit und die Jobcenter sollten gemeinsam mit dem Land Bremen die Förderung beruflicher Weiterbildung ausweiten und noch stärker als bisher auf Abschlussorientierung setzen. Neue Spielräume eröffnen sich durch die Reformvorhaben der Bundesregierung, ein Weiterbildungsgeld einzuführen, die Ausbildungsdauer bei Umschulungen stärker zu individualisieren und den Vorrang der Vermittlung vor Weiterbildung aufzuheben. Motivierende Beratung und das Angebot von umschulungsbegleitenden Hilfen von Anfang an, sind zusätzliche gute Investitionen in den Maßnahmenerfolg.<sup>7</sup>
- ▶ Im Teilhabechancengesetz schlummern bisher nicht genutzte Möglichkeiten, öffentlich geförderte Beschäftigung mit abschlussbezogener Weiterbildung zu verbinden. Geeignete Teilnehmende könnten sich durch begleitende Lehrgänge auf die Externenprüfung bei den zuständigen Kammern vorbereiten oder sich modular nachqualifizieren mit dem Ziel, einen Ausbildungsabschluss zu erreichen.<sup>8</sup> Denkbare Berufsfelder wären sozialpädagogische Assistenz/ Erzieherin oder Erzieher, Hauswirtschaft oder Landschaftsgärtnerin/Landschaftsgärtner. Dabei ergeben sich Anknüpfungspunkte zum Landesprogramm „Nachqualifizierung Externenprüfung“ (NQE).
- ▶ Vielversprechend sind neue Verbundansätze zur Weiterbildung von Arbeitslosen: Branchenverbände ermitteln Qualifikationsbedarfe und übersetzen sie mit der Agentur für Arbeit in Weiterbildungs- und Umschulungsangebote. Das Projekt „F.IT – Frauen in IT“ ist ein gutes Praxisbeispiel. Die Verbundstruktur besteht aus dem

IT-Branchenverband und zwei bremischen Forschungseinrichtungen. Beispielgebend ist F.IT auch wegen des geschlechterpolitischen Ansatzes, der sich auch auf das Gewinnen junger Frauen für die Erstausbildung ausdehnt. Schließlich spitzt sich Fachkräftemangel dort besonders zu, wo Berufe von einem Geschlecht dominiert sind – sei es nun in der Pflege oder in der Informatik. Denkbar wären solche Weiterbildungsverbünde auch für Handwerksinnungen wie Sanitär Heizung Klima oder Elektro.

## Ausbildung von Anfang an

Weil es banal klingt, wird es oft vergessen: Ausbildung ist und bleibt das Fundament für die Generierung von Fachkräften. Ein Berufsabschluss wirkt zudem präventiv gegen Arbeitslosigkeit und ist zugleich eine stabile Basis für eine zukunftsfähige Neupositionierung im Strukturwandel. Im Land Bremen erreichen aber zu wenige junge Menschen einen beruflichen Abschluss. Zuletzt lag der Anteil der jungen Erwachsenen bei 22 Prozent, die auch mit 35 Jahren noch keinen beruflichen Abschluss vorweisen konnten.<sup>9</sup> Ausbildungslosigkeit scheint eine der Quellen der Arbeitslosigkeit im Land Bremen. In der aktuellen demografischen Umbruchphase mit dem prognostizierten Fachkräftemangel in Berufen des mittleren Qualifikationsbereich führt kein Weg am Ausbau der beruflichen Ausbildungskapazitäten vorbei.

- ▶ Die Ausbildungsquote von fünf Prozent im Land Bremen ist zu niedrig, um den Ersatzbedarf bei Fachkräften decken zu können. Zugleich ist das Lehrstellenangebot zu klein, um alle Ausbildungsinteressierten zu versorgen. Die Enquete-Kommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“ hat einen umlagefinanzierten Ausbildungsfonds vorgeschlagen.<sup>10</sup> Eine unabhängige Expertenkommission berät aktuell über Möglichkeiten der Ausgestaltung. Das ist ein guter Weg, um einzelbetriebliche Investitionen in die Fachkräftebildung anzureizen.
- ▶ Ein Ausbildungsfonds böte zugleich Möglichkeiten, die Ausbildungsqualität durch ein überbetriebliches Unterstützungssystem zu verbessern und dadurch Ausbildung insbesondere für kleine und mittlere Betriebe wieder attraktiver zu machen.

7 Vgl. Osiander/Dietz (2016).

8 Vgl. Geraedts (2021).

9 Vgl. BIBB (2021).

10 Vgl. Bremische Bürgerschaft (2021).

# Literatur

---

- BIBB [Bundesinstitut für Berufsbildung] (2021):** Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2021. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn 2021.
- Bremische Bürgerschaft (2021):** Abschlussbericht der Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“, Dezember 2021.
- Geraedts, Regine (2020a):** Von der Transfergesellschaft zur Fair Transition. Arbeitspapier der Arbeitnehmerkammer vom 16. Juli 2020 (unveröffentlicht).
- Geraedts, Regine (2020b):** Fair Transition durch Qualifizierung. Ablauf und Instrumentierung. Arbeitspapier der Arbeitnehmerkammer vom 23. Juli 2020 (unveröffentlicht).
- Geraedts, Regine (2021):** Gut beraten, vielfältig fördern, Armut verhindern. Bericht zur Erwerbslosigkeit im Land Bremen. Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen, Stand: Juni 2021.
- Hoch, Markus et al. (2021):** Ökologische Transformation und duale Ausbildung in Bremen. Analyse des Fachkräftebedarfs und -angebots. Eine Studie von Prognos im Auftrag der Arbeitnehmerkammer im September 2021.
- Osiander, Christopher/Dietz, Martin (2016):** Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen. In: Journal for labour market research, Vol. 49, No. 1, S. 59–76.
- Schütz, Holger (2021):** Koordinaten der Arbeit im Land Bremen. Befragung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern 2021. Eine Studie von infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021):** Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten (Jahreszahlen).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021):** Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Ausgabe 2021.
- Zika, Gerd et al. (2021):** Mittelfristprognose: Arbeitsmarktdynamik bis 2025. Forschungsbericht 526/4, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im November 2021.

# 01 Arbeit, Wirtschaft und Finanzen

---



Dr. Tobias Peters, Dr. Marion Salot

# Wirtschaft und Beschäftigung im Land Bremen

## Das Warten auf den Aufschwung

### In aller Kürze:

Wirtschaft und Arbeitsmarkt haben sich nach dem tiefen Einschnitt 2020 im vergangenen Jahr stabilisiert. Ob sich die Erholung im laufenden Jahr fortsetzen wird, hängt vor allem vom weiteren Verlauf des Konflikts mit Russland ab. Der kraftvolle Schritt raus aus der wirtschaftlichen Krise ist so oder so noch einmal verschoben, die Entwicklung bleibt fragil. Auch das Pandemiegeschehen wird weiterhin die wirtschaftlichen Aussichten bestimmen. Robuster zeigt sich da schon der Arbeitsmarkt: Im Juni 2021 gab es sowohl im Land Bremen wie deutschlandweit so viele sozialversicherungspflichtig Beschäftigte wie nie zur Jahresmitte. Auch die Arbeitslosigkeit nimmt hier wie da wieder ab, die Corona-Spuren sind allerdings noch sichtbar. Es deutet sich an, dass qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wieder zum Nadelöhr für den wirtschaftlichen Aufschwung werden. Ein Umstand, auf den Politik reagieren muss.

### ➔ Wachstum in der Winterpause – folgt erneut ein Sommerhoch?

Die deutsche Wirtschaftsleistung ist im vergangenen Jahr um 2,9 Prozent gestiegen und damit wieder auf den Wachstumspfad eingeschwenkt. Allerdings: Im vierten Quartal – also von Oktober bis Dezember 2021 – sank das Bruttoinlandsprodukt gegenüber dem vorherigen Vierteljahr unerwartet stark um 0,7 Prozent. Das Infektionsgeschehen erforderte erneut Kontaktbeschränkungen, die wiederum Teile des Dienstleistungsbereichs negativ trafen. Umsätze im Gastgewerbe, im Kultur- und Tourismusbereich oder bei personennahen Dienstleistungen sanken. Auch im ersten Quartal 2021 war die Wirtschaft bereits geschrumpft. Mehr oder weniger ganzjährig hatte die deutsche Wirtschaft mit Lieferproblemen

und Materialengpässen zu kämpfen, die Industrieproduktion und Bauaktivitäten dämpften. Die Expansion im Sommerhalbjahr war gekennzeichnet von Aufholeffekten und wurde somit getragen vom Dienstleistungssektor und dem privaten Konsum. Dieses Stop-and-go wird den Konjunkturverlauf weiterhin prägen.

Der Aufschwung ist also fragil – und er ist lange nicht so kräftig wie erhofft. Nach dem Einbruch der deutschen Wirtschaftsleistung 2020, als durch Turbulenzen rund um das damals neuartige Virus samt scharfem Lockdown und international abgerissenen Lieferketten das Bruttoinlandsprodukt hierzulande empfindlich um 4,6 Prozent eingebrochen war, fällt das Plus 2021 eher bescheiden aus. Der Wert der produzierten Güter und Dienstleistungen liegt nach wie vor unter dem Vorkrisenniveau. Aus der Wirtschafts- und Finanzkrise kam Deutschland 2010 deutlich kraftvoller.

Dass Wirtschaft und Arbeitsmarkt geprägt sind von Unsicherheiten und wackligen Zukunftsaussichten, ist allerspätestens seit Corona ein Allgemeinplatz. Dementsprechend vage sind die Prognosen. Die Ende 2021 getroffenen Voraussagen für das laufende Jahr bewegen sich zwischen 3,5 und fast fünf Prozent Wirtschaftswachstum in Deutschland.<sup>1</sup> Maßgeblicher Einfluss wird dabei von der Binnenwirtschaft erwartet. In Fahrt kommt die Konjunktur nach Einschätzung der Expertinnen und Experten

<sup>1</sup> Seit Beginn der militärischen Auseinandersetzung Ende Februar sind die Wachstumsprognosen deutlich pessimistischer.



jedoch erst im Laufe des Jahres. Mit einer spürbaren Zunahme der Wirtschaftsleistung wird erst nach dem schwierigen Winterhalbjahr und verhaltenem Jahresauftakt 2022 gerechnet – sofern nicht neue Sorgen aufziehen. Zu sehr hängt die Entwicklung am Fortlauf der Pandemie. In China könnte mit Omikron die Null-Covid-Strategie an ihre Grenzen stoßen, was nicht nur deutsche Exporte einschränken, sondern auch erneut Lieferketten stören und die wirtschaftliche Erholung hinauszögern könnte. Zudem treiben Inflations Sorgen nicht nur Notenbankinnen und Notenbanker um.

Dazu ändern der Krieg in der Ukraine und die folgerichtigen Sanktionen gegen Russland die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen grundlegend. Neben vielen anderen gravierenden Folgen wird der Konflikt auch direkte wirtschaftliche Auswirkungen haben. Auf die Energieimporte aus Russland sind Verbraucherinnen und Verbraucher, aber eben auch die deutsche Wirtschaft unbedingt angewiesen. Die weitere Entwicklung in Osteuropa wird daher auch Einfluss auf die wirtschaftlichen Aussichten, die

„Der Arbeitsmarkt – von den Verwerfungen der Corona-Krise ohnehin weniger stark erfasst als die wirtschaftliche Tätigkeit insgesamt – hat sich im Verlauf des vergangenen Jahres spürbar von den Spuren der Pandemie erholt.“

Verbraucherpreise und den Wohlstand hierzulande haben. Es bleibt zu hoffen, dass sich die Situation in der Ukraine baldmöglichst entspannt.<sup>2</sup>

### **Arbeitsmarkt bleibt auch dank Kurzarbeit robust – Arbeitslosenzahlen sinken**

Auch der Arbeitsmarkt – von den Verwerfungen der Corona-Krise ohnehin weniger stark erfasst als die wirtschaftliche Tätigkeit insgesamt – hat sich im Verlauf des vergangenen Jahres spürbar von den Spuren der Pandemie erholt. Auch hier zeigten sich die Lockerungen im Frühsommer 2021. Zwar waren Minijobs und Selbstständigkeit weiterhin rückläufig, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nahm deutschlandweit aber zu: im Juni 2021 im Vorjahresvergleich um fast 480.000 auf 33,8 Millionen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung liegt damit um 395.000 über dem Juni-Wert aus dem Vor-Krisen-Jahr 2019. Das ist eine gute Nachricht.

In Summe blieb die Erwerbstätigkeit so mit knapp 45 Millionen im Jahresdurchschnitt gegenüber 2020 fast unverändert. Im Vergleich zu 2019 sind damit noch immer über 360.000 Menschen in Deutschland weniger erwerbstätig, der Trend im Jahresverlauf 2021 stimmt jedoch optimistisch. Die akuten Krisen-Folgen werden immer kleiner, bleiben aber vor allem in einer gestiegenen Langzeitarbeitslosigkeit sichtbar. Gestützt wurde der Arbeitsmarkt dabei auch im vergangenen Jahr durch den Einsatz von Kurzarbeit. Obgleich er mit jahresdurchschnittlich 1,85 Millionen Personen im Vergleich zur Zeit vor Corona erheblich ist – 2019 waren es 145.000, auf diesem Niveau lag die Zahl seit 2011 –, hat die Inanspruchnahme gegenüber 2020, als die gesamte jahresdurchschnittliche Zahl an Kurzarbeitenden 2,94 Millionen betrug, deutlich abgenommen.

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind 2021 gesunken. Im vergangenen Jahr waren in Deutschland durchschnittlich 2,61 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet. Das waren rund 82.000 oder drei Prozent weniger als noch 2020. Die Arbeitslosenquote lag im Jahresdurchschnitt bei 5,7 Prozent. Zurückzuführen ist dies auf die Erholung in der zweiten Jahreshälfte; die Arbeitslosigkeit im Dezember-Vergleich sank von 2020 auf 2021 um fast 380.000, respektive 14 Prozent (*siehe Abbildung 1*). Gegenüber 2019 liegt die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt allerdings noch um fast 350.000 oder 15 Prozent höher. Laut Bundesagentur für Arbeit ist das Risiko, aus einer Beschäftigung heraus arbeitslos zu werden, deutschlandweit zwar so niedrig wie nie – die Chance, Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung beenden zu können, ist jedoch derweil noch deutlich niedriger als vor Corona.

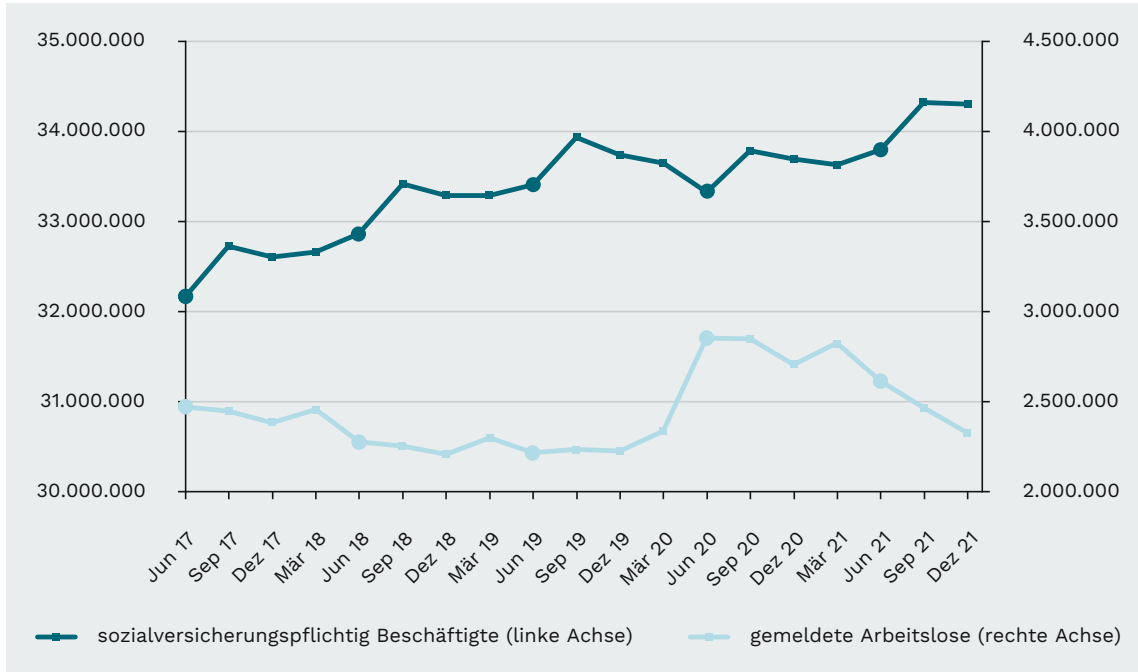
Insgesamt normalisiert sich die Lage am Arbeitsmarkt allmählich. Auch im laufenden Jahr wird mit einer weiteren Aufhellung gerechnet. Damit rücken gleichsam wieder altbekannte Probleme in den Vordergrund; wie der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften (*siehe Kasten „Wirtschaftswachstum hängt an Qualifizierung von Beschäftigten“ in diesem Artikel*).

<sup>2</sup> Stand: Anfang März 2022.

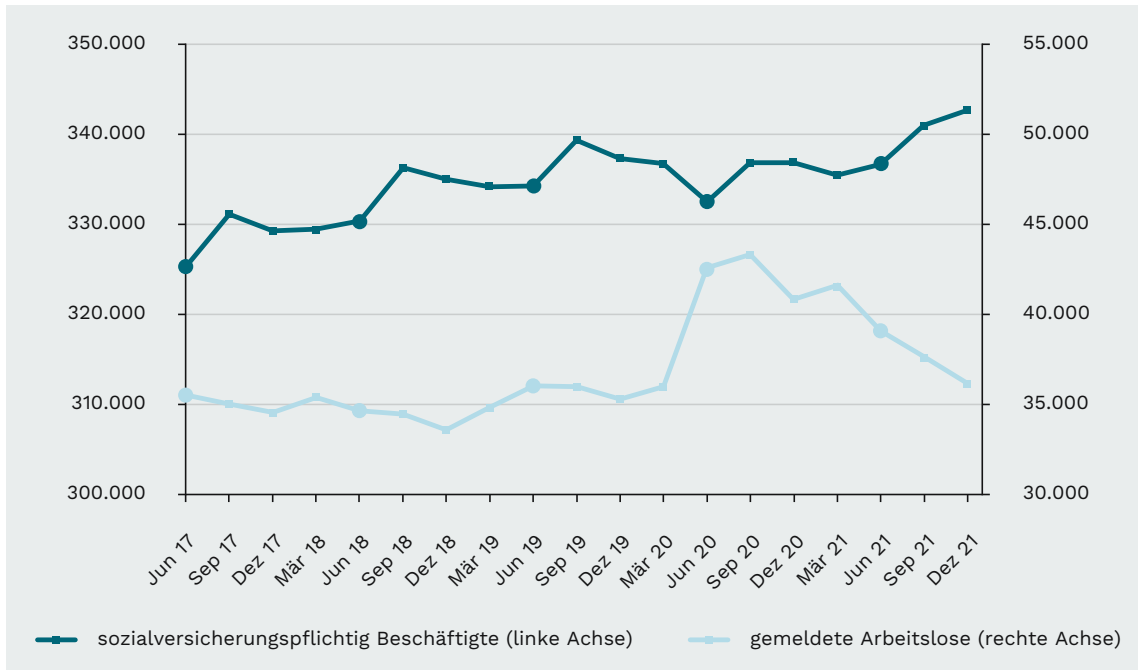


**Abbildung 1:**

**Corona hat kaum Auswirkung auf Beschäftigtenzahl – auch Arbeitslosigkeit nimmt wieder ab**  
 Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit in Deutschland



**... und im Land Bremen**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit  
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

## Wirtschaftswachstum hängt an Qualifizierung von Beschäftigten

Schon vor Ausbruch der Corona-Pandemie mit-samt all ihren Auswirkungen begann die wirt-schaftliche Entwicklung sich einzutrüben. Ein Grund: In Zeiten brummender Konjunktur hielt die Verfügbarkeit gen Ende der vergangenen Dekade mit der Nachfrage nach geeigneten Arbeitskräften nicht mehr mit. Zwar hat Corona diesen Trend kurzzeitig unterbrochen, es zeichnet sich jedoch bereits ab, dass der Fachkräftemangel keineswegs behoben ist – und droht, erneut zum Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung zu werden. Der Stellenindex der Bundesagentur für Arbeit, ein saisonbereinigter Indikator für die Arbeitskräftenachfrage in Deutschland, erreichte Anfang dieses Jahres einen neuen Höchststand seit seiner Einführung im Jahr 2005. Dies spiegelt nicht nur die Stellenbesetzungsschwierigkeiten vieler Unternehmen wider, sondern zeigt auch, dass qualifizierte Beschäftigte gebraucht werden, um kraftvoll aus der Krise zu kommen und langfristig wirtschaftliches Wachstum zu sichern.

Denn qualifizierte Arbeitskräfte sind die knappe Ressource und der limitierende Faktor. Nach der akuten Krise wird dies wieder deutlicher zu spüren sein. Und es gilt, diese Erkenntnis nicht weiter zu vernachlässigen, sondern aktiv gegen-zusteuern. Qualifizierungsanstrengungen lohnen. Arbeitskräfteknappheit wird sich nicht auf einzelne Bereiche beschränken, sondern sich durch fast alle Wirtschaftszweige und Berufe ziehen; insbesondere im Segment qualifizierter Beschäftigung, das weniger durch Automatisierung und Digitalisierung ersetzbar ist. Weder in Deutschland insgesamt noch im Land Bremen dürfen Potenziale brachliegend gelassen werden. Arbeitslosigkeit, Unterqualifizierung, unfreiwillige Teilzeit oder eine geringe Frauenerwerbsbeteiligung gilt es – auch im Sinne wirtschaftlicher Prosperität – zu vermeiden. Eine Qualifizierungsoffensive für Bremen (siehe den Artikel „Klimakrise, Digitalisierung, Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit – das

Land Bremen muss die Transformation aktiv gestalten!“ in diesem Bericht) ist auch deshalb eine gute Idee, weil die Verfügbarkeit von Fachkräften für Standortentscheidungen von Unternehmen eine entscheidende Rolle spielt. Eine regionale Wirtschaftsförderungspolitik beginnt daher mit der Frage der Beschäftigung. Fachkräfte müssen ausgebildet und durch gute Arbeitsbedingungen vor Ort gehalten werden, wenn in Zukunft der Standortwettbewerb nicht mehr nur über die Ansiedlung von Unternehmen, sondern über die Bindung von qualifizierten Arbeitskräften entschieden wird. Immerhin wird das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland in den kommenden Jahren sinken. Allein schon die demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen.

Gleichzeitig ist die regionale Ausstattung mit der „Ressource Wissen“ mitentscheidend für den Erfolg von Wirtschaftsräumen. Städte und Regionen mit guter Qualifikationsstruktur haben geringere Arbeitslosenraten, Wertschöpfung und Einkommensniveau sind hoch. „Wissen“ wird vor allem über Menschen transportiert, was gut qualifizierte Beschäftigte zum Schlüsselfaktor macht. Im Wandel werden spezifische Kompetenzen jedoch zunehmend schneller entwertet, weshalb es Maßnahmen und Möglichkeiten braucht, um sie stetig erneuern zu können. Eine solche „Qualifizierungsinfrastruktur“ hilft auch Bremen und Bremerhaven und ihrer wirtschaftlichen Entwicklung, die in den vergangenen Jahrzehnten hinter der von anderen Städten zurückgeblieben ist. Langfristig ist es, nicht nur für den Einzelnen, sondern auch aus gesamtwirtschaftlicher Warte, die bessere Option, Qualifizierungsmaßnahmen zu ermöglichen statt Vermittlung in Einfacharbeit – oft prekär und nur von kurzer Dauer – den Vorrang zu geben. Qualifizierungsbemühungen rechnen sich. Um als Wirtschaftsraum erfolgreich zu sein, braucht es Arbeitsplätze für gut Qualifizierte – und Beschäftigte, die sie besetzen können.

## Einkommen steigen – aber langsamer als Preise

Auch, weil sich die Wochenarbeitszeit durch weniger Kurzarbeit wieder normalisierte, stiegen im vergangenen Jahr die Bruttoverdienste kräftig – allerdings nur nominal. Denn das Lohnplus wurde von der Teuerung vollständig aufgezehrt. Der Nominallohnindex, der die Entwicklung der Bruttomonatsverdienste (einschließlich der Sonderzahlungen) abbildet, stieg im Vorjahr um knapp 3,1 Prozent. Die Inflationsrate betrug im Jahresdurchschnitt gut 3,1 Prozent, sodass die Reallöhne unter Berücksichtigung von Rundungsdifferenzen um 0,1 Prozent sanken. Bereits im ersten Corona-Krisenjahr hatten sich die Reallöhne rückläufig entwickelt. Während 2020 insbesondere der vermehrte Einsatz von Kurzarbeit zur negativen Nominal- und Reallohnentwicklung beigetragen hatte, zehrte 2021 die hohe Inflation den Nominallohnanstieg auf.<sup>3</sup>

Eine höhere Jahresteuersatzrate wurde zuletzt vor fast 30 Jahren ermittelt. Vor allem im zweiten Halbjahr 2021 kletterten die Verbraucherpreise. Getrieben wurde diese Entwicklung durch verschiedene Effekte. Zum einen lag die Inflation lange unterhalb der Zielmarke von zwei Prozent. So sorgten die temporäre Mehrwertsteuersenkung oder der Preisverfall bei Mineralölprodukten auf dem Höhepunkt der Corona-Krise dafür, dass die Preise 2020 kaum stiegen und die aktuellen Steigerungen auf entsprechend niedrigerem Niveau aufsetzten. Hinzu kommt, dass durch gestörte Liefer- und Transportketten Materialengpässe entstanden, worunter die Produktion litt. Viele Güter waren so nicht verfügbar – oder verteuerten sich entsprechend. Während es auf der Angebotsseite immer wieder stockte, blieb die Nachfrage im Laufe der pandemischen Krise vergleichsweise stabil.

Zuletzt waren es vor allem die Energiepreise, die Sorgen bereiteten. Kosten für Strom, Gas, Heizöl oder Kraftstoffe stiegen enorm. Neben den niedrigen Ausgangspreisen in 2020, also dem statistischen Basiseffekt, spielen die international wieder gestiegene Nachfrage, die auf verknapptes Angebot durch gedrosselte Lieferungen nicht zuletzt im Zuge internationaler Krisen trifft und auch – allerdings nur zu einem vergleichsweise kleinen Teil – die zu

Jahresbeginn eingeführte CO<sub>2</sub>-Abgabe eine Rolle. So eingängig die Wortschöpfung der „Greenflation“ auch sein mag: Preistreiber sind fossile Energieträger, während die Erzeugung erneuerbarer Energie mittlerweile günstiger ist als anderweitig gewonnener Strom. Durch den Krieg in der Ukraine und den Konflikt mit Russland wird die Gefahr noch weiter steigender Rohstoff- und Energiepreise zusätzlich geschürt. Die Abhängigkeit vom Import fossiler Energieträger muss reduziert werden.

Die Preissteigerungen drohen aus dem Energiesektor auf andere Bereiche überzuspringen und dann nicht so kurzfristig zu bleiben wie erhofft. Daher wurden zuletzt Rufe nach einer restriktiveren Geldpolitik der Notenbanken laut. Doch das hieße die Nachfrage zu drosseln, was wohl nur mit geringeren Löhnen und höherer Arbeitslosigkeit zu erkauften wäre. Wichtiger ist eine Korrektur auf der Angebotsseite. Im Energiesektor hieße dies, mittelfristig die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu senken und erneuerbare Energien beschleunigt auszubauen. Auch die starke Abhängigkeit von einzelnen Liefernationen von Gas macht krisenanfällig. Im Zuge der wirtschaftlichen Normalisierung werden sich auch der internationale Handel entspannen, Lieferketten wieder aufgebaut und Produktionsabläufe und -mengen normalisieren. Maßnahmen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entlasten, gibt es: Kurzfristig gilt es, Geringverdienerinnen und Geringverdienern unter die Arme zu greifen, sei es durch einen ausgeweiteten Heizkostenzuschuss, eine temporär gesenkte Umsatzsteuer auf Energie und Kraftstoffe oder eine vorgezogene Abschaffung der EEG-Umlage. Eine faire Teilung der CO<sub>2</sub>-Kosten zwischen Mietern und Vermietern ist eine Möglichkeit, Mieterinnen und Mieter

---

„Das Lohnplus wurde von der Teuerung vollständig aufgezehrt.“

<sup>3</sup> Für das Land Bremen lag die Entwicklung des Reallohnindex bis zur Drucklegung dieses Berichts nur bis zum dritten Quartal 2021 vor. Zu diesem Zeitraum befand er sich um 1,6 Prozent unter dem Niveau des Vorjahres.

zu entlasten und bei steigendem CO<sub>2</sub>-Preis soziale Härten zu vermeiden sowie Eigentümerinnen und Eigentümern einen Anreiz zur energetischen Gebäudesanierung zu setzen. Die Einführung eines einkommensunabhängigen Mobilitätsgelds käme insbesondere Pendlerinnen und Pendlern mit geringeren Einkommen zugute. Außerdem sind öffentliche Investitionen in klimafreundliche Alternativen, beispielsweise den Ausbau des ÖPNV, notwendig.

Denn unabhängig davon, ob die Inflation volkswirtschaftlich ein ernsthaftes Problem darstellt oder nicht – für viele Haushalte tut sie dies ganz sicher. Kosten für Mobilität und Energie stellen einen wichtigen Ausgabeposten dar. Die Belastung variiert stark nach Haushaltstyp, sodass von der momentanen Teuerung laut aktueller Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung Paare mit mittlerem Einkommen am stärksten betroffen sind. Grundsätzlich haben Haushalte mit niedrigem Einkommen ein besonderes Problem mit hoher Inflation.<sup>4</sup>

### **Aufatmen im Land Bremen – mehr Beschäftigte, weniger Arbeitslose**

Auch im Land Bremen erholten sich Wirtschaft und Arbeitsmarkt 2021 vom ersten Schock der Corona-Pandemie. Zwar sind ihre Spuren weiterhin deutlich sichtbar, dennoch erreichte die Beschäftigtenzahl im vergangenen Jahr, dem ersten nach dem Krisen-Einbruch, mit 336.656 bereits sogar einen neuen Juni-Höchststand und übertraf das Niveau aus 2019, dem letzten Vor-Corona-Jahr, um fast 2.400. Im Vergleich zu 2020 waren es zur Jahresmitte 2021 über 4.100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mehr. Ein Anstieg um 1,2 Prozent (deutschlandweit +1,4 Prozent), von dem Frauen (+1.900; +1,3 Prozent) wie Männer (+2.200; +1,2 Prozent) gleichermaßen profitierten. Der Anteil weiblicher Beschäftigter stagniert somit bei 44,3 Prozent, nachdem er sich im Vorjahr leicht erhöht hatte.

Von den zusätzlichen 4.100 Stellen, die von Juni 2020 bis Juni 2021 im Land Bremen geschaffen wurden, entstanden nur knapp 900 in Vollzeit – davon fast die Hälfte für Frauen, wodurch der Anteil weiblicher Beschäftigter unter den Vollzeitkräften leicht auf 31,5 Prozent zunimmt. Von

den gut 3.200 neuen Teilzeit-Stellen wurden knapp 1.800 männlich besetzt. Der Frauenanteil unter den Teilzeitbeschäftigten sinkt daher auf den allerdings immer noch sehr hohen Wert von 73,4 Prozent. Die Diskrepanz zwischen Voll- und Teilzeitarbeit hinsichtlich der Geschlechter bleibt groß (*siehe auch den Artikel "Frauen auf dem Bremer Arbeitsmarkt" in diesem Bericht*).

Bedenklich stimmt die Zahl der Auszubildenden, die nochmals um 3,5 Prozent sank; auf rund 14.000 im Juni 2021. Auffällig ist, dass die Gruppe der Menschen ohne beruflichen Bildungsabschluss, die durch Corona besonders gebeutelt war, vom Aufschwung nun zwar am stärksten profitierte. Ihre Zahl stieg um 4,8 Prozent und damit noch leicht mehr als die der Akademikerinnen und Akademiker am bremischen Arbeitsmarkt. Dies korrespondiert damit, dass Helfertätigkeiten mit 4,6 Prozent besonders zulegten. Die Begründung liegt allerdings im starken Arbeitsplatzabbau bei Helfertätigkeiten und Ungelernten im Corona-Jahr 2020, der im vergangenen Jahr zum Teil wieder kompensiert wurde. Im Zeitraum 2019 bis 2021 war der Beschäftigtenanstieg bei Tätigkeiten mit hohem Anforderungsniveau sowohl prozentual wie auch absolut mit Abstand am größten.

Während 2021 im Land Bremen 1,2 Prozent mehr Beschäftigte sozialversicherungspflichtig tätig waren als im Jahr zuvor – im Juni 2021 damit 336.656 –, sind im Zwei-Städte-Staat nun 255.309 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte wohnhaft. Dies ist ein Plus von 2,3 Prozent. Damit einhergeht auch eine geringere Zahl an gemeldeten Arbeitslosen. Im Jahresdurchschnitt waren es rund 39.300. Die Quote lag im Jahresdurchschnitt mit 10,7 Prozent (Bremen: 10,2 Prozent; Bremerhaven: 13,1 Prozent) landesweit einen halben Prozentpunkt unterhalb der des Vorjahres, als im Mittel über 40.800 Menschen arbeitslos gemeldet waren, bleibt aber dennoch deutlich die höchste aller Bundesländer. Die Bundesagentur für Arbeit schätzt einen Corona-Effekt auf die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote in Bremen von einem Prozentpunkt. Im Jahr 2019 hatte die bremische Arbeitslosenquote auf Basis aller zivilen Erwerbspersonen bei 9,9 Prozent gelegen. Das waren im Jahresdurchschnitt 35.700 Menschen. Vor allem zum Ende des Jahres 2021 sank die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen – wie überall in Deutschland – überraschend deutlich auf etwa 36.200, davon 28.528 in der Stadt Bremen (–13,6 Prozent im Vergleich zum Dezember 2020) und 7.667 in Bremerhaven (–3,7 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat), siehe Abbildung 1.

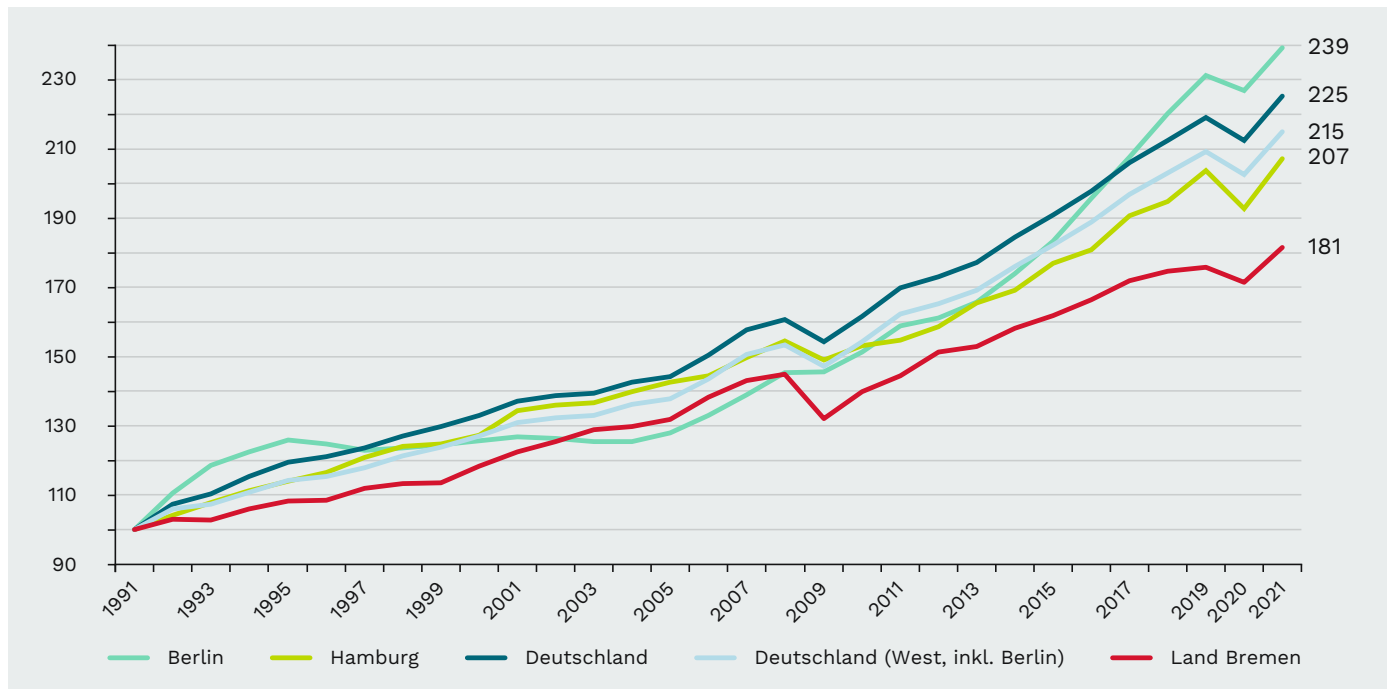
4 Vgl. IMK (2022).

Die Bremische Wirtschaft legte im vergangenen Jahr nach vorläufigen Zahlen um 3,7 Prozent zu. Dies ist das erste preisbereinigte Wachstum seit vier Jahren. In der langen Frist wird deutlich, dass Bremens wirtschaftliche Entwicklung unabhängig von der Corona-Krise weitaus weniger dynamisch verläuft als die anderer Bundesländer. Im Vergleich zur westdeutschen Entwicklung seit der Wiedervereinigung tut sich eine Lücke von etwa einem Drittel auf, die dem Land Bremen nominal an zusätzlicher Wirtschaftsleistung fehlt. Auch mit der wirtschaftlichen Entwicklung der anderen beiden Stadtstaaten kann Bremen nicht Schritt halten. Diese langfristige Entwicklung bereitet Sorge. Wirtschaftskraftstärkende Maßnahmen müssen wieder deutlicher ins Zentrum gerückt werden. Bei Investitionen in Forschung und Entwicklung, bei wissensintensiven Dienstleistungen oder in der Qualifikationsstruktur auf dem Arbeitsmarkt haben Bremen und Bremerhaven Nachholbedarf. Eine Qualifizierungsoffensive ist auch wirtschaftsstrukturpolitisch der richtige Ansatz. Denn, siehe oben, es wird gut ausgebildete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Möglichkeiten zur steten Weiterqualifizierung brauchen, um im Standortwettbewerb zu bestehen.

„Wirtschaftskraftstärkende Maßnahmen müssen wieder deutlicher ins Zentrum gerückt werden. Bei Investitionen in Forschung und Entwicklung, bei wissensintensiven Dienstleistungen oder in der Qualifikationsstruktur auf dem Arbeitsmarkt haben Bremen und Bremerhaven Nachholbedarf.“

**Abbildung 2:**  
**Bremische Wirtschaft wächst langsamer**

Langfristige Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (in jeweiligen Preisen, 1991=100)



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Stand: März 2021  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

### Stadt Bremen: Rekord bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, weniger Minijobs als vor Corona

In der Stadt Bremen arbeiteten zur Jahresmitte 283.855 Menschen sozialversicherungspflichtig. Das sind über 3.200 mehr als im Juni 2020 und fast 2.500 mehr als vor der Corona-Krise im Juni 2019. Insbesondere im Bereich der Leiharbeit gab es – allerdings nach einem deutlichen Verlust von etwa 1.000 Arbeitsplätzen im Vorjahr – einen Beschäftigungsaufwuchs. Allein 1.250 Männer arbeiteten im Juni 2021 mehr in der Arbeitnehmerüberlassung als im Vorjahr, als auf dem Höhepunkt der Krise viel Leiharbeit abgebaut wurde. Hieran zeigt sich erneut, dass Leiharbeit nicht krisenfest ist und über das Instrument der Kurzarbeit zwar die Stammbeslegschaft, jedoch kaum Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer geschützt werden. Viele Frauen fanden im Gesundheitswesen, der öffentlichen Verwaltung sowie im Sozialwesen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; in Letzterem fast ausschließlich in Teilzeit, im Gesundheitswesen

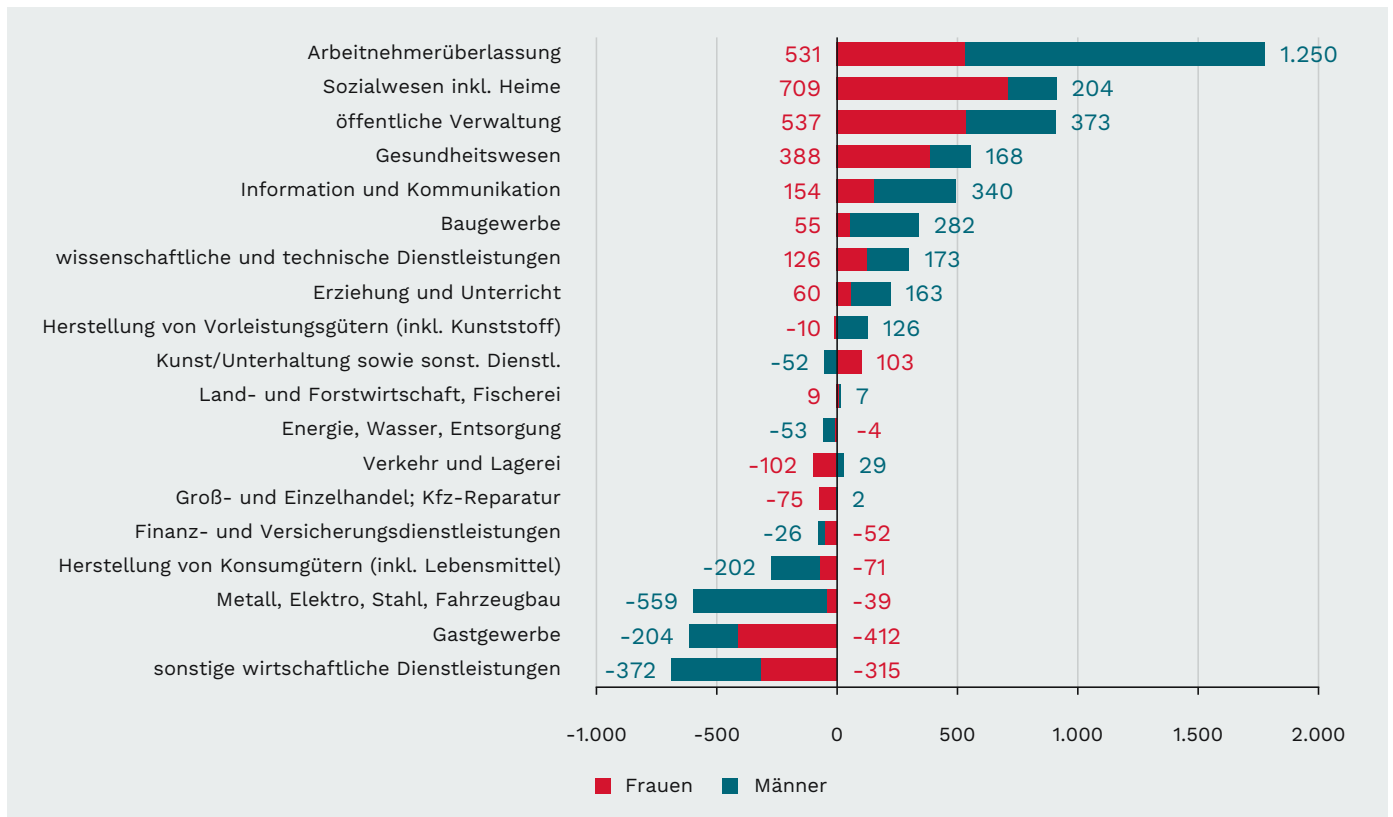
mehrheitlich vollzeitbeschäftigt. Im öffentlichen Bereich halten sich neue Vollzeit- und Teilzeitstellen in etwa die Waage.

Arbeitsplatzverluste meldeten in der Stadt Bremen erneut der industrielle Bereich – vor allem im Maschinen- und Fahrzeugbau, wovon ganz überwiegend Männer betroffen waren –, das Gastgewerbe sowie der Bereich sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen, zu dem unter anderem Reisebüros, Sicherheitsdienste sowie die Gebäudebetreuung gehören. In der bremischen Metallherzeugung sank die Vollzeitbeschäftigung stark, die Teilzeitbeschäftigung nahm hingegen deutlich zu. Auch dies ist ein Grund dafür, dass der Anteil der in Vollzeit arbeitenden Männer im Juni 2021 auf 85 Prozent zurückging. Von den sozialversicherungspflichtigen Frauen sind es in der Stadt Bremen jetzt nur noch knapp 49 Prozent, die vollzeittätig sind. Oder: In Bremen arbeiten mehr als doppelt so viele Männer in Vollzeit wie Frauen, aber fast dreimal so viele Frauen in Teilzeit wie Männer.

#### Abbildung 3:

#### Leiharbeit sorgt für Beschäftigungswachstum

Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in der Stadt Bremen von 2020 bis 2021 (jeweils 30. Juni)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Sonderauswertung)  
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

## Bremerhaven: Mehr Teilzeitstellen für Männer, leichte Zuwächse bei Minijobs

Trotz Pandemie und schlechter Vorzeichen im vergangenen Jahr konnte der seit 2018 zu beobachtende Beschäftigungsrückgang in Bremerhaven vorerst gestoppt werden. Nachdem zwischen 2018 und 2019 rund 200 Arbeitsplätze verloren gingen und im Jahr darauf sogar knapp 1.000 Stellen, ist die Beschäftigung zwischen 2020 und 2021 wieder angestiegen. Insgesamt sind unterm Strich mehr als 900 Arbeitsplätze hinzugekommen. Im Juni 2021 waren in Bremerhaven gut 29.000 Männer und fast 23.500 Frauen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Damit hat die Beschäftigung nun wieder in etwa das Vorkrisen-Niveau von 2019 erreicht. Männer haben von diesem Aufwuchs deutlich stärker profitiert (+ 600 Arbeitsplätze) als Frauen (+ 300 Stellen). Der hier zu beobachtende Beschäftigungszuwachs in Bremerhaven war keineswegs erwartbar, denn die Pandemie traf nicht nur wichtige Kernbereiche der Bremerhavener Wirtschaftsstruktur besonders hart, sondern auch zentrale Säulen des Strukturwandels. Hier ist insbesondere der Tourismus-Bereich zu nennen. Schließlich gingen die Einschränkungen im Zuge der Corona-Krise – wie in anderen Städten – auch am Einzelhandel nicht spurlos vorüber. Erschwerend kam hinzu, dass in Bremerhaven zum Ende des vergangenen Jahres auch Karstadt geschlossen wurde. Dies hat zu einem natürlichen Folgen für die Attraktivität der Innenstadt (*siehe den „Exkurs: Die Innenstadt Bremerhavens“ in diesem Bericht*), zum anderen aber auch für die Beschäftigung in dieser Branche.

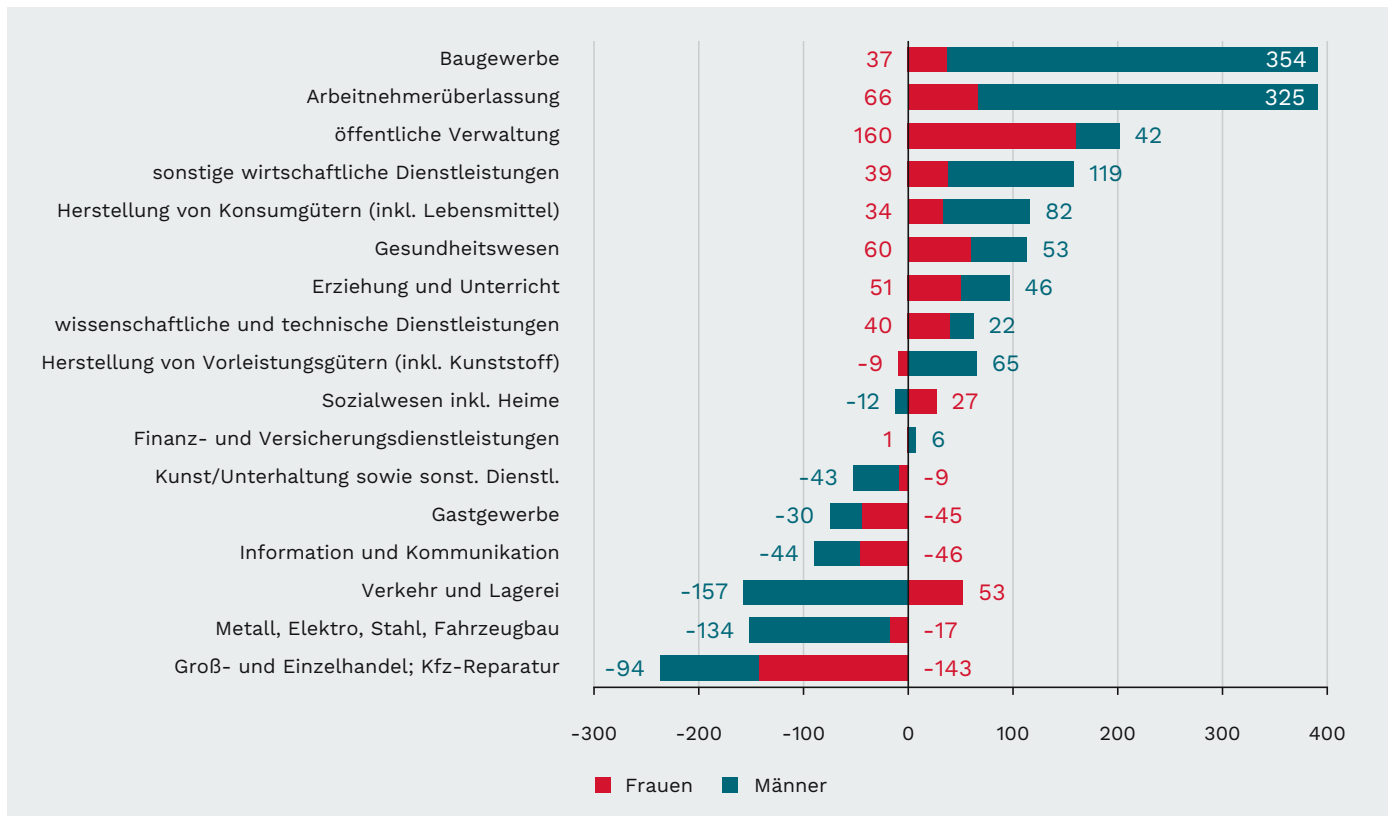
Ein Blick auf die Arbeitsplatzentwicklung nach Wirtschaftszweigen (*siehe Abbildung 4*) verdeutlicht, dass sich die oben skizzierten Folgen der Pandemie auch in der Statistik niedergeschlagen haben. So wurde der größte Beschäftigungsrückgang im Handel verzeichnet und auch im Bereich „Verkehr und Lagerei“ gab es Arbeitsplatzverluste. Die meisten Stellenzuwächse konnten hingegen im Baugewerbe beobachtet werden, das von der Corona-Krise bislang weniger betroffen war, sondern in Zeiten energetischer Sanierungen gefragter ist denn je. Auch in der Leiharbeit ist die Beschäftigung wieder angestiegen, nachdem hier zwischen Juni 2019 und Juni 2020 die größten Arbeitsplatzverluste zu verzeichnen waren. So wurde der Beschäftigungsstand von Juni 2019 wieder erreicht, die Sicherheit für prekär in der Leiharbeit Beschäftigte fehlt in Krisenzeiten aber nach wie vor.

„Minijobs sind – vor allem für Frauen – häufig eher Sackgasse als Chance und gehen zulasten sozialversicherter Beschäftigungsverhältnisse.“

Auch bei den Minijobs zeigen sich geschlechtsspezifische Unterschiede: Minijobs werden mehrheitlich von Frauen ausgeübt – vor allem solche, die nicht zusätzlich zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung stattfinden. In Summe arbeiteten im Juni 2021 in der Stadt Bremen etwa 55.430 Menschen in dieser Form. Das sind fast 400 mehr als 2020, als viele Minijobs wegfielen, aber 3.600 weniger als 2019. Deutlich gestiegen ist die Zahl der Minijobs in Nebentätigkeit. Beschäftigte, die ausschließlich einem Minijob nachgehen, sind hingegen immer seltener zu finden. Das führte auch dazu, dass 2021 weniger Frauen geringfügig entlohnt beschäftigt waren. In der Gastronomie arbeiteten allein 160 Minijobberinnen weniger als 2020, während hier im gleichen Umfang mehr Männer minijobben. Im Gesundheitswesen und im Lebensmittelgroßhandel entstanden Minijobs, Sicherheitsdienste wurden seltener auf 450-Euro-Basis ausgeübt. Der starke Abbau von Minijobs in der ersten Phase der Corona-Pandemie hat einmal mehr gezeigt, dass diese atypische Beschäftigungsform ohne Absicherung keineswegs krisensicher ist. Statt sie durch eine Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze auszuweiten, wie für diesen Herbst geplant, sollte sie besser eingedämmt werden. Denn Minijobs sind – vor allem für Frauen – häufig eher Sackgasse als Chance und gehen zulasten sozialversicherter Beschäftigungsverhältnisse.

**Abbildung 4:****Neue Stellen für Männer im Baugewerbe, für Frauen in der öffentlichen Verwaltung**

Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Bremerhaven von 2020 bis 2021 (jeweils 30. Juni)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Sonderauswertung)  
 © **Arbeiterkammer Bremen**

Eine überraschende Entwicklung gab es bei den Arbeitszeiten: Während im Vergleich zum Vorjahr rund 300 Vollzeitarbeitsplätze hinzugekommen sind, ist die Zahl der Teilzeitstellen sogar um fast 600 Beschäftigungsverhältnisse angestiegen. Obwohl Arbeitsplätze in Teilzeit zum weit überwiegenden Teil von Frauen besetzt werden, wurden im vergangenen Jahr zwei Drittel dieser hinzugekommenen Stellen mit Männern besetzt. Vor allem in der Metallherstellung und -bearbeitung waren in größerem Umfang Teilzeitstellen für Männer zu verbuchen, außerdem in den Bereichen „Vorbereitende Baustellenarbeiten“ und „Verkehr und Lagerei“. Die Zahl der männlich besetzten Teilzeitstellen ist so um fast 12 Prozent angestiegen – und zwar von 3.200 Arbeitsplätzen im Juni 2020 auf 3.600 Stellen im Juni 2021. Zum selben Zeitpunkt waren mit mehr als 11.000 Arbeitnehmerinnen aber weiterhin fast dreimal so viele Frauen in Teilzeit beschäftigt.

Nachdem zwischen 2019 und 2020 mehr als 700 Minijobs in Bremerhaven abgebaut wurden, waren hier im vergangenen Jahr wieder leichte Zuwächse zu verzeichnen. Die Zahl der geringfügig entlohnten Beschäftigten ist um 160 Stellen (oder 1,7 Prozent) angestiegen. Dieser Anstieg konzentriert sich auf die geringfügig entlohnten Beschäftigten im Nebenjob, während die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten zurückgegangen ist. Dabei ist der Zuwachs nur bei den männlichen Minijobbern zu beobachten. Die Zahl der weiblichen geringfügig entlohnten Beschäftigten war sogar leicht rückläufig. Dennoch werden in Bremerhaven weiterhin 57 Prozent der Minijobs von Frauen ausgeübt. Differenziert nach Wirtschaftszweigen zeigt sich, dass die meisten Minijobs im Gastgewerbe (+ 100 Stellen) und in der Leiharbeit hinzugekommen sind. Im Handel ging diese Beschäftigungsform – wie auch im vorangegangenen Jahr – weiter zurück.



Trotz der vorsichtig optimistisch stimmenden Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven fehlt es in der Seestadt weiterhin an Arbeitsplätzen. Mit der Green Economy im Allgemeinen und der Wasserstoffwirtschaft im Besonderen setzt Bremerhaven bei der Neuausrichtung der Wirtschaftsstruktur auf zukunftssträchtige Felder. Dies wird allerdings erst in einigen Jahren Beschäftigungseffekte nach sich ziehen – wenn die Schwerpunktsetzung auch wirklich gelingt. Die Stadt braucht deshalb eine eigene, gezielte industriepolitische Strategie, die an den vorhandenen Stärken der maritimen Branchen ansetzt und die Schaffung von qualifizierten und tariflich abgesicherten Arbeitsplätzen zum Ziel hat.

---

## Literatur

---

**BA [=Bundesagentur für Arbeit] (2022):** Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Dezember und Jahr 2021.

**BMWK [=Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz] (2022):** Jahreswirtschaftsbericht 2022. Für eine Sozial-ökologische Marktwirtschaft – Transformation innovativ gestalten.

**IMK [=Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung] (2021):** Auf Winterpause folgt kräftiges Wachstum – Die konjunkturelle Lage in Deutschland zur Jahreswende 2021/2022. IMK Report 172, Dezember 2021.

**IMK [=Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung] (2022):** IMK Inflationsmonitor – Haushaltsspezifische Teuerungsraten: Dominiert bald die Haushaltsenergie? IMK Policy Brief Nr. 117, Februar 2022.

Dr. Tobias Peters

# Exkurs: Ins Klima investieren – aber wie?

---

➔ (Zu) lange stand bei der Debatte um die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen allein die Schuldenquote im Vordergrund sowie daraus abgeleitet die Begrenzung des jährlichen öffentlichen Defizits. Mit der Schuldenbremse fand dieser Ansatz anno 2009 auch Eingang ins Grundgesetz und löste die bis dato gültige „goldene Regel“ ab, die die Kreditaufnahme an die Höhe öffentlicher Investitionen band. Es ist gut, dass seit einiger Zeit in der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte und mittlerweile auch im politischen Diskurs der Blick geweitet wurde. Denn die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen lässt sich keineswegs an einer „schwarzen Null“ allein bemessen. Stattdessen gibt es andere Aspekte, auf denen die Tragfähigkeit zukünftiger Haushalte basiert: Zum einen ist dies eine langfristig wettbewerbsfähige Wirtschaft, die entsprechende Steuereinnahmen verspricht. Zudem bedarf es einer weitestgehenden Auslastung des Arbeitsmarktes, um Einkommen zu stärken und die Notwendigkeit staatlicher Transferausgaben zu verringern. Und drittens müssen Notlagen und Naturkatastrophen so gut es geht vermieden beziehungsweise muss entsprechend Vorsorge getroffen werden.<sup>1</sup> Diese Ziele sind nicht nur Voraussetzung für gesunde und nachhaltige Staatsfinanzen; Finanzpolitik ist selbst ein Werkzeug zur Erreichung dieser Ziele.

Dass hierfür öffentliche Ausgaben vonnöten sind, liegt auf der Hand: in klassische Infrastruktur, öffentliche Daseinsvorsorge, Digitalisierung der Verwaltung, auf dem weiten Feld der Dekarbonisierung und des Klimaschutzes, in wirtschaftskraftstärkende Maßnahmen, vor allem auch in Bildung und Qualifizierung sowie eine arbeitsmarktpolitische Flankierung der wirtschaftlichen Transformation.

Denn wenn, auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, qualifizierte Arbeitskräfte zur knappen Ressource werden, die die wirtschaftliche Entwicklung bestimmt, darf nicht mit Verweis auf knappe Kassen auf Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten verzichtet und Arbeitslosigkeit, unfreiwillige Teilzeit oder das oft prekäre Arbeiten in Tätigkeiten, die nicht den Qualifikationen der Beschäftigten entsprechen, akzeptiert werden. Es gilt, Arbeitsplätze zu erhalten, neue zu schaffen und gute Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Infrastruktur bereitzustellen und Innovationen dort zu befördern, wo die Regelungsmechanismen des Marktes alleine versagen, ist Aufgabe der öffentlichen Hand. Hierfür braucht es öffentliche Investitionen. Die Begrenzung der Schulden in den Mittelpunkt zu stellen, greift zu kurz – und wäre langfristig teuer. Es ist eben nicht im Sinne zukünftiger Generationen, wenn ihnen durch übermäßig sparsame Fiskalpolitik zwar eine niedrige Schuldenquote überlassen, dafür aber auch marode Infrastruktur, eine nicht konkurrenz- oder innovationsfähige Wirtschaft und ein Arbeitsmarkt ohne ausreichend qualifizierte Beschäftigte vererbt wird. Zukünftige Generationen nicht mit ihren Problemen alleine zu lassen heißt, schon heute in deren Lösung zu investieren. Am deutlichsten wird dies beim Thema Klimawandel. Es scheint sehr nachvollziehbar, dass der Kampf gegen die Erderwärmung für kommende Generationen größere Priorität hat als eine enge Auslegung der Schuldenbremse. Und Unterauslastung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt infolge einer übermäßig sparsamen Fiskalpolitik heute hat nicht nur entsprechende Folgen für den Haushalt, sondern führt auch zu weniger Produktivität und weniger Wachstumspotenzial morgen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Sigl-Glöckner et al. (2021).

## Was plant der Bund?

Im Koalitionsvertrag der Ampel sowie mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz wurde deutlich, was die Bundesregierung finanzpolitisch plant. Obwohl dieses Feld eines der strittigsten war und sich die Vorstellungen der Parteien deutlich unterscheiden, geben die Ergebnisse Anlass zur Hoffnung. Einigkeit bestand ohnehin dahingehend, dass Investitionen in größerem Umfang getätigt werden müssen. Die dafür nötigen Mittel werden nun bereitgestellt. Dafür verlässt sich die Koalition nicht nur auf einen Weg, sondern wählt verschiedene Ansätze, um trotz Schuldenbremse ihre Projekte in den nächsten Jahren (kredit)finanzieren zu können.

Zum einen soll die vorgeschriebene Rückzahlung der im Zuge der Ausnahmeregelung aufgenommenen Corona-Kredite zeitlich gestreckt werden und erst später beginnen. Zudem wird die Berechnung, wie viel Kredit aus konjunkturellen Gründen aufgenommen werden darf, angepasst. Beides bewegt sich im Rahmen der Schuldenbremse, ist jedoch – anders als die Schuldenregeln selbst – mit einfacher gesetzlicher Mehrheit zu ändern. Das Volumen, das hierdurch an zusätzlichem Spielraum entsteht, darf nicht unterschätzt werden; es könnte in den nächsten Jahren jeweils im hohen einstelligen Milliardenbereich liegen. Auch der verstärkte Einsatz der Kreditanstalt für Wiederaufbau als staatliche Förderbank ist zu begrüßen. Sie soll eine wichtigere Rolle bei der Transformation übernehmen, wozu ihr Eigenkapital gestärkt wird. Solche sogenannten finanziellen Transaktionen werden bei der Berechnung der Nettokreditaufnahme herausgerechnet, sind also schuldenbremsenneutral.

