

BERICHT ZUR LAGE 2016



Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen

www.arbeitnehmerkammer.de



Arbeitnehmerkammer
Bremen

Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen



Arbeiterkammer
Bremen

HERAUSGEBER

**Arbeitskammer Bremen**

Bürgerstraße 1
 28195 Bremen
 Telefon 0421-36301-0
 Telefax 0421-36301-89
 info@arbeitskammer.de
 www.arbeitskammer.de

REDAKTION

Nathalie Sander
 Elke Heyduck

LEKTORAT

Martina Kedenburg

GESTALTUNG

Designbüro Möhlenkamp & Schuldt,
 Bremen

FOTOS

Kay Michalak,
 Mercedes-Benz (Seite 64)

DRUCK

Girzig+Gottschalk, Bremen

Abgeschlossen im März 2016

VERFASSERINNEN/VERFASSER**Arbeitskammer Bremen**

Carola Bury,
Referentin für Gesundheitspolitik
 Steffen Gabriel,
Referent für Wirtschaftspolitik
 Regine Geraedts,
Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
 Kai-Ole Hausen,
Referent für Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik
 Susanne Hermeling,
Referentin für Bildungspolitik
 Elke Heyduck,
Geschäftsführerin/Leitung Politikberatung
 Jörg Muscheid,
Referent für Wirtschaftspolitik
 Barbara Reuhl,
Referentin für Arbeitsschutz und Gesundheitspolitik
 Dr. Marion Salot,
Referentin für regionale Wirtschaftspolitik
 Ingo Schäfer,
Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik
 Dr. Esther Schröder,
Referentin für Gleichstellungs- und Geschlechterpolitik
 Thomas Schwarzer,
Referent für kommunale Sozialpolitik
 Axel Weise,
Referent für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)

Verena Andreas, René Böhme,
 Fabian Fortmann,
 Dr. Guido Nischwitz, Tobias Peters

Inhalt

1

4 **Vorwort**

6 **Teil 1: Finanzen / Wirtschaft / Beschäftigung**

7 Reform des Länderfinanzausgleichs – Land in Sicht?

12 Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremen

20 Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen in Bremen

24 Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven

36 Kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen

44 Wissen macht schön! Strukturwandel, Imagewechsel
und die Bedeutung des Wissenschaftssektors in Bremerhaven

50 Entwicklung des Industriestandorts Bremen

54 Die wissensintensiven Dienstleistungen – Wachstumstreiber und Zukunftsbranche

62 Arbeiten 4.0 – Momentaufnahmen in Bremen

70 Verliehen, verraten und verkauft?

Die Reform von Leiharbeit und Werkverträgen steht an

76 *Exkurs: Werkverträge*

78 Frauen verdienen mehr – eine Wertschätzung typischer Frauenberufe

86 Nicht akademische Gesundheitsberufe – aktuelle Regelungsbedarfe und Eckpunkte

94 Zur Versorgungssituation und den Arbeitsbedingungen
von beschäftigten Hebammen im Land Bremen

98 Mit Einschränkung – Behinderte auf dem Bremer Arbeitsmarkt

2

106 **Teil 2: Bildung / Ausbildung**

107 Balanceakt berufsbegleitendes Studieren

112 Berufsausbildung in Bremen – weiter viele Baustellen. Ausbildungsbilanz 2016

120 Perspektive Ausbildung? Junge Geflüchtete in Bremen am Übergang Schule/Beruf

3

126 **Teil 3: Infrastruktur / Soziales**

127 Die Region Bremen – Pendlerverhalten und Arbeitnehmermobilität

134 Bremen-Nord – Chancen zur Neupositionierung nutzen

142 Mittelschicht schrumpft dramatisch –
Studie der Arbeitnehmerkammer zu Haushaltseinkommen

148 Die Gefahr, in Armut zu geraten, ging erstmals in Bremen wieder leicht zurück

154 Alterssicherung auf wackeligen Beinen – das Drei-Säulen-Modell funktioniert nicht

Liebe Leserinnen liebe Leser,

erneut hat das Land Bremen an Beschäftigung gewonnen: Mehr als 4.700 neue, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze sind in Bremen und Bremerhaven im Jahr 2015 entstanden. Der vorliegende ›Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen‹ zeigt, dass sich ein genauerer Blick auf diese Entwicklung lohnt. So gab es neben Arbeitsplatzzuwächsen im Baugewerbe und bei den unternehmensnahen Dienstleistungen Verluste in der Industrie, aber auch bei den Finanzdienstleistungen. Ein weiteres Merkmal: Fast ein Drittel der zusätzlichen Arbeitsplätze in der Stadt Bremen gehen auf das Konto der Leiharbeit. Das ist bedenklich, weil diese Form der Arbeit für die Beschäftigten oft ein Schleudersitz ist und in vielen Fällen eine unsichere Perspektive auf dem Arbeitsmarkt bietet. Angesichts anstehender Reformen im Bund haben wir dem Thema Leiharbeit und Werkverträge in diesem Lagebericht deshalb ein eigenes Kapitel gewidmet. Denn: Je mehr Regelungen für die Leiharbeit in den vergangenen Jahren gefunden wurden, desto häufiger sind Arbeitgeber auf unregulierte Werkverträge im tariflosen Raum ausgewichen. Was daraus folgt? Wer die Leiharbeit gesetzlich wieder ein Stück weit regeln will – und das ist die Absicht des Bundesarbeitsministeriums –, muss zwingend auch dem ausufernden Einsatz von Werkverträgen Einhalt gebieten.

Aber das Beschäftigungsplus hält noch weitere Überraschungen bereit: Fast 800 Arbeitsplätze sind im Gastgewerbe entstanden! Wir gehen davon aus, dass dies ein – sehr positiver! – Effekt des gesetzlichen Mindestlohns ist, der seit Anfang 2015 in Kraft ist. Hier wurden aus Minijobs, die übrigens in beiden Städten leicht rückläufig sind, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze. Eine gute Nachricht für diese Branche, die sich bislang dadurch ausgezeichnet hat, dass die Minijobs zahlenmäßig die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze überwogen haben.

Besonders angesehen haben wir uns zudem die sogenannten wissensintensiven Dienstleistungen. Denn sie gelten als Gradmesser für eine zukunftsfähige und innovative Wirtschaftsstruktur. Ihr gehören unter anderem Forschung, Ingenieure und IT-Experten, Anwälte, Berater und auch die Finanz- und Versicherungswirtschaft an. Das Wachstum in diesem Sektor ist auch in Bremen um ein Vielfaches höher als das der durchschnittlichen Gesamtbeschäftigung. Gleichwohl gibt es in Bremen Luft nach oben. Wir plädieren daher an dieser Stelle erneut dafür, die Dienstleistungen auch in der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung als eigenständige Größe in den Blick zu nehmen.

Dieser Dienstleistungsbereich birgt Licht und Schatten. Einerseits sorgt er seit Längerem für das Beschäftigungswachstum – andererseits bleiben die Löhne hinter denen des verarbeitenden Gewerbes zumeist deutlich zurück. Das gilt leider immer noch und insbesondere für die sogenannten ›nicht marktbestimmten‹ oder auch personennahen Dienstleistungen, die beispielsweise von Pflegerinnen und Pflegern, Erzieherinnen und Erziehern oder sozialen Dienstleisterinnen und Dienstleistern erbracht werden. Diese Berufsgruppen mussten in den vergangenen Jahren gar Reallohnverluste hinnehmen. Erstmals – so zeigt es unser Kapitel zu den Verdiensten – konnte hier nun wieder ein reales Plus verzeichnet werden.

Auch in diesem Jahr haben wir uns mit dem weiterhin bestehenden Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern beschäftigt, der die oben beschriebenen Sektoren quasi in ›männliche‹ gut bezahlte und ›weibliche‹ schlechter bezahlte aufteilt. Folgendes Ergebnis verdeutlicht dabei die Benachteiligung der Frauen: Mehr als 80 Prozent der in Kinderbetreuung, Erziehung, Sozialarbeit und Pflege Tätigen sind Frauen – und in keinem dieser Berufe erreichen Frauen im Gegensatz zu den Männern das über alle Berufe gemessene durchschnittliche Entgelt von gut 3.200 Euro. Die Lohnlücke zwischen den Geschlechtern liegt unverändert bei rund 25 Prozent im Land Bremen, was auch daran liegt, dass in unserem Zweistädtestaat vor allem Männer von der guten Arbeit im industriellen Sektor profitieren.

Unser Bericht richtet sich an die Adresse der Politik im Land Bremen – die sich nicht zuletzt im Koalitionsvertrag zum Ziel gesetzt hat, für ›Gute Arbeit‹ im Bundesland zu sorgen. Ein ehrgeiziges und wichtiges Ziel angesichts nach wie vor hoher (Langzeit-) Arbeitslosigkeit, vieler Jugendlicher, die keinen Ausbildungsplatz finden und eines gespaltenen Arbeitsmarktes. Attraktive Arbeitsmärkte sichern das Fachkräftepotenzial für die Zukunft, eine aktive Arbeitsmarktpolitik fördert Fähigkeiten und Talente und hilft, Hilfebedürftigkeit zu vermeiden, eine gute Begleitung sichert Jugendlichen den Einstieg ins Berufsleben, eine kluge Wirtschaftspolitik hilft Arbeitnehmern und Betrieben, sich vorausschauend – zum Beispiel für die ›Ära 4.0‹ – zu qualifizieren.

Für all das und mehr plädiert dieser Bericht mit seinen differenzierten Diagnosen. Wir wünschen eine angenehme und erkenntnisreiche Lektüre.



Peter Kruse
Präsident



Ingo Schierenbeck
Hauptgeschäftsführer

1



Finanzen | Wirtschaft
Beschäftigung

Reform des Länderfinanzausgleichs – Land in Sicht (?)

TOBIAS PETERS



In aller Kürze:

Die Ministerpräsidentinnen und -präsidenten haben sich auf eine Neuregelung des Finanzausgleichs geeinigt. Dass überhaupt ein Kompromiss unter den Ländern gefunden wurde, ist schon erfreulich. Und auch inhaltlich überzeugt die gefundene Lösung weitgehend. Die aktuellen Zahlen zum letztjährigen Finanzausgleich und vielmehr noch die Reaktionen darauf zeigen erneut, dass eine Systemumstellung vonnöten ist. Kritik, nach der durch den Verzicht auf direkte horizontale Ausgleichszahlungen und die Umstellung auf ein einstufiges vertikales Verfahren die Abhängigkeit der Länder vom Bund zukünftig zunimmt, ist nicht überzeugend – durch die wachsende Bedeutung der Bundesergänzungszuweisungen könnte dem Bund allerdings eine noch gewichtigere Rolle zufallen. Auch Bremen profitiert von dem Modell. Im Jahr 2019 könnten, verglichen zur gegenwärtigen Regelung, strukturell 75 Millionen Euro mehr zur Verfügung stehen. Hinzu kommen Sanierungshilfen. Allerdings sind hier Details noch klärungsbedürftig. Um das Reformvorhaben umzusetzen, fehlt nun noch die Zustimmung des Bundes, der die finanziellen Zugewinne der Länder bezahlen soll. Da auch dem Bund an stabilen Länderhaushalten und dem »föderalen Frieden« gelegen ist, sollte er diese »Kröte« jedoch schlucken und den Reformprozess mit vorantreiben.

Die Regierungschefs der Bundesländer haben sich auf ihrer Sitzung im Dezember 2015 auf ein Modell zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen geeinigt. Eine Neuordnung ist nötig, da Ende 2019 nicht nur das Finanzausgleichsgesetz, sondern auch andere Regelungen der vertikalen Finanzströme auslaufen. Zu diesem formellen Handlungsdruck kommt ein materieller Handlungsdruck; immer mehr Länder haben ihrer Unzufriedenheit mit dem aktuellen System Ausdruck verliehen. Bayern und Hessen hatten gar gegen das aktuelle Finanzausgleichsgesetz Verfassungsklage eingereicht.

Auch die Zahlen, die seit Anfang Februar für das vergangene Ausgleichsjahr vorliegen, wurden entsprechend kommentiert. Die Umverteilung zwischen den Ländern im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nahm mit 9,6 Milliarden Euro einen neuen Höchststand an, nachdem sie 2014 noch bei rund 9,0 Milliarden Euro gelegen hatte. Davon fließen 3,6 Milliarden Euro nach Berlin, Bremen erhält 626 Millionen Euro.¹ Alleine Bayern zahlt 5,4 Milliarden Euro ins System ein. Aus den »Geberländern« – neben Bayern noch Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg – kommt die Forderung, mehr vom »eigenen Geld« behalten zu dürfen. Die »Nehmerländer« jedoch können und wollen auf die Ausgleichszuweisungen nicht verzichten.

¹ Berlin erhält über den Finanzausgleich unter den Ländern 1.037 Euro je Einwohner, Bremen 943 Euro. Hamburg zahlt 112 Millionen Euro (63 Euro je Einwohner) ein. Hinzu kommen für Bremen 216 Millionen Euro (325 Euro je Einwohner) als allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (Berlin 1.216 Millionen Euro bzw. 349 Euro je Einwohner). Bei der Steuerkraft (vor Umsatzsteuerverteilung und ohne kommunale Steuerkraft) erreicht der Stadtstaat Berlin mittlerweile über 97 % des Länderdurchschnitts (2014: 93,6 %). Das Land Bremen, 2013 erstmals hinter Berlin zurückgefallen, hatte 2015 eine Steuerkraft von knapp 88 % des Länderdurchschnitts (nach gut 90 % in 2014). Hamburg liegt unverändert bei 156 %. Das Volumen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne liegt trotz des Anstiegs von 9,0 auf 9,6 Milliarden Euro, gemessen als Anteil an den gesamten Steuereinnahmen von Ländern und Kommunen, weiterhin bei 3,1 %. Insgesamt wurden über den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, den Umsatzsteuervorgangsausgleich (7,9 Milliarden Euro im Vergleich zu einer reinen Verteilung nach Einwohnern) und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (4,6 Milliarden Euro) über 22 Milliarden Euro umverteilt.

Ein neuer Länderfinanzausgleich? Das Konzept der Länder

Die einstimmige Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz vom 4. Dezember 2015, die das Konzept der Länder über Anschlussregelungen der föderalen Finanzströme ab dem Jahr 2020 beschreibt, enthält nun bemerkenswerte Reformvorschläge, welche das Finanzverteilungssystem grundsätzlich deutlich verändern würden. Den Kern der Reform des Länderfinanzausgleichs bildet die geplante Abschaffung des bisher angewandten mehrstufigen Verfahrens aus dem sogenannten Umsatzsteuervorgewausgleich und dem sogenannten Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne). Stattdessen erfolgt ein Ausgleich der Finanzkraft zukünftig im Wesentlichen bereits im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Das heißt: Statt nach der Steuerverteilung eine Umverteilung unter den Ländern über den Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) aus »eigener Finanzausstattung« zu erzielen, soll die Angleichung der Länder schon über die Umsatzsteuerverteilung erreicht werden – »arme« Länder bekommen mehr, »reiche« Länder weniger von der Umsatzsteuer ab.² Dazu wird ein Tarif angewendet, der sich an der Finanzkraft der Länder orientiert. Der Bund soll dazu vier Milliarden Euro seines Anteils am Umsatzsteueraufkommen abgeben, die dann zusätzlich zur Verteilung unter den Ländern zur Verfügung stünden. Die Finanzkraft der Kommunen wird zukünftig stärker als bisher (zu 75% statt 64%) einbezogen. Die Einwohnerwertung bleibt auch der Höhe nach unangetastet.

Daneben soll das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen ansteigen und so eine weitere Angleichung der den einzelnen Ländern zur Verfügung stehenden Finanzmittel sicherstellen. Anspruchsberechtigten Ländern sollen erhöhte allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ) in Höhe von 7,1 Milliarden Euro gewährt werden (statt prognostizierter 4,3 Milliarden Euro, die auf Basis der aktuellen Regelung 2019 schätzungsweise anfielen).

In den Katalog der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ) sollen nach Vorstellung der Ministerpräsidentenkonferenz zu den bestehenden – »Kosten der politischen Führung«, »Strukturelle Arbeitslosigkeit«; die S-BEZ »Neue Länder« laufen Ende 2019 aus – mit »Forschungsförderung« und »Unterdurchschnittlicher Gemeindefinanzkraft« weitere Tatbestände aufgenommen werden, für die der Bund Gelder bereitstellt.

Der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz enthält weitere Elemente. Dazu zählt eine Verlängerung des Bundesprogramms zur Gemeindeverkehrsfinanzierung, die weitere Entlastung der Kommunen um fünf Milliarden Euro jährlich ab 2018 und eine von den Ländern gewünschte gemeinsame Kreditaufnahme von Bund und Ländern. Zusätzlich zu den skizzierten strukturellen Veränderungen sollen Bremen und dem Saarland Sanierungshilfen zustehen: Beide Länder sollen dann je 400 Millionen Euro im Jahr erhalten. Eine Konkretisierung beispielsweise hinsichtlich der Frage der Verwendung oder einer möglichen Befristung steht allerdings noch aus.

² Technisch soll zunächst eine Länder-Zuordnung der Umsatzsteuer auf Grundlage der Einwohnerzahlen und dann eine Umsatzsteuer-Umverteilung entsprechend der Finanzkraft erfolgen. Insofern bleibt ein horizontales Ausgleichselement bestehen und die Gewinne und Verluste der Länder aus dem Finanzausgleich weiterhin sichtbar. Da aber die fiktiv auf Basis der Einwohnerzahlen berechneten Umsatzsteuereinnahmen nicht zunächst als »Eigenes« bei den Ländern kassenwirksam verbucht werden, gibt es im Modell der Ministerpräsidentenkonferenz zukünftig im Rahmen des Länderfinanzausgleichs keine expliziten Zahlungen mehr zwischen den Bundesländern.

Die Bedeutung der Beratungsergebnisse für Bremen

Für das Land Bremen sind die Beratungsergebnisse insgesamt erfreulich. Auf Grundlage der Steuerschätzung kann die Hansestadt jedes Jahr mit strukturellen Mehreinnahmen von mindestens 75 Millionen Euro rechnen. Diese Besserstellung entsteht hauptsächlich durch die Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen (plus 86 Millionen Euro), hinzu kommt ein Plus durch das Bundesprogramm zur Gemeindeverkehrsfinanzierung (GVFG) von sechs Millionen Euro, wodurch die voraussichtlichen Mindereinnahmen von 17 Millionen Euro durch die Zusammenlegung von Umsatzsteuerverteilung und Länderfinanzausgleich im engeren Sinne überkompensiert werden. In der Summe könnte der bremische Haushalt so strukturelle Mehreinnahmen von 114 Euro je Einwohner und damit mehr als im Bundesdurchschnitt (109 Euro je Einwohner) und mehr als in jedem anderen westdeutschen Bundesland verzeichnen. Insbesondere die Beibehaltung der Stadtstaatenregelung ist für Bremen positiv, aber auch die Beibehaltung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist wertvoll.

Zu den strukturellen Einnahmen kommen für Bremen die Sanierungshilfen in Höhe von 400 Millionen Euro pro Jahr. Sofern diese für die Schuldentilgung eingesetzt werden müssen und dem Haushalt daher nicht ohne Weiteres zur Verfügung stünden, ergäbe sich dennoch durch die allmähliche Reduzierung des Schuldenstands und damit der Zinsausgaben eine Entlastung. Diese frei werdenden Mittel – nach derzeitigem Zinsstand (berechnet aus Schuldenstand Ende 2013 und Zinsausgaben 2014) rund 12 Millionen Euro – stünden dann dem Bremer Haushalt kumulativ, also jedes Jahr zusätzlich zur Verfügung. Der finanzielle Spielraum würde – ein Einhalten der Schuldenbremse vorausgesetzt – nochmals größer. Damit stellt die Einigung der Länder untereinander für das Land Bremen ein gutes Ergebnis dar. Zwar werden

die Finanzprobleme des kleinsten Bundeslandes nicht endgültig gelöst, jedoch sorgt das Modell für Klarheit und Planbarkeit und eröffnet für das Land Bremen eine finanzielle Perspektive. Die strukturellen Mehreinnahmen von jährlich 75 Millionen Euro (plus mögliche Zinsvorteile durch gemeinsame Bund-Länder-Anleihen; hier erhofft sich Bremen eine Ersparnis von mehr als 25 Millionen Euro) mindern den Konsolidierungsdruck. Die zusätzlichen Hilfen in Höhe von 400 Millionen Euro pro Jahr (die durchaus eine Alternative zum in Bremen gewünschten, aber nicht mehrheitsfähigen Altschuldentilgungsfonds sind, da allein bei einem nur zehnjährigen Gewährungszeitraum eine mögliche Schuldenentlastung bei vier Milliarden Euro läge) lassen mittelfristig weitere Haushaltsspielräume entstehen – erst recht, wenn der Bund sich bei den kommunalen Sozialleistungsausgaben wie angedacht stärker beteiligt.

Die Beratungsergebnisse der Ministerpräsidentenkonferenz können insgesamt als positiv bewertet werden – nicht nur aus bremischer, sondern auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive. Den Verhandlungsführern ist dabei das Kunststück gelungen, die Positionen einzelner Länder unter einen Hut zu bringen: Nordrhein-Westfalen wollte zum Beispiel über eine Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs wieder als ›Geberland‹ gelten, Bayern seine Einspeisungen in den Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) signifikant senken. Die Lösung ist nun der Verzicht auf einen horizontalen Finanzausgleich. Damit wird eine ›Vertikalisierung‹ des Systems erreicht, ohne die Abhängigkeit vom Bund zu stärken und die Position der Länder insgesamt zu schwächen. Die Streitfähigkeit zwischen den Ländern könnte so gemildert werden, die Solidarität unter den Ländern bleibt gewahrt. Hinsichtlich der Transparenz des Gesamtsystems sind durch die Aufhebung des zweistufigen Verfahrens zugunsten einer Stärkung der vertikalen Elemente begrüßenswerte Effekte zu erwarten, auch wenn die Komplexität durch Steuererleichterungsregeln, Finanzkraftberechnungen unter

Berücksichtigung von Kommunen und Einwohnerwertung sowie Tarifverläufe hoch bleibt. Zudem ist die Lösung langfristig angelegt: Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen soll zunächst einmal unbefristet gelten. Eine Situation wie die aktuelle, in der unter steigendem zeitlichem Druck Reformen vereinbart werden müssen, wird zukünftig vermieden. Die anhängige Klage Bayerns und Hessens vor dem Bundesverfassungsgericht, die sich insbesondere auf die fiskalische Absicherung der Stadtstaaten bezog, dürfte nun vom Tisch sein.

Probleme und Ausblick: Bundesergänzungszuweisungen und die Rolle des Bundes

Die kritischen Punkte der Einigung sollen jedoch nicht außer Acht bleiben: So kommt gerade den neuen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ), die zum Teil nicht objektiv abzuleiten sind und die nicht zeitlich befristet werden sollen, eine noch größere Bedeutung zu. Hier könnten verfassungsrechtliche Probleme auftreten. Die angedachten S-BEZ zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene sind zwar ökonomisch nachvollziehbar, da sie zum Teil die auslaufenden S-BEZ ›Neue Länder‹ kompensieren. Sie sind jedoch nicht, wie verfassungsrechtlich vorgesehen, zeitlich befristet. Diese auch vom Bundesverfassungsgericht erteilte Vorgabe wird ebenso bei den neuartigen S-BEZ ›Forschungsförderung‹ ignoriert. Ohnehin sind diese verhältnismäßig geringen Zahlungen nur auf den ersten Blick dazu geeignet, die Forschungsförderung in den Ländern tatsächlich und verlässlich auszubauen. Letztlich liegt die Entscheidung über die Verwendung der allgemein deckungsfähigen Mittel nämlich bei den empfangenden Ländern. Will der Bund die Erhöhung der Forschungsaktivitäten sicherstellen, hätte er dazu andere Wege.

Die zunehmende Bedeutung der Bundesergänzungszuweisungen – A-BEZ und S-BEZ – lässt den Bund in eine erweiterte Rolle beim Finanzausgleich zwischen den Ländern wachsen. Auch hieran wurde aus Wissenschaft und Politik erste Kritik geübt. Doch sind die Länder auch bisher eng mit dem Bund verbunden. Durch die Aufhebung des zweistufigen Verfahrens aus Umsatzsteuervorgewausgleich und Länderfinanzausgleich im engeren Sinne zugunsten einer Angleichung der Finanzkraft über die Umsatzsteuerverteilung ist darüber hinaus keine weiter zunehmende Abhängigkeit zu erwarten. Schließlich teilen die Länder künftig ihren Anteil unter Ausgleichsgesichtspunkten unter sich auf, statt – wie bisher – nach einer weitestgehend einwohnerbezogenen Verteilung umverteilende Transfers vorzunehmen. Im alten wie im neuen System tritt der Bund hierbei lediglich als Makler auf. Die Länder sind bei allen Regelungen Teil der Gesetzgebung und entscheiden somit über ihre Finanzausstattung mit. Der Bund kann weder gegenwärtig noch zukünftig einseitig die Finanzsituation der Länder im Bereich der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verändern. Ökonomisch problematisch sind jedoch in der Tat die Bundesergänzungszuweisungen. Diese Ansicht scheint das Bundesfinanzministerium zu teilen. Das Hineinrutschen in eine ›Fürsorgerolle‹ des Bundes für arme Länder wird hier befürchtet, im Gegenzug erweiterte Kompetenzen für den Bund gefordert. Generell werden auch zukünftig die Länder ihre Haushalte kaum eigenständig an veränderte Bedarfe anpassen können.