Das verfassungsrechtlich umstrittenste Unterfangen stellt die Befüllung des Energie- und Klimafonds dar, der künftig zum Klima- und Transformationsfonds weiterentwickelt wird. Diesem Sondervermögen des Bundes sollen aus Kreditermächtigungen, die ob der Corona-Ausnahmesituation erteilt, im abgelaufenen Haushaltsjahr aber nicht benötigt wurden, 60 Milliarden Euro zugeführt und die Mittel in den kommenden Jahren für klima- und transformationspolitische Vorhaben eingesetzt werden. Damit wurde auch eine Umstellung der Buchungspraxis notwendig: Bislang war das Befüllen von Sondervermögen für die Schuldenbremse irrelevant, erst das Auflösen der Rücklagen wurde auf die Nettokreditaufnahme angerechnet. In Zukunft wird das Befüllen beziehungsweise der Aufbau von Sondervermögen auf die Nettokreditaufnahme angerechnet, was momentan wegen der ohnehin durch Corona ausnahmsweise ausgesetzten Obergrenze für die Nettokreditaufnahme unproblematisch ist.

Das Nutzen der Mittel aus Sonderfonds in den kommenden Jahren bleibt aber schuldenbremsenneutral, wird also nicht auf die Kreditaufnahme angerechnet. Um verfassungsrechtliche Bedenken zu zerstreuen bemüht sich die Bundesregierung, den Zusammenhang des Sondervermögens mit der Corona-Pandemie und den hierdurch unterbliebenen Investitionen herauszustellen. Finanzwissenschaftlerinnen und Finanzwissenschaftler begrüßten die Maßnahme ohnehin mehrheitlich.<sup>2</sup>

Noch unterbeleuchtet blieb bislang die Verabredung, die sich ebenfalls im Koalitionsvertrag findet und die festhält, dass Bund und Länder Schulden von Städten und Gemeinden übernehmen sollen. Die kommunale Ebene, die in Deutschland einen Großteil der öffentlichen Investitionen stemmt, würde so entlastet und Spielraum für die Finanzierung von Zukunftsaufgaben geschaffen.<sup>3</sup> Zwar liegen Konzepte zur kommunalen Altschuldenübernahme in der Schublade, im Detail wird es aber sicherlich Klärungsbedarf geben. Die Schuldenübernahme scheint auch nicht zu den Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag zu gehören, denen die neue Bundesregierung auf dem Feld der Finanzpolitik die höchste Dringlichkeit zuschreibt. Im Laufe der Legislatur sollte auf die Umsetzung allerdings gepocht werden. Nicht nur Bremen und Bremerhaven könnten von einer solchen Maßnahme profitieren,<sup>4</sup> auch viele hochbelastete Städte und Gemeinden anderer Länder bekämen mehr Luft zum Atmen – und zum Investieren.

## Was plant Bremen?

Für den Stadtstaat Bremen wären solche Bundeshilfen von enormer Bedeutung. Denn hierzulande ist die Situation – nicht nur wegen fast schon traditionell klammer Kassen – eine spezielle. Auch hat sich Bremen eine besonders strenge Schuldenbremse auferlegt, die 2015 in der Landesverfassung verankert wurde und die in einigen Punkten über die Regelungen des Grundgesetzes hinausgeht. So sind in Bremen unter bestimmten Umständen auch rechtlich selbstständige Extrahaushalte einbezogen,

<sup>2</sup> Siehe Stellungnahmen der Sachverständigen zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 in der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 10. Januar 2022. Vgl. auch Boysen-Hogrefe (2022).

<sup>3</sup> Siehe auch Rietzler (2022).

<sup>4</sup> Dass die Schulden der Städte Bremen und Bremerhaven zuletzt vom Land Bremen übernommen wurden, ist explizit kein Ausschlusskriterium für Altschuldenhilfen.

sofern das Land den Schuldendienst übernimmt. Das kann auch Minderheitsbeteiligungen einschließen, sofern die Bedingungen (im Auftrag des Landes, zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, Zins- und Tilgungszahlungen aus dem Landeshaushalt) kumulativ erfüllt sind.

Ähnlich wie der Bund hat manch anderes Land seine Rücklagen und Sondervermögen befüllen können, solange die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse wegen der Corona-Pandemie gilt, und kann nun in den Folgejahren von diesen Reserven zehren. So sollen anderswo explizit auch Klima-Investitionen getätigt werden. Voraussetzung ist, dass Entnahmen aus Rücklagen und Sondervermögen – so wie neuerdings im Bund – schuldenbremsenneutral bleiben. Bremen bleibt dieser Weg verwehrt. Denn auch die Gefahr, dass der Stabilitätsrat auf die Einbehaltung von Sanierungshilfen drängt, hängt wie ein Damoklesschwert über den bremischen Finanzen. Darüber hinaus ist in Flächenländern die kommunale Ebene nicht von der Schuldenbremse selbst umfasst; in Bremen hingegen schon. Für die kommunalen Belange, zu denen das Gros der Investitionsbedarfe zu zählen ist, gibt es daher momentan in Bremen eingeschränktere Finanzierungsmöglichkeiten als in Frankfurt, Köln oder Nürnberg.

Die Bremische Bürgerschaft hat vor rund zwei Jahren eine Enquetekommission ins Leben gerufen, deren Aufgabe es war, eine Klimaschutzstrategie zu erarbeiten, mit der das Land Bremen seine Treibhausgas-Emissionen reduzieren kann. Der Abschlussbericht liegt seit Ende vergangenen Jahres vor. Da viele der Maßnahmen mit Geld hinterlegt werden müssen – im Raum steht ein Finanzbedarf von sechs bis sieben Milliarden Euro, der aus dem regulären Haushalt nicht zu stemmen sein wird<sup>5</sup> – wurde ein rechtswissenschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben, um Fragen der Finanzierungsmöglichkeiten zu klären. Dieses Gutachten zeigt, dass die Spielräume in Bremen zwar geringer, aber durchaus vorhanden sind. So wäre es möglich, öffentliche Unternehmen beispielsweise noch stärker für öffentliche Investitionen zu nutzen, damit Bildungseinrichtungen von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften saniert werden oder der ÖPNV ausgebaut wird. Die konjunkturelle Komponente der Schuldenbremse könnte außerdem angepasst, die Tilgung für Notlagen-Kredite gestreckt

werden. Der Erwerb von Vermögen könnte, wie schon der Erwerb von Unternehmensanteilen, als „finanzielle Transaktion“ und damit nicht als relevante Schuldenaufnahme gezählt werden. Darüber hinaus gibt es für den verfassungsändernden Gesetzgeber Möglichkeiten: wie die Herausnahme der Städte Bremen und Bremerhaven aus dem Geltungsbereich der Schuldenbremse – in Analogie zu den Flächenländern – oder die Erleichterung der Kreditaufnahme öffentlicher Unternehmen – in Analogie zur Regelung des Bundes.<sup>6</sup> Ziel ist es, die Transformation aktiv zu gestalten, um Arbeitsplätze in Bremen und Bremerhaven zu erhalten und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass neue entstehen. Die vorhandenen Spielräume für öffentliche Investitionen sollten daher genutzt oder bestenfalls sogar maßvoll erweitert werden. Im Vergleich zu anderen Ländern und Städten hat Bremen eingeschränkte Möglichkeiten, Zukunftsausgaben für Klimaschutz und die Qualifizierung zu tätigen und Investitionen zu finanzieren. Das sollte geändert werden.

## Zwischen konsolidieren und investieren

Bund und Länder werden sich in den nächsten Jahren verstärkt der Herausforderung gegenübersehen, ihre Haushalte nach den Ausnahmejahren der Corona-Pandemie zu konsolidieren, wenn Krisen-Kredite zurückgeführt werden müssen und das Verschuldungsverbot wieder greift – und dennoch den Investitionserfordernissen Rechnung tragen. Zukunftsgerichteten Ausgaben sollte dabei der Vorrang gegeben werden. Klar ist auch: Es ist nicht alles finanzierbar. Möglichkeiten zur Kreditfinanzierung entbinden keineswegs von der Aufgabe, im Rahmen der Haushalts- und Finanzpolitik Ausgaben zu priorisieren. Es wird auch in Zukunft wirksame Fiskalregeln brauchen. Das Schuldenverbot allein ist aber wenig zielgenau und richtet am Ende mehr Schaden an als es nützt, wenn es auf Kosten von Zukunftsinvestitionen geht. Letztlich erhöhen sich die Kreditkosten, wenn kreative Lösungen zur Umgehung der Schuldenbremse gesucht werden müssen, statt Schuldenregeln zeitgemäß auszugestalten.

<sup>5</sup> Krebs und Steitz (2021) schätzen den Finanzbedarf für öffentliche Klimainvestitionen von Bund, Ländern und Kommunen auf insgesamt 260 Milliarden Euro bis 2030.

<sup>6</sup> Vgl. Wieland (2022).

# Literatur

---

**Boysen-Hogrefe, Jens (2022):** Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht. In: Wirtschaftsdienst Heft 1/2022, S. 19–22.

**IMK [=Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung] (2022):** Transformative Weichenstellungen – Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2022. IMK Report 173, Januar 2022.

**Krebs, Tom (2021):** Transformationspolitik nach der Corona-Krise. Zusammenhalt stärken und Zukunft schaffen. WISO diskurs 8/2021.

**Krebs, Tom/Steitz, Janek (2021):** Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021–2030. Forum New Economy working paper 03/2021.

**Rietzler, Katja (2022):** Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen. In: Wirtschaftsdienst Heft 1/2022, S. 27–30.

**Sigl-Glückner, Philippa et al. (2021):** Eine neue deutsche Finanzpolitik. Forum New Economy working paper 02/2021.

**Wieland, Joachim (2022):** Rechtliche Rahmenbedingungen zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen in Klimaneutralität im Land Bremen. Rechtsgutachten für die Bremische Bürgerschaft, Februar 2022.

Nico Eschkötter

# Der Bremer Logistiksektor

## Steigende Beschäftigtenzahlen, vielfältige Herausforderungen

### In aller Kürze:

Das Land Bremen ist ein Logistikstandort – jede und jeder achte Beschäftigte arbeitet in der Logistik. Die meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer arbeiten dabei in der Lagerwirtschaft. Aber auch die Berufskraftfahrerinnen und -fahrer, die Speditions- und Logistikkaufleute und die Beschäftigten im Güter- und Warenumschat sind für die Logistik im Land Bremen prägend. Die Beschäftigung ist in den vergangenen Jahren gestiegen. Der Logistiksektor ist eine Männerdomäne mit überdurchschnittlich vielen Vollzeitstellen. Allerdings gibt es auch viel Leiharbeit, unterdurchschnittliche Löhne und hohe Arbeitsbelastungen. Zudem steht die Logistik im Zentrum von Digitalisierungsprozessen – die Arbeit wird sich in Zukunft verändern. Dieser Wandel muss politisch gerahmt werden. Die Arbeitsbedingungen müssen dringend verbessert und die Tarifbindung gestärkt werden – deswegen muss der Dialog von Politik mit Arbeitnehmervertretungen und Arbeitgebern fortgeführt werden. Darüber hinaus müssen die Weiterbildungsmöglichkeiten für die Beschäftigten gezielt gefördert werden.

### ➔ Zum Logistiksektor

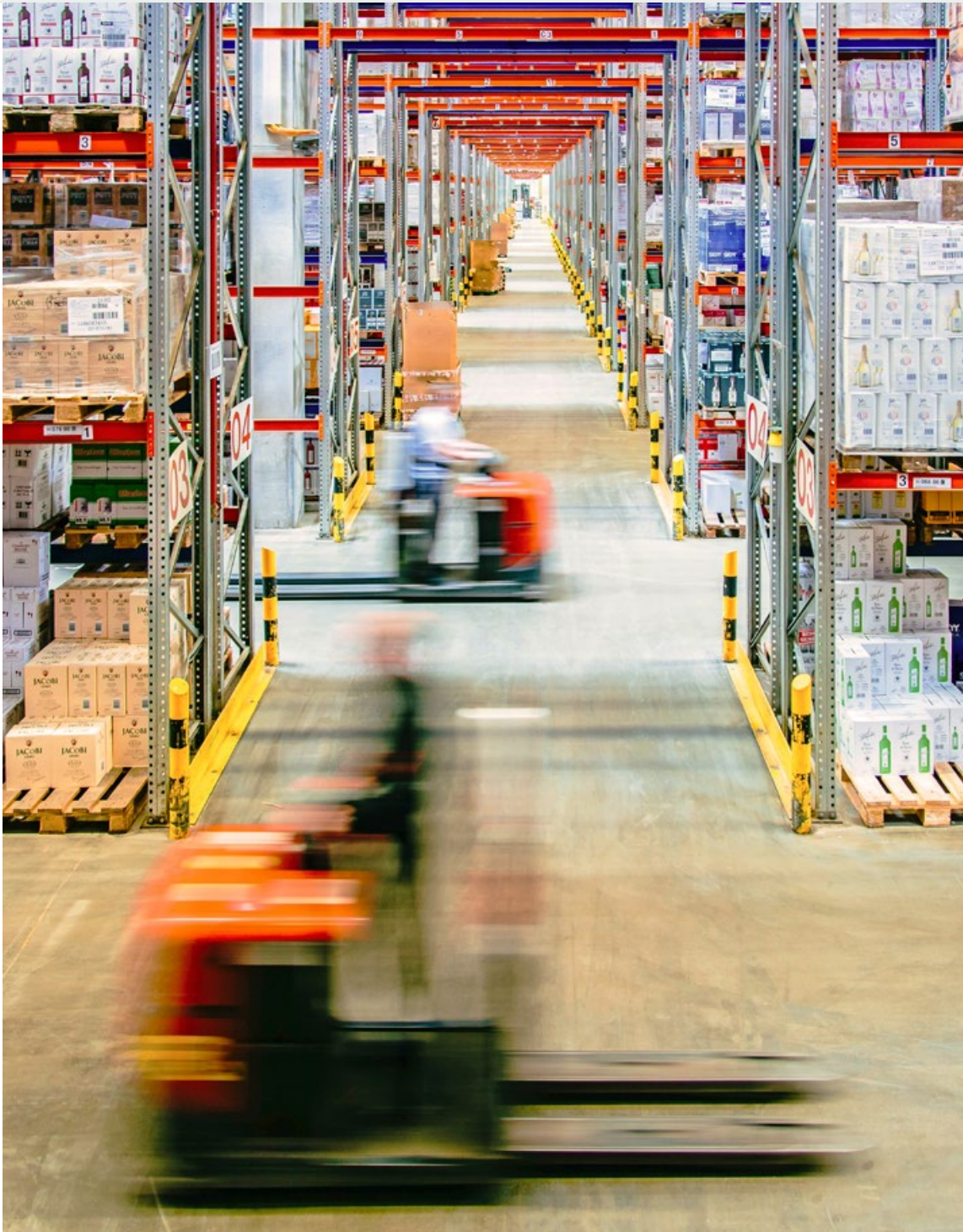
Die Logistik umfasst alle Aufgaben von der Planung über die Durchführung und Steuerung bis zur Koordination und Kontrolle von Güter- und Informationsflüssen. Sie geht also über die klassischen Logistikaufgaben des Transportierens, Umschlagens und Lagerns (TUL-Logistik) weit hinaus. Logistische Tätigkeiten sind dabei in nahezu allen Branchen angesiedelt – die Logistik ist deshalb keine Branche, sondern ein Querschnittssektor. Zum Logistiksektor zählen zum Beispiel die Beschäftigten im Lager oder Hafen, Berufskraftfahrerinnen und -fahrer,

Zustellerinnen und Zusteller, Spediteure oder auch Logistik- und Schifffahrtskaufleute. Im Land Bremen ist der Logistiksektor stark geprägt durch das Speditionsgewerbe, durch den Frachtumschlag und hier besonders den Automobil- und Containerumschlag im Hafen, die Lagerwirtschaft, aber auch durch die vielen Zulieferer, die beispielsweise das Werk von Mercedes-Benz beliefern. Die Logistik verteilt sich in Bremen über das gesamte Land, wobei es natürlich auch Hotspots wie das Güterverkehrszentrum und das Gewerbegebiet Hansalinie in Bremen oder den Hafen in Bremerhaven gibt. Insbesondere Bremerhaven ist dabei durch die vielen Beschäftigten im Hafen und in den hafenabhängigen Unternehmen besonders vom Logistiksektor abhängig.

Die Logistik ist dabei sowohl Profiteur als auch Treiber der Globalisierung. Auf der einen Seite führen der zunehmende Welthandel und die internationale Arbeitsteilung zu mehr Güterströmen. Der Bedarf an logistischen Dienstleistungen ist hoch und wächst weiter – das zeigen auch die stetig steigenden Umsätze.<sup>1</sup> Auf der anderen Seite nimmt die Logistik eine zentrale Rolle bei aktuellen Entwicklungen des Arbeits- und Privatlebens ein – sei es beim zunehmenden Onlinehandel oder der arbeitsteiligen Produktion. Wie die Weltbank in ihrem regelmäßig erscheinenden „Logistics Performance Index“ zum wiederholten Mal festgestellt hat, ist Deutschland der leistungsfähigste Logistikstandort der Welt.<sup>2</sup> Das Land Bremen hat sich innerhalb Deutschlands aufgrund des Flughafens, der Häfen,

1 Vgl. Eschkötter (2021), S. 2.

2 Vgl. The World Bank (2018).



des erfolgreich agierenden Güterverkehrszentrums, aber auch wegen der hier ansässigen hafen- und verkehrsorientierten Unternehmen, als Logistikstandort etabliert.

### Struktur des Bremer Logistiksektors

Die zunehmende Bedeutung von logistischen Prozessen spiegelt sich auch in den Beschäftigtenzahlen im Land Bremen wider. So sind aktuell etwa 42.300 sozialversicherungspflichtige

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Logistiksektor tätig. Gegenüber dem Jahr 2013 ist die Beschäftigung im Bereich Logistik (12,3 Prozent) etwas stärker angewachsen als die Gesamtbeschäftigung (11,6 Prozent) im Land Bremen. Die immense Bedeutung des Logistiksektors verdeutlicht sich unter anderem dadurch, dass hier 12,6 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten arbeiten. Dabei dominieren die Lagertätigkeiten die Beschäftigungsstruktur des Logistiksektors im Land Bremen. Über die Hälfte der Beschäftigten ist in der Lagerwirtschaft tätig – allerdings drei Viertel

als HelferIn oder Helfer. Die Lager bieten also viele Arbeitsplätze für un- und angelernte Beschäftigte. Die zweitgrößte Berufsgruppe ist die der Berufskraftfahrerinnen und -fahrer, gefolgt von den Speditions- und Logistikkaufleuten, den Beschäftigten im Güter- und Warenumschatz und den Schifffahrtskaufleuten. Dabei ist im Vergleich zu 2013 nur im Bereich des Güter- und Warenumschatzes die Zahl der Beschäftigten rückläufig. Prozentual am stärksten gestiegen ist die Zahl der Lagerbeschäftigten – im Vergleich zu 2013 um 17,3 Prozent.

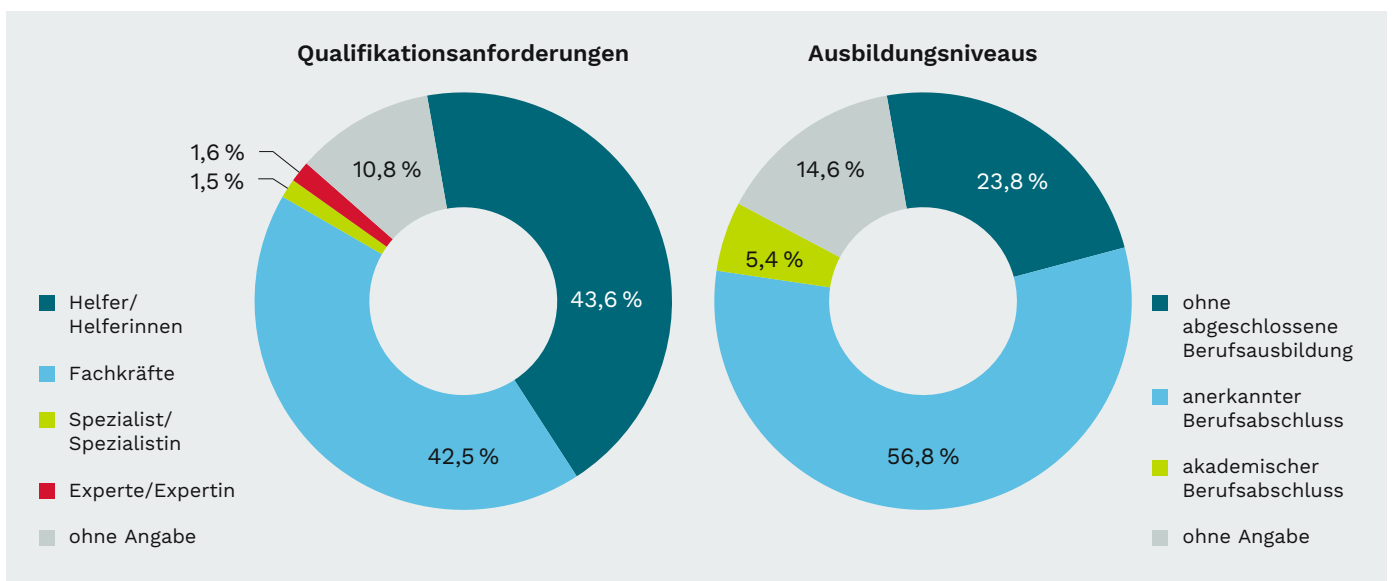
Für den Bremer Logistiksektor ist die hohe Vollzeitquote prägend – 83,8 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer arbeiten in Vollzeit. Die Vollzeitquote liegt dabei deutlich über der der Gesamtbeschäftigung und ist über die vergangenen Jahre hinweg konstant geblieben, wohingegen sie in der Gesamtbeschäftigung rückläufig gewesen ist und heute bei 69,4 Prozent liegt. Auch Frauen arbeiten in der Logistik häufig in Vollzeit – allerdings handelt es sich insgesamt beim Logistiksektor um eine Männerdomäne. Nicht einmal ein Fünftel der Beschäftigten ist weiblich. Der Frauenanteil ist im Logistiksektor deutlich geringer als bei allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten. Die hohe Vollzeitquote darf dabei aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch Leiharbeit weit verbreitet ist. So ist beispielsweise mehr als jede und jeder Fünfte in der Lagerwirtschaft von Leiharbeit betroffen.

Eine Besonderheit des bremischen Logistiksektors sind die Anforderungsprofile, denn es arbeiten in etwa genauso viele Helfer wie Fachkräfte in dieser Querschnittsbranche, wobei der Anteil der Helferinnen und Helfer hier besonders hoch ist. Nahezu alle Helferinnen und Helfer arbeiten in Lagerberufen. Für die Helfertätigkeiten wird zumeist kein Fachwissen und keine abgeschlossene Berufsausbildung benötigt. Sie können bereits nach einer kurzen Anlernphase eigenständig ausgeübt werden. Unter den Berufskraftfahrerinnen und -fahrern und in den Speditionen finden sich hingegen viele Fachkräfte. Aber auch in den Lagern arbeiten viele Fachkräfte, wenngleich der Anteil der Helferinnen und Helfer hier deutlich überwiegt. Weitaus seltener sind Arbeitsstellen mit höheren Anforderungen, die beispielsweise ein Studium voraussetzen. Diese finden sich vor allem in den Speditionen. Das Anforderungsniveau der Stellen im Logistiksektor ist dabei sehr konstant. Es hat sich in den vergangenen Jahren kaum verändert. Wichtig zu betonen ist, dass nicht jede und jeder ungelernt ist, der eine Helfertätigkeit ausübt. Nichtsdestotrotz ist der Anteil von Beschäftigten ohne Berufsabschluss im Logistiksektor besonders hoch. Fast ein Viertel der Beschäftigten hat keinen Berufsabschluss. Zum Vergleich: In der Gesamtbeschäftigung haben 13,7 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine abgeschlossene Berufsausbildung.<sup>3</sup>

**Abbildung 1:**

**In der Logistik arbeiten viele Helferinnen und Helfer sowie Menschen ohne Berufsabschluss**

Qualifikations- und Ausbildungsniveaus in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung  
 © **Arbeitnehmerkammer** Bremen

3 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2022a).



## Vielfältige Herausforderungen

Die Struktur des Logistiksektors führt dabei zu vielfältigen Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt. So wirkt sich beispielsweise das Anforderungsniveau der beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer negativ auf die Entlohnung aus. Das durchschnittliche Bruttoeinkommen im Logistiksektor liegt bei 3.703 Euro – also etwa 350 Euro geringer als das der Gesamtbeschäftigung.<sup>4</sup> In der Statistik werden die Beschäftigten einer von fünf Leistungsgruppen zugeordnet. In der Leistungsgruppe 1 finden sich Beschäftigte in leitender Stellung, in Gruppe 2 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit sehr schwierigen Tätigkeiten, für die spezielle Fachkenntnisse erforderlich sind, in Gruppe 3 Facharbeiterinnen und -arbeiter, in Gruppe 4 angelernte und in Gruppe 5 ungelernete Beschäftigte. Für den Wirtschaftsbereich „Verkehr und Lagerei“ gibt es in Bremen drei aussagekräftige Leistungsgruppen – für die anderen kann wegen einer geringen Anzahl von Beschäftigten keine gesicherte Aussage getroffen werden.

### Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste Vollzeitbeschäftigter ohne Sonderzahlungen nach Leistungsgruppen im Wirtschaftsbereich „Verkehr und Lagerei“ 2020

|                   |         |
|-------------------|---------|
| Leistungsgruppe 2 | 4.659 € |
| Leistungsgruppe 3 | 3.385 € |
| Leistungsgruppe 5 | 2.037 € |

Wie dargestellt, gibt es aufgrund der durch Helfertätigkeiten geprägten Betriebe viele Beschäftigte, die vom Durchschnittseinkommen in diesem Sektor weit entfernt sind. So liegt das durchschnittliche Einkommen der Leistungsgruppe 5 bei nur 2.037 Euro brutto im Monat – also gerade einmal die Hälfte des durchschnittlichen Einkommens der Gesamtbeschäftigung. Dieses Einkommen reicht vielen Beschäftigten kaum zum Leben aus – zu diesem Ergebnis kommt der DGB-Index „Gute Arbeit“. Eine Besonderheit stellen dabei die Löhne der Helferinnen und Helfer in Bremerhaven dar – sie sind dank Tarifbindung und des gewerkschaftlichen

Organisationsgrades höher als die der Logistik-Helfer in der Stadt Bremen. Auch andere Untersuchungen zeigen: Eine hohe Tarifbindung könnte sich positiv auf das Einkommensniveau auswirken. Der Trend geht allerdings in eine andere Richtung: Die Tarifbindung in der Bremer Logistik nimmt deutlich ab. 2011/2012 waren immerhin noch zwei Drittel der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen tätig – mittlerweile ist es gerade noch jede und jeder Zweite.<sup>5</sup> Die Tarifbindung in der Bremer Logistik liegt somit unter dem Durchschnitt Westdeutschlands. Um das Einkommensniveau langfristig zu erhöhen, muss die Tarifbindung gestärkt werden.

Der DGB-Index „Gute Arbeit“ zeigt auch eine weitere Herausforderung des Logistiksektors auf – den Nachholbedarf hinsichtlich der Arbeitsbedingungen.<sup>6</sup> Die Arbeitsqualität liegt im unteren Mittelfeld – hinsichtlich der individuellen Gestaltungsmöglichkeiten, der körperlichen Belastungen und der Entlohnung sehen die Beschäftigten Verbesserungspotenziale. Ein Großteil der Befragten gab zudem an, keinen Einfluss auf die Arbeitsmenge zu haben, und über die Hälfte der Befragten kann keinen Einfluss auf die Arbeitszeitgestaltung nehmen. Auch gaben die Logistik-Beschäftigten laut DGB-Index an, häufig unter Zeitdruck zu stehen, ungünstige Körperhaltungen einnehmen zu müssen, unter widrigen Umgebungsbedingungen und bei Lärm arbeiten zu müssen. Was die Einkommen angeht, so hält knapp die Hälfte sie für unangemessen – für sie reicht das Einkommen kaum zum Leben aus. Zudem hat ein Großteil der Beschäftigten Bedenken, ob ihre Rente später zum Leben ausreichen wird. Die Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer „Koordinaten der Arbeit“ bestätigt diese Befunde für Bremen weitestgehend. Demzufolge werden zwei Drittel der Bremer Logistikbeschäftigten bei der Arbeit körperlich gefordert – mehr als 40 Prozent fühlen sich davon stark belastet.

---

**„Um das Einkommensniveau langfristig zu erhöhen, muss die Tarifbindung gestärkt werden.“**

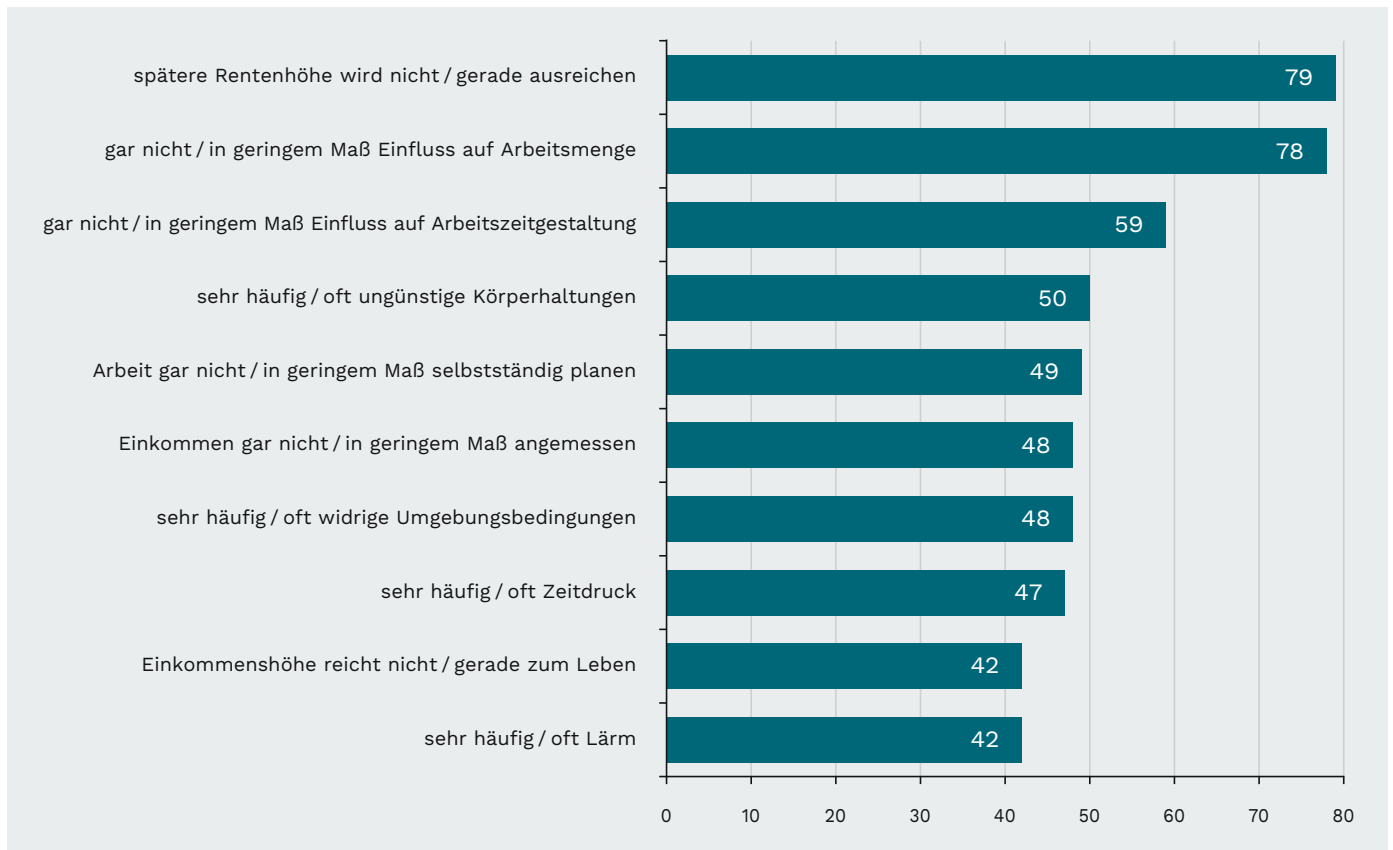
---

4 Vgl. Statistisches Landesamt (2021), S. 24.

5 Vgl. Schulten et al. (2020), S. 35 f.

6 Vgl. DGB-Index Gute Arbeit (2021), S. 48 ff.

**Abbildung 2:**  
**Arbeitsbedingungen lassen zu wünschen übrig**  
 Antworten der Kategorien in Prozent



Quelle: DGB-Index „Gute Arbeit“  
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Auch in Bezug auf den Fachkräftemangel bei den Berufskraftfahrerinnen und -fahrern steht der Logistiksektor in Bremen vor Herausforderungen – Fachkräfte sind auch künftig unentbehrlich. Im Allgemeinen stehen dem Bremer Logistiksektor ausreichend Fachkräfte zur Verfügung – das verdeutlicht die Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit.<sup>7</sup> Die Engpassanalyse ist ein statistisches Instrument zur Erfassung von Fachkräftengpässen. Dabei wird sowohl das Verhältnis von Arbeitssuchenden zu offenen Stellen betrachtet wie auch die sogenannte Vakanzzeit, also die Zeit, die eine offene Stelle unbesetzt bleibt. In Bremen gibt es für den Logistiksektor derzeit kein Anzeichen für einen Engpass an Fachkräften in der Logistik. Bei den Berufskraftfahrerinnen und -fahrern sieht es schon

anders aus. Es dauert durchschnittlich 280 Tage, bis es zur Besetzung einer Stelle kommt – doppelt so lange wie über alle Berufsgruppen im Land Bremen hinweg. Die Engpassanalyse der Agentur liefert keine Zahlen zu Besetzungsproblemen im Helferbereich – allerdings berichten Unternehmen durchaus von Besetzungsproblemen im Helferbereich. Durch die Ansiedelung Amazons im Bremer Umland gibt es einen neuen Player, der Helferinnen und Helfer vom Bremer Arbeitsmarkt abzieht. Andererseits haben die Auswirkungen der Corona-Pandemie dafür gesorgt, dass vormalig in der Gastronomie beschäftigte Helferinnen und Helfer in den Logistikbereich gewechselt sind. Für sie mögen allein schon die geregelten Arbeitszeiten und auch die Sicherheit, die aktuell Jobs in der Logistik versprechen, ein Mehrwert sein. Gute Arbeitsbedingungen und faire Löhne könnten jedenfalls die Logistik für Beschäftigte anderer Berufe durchaus interessanter machen.

<sup>7</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2022b).

Wenn von der Digitalisierung der Arbeitswelt gesprochen wird, fallen neben der künstlichen Intelligenz und der Industrie 4.0 auch Stichpunkte wie die Automatisierung von Lagern oder das autonome Fahren. Die Logistik scheint im Zentrum von Digitalisierungsprozessen zu stehen – die Auswirkungen der Digitalisierung werden den Logistiksektor vor Herausforderungen stellen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat festgestellt, dass schon heute theoretisch fast 60 Prozent der Logistiktätigkeiten substituierbar sind und von Computern oder computergesteuerten Systemen ausgeführt werden könnten.<sup>8</sup> Das heißt nicht, dass Berufe und Arbeitsplätze auch wirklich wegfallen werden – immerhin hat die Zahl der in diesem Sektor beschäftigten Helfer in den vergangenen acht Jahren nicht abgenommen. Er bedeutet aber sicherlich, dass sich die Struktur der Arbeit im Logistiksektor wandeln wird. Hierdurch geraten die Qualifizierungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Fokus – insbesondere ihre digitalen Kompetenzen. Die Nutzung von digitalen Assistenzsystemen ist bereits gang und gäbe – sei es im Lager beim Kommissionieren oder in der Spedition bei der Routenplanung. Diese Prozesse können sowohl Ansprüche an eine höhere Qualifikation, aber auch an die Dequalifizierung von Tätigkeiten auslösen. Weiterbildungsmöglichkeiten für die Beschäftigten müssen jedenfalls verbessert werden, um Beschäftigte bestmöglich auf die wandelnde Arbeitswelt vorzubereiten.

## Politische Handlungsoptionen

Die Bremer Politik hat im Herbst vergangenen Jahres einen Branchendialog aufgesetzt, um sich den Herausforderungen des Logistiksektors zu stellen. Dafür haben sie sowohl Branchenverbände, Arbeitgeber, Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen zusammengebracht. Das Ziel des Branchendialogs war, Fachkräfte und Personalbedarfe zu ermitteln und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Die Arbeitnehmerkammer begrüßt diesen Austausch, allerdings kam er zwischenzeitlich zum Erliegen. Es darf nicht bei den Auftaktveranstaltungen bleiben – die Chance, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen beisammenzuhaben, muss weiter genutzt werden. Im Fokus der kommenden Workshops und Gespräche sollten dabei die Arbeitsbedingungen stehen – dafür müssen Arbeitgeber für das Thema Tarifbindung gewonnen werden, was immerhin auch ihnen nützen würde bei der Personalgewinnung. Angesichts der oft widrigen Arbeitsbedingungen in der Branche ist auch der Arbeitsschutz ein großes Thema. Betriebsräte können dafür sorgen, dass Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt werden, zu denen die Arbeitgeber im Übrigen verpflichtet sind.

Neben der Verbesserung der Arbeitsbedingungen gilt es, Weiterbildungsmöglichkeiten für die Beschäftigten zu entwickeln und zu fördern. Die Arbeit wird sich in den kommenden Jahren im Logistiksektor wandeln – insbesondere durch Digitalisierungsprozesse. Damit sich die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer optimal in der wandelnden Arbeitswelt zurechtfinden können, bedarf es der richtigen Qualifizierungsmaßnahmen. Die Arbeitnehmerkammer hat zusammen mit dem Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) das Projekt „Bestandsaufnahme und Entwicklungslinien Logistik im Land Bremen“ (BEL-EA) aufgesetzt, um hier Licht ins Dunkel künftiger Qualifizierungsbedarfe zu bringen. Die Politik kann darüber hinaus erfolgreiche, bereits bestehende Projekte unterstützen, die sich der Qualifizierung im Logistiksektor widmen. Insbesondere ist hier das Projekt „Smartes Lernen in der Logistik“ (SMALO) zu nennen. Es hat zum Ziel, eine digitale Weiterbildungsplattform für Logistikbeschäftigte aufzubauen. Aber auch das Projekt MeLoDi (Mensch und Logistik in der Digitalisierung) ist zu nennen. Diese Projekte sind geeignet, den Kompetenzaufbau der Beschäftigten für die digitalisierte Arbeitswelt zu fördern. Konkret kann die Politik dabei unterstützen, diese Projekte in der Logistikbranche bekannter zu machen, Betriebe für künftige Herausforderungen zu sensibilisieren und nach Ablauf der Projektlaufzeit sinnvolle Strukturen aufrechtzuerhalten.

8 Vgl. Dengler/Matthes (2021), S. 5.

# Literatur

---

- Bundesagentur für Arbeit (2022a):** Sonderauswertung für die Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Bundesagentur für Arbeit (2022b):** Arbeitsmarktmonitor. Faktencheck zum Arbeitsmarkt - Arbeitsmarktmonitor (arbeitsagentur.de).
- Dengler, Katharina/Matthes, Britta (2021):** Folgen des technologischen Wandels für den Arbeitsmarkt. Auch komplexere Tätigkeiten könnten zunehmend automatisiert werden. In: IAB-Kurzbericht 13/2021.
- DGB-Index Gute Arbeit (2021):** Jahresbericht 2021. Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung zum DGB-Index Gute Arbeit 2021.
- Eschkötter, Nico (2021):** Branchenreport Logistik. KammerKompakt Nr. 2/2021, Mai 2021.
- Schulzen, Thorsten et al. (2020):** Tarifverträge und Tarifflicht im Land Bremen. Eine Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) und des Instituts Arbeit und Wirtschaft (iaw) der Universität Bremen in Zusammenarbeit mit der Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Statistisches Landesamt Bremen (2021):** Die Arbeitnehmerverdienste im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich – 4. Quartal 2020 und Jahr 2020.
- The World Bank (2018):** Logistics Performance Index 2018. Global Rankings 2018 | Logistics Performance Index (worldbank.org).

Nico Eschkötter

# Arbeit, Algorithmen, Automatisierung

## Künstliche Intelligenz wird die Bremer Arbeitswelt verändern

### In aller Kürze:

Künstliche Intelligenz (KI) meint im Allgemeinen Informatikanwendungen, die versuchen menschliche Intelligenz mit dem Ziel nachzuahmen, eigenständig komplexe Probleme zu bearbeiten. Dem Einsatz von Systemen der KI werden hohe Substitutionspotenziale bei beruflichen Tätigkeiten zugesprochen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass Berufe oder Arbeitsplätze auch wirklich wegfallen werden. Bisher setzen nur wenige Unternehmen Technologien der KI ein. Es zeigt sich aber bereits, dass insbesondere einfache Routinetätigkeiten ersetzt werden könnten. Die Arbeitswelt wird sich durch den Einsatz von KI verändern. Für die Zukunft wird es darauf ankommen, durch KI ausgelöste Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt politisch zu rahmen, durch Qualifizierungsangebote zu flankieren und die Einführung von KI im Unternehmen mitbestimmt zu gestalten.

➔ Von der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert über die Entwicklung zu einer Dienstleistungsgesellschaft bis zur Digitalisierung – die Arbeitswelt unterliegt einem stetigen Wandel. In der Debatte um den Umbruch der Arbeit geht es vermehrt auch um den Einfluss der künstlichen Intelligenz (KI). Ihr Einsatz wird mit den verschiedensten Chancen und Risiken in Verbindung gebracht. Auf der einen Seite werden potenzielle Produktivitätssteigerungen und die Erleichterung der Arbeit hervorgehoben. Auf der anderen Seite wird aber auch vor großen Beschäftigungsverlusten gewarnt. Doch was ist KI überhaupt?

Für KI gibt es keine einheitliche, umfassende Definition – der Begriff wird unterschiedlich interpretiert. Eines steht fest: KI ist ein Teilgebiet der Informatik. Es handelt sich bei KI um Informatikanwendungen,

die versuchen menschliche Intelligenz mit dem Ziel nachzuahmen, eigenständig komplexe Probleme zu bearbeiten. Dabei kann KI zwar dieselben Ziele verfolgen wie ein Mensch, die Wege dahin unterscheiden sich aber grundlegend. Nichtsdestotrotz können die Systeme, Verfahren und Algorithmen kognitive Fähigkeiten wie Lernen, Planen und Problemlösen nachbilden und so selbstständig datenbasierte Entscheidungen treffen. Grundlage für den Einsatz von KI-Systemen ist die Verfügbarkeit von digitalen Daten.

Es wird generell zwischen „starker“ und „schwacher“ KI unterschieden. Bei starker KI handelt es sich um eine unrealistische Zukunftsvision – Science-Fiction sozusagen. Der Terminator wäre so ein Beispiel oder auch der von Menschen geschaffene Androide Data aus Star Trek. Eine starke KI hat die gleichen intellektuellen Fähigkeiten wie der Mensch oder übertrifft diese sogar. Bei den heute gängigen KI-Techniken handelt es sich um sogenannte schwache KI. Eine schwache KI ist auf die Lösung konkreter Anwendungsprobleme in einem spezifischen, eng definierten Umfeld konzentriert. Beispiele für schwache KI-Systeme sind die Routenplanung von Navigationssystemen, Chatbots oder auch Programme zur Sprach-, Text- und Bilderkennung. Dabei können die KI-Systeme auf Routine basierende Arbeitsprozesse automatisieren und somit die Arbeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihrem Arbeitskontext durch gezielte Unterstützung erleichtern. Auch schwache KI-Systeme können im spezifischen Einsatzgebiet menschliche Fähigkeiten überschreiten.



Für den Einsatz von KI-Systemen bedarf es der Verfügbarkeit von großen Mengen an Daten. Denn sie funktionieren, indem sie eine Fülle von Trainingsdaten aufnehmen und sie auf Muster analysieren, anhand derer sie Vorhersagen über künftige Zustände treffen. So lernt beispielsweise ein Chatbot, Dialoge mit Menschen zu führen, indem er mit einer großen Menge Textchats gefüttert wird. Der Unterschied von KI-Systemen zu anderen IT-Systemen liegt in genau dieser Lernfähigkeit.

### **Künstliche Intelligenz wird die Arbeitswelt verändern**

Es ist nur in einem begrenzten Rahmen möglich, Prognosen darüber abzugeben, in welcher Weise KI die Arbeitswelt verändern wird. Dafür gibt es zu viele Faktoren, die darauf einwirken. So sind zum einen die technischen Möglichkeiten essenziell. Dieses technologische Potenzial unterliegt einem rapiden Wandel: Was heute noch nicht umsetzbar ist, ist vielleicht in zwei Jahren schon der technische

## „Generell gibt es drei mögliche Wirkungsweisen von KI auf die Arbeit: Substitution, Kollaboration und die Entstehung neuer Arbeit.“

Standard. Anders als in vielen Debatten behauptet, hängen die Auswirkungen auf die Arbeitswelt auch längst nicht nur von den technologischen Möglichkeiten ab. Viel mehr gibt es eine Fülle von nicht technischen, ethischen, sozialen und arbeitspolitischen Faktoren, die einen ebenso großen Einfluss besitzen. Der Gesetzgeber ist letztlich dafür verantwortlich, in welchem regulatorischen Rahmen der Einsatz von KI überhaupt möglich ist. Schlussendlich entscheiden die Unternehmen, auf welche Technologien sie setzen wollen – und da geht es nicht zuletzt ums Geld. Sind die Implementierung und der Einsatz von KI-System teurer als der von menschlichen Arbeitskräften, wird sich das Unternehmen auch weiterhin dafür entscheiden, die Arbeit von Menschen machen zu lassen.

Generell gibt es drei mögliche Wirkungsweisen von KI auf die Arbeit: Substitution, Kollaboration und die Entstehung neuer Arbeit. Jede Wirkungsweise zieht dabei unterschiedliche, auch arbeitspolitische Herausforderungen nach sich.

Bei der Substitution wird die menschliche Arbeitskraft durch ein oder mehrere KI-Systeme ersetzt. Sei es in Form von Software, die die Routenplanung durchführt oder Rechnungen eigenständig begleicht, in Form von Robotern, die Bestellungen aus den Regalen zusammensuchen, oder in Form von Chatbots, die auch heute schon selbstständig Kundenanfragen abwickeln. Bei der Wirkungsweise der Substitution treten vor allem arbeitsmarktpolitische Herausforderungen auf – Jobverluste müssen sozialpolitisch aufgefangen oder durch Umqualifizierungen vermieden werden.

Bei der Kollaboration arbeiten Menschen und KI-Systeme zusammen. Dabei wird der Mensch bestenfalls durch die Technologie unterstützt. Die in der Logistik eingesetzten Datenbrillen sind hierfür ein Beispiel: Die Datenbrille sagt dem Menschen, in welches Fach er als Nächstes greifen muss, um den gewünschten Artikel zu finden. Hier zeigen sich bereits arbeitspolitische Herausforderungen: Kollaborative KI-Systeme können bisher von Menschen ausgeführte Tätigkeiten einerseits zwar optimieren, aber durchaus auch dequalifizieren. Auch können neue physische und psychische Belastungen entstehen.

Auch neue Jobs werden durch KI entstehen – ganz unmittelbar in der Datenerfassung und -verarbeitung, aber auch schlicht durch die gesteigerte Produktivität und ihre Übersetzung in Kaufkraft. Ein möglicher neuer Job ist dabei das Anlernen des KI-Systems für den konkreten betrieblichen Einsatz oder die Bearbeitung von Prüffällen des Systems. Wenn ein KI-System zur Buchhaltung beispielsweise eine falsche Rechnungsnummer genutzt hat und die Buchung nicht durchgeführt werden konnte, korrigiert ein Mensch die fehlerhafte Buchung. Es entsteht aber auch unregelmäßige neue Arbeit wie beispielsweise das Clickworking. Hierbei übernehmen Menschen Aufgaben für Unternehmen, ohne bei diesen fest angestellt zu sein – zum Beispiel die Anlernung von Bilderkennungssystemen durch das Klicken auf entsprechende Bilder.

## Vor allem einfache Tätigkeiten könnten durch KI ersetzt werden

In der gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Debatte über die Wirkungsweisen von KI auf die Arbeit dominiert der Fokus auf die Substituierbarkeitspotenziale. So kommen Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zu dem Ergebnis, dass 34 Prozent der Berufe in Deutschland ein hohes Substituierbarkeitspotenzial besitzen – ebenso hoch liegt der Anteil auch in Bremen. In diesen Berufen können theoretisch mehr als 70 Prozent der Tätigkeiten potenziell durch Computer oder Maschinen ersetzt werden.<sup>1</sup> Demnach weisen rund 115.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit ihren jetzigen Tätigkeiten in Bremen ein hohes Substituierbarkeitspotenzial auf. Die Studien beziehen sich dabei allerdings auf die Digitalisierung insgesamt. Sie untersuchen, welche Tätigkeiten rein technologisch durch Computer oder computergesteuerte Maschinen ersetzt werden könnten. Die Untersuchungen sind gleichwohl mit Vorsicht zu genießen: Die Ergebnisse liefern einen Anhaltspunkt, aber die Realität sieht häufig anders aus. So wurden Substitutionspotenziale durch Digitalisierung insbesondere für Helfer vorausgesagt – deren Zahl auf dem Bremer Arbeitsmarkt hat sich aber in den vergangenen sechs Jahren um über 11.000 erhöht. Auch ihr Anteil an allen Beschäftigten ist gestiegen.<sup>2</sup>

---

„Es ist davon auszugehen, dass sich die Jobprofile verändern und somit neue Kompetenzen erforderlich werden.“

Der Fakt der Substituierbarkeit der Tätigkeiten bedeutet nicht, dass die Berufe auch wirklich wegfallen werden – sicherlich wird sich aber die Struktur der Arbeit wandeln. Es ist davon auszugehen, dass sich die Jobprofile verändern und somit neue Kompetenzen erforderlich werden. Der Prozess des Kompetenzerwerbs der Beschäftigten muss aktiv gestaltet werden, denn die größte Herausforderung besteht im sogenannten Mismatch. Mit dem Mismatch ist die mangelnde Übereinstimmung zwischen den Kompetenzen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und den geforderten Kompetenzen in der neuen Arbeitswelt gemeint. Die Beschäftigten müssen deswegen durch Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung schnell, flexibel und kontinuierlich auf veränderte Berufsprofile vorbereitet werden. Und das vor dem Hintergrund, dass viele Veränderungen noch gar nicht wirklich absehbar sind.<sup>3</sup> Fest steht, dass hier auch die Betriebe in die Pflicht genommen werden müssen. Die Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer zeigt: Der Hälfte der Bremer Beschäftigten wird nur in (sehr) geringem Maß die Möglichkeit geboten, sich weiterzuqualifizieren. Und das, obwohl knapp 85 Prozent der Befragten insbesondere durch den Corona-Digitalisierungsschub eine beständige Weiterentwicklung der eigenen Kompetenzen für erforderlich halten.

## Verbreitung von KI in den Betrieben unklar

Im Diskurs über den Einfluss von KI-Technologien auf die Arbeitswelt gibt es aber auch immer wieder Beiträge, die nicht die bloßen Substituierbarkeitspotenziale fokussieren, sondern stattdessen beispielsweise auf die Pfadabhängigkeit von Unternehmen hinweisen. Das bedeutet, dass immer nur schrittweise neue Technologien eingeführt werden, die jeweils auf den bereits vorhandenen Systemen aufbauen. Durch diesen schrittweisen Wandel wird der Betrieb am Laufen gehalten, da sich nicht zu viele Arbeitsabläufe auf einmal ändern. Auch die Studienlage zum Einsatz von KI in der Arbeitswelt lässt eher einen inkrementellen Wandel des Arbeitsalltags vermuten. Verschiedene Studien zeigen einen Einsatz von KI zwischen fünf und 16 Prozent der befragten Unternehmen auf – KI-Technologien kommen in den Unternehmen bislang eher selten zum Einsatz.<sup>4</sup>

1 Vgl. Dengler/Matthes (2021); Wrobel/Althoff (2021).

2 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2014); Bundesagentur für Arbeit (2019).

3 Vgl. Fregin et al. (2020), S. 20 ff.

4 Vgl. Giering (2021).



Eine repräsentative Untersuchung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie kommt zu dem Ergebnis, dass rund sechs Prozent der deutschen Unternehmen KI einsetzen.<sup>5</sup> Dabei nutzen Unternehmen aus den Bereichen der Informations- und Kommunikationstechnologien (18 Prozent), der unternehmensnahen Dienstleistungen (elf Prozent) und der Elektrotechnik beziehungsweise dem Maschinenbau (sieben Prozent) überdurchschnittlich oft KI-Technologien. Am häufigsten werden von den Unternehmen dabei Verfahren des maschinellen Lernens und Beweisens eingesetzt, gefolgt von der Bild- und Tonerkennung, den wissensbasierten Systemen und dem Sprach- und Textverstehen. Überwiegend werden die Technologien in eigenen Produkten und Dienstleistungen und zur Automatisierung von Prozessen genutzt, aber auch zur Datenanalyse und Kundenkommunikation. Andere Studien zeigen, dass die Unternehmen vor allem bei ausführenden, einfachen und analytischen Tätigkeiten Potenziale zur Veränderung der Arbeitsteilung von Mensch und Technik durch KI sehen.<sup>6</sup> Es unterliegen also gerade einfache, repetitive Routinetätigkeiten höheren Substitutionspotenzialen – sie können tendenziell am einfachsten ersetzt werden. Auch die Befragung „Stand der Digitalisierung in Bremer Betrieben und Dienststellen“ der Arbeitnehmerkammer Bremen zeigt, dass zunehmend Stellen mit höheren Qualifikationsanforderungen hinzukommen und gleichzeitig eher Stellen mit niedrigeren Qualifikationsanforderungen wegfallen könnten.<sup>7</sup>

Es gibt allerdings Erkenntnisse darüber, dass der Einsatz von KI bei der Arbeit von Beschäftigten unterschätzt wird. Dies liegt vermutlich an den Vorstellungen dessen, was KI ist. In manchen Köpfen scheint noch immer das Bild eines menschenähnlichen Roboters präsent, der die Arbeiten ausführt. Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) hat deswegen die Beschäftigten sowohl direkt als auch indirekt über den Einsatz von KI-Technologien an ihrem Arbeitsplatz befragt.<sup>8</sup> Dabei zeigte sich: Direkt nach KI gefragt, gaben nur 20 Prozent der Beschäftigten an, damit zu arbeiten. Nach konkreten Anwendungen gefragt, gaben dann aber 45 Prozent der Befragten an, auf KI basierende Sprach-, Bild- und Texterkennungsprogramme zu nutzen. Sie arbeiten also häufiger mit KI-Systemen zusammen, als ihnen bewusst ist.

## Handlungsempfehlungen für das Land Bremen

Die Einführung von KI betrifft schon heute Beschäftigte in Bremen und wird in der Zukunft sicherlich noch mehr betreffen. Dabei werden sich eher die Kompetenzprofile verändern, als dass Arbeitsplätze im großen Stil verloren gehen. Das Substitutionspotenzial in Bremen ist theoretisch groß – auch wenn diese Prognosen mit Vorsicht zu genießen sind. Sie sind ein Warnsignal an die Politik, die Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu begleiten und wo möglich zu gestalten. Denn sie ist dafür verantwortlich, die Rahmenbedingungen zum Einsatz von KI in der Arbeitswelt zu schaffen. Der Fokus sollte dabei auf der menschenzentrierten Ausgestaltung von KI liegen. Hier ist auch die Bundespolitik gefragt, die Regeln für den Einsatz von KI festzulegen. Dabei sollten klare Ethikregeln festgelegt werden, was KI darf und was nicht. Auch sollten Kriterien zum Einsatz von KI für gute Arbeit geschaffen werden. Das gelingt nur unter Einbezug von Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften. Darüber hinaus sollten die Gewinne von KI-Technologien auch dafür genutzt werden, die sozialen Sicherungssysteme zu stärken, um so etwaige Jobverluste abzufangen.

Handlungsbedarf besteht in Bremen also einerseits dabei, einen Überblick zu bekommen, in welchem Maße KI bereits in Bremer Unternehmen eingesetzt wird und was in nächster Zeit geplant ist. Denn nur wenn ausreichend Wissen darüber vorhanden ist, können Rückschlüsse gezogen werden, was das für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, ihre Qualifizierung und Absicherung bedeutet. Die Bremer Politik hat sich im Rahmen der Bremer KI-Strategie und mit dem KI-Transfer-Zentrum zum Ziel gesetzt, konkrete Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen mit Schwerpunkt KI entwickeln zu lassen. Auch sind mit dem Unternehmensnetzwerk Bremen.ai und dem Regionalem Zukunftszentrum Nord und auch mit der Mitbestimmungs- und Technologieberatung der Arbeitnehmerkammer bereits Akteure in Bremen vorhanden, mit denen man gemeinsam sinnvolle Ideen für Bremer Betriebe und Beschäftigte entwickeln und umsetzen kann. Diese Chance muss nun offensiv genutzt werden.

5 Vgl. BMWi (2020), S. 3 ff.

6 Vgl. Bauer et al. (2019), S. 35 f.

7 Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2020), S. 9 f.

8 Vgl. Giering et al. (2021), S. 786 f.

Für die Betriebe gilt es, die Mitbestimmungsorgane bei der Implementierung von KI-Systemen einzubeziehen. So kann im gesamten Prozess sichergestellt werden, dass die Chancen zur Entlastung der Arbeit der Beschäftigten genutzt werden, zum Beispiel, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von lästigen Routinetätigkeiten zu befreien und Zeit für andere, weniger eintönige Aufgaben zu schaffen. Bei der Einführung eines KI-Systems sollten Gestaltungsspielräume der Beschäftigten möglichst nicht eingeschränkt werden. Darüber hinaus müssen Betriebe alle, vor allem auch schlechter qualifizierte

Beschäftigte in Sachen Weiterbildung unterstützen – und das nicht erst ad hoc bei der Einführung eines neuen Systems. Vielmehr sollte eine kontinuierliche Weiterbildung im Umgang mit modernen Technologien ermöglicht werden. Die Betriebe müssen zudem im Rahmen von Gefährdungsbeurteilungen den Arbeitsschutz im Betrieb an die neuen Technologien anpassen. Auch eine Anpassung des Arbeitsschutzgesetzes in dem Sinne, dass bei Einführung von KI zwingend eine Gefährdungsbeurteilung durchzuführen ist, erscheint sinnvoll.

### Systeme der künstlichen Intelligenz bei der BLG LOGISTICS – einem Seehafen- und Logistikdienstleister mit Sitz in Bremen

Die BLG LOGISTICS setzt bereits drei verschiedene KI-Systeme ein: ein intelligentes Dokumentenmanagementsystem, ein System zur Identifikation von Bauteilen und eines zur Personalplanung.

Das intelligente Dokumentenmanagement befindet sich aktuell im Prozess der Implementierung und wird in der Buchhaltung sowie im Wareneingang eingesetzt. Es kann eigenständig bestimmte Informationen wie Rechnungsnummern, Rechnungsbeträge oder Lieferscheinnummern aus Dokumenten auslesen und prüfen, ob diese zu getätigten Bestellungen passen. Durch dieses System wird den Angestellten die monotone Tätigkeit der Rechnungs- oder Lieferscheinprüfung abgenommen. Stattdessen müssen sie nur noch die Fälle prüfen, bei denen das System zu keiner Lösung gekommen ist und können die übrige Zeit für andere Aufgaben nutzen.

Das System zur Identifikation von Bauteilen wurde 2021 eingeführt und kommt insbesondere beim Kommissionieren von Autoteilen zum Einsatz. Es handelt sich dabei um eine Software, die durch Kameras Bauteile erkennt, die aufgrund ihrer Größe keinen Platz für eine Produktnummer bieten. Durch das System sparen sich die Angestellten den Weg zu einer Musterwand, bei der sie vorher die einzelnen Teile händisch abgleichen mussten.

Das System zur Personalplanung wurde ebenfalls 2021 eingeführt und liefert Prognosen über Volumen und Aufträge, um den Personalbedarf zu ermitteln. Dabei kann das System eine Fülle

verschiedener Daten wie beispielsweise das Wetter, die Auftragslage oder frühere Bestellungen miteinbeziehen.

Bevor die BLG LOGISTICS ein neues KI-System einführt, durchläuft es eine systematische Testphase von 100 Tagen. Dabei wird geprüft, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um die Technologie einzuführen. Hierbei liegt der Fokus auf der Verfügbarkeit der entsprechenden Daten und Schnittstellen als Grundlage des Systems. Zudem wird die Wirtschaftlichkeit und die Wirkweise auf bestehende Prozesse und Arbeitsabläufe geprüft.

Obwohl bislang keine Arbeitsplätze durch den Einsatz von KI-Systemen weggefallen sind, zeigen sich Auswirkungen auf die Arbeit der Beschäftigten. Das Anspruchsniveau einiger Tätigkeiten und das benötigte Wissen wandeln sich. Gewisse einfachere Tätigkeiten, wie das Buchen von Rechnungen oder die Kontrolle von Lieferscheinen können entfallen. Andererseits senkt sich durch die Technologien teilweise auch das Anspruchsniveau – wie beispielsweise bei der Personalplanung. Das System zur Personalplanung kann das ehemals benötigte Vorwissen ergänzen und zukünftig ersetzen. Der Einsatz von KI-Systemen kann in manchen Bereichen zu einem verlangsamten Aufbau von neuen Arbeitsplätzen führen. Gleichzeitig ergeben sich Chancen, dass einerseits Arbeitsplätze attraktiver werden und andererseits dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden kann.

# Literatur

---

**Arbeitnehmerkammer Bremen (2020):** Stand der Digitalisierung in Bremer Betrieben und Dienststellen, Juli 2020.

**Bauer, Wilhelm et al. (2019):** Künstliche Intelligenz in der Unternehmenspraxis. Studie zu Auswirkungen auf Dienstleistung und Produktion. Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation, Stuttgart.

**BMWi [Bundesministerium für Wirtschaft und Energie] (2020):** Einsatz von künstlicher Intelligenz in der Deutschen Wirtschaft. Stand der KI-Nutzung im Jahr 2019, März 2020.

**Bundesagentur für Arbeit (2014):** Länderreport über Beschäftigte.

**Bundesagentur für Arbeit (2019):** Länderreport über Beschäftigte.

**Dengler, Katharina/Matthes, Britta (2021):** Folgen des technologischen Wandels für den Arbeitsmarkt. Auch komplexe Tätigkeiten könnten zunehmend automatisiert werden. In: IAB-Kurzbericht 13/2021.

**Fregin et al. (2020):** Projektvorstellung. In: Künstliche Intelligenz – Ein sozialpartnerschaftliches Forschungsprojekt untersucht die neue Arbeitswelt. Projekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, IBM und ver.di.

**Giering, Oliver (2021):** Künstliche Intelligenz und Arbeit: Betrachtungen zwischen Prognose und betrieblicher Realität. In: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft, Oktober 2021.

**Giering et al. (2021):** Künstliche Intelligenz in Deutschland: Erwerbstätige wissen oft nicht, dass sie mit KI-basierten Systemen arbeiten. In: DIW Wochenbericht 48/2021, S. 783–789.

**Wrobel, Martin/Althoff, Jörg (2021):** Entwicklung der Substituierbarkeitspotenziale auf dem Arbeitsmarkt in Niedersachsen und Bremen von 2013 bis 2019. In: IAB-Regional 1/2021.

Dr. Dominik Santner

# Die Bremer Innenstadt

## Den Wandel gestalten für mehr Vielfalt und Beschäftigung

### In aller Kürze:

Die Innenstadt um Obern- und Sögestraße ist heute geprägt von Leerstand und niedrigen Passantenfrequenzen. Der Bremer Senat hat daher ein neues Innenstadtkonzept beschlossen. Die City soll attraktiver und vielfältiger werden. Der Senat muss mit den Immobilieneignern in den Dialog treten, damit diese die immer noch hohen Ladenmieten senken. Gleichzeitig sollten leer stehende Büroimmobilien modernisiert werden, um Entfaltungsräume für moderne wissensbasierte Dienstleistungsunternehmen zu schaffen. Büros und Geschäfte sind aber nicht alles. Mehr Wohnraum sowie Kultur und Gastronomie brauchen zukünftig ihren Platz in der City. Die Entwicklung des City-Campus muss gezielt und zügig umgesetzt werden. Zudem kann die „produktive Stadt“ in Nebenstraßen neue Beschäftigung und interessante Erlebnisräume schaffen.

➔ Im Oktober 2021 wurde durch den Bremer Senat das neue Innenstadtkonzept „Strategie Centrum Bremen 2030 +“ beschlossen.<sup>1</sup> Dem Papier ist ein umfassender Beteiligungsprozess vorangegangen. Als Ergebnis soll die City Nutzungsgemischter, attraktiver und lebenswerter werden. Gestützt werden soll der Prozess durch eine neu gegründete Innenstadtgesellschaft, die gemeinsam mit dem Senat federführend agieren soll.

Der anstehende Umbruch in der City ist die Konsequenz eines jahrzehntelangen Strukturwandels. Bremen ist dabei kein Einzelfall. Deutschland- und europaweit funktioniert die klassische Einkaufs-city nicht mehr so wie noch in den 1980er-Jahren. Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“, wie etwa Weserpark oder Dodenhof, stehen schon lange mit der City in Konkurrenz. Der Siegeszug des Onlinehandels hat die Situation weiter verschärft und viele niedergelassene Einzelhändler haben immer noch keinen eigenen Onlineshop etabliert. Insgesamt erscheint es für immer weniger Menschen notwendig oder erstrebenswert, die Innenstadt für den Einkauf aufzusuchen.

Dieser Wandel hat Spuren hinterlassen. Bereits vor Corona schlossen zahlreiche Geschäfte. Nicht überall konnten sofort Nachmieter gefunden werden. Seitens der Medien wurde im Jahr 2020 intensiv über die Schließung von deutschlandweit 56 Galeria-Filialen berichtet, darunter auch die Kaufhof-Filiale in der Bremer Innenstadt. Innerstädtischer Leerstand ist mittlerweile keine Seltenheit mehr und beschränkt sich nicht mehr auf strukturschwache Klein- und Mittelstädte. Er ist in den Großstädten angekommen.

In Bremen scheint er bereits weit fortgeschritten zu sein. Dies zeigen etwa die Passantenfrequenzen. Im Schnitt lag der Wert im Jahr 2020 in der Obernstraße bei 1.402 Personen pro Stunde.<sup>2</sup> Im Ranking von 60 wichtigen deutschen Einkaufsstraßen lag sie damit abgeschlagen auf Platz 42. Ein

<sup>1</sup> Zur Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer: Vgl. Santner (2021).

<sup>2</sup> Vgl. Faltermann (2021).



---

„Innerstädtischer Leerstand ist mittlerweile keine Seltenheit mehr und beschränkt sich nicht mehr auf strukturschwache Klein- und Mittelstädte. Er ist in den Großstädten angekommen.“

erschreckendes Ergebnis für die elftgrößte Stadt des Landes. Selbst kleinere Städte, wie Osnabrück, konnten bessere Werte erzielen. Die Bremer Einkaufscity gilt vielen Menschen als unattraktiv. Der Glanz der „guten Stube“ um Marktplatz, Dom und Schnoor überträgt sich nicht auf das im Volksmund genannte „Konsum-L“ von Obern-, Hutfilter- und Sögestraße.

### Günstigere Ladenmieten für einen attraktiven Einzelhandel

Viele Gründe für die vergleichsweise schlechte Performance der Bremer City scheinen hausgemacht. Der Umbau der Nachkriegsjahrzehnte zu einer durch Filialisten geprägten Einkaufscity wurde in Bremen besonders konsequent vollzogen. Kleine authentische Geschäfte finden sich im Umfeld von Obern- und Sögestraße kaum. Das Warenangebot ist vielfach austauschbar und mindestens genauso gut im Einkaufszentrum oder dem Internet zu finden. Kundschaft auf der Suche nach dem besonderen Einkaufserlebnis zieht es eher ins Viertel, die Neustadt oder gleich nach Oldenburg.

Für einen attraktiveren Handel müssen daher neue, langfristig aufgestellte und finanzierte Konzepte her. Die Initiative von Senat und WFB (Wirtschaftsförderung Bremen), leer stehende Ladenlokale günstig an attraktive Pop-up-Läden zu vermieten, ist ein begrüßenswerter Anfang. Allerdings ist der Effekt solcher Maßnahmen begrenzt. Die ersten dieser Läden werden aufgrund des Auslaufens der Förderung wieder geschlossen. Sie können sich die hohen Mieten nicht ohne Förderung leisten und hinterlassen erneut Leerstand. Um ihnen Perspektiven zu geben, müssen kurzfristig weitere Fördermaßnahmen anknüpfen. Auf lange Sicht müssen die Immobilieneigner allerdings den Mietzins senken, soll die City für attraktiven inhabergeführten Handel leistbar werden. Eine dauerhafte Subventionierung hoher Mieten kann nicht die Lösung sein.

Selbst Filialisten kehren der City mittlerweile den Rücken, da die sinkenden Umsätze die hohen Mieten nicht mehr tragen. Zwar sind die Ladenmieten laut dem Immobilienmarkt-Report der WFB im Innenstadtbereich in den vergangenen Jahren leicht rückläufig, liegen mit im Schnitt 68 Euro und in der Spitze 117 Euro pro Quadratmeter aber deutlich über den Werten übriger Stadtteile (Durchschnitt 10 Euro, Spitze 19 Euro).<sup>3</sup> Die Preise in den Top-Mikrolagen der City (sogenannte 1a-Lagen) offenbart ein Blick in die Anzeigen auf einschlägigen Immobilienportalen (siehe *Abbildung 1*). Aktuelle Inserate liegen hier zwischen 18 und 133 Euro pro Quadratmeter. Das ist teils ein Vielfaches zu Nebenstraßen im Bremer Innenstadtbereich (sogenannte 1b-Lagen) oder im Bereich von Stadtteilzentren. Die teils hohen Mieten erstaunen, denn vor dem Hintergrund überschaubarer Passantenfrequenzen sind Obern- und Sögestraße für viele Geschäftstreibende zu teuer.

Das hat oft Konsequenzen für die Beschäftigten im Einzelhandel. Personaldecken werden ausgedünnt bei einer weitgehend auf Teilzeit basierten Personalpolitik. Von den ohnehin nicht sehr hohen Einkommen in der Branche können viele Beschäftigte, meist Frauen, nicht mehr leben. Hohe Mieten haben somit indirekt auch sozial- und beschäftigungspolitische Konsequenzen.

---

„Der Glanz der ‚guten Stube‘ um Marktplatz, Dom und Schnoor überträgt sich nicht auf das im Volksmund genannte ‚Konsum-L‘ von Obern-, Hutfilter- und Sögestraße.“

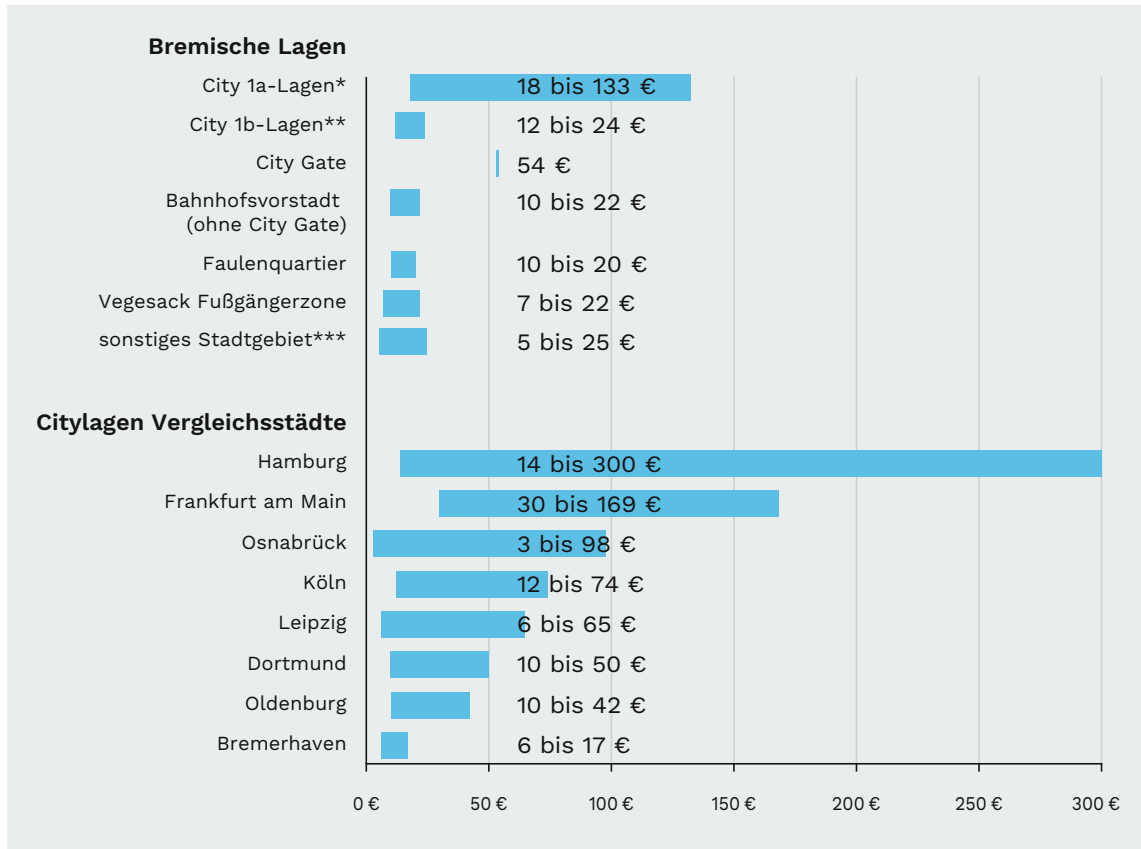
---

3 Vgl. WFB (2021), S. 20 ff.

**Abbildung 1:**

**Teils hohe Ladenmieten in Bremer City**

Miete pro Quadratmeter für Einzelhandelsimmobilien (Erdgeschoss) auf einschlägigen Internetportalen



\* Obern-, Söge-, Hutfilterstraße, Katharinen-, Domshof-, Lloydpassage.  
 \*\* Knochenhauer-, Papenstraße, Hanseatenhof, Schüsselkorb.  
 \*\*\* Unter anderem keine Inserate entlang Ostertorsteinweg und Vor dem Steintor.  
 Quellen: www.immonet.de; www.immobilienscout24.de (Eigenrecherche, Stichtage: 06.09.21, 10.12.21 und 13.01.22)  
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

**Beschäftigung in der Innenstadt: längst nicht nur Einzelhandel**

Dabei ist der Einzelhandel nicht die beschäftigungsstärkste Branche in der Innenstadt. In Büros und Praxen arbeiten deutlich mehr Menschen. Laut Zahlen des Unternehmensregisters (siehe Abbildung 2) waren 2020 zwei Drittel der fast 29.000 abhängig Beschäftigten im Ortsteil Altstadt (dem Bereich innerhalb der Wallanlagen) in Branchen tätig, die gemeinhin in Büros und Praxen arbeiten und die zu einem großen Teil den sogenannten wissensbasierten Dienstleistungen zuzurechnen sind (siehe Abbildung 2). Da das Unternehmensregister nur privatwirtschaftliche Unternehmen erfasst, kommt noch eine erhebliche Zahl an Beschäftigten in der

öffentlichen Verwaltung, in Verbänden, Kammern, Kirchen, Parteien und Ähnlichem hinzu. Wie der Abbildung 2 entnommen werden kann, sind besonders seit 2020 große Teile der innenstadttypischen Nutzungen, wie der Einzelhandel, das Gastgewerbe sowie die Finanzbranche auf dem Rückzug. Die Corona-Krise hat die Entwicklung in erheblichem Maß beschleunigt. Neben Geschäften stehen große und prominente Bankimmobilien, wie das Sparkassengelände am Brill oder das Gebäude der Bremer Landesbank am Domshof, aktuell leer. Während im Fall der Sparkasse eine Umnutzung durch die Universität in Aussicht ist (siehe unten), wartet

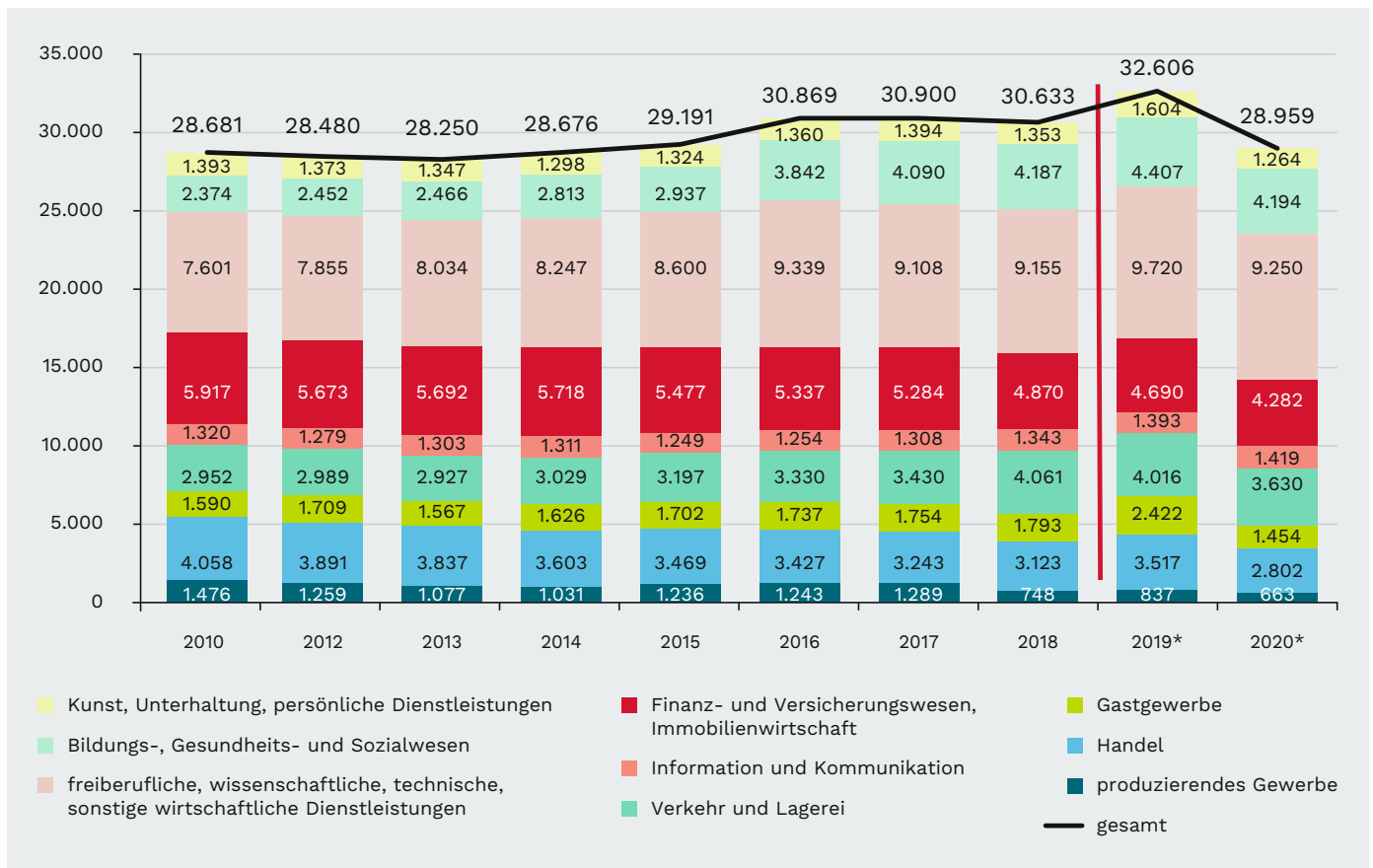
„Die teils hohen Mieten erstaunen, denn vor dem Hintergrund überschaubarer Passantenfrequenzen sind Obern- und Sögestraße für viele Geschäftstreibende zu teuer.“

das sehr moderne Gebäude der Bremer Landesbank noch auf eine Nachnutzung. Hinzugewonnen haben, zumindest bis 2019, andere Dienstleistungen im wissenschaftlichen, logistischen, gastronomischen und Sozialbereich. Bei der Interpretation der Zahlen ist allerdings zu beachten, dass das Statistische Landesamt seit 2019 Minijobs in die Statistik mit einbezieht. Insbesondere in der Gastronomie und im Einzelhandel, aber auch in einigen wirtschaftlichen Dienstleistungen ist ihr Anteil immer noch nicht unerheblich. Gleichzeitig wurden in der Corona-Krise überwiegend Minijobs abgebaut, während Festangestellte ihren Job durch Kurzarbeit oft behalten konnten.

**Abbildung 2:**

**Handel und Finanzbranche schrumpfen bei sonst steigender Beschäftigung**

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Branchen im Ortsteil Altstadt (nur Privatwirtschaft; ab 2019 inklusive Minijobs)



\* Ab 2019 inklusive Minijobs; keine Zahlen für 2011 vorliegend.  
 Quelle: Statistisches Landesamt Bremen (Unternehmensregister)  
 © Arbeitnehmerkammer Bremen



## Zeitgemäße Büros für wissensbasierte Dienstleistungen

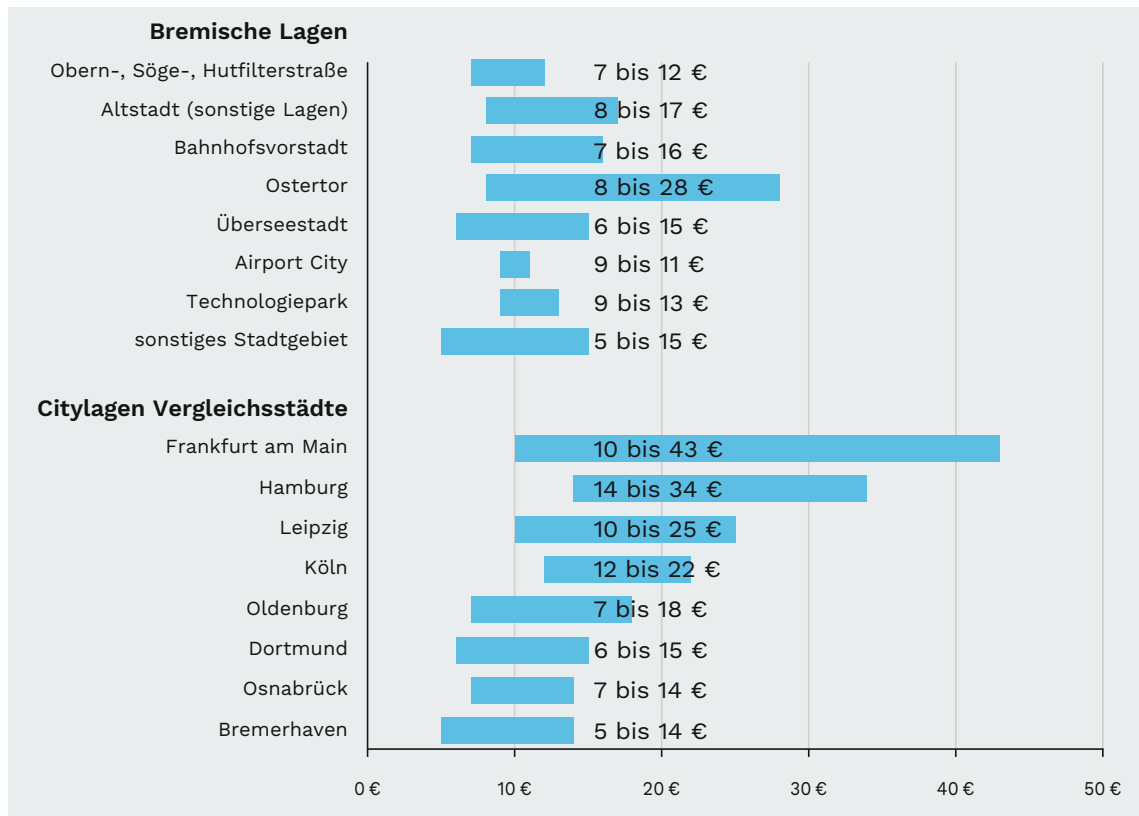
Büroleerstand findet sich aber auch im Bereich der zentralen Einkaufsmeilen. Die Etagen oberhalb des Einzelhandels in Söge-, Obern- und Hutfilterstraße werden traditionell als Büros oder Praxen genutzt. Der Leerstand hier ist nicht unbedingt das Ergebnis hoher Mieten, wie im Fall der darunter liegenden Geschäfte. Sie sind tatsächlich mit sieben bis zwölf Euro auffallend niedrig. In anderen innerstädtischen Lagen außerhalb der Einkaufszone sowie in einigen anderen Quartieren wie der Überseestadt, dem Viertel, Findorff, Schwachhausen und dem Technologiepark liegen die inserierten Büromieten pro Quadratmeter in der Regel bei 10 bis 15 Euro, in Einzelfällen auch deutlich darüber. Dies deckt sich auch mit den Aussagen des WFB-Immobilienmarktreports, der die niedrigen Büromieten der Innenstadt als eine Bremer Besonderheit ausweist.<sup>4</sup>

„Die Ladenmieten müssen sinken und gleichzeitig die darüber liegenden Büros modernisiert werden.“

### Abbildung 3:

#### Niedrige Büromieten in der Bremer City

Miete pro Quadratmeter für Büroimmobilien auf einschlägigen Internetportalen (ohne Co-Working-Spaces)



Quellen: www.immonet.de; www.immobilienscout24.de (Stichtage: 06.09.21, 10.12.21 und 13.01.22)

© Arbeitnehmerkammer Bremen

4 Vgl. WFB (2021), S. 14 ff.

Das liegt oft auch daran, dass sich die Renditeerwartung der Immobilieneigner in den Top-Einkaufslagen nahezu ausschließlich auf die Einzelhandelsflächen in den unteren Geschossen stützt. Die Etagen darüber wurden in der Vergangenheit vernachlässigt. Heute sind viele dieser Büroimmobilien in einem stark überalterten Zustand und entsprechen nicht den Bedarfen moderner Dienstleistungsunternehmen. Sollen diese Büros einen wirksamen Beitrag für eine attraktivere Innenstadt leisten und sollen Obern- und Sögestraße in Zukunft mehr sein als monofunktionale Einkaufspassagen, so müssen Immobilieneigner davon abrücken, ihre Renditeerwartung einseitig auf die Ladenlokale im Erdgeschoss zu stützen. Eine Schlüsselrolle spielen dabei Eignerinnen und Eigner mit einer lokalen Verwurzelung in Bremen, da etwa internationale Immobilien- und Rentenfonds kaum für lokale politische Ziele zu gewinnen sind. Dennoch sollten auch in diesen Fällen Lösungen gesucht werden. Die Politik muss hier entschieden den Dialog finden.

Die Ladenmieten müssen sinken und gleichzeitig die darüber liegenden Büros modernisiert werden. Die dann moderat höheren Büromieten können Renditeverluste bei den Ladenlokalen im Erdgeschoss auffangen und Perspektiven für eine vielfältiger genutzte Innenstadt aufzeigen. Die Umsetzungsstrategie für eine bessere und attraktivere Innenstadt muss sich daher diesen Fragen um Dienstleistungen und Büroimmobilien intensiv widmen.

### Die City: mehr als Läden und Büros

Allerdings ist auch davon auszugehen, dass durch Onlinehandel und Homeoffice die Nachfrage nach Geschäfts- und Büroimmobilien zukünftig eher sinkt. Zudem wird auch für Büronutzungen das Umland zunehmend attraktiv.<sup>5</sup> Nicht alle Leerstände werden wieder mit einer gleichartigen Nutzung gefüllt werden können. Zudem werden Einzelhandel und Büros allein keine attraktivere Innenstadt schaffen. Die Nutzungsvielfalt muss daher erhöht werden, indem etwa wieder mehr Wohnen, Gastronomie und Kultur in der City möglich werden.<sup>6</sup> Anwohnende können eine bedeutendere Quelle für

Kundschaft in der City werden. Nach Laden- und Büroschluss tragen sie zudem dazu bei, das Straßenbild zu beleben und der Gastronomie und Kulturtreibenden eine Grundlage für den Betrieb am Abend zu schaffen.

Aktuell wohnen aber nur sehr wenige Menschen in der City. Im Ortsteil Altstadt lebten zuletzt (2020) nach Zahlen des Statistischen Landesamts weniger als 3.800 Menschen. Auf der Baublockebene zeigt sich, dass lediglich 225 Menschen entlang der Haupteinkaufsstraßen Hutfilter-, Obern- und Sögestraße leben (100 davon allein in zwei Blöcken an den äußersten Rändern des L-förmigen Straßenzugs). Lediglich im Faulenquartier, im Schnoor sowie an der Violenstraße konzentrieren sich einige Wohnungen. Entsprechend ist die City heute nach Laden- und Büroschluss ein eher wenig belebter Ort. Grundsätzlich scheint sich aber etwas zu tun. So ist es beabsichtigt, das alte C&A-Gebäude für Wohnzwecke umzubauen. Damit die City aber ein belebtes Quartier wird, müssen noch deutlich mehr Menschen ihren Wohnort hier finden. Die Politik sollte hier auch die Möglichkeiten der Bauleitplanung ausschöpfen, mehr Wohnen in der Innenstadt zu ermöglichen und insgesamt ein Konzept für den Wohnstandort City zu erarbeiten. Zudem braucht ein Wohnstandort City auch mehr quartiersbezogene Geschäfte und Dienstleistungen mit Nahversorgungscharakter. Damit diese in der City aber eine Chance haben können, müssen auch hier seitens der Immobilieneigner leistbare Konditionen geschaffen werden.

Auch spielen hier die Pläne, einen Teil der Bremer Universität in die Innenstadt zu holen, in die Karten. Ein Innenstadtcampus am Brill, bestehend aus Teilen der Universität, dem Gesundheitscampus sowie dem bereits im Wührmann-Gebäude entstandenen pflegewissenschaftlichen Bereich der Hochschule, würde einen entscheidenden Impuls liefern und eine große Anzahl von meist jungen Menschen täglich in die City holen. Wohnheime und private Wohnungen für Studierende müssten also gerade auch im Umfeld dieses Campus entstehen. Das alte Sparkassen-Gebäude könnte sich als Glücksfall erweisen, den es zu entwickeln gilt. Dennoch sollte eine zu einseitige Fixierung auf dieses eine Gebäude vermieden werden, um nicht in zu große Abhängigkeit einzelner Investoren zu geraten. Eine gewisse Streuung universitärer Nutzungen im fußläufigen Umfeld auf unterschiedliche Gebäude im

<sup>5</sup> Vgl. IW Köln (2021).

<sup>6</sup> Siehe hierzu auch: Deutscher Städtetag (2021), S. 10 ff.

Sinne eines Verbunds dezentraler Standorte könnte diese Abhängigkeit mildern, noch bessere Impulse für die City generieren und Leerstände an anderer Stelle (beispielsweise im Gebäude der Bremer Landesbank) beseitigen. So könnte Bremen ein wenig den Charakter einer traditionellen Universitätsstadt entwickeln. Bei der Wahl geeigneter Institute sollte darauf geachtet werden, Bereiche mit engen Verzahnungen zu Unternehmen des Technologieparks am Standort Lehe zu belassen. Gleichzeitig sollte ein City-Campus kein „Ufo“ ohne Bezug zur umliegenden Innenstadt sein. Es bedarf eines Konzepts für die Ansiedlung von Fachbereichen, die in enger Kooperation mit innerstädtischen Akteuren treten und somit in die Stadt wirken. Zudem könnten Studiengänge mit weiterbildendem Charakter gezielt am City-Campus verortet werden, um nicht nur klassische Studierende anzusprechen, sondern thematisch auch Bezüge zur arbeitenden Stadtbevölkerung herzustellen.

Das universitäre Milieu bietet dabei auch die Chance, mehr und andere Formen von Kultur und Gastronomie in der City zu etablieren. Dabei könnten die Obernstraße und ihr Umfeld durch Kneipen und studentische Kulturorte auch nach Ladenschluss eine attraktive Destination ähnlich dem Viertel oder der Neustadt werden. Touristisch könnte der Anschluss an die „gute Stube“ gelingen und eine attraktive Erlebnismeile zwischen Brill und Viertel entstehen. Das bedeutet auch, dass mehr Außen-gastronomie gewagt werden darf. Die Obernstraße bietet hierfür durch ihren breiten Schnitt viel Potenzial. Dies gilt unabhängig davon, ob die Straßenbahn in die Martinstraße verlegt wird oder nicht. Zwar wären die Gestaltungsmöglichkeiten durch eine Verlegung noch größer, die enormen Kosten eines solchen Vorhabens sollten aber kritisch abgewägt werden. Dass eine beliebte und belebte Meile auch mit Straßenbahn funktioniert, ist im Viertel zu beobachten. Dabei könnte überlegt werden, dass die Straßenbahn zwischen Brill und Domsheide, ähnlich wie im Münchner Englischen Garten, im Batteriemodus verkehrt. Durch den Wegfall der Oberleitungen würden sich selbst mit Gleisen erhebliche Gestaltungsoptionen für eine grünere Obernstraße ergeben. Die Erreichbarkeit der City, gerade auch mit dem ÖPNV, muss aber langfristig sichergestellt und weiterentwickelt werden, insbesondere auch, wenn die Innenstadt weitgehend autofrei werden soll. Erreichbarkeit gewährleistet die Teilhabe am Arbeitsmarkt. Neben dem Ausbau von ÖPNV und attraktiven Fahrradrouten sollten zudem fußläufig innenstadtnah Parkhäuser erhalten und mit leistbaren Sondertarifen für dauerparkende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer versehen werden.

## Produktive Stadt auch in der City

Zuletzt sei auf das produzierende Gewerbe verwiesen. Durch besseren Emissionsschutz und neue, sauberere und leisere Produktionsmethoden gibt es heute eine Renaissance des produzierenden Gewerbes in städtischen Lagen. Unter dem Schlagwort „Produktive Stadt“ wird seitens des Senats aktuell im neuen Gewerbeentwicklungsprogramm GEP 2030 eine wichtige Leitlinie der Gewerbeentwicklung in Bremen konzeptualisiert. Im Rahmen der neuen Innenstadtkonzeption wurde es auch für die City aufgegriffen. Kleine produzierende Betriebe sollen entlang der Straßenzüge von Ostertorswall- und Herdentorswallstraße (sogenannte C-Lagen) wieder ihren Platz finden. Die Arbeitnehmerkammer unterstützt dieses Vorhaben. Kleinbetriebe des produzierenden Gewerbes können einen wichtigen Beitrag leisten, die Arbeitsplatzvielfalt in der City zu erhöhen und den Standort ökonomisch widerstandsfähiger aufzustellen. Eine ansprechende Inszenierung eines solchen produzierenden Quartiers kann dazu beitragen, die City als Erlebnisraum attraktiver zu machen und somit mehr Kunden und Touristinnen in die Stadt zu locken. So könnten Handwerkmärkte und eine attraktive Wegeverbindung die City als Produktionsort erlebbar und Arbeit sichtbar machen.

Gleichwohl wird es eine Herausforderung werden, soll die City konsequent autofrei sein. Produzierende Betriebe (ebenso wie der Einzelhandel und die Gastronomie) sind auf Möglichkeiten der Zuwegung für den Transport von Waren angewiesen. Eine entsprechende Entwicklung müsste mit einem leistungsfähigen City-Logistik-Konzept hinterlegt werden, das der Senat im Dialog mit den Gewerbetreibenden entwickeln sollte. Zudem wird mehr Nutzungsmischung auch erhebliche Anforderungen an die Planung stellen. Das aktuelle Baurecht setzt hier einige Grenzen. Der Deutsche Städtetag schlägt daher vor, das Baurecht im Sinne von mehr Multifunktionalität zu reformieren, Kommunen durch neue Bundes- und Landesfonds besser zum strategischen Flächen- und Immobilienkauf zu ermächtigen und kommunale Vorkaufsrechte auch außerhalb von Sanierungsgebieten zuzulassen.<sup>7</sup> Bremen sollte sich für diese Punkte im Bund entsprechend starkmachen und eigene Möglichkeiten konsequent ausloten.

<sup>7</sup> Vgl. Deutscher Städtetag 2021, S. 13 ff.

Dr. Dominik Santner

# Exkurs: Die Innenstadt Bremerhavens

➔ Der Wandel deutscher Innenstädte geht auch an Bremerhaven nicht vorbei. Aufgrund einer besonders niedrigen Kaufkraft – pro Kopf standen im Jahr 2021 weniger als 20.000 Euro für privaten Konsum zur Verfügung, was dem zweitniedrigsten Wert deutschlandweit entspricht, steht der Einzelhandel schon lange unter Druck. Nach der Schließung von Karstadt, Saturn und weiteren Geschäften ist das Warenangebot in der City mittlerweile stark ausgedünnt. Kundinnen und Kunden haben kaum noch Anreize, die City aufzusuchen. Das gilt auch für die Menschen aus dem Umland. Diese sind zwar oft kaufkräftiger als die Bürgerinnen und Bürger der Seestadt, aufgrund der dünnen Besiedelung des Cuxlandes können aber auch sie nur bedingt Frequenz in die City bringen.

Die Aussichten scheinen düster, dennoch zeichnet sich in Bremerhaven eine zuversichtlich stimmende Entwicklung ab. Bereits seit 2016 engagiert sich etwa die städtische Wohnungsbaugesellschaft Stäwog im Rahmen der sogenannten Springflut-Initiative: Leer stehende Ladenlokale werden Menschen mit kreativen Ideen, aber kleinem Geldbeutel zur Zwischennutzung zur Verfügung gestellt. Seit Anfang des Projekts konnten so in verschiedenen Lagen der Stadt 85 Pop-up-Stores entstehen, von denen sich einige langfristig halten konnten. Die Stäwog als einhundertprozentige Tochter der Stadt kann so gezielt erwünschte und attraktive Geschäftsideen fördern. Dauerhafter Leerstand oder die unkontrollierte Etablierung unerwünschter, das Umfeld abwertender Nutzungen, können so verhindert werden.

Doch nicht alle Probleme sind durch Zwischennutzungen zu lösen. Die Schließung der Karstadt-Filiale Anfang 2021 hat einen Leerstand besonderer Größenordnung hinterlassen, der auch städtebaulich eine Herausforderung darstellt. Die Geschäftstreibenden des angrenzenden Columbus-Centers klagen zudem über rückläufige Kundenfrequenzen: Karstadt fungierte zuvor als verlässlicher



Kundenmagnet, der Besucherströme auch ins Columbus-Center lenkte. Insbesondere Ortsunkundige und Touristen finden mittlerweile selten den Weg in das von der Bürgermeister-Smidt-Straße schlecht sichtbare Shopping-Center.

Dies hat den Bremerhavener Magistrat dazu veranlasst, das Thema Innenstadt ganz oben auf die politische Agenda der Seestadt zu setzen. Mitte 2021 startete ein Beteiligungsprozess, der in die Entwicklung eines integrierten Innenstadtkonzepts einfließen soll. Die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger haben sich dabei für ein vielfältigeres und nachhaltigeres Gastronomie- und Einzelhandelsangebot ausgesprochen. Zudem wurde vielfach der Mangel an Grünflächen und Plätzen beklagt, die zum Verweilen einladen. Weiterhin wünschten sich die Menschen eine bessere Anbindung der City mit dem ÖPNV sowie ein besseres Radwegenetz. Mehr Kunst- und Kulturveranstaltungen könnten zukünftig zudem vielen Leuten Gründe geben, die Innenstadt wieder häufiger aufzusuchen. Diese Ergebnisse attestieren der City somit erst einmal eine schlechte Note samt einer langen Mängelliste. Gleichzeitig zeigt sie aber auch das rege Interesse der Bremerhavenerinnen und Bremerhavener an ihrer Innenstadt. Die Politik muss dem mit dem kommenden integrierten Innenstadtkonzept gerecht werden. Begrüßenswert ist, dass der Magistrat ein mit Fachmensch besetztes Gremium – die sogenannte Gestaltungswerkstatt – etablieren will, das zügig eine städtebaulich-architektonische Lösung

für das Areal rund um die ehemalige Karstadt-Filiale finden soll. Das Karstadt-Projekt – gemeinsam mit der Entwicklung des Eulenhof-Quartiers – eröffnet auch dringend notwendige Perspektiven für die Schaffung einer attraktiven Fußwegeverbindung zwischen Innenstadt und Havenwelten. Bedauerlich ist es daher, dass sich die Koalitionäre im Magistrat aktuell nicht auf einen zügigen Rückbau der Columbusstraße einigen können, obwohl das in Auftrag gegebene Gutachten bestätigt, dass ein Rückbau verkehrstechnisch vertretbar ist.

Auch mehr Kultur soll nach den Bekenntnissen politischer Entscheidungsträgerinnen und -träger in die City. Es fehlen aktuell aber noch Konzepte, wie dies umgesetzt werden soll. Zudem erscheint die Rolle der Hochschule für die Bremerhavener City im politischen Diskurs noch unterbelichtet. Eine Weiterentwicklung der Hochschule von einem Campus hin zu einer im City-Bereich auf verschiedene, fußläufig erreichbare Standorte verteilte Einrichtung könnte automatisch mehr Leben in die Stadt bringen, die Entstehung studentischer Begegnungsorte begünstigen und gleichzeitig Hochschule und Stadt für neue Studierende attraktiver machen. Weiterhin könnte eine neu aufgestellte Innenstadt auch das Klimastadt-Thema stärker aufgreifen, um bedeutende neue Branchen, wie der Wasserstoffwirtschaft sowie den Forschungsinstituten Repräsentanz auch in der City zu ermöglichen und Attraktionen für Besuchende und Touristen zu schaffen.

## Literatur

---

- Deutscher Städtetag (2021):** Zukunft der Innenstadt. Positionspapier des Deutschen Städtetags. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2021/210709-positionspapier-zukunft-der-innenstadt.pdf>; Zugriff am 10.01.2022.
- Faltermann, P. (2021):** Bremer Obernstraße bundesweit auf Rang 42. In: Weser-Kurier vom 29.03.2021. <https://www.weser-kurier.de/bremen/passantenfrequenz-obernstrasse-liegt-bundesweit-auf-platz-42-doc7fbp8hmozhkfsktzavi>; Zugriff am 20.12.2021.
- IW Köln (2021):** Büroimmobilien – die neue Attraktivität des Umlands? 1a Lage – Der Immobilienpodcast. 22.07.2021. <https://www.iwkoeln.de/presse/videos-und-audios/michael-voigtlaender-die-neue-attraktivitaet-des-umlands.html>; Zugriff am 14.01.2022.
- Santner, Dominik (2021):** Stellungnahme zum Berichtsentwurf „Strategie Centrum Bremen 2030+. Lebendige Mitte zwischen Wall und Weser“. [https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/Politik/Wirtschaft\\_Infrastruktur/AK\\_Stellungnahme\\_Strategie\\_Centrum\\_Bremen\\_2030\\_plus\\_\\_1\\_.pdf](https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Wirtschaft_Infrastruktur/AK_Stellungnahme_Strategie_Centrum_Bremen_2030_plus__1_.pdf); Zugriff am 12.01.2022.
- WFB [Wirtschaftsförderung Bremen GmbH] (2021):** Immobilienmarktreport 2021. <https://www.wfb-bremen.de/de/page/grundstuecke-und-immobilien/immobilien-marktdaten?open87331d#pageflip/>; Zugriff am 22.12.2021.

Dr. Tim Voss

# Die ökologische Wende im Land Bremen gestalten

## Entscheidender Faktor sind die Beschäftigten

### In aller Kürze:

Neben sektoralen Zielen und Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Einsparung hat die Bremer Enquetekommission in ihrem Endbericht auch konkrete arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Handlungsoptionen entwickelt. Gleich mehrere Instrumente (Ausbildungsfonds, Qualifizierungsgeld und Transitions-gesellschaften) werden angeführt. Diese Flankierung ist zu begrüßen – und zugleich dringend notwendig. Gerade wegen der vor Ort geplanten Klimaschutzmaßnahmen ist zukünftig von einer höheren Nachfrage an Fachkräften auszugehen. Der Fachkräftemangel droht sich weiter zu verschärfen. Vieles spricht dafür, dass qualifizierte Beschäftigte gerade in der ökologischen Wende der entscheidende Faktor für die wirtschaftliche Dynamik einer Region sind. Die Entwicklung von Fachkräften muss daher ebenso wie gute Arbeit in den Fokus der Wirtschaftspolitik rücken. Zudem sollten die duale Ausbildung gestärkt und mehr Frauen für Handwerksberufe gewonnen werden.

➔ Im Hinblick auf die Gestaltung der ökologischen Transformation steht das Land Bremen als traditioneller Industriestandort vor besonderen Herausforderungen. Anfang des Jahres 2020 wurde auf der Grundlage eines interfraktionellen Antrags die Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“ als erste des Landes Bremen überhaupt von der Bremischen Bürgerschaft eingesetzt. Hintergrund dafür war, dass die im Bremischen Klimaschutz- und Energiegesetz vereinbarten Klimaschutzziele nicht eingehalten wurden. Bis zum Jahr 2020 konnte lediglich eine Reduzierung von knapp 20 anstatt der festgeschriebenen 40 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen gegenüber dem Jahr 1990 erreicht werden. Auftrag der Enquetekommission war die Definition eines aus dem Pariser

Klimaschutzabkommen<sup>1</sup> abgeleiteten Klimaschutzziels sowie die Entwicklung einer Klimaschutzstrategie mit Vorschlägen zur Reduzierung der Emissionen im Land Bremen bis 2030. Auf dieser Basis wurden Klimaschutzziele für einzelne Sektoren (zum Beispiel Energieerzeugung, Wirtschaft und Verkehr) definiert und mit konkreten Handlungsempfehlungen zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung hinterlegt.

### Just Transition – das Klima schützen und Arbeit sichern

Zu den Aufgaben der Kommission gehörten darüber hinaus auch die (Weiter-)Entwicklung von bildungs-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Instrumenten im Sinne der Beschäftigungssicherung. Im Pariser Klimaschutzabkommen ist das Prinzip „Just Transition“ verankert, welches für gerechte Übergänge bei der Gestaltung grundlegender struktureller Veränderungen steht. Im Umbau von produzierendem Gewerbe und Dienstleistungen werden in den Industrieländern Wirtschaftssektoren schrumpfen und es werden Arbeitsplätze verloren gehen. Zugleich wird aber an anderer Stelle neue Beschäftigung entstehen. In einem solchen Wandel gilt es, für faire Ausgleichs zu sorgen. Aus dieser Perspektive gerät das gegenwärtige Interesse der Beschäftigten leicht in Widerspruch zu dem mittel- und langfristigen Menschheitsinteresse,

<sup>1</sup> Ziel des Pariser Klimaschutzabkommens ist die Beschränkung der Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius, idealerweise auf 1,5 Grad im Vergleich zum vorindustriellen Niveau.



die Klimakatastrophe zu verhindern. Umso mehr braucht Klimapolitik eine Perspektive sozialer Gerechtigkeit, in der Beschäftigungssicherung, gute Arbeit, soziale Sicherheit und globale Verteilungsgerechtigkeit zentral sind. All das meint „Just Transition“.

Nach gut eineinhalb Jahren legte die Kommission Ende des Jahres 2021 ihren Abschlussbericht vor. Da ihre Arbeit und dementsprechend auch die Berichterlegung von den Vertreterinnen und Vertretern aller fünf in der Bürgerschaft vertretenen

Fraktionen sowie der ihrerseits benannten Expertinnen und Experten getragen wurde, beinhaltet der Endbericht lediglich Vorschläge in Form eines „gemeinsamen Nenners“ der Beteiligten. Wie daraus Gesetze, Vorschriften und Regelungen werden, ist ebenso offen wie die Frage, auf welche der im Bericht enthaltenen Maßnahmen die Parteien letztendlich – auch mit Blick auf die nächste Bürgerschaftswahl – ihren Fokus richten. Wenngleich dies vage klingen mag, sind das Prozedere der Enquete-Kommission sowie die Inhalte ihrer Berichterlegung dennoch eindeutig positiv zu bewerten. Einerseits

## „Die Ausbildungsaktivität muss zukünftig erheblich verstärkt werden.“

konnten mit dem Endbericht ein übergeordnetes Klimaziel<sup>2</sup> und ein Handlungsrahmen für die Gestaltung der ökologischen Wende definiert werden, in dem sich die politischen Akteurinnen und Akteure bewegen müssen. Andererseits stellen die im Endbericht skizzierten Maßnahmen konkrete Handlungsoptionen dar, um den beschäftigungspolitischen Erfordernissen der ökologischen Wende zu begegnen.

### Klimaschutzmaßnahmen mit konzentrierter Qualifizierungspolitik flankieren

Zu begrüßen ist, dass die Enquetekommission gleich mehrere arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Instrumente in ihren Endbericht aufgenommen hat, die aus Sicht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und auch für die im Land Bremen ansässigen Betriebe einen Mehrwert darstellen können (siehe Artikel „Klimakrise, Digitalisierung, Fachkräftemangel“ in diesem Bericht). Exemplarisch genannt seien an dieser Stelle

- ▶ der umlagefinanzierte Ausbildungsfonds zwecks Erweiterung des Lehrstellenangebots und finanzieller Entlastung insbesondere kleinerer Betriebe,
- ▶ das Qualifizierungsgeld (auch: Qualifizierungsbonus) für die Dauer einer von der Agentur für Arbeit geförderten, zum Berufsabschluss führenden Weiterbildungsmaßnahme sowie
- ▶ Transitionsgesellschaften als präventives Instrument zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit, in dessen Rahmen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zielgerichtet für einen Wechsel zwischen Berufen und Branchen beraten und weitergebildet werden.<sup>3</sup>

Diese einzelnen Elemente einer – im Idealfall konzentrierten – Qualifizierungspolitik sind dringend notwendig. Auf diese Weise kann das vorhandene Arbeitskräftepotenzial mit Blick auf die Erfordernisse der ökologischen Wende erhalten beziehungsweise gesteigert und die für das Land Bremen seitens der Enquetekommission angedachten Klimaschutzmaßnahmen (etwa die Umstellung der Stahlerzeugung mithilfe der Wasserstofftechnologie, der massive Ausbau der Solarenergie, die erneuerbare Wärmeversorgung für Gebäude oder die stärkere Förderung des ÖPNV) überhaupt erst umgesetzt werden.

### Bestehende Fachkräfteengpässe drohen sich zu verschärfen

Ausgehend von den für das Land Bremen geplanten Klimaschutzstrategien und -maßnahmen hat der Beratungsdienstleister „Prognos“ insgesamt 26 Schlüsselberufe für die Gestaltung der ökologischen Wende definiert.<sup>4</sup> Darunter sind Metall-, Energie-, Elektro- und Bauberufe – etwa mit Blick auf den Ausbau der regenerativen Stromerzeugung oder die energetische Sanierung von Gebäuden – ebenso wie Informatikberufe, die beispielsweise bei der Etablierung und Steuerung intelligenter Stromnetze eine entscheidende Rolle spielen oder das Führen von Fahrzeugen im Kontext des erwarteten Anstiegs von Fahrleistungen im ÖPNV.

Die durchgeführten, seitens der Enquetekommission im Endbericht aufgegriffenen Analysen münden in dem Ergebnis, dass – nicht zuletzt aufgrund der vor Ort geplanten Klimaschutzmaßnahmen – zukünftig von einer deutlich höheren Nachfrage an Fachkräften auszugehen ist. Zugleich wird deutlich, dass der altersbedingte Ersatzbedarf durch die in den Betrieben vor Ort ausgebildeten Nachwuchskräfte nicht gedeckt werden kann (Tabelle). Die Ausbildungsaktivität muss demnach zukünftig erheblich verstärkt werden.

2 Bis zum Jahr 2030 will das Land Bremen die Treibhausgas-Emissionen im Vergleich zum Jahr 1990 um 60 Prozent senken, drei Jahre später sollen 85 Prozent, 2038 schließlich 95 Prozent erreicht werden.

3 Vgl. Bremische Bürgerschaft (2021).

4 Vgl. Prognos/Arbeitnehmerkammer Bremen (2021).



### Altersbedingter Ersatzbedarf an Fachkräften zumeist ungedeckt

Ersatzbedarf versus im Land Bremen ausgebildete Fachkräfte nach Schlüsselberufen in den Jahren 2030 und 2040, gerundet auf 50

| Schlüsselberuf   | altersbedingter Ersatzbedarf | zukünftige Absolventinnen und Absolventen | altersbedingter Ersatzbedarf | zukünftige Absolventinnen und Absolventen | Bedarf gedeckt? |
|--|------------------------------|---|------------------------------|---|-----------------|
|  |                              |   |                              |   |                 |
| Holzbearbeitung und -verarbeitung                                    | 250                          | 100                                       | 600                          | 200                                       | nein            |
| Metallbearbeitung  | 650                          | 200                                       | 1.350                        | 350                                       | nein            |
| Metallbau und Schweißtechnik   | 750                          | 500                                       | 1.600                        | 1.000                                     | nein            |
| Maschinenbau und Betriebstechnik                                     | 4.700                        | 850                                       | 9.900                        | 1.650                                     | nein            |
| Fahrzeug-, Luft-/Raumfahrt- und Schiffbautechnik                     | 1.300                        | 1.650                                     | 2.800                        | 3.100                                     | ja              |
| Mechatronik und Automatisierungstechnik                              | 100                          | 850                                       | 200                          | 1.600                                     | ja              |
| Energietechnik   | 900                          | 1.050                                     | 1.850                        | 2.000                                     | ja              |
| Elektrotechnik   | 1.100                        | 500                                       | 2.350                        | 950                                       | nein            |
| Technisches Zeichnen, Konstruktion, Modellbau                        | 400                          | 100                                       | 850                          | 250                                       | nein            |
| Technische Produktionsplanung und -steuerung                         | 2.050                        | 50  | 4.100                        | 100                                       | nein            |
| Bauplanung und -überwachung, Architektur                             | 600                          | 0   | 1.400                        | 50  | nein            |
| Hochbau  | 550                          | 250                                       | 1.350                        | 450                                       | nein            |
| Tiefbau  | 250                          | 100                                       | 450                          | 200                                       | nein            |
| Malerei, Bauwerksabdeckung und Bautenschutz                          | 300                          | 200                                       | 750                          | 400                                       | nein            |
| Aus-, Trockenbau, Isolierung, Zimmerei, Glaserei                     | 200                          | 150                                       | 450                          | 250                                       | nein            |
| Gebäudetechnik   | 950                          | 0   | 1.700                        | 0   | nein            |
| Klempnerei, Sanitär, Heizung, Klimatechnik                           | 350                          | 400                                       | 750                          | 800                                       | ja              |
| Ver- und Entsorgung  | 400                          | 150                                       | 800                          | 250                                       | nein            |
| Informatik   | 350                          | 700                                       | 900                          | 1.300                                     | ja              |
| IT-Netzwerktechnik, -koordination, -administration und -organisation | 300                          | 50  | 800                          | 100                                       | nein            |
| Softwareentwicklung und -programmierung                              | 450                          | 300                                       | 1.200                        | 600                                       | nein            |
| Technischer Betrieb des Eisenbahn-, Luft- und Schiffverkehrs         | 200                          | 50  | 400                          | 50  | nein            |
| Überwachung und Steuerung von Verkehrsbetrieben                      | 250                          | 0   | 550                          | 0   | nein            |
| Kaufleute Verkehr und Logistik                                       | 800                          | 1.350                                     | 1.950                        | 2.500                                     | ja              |
| Fahrzeugführung im Straßenverkehr                                    | 3.050                        | 600                                       | 5.950                        | 1.150                                     | nein            |
| Bau- und Transportgeräteführung                                      | 650                          | 0   | 1.550                        | 0   | nein            |
| <b>Insgesamt</b>   | <b>74.150</b>                | <b>22.300</b>                             | <b>159.550</b>               | <b>42.650</b>                             | <b>nein</b>     |

Das rückläufige Arbeitskräfteangebot einerseits und die für den Klimaschutz notwendigen Fachkräftebedarfe andererseits lassen die Schlussfolgerung zu, dass in zahlreichen für die Gestaltung der ökologischen Wende relevanten Schlüsselberufe von einer weiteren Verschärfung der zum Teil heute bereits bestehenden Fachkräfteengpässe ausgegangen werden muss. Szenariorechnungen für das Jahr 2040 deuten in einigen Berufen auf enorme Defizite in Höhe von mehr als 50 Prozent des Fachkräftebedarfs hin. Dies bedeutet, dass mehr als jede zweite Stelle potenziell nicht durch das vor Ort ausgebildete Fachkräfteangebot gedeckt werden kann. Wird den Fachkräfteengpässen in für Klimaschutzmaßnahmen relevanten Berufen nicht entgegengewirkt, ist die Umsetzung der im Land Bremen geplanten Klimaschutzmaßnahmen massiv gefährdet.

## Dem Fachkräftemangel entgegenwirken – aber wie?

### Fachkräfteentwicklung ins Zentrum der Wirtschaftspolitik setzen

Vieles spricht dafür, dass qualifizierte Beschäftigte gerade im Kontext der ökologischen Wende der entscheidende Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region sind. Die „Ressource Wissen“, die sich vor allem über qualifizierte Erwerbstätige transportiert, ist schon heute unbestritten mitentscheidend für den Erfolg von Wirtschaftsräumen, ihre Halbwertszeit verkürzt sich jedoch stetig. Da qualifizierte Arbeitskräfte vermehrt die knappe Ressource sein werden, spielen die Ausstattung und die Verfügbarkeit von Fachkräften bei unternehmerischen Standortentscheidungen eine große Rolle. Das Thema Fachkräfteentwicklung darf daher nicht nachgelagert betrachtet werden, sondern gehört als entscheidender Standortfaktor ins Zentrum der Wirtschaftsförderungspolitik. Eine funktionierende „Qualifizierungsinfrastruktur“ – also Möglichkeiten, Beschäftigte aus- und weiterzubilden und bei sich wandelnden Anforderungen neue Kompetenzen aufzubauen – ist somit ein Standortvorteil, der offensiv bei der Unternehmensakquise vorgebracht werden kann. Ansiedlungen erfolgen dort, wo die Aussicht auf qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gut ist. Das Vorhandensein von Qualifizierungsmöglichkeiten ist für Unternehmen wie für Beschäftigte attraktiv.

### Gute Arbeit als Zieldimension von Wirtschaftspolitik verstehen

Bestandteil einer modernen und zukunftsgerichteten Wirtschaftspolitik muss zudem von der Erkenntnis geleitet werden, dass gute Arbeitsbedingungen in den Unternehmen und Betrieben

die Fachkräfteverfügbarkeit am Standort erhöhen. Die Erfüllung von Kriterien guter Arbeit wird also zukünftig immer stärker zum Standortfaktor. Daher gilt es, auch über Instrumente der Wirtschaftspolitik auf Bedingungen für gute Arbeit einzuwirken. Primäres Ziel muss es dabei sein, die Tarifbindung zu steigern. Dies sollte in der Wirtschaftspolitik über die Verknüpfung der Vergabe aller öffentlichen Aufträge im Bau- und Dienstleistungsbereich an die Zahlung von Tariflöhnen erfolgen. Darüber hinaus sollten in der Wirtschaftsförderung Bonuselemente für tarifgebundene Betriebe eingeführt werden.

Lage und Verteilung von Arbeitszeit sowie flexible und gleichzeitig verlässliche betriebliche Arbeitszeitgestaltungen werden für das Halten und Gewinnen von Fachkräften immer wichtiger. Eine entsprechende Weiterentwicklung der betrieblichen Arbeitsorganisation fällt kleinen und mittleren Betrieben (KMU) sowie Handwerksbetrieben oft nicht leicht. Um die Innovationskraft von KMU und des Handwerks insgesamt in dieser Dimension zu stärken, könnte durch ein Landesprogramm „Arbeitszeit und Lebenszeit“ die Erfassung von Arbeitszeitwünschen und betrieblichen Bedarfen auf einzelbetrieblicher Ebene gefördert und auf der Basis der Ergebnisse Betriebe und Beschäftigte dabei unterstützt werden, moderne Arbeitszeitarangements zu finden.

### Duale Ausbildung stärken

Grundsätzlich ist eine Verschiebung von der beruflichen Bildung zur akademischen Bildung zu beobachten. Die Gründe hierfür sind unter anderem, dass sich Schulabgängerinnen und -abgänger höhere Karrierechancen von einem Studium erhoffen. Auch genießt das Studium gegenüber der dualen Ausbildung einen besseren Ruf in der Gesellschaft. Mit Blick auf die für die Gestaltung der ökologischen Wende wichtigen Schlüsselberufe liegt in fünf von 26 Berufen der Anteil der Auszubildenden an den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten bei lediglich einem Prozent oder darunter. Auch in weiteren Schlüsselberufen finden sich niedrige Ausbildungsquoten.<sup>5</sup> Dies kann auf eine zu geringe Ausbildungsbereitschaft der Betriebe vor Ort, ein zu geringes Interesse an einer Ausbildung seitens der potenziellen Nachwuchskräfte oder Schwierigkeiten beim Zusammenfinden oder -passen von Betrieben sowie Bewerberinnen und Bewerbern zurückzuführen sein.

5 Vgl. Prognos/Arbeitnehmerkammer Bremen (2021).

Um mehr Menschen für die duale Ausbildung in den Schlüsselberufen zu begeistern sind – neben einem entsprechenden Angebot an Ausbildungsplätzen – attraktive Rahmenbedingungen und eine hohe Ausbildungsqualität sicherzustellen. Hierzu gehören Aspekte wie Vergütung, wenig ausbildungsfremde Tätigkeiten sowie eine gute Betreuung. Weiterhin können eine gezielte Aufklärung und Informationen über Berufe dabei helfen, die Anfängerzahlen in Schlüsselberufen mit einem zurzeit geringen Anteil an Auszubildenden zu steigern. In diesem Zusammenhang sind auch Probleme, wie vorzeitige Vertragslösungen in den Blick zu nehmen. Die vorzeitig gelösten Ausbildungsverträge liegen im Land Bremen insgesamt ungefähr im bundesweiten Durchschnitt, sind aber – auf klimaschutzrelevante Branchen bezogen – vor allem im Bau- und Baunebengewerbe hoch.<sup>6</sup> Die Ursachen sind vielfältig.<sup>7</sup> Damit Ausbildungsbetriebe und Auszubildende miteinander zum erfolgreichen Abschluss der Ausbildung kommen, empfiehlt sich die Entwicklung eines niedrigschwelligen Unterstützungssystems, die Auszubildenden und Betrieben situativ oder längerfristig zur Seite stehen, wenn es einmal nicht rundläuft (siehe Artikel „Berufsausbildung auf eine sichere Basis stellen!“ in diesem Bericht).

### Frauen für Handwerksberufe gewinnen

Datenauswertungen für das Land Bremen belegen, dass in 23 der 26 Schlüsselberufe der Männeranteil bei über 80 Prozent liegt. In 17 der Schlüsselberufe befindet sich der Anteil an Frauen unterhalb der Zehn-Prozent-Marke, teilweise sogar bei lediglich einem Prozent. Bundesweit wird nur jeder fünfte Ausbildungsvertrag im Handwerk mit einer Frau geschlossen. Analysen auf Bundesebene zeigen zudem, dass bei einem Interesse an gewerblich-technischen Ausbildungen, Frauen gegenüber Männern mit gleicher Qualifikation benachteiligt werden und Ausbildungsabbrüche von Frauen im Handwerk häufiger sind.<sup>8</sup>

Für die verstärkte Gewinnung von Frauen für klimarelevante (Handwerks-)Berufe müssen Geschlechterstereotypen von Berufsbildern bereits bei der Begleitung potenzieller Auszubildender aufgelöst werden. Notwendig ist sowohl die Veränderung der Berufsimages als auch die frühzeitige sowie systematische Berufsorientierung von Schülerinnen und Schülern beziehungsweise Absolventinnen und Absolventen. Um Frauen im Handwerk zu fördern, ist darüber hinaus ein Kulturwandel in den Betrieben zu forcieren. Maßnahmen könnten beispielsweise die Erleichterung flexibler Arbeitszeitmodelle, Unterstützung von Gründerinnen oder spezielle Weiterbildungsangebote für Betriebe zu Genderfragen sein. Darüber hinaus könnte die Auflösung geschlechtsspezifischer Berufsbilder in den Meister- und Technikerschulen thematisiert werden, um die in den Betrieben zukünftig Verantwortlichen für diese Notwendigkeit zu sensibilisieren.

---

„Das Thema Fachkräfteentwicklung gehört ins Zentrum der Wirtschaftsförderungspolitik.“

<sup>6</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2019).

<sup>7</sup> Vgl. Mehlis (2015).

<sup>8</sup> Vgl. Haverkamp et al. (2015).