Daneben stört sich der Bund naturgemäß an der Höhe der finanziellen Zugeständnisse, die die Länder in seltener Eintracht von ihm erwarten. Immerhin war er nicht an den Beratungen beteiligt, ist aber gleichwohl der Garant dafür, dass im Konzept der Ministerpräsidentenkonferenz alle Länder finanziell bessergestellt werden. Dem Bund könnte die Einigung so teuer zu stehen kommen: Abgesehen von den fünf Milliarden Euro zur Entlastung der Kommunen soll er auf gut vier Milliarden Euro aus der Umsatzsteuerverteilung verzichten und 4,5 Milliarden Euro mehr an Bundesergänzungszuweisungen zahlen,³ außerdem die Bundesmittel für Infrastrukturprojekte im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) in Höhe von 333 Millionen Euro fortsetzen und für 800 Millionen Euro Sanierungshilfen aufkommen. Das ergibt eine Gesamtbelastung von beinahe zehn Milliarden Euro. Dass der Bund, dem ebenfalls an einer stabilen Finanzordnung, ausreichend finanzierten Länderhaushalten und dem ›föderalen Frieden‹ gelegen ist, jedoch bereit ist, für eine Ländereinigung Mittel zur Verfügung zu stellen und es im Vorfeld entsprechende Signale gegeben hat, darf angenommen werden. Da die Länder nun, nachdem ein Konsens lange in weiter Ferne schien, gegenüber dem Bund mit einer Stimme sprechen können, erscheint eine Einigung noch vor den im Frühjahr anstehenden Landtagswahlen und dem Vorwahlkampf zur Bundestagswahl im nächsten Jahr daher möglich.

Allerdings bedarf es an manchen Punkten des Beschlusses der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten noch der Konkretisierung. Im Detail kaum skizziert sind beispielsweise die Sanierungshilfen, die so zur Verhandlungsmasse bei den Gesprächen mit Bundeskabinett und Bundestagsfraktionen werden könnten – und die für Bremen enorme Bedeutung besitzen. So bleibt mancher Punkt Gegenstand zukünftiger Diskussionen. Insbesondere hinsichtlich der angedachten Ländergesetzgebungskompetenzen für bestimmte Sozialleistungen im Zuge der kommunalen Entlastung sollte man dabei Vorsicht walten lassen; unterschiedliche Höhen der Sozialleistungen in den Ländern sind nicht im Sinne einheitlicher Lebensverhältnisse. Der bisher gefundene gemeinsame Nenner bietet die Möglichkeit, auf mittlere Sicht Klarheit zu schaffen. Er entlastet den Bund – selbst mit einem Haushaltsüberschuss von mehr als zwölf Milliarden Euro im abgelaufenen Jahr – allerdings auch noch nicht davon, vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen (Stichwort ›Flüchtlingskrise‹) Geld in die Hand zu nehmen, um Länder und Kommunen bei der Bewältigung der akuten Herausforderungen zu unterstützen.

³ Setzt sich zusammen aus 2,8 Milliarden Euro mehr A-BEZ im Vergleich zur mittels Steuerschätzung vom Mai 2015 prognostizierten Berechnung für 2019 auf Grundlage des Status quo des Finanzausgleichsgesetzes, plus 1,7 Milliarden Euro für die neu eingeführten S-BEZ, wobei alleine über 1,5 Milliarden Euro auf die S-BEZ ›Gemeindefinanzkraft‹ entfallen.

Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremen

JÖRG MUSCHEID



In aller Kürze:

Die deutsche Wirtschaft verzeichnet auch 2015 aufgrund der guten Binnenkonjunktur das stärkste Wachstum in der Eurozone. Doch Unwägbarkeiten und neue Herausforderungen stehen für die nächsten Jahre an: die Zuwanderung Geflüchteter, die Eurokrise, die Abschwächung der weltwirtschaftlichen Entwicklung, wie auch die politischen Krisenherde, allen voran Syrien – all diese Entwicklungen zeigen, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erheblich schwieriger als in den Vorjahren werden. Zudem koppelt sich die Beschäftigungsentwicklung im Land Bremen von der Bundesentwicklung ab. Leiharbeit und Werkverträge werden in bremischen Unternehmen immer stärker eingesetzt.

Europäische Krisen im Hintergrund

Neue Herausforderungen, ungelöste Probleme, – so lassen sich die politischen Rahmenbedingungen für die Entwicklung im Land Bremen für das vergangene Jahr zusammenfassen. Mehr noch: 2015 wird sicherlich als eine Zäsur in der Entwicklung in Europa eingehen, mit massiven Auswirkungen in politischer und ökonomischer Hinsicht.

Das alles dominierende Thema 2015 war zweifelsohne die Entwicklung der Flüchtlingszahlen nach Europa. Lange Zeit als Problemfeld vernachlässigt, entwickelte sich im Lauf des Jahres eine so massive Dynamik, dass jetzt Deutschland wie auch Europa insgesamt vor riesigen Herausforderungen steht mit Handlungsbedarf auf allen Ebenen: von der europäischen Ebene bis hin zu den Kommunen.

Vor dem Hintergrund der verstärkten Zuwanderung Geflüchteter nimmt es nicht wunder, dass die europäische Staatsschuldenkrise und die sich zuspitzende Entwicklung in Griechenland 2015 aus der öffentlichen Wahrnehmung verdrängt wurden. Dabei ist das Schuldenproblem der südlichen Euroländer und insbesondere Griechenlands alles andere als gelöst. Nach Jahren der europäischen Staatsschuldenkrise und den milliardenschweren Rettungspaketen wurde Anfang 2015 erwartet, dass es in diesem Jahr zu einer durchgreifenden Lösung kommen könne, doch wie schon in den Vorjahren wurde auch in diesem Frühjahr beim Schuldengipfel nur Zeit gewonnen; beim Abbau struktureller Defizite in den südeuropäischen Ländern dagegen gab es dagegen kaum Fortschritte. Die gesplante konjunkturelle Entwicklung in Europa mit hoher (Jugend-)Arbeitslosigkeit und harten Einschnitten in die jeweiligen Sozialsysteme illustrieren die Folgen rigider europäischer Sparpolitik, sie kann aber nach wie vor auch zum Risiko für exportorientierte Bundesländer wie Bremen werden.

Deutschland hat in dieser Situation mit seinem stabilen Wirtschaftswachstum wie schon in den Vorjahren eine Sonderrolle in Europa. Das positive Wachstum in 2015 wurde wiederum in erster Linie von den Konsumausgaben der privaten Verbraucher getragen, die wie in den Vorjahren von positiven Tarifabschlüssen, sinkenden Energiepreisen und einer kaum wahrnehmbaren Inflation profitieren konnten. Allerdings steht immer mehr die Frage im Raum, ob diese Rahmenbedingungen dauerhaft weiter bestehen werden. Einerseits bleibt die Kaufkraft der Verbraucher auf absehbare Zeit hoch und auch die EZB setzt ihre Anleihekäufe weiter fort, um die Zinsen niedrig zu halten, die Konjunktur anzukurbeln und deflationäre

Abb. 1:
Wirtschaftswachstum 2010 bis 2015 in Prozent



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Darstellung

Tendenzen zu bekämpfen. Zugleich zeigen die starken Schwankungen an der Börse, dass viele Marktbeobachter die weltwirtschaftliche Wachstumsdynamik aktuell schwächer einschätzen. Vor allem die Entwicklung in den USA und in China steht dabei im Fokus. In beiden Ländern hat sich die Wirtschaftsdynamik abgeschwächt. Aber auch für die Entwicklung der Ölpreise werden nicht nur angebotsseitige Faktoren genannt, der Preisverfall wird zunehmend als Indikator für einen Rückgang der weltweiten Nachfrage gewertet. Zugleich mehrer sich in Deutschland die Stimmen, die auf die im Vergleich zu den Konsumausgaben nach wie vor zu niedrigen privaten und staatlichen Investitionen hinweisen. Für eine nachhaltige Entwicklung ist eine deutliche Steigerung der Investitionstätigkeit geboten.

Gleichwohl unterscheiden sich die Prognosen der Wirtschaftsinstitute aktuell nicht wesentlich von denen des Vorjahres. So geht beispielsweise das DIW nach einem Wachstum von 1,7 Prozent 2015 von einem weiteren Wachstum in dieser Größenordnung 2016 und einem Wachstum von 1,5 Prozent dann in 2017 aus. Doch vor dem Hintergrund der oben skizzierten Entwicklungslinien muss doch alles

in allem davon ausgegangen werden, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für das kommende Jahr erheblich schwieriger als in den Vorjahren werden.

Entwicklung im Land Bremen

Wie sieht vor diesem Hintergrund aktuell die Situation in den Betrieben des Landes Bremen aus? Die alles in allem positive Einschätzung der wirtschaftlichen Lage in den Betrieben in den vergangenen Jahren gilt auch für 2015 (Stand: Februar 2015) – ungeachtet der nach wie vor ungelösten Probleme in Europa. Insgesamt wurde in den Betrieben die aktuelle Situation als stabil eingeschätzt; die Skepsis der Betriebsräte hinsichtlich der zukünftigen wirtschaftlichen Perspektiven hatte aber wieder zugenommen: 38 Prozent der Betriebsräte bezeichnen die aktuelle wirtschaftliche Lage ihres Betriebes als »gut«, rund 42 Prozent zumindest als »befriedigend«, 20 Prozent der Betriebsräte bewerten die derzeitige Geschäftslage ihres Betriebes als »eher schlecht« oder »schlecht«. Die Erwartungen hinsichtlich der Beschäftigung waren für 2015 dagegen eingetrübt. Die Zahl der Betriebsräte, die von einem »gleichbleiben-

den Beschäftigungsumfang in ihren Betrieben ausgehen, ging leicht zurück. Rund 25 Prozent der Betriebsräte (Vorjahr: 21 Prozent) befürchten hingegen einen ›Beschäftigungsabbau‹ in ihrem Betrieb 2015.

Alles in allem war die Grundstimmung Anfang des Jahres in den Unternehmen positiv. Auch die Statistik belegt, dass die Wirtschaftsentwicklung bis zur Jahresmitte 2015 (aktuelle Zahlen zum BIP werden erst Ende März 2016 veröffentlicht) deutlich stärker als im Vorjahr ist. Nach dem massiven Einbruch im Jahr 2009 und einem leichten Rückschlag 2013 ist daher in der mittelfristigen Betrachtung ein insgesamt positiver Trend zu erkennen.

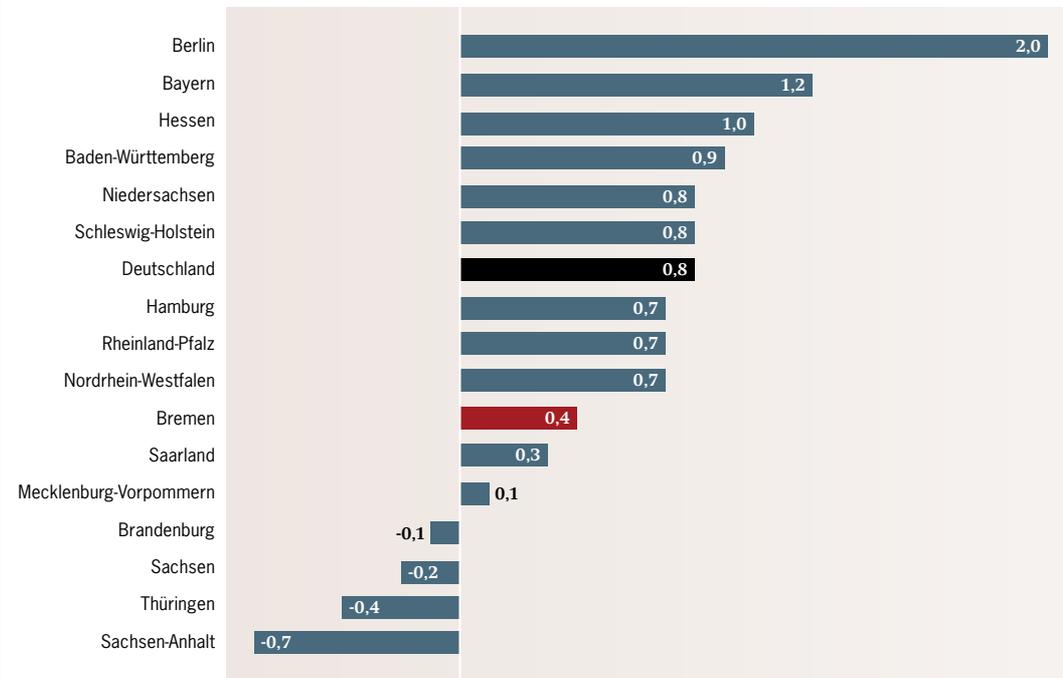
Das Ergebnis für das erste Halbjahr 2015 ist allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Mit einem Wachstum von 2,1 Prozent expandierte die Wirtschaft anscheinend deutlich stärker als im Bundesdurchschnitt. Aber die Erwerbstätigenzahlen – hier liegen Ende Januar 2016 bereits die Ergebnisse für das Gesamtjahr 2015 vor – zeigen ein anderes Bild: Die Entwicklung Bremens fällt hinter die im Bundesgebiet zurück: Bremen konnte 2015 ein Wachstum von lediglich 0,4 Prozent erzielen, im Bundesgebiet dagegen lag das Plus mit 0,8 Prozent doppelt so hoch. Im Bundesländervergleich zeigt sich hier erstens ein deutliches Auseinanderklaffen der Entwicklung zwischen den ›alten‹ und den ›neuen‹ Bundesländern, wobei fast alle ›neuen‹ Bundesländer einen Rückgang zu verzeichnen hatten. Bremen und das Saarland liegen im Ländervergleich knapp darüber, mit einem Wachstum von 0,4 Prozent beziehungsweise 0,3 Prozent liegen allerdings sie am unteren Ende der ›alten‹ Bundesländer.

Auch im Hinblick auf die Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen setzt sich also 2015 der Trend der Vorjahre fort, sodass alles in allem eine Abkopplung der Beschäftigungsentwicklung vom Bundestrend zu konstatieren ist. Im Einzelnen war die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung im Land Bremen 2015 von folgenden zentralen Entwicklungen geprägt:

- **Neue Perspektive für die Lloyd Werft in Bremerhaven – und auch für die Windkraftbranche?:** Vor allem bezüglich Bremerhavens gab es 2015 zwei zentrale Entwicklungen. Als wohl die wichtigste positive Nachricht wurde von allen Seiten der Einstieg der asiatischen Genting Group bei der Lloyd Werft im September 2015 gewertet. Mit den Aufträgen, die der asiatische Konzern mitbringt, wird in Bremerhaven mit bis zu 1.000 neuen Arbeitsplätzen gerechnet. Die Komplettübernahme zum Jahreswechsel 2015/2016 schließlich festigt die positive Einschätzung dieses Investments (dazu ausführlich der Artikel ›Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven‹). Dieser Entwicklung stand 2015 ein erheblicher Rückschlag im Bereich der Windenergiebranche entgegen. Mit der Entscheidung des Marktführers im Offshore-Windenergiebereich, Siemens, sein geplantes Turbinenwerk in Cuxhaven anzusiedeln, gerät das Großprojekt Offshore-Terminal Bremerhaven (OTB) wieder in die Diskussion (dazu ausführlich der Artikel ›Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven‹).
- **Strukturwandel und Qualität der Arbeit:** Ungeachtet aller Krisen auf der Welt verkaufen sich die Autos von Mercedes nach wie vor außerordentlich gut. Mit seinen acht Modellen, die im Bremer Werk produziert werden, ist Bremen nach Sindelfingen personell das zweitgrößte Werk im Konzern, gemessen an den hier gebauten 324.000 Autos hat Bremen dagegen Sindelfingen 2015 überholt und ist jetzt der größte Produktionsstandort

Abb. 2:
Entwicklung der Erwerbstätigkeit in den Bundesländern 2015

Erwerbstätige am Arbeitsort (inklusive Beamte, Selbstständige etc.); Veränderung zum Vorjahr in Prozent



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

weltweit. Mit seiner Größe und der starken Bedeutung für die regionalen Zulieferbetriebe und die nachgelagerten Dienstleistungsbereiche war und ist Mercedes stärker noch als die anderen bremischen Großbetriebe ein stabiler Faktor der regionalen Wirtschaft. Die positive Entwicklung bei Mercedes überdeckt allerdings ein Stück weit die generellen Trends im verarbeitenden Gewerbe, die eher in Richtung Beschäftigungsabbau gehen. Beispielhaft zeigt sich dies an der Entwicklung in der Nahrungsmittelindustrie, allen voran bei einem anderen bremischen Traditionsunternehmen, dem Schokoladenhersteller Hachez: Nach der Übernahme durch die dänische Toms-Gruppe 2012 lief die Entwicklung des Unternehmens nicht wie erhofft; aufgrund von andauernden Verlusten wurde 2014 zunächst die Verpackungsabteilung nach Polen verlagert. Im Jahr 2015 kam dann die Ankündigung, das Warenlager auszulagern und das Produktions-

sortiment zu verschlanken; rund 100 Arbeitsplätze stehen so zur Disposition. Aber auch Mondelez hat den Sparkurs 2015 weiter fortgesetzt. Nach Medienberichten stehen rund 70 Arbeitsplätze hier zur Disposition. Zuletzt gab Ende Februar das Unternehmen Coca Cola bekannt, das Bremer und das Oldenburger Werk zur Jahresmitte schließen zu wollen. 360 Jobs könnten dadurch insgesamt wegfallen. Entwicklungen wie diese belegen beispielhaft die generelle Situation im verarbeitenden Gewerbe. In der Statistik der Bundesagentur für Arbeit lässt sich dieser Trend genauer ablesen: Die insgesamt 4.729 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze, die 2015 neu entstanden sind,¹ sind der Saldo aus einem Plus von 4.915 Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich und einem Minus von 140 Arbeitsplätzen im produzierenden Gewerbe² und einem Minus von 46 Arbeitsplätzen im primären Sektor (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei). Größ-

1 Plus 1,5 Prozent gegenüber dem Vorjahrestichtag; Stand: 30.6.2015.

2 Zum produzierenden Gewerbe gehört neben der Industrie (-333 Arbeitsplätze) noch das Baugewerbe (+164 Arbeitsplätze) und die Energiewirtschaft (+29 Arbeitsplätze).



ter Gewinner im Dienstleistungsbereich ist allerdings die ›Arbeitnehmerüberlassung‹ mit einem Plus von 1.368 Arbeitsplätzen im Land Bremen. Da die Leiharbeit vor allem in der Industrie stattfindet, relativiert diese Zahl die Dynamik des Strukturwandels; sie macht aber zugleich einen zweiten Aspekt dieses Strukturwandels deutlich: Leiharbeit wie auch Werkverträge sind seit Jahren auf dem Vormarsch. Hier greift eine fatale Entwicklung Raum, die Betriebsrätebefragungen der Arbeitnehmerkammer aus den vergangenen Jahren zeigen das ganze Ausmaß der Entwicklung: So nahm auch Anfang 2015 die Zahl der Betriebe, in denen Leiharbeiter eingesetzt werden, wie in den vergangenen Jahren kontinuierlich zu. In der Mehrheit aller Betriebe im Land Bremen (rund 58 Prozent) sind aktuell Leiharbeiter im Einsatz (vgl. dazu ausführlich die Artikel zu ›Leiharbeit‹ und ›Werkverträgen‹. Und eine weitere Entwicklung greift immer stärker um sich:

Werkverträge sind das ›Nachfolgemodell‹ der Leiharbeit. War es 2014 ›lediglich‹ jedes dritte Unternehmen, in dem Werkverträge regelmäßig zum Einsatz kommen, sind es 2015 schon 46 Prozent aller Unternehmen. Sowohl die Nutzung von Leiharbeitern wie auch der Einsatz von Werkverträgen werden in großen Teilen der Wirtschaft offensichtlich als ganz ›normale‹ Instrumente der Personalpolitik gesehen. Beide Entwicklungen zeigen deutlich, dass die Unternehmen alles daran setzen, Personalkosten zu senken. Zudem ermöglichen Werkverträge, insbesondere Werkverträge mit ausländischen ›Subunternehmern‹, Tarifvereinbarungen und Kündigungsschutz zu umgehen. Diese Entwicklungen zeigen den dringenden Handlungsbedarf der Begrenzung von Werkverträgen und Leiharbeit auf, ansonsten werden Arbeitnehmerrechte weiter ausgehöhlt und eine Dreiklassengesellschaft von Arbeitnehmern im Betrieb etabliert.



■ **Innenstadtentwicklung stagniert:** Einen herben Rückschlag musste 2015 die Innenstadt hinnehmen. Jahrelang wurde das City-Center-Einkaufszentrum geplant, rund 150 Millionen Euro wollte das portugiesische Unternehmen Sonae Sierra, das sich auf die Entwicklung und das Betreiben von Einkaufszentren spezialisiert hat, in der Innenstadt investieren. Der immer weniger genutzte Lloydhof und das Parkhaus am Brill sollten abgerissen werden und ein neues Shopping-Center mit einer Verkaufsfläche von rund 25.000 Quadratmetern und Büroflächen von 11.000 Quadratmetern entstehen. Kurz vor der endgültigen Entscheidung über die Vergabe des Projekts zu Beginn der neuen Legislaturperiode zog sich der Investor zurück. Nach der Insolvenz des Einkaufszentrums Haven Hööv in Bremen-Nord 2012 hat es diesmal das Zentrum Bremens getroffen, angesichts des nach wie vor intensiven Wettbewerbs mit den Einkaufszentren in den Umlandgemeinden

ein schwerer Rückschlag für den Einzelhandelsstandort Bremen. Die jetzt geplanten Zwischennutzungen machen zur Überbrückung Sinn, notwendig wird aber ein neues Konzept sein, das den Lloydhof als attraktiven Standort für den Einzelhandel entwickelt.

■ **Tourismus boomt weiter:** Seit Jahren schon boomt der Städtetourismus und sowohl Bremen als auch Bremerhaven partizipieren an dieser Entwicklung. Schon 2014 konnte Bremen im Gesamtjahr bei den Übernachtungen zum ersten Mal die Zwei-Millionen-Grenze erreichen. Aller Voraussicht nach wird dieser Rekord auch 2015 wieder übertroffen, denn allein schon bis zum dritten Quartal 2015 war mit rund 1,76 Millionen Übernachtungen der Vorjahreswert um 5,4 Prozent überschritten. Sowohl in Bremen wie auch in Bremerhaven setzt sich also damit der Vorjahrestrend fort, wobei die Zuwächse in Bremen etwas höher liegen, nicht zuletzt aufgrund des Ryanair-Terminals am Bremer Flughafen. Der Wachstums-

markt ›Städtetourismus‹ ist damit einer der stabilen Wirtschaftsfaktoren im Land Bremen. Als überregional angebotene ›Dienstleistung‹ generiert der Tourismus Nachfrage im Land Bremen und bewirkt direkt und indirekt Arbeitsplatzeffekte.

■ **Sorgen um ArcelorMittal:** Erst Anfang 2016 geriet ein anderes Thema auf die Tagesordnung der politischen Diskussion: Die Zukunft des Stahlwerks in Bremen ist gefährdet. Schon Anfang 2015 deutete die sinkende Nachfrage nach Stahl und der scharfe Preiswettbewerb darauf hin, dass sich die allmähliche Erholung der Branche nach der weltweiten Krise 2008 nicht fortsetzen wird. Im dritten Quartal musste ArcelorMittal schließlich einen Verlust von 711 Millionen Dollar weltweit bekannt geben. Angesichts der steigenden Billigexporte Chinas können die europäischen Stahlwerke mit ihren Stahlprodukten immer weniger verdienen. Zudem hatte ArcelorMittal in den vergangenen Jahren, als Eisenerz zunehmend teurer wurde, massiv in den Ausbau einer eigenen Förderung investiert. Angesichts der rasant fallenden Rohstoffpreise ist dies jetzt eine zusätzliche Belastung für den Konzern. Auch wenn es bislang keine konkreten Pläne zum Stellenabbau in Bremen gibt, ist es doch klar, dass das Unternehmen erhebliche Sparanstrengungen unternehmen muss. Für die Sicherung der rund 4.500 Arbeitsplätze wird 2016 daher das entscheidende Bewährungsjahr werden, wobei in erster Linie die Europäische Union gefordert ist, gegen die Dumpingpreise für chinesischen Stahl vorzugehen.