# Literatur

---

**Bertelsmann Stiftung (2019):** Ländermonitor berufliche Bildung. Länderbericht Bremen.

**Bremische Bürgerschaft (2021):** Abschlussbericht der Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“, Dezember 2021.

**Haverkamp, Katarzyna et al. (2015):** Frauen im Handwerk. Status Quo und Herausforderungen, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Band 97, 2015.

**Mehlis, Peter (2015):** Dranbleiben! Prävention und Intervention zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen im Land Bremen. Schriftenreihe der Arbeitnehmerkammer 3/2015.

**Prognos/Arbeitnehmerkammer Bremen (2021):** Ökologische Transformation und duale Ausbildung in Bremen. Analyse des Fachkräftebedarfs und -angebots. Eine Studie von Prognos im Auftrag der Arbeitnehmerkammer, Stand: September 2021.

Dr. Tim Voss

# Exkurs: Beschäftigungsgewinne durch Wasserstoffwirtschaft?

➔ Beschäftigungserhalt sowie zusätzliche Arbeitsplatzgewinne und damit einhergehende Arbeitskräftebedarfe werden im Kontext der ökologischen Wende unter anderem mit der Entwicklung der Wasserstoffwirtschaft<sup>1</sup> verbunden. Der Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft verspricht zum einen, die notwendige nachhaltige Transformation der Wirtschaft bei gleichzeitiger Konservierung des traditionellen Bremer Industriebesatzes zu vollziehen und zum anderen zusätzliche Arbeitsplätze und Wachstumspotenziale im Bereich der Wasserstofftechnologie selbst zu generieren – wenngleich Expertinnen und Experten diesbezüglich eher von langfristigen positiven Effekten ausgehen. Auch die Enquetekommission bewertet die Wasserstofftechnologie als „zentralen Baustein zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen“ im Land Bremen.<sup>2</sup> Diese Einschätzung ist zu unterstreichen, insbesondere weil einige Standortfaktoren für die erfolgreiche Entwicklung der hiesigen Wasserstoffwirtschaft sprechen – wie etwa

- ▶ die unmittelbare Nähe zu natürlichen Erzeugungsorten für Offshore-Wind (Nordsee) und Speicherkapazitäten (Kavernen im „Groninger Feld“),
- ▶ vorhandene Kompetenzen im Windenergiesektor (Forschung, Entwicklung, Service/Wartung) und bestehende Erzeugungskapazitäten für On- und Offshore-Windstrom,
- ▶ Häfen, die sowohl für den Import als auch für die Distribution von grünem Wasserstoff relevant sein werden,
- ▶ maritime Unternehmen und wissenschaftliche Expertise,

- ▶ umfangliche Erfahrungen hinsichtlich verschiedener Anwendungsbereiche (Erzeugung von Kraftstoffen, Heizen von Gebäuden, Dekarbonisierung von Industrieprozessen etc.) sowie
- ▶ am Standort vorhandene, traditionelle Industriebereiche für großmaßstäbige Wasserstoffanwendungen.

So hat das Land Bremen schon heute aufgrund der Größenordnung seiner Bedarfe – zum Beispiel seitens der Stahlwerke – Vorteile gegenüber anderen Wirtschaftsstandorten generieren können. Die Akquise von Fördergeldern für Wasserstoffprojekte verlief bisher außerordentlich erfolgreich, weil Bremen von den großmaßstäbigen Ausschreibungen des Bundes für Projekte zur Stärkung der Wasserstoffinfrastruktur sowie auch in industriellen Kontexten stark profitiert. Wenngleich die Bemühungen um die Einwerbung von Fördergeldern erfolgreich waren und mit öffentlichen Investitionen flankiert wurden, ist aktuell nicht klar, ob und in welchem Maße über die bisher geplante Elektrolyseurkapazität darüber hinaus privates Investitionskapital für weitere Ausbauschritte am Standort zu gewinnen ist. Die potenziellen Nutzer von Wasserstoff, wie Stahlindustrie, Häfen und auch Schwerlastverkehr, werden jedenfalls absehbar nicht oder nur begrenzt zum Aufbau eigener Erzeugungskapazitäten bereit sein. Wenn die Wasserstoffnutzung in Bremen und Bremerhaven möglichst umfassend durch eigene Produktion statt ausschließlichem Import gedeckt werden soll, müssen Ansiedlungen beziehungsweise Investitionen zur Entwicklung einer Wasserstoffindustrie einschließlich von Vorliefer- und Entwicklungskapazitäten erfolgen. Die Bedeutung von Investitionen für die Entwicklung einer hoch spezialisierten, Profil gebenden Branche wird im Land Bremen etwa am Beispiel der Raumfahrtindustrie deutlich.

<sup>1</sup> Wirtschaftsbereiche, in denen hauptsächlich oder ausschließlich Wasserstoff als Energieträger verwendet wird.

<sup>2</sup> Vgl. Bremische Bürgerschaft (2021): Zwischenbericht der Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“, März 2021.

Damit der Aufbau einer eigenständigen Wasserstoffwirtschaft gelingt, die über eine Nutzung durch die lokale Industrie hinausgeht, muss jedoch eine Vielzahl grundlegender Herausforderungen bewältigt werden. Noch steckt das Thema Wasserstoff – auch im Land Bremen – in den Kinderschuhen. So fehlt es zum jetzigen Zeitpunkt an Netzinfrastrukturen sowohl für die Stromversorgung als auch für Wasserstoff selber (unter anderem durch Umrüstung von Gasnetzen) sowie auch an Antworten auf die Frage, wo sich das Land Bremen innerhalb der Wasserstoffwirtschaft verorten wird. Entsprechend bleibt zum jetzigen Zeitpunkt ungeklärt, welche Qualifikationsprofile beziehungsweise welches Know-how in Zukunft benötigt werden. Um sich der Beantwortung dieser Fragestellung anzunähern, sind Investitionen in Analysen zu Qualifikationsbedarfen sowie Modellprojekte, die der Qualifizierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern dienen, notwendig. Heißt auf den Punkt gebracht: Perspektivisch müssen Wirtschafts- und Strukturpolitik mit Ausbildungs- und Qualifizierungspolitik verknüpft werden.

Schon heute ist die Nachfrage nach Kompetenzen mit direktem Bezug zu Wasserstofftechnologien bereits deutlich sichtbar. Die Vielfalt der Bereiche, für die spezifische Wasserstoffkompetenzen nachgefragt werden, ist hoch und reicht von technischer Forschung und Entwicklung, Maschinenbau und Betriebstechnik, Elektrotechnik, Chemie bis zur Energietechnik. Eine Erfolg versprechende Strategie für das Land Bremen könnte die Positionierung als Kompetenzzentrum für Wasserstoffdienstleistungen sein. Diese umfassen zum Beispiel Marktsegmente, wie die Installation/Nutzbarmachung von Infrastrukturen (Transformation der Gasinfrastruktur), über den Handel bis zu Leistungs- (Brennstoffzellen, Elektrolyseure) und Sicherheitsbewertungen (Wasserstofftanks, Wasserstofffahrzeuge etc.) sowie Zertifizierungen von Komponenten. Zwangsläufig würden mit diesen neuen Segmenten strukturelle und inhaltliche Anpassungen der Ausbildungssysteme – auch vor Ort – erforderlich sein. Entsprechend gilt es, Voraussetzungen an vorhandenen Bildungsinfrastrukturen zu schaffen, in deren Rahmen Ausbildung in klimarelevanten Berufen ermöglicht und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die aktive Mitgestaltung der Energiewende befähigt werden.

---

„Perspektivisch müssen Wirtschafts- und Strukturpolitik mit Ausbildungs- und Qualifizierungspolitik verknüpft werden.“

Dr. Marion Salot

# Frauen auf dem Bremer Arbeitsmarkt

## Immer noch geringe Erwerbsbeteiligung

### In aller Kürze:

Trotz der Pandemie haben sich die Beschäftigungsperspektiven für Frauen zumindest „auf dem Papier“ leicht verbessert: Es entstehen wieder Vollzeitstellen und der Frauenanteil an den Hochqualifizierten steigt. Dennoch ist Bremen in zwei Kategorien im Bundesländervergleich weiterhin Schlusslicht: In keinem anderen Bundesland ist der Frauenanteil unter den Beschäftigten so gering wie hier, nirgendwo üben so wenige Frauen eine Führungsposition aus. Zudem deutet alles darauf hin, dass Frauen durch die im Zuge der Pandemie brüchig gewordenen Betreuungsstrukturen beruflich zurückstecken mussten. Für Deutschland insgesamt wurde sogar ein Rückfall in traditionelle Rollenmuster diagnostiziert. Dass die Bremer Politik nun mit der Landesinitiative für mehr Gendergerechtigkeit und Diversität auf der einen Seite und der Entgeltstrategie auf der anderen Seite gezielt für mehr Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt sorgen will, ist ein guter und wichtiger – längst überfälliger – Schritt. Dieser muss aber von Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung – etwa durch die Erneuerung des Tariftrue- und Vergabegesetzes – und einem Ausbau der Kinderbetreuungsplätze begleitet werden.

➔ Gleich zu Beginn der Pandemie wurde prognostiziert, dass Corona die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern vergrößern könnte. Die vielleicht provokanteste Aussage traf Jutta Allmendinger, als sie eine „entsetzliche Retraditionalisierung“ voraussagte und davon sprach, dass die Gleichberechtigung im Zuge der Pandemie um 30 Jahre zurückgeworfen wird. Berechnungen des Weltwirtschaftsinstituts bestätigen inzwischen diese Vermutung. Dem jährlich veröffentlichten Gender Gap Report<sup>1</sup> zufolge, in dem der Stand der Gleichberechtigung in 156 Ländern betrachtet wird, soll es durch die Pandemie nun 136 Jahre statt der vorher berechneten 95 Jahre dauern, bis Männer und Frauen gleichgestellt sind. Für Westeuropa sehen diese Zahlen etwas besser aus. Hier soll sich der Gender Gap in gut 52 Jahren schließen. Inzwischen gibt es zahlreiche Studien, die den negativen Einfluss der Pandemie auf die Gleichberechtigung auch in Deutschland belegen. Wesentliche Gründe hierfür sind die Schul- und Kitaschließungen während der Lockdowns. Aber auch das trotz geöffneter Betreuungseinrichtungen ständig präsente Damoklesschwert der drohenden Quarantäne verschärft das Problem, Beruf und Familie unter einen Hut zu bringen erheblich. Hiervon sind immer noch vor allem Frauen betroffen.

„Inzwischen gibt es zahlreiche Studien, die den negativen Einfluss der Pandemie auf die Gleichberechtigung belegen.“

1 Vgl. World Economic Forum (2021).



Das WSI hat in seinem Report „Stand der Gleichstellung – ein Jahr mit Corona“<sup>2</sup> die Auswirkungen der Pandemie auf den Gender Pay Gap, den Gender Time Gap und den Gender Care Gap untersucht.<sup>3</sup> Hierbei hat sich zunächst gezeigt, dass der Gender Pay Gap im Jahr 2020 mit 18 Prozent in Deutschland um einen Prozentpunkt niedriger war, als noch im Jahr davor. Auch im Land Bremen ist die Lohnlücke in diesem Jahr von 25 auf 22 Prozent gesunken. Der geringere Gender Pay Gap ist allerdings darauf zurückzuführen, dass Männer in der ersten Phase der Pandemie stärker von Kurzarbeit betroffen waren als Frauen. Da das Kurzarbeitergeld nicht zum Bruttoverdienst zählt, fließt es nicht in die Berechnung des Gender Pay Gaps ein.<sup>4</sup>

2 Vgl. Zuccu/Lott (2021).

3 Zu den Zusammenhängen und Hintergründen der Gender Gaps siehe „Exkurs: Von Gender Gaps und Motherhood Lifetime Penalties“ in diesem Bericht.

4 Vgl. Statistisches Bundesamt (2021).

Die Wissenschaftlerinnen des WSI gehen davon aus, dass dieser Effekt 2021 ausgelaufen ist, weil sich die Beschäftigungssituation für Männer verbesserte. Tatsächlich hat sich der Gender Pay Gap 2021 nicht weiter verringert. Er stagniert bei 18 Prozent in Deutschland und 22 Prozent Bremen.

Als Gender Time Gap wird die Differenz der Arbeitszeiten zwischen Männern und Frauen bezeichnet. Der Wert spiegelt wider, dass Arbeitnehmerinnen häufiger in Teilzeit arbeiten als Arbeitnehmer. Es zeichnet sich ab, dass sich diese Lücke im Zuge der Pandemie vergrößert, weil Frauen ihre Arbeitszeit häufiger reduzierten als Männer, um den Wegfall der Kinderbetreuung zu kompensieren. Der Erwerbspersonenbefragung des WSI aus dem Sommer 2021 zufolge haben 13 Prozent der Frauen, aber nur fünf Prozent der Männer ihre Arbeitszeit wegen der Betreuung der Kinder in der Pandemie reduziert.



Hieraus ergeben sich auch Folgen für den Gender Care Gap – also für die Sorgearbeitslücke zwischen den Geschlechtern. Eine Studie des DIW zu den Folgen der Corona-Krise auf die Arbeitsteilung bei Paaren<sup>5</sup> hat ergeben, dass sich der Anteil der Frauen, die (fast) vollständig für die Kinderbetreuung zuständig sind, zwischen 2019 und 2020 von acht auf 16 Prozent verdoppelt hat. Forscherinnen und Forscher des DIW Berlin und der Freien Universität Berlin haben zudem ermittelt, dass die coronabedingten Schul- und Kitaschließungen bei westdeutschen Vätern den Blick auf die Erwerbstätigkeit von Müttern verändert haben.<sup>6</sup> Dieser wurde danach bewertet, in welchem Umfang Väter Aussagen zustimmten, dass es für ein Kind gut oder schädlich ist, wenn die Mutter erwerbstätig ist. Der Anteil der Väter mit sehr egalitären Rollenvorstellungen – also einer positiven Einstellung zur Erwerbstätigkeit der Mutter – lag im Jahr 2016 noch bei 60 Prozent und ist im Jahr nach Ausbruch der Pandemie auf 54 Prozent gesunken. Dieser Rückgang kann von den Forscherinnen und Forschern direkt und im statistisch signifikanten Sinne auf die Schul- und Kitaschließungen zurückgeführt werden. Die Erhebung verdeutlicht, wie wichtig gute und zuverlässige Betreuungsstrukturen für die Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt sind. Sie zeigt aber auch, wie schnell mühsam errungene Fortschritte im Rollenverständnis wieder zurückfallen können.

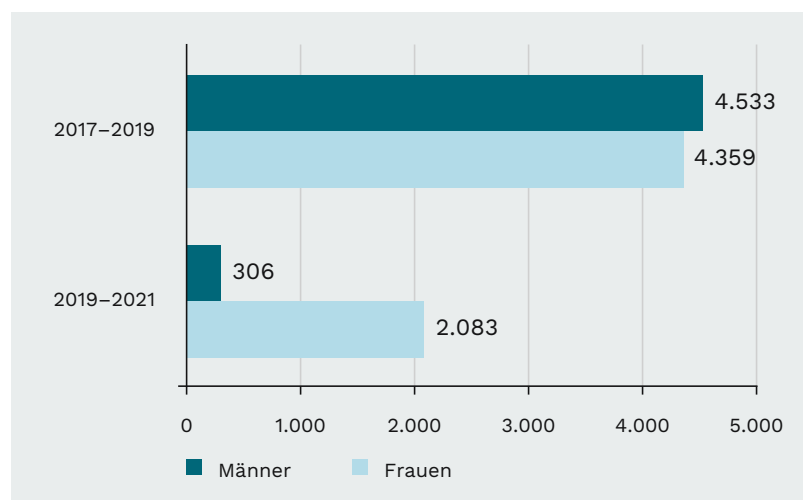
Auch wenn sich diese Studien auf die Entwicklung in ganz Deutschland beziehen, kann davon ausgegangen werden, dass sich die Pandemie auch in Bremen ganz ähnlich auf die Verteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern ausgewirkt hat. So hat eine Umfrage der Zentralelternvertretung vom Frühjahr 2021 ergeben, dass sich die berufliche Situation durch die eingeschränkten Betreuungsmöglichkeiten verschlechtert hat. Ein Viertel der Umfrageteilnehmenden hatte seine Arbeitszeit im zweiten Lockdown reduziert. 38 Prozent haben den Eindruck, durch die Betreuungssituation schlechtere Chancen im Job zu haben. Da 80 Prozent der Befragten weiblich waren, ist davon auszugehen, dass dies eher für Frauen als für Männer gilt. Zwei nicht repräsentative Blitzumfragen der Arbeitnehmerkammer Bremen aus dem November 2020 und dem Januar 2021 bestätigen ebenfalls die Vermutung, dass vor allem Mütter betroffen sind.

## Folgen der Corona-Pandemie für die Beschäftigung von Frauen

Während sich auf der einen Seite abzeichnet, dass die Pandemie mit Blick auf die Verteilung von Arbeitszeit, Sorgearbeit und die Rollenverteilung negative Folgen für Frauen hatte, zeigt sich auf der anderen Seite, dass sich der in den Jahren vor Einsetzen der Corona-Krise zu beobachtende Beschäftigungszuwachs für Männer deutlich verlangsamt hat.

So sind zwischen 2017 und 2019 fast in gleichem Umfang Arbeitsplätze für beide Geschlechter entstanden. Dieses Bild hat sich zwischen 2019 und 2021 aber verändert. Zwar sind auch zusätzlich Stellen mit Männern besetzt worden, allerdings deutlich weniger als mit Frauen (*Abbildung 1*). Der Frauenanteil an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hat sich im Zuge dieser Entwicklung leicht erhöht. Er liegt nun im Land Bremen bei 44,3 Prozent. Im Bundesländervergleich befindet sich Bremen damit aber immer noch weit abgeschlagen auf dem letzten Platz. Weiterhin gilt also: In keinem anderen Bundesland ist der Frauenanteil unter den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten so niedrig wie im Zwei-Städte-Staat.

**Abbildung 1:**  
**Trotz Pandemie: Beschäftigung für Frauen im Land Bremen steigt an**  
Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Geschlecht (Stichtag: 30.6.)



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

<sup>5</sup> Vgl. Jessen/Spieß/Wrohlich (2021).

<sup>6</sup> Vgl. Danzer et al. (2021).

### Für Frauen entstehen unterm Strich wieder Vollzeitstellen

Deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern lassen sich auch bei der Entwicklung der Vollzeit- und Teilzeitstellen erkennen. Bis kurz vor Einsetzen der Pandemie sind für Frauen vor allem Arbeitsplätze in Teilzeit entstanden, während die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze rückläufig war. Für die männlichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind in dieser Zeit hingegen weiter Vollzeitarbeitsplätze geschaffen worden. Nun konnte beobachtet werden, dass die Zahl der mit Frauen besetzten Vollzeitstellen wieder steigt – wenn auch auf niedrigem Niveau. Zwischen 2019 und 2021 sind 270 Vollzeit-arbeitsplätze hinzugekommen. Gleichzeitig sind für Männer allerdings fast 1.000 Arbeitsplätze in Vollzeit verloren gegangen. Dennoch gab es für beide Geschlechter größere Beschäftigungszuwächse im Teilzeitbereich. So sind zwischen 2019 und 2021 1.270 zusätzliche Teilzeitstellen für Männer und mehr als 1.800 zusätzliche Teilzeitstellen für Frauen hinzugekommen. Interessant ist auch die unterschiedliche Entwicklung bei den Minijobs. Während die Zahl der männlichen Minijobber zwischen 2019 und 2021 um knapp 600 zugenommen hat, gingen

für Frauen fast 3.000 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse verloren. Ein Großteil dieser Rückgänge war im Gastgewerbe zu beobachten.

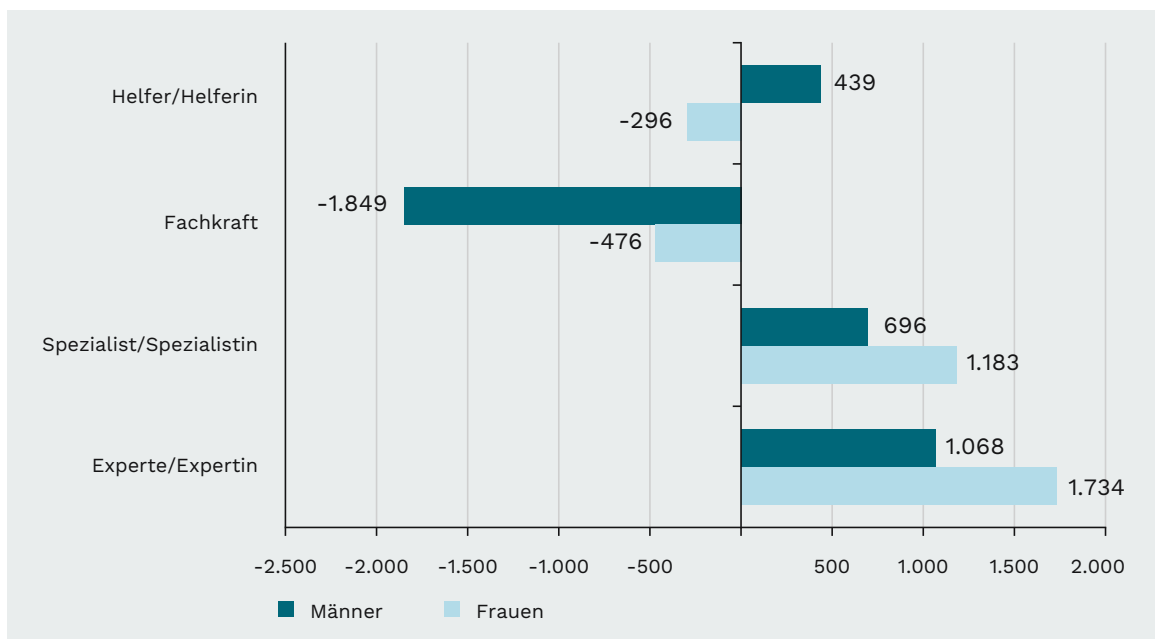
### Gesundheitswesen und Verwaltung als Jobmotor für Frauen

Die insgesamt positive Beschäftigungsentwicklung für Frauen geht im Wesentlichen auf kräftige Arbeitsplatzzuwächse bei den Berufen in Recht und Verwaltung und den medizinischen Gesundheitsberufen zurück. Hier sind jeweils zwischen 2019 und 2021 rund 1.000 Arbeitsplätze für Frauen entstanden. Sie haben damit deutlich stärker von den Arbeitsplatzzuwächsen profitiert als Männer (+ 600 beziehungsweise + 300 Arbeitsplätze). In beiden Berufsbereichen sind auch die meisten Vollzeitstellen für Frauen hinzugekommen. Die mit Abstand größten Beschäftigungsverluste wurden hingegen bei den Tourismus-, Hotel- und Gaststättenberufen registriert. Hier sind seit 2019 mehr als 1.200 Arbeitsplätze für Frauen verloren gegangen, aber auch gut 1.000 Arbeitsplätze für Männer. Große Verluste für Frauen gab es auch bei den Verkaufsberufen.

Abbildung 2:

#### Frauen profitieren von Beschäftigungszuwächsen im hoch qualifizierten Bereich

Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Anforderungsniveau und Geschlecht (30.06.2019 bis 30.06.2021)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit  
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Ein Blick auf die Beschäftigungsentwicklung nach Anforderungsniveau zeigt: Im Zuge der Pandemie sind vor allem Arbeitsplätze für Fachkräfte verloren gegangen (Abbildung 2). Hiervon waren die männlichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten allerdings deutlich stärker betroffen. Insbesondere in Berufen der Maschinen- und Fahrzeugtechnik und in der Lebensmittelherstellung sind diese Stellen abgebaut worden. Für die weiblichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat sich die angespannte Situation in den Tourismus-, Hotel- und Gaststättenberufen niedergeschlagen. Hier sind gut 400 Helferinnen-Jobs und deutlich über 800 Stellen für Fachkräfte verloren gegangen. Diese Verluste konnten zumindest teilweise durch Zuwächse für weibliche Fachkräfte im Bereich „Recht und Verwaltung“ kompensiert werden.

### Beschäftigungszuwächse für hoch qualifizierte Frauen

Es gibt aber auch gute Nachrichten: So verlief die Beschäftigungsentwicklung für hoch qualifizierte Frauen äußerst positiv. Dieser Trend zeichnete sich bereits vor Einsetzen der Pandemie ab und hat sich in den vergangenen zwei Jahren weiter fortgesetzt. Die weiblichen Beschäftigten profitieren von

diesen Arbeitsplatzzuwächsen stärker als die männlichen, sodass sich ihr Anteil unter den Spezialistinnen und Spezialisten sowie Expertinnen und Experten zwischen 2017 und 2021 von 39 auf 42 Prozent beziehungsweise von 37 auf 39 Prozent erhöht hat. Verglichen mit dem Frauenanteil an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sind Frauen in diesem Anforderungsbereich aber weiterhin unterdurchschnittlich vertreten. Für Spezialistinnen ist die Beschäftigung in den medizinischen Gesundheitsberufen angestiegen, während der Stellenzuwachs bei den Expertinnen im Wesentlichen auf das Konto der Berufe in den Gesellschaftswissenschaften geht. Hier arbeiten beispielsweise Erziehungswissenschaftlerinnen, Pädagoginnen und Bildungsforscherinnen sowie Markt- und Meinungsforscherinnen.

Trotz der Beschäftigungszuwächse im hoch qualifizierten Bereich sind weibliche Beschäftigte auf der Führungsebene weiterhin unterrepräsentiert. Im Bundesländervergleich weist das Land Bremen mit 22,3 Prozent den niedrigsten Frauenanteil an Führungspositionen auf. Im bundesdeutschen Durchschnitt liegt dieser bei 24,6 Prozent. Am höchsten ist er in Brandenburg. Hier sind 31,4 Prozent der Führungspositionen mit Frauen besetzt.<sup>7</sup>

### Regionale Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen

Baden-Württemberg weist – wie Bremen – einen niedrigen Frauenanteil in Führungspositionen auf. Das Land liegt im Bundesländerranking auf dem vorletzten Platz. Hier wurde dies zum Anlass genommen, die Studie „Frauen in Führungspositionen – Chancen und Hemmnisse auf dem Weg durch die gläserne Decke“<sup>8</sup> in Auftrag zu geben. Diese sollte gezielt nach den Gründen der Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen suchen und der Frage nachgehen, inwieweit bundeslandspezifische Zusammenhänge eine Rolle spielen. Ein wichtiges Ergebnis dieser Studie war, dass nicht nur die Branchenstruktur Einfluss darauf hat, ob es Frauen gelingt, Führungspositionen zu erlangen. Auch das bedarfsgerechte Angebot von Kinderbetreuungsplätzen und das Vorherrschen eines weniger traditionell geprägten

Familien- und Frauenbildes sind entscheidende Einflussfaktoren. Darüber hinaus spielt auch der Anteil der weiblichen Mandatsträger im Landesparlament eine wichtige Rolle. In der Untersuchung werden diese Faktoren nicht nur für Baden-Württemberg bewertet, sondern auch für alle anderen Bundesländer. Bremen schneidet hier sowohl hinsichtlich der Betreuungsquote für Kinder unter drei Jahren als auch hinsichtlich des Traditionalisierungsgrads schlecht ab. Im Land Bremen hat mit 18 Prozent ein besonders hoher Anteil der Befragten der Frage zugestimmt, dass es Aufgabe des Ehemannes ist, Geld zu verdienen und sich die Ehefrau um Haushalt und Kinder kümmern sollte.<sup>9</sup> Gepunktet hat das Land allerdings im Hinblick auf den Anteil der weiblichen Mandatsträger im Landesparlament.

<sup>7</sup> Vgl. CRIF GmbH (2021).

<sup>8</sup> Vgl. Saleth/Bundel/Mätzke (2020).

<sup>9</sup> Dieser Befund für den Zwei-Städte-Staat ist allerdings aufgrund der geringen Zahl an Antworten, die in die Bewertung eingeflossen sind, nur mit gewissen Einschränkungen aussagekräftig.

„Weiterhin gilt: In keinem anderen Bundesland ist der Frauenanteil unter den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten so niedrig wie im Zwei-Städte-Staat.“

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden: Auch wenn sich der aktuellen Datenlage zufolge im Land Bremen die Situation für Frauen auf dem Arbeitsmarkt leicht verbessert hat, darf dieser Befund nicht darüber hinwegtäuschen, dass es vor allem Mütter mit kleinen Kindern waren, die beruflich zurückstecken mussten, um den gestiegenen Anforderungen in der Pandemie gerecht zu werden. Wie sich dies auf ihre mittel- bis langfristigen Beschäftigungsperspektiven auswirken wird, ist derzeit schwer abzusehen – muss aber dringend im Blick behalten werden.

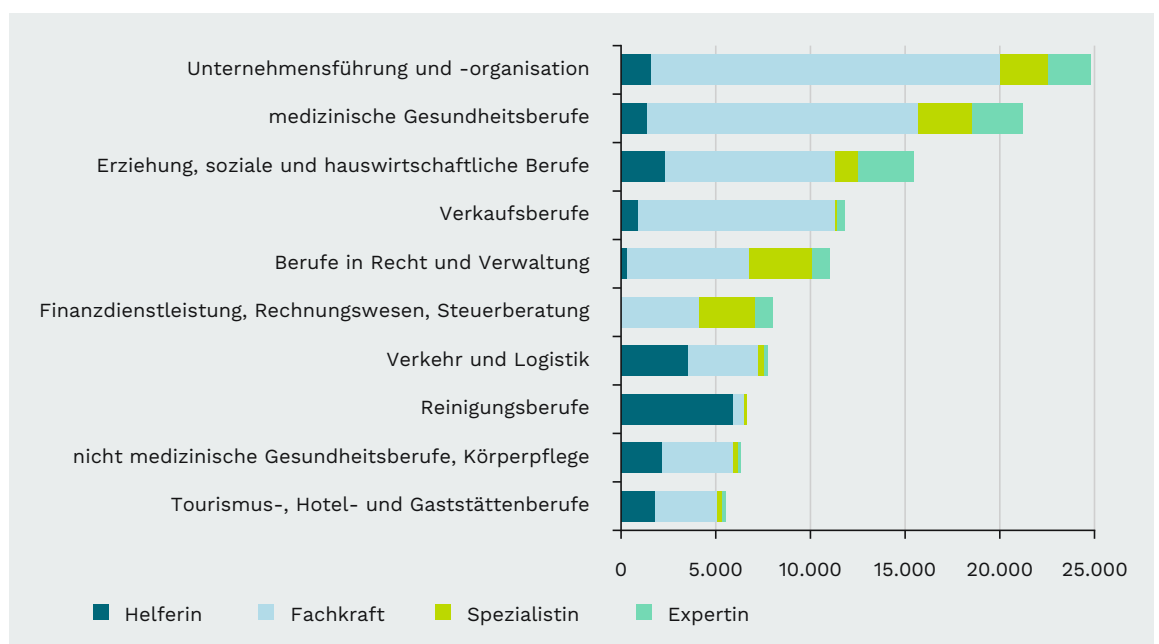
### Die berufliche Geschlechtersegregation erweist sich als hartnäckig

Der Blick auf die Beschäftigungsentwicklung nach Anforderungsniveau hat zwar gezeigt, dass vor allem Arbeitsplätze für Expertinnen und Spezialistinnen entstehen, dennoch üben 60 Prozent der weiblichen Beschäftigten Fachkraft-Tätigkeiten aus, die eine abgeschlossene Berufsausbildung erfordern. Die meisten von ihnen sind im Bereich „Unternehmensführung und Verwaltung“ beschäftigt. Auf Platz zwei folgen die Gesundheitsberufe (Abbildung 3).

Abbildung 3:

#### Fachkräfte dominieren den Arbeitsmarkt für Frauen im Land Bremen

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Berufen und Anforderungsniveau im Land Bremen am 30. Juni 2021



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit  
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Hieran scheint sich in absehbarer Zeit auch nicht allzu viel zu ändern. Der Rangliste des BIBB zu den beliebtesten Ausbildungsberufen von Frauen im Agenturbezirk Bremen–Bremerhaven zufolge<sup>10</sup> haben sich im Jahr 2020 die meisten Frauen für eine Ausbildung als Kauffrau für Büromanagement entschieden. Auf Platz zwei und drei der beliebtesten Ausbildungsberufe landen die medizinische und die zahnmedizinische Fachangestellte. Bei allen drei Berufen handelt es sich um stark frauendominierte Bereiche. Der Anteil der männlichen Auszubildenden ist mit rund 28,3 Prozent beziehungsweise 1,6 und 2,6 Prozent besonders bei Letzteren extrem gering. Hier zeigt sich erneut, wie schwer es ist, die Grenzen zwischen stark männer- und stark frauendominierten Berufen aufzubrechen. Der Fokus von Frauen auf diese Berufe ist aus verschiedenen Gründen problematisch. So sind gerade die Büroberufe vor dem Hintergrund der Digitalisierung einem großen Wandel ausgesetzt. Untersuchungen des IAB<sup>11</sup> zufolge ist das Substituierbarkeitspotenzial dieser Tätigkeiten<sup>12</sup> besonders hoch. Es liegt im Land Bremen mittlerweile bei 62,6 Prozent. Damit ist dieser Berufsbereich sogar stärker von der Digitalisierung betroffen, als es beispielsweise Handelsberufe sind (60,8 Prozent).

Vor dem Hintergrund, dass sich so viele Frauen für eine Ausbildung als (zahn-)medizinische Fachangestellte entscheiden, sind die weit unter dem Durchschnitt liegenden Löhne besonders problematisch. So verdienen ausgebildete Arzt- und Praxishilfen in Vollzeit rund 2.350 Euro brutto, über alle Berufe hinweg verdient eine Fachkraft im Land Bremen aber knapp 3.300 Euro brutto, also fast 1.000 Euro mehr.<sup>13</sup>

## Digitalisierung und ökologische Transformation als Mega-Themen

Damit die Berufswahl von Frauen nicht direkt in eine (finanzielle) Sackgasse führt, wird das Aufbrechen von Geschlechterstereotypen und eine zukunftsorientierte und klischeefreie Berufsberatung in Zukunft wichtiger denn je sein. Dies gilt umso mehr, da sich die Arbeitswelt durch die Digitalisierung und die ökologische Transformation stark verändert. Dass hiervon auch weibliche Beschäftigte profitieren, ist bei Weitem kein Selbstläufer. Hinsichtlich der Digitalisierung gibt es mittlerweile Analysen zum sogenannten „Digital Gender Gap“. Diese zeigen, dass Frauen im Vergleich zu Männern einen schlechteren Zugang zu digitalen Medien und größere Vorbehalte haben. Zudem nutzen sie diese auch seltener. Hierdurch sind sie in der Arbeitswelt insofern benachteiligt, als dass sie seltener in den stark wachsenden und häufig auch gut bezahlten IT-Berufen anzutreffen sind. Dies lässt sich auch im Land Bremen beobachten (*siehe „Exkurs: Von Gender Gaps und Motherhood Lifetime Penalties“ in diesem Bericht*).

---

**„Trotz der Beschäftigungszuwächse im hoch qualifizierten Bereich sind Frauen auf der Führungsebene weiterhin unterrepräsentiert.“**

Ebenso wird die ökologische Transformation den Arbeitsmarkt stark verändern und auch hier zeichnen sich derzeit bessere Perspektiven für Männer als für Frauen ab. So hat Prognos im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen analysiert, in welchen Berufen sich im Zuge der ökologischen Transformation ein erhöhter Fachkräftebedarf abzeichnet (*siehe Artikel „Die ökologische Wende im Land Bremen gestalten“ in diesem Bericht*). Dieser Untersuchung zufolge liegt der Frauenanteil bei 23 der 26 hier definierten Schlüsselberufe bei unter 20 Prozent, in 17 Berufen sogar bei unter zehn Prozent. Ohne eine gezielte Ansprache von Frauen werden sie von den hier prognostizierten Arbeitsplatzzuwächsen nicht profitieren.

<sup>10</sup> Vgl. BIBB (2020) naa309\_2020\_tab069\_2hb.pdf (bibb.de).

<sup>11</sup> Vgl. Wrobel/Althoff (2021).

<sup>12</sup> Um das Substituierbarkeitspotenzial zu bestimmen, wurden vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung die Tätigkeiten, die in einem Beruf typischerweise anfallen, daraufhin untersucht, ob sie schon heute durch Computer oder computergesteuerte Maschinen erledigt werden können. Hiermit soll der Stand der Digitalisierung für den jeweiligen Beruf ausgedrückt werden.

<sup>13</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Entgelte nach Berufen im Vergleich.

## Politik schlägt Pflöcke ein: Bremen auf dem Weg zu mehr Chancengleichheit

Der Befund, dass es Frauen im Land Bremen schwerer haben, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen als anderswo, ist nicht neu. Nun hat die Politik in der aktuellen Legislaturperiode wichtige Pflöcke eingeschlagen, um gegenzusteuern. So ist es erstmals gelungen, das Thema Gleichstellung in die Innovationsstrategie einzubinden. Im Rahmen der neuen EFRE-Förderperiode 2021 bis 2027 sollen darüber hinaus explizit Mittel für eine Landesinitiative „Gendergerechtigkeit und Diversität als Erfolgsfaktoren für Innovation und Fachkräftesicherung“ bereitgestellt werden, um Frauen gezielt für innovative Unternehmen zu gewinnen. Auch bislang männerdominierte Branchen sollen hierbei in den Blick genommen werden. Vor dem Hintergrund, dass 60 Prozent der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen als Fachkräfte arbeiten, ist es wichtig, sich hierbei nicht nur auf die Hochqualifizierten zu konzentrieren, sondern einen Fokus auf Frauen mit abgeschlossener Berufsausbildung zu legen. Zusätzlich sollten Qualifizierungswege erschlossen werden, die den Übergang von der Fachkraft zur Spezialistin ermöglichen, da gerade in diesem Bereich überproportional viele Arbeitsplätze für Frauen entstehen.

### Eine Gender-Ampel für die Wirtschaftsförderung

Die Landesinitiative sollte auch einen Beitrag dazu leisten, um die Ausrichtung der Wirtschaftsförderung geschlechtergerechter zu gestalten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass zukünftig ein Großteil der Fördermittel in Projekte fließen wird, die mehr oder weniger direkten Bezug zu den Megathemen „Digitalisierung“ und „ökologische Transformation“ haben. Hier sollte darauf geachtet werden, dass auch Frauen von den Investitionssummen profitieren, die in diesem Zusammenhang bewegt werden. Die bereits für die Mittelvergabe des Bremen-Fonds entwickelte Gender-Ampel sollte daher auch für diese Projekte angewendet werden.

### Entgeltstrategie mit neuem Tarif- treue- und Vergabegesetz flankieren

Neben der Landesinitiative hat Bremen auch die bereits im Koalitionsvertrag vereinbarte Entgeltstrategie auf den Weg gebracht. Hiermit sollen auf Landesebene Maßnahmen umgesetzt werden, um den Gender Pay Gap zu schließen. Die Ausführungen zu den Ursachen und Hintergründen der Entgeltlücke (siehe „Exkurs: Von Gender Gaps und Motherhood Lifetime Penalties“ in diesem Bericht) haben gezeigt, dass dies nur dann gelingen kann, wenn sich die Beschäftigungsperspektiven für Frauen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt verbessern. Insofern sollten die Strategien, die im Rahmen der Landesinitiative entwickelt werden, mit denen der Entgeltstrategie abgeglichen und verzahnt werden.

Darüber hinaus sind Tarifverträge geeignete Instrumente, um für mehr Transparenz und Entgeltgerechtigkeit zu sorgen. Deshalb sollte das Land alle ihm zur Verfügung stehenden Maßnahmen nutzen, um die Tarifbindung zu erhöhen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Frauen wesentlich häufiger als Männer in Unternehmen beschäftigt sind, die keine Tarifverträge anwenden. Eine Erneuerung des Tariftreue- und Vergabegesetzes, die auch den Dienstleistungssektor einbezieht, liegt auf dem Tisch und muss endlich umgesetzt werden.

### Keine Gleichstellung ohne bedarfs- gerechte Kinderbetreuung

Es kann nicht oft genug betont werden: Bedarfsgerechte Kinderbetreuungsangebote spielen die entscheidende Rolle, um die Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt voranzutreiben. Die guten Ansätze, die hier im Land verfolgt werden, um für eine geschlechtergerechte Arbeitswelt zu sorgen, müssen daher dringend durch einen Ausbau des Betreuungsangebots begleitet werden. Hier hat Bremen erheblichen Nachholbedarf. Dies gilt nicht nur für die regulären Öffnungszeiten. In Bremen ist fast jede fünfte Frau und mehr als jeder vierte Mann im Schichtdienst tätig. Damit auch sie in der Lage sind, Beruf und Familie unter einen Hut zu bringen, ist es notwendig, auch entsprechende Angebote in Randzeiten zu schaffen. Diese sollten mit der Personalvertretung und den Beschäftigten in Betreuungseinrichtungen gemeinsam entwickelt und abgestimmt werden.

Dr. Marion Salot

# Exkurs: Von Gender Gaps und Motherhood Lifetime Penaltys

➔ Mit dem **Gender Pay Gap** wird die Lohnlücke zwischen Frauen und Männern gemessen. 2021 lag er deutschlandweit bei 18 Prozent, im Land Bremen mit 22 Prozent sogar deutlich darüber. Frauen verdienen also in Deutschland im Durchschnitt 18 Prozent weniger als Männer, im Land Bremen sogar 22 Prozent weniger. Ein großer Teil dieses Verdienstabstands lässt sich dadurch erklären, dass viele Frauen in schlechter bezahlten Berufen tätig sind. Er hängt aber auch damit zusammen, dass sie seltener Führungspositionen ausüben und häufiger in Teilzeit arbeiten. Werden diese strukturellen Unterschiede herausgerechnet, kann der sogenannte bereinigte Gender Pay Gap ermittelt werden. Er beschreibt den durchschnittlichen Verdienstunterschied zwischen Männern und Frauen, die über eine vergleichbare Qualifikation verfügen, eine vergleichbare Tätigkeit ausüben und in derselben Branche arbeiten. Der bereinigte Gender Pay Gap ist also der eigentliche Indikator für die Diskriminierung von Frauen hinsichtlich ihrer Entlohnung. In Deutschland betrug der bereinigte Gender Pay Gap im Jahr 2020 sechs Prozent, im Land Bremen 7,5 Prozent.

Der **Gender Time Gap** beschreibt den Unterschied der Arbeitszeiten zwischen Männern und Frauen. Während unter den männlichen Beschäftigten das Vollzeitarbeitsverhältnis die Regel ist und nur rund zehn Prozent einen Teilzeitjob ausüben, arbeiten in Bremen mittlerweile sogar mehr Frauen in Teilzeit als in Vollzeit. Der von infas im Auftrag der Arbeitnehmerkammer durchgeführten Beschäftigtenbefragung „Koordinaten der Arbeit im Land Bremen“ aus dem Frühjahr 2021<sup>14</sup> zufolge arbeiten die im Land

Bremen beschäftigten Männer im Durchschnitt 37,6 Stunden und die Frauen 31,2 Stunden. Der Gender Time Gap liegt somit bei 6,4 Stunden. In Deutschland lag er im Jahr 2019 bei 8,1 Stunden.<sup>15</sup> Weil Teilzeitbeschäftigte oft schlechter bezahlt werden als Vollzeitbeschäftigte, beeinflusst der Gender Time Gap auch den Gender Pay Gap: Gelingt es, die Arbeitszeiten zwischen Männern und Frauen anzunähern, trägt dies auch dazu bei, die Entgeltlücke zu schließen.

Laut Statistischem Bundesamt gibt fast jede dritte weibliche Beschäftigte an, dass sie in Teilzeit arbeitet, weil sie Kinder oder Pflegebedürftige betreut.<sup>16</sup> Frauen übernehmen also nach wie vor den überwiegenden Teil der unbezahlten Sorgearbeit – und haben damit weniger Zeit für die Erwerbsarbeit. Diese Sorgearbeitslücke zwischen den Geschlechtern wird als **Gender Care Gap** bezeichnet. Entsprechend der letzten durchgeführten Zeitverwendungserhebung aus dem Jahr 2012/2013 wenden Frauen im Durchschnitt mehr als 50 Prozent Zeit für Sorgearbeit auf als Männer. Dies entspricht einem Unterschied von fast 90 Minuten pro Tag. Der Gender Care Gap variiert allerdings je nach Familiensituation und Alter. Am größten ist er bei den 34-Jährigen, weil in dieser Phase häufig einerseits wichtige Weichen bei der Karriere gestellt werden und diese zeitlich mit der Familiengründungsphase zusammenfallen. Oft führt diese Konstellation dazu, dass Männer beziehungsweise Väter beruflich durchstarten und Frauen eine Erwerbsunterbrechung einlegen, um sich um die Kinder zu kümmern. In der Altersgruppe der 34-Jährigen beträgt der Gender Care Gap deshalb sogar mehr als 110

<sup>15</sup> Vgl. WSI GenderDatenPortal. Wochenarbeitszeiten und Erwerbstätigenquoten 1991–2019 - Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (wsi.de).

<sup>16</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021).

<sup>14</sup> Vgl. infas (2021).

Prozent. Frauen wenden im Durchschnitt in dieser Phase täglich fünf Stunden und 18 Minuten für Sorgearbeit auf, Männer hingegen nur zwei Stunden und 31 Minuten.<sup>17</sup>

Dies hat Folgen für den Gender Pay Gap: Zwischen 30 und 50 Jahren verdreifacht er sich von neun auf 28 Prozent.<sup>18</sup> Die Einkommenseinbußen, die Frauen durch die Familienphase hinnehmen müssen, können sie häufig nicht aufholen. Hierdurch ergibt sich auch die große sogenannte Motherhood Lifetime Penalty: Das durchschnittliche Bruttoerwerbseinkommen von westdeutschen Müttern liegt um ganze 930.000 Euro unter dem durchschnittlichen Lebenserwerbseinkommen von westdeutschen Männern.<sup>19</sup>

Der enge Zusammenhang zwischen den drei Gender Gaps verdeutlicht, dass die Entgeltlücke nur geschlossen werden kann, wenn sich die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt verbessert. Und er zeigt, dass die Familienphase mit ihren Erwerbsunterbrechungen und der anschließenden Beschäftigung in Teilzeit einen großen Teil des Gender Pay Gaps verursacht. Um ihn zu schließen, muss deshalb dafür gesorgt werden, dass sich die Arbeitszeiten von Männern und Frauen annähern und die Sorgearbeit gerechter zwischen den Geschlechtern verteilt wird. Es erfordert außerdem zuverlässige und bedarfsgerechte Kinderbetreuungsangebote und eine entsprechende Infrastruktur für die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger.

---

17 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017).

18 Vgl. Schrenker/Zucco (2020).

19 Vgl. Barisic/Consiglio (2020).



# Literatur

---

**Barisic, Manuela/Consiglio, Valentina Sara (2020):**

Frauen auf dem deutschen Arbeitsmarkt – Was es sie kostet, Mutter zu sein, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, Juni 2020.

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017):**

Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12840 vom 21.6.2017.

**CRIF GmbH (2021):** Weltfrauentag: Frauenquote in Führungspositionen liegt bei 25,6 Prozent, 08. März 2021.

**Danzer, Natalia et al. (2021):** Kita- und Schulschließungen haben bei westdeutschen Vätern Einstellung zur Erwerbsarbeit von Müttern verändert. In: DIW Wochenbericht 34/2021, S. 559–566.

**infas (2021):** Koordinaten der Arbeit im Land Bremen. Tabellenband, Bonn, September 2021.

**Jessen, Jonas/Spieß, Katharina/Wrohlich, Katharina**

**(2021):** Sorgearbeit während der Corona-Pandemie: Mütter übernehmen größeren Anteil – vor allem bei schon zuvor ungleicher Aufteilung. In: DIW Wochenbericht 9/2021, S. 131–139.

**Saleth, Stephanie/Bundel, Stephanie/ Mätzke, Gabrina**

**(2020):** Frauen in Führungspositionen – Chancen und Hemmnisse auf dem Weg durch die gläserne Decke, im Auftrag des Ministeriums für Soziales und Integration, Stuttgart, 2020.

**Schrenker, Annkatrin/Zucco, Aline (2020):** Gender Pay Gap steigt ab dem Alter von 30 Jahren stark an. In: DIW Wochenbericht, 10/2020, S. 137–145.

**Statistisches Bundesamt (2021):** Der Gender Pay Gap 2020: Frauen verdienen 18 % weniger als Männer, Gender Pay Gap 2020: Frauen verdienen 18 % weniger als Männer - Statistisches Bundesamt (destatis.de), 9. März 2021.

**World Economic Forum (2021):** Global Gender Gap Report 2021, Genf, März 2021.

**Wrobel, Martin/Althoff, Jörg (2021):** Entwicklung des Substituierbarkeitspotenzials auf dem Arbeitsmarkt in Niedersachsen und Bremen von 2013 bis 2019. In: IAB-Regional, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, 30. August 2021.

**Zentralelternvertretung (2021):** Situation der Kindertagesbetreuung und im Hort im 2. Lockdown im Frühjahr 2021 in Bremen, 31.1.2021.

**Zucco, Aline/Lott, Yvonne (2021):** Stand der Gleichstellung. Ein Jahr mit Corona, WSI-Report, Nr. 64, März 2021.

Dr. Marion Salot

# Exkurs: Mehr Frauen in IT-Berufe

---

➔ „Frauen sind Naturtalente im Programmieren.“ Diese Aussage stammt von Grace Hopper, der wohl berühmtesten US-amerikanischen Computerpionierin. Sie legte unter anderem die technischen Grundsteine für die Entwicklung der Programmiersprache COBOL. Laut Hopper braucht es hierfür Vorausplanung, gutes Zeitmanagement, Geduld, Umdisponierung und Detailversessenheit. All diese Eigenschaften wurden und werden eher Frauen zugeschrieben. Tatsächlich war das Programmieren bis in die 1980er-Jahre hinein ein typischer Frauenberuf, denn er war physisch nicht anstrengend und konnte bei Bedarf auch von zu Hause ausgeführt werden. Außerdem wurden die intellektuellen Anforderungen lange Zeit unterschätzt. Es gab beispielsweise keine entsprechende Ausbildung. Das Schreiben der Software wurde eher als mühsame Büroarbeit angesehen, denn als eine technisch herausfordernde und anspruchsvolle Tätigkeit. Erst als sich herausstellte, dass der Bedarf größer und die Arbeit lukrativer wird, wurde dieser Beruf auch für Männer attraktiver. Die anspruchsvollen mathematischen Anforderungen an den Beruf wurden herausgestellt und der IT-Bereich entwickelte sich immer mehr zur Männerdomäne. Inzwischen versucht sich die IT-Branche wieder – wenn auch zögerlich – für Frauen zu öffnen. Hintergrund ist der sich immer weiter zuspitzende Fachkräftebedarf.

## IT-Berufe im Land Bremen mit hohem Wachstumspotenzial

Tatsächlich gehören die IT-Dienstleistungen auch in Bremen zu den Berufen mit hohem Wachstumspotenzial – und auch hier wird von den ansässigen Unternehmen ein zunehmender Fachkräftebedarf angemeldet. Insgesamt arbeiten in der IT-Branche rund 12.000 Beschäftigte im Land Bremen,

28 Prozent von ihnen sind weiblich.<sup>1</sup> Allerdings üben nicht alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in dieser Branche tätig sind, auch IT-Berufe aus. Denn: Wird die IT-Branche mit ihren Beschäftigten statistisch erfasst, dann werden alle Mitarbeitenden aus den IT-Unternehmen mitgezählt. Hier werden also auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer berücksichtigt, die zwar in den IT-Unternehmen tätig sind, aber andere Berufe ausüben und beispielsweise im Personalwesen oder in der Buchhaltung arbeiten. Umgekehrt werden bei der Branchenbetrachtung nicht die Beschäftigten berücksichtigt, die zwar IT-Berufe ausüben, aber eben in anderen Branchen beschäftigt sind und hier beispielsweise als IT-Administratorin/-Administrator arbeiten. Um genauer zu ermitteln, wie viele Frauen tatsächlich in der IT Fuß fassen, ist es deshalb sinnvoller, die IT-Berufe in den Blick zu nehmen.

Diese können unterteilt werden in:

- ▶ Informatikberufe,
- ▶ IT-Vertriebsberufe (einschließlich IT-Anwendungsberatungs- und Systemanalyseberufe),
- ▶ IT-Organisationsberufe (einschließlich IT-Netzwerktechnik- und IT-Administrationsberufe) sowie
- ▶ Programmierungsberufe (einschließlich Softwareentwicklungsberufe).

Insgesamt waren im Juni 2021 im Land Bremen rund 10.500 Beschäftigte in diesen Berufen tätig. Gut 1.500 von ihnen sind weiblich. Der Frauen-Anteil an den IT-Berufen beträgt also 14,7 Prozent und ist damit nur halb so hoch wie der Frauen-Anteil in der IT-Branche mit den bereits genannten 28 Prozent. Auch diese Diskrepanz verdeutlicht, dass es

---

<sup>1</sup> Vgl. Friemer, Andreas/Warsewa, Günter: Struktur und Entwicklungsperspektiven der IT-Branche im Land Bremen, 2020.

wichtig ist, genau zwischen IT-Branche und IT-Berufen zu unterscheiden. Die stark abweichenden Frauenanteile unterstreichen außerdem, dass ein großer Teil der weiblichen Beschäftigten, der in der IT-Branche tätig ist, eigentlich IT-fremde Berufe ausübt. Wenn es darum gehen soll, mehr Frauen für die IT zu gewinnen und dem Fachkräftemangel zu begegnen, sollte deshalb der Fokus auf die Entwicklung in den einzelnen IT-Berufen gelegt werden.

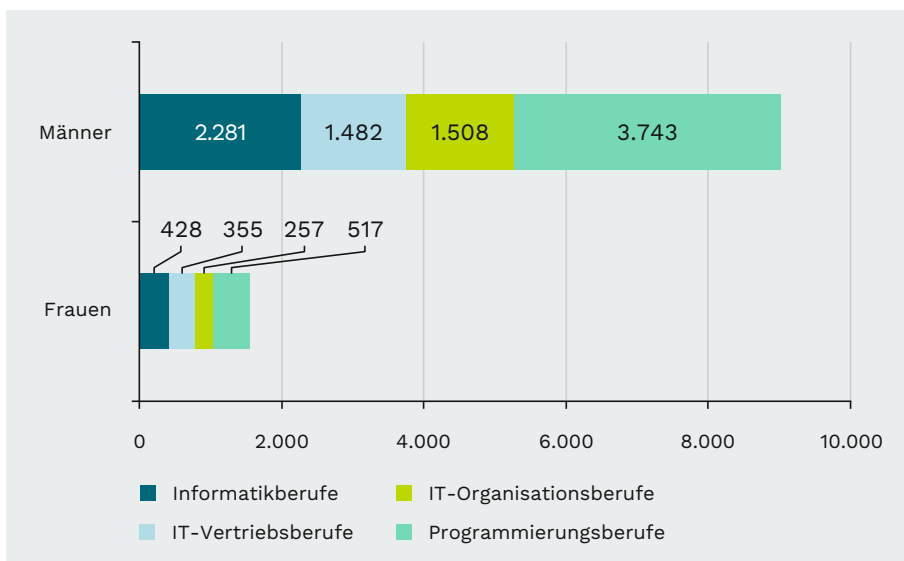
Die meisten Beschäftigten in der IT arbeiten in der Softwareentwicklung und Programmierung (siehe Abbildung). Hier sind gut 3.700 Männer und mehr als 500 Frauen im Land Bremen tätig. In den IT-Vertriebsberufen (hierzu zählen beispielsweise der IT-Systemkaufleute) ist hingegen der Frauenanteil mit gut 19 Prozent am höchsten. Das Anforderungsniveau der Tätigkeiten in den IT-Berufen ist überdurchschnittlich hoch. Helfertätigkeiten sind hier gar nicht vertreten und auch der Anteil der Fachkräfte ist mit 18 Prozent ausgesprochen gering. Diese sind zudem nur bei den Programmierungsberufen und den Informatikberufen anzutreffen. Bei den meisten Beschäftigten, die IT-Berufe ausüben, handelt es sich um Expertinnen und Experten. Diese führen hoch komplexe Tätigkeiten aus und haben in der Regel einen Universitätsabschluss.

### Luft nach oben: Seit 2017 ist nur jeder sechste zusätzliche Arbeitsplatz in den IT-Berufen mit einer Frau besetzt worden

Zwischen 2017 und 2021 ist die Beschäftigung in den IT-Berufen im Land Bremen um 2.400 Stellen angestiegen. Das entspricht einem Zuwachs von 28 Prozent. Gut 400 dieser Arbeitsplätze wurden mit Frauen besetzt. Die meisten Arbeitsplätze für Frauen sind in den Programmierungsberufen entstanden (+ 150 Stellen). Ein Blick auf die Beschäftigungsentwicklung nach Anforderungsniveau zeigt, dass der Anstieg bei den Expertinnen und Experten am größten war (+ 1.500 Stellen, davon 275 für Frauen). Dies unterstreicht erneut, dass es sich bei diesem Bereich vorrangig um ein Beschäftigungsfeld für hoch qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer handelt. Die Zahl der Stellen für Fachkräfte ist hingegen zwischen 2017 und 2021 um rund 450 Arbeitsplätze angestiegen, 67 wurden hiervon mit Frauen besetzt. Der Beschäftigungszuwachs findet in diesem Bereich also bisher auf sehr niedrigem Niveau statt. Insgesamt üben nun 239 weibliche Fachkräfte IT-Berufe aus.

**Abbildung:**  
**Gut 10.000 Beschäftigte üben im Land Bremen IT-Berufe aus – davon aber nur 1.500 Frauen**

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in IT-Berufen im Land Bremen (30. Juni 2021)



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

Weil Frauen in den IT-Berufen bisher eine Minderheit darstellen und sie in weit geringerem Maße von den Arbeitsplatzzuwächsen profitieren als Männer, ist es wichtig, dieses Beschäftigungsfeld auch für sie zu erschließen. Gerade in diesen Berufen sind die Aussichten auf eine Vollzeit- oder vollzeitnahe Beschäftigung und ein gutes Einkommen besser als in vielen anderen (frauendominierten) Berufen. Während im Durchschnitt über alle Berufe hinweg nur 50 Prozent der Arbeitnehmerinnen in Vollzeit arbeiten, liegt dieser Anteil in den IT-Berufen bei 70 Prozent. Hinzu kommt, dass aufgrund der Lohnstruktur auch in der langen Teilzeit gegenüber Vollzeitbeschäftigten nicht mit Lohneinbußen zu rechnen ist, wie dies häufig der Fall ist. Zudem liegt der Gender Pay Gap in den IT-Berufen insgesamt unter dem Durchschnitt.<sup>2</sup>

Dass im Land Bremen nun gezielt daran gearbeitet wird, mehr Frauen für IT-Berufe zu gewinnen, ist deshalb ein wichtiger Schritt, um ihre Beschäftigungsperspektiven zu verbessern. So hat beispielsweise der Branchenverband bremen digital media e.V. mit Unterstützung der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa im Sommer 2021 die interaktive Informationsplattform „Avanja“ entwickelt, die gezielt mittelständische IT-Unternehmen ansprechen will. Sie soll zum Thema „Gender und Diversity“ informieren und dafür sensibilisieren, wie Betriebe ein Arbeitsumfeld schaffen können, das Frauen anspricht. Kurz zuvor hat die Senatorin gemeinsam mit der Agentur für Arbeit in Bremen die IT-Offensive „Frauen starten digital durch“ auf den Weg gebracht. Zusammen mit dem Umschulungs- und Weiterbildungszentrum cbm GmbH sollen Frauen über einen vierwöchigen Schnupperkurs für IT-Berufe begeistert werden. Der Aufruf, der von der Agentur für Arbeit ausging und sich an arbeitslose und arbeitssuchende Frauen richtete, traf auf große Resonanz. Mehr als 300 Frauen haben sich gemeldet, inzwischen wurden bereits mehrere Workshops durchgeführt, die das Ziel verfolgen, dass die Frauen im Anschluss eine Umschulung oder Ausbildung in diesem Bereich antreten.

### **Das Interesse von Frauen an technischen Berufen steigt**

Mit dem jüngsten Projekt „F.IT – Frauen in IT“ sollen 20 Ausbildungen und 20 Weiterbildungen für Frauen in der IT-Branche gefördert werden. Dieses Vorhaben richtet sich gezielt an Frauen ohne Hochschulabschluss. Es sollen so also nicht akademische Fachkräfte ausgebildet und für IT-Berufe gewonnen werden. Die 20 Weiterbildungsplätze sollen vorwiegend bei kleinen und mittelständischen Unternehmen aus der KI-Branche oder bei Unternehmen, die KI anwenden, angesiedelt werden. Die 20 Ausbildungsplätze sollen im Rahmen der schulischen Ausbildung zur „mathematisch-technischen Assistentin“ am Schulzentrum Utbremen geschaffen werden. Derzeit liegt der Frauenanteil an allen Auszubildenden im IT-Bereich bei rund neun Prozent. Er ist damit sogar deutlich niedriger als der Frauenanteil in den IT-Berufen insgesamt. Es wird daher viel Öffentlichkeitsarbeit und Information der Beraternen beispielsweise bei der Jugendberufsagentur notwendig sein, um mehr junge Frauen für eine Ausbildung im IT-Bereich zu begeistern. Ein Ansatzpunkt könnten die oben genannten Orientierungskurse sein, um den Frauen eine Anschlussperspektive anzubieten. Da insgesamt in den vergangenen vier Jahren nicht einmal 70 Fachkraftstellen für Frauen im IT-Bereich entstanden sind, erscheint auch das auf den ersten Blick eher niedrig angesetzte Ziel, 20 Fachkraftumschulungen im IT-Bereich umzusetzen, durchaus ambitioniert. Diese Zahlen verdeutlichen, dass das Erreichen der Projektziele und die anvisierte Erhöhung des Frauenanteils in den IT-Berufen bei Weitem keine Selbstläufer sind.

<sup>2</sup> Vgl. Zucco, Aline: Der Gender Pay in IT-Berufen, Expertise für den Dritten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Januar 2020.

Dennoch sind diese Bemühungen wichtiger denn je und die unerwartet große Nachfrage nach den „IT-Schnupperkursen“ verdeutlicht, dass die Bereitschaft von Frauen wächst, sich mit technischen Berufen zu befassen. Dass viele von ihnen das Interesse und die entsprechenden Fähigkeiten mitbringen, hat sich ja bereits vor Jahrzehnten gezeigt. Wichtig ist nun, dass die Frauen nicht nur für IT-Berufe qualifiziert werden, sondern sie auch eine entsprechende Beschäftigung finden. Dass der Übergang von der Aus- und Weiterbildung in das Unternehmen letztlich auch wirklich gelingt, ist also das entscheidende Kriterium – und an diesem muss sich auch der Erfolg der Projekte messen lassen. Hierfür ist es wichtig, von den Unternehmen genauere Aussagen zu den Qualifikationsbedarfen und Anforderungsprofilen zu bekommen. Auch wenn die hier politisch angestoßenen Vorhaben wichtige Signale aussenden: Eine wachsende Branche mit guten Zukunftsaussichten sollte auch aus eigenem Antrieb heraus Frauen ansprechen, sie qualifizieren und ein Umfeld schaffen, in dem sie gerne arbeiten. In diesem Sinne sollten die Unternehmen auch von sich aus in die Ausbildung investieren und sich sowohl für weibliche Fachkräfte als auch für Spezialistinnen attraktiv aufstellen, beispielsweise indem sie Arbeitszeiten anbieten, die ihnen entgegenkommen.

---

Franziska Raab

# Exkurs: Frauen an den bremischen Hochschulen

## Viele Studentinnen, wenige Professorinnen

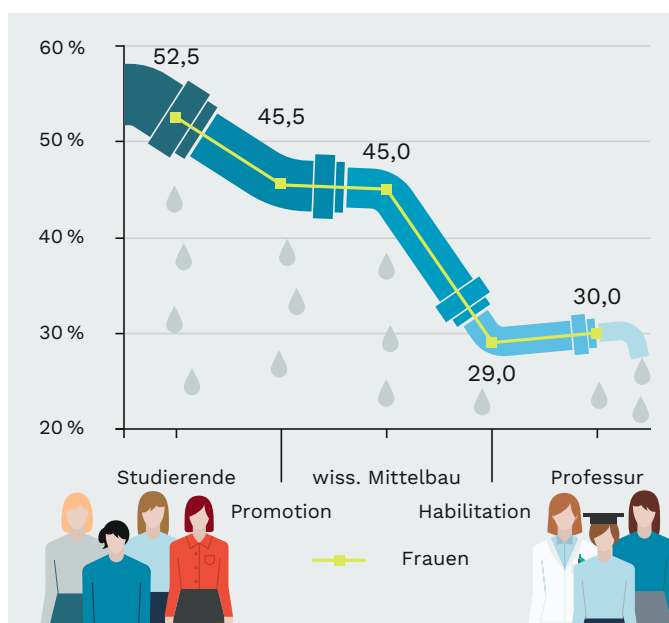
➔ Insgesamt sind im Land Bremen etwa gleich viele Studentinnen wie Studenten eingeschrieben. So waren an der Universität Bremen im Wintersemester 2020/21 mehr als 38.000 Studierende immatrikuliert, knapp 52 Prozent von ihnen Frauen. Während der Anteil an Studentinnen in den naturwissenschaftlich-technischen Studiengängen im Durchschnitt bei lediglich 20 bis 30 Prozent lag, sind in einigen geistes- und sozialwissenschaftlichen Studiengängen an der Universität Bremen mehr als drei Viertel der Studierenden weiblich.<sup>1</sup> Aufgrund ihrer naturwissenschaftlich-technischen Ausrichtung, gibt es an der Hochschule Bremen (41,3 Prozent)<sup>2</sup> und der Hochschule Bremerhaven (36,3 Prozent)<sup>3</sup> dagegen deutlich weniger Studentinnen als Studenten. Hier zeigt sich, dass Frauen und Männer nach wie vor eher „geschlechtertypische“ Fächer wählen und alte Rollenmuster nur langsam aufgebrochen werden. Und das, obwohl die Arbeitsmarktentwicklung darauf hindeutet, dass Frauen in technischen Berufen gute Chancen und Berufsperspektiven haben.

Für diejenigen Studentinnen, die nach ihrem Abschluss eine Promotion oder sogar eine Karriere in der universitären Wissenschaft anstreben, sind die Perspektiven hingegen nicht ganz so rosig. Ein geschlechtersensibler Blick auf den Verlauf von Wissenschaftskarrieren verdeutlicht, wie der Anteil an Frauen von einer Qualifizierungsebene beziehungsweise Karrierestufe zur nächsten immer weiter abnimmt. Dies wird in der Wissenschaft als „Leaky-Pipeline-Phänomen“ („undichte Leitung“) bezeichnet und ist auch im Bundesland Bremen zu beobachten (siehe Abbildung). Trotz zunehmend höherer Bildungsabschlüsse von Frauen und einer annähernd ausgeglichenen Quote von Studentinnen

und Studenten an deutschen Hochschulen und Universitäten, bleibt der Anteil an Professorinnen mit knapp 30 Prozent vergleichsweise gering. Die Gründe für den niedrigen Frauenanteil sind vielfältig. Zum einen finden wesentliche Karriereschritte (Promotion, Habilitation) in der Regel zwischen dem 30. und 40. Lebensjahr statt und fallen somit mit der Familienphase zusammen. Zum anderen sind die prekären Arbeitsbedingungen im wissenschaftlichen Mittelbau, die hohe Flexibilität und der Druck, ständig veröffentlichen zu müssen, weitere Gründe für die Unterrepräsentation von Frauen in diesem Bereich.

### Abbildung: Leaky-Pipeline-Phänomen an der Universität Bremen deutlich sichtbar

Prozentualer Anteil an Frauen nach Karrierestufen, Universität Bremen Wintersemester 2019/2020



Quelle: Uni in Zahlen 2020

© Arbeitnehmerkammer Bremen

1 Vgl. Universität Bremen (2021).

2 Vgl. Hochschule Bremen (2021).

3 Vgl. Hochschule Bremerhaven (2021).

Die Debatte zum Thema prekäre Beschäftigungsbedingungen an Hochschulen wurde Anfang 2021 durch den Hashtag #IchbinHanna angeheizt. Dabei kritisieren besonders Beschäftigte im sogenannten wissenschaftlichen Mittelbau ihre Arbeitsbedingungen – allerdings haben sich im Nachgang kaum nachhaltige Strukturen der Interessenvertretung gebildet, zum Beispiel über eine stärkere gewerkschaftliche Organisation der Beschäftigten. Als akademischen beziehungsweise wissenschaftlichen Mittelbau bezeichnet man die Gruppe der wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeitenden an den Hochschulen. Konkret handelt es sich dabei um wissenschaftliches, graduiertes Personal, welches keine Professur innehat. Charakteristisch für die Hochschulen in Deutschland ist eine überdurchschnittliche Befristungsquote (80 bis 90 Prozent)<sup>4</sup> in diesem Bereich, die besonders für Frauen ein Planungsproblem in einer Phase darstellt, die gesellschaftlich als Familienphase gilt. Verschiedene Studien der vergangenen 20 Jahre zeigen, dass Wissenschaftlerinnen deutlich häufiger kinderlos bleiben als Frauen in anderen Berufen. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist in dieser Phase der Karriere besonders für Frauen schwer umsetzbar und führt dazu, dass viele von ihnen sich außerhalb des Wissenschaftssektors umorientieren. Wie auch in anderen Berufsgruppen übernehmen Wissenschaftlerinnen in der Kinderbetreuung beziehungsweise der Betreuung Angehöriger in der Regel mehr Verantwortung als ihre männlichen Kollegen. Männer holen die Familiengründung zudem sehr viel häufiger als Frauen nach Erlangung einer Professur nach.<sup>5</sup>

Für Frauen bedeutet die schwierige Situation bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie: weniger Zeit, um zu netzwerken und zu publizieren. Die Anzahl an Professuren ist im Vergleich zu der Anzahl an Beschäftigten im wissenschaftlichen Mittelbau so gering, dass diese Karrierestufe nur von den wenigsten überhaupt erreicht werden kann. Demzufolge bleibt ein großer Teil hoch qualifizierter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auf der Strecke. Für sie scheint eine unbefristete Stelle wie ein Sechser im Lotto und sie müssen gegebenenfalls nach diversen befristeten Stellen die Universität verlassen, da es nach dem Wissenschaftszeitvertragsgesetz (WissZeitVG) eine maximale Dauer der Beschäftigung auf diesen befristeten Stellen gibt. Davon ausgenommen sind an der Universität Bremen Befristungen, die über drittmittelfinanzierte Projektstellen laufen, in begrenztem Umfang möglich.

Die öffentlichen Hochschulen im Land Bremen haben sich im Zuge des Professorinnenprogramms des Bundes und der Länder dazu verpflichtet, die Chancengleichheit zu verbessern – unter anderem durch die Berufung neuer Professorinnen. Während an Bremens größter Hochschule, der Universität Bremen, im Jahr 2008 noch 25 Prozent der Professuren von Frauen besetzt waren, sind es heute 31 Prozent. Das entspricht einem Anstieg von einem halben Prozentpunkt pro Jahr. In MINT-Fächern ist der Frauenanteil an den Professuren der Universität Bremen sogar noch geringer und unterschreitet die 20-Prozent-Marke.<sup>6</sup> Ähnlich sieht es an den Hochschulen im Land Bremen aus. Auch hier liegt der prozentuale Anteil an Professorinnen sowohl an der Hochschule Bremen (31 Prozent)<sup>7</sup> als auch an der Hochschule Bremerhaven (25 Prozent)<sup>8</sup> deutlich unter 50 Prozent.

Einen eigenen Weg zur Erhöhung des Professorinnenanteils etablierte die TU Eindhoven in den Niederlanden im Jahr 2019. Für mindestens fünf Jahre sollen freie Professuren nur noch an Frauen vergeben werden. Nur wenn sich innerhalb von sechs Monaten keine geeignete Kandidatin findet, wird die Stelle auch für männliche Bewerber geöffnet. Es ist eher unwahrscheinlich, dass deutsche Hochschulen eine ähnlich drastische Maßnahme einführen würden. Dennoch bedarf es auch Instrumente außerhalb des Professorinnenprogramms,

4 Vgl. Konsortium Bundesbericht wissenschaftlicher Nachwuchs (2021), S. 29.

5 Vgl. Konsortium Bundesbericht wissenschaftlicher Nachwuchs (2021), S. 31.

6 Vgl. Universität Bremen (2021).

7 Vgl. Hochschule Bremen (2021).

8 Vgl. Hochschule Bremerhaven (2021).

um den Anteil an Frauen auf dieser Karrierestufe schnell und nachhaltig zu erhöhen. Das Leaky-Pipeline-Phänomen kann nur mit einer neuen Strategie bekämpft werden, die besonders das Problem der Vereinbarkeit von Familie und wissenschaftlicher Tätigkeit sowie die unsicheren Arbeitsbedingungen angeht und Wissenschaftlerinnen Planbarkeiten gibt. Frauen sollten nicht entscheiden müssen, ob sie eine wissenschaftliche Karriere einschlagen oder lieber eine Familie gründen wollen. Denkbar wäre zum Beispiel ein Rückkehrerprogramm für Mütter und Väter, das die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Promotions- oder Postdocphase erleichtert. Darüber hinaus können geschlechtersensible Berufs- und Studienberatungen sowie Mentoring-Programme dazu beitragen, den Frauenanteil im Wissenschaftssektor zu erhöhen.

---

## Literatur

---

**Hochschule Bremen (2021):** Entwicklungen im Studienjahr 2020/2021, Oktober 2021.

**Hochschule Bremerhaven (2021):** Unveröffentlicht, auf Anfrage zugeschickt, August 2021.

**Konsortium Bundesbericht wissenschaftlicher Nachwuchs (2021):** Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs 2021. Statistische Daten und Forschungsbefunde zu Promovierenden und Promovierten in Deutschland.

**Universität Bremen (2021):** Rechenschaftsbericht des Rektors „Uni in Zahlen“ 2020, April 2021.



02

# Bildung und Ausbildung

---



Regine Geraedts

# Berufsausbildung auf eine sichere Basis stellen!

## Das Berufsbildungssystem ist Motor für soziale Integration und Nachwuchssicherung

### In aller Kürze:

Der Ausbildungsmarkt schrumpft. Die Corona-Krise hat diesen Prozess beschleunigt. Im Land Bremen ist dies jedoch nicht auf einen Mangel an Ausbildungsinteressierten zurückzuführen, sondern auf ein Defizit an Ausbildungsstellen.

Im Ergebnis ist Bremen das Bundesland mit der höchsten Ungelehrtenquote bei jungen Erwachsenen. Zugleich fehlen dem Arbeitsmarkt Fachkräfte. Der gerade beginnende Übergang der gut ausgebildeten Babyboomer in die Rente wird die Fachkräftelücke stark vergrößern.

Damit das Ausbildungssystem seiner doppelten Aufgabe – der Sozialintegration junger Menschen in die Arbeitsgesellschaft und der Versorgung der Wirtschaft mit Fachkräften – nachhaltig gerecht werden kann, muss es auf eine sichere Basis gestellt werden.

Dafür werden Vorschläge unterbreitet wie eine Umlagefinanzierung der Ausbildungskosten, qualifizierte Unterstützung für Auszubildende und Betriebe, verbesserte Übergangschancen durch Umbau des Übergangssystems und das Ausschöpfen der Potenziale der Jugendberufsagentur. Auch eine Ausbildungsgarantie nach österreichischem Vorbild wird diskutiert.

### ➔ Noch keine Entspannung am Ausbildungsmarkt

Der Ausbruch der Corona-Pandemie im Winter 2020 hat den Ausbildungsmarkt hart getroffen. Bundesweit ging das Ausbildungsplatzangebot zurück und die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge fiel auf einen historischen Tiefstand. Das Land Bremen machte keine Ausnahme. Im zweiten Jahr der Corona Krise 2021 waren noch immer viele Betriebe von Einschränkungen, Umsatzeinbrüchen

oder gestörten Lieferketten betroffen. Der Ausbildungsmarkt erholte sich dennoch, wenn auch nur leicht. Im Land Bremen boten die Betriebe über die Agentur für Arbeit 201 Ausbildungsplätze mehr an als noch im Vorjahr. Und obwohl die Zugangswege zur Berufsberatung noch immer deutlich eingeschränkt waren, zählte die Agentur auf der Nachfrageseite sogar 270 zusätzliche Bewerberinnen und Bewerber.<sup>1</sup> Am Ende lag die Zahl der Neuverträge 2,6 Prozent über dem Vorjahreswert.

Doch die Verluste seit 2019 ließen sich durch diesen sanften Anstieg nicht kompensieren. Mit 5.316 lag die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge deutlich unter dem Niveau, den sie noch vor der Corona-Krise aufgewiesen hatte (2019: 5.778). Und selbst das war schon niedrig. Denn mit der Weltwirtschaftskrise von 2008 bis 2010 hatte schon einmal ein drastischer Einbruch am Ausbildungsmarkt stattgefunden, der nie mehr aufgeholt wurde. Dabei folgte auf die damalige Krise ein knappes Jahrzehnt mit guter Konjunktur und positiver Beschäftigungsentwicklung, beste Bedingungen also für das Wachsen des Ausbildungsmarkts parallel zu Wirtschaftsentwicklung und Fachkräftenachfrage. Stattdessen schrumpfte er um insgesamt 18,5 Prozent: Von 2008 bis heute ist die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge von gerundet 6.500 auf 5.300 gesunken (*Abbildung 1*).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2021).

<sup>2</sup> Vgl. Schuß et al. (2021).

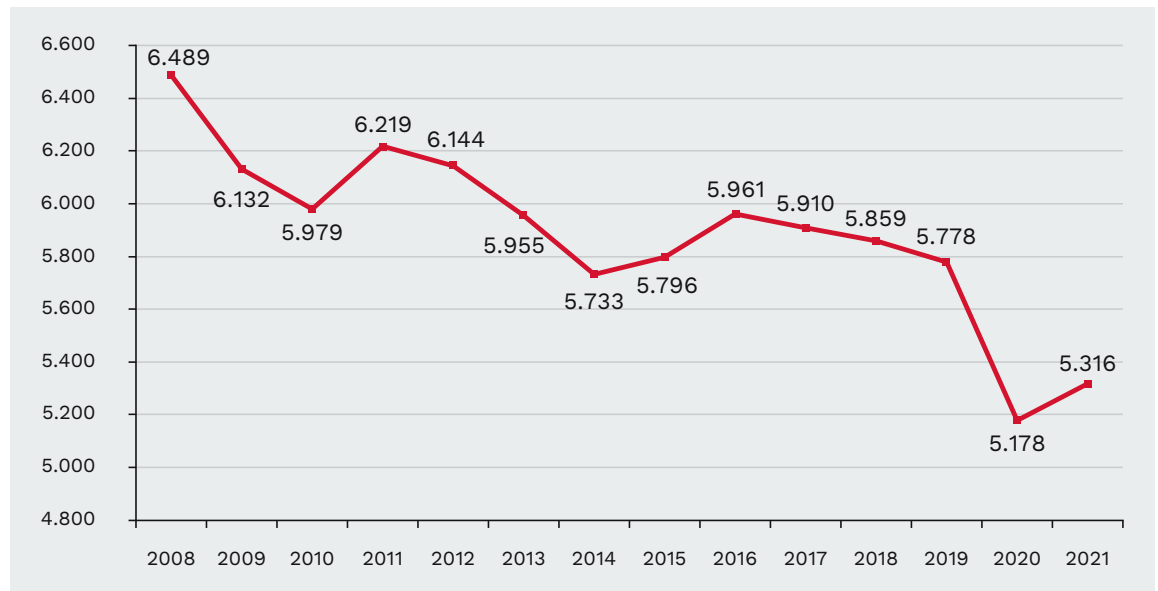


---

„Bremen ist das Bundesland mit der höchsten Ungelerntenquote bei jungen Erwachsenen. Gleichzeitig fehlen dem Arbeitsmarkt Fachkräfte.“

**Abbildung 1:****Kaum Erholung am Ausbildungsmarkt nach dem Corona-Einbruch**

Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge im Land Bremen



Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB); Erhebung zum 30. September  
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Dabei steht das Berufsbildungssystem bundesweit unter Druck. Die sinkende Zahl der Menschen im jüngeren Alter, die Bildungsexpansion und die gestiegene Studierneigung junger Menschen, das Nachlassen des Ausbildungsengagements der Betriebe und der allgemeine Rückzug von Unternehmen aus gesamtgesellschaftlicher Verantwortung gelten als wesentliche Einflussfaktoren. In der regionalen Ausprägung und Wirkung dieser Faktoren sind die Unterschiede aber groß, vergleicht man etwa ein Flächenland wie das dünn besiedelte und überalterte Mecklenburg-Vorpommern mit einem Stadtstaat wie dem jungen Berlin. Auch im Land Bremen lässt sich das Schrumpfen des Ausbildungsmarkts nicht auf einen demografisch bedingten Mangel an Bewerberinnen und Bewerber zurückführen. Ein Blick in die Statistik der Kultusministerkonferenz zeigt: Die Zahl der Schülerinnen und Schüler und Absolvierenden ist hier in den vergangenen Jahren gestiegen und nach den Vorausberechnungen wird sich diese Tendenz voraussichtlich bis 2035 fortsetzen.<sup>3</sup> Das Nachfragepotenzial aus den Schulen nimmt demnach nicht etwa ab, sondern

zu. Dazu kommt, dass Bremen und Bremerhaven als Oberzentren klassische Einpendlerregionen sind und viele Bewerberinnen und Bewerber aus dem Umland anziehen. Die Einpendlerquote bezogen auf die Auszubildenden aller Lehrjahre lag 2021 bei 33 Prozent.<sup>4</sup> Bei den Neuverträgen liegt sie erfahrungsgemäß darüber, bei den Bewerberinnen und Bewerbern sogar noch ein wenig höher.

Wie angespannt die Angebotsseite am hiesigen Ausbildungsmarkt ist, lässt sich auch daran bemessen, dass zu Beginn des Ausbildungsjahres bei der Berufsberatung regelmäßig mehr als doppelt so viele Bewerberinnen und Bewerber noch auf der Suche sind (zuletzt in 2021: 897) als zu diesem Zeitpunkt unbesetzte Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen (zuletzt in 2021: 374).<sup>5</sup> Auch die Analysen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) weisen auf ein deutliches Angebotsdefizit hin. Demnach standen 2021 im Land Bremen 8.265 an einer Ausbildung interessierte junge Menschen 5.328 offene duale Ausbildungsstellen gegenüber. Auf 100 statistisch erfasste Bewerberinnen

3 Vgl. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz (2021).

4 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2022a).

5 Vgl. Schuß et al. (2021).

und Bewerber kamen rechnerisch also nur 68,8 Lehrstellen. Zum Vergleich mit den anderen beiden Stadtstaaten: In Hamburg waren es 74,2 Lehrstellen, während Berlin mit 55,8 Lehrstellen pro 100 Bewerberinnen und Bewerber ein noch größeres Angebotsdefizit aufweist. Dort beginnen aktuell die Verhandlungen um eine im Koalitionsvertrag vereinbarte Ausbildungsumlage, die zusätzliche Ausbildungskapazitäten schaffen soll.<sup>6</sup>

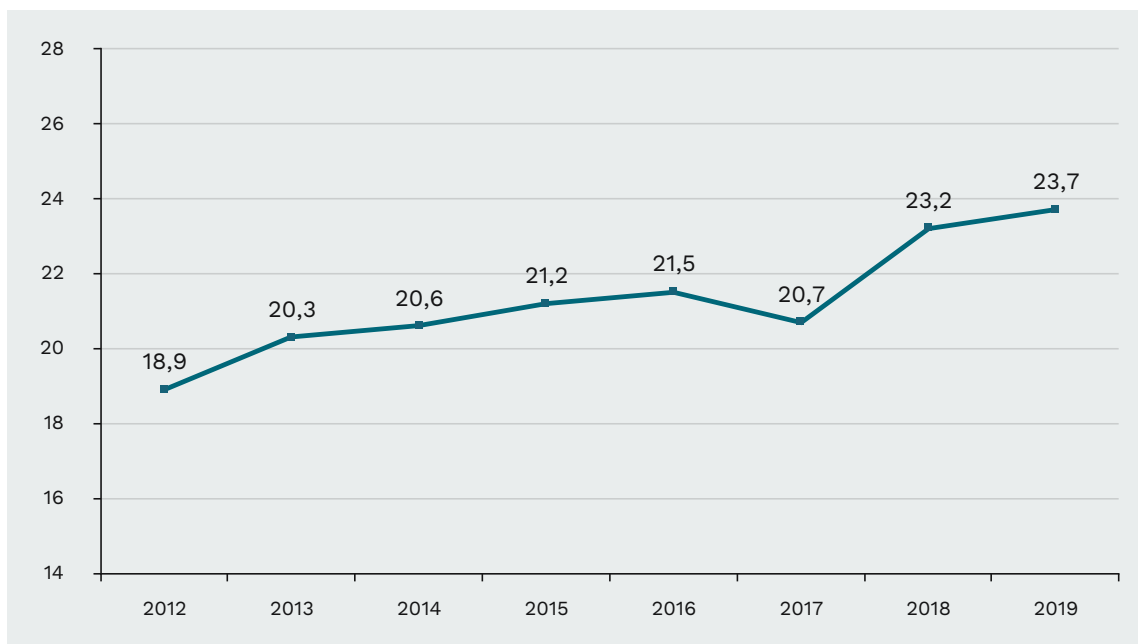
### Über die Jahre ist ein großes soziales Problem entstanden ...

Ein zentrales Strukturmerkmal des Ausbildungsmarkts im Land Bremen ist demnach das zu geringe Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen. Über

die Jahre ist dadurch ein großes soziales Problem herangewachsen: Bremen ist mit Abstand das Bundesland mit dem höchsten Anteil junger Erwachsener ohne einen beruflichen Abschluss. Fast jede/jeder Vierte ist betroffen (23,7 Prozent). Diese vom BIBB erhobene Ungelerntenquote berücksichtigt alle jungen Menschen, die bis zum Alter von 35 noch keine duale oder schulische Berufsausbildung und auch kein Fachhochschul- oder Hochschulstudium abgeschlossen haben, sich aber auch nicht in einer dieser Ausbildungen, Schule oder Studium befinden (*Abbildung 2*). Junge Männer sind stärker betroffen (24,3 Prozent) als junge Frauen (23,0 Prozent).<sup>7</sup>

Das ist besorgniserregend, denn ein beruflicher Abschluss ist ein wichtiges Eintrittsticket in den Arbeitsmarkt. Ungelernte sind häufig arbeitslos oder in schlecht bezahlter, prekärer Beschäftigung

**Abbildung 2:**  
**Im Land Bremen bleibt ein wachsender Teil der jungen Menschen ohne Berufsabschluss**  
 Anteil der 25- bis 34-Jährigen ohne beruflichen Abschluss (Ungelerntenquote)



Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB); Datenreport  
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

6 Vgl. Koalitionsvertrag Berlin (2021).

7 Vgl. BIBB (2021).

und pendeln immer wieder zwischen diesen beiden Arbeitsmarktsituationen hin und her. In der Arbeitslosenstatistik zeigt sich dieses Risiko in der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquote. Sie lag für Ungelernte im Land Bremen zuletzt mit 32,0 Prozent etwa siebenmal so hoch wie für Menschen mit Berufsabschluss. Das bedeutet: Etwa jeder oder jede dritte Ungelernte ist arbeitslos (Bremen-Stadt 31,3 Prozent, Bremerhaven 35,2 Prozent).<sup>8</sup>

### ... und jetzt schnappt die demografische Falle zu

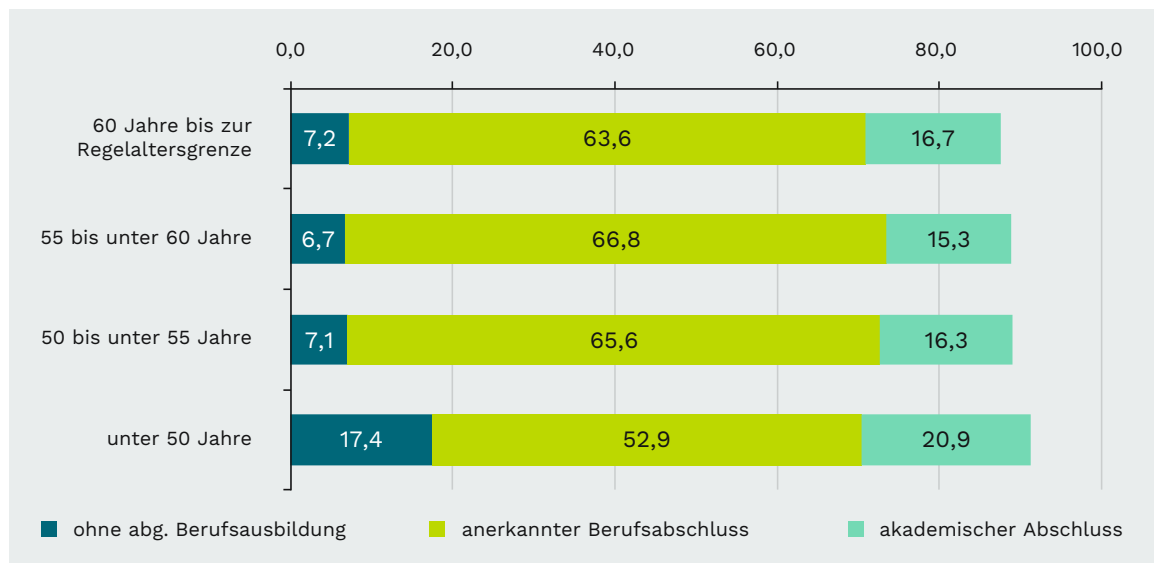
Doch es geht nicht nur um gute Zukunftsperspektiven für junge Menschen durch eine gesicherte Positionierung in der Arbeitswelt. Auch für die Wirtschaft ist die Berufsbildung essenziell. Denn sie ist der Schlüsselfaktor, um den Arbeitsmarkt mit den Fachkräften zu versorgen, die volkswirtschaftlich gebraucht werden: Ohne gut qualifizierte Beschäftigte lässt sich kein Produkt und keine Dienstleistung an den Markt bringen, fehlt die Nachfrage, bleiben wirtschaftliche Entwicklung und Impulse für Innovation aus. Berufsausbildung ist im zentralen Eigeninteresse der Wirtschaft.

Und doch beteiligen sich zu wenige Unternehmen aktiv. 2020 bildete nur etwa jeder fünfte Betrieb aus (21,9 Prozent), der Anteil der Auszubildenden an den Beschäftigten lag lediglich bei 4,9 Prozent – beides historische Tiefstände und gänzlich unzureichend angesichts der kommenden demografischen Herausforderungen. Denn die Rückgänge bei den Ausbildungszahlen verschärfen bereits jetzt spürbare Fachkräftengpässe. Dieser Mangel wird sich empfindlich zuspitzen, wenn ab sofort die geburtenstarken Jahrgänge sukzessive in Rente gehen. Schließlich sind die sogenannten Babyboomer eine überdurchschnittlich gut ausgebildete Generation. Sie werden besonders in vielen Berufen des mittleren Qualifikationsniveaus eine empfindliche Lücke hinterlassen. Zwei Drittel der ab 50-Jährigen verfügen über einen Berufsabschluss, deutlich mehr als bei den jüngeren Alterskohorten, bei denen stattdessen der Anteil der Ungelernten etwa zweieinhalbmal so groß ist wie bei den Älteren. Die älteren Akademikerinnen und Akademiker lassen sich noch am ehesten durch nachrückende Jüngere ersetzen (Abbildung 3).<sup>9</sup>

**Abbildung 3:**

#### Die Babyboomer gehen. Sie hinterlassen eine große Fachkräftelücke

Beschäftigte im Land Bremen nach Berufsabschluss und ausgewählten Altersgruppen in Prozent, Stichtag 30. Juni 2021



Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung (fehlend zu 100 Prozent = ohne Angabe)  
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

8 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2022b).

9 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2022c).

Allein in den kommenden zehn Jahren geht dem Arbeitsmarkt im Land Bremen jede vierte beruflich ausgebildete Fachkraft ab 55 Jahren verloren. Das sind 50.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dazu kommen 12.000 mit einem akademischen Abschluss. Erweitern wir den Zeithorizont auf 15 Jahre und beziehen die ab 50-Jährigen in die Betrachtung ein, summieren sich die Zahlen auf 79.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit beruflichem und 19.000 mit akademischem Abschluss. Das sind knapp 100.000 gut ausgebildete Beschäftigte mit viel beruflicher Erfahrung, mehr als ein Drittel der heutigen Arbeitnehmerschaft auf diesem Qualifikationsniveau. Es geht also nicht um Petitesse, sondern um beeindruckende Größenordnungen (siehe Artikel „Klimakrise, Digitalisierung, Fachkräftemangel“ in diesem Bericht).

Am Ausbau der Ausbildungskapazitäten führt demnach kein Weg vorbei. Denn ohne jungen Fachkräftenachwuchs geht in Zukunft nichts: von der Pflege über den Ausbau der IT-Infrastruktur, vom Gewinnen sauberer Energien über den Wohnungsbau, von Wissensdienstleistungen bis zum Klimaschutz.<sup>10</sup>

### Viele Jugendliche in der Warteschlange statt in Ausbildung

Unterdessen bleiben Jahr für Jahr Hunderte Schulabgängerinnen und Schulabgänger ohne Ausbildungsvertrag vor den Toren der Betriebe stehen. Dabei geht es längst nicht primär um junge Menschen ohne Schulabschluss. Betrachtet man die Jugendlichen, die mithilfe der Berufsberatung auch nach Beginn des Ausbildungsjahres noch suchen, so zeigt sich, dass die meisten über einen Hauptschulabschluss verfügen, dicht gefolgt von Realschulabsolventinnen und Realschulabsolventen. Selbst junge Menschen mit einer Studienberechtigung bleiben mit ihren Bewerbungen bei Bremer Betrieben bisweilen erfolglos. Ihnen bieten sich aber im Unterschied zu ihren Mitbewerberinnen und Mitbewerbern vielfältige akademische Bildungswege, die jenseits von Marktkonkurrenz leicht erreichbar sind.

Dabei dominieren die Studienberechtigten den Ausbildungsmarkt im Land Bremen trotz der verfügbaren akademischen Alternativen: Knapp 40 Prozent der neuen Ausbildungsverträge wurden zuletzt

---

„Ein zentrales Strukturmerkmal des Ausbildungsmarkts im Land Bremen ist das zu geringe Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen. Über die Jahre ist dadurch ein großes soziales Problem herangewachsen.“

mit Bewerberinnen und Bewerbern mit Hochschulzugangsberechtigung geschlossen. Damit haben sie inzwischen selbst die Realschulabsolventinnen und Realschulabsolventen überflügelt und stellen die größte Gruppe unter den neuen Auszubildenden.

Wo sich besonders viele Studienberechtigte auf dem Ausbildungsmarkt bewegen, werden aber die Chancen für alle übrigen Jugendlichen schlechter – ganz unabhängig von Schulabschluss und Eignung. Es kommt zu sogenannten Verdrängungseffekten. Die Studienberechtigten verdrängen die jungen Menschen mit einem Realschulabschluss. Die weichen auf andere attraktive Berufe aus, zu denen normalerweise der Zugang mit dem Hauptschulabschluss problemlos möglich ist, oder sie entscheiden sich angesichts der Konkurrenzsituation doch für das Nachholen des (Fach-)Abiturs. Für die Hauptschulabsolventinnen und Hauptschulabsolventen bleiben schließlich nur noch wenige Ausbildungsplätze in einem engen, oft weniger attraktiven Berufespektrum offen.<sup>11</sup> Dieses Phänomen wird in den Sozialwissenschaften gerne mit der Warteschlangentheorie erklärt.<sup>12</sup> Danach versuchen die Betriebe anhand bestimmter Signale wie Schulabschlüssen, Zeugnisnoten und personenbezogenen Merkmalen zu einer Einschätzung über die Passung und Leistungsfähigkeit der Bewerberinnen und Bewerber zu kommen, die danach in einer imaginären Warteschlange angeordnet werden. Eingestellt werden die vorderen Positionen in der Schlange. In einem Bewerberfeld mit vielen Studienberechtigten bei gleichzeitigem Unterangebot von Lehrstellen haben demnach junge Menschen mit einem niedrigen Schulabschluss selbst bei guter Eignung kaum eine Chance.

---

10 Vgl. Zika et al. (2021); vgl. auch Hoch et al. (2021).

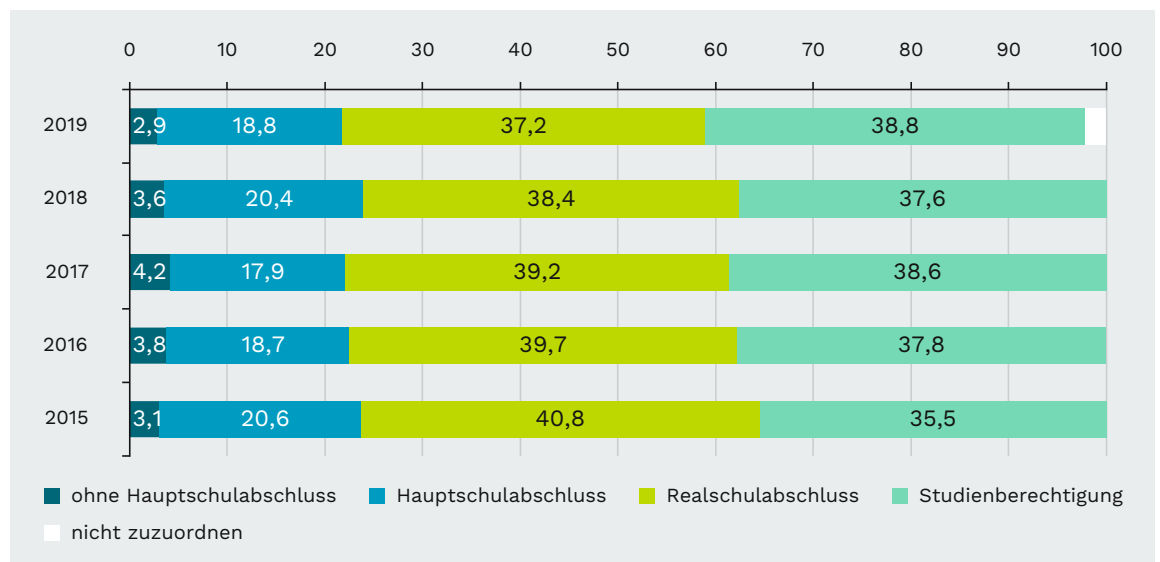
11 Vgl. Beicht/Walden (2018).

12 Vgl. Thurow (1978).

Tatsächlich ist im Land Bremen über die Jahre der Anteil der Studienberechtigten bei den erfolgreichen Bewerbungen gewachsen und lag zuletzt bei 38,8 Prozent (bundesweit 29,3 Prozent). Dadurch fällt es Realschulabsolventinnen und Realschulabsolventen schwerer, ihren Berufswunsch zu verwirklichen (37,2 Prozent, bundesweit 40,7 Prozent). Junge Menschen mit Hauptschulabschluss sind im Land Bremen schon jetzt mit Abstand die kleinste Gruppe unter den neuen Auszubildenden (18,8 Prozent, bundesweit 24,3 Prozent).<sup>13</sup> Dabei gibt es gerade für sie so gut wie keine Alternative zu einem Berufsabschluss (*Abbildung 4*).

**Abbildung 4:**

**Auszubildende mit einer Hochschulzugangsberechtigung dominieren das duale Ausbildungssystem**  
Auszubildende mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag nach höchstem allgemeinbildendem Schulabschluss (Erhebung zum 31. Dezember), in Prozent



Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)

© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Das Übergangssystem ist das Auffangbecken für die jungen Menschen, die an der Marktkonkurrenz gescheitert sind und keinen Ausbildungsplatz gefunden haben. Es adressiert außerdem leistungsschwächere Jugendliche, die noch nicht das Kompetenz- und Bildungsniveau erreicht haben, das für eine qualifizierte Ausbildung nötig ist. Im Land Bremen münden seit vielen Jahren regelmäßig um die 3.000 Jugendliche in das Übergangssystem ein mit

temporären Ausschlägen auf mehr als 4.000, die mit den Zuwanderungsentwicklungen zu erklären sind. Mehr als 80 Prozent haben maximal einen Hauptschulabschluss, die übrigen den Realschulabschluss. Jugendliche mit einer Studienberechtigung sind im Übergangssystem eine absolute Ausnahmerecheinung.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Vgl. BIBB (2021).

<sup>14</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2020).



## Wo es sich lohnt anzupacken

In der Gesamtschau droht das duale System in doppelter Weise dysfunktional zu werden. Es kann seiner doppelten Aufgabe der Sozialintegration junger Menschen in die Arbeitsgesellschaft und der Versorgung der Wirtschaft mit Fachkräften kaum mehr gerecht werden. Während zu viele junge Menschen keinen Zugang finden und ohne Berufsabschluss an den prekären Rand gedrängt werden, steigt der Ersatzbedarf an gut qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und spitzen sich die Fachkräfteengpässe zu. Das schadet dem sozialen Zusammenhalt, der Wirtschaft und der Gesellschaft als Ganzes. Eine wesentliche Ursache für dieses Dilemma scheint auf der Angebotsseite zu liegen: Zu wenige Betriebe bieten zu wenige Ausbildungsplätze.

Um dieses Problem anzugehen, hat die Landesregierung eine Expertenkommission zusammengerufen. Sie soll prüfen, ob und wie ein Umlagesystem zur Finanzierung von Ausbildungskosten helfen würde, das Ausbildungsangebot zu vergrößern. In der Baubranche und in der Pflege ist eine Ausbildungsumlage bereits eingeübte Praxis: Die betrieblichen Kosten für Ausbildung werden solidarisch auf die Schultern aller Unternehmen verteilt, ausbildungsaktive Betriebe dadurch finanziell entlastet und inaktive Arbeitgeber motiviert, sich an der Fachkräftesicherung zu beteiligen. Der Politik kann eine solche Umlage zudem branchenspezifische Steuerungsmöglichkeiten an die Hand geben, damit in Berufen mit besonderer gesellschaftlicher Relevanz – beispielsweise im Klimaschutz – der betriebliche Output an Fachkräftenachwuchs überproportional steigt (siehe Artikel „Die ökologische Wende im Land Bremen gestalten“ in diesem Bericht).

Gerade kleine und mittlere Betriebe zeigen häufiger Bereitschaft, Jugendliche mit Real- und Hauptschulabschluss auszubilden, die weiter hinten in der Warteschlange stehen. Sie verfügen aber im Vergleich zu großen Betrieben über weniger Ressourcen, wie etwa hauptamtliche Ausbilder oder einen betrieblichen Sozialdienst. Außerbetriebliche Unterstützungsleistungen sind bei Bedarf nur schwer erreichbar, denn sie müssen individuell beantragt werden und sind an strikte Bedingungen geknüpft.

Es fehlen frei zugängliche Unterstützungsangebote, die den Auszubildenden situativ oder längerfristig zur Seite stehen, wenn es einmal nicht rundläuft – sei es bei der Bewältigung von Lernschwierigkeiten oder Prüfungsangst, sei es bei Konflikten in Betrieb oder Berufsschule oder bei lebensweltlichen Problemen, wie sie bei Heranwachsenden nun einmal vorkommen. Es wäre lohnenswert, ein solches Unterstützungssystem zu entwickeln und zu implementieren. Am Ende kommt es den Arbeitgebern zugute, weil dadurch mit weniger Belastung für den Einzelbetrieb mehr Auszubildende erfolgreich zum Abschluss geführt werden könnten. Möglicherweise würden sich die Betriebe auch stärker für junge Menschen öffnen, die heute zu den Marktverlierern gehören. Insgesamt würde es den Fachkräfteoutput des Ausbildungssystems steigern. Die Nützlichkeit eines solchen Unterstützungssystems für die Arbeitgeberschaft würde eine Finanzierung über eine Ausbildungskostenumlage ermöglichen.

Es gibt einen bisher noch gar nicht angesprochenen Bereich von großer Wichtigkeit: Die Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialberufe, die zumeist nicht im Betrieb, sondern im schulischen Berufsbildungssystem erlernt werden. Wegen des verbreiteten Fachkräftemangels in diesen Berufen ist die Ausweitung der schulischen Ausbildungskapazitäten weiter notwendig und sollte landesseitig vorangetrieben werden. Dabei sind insbesondere praxisintegrierte Bildungsgänge zu favorisieren, bei denen eine Ausbildungsvergütung gezahlt wird (siehe Artikel „Erzieherinnen und Erzieher dringend gesucht“ in diesem Bericht).

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

Die 2015 gegründete Jugendberufsagentur soll Brücke sein zwischen Schule, Jugendhilfe, Übergangssystem und Ausbildung. Bisher sind Erfolge kaum zu messen wie eine geringere Ausbildungslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit, mehr Vermittlungen bremischer Jugendlicher in bremische Ausbildungsbetriebe, weniger unbesetzt bleibende Ausbildungsstellen oder auch bedarfsgerechte Angebote im Übergang. Das in der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure liegende Potenzial sollte künftig systematisch genutzt werden, um insbesondere die Integrationskraft des Berufsbildungssystems zu stärken und dem drohenden sozialen Ausschluss junger Menschen entgegenzuwirken.

In der Corona-Pandemie hat das Land den Ausbildungsmarkt mit zusätzlichen, öffentlich finanzierten Ausbildungsplätzen bei Trägern entlastet. Das ist gut so. Ob die vorübergehende Krisenhilfe ausreichen wird, um den Negativtrend am Ausbildungsmarkt umzukehren, wird zunehmend fraglich. Deshalb werden Rufe nach einer Ausbildungsgarantie wie in Österreich immer lauter: Allen Jugendlichen wird der Eintritt ins erste Ausbildungsjahr etwa bei außerbetrieblichen Trägern ermöglicht, spätestens im zweiten Ausbildungsjahr sollen sie in einen Betrieb wechseln. In der deutschen Wirtschaftsordnung liegt die Verantwortung für die Ausbildung des Fachkräftenachwuchses bei den Arbeitgebern, nicht zuletzt auf deren eigenen Wunsch. Sie haben es aber versäumt, dem lange prognostizierten Fachkräftemangel durch mehr Ausbildungsengagement entgegenzuwirken. Jetzt gilt es, die duale Ausbildung nachhaltig auf eine sichere Basis zu stellen. In Verknüpfung mit einer Umlagefinanzierung wie in Österreich kann eine gesetzliche Ausbildungsgarantie dabei helfen.

---

„Am Ausbau der Ausbildungskapazitäten führt kein Weg vorbei. Denn ohne jungen Fachkräftenachwuchs geht in Zukunft nichts.“

# Literatur

---

- Beicht/Walden (2018):** Neue Bildungsexpansion und Verdrängungseffekte in der betrieblichen Ausbildung. In: Sozialer Fortschritt, 67 (2018), Heft 3, S. 141–172.
- Bundesagentur für Arbeit (2021):** Arbeitsmarkt kompakt – Situation am Ausbildungsmarkt, November 2021. Nürnberg 2021.
- Bundesagentur für Arbeit (2022a):** Sonderauswertung im Auftrag der Arbeitnehmerkammer.
- Bundesagentur für Arbeit (2022b):** Qualifikations-spezifische Arbeitslosenquoten (Jahreszahlen).
- Bundesagentur für Arbeit (2022c):** Beschäftigte am Arbeitsort nach Berufsabschluss und weiteren Merkmalen. Sonderauswertung im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen.
- BIBB [Bundesinstitut für Berufsbildung] (2021):** Daten-report zum Berufsbildungsbericht 2021. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn 2021.
- Hoch, Markus et al. (2021):** Ökologische Transformation und duale Ausbildung in Bremen. Analyse des Fachkräftebedarfs und -angebots. Eine Studie von Prognos im Auftrag der Arbeitnehmerkammer im September 2021.
- Koalitionsvertrag Berlin (2021):** Koalitionsvertrag zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Berlin und Bündnis 90/Die GRÜNEN Landesverband Berlin und DIE LINKE. Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2021–2026, Berlin 21. Dezember 2021.
- Schuß, Eric et al. (2021):** Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2021. Analysen auf Basis der BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit zum Stichtag 30. September. Fassung vom 15.12.2021.
- Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz (2021):** Vorausberechnung der Zahl der Schüler/-innen und Absolvierenden 2020 bis 2035. Nr. 230 – November 2021.
- Statistisches Bundesamt (2020):** Integrierte Ausbildungsberichterstattung. Anfänger, Teilnehmer und Absolventen im Ausbildungsgeschehen nach Sektoren/Konten und Ländern 2019.
- Thurow, Lester C. (1978):** Die Arbeitskräfteschlange und das Modell des Arbeitsplatzwettbewerbs. In: Sengenberger (1978): Der gespaltene Arbeitsmarkt, S. 117 ff.
- Zika, Gerd et al. (2021):** Mittelfristprognose: Arbeitsmarktdynamik bis 2025. Forschungsbericht 526/4, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im November 2021.

Thomas Schwarzer

# Erzieherinnen und Erzieher dringend gesucht

## Der weite Weg zur vergüteten Ausbildung

### In aller Kürze:

Im Land Bremen wurde (zu) spät in hinreichendem Umfang auf den stetig steigenden Fachkräftebedarf in der Kindertagesbetreuung reagiert. Das ist ohne Frage der angespannten Haushaltslage geschuldet, aber auch einer wenig vorausschauenden Ausbildungspolitik. Erst mit zusätzlichen Bundesmitteln aus dem „Gute-KiTa-Gesetz“ wurde die überfällige Fachkräfteoffensive eingeleitet. Die dadurch eingeleiteten Maßnahmen einer „Qualifizierung on the job“ und der Anwerbung vorqualifizierter Fachkräfte aus EU-Ländern hilft kurzfristig, aber nicht hinreichend gegen den Engpass. Mittelfristig ist eine praxisintegrierte, vergütete Erzieherinnen- und Erzieher-Ausbildung nach Tarif unumgänglich, soll die große Personallücke der nächsten Jahre annähernd gefüllt werden können.

„Seriöse Studien sprechen allein für die Jahre bis 2025 von bis zu 72.500 fehlenden Fachkräften, vor allem in der westdeutschen Kindertagesbetreuung.“

➔ Die Kindertagesbetreuung ist in Deutschland und Bremen weiterhin unterfinanziert. Es fehlen vor allem Fachkräfte, weitere (neue) Einrichtungen und dem Elternbedarf entsprechende Öffnungszeiten. Trotz bestehender Rechtsansprüche kann dem steigenden Betreuungsbedarf nicht entsprochen werden. Das war schon vor der Corona-Pandemie der Fall. Viele Erzieherinnen und Erzieher sprechen inzwischen vom „Wachstumsschmerz“ und drücken so auch ihre eigene Erschöpfung nach Jahren des Fachkräftemangels aus, noch zugespitzt seit Beginn der Corona-Pandemie.<sup>1</sup>

Die Politik behilft sich, wie in anderen Politikfeldern auch, indem sie Zielzahlen für die Zukunft formuliert. Statt Kohleausstieg 2035 oder CO<sub>2</sub>-neutral 2045, ist bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf das Jahr 2026 der Fixpunkt. Ab dann soll der Rechtsanspruch auf ganztägiges Lernen eingeführt werden, beginnend mit dem ersten Grundschuljahrgang. Im Land Bremen soll laut Koalitionsvertrag schon im Jahr 2025 außerdem eine Betreuungsquote von 60 Prozent je Stadtteil für alle Kinder unter drei Jahren erreicht sein. Für die drei- bis sechsjährigen Kinder soll es dann eine Vollversorgung geben. Bisher fehlt jedoch ein solides und entlang von Bedarfen erstelltes Fachkräftekonzept.

<sup>1</sup> Vgl. Gambaro/Spieß/Westermaier (2021): Fast 70 Prozent der Erzieherinnen fühlen sich durch Zeitdruck bei der Arbeit belastet und jede dritte Erzieherin würde ihre Arbeitszeit gern verringern. Sogar acht von zehn Erzieherinnen fühlen sich durch ihr unangemessen geringes Gehalt belastet.

## Kindertagesbetreuung erfährt seit Jahren eine quantitative wie qualitative Aufwertung

Welch große Bedeutung die Kindertagesbetreuung mittlerweile besitzt, zeigen die bundesweit rund 675.000 pädagogisch und leitend Tätigen in diesem Arbeitsfeld. Im Jahr 2020 gab es in Deutschland fast keinen Unterschied mehr gegenüber den allgemeinbildenden Schulen mit 693.000 Lehrkräften.<sup>2</sup> Verglichen mit dem Beschäftigungswachstum des gesamtdeutschen Arbeitsmarktes, wuchs die Beschäftigung in der sogenannten Frühen Bildung zwischen 2012 und 2020 dreimal so dynamisch. Zusätzlich wurde die Systemrelevanz der Kindertagesbetreuung in der Corona-Pandemie noch deutlicher. Mit 94 Prozent Frauenanteil zählt die Frühe Bildung zu den am stärksten weiblich dominierten Berufsfeldern auf dem deutschen Arbeitsmarkt.<sup>3</sup>

Vor allem jedoch sind die Anforderungen an die Qualität der Arbeit stark gestiegen und neuartige Aufgabenfelder sind hinzugekommen. Das unterstreichen die stark ausgeweiteten Rechtsansprüche auf Betreuung und individuelle Bildung von Anfang an, wie auch die nötige Kooperation mit Bildungs-, Gesundheits- und Familieneinrichtungen. Betreuen, erziehen, bilden, beraten, vernetzen: So umfänglich ist der gesetzlich festgelegte Auftrag von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege.

Die Bereitstellung eines bedarfsgerechten und verlässlichen Angebots an Betreuungsplätzen hat eine weitere Schlüsselfunktion. Erst dadurch entstehen die Voraussetzungen für eine (geschlechter-) gerechte Teilnahme am Erwerbsleben, weil Eltern dann die Erziehungsarbeit partnerschaftlich untereinander aufteilen können. Auf den Punkt gebracht ermöglicht jede Erzieherin und jeder Erzieher rund zehn Familien Spielräume für ihre Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit.

Und gerade hier hat das Land Bremen aufzuholen. In keinem Bundesland ist der Frauenanteil unter den Beschäftigten so gering und die Erwerbsbeteiligung von Müttern so niedrig. In der Pandemie wurde wieder deutlich, dass vor allem Mütter zurückstecken (müssen), wenn Betreuungsstrukturen fehlen oder zeitweise wegbrechen (vgl. Artikel „Frauen auf dem Bremer Arbeitsmarkt“ in diesem Bericht). Plötzlich ist die jahrzehntealte, fast angestaubte Rede von der strukturellen Rücksichtslosigkeit von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Politik gegenüber Familien mit kleinen Kindern, wieder hochaktuell.

Wenn Eltern und Erzieherinnen oder Erzieher der Arbeit fernbleiben, weil sie erkrankt sind, in Quarantäne müssen oder zu Hause selbst Kinder hüten, wird das Betreuungsproblem bei den Kleinsten ziemlich groß. Es zeigt sich, wie angewiesen wir auf eine auskömmliche Zahl von Erzieherinnen und Erziehern sind. Im Jahr 2020 hat die Bundesagentur für Arbeit festgestellt, dass die Erziehungsberufe zu den „Engpassberufen“<sup>4</sup> gehören. Seriöse Studien sprechen allein für die Jahre bis 2025 von bis zu 72.500 fehlenden Fachkräften, vor allem in der westdeutschen Kindertagesbetreuung.<sup>5</sup>

## Gesamtdeutsche Entwicklungen bei den Erziehungsberufen

Um die anspruchsvollen Aufgaben in der Kindertagesbetreuung erfüllen zu können, benötigen die Fachkräfte Wissen, Kenntnisse und Fertigkeiten in großer Breite und Tiefe. Zu Recht erwartet die Gesellschaft, allen voran die Eltern, Handlungsfähigkeit und Berufsethik, da sie den Fachkräften ihre kleinsten und verletzlichsten Mitglieder anvertrauen.

Entlang der formalen Qualifikationsstrukturen in der Frühen Bildung zeigt sich auch während des stetigen Ausbaus eine stabile Qualifikationsstruktur bei den Beschäftigten. In Deutschland wie auch in Bremen stellten die fachschulisch qualifizierten Erzieherinnen und Erzieher mit 68 Prozent beziehungsweise 67 Prozent weiterhin die Kerngruppe in der Kindertagesbetreuung (2020).

<sup>2</sup> Vgl. Autorengruppe Fachkräftebarometer (2021), S. 9.

<sup>3</sup> Vgl. Autorengruppe Fachkräftebarometer (2021), S. 137.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2021).

<sup>5</sup> Vgl. Rauschenbach et al. (2020).

**Abbildung 1:****Stabile Qualifikationsstruktur bleibt über die Jahre erhalten**

Qualifikationsniveau des pädagogischen und leitenden Personals in Kindertageseinrichtungen 2020

| Deutschland               | Hochschulabschluss | Fachschulabschluss | Berufsfachschulabschluss | sonstige Abschlüsse | in Ausbildung | ohne Abschluss |
|---------------------------|--------------------|--------------------|--------------------------|---------------------|---------------|----------------|
| 2020                      | 6%                 | 68%                | 13%                      | 5%                  | 6%            | 2%             |
| 2006                      | 3%                 | 72%                | 14%                      | 4%                  | 4%            | 2%             |
| <b>West (ohne Berlin)</b> |                    |                    |                          |                     |               |                |
| 2020                      | 6%                 | 65%                | 16%                      | 5%                  | 6%            | 2%             |
| <b>Ost (mit Berlin)</b>   |                    |                    |                          |                     |               |                |
| 2020                      | 7%                 | 81%                | 2%                       | 3%                  | 5%            | 2%             |
| Land Bremen 2020          | 7%                 | 67%                | 14%                      | 5%                  | 3%            | 5%             |
| Hamburg 2020              | 8%                 | 56%                | 19%                      | 9%                  | 4%            | 4%             |
| Niedersachsen 2020        | 4%                 | 69%                | 19%                      | 4%                  | 1%            | 3%             |

Quelle: Autorengruppe Fachkräftebarometer (2021), S. 196

© **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Unterschiede gibt es zwischen den ost- und den westdeutschen Bundesländern – in den westdeutschen werden häufiger (zweijährig ausgebildete) Sozialassistentinnen und Sozialassistenten beschäftigt, die in der Regel die Berufsfachschule absolviert haben. Rund ein Drittel aller Beschäftigten im Westen und auch in Bremen verfügt entweder über diesen niedrigeren Berufsfachschulabschluss oder über keine beziehungsweise sonstigen Abschlüsse – zum Beispiel als Kinderpflegerin. Trotz der steigenden Anforderungen ist die Akademisierung nahezu zum Erliegen gekommen. Es gibt zu wenig Stellen für Akademikerinnen und Akademiker und auch wenn man ihre Kompetenzen in gemischten Teams gut gebrauchen könnte – als öffentliche Einrichtungen sind die Kindertageseinrichtungen nicht gut genug ausgestattet, diese höheren Gehälter zu refinanzieren. Dadurch verringern sich für die Beschäftigten in der Frühen Bildung die Chancen, den Anschluss an verwandte, jedoch akademisierte Berufsbereiche im deutschen Bildungssystem zu finden (Grundschulen, Jugendhilfe).

In und mutmaßlich auch nach der Phase der Corona-Pandemie, spitzt sich auch der Wettbewerb um den beruflichen Nachwuchs zu. Nicht zuletzt, weil geburtschwächere Jahrgänge ins Ausbildungsalter kommen, während die geburtenstarken „Baby-boomer“ in hoher Zahl ausscheiden (werden).

Aufgrund dieser absehbaren Entwicklungen hat die Bundespolitik auch auf den erheblichen Fachkräftebedarf an Erzieherinnen und Erziehern reagiert. Noch vor der Corona-Pandemie trat 2019 das „Gute-KiTa-Gesetz“ in Kraft. Der Bund gewährte den Ländern höhere Haushaltsmittel,<sup>6</sup> von denen in Bremen rund die Hälfte zur Entlastung der Eltern von Kita-Gebühren verwendet werden. Die andere Hälfte dient zu 30 Prozent einer Verbesserung des Personalschlüssels und mit den restlichen 20 Prozent werden mehr qualifizierte Fachkräfte finanziert. Zusätzlich zu diesem Programm hat das Familienministerium 2019 eine Fachkräfteoffensive gestartet. Der Bund gab die Richtung vor: Finanziert werden zusätzliche Plätze in der tariflich vergüteten, praxisintegrierten Ausbildung (PiA). Es können außerdem Mittel für die professionelle Anleitung in den Einrichtungen beantragt werden sowie ein Aufstiegsbonus für die Ausbilderinnen und Ausbilder.

<sup>6</sup> Den Ländern werden über einen höheren Anteil an den Umsatzsteuereinnahmen höhere Haushaltsmittel gewährt, dem Land Bremen zum Beispiel rund 57 Millionen Euro für die Jahre 2020 und 2021.

## Ausweitung der Ausbildungskapazitäten und neue Ausbildungsformate im Land Bremen

Als Reaktion auf den stetig steigenden Bedarf an Fachkräften in der Frühen Bildung wurden im Land Bremen verschiedene Wege beschritten.

An den drei öffentlichen berufsbildenden Schulen (BBS „Inge Katz“ in der Neustadt; BBS Blumenthal; BBS „Sophie Scholl“ in Bremerhaven) wurde die Zahl der Ausbildungsklassen zur staatlich anerkannten Erzieherin oder Erzieher und zur sozialpädagogischen Assistenz erhöht. Außerdem werden mittlerweile an allen drei Standorten Erzieherinnen und Erzieher auch in Teilzeit ausgebildet. Seit 2019 gibt es darüber hinaus an der BBS „Inge Katz“ wieder einen Ausbildungsgang zur Kinderpflege. Die BBS Blumenthal und die BBS „Sophie Scholl“ bieten Ausbildungen zur Heilerziehungspflege an.

Die drei oben genannten berufsbildenden Schulen sind das Fundament für die Ausbildung in einem Erziehungsberuf. Mit rund 540 Schülerinnen und Schülern im ersten Ausbildungsjahr sind das etwa zwei Drittel aller Schulplätze im Land Bremen.

Ergänzt werden diese Angebote durch vier (neuere) private beziehungsweise gemeinnützige Einrichtungen. Mit rund 255 Schülerinnen und Schülern im ersten Ausbildungsjahr stellen sie das letzte Drittel der Bremer Schulplätze.

- ▶ Insbesondere das Paritätische Bildungswerk und das Institut für Berufs- und Sozialpädagogik e.V. (ibs) bieten bereits jetzt praxisintegrierte Ausbildungen an. Bei ihnen liegt das Praxisjahr nicht „am Stück“ am Ende der Ausbildung, sondern es gibt einen Wechsel von Schultagen und Praxistagen direkt in den Einrichtungen.
- ▶ Mit dem 2018 gegründeten privaten Institut für Berufs- und Sonderpädagogik (ibs) wurde in der Stadt Bremen außerdem der Grundstein für eine tariflich vergütete, praxisintegrierte Ausbildung (PiA) gelegt. In diesem Modellprojekt schließen die Auszubildenden mit einer Kindertagesstätte einen Arbeitsvertrag ab. Dort verbringen sie von Beginn an Praxiszeiten, im Wechsel mit der Ausbildung an der Fachschule.
- ▶ In Bremerhaven gibt es bei der Wirtschafts- und Sozialakademie gGmbH (wisoak) eine Ausbildungsklasse an der „Berufsfachschule für Sozialassistenten“.

- ▶ Die noch ganz neue Ergänzungsschule „dandelion Bildung GmbH“ bereitet seit 2020 insbesondere Menschen ohne oder ohne anerkannten Schul- und Berufsabschluss auf den Hauptschulabschluss vor. Dabei werden außerdem Qualifizierungen zur Sozialbegleiterin und Sozialbegleiter sowie zur sozialpädagogischen Assistenz angeboten.

## Reform der Ausbildung zur Erzieherin – zwischen Förderung und Vergütung

Angesichts des drängenden Bedarfs an zusätzlichen Erzieherinnen und Erziehern richtet sich der Blick immer wieder auf die relativ lange Ausbildung. Denn der Weg zur Erzieherin und zum Erzieher beginnt in der Regel mit der zweijährigen Ausbildung zur Sozialassistentin/zum Sozialassistenten. Damit können die Absolventinnen und Absolventen zwar in einer Einrichtung als Zweitkraft arbeiten, nicht jedoch eigenständig Gruppen leiten. Das ist, aufgrund des Fachkraftgebots<sup>7</sup>, allein staatlich anerkannten Erzieherinnen und Erziehern nach einer absolvierten Weiterbildung von drei Jahren vorbehalten. Es dauert also vier bis fünf Jahre, bis man Erzieherin oder Erzieher ist – eine vermeintlich lange Ausbildungszeit. Sie ist jedoch nicht länger als andere Fachschulausbildungen, zum Beispiel im Bereich Wirtschaft oder Technik. Der Abschluss einer staatlich anerkannten Erzieherin oder eines Erziehers ist gleichwertig mit dem Meisterabschluss. Das Problem ist jedoch, dass Erzieherinnen und Erzieher während der Aus- beziehungsweise Weiterbildung nicht im dualen System sind, keine reguläre Ausbildungsvergütung bekommen und damit auch nicht sozialversichert sind. Sie bleiben in einem Status von Schülerinnen und Schülern.