Beschäftigungsentwicklung in der Stadt Bremen

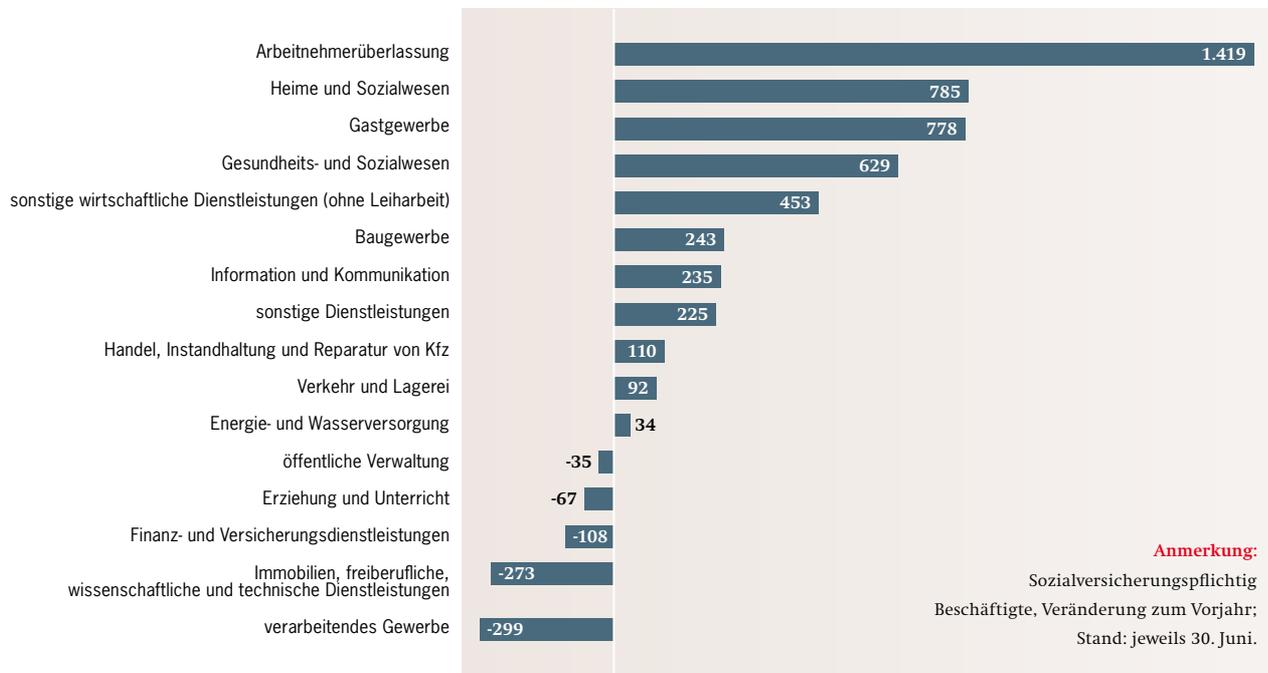
Die positive Entwicklung im Land Bremen wurde 2015 wie bereits im Vorjahr im Wesentlichen von der Zunahme der Beschäftigung in der Stadt Bremen getragen; rund 260.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze sind 2015 zu verzeichnen. Mit einem Plus von insgesamt 4.212 Arbeitsplätzen (+ 1,6 Prozent)

liegt die die Zunahme in etwa auf dem Niveau des Vorjahres, als ein Plus von 1,8 Prozent zu verzeichnen war. Mit diesem Wachstum liegt die Stadt Bremen auch deutlich über dem Wachstum in Bremerhaven (+1,0 Prozent); auch in dieser Hinsicht setzt sich der Trend aus dem Vorjahr fort.³

Der Arbeitsplatzabbau in der Industrie hat sich fortgesetzt mit einem Minus von 0,6 Prozent. Die Entwicklung im Bereich ›Energie- und Wasserversorgung, Energiewirtschaft‹, wo 2014 noch ein Minus von 7,2 Prozent zu verzeichnen war, hat sich stabilisiert mit einem leichten Wachstum von 0,6 Prozent. Im Baugewerbe war die Entwicklung in der Stadt Bremen deutlich positiv mit einem Plus von 2,6 Prozent. Diese drei Bereiche des produzierenden Gewerbes umfassen in der Stadt Bremen insgesamt 60.000 Arbeitsplätze; Arbeitsplatzgewinne und -verluste in diesen Bereichen gleichen sich per saldo aus, sodass insgesamt die Beschäftigung im produzierenden Gewerbe 2015 de facto stagnierte (minus 22 Arbeitsplätze gleich +/- 0 Prozent). Nahezu alle der neuen Arbeitsplätze wurden im Dienstleistungssektor geschaffen, mit vier Ausnahmen: In der Finanzdienstleistungsbranche setzte sich der Rückgang des Vorjahres fort mit minus 108 Arbeitsplätzen (-1,5 Prozent). Auch bei den freiberuflichen Dienstleistungen war mit minus 273 Arbeitsplätzen (-1,1 Prozent) ein Rückgang von Arbeitsplätzen, der über die üblichen Schwankungen hinausgeht, zu verzeichnen. Leichte Verluste verzeichneten auch die öffentliche Verwaltung (-0,4 Prozent) und der Bereich Erziehung und Unterricht (-0,6 Prozent). In allen anderen Dienstleistungsbranchen sind dagegen neue Arbeitsplätze entstanden. Am stärksten war – wie im Vorjahr – der Anstieg bei der Arbeitnehmerüberlassung, mit einem Plus von 1.419 Arbeitsplätzen (+13,3 Prozent), wobei anzumerken ist, dass die Leiharbeit zu den unternehmensnahen Dienstleistungen, die stark industrieabhängig sind, zählt. Per saldo sind im Dienstleistungssektor 4.243 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze bis Juni 2015

³ Hier und im Folgenden:
Stand Juni 2015
im Vergleich zum
Vorjahresmonat.

Abb. 3:
Beschäftigungsentwicklung in der Stadt Bremen nach Wirtschaftsabschnitten 2015



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung

neu entstanden, ein Plus von 2,2 Prozent in der Stadt Bremen. Der primäre Wirtschaftssektor (Land, Forstwirtschaft und Fischerei), der mit einem Anteil von 0,1 Prozent an allen Beschäftigten in Bremen wie in allen Städten nur eine marginale Rolle spielt, verzeichnete einen Rückgang um neun Arbeitsplätze.

Profitiert von der Beschäftigungsentwicklung haben wie im Vorjahr vor allem die Frauen mit einem Plus von 1,9 Prozent (Männer: +1,5 Prozent). Nach Altersgruppen differenziert lag der stärkste Anstieg – ebenfalls wie in den Vorjahren – bei der höheren Altersgruppe. Die über 55-Jährigen konnten rein rechnerisch um 3,6 Prozent zulegen (absolut: +1.577 Arbeitsplätze). Ein Gutteil dieses Zuwachses ist allerdings auf demografische Effekte zurückzuführen. In den Altersgruppen der unter 25-Jährigen und ›25 bis unter 55 Jahre‹ konnte nur ein deutlich geringerer Gewinn von

1,3 Prozent beziehungsweise 1,1 Prozent erzielt werden.

Nach einem sehr hohen Anstieg der geringfügigen Arbeitsplätze 2014 um rund 2.600 (+4,4 Prozent) flachte die Entwicklung hier wieder deutlich ab. Per saldo war 2015 ein leichter Rückgang um 266 Arbeitsplätze zu verzeichnen, was sicherlich auch an der Einführung eines bundesweiten Mindestlohns Anfang des Jahres lag, die zu einer Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsplätze insbesondere im Bereich Gastgewerbe geführt hat. Betrachtet man hier die Entwicklung differenziert, zeigt sich allerdings kein einheitliches Bild.

Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen in Bremen

JÖRG MUSCHEID



In aller Kürze:

Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen verdienten 2015 mehr als im Bundesdurchschnitt; der Anstieg der realen Einkommen hat sich weiter fortgesetzt. Nach wie vor sind die Löhne in der Industrie deutlich höher als im Dienstleistungsbereich. Vor allem die ›nicht marktbestimmten‹ Dienstleistungen (Gesundheitswesen, Erziehung etc.) haben einen erheblichen Nachholbedarf. Der Anstieg der Reallöhne ist auf ein Bündel von Entwicklungen zurückzuführen, auch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat sich hier positiv ausgewirkt.

Auch 2015 hat sich die Entwicklung der vergangenen Jahre fortgesetzt; die Löhne sind erneut gestiegen. Die bremischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verdienten 2015 im Durchschnitt 3.776 Euro brutto¹; rund 4,4 Prozent über dem Bundesdurchschnitt (zu den unterschiedlichen Verdiensten von Frauen und Männern siehe den Artikel ›Frauen verdienen mehr‹). Hinter diesen Durchschnittswerten verbergen sich allerdings deutliche Unterschiede bei den Einkommen je nach Leistungsgruppe: Arbeitnehmer in leitender Stellung (z. B. Abteilungsleiter) zählen zur Leistungsgruppe 1; herausgehobene Fachkräfte (z. B. Meister) zur Leistungsgruppe 2, Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung zur Leistungsgruppe 3, angelernte Arbeitnehmer zur Leistungsgruppe 4 und ungelernete Arbeitnehmer zur Leistungsgruppe 5. Arbeitnehmer in leitender Stellung verdienen mit rund 6.323 Euro mehr als dreimal so viel wie ungelernete Arbeitnehmer, die im Schnitt nur 2.079 Euro erzielen.

In der langfristigen Betrachtung (auf Basis der Jahreswerte) liegt der Lohnabstand zwischen Männern und Frauen im Land Bremen mit rund 25 Prozent seit Jahren über dem Bundesniveau (22 Prozent). Der Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen ist prozentual am höchsten bei den angelernten Arbeitnehmern und den Arbeitnehmern in leitender Stellung.

Fachkräfte bilden den Kern der meisten Unternehmen. Sie verdienen in Bremen im Durchschnitt 3.289 Euro. Damit liegt Bremen rund zehn Prozent über dem Bundesdurchschnitt und im Bundesländervergleich knapp hinter Baden-Württemberg an der Spitze der Bundesländer. Bremens Position im Bundesländervergleich spiegelt die industrielle Stärke Bremens mit seinen Großunternehmen im Fahrzeugbau sowie der Luft- und Raumfahrttechnik wider. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass auch bei den Fachkräften sich die Arbeitnehmereinkommen je nach Branche stark unterscheiden. Vor allem im verarbeitenden Gewerbe werden hohe Einkommen erzielt – in erster Linie wegen der Automobilindustrie, die den Schnitt nach oben zieht. Im Durchschnitt über alle Einzelbranchen lag der Bruttomonatsverdienst bei 3.889 Euro für Fachkräfte im verarbeitenden Gewerbe und damit rund 25 Prozent über dem der Fachkräfte im gesamten Dienstleistungsbereich. Neben dem Fahrzeugbau (4.741 Euro) findet sich der Maschinenbau (3.840 Euro) an der Spitze der Branchen, gefolgt von einzelnen Dienstleistungsbranchen: Die Kommunikationsbranche (3.716 Euro), das Verlagswesen (3.685 Euro) und der Finanzdienstleistungsbereich (3.670 Euro) sind Beispiele für ›marktbestimmte‹ Dienstleistungsbranchen mit guten Einkommen. Am anderen Ende der Skala dagegen fallen mit dem Gastgewerbe (1.922 Euro) und dem Einzelhandel (2.326 Euro) typi-

¹ Soweit nicht anders vermerkt, beziehen sich alle Angaben auf das Bruttoeinkommen der Vollzeitbeschäftigten für das 2. Quartal 2015 ohne Sonderzahlungen.

sche ›Frauenbranchen‹ auf sowie der gesamte Bereich der ›nicht marktbestimmten‹ Dienstleistungen (Gesundheitswesen, Erziehung etc.) mit einem durchschnittlichen Einkommen für Fachkräfte von 2.941 Euro.

Alle genannten Einkommen sind ohne Berücksichtigung der Sonderzahlungen. Darunter werden alle nicht regelmäßigen Zahlungen wie das Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Gewinnbeteiligungen, Prämien für Verbesserungsvorschläge et cetera verstanden. Sie machen einen nicht unerheblichen Anteil des Einkommens aus – mit steigender Tendenz. 2010 lag die Höhe dieser Sonderzahlungen für vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer noch bei 359 Euro, das entsprach rund 11 Prozent des damaligen Bruttomonatsgehalts. Fünf Jahre später erzielt ein vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer mit 573 Euro an Sonderzahlungen ein Plus von rund 15 Prozent zu seinem Bruttomonatsverdienst (jeweils 2. Quartal). Sowohl absolut wie auch prozentual profitieren insbesondere Arbeitnehmer

in leitender Stellung (Leistungsgruppe 1) von den Sonderzahlungen: Bezogen auf das durchschnittliche Bruttomonatsgehalt von 6.323 Euro machen sie in dieser Leistungsgruppe ein Plus von 22,7 Prozent aus. Bei den herausgehobenen Fachkräften betrug der Anteil 14,2 Prozent, bei den Fachkräften 12,8 Prozent und bei den angelernten Arbeitnehmern 16,2 Prozent.

Reallöhne steigen weiter

Wie sieht die mittelfristige Entwicklung bei den Verdiensten aus? Zwischen 2000 und 2010 war die Lohnentwicklung schwach; nach Abzug der Preissteigerungen war bundesweit kein Plus bei den Löhnen zu verzeichnen. Die stabile Konjunkturontwicklung der vergangenen Jahre, gepaart mit einer niedrigen Inflation und guten Tarifabschlüssen hat dazu geführt, dass der Trend bei der Lohnentwicklung wieder nach oben zeigt. Die realen Löhne steigen seit 2010 jedes Jahr leicht an. Das heißt, selbst nach

Abb. 1:
Arbeitnehmereinkommen im Land Bremen 2015 in Euro

Vollzeitbeschäftigte Stand 2. Quartal 2015

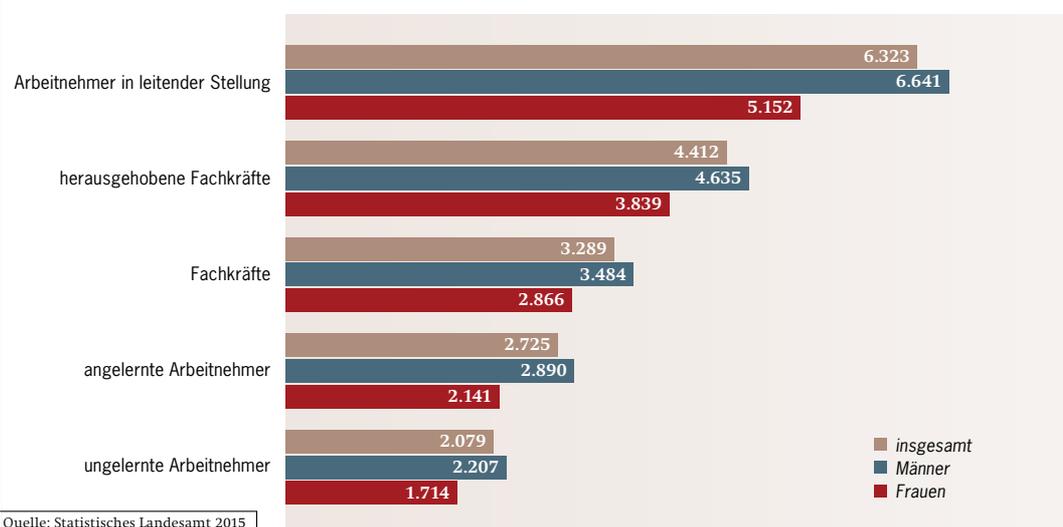


Abb. 2:
Entwicklung der Real- und Nominallöhne im Land Bremen

2015 = Schätzung, 2010 = 100

	Reallohnindex	Nominallohnindex	Reallohnindex	Nominallohnindex	Reallohnindex	Nominallohnindex	Verbraucherpreisindex
	produzierendes Gewerbe		marktbestimmte Dienstleistungen		nicht marktbestimmte Dienstleistungen		2010 = 100
2011	102,5	105,1	100,2	102,7	98,9	101,4	102,5
2012	103,3	108,0	102,7	107,4	101,7	106,4	104,6
2013	105,1	111,4	102,8	109,0	99,9	105,9	106,0
2014	106,8	113,0	104,6	111,0	99,6	108,0	107,1
2015	108,6	116,5	106,0	113,7	102,1	109,5	107,3

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen

Abzug der Preissteigerungen haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nun tatsächlich wieder mehr Geld in der Tasche, die Kaufkraft ist gewachsen. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung seit 2010 für das Land Bremen sowie den Zusammenhang der nominalen und realen Löhne auf.

Am stärksten war die Lohnentwicklung im produzierenden Gewerbe mit einem Anstieg der nominalen Löhne von 16,5 Prozent 2015 gegenüber 2010. Unter Berücksichtigung der inflationsbedingten Preissteigerungen von 7,3 Prozent (2015 gegenüber 2010) stieg daher das reale Lohnniveau um insgesamt 8,6 Prozent.² Leicht schwächer war dagegen die Entwicklung im Bereich der ›marktbestimmten‹ Dienstleistungen; bei den ›nicht marktbestimmten‹ Dienstleistungen war 2013 und 2014 sogar ein leichter Rückgang der realen Löhne zu verzeichnen; erst 2015 drehte die Entwicklung wieder ins Plus. Alles in allem ist für die vergangenen Jahre eine stabile Trendwende bei den Lohneinkommen zu konstatieren. Neben der stabilen Konjunktur in Deutschland und guten Tarifabschlüssen in den vergangenen Jahren hat auch die niedrige Inflation zum Anstieg der Reallöhne beigetragen.

Der Mindestlohn stabilisiert das Lohnniveau

Welche Rolle hat in diesem Zusammenhang der gesetzliche Mindestlohn, der seit dem 1.1.2015 in Deutschland gilt? Hier ist zunächst anzumerken, dass sich die Befürchtungen der Arbeitgeberseite, der Mindestlohn würde zum Abbau von Arbeitsplätzen führen, nicht bestätigt haben. Der Arbeitsmarkt zeigte sich 2015 in äußerst stabiler Verfassung, die aktuelle Hochrechnung der Bundesagentur für Arbeit zeigt ein Plus von rund 713.000 Arbeitsplätzen (Vollzeit und Teilzeit) im Oktober gegenüber dem Vorjahr bundesweit. Arbeitsplatzgewinne gab es dabei auch in Branchen, die von der Einführung des Mindestlohns besonders betroffen sind, so zum Beispiel im Gastgewerbe (vergleiche dazu den Artikel ›Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremen‹).

² Reallohnindex =
Nominallohnindex * 100 /
Verbraucherpreisindex

Auch bei der Einkommensentwicklung hat allem Anschein nach der bundesweite Mindestlohn seinen Niederschlag gefunden: Es sind bundesweit vor allem die geringfügig Beschäftigten beziehungsweise die ungelerten Arbeitnehmer, die im zweiten Quartal 2015 den höchsten Anstieg bei den Löhnen verzeichnen konnten. Ein zweites Indiz ist der überproportionale Anstieg der Löhne in den neuen Bundesländern gegenüber den alten Bundesländern. In diesem Zusammenhang ist aber auch zu betonen, dass bereits im Vorfeld der Mindestlohngesetzgebung die Tarifpolitik aktiv wurde. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände haben schon zwischen 2013 und 2015 in einer ganzen Reihe von Branchen Mindestlohntarifverträge abgeschlossen; zum Jahresbeginn 2015 bestanden für 18 Wirtschaftszweige branchenspezifische Mindestlöhne. Auch haben einzelne Bundesländer – so Bremen Ende 2012 – Landesmindestlöhne eingeführt.

Verbesserungen im Niedriglohnbereich haben damit in einigen Branchen bereits vor dem 1.1.2015 eingesetzt. Das zeigt auch der Befund für das Land Bremen: Die aktuelle Einkommensentwicklung bei den geringfügig Beschäftigten ist überproportional gegenüber den übrigen Beschäftigtengruppen, wie bereits in den Vorjahren. Bei den ungelerten Arbeitnehmern dagegen ist der Trend für das Jahr 2015 (noch) nicht eindeutig, von daher wird die weitere Entwicklung 2016 von Interesse sein.

Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven

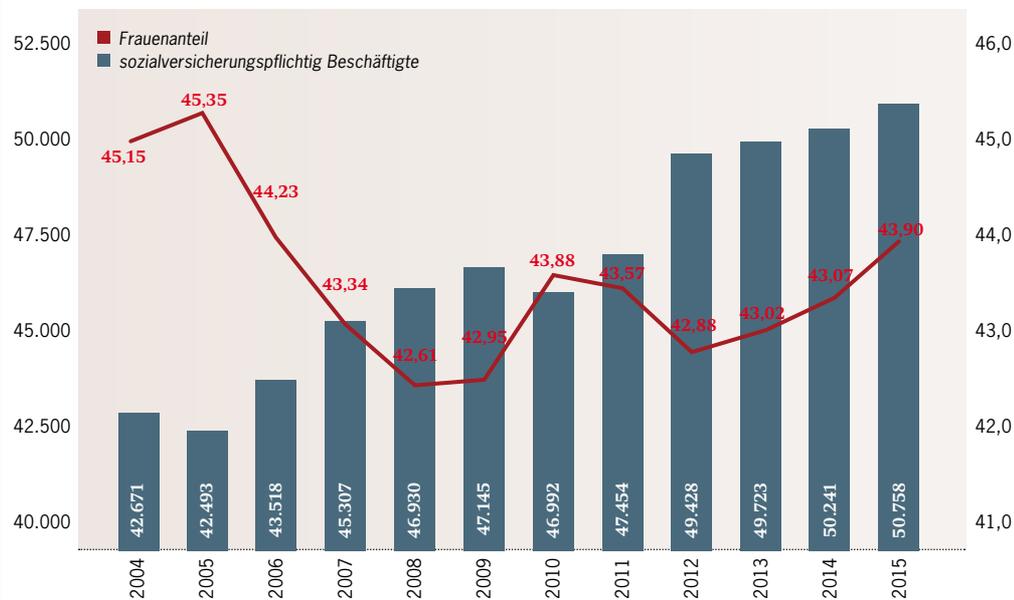
DR. MARION SALOT



In aller Kürze:

- In Bremerhaven hat sich der seit 2005 nahezu kontinuierlich verlaufende Beschäftigungszuwachs auch 2015 fortgesetzt – allerdings auf niedrigem Niveau. Zwischen Juni 2014 und Juni 2015 ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze von 50.241 auf 50.758 angestiegen. Das entspricht einem Zuwachs von 517 Beschäftigungsverhältnissen beziehungsweise von 1,04 Prozent.
- Im Gegensatz zu der Entwicklung der vergangenen Jahre haben in diesem Jahr ausschließlich die Frauen von den Beschäftigungsgewinnen profitiert. Sie konnten ein Plus von 623 Stellen (beziehungsweise 2,9 Prozent) für sich verbuchen, während die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze bei den Männern leicht rückläufig war (minus 106 Arbeitsplätze oder -0,4 Prozent).
- Der steigende Frauenanteil unter den Beschäftigten hat sich ergeben, weil 2015 insbesondere männerdominierte Branchen wie die Offshore-Windenergiebranche Arbeitsplatz einbußen zu verzeichnen hatten.
- So wurde das Jahr mit der Insolvenz von Weserwind eingeläutet, von der 370 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betroffen waren. Bei Adwen und Senvion hat sich die Auftragslage inzwischen stabilisiert. Allerdings herrscht hinsichtlich der langfristigen Perspektiven der Branche weiterhin eine gewisse Unsicherheit. Sowohl die Deckelung der Ausbauziele als auch die Umstellung auf das Ausschreibungsmodell werden hier als Problem angesehen.
- Auch im Hafen werden die Rahmenbedingungen schwieriger. Hier konnte weder der Automobil- noch der Containerumschlag an die früheren Rekordergebnisse anknüpfen. Vielmehr zeichnet es sich ab, dass die Zusammenschlüsse der Reeder zu großen Allianzen und die fortschreitenden Ausbaupläne der Konkurrenzhäfen ein Aufrechterhalten der Marktanteile in Bremerhaven langfristig erschweren. Hinzu kommt, dass auch der Trend zur Digitalisierung und Automatisierung vor dem Containerumschlag nicht haltmacht und den Kostendruck auf die Häfen erhöht.
- Dass die Politik diese Branchen in Bremerhaven damit stärkt, ist angesichts der großen Bedeutung, die sie für den Strukturwandel einnehmen, zu begrüßen. Im Gegenzug sind aber die Unternehmen, die von dieser Förderung profitieren, in der Pflicht, ihrer Verantwortung als Arbeitgeber gerecht zu werden. Sie sollten dafür sozialversicherungspflichtige, existenzsichernde Arbeitsplätze schaffen, denn öffentliche Mittel dürfen nicht dazu beitragen, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Lohndumpingprozesse zu fördern.

Abb. 1: Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und des Frauenanteils in Bremerhaven



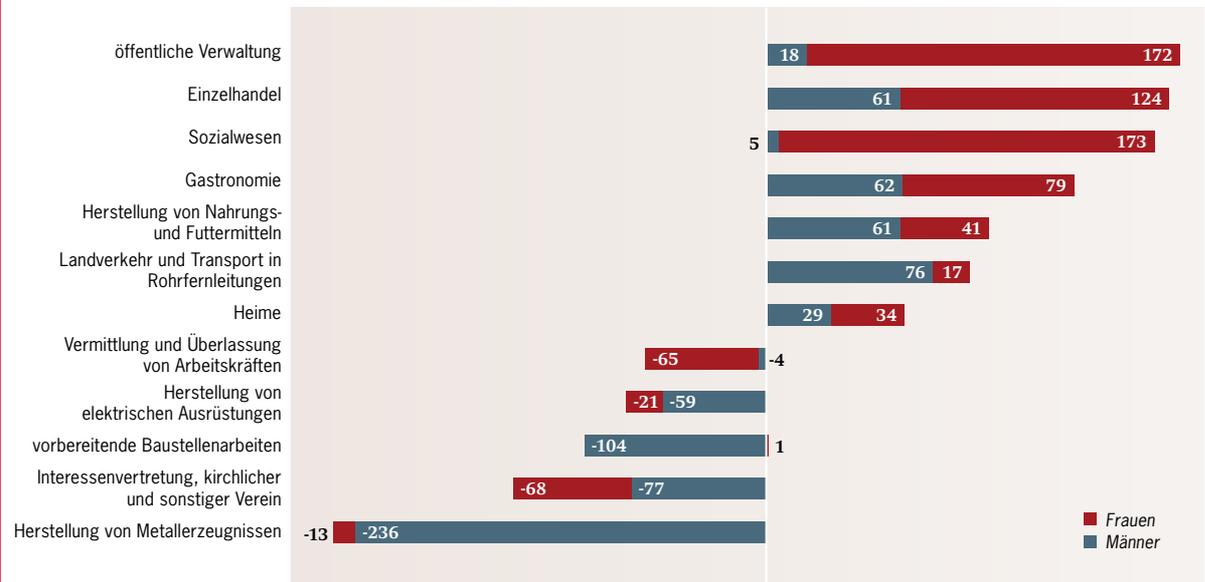
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

In Bremerhaven hat sich der seit 2005 nahezu kontinuierlich verlaufende Beschäftigungszuwachs auch 2015 fortgesetzt – allerdings auf niedrigem Niveau. Zwischen Juni 2014 und Juni 2015 ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze von 50.241 auf 50.758 angestiegen. Das entspricht einem Zuwachs von 517 Beschäftigungsverhältnissen beziehungsweise von 1,04 Prozent. Im Vergleich zu der Entwicklung in Bremen und im Bundesgebiet hinkt Bremerhaven in Bezug auf die Arbeitsplatzentwicklung im vergangenen Jahr hinterher. Hier lag der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit 1,6 Prozent beziehungsweise 2,0 Prozent etwas höher. In Bremerhaven haben die Vollzeit- und die Teilzeitstellen nahezu gleichermaßen zugenommen. Im Juni 2015 sind 13.072 (oder 26 Prozent) der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse Teilzeitstellen.