---

„Die aktuellen Fördermöglichkeiten durch Schüler-BAföG oder Aufstiegs-BAföG sind für viele Lebenssituationen unpassend oder schlicht nicht existenzsichernd.“

---

<sup>7</sup> Der § 72 SGB VIII definiert das Fachkraftgebot, das bestimmte Aufgaben in den Kindertageseinrichtungen nur von Personen ausgeführt werden dürfen, die eine entsprechende Ausbildung haben.

**Abbildung 2:**

**Unterschiedliche Ausbildungswege im Land Bremen**

Ausbildung Sozialassistentenz und Weiterbildung zur Erzieherin oder Erzieher 2022

| Basis Ausbildung Sozialassistentenz/<br>Sozialpädagogische Assistenz   |                    | Weiterbildung zur staatlich geprüften Erzieherin, zum Erzieher  |                       |                       |
|--|--------------------|---|-----------------------|-----------------------|
| 1. Ausbildungsjahr   | 2. Ausbildungsjahr | 1. Weiterbildungsjahr   | 2. Weiterbildungsjahr | 3. Weiterbildungsjahr |
| <b>Berufsfachschule:</b><br>BBS Inge Katz, Blumenthal, Sophie Scholl;<br><b>in Vollzeit</b> (2 Jahre)<br><b>berufsbegleitend:</b> Paritätisches Bildungswerk (2 Jahre)   |                    | <b>Integrierte Regelausbildung InRA – Fachschule:</b><br>BBS Inge Katz, Blumenthal, Sophie Scholl<br><b>in Vollzeit</b> (2 Jahre) + Berufspraktikum<br><b>in Teilzeit</b> (2,5 Jahre) + Berufspraktikum<br><b>berufsbegleitend:</b> Parität. Bildungswerk (2 Jahre) + Berufspraktikum   |                       |                       |
| <b>Förderung: Schülerinnen-/Schüler-BAföG</b><br>wohnt bei Eltern: 356 €<br>wohnt nicht bei Eltern: 585 €<br><b>oder als Umschulung</b> für Erwerbssuchende und Berufsrückkehrerinnen durch <b>Bildungsgutscheine</b> der Agentur für Arbeit/Jobcenter |                    | <b>Förderung: Aufstiegs-BAföG</b><br>Ledige ohne Kind: 783 €<br>Verheiratete ohne Kind: 1.018 €<br>Pro Kind: 235 €<br><b>oder als Umschulung</b> für Erwerbssuchende und Berufsrückkehrerinnen durch <b>Bildungsgutscheine</b> der Agentur für Arbeit/Jobcenter<br><b>Vergütung im 3. Jahr</b> begleitetes <b>Berufspraktikum</b> nach TVöD-SuE ca. 1.400–1.600 € |                       |                       |
|  |                    | <b>Praxisintegrierte Regelausbildung PiA – Institut für Berufs- und Sozialpädagogik (ibs)</b>   |                       |                       |
|  |                    | <b>Vergütung: TVAöD / Teil Pflege ca. 1.100–1.300 €</b>   |                       |                       |
| 1. Jahr  | 2. Jahr            | 3. Jahr   | 4. Jahr               | 5. Jahr               |

Quellen: BMFSFJ (2021); Bremische Bürgerschaft, Landtag (2021)  
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Das wird zu einem immer größeren Problem, wenn es darum geht, wie diese relativ langen Ausbildungsphasen finanziert werden können. Im Land Bremen wird an den öffentlichen Berufsfachschulen und Fachschulen zwar kein Schulgeld mehr erhoben. Lediglich Schulen in privater Trägerschaft können Schulgeld verlangen. Die aktuellen Fördermöglichkeiten durch Schüler-BAföG oder Aufstiegs-BAföG sind für viele Lebenssituationen unpassend oder schlicht nicht existenzsichernd. Für Interessierte an einer Umschulung hin zur Erzieherin oder zum Erzieher sowie für Arbeitslose (ALG I und ALG II) kann der Einstieg in die Ausbildung zudem durch Bildungsgutscheine beziehungsweise durch die Agentur für Arbeit und das Jobcenter gefördert werden.

Um die strukturellen Nachteile gegenüber anderen, konkurrierenden Ausbildungen im dualen System auszugleichen, zahlte die Stadt Bremen ab Herbst 2020 sogenannte Bildungsprämien. Fachschülerinnen und Fachschüler in der Ausbildung zur Erzieherin und zum Erzieher erhalten in der Vollzeitvariante 300 Euro und in Teilzeit 200 Euro pro Monat.

Dafür verpflichten sie sich, ihr Anerkennungs-jahr in der Stadt Bremen<sup>8</sup> zu absolvieren und nach ihrer staatlichen Anerkennung für zwei Jahre in einer Bremer Einrichtung tätig zu sein. Diese Regelung wurde mittlerweile dahingehend verändert, das Fachschülerinnen und Fachschüler, deren Ausbildung zur Erzieherin oder Erzieher mit dem sogenannten Aufstiegs-BAföG gefördert wird, als zusätzlichen Anreiz zwei Pauschalleistungen „Mobilität“ und „Digitalisierung“ erhalten. Beide Leistungen von insgesamt 1.500 Euro können für jedes neue Ausbildungsjahr beantragt werden, egal ob in Voll- oder in Teilzeit.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> In Bremerhaven gibt es ein Stipendiaten-Modell. Teilnehmende erhalten für die Dauer von 24 Monaten eine Unterstützung von 500 Euro.  
<sup>9</sup> Vgl. Die Senatorin für Kinder und Bildung (2022a).



### Entwicklung der Ausbildungs-kapazitäten – Land Bremen im Stadtstaatenvergleich mit Hamburg

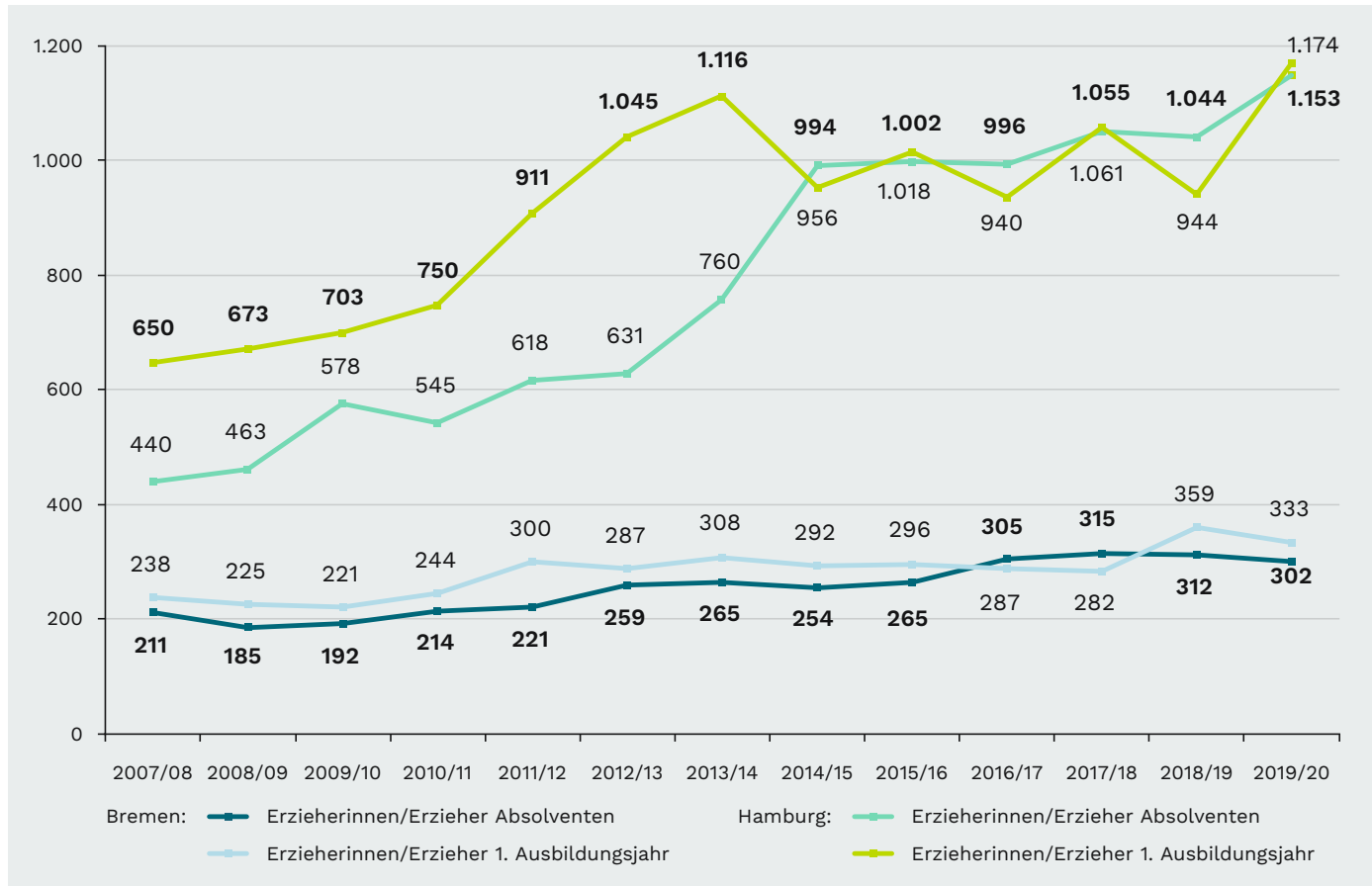
Die wichtigste Strategie im Land Bremen zielt auf die Ausweitung der Ausbildungskapazitäten für die Kerngruppe der Erzieherinnen und Erzieher. Sie erfolgte über die Jahre in kleinen Schritten bis durch die 50 zusätzlichen Plätze für die praxisintegrierte Ausbildung (PiA) ein deutlicherer Anstieg erfolgte.

Insgesamt sind das noch immer deutlich zu wenig Absolventinnen und Absolventen. Der Vergleich mit Hamburg zeigt, dass dort die Zahl der Ausbildungsplätze seit Sommer 2010 deutlich erhöht wurde. In Bremen hingegen gleicht die Entwicklung eher einem „langsamen, ruhigen Fluss“. Auch im Saarland, mit einer ebenfalls schwierigen Haushaltslage, erfolgte eine stärkere Ausweitung der Zahl der Absolventinnen und Absolventen.<sup>10</sup>

**Abbildung 3:**

#### Lediglich geringer Anstieg der Ausbildungsplätze im Land Bremen

Anzahl zu Beginn und am Ende einer Ausbildung zur Erzieherin/zum Erzieher in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg 2007 bis 2020



Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 2; Statistische Landesämter; WIFF-Länderabfrage, Fachkräftebarometer 2021  
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

<sup>10</sup> Vgl. Autorengruppe Fachkräftebarometer (2021), S. 265: Steigerung der Absolventinnen und Absolventen der Ausbildung zur Erzieherin/zum Erzieher zwischen 2007/08 und 2018/19: Berlin (+198 Prozent), Hamburg (+137 Prozent), Saarland (+77 Prozent), Bremen (+50 Prozent).

## Lösungswege: Die Fachkräfte-offensive des Landes Bremen

Bereits 2018 wurde von der Senatorin für Kinder und Bildung eine Koordinierungsgruppe zur Fachkräftesicherung und Fachkräftegewinnung gebildet. Für ihre weitere Arbeit waren Finanzmittel des Bundes von zentraler Bedeutung, die Bremen durch das 2019 unterzeichnete „KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG“<sup>11</sup> zufließen. Dort sind auch Mittel zur Fachkräftesicherung und Fachkräftegewinnung von rund 11,5 Millionen Euro für die Jahre 2020 bis 2022 eingestellt. Vorgesehen waren sie für eine flächendeckende, monatliche Vergütung aller Fachschülerinnen und Fachschüler der integrierten Regelausbildung (InRA). Stattdessen hat der Bremer Senat 2020 beschlossen, die Möglichkeiten des Aufstiegs-BAföG (ebenfalls Bundesmittel) als Förderung für die integrierte Regelausbildung (InRA) zu nutzen. So gibt es also weiterhin keine echte, tarifliche Vergütung für die Auszubildenden. Der Vorteil dieser Regelung liegt darin, dass so rund sechs Millionen Euro aus dem Gute-KiTa-Vertrag für zusätzliche Maßnahmen der Fachkräftegewinnung frei werden – über die derzeit neu entschieden wird.

- ▶ Gute Erfahrungen gab es bereits beim kommunalen Träger KiTa Bremen mit einem Modell Qualifizierung „on the Job“. Es handelt sich um eine berufsbegleitende Weiterqualifizierung für sozialpädagogische Assistentinnen und Assistenten zur Erzieherin oder zum Erzieher. Diese erfolgt durch eine Freistellung für die Weiterbildung bei vollem Lohnausgleich im bestehenden Beschäftigungsverhältnis. Leitungskräfte in Kindertageseinrichtungen können damit geeigneten und erfahrenen Beschäftigten eine Entwicklungsperspektive bieten und sie als Fachkräfte an den Träger binden. Am Ende der Weiterbildung werden 75 staatlich geprüfte Erzieherinnen und Erzieher auch für andere Träger im Land Bremen zur Verfügung stehen.
- ▶ Neu entwickelt wurden Programme für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger. Sie zielen auf Personen mit einschlägigen Vorqualifizierungen. Dadurch soll diese Zielgruppe innerhalb von neun Monaten die Abschlussprüfung zur staatlich anerkannten Erzieherin oder zum Erzieher absolvieren. Seit dem Kita-Jahr 2020/21 haben 34 Personen ihre Qualifizierung abgeschlossen.

- ▶ Eine zweite Zielgruppe sind Fachkräfte aus Spanien. Innerhalb von 14 Monaten sollen sie das Sprachniveau B2 erreichen und können durch die Anrechnung von Praxiszeiten direkt die Prüfung zur staatlich anerkannten Erzieherin oder zum Erzieher ablegen. Im Jahr 2020 konnten 41 spanische Teilnehmerinnen und Teilnehmer gewonnen werden.

## Handlungsbedarf

Um die hochgesteckten Ziele beim Kita-Ausbau erreichen zu können, bleibt den Akteuren wenig Zeit. Bereits für die nächsten beiden Ausbildungsjahrgänge im Sommer 2022 und 2023 muss sich erheblich mehr Nachwuchs für eine Ausbildung zur Erzieherin oder Erzieher entscheiden als derzeit. Sonst werden absehbar zu wenige Fachkräfte zur Verfügung stehen: sowohl für die Ausbauziele als auch für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf ganztägiges Lernen ab 2026.

Unbedingt erhalten und ausgebaut werden sollte das Projekt PiA, bei dem die angehenden Erzieherinnen und Erzieher eine tarifliche Ausbildungsvergütung erhalten. Die Dualisierung mit einer „echten“ Ausbildungsvergütung muss auch das Ziel aller Bemühungen auf Bundesebene sein. Es zeugt nicht von der verdienten hohen Wertschätzung für diesen Beruf, wenn auf der Ebene der Ausbildung immer wieder möglichst kostenreduzierte Hilfskonstruktionen gewählt werden.

Parallel muss sich die Bremer Regierung für eine Verlängerung der bis 2022 befristeten Bundesmittel aus dem „Gute KiTa-Gesetz“ einsetzen.

Als richtige und wichtige Zwischenschritte hin zu diesem zentralen Ziel unterstützt die Arbeitnehmerkammer die Bremer Fachkräfteoffensive. Das gilt vor allem für das Programm „Qualifizierung on the job“. Auch die Integration von vorqualifizierten Fachkräften aus anderen EU-Ländern ist ein gangbarer Weg. Sie werden angesichts der vielfältigen Herkunftskulturen der Familien in der Kindertagesbetreuung dringend benötigt.

Aufgestockt werden müssen Ressourcen für Planung und Steuerung im Ressort Kinder und Bildung. Zur systematischen Beobachtung der Folgen durch die Corona-Pandemie sind regelmäßige Kita-Berichte (Plätze, Personal, Qualifikationen), repräsentative Elternbefragungen und differenzierte Analysen des Personalbedarfs erforderlich. Für das Jahr 2022 schlägt die Arbeitnehmerkammer die Erstellung einer unabhängigen Fachkräfteprognose bis 2026 durch ein ausgewiesenes Institut vor.

<sup>11</sup> Vgl. Die Senatorin für Kinder und Bildung (2022b). Mit dieser Vereinbarung konnte die Kita-Beitragsfreiheit in der Stadt Bremen finanziert werden sowie eine soziale Staffelung der Kita-Beitragsordnung in Bremerhaven.

# Literatur

---

**Autorengruppe Fachkräftebarometer (2021):** Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2021. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte.

**Bremische Bürgerschaft, Landtag (2021):** Drucksache 20/1023 vom 22.06.21. Mitteilung des Senats vom 22. Juni 2021: Personalsituation im Bereich der Kindertagesbetreuung.

**Bundesagentur für Arbeit (2021):** Blickpunkt Arbeitsmarkt. Pädagogisches Personal in der Kinderbetreuung und Kindererziehung, Oktober 2021.

**BMFSFJ [Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend] (2021):** Fachkräfteoffensive Frühe Chancen, Wege in den Beruf der Erzieherinnen und Erzieher in Bremen, 12/2021.

**Die Senatorin für Kinder und Bildung (2021):** Evaluationsbericht PiA 1.0, 2018–2021. Bremen.

**Die Senatorin für Kinder und Bildung (2022a):** Bericht Fachkräftesicherung, 18.01.2022.

**Die Senatorin für Kinder und Bildung (2022b):** Weitere Umsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes, 3.2.2022.

**Gambaro, Ludovica/Spieß, C. Katharina/Westermaier, Franz G. (2021):** Erzieherinnen empfinden vielfache Belastungen und wenig Anerkennung. In: DIW Wochenbericht 19/2021, S. 323–32.

**Rauschenbach, Thomas et al. (2020):** Plätze, Personal, Finanzen. Bedarfsorientierte Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030. Teil 1: Kinder vor dem Schuleintritt.

Franziska Raab

# Durchlässige Bildungssysteme

## Öffnet die Hochschulen

### In aller Kürze:

Das Thema Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung ist in bildungspolitischen Debatten zwar präsent, in der Realität aber immer noch wenig angekommen. Angesichts von Fachkräftengpässen im hoch qualifizierten Bereich und vor dem Hintergrund von Chancengerechtigkeit ist das erstaunlich. Der Begriff Durchlässigkeit umfasst dabei eine Vielzahl von Übergängen und Verzahnungen zwischen beruflicher und akademischer Bildung. Dazu zählen das Studieren ohne Abitur, Teilzeit- und berufs begleitende Studienangebote sowie Zertifikats- und Modulangebote für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Aber auch die sogenannte reziproke Durchlässigkeit, die den Weg von der hochschulischen in die berufliche Bildung beschreibt, gehört dazu.<sup>1</sup> 2020 endete der Bund-Länder-Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung – offene Hochschulen“, an dem sich auch Hochschulen im Land Bremen beteiligten. Nun stellt sich die Frage, wie durchlässige Strukturen nachhaltig verstetigt werden können.

➔ Ein Blick auf das deutsche Bildungssystem zeigte seit jeher eine strikte Teilung in schulische, berufliche und akademische Bildung. Dass dies aber nicht zwingend sinnvoll ist, beweist der anhaltende Diskurs zur Durchlässigkeit, der dieses segmentierte System zunehmend hinterfragt und für eine Verzahnung der Bildungsbereiche wirbt. Im Zuge des

demografischen Wandels, der Akademisierung einzelner Berufe, aber auch erhöhter Anforderungen durch Digitalisierung und innovativen Umgangs mit der ökologischen Wende steigt der Bedarf an qualifizierten Fachkräften in den kommenden Jahren weiter an. Für das Land Bremen hat eine Studie des Centers für wirtschaftspolitische Studien (CWS) errechnet, dass bis 2030 fast 24.700 Spezialisten und Experten hinzugewonnen werden müssten, um die Nachfrage zu befriedigen. Herausragend sind die Bedarfe bei Ingenieuren und Technikern, in Erziehung und Lehre, in den Gesundheits- und Sozialberufen sowie in Informatikberufen.<sup>2</sup> Technologien werden zunehmend anspruchsvoller und die höheren Anforderungen der Arbeitswelt an soziale und personale Kompetenzen erfordern besser (aus-)gebildete Arbeitskräfte.

Doch die Sache ist kompliziert, denn gleichzeitig könnte der ungebrochene Trend zum Studium (statt zu einer dualen Ausbildung) auch für ein Überangebot an akademischen Abschlüssen sorgen, von denen sich viele einen erheblichen Status- und Einkommensvorteil erhoffen. So warnt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vor einem Zukunftsszenario, in dem ein ungebrochener Akademisierungstrend der Bereitschaft zur Teilnahme im dualen System schaden könnte – die Folge wären Kompetenzpassungsprobleme.<sup>3</sup>

1 In manchen Veröffentlichungen wird auch das duale Studium mit unter das Thema Durchlässigkeit gezählt. Da es sich dabei jedoch um eine Erstausbildung handelt, verzichten wir an dieser Stelle darauf.

2 Vgl. Gehrke/Trunzer (2020), S. 4–5.

3 Vgl. Patscha et al. (2017), S. 27.



Durch eine Öffnung der Hochschulen und eine Förderung durchlässiger Strukturen kann auch die duale Ausbildung an Attraktivität gewinnen, indem unbürokratische Wege zwischen den Bildungssystemen geschaffen werden. In diesem Sinne können durchlässige Strukturen auch dazu beitragen, mehr Menschen zur Weiterbildung zu bewegen – auch später im Leben. Dabei spielen auch das Nachholen von Schulabschlüssen (der sogenannte zweite Bildungsweg) oder die Aufnahme eines Studiums auf Grundlage beruflicher Qualifikationen (der sogenannte dritte Bildungsweg) eine entscheidende Rolle.

### **Bedarfsgerechte Angebote für beruflich Qualifizierte**

Ein Hauptaugenmerk für die Verbesserung der Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung liegt auf der zielgruppengerechten Ausgestaltung von Studienangeboten. Wer sich für ein **Teilzeitstudium** interessiert, sollte wissen, dass man dieselben Vorlesungen, Seminare und Übungen besucht, die auch klassische Vollzeit-Studierende besuchen. Daher kommt diese Studienform vor allem für diejenigen infrage, die sich ihre Berufszeiten relativ flexibel – sozusagen um die Vorlesung herum – organisieren können. Während es vor wenigen Jahren kaum möglich war, an deutschen Universitäten und Hochschulen ein Teilzeitstudium zu absolvieren, ist das Angebot von grundständigen Studiengängen, die in Teilzeit absolviert werden können, in den meisten Bundesländern ausgeweitet worden. Explizit im Hochschulgesetz unterstützt wird dies aber nur in sechs Bundesländern – das Bremer Hochschulgesetz enthält lediglich eine

Kannbestimmung, wonach es zwar in der Theorie möglich ist, in Teilzeit zu studieren, es in der Praxis jedoch keine Studienverlaufspläne und Richtlinien für Teilzeitstudierende gibt, weshalb diese Regelung bisher kaum in Anspruch genommen wird. Insgesamt studierten 3.543 Studierende in Bremen 2019 in Teilzeit (die meisten von ihnen an privaten Hochschulen), wobei der Grund für ein Teilzeitstudium in vielen Fällen nicht die Berufstätigkeit, sondern Care-Verpflichtungen sind. 2021 wurde in der Bremischen Bürgerschaft ein Antrag zur Verbesserung der Teilzeitstudienmöglichkeiten verabschiedet,<sup>4</sup> den es nun zu implementieren gilt.

Auch das **berufsbegleitende Studium** ist nach wie vor eine Randerscheinung an deutschen Hochschulen und zum überwiegenden Teil auf kostenpflichtige Masterstudiengänge begrenzt, für die in der Regel Teilnahmeentgelte in Höhe von 10.000 bis 20.000 Euro erhoben werden. Diese Entgelte müssen – sofern nicht vom Arbeitgeber übernommen – von den Berufstätigen selbst gezahlt werden. Die Hürden sind also hoch und Fördermöglichkeiten im Rahmen einer BAföG-Reform sollten für diese Gruppe dringend geprüft und erweitert werden.

In dem zwischen 2011 und 2020 durchgeführten Bund-Länder-Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung – offene Hochschulen“ wurden berufsbegleitende Bachelor- und Masterstudiengänge konzipiert und erprobt, mit denen reguläre Hochschulabschlüsse erworben werden konnten. Auch in Bremen haben Universität und Hochschulen sowohl Projekte als auch Studiengänge im Zuge dieser Förderung auf den Weg gebracht. Während der Projekt- und Erprobungsphase wurden die Angebote kostenlos angeboten. Wie jedoch die Verstetigung nun nach Auslaufen der Fördermittel gelingen soll, ist in vielen Fällen unklar – beziehungsweise schon entschieden: Viele Angebote wurden schlicht wieder abgeschafft. Dabei stellen besonders berufsbegleitende Bachelorstudiengänge die öffentlichen Hochschulen vor finanzielle Herausforderungen.

Warum ist das so? Im Gegensatz zu Bundesländern wie dem Saarland oder Baden-Württemberg sind weiterbildende Studienangebote im Bachelorbereich im Bremer Landeshochschulgesetz nicht vorgesehen. Zugleich gilt, dass für das Erststudium (aus Gründen der Chancengleichheit) im Gegensatz zu

berufsbegleitenden Masterangeboten kein Entgelt erhoben wird. Im Ergebnis gibt es kaum Angebote für berufsbegleitende Bachelorstudiengänge an öffentlichen Hochschulen. Erst im Zuge des oben genannten Projektes „Aufstieg durch Bildung – offene Hochschulen“ entstand in Bremerhaven der Bachelor of Science (B.Sc.) Windenergietechnik, welcher zwischen 2016 und 2020 als Pilotprojekt angeboten, nach Ablauf der Förderung aber nicht fortgeführt werden konnte. Die Krux ist also schlicht, dass Hochschulen und Universitäten in Bremen aktuell nicht einmal kostenpflichtige berufsbegleitende Bachelors anbieten dürfen, gleichzeitig aber kein finanzieller Spielraum für kostenlose Angebote besteht. Dabei bleibt die Frage, warum Beschäftigte, die sich weiterbilden wollen und für die ein berufsbegleitender Bachelor unter Umständen Status und Einkommensvorteile bringen würde, viel Geld für ein Studium zahlen sollten, während es für Vollzeitstudierende kostenlos angeboten wird?

---

4 Vgl. Bremische Bürgerschaft (2021).

## Durchlässige Angebote an den staatlichen Bremer Hochschulen und Universitäten

### Universität Bremen

An der Universität Bremen wurde speziell für die wissenschaftliche Weiterbildung die Akademie für Weiterbildung gegründet. Sie versteht sich selbst als Ort des lebenslangen Lernens und bietet verschiedene Angebote für weiterbildungsinteressierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an. Dazu zählen die drei berufsbegleitenden Weiterbildungs-master „Entscheidungsmanagement“, „Inklusive Pädagogik“ sowie das am Zentrum für Arbeit und Politik (zap) entwickelte Angebot „Arbeit – Beratung – Organisation (MABO)“ als erster und deutschlandweit einzigartiger Masterstudiengang für betriebliche Interessensvertretungen. Hinzu kommen verschiedene kürzere Weiterbildungsprogramme und -kurse. Nachfolger des wiederum durch das Bundesprogramm „Aufstieg durch Bildung – offene Hochschulen“ geförderten Projektes „konstruktiv“ ist das Projekt „LIFE: flexibel weiterbilden an der Universität Bremen“. Es bietet interessierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Möglichkeit, Module aus dem Regelstudienangebot der Universität zu nutzen, sich mit Vollzeitstudierenden auszutauschen und Zertifikate und international anerkannte Credit Points zu sammeln. Der Grund dafür, dass **Zertifikats- und Modulstudienangebote** immer attraktiver für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden ist, dass sie die Option bieten, einzelne Qualifikationen zu erlangen, ohne sich für ein mehrjähriges Studium zu verpflichten. Wer ausreichend Zertifikate sammelt, hat zudem mitunter die Möglichkeit, diese zu einem Studienabschluss zusammenzufügen. Die Kosten von 75 Euro pro Credit Point sind im Vergleich zu einem berufsbegleitenden Masterstudiengang erst einmal überschaubarer. Dabei zu bedenken ist allerdings, dass die Zersplitterung von Qualifikation nicht nur positive Effekte mit sich führen kann. So warnt Bildungswissenschaftlerin Dr. Walburga Freitag vor einer Inflationierung von Bildungstiteln und einer Absenkung von Abschlussniveaus aufgrund des „Kundenstatus“, der zum Beispiel ein Nicht-Bestehen von Kursen erschwert. Der „Marktwert“ beziehungsweise die Vergleichbarkeit von Abschlüssen ist demnach bei Zertifikats- und Modulstudienangeboten nicht immer klar ersichtlich.

Obwohl man denken könnte, dass die Corona-Krise die Nachfrage nach flexiblen Angeboten – die im vergangenen Jahr zudem online stattfanden – erhöht hat, fiel die Bilanz des Projektes LIFE für das vergangene Jahr jedoch ernüchternd aus. Aufgrund von Planungsunsicherheiten nahmen laut Akademie für Weiterbildung nur wenige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer diese Option wahr. Laut Rechenschaftsberichts des Rektors der Universität Bremen für das Semester 2020/21 nahmen insgesamt 226 Teilnehmende an weiterbildenden Studienangeboten und 26 an Weiterbildungs- beziehungsweise Zertifikats- und Modulkursen teil.

### Hochschule Bremen

Die Hochschule Bremen (HSB) beschreibt sich selbst als „[...] ‚Offene Hochschule‘, die für alle Lebenswege und Berufsbiografien passgenaue Studienangebote und den Zugang zu akademischen Qualifikationen öffnet“<sup>5</sup>. Dabei bietet sie interessierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern weiterbildende und berufsbegleitende Masterstudiengänge im Umfang von 90 Credit Points an. Laut HSB studierten 2020 insgesamt 341 Männer und Frauen in weiterbildenden Studiengängen. Zudem wurde an der Hochschule Bremen vor Kurzem die HSB Professional School ins Leben gerufen. Sie bietet Seminare und Zertifikatsprogramme für Berufserfahrene – einschließlich Nicht-Akademiker/-Akademikerinnen – an, die sich in einem speziellen Fachgebiet weiterbilden möchten, ohne ein komplettes Studium zu absolvieren. Die kostenpflichtigen Weiterbildungen werden in den Themenbereichen „Wirtschaft & Management“; „Interkulturelle Trainings“; „IT & Technik“; „Soziales“ und „Gestaltende Kunst“ angeboten.

### Hochschule für Künste

Die Hochschule für Künste Bremen arbeitet derzeit daran, die berufsbegleitende Weiterbildung „Musikalisch-kulturelle-Bildung 0-10“, die im Zuge des Bundesprojektes „Aufstieg durch Bildung – offene Hochschulen“ entstand, in einen weiterbildenden – kostenpflichtigen – Masterstudiengang zu überführen. Ob und wann dieser Studiengang umgesetzt wird, ist bisher noch nicht bekannt.

### Übersicht durchlässiger Angebote an den öffentlichen Hochschulen und der Universität im Bundesland Bremen 2021

| Hochschule                          | berufsbegleitende Bachelors                                     | kostenpflichtige berufsbegleitende Master  | Zertifikate  |
|-------------------------------------|---|--|--|
| <b>Universität Bremen</b>           | bis 2020 B.Sc. Pflegewissenschaften (Angebot wurde eingestellt) | „Entscheidungsmanagement“, „Inklusive Pädagogik“, „Arbeit – Beratung – Organisation“   | Akademie für Weiterbildung mit Projekt LIFE und anderen Zertifikatsangeboten |
| <b>Hochschule Bremen</b>            |   | „Business Administration“, „Unternehmensmanagement“, „Kulturmanagement“, „Architektur“ und „Environmental Design“ (Voraussetzung: Bachelorstudium) | HSB Professional School  |
| <b>Hochschule für Künste Bremen</b> |   | M.A. „Musikalisch-kulturelle-Bildung 0–10“ (in Planung)  |  |
| <b>Hochschule Bremerhaven</b>       | B.Sc. Windenergietechnik (nach Pilotphase nicht weitergeführt)  |  |  |

© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

„An die staatlichen Hochschulen werden widersprüchliche Erwartungen gestellt: Einerseits dürfen sie nur kostendeckende Gebühren erheben, andererseits sollen sie Weiterbildung als wirtschaftliche Tätigkeit durchführen, aber auch den (öffentlichen) Bildungsauftrag des lebenslangen Lernens erfüllen.“

Ein zentrales Problem für die Verstetigung durchlässiger Strukturen an den Hochschulen ist die Finanzierung. Die Entwicklungskosten weiterbildender (Master-)Studienangebote können nicht aus den Grundmitteln des Wissenschaftshaushaltes der Hochschulen finanziert werden. Berufsbegleitende Masterstudiengänge werden deshalb nur kostenpflichtig angeboten. Die begrenzte Anzahl an Angeboten kann damit erklärt werden, dass dies oft mit einem erheblichen Mehraufwand seitens der Hochschulen verbunden ist und es an personellen und finanziellen Ressourcen mangelt. Wenn Hochschulen berufsbegleitende Angebote anbieten wollen, müssen Lehrveranstaltungen auf den Abend oder die Wochenenden gelegt werden, damit die Zielgruppe sie wahrnehmen kann. Da aus Kostengründen häufig keine neuen Dozierenden eingestellt werden können, muss das bestehende Personal zusätzlich zum regulären Hochschulbetrieb bereit sein, außerhalb der planmäßigen Arbeitszeiten zu unterrichten. Lediglich in Schleswig-Holstein können Hochschulen laut Landeshochschulgesetz bis zu zehn Prozent ihrer Lehrkapazitäten für wissenschaftliche Weiterbildung aufwenden. An die staatlichen Hochschulen werden somit widersprüchliche Erwartungen gestellt: Einerseits dürfen sie als öffentliche Einrichtungen nur kostendeckende Gebühren erheben, andererseits sollen sie Weiterbildung als wirtschaftliche Tätigkeit durchführen, aber auch den (öffentlichen) Bildungsauftrag des lebenslangen Lernens erfüllen.



## Studieren ohne Abitur

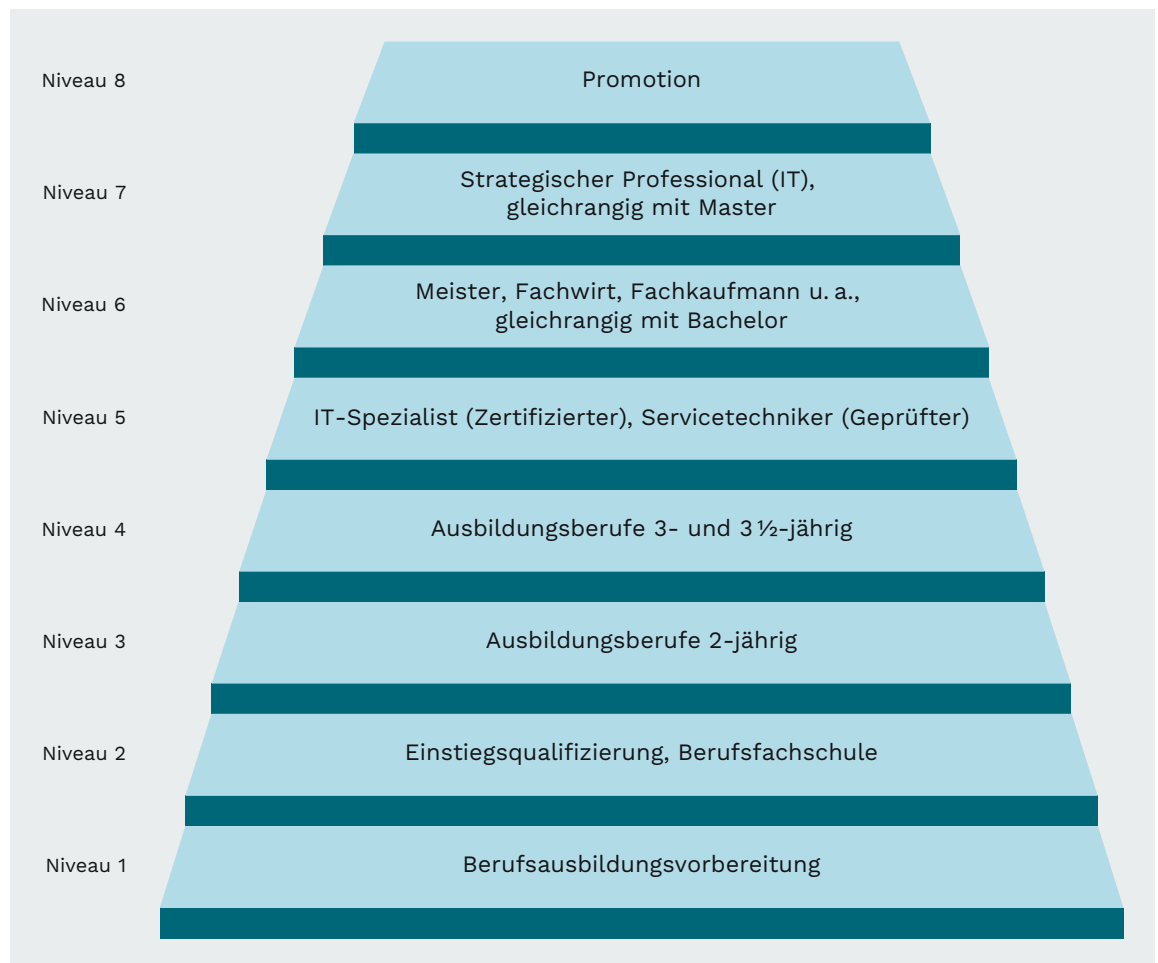
Institutionelle Exklusionsmechanismen, wie die Regulierung des Hochschulzugangs über Abitur beziehungsweise das Gymnasium, sind im akademischen Feld seit Langem eingeschrieben und schlagen sich in dauerhaft niedrigen Zugangschancen von Menschen nieder, die nicht die klassischen Bildungswege ins Hochschulsystem eingeschlagen haben. Um dem entgegenzuwirken, wurde zunächst auf struktureller Ebene der Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte ohne Abitur durch die Kultusministerkonferenz (KMK) 2009 erleichtert. Im Jahr 2011 verabschiedete die Bremische Bürgerschaft nach dem Vorbild der KMK erweiterte Regelungen für die Zulassung beruflich Qualifizierter ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung. Einen Hochschulzugang haben seitdem auch Menschen mit Meister- oder Technikerabschluss oder bestimmten Fortbildungsabschlüssen. Studieninteressierte mit anerkannter Berufsausbildung und einschlägiger Berufserfahrung können eine fachgebundene Hochschulzugangsberechtigung mittels Einstufungsprüfung, Kontaktstudium oder auch über ein weiterbildendes Studium erwerben. Bremen landet im Bundesländervergleich beim Anteil der Studierenden ohne Abitur zwar weit vorne auf Platz drei, den öffentlichen Hochschulen ist dies aber nicht zu verdanken. Ohne die Studierenden an der privaten Apollon Gesundheitsschule läge die Zahl der Studierenden ohne Hochschulzugangsberechtigung deutlich niedriger.

## Anerkennung beruflicher Kompetenzen

Anreize für die Aufnahme eines Studiums werden maßgeblich auch davon bestimmt, ob berufliche Kompetenzen auf ein Studium mit angerechnet werden können. Seit 2013 können die berufliche und akademische Bildung dank des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) miteinander verglichen werden. Anhand des Qualifikationsrahmens können eigene Karrierewege geplant und bei Bedarf geeignete weiterführende Bildungsmaßnahmen ausgewählt werden. Der DQR kann zudem im Rahmen von Prüfungen die Anrechnung bereits erbrachter Bildungsleistungen und den Zugang zu Bildungsgängen erleichtern.

Bei den Anrechnungsverfahren der Hochschulen wird zwischen dem sogenannten „pauschalen Anrechnungsverfahren“, bei dem eine bestimmte Zahl an Credits aus dem vorliegenden Aus- oder Fortbildungsabschluss ohne individuelle Prüfung angerechnet wird und der „individuellen Anrechnung“ unterschieden. Bei Letzterer gibt es keine Festlegung auf bestimmte Abschlüsse und es besteht die Möglichkeit, auch fachverwandte Abschlüsse und non-formal erworbene Lernergebnisse in die Anrechnung mit einfließen zu lassen. Für die Durchlässigkeit bietet dieser Anrechnungsweg Vorteile. Dennoch variieren die Anerkennungsverfahren von Hochschule zu Hochschule und unterliegen häufig Einzelfallprüfungen. Verlässlichkeit und Transparenz können so auf der Strecke bleiben. Die Hochschule Bremen hat sich im Laufe des Bund-Länder-Wettbewerbs mit der Erleichterung von Anrechnungsverfahren beschäftigt und diese in ihr Studienangebot integriert.

### Deutscher Qualifikationsrahmen (DQR)



Eigene Darstellung  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

### Reziproke Durchlässigkeit

Ein häufig vernachlässigter, jedoch ebenso bedeutender Aspekt der Durchlässigkeit ist der Weg vom Studium in die berufliche Bildung. Für den Abiturjahrgang 2010 wird geschätzt, dass etwa 39 Prozent derjenigen, die nach ihrem Abschluss ein Studium an einer Universität begonnen haben und 21 Prozent derjenigen, die an Fachhochschulen studierten, das Studium ohne Abschluss vorzeitig beendet haben.<sup>6</sup> Und obwohl aufgrund unzureichender Datengrundlage nicht zwischen Studienabbruch und Studienwechsel unterschieden wurde, so kann doch davon ausgegangen werden, dass sich ein erheblicher Teil von ihnen außerhalb des akademischen Sektors orientiert hat. Die Förderung dieser

sogenannten „reziproken Durchlässigkeit“ durch die Integration von jungen Menschen, die ihr Studium ohne Abschluss beenden in die berufliche Bildung, ist durchaus erwünscht und wird Interessierten bereits mancherorts durch unterschiedliche Projekte ermöglicht. Vorreiter in diesem Bereich ist die Hochschule Bremerhaven, die ihren Studierenden mit dem Projekt „Land in Sicht“ (LiS) die Option bietet, sich von ihrem Bachelorstudium zwischenzeitlich beurlauben zu lassen, um eine Ausbildung anzufangen. Die Studierenden haben so die Möglichkeit herauszufinden, ob eine berufliche Ausbildung eine geeignete Alternative für sie darstellt, ohne zunächst ihr Studium dafür abbrechen zu müssen.

<sup>6</sup> Vgl. Heublein et al. (2017), S. 1.

Laut nationaler Weiterbildungsstrategie wird derzeit geprüft, inwiefern hochschulische Weiterbildung in einem neuen Bund-Länder-Programm gefördert werden könnte. Hauptfokus des nächsten Programms wären demnach Hochschulprojekte, die in Zusammenarbeit mit außerhochschulischen Kooperationspartnern kurzformatige, flexible, digitalgestützte hochschulische Weiterbildungsangebote entwickeln oder weiterentwickeln (zum Beispiel Zertifikatsangebote). Wann und in welcher Form ein solches Programm anlaufen soll bleibt jedoch offen.

Damit Durchlässigkeit aber auch unabhängig von Bund-Länder-Programmen funktionieren kann, bedarf es verschiedener Aktivitäten seitens der Politik aber auch der Hochschulen, um den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine faire und adressatengerechte Weiterbildung zu ermöglichen.

#### **Forderungen an die Bundesregierung:**

- ▶ Für Beschäftigte muss es ein Recht auf berufliche Weiterbildung mit Freistellungsmöglichkeit und Lohnersatzleistungen geben, um individuelle Bildungsaspirationen umzusetzen (*siehe Artikel „Klimakrise, Digitalisierung, Fachkräftemangel“ in diesem Bericht*).
- ▶ Parallel oder im Übergang muss eine Studienfinanzierung (zum Beispiel durch eine Erweiterung des Aufstiegs-BAföG) für Gruppen geprüft werden, die bisher nicht auf öffentliche Förderung zugreifen können. Gebühren von 10.000 bis 20.000 Euro für ein berufsbegleitend aufgenommenes Studium haben eine sozial stark selektive Wirkung.
- ▶ Ebenfalls parallel oder im Übergang können kostenfreie oder kostenreduzierte Angebote für Berufsbereiche mit besonderem öffentlichem Interesse am Ausbau von Qualifikationen (Pflegerberufe oder Bildung und Soziales) gefördert werden.<sup>7</sup>

#### **Forderungen an die Landesregierung:**

- ▶ Staatliche Hochschulen müssen dauerhaft (über Bund-Länder-Programme hinaus) in die Lage versetzt werden, den Wissenschaftsplan und den Bildungsauftrag des lebenslangen Lernens umzusetzen.
- ▶ Das Engagement von Lehrenden in der Weiterbildung muss auf das Lehrdeputat angerechnet werden, eine feste Quote ist dafür im Landeshochschulgesetz festzuschreiben.
- ▶ Der in der Bürgerschaft verabschiedete Antrag zur Verbesserung der Teilzeitstudienmöglichkeiten im Land Bremen muss zügig umgesetzt werden.

#### **Forderungen an die Hochschulen:**

- ▶ Universitäten und Hochschulen dürfen berufsbegleitende Formate nicht den privaten Hochschulen überlassen und sollten bestehende eigene Angebote, wie sie unter anderem auch im Kooperationsbereich Universität-Arbeitnehmerkammer existierten, weiterführen. Gegenüber der Politik müssen sie offensiv mehr Ressourcen für die Weiterbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einfordern.
- ▶ (Studien-)Beratungsstrukturen für beruflich Qualifizierte müssen flächendeckend zur Verfügung stehen.
- ▶ Durchlässigkeit andersherum: In Kooperation mit den Wirtschaftskammern könnte mit niedrigschwelligem Angeboten auf junge Leute zugegangen werden, die ihr Studium ohne Abschluss beenden, um sie beim Einstieg in andere (Aus-) Bildungswege zu beraten.

<sup>7</sup> Vgl. Wissenschaftsrat (2019), S. 69.

# Literatur

---

**Bremische Bürgerschaft, Landtag (2021):** Drucksache 20/994 vom 01.06.2021. Antrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE, Teilzeitsstudienmöglichkeiten im Land Bremen verbessern.

**Gehrke, B./Trunzer, J. (2020):** Wirtschaftsstruktur, Fachkräftebedarf und Studienangebot in Bremen.

**Heublein, U. et al. (2017):** Zwischen Studienerwartungen und Studienwirklichkeit. Ursachen des Studienabbruchs, beruflicher Verbleib der Studienabbrucherinnen und Studienabbrucher und Entwicklung der Studienabbruchquote an deutschen Hochschulen.

**Hochschule Bremen (2021):** Entwicklungen im Studienjahr 2020/21.

**Patscha, C. et al. (2017):** Kompetenz- und Qualifizierungsbedarfe bis 2030. Hrsg.: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), August 2017.

**Wissenschaftsrat (2019):** Empfehlungen zu hochschulischer Weiterbildung als Teil des lebenslangen Lernens – Vierter Teil der Empfehlung zur Qualifizierung von Fachkräften vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, Drs. 7515-19, Januar 2019.

# 03 Soziales, Pflege und Gesundheit

---



Ulf Benedix

# Assistenz- und Hilfskräfte in der Pflege

## Die Weiterentwicklung der Ausbildungs- und Vergütungsstrukturen drängt

### In aller Kürze:

Mit der sich abzeichnenden Einführung eines neuen Personalbemessungsverfahrens für die stationäre Altenpflege kommt eine neue Aufgabenverteilung zwischen Fach- und Hilfskräften auf die Einrichtungen und Pflegekräfte zu. Hilfs- und Assistenzkräfte werden mehr Aufgaben von den Fachkräften übernehmen.

Um den Mehrbedarf an beruflich qualifizierten Assistenzkräften zu decken, muss die Ausbildung in diesem Bereich ausgebaut werden. Es gilt darüber hinaus, den aktuellen Flickenteppich bei den Assistenz- und Hilfskraftausbildungen zu überwinden. In den Bundesländern muss ein zur generalistischen Fachkraftausbildung hin anschlussfähiger und vereinheitlichter Ausbildungsstandard erreicht werden. Bestehende sprachliche Beschäftigungs- und Ausbildungshürden erfordern ein darauf zugeschnittenes Vorbereitungsangebot.

Zur Sicherung der Attraktivität der Arbeit in der Langzeitpflege auch für Assistenz- und Hilfskräfte ist auf eine Tarifbezahlung hinzuwirken, die für alle Einrichtungen verbindlich ist und die Lohnunterschiede zwischen Alten- und Akutpflege überwindet.

➔ Die Langzeitpflege steht vor der Aufgabe, ihre Personalausstattung bei steigenden Pflegebedarfen zu sichern und bedarfsgerecht zu gestalten.<sup>1</sup> Dafür wurde vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden Fachkraftlücke und ausgehend von einem weiterhin restriktiven Refinanzierungsrahmen ein neues Personalbemessungsverfahren entwickelt.<sup>2</sup>

Mit diesem Instrument kann nun, bezogen auf den jeweiligen Pflegebedarf in den Einrichtungen, auf wissenschaftlicher Grundlage der Bedarf an Kräften verschiedener Qualifikationsstufen ermittelt werden.<sup>3</sup> Das bedeutet auch, dass bezogen auf die zu versorgenden Pflegestufen ein Personalmix errechnet wird, in dem Fachkräfte nur in dem Maß enthalten sein werden, wie die Pflegeaufgaben nicht auch von Kräften mit geringerem Qualifikationsniveau erfüllt werden können. Dabei sind beispielsweise in der Planung von Pflegeprozessen Fachkräfte unabdingbar, wohingegen bei „einfachen“ Unterstützungsleistungen etwa in der Körperpflege oder bei der Nahrungsaufnahme Assistenz- und Hilfskräfte eingesetzt werden sollen.

Dieses Verfahren, dessen Einführung in den kommenden Jahren schrittweise erfolgen soll, wird somit die bisher geltende Fachkraftquote von 50 Prozent ablösen. Es wird davon ausgegangen, dass sich bei Anwendung des neuen Instruments ein erheblicher Bedarf an zusätzlichen Pflegekräften ergibt. Gebraucht werden auch neue Fachkräfte, doch bei einer kompetenzorientierten Aufgabenverteilung zeichnet sich vor allem ein Mehrbedarf an Assistenz- und Hilfskräften ab.

1 Vgl. Paquet (2020), S. 20.

2 Grundlage: Zweites Pflegegestärkungsgesetz – PSG II (2015), S. 2435.

3 Vgl. Rothgang u.a. (2020).



## Mehr Verantwortung für ausgebildete Assistenzkräfte

Die Konzeption des neuen Personalbemessungsverfahrens geht davon aus, dass sich Pflegeaufgaben zerlegen lassen und so eine Zuordnung von Teilaufgaben an das dafür hinreichend qualifizierte Personal möglich ist – so soll Pflege effizienter werden. Dreijährig ausgebildete Pflegefachkräfte sollen damit mehr Zeit für die ihrem Beruf vorbehaltenen Aufgaben gewinnen und daher weniger in geringer komplexen „Grundpflege“-Situationen tätig werden. Aber auch in Teilen der sogenannten „Behandlungspflege“ erscheint eine Entlastung durch Kräfte unterhalb des Fachkraftniveaus möglich und notwendig. Den Hilfs- und Assistenzkräften wächst damit mehr Verantwortung zu. Gegenüber einem Ist-Stand in der Altenpflege, der dadurch gekennzeichnet ist, dass Assistenz- und Hilfskraftstellen ganz überwiegend von lediglich angelernten Kräften besetzt sind, entsteht insofern ein erheblicher Bedarf an beruflich ausgebildeten Assistenzkräften, deren Kompetenzniveau hinreicht, die Pflegefachkräfte bei diesen Tätigkeiten zu entlasten.

---

„Pflegefachkräfte sollen mehr Zeit für die ihrem Beruf vorbehaltenen Aufgaben gewinnen und daher weniger in geringer komplexen ‚Grundpflege‘-Situationen tätig werden. Den Hilfs- und Assistenzkräften wächst künftig mehr Verantwortung zu.“

## Ausbildungsstrukturen in der Pflegehilfe: nicht mehr adäquat

Während die Ausbildung zur Fachkraft durch Bundesgesetz geregelt ist, fällt die Regelung der Ausbildungsgänge in den Pflegeassistenten- und -helferberufen in die Kompetenz der Länder. Entsprechend existiert eine Vielzahl verschiedenster Rechtsvorschriften in den Ländern,<sup>4</sup> die notdürftig von einem Konsens der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) über die Eckpunkte, die diese Ausbildungen erfüllen sollen, zusammengehalten werden.<sup>5</sup> Formell wird allen diesen Berufen konstatiert, auf das erste Jahr einer Fachkraftausbildung anrechenbar zu sein. In der Praxis ist das jedoch ein zunehmend weniger realistisch einzulösender Anspruch.

Zur Fülle an Ausbildungsvarianten trägt Bremen mit allein drei Ausbildungsgängen bei:

- ▶ Die klassische Altenpflegehilfe ist als Vollzeitausbildung nur einjährig angelegt. Sie wurde bislang in Bremen nur über Bildungsgutscheine finanziert.<sup>6</sup> Neue Wege in diese Ausbildung ergeben sich seit 2021 über die zusätzlich finanzierten, sogenannten „Spahn-II-Stellen“ nach dem Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz (GVWG). Als Voraussetzung für eine breite Nutzung durch die Einrichtungen ist allerdings die Refinanzierung auch der Schulkosten in Bremen sicherzustellen.

Formell erfüllt die Altenpflegehilfeausbildung die ASMK-Eckpunkte und eine Anrechnung auf eine Pflegefachausbildung ist auf Antrag damit möglich. Allerdings ist die dafür zu überwindende Hürde größer geworden, da der Ausbildung ein hinreichender Bezug auf das erste Jahr der neuen generalistischen Fachkraftausbildung fehlt.

Auf Basis eines Prüfauftrags<sup>7</sup> wird diese Ausbildung derzeit überarbeitet. Entsprechend den Ergebnissen des Prüfauftrags wird dabei aber keine generalistische Ausrichtung angestrebt, da dies mit einer Ausbildungsdauer von einem Jahr nicht funktionieren würde. Es werden wohl lediglich generalistische Elemente eingeführt. Damit bleibt diese Ausbildung auf eine minimal qualifizierte Hilfskraftfunktion in der

Altenpflege fixiert und erscheint damit weiterhin unter den neuen generalistisch orientierten Rahmenbedingungen als berufliche Sackgasse.

- ▶ An den Berufsfachschulen für Pflegeassistenten kann in zwei Jahren neben einem weiterführenden Bildungsabschluss ein Abschluss als staatlich geprüfte Pflegeassistentin/geprüfter Pflegeassistent erworben werden. Die Absolventinnen und Absolventen finden ihren weiteren Weg oft in höhere schulische Bildungsgänge oder durchaus berufsfeldnah im Übergang in die Ausbildung zur Pflegefachkraft. Der spezifische Beitrag zur Deckung des Bedarfs an qualifizierten Pflegeassistentenkräften in den Einrichtungen ist dagegen eher gering einzuschätzen. Wegen des Anteils allgemeiner Bildungsinhalte ist die Ausbildung vom vermittelten fachlichen Kompetenzniveau mehr der einjährigen Altenpflegehilfeausbildung vergleichbar. Auch dieser Ausbildungsgang sollte durch das hier zuständige Bildungsressort modernisiert werden, da in ihm bislang noch keine Orientierung an der generalistischen Fachkraftausbildung verankert wurde. Nur so wird die Anrechnung von Ausbildungszeiten und damit ein kürzerer Gesamtweg zur Fachkraft zu einer nicht nur im Einzelfall nutzbaren Option.
- ▶ Die relativ neue Ausbildung in der Gesundheits- und Krankenpflegehilfe mit generalistischer Ausrichtung (zweijährig) könnte durchaus ein Modell sein, an dem sich die Vereinheitlichungsbestrebungen ausrichten könnten. Als zweijährige Ausbildung entspricht sie dem Qualifikationsniveau QN 3 des Deutschen Qualifikationsrahmens vollauf. Als Einstiegsvoraussetzung ist die einfache Berufsbildungsreife gesetzt. Ihre generalistische Ausrichtung baut nicht nur eine Brücke zur Fachkraftausbildung, sie bietet sich damit auch an, die Bedarfe der Langzeitpflege nach gut qualifizierten Assistenzkräften zu decken. Allerdings wird ihre Finanzierung im Krankenhausfinanzierungsgesetz geregelt und der Schwerpunkt in der praktischen Ausbildung soll offenbar auf Einsätzen in der Akutpflege liegen. Um sie zur Standardausbildung für den Bedarf in der stationären Altenpflege zu machen, müssten an diesen Punkten Veränderungen beziehungsweise Klarstellungen erfolgen.

Insgesamt ist auch die Zahl der Ausbildungsplätze in diesen Ausbildungsgängen noch nicht ausreichend, um den kommenden Bedarf zu decken, auch wenn der rückläufige Trend der vergangenen Jahre insbesondere bei der einjährigen Altenpflegehilfeausbildung gebrochen erscheint.

4 Vgl. Jürgensen (2019).

5 Vgl. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (2012), S. 78 ff.

6 Vgl. Darmann-Finck/Cordes (2021), S. 5.

7 Vgl. Darmann-Finck/Cordes (2021).



## Vereinheitlichung der Assistenz- ausbildung vorantreiben

Die aktuelle Regierungskoalition im Bund hat im Koalitionsvertrag die Vereinheitlichung der Hilfe- und Assistenzbildungen zu ihrem Anliegen erklärt.<sup>8</sup> Der derzeit laufende Überarbeitungsprozess der genannten Eckpunkte der ASMK könnte eine Chance sein, zu einem einheitlichen und anschlussfähigen Ausbildungsstandard für die Pflegeassistenz fortzuschreiten. Das Land Bremen könnte und sollte seine Beteiligung an dem Prozess in diesem Sinne nutzen.

Durch einen deutlichen Ausbau der Kapazitäten in der zweijährigen Gesundheits- und Krankenpflegeassistentenausbildung und mit einer stärkeren Einbindung von Altenpflegeeinrichtungen als Träger dieser Ausbildungsverhältnisse könnte Bremen ein weiteres Signal zur Aufwertung und Anerkennung einer qualifizierten Pflegeassistentenarbeit setzen.

## Sprachförderung ausbauen

Sowohl für die Integration von Arbeitsuchenden in eine Hilfstätigkeit in der Pflege wie für die Aufnahme einer Assistenz- und Hilfskraftausbildung erweisen sich die dafür erforderlichen Sprachkompetenzen oft als Hürde. Pflegearbeit ist durch Interaktion und Kommunikation geprägt. Sowohl zwischen Bewohnerinnen und Bewohnern und Pflegekräften wie im Pflgeteam selbst sind adäquates Verständnis und Weitergabe von Informationen unbedingt erforderlich. Um mehr Interessierten einen Weg in die Pflege und in eine Pflegeausbildung zu eröffnen, sollten in Bremen entsprechende Unterstützungskurse für die unterschiedlichen Bedarfe zielgerichteter und mehr als bisher angeboten werden.

## Die Entwicklung einer verbindlichen und guten Tarifbezahlung unter- stützen

Immer noch bestehen in der Bezahlung große Unterschiede zwischen Akut- und Altenpflege und immer noch verdienen insbesondere Altenpflegehelferinnen und -helfer oft im Niedriglohnbereich.<sup>9</sup> In Verbindung mit der in der Pflege verbreiteten Teilzeitarbeit sind daher prekäre Einkommen bei Assistenz- und Hilfskräften nicht selten.

Mit dem Tarifvertrag Pflege in Bremen (TV PflIB), seiner zunehmenden Anwendung und den steigenden Tabellenentgelten in den vergangenen Jahren<sup>10</sup> wurde in Bremen bereits einiges für die Attraktivitätsverbesserung der Arbeit in der Langzeitpflege getan. Wichtige Ziele sind aber noch nicht erreicht.

Nachdem mit der generalistischen Ausbildung von Pflegefachkräften die Gleichwertigkeit der Pflegearbeit in allen Bereichen und Alterszielgruppen sichtbar verankert wurde, ist der Fortbestand von Einkommensunterschieden zwischen Akut- und Langzeitpflege endgültig nicht mehr aufrechtzuerhalten. Wenn die Langzeitpflege in Zukunft erfolgreich generalistisch ausgebildete Fachkräfte finden und binden können soll – und dies ist zur Sicherung ihres Personalbestands unabdingbar –, dann muss sie eine der Akutpflege entsprechende Bezahlung anbieten können. Um außerdem einen rein über die Vergütung geführten Bieterwettbewerb um die knappe Fachkraftressource zwischen den Einrichtungen zu unterbinden, ist ein einheitlicher, für alle verbindlicher Vergütungsrahmen notwendig. Dies gilt auch für die Assistenz- und Hilfskräfte, da auch im Krankenhaus ein stärkerer Qualifikationsmix in der Pflege angestrebt wird und Akut- und Langzeitpflege daher zunehmend in eine Konkurrenz auch um gut qualifizierte Assistenz- und Hilfskräfte treten werden.

Es ist also das Gebot der Stunde, die Bemühungen um einen allgemeingültigen Tarifvertrag für die Langzeitpflege, auf dem Niveau der in der Akutpflege üblichen Bezahlung und mit attraktiven Vergütungen auch im Assistenz- und Hilfskraftbereich, zu unterstützen.

<sup>8</sup> „Wir harmonisieren die Ausbildungen u. a. durch bundeseinheitliche Berufsgesetze für Pflegeassistenten, Hebammenassistenten und Rettungsassistenten und sorgen für eine gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern.“ Koalitionsvertrag (2021), S. 82.

<sup>9</sup> Vgl. Sell (2021).

<sup>10</sup> Vgl. Tarifgemeinschaft Pflege Bremen (2020).

# Literatur

---

- Arbeits- und Sozialministerkonferenz (2012):** Eckpunkte für die in Länderzuständigkeit liegenden Ausbildungen zu Assistenz- und Helferberufen in der Pflege, Hannover, Oktober 2012.
- Darmann-Finck, Ingrid/Cordes, Janet (2021):** Prüfauftrag Entwicklung einer einjährigen generalistischen Pflegehelfer\*innenausbildung: Ergebnisbericht, Bremen, 31. März 2021.
- Jürgensen, Anke (2019):** Pflegehilfe und Pflegeassistenz – Ein Überblick über die landesrechtlichen Regelungen für die Ausbildung und den Beruf, Bonn.
- Koalitionsvertrag (2021):** Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf).
- Paquet, Robert (2020):** Struktureller Reformbedarf in der Pflegeversicherung – ein Vierteljahrhundert nach ihrer Einführung. In: Pflege-Report 2020: Neuausrichtung von Versorgung und Finanzierung, S. 3–22.
- Rothgang, Heinz u.a. (2020):** Abschlussbericht im Projekt Entwicklung und Erprobung eines wissenschaftlich fundierten Verfahrens zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben gemäß § 113c SGB XI (PeBeM), Bremen, August 2020.
- Sell, Stefan (2021):** In „der“ Pflege wird jetzt überdurchschnittlich verdient. Ist das so? Ein Blick auf die Lohnentwicklung in der Kranken- und Altenpflege und was die Zahlen (nicht) aussagen, 8. Oktober 2021. <https://aktuelle-sozialpolitik.de/2021/10/08/loehne-in-den-pflegeberufen>.
- Tarifgemeinschaft Pflege Bremen (2020):** 4. Änderungstarifvertrag vom 18. November 2020 zum Tarifvertrag für die Pflege in Bremen (TV PflIB) vom 23. März 2017.
- Zweites Pflegestärkungsgesetz – PSG II (2015)** [Zweites Gesetz zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften]: Bundesgesetzblatt Jg. 2015. Teil I Nr. 54, ausgegeben zu Bonn am 28. Dezember 2015.

Dr. Kai Huter

# Menschen mit Behinderung auf dem Arbeitsmarkt

## Nur langsame Fortschritte

### In aller Kürze:

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Fördermöglichkeiten für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt haben sich in den vergangenen Jahren verbessert, die Effekte zeigen sich jedoch nur langsam. Ob die neuen Förder- und Beratungsangebote ab Anfang 2022 stärkere Impulse setzen können, wird sich noch zeigen müssen. Bremen steht bei der Erwerbsbeteiligung schwerbehinderter Menschen zwar besser da als andere Bundesländer, es liegt jedoch nach wie vor ein zu starker Fokus auf den speziellen Werkstätten für Menschen mit Behinderungen. Aus diesen gelingen nur sehr selten Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Gleichzeitig hat die Corona-Pandemie, während der die Angebote der Werkstätten stark eingeschränkt wurden, die Schwächen solcher Sondersysteme für behinderte Menschen aufgezeigt. Vor allem private Arbeitgeber müssen noch stärker für die Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung gewonnen werden.

dem Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren verbessert. Behinderte Menschen sind jedoch nach wie vor deutlich schlechter auf dem Arbeitsmarkt integriert als nicht behinderte Menschen. Insgesamt zielen die gesetzlichen Änderungen darauf, Menschen mit Behinderungen eine Teilhabe zu ermöglichen, die stärker an ihren individuellen Bedarfen ausgerichtet ist. Mit neuen Eingliederungsleistungen, wie zum Beispiel dem Budget für Arbeit (bundesweit seit 2018) und dem Budget für Ausbildung (seit 2020) wurden Instrumente eingeführt, die eine individuelle Förderung behinderter Menschen ermöglichen – und damit Alternativen zu einer Beschäftigung in den speziellen Werkstätten für behinderte Menschen eröffnen.

Das Budget für Arbeit ist allerdings in den vergangenen Jahren in Bremen kaum genutzt worden. Damit sich das ändert, ist für das Jahr 2022 die Einrichtung einer neuen Beratungsstelle in Bremen geplant, die interessierte Menschen und Betriebe zum Budget für Arbeit berät. Ebenfalls gestärkt wird die generelle Beratung von Betrieben zur Ausbildung und Beschäftigung von behinderten Menschen durch ab 2022 von den Integrationsämtern einzurichtende „einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber“ (§ 185a SGB IX). Regional wurde in Bremen im April 2021 das „Arbeitsmarktprogramm Inklusive Ausbildung“ modifiziert und bis 2023 verlängert, das ebenfalls eine Förderung der Einstellung oder Ausbildung schwerbehinderter Menschen ermöglicht und seit 2018 bis April 2021 von 62 Menschen in Anspruch genommen wurde. Es ist also einiges in Bewegung, um die Teilhabemöglichkeiten behinderter Menschen zu verbessern, positive Auswirkungen zeigen sich jedoch erst sehr langsam.

„Es ist einiges in Bewegung - positive Auswirkungen zeigen sich jedoch erst sehr langsam.“

➔ Mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG), das seit 2017 und bis 2023 in mehreren Stufen in Kraft tritt, und dem Teilhabestärkungsgesetz, das 2021 verabschiedet wurde, haben sich die Bedingungen für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf



Mit dem BTHG wurde 2018 ein neuer Behinderungsbegriff ins deutsche Recht eingeführt, der sich an der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 orientiert und einen stärkeren Fokus darauf legt, dass Behinderungen erst durch die Wechselwirkung von Beeinträchtigungen eines Menschen und seiner Umwelt entstehen. Demnach gelten Menschen als behindert, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und die sie in "Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an einer gleichberechtigten

Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monat hindern können" (§ 2 Abs. 1 SGB IX). Mit dieser Definition wird anerkannt, dass es häufig bauliche beziehungsweise technische Barrieren – oder auch Einstellungen und Zuschreibungen anderer Menschen sind, die der gesellschaftlichen Teilhabe im Weg stehen. Darauf basierende Kriterien zur Ermittlung der Leistungsberechtigung sollen 2023 gesetzlich neu definiert werden. Dadurch könnte sich die Zahl leistungsberechtigter Menschen erhöhen.

## Acht Prozent der Menschen in Bremen sind als schwerbehindert anerkannt

Es gibt wesentlich mehr behinderte Menschen als die amtliche Statistik ausweist, da dort nur Behinderungen erfasst werden, die auf Antrag behördlich festgestellt wurden. Als schwerbehindert gelten Menschen ab einem behördlich anerkannten Grad der Behinderung (GdB) von 50. Im Land Bremen leben etwa 69.000 Menschen mit anerkannter Behinderung. 53.561 von ihnen gelten als schwerbehindert – dies sind knapp acht Prozent der Bremer Bevölkerung. In der Stadt Bremerhaven liegt der Anteil mit 9,8 Prozent deutlich höher als in der Stadt Bremen mit 7,5 Prozent. Der Bundesdurchschnitt liegt mit 9,5 Prozent knapp unter dem Wert von Bremerhaven. Der Unterschied zwischen Bremen und Bremerhaven kann zum Teil durch die insgesamt schwierigere soziale Lage und die höheren Armutsquoten der Bremerhavener Bevölkerung erklärt werden. So zeigt sich der Zusammenhang zwischen Gesundheit und sozialer Lage auch in der durchschnittlichen Lebenserwartung, die in Bremerhaven mit 77,9 Jahren um 2,4 Jahre niedriger liegt als in der Stadt Bremen.<sup>1</sup> Dies erklärt jedoch nicht die insgesamt niedrigen Quoten in Bremen.

Nur ein kleiner Teil der Beeinträchtigungen ist angeboren (2,8 Prozent), die meisten Beeinträchtigungen entstehen durch Krankheiten im Lebensverlauf. Dies spiegelt sich auch in der Altersstruktur der Menschen mit Behinderung im Land Bremen wider. Nur etwa zwei Prozent der Menschen mit Schwerbehinderung sind jünger als 15 Jahre (1.153), mehr als die Hälfte ist nicht mehr im Erwerbsalter. Im erwerbsfähigen Alter, das heißt zwischen 15 und 65 Jahren, sind rund 23.100 Menschen. Anteilig sind das 5,2 Prozent der Bevölkerung in dieser Altersgruppe. Auch hier unterscheiden sich die beiden Städte mit 4,9 Prozent für Bremen und 6,9 Prozent für Bremerhaven deutlich. In Deutschland insgesamt liegt dieser Anteil mit sechs Prozent etwas höher als der bremische Landesdurchschnitt. Zehn Jahre zuvor, das heißt, im Jahr 2009 lag der Anteil der schwerbehinderten Menschen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowohl im Land Bremen als auch im Bundesdurchschnitt bei 5,8 Prozent. Entgegen dem Bundestrend ist also der Anteil der Schwerbehinderten an der erwerbsfähigen Bevölkerung in Bremen gesunken.

In welcher Weise behinderte Menschen beeinträchtigt sind, ist sehr unterschiedlich. In der Statistik ist es üblich, die Art der schwersten Behinderung zu erfassen. Die meisten Behinderungen betreffen eine Beeinträchtigung von Funktionen innerer Organe oder Organsysteme. Hierzu gehören viele chronische Erkrankungen, wie etwa Herz-Kreislauf-Erkrankungen und die meisten Krebserkrankungen. Häufig sind auch Funktionseinschränkungen von Gliedmaßen, Wirbelsäule oder Rumpf. Psychische Beeinträchtigungen, die körperlich nicht begründbar sind, stellen bei zwölf Prozent die schwerste Behinderung dar. Die Zahl der Menschen, die in diese Gruppe fallen, ist in den vergangenen zehn Jahren um mehr als 20 Prozent, in den vergangenen 20 Jahren sogar um 130 Prozent gestiegen. Störungen der geistigen Entwicklung, die bei den angeborenen Behinderungen die größte Rolle spielen, machen insgesamt nur bei fünf Prozent der schwerbehinderten Menschen die größte Beeinträchtigung aus.

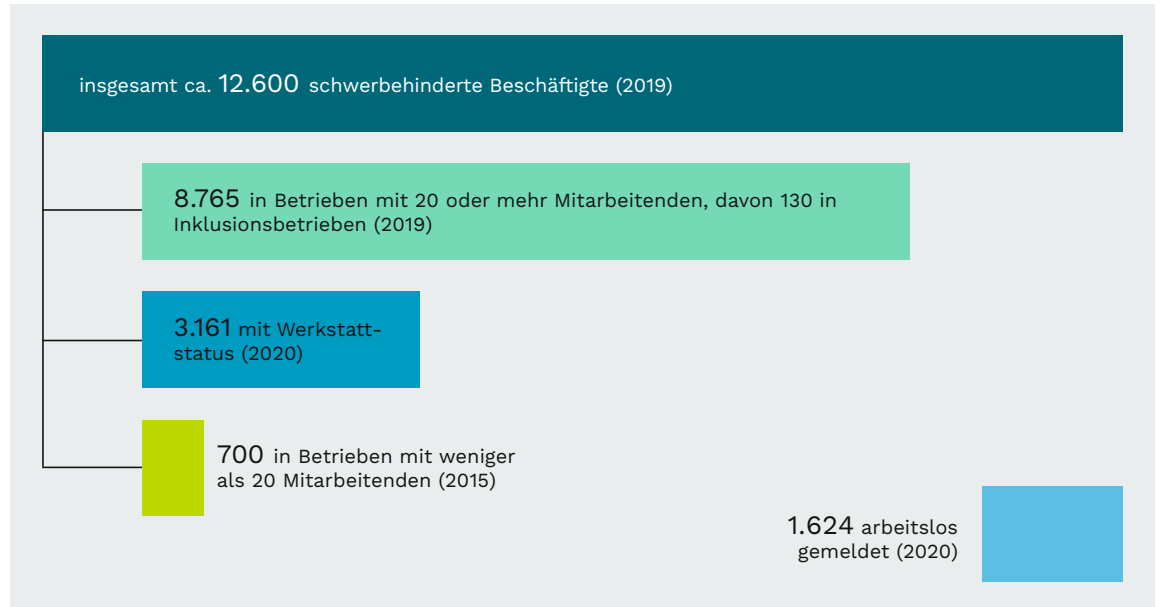
## Überdurchschnittliche Erwerbstätigenquote schwerbehinderter Menschen in Bremen

Ein wesentlicher Aspekt der Inklusion von Menschen mit Behinderung ist die Teilhabe am Erwerbsleben. Laut Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) gilt für Schwerbehinderte das gleiche Recht, den Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit in einem frei zugänglichen Arbeitsmarkt zu verdienen, wie für nicht behinderte Menschen. Die Erwerbstätigenquote liegt jedoch für schwerbehinderte Menschen deutlich niedriger als für nicht behinderte. Im Land Bremen geht mit knapp 56 Prozent ein höherer Anteil der Schwerbehinderten im erwerbsfähigen Alter mindestens eine Stunde in der Woche einer bezahlten Tätigkeit nach als im bundesdeutschen Vergleich, dort sind es 47 Prozent. Sehr niedrigschwellige Zuverdienstmöglichkeiten von geringem Stundenumfang werden in diese Quote genauso einbezogen wie die Beschäftigung in den Werkstätten für behinderte Menschen, die nicht zum allgemeinen Arbeitsmarkt zählen. Diese machen in Bremen einen besonders hohen Anteil aus.

In Bremen beschäftigt sind etwa 12.600 schwerbehinderte Menschen. Der größte Teil arbeitet in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten. Etwa ein Viertel der Beschäftigten mit Schwerbehinderung ist in einer Werkstatt oder auf Arbeitsplätzen mit Werkstattstatus tätig (*Abbildung 1*).

<sup>1</sup> Vgl. Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (2021).

**Abbildung 1:**  
**Wo Menschen mit Schwerbehinderung arbeiten**  
 Land Bremen



Quellen: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus); Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Jahresbericht der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH); Integrationsbericht der Agentur für Arbeit Hannover  
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

## Schwerbehinderte Beschäftigte profitierten weniger vom Beschäftigungsaufschwung

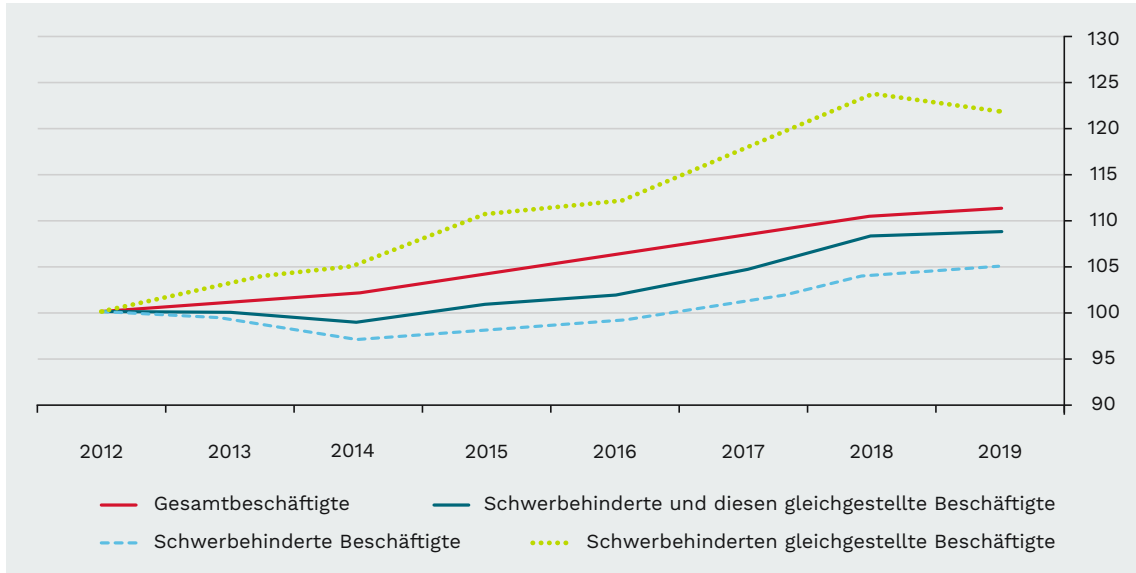
In den Betrieben des ersten Arbeitsmarktes mit mindestens 20 Mitarbeitenden arbeiteten im Jahr 2019 durchschnittlich 8.765 schwerbehinderte und 2.750 gleichgestellte Menschen<sup>2</sup>. Von diesen 11.515 Beschäftigten waren 57,6 Prozent Männer. Frauen, die 49,6 Prozent der Schwerbehinderten im erwerbsfähigen Alter in Bremen ausmachen, sind also unterrepräsentiert.

Von der positiven Beschäftigungsentwicklung der vergangenen Jahre haben schwerbehinderte Menschen weniger profitiert als die Bremer Beschäftigten insgesamt. Während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Bremen von 2012 bis 2019 um elf Prozent gestiegen ist, stieg die der Schwerbehinderten und ihnen Gleichgestellten auf dem ersten Arbeitsmarkt nur um neun Prozent. Auffällig ist, dass die Entwicklung für beide Gruppen sehr unterschiedlich verlaufen ist. Bei den gleichgestellten Beschäftigten, die weniger beeinträchtigt sind, zeigt sich mit mehr als 20 Prozent ein überdurchschnittlicher Zuwachs, die Zahl der schwerbehinderten Beschäftigten stieg dagegen nur um fünf Prozent (*Abbildung 2*).

<sup>2</sup> Eine Gleichstellung können Menschen mit einem GdB zwischen 30 und 50 beantragen, deren Arbeitsplatz aufgrund ihrer Beeinträchtigung gefährdet ist, für sie gilt dann der gleiche besondere Kündigungsschutz.

**Abbildung 2:****Beschäftigungsentwicklung schwerbehinderter Menschen unterdurchschnittlich**

Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Land Bremen (2012=100)



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

Betriebe mit 20 und mehr Mitarbeitenden sind gesetzlich verpflichtet, fünf Prozent ihrer Arbeitsplätze mit schwerbehinderten oder ihnen gleichgestellten Menschen zu besetzen. Nur einer von fünf Bremer Arbeitgebern erfüllt diese sogenannte Beschäftigungspflichtquote. Beinahe jeder dritte Betrieb beschäftigt keine Schwerbehinderten. Die Beschäftigungsquote im bremischen öffentlichen Dienst – der sich selbst zu einer sechszwanzigprozentigen Beschäftigungsquote verpflichtet hat – ist höher (6 Prozent) als die der privaten Arbeitgeber (3,9 Prozent). Insgesamt liegt die Beschäftigungsquote im Land Bremen mit 4,2 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt von 4,6 Prozent – wobei zu berücksichtigen ist, dass der Anteil der als schwerbehindert anerkannten Menschen hier niedriger ist als im Bund. In Bremerhaven wird bei einem insgesamt höheren Anteil Schwerbehinderter eine Beschäftigungsquote von 5,1 Prozent erreicht, die privaten Arbeitgeber liegen hier bei 4,9 Prozent, die öffentlichen dagegen nur bei 5,7 Prozent. In der Stadt Bremen liegt die Beschäftigungsquote demgegenüber insgesamt nur bei 4,0 Prozent. Die privaten Arbeitgeber haben in der Stadt Bremen nur 3,7 Prozent ihrer Arbeitsplätze mit schwerbehinderten oder diesen gleichgestellten Menschen besetzt, bei den öffentlichen Arbeitgebern sind es sechs Prozent.

Über die Ausgleichsgabe, die Betriebe zahlen müssen, die nicht ausreichend Menschen mit Behinderung beschäftigten, kamen in Bremen im Jahr 2019 rund 8,5 Millionen Euro zusammen. Das Integrationsamt finanziert mit diesen Mitteln Maßnahmen und Hilfen zur beruflichen Rehabilitation schwerbehinderter Menschen.

---

„Inklusionsbetriebe spielen bisher nur eine sehr kleine Rolle für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen.“

## Kaum Übergänge aus den Werkstätten in den ersten Arbeitsmarkt

Ein großer Teil der Menschen mit Behinderungen arbeitet in Werkstätten. Sie stehen dort in einem sozial-, jedoch nicht arbeitslosenversicherten arbeitnehmerähnlichen Beschäftigungsverhältnis. Sie haben keinen Anspruch auf Tarif- oder Mindestlohn und erhalten nur ein sehr niedriges Arbeitsentgelt. Im Durchschnitt waren das im Jahr 2020 im Land Bremen 239 Euro. Dieser Wert liegt zwar über dem Bundesschnitt von 209 Euro, aber immer noch weit unterhalb der Armutsgrenze, sodass Beschäftigte in den Werkstätten meist von Transferleistungen abhängig sind.

Im Land Bremen gibt es drei anerkannte Werkstätten mit 39 Betriebsstätten. Die Zahl der dort beschäftigten Menschen mit Behinderung ist leicht rückläufig, bleibt aber mit 2.759 im Jahr 2020 weiterhin auf einem hohen Niveau (177 weniger als 2015). Da auch ausgelagerte Arbeitsplätze und Außenarbeitsgruppen hinzugezählt werden, hatten insgesamt 3.161 Menschen einen Werkstattstatus inne. Ein dauerhafter Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gelang 2019 und 2020 nur jeweils vier Beschäftigten mit Schwerbehinderung, seit 2015 sind es insgesamt 44.

Inklusionsbetriebe, das heißt Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes, die mit spezieller Förderung 30 bis maximal 50 Prozent ihrer Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Menschen besetzen, beschäftigten im Jahr 2020 nur 130 schwerbehinderte Beschäftigte, davon 95 besonders schwer Betroffene. Sie spielen bisher also nur eine sehr kleine Rolle für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen. Daher ist es zu begrüßen, dass das Land Bremen mit dem Aktionsprogramm „Initiative Inklusion im Betrieb“ ab 2022 gezielt neue Inklusionsbetriebe fördern will.

## Die Pandemie zeigt Nachteile der Sondereinrichtungen auf

Die Corona-Pandemie hatte in den Jahren 2020 und 2021, obwohl viele Betriebe Kurzarbeit nutzen konnten, deutliche Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte. Im Land Bremen lagen die Arbeitslosenzahlen insgesamt im Jahr 2020 im Jahresdurchschnitt 14 Prozent über denen des Jahres 2019, im Jahr 2021 immerhin noch zehn Prozent über dem Wert vor der Pandemie. Diese Entwicklung hat schwerbehinderte Beschäftigte aufgrund des besseren Kündigungsschutzes etwas weniger betroffen. Doch auch hier lagen die Arbeitslosenzahlen 2020 knapp

fünf Prozent und 2021 etwa sechs Prozent über dem Jahresdurchschnittswert von 2019. Im Dezember 2021 lag die Zahl der registrierten schwerbehinderten Arbeitslosen jedoch schon fast wieder auf dem Vor-Corona-Niveau.

Die Einschränkungen durch die Corona-Pandemie haben allerdings die in den Werkstätten beschäftigten Schwerbehinderten vielfach hart getroffen. Die Einrichtungen waren erst geschlossen und dann monatelang nur sehr eingeschränkt in Betrieb. Eine Öffnung für alle Beschäftigten erfolgte erst wieder ab dem 1. Oktober 2021. Doch auch danach arbeiteten die Werkstätten weiter eingeschränkt, knapp die Hälfte der Werkstattbeschäftigten arbeiteten noch Anfang 2022 nur halbtags oder jeden zweiten Tag. Teilhabemöglichkeiten für schwerbehinderte Menschen sind damit während der Pandemie weggebrochen. Der Zugang zu digitalen Kommunikationsmedien und die notwendige Medienkompetenz, um Kontakte aufrechtzuerhalten, war zum Beispiel in betreuten Wohneinrichtungen nicht für alle gegeben. Viele der behinderten Menschen waren monatelang zu Hause. Vereinsamung und der Verlust regelmäßiger Tagesstrukturen ist gerade für besonders beeinträchtigte Menschen problematisch, zum Teil sind in erheblichem Umfang Kompetenzen verloren gegangen. Zwar ist positiv festzuhalten, dass Werkstätten und Inklusionsbetriebe finanziell unterstützt wurden, um Entgelte der Beschäftigten beziehungsweise den Erhalt der Betriebe zu sichern. Doch zeigt sich hier gerade in Bezug auf die Werkstätten der Nachteil der Organisation von Teilhabe in Sondersystemen wie den Werkstätten. Bei individueller Inklusion von Menschen mit Behinderungen wäre es zum einen notwendig und zum anderen auch möglich gewesen, mit individuellen Lösungen die Teilhabe der Beschäftigten besser zu erhalten.<sup>3</sup>

3 Vgl. Der Landesbehindertenbeauftragte des Landes Bremen (2021).



---

## „Teilhabemöglichkeiten für schwerbehinderte Menschen sind während der Pandemie weggebrochen.“

### Handlungsbedarfe und Forderungen

- ▶ Der im Land Bremen in diesem Jahr zu verabschiedende Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK sollte die Inklusion von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als prominentes Ziel enthalten.
  - ▶ Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung verspricht eine Reihe von Initiativen: Verbesserungen bei der Umsetzung der Barrierefreiheit, eine Weiterentwicklung der einheitlichen Ansprechstellen und die Einführung einer vierten Stufe der Ausgleichsabgabe für Betriebe, die keine Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigen. Das Budget für Arbeit und das Budget für Ausbildung sollen weiter ausgebaut werden und das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM), auf das Beschäftigte einen Anspruch haben, die länger oder wiederholt erkrankt waren, soll gestärkt werden. Angebote der Werkstätten sollen noch stärker auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet werden. Das Land Bremen sollte sich auf Bundesebene dafür einsetzen, dass diese Vorhaben über die allgemeinen Ankündigungen im Koalitionsvertrag hinaus konkretisiert und zügig umgesetzt werden.
  - ▶ Ebenfalls im Koalitionsvertrag angekündigt wird die Fortsetzung des Beteiligungsvorhabens zur Entwicklung eines transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystems in den Werkstätten. Sondersysteme wie die Werkstätten entsprechen nicht dem Inklusionsverständnis der UN-BRK. Die Weiterentwicklung von Werkstattabteilungen zu Inklusionsbetrieben sollte im Land Bremen vorangetrieben werden, damit möglichst viele Beschäftigte möglichst zeitnah einen Arbeitnehmerstatus und eine Entlohnung mindestens auf Mindestlohniveau erhalten.
  - ▶ Übergänge aus den Werkstätten gelingen bisher kaum, daher ist es wichtig, die Beratungsangebote in Bremen in der Richtung auszubauen, dass der Einstieg in das Sondersystem Werkstatt so weit wie möglich vermieden werden kann. Anknüpfend an das inklusive Schulsystem sollten gerade für Jugendliche mit Schwerbehinderung auch inklusive Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.
  - ▶ Die stärkere Ausrichtung der Werkstätten auf einer Förderung von Übergängen auf den ersten Arbeitsmarkt ist auch mit neuen und höheren Anforderungen an die betreuenden Beschäftigten in den Werkstätten verbunden. Diese müssen einbezogen und angemessen qualifiziert werden. Nicht zuletzt müssen die Werkstätten auch mit ausreichend Personal ausgestattet sein, um ihrem komplexen Dreifachmandat von Rehabilitation, Inklusion und Wirtschaftlichkeit gerecht werden zu können.<sup>4</sup>
  - ▶ Da viele der Behinderungen erst im Verlauf des Lebens entstehen, sollte auch ein starker Fokus darauf liegen, den präventiven Arbeitsschutz besser durchzusetzen und Menschen nach Erkrankungen in den Betrieben zu halten. Um dies zu erreichen, ist nicht nur das BEM, sondern sind auch die Schwerbehindertenvertretungen in den Betrieben zu stärken.
- 

4 Vgl. Richter/Bendel (2017).

# Literatur

---

**Der Landesbehindertenbeauftragte des Landes Bremen**

**(2021):** Aus der Pandemie lernen: Wie können behinderte Menschen zukünftig besser gesellschaftlich teilhaben? <https://www.behindertenbeauftragter.bremen.de/oeffentlichkeit/tagungen-und-veranstaltungen/allgemeine-tagungen-und-veranstaltungen/veranstaltung-zur-auswertung-der-pandemie-34025> (Zugriff am 22.12.2021).

**Richter, Caroline/Bendel, Alexander (2017):** Das Tripel-

mandat von Werkstätten. Entgelte im Spannungsfeld von Rehabilitation – Inklusion – Wirtschaftlichkeit. In: Werkstatt: Dialog 33.5 (2017), S. 31–33.

**Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport**

**(2021).** Lebenslagen im Land Bremen. 3. Bericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen, September 2021, S. 144, <https://www.soziales.bremen.de/soziales/armuts-und-reichtumsberichte-70849> (Zugriff am 21.12.2021).

Dr. Kai Huter

# Öffentlicher Gesundheits- schutz im Fokus

## Werden Gesundheitsamt und Gewerbeaufsicht jetzt nachhaltig gestärkt?

### In aller Kürze:

Die Corona-Pandemie hat dem lange Zeit vernachlässigten öffentlichen Gesundheitsschutz, der auf kommunaler Ebene vor allem durch die Gesundheitsämter und die Gewerbeaufsicht gewährleistet wird, zu erhöhter Sichtbarkeit verholfen. Dies hat aber auch deren strukturelle Schwächen und die Folgen der jahrzehntelangen Sparpolitik ins Licht geholt. Sowohl im Bremer Gesundheitsamt als auch in der Gewerbeaufsicht ist seit Jahren Personal abgebaut worden. Aktuell wird der öffentliche Gesundheitsdienst durch den „Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“ befristet bis 2026 mit Bundesmitteln unterstützt, um mehr Personal einzustellen. Auch für die Gewerbeaufsicht wird aufgrund gesetzlicher Vorgaben zukünftig eine bessere Personalausstattung notwendig sein. Eine nachhaltige Aufwertung und Modernisierung beider Institutionen wird darüber hinaus unerlässlich sein, um den zukünftigen Aufgaben der Gesundheitssicherung und -versorgung gerecht werden zu können.

➔ Bei guter Gesundheitsversorgung denken die meisten Menschen an die medizinische Versorgung in Arztpraxen und Krankenhäusern. Diese stand mit steigenden Ausgaben und drohenden Versorgungsengpässen in den vergangenen Jahren kontinuierlich im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Das bundesdeutsche Gesundheitsversorgungssystem wurde seit der Nachkriegszeit mit Fokus auf diese individuelle Versorgung, die vor allem durch die Krankenkassen finanziert wird, auf- und ausgebaut. Der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) als „dritte Säule“ des Gesundheitswesens, der sich durch einen stärker bevölkerungsbezogenen Blick auf die gesundheitliche Versorgung und Sicherung gesunder Lebensverhältnisse auszeichnet, stand demgegenüber lange im Schatten.

Das an der Akutversorgung orientierte System aus niedergelassenen Ärzten, Ärztinnen und Kliniken wird allerdings den sich ändernden Anforderungen durch chronische Krankheiten sowie dem steigenden Anteil alter und pflegebedürftiger Patienten und Patientinnen häufig wenig gerecht – es ist vielfach zu schwach mit pflegerischen und sozialarbeiterischen Leistungen verknüpft.<sup>1</sup> Zudem bleibt gesundheitliche Ungleichheit ein drängendes Problem. Die Bedingungen, unter denen Menschen leben und arbeiten, haben einen starken Einfluss auf die Gesundheit. Der aktuelle Bericht der Landesregierung „Lebenslagen im Land Bremen“ zeigt zum Beispiel erhebliche Diskrepanzen in der Lebenserwartung zwischen Stadtteilen im Land Bremen in Abhängigkeit von der sozialen Lage auf.<sup>2</sup> Staatliche Institutionen, die aus einer stärker bevölkerungsbezogenen Perspektive die Aufgabe haben, Gesundheitsgefährdungen durch widrige Arbeits- und Lebensbedingungen zu verhindern – also insbesondere die Gesundheitsämter und die Gewerbeaufsicht – sind jedoch in den vergangenen Jahrzehnten erheblich zusammengespart worden.

1 Vgl. Rosenbrock/Gerlinger (2015).

2 Im Stadtteil Schwachhausen haben Männer eine um 7,2 Jahre, Frauen eine um 5,9 Jahre höhere durchschnittliche Lebenserwartung als in Gröpelingen, vgl. Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (2021).



### Mehr Aufmerksamkeit für Gesundheitsämter und Arbeitsschutz

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig die Gesundheitsämter für die Bewältigung solch krisenhafter Ereignisse sind. Dem Arbeitsschutz und der Gewerbeaufsicht – als kontrollierender Instanz – kommen ebenfalls große Bedeutung zu, zum Beispiel, um zu gewährleisten, dass der Infektionsschutz in den Betrieben tatsächlich umgesetzt und so Ansteckungen bei der Arbeit vermieden werden. Die Aufgaben von Gesundheitsamt und Gewerbeaufsicht sind vielfältig und gehen, wie die

Abbildungen 1 und 2 zeigen, weit über pandemie-relevante Aufgaben hinaus. Wie unter dem Brennglas wurden jedoch mit der Pandemie deren strukturelle Schwächen und die Folgen der jahrelangen Unterfinanzierung sichtbar.

Ein wachsendes Problembewusstsein zeigte sich zwar schon vor der Pandemie. Zum Ausdruck kam dies zum Beispiel in dem von der Gesundheitsministerkonferenz der Länder 2018 verabschiedeten „Leitbild für einen modernen Öffentlichen Gesundheitsdienst“. Auch der Rückgang der Kontrollen durch die Gewerbeaufsicht wird seit Jahren

kritisiert. Die fachlichen Anforderungen und Erwartungen sind in den vergangenen Jahren gestiegen. Dies ging jedoch nicht oder kaum mit einer besseren finanziellen Ausstattung der zuständigen Behörden einher. Die finanzielle Ausstattung des ÖGD vor Ort sowie der Gewerbeaufsicht liegt in der Verantwortlichkeit der Länder. Klammere öffentliche Haushalte, auch infolge der Schuldenbremse, haben dazu geführt, dass hier in den vergangenen Jahren massiv gespart wurde. Während sich die

Gesundheitsausgaben insgesamt in Deutschland von 1992 bis 2019 mehr als verdoppelt haben, sind die der öffentlichen Haushalte in den 1990er-Jahren drastisch reduziert worden. Seitdem gab es einen leichten Anstieg, doch selbst im Jahr 2019 wurde das Ausgabenniveau von 1992 noch nicht wieder erreicht. Der Anteil der Gesundheitsausgaben der öffentlichen Haushalte an den Gesundheitsausgaben insgesamt sank in dieser Zeit von 11,3 auf 4,3 Prozent.<sup>3</sup>

**Abbildung 1**  
**Zentrale Aufgaben des Gesundheitsamtes Bremen**

| Sozialmedizinischer Dienst für Erwachsene   | Sozialpädiatrische Abteilung  | Gesundheit und Umwelt  |
|---|---|--|
| <p><b>Amtsärztlicher Dienst</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ärztliche Gutachten</li> <li>▶ Einstellungsuntersuchungen</li> <li>▶ Heilpraktiker-Prüfungen</li> </ul>  | <p><b>Familienhebammen</b></p>  | <p><b>Infektionsepidemiologie/Hygiene</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aufgaben gemäß Infektionsschutzgesetz</li> <li>▶ Hygieneberatung und -überwachung</li> <li>▶ Orts- und Wohnungshygiene</li> <li>▶ reisemedizinische Beratung/ Gelbfieberimpfung</li> </ul>  |
| <p><b>Sexuell übertragbare Infektionen/AIDS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Beratung, Diagnostik, Prävention</li> </ul>  | <p><b>Kinder- und Jugendgesundheitsdienst</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Schuleingangsuntersuchungen</li> <li>▶ Erstuntersuchungen</li> <li>▶ Schulimpfwesen</li> </ul> |  |
| <p><b>Migration und Gesundheit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Erstuntersuchung, Impfungen, gesundheitliche Versorgung</li> <li>▶ humanitäre Sprechstunde</li> <li>▶ Mindeststandards der Wohn- und Lebensbedingungen in Unterkünften</li> </ul>           | <p><b>Umsetzung des Kindeswohlggesetzes für das Land Bremen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Früherkennung, Frühberatung und Prävention</li> </ul>                        | <p><b>Umwelthygiene</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Überwachung von Trinkwasser, Schwimmbädern, Badegewässern</li> <li>▶ Bewertung von Schadstoffen in Böden und Grundwasser</li> <li>▶ Klärung und Bewertung umwelt-hygienischer Fragestellungen in öffentlichen Einrichtungen</li> <li>▶ Stellungnahmen bei öffentlichen Vorhaben</li> <li>▶ Beratung zu gesundheits-schädigenden Einflüssen des Wohnumfelds</li> </ul> |
| <p><b>Pflege und Gesundheit älterer Menschen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gutachten zu Pflegebedürftigkeit und Pflegebedarf im Kontext SGB XII (Sozialhilfe)</li> </ul>   | <p><b>Kinder- und Jugendpsychiatrische Beratungsstelle (KIPSY)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Beratung, Diagnostik, Behandlung</li> </ul>                               |  |
| <p><b>Steuerungsstelle Drogenhilfe und Kommunale Selbsthilfeförderung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ fachliche Prüfung und Koordinierung von Eingliederungshilfen</li> <li>▶ Beratung und Begleitung von Einzelpersonen und Selbsthilfegruppen</li> </ul> | <p><b>Schulzahnärztlicher Dienst</b></p>  | <p><b>Kommunale Gesundheitsberichterstattung</b></p>   |
| <p><b>Steuerungsstelle Psychiatrie und Suchtkrankenhilfe</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Koordination von Verfahren (inkl. Begutachtung) und kommunalen Leistungen</li> <li>▶ Pflegeheimbegehungen</li> </ul>  | <p><b>Projekt: Gesundheitsfachkräfte an Schulen (GeFaS)</b></p>   |  |
| <p><b>Zahnärztlicher Dienst</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gutachten für Amt für Soziale Dienste</li> </ul>   |   |  |

Quellen: [www.gesundheitsamt.bremen.de](http://www.gesundheitsamt.bremen.de); Gesundheitsamt Bremen (2019)  
© **Arbeitnehmerkammer Bremen**

3 Quelle: Gesundheitsausgabenrechnung des Bundes, Statistisches Bundesamt 2021.

---

„Die fachlichen Anforderungen und Erwartungen sind in den vergangenen Jahren gestiegen. Dies ging jedoch nicht oder kaum mit einer besseren finanziellen Ausstattung der zuständigen Behörden einher.“

### **Angespannte Personalsituation im Bremer Gesundheitsamt**

In Bremen wurde im Kernbereich des Gesundheitsamtes allein von 2006 bis 2019 jede fünfte Stelle abgebaut, dies hatte zur Folge, dass „freiwillige“ Aufgaben gegenüber gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben sehr reduziert wurden. Erst mit dem Haushalt 2020/2021 wurde – kurz vor der Corona-Pandemie – wieder Personal aufgestockt. Dies ging jedoch auch mit neu zu erbringenden Leistungen im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes und Fallzahlsteigerungen bei den Schuleingangs- und Kita-Untersuchungen einher.<sup>4</sup> Zur Bewältigung der Pandemie wurde zusätzliches externes Personal eingesetzt (zum Beispiel zur Kontaktnachverfolgung und für mobile Abstrichteam). Außerdem wurde Personal im Umfang von 60 Vollzeitstellen in den Gesundheitsämtern Bremen und Bremerhaven von ihren eigentlichen Aufgabenfeldern abgezogen. Dies bedeutet aber auch, dass einer Vielzahl der Regelaufgaben in den vergangenen zwei Jahren nicht nachgekommen werden konnte.<sup>5</sup> Wie gut die Aufgaben der Pandemiebewältigung trotz dieser prekären Situation bewältigt werden konnten, ist bemerkenswert. Viele Beschäftigte arbeiten jetzt aber auch seit zwei Jahren jenseits ihrer Belastungsgrenze.

Mit dem „Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“, auf den sich Bund und Länder im September 2020 geeinigt haben, stellt der Bund bis 2026 vier Milliarden Euro bereit, um den ÖGD in den Ländern zu stärken. Ziel des Paktes ist die Schaffung von mindestens 5.000 neuen Stellen für den ÖGD in den Ländern bis Ende 2022 sowie die Digitalisierung und bessere Vernetzung der Gesundheitsämter. Für Bremen stehen aus diesem Pakt 30 Millionen Euro für den Personalaufwuchs zur Verfügung. Im Vorgriff auf die Mittel des Paktes wurden Ende 2020 bereits mehr als 40 Stellen neu geschaffen. Als weiteres Problem zeigt sich jedoch schon seit Jahren – in Bremen wie bundesweit – die Schwierigkeit, offene Stellen in den Gesundheitsämtern auch zu besetzen. Neben dem generellen Fachkräftemangel im Bereich der Gesundheitsberufe und einer seit Jahren rückläufigen Zahl von Ärzten und Ärztinnen mit der Facharztausbildung für den ÖGD, führt die schlechtere Vergütung im Vergleich zur ambulanten und stationären Versorgung dazu, dass Personal nicht einfach zu gewinnen ist. Darunter leiden auch die Arbeitsbedingungen für die verbliebenen Beschäftigten. Die Personalfuktuation im Gesundheitsamt war in den vergangenen Jahren hoch. Im September 2019 waren allein im Gesundheitsamt Bremen von 120 Stellen 20 nicht besetzt. Im März 2021 waren von 155 bewilligten Stellen 33 vakant. Das Gesundheitsamt Bremerhaven hatte im Sommer 2021 knapp 23 offene Stellen zu verzeichnen.<sup>6</sup>

Schon vor der Pandemie konnten im Gesundheitsamt aufgrund von Personalmangel nicht mehr alle Aufgaben erfüllt werden. So wurde zum Beispiel die routinemäßige Hygieneüberwachung medizinischer Einrichtungen mit Ausnahme der Krankenhäuser in den Jahren 2017 und 2018 eingestellt, Altenpflegeeinrichtungen wurden nur in sehr geringem Umfang proaktiv überprüft.<sup>7</sup>

---

4 Vgl. SGFV (2021b).

5 Vgl. SGFV (2021b).

6 Vgl. SGFV (2021b); Bremische Bürgerschaft (2021).

7 Vgl. Gesundheitsamt (2019), S. 29.

Die personelle Aufwertung der Gesundheitsämter, die der Pakt für den ÖGD ermöglicht, war daher lange überfällig. Wichtig wird sein, diesen Personalaufwuchs auch über 2026 nachhaltig zu finanzieren. Dabei sollte neben einer besseren Vorbereitung auf mögliche Krisensituationen der ÖGD als wichtiger Akteur zur Sicherung nachhaltiger Strukturen im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung langfristig gestärkt werden. Auch im Kontext des Aufbaus und der Koordinierung sektorenübergreifender, quartiersbezogener Versorgungsansätze könnten die Gesundheitsämter eine wichtige Funktion einnehmen, sofern sie personell entsprechend ausgestattet sind.

Bremen verfolgt hier mit den geplanten Gesundheitszentren in den Stadtteilen – zunächst dem Lokalen Integrierten Gesundheitszentrum für Alle (LIGA) in Gröpelingen – oder auch den Gesundheitsfachkräften in den Schulen gute erste Ansätze, die weiter ausgebaut und verstärkt werden sollten. Gerade bei den Bremer Maßnahmen zur Corona-Pandemie hat sich gezeigt, wie erfolgreich Strategien der öffentlichen Gesundheitspolitik sein können. Der Einsatz von Gesundheitsfachkräften in sozial benachteiligten Stadtteilen, in denen die Corona-Infektionen besonders hoch waren und die Impfbereitschaft später gering, hat wesentlich zum Erfolg der Bremer Pandemiebekämpfung und Impfkampagne beigetragen.

**Abbildung 2**  
**Arbeitsbereiche der Gewerbeaufsicht**

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p><b>Betrieblicher Arbeits- und Gesundheitsschutz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ generelle Kontrolle und Beratung zur Arbeitsschutzorganisation, zum Beispiel zur Arbeitsstättenverordnung, Gefährdungsbeurteilungen etc.</li> </ul> | <p><b>Technischer Arbeits- und Verbraucherschutz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Marktüberwachung und Produktsicherheit</li> <li>▶ gefährliche Stoffe (zum Beispiel Chemikalien, Gentechnik, Pyrotechnik, Medizinprodukte)</li> <li>▶ Energieeffizienz</li> </ul> | <p><b>Immissionsschutz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Genehmigung und Überwachung von Anlagen nach Bundes-Immissionsschutzgesetz</li> <li>▶ Überwachung nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen</li> <li>▶ Strahlenschutz, Licht, Lärm, Erschütterungen, Luftreinheit</li> </ul> |
| <p><b>Sozialer Arbeitsschutz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Arbeitszeitrecht</li> <li>▶ Mutterschutz</li> <li>▶ Jugendarbeitsschutz</li> </ul>  |  |  |
| <p><b>Besondere Beschäftigtengruppen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Baustellen</li> <li>▶ Heimarbeit</li> <li>▶ Fahrpersonalrecht</li> </ul>  | <p><b>Arbeitsmedizinische Aufgaben</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Begutachtung von Berufskrankheiten, Unfällen (erfolgt aktuell nicht, da die Stelle des/der Landesgewerbearztes/-ärztin nicht mehr besetzt ist)</li> </ul>                                      |  |
| <p><b>Arbeitsschutz in der Seeschifffahrt</b></p>   |  |  |

Quelle: SGFV/SKUMSW (2021)

© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

„Der Arbeitsschutz hat in vielen Betrieben einen neuen Stellenwert bekommen. Die Schwächen des Systems, insbesondere in der Durchsetzung und Kontrolle bestehender Regelungen wurden jedoch ebenfalls überdeutlich.“

### **Erfährt auch der Arbeitsschutz durch die Corona-Pandemie eine Aufwertung?**

Mit dem Pandemiebeginn im Jahr 2020 wurde die Frage, wie zunächst die gesellschaftliche Grundversorgung, mittelfristig aber auch die wirtschaftliche Aktivität aufrechterhalten werden kann, ohne die Beschäftigten zu gefährden und die Pandemie weiter anzufeuern, zu einer großen Herausforderung. Der Arbeitsschutz hat damit in vielen Betrieben – allerdings auch nicht überall – einen neuen Stellenwert bekommen. Die Schwächen des Systems, insbesondere in der Durchsetzung und Kontrolle bestehender Regelungen wurden jedoch ebenfalls überdeutlich. Auch in der Rechtsberatung der Arbeitnehmerkammer häuften sich im Jahr 2021 die Anfragen wegen mangelnden Arbeitsschutzes im Betrieb. Drastische Mängel in der Umsetzung des Arbeitsschutzes und verheerende Arbeitsbedingungen führten im Jahr 2020 zu erheblichen Infektionsausbrüchen in einigen Betrieben der Fleischindustrie. In Folge wurden mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz, das 2021 in Kraft getreten ist, einige rechtliche Verbesserungen durchgesetzt, die nun für alle gelten. Hierzu gehört die Einführung einer Mindestbesichtigungsquote von fünf Prozent der Betriebe eines Landes, die ab 2026 jährlich durch die zuständigen Landesbehörden zu überprüfen sind. Damit wurde auch auf die Kritik eines Evaluationsberichts hoher Aufsichtsbeamter der EU aus dem Jahr 2017 reagiert. Dieser hatte zwar gute gesetzliche Rahmenbedingungen des deutschen Arbeitsschutzes anerkannt, gleichzeitig aber eine unzureichende Kontrolle und Überwachung kritisiert. Bemängelt wurde neben den unzureichenden personellen Ressourcen in den Aufsichtsbehörden auch, dass das Selbstverständnis der Behörden zu sehr auf Beratung und zu wenig auf Überwachung und Kontrolle ausgerichtet sei. Anordnungen oder Sanktionen würden selbst bei schwerwiegenden oder wiederholten Verstößen zu selten genutzt.<sup>8</sup>

Mit der Einführung der Mindestbesichtigungsquote soll der in den vergangenen Jahren kontinuierlich sinkenden Zahl der Kontrollbesuche Einhalt geboten werden. Da allerdings bei einer Quote von fünf Prozent jeder Betrieb nach wie vor im Durchschnitt nur alle 20 Jahre mit einem Besuch der Gewerbeaufsicht zu rechnen hat, erscheint das Ziel – vor dem Hintergrund, wie lückenhaft der Arbeitsschutz in deutschen Betrieben zu großen Teilen umgesetzt wird – nicht sehr ambitioniert. Die Dachevaluation im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) hatte gezeigt, dass die qualitative Umsetzung der Arbeitsschutzorganisation in der zweiten GDA-Periode (2015 bis 2018) nur in 47 Prozent der besichtigten Betriebe als geeignet bewertet wurde. Besonders großer Nachholbedarf besteht bei kleineren Betrieben, Betrieben der Dienstleistungsbranchen und Betrieben ohne Beschäftigtenvertretung.<sup>9</sup>

---

8 Vgl. SLIC (2019).

9 Vgl. BMAS (2021).



## Wann kommt die Gewerbeaufsicht?

Die Gewerbeaufsicht hat die Aufgabe, den Arbeitsschutz im Betrieb zu überwachen und dazu zu beraten. Ein wichtiger Teil der Arbeit sind Betriebsbegehungen vor Ort. Dies kann angekündigt oder auch unangekündigt als Überraschungsbesuch erfolgen.

Eigeninitiativ kann es sein, dass punktuell die Umsetzung des Arbeitsschutzes, zum Beispiel bei Werkzeugen und Maschinen, dem Umgang mit gefährlichen Stoffen, der Ergonomie von Arbeitsplätzen, persönlicher Schutzausrüstung oder Unterweisungsnachweisen überprüft werden. Der Schutz vor Muskel-Skelett-Erkrankungen, psychischen Belastungen und der sichere Umgang mit krebserregenden Gefahrstoffen standen als Teil der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) hier in den vergangenen Jahren besonders im Fokus.

Es gehört aber auch zu den Aufgaben der Gewerbeaufsicht, die Umsetzung des Arbeitszeitgesetzes – insbesondere die Einhaltung von Pausen und Ruhezeiten –, den Mutterschutz sowie den Kinder- und Jugendarbeitsschutz zu kontrollieren.

In den vergangenen zwei Jahren zielten die Betriebsbegehungen besonders häufig auf die Kontrolle der Corona-Schutzmaßnahmen – vor allem im Einzelhandel und der Gastronomie. Auch die Überwachung von Baustellen steht auf der Agenda der Gewerbeaufsicht – genauso die Kontrolle der Lenk- und Ruhezeiten von Fahrpersonal, also zum Beispiel von Lkw- und Busfahrern und -fahrerinnen.

Die Gewerbeaufsicht kommt auch, wenn Hinweise oder Beschwerden zur mangelhaften Umsetzung des

Arbeitsschutzes oder auch des Immissionsschutzes (zum Beispiel Lärm) eingehen. Besonders schwere oder gehäufte Unfälle und Berufskrankheiten können ebenfalls ein Anlass sein, den Ursachen in den Betrieben näher nachzugehen.

In den vergangenen Jahren hat die Gewerbeaufsicht etwa die Hälfte der Betriebe aus eigener Initiative und die Hälfte der Betriebe aufgrund eines spezifischen Anlasses besucht. Im Jahr 2020 war der Anteil eigeninitiativ besuchter Betriebe höher, dies lag vor allem an den vielen Kontrollen von Corona-Schutzmaßnahmen.

Besonders gründliche und systematische Überprüfungen der gesamten Arbeitsschutzorganisationen, die sogenannten Systemkontrollen, wurden in den vergangenen Jahren bei etwa 160 bis 200 Betrieben pro Jahr durchgeführt. Im Jahr 2020 waren das nach Auskunft der Gewerbeaufsicht 0,6 Prozent der Betriebe im Land. Dies waren weniger als im Jahr zuvor, denn jenseits der Kontrollen zu den Corona-Schutzmaßnahmen wurden in Zeiten hoher Infektionszahlen die Kontrollen in den Betrieben eingeschränkt. In irgendeiner Form von der Gewerbeaufsicht besucht, wurde im Jahr 2020 etwa jeder zwanzigste Betrieb in Bremen.

Der erste Ansprechpartner für Beschäftigte, die den Arbeitsschutz im Betrieb nicht ausreichend gesichert sehen, ist der Betriebs- beziehungsweise Personalrat oder auch die Betriebsärztin/der Betriebsarzt. Betriebsräte und Beschäftigte können sich aber auch direkt an die Gewerbeaufsicht wenden, um auf Verstöße gegen den Arbeitsschutz aufmerksam zu machen.

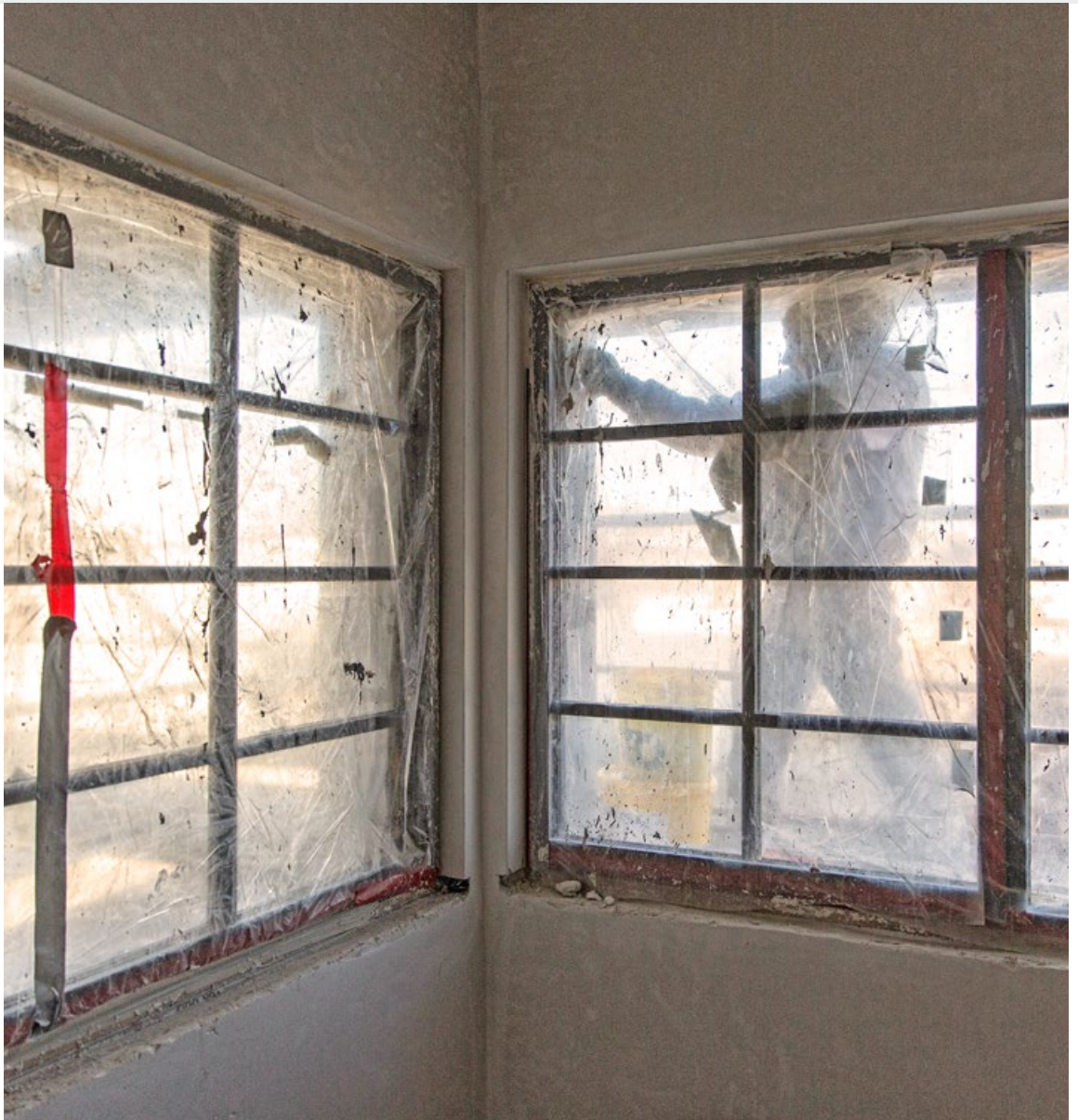
## Personalsituation in der Bremer Gewerbeaufsicht

Die Gewerbeaufsicht hat eine Vielzahl von Aufgaben (vgl. *Abbildung 2*). Neben dem betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz ist sie auch für den technischen Verbraucherschutz, gefährliche Stoffe und Strahlung sowie für den Immissionsschutz zuständig. Sie überwacht also hinsichtlich einer Reihe potenziell gefährdender Stoffe und Umweltgefährdungen, damit gesundheitliche Belastungen vermieden werden. Die Zunahme von Aufgaben und Auflagen im Arbeitsschutz sollte also auch nicht zulasten der Überwachungstätigkeit in anderen Bereichen gehen.

Das Personal in der Bremer Gewerbeaufsicht ist in den vergangenen Jahren erheblich reduziert worden. Insgesamt waren hier im Jahr 2000 etwa 80 Vollzeitstellen besetzt, im Juni 2020 waren es nur noch knapp 56. Während im Jahr 2000 noch 53 Stellen mit Aufsichtsbeamten besetzt waren, erreichte deren Zahl 2019 mit 24,6 einen Tiefstand. 2020 wurde die Zahl etwas aufgestockt und lag so bei 27. Zuständig für den Arbeitsschutz im engeren Sinne sind davon 15,5 Stellen.<sup>10</sup>

Der Umfang der zu bewältigenden Aufgaben wurde gleichzeitig größer. Die Zahl der Beschäftigten im Land Bremen, das heißt die Zahl derer, deren Schutz gewährleistet werden soll, ist allein in den

<sup>10</sup> Vgl. SAFGJ (2000); SGFV/SKUMSW (2021).



vergangenen zehn Jahren um fast 20 Prozent gestiegen. Dadurch, dass prekäre Arbeitsbedingungen zunehmen – befristete Arbeitsverhältnisse, Teilzeit oder Minijobs, Leiharbeit und Einbindung externer Dienstleister durch Outsourcing – und dadurch, dass die Arbeit immer mobiler wird, wird auch die Aufgabe der Kontrolle komplexer. Aufgaben in anderen Bereichen der Gewerbeaufsicht sind ebenfalls gewachsen, so zum Beispiel 2021 im Strahlenschutz und der Marktüberwachung, ohne dass insgesamt Personal aufgestockt wurde. Zur Bewältigung der zusätzlichen Kontrollaufgaben durch die Corona-Pandemie wurden drei Personen für den Außendienst neu eingestellt, die jedoch aufgrund ihrer Qualifikation zukünftig nicht als vollwertige Aufsichtsbeamte eingesetzt werden können. Insgesamt stand die Hygieneüberwachung in den vergangenen zwei Jahren sehr im Fokus, umfassende Systemkontrollen wurden demgegenüber zurückgestellt.

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) empfiehlt in der auch von Deutschland ratifizierte Konvention Nr. 81 ein Verhältnis von einer Aufsichtsperson je 10.000 Beschäftigten. Ausgehend von den 15,5 Aufsichtspersonen in Bremen im Jahr 2020, standen einer Aufsichtsperson jeweils 21.700 Beschäftigte gegenüber. Um die von der ILO empfohlene Quote zu erreichen, wäre also ein erheblicher Personalaufwuchs notwendig.

## Eine nachhaltige Stärkung von ÖGD und Gewerbeaufsicht muss gesichert werden

- ▶ Das Gesundheitsamt und die Gewerbeaufsicht erfüllen wichtige Funktionen, um die Gesundheit der Bevölkerung sicherzustellen. Viele ihrer Aufgaben haben eine präventive Funktion, insofern können sie einen wichtigen Beitrag leisten, um Krankheiten zu vermeiden und damit auch die Systeme der gesundheitlichen Akutversorgung zu entlasten. Durch eine Stärkung präventiv wirkender Strukturen in den Quartieren und die Gewährleistung eines wirksamen Arbeitsschutzes insbesondere dort, wo besonders prekäre Beschäftigungsbedingungen vorliegen, können sie einen wichtigen Beitrag leisten, sozial bedingten gesundheitlichen Ungleichheiten entgegenzuwirken. Eine personelle Stärkung von öffentlichem Gesundheitsdienst und der Gewerbeaufsicht auch über die Pandemie hinaus ist daher notwendig. Es muss sichergestellt werden, dass die jetzt durch den Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst finanzierten Stellen auch langfristig in den Gesundheitsämtern zur Verfügung stehen.
  - ▶ Die Nachhaltigkeit der Stärkung des ÖGD hängt sehr davon ab, dass auch entsprechendes Personal zur Verfügung steht. Der ÖGD braucht dringend Ärzte und Ärztinnen, lebt aber auch von einem multiprofessionellen Personalmix. Die Universität Bremen hat mit dem Institut für Public Health und Pflegeforschung eines der bundesweit größten Forschungsinstitute in diesem Bereich, die hier gebündelte und ausgebildete Fachkompetenz könnte als Standortvorteil durch engere Kooperationen zwischen Universität und ÖGD noch stärker genutzt werden. Aktuell konkurrieren die Gesundheitsämter mit Zulagen um das knappe Fachpersonal. Die Einführung eines arztpezifischen Tarifvertrags für den ÖGD, analog zu entsprechenden Tarifverträgen für Ärzte an Universitätskliniken und kommunalen Krankenhäusern, steht zum Beispiel als ein Vorschlag seit Längerem im Raum, um die Gesundheitsämter auch als attraktive Arbeitgeber besser aufzustellen.
  - ▶ Die Gewerbeaufsicht sollte über die bis 2026 zu erreichenden Quoten hinaus, personell so ausgestattet werden, dass das von der ILO geforderte Verhältnis von einer Aufsichtsperson zu zehntausend Beschäftigten erreicht wird, ohne dass die anderen Tätigkeitsbereiche der Gewerbeaufsicht dafür vernachlässigt werden müssen. Die Gewerbeaufsicht sollte beratend tätig sein, sie muss aber vor allem ihrem Überwachungsauftrag gerecht werden. Beim Aufdecken von Verstößen müssen auch Sanktionen verhängt werden, damit die Kontrollen ernst genommen werden.
  - ▶ Auf Bundesebene sollte das Arbeitsschutzgesetz um eine Verpflichtung der Arbeitgeber zu einer jährlichen elektronischen Selbstauskunft über den Stand des Arbeitsschutzes im Betrieb erweitert werden. Dies könnten die Qualität und Reichweite der staatlichen Kontrollen verbessern, indem eine noch zielgerichtetere Auswahl von Betrieben ermöglicht würde, die hier besondere Schwächen aufzeigen.
  - ▶ Mit der Ausweitung des Homeoffice greifen die aktuellen Besichtigungsstrategien der Gewerbeaufsicht zu kurz. Die angekündigte gesetzliche Regelung zum Homeoffice als Form der mobilen Arbeit muss auch arbeitsschutzrechtliche Regelungen enthalten. Für die Gewerbeaufsicht werden Überwachungskonzepte für die Arbeit außerhalb von Betriebsstätten zu entwickeln sein, die Beschäftigte und die betriebliche Mitbestimmung stärker einbinden, um sicherzustellen, dass auch diese Beschäftigten in die Arbeitsschutzorganisation der Betriebe einbezogen werden.
-

# Literatur

---

## **BMAS [=Bundesministerium für Arbeit und Soziales]**

**(2021):** Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Berichtsjahr 2020, Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und über das Unfall- und Berufskrankheitsgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2020, Berlin 14. 12.2021 [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsschutz/suga-bericht-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsschutz/suga-bericht-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

## **Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft (2021):**

Drucksache 20/479. Mitteilung des Senats. Personalsituation im Gesundheitsamt Bremen – Besserung in Sicht? Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 20 Juli 2021.