Im Gegensatz zu der Entwicklung der vergangenen Jahre haben in diesem Jahr ausschließlich die Frauen von den Beschäftigungsgewinnen profitiert. Sie konnten ein Plus von 623 Stellen (beziehungsweise 2,9 Prozent) für sich verbuchen, während die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze bei den Männern leicht rückläufig war (-106 Arbeitsplätze oder -0,4 Prozent). Insgesamt beträgt der Frauenanteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahr 2015 43,9 Prozent. Er ist damit inzwischen fast so hoch wie in Bremen (44,2 Prozent), aber immer noch deutlich unter dem bundesdeutschen Durchschnitt von 46,4 Prozent.

Der steigende Frauenanteil unter den Beschäftigten hat sich ergeben, weil 2015 insbesondere männerdominierte Branchen wie die Offshore-Windenergiebranche Arbeitsplatz einbußen zu verzeichnen hatten, während in den klassischen Frauenbranchen ein Jobaufbau zu beobachten war.

Abb. 2: Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Wirtschaftsabschnitten und Geschlecht Juni 2014 bis Juni 2015



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Der starke Stellenzuwachs in der öffentlichen Verwaltung erklärt sich dadurch, dass die Arbeitsplätze der Gesellschaft ›Schule für alle gGmbH‹ zum Magistrat verlagert wurden. Hierbei handelt es sich also nicht um neu geschaffene Beschäftigungsverhältnisse, sondern um einen statistischen Effekt. Der Einzelhandel und das Sozialwesen waren damit im vergangenen Jahr die größten Jobmotoren. Ein Großteil der Beschäftigungszuwächse im Einzelhandel geht auf die Ansiedlung von Ikea zurück. Das Möbelhaus hat im April 2015 seine Pforten geöffnet und stellt insgesamt 150 Arbeitsplätze. Der Beschäftigungsrückgang in den Bereichen ›Herstellung von Metallserzeugnissen‹, ›Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften‹ und ›Herstellung von elektrischen Anlagen‹ kann unter anderem mit den Entwicklungen in der Offshore-Windenergiebranche in Zusammenhang gebracht werden (siehe Kasten ›Offshore-Windenergiebranche – quo vadis?‹).

Minijobentwicklung rückläufig

Die Zahl der Minijobs hat zwischen Juni 2014 und Juni 2015 abgenommen (um 4,9 Prozent oder 550 Stellen). Prozentual ist dieser Rückgang deutlich höher als in Bremen (-0,4 Prozent) beziehungsweise Deutschland (-1,7 Prozent). Insgesamt gibt es Mitte 2015 noch 10.770 geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse in Bremerhaven, während es im vergangenen Jahr noch 11.320 waren. Von dem Abbau waren Männer und Frauen gleichermaßen betroffen. Dabei ist die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten deutlich stärker zurückgegangen (-454), als die Zahl der geringfügig entlohnten Beschäftigten im Nebenjob (-96). Da dieser Rückgang vor allem zwischen Dezember 2014 und März 2015 erfolgt ist, liegt die Vermutung nahe, dass es sich hierbei um einen Effekt handelt, der durch die Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015 ausgelöst wurde – zumal gerade in diesem Zeitfenster auch die Zahl der Teilzeitstellen um 340 steigt. Im Wirtschaftsabschnitt ›Vorbe-

reitende Baustellenarbeiten« haben die Minijobs am stärksten abgenommen (um 103 Stellen oder 30 Prozent). Auch im Einzelhandel war sie in nahezu allen Bereichen deutlich rückläufig. Im Einzelhandel mit Nahrungs- und Genussmitteln ging jeder dritte Minijob verloren, bei den Tankstellen sogar jeder zweite. Leichte Zuwächse gab es bei der Gebäudereinigung, im Bereich Erziehung und Unterricht, bei Heimen und im Sozialwesen.

Die Arbeitslosigkeit ist in Bremerhaven im vergangenen Jahr weiter gestiegen. Während der Zuwachs im Jahresdurchschnitt noch relativ verhalten ausfällt (siehe Abbildung 3), ist die Arbeitslosigkeit zwischen Dezember 2014 und Dezember 2015 von 8.050 auf 9.127 und damit um 13,4 Prozent angestiegen. Im SGB-II-Bereich war die Zunahme mit mehr als 18 Prozent noch höher. Insgesamt waren 2015 3.653 Menschen langzeitarbeitslos (+0,5 Prozent). Besonders problematisch stellte sich die Entwicklung bei den arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern im SGB-II-Bereich dar. Unter ihnen waren Ende 2015 1.000 Menschen mehr auf Leistungen des Jobcenters angewiesen als ein Jahr zuvor.

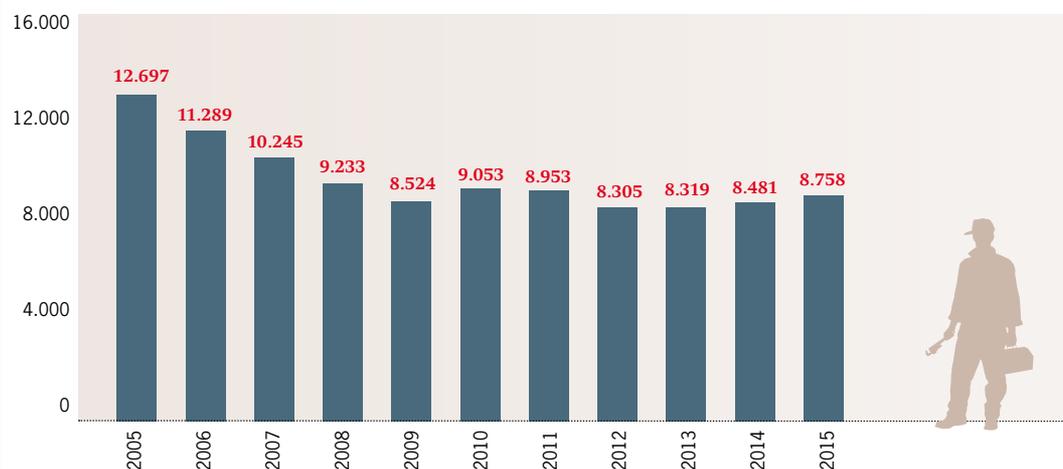
Das entspricht einem Anstieg von 71 Prozent, von dem vor allem Bulgaren und Griechen betroffen waren.¹ Diese Entwicklung wird von der AWO damit erklärt, dass unter den Bulgaren ein besonders starker Familienzuzug zu beobachten ist, während viele Griechen vor der Krise in ihrem Heimatland flüchteten.²

Die maritimen Branchen in Bremerhaven: Jobmotor oder Achillesferse?

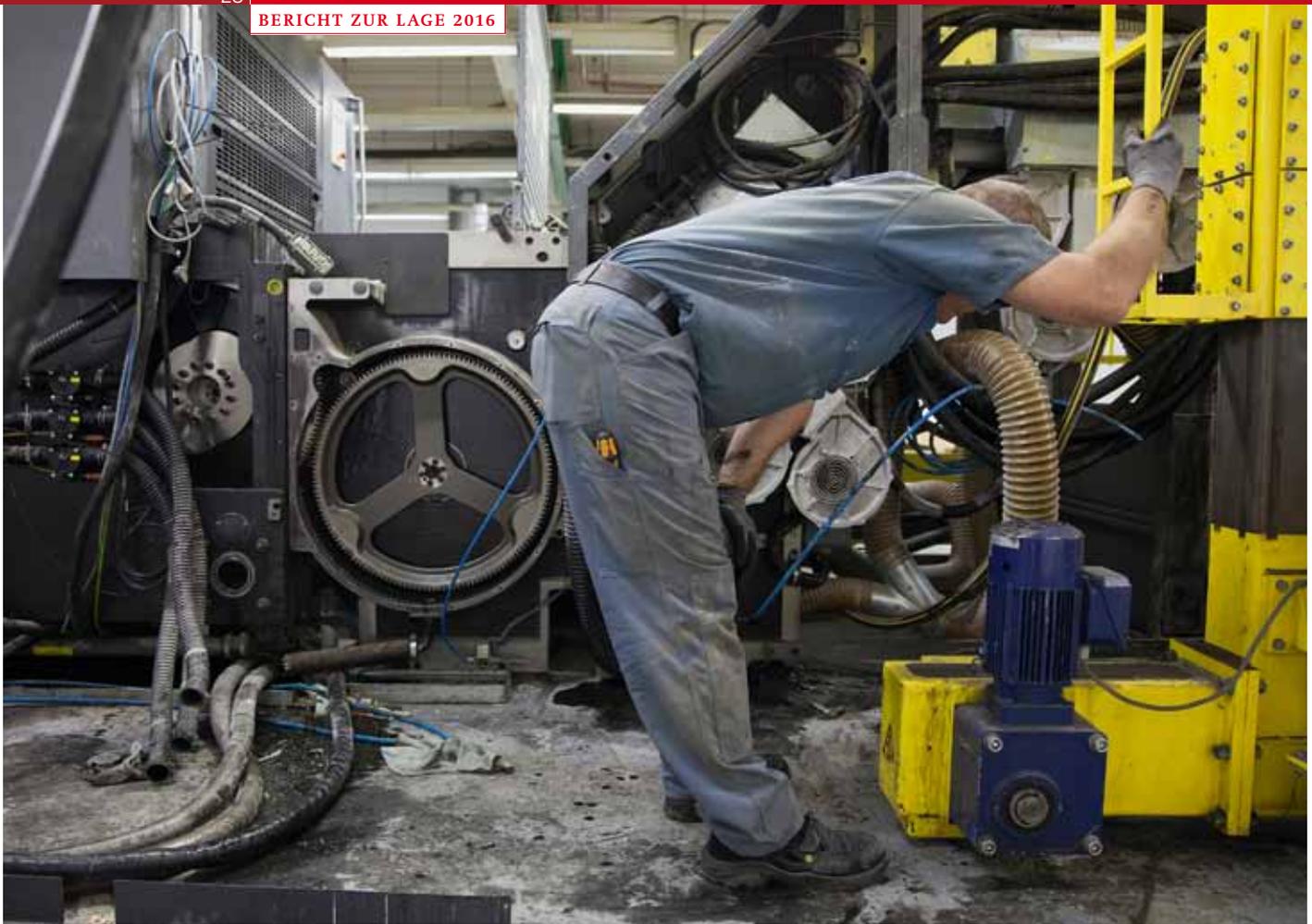
Der ins Stocken geratene Arbeitsplatzzuwachs in Bremerhaven ist maßgeblich auf die aktuellen Entwicklungen in den maritimen Branchen zurückzuführen. Diese haben die Trendwende auf dem Arbeitsmarkt seit 2005 überhaupt erst ermöglicht. Alleine von der Offshore-Windenergiebranche waren zu Hochzeiten 4.000 Arbeitsplätze in der Seestadt abhängig. Fast die Hälfte der Job-Zuwächse zwischen 2005 und 2013 entfielen auf den Hafen. 2014 und 2015 hat sich diese Entwicklung nicht fortsetzen können. Im Hafen stagniert die Beschäftigung und in der Offshore-Windenergiebranche ist sie sogar deutlich zurückgegangen. So wurde das Jahr

1 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarktreport der Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven, Dezember 2015.
2 Vgl. Beschnitt, Christopher: Mehr arbeitslose Ausländer. In: Nordsee-Zeitung vom 7.10.2015.

Abb. 3:
Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Bremerhaven (Jahresdurchschnittswerte)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service Nordost



mit der Insolvenz von Weserwind eingeläutet, von der 370 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betroffen waren. Vor drei Jahren hatte das Unternehmen, das Gründungsstrukturen für die Offshore-Windenergiebranche produziert, noch 1.200 Beschäftigte.

Bei Adwen und Senvion hat sich die Auftragslage inzwischen stabilisiert. Während Senvion Anlagen für den Windpark Nordsee I und für Nordergründe baut, hat Adwen Aufträge zum Bau von Anlagen für den Ostsee-Windpark Wikinger. Für diese Unternehmen zeichnet sich zumindest bis 2017 eine stabile Auftragslage ab. Adwen plant sogar die Schaffung von 100 zusätzlichen Stellen. Allerdings sollen diese mit Leiharbeitern besetzt werden. Insgesamt sind aktuell etwa 1.000 Beschäftigte direkt in den Bremerhavener Windenergieunternehmen tätig.

Im Sommer 2015 hat die Bekanntmachung der Ansiedlung von Siemens in Cuxhaven die Branche und die Region kräftig aufgemischt. Das Unternehmen plant eine Investition in Höhe von 200 Millionen Euro und die Schaffung von 1.000 Arbeitsplätzen. Ab 2017 sollen hier Offshore-Windturbinen der nächsten Generation mit sieben Megawatt Leistung gebaut werden.



Von der Siemens-Entscheidung wird eine Magnetwirkung für die gesamte Region erwartet, von der auch der Bremerhavener Arbeitsmarkt profitieren kann. Da nach dieser Neuansiedlung neben Adwen und Senvion drei Gondelhersteller in der Region ansässig sind, erhöht sich auch der Anreiz für Unternehmen aus anderen Bereichen der Wertschöpfungskette, sich ebenfalls hier niederzulassen. Neben den Jobs, die direkt in dem Unternehmen entstehen, sollen etwa 600 weitere Stellen bei den Zulieferern geschaffen werden. Nach Einschätzung der Bremerhavener Wirtschaftsförderung könnten 30 bis 50 Prozent der Arbeitsplätze, die im Zuge der Siemens-Ansiedlung entstehen, mit

Beschäftigten aus Bremerhaven besetzt werden.³ Allerdings herrscht hinsichtlich der langfristigen Perspektiven der Branche weiterhin eine gewisse Unsicherheit. Sowohl die Deckelung der Ausbauziele als auch die Umstellung auf das Ausschreibungsmodell werden hier als Problem angesehen (siehe Kasten).

³ Vgl. Barth, Christoph: Eine Riesenchance für die ganze Region. In: Nordsee-Zeitung vom 1.9.2015.



Offshore-Windenergiebranche – quo vadis?

Die Offshore-Windenergiebranche ist ein wesentliches Standbein der Energiewende: Sie kann konstant hohe Mengen an Strom produzieren und ist damit für die Versorgungssicherheit und Netzstabilität von besonderer Bedeutung. Umgekehrt gilt sie nach wie vor als besonders teuer und risikobehaftet. So produziert ein Windpark, der eine Milliarde Euro kostet und 80 Turbinen in Betrieb hat, etwa 290 Megawatt Strom, mit dem bis zu 300.000 Haushalte versorgt werden können.⁴ Aufgrund der im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) gesetzlich zugesagten Einspeisevergütung von 15 Cent pro Kilowattstunde für zwölf Jahre besteht bislang für Investoren allerdings eine große staatlich subventionierte Planungssicherheit, die sich aber negativ auf die Strompreisentwicklung auswirkt. Um diesem Trend einen Riegel vorzuschieben, wurden die Ausbau-Ziele für Offshore-Windparks in Nord- und Ostsee im Rahmen des EEG 2014 gedeckelt. Dieser Regelung zufolge soll der Bau von Offshore-Windparks in Nord- und Ostsee bis 2020 auf maximal 6,5 Gigawatt und bis 2030 auf maximal 15 Gigawatt begrenzt werden. Aktuell sind etwa drei Gigawatt Offshore-Strom am Netz. Das entspricht der Leistung von zwei Atomkraftwerken. Es wird davon ausgegangen, dass bis 2020 7,7 Gigawatt Offshore-Strom am Netz sind und das erste Ausbauziel damit sogar übererfüllt wird. Die Deckelung bis 2030 wird daher besonders kritisch gesehen. Diese kann zur Folge haben, dass sich die Auftragslage in der Branche nach 2020 abschwächt und ab 2023 Überkapazitäten bei Turbinenherstellern,

Hafenanlagen und Errichterschiffen entstehen könnten, die Konzentrationsprozesse, Übernahmen und Insolvenzen nach sich ziehen.⁵ Ein Fadenriss, der die Produktionskapazitäten in den Offshore-Windenergieunternehmen bedrohen würde, kann nur vermieden werden, wenn die Ausbauziele ab 2020 erhöht werden. Im »Wismarer Appell« zum Norddeutschen Windenergiegipfel wird daher von den Regierungschefs der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sowie der Windindustrie, von Nordmetall und der IG Metall Küste gefordert, auch in den 2020er-Jahren einen Zubau von jährlich zwei bis drei Offshore-Windparks, die 0,9 Gigawatt Strom erzeugen können, zu realisieren. Denn nur so können Lerneffekte und damit Kostensenkungspotenziale realisiert werden, die den Offshore-Strom wettbewerbsfähiger werden lassen.

Vonseiten der Branche wird aber nicht nur die Deckelung der Ausbauziele als problematisch angesehen. Im Zuge des EEG 3.0 soll insbesondere die Förderung der Windenergie an Land und auf See auf das Ausschreibungsmodell umgestellt werden. Die Erbauer der Anlagen sollen demzufolge den Subventionsbedarf für ihre Windkraftanlagen im Zuge eines Bewerbungsverfahrens angeben. Wer die geringste Förderung benötigt, erhält den Zuschlag. Auch mit dieser Umstellung soll der Subventionsbedarf der erneuerbaren Energien gesenkt werden. Von Investoren wird hingegen kritisiert, dass dieses Modell mit höheren Kosten und einem größeren Risiko verbunden ist.

Erfahrungen aus anderen Ländern haben zudem gezeigt, dass viele Onshore-Windparks, die hier auf der Basis von Ausschreibungsmodellen den Zuschlag bekommen haben, im Endeffekt gar nicht gebaut wurden und man so hinter den vereinbarten Ausbauzielen zurückblieb. Erschwerend kommt hinzu, dass ein solches Verfahren große Anbieter bevorzugt, während kleinere, wie Genossenschaften oder Landwirte zu kurz kamen.⁶ Für Windenergieanlagen an Land ist das Ausschreibungsvolumen auf 2,9 Gigawatt pro Jahr festgeschrieben. Eine entsprechende Größe für Offshore-Windenergieanlagen ist noch nicht klar definiert. Aufgrund des hohen Investitionsvolumens, das für den Bau eines Windparks aufzubringen ist, sind hier kleine Projektierer kaum am Werk und können dementsprechend nicht benachteiligt werden. Nichtsdestotrotz werden die Anforderungen an die Kosteneffizienz der Anlage weiter steigen – und damit auch der Druck auf die Hersteller, möglichst günstig zu produzieren.

Angesichts der Debatten um die Ausbauziele, die Unwägbarkeiten, die angesichts des Ausschreibungsverfahrens auf die Branche zukommen, gepaart mit regionalen Entwicklungen, wie der Insolvenz von Weserwind und der Siemens-Ansiedlung in Cuxhaven, stellt sich die Frage, wie sich die Bremerhavener Gondelhersteller langfristig auf dem Markt positionieren können und wie die Bremer Landespolitik sie hierbei unterstützen kann. In diesem Zusammenhang haben sich im vergangenen Jahr auch die Diskussionen um die Notwendigkeit des Offshore-Terminals Bremerhaven (OTB)

fortgesetzt. Befürworter des 180-Millionen-Euro-Projektes fordern den Bau des OTB jetzt erst recht, damit die Bremerhavener Gondelhersteller Senvion und Adwen hinsichtlich ihrer Standortbedingungen gegenüber Siemens nicht ins Hintertreffen geraten – vor allem angesichts der Tatsache, dass der Kostendruck in der Branche weiter zunehmen wird und somit auch die Logistik-beziehungsweise Transportkosten eine immer wichtigere Rolle spielen. Allerdings darf bei diesen Überlegungen nicht außer Acht gelassen werden, dass Siemens schon aufgrund seines Marktanteils von 70 Prozent bei der Produktion von Offshore-Windenergieanlagen einen deutlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber Adwen und Senvion aufweist, die zusammen einen Marktanteil von weniger als zehn Prozent erreichen. Kritiker bezweifeln den Bedarf für einen zusätzlichen Schwerlastterminal neben der Umschlaganlage in Cuxhaven – insbesondere nachdem Weserwind schließen musste und sich Siemens gegen eine Ansiedlung in Bremerhaven entschieden hat. In Anbetracht dieser Gemengelage wird ein derartig umfangreicher Eingriff in die Natur als nicht gerechtfertigt angesehen.⁷ Natürlich ist der Bau des OTB ein wichtiges politisches Signal an die Branche – zumal ihre Bedeutung für den Strukturwandel in Bremerhaven unstrittig ist. Politische Maßnahmen, die diese Branche stärken, sind daher zu begrüßen. Vor dem Hintergrund der Haushaltsnotlage müssen Projekte in dieser Größenordnung allerdings hinsichtlich ihrer Standortstärkenden und beschäftigungsfördernden Effekte regelmäßig evaluiert werden.

4 www.wiwo.de/unternehmen/industrie/windkraft-offshore-bleibt-ein-teurer-spass/11986852.html

5 Vgl. Hanuschke, Peter: Was kommt nach der Welle? In: Weser-Kurier vom 20.5.2015.

6 www.energie-zukunft.eu/umwelt/politik/eeg-2016-gabriel-will-ausschreibungen-fuer-windenergie-gn103820/

7 Vgl. Position des BUND Landesverband Bremen zum Offshore-Terminal Bremerhaven (OTB) vom November 2015.

Auch im Hafen werden die Rahmenbedingungen schwieriger. Hier konnte weder der Automobil- noch der Containerumschlag an die früheren Rekordergebnisse anknüpfen. Im Containerumschlaggeschäft macht sich die Kombination aus den Überkapazitäten in den Nordrange-Häfen und der schwachen globalen Nachfrage, die unter anderem durch Einbrüche im Chinahandel und die bestehenden Sanktionen gegenüber Russland beeinträchtigt werden, bemerkbar. 2015 wurden hier 5,5 Millionen Container umgeschlagen. 2014 waren es noch 5,7 Millionen.⁸ Mit dieser Entwicklung steht Bremerhaven aber nicht alleine da. Aktuell ist kein Containerhafen an der Nordrange ausgelastet. Auch der Automobilumschlag, der 2014 noch ein Rekordergebnis vermelden konnte, war 2015 leicht rückläufig. Er ist um 40.000 Fahrzeuge auf 2,2 Millionen gesunken. Zumindest für den Containerumschlag wird innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahre nicht mit einem spürbaren Aufschwung gerechnet. Vielmehr zeichnet es sich ab, dass die Zusammenschlüsse der Reeder zu großen Allianzen und die fortschreitenden Ausbaupläne der Konkurrenzhäfen ein Aufrechterhalten der Marktanteile in Bremerhaven langfristig erschweren. Hinzu kommt, dass auch der Trend zur Digitalisierung und Automatisierung vor dem Containerumschlag nicht haltmacht und den Kostendruck auf die Häfen erhöht. Vor allem die aktuellen Entwicklungen in Rotterdam setzen hier neue Maßstäbe (siehe Kasten). Aber auch in Hamburg-Altenwerder wurde von der Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA) bereits ein Containerterminal mit hohem Auto-

matisierungsgrad errichtet, der ohne Van-Carrier-Fahrer auskommt. Hierdurch lassen sich die Umschlagkosten pro Container um ein Drittel senken. Auch Eurogate hat kürzlich bekannt gegeben, in Wilhelmshaven probeweise einen voll automatisierten Terminal in Betrieb zu nehmen. Nach der Testphase soll dann entschieden werden, an welchen Standorten des Unternehmens diese Anlagen in Betrieb genommen werden sollen. Ob und in welcher Form solche Schritte in Bremerhaven umgesetzt werden, ist derzeit zwar noch nicht absehbar. Allerdings wird es vor diesem Hintergrund kaum zu einem umfangreichen Arbeitsplatzzuwachs im Hafen kommen. Viel wahrscheinlicher ist es, dass sich der Druck auf die Beschäftigten in Zukunft erhöht.

⁸ Vgl. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen: Schwache Entwicklung in der Weltwirtschaft belastet aktuelle Umschlagzahlen, Pressemitteilung vom 14.12.2015.



Maasvlakte 2 in Rotterdam: eine neue Ära im Containerumschlag

Nach einer Bauzeit von zehn Jahren wurde im April 2015 die erste Baustufe des riesigen neuen Hafens Maasvlakte 2 eingeweiht, die von der Maersk-Tochter APM Terminals betrieben wird. Hierdurch werden Umschlaganlagen für 2,7 Millionen TEU geschaffen. Das ist die größte Kapazitätserweiterung in einem Hafen, die je auf einen Schlag erfolgt ist. In der vollen Ausbaustufe können 4,5 Millionen Standardcontainer pro Jahr umgeschlagen werden. Das entspricht fast der Menge, die im vergangenen Jahr in Bremerhaven umgeschlagen wurde. Vor diesem Ausbau wurden in Rotterdam etwa 12 Millionen Container pro Jahr abgefertigt. Allerdings sind Ausbaupläne für den niederländischen Hafen damit noch lange nicht erschöpft. Die Schaffung zusätzlicher Anlagen, die ebenfalls bis zu fünf Millionen TEU abfertigen können, ist bereits in Planung. Der Wettbewerbsdruck auf die anderen Nordsee-Häfen erhöht sich aber nicht nur durch die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten. Der neue

Hafen setzt auch in anderen Dimensionen neue Maßstäbe. Er ist zurzeit der weltweit modernste und umweltfreundlichste Hafen der Welt, ist vollständig automatisiert und damit der erste Terminal mit ferngesteuerten Portalkränen. Er benötigt nur noch halb so viel Personal wie der konventionell betriebene Umschlagplatz von APM Terminals auf der Maasvlakte 1. Im Gegensatz zu dem automatisierten Terminal in Hamburg-Altenwerder werden hier nicht nur die Van-Carrier-Fahrer ersetzt, sondern auch die Containerbrückenfahrer. Der niederländischen Gewerkschaft FNV Havens zufolge werden in Rotterdam durch die Automatisierung in den nächsten Jahren 800 von derzeit 3.600 Arbeitsplätze im Hafenumschlag wegfallen. Im Gegenzug werden zwar neue Jobs hinzukommen, diese erfordern allerdings eine gänzlich andere Qualifikation. Die Möglichkeiten, ehemalige Van-Carrier- oder Containerbrückenfahrer für diese Beschäftigung zu qualifizieren, seien also äußerst begrenzt.

Für Überraschungen sorgte 2015 die Bremerhavener Lloyd Werft. Bereits im Sommer zeichnete sich ab, dass sich das Unternehmen auf den größten Auftrag in seiner Geschichte freuen darf. Die US-amerikanische Reederei ›Crystal Cruises‹ plant, im Luxus-Kreuzfahrtbereich stark zu wachsen und hat der Bremerhavener Werft Aufträge zum Bau von bis zu fünf Kreuzfahrtschiffen mit einem Volumen von 1,5 Milliarden Euro in Aussicht gestellt. Ein Auftrag in dieser Größenordnung würde die Auslastung des Unternehmens für fünf bis sechs Jahre sichern. Sehr schnell wurde auch über einen Anteilserwerb durch die Genting

Group – den Mutterkonzern der Crystal Cruises Reederei – an der Lloyd Werft spekuliert. Mittlerweile ist das malaysische Unternehmen alleiniger Eigentümer. Die Anteile wurden durch die Star Cruises Singapore Investment Holdings übernommen. Hierdurch konnte sich die Reederei exklusiv Kapazitäten zum Bau von Kreuzfahrtschiffen sichern, denn in diesem Segment gibt es nur wenige Anbieter, die häufig über Jahre ausgelastet sind. Die Werft hingegen wird mit Kapital versorgt, das notwendig ist, um die bestehenden Kapazitäten auszuweiten. Denn um die neuen Aufträge abarbeiten zu können und gleichzeitig das ursprüngliche Reparatur-

und Umbaugeschäft aufrechtzuerhalten, sind erhebliche Investitionen erforderlich.

Bisher ist die endgültige Vergabe der Aufträge zum Bau der Kreuzfahrtschiffe noch nicht erfolgt. Es wird erwartet, dass die Verträge im Frühjahr unterzeichnet werden. Bis zum Januar haben sich die potenziellen Aufträge nicht nur verändert – sie haben auch an Umfang zugenommen. Für die Reederei Crystal Cruises sollen vier Flusskreuzfahrtschiffe und zwei Kreuzfahrtschiffe der Luxusklasse hergestellt werden sowie zwei große Standardkreuzfahrtschiffe für die Reederei Star Cruises. Mit der Auftragslage geht eine deutliche Aufstockung der Belegschaft einher. Als der Schiffbaubetrieb vor gut einem Jahr vollständig ausgelastet war, waren hier 400 Stammbeschäftigte, 150 Leiharbeiter und 1.150 Werkvertragsnehmer tätig. Sollten sich die im Gespräch befindlichen Aufträge tatsächlich in diesem Umfang realisieren lassen, würden sich diese Zahlen aller Voraussicht nach verdoppeln. Dies ist hinsichtlich der Zahl der Stammbeschäftigten äußerst erfreulich. Allerdings wird der Anteil der Leiharbeiter und Werkverträge im Zuge dieser Entwicklung stark ansteigen.

Während bei der Leiharbeit insbesondere von gewerkschaftlicher Seite bereits Schritte unternommen wurden, um sie zu regeln, befindet man sich hinsichtlich der Werkverträge noch in einer Grauzone, die dem Missbrauch wenig entgegensetzt. Um dem einen Riegel vorzuschieben, wurde bei der Lloyd Werft mit der Unternehmensleitung eine Betriebsvereinbarung abgeschlossen, mit der Mitwirkungsrechte sowie ein erweitertes Informationsrecht erwirkt wurden. Obwohl der Betriebsrat nach dieser Vereinbarung auch Ansprechpartner für die Arbeitnehmer in Werkverträgen ist, besteht insbesondere bei nicht deutschsprachigen Werkvertragsnehmern weiterhin die Gefahr des Missbrauchs. Nichtsdestotrotz ist die bei der Lloyd Werft getroffene Regelung ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Erst kürzlich wurde bekannt gegeben, dass die Genting Group auch die Nordic Yards mit den Standorten Wismar, Warnemünde und Stralsund übernehmen möchte, um dort die Kaskos für die geplanten Kreuzfahrtschiffe bauen zu lassen. Möglicherweise wird ein neuer Verbund mit der Lloyd Werft entstehen, wobei die Auswirkungen auf den Bremerhavener Standort noch nicht absehbar sind.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Entwicklungen in Bremerhaven im vergangenen Jahr haben deutlich gemacht, wie anfällig gerade die drei großen maritimen Branchen für globale Entwicklungen sind. Sowohl der Hafenumschlag als auch die Offshore-Windenergiebranche haben unter nationalen und internationalen Trends gelitten. Umgekehrt war aber auch die positive Entwicklung der Lloyd Werft in dieser Form und in diesem Ausmaß nicht vorhersehbar. Dies verdeutlicht zwar auf der einen Seite die große Abhängigkeit Bremerhavens von Entscheidungen, die auf regionaler Ebene von einer Landesregierung nicht zu beeinflussen sind. Auf der anderen Seite hat sich aber auch gezeigt, dass sich die maritimen Branchen gegenseitig stützen und auftretende Krisen so abgefedert werden können. Während beispielsweise viele ehemalige Beschäftigte der SSW nach der Insolvenz der Werft in der Offshore-Windenergiebranche untergekommen sind, besteht jetzt die Möglichkeit, dass ehemalige Weserwind-Beschäftigte durch die positive Auftragslage der Lloyd Werft im Schiffbau eine Beschäftigung finden könnten.

Um die Entwicklungsperspektiven der maritimen Branchen zu verbessern, plant die Landesregierung in den kommenden Jahren mehr als 240 Millionen Euro in die maritime Infrastruktur zu investieren. Diese Investitionen umfassen den Bau des Offshore-Terminals, der mit 180 Millionen Euro veranschlagt wird, sowie den Ausbau der Hafeneisenbahn für

30 Millionen Euro. Weitere 32,7 Millionen Euro fließen in die Kajensanierung im Bremerhavener Kaiserhafen III. Diese ist notwendig, um die aktuellen Entwicklungen im Schiffbau entsprechend zu flankieren.

Dass die Politik diese Branchen in Bremerhaven damit stärkt, ist angesichts der großen Bedeutung, die sie für den Strukturwandel einnehmen, zu begrüßen. Allerdings stehen in allen drei Bereichen aktuell die Arbeitsverhältnisse massiv unter Druck: im Hafen vor dem Hintergrund des zunehmenden Wettbewerbs und der Diskussionen rund um das Thema ›Automatisierung‹, in der Offshore-Windenergiebranche wegen der Tendenz, einen wesentlich Teil der Beschäftigung über Leiharbeit abzudecken und im Schiffbau wegen des hohen Anteils an Werkverträgen. Angesichts der immensen Summe, die gerade in diese Branchen fließt, sind aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Unternehmen, die von dieser Förderung profitieren, in der Pflicht, ihrer Verantwortung als Arbeitgeber gerecht zu werden. Sie sollten dafür sozialversicherungspflichtige, existenzsichernde Arbeitsplätze schaffen, denn öffentliche Mittel dürfen nicht dazu beitragen, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Lohndumpingprozesse zu fördern. Die Offshore-Windenergiebranche, die bekannt für ihren hohen Anteil an Leiharbeit ist, sollte sich im Gegenzug für die Investition in den OTB, zu der Einhaltung einer festgelegten Leiharbeitsquote bekennen. Gleiches gilt für die Lloyd Werft, die von der Kajensanierung profitiert und für die sich eine gesicherte Auftragslage abzeichnet, hinsichtlich der Leiharbeitsverhältnisse und der Werkverträge.

Die Siemens-Ansiedlung in Cuxhaven ist eine Chance für die gesamte Region und keine Absage an den Offshore-Standort Bremerhaven, da zum einen sowohl ein Teil der Arbeitsplätze bei Siemens selber mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus der Seestadt besetzt werden und zum anderen die Attraktivität der Region für die Ansiedlung von Zulieferern steigt. Auch

der Arbeitsmarkt in Bremerhaven wird von den aktuellen Entwicklungen profitieren. Dass die Arbeitsagentur bereits entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose vorbereitet, wird deshalb begrüßt

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer ist es aber wichtig, dass gerade im Bereich der Offshore-Windenergiebranche Konkurrenzen zwischen Bremen und Niedersachsen beziehungsweise zwischen Cuxhaven und Bremerhaven vermieden werden. Ansatzpunkte für mögliche Kooperationen gibt es genug. So könnte beispielsweise die Hochschule Bremerhaven profitieren und ihr Angebot an entsprechenden Studiengängen in Zusammenarbeit mit Siemens ausbauen und so ihr maritimes Profil weiter schärfen. Ähnliche Vorhaben lassen sich sicherlich auch in anderen, in Bremerhaven ansässigen Forschungs- und Qualifizierungseinrichtungen realisieren. Über derartige Ansätze kann die Ansiedlung von Siemens in Cuxhaven auch dazu beitragen, den Offshore-Standort Bremerhaven zu stärken beziehungsweise zu sichern.

Dennoch sollte weiterhin nach Möglichkeiten gesucht werden, um die wirtschaftliche Entwicklung in der Seestadt auf breitere Füße zu stellen und die Abhängigkeit von globalen Entwicklungen zu verringern. Die Bestrebungen der Wirtschaftsförderung, die Wirtschaftsstruktur weiter zu diversifizieren, sind daher wichtig und richtig. Die Idee, in der Nachbarschaft zur Luneplate ein ›Green Valley⁹‹, also ein nachhaltiges Gewerbegebiet zu entwickeln, fügt sich gut in die Strategie der Seestadt ein, sich als Klimastadt zu profilieren und ergänzt mit seinem Fokus auf die wachsende Umweltwirtschaft auch die Offshore-Windenergiebranche.

⁹ Ab 2018 sollen sich auf 40 Hektar Unternehmen der Green Economy ansiedeln. Das Gebiet zielt auf Unternehmen der Offshore-Windenergiebranche, der Photovoltaik und dem Bereich der Umwelttechnologien ab sowie auf Betriebe, die nachhaltig wirtschaften wollen. Über den Bebauungsplan und entsprechende Verträge mit den Unternehmen sollen bestimmte Vorgaben an die Ansiedlung gebunden sein – unter anderem eine oberflächennahe Entwässerung, spezielle Regenwasserrückhaltesysteme oder Dachbegrünung. Auch die Einrichtung von Kitas oder Carsharing-Angeboten ist denkbar, hängt aber von den Unternehmen ab.

Kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen

Dr. GUIDO NISCHWITZ | RENÉ BÖHME | FABIAN FORTMANN



In aller Kürze:

Das Land Bremen muss sich einem wachsenden Standortwettbewerb um Ansiedlungen und Investitionen von Unternehmen und damit auch um Arbeitsplätze und Einwohner stellen. Von der Wirtschaftspolitik des Landes und von den beiden Wirtschaftsförderungsgesellschaften WFB und BIS werden bei der Bewältigung dieser Herausforderungen wesentliche Beiträge erwartet.

Ein zentrales Ziel und damit auch ein Erfolgsindikator der Wirtschaftsförderung sind der Erhalt und die Schaffung neuer zukunftssicherer Arbeitsplätze. Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitnehmerkammer Bremen ein hohes Erkenntnisinteresse an den Zielsetzungen, der konkreten Umsetzung und den Effekten der bremischen Wirtschaftsförderung. Im Rahmen eines Projekts hat das Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) im Auftrag der Arbeitnehmerkammer ausgesuchte Bereiche der Wirtschaftsförderung analysiert. Hierzu gehören die politisch-rechtlichen Rahmensetzungen, die einzelbetriebliche Förderung sowie die Entwicklung und Vermittlung von Gewerbeflächen. Ein besonderes Augenmerk wurde außerdem auf die Erfolgskontrolle der bremischen Wirtschaftsförderung gelegt.

Kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen – eine kurze Bestandsaufnahme ausgewählter Handlungsfelder

Das Land Bremen mit seinen beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven muss sich einem wachsenden Standortwettbewerb um Ansiedlungen und Investitionen von Unternehmen und damit auch um Arbeitsplätze und Einwohner stellen. Von der Wirtschaftspolitik des Landes und von den beiden Wirtschaftsförderungsgesellschaften WFB und BIS werden bei der Bewältigung dieser Herausforderungen wesentliche Beiträge erwartet.

Die Wirtschaftsförderung soll die Wettbewerbsfähigkeit beider Stadtgemeinden stärken, das Standortprofil im internationalen Kontext schärfen und zu einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur beitragen. Ein besonderer Fokus richtet sich auf die Sicherung und vor allem auf die Neuschaffung von Dauerarbeitsplätzen. Darüber hinaus werden wichtige Impulse zur Verbesserung der betrieblichen Forschungsaktivitäten und zur Innovationsfähigkeit erwartet.

Programmatik und Organisation der Wirtschaftsförderung

Die Bearbeitung dieser Aufgaben ist nur im Einklang mit dem europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht möglich. Der förderrechtliche und finanzielle Gestaltungs- und Handlungsspielraum der bremischen Wirtschaftspolitik und -förderung wird in einem hohen Maße von Vorgaben der Europäischen Union und des Bundes geprägt. Entsprechende rechtliche Rahmensetzungen und Finanzmittel der europäischen Strukturfonds (EFRE), der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und des

Landes werden über strategisch ausgerichtete strukturpolitische Programme koordiniert und gebündelt.¹

Neben einer Straffung und Neuorientierung der programmatischen Grundlagen wurden im Zuge der neu ausgerichteten Wirtschaftspolitik (2008) auch die Aufbau- und Ablaufform der Wirtschaftsförderung in Bremen verändert:

- In der Stadt Bremen ist seit Mitte 2009 die Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) im Auftrag des Wirtschaftsressorts (SWAH) für die Landesentwicklung und Wirtschaftsförderung zuständig.
- In der Stadt Bremerhaven deckt diese Aufgaben die Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) ab.
- In enger Abstimmung mit der WFB und BIS übernimmt seit 2009 die Förderbank des Landes, die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB), wichtige Teilbereiche in der Abwicklung der einzelbetrieblichen Förderung.

Aufgaben und Themenfelder

WFB und BIS bearbeiten ein breites Spektrum an Themenfeldern. Hierzu gehören neben der Entwicklung und Vermittlung von Gewerbeflächen, das Standortmarketing, die Innovationsförderung sowie die einzelbetriebliche Förderung. Dabei ist zwischen klassischen (zum Beispiel Investitions- und Ansiedlungsförderung) und neuen Aufgaben (unter anderem Clusterpolitik) zu unterscheiden.

Im Auftrag der Arbeitnehmerkammer hat sich das iaw in einer Studie mit dem Handlungsrahmen, zentralen Programmen und den Wirkungen der kommunalen Wirtschaftsförderung in Bremen beschäftigt.² Wesentliche Ergebnisse zur einzelbetrieblichen Förderung, Gewerbeflächenentwicklung und Erfolgsmessung werden im Folgenden skizziert.³

Einzelbetriebliche Förderung – das Beispiel Landesinvestitionsförderprogramm (LIP)

Zum Kerngeschäft der Wirtschaftsförderung gehört die einzelbetriebliche Förderung. Sie soll Investitionen in beide Stadtgemeinden lenken, hierdurch neue Arbeitsplätze schaffen sowie Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten zur Stärkung der regionalen und betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit initiieren. Aus einem breiten Set an Unterstützungsangeboten lassen sich für Bremen drei ›finanzstarke‹ Programme herausfiltern:

- **LIP** – Landesinvestitionsförderprogramm,
- **FEI** – Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation,
- **PFAU** – Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken.

Das LIP ist in Bremen und Bremerhaven das Hauptinstrument zur Generierung gewerblicher Investitionen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Mit einer Novellierung des LIP im Jahr 2008 hat das Land eine grundlegende Veränderung der Rahmensetzungen vorgenommen. Die betriebliche Förderung aus Landesmitteln wurde von einer Zuschuss- auf eine Darlehensbasis umgestellt. Die Gewährung von Zuwendungen sollte auf regionalwirtschaftlich bedeutende Vorhaben konzentriert werden und eine stärkere Verknüpfung an neu zu schaffende Arbeitsplätze leisten. Neben einer Entlastungswirkung für den bremischen Landeshaushalt zielte die Neufassung auch auf eine bessere Unterstützung ausgewählter Innovations- und Technologiefelder (unter anderem Windenergiebranche).

- 1 Das ›Strukturkonzept Land Bremen‹ 2015 (SWH 2008) und 2020 (SWAH 2014) sowie verschiedene fachpolitische Programme wie das Gewerbeentwicklungsprogramm (GEP 2020, SWAH 2012), die Clusterstrategie, das Innovationsprogramm oder das Landesinvestitionsförderprogramm (LIP).
- 2 Im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen hat das iaw 2014/15 das Vorhaben ›Kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen – Handlungsrahmen, Programme und Wirkungen‹ bearbeitet. Der Beobachtungszeitraum 2007 bis Mitte 2014 lehnt sich an die Laufzeit der letzten EU-Programmplanungsperiode an.
- 3 Die ausführlichen Ergebnisse des Projekts werden von der Arbeitnehmerkammer in einem Bericht im Frühjahr 2016 veröffentlicht.

Auswirkung der Neufassung des LIP

Die mit der Neuausrichtung des LIP einhergehende Absenkung der Förderintensität hatte differenzierte Auswirkungen:⁴

Zunächst konnte das Ziel einer weitreichenden Entlastung des bremischen Landeshaushaltes eindrucksvoll erreicht werden. Von einem »einmaligen« Spitzenwert im Jahr 2007 von fast 29 Millionen Euro an bewilligten haushaltsrelevanten Finanzmitteln⁵ blieben 2013 nur noch knapp 0,6 und 2014 2,4 Millionen Euro. Die Umstellung der Förderung auf Darlehensbasis scheint geglückt, da inzwischen (2012 bis 2014) über 80 Prozent der Förderfälle (41 von 50) über Darlehen vergeben wurden. Bei einem maximalen Darlehensvolumen in einer Höhe von 27,3 Millionen Euro konnten die 41 Unternehmen beziehungsweise Betriebe von einem Subventionswert in einer Höhe von 2,4 Millionen Euro⁶ profitieren.

Auch die Effizienz der LIP-Förderung ist gemessen an den ausgelösten Investitions- und Beschäftigungseffekten deutlich erhöht worden. Mit einem Euro an Zuwendung (insgesamt 20,94 Millionen Euro) wurden zwischen 2008 und 2013 im Durchschnitt 15,88 Euro an privaten Investitionsmitteln induziert (insgesamt: 332,28 Millionen Euro). Pro geschaffenen Arbeitsplatz mussten im selben Beobachtungszeitraum mit 13.700 Euro fast 20.000 Euro weniger an Zuwendungen ausgezahlt werden als im Zeitraum 2002 bis 2006.⁷

Allerdings lässt sich nach der Neuausrichtung des LIP eine deutliche Verringerung der Bruttoeffekte beobachten. Das heißt, die absolute Anzahl an geförderten Unternehmen (2013:10) und neu geschaffenen Arbeitsplätzen (2013:71) sowie das induzierte Investitionsvolumen (2013:10,09 Millionen Euro) haben sich kontinuierlich reduziert.⁸

Dabei ist zu berücksichtigen, dass weitere Faktoren für den erfassten Rückgang mit verantwortlich sind: die Finanz- und Wirtschaftskrise, konjunkturelle Unsicherheiten aufgrund der Eurokrise oder auch das günstige Zinsniveau für Fremdfinanzierungen.

Angesichts der geringen Anzahl an Förderfällen findet eine breitere Umsetzung von Kriterien guter Arbeit, die 2013 eingeführt wurden, kaum einen Resonanzboden. Auch die Bonusförderung von Frauen- und Ausbildungsplätzen konnte seit 2008 bislang nur eine sehr geringe Wirkung entfalten (insgesamt: 14 Frauenarbeitsbeziehungsweise 46 Ausbildungsplätze).

Darüber hinaus hat sich die Reichweite und Zielgruppe der LIP-Förderung seit 2008 verändert. Der Anteil von Kleinst- und Kleinunternehmen an den Bewilligungen, die nun vorrangig über Darlehen erfolgten, hat deutlich abgenommen (siehe Abb. 1). Demgegenüber konnten größere Unternehmen (vor allem in Bremerhaven) überproportional von der weiterhin gewährten Zuschussförderung profitieren. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass drei Viertel der neu geschaffenen Arbeitsplätze (1.144 von 1.518 DAP) auf der Zuschussförderung vorrangig größerer Unternehmen beruht.

Herausforderungen für die gewerbliche Investitionsförderung

Insgesamt betrachtet steht das Land Bremen vor der Aufgabe und Herausforderung, die originären Ziele des LIP, wie die Stärkung der betrieblichen Investitionstätigkeit und Förderung von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) sowie die Schaffung zukunftssicherer Arbeitsplätze wieder mit mehr Leben zu füllen. Angesichts neuer Rahmensetzung der Europäischen Union und einer erheblichen Aufstockung der GRW-Mittel für Bremen stellt sich die Frage nach einem innovativen und strategischen Ansatz des LIP für die nächsten Jahre. Reichen die bereits vorgenommenen Modifizierungen des LIP 2014/15 aus; wie im Bereich Frauenarbeitsplätze, Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder der Absenkung von Fördermöglichkeiten für größere Unternehmen? Oder braucht es nicht eine umfassendere Neubewertung und gegebenenfalls Anpassung des LIP unter anderem mit Blick auf die Ausgestaltung der Darlehensförderung?

4 Die folgenden Daten und Angaben beruhen auf einer Auswertung vorliegender Beleihungsberichte (SWH/SWAH 2007 bis 2014) und LIP-Jahresberichte (SWH/SWAH 2005 bis 2014).

5 Haushaltsrelevant sind Zuschüsse, ergänzende Zuschüsse und die GRW-Zinsverbilligungen.

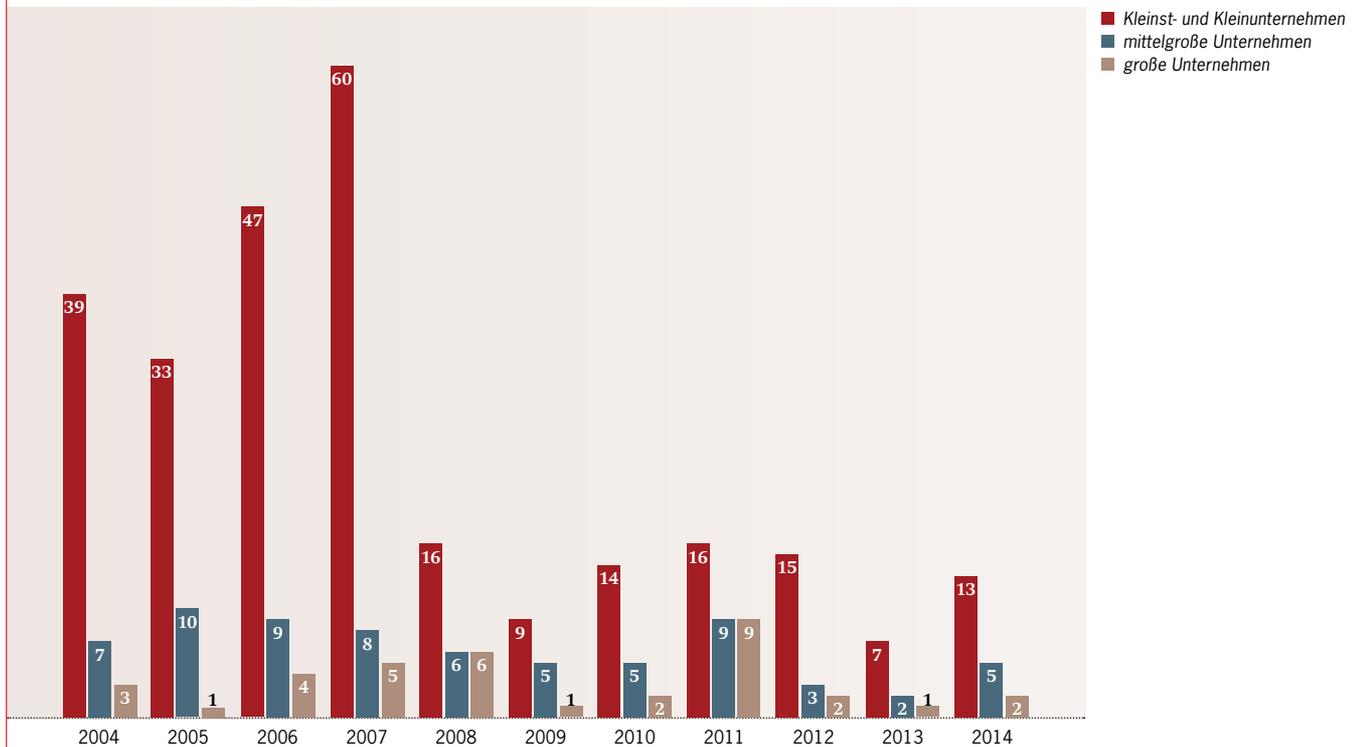
6 Ohne ergänzende Zuschuss- und Bonusförderung.

7 Angaben ohne die Sondersituation im Jahr 2007.

8 In 2014 gab es wieder einen Anstieg auf 20 Förderfälle, die 115 neue Arbeitsplätze schufen, mit einem Investitionsvolumen in der Höhe von 36,8 Millionen Euro.