## **Fergen, Andrea/Tiedemann, Moriz-Boje (2022):**

Betriebliche und staatliche Arbeitsschutzpolitik nach der Pandemie: Erneuerung einleiten. In: Schmitz/Urban (Hrsg.): Arbeitspolitik nach Corona. Probleme – Konflikte – Perspektiven, Frankfurt/Main 2022.

## **Gesundheitsamt Bremen (2019):**

Bericht des Gesundheitsamtes Bremen 2017/2018, Bremen, September 2019, [https://www.gesundheitsamt.bremen.de/sixcms/media.php/13/1\\_GAB\\_Jahresbericht\\_2017-2018.pdf](https://www.gesundheitsamt.bremen.de/sixcms/media.php/13/1_GAB_Jahresbericht_2017-2018.pdf).

## **Rosenbrock, Rolf/Gerlinger, Thomas (2015):**

Gesundheitspolitik. In: Thielscher, C. (Hrsg.): Medizinökonomie, Wiesbaden 2015, S. 159–224.

## **SAFGJS [=Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit,**

**Jugend und Soziales] (2000):** Jahresbericht 2000 der Gewerbeaufsicht der Freien Hansestadt Bremen, Bremen. <https://www.gesundheit.bremen.de/sixcms/media.php/13/Jahresbericht2000.36049.pdf>.

## **Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport**

**(2021):** Lebenslagen im Land Bremen. 3. Bericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen, September 2021, S. 144, <https://www.soziales.bremen.de/soziales/armuts-und-reichtumsberichte-70849>.

## **SLIC [=Senior Labour Inspector's Committee] (2019):**

Abschlussbericht. SLIC-Revision 2017 des staatlichen Arbeitsschutzsystems der Bundesrepublik Deutschland (deutsche Übersetzung), Geschäftsstelle des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik, c/o Hessisches Ministerium für Arbeit und Soziales Abteilung III Arbeit (Hg.), Wiesbaden. [https://lasi-info.com/fileadmin/lasi/downloads/SLIC-Report\\_2017\\_DE\\_Druckvorlage\\_komplett\\_final\\_19-06-2019\\_8\\_.pdf](https://lasi-info.com/fileadmin/lasi/downloads/SLIC-Report_2017_DE_Druckvorlage_komplett_final_19-06-2019_8_.pdf).

## **SGFV/SKUMSW [=Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz/Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau] (2021):**

Jahresbericht 2019/2020. Gewerbeaufsicht des Landes Bremen, Juli 2021, <https://www.gesundheit.bremen.de/sixcms/media.php/13/Jahresbericht%20GAA%202019%202020%20-%20pdf-Version.pdf>.

## **SGFV [=Senatorin für Gesundheit Frauen und Ver-**

**braucherschutz] (2021a):** Bericht der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der SPD und DIE LINKE: den Öffentlichen Gesundheitsdienst nachhaltig stärken (Drucksache 20/735), Vorlage 20/4815, Bremen, 3.11.2021.

## **SGFV [=Senatorin für Gesundheit Frauen und Ver-**

**braucherschutz] (2021b):** Berichtsbitte der CDU zur Personalsituation in den Gesundheitsämtern der Stadtgemeinde Bremen sowie des Magistrats Bremerhaven, Beschlussvorlage Ausschüsse/Deputationen, VL 20/4560.

Dr. Magnus Brosig

# Die „Ampel“ und die Rente

## Reformsignale, aber noch kein großer Wurf

### In aller Kürze:

Einschnitte in das Rentensystem, Arbeitslosigkeit und niedrige Löhne haben gerade im Land Bremen tiefe Spuren in der Altersvorsorge von Beschäftigten hinterlassen. Die Herausforderungen sind groß und wurden trotz kleinerer Verbesserungen in den vergangenen Jahren bislang nicht ausreichend bearbeitet. Auch die neue „Ampel“-Koalition plant nun keinen großen Wurf, aber durchaus Schritte in die richtige Richtung. Dazu zählen insbesondere eine dauerhafte Rentenniveaugarantie, eine Absage an immer weiter erhöhte Altersgrenzen und effizientere Lösungen bei der kapitalgedeckten Vorsorge. Alterssicherung in Deutschland wird damit mutmaßlich stabiler, aber für anhaltend wirklich gute Renten bedarf es noch deutlich weitergehender Schritte nach dem Vorbild Österreichs.

### ➔ **Geschwächte Alterssicherung, gerade auch in Bremen**

Bislang zog der „Corona-Sturm“ weitgehend an der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) vorbei. Dank vielfältiger Maßnahmen für den Erhalt von Arbeitsplätzen – zum Beispiel Kurzarbeitergeld – blieb das Beitragsaufkommen auch in der Wirtschaftskrise stabil. Außerdem fallen Einbußen bei den Rentenanwartschaften für zeitweilig Arbeitslose oder Kurzarbeitende in der Regel sehr moderat aus. Ist bei der Alterssicherung also alles in bester Ordnung?

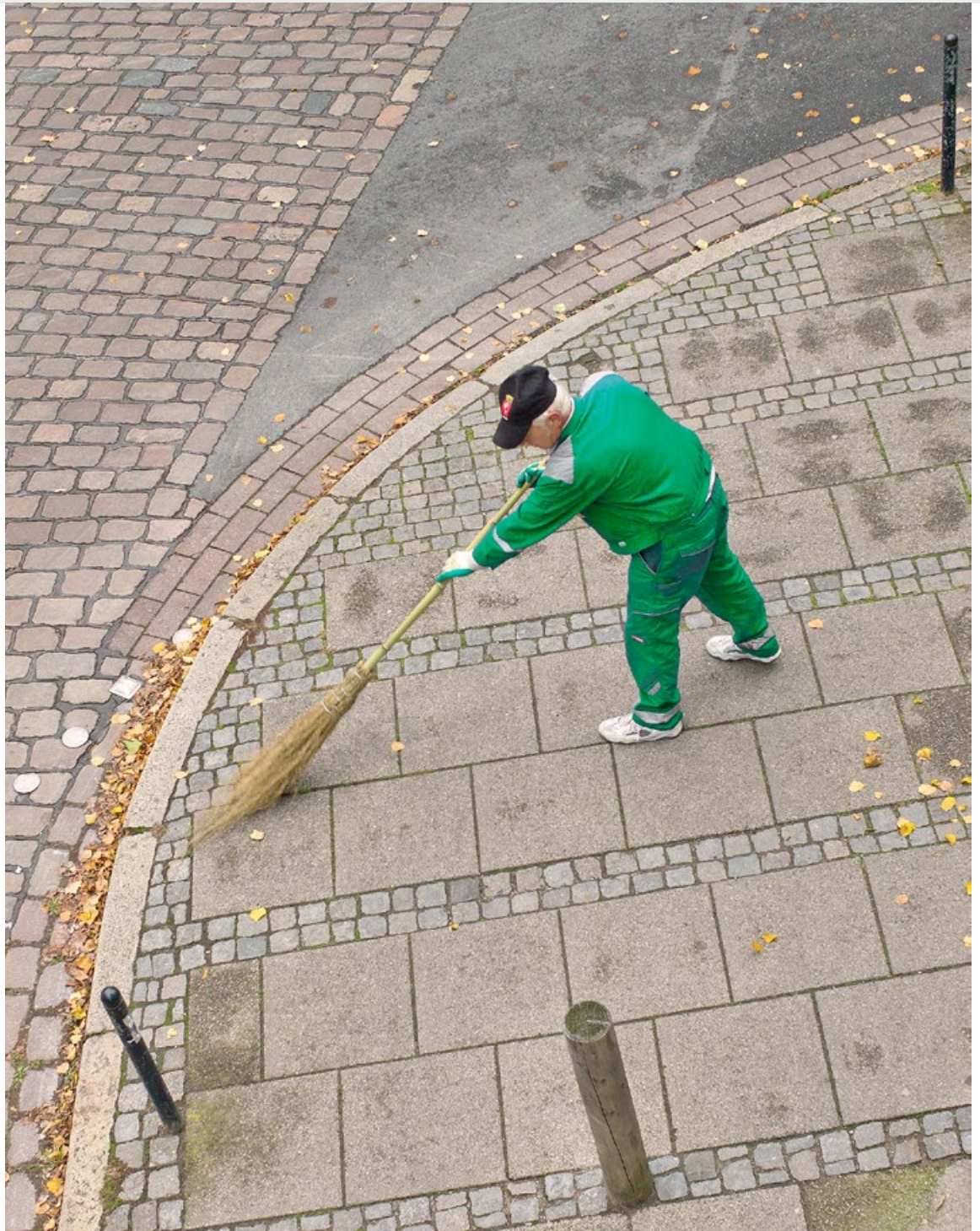
Keineswegs: Dass dort kein akuter „Krisenstress“ herrscht, darf nicht über erhebliche strukturelle Probleme hinwegtäuschen. Sie liegen nicht nur darin begründet, dass sich oft jahr(zehnt)elange Arbeitslosigkeit und Niedriglohnbeschäftigung

in den Versicherungsverläufen niedergeschlagen haben. Und sie beschränken sich auch nicht auf den verschärften demografischen Wandel, zumal dieser auch in den kommenden Jahren sehr wohl handhabbar sein wird und gute Renten nach wie vor möglich sind.

Tatsächlich wurden Defizite vor allem in den 2000er-Jahren wesentlich hausgemacht. Um Kosten zu senken, schickte der Gesetzgeber damals das Rentenniveau auf Sinkflug, reduzierte also die Fähigkeit der Versicherung zum Lohnersatz. Außerdem schwächte er den sozialen Ausgleich und hob Altersgrenzen an. Gesetzliche Renten sind seitdem schwieriger erreichbar, sichern den erarbeiteten Lebensstandard immer schlechter ab und bewahren Menschen mit problematischer Erwerbshistorie nicht mehr so zuverlässig vor Altersarmut.

Zweifelloso gab es nach diesen Einschnitten auch wieder merkliche Verbesserungen – etwa bei Erwerbsminderung, Kindererziehung („Mütterrente“) und langjährigem Niedriglohn (Grundrente). Die wesentlichen Fehlentwicklungen wurden bislang aber gerade nicht korrigiert:

Erstens hat die letzte „GroKo“ den weiteren Rückgang des Rentenniveaus nur übergangsweise und in einem Zeitraum untersagt, in dem ohnehin kein Absacken zu erwarten war. Die sogenannte Haltelinie wurde darüber hinaus lediglich bei 48 Prozent gezogen, also weit unterhalb des jahrzehntelang bewährten, da weitgehend staturerhaltenden Niveaus von etwa 53 Prozent.



Zweitens hält man bislang am sogenannten Mehrsäulensystem fest, in dem Lücken in der gesetzlichen Rente vor allem durch individuell angeschobene Zusatzvorsorge (ehrlicher wäre: Ersatzvorsorge) privat oder über den Betrieb geschlossen werden sollen. Dass eine solche Struktur trotz staatlicher Förderung oft unattraktive Produkte nach sich zieht, lag und liegt auf der Hand. Ebenso war absehbar, dass gerade Problemgruppen des Arbeitsmarktes wegen fehlender Mittel und schwieriger Zugänge oft keinen angemessenen Lückenschluss erreichen. Immer wieder zeigen auch empirische Untersuchungen, dass das bisherige

Modell tatsächlich gescheitert ist: Die Riester-Rente ist dem Anspruch nicht gerecht geworden, praktisch allen Beschäftigten eine attraktive Zusatzsicherung zu verschaffen,<sup>1</sup> und betriebliche Vorsorge konzentriert sich nach wie vor auf obere Einkommen.

---

1 Siehe beispielsweise Geyer/Grabka/Haan (2021).

Drittens fehlen bislang Schritte in Richtung einer international längst üblichen Erwerbstätigenversicherung unter Einschluss aller Selbstständigen und Beamten, die die Rente für alle nachhaltig krisenresistenter machen würde. Das deutsche Alterssicherungssystem ist noch immer „zersplittert“ und die meisten Selbstständigen werden bis dato gar nicht zur Vorsorge verpflichtet – mit entsprechend erhöhtem Risiko der Altersarmut.

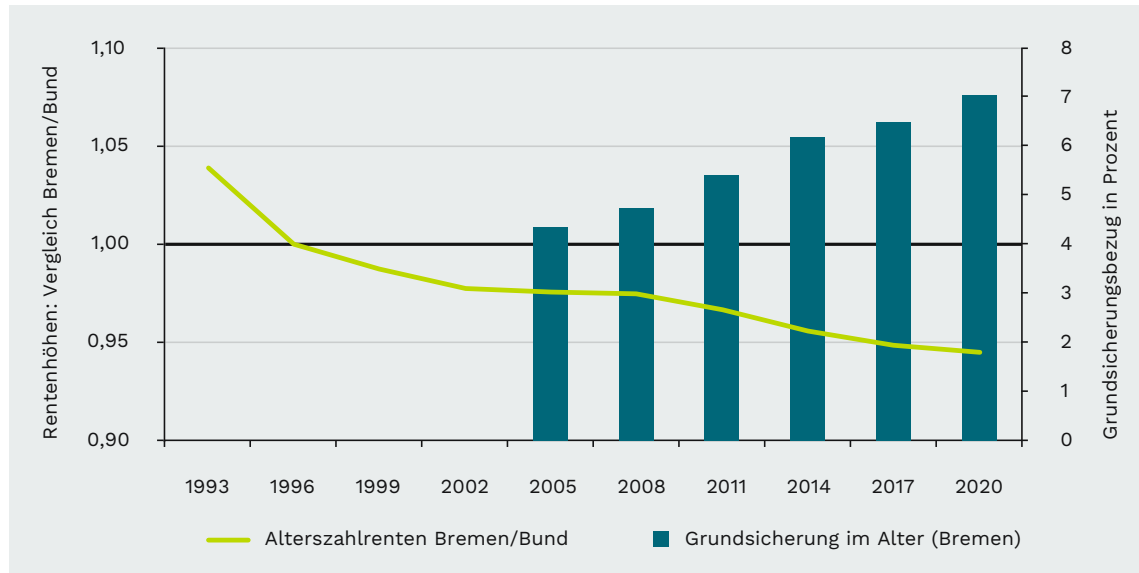
Viertens bestehen auch noch große Lücken beim Sozialausgleich: Langzeitarbeitslose sind praktisch gar nicht mehr rentenrechtlich abgesichert, durch die nahende „Rente mit 67“ sind Maßnahmen für gelingende Übergänge von guter Arbeit in gute Renten besonders dringlich,<sup>2</sup> und bereits Erwerbsgeminderte gingen bei den Verbesserungen der vergangenen Jahre stets leer aus.

Betrachtet man konkrete Zahlen, so wurde die gerade auf Länderebene lückenhafte Datenlage zur Altersvorsorge und -sicherung auch 2021 nicht wesentlich verbessert. Mit Blick auf Bremer Renten kommt hinzu, dass in Statistiken das Wohnortprinzip angewandt wird und nicht der Ort der Beschäftigung ausschlaggebend ist. Ehemalige Einpendlerinnen und Einpendler werden damit gerade nicht erfasst, Auspendlerinnen und Auspendler – die nicht Mitglied der Arbeitnehmerkammer waren – aber sehr wohl.

Insgesamt zeigen die verfügbaren Werte für Bremen und Bremerhaven eine nochmals schwierigere Lage als im Bundesschnitt. Im Zwei-Städte-Land machen sich die über viele Jahre schwierige Arbeitsmarktlage und der verbreitete „Export“ guter Löhne durch Einpendlerinnen und Einpendler mittlerweile deutlich bemerkbar: War man noch Anfang der 1990er-Jahre ein „Vorreiter“ in puncto Rentenhöhe, so sind die vor Ort ausgezahlten Beträge mittlerweile klar unterdurchschnittlich (siehe Abbildung).

**Abbildung:**

**Kritische Tendenzen: Bremens „Rentenposition“ verschlechtert sich, der Sozialhilfebezug steigt**  
 Altersrentenzahlbeträge in Bremen/im Bund | Bezug von Grundsicherung im Alter in Bremen (seit 2005)



Quellen: DRV Bund (2018/2021): Rentenversicherung in Zeitreihen, S. 180/170 / Steffen, Johannes (2021): Grundsicherungsbezug (SGB XII) nach Ländern  
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

2 Zu beiden Problemkomplexen hat die Arbeitnehmerkammer zuletzt Lösungsvorschläge unterbreitet – siehe dazu überblicksartig Brosig (2021).

Zwar sollte nicht unmittelbar von der Höhe einer gesetzlichen Rente auf die tatsächliche Finanzlage geschlossen werden: Gerade Kleinstrenten von wenigen Hundert Euro werden in der Regel von Pensionen oder anderen Einkommensarten ergänzt und ziehen dann keine Altersarmut nach sich. Im Land Bremen weist die Entwicklung bei den Zahlrenten aber tatsächlich auf ein deutliches Problem hin. Die Armutsrisikoquote von Menschen im Rentenalter erreicht hier mit mittlerweile 21,6 Prozent den mit Abstand höchsten Wert aller Länder, während der Bundesschnitt bei „nur“ 16,4 Prozent liegt. Und beim Bezug der Grundsicherung im Alter, die deutschlandweit gut drei Prozent aller Seniorinnen und Senioren erhalten, rangierte Bremen im Jahr 2020 mit nun sieben Prozent (siehe Abbildung) auf Platz zwei. Unter 66-Jährigen – also in der Regel „Neuzugängen“ in die Rente – muss heute sogar schon jede/jeder neunte Bremerin und Bremer auf diese Sozialhilfeleistung zurückgreifen. Die Dunkelziffer dürfte noch erheblich höher sein.

Dass sich dieses Bild für zukünftige Rentnerinnen und Rentner maßgeblich wandeln wird, steht nicht zu vermuten: Nach wie vor erwerben viele Menschen etwa wegen schlecht entlohnter Beschäftigung, Minijobs, Arbeitslosigkeit, Sorgearbeit oder prekärer Selbstständigkeit nur geringe oder gar keine Ansprüche auf gesetzliche Rente. Daran dürften auch Zuschläge durch die neue Grundrente nichts Wesentliches ändern, denn nur nach jahrzehntelanger Beschäftigung in einem eng umrissenen Niedriglohnbereich können sie einen echten Unterschied machen. Eine kürzlich veröffentlichte Studie kam darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass in den beiden Städten etwas seltener als im deutschen Durchschnitt betrieblich vorgesorgt und deutlich

seltener „geriestert“ wird.<sup>3</sup> Auch wenn die Wohneigentumsquote recht hoch ist, bestehen vor Ort also Defizite bei der Alterssicherung, die noch einmal über die deutschlandweite Problematik hinausgehen.

Umso drängender ist der Handlungsbedarf für eine durch attraktive Vorsorgeangebote ergänzte, nachhaltig starke und solidarische gesetzliche Rente. Trotz deutlicher Absichtserklärungen hat die vorherige Bundesregierung leider keine grundsätzlichen Reformen mehr eingeleitet: Weder machte sie sich Anregungen aus dem Anfang 2020 vorgelegten Bericht der Rentenkommission zu eigen, noch schuf sie eine Vorsorgepflicht für bislang ungesicherte Selbstständige. Zuletzt unterblieben auch Verbesserungen bei der Zusatzvorsorge. Ist ein Befreiungsschlag unter der „Ampel“ realistischer geworden?

### **Koalitionsvereinbarungen: eine leicht positive Tendenz**

SPD, Grüne und FDP haben sich auf eine recht umfangreiche und hier nur in Auszügen darstellbare Vorhabenliste verständigt. Ihr Schwerpunkt liegt auf dem Leistungsniveau der Rentenversicherung und Ansätzen zur stärkeren Kapitaldeckung. Fragen des Altersübergangs vom Erwerbsleben in die Rente und der Versichertenkreis spielen hingegen nur am Rande eine Rolle.

Der für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wohl wichtigste Punkt: Das Rentenniveau soll nun nicht nur bis zum Jahr 2025, sondern dauerhaft mindestens bei 48 Prozent liegen – und zwar unter Herausrechnung jüngster Statistikverzerrungen. Der entsprechend bereinigte Wert beträgt aktuell 48,3 Prozent und würde in der laufenden Legislaturperiode wohl ohnehin nicht unter 48 Prozent fallen. Kurzfristig ist der Vorteil der Haltelinie also noch immer überschaubar. Mittel- bis langfristig wird er allerdings deutlich: Sobald diese Schranke erreicht ist, werden die Kürzungsfaktoren bei der Rentenanpassung praktisch wirkungslos und die Renten steigen wieder wie zuvor die Löhne. Teilhabe der Rentnerinnen und Rentner würde nicht mehr schrittweise abgebaut, sondern endlich wieder verstetigt – wenn auch auf etwas geringerem Niveau als früher.

---

„War man noch Anfang der 1990er-Jahre ein ‚Vorreiter‘ in puncto Rentenhöhe, so sind die vor Ort ausgezahlten Beträge mittlerweile klar unterdurchschnittlich.“

---

3 Siehe Union Investment (2021).



Die Arbeitnehmerkammer begrüßt die geplante Stabilisierung, auch wenn für weitgehende Lebensstandardsicherung nach wie vor ein Rentenniveau von mindestens 50 Prozent notwendig wäre. Jenseits des unmittelbaren Mehrwerts für alle Versicherten – auch aktuell Beschäftigte könnten schließlich auf eine verlässlichere Rente bauen – würde mit der Garantie übrigens auch ein wichtiges politisches Signal gesendet: Niveauabsenkungen „auf Autopilot“ wären Geschichte. Wer fortan wieder einschneiden wollte, müsste dies aktiv tun und sich vor den Wählerinnen und Wählern rechtfertigen, statt diese hochpolitische Frage auf einen Mechanismus abschieben zu können.

Positiv ist auch, dass die „Ampel“ ausdrücklich auf weitere Anhebungen der Regelaltersgrenze über 67 Jahre hinaus – dieser Wert wird für ab 1964 Geborene gelten – verzichtet. Zwar stimmt es, dass höhere Eintrittsalter die Rentenfinanzierung gerade in Zeiten demografischer Umbrüche erleichtern. Schon die „Rente mit 67“ geht allerdings an der Lebensrealität vieler Menschen in belastenden Berufen und/oder mit gesundheitlichen Einschränkungen vorbei: Sie erreichen diese Schwelle entweder gar nicht oder nur unter größten Schwierigkeiten und können danach auch nur wenige Jahre in Rente erwarten.<sup>4</sup> Leider hat es die Politik bislang versäumt, pauschale Anhebungen durch umfassende Prävention und spezielle Brücken in den Ruhestand tragbar zu machen. Stattdessen wurden die Beschäftigten mit der Bewältigung des Altersübergangs weitgehend alleingelassen.

So positiv ein dauerhaft stabiles Rentenniveau und der Verzicht auf nochmals erhöhte Altersgrenzen sind, bleibt auch klar: Ordentliche und erreichbare GRV-Leistungen erfordern vor allem in demografisch angespannten Zeiten einige Mittel. Diese Finanzierung ist zwar nicht trivial, aber sehr wohl möglich, wie Studien und Beispiele anderer Staaten – insbesondere Österreich – immer wieder zeigen. Dazu muss vor allem umfangreiche Erwerbsbeteiligung mit guten Löhnen gesichert und eine Erwerbstätigenversicherung „mit allen für alle“ geschaffen werden. Und wo nötig, sind die im bewährten und zukunftsfesten Umlageverfahren erhobenen Beiträge verlässlich und moderat anzuheben, damit der Sozialstaat seinen Aufgaben nachhaltig gerecht werden kann.

---

## „Die Armutsrisikoquote von Menschen im Rentenalter erreicht in Bremen den mit Abstand höchsten Wert aller Länder.“

Tatsächlich verweist der Koalitionsvertrag durchaus darauf, dass eine breite Beitragsbasis notwendig ist und dafür etwa die Erwerbsbeteiligung von Frauen und qualifizierte Einwanderung zu stärken sind. In puncto Versichertenkreis will sich die „Ampel“ jedoch auf ein schon von der „GroKo“ beabsichtigtes Modell beschränken, statt entschlossene Schritte in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung zu unternehmen: Zukünftig sollen eben nicht alle, sondern nur neue Selbstständige ohne anderweitige Vorsorgeverpflichtung in die GRV einzahlen müssen. Anders als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürften sie dann aber auch noch in ein privates Ersatzprodukt wechseln. Dafür sind wiederum nur unzureichende Qualitätsmerkmale vorgesehen. Grundsätzliche Einwände der Arbeitnehmerkammer bleiben damit aktuell: Auswahlmöglichkeiten an einem sozialpolitischen „Buffet“ verhindern starke Solidargemeinschaften, bewirken mitunter zersplitterte und lückenhafte Vorsorge der Einzelnen und gestatten der privaten Versicherungswirtschaft ein Rosinenpicken.<sup>5</sup>

Für dauerhaft gute Renten liegen zwar moderat steigende Beiträge nahe, zumal der derzeitige Satz von 18,6 Prozent historisch gesehen gering ist. Offenbar will die neue Koalition aber einen anderen Weg einschlagen und nennt für die laufende

---

4 Siehe Haan/Schaller (2021).

5 Siehe Brosig (2019).

Legislaturperiode sogar einen – tatsächlich wohl nicht erreichten – Höchstbeitragssatz von 20 Prozent. Sie plant, einen öffentlich verwalteten Kapitalstock für die GRV aufzubauen und ihn in einem ersten Schritt mit zehn Milliarden Euro aus Bundesmitteln auszustatten. Mit den Erträgen weltweiter Anlagen – wohl vorwiegend in Aktien – soll er die eigentlich umlagefinanzierte Versicherung finanziell unterstützen. Ungeachtet des überschaubaren Startkapitals und der konkreten Ausgestaltung des bislang ungefähren Vorhabens ist aber in vielerlei Hinsicht fraglich, ob „mehr Kapitalmarkt“ wirklich einen stabilen Weg aus der anstehenden demografischen Stressphase weisen kann.

Beispielsweise ist keineswegs gesichert, dass Aktien zumindest im langjährigen Mittel erhebliche Überrenditen liefern werden. Ebenso wenig steht fest, dass sich Teile des Wohlstands aufstrebender Volkswirtschaften anhaltend für deutsche Alterssicherung abschöpfen lassen. Und davon abgesehen: Kapitalaufbau braucht Zeit, die wir aktuell nicht (mehr) haben. Gerade für die kommenden Jahre liegt es vielmehr nahe, die Wirtschaftskraft des Landes für aktuell notwendige Rentenausgaben zu nutzen und mit Investitionen weiter zu stärken, statt nennenswerte Summen in der Hoffnung auf üppige Renditen auf die „hohe Kante“ zu legen. Angesichts des Status quo gilt aber auch: Es wäre immer noch sinnvoller, öffentliche Mittel für kollektive, dadurch günstigere und Sozialausgleich ermöglichende Kapitalanlage zu verwenden, als damit kleinteilige Individualvorsorge und insbesondere die Finanzbranche zu subventionieren.

Eine stärkere Aktienorientierung ist auch für die betriebliche und private Vorsorge geplant, um höhere Leistungen zu erreichen. Mit einer Abkehr von „biederer“, aber dadurch auch sehr sicherer Anlage, wie sie in Deutschland bisher üblich ist, gingen allerdings auch höhere Schwankungsrisiken einher. Insbesondere im Kontext einer relativ schwachen GRV und vieler Beschäftigter mit niedrigen Anwartschaften müssten diese Gefahren wirksam im jeweiligen System abgepuffert werden. Nur so ließe sich auch ohne staatliche Rettungsaktionen verhindern, dass Kapitalmarktkrisen stark auf wichtige Zusatzrenten durchschlagen. Gleichzeitig dürften die erhofften Renditevorteile dadurch nicht verloren gehen. Angesichts dieser komplizierten Aufgabe könnte es rasch zur Einsicht kommen, dass die umlagefinanzierte Rente auch zukünftig eine geradezu unschlagbare Kombination von Stabilität und Ertrag aufweist.

Unabhängig davon ist begrüßenswert, dass die „Ampel“ mehr Effizienz im Bereich der Zusatzvorsorge anstrebt und dafür etwa ein öffentliches Angebot prüfen will. Grundsätzlich wären derartige Ansätze geeignet, den privaten Markt im Interesse der Versicherten zu disziplinieren. Das faktische Eingeständnis, dass die vor zwei Jahrzehnten geschaffene Riester-Rente im Kern gescheitert ist, war überfällig, darf aber kein Lippenbekenntnis bleiben.

### **Geht vielleicht noch mehr und was ist noch zu tun?**

Insgesamt sind die wesentlichen rentenpolitischen Vereinbarungen der neuen Koalition durchaus positiv zu bewerten: Erstens soll das allgemeine Niveau gesichert werden, wenngleich die Mittel dafür noch nicht ganz klar und gegebenenfalls zusätzliche Steuergelder notwendig sind. Zweitens wird die Zusatzvorsorge womöglich verschlankt und rentabler – aber dadurch auch riskanter. Drittens werden zumindest neue Selbstständige wenigstens vorläufig zur gesetzlichen Vorsorge verpflichtet. Und schließlich wird das Rentenalter nicht noch über 67 Jahre hinaus angehoben.

Allerdings wäre all dies auch kein echter Befreiungsschlag und innerhalb des selbst gesteckten Rahmens hat die „Ampel“ nur wenige Verbesserungsmöglichkeiten. Sie könnte aber beispielsweise Langzeitarbeitslose rentenrechtlich besser absichern. Außerdem sollte die Einkommensprüfung bei der neuen Grundrente gestrichen werden, die bei einer auf eigenen Beiträgen beruhenden Rentenzahlung verfehlt ist.

---

6 Dass das dortige, auch langfristig tragfähige Rentensystem dem deutschen deutlich überlegen ist, haben kürzlich wieder Blank/Türk (2021) gezeigt.

Um bei der Alterssicherung einen wirklich großen Wurf zu landen, sollte Deutschland nach wie vor von Österreich<sup>6</sup> lernen: Es gilt, von einem hohen Leistungsziel her zu denken, konsequent auf zuverlässige und effiziente Umlagefinanzierung zu setzen, eine echte Erwerbstätigenversicherung zu schaffen und gegebenenfalls auch den Beitragssatz leicht anzuheben.

Entscheidet die Politik sich hingegen, doch stärker auf die Kapitalmärkte zu bauen, sollte sie Risiken minimieren und effizientere Modelle als bislang sicherstellen. Der im Koalitionsvertrag angedeutete Weg in Richtung kollektiver und kostengünstiger Instrumente wäre jedenfalls angemessener als einer, der wie bisher vor allem zur Vorsorge in persönlichen „Sparschweinen“ animieren will. Erst recht gilt dies, wenn mehr Gemeinschaftlichkeit auch dazu genutzt wird, unweigerliche Schwankungen der Kapitalmärkte verlässlich abzufedern und Wechselfälle des Lebens solidarisch abzusichern.

---

„Um bei der Alterssicherung einen wirklich großen Wurf zu landen, sollte Deutschland nach wie vor von Österreich lernen.“

# Literatur

---

- Blank, Florian/Türk, Erik (2021):** Altersrenten und sozialer Ausgleich in Deutschland und Österreich – ein Vergleich anhand von Modellrechnungen. In: Sozialer Fortschritt, Jahrgang 70, Heft 99, S. 1–25.
- Brosig, Magnus (2019):** Sozialversicherung mit Wahlfreiheit? Gefahr für Solidarität und Stabilität!, Bremen, September 2019.
- Brosig, Magnus (2021):** Alterssicherung – Für eine starke gesetzliche Rente, KammerPosition 1/2017, aktualisiert im April 2021, Bremen.
- Geyer, Johannes/Grabka, Markus M./Haan, Peter (2021):** 20 Jahre Riester-Rente – Private Altersvorsorge braucht einen Neustart. In: DIW Wochenbericht 40/2021; S. 668–673.
- Haan, Peter/Schaller, Maximilian (2021):** Heterogene Lebenserwartung, DIW Politikberatung kompakt Nr. 171, Berlin.
- Union Investment (2021):** Vorsorgeatlas Deutschland 2021, Frankfurt a. M.

Dr. Jennie Auffenberg

# Kein Mangel an Pflegefachkräften

## Was folgt aus der bundesweiten Befragung „Ich pflege wieder, wenn ...“?

### In aller Kürze:

Der Pflegenotstand ist allseits bekannt und unumstritten. Ungeklärt bleibt die Frage, woher und wie das dringend benötigte Pflegepersonal gewonnen werden kann. Die Möglichkeiten zur Gewinnung von Pflegekräften – sei es durch Anwerbung aus dem Ausland, Reduzierung von Krankenständen oder eine Steigerung der Ausbildungszahlen – sind begrenzt. Aussichtsreicher erscheint es, auf Pflegekräfte zu setzen, die ihren Beruf verlassen haben oder in Teilzeit arbeiten. Mindestens 300.000 Pflegekräfte stünden zusätzlich zur Verfügung – dies haben die Bremer Pilot-Studie sowie die bundesweite Studie „Ich pflege wieder, wenn ...“ der Arbeitnehmerkammer Bremen gezeigt.<sup>1</sup> Um diese Pflegekräfte zur Rückkehr oder Stundenerhöhung zu motivieren, sind jedoch vielfältige Anstrengungen nötig. Diese beinhalten grundlegende Veränderungen auf der Bundesebene – die Einführung einer Bürgerversicherung, ein sogenannter Sockel-Spitzen-Tausch in der Pflegeversicherung, die Abschaffung der Fallpauschalen im Krankenhausbereich und die Einführung bedarfsgerechter Personalbemessungsinstrumente. Doch auch auf betrieblicher Ebene sind Spielräume vorhanden, deren Ansatzpunkte die Arbeitnehmerkammer Bremen und Verdi in einer Workshopreihe im Rahmen der Bremer Pflegeinitiative diskutiert haben und die nun auf ihre praktische Umsetzung warten.

### → Verschärfung des Pflegenotstands zu erwarten – Regierungspläne unzureichend

Jedes dritte Bett auf den Intensivstationen ist nach Angaben der Deutschen Interdisziplinären Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) Ende 2021 gesperrt. Einer der wichtigsten Gründe: Personalmangel, verschärft durch zahlreiche Kündigungen von Intensivpflegekräften während der Pandemie.<sup>2</sup> Aktuelle Hochrechnungen im BAR-MER-Pflegereport zeigen, dass bis 2030 mehr als 180.000 Altenpflegekräfte für die bis dahin rund sechs Millionen Pflegebedürftigen fehlen werden – mehr als bisher angenommen.<sup>3</sup> Das Problem des Fachkräftemangels zeigt sich in immer drastischerer Weise und ist unumstritten. Die neue Bundesregierung kündigt in ihrem Koalitionsvertrag einige Vorhaben an, um Arbeitsbedingungen und Bezahlung in der Pflege zu verbessern und eine gute Versorgung zu gewährleisten. In der Frage der Gewinnung dringend benötigten zusätzlichen Pflegepersonals verlegt sie sich jedoch allein auf die Anwerbung ausländischer Fachkräfte und die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen. Doch zum einen gibt es in vielen Herkunftsländern ebenfalls einen Mangel an Pflegekräften, zum anderen ist die Integration ausländischer Pflegekräfte aufgrund von Unterschieden in der Ausbildung und der Berufspraxis oft schwierig und eine Rückkehr häufig.<sup>4</sup> So stellt sich die Frage, woher das Pflegepersonal dann kommen soll.

1 Auffenberg/Heß (2021), Auffenberg et al. (2022).

2 Vgl. DIVI (2021).

3 Vgl. Rothgang/Müller (2021), S. 6.

4 Vgl. Pütz et al. (2019).

---

## „Mindestens 300.000 Vollzeit-Pflegekräfte stunden in Deutschland zusätzlich zur Verfügung – sofern sich die Arbeitsbedingungen in der Pflege deutlich verbessern.“

Die Kapazitäten der Ausbildung sind in den vergangenen Jahren bereits ausgeweitet worden und eine weitere Steigerung schwierig, nicht zuletzt wegen Personalmangels auch im Bereich des Lehrpersonals. Abbruchquoten in der Ausbildung, Krankenstände und Eintritte in die Erwerbsminderungsrente zu verringern sind richtige Bestrebungen, die zahlenmäßigen Gewinne sind jedoch begrenzt.<sup>5</sup>

Ein deutlich größeres Potenzial ergibt sich, wenn aus ihrem Beruf ausgestiegene Pflegekräfte zurückgewonnen werden und Pflegekräfte, die sich in die Teilzeit „geflüchtet“ haben, ihre Stundenzahl erhöhen. Dies hat bereits die 2021 veröffentlichte Pilotstudie „Ich pflege wieder, wenn ...“ der Arbeitnehmerkammer Bremen und des SOCIUM der Universität Bremen ergeben, an der sich mehr als 1.000 Pflegekräfte aus Bremen und dem Bremer Umland beteiligt haben.<sup>6</sup> Diese Befragung wurde nun in überarbeiteter und erweiterter Form von der Arbeitnehmerkammer Bremen, dem Institut Arbeit und Technik Gelsenkirchen sowie der Arbeitskammer des Saarlands bundesweit mit knapp 12.700 Pflegekräften durchgeführt und bestätigt in vielerlei Hinsicht die Ergebnisse aus der Bremer Pilotstudie auch für das Bundesgebiet.<sup>7</sup> Beide Studien zeigen, dass die Bereitschaft zur Rückkehr und zur Stundenerhöhung vor allem dann groß ist, wenn ausreichend Personal eine gute Versorgung von Patientinnen und Patienten sowie Pflegebedürftigen zulässt und die Bezahlung angemessen ist. Was zunächst paradox klingt – es ist in der Tat mehr Personal nötig, um mehr Personal zu gewinnen –, wird sich weiter unten auflösen.

### Studie bestätigt: Fachkräftemangel ist hausgemacht

Die 2021 bundesweit durchgeführte, erweiterte und überarbeitete Version der Bremer Pilotstudie „Ich pflege wieder, wenn ...“ hat bestätigt, dass ein großer Teil der Pflegekräfte, die ihren Beruf verlassen oder ihre Arbeitszeit reduziert haben, unter den richtigen Arbeitsbedingungen gerne wieder (mehr) in ihrem Beruf arbeiten möchte. Die Befragten kommen aus allen Bundesländern, arbeiten sowohl in der Akut- als auch in der Langzeitpflege, in öffentlichen, freigemeinnützigen oder auch privaten Einrichtungen.

Je nach vorsichtiger oder optimistischer Rechnung sind zwischen 38 und über 87 Prozent der bundesweit befragten, ausgestiegenen Pflegekräfte bereit, wieder in ihrem Beruf zu arbeiten. Dies würden sie gerne in einem Umfang von 30 Wochenstunden tun. Von den befragten Teilzeitpflegekräften können sich 34 bis zu 75 Prozent vorstellen, ihre Stunden unter den richtigen Arbeitsbedingungen zu erhöhen. Dies würden sie gerne in einem Umfang von zehn Wochenstunden tun.

Dabei denkt ein Drittel der Teilzeitpflegekräfte mindestens einmal im Monat über eine Stundenerhöhung nach, von den ausgestiegenen Pflegekräfte denken sogar 60 Prozent mindestens einmal im Monat über eine Rückkehr nach. Ebenso hat ein Drittel von ihnen sich bereits Stellenanzeigen angesehen, knapp 6 Prozent haben sich bereits beworben oder stehen mit einem Arbeitgeber in Kontakt. Befragt nach ihrem gewünschten Arbeitsbereich für eine Rückkehr, geben die befragten Pflegekräfte vor allem ihren letzten Tätigkeitsbereich an. Dies betrifft vor allem die Bereiche der Krankenhäuser und Psychiatrien. Im Vergleich seltener gaben ehemalige Beschäftigte aus dem Bereich der ambulanten Altenpflege diesen Bereich an. Neben dem ehemaligen Arbeitsbereich können sich viele Pflegekräfte auch den Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung für einen Wiedereinstieg vorstellen.

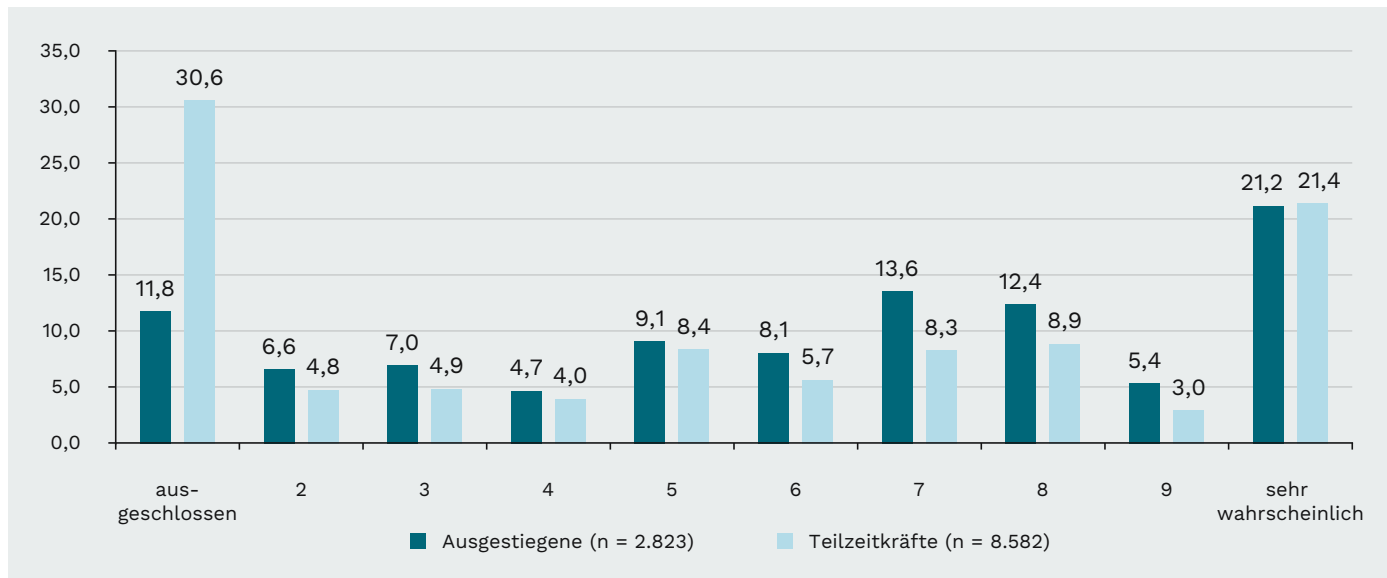
---

5 Vgl. Auffenberg (2021).

6 Vgl. Auffenberg/Heß (2021).

7 Vgl. Auffenberg et al. (2022).

**Abbildung 1:**  
Bereitschaft zum Wiedereinstieg bzw. zur Stundenerhöhung, in Prozent



Quellen: Eigene Berechnungen auf Grundlage der bundesweiten Befragung „Ich pflege wieder, wenn ...“, ausgestiegene Pflegekräfte n = 2.823, Teilzeitpflegekräfte n = 8.582  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Basierend auf der grundsätzlichen Bereitschaft zur Stundenerhöhung ergibt sich hochgerechnet auf alle Teilzeitfachkräfte in Deutschland hieraus ein Potenzial – wiederum je nach optimistischer oder vorsichtiger Schätzung – von 39.000 bis zu 78.000 Vollkräften. Hochgerechnet auf alle ausgestiegenen Pflegefachkräfte ergibt sich ein Potenzial von 263.000 bis zu 583.000 Vollkräften. Insgesamt würden durch Stundenerhöhung und Wiedereinstiege zusätzliche 302.000 bis zu 661.000 Pflegefachkräfte zur Entlastung und für eine gute Versorgung zur Verfügung stehen (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1:**  
Pflegefachkräftepotenziale im Überblick (in Vollzeitäquivalenten, gerundet)

|                                | Krankenpflege  |                | Langzeitpflege |                | Gesamt         |                |
|--------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                                | Konservativ    | Optimistisch   | Konservativ    | Optimistisch   | Konservativ    | Optimistisch   |
| Teilzeitpflegefachkräfte       | 20.000         | 43.000         | 19.000         | 35.000         | 39.000         | 78.000         |
| Ausgestiegene Pflegefachkräfte | 152.000        | 335.000        | 111.000        | 248.000        | 263.000        | 583.000        |
| <b>Gesamt</b>                  | <b>172.000</b> | <b>378.000</b> | <b>130.000</b> | <b>283.000</b> | <b>302.000</b> | <b>661.000</b> |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der bundesweiten Befragung „Ich pflege wieder, wenn ...“; Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021); Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020); GKV-Routinedaten der BARMER  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Einig waren sich alle befragten Pflegekräfte darin, was sich für eine Rückkehr beziehungsweise Stundenerhöhung ändern müsste: Eine bedarfsgerechte Personalbemessung, eine angemessene Bezahlung, eine wertschätzende Führungskultur und verlässliche Arbeitszeiten – wie bereits in der Bremer Pilotstudie festgestellt. Neu – und vor dem Hintergrund der fortschreitenden Pandemie besonders interessant – ist, dass der faire Umgang unter Kolleginnen und Kollegen dieses Mal als besonders wichtig für eine Rückkehr oder eine Stundenerhöhung bewertet wurde.

Viele der genannten Kriterien setzen mehr Personal voraus, das jedoch noch nicht zurückgewonnen wurde. Doch es gibt – wenn auch begrenzte – Verbesserungsmöglichkeiten, ohne dass bereits zusätzliches Personal eingesetzt werden kann. So ist die Bezahlung unabhängig vom vorhandenen Personal und auch bei Führungskultur, Ausfallmanagement oder dem Klima unter Kolleginnen und Kollegen gibt es Spielräume, die eine bessere Arbeit und mehr Wertschätzung ermöglichen. Und auch die Aussicht auf eine verbesserte Personalausstattung mag bereits motivierend wirken.

### **Bedarfsgerechte Finanzierung und Vergütung nötig**

Die große Bereitschaft zur Rückkehr und Stundenerhöhung bietet eine Chance für eine spürbare Entlastung des Pflegepersonals und für eine gute Versorgung in den Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen.

Erfreulich und richtig ist, dass der Koalitionsvertrag eine kurzfristige und beschleunigte Einführung bedarfsgerechter Personalbemessungsinstrumente sowohl in der Kranken- als auch in der Langzeitpflege vorsieht und auf die Schließung der Gehaltslücke zwischen den beiden Bereichen hinwirken will. Darüber hinaus soll der Beruf durch die Steuerbefreiung von Zuschlägen, die Abschaffung geteilter Dienste, die Einführung trügereigener Springerpools und einen Anspruch auf familienfreundliche Arbeitszeiten attraktiver werden.

Die Refinanzierung zusätzlichen Personals und einer höheren Bezahlung muss jedoch dauerhaft gesichert werden. Die wichtigste Voraussetzung auf der bundespolitischen Ebene ist, die Basis der Kranken- und Pflegeversicherung im Sinne einer

Bürgerversicherung zu erweitern.<sup>8</sup> Hiervon sieht die Regierungskoalition bedauerlicherweise ab und setzt stattdessen allein auf höhere Bundeszuschüsse in die gesetzliche Krankenversicherung.

Im Bereich der Pflegeversicherung müssten die Eigenanteile der Pflegebedürftigen in der stationären Pflege weiter begrenzt und planbar gemacht werden.<sup>9</sup> Andernfalls werden nötige Personalaufwüchse und höhere Löhne zulasten der Pflegebedürftigen gehen. Hier greifen die bundespolitischen Neuerungen des Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetzes (GVWG) aus dem Jahr 2021 noch zu kurz. Der Koalitionsvertrag bleibt an dieser Stelle vage.

Im Krankenhausbereich setzen die sogenannten Fallpauschalen weiterhin Fehlanreize, die einer bedarfsgerechten Versorgung entgegenstehen und Pflegepersonal für medizinisch nicht notwendige Behandlungen bindet, während es an anderen Stellen fehlt. Die Arbeitnehmerkammer hält es für sinnvoll, die Vergütung nach Fallpauschalen gänzlich durch das Selbstkostendeckungsprinzip abzulösen, wie bereits im Bereich der Pflegepersonalkosten durch das Pflegepersonalstärkungsgesetz (PPSG) Anfang 2019 geschehen.<sup>10</sup> Die Regierungskoalition hat sich hier erste Reformversuche vorgenommen – sie will Empfehlungen für eine Zahlung von Vorhaltepauschalen vorlegen sowie kurzfristig die Bereiche der Pädiatrie, Notfallversorgung und Geburtshilfe aus den Fallpauschalen herausnehmen. Darüber hinaus ist es notwendig, dass das Land Bremen seiner Investitionskostenverpflichtung vollumfänglich nachkommt, sodass Investitionen in die Infrastruktur der Krankenhäuser nicht aus Personalkosten und anderen Mitteln refinanziert werden müssen.

<sup>8</sup> Vgl. Brosig/Geraedts (2019).

<sup>9</sup> Vgl. Rothgang/Kalwitzki/Cordes (2019).

<sup>10</sup> Vgl. Auffenberg (2020).



## Handlungsspielräume auf Betriebsebene

Wo lässt sich kurzfristig auf tariflicher und betrieblicher Ebene ansetzen, um Teilzeit- und ausgestiegene Pflegekräfte tatsächlich zurückzugewinnen?

Sowohl eine angemessene Bezahlung als auch eine bedarfsgerechte Personalbemessung lassen sich tariflich regeln. Für die Personalbemessung hat Verdi dies mit Entlastungstarifverträgen an knapp 20 Kliniken bewiesen. Das GVWG sieht vor, dass ab September 2022 Arbeitgeber in der Altenpflege einen Tariflohn oder eine Vergütung in gleicher Höhe zahlen müssen. Aus diesem Grund hat die AOK Daten zur tariflichen Bezahlung und dem daraus ermittelten regional üblichen Entgeltniveau in der Altenpflege veröffentlicht.<sup>11</sup> Sie zeigen, dass Altenpflegekräfte im Land Bremen im Ländervergleich am wenigsten verdienen – hier gibt es dringenden Aufholbedarf.

Abgeleitet aus den Studienergebnissen haben die Arbeitnehmerkammer Bremen und Verdi im Rahmen der Bremer Pflegeinitiative in einer Workshopreihe weitere Ansatzpunkte aufgezeigt, wie die Arbeitsbedingungen in den Bremer Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern auch unter den gegebenen widrigen Rahmenbedingungen verbessert werden können.<sup>12</sup> Die Ergebnisse und sich daraus ergebende Handlungsansätze sollen im Folgenden ausgeführt werden.

### Wertschätzende Führungskultur

Hoch bewertet wurde von den Befragten der Studie Wertschätzung und Sensibilität von Führungskräften für die Belastungen in der Pflege. Im Workshop zu diesem Thema zeigte sich, dass wertschätzende Führung mit einer unterstützenden Haltung der Führungskraft anfängt, die in betriebsinterne Leitlinien unter Einholung der Expertise von Beschäftigten integriert werden kann. Sie kann sich außerdem in regelmäßigen Mitarbeitendengesprächen ausdrücken, für die Führungskräfte geschult werden und in die Beschäftigte ihre eigenen Themen einbringen können. Ebenso können Teamgespräche oder Übergaben genutzt werden, um Veränderungsvorschläge abzufragen oder auch Raum für Austausch, Schulung und Feedback der Beschäftigten zu geben.

Führungskräfte agieren unter schwierigen externen Rahmenbedingungen, können jedoch auch selbst für eine Veränderung eintreten. Die Selbstfürsorge spielt aufgrund der oftmals schwierigen Sandwichposition eine wichtige Rolle. Hier wurden Ideen zur Vernetzung von Führungskräften und zu niedrigschwelligen außerbetrieblichen psychosozialen Unterstützungsangeboten diskutiert. In den Workshops kam wiederholt zur Sprache, dass ein genereller Ausbau psychosozialer Unterstützungsangebote für alle Beschäftigten notwendig wäre.

### Verlässliche Arbeitszeiten

Im Bereich Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben waren den Befragten verlässliche Arbeitszeiten am wichtigsten. Der Workshop zu diesem Thema zeigte, dass Selbstorganisation auch in der Dienstplangestaltung zu einer höheren Arbeitszufriedenheit führen kann. Allerdings ist die Dienstplanung als Teamaufgabe auch voraussetzungsvoll und birgt Konflikte. Bewährt haben sich klare Regeln und ein hohes Maß an Transparenz. Digitale Anwendungen können diesen Prozess erleichtern. Die Dienstplanung als Teamprozess sollte in die Organisationsentwicklung eingebettet und begleitet werden. Ergänzend bietet sich ein umfassendes Ausfallmanagement an, das nach kurz-, mittel- und langfristigen Personalausfall differenziert und verschiedene Springerpool- und Bereitschaftsdienstvarianten kombiniert.

### Psychische Entlastung durch kollegiale Beratung

Die kollegiale Beratung war den Befragten im Bereich des Gesundheitsschutzes am wichtigsten. Sie kann als Instrument zur psychischen Entlastung, aber auch zum Wissensmanagement eingesetzt werden. Es handelt sich um ein leicht zu erlernendes, strukturiertes Verfahren, das Beschäftigte einer Hierarchieebene selbst durchführen können. Benötigt wird pro Fall etwa eine Stunde Zeit. Dabei werden bestimmte Rollen festgelegt und einer klaren Ablaufstruktur gefolgt. Die Teilnehmenden des Workshops hielten es für denkbar, diese Methode in Dienstbesprechungen, längere Übergaben oder Fortbildungen zu integrieren. Angeleitet werden könnte das Verfahren durch Praxisanleitungen, die dieses zum Teil schon in ihrer Weiterbildung erlernen.

### Gutes Ankommen im Betrieb

Wenn ausgestiegene Pflegekräfte durch die vorgeschlagenen Maßnahmen motiviert werden können, sich zu einer Rückkehr zu entscheiden, stellt sich die Frage der fachlichen Auffrischung und der Integration in den Betrieb. Im Workshop wurde ein Konzept für ein Fortbildungsmodul für rückkehrbereite Pflegefachkräfte vorgestellt. Im Betrieb wäre

<sup>11</sup> Vgl. AOK (2022).

<sup>12</sup> Die Dokumentation der Veranstaltungen kann abgerufen werden unter [www.ich-pflege-wieder-wenn.de](http://www.ich-pflege-wieder-wenn.de).

ein Onboarding-Prozess zur fachlichen, sozialen und werteorientierten Integration wünschenswert, der nicht nur die Anpassung der Beschäftigten an den Arbeitsplatz, sondern auch umgekehrt, zum Ziel hat. Er beginnt mit der Vertragsunterzeichnung, bietet Orientierung in der ersten Woche und begleitet strukturiert über das gesamte erste Jahr.

Einige der angeführten Ansätze fallen in Bereiche wie denen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes oder auch der Arbeitszeitgestaltung, die der Mitwirkung beziehungsweise Mitbestimmung betrieblicher Interessenvertretungen unterliegen und somit von ihnen mitgestaltet beziehungsweise initiiert werden könnten.

#### **Fazit**

Die „Ich pflege wieder, wenn ...“-Befragungen haben gezeigt, dass der Personalnotstand in der Pflege abgemildert werden kann. Da betriebliche Anstrengungen zur Entlastung und Personalgewinnung immer durch die politischen Rahmenbedingungen begrenzt bleiben, ist es weiterhin notwendig, auf grundlegende Veränderungen in der Bundespolitik hinzuwirken. Die vorhandenen Gestaltungsspielräume im Land Bremen und in den Betrieben sollten dennoch so weit wie möglich genutzt werden. Hier bedarf es noch beherzten Engagements der entsprechenden Akteurinnen und Akteure, der Bremer Pflegeinitiative und nicht zuletzt der (auch finanziellen) Unterstützung durch die Politik und die zuständigen Ressorts Soziales und Gesundheit.

#### **Zusammengefasst sind folgende Anstrengungen notwendig:**

##### Auf Bundesebene

- ▶ Die beschleunigte und vollständige Einführung von Personalbemessungsverfahren sowohl in der Alten- als auch in der Krankenpflege.
- ▶ Die Refinanzierung zusätzlichen Personals und einer höheren Bezahlung über eine auskömmliche Finanzierung der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung.
- ▶ Die weitere Begrenzung der Eigenanteile der Pflegebedürftigen in der stationären Pflege.
- ▶ Die Umstellung des Vergütungssystems im Krankenhausbereich von einer pauschalierten auf eine kostendeckende Refinanzierung.

##### Auf Landesebene

- ▶ Die Erfüllung der Investitionskostenverpflichtung im Bereich der Krankenhäuser.
- ▶ Die finanzielle Unterstützung der Bremer Pflegeinitiative und der in diesem Rahmen angestrebten Maßnahmen zur Förderung guter Arbeitsbedingungen.
- ▶ Initiierung und Finanzierung von Modellprojekten guter Pflege im Land Bremen gemeinsam mit Mitgliedern der Bremer Pflegeinitiative.

##### Auf betrieblicher Ebene

- ▶ Initiierung von Maßnahmen und Projekten zur Förderung verlässlicher Arbeitszeiten, psychischen Entlastung, einer wertschätzenden Führungskultur und zur Rückgewinnung ausgestiegener Pflegekräfte.

# Literatur

---

- AOK (2022):** Veröffentlichung der Tarifübersicht durch die Landesverbände der Pflegekassen, <https://www.aok.de/gp/entlohnung-nach-tarif/tarifuebersicht>.
- Auffenberg, Jennie (2020):** Stellungnahme: Bedarfsorientierte Versorgung oder Erlösorientierung – Strukturelle Probleme der deutschen Krankenhäuser im Spiegel der Covid-19-Pandemie, Mai 2020. [https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/Politik/Rente\\_Gesundheit\\_Pflege/Stellungnahme\\_Krankenh%C3%A4user\\_und\\_Covid-19.pdf](https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Rente_Gesundheit_Pflege/Stellungnahme_Krankenh%C3%A4user_und_Covid-19.pdf).
- Auffenberg, Jennie (2021):** Fachkräftemangel in der Pflege? Große Potenziale wollen gehoben werden. In: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2021, Stand: März 2021, S. 145–153. [https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/Jaehrliche\\_Publikationen/Bericht\\_zur\\_Lage\\_2021\\_Auffenberg\\_Fachkr%C3%A4ftemangel\\_in\\_der\\_Pflege.pdf](https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Jaehrliche_Publikationen/Bericht_zur_Lage_2021_Auffenberg_Fachkr%C3%A4ftemangel_in_der_Pflege.pdf).
- Auffenberg, Jennie/Heß, Moritz (2021):** Pflegekräfte zurückgewinnen – Arbeitsbedingungen und Pflegequalität verbessern: Bericht zur Studie „Ich pflege wieder, wenn ...“ der Arbeitnehmerkammer Bremen und des SOCIUM der Universität Bremen, Stand: Januar 2021. [https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/Politik/Rente\\_Gesundheit\\_Pflege/Bericht\\_zur\\_Studie\\_Ich\\_pflege\\_wieder\\_wenn\\_Langfassung.pdf](https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Rente_Gesundheit_Pflege/Bericht_zur_Studie_Ich_pflege_wieder_wenn_Langfassung.pdf).
- Auffenberg, Jennie, Becka, Denise, Evans, Michaela, Kokott, Nico, Schleicher, Sergej, Braun, Esther (2022):** „Ich pflege wieder, wenn ...“ – Potenzialanalyse zur Berufsrückkehr und Arbeitszeitaufstockung von Pflegefachkräften, [https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/Politik/Rente\\_Gesundheit\\_Pflege/Bundesweite\\_Studie\\_Ich\\_pflege\\_wieder\\_wenn\\_Langfassung.pdf](https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Rente_Gesundheit_Pflege/Bundesweite_Studie_Ich_pflege_wieder_wenn_Langfassung.pdf).
- Brosig, Magnus/Geraedts, Regine (2019):** Sozialversicherungen: Stärken und modernisieren, KammerPosition Nr. 1/2019, März 2019. Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen.
- DIVI [Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin] (2021):** Fehlende Pflegekräfte auf Intensivstationen: In jedem dritten Bett kann kein Patient mehr behandelt werden. <https://www.divi.de/joomlatools-files/docman-files/pressemeldungen-nach-themen/intensivstation/211021-pressemeldungen-divi-bettensperrung-pflege-mangel-korrigiert.pdf>, Zugriff am 3.2.2022.
- Koalitionsvertrag (2021):** Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.
- Pütz, Robert et al. (2019):** Betriebliche Integration von Pflegefachkräften aus dem Ausland, Study der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 416, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_study\\_hbs\\_416.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_416.pdf).
- Rothgang, Heinz/Kalwitzki, Thomas/Cordes, Janet (2019):** Alternative Ausgestaltung der Pflegeversicherung II (AAPV II): bedarfsgerecht – ortsunabhängig – bezahlbar. Gutachten im Auftrag der Initiative Pro Pflegereform, November 2019. [https://www.pro-pflegereform.de/fileadmin/default/Gutachten/2\\_Gutachten\\_AAPV\\_-\\_Langfassung.pdf](https://www.pro-pflegereform.de/fileadmin/default/Gutachten/2_Gutachten_AAPV_-_Langfassung.pdf).
- Rothgang, Heinz/Müller, Rolf (2021):** BARMER Pflege-report 2021: Wirkungen der Pflegereformen und Zukunftstrends, Dezember 2021. <https://www.barmer.de/blob/361516/2ad4e5f56c-47cb7b7e914190f9fae62f/data/barmer-pflegereport-2021-band-32-bifg.pdf>.



## Eine Kammer für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen

- ▶ Die Arbeitnehmerkammer Bremen vertritt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Interessen der Beschäftigten.
- ▶ Mitglieder der Arbeitnehmerkammer sind – so bestimmt es das „Gesetz über die Arbeitnehmerkammer im Lande Bremen“ – alle im Bundesland Bremen abhängig Beschäftigten (mit Ausnahme der Beamten). Zurzeit sind dies rund 335.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und etwa 65.300 Minijobberinnen und Minijobber. Auch Arbeitslose, die zuletzt ihren Arbeitsplatz im Land Bremen hatten, sind Mitglieder der Arbeitnehmerkammer.
- ▶ Neben einer umfassenden Rechtsberatung bietet die Arbeitnehmerkammer ihren Mitgliedern zahlreiche Informationen zu den Themen Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Kultur.
- ▶ Darüber hinaus unterstützt sie Betriebs- und Personalräte sowie die Politik und öffentliche Verwaltung im Land Bremen.
- ▶ Die berufliche Weiterbildung übernimmt die Wirtschafts- und Sozialakademie (wisoak).
- ▶ Zusätzlichen Service und Vergünstigungen gibt es mit der Kammer-Card, die jedes Mitglied auf Wunsch kostenlos erhält.



**Arbeitnehmerkammer**  
Bremen

Bürgerstraße 1  
28195 Bremen  
Telefon 0421.3 63 01-0  
Telefax 0421.3 63 01-89  
info@arbeitnehmerkammer.de  
www.arbeitnehmerkammer.de