Abb. 1:
Anzahl der Förderfälle im LIP nach Unternehmensgrößenklassen

Angaben in Prozent



Quelle: iaw (2016) nach SWAH LIP Jahresberichten 2005 bis 2014

Gewerbeflächenentwicklung

Die Verfügbarkeit von attraktiven Gewerbeflächen ist eine zentrale Voraussetzung für die Ansiedlung neuer Unternehmen sowie der betrieblichen Bestandspflege. Ihre Bereitstellung und Entwicklung sind Grundlagen für die Schaffung und den Erhalt von Beschäftigung und gehören zu den zentralen Aufgaben der Wirtschaftsförderung und -politik. Den strategischen Rahmen zur Entwicklung von Gewerbeflächen im Land Bremen (Strukturkonzept 2020) sowie für die Flächen innerhalb der Stadt Bremen⁹ (Gewerbeentwicklungsprogramm, GEP 2020) setzt das Wirtschaftsressort. Um Tendenzen und zentrale Herausforderungen der Gewerbeflächenentwicklung im Land Bremen aufzuarbeiten, wurden ausgewählte

Gewerbeflächen untersucht. Generell kann eine positive Gesamtentwicklung festgestellt werden.

Investitions- und Beschäftigungseffekte

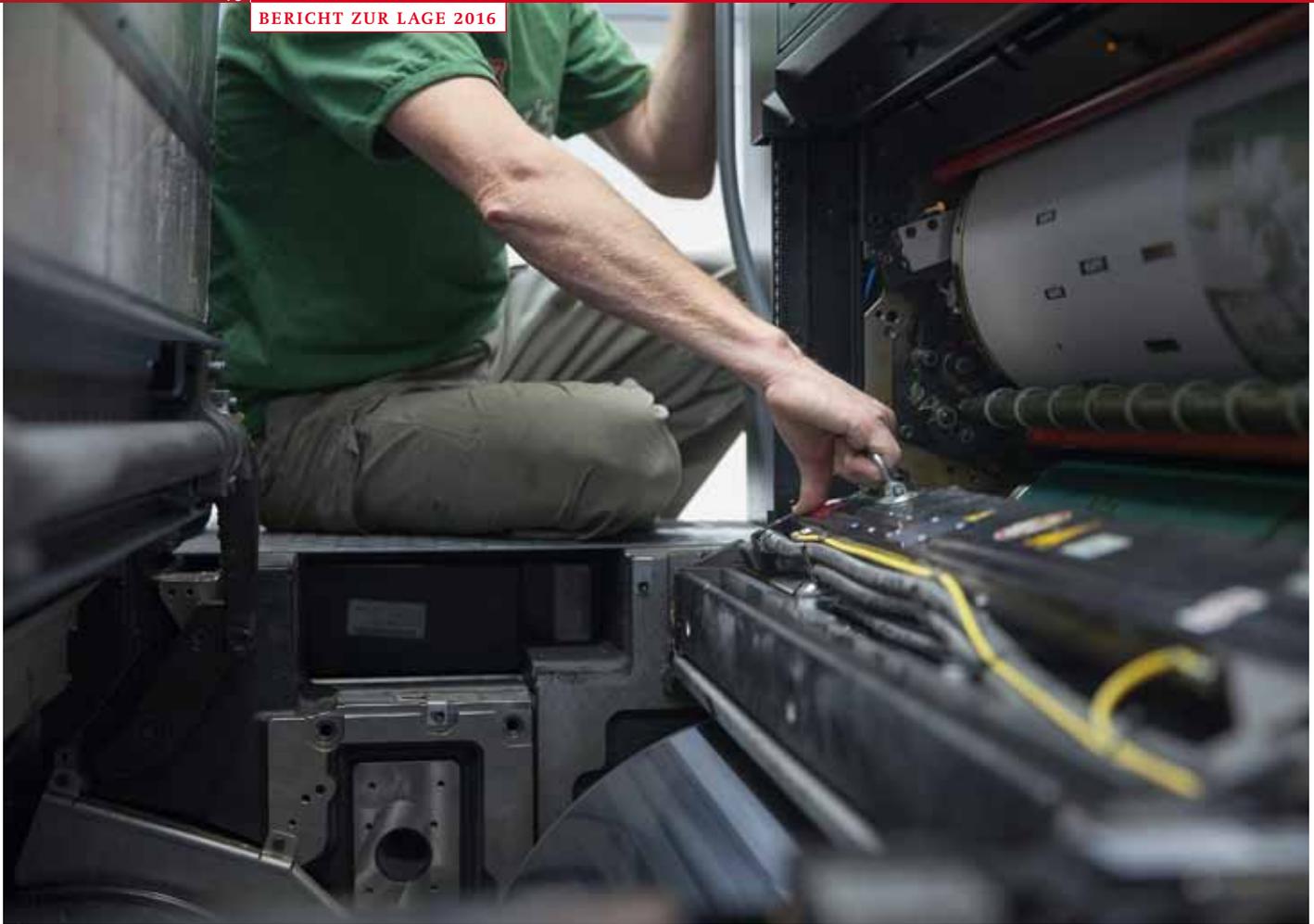
Im Rahmen der öffentlichen Gewerbeflächenentwicklung konnten zwischen 2007 und 2013 – trotz negativer Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise – erhebliche Beschäftigungs- und Investitionseffekte induziert werden. Insgesamt vermarkteten WFB und BIS 319 Hektar an Gewerbefläche (siehe Abb. 2).¹⁰ Dies zog private Investitionen in Höhe von rund 1,47 Milliarden Euro sowie die Schaffung von etwa 5.740 neuen Arbeitsplätzen nach sich.¹¹ Vier Fünftel entfielen hierbei jeweils auf die Stadtgemeinde Bremen.¹²

⁹ Die BIS in Bremerhaven ist mehrheitlich keine Landesgesellschaft (Beteiligung Land 13,6%, Stadtgemeinde Bremerhaven 86,4%) und somit nicht direkt dem SWAH unterstellt.

¹⁰ Vermarktung in Bremen: 212 Hektar und in Bremerhaven: 107 Hektar.

¹¹ Vgl. WFB- und BIS-Controlling-Berichte 2008–2013.

¹² In dieser Bilanz unberücksichtigt bleiben Effekte aus privaten Projektentwicklungen, die zum Teil von den Wirtschaftsförderungsgesellschaften unterstützt werden.



Entwicklungstendenzen und Herausforderungen

In Bremen sind Flächen um Kristallisationspunkte wie den Flughafen (Airport-Stadt) oder Mercedes Benz (Hansalinie) von einer hohen Entwicklungsdynamik gekennzeichnet: ein Hinweis auf eine erfolgreiche Profilierung der bremischen Kompetenzbereiche (wie etwa der Bereich Automotive im Gewerbegebiet Hansalinie) und Cluster (wie etwa das Luft- und Raumfahrt-Cluster in der Airport-Stadt). Im lange Zeit ›verhalten‹ vermarkteten Bremer Industriepark zeichnet sich eine Trendwende ab, die wahrscheinlich zeitnah zu einer vollständigen Auslastung des Gewerbegebiets führen wird.

Die Entwicklung auf dem BWK-Gelände lässt – nachdem mit der Revitalisierung des ehemaligen Vulkangeländes bereits erste Erfolge erzielt wurden – mittelfristig auf positive Effekte in Bremen-Nord hoffen. Demgegenüber scheint

die Entwicklung des Science Parks weiterhin mit großen Unsicherheiten verbunden zu sein.

In Bremerhaven haben sich die Investitionen in die touristische Infrastruktur (Havenwelten) sowie die Entwicklung der Offshore-Windenergiebranche als Motoren des Strukturwandels erwiesen. Mit dem Gewerbegebiet (LogInPort) könnte die Logistikbranche – nach Rückschlägen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise – in Zukunft zu weiterem wirtschaftlichen Wachstum in der Seestadt führen.

Für die weitere Entwicklung des Wirtschaftsstandorts bestehen zukünftig diverse Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt. Das Thema Dispositionsreserve ist hier zentral. In der Stadt Bremen ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen Nachfrage und regionalem Flächenangebot. Von hoher Bedeutung ist es daher, einerseits Lösungen für den erheblichen Flächenmangel in ›Boomgebieten‹ (zum Beispiel Airport-Stadt) zu erarbeiten. Andererseits sind



weniger attraktive Bestandsflächen in anderen Gewerbegebieten marktfähig auszugestalten, um somit einer regional heterogenen Entwicklung entgegenzuwirken. Auch Bremerhaven muss Wege finden, mit knappen Flächenreserven im innerstädtischen Bereich umzugehen.

Angesichts einer Reduzierung öffentlich bereitgestellter Finanzmittel wird die Einbindung privater Akteure in der Entwicklung von Gewerbeflächen zukünftig an Bedeutung gewinnen. Dies wird durch das GEP 2020 (Stadt Bremen) als Leitlinie formuliert. Die zentrale Herausforderung wird sein, ausreichende Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand zu bewahren.

Die erfolgreiche Entwicklung wichtiger Infrastrukturprojekte (zum Beispiel A 281) und insbesondere eine adäquate verkehrliche Anbindung der Gewerbegebiete stellen weitere Herausforderungen dar. Zudem bleibt der Spagat zwischen strukturpolitischen Erforder-

nissen und der Berücksichtigung von Anwohnerinteressen und Umweltaspekten ein weiterer Punkt, den es, vor allem in Stadtteilen mit hohem Gewerbeflächenanteil (zum Beispiel Hemelingen/Hansalinie), zu bewältigen gilt.

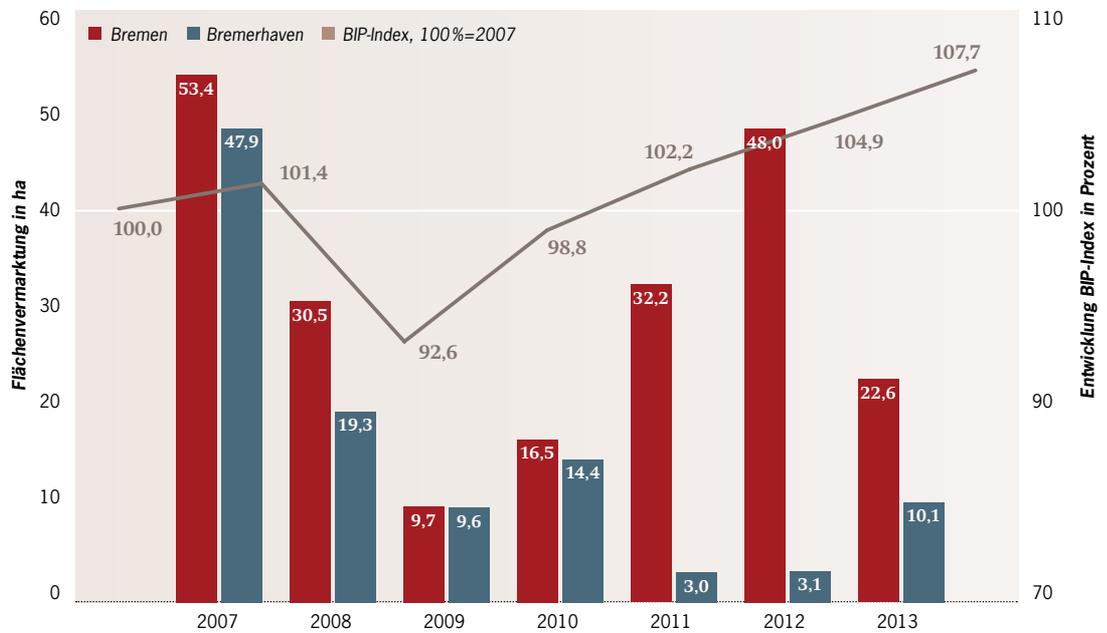
Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung

Die Wirtschaftsförderung stellt eine freiwillige kommunale Aufgabe dar. In Haushaltsnotlage-situationen wie in Bremen gerät sie wie andere Politikfelder auch zunehmend unter gesellschaftspolitischen Druck. Es gilt den Einsatz knapper öffentlicher Mittel zu rechtfertigen und nachzuweisen, dass ihre Aktivitäten und Maßnahmen erfolgreich sind.

Eine Erfolgskontrolle ist somit ein wesentliches Instrument einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik. Bei der Durchführung treten aber verschiedene methodische Probleme auf.¹³

¹³ Vgl. Scherer, Roland: Wirtschaftsförderung: Erfolg ist schwer zu messen. In: Schweizerische Vereinigung für Standortmanagement: *kommunalmagazin.ch* Nr. 1, 2015, S. 22–23.

Abb. 2:
Gewerbeflächenvermarktung der Wirtschaftsförderungsgesellschaften im Land Bremen



Quellen: iaw (2016) nach: WFB-Controlling-Berichten (2008 bis 2013); BIS-Controlling-Berichten (2008 bis 2013); Statistisches Bundesamt (2015)

14 Häufig werden bei der Implementation der Erfolgskontrolle vier Elemente unterschieden, die sogenannte Zielerreichungs-/Ergebniskontrolle, Vollzugskontrolle, Bedingungskontrolle und die Wirkungskontrolle. Siehe Ackermann, Gabriele: Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung – Analyse und Modifikation einer fragwürdigen Forderung. Dissertation, Mainz 2012.; Seltam, Christian: Kommunale Wirtschaftsförderung: Ziele, Instrumente, Erfolgskontrolle. Schriften zur Nationalökonomie (35), Bayreuth 2001; Volz, Jürgen: Erfolgskontrolle kommunaler Planung, Köln 1980.

Beispielsweise erweist es sich als schwierig, einen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang der Förderungen aufzuzeigen. Viele Wirkungen treten erst langfristig ein oder verändern sich im Zeitablauf.

Gängige Praxis der Erfolgskontrolle

Eine Analyse der bundesdeutschen Wirtschaftsförderung zeigt auf, dass die Erfolgskontrolle in vielen Kommunen noch am Anfang steht. Die Anforderungen an eine »echte« Erfolgskontrolle¹⁴ werden nur in sehr wenigen deutschen Städten und Gemeinden erfüllt. Stattdessen dominiert der Einsatz einiger weniger Kennzahlen, die als »klassische Erfolgsindikatoren« bezeichnet werden. Dazu gehören unter anderem Anzahl der neu geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze, Neuansiedlungen am Ort, die Anzahl der vermittelten Grundstücke und Gewerbeflächen sowie die Anzahl von Beratungen.

Sie sind jedoch mit einer Reihe methodischer Probleme behaftet, die ihre Aussagekraft wesentlich einschränken. Der Hauptkritikpunkt zielt auf eine fehlende eindeutige Operationalisierung. Wie die Zahlen letztendlich zustande kommen, bleibt meist völlig unklar (zum Beispiel Anzahl gesicherter Arbeitsplätze). Auch taktisches Handeln kann nicht ausgeschlossen werden, wenn beispielsweise Vorgaben in Bezug auf geschaffene Arbeitsplätze bewusst niedrig angesetzt werden, um die Ziele sicher zu erreichen. Zudem handelt es sich oft um Bruttozahlen. Da viele Kennzahlen unterschiedlich interpretierbar sind, wird empfohlen, den Zahlen auch eine qualitative Dimension zu geben und die Unternehmensperspektive stärker in die Analysen einzubeziehen. Des Weiteren geben befragte Experten die Anregung, konkrete politische Zielvorgaben in Hinblick auf die Wirtschaftsförderung zu formulieren, an denen der Erfolg beziehungsweise Misserfolg zu bewerten wäre.

Erfolgskontrolle in Bremen: Einordnung und Schlussfolgerungen

Im Rahmen des Projekts wurde die Praxis der Erfolgskontrolle in Bremen vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Debatten, aber auch dem Vorgehen anderer deutscher Großstädte untersucht. Dabei ergeben sich folgende Erkenntnisse:

Bremen betreibt ein ausgeprägtes Programmcontrolling, was andere Großstädte so nicht vorweisen können. Daraus resultiert jedoch eine Vielzahl an Einzelvorlagen und Dokumenten, die für Außenstehende nur schwierig nachvollziehbar erscheinen. Ein zusammenfassender Wirtschaftsbericht, der die Aktivitäten der Wirtschaftsförderung mit der Gesamtentwicklung des Standorts verknüpft, existiert in Bremen nicht.

Bremen nutzt bei der Erfolgskontrolle – wie viele andere Kommunen auch – die sogenannten ›klassischen Erfolgsindikatoren‹. So werden zum Beispiel regelmäßig Zahlen über gesicherte Arbeitsplätze veröffentlicht, eine Kennzahl, die in allen Expertengesprächen in ihrer Aussagekraft stark problematisiert wurde. Deutlich aussagekräftiger wären in diesem Zusammenhang Nettozahlen, die auch Arbeitsplatzverluste und Unternehmensabwanderungen in beiden Stadtgemeinden berücksichtigen. Auffällig war, dass andere betrachtete Kommunen die Zufriedenheit der lokalen Unternehmen stärker in ihre Erfolgskontrolle einbeziehen als Bremen. Durch die Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsverbänden könnte die Kundenperspektive (das heißt der Unternehmen) bei der Erfolgskontrolle in Bremen zukünftig eine größere Rolle einnehmen.

Auch in Bremen sind politische Zielvorgaben eher allgemein formuliert (zum Beispiel ›Schaffung eines bedarfsgerechten Gewerbeflächenangebots‹ als Leitlinie des GEP), auf eine Vielzahl an einzelnen Programmen verteilt und nur selten mit konkreten und für Außenstehende überprüfbaren Zielzahlen (zum Beispiel Zielzahl zwei Millionen Touristen im

Jahr 2015) verknüpft. Bestehende Sollvorgaben bei einzelnen Programmen entstehen zudem in einem fachlichen Abstimmungsprozess von SWAH und WFB. Für eine überprüfbare und transparente Erfolgskontrolle der eingesetzten Programme und Maßnahmen wäre für Bremen die Entwicklung eines Zielsystems mit dazugehörigen Indikatoren (sogenannte wirkungsorientierte Steuerung) wünschenswert, so wie es etwa in der Stadt Mannheim praktiziert wird.

Ein kurzes Fazit

Die bremische Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung hat sich nach ihrer Neuausrichtung in den vergangenen Jahren durchaus bewährt. Hierzu zählen die Fokussierung auf eine geringere Anzahl an Programmen und Fördertatbeständen sowie die erfolgreiche, das heißt, in erster Linie haushaltsentlastende, Umstellung auf Darlehen. Das politische Ziel und die aktuellen Herausforderungen einer ›wachsenden Stadt‹ in Bremen und Bremerhaven erfordern auch von der Wirtschaftsförderung eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung ihrer Strategien und Maßnahmen. Dies betrifft sowohl die einzelbetriebliche Förderung als auch die Gewerbeflächenpolitik.

Wissen macht schön!

Strukturwandel, Imagewechsel und die Bedeutung des Wissenschaftssektors in Bremerhaven

DR. MARION SALOT



In aller Kürze:

In den vergangenen zehn Jahren ist es in Bremerhaven gelungen, nach einem jahrzehntelangen Beschäftigungsrückgang die Trendwende auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen. Der Forschungssektor hat hierbei einen wichtigen Beitrag geleistet. Allein zwischen 2007 und 2014 sind 570 zusätzliche Arbeitsplätze entstanden. Das entspricht einem Zuwachs von 85 Prozent. Er ist damit der dynamischste Wirtschaftsbereich in der Seestadt.

Da der Anteil der Einpendler unter den hoch qualifizierten Beschäftigten und den Studierenden hoch ist, profitiert die Stadt aber nicht in dem Umfang von der positiven Entwicklung des Wissenschaftsbereiches, wie sie könnte.

Ergebnisse einer Befragung zeigen: Die Lebensqualität einer Stadt ist stark abhängig von den Perspektiven, die sie ihren Einwohnerinnen und Einwohnern bietet. Der Arbeitsmarkt ist damit ein zentraler Faktor. Es wird aber auch deutlich, dass sich die Lebensqualität in den vergangenen Jahren deutlich verbessert hat. Der Anteil derjenigen Befragten, die Bremerhaven als Lebensort attraktiv finden, ist seit 2007 von 33 auf 47 Prozent gestiegen.

Strukturwandel und Imagewechsel in Bremerhaven: Eine Stadt erfindet sich neu

Das Jahr 2005 war für die Seestadt nicht nur deshalb ein besonderes, weil sie gemeinsam mit Bremen als Erste die Auszeichnung ›Stadt der Wissenschaft‹ erhalten hat (siehe Kasten). In diesem Jahr ist es außerdem erstmals gelungen, nach einem jahrzehntelang andauernden Arbeitsplatzabbau, der unter anderem durch die Schiffbaukrise ausgelöst wurde, wieder neue Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Insgesamt sind zwischen 2005 und 2014 7.750 zusätzliche Stellen entstanden. Im Zuge dieser Entwicklung ist die Arbeitslosenquote von 26 auf 15 Prozent zurückgegangen.

Diese Trendwende ist das Ergebnis eines Strukturwandels, der von der positiven Entwicklung im Hafen, im Tourismus und in der Offshore-Windenergiebranche getragen wurde. Aber auch der Wissenschaftssektor hat hier eine zentrale Rolle gespielt: Während 2007 noch 676 Arbeitsplätze in diesem Bereich angesiedelt waren, sind es 2014 bereits 1.246. Das entspricht einem Beschäftigungszuwachs von knapp 85 Prozent. Der Forschungssektor ist damit der dynamischste Wirtschaftsbereich in Bremerhaven.

Stadt der Wissenschaft: Was ist das eigentlich?

Der Stifterverband der Deutschen Wissenschaft e. V. schreibt jährlich das Förderprogramm aus, das die Verbindung von Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur und Politik auf regionaler Ebene unterstützen soll. Die Bewerber sind gefordert, interdisziplinäre Ansätze und originale Konzepte vorzulegen. Auch Themen wie Nachhaltigkeit und die Wichtigkeit für die Stadtentwicklung sind wichtig. Die Kommune muss eine aktive Rolle bei der Netzwerkbildung spielen und die Konzepte sollen außerdem dialogorientiert sein. Der Gewinner dieses Wettbewerbs kann im Verlaufe eines Jahres seine Kompetenzen im Bereich Wissenschaft, Forschung und Technologie der Öffentlichkeit präsentieren. Die Stadt erhält dafür ein Preisgeld von 125.000 Euro. Die Aktionen sollen darauf abzielen, die Vernetzung der Akteure voranzutreiben und die Gesellschaft für die Wissenschaft zu begeistern.

Der Wissenschaftssektor in Bremerhaven

Hinter den skizzierten Arbeitsplatzzuwächsen im Wissenschaftsbereich steht eine Vielzahl entsprechender Meilensteine, die das Gesicht dieses Sektors in Bremerhaven deutlich verändert haben.

Der Grundstein für die erfolgreiche Entwicklung der Bremerhavener Forschungslandschaft wurde allerdings nicht erst mit der Auszeichnung zur Stadt der Wissenschaft im Jahr 2005 gelegt, sondern deutlich früher. Bereits Mitte der 1970er-Jahre wurde sowohl die Hochschule gegründet als auch das Deutsche Schiffahrtsmuseum (DSM) eröffnet, das eines von acht Forschungsmuseen der Leibniz-Gemeinschaft ist. Nur fünf Jahre später ist das Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung (AWI) nach Bremerhaven gekommen. Mit dieser Ansiedlung bekam der Wissenschaftssektor quasi ›auf einen Schlag‹ eine relevante Größe.

Hochschule, AWI und DSM prägen nach wie vor nicht nur das Stadtbild, sondern auch die Ausgestaltung des Forschungssektors in Bremerhaven, der sich inhaltlich stark an der maritimen Wirtschaftsstruktur orientiert. Er ist mittlerweile so breit aufgestellt, dass nahezu jede hier angesiedelte Branche auf eine entsprechende Forschungseinrichtung zurückgreifen kann. Auch wenn der Grundstein schon 30 Jahre früher gelegt wurde, ist die Entwicklung des Wissenschaftssektors insbesondere seit 2005 rasant fortgeschritten. Vor allem in den ersten fünf Jahren nach der Auszeichnung zur ›Stadt der Wissenschaft‹ ist es gelungen, fast jährlich große Meilensteine zu setzen.

Die Eröffnung des Auswandererhauses 2005, die 2006 erfolgte Gründung des Fraunhofer-Centers für Windenergie und Meerestechnik (CWMT), das inzwischen in das Fraunhofer-Institut für Windenergieforschung und Energiesysteme (IWES) überführt wurde, oder die Etablierung einer Forschungs- und Entwicklungsmeile 2010 sind nur einige, ausgewählte Beispiele.

Die bremische Landespolitik und die Bremerhavener Wirtschaftsförderung haben die Entwicklung des Wissenschaftssektors in den vergangenen Jahren mit öffentlichen Mitteln flankiert, wenn nicht sogar gestaltet. Etwa 63 Millionen Euro sind in Projekte geflossen, die den Wissenschaftssektor in Bremerhaven nachhaltig geprägt haben. Knapp 30 Millionen Euro kamen davon allein aus dem EFRE-Programm.

— Erfolgsstory Hochschule Bremerhaven

Auf eine ähnlich erfolgreiche Entwicklung kann auch die Hochschule Bremerhaven zurückblicken. Im Vergleich zum Jahr 2001 hat sich die Zahl der Studierenden verdreifacht. Alleine seit 2005 ist die Zahl der Studierenden von 2.233 auf aktuell 3.199 angestiegen.

Jahr für Jahr kann die Hochschule neue Rekorde bei der Zahl der Bewerbungen für sich verbuchen. Teilweise übersteigt diese die Zahl der verfügbaren Studienplätze um ein Vielfa-

ches. Insgesamt ist das Profil der Hochschule Bremerhaven maritim geprägt und auf die regionale Wirtschaftsstruktur ausgerichtet. Hierdurch gelingt es ihr besonders gut, qualifizierte Fachkräfte für die Region auszubilden. Umgekehrt erhöht sich so auch die Wahrscheinlichkeit, dass die hier ausgebildeten Studierenden in der Stadt oder zumindest in der Region eine Beschäftigung finden.

Die regionale Bedeutung der Hochschule beschränkt sich somit nicht alleine auf die Ausbildung qualifizierter Arbeitskräfte. Angesichts des demografischen Wandels spielt sie auch eine herausragende Rolle, wenn es um das Gewinnen neuer, junger Einwohnerinnen und Einwohner geht. Damit die Hochschule gerade für Studierende aus anderen Regionen attraktiv ist, werden hier gezielt Studiengänge angeboten, die eine gewisse Einzigartigkeit aufweisen, wie beispielsweise der Bereich »Cruise Tourism Management«. Diese Strategie hatte zur Folge, dass immer mehr Studierende wegen des guten Rufes und des besonderen Studienangebots an die Hochschule kommen. Umgekehrt entscheidet sich inzwischen nur noch jeder dritte Studierende wegen der Nähe zum Heimatort

für die Hochschule Bremerhaven. Im Jahr 2000 waren es noch 67 Prozent.

Auch wenn die Zahl der Beschäftigten im Wissenschaftssektor und die der Studierenden stetig zugenommen hat, profitiert die Stadt von diesem Prozess nicht in dem Umfang, wie es möglich und wünschenswert wäre, denn der Einpendler-Anteil unter ihnen ist beträchtlich. Um herauszufinden, welche Maßnahmen notwendig sind, um die Attraktivität der Stadt für diese Zielgruppe zu steigern, hat die Arbeitnehmerkammer die Beschäftigten des Wissenschaftssektors und die Studierenden zur Lebensqualität in Bremerhaven befragt. Da die Arbeitnehmerkammer bereits im Jahr 2007 eine solche Erhebung durchgeführt hatte, können Aussagen darüber getroffen werden, wie sich die Attraktivität der Stadt im Zuge des Strukturwandels entwickelt hat.

Die aktuelle Befragung wurde im Oktober 2015 über einen Online-Link durchgeführt. Insgesamt haben 551 Menschen an der Befragung teilgenommen. Davon sind 324 berufstätig, 227 studieren. Damit liegt der Rücklauf bei den Beschäftigten des Wissenschaftssektors bei 25 Prozent und bei den Studierenden bei sieben

Abb. 1:
Ist Bremerhaven für Sie als Lebensort attraktiv?



Prozent. 60 Prozent der befragten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und 77 Prozent der Studierenden wohnen in Bremerhaven. Unter den Einpendlerinnen und Einpendlern leben etwa 30 Prozent in Bremen und der Rest größtenteils im niedersächsischen Umland.

Ist Bremerhaven als Lebensort attraktiv? Und wenn ja, warum?

Auf die Frage, ob Bremerhaven als Lebensort attraktiv ist, hat die Arbeitnehmerkammer im Rahmen der diesjährigen Befragung eine deutlich positivere Antwort erhalten als noch 2007. Damals antworteten 38 Prozent der Berufstätigen und 29 Prozent der Studierenden mit »Ja«, während 2015 53 Prozent der Berufstätigen und 38 Prozent der Studierenden Bremerhaven als Lebensort attraktiv finden. Vor allem unter den in Bremerhaven lebenden Befragten ist der Anteil derjenigen, die gerne in der Stadt wohnen, besonders stark gestiegen (Abbildung 1). Außerdem finden auch 27 Prozent der Befragten, die nicht hier leben, die Stadt attraktiv. Begründet wird die Attraktivität Bremerhavens von den Berufstätigen vor allem mit der Nähe zum Wasser und von den Studierenden mit der Hochschule. Die kurzen Wege und die niedrigen Lebenshaltungskosten kommen bei beiden Gruppen gut an.

Insgesamt ist die Stadt der Befragung zufolge für Männer attraktiver als für Frauen und für Ältere attraktiver als für Jüngere. Vor allem die Frauen bemängeln die hohe Arbeitslosigkeit in Bremerhaven und die damit verbundene geringe Aussicht auf einen Beruf. Besonders hoch ist der Anteil der Befragten, der sich negativ zu den Beschäftigungsperspektiven äußert, aber unter den Studierenden. Fast 37 Prozent sagen, dass sie Bremerhaven wegen der hohen Arbeitslosigkeit nicht attraktiv finden.

Wie im Jahr 2007 wird auch in dieser Befragung vor allem von den Berufstätigen das mangelnde Angebot an Freizeitaktivitäten kritisiert. Um herauszufinden, welche konkreten Bedarfe gemeint sind, wollte die Kammer wissen, womit unsere Befragten ihre Freizeit verbringen. Die Antworten auf diese Frage fallen zwischen den Studierenden und den Berufstätigen naturgemäß ganz unterschiedlich aus. Lediglich bei einer Sache sind sich beide Gruppen einig: Jeweils 63 Prozent der Befragten verbringen ihre Freizeit vor allem mit Sport. Aufgrund ihrer großen Affinität zu sportlichen Aktivitäten vermisst jede/jeder dritte Studierende und jede/jeder fünfte Berufstätige zusätzliche Angebote in diesem Bereich. Hier werden insbesondere Schwimm- und Freibäder vorgeschlagen. Ein Viertel der Studierenden wünscht sich außerdem ein lebendigeres Nachtleben in der Stadt. Bei den Berufstätigen sind die Bedarfe breiter gefächert. Zwar regt auch hier jeder Zehnte an, die Ausgelmöglichkeiten zu verbessern, es werden aber eher gastronomische Angebote mit Blick aufs Wasser oder ein breiteres Kulturangebot vorgeschlagen.

Durch welche Investitionsprojekte hat sich die Lebensqualität in Bremerhaven verbessert?

In den vergangenen Jahren wurden in Bremerhaven zahlreiche Projekte umgesetzt, die darauf abzielten, die überregionale Attraktivität Bremerhavens zu steigern und die Stadt als Tourismusstandort zu profilieren. Von welchen dieser Maßnahmen ging aus Sicht der Zielgruppe eine Verbesserung der Lebensqualität aus? Hierbei wird deutlich, dass die Projekte zwar ausgesprochen positiv bewertet werden, sich die Beurteilung zwischen den Studierenden und den Berufstätigen allerdings erheblich unterscheidet (Abbildung 2).

Vor allem das Auswandererhaus wird von den Berufstätigen deutlich positiver bewertet als von den Studierenden. Ähnlich verhält es sich mit dem Schaufenster Fischereihafen. Der

Abb. 2:
Durch welche Investitionsprojekte hat sich die Lebensqualität in der Stadt verbessert?



Ausbau der Hochschule wird von den Studierenden besonders begrüßt.

Auch die Projekte, die sich gegenwärtig in der Planung oder Umsetzung befinden, werden von unserer Zielgruppe als ausgesprochen attraktivitätssteigernd wahrgenommen. Vor allem die geplanten Wohnprojekte für Studierende in Lehe stoßen dabei auf breite Akzeptanz.

Unter welchen Voraussetzungen würden Sie nach Bremerhaven ziehen?

Angesichts des hohen Pendleranteils wollte die Arbeitnehmerkammer wissen, unter welchen Bedingungen sich die Befragten, die nicht in Bremerhaven leben, zu einem Umzug in die Seestadt entscheiden würden. 30 Prozent haben diesen Schritt grundsätzlich ausgeschlossen – ein Wert, der sich mit den Ergebnissen von 2007 deckt. Umgekehrt bedeutet das aber auch, dass für 70 Prozent der nicht in Bremerhaven lebenden Befragten, ein Umzug durchaus in Erwägung zu ziehen ist. 21 Prozent der Berufstätigen und sogar 44 Prozent der Studierenden würden ihren Wohnort nach Bremerhaven verlegen, wenn ihnen hier ein sehr guter Arbeitsplatz angeboten werden würde. 2007

lag der Anteil der Studierenden, der sich aus beruflichen Gründen vorstellen könnte, in die Seestadt zu ziehen, noch bei 30 Prozent. Immerhin jeder fünfte Befragte würde einen Umzug erwägen, wenn ihm oder ihr ein ansprechendes Grundstück oder eine gute Wohnmöglichkeit angeboten werden würde.

Diese Aussagen deuten darauf hin, dass der Pendleranteil perspektivisch – bei der Umsetzung entsprechender Anreize – gesenkt werden kann. Ein attraktives Wohnungsangebot kann hierbei eine wichtige Rolle spielen.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Welche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen ergeben sich nun aus den Ergebnissen dieser Analyse?

Strukturwandel weiter gestalten

Der Arbeitsmarkt ist der wichtigste Faktor, der zu einer Verbesserung der Lebensqualität beiträgt. Eine Stadt mit Perspektiven ist auch eine attraktive Stadt. Um den positiven Prozess der Attraktivitätssteigerung nicht zu gefährden, ist es wichtig, den erfolgreichen Strukturwandel weiter fortzusetzen und entsprechend politisch zu flankieren.

Beschäftigungschancen für Studierende verbessern

Auf der einen Seite ist das Vorhandensein hoch qualifizierter Fachkräfte ein wichtiger Standortfaktor für die Region. Auf der anderen Seite hat unsere Befragung gezeigt, dass immerhin fast jede/jeder zweite Studierende hier bleiben würde, wenn er oder sie einen Arbeitsplatz in der Stadt finden würde. Hier besteht also durchaus Potenzial, dass die Hochschule auch langfristig dazu beitragen kann, die demografische Entwicklung in der Stadt positiv zu beeinflussen. Hierzu ist es aber notwendig, die Beschäftigungschancen für Studierende weiter zu verbessern. Um Netzwerke zu schaffen, die einen Übergang ins Berufsleben erleichtern, ist es wichtig zu analysieren, wo welche Arbeitsplätze entstehen und an welchen Stellen dieser Bedarf durch Bremerhavener Studierende gedeckt werden kann.

›Forever Young‹ mit der Hochschule

Bremerhaven ist für die älteren Befragten deutlich attraktiver als für die jüngeren. Umgekehrt wird aber eine Stadt für diese Menschen auch erst interessant, wenn genug junge Leute in der Stadt wohnen. Eine wichtige, wenn nicht die zentrale Größe ist hierbei die Hochschule. Eine studentische Szene wird erst dann in der Stadt sichtbar, wenn auch eine entsprechende Zahl von Studierenden hier lebt. Diese kritische Masse kann aber nicht alleine durch die Senkung des Pendler-Anteils erreicht werden. Hierzu sind deutlich mehr Studienplätze erforderlich. Ein spürbarer Ausbau der Hochschule könnte aber nicht nur das städtische Leben entspre-

chend prägen. Auch der regionale Bedarf an qualifizierten Fachkräften kann so noch besser gedeckt werden.

Wohnungsangebot attraktivieren

Neben dem Arbeitsmarkt ist auch ein attraktives Wohnungsangebot wichtig, um die Lebensqualität in Bremerhaven zu steigern und den hohen Pendler-Anteil zu senken. Die Ideen, Wohnprojekte für Studierende im Goethequartier umzusetzen, werden von unseren Befragten ausgesprochen positiv bewertet. Unsere Befragung legt zudem die Vermutung nahe, dass vor allem die Beschäftigten im Wissenschaftssektor an Wohnungen interessiert sind, die zwar zentral, aber dennoch im Grünen liegen.

Bremerhaven weiter als Wissenschaftsstandort profilieren

Strukturwandel, Imagewechsel und die Lebensqualität einer Stadt sind – das hat die Analyse zweifelsfrei ergeben – eng miteinander verflochten. Der Wissenschaftssektor kann in diesem Zusammenspiel eine wichtige Querschnittsaufgabe wahrnehmen. Zum einen entstehen hier hoch qualifizierte Arbeitsplätze, die sich positiv auf den Arbeitsmarkt auswirken und über die Vernetzung mit der regionalen Wirtschaft auch den Strukturwandel positiv beeinflussen. Für den Imagewechsel ist der Forschungsbereich ebenfalls ein großes Pfund. Um die überregionale Wahrnehmung Bremerhavens als Wissenschaftsstandort zu verbessern, ist aber eine weitere Vernetzung und Profilierung der wissenschaftlichen Einrichtungen, wie sie mit der ›Pier der Wissenschaft‹ erfolgt, notwendig. Das Netzwerk hat außerdem wichtige Arbeit dabei geleistet, die Forschung, die in Bremerhaven stattfindet, den Menschen in der Stadt zugänglich zu machen. Auch dieser Prozess ist wichtig, um den Imagewechsel auch in der Stadtgesellschaft zu verankern und muss deshalb fortgesetzt, verstetigt und von der Kommune aktiv begleitet werden.

Entwicklung des Industriestandorts Bremen

STEFFEN GABRIEL



In aller Kürze:

Anfang 2016 entbrannte eine Debatte um die Entwicklung des Industriestandortes, da Bremen im Großstädtevergleich von Platz 5 auf Platz 8 abrutschte. Für die bisherigen Einschätzungen des Industriestandorts Bremen wurden die Umsatzzahlen herangezogen. Dies ist problematisch, da sie weder um Kosten noch um die Inflation korrigiert wurden. Aber auch wenn man stattdessen die Wertschöpfung heranzieht, erkennt man eine gute Positionierung Bremens. Der hohe Industrieanteil in der Stadt Bremen hilft hier. Jedoch zeigt sich eine deutliche Schwäche in der Entwicklung über die Zeit: Im Wachstum fällt Bremen stark hinter der deutschlandweiten Entwicklung zurück und in den vergangenen Jahren gingen kaum Beschäftigungsimpulse von der Industrie aus.

Beurteilung des Standortrankings anhand des Umsatzes

¹ Die Kostenstrukturen der Industriebranchen sind sehr verschieden. Der Zukauf einer Turbine ist teurer als der eines einfachen gepressten Bleches. Dieser unterschiedliche Preis für die Vorleistungen führt zu einem unterschiedlichen Umsatz in den Branchen. Sofern sich also die Wirtschaftsstruktur von Standorten unterscheidet, verzerrt ein Vergleich anhand des Umsatzes zusätzlich.

Der Umsatz ist eine eher schwierige Kennzahl, da er lediglich die Verkaufserlöse eines Unternehmens oder einer Branche beschreibt. Da die Kostenseite nicht berücksichtigt wird, sind keine Rückschlüsse auf Gewinne oder Produktivität möglich.¹ Eine alternative Kennzahl ist die Bruttowertschöpfung. Sie beschreibt den durch die Branchen geschaffenen Wert, indem sie um die Kosten korrigiert. Damit wird nicht der reine Erlös, sondern die vorgenommene ›Wertsteigerung‹ erfasst, also die von den Unternehmen zusätzlich geschaffenen Werte. Die Summe der Bruttowertschöpfung aller Branchen ergibt das BIP und ist damit der zentrale Indikator für die Wirtschaftsleistung.

Die Unterschiede werden im Vergleich deutlich: Während der Umsatz im verarbeitenden Gewerbe in den vergangenen zehn Jahren um 21 Prozent auf 22,8 Milliarden Euro ansteigt, liegt das Plus bei der Bruttowertschöpfung bei 7,2 Prozent (2014: 5,1 Milliarden Euro). Die genannten Zahlen sind noch nicht inflationsbereinigt. Korrigiert man um die Preiserhöhung, reduziert sich das Plus der Bruttowertschöpfung von 7,2 Prozent auf lediglich 0,2 Prozent in den vergangenen zehn Jahren. Damit wird mit den Umsatzsteigerungen ein Wachstum suggeriert, das sich so nicht in der Produktion widerspiegelt.

Wie steht die Industrie in Bremen im Vergleich da?

Der Vergleich von Standorten ist nicht immer einfach. Natürlich unterscheidet sich ein Stadtstaat von einem Flächenstaat, aber auch im Großstädtevergleich gibt es verschiedene wirtschaftliche Schwerpunkte. Langjährig gewachsene Strukturen sowie eine starke Abhängigkeit von einzelnen Großbetrieben oder Produktionsstätten haben einen hohen Einfluss auf die einzelnen Städte. Gleichzeitig ist die Beurteilung innerhalb der Stadtgrenzen kritisch zu sehen, ein Industriestandort setzt sich meist aus verschiedenen Städten zusammen und man sollte eher Regionen betrachten. Dass Bremen der ›fünftgrößte Industriestandort‹ ist, wurde für das Jahr 2012 über den reinen Umsatz in Großstädten berechnet. Wenn Stuttgart als eines der Automobilbau-Zentren in diesem Vergleich hinter Bremen landet, wird die mangelnde Aussagekraft deutlich. Zusätzlich wurden Städte wie Wolfsburg oder Ingolstadt durch die Einschränkung ›15 größte Städte‹ aus dem Vergleich ausgeschlossen.

Abb. 1: Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes je Erwerbstätigen 2013

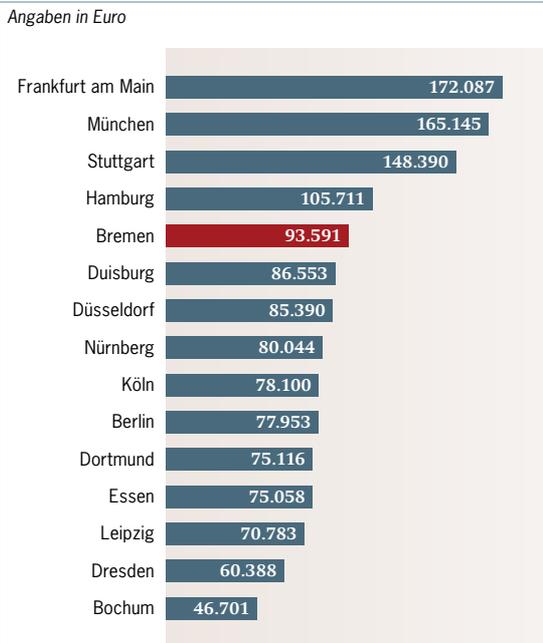
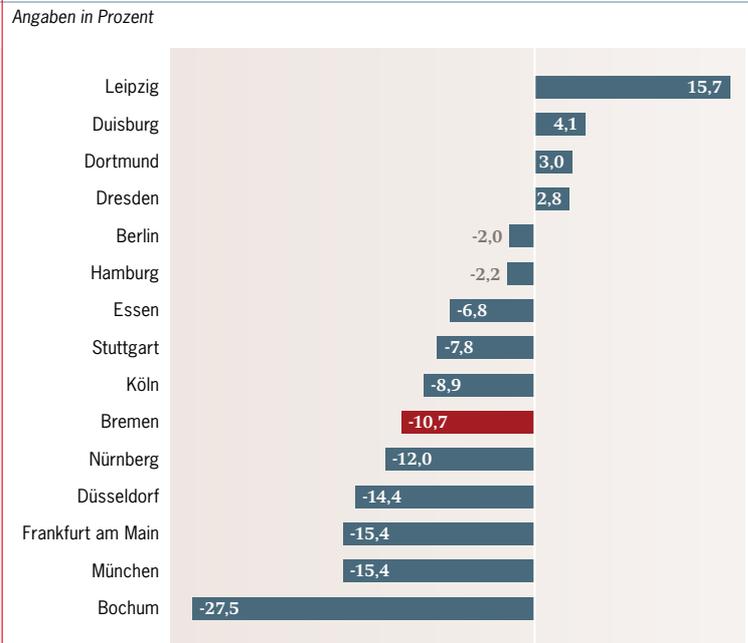


Abb. 2: Beschäftigungsentwicklung im verarbeitenden Gewerbe 2004 bis 2013



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder

Trotzdem sind Vergleiche unabdingbar, wenn man die eigene Entwicklung einordnen möchte. Abbildung 1 zeigt den Großstadtvergleich anhand der – wie oben beschrieben – aussagekräftigeren Bruttowertschöpfung.² Im Vergleich mit anderen Großstädten steht die Stadt Bremen mit einem fünften Rang gut da, sie profitiert folglich von ihrem hohen Anteil an Industrie³. Aber auch hier fehlen aufgrund der Einschränkung auf 15 Großstädte wichtige Produktionsstandorte wie Wolfsburg, Ingolstadt, Ludwigshafen oder Leverkusen. Im Vergleich mit allen Städten⁴ liegt Bremen hinter diesen auf Platz 21 (Wertschöpfung je Erwerbstätigen) und Platz 31 (Wertschöpfung je Einwohner) und damit auch hinter Städten wie Regensburg, Landshut, Darmstadt oder Worms.

2 Die Angaben zur Bruttowertschöpfung der Städte beziehen sich auf das Jahr 2013, die aktuellsten veröffentlichten Zahlen. Für das Land Nordrhein-Westfalen wurden mangels aktuellerer Daten die Zahlen aus 2012 verwendet. Für das Land Bremen liegen Zahlen bis 2014 vor.

3 Je größer der Anteil der Industrie in einer Stadt ist, desto höher ist natürlich auch die Wertschöpfung je Einwohner.

4 Ohne Landkreise.

Abb. 3:
Entwicklung der Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes

Angaben in Prozent, preisbereinigt, 2005 = 100



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder

Entwicklung der Wertschöpfung und Beschäftigung unterdurchschnittlich

Der Großstadtvergleich als Momentaufnahme verbirgt allerdings wesentliche Punkte: Im Vergleich zu Deutschland ist die Entwicklung unterdurchschnittlich und das Vorkrisenniveau ist noch nicht wieder erreicht. Die vergangenen zehn Jahre zeigen den deutlichen Unterschied im Wachstum: In Deutschland stieg die Wertschöpfung inflationsbereinigt um 17,6 Prozent, im Land Bremen nur um 0,2 Prozent. Im vergangenen Jahrzehnt waren die Wachstumsraten im Land Bremen fast immer geringer als in Deutschland. Sofern die Industrie im Land Bremen kurzfristig stärker wuchs, gab es immer eine wesentlich schlechtere Entwicklung im Vor- oder Folgejahr.

Diese Entwicklung zeigt sich leider auch bei der Beschäftigung. Sowohl das Land Bremen (-6,5 Prozent) als auch die Stadt Bremen (-10,7 Prozent) weisen zwischen 2004 und 2013 rückläufige Erwerbstätigenzahlen im verarbeitenden Gewerbe auf. Damit steht Bremen nicht alleine da, nur vier der Großstädte können überhaupt ein Plus bei der Industriebeschäftigung verzeichnen. Eindrucksvoll ist hier der Vergleich mit den Dienstleistungsbranchen. Hier konnten die Großstädte übermäßig profitieren, die Zuwachsraten liegen größtenteils über dem bundesweiten Plus von 10,1 Prozent. Und auch die Stadt Bremen liegt hier lediglich

0,5 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt. Ein Bild, das sich auch bei der Wertschöpfung wiederfindet: ein preisbereinigtes Plus in den Dienstleistungsbranchen von 13,6 Prozent in der Stadt Bremen (Deutschland: 11,1 Prozent).

Das ist nicht weiter verwunderlich, da der Anteil der Industrie an der gesamten Wertschöpfung in Großstädten wesentlich geringer ist als in Deutschland. Lediglich Stuttgart und Duisburg kommen auf einen höheren Anteil, die Stadt Bremen liegt mit 20,8 Prozent leicht unter dem deutschlandweiten Anteil von 22,2 Prozent. Außerdem siedeln Industriebetriebe in der Regel nicht in Großstädten. Das eingeschränkte und teurere Platzangebot (auch bei möglichen Erweiterungen des Betriebs in Zukunft) sowie andere Grenzen für Emission sind klare Nachteile im Vergleich zur »grünen Wiese«.

Im Ergebnis konnte zwischen 2004 und 2013 lediglich im Jahr 2011 und 2012 eine Zunahme der Erwerbstätigen beobachtet werden. Dieses Bild zeigt sich ebenfalls bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, auch hier ist in den vergangenen Jahren fast stetig Beschäftigung abgebaut worden. Gerade in den für das Land Bremen relevanten Branchen entwickelt man sich sogar entgegen dem Bundestrend.⁵

Ein Rückgang der Produktion ist in Bremen allerdings nicht auf eine schlechte Wirtschaftspolitik des Landes zurückzuführen. Die angespannte Lage der Weltwirtschaft, die Verlagerung von Produktion und die internationale Konkurrenz haben hier einen wesentlichen Anteil. Der Aufschwung am Arbeitsmarkt und in der Wirtschaftsleistung wurden sowohl in der Stadt Bremen als auch im Land Bremen durch die Dienstleistungen getragen.

⁵ Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Strukturwandel in Bremen, August 2015, S. 45 ff.

Die wissensintensiven Dienstleistungen – Wachstumstreiber und Zukunftsbranche

STEFFEN GABRIEL



In aller Kürze:

- Wenig treibt die Wirtschaft und die Wirtschaftspolitik so sehr um, wie die Zukunftsfähigkeit eines Unternehmens oder eines Standorts. Dabei spielen die sogenannten wissensintensiven Dienstleistungen mittlerweile eine zentrale Rolle. Als Innovationstreiber und Anbieter von Spezialwissen sind sie in der vernetzten Produktion von Waren und Dienstleistungen sowie für die internationale Wettbewerbsfähigkeit immer wichtiger geworden.
- Externe Dienstleister sind Normalität in der Produktion von Waren und Dienstleistungen. Das betrifft beispielsweise die Marketingkampagne für den Einzelhandel, aber auch die Bauteilentwicklung in der Automobilindustrie oder die Softwarelösung für Logistiker. Ein Großteil der Nachfrage kommt aus den Dienstleistungen, nur noch ein Sechstel aus der Industrie.
- Das spiegelt sich auch am Arbeitsmarkt wieder: Die wissensintensiven Dienstleistungen sind einer der Wachstumstreiber am Arbeitsmarkt. Seit 2007 wurden hier im Land Bremen 11.000 neue Stellen geschaffen. Das ist ein Plus von 20,3 Prozent und damit ein doppelt so hohes Wachstum im Vergleich zur Entwicklung der Gesamtbeschäftigung. Dabei ist der Anteil der hoch qualifizierten Beschäftigten höher, ebenso die Vollzeitquote und auch die Löhne sind überdurchschnittlich.
- Eine Ausnahme im Vergleich zu den anderen wissensintensiven Dienstleistungen ist die Gesundheitsbranche: Zwar wächst auch hier die Beschäftigung um knapp zehn Prozent, die Löhne liegen aber unter dem Durchschnitt und die Teilzeitquote ist erheblich.
- Im Vergleich mit anderen Großstädten hat Bremen Nachholbedarf, der Anteil der Beschäftigten in den wissensintensiven Dienstleistungen ist deutlich geringer und auch das Wachstum ist nur durchschnittlich. Die Chancen, die sich hier bieten, müssen besser genutzt werden.

Was sind die wissensintensiven Dienstleistungen?

Wie der Name schon sagt, steht ›Wissen‹ im Mittelpunkt der Dienstleistungen. So wie beispielsweise die Automobilproduktion kapitalintensiv (in Form von Maschinen) oder das Bauhandwerk personalintensiv ist, greifen Branchen wie die Softwareentwicklung oder ein Ingenieurbüro vor allem auf das spezifische Wissen der Beschäftigten zu. Wissen nimmt als Ressource eine zentrale Rolle in der Produktion der Dienstleistung ein und ist mehr als eine reine Information, es enthält Bewertungen, Interpretationen, Erfahrung und ist kontextgebunden.¹ Damit ist es nicht mehr so leicht übertragbar und kann auch nicht automatisiert verarbeitet oder gespeichert werden. Die Qualität des Produkts hängt stark von den Beschäftigten und ihrer Qualifikation ab. Folglich ist der Anteil der Universitäts- oder Hochschulabschlüsse bei den Beschäftigten sehr hoch.

Um wen es sich nun genau handelt, zeigt die Einteilung in verschiedene Gruppen² mit den Beispielbranchen.

Starkes Beschäftigungswachstum ...

Die Zahlen sprechen eine deutliche Sprache: Das Beschäftigungswachstum ist mit 20,3 Prozent sehr hoch, es ist damit doppelt so hoch wie das durchschnittliche Wachstum der Gesamtbeschäftigung im selben Zeitraum. Damit sind hier in nur acht Jahren 11.000 neue Jobs entstanden.

Abb. 1:

Bereiche der wissensintensiven Dienstleistungen und ihre Beschäftigungsentwicklung seit 2007

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 2007 bis 2015, Land Bremen

	Beispiele	Veränderung Beschäftigung	
		absolut	in Prozent
Finanzen und Vermögen	Banken, Versicherungen, Fondsmanagement, Leasing, ...	-389	-4,5%
Kommunikation	Telekommunikation, IT-Dienstleistungen, Datenverarbeitung, Webportale,	1.358	24,5%
technische Beratung und Forschung	Ingenieurbüros, technische Beratung, Forschung und Entwicklung in den Ingenieur- und Naturwissenschaften	4.889	86,2%
nicht technische Beratung und Forschung	Rechts- und Unternehmensberatung, PR-Tätigkeiten, Werbung, Marketing, Marktforschung, ...	3.526	37,4%
Medien und Kultur	Verlage, Fernsehveranstalter, Messe- und Kongressveranstalter, Museen, Kreativwirtschaft, ...	-320	-7,0%
Gesundheit	Krankenhäuser, Arztpraxen, Veterinäre, ...	1.961	9,7%
wissensintensive Dienstleistungen		11.025	20,3%
Beschäftigung insgesamt		30.574	10,9%

Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit

Der Bereich ›Technische Beratung und Forschung‹ sticht besonders hervor. Hier ist ein Plus von 86,2 Prozent zu beobachten und es wachsen alle Branchen, von den Ingenieurbüros bis zu Forschung und Entwicklung. Auch die ›Nicht technische Beratung und Forschung‹ verzeichnet ein starkes Plus von 37,4 Prozent. Der Zuwachs im Bereich ›Kommunikation und IT‹ liegt insgesamt bei 24,7 Prozent, ist aber zweigeteilt: Hier wachsen vor allem die IT-Dienstleistungen, während im Bereich Telekommunikation Beschäftigung abgebaut wird. Ein Rückgang hingegen liegt in den Bereichen ›Medien und Kultur‹ sowie bei ›Finanzen und Vermögen‹ vor. Das betraf vor allem die Verlagsbranche und Kreditinstitute; eine Entwicklung, die sich so auch deutschlandweit beobachten lässt.

... und Innovationstreiber

Das Wachstum der wissensintensiven Dienstleistungen hat zwei wesentliche Ursachen: Innovation und Verlagerung von Tätigkeiten.

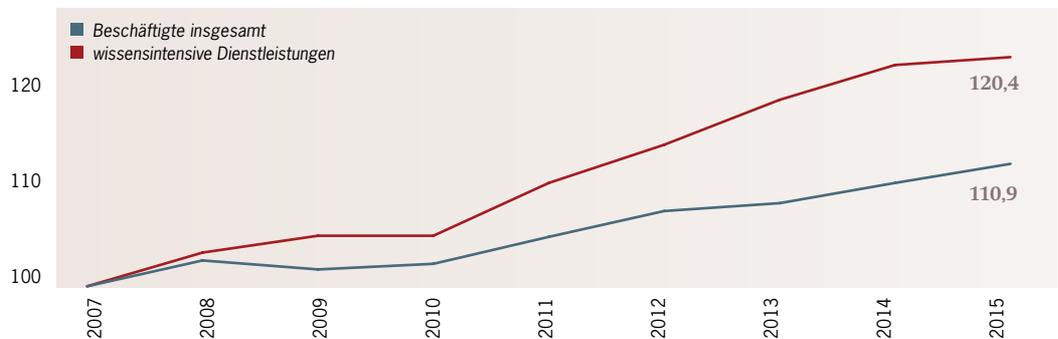
Zu Beginn wurden vor allem aus Kostengründen Dienstleistungen wie Reinigung, Wartung oder Logistik an externe Dienstleister vergeben. Parallel dazu hat die Konzentration auf sogenannte Kernkompetenzen und der Abbau von

Lagerkapazitäten seit den 1980er- und 1990er-Jahren zu einer immer stärkeren Einbindung externer Zulieferer gesorgt. Es wurden Bauteile, aber auch die Wartung von Maschinen oder Unterstützung bei der Softwareentwicklung eingekauft. Mit der Zeit hat sich die Rolle der Zulieferer dann gewandelt: Ihre Einbindung ist und war so tief greifend, dass sie einen qualitativen Anteil an der Produktentwicklung ausmachten. Durch ihr gebündeltes Fachwissen können wissensintensive Dienstleistungen in bestimmten Bereichen eine höhere Qualität liefern, als das Auftragsunternehmen es selber könnte. Da sie häufig mehrere Unternehmen einer Branche zu ihren Kunden zählen, befördern sie zeitgleich den Wissenstransfer und Kooperationen innerhalb einer Branche (sogenannte qualitative ›Spill-over-Effekte‹)³. In der Folge gehen von den wissensbasierten Diensten starke Innovationsimpulse aus. Damit beinhalten Kooperationen und Zukäufe mehr als nur Kostenvorteile, sie werden zu einem qualitativen Wettbewerbsvorteil. Beispiel hierfür wäre der schnellere Umschlag im Hafen durch ein ausgeklügeltes Softwaresystem, der Kaufanreiz für ein Auto durch ein gutes Navigationsgerät oder der internationale Verkauf von Produkten, der nur noch in Verbindung mit einer komplexen Steuer- und Rechtsberatung möglich ist.

- 1 Vgl. Strambach (1999), S. 8 f.
- 2 Die detaillierten Listen der zugeordneten Branchen liefert eine Arbeitsgruppe des Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung, des Fraunhofer ISI und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (NIW/ISI/ZEW), sie werden regelmäßig für entsprechende Analysen herangezogen und sind auch die Grundlage für diesen Artikel.
- 3 Vgl. Strambach (1999).

Abb. 2: Beschäftigungsentwicklung im Vergleich

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Land Bremen, 2007 = 100 %



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeitnehmerkammer Bremen

Früher waren die wissensintensiven Dienstleistungen vor allem eng an die forschungsintensiven und kapitalstarken Industriebranchen wie beispielsweise die Automobilindustrie gekoppelt. Heute sind auch Dienstleister selbst Abnehmer von wissensintensiven Dienstleistungen, da das Konzept der Netzwerkproduktion in den Dienstleistungsbereich gewandert ist: Der Einzelhandel beauftragt ebenfalls Werbe- und Logistikdienstleister, Banken fragen IT-Dienstleistungen nach und Ingenieurdienstleister kooperieren mit Unternehmensberatungen. Deutschlandweit liefern die wissensintensiven Dienstleister 17,6 Prozent ihrer Vorleistungen an die Industrie und 77,4 Prozent an den Dienstleistungssektor selber.⁴ Damit kommt nur ein Sechstel der Nachfrage aus der Industrie.

Knapp die Hälfte der Vorleistungen geht wiederum an andere wissensintensive Dienstleister. Das macht die Verflechtung innerhalb des Dienstleistungssektors deutlich und zeigt eine weitere Veränderung: Der wissensintensive Dienstleistungssektor nutzt andere »Wissenskanäle« als die eigene Forschung und Entwicklung. Er kooperiert mit anderen Dienstleistern und investiert in Software sowie Weiterbildung und Qualifizierung.⁵ Gleichzeitig sendet der wissensintensive Dienstleistungssektor über die Nachfrage nach hochwertigen Ausrüstungsgütern wichtige Innovationsimpulse für die Wirtschaft.⁶

Unternehmen sind wichtige Kunden, dennoch spielen auch Privatpersonen als Kunden eine Rolle: Anlageberatung, Architekten beim Hausbau, Softwarelösungen für mobile PCs oder auch Gesundheitsdienstleistungen finden ihre Abnehmer natürlich auch außerhalb von Unternehmen.

Profiteure des Strukturwandels ...

Die Bedeutung der Dienstleister hinsichtlich Innovationen und Auslagerung wird von weiteren Trends der Wirtschaftswelt verstärkt, gerade die Globalisierung liefert viele neue Betätigungsfelder.

Die neuen Kommunikations- und Informationstechnologien haben direkten Einfluss auf die Produktion: Viele Dienstleistungen müssen nicht mehr vor Ort erbracht werden und auch der Faktor Zeit hat an Bedeutung verloren. Daten können über große Entfernungen übermittelt werden und mit dem gleichen Computerprogramm können mehrere Personen zu unterschiedlichen Zeiten an einem Projekt arbeiten. Gerade die wissensintensiven Dienstleistungen sind häufig »speicherbar« und »übermittelbar« und können deshalb immer besser und weitreichender in die Produktion integriert werden. Diese »Überwindung« von Raum und Zeit ist einer der Treiber des Strukturwandels.

4 Vgl. Edler/Eickelpasch (2013), S. 19 ff.

5 Vgl. Gehrke et al. (2009), S. 5.

6 Vgl. Gehrke et al. (2009), S. 5.

Abb. 3:
Beschäftigungsmerkmale in den wissensbasierten Branchen

	Vollzeitquote	Akademikerquote	Frauenquote
insgesamt	71,9%	17,9%	44,1%
wissensintensive Dienstleistungen	70,7%	29,2%	57,9%
Finanzen und Vermögen	73,6%	15,0%	53,8%
Kommunikation	83,2%	35,7%	27,7%
technische Beratung und Forschung	81,2%	58,4%	34,3%
nicht technische Beratung und Forschung	74,4%	31,7%	57,6%
Medien und Kultur	66,5%	32,5%	50,5%
Gesundheit	59,5%	16,8%	81,6%

Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

Wenn die Geschäftsabwicklung und/oder die Produktion international organisiert und koordiniert werden soll, benötigen die Unternehmen immer mehr Mittel zur Datenübertragung und Kommunikation, Schnittstellen in der Entwicklung, Koordination von Produktionsprozessen und auch einfach Kommunikationsmittel für überregional oder international verteilte Betriebe.

Dadurch profitieren die Dienstleistungen doppelt, denn der Bereich ›Kommunikation und IT‹ stellt die notwendige Infrastruktur bereit.

Wenn die Unternehmen stärker internationale Märkte bedienen wollen, steigt auch der Bedarf an Spezialwissen zu neuen Absatzmärkten und Standorten. Das betrifft zum Beispiel internationale Finanztransfers, spezielle Logistikdienstleistungen, aber auch Rechts- und Steuerberatung, Marktforschung und Werbung. Gleichzeitig steigen die Anforderungen durch die Kunden. Marktforschung und Datenanalysen sollen die Kundenwünsche ermitteln, der Bedarf an individuellen Produkten (›Losgröße 1‹) nimmt zu und neue Vertriebskanäle müssen bedient werden: Webportale, Social Media oder internationale Messen.

Damit verstärkt die Globalisierung, die Produktion in Netzwerken und das veränderte Konsumentenverhalten die Nachfrage nach wissensintensiven Dienstleistungen.

... mit guten Arbeitsplätzen ...

Der erhöhte Bedarf an wissensintensiver Arbeit hat positive Auswirkungen auf die Beschäftigung: Die Anzahl der Beschäftigten mit Hochschulabschluss ist hoch, gleichzeitig ist die Vollzeitquote in den meisten Bereichen überdurchschnittlich. Zudem liegen die Löhne im oberen Drittel und teilweise über den verschiedenen Branchen des verarbeitenden Gewerbes. Eine Ausnahme bildet der Bereich Gesundheit: Die Vollzeitquote ist wesentlich geringer, ebenso der Anteil der Beschäftigten mit akademischen Abschlüssen. Und die mangelnde Vollzeit führt zusammen mit den geringen, unterdurchschnittlichen Stundenlöhnen zu einem problematischen und nicht immer existenzsichernden Monatslohn. Hier ist allerdings die starke Spreizung zwischen den Ärztinnen und Ärzten sowie den restlichen Beschäftigten zu beachten.

Insgesamt kann man feststellen, dass in den wissensintensiven Dienstleistungen gute Arbeitsplätze angeboten werden, die auf dem (Lohn-)Niveau der Industrie oder sogar darüber liegen. Allerdings sind die betriebliche Mitbestimmung und die Tarifbindung in den Branchen unterdurchschnittlich (mit Ausnahme der Finanz- und Versicherungsbranche). Zusammen mit hohen Wachstumsraten bieten sich hier hervorragende Chancen für die Arbeitsmarktentwicklung.

Es wurde bereits deutlich: Je bedeutender Innovation und Wissen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und des Standorts werden, desto wichtiger werden hoch qualifizierte Fachkräfte. Das hat Folgen: Die Zukunftsfähigkeit der Wirtschaft hängt nicht mehr nur an den harten Faktoren Flächen, Infrastruktur und Finanzierung. Neben diesen klassischen Standortfaktoren hat sich die Verfügbarkeit von Fachkräften zum ›strategischen Standortfaktor‹ entwickelt und stellt damit neue Herausforderungen an die Wirtschaftsförderung.⁷ Denn das Fachkräfteangebot hängt von mehreren Faktoren ab: Neben dem reinen Arbeitsplatzangebot durch Unternehmen gewinnen gute Arbeitsbedingungen, ein attraktives Lebensumfeld und hohe Lebensqualität an Bedeutung. Es gilt heimische Fachkräfte zu binden und einen attraktiven Standort für externe Fachkräfte zu entwickeln. Als Großstadt kann Bremen hier einige Vorteile ausspielen: ein urbanes Umfeld, Universitäten, Hochschulen und zahlreiche Forschungseinrichtungen sowie eine hohe Konzentration anderer Unternehmen als mögliche Kunden oder Kooperationspartner. Allerdings konkurrieren auch die verschiedenen Großstädte miteinander⁸ und die Abwanderungsbewegungen von Einwohnern der Altersgruppe der 18- bis 30-Jährigen ist ein schlechtes Anzeichen für die Bindungswirkung der Stadt (vgl. den Beitrag ›Die Region Bremen – Pendlerverhalten und Arbeitnehmermobilität‹).

... aber nicht ohne Gefährdung

Die Produkte der wissensintensiven Dienstleister sind häufig individuell auf den Kunden zugeschnitten und daher schwer standardisierbar. Das heißt nicht, dass es ausgeschlossen ist. Zum Beispiel, wenn die Anforderungen der Kunden sehr ähnlich sind, wie bei Software für die Logistikbranche oder Algorithmen für Finanzprodukte. Früher ging man davon aus, dass Dienstleistungen sehr personalintensiv und deshalb keine oder nur wenige Produktivitätssteigerungen möglich sind. Diese Annahme

ist nur noch teilweise gültig, insbesondere wenn die Digitalisierung Prozesse ermöglicht, die bis vor Kurzem noch nicht vorstellbar waren. Analysen werden anhand großer Datenbestände automatisiert durchgeführt, komplexe Berechnung durch Computeralgorithmen stark vereinfacht oder ganze Geschäftszweige geraten durch Onlinekonkurrenz unter Druck. Das ist ein Trend, der sich auch in den wissensintensiven Branchen beobachten lässt, zum Beispiel im Bankensektor: Die Filialgeschäfte verlieren durch Onlineauftritte an Bedeutung, internationale Konkurrenz gewinnt durch einfache Zugänge über Websites an Bedeutung, die Abrechnungen des Bankwesens werden zunehmend automatisiert und Computerprogramme investieren nahezu voll automatisiert an den Börsen. Das gilt beispielsweise auch für internationales juristisches Fachwissen, das zunehmend besser aufbereitet und abrufbar gemacht werden kann. Zwar werden weiterhin hoch qualifizierte Fachkräfte benötigt, aber weniger Personal kann zunehmend mehr Kunden bedienen. So entstehen auch bei den Dienstleistungen klassische Produktivitätsgewinne, die Personaleinsparungen zur Folge haben.

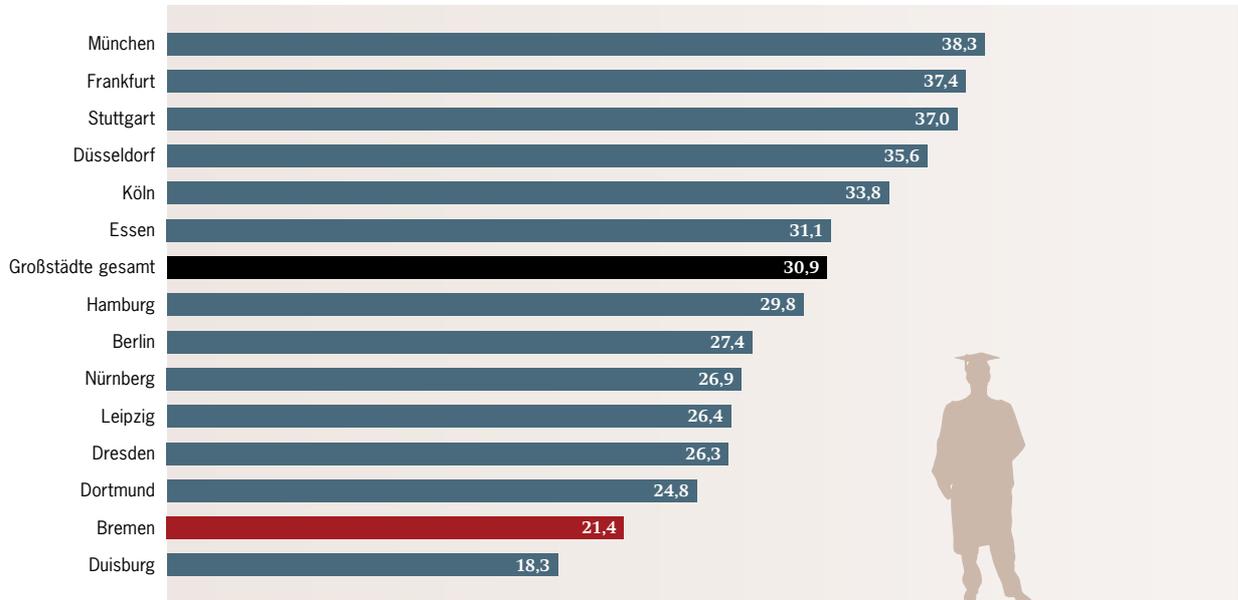
Eine andere Gefährdung Bremens erkennt man anhand der Abbildung 4: Während man im Vergleich zu Deutschland im Durchschnitt liegt, zeigen sich erhebliche Defizite gegenüber anderen Großstädten. Der Beschäftigungsanteil der wissensintensiven Dienstleistungen liegt für die Stadt Bremen mit 21,4 Prozent unter dem Niveau der anderen Großstädte. Zu diesen steht Bremen aber in Konkurrenz. Zwar fördert die räumliche Nähe eine gute Interaktion von Kunde und Dienstleister. Je besser die Schnittstellen werden, desto einfacher können externe Dienstleister überregional oder auch international agieren. Und auch Bremer Unternehmen bieten ihre Dienste nicht nur in Bremen an. Bereits heute ist durch die Fernwartung einer Software oder eine Online-Finanz- oder Kreditplanung eine vor Ort-Betreuung nicht mehr notwendig. Die Branchen und Unternehmen

⁷ Vgl. Beck/Heinze/Schmidt (2014), S. 391 ff., 397 ff.

⁸ Vgl. Beck/Heinze/Schmidt (2014), S. 391 ff., 397 ff.

Abb. 4:
Beschäftigungsanteil wissensintensiver Dienstleistungen im Städtevergleich

Angaben in Prozent, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Stand Juni 2015



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit

brauchen eine gewisse Größe, um am Markt bestehen zu können. Je mehr Firmen Dienstleistungen ausgliedern, desto größer ist die Nachfrage. Wie in der Industrie auch können die Dienstleister die ›Stückkosten‹ senken, wenn sie mehrere Kunden mit ähnlichen Produkten bedienen (›Skalenerträge‹). Der Rückstand gegenüber den anderen Städten ist daher gefährlich.

Und auch die Wachstumsdynamik ist eingeschränkt: Mit einem Plus von 22,5 Prozent ist Bremen nur leicht unter dem Durchschnitt von 23,9 Prozent. Allerdings wachsen andere Städte auch mit über 30 Prozent (Leipzig, München, Berlin) und Bremen zeigt hier trotz der bisherigen geringen Konzentration keine Aufholendenzen. Wie auch in Bremen ist die Beschäftigung in nahezu allen Großstädten und auch Bundesländern bei den wissensintensiven Diensten stärker gestiegen als in der Gesamtbeschäftigung. Damit könnten deutlich stärkere Impulse für den Arbeitsmarkt entstehen. So aber besteht die Gefahr, dass die notwendigen Dienstleistungen an anderen Standorten erbracht werden.

Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik

Allerdings eröffnen sich hier Chancen: Für Anbieter eröffnen sich neue Märkte und Abnehmer. Sie sind nicht mehr zwingend an hiesige Unternehmen gebunden, sondern können ihrerseits überregional und international anbieten; was auch heute schon der Fall ist. Die sinkende regionale Bindung in Kombination mit einer insgesamt steigenden Nachfrage aus allen Wirtschaftsbereichen bedeutet ein Umdenken in der Förderpolitik. Es reicht nicht aus, die nachfragenden Unternehmen in den Blick zu nehmen und auf eine indirekte Förderung der Dienstleister zu hoffen. Man muss die anbietenden Unternehmen aus den wissensintensiven Bereichen selbst als eigenständige Akteure wahrnehmen und begleiten. Um die Potenziale und Bedarfe der Branchen besser zu erfassen, fordert die Arbeitnehmerkammer seit längerer Zeit einen ›Masterplan Dienstleistungen‹.

Das deckt sich auch mit der von der EU geforderten ›wissensbasierten Regionalstrategie‹, um die Innovationsfähigkeit zu verbessern. Dies wurde im Land Bremen auch entsprechend umgesetzt. Allerdings sind die wissensbasierten Dienstleistungen nicht in den Innovationsclustern enthalten und lediglich teilweise in den Kompetenzfeldern genannt (Gesundheitswirtschaft, Kreativwirtschaft). Damit sind aber die wissensintensiven Branchen von den Programmen nur mittelbar angesprochen. Hier ist eine Nejustierung vorzunehmen.

Eine branchenbezogene Förderung stellt die Wirtschaftspolitik vor Herausforderungen. Wissensintensive Dienstleister sind schwierig zu fördern, da es sich meist um kleine, spezialisierte Unternehmen handelt. Es ist weder eine homogene Branche noch ein einzelner Großbetrieb, sodass Ansprüche schwierig(er) abzufragen sind. Die hohe Zahl von Unternehmen mit sehr unterschiedlichen Bedarfen erschwert die politische Begleitung, es reichen nicht mehr einige wenige (teure) Maßnahmen. Es geht also nicht nur um eine direkte Förderung der Einzelunternehmen, es ist auch Aufgabe, eine gute Infrastruktur für die ganze Branche zu entwickeln, Netzwerkbildung vorzunehmen und Wissenstransfer zu moderieren.

Das Forschungs- und Technologiezentrum EcoMat ist ein Beispiel, wie ein Wissens- und Technologietransfer zwischen Unternehmen, aber auch mit der Wissenschaft aussehen kann. Unternehmen aus wissensintensiven Bereichen und Forschungsinstitute sollen branchenübergreifend unter einem Dach forschen und entwickeln. Das Projekt orientiert sich deutlich in Richtung der Luft- und Raumfahrt sowie weiteren industriellen Clustern. Damit wird nur ein Teil der notwendigen Innovationsbereiche bedient, weitere Einrichtungen sind nötig. Um hier entsprechende Bedarfe zu ermitteln und außerdem die Interessen der Fachkräfte zu erfassen, müssen auch hier Branchendialoge zwischen Arbeitnehmervertretungen, Unternehmen und Politik geführt werden.

Außerdem gilt es, den Bedarf an hoch qualifizierten Fachkräften zu sichern. Die hohe Bedeutung von Wissen und der gleichzeitige rasche ›Verfall‹ von Wissen machen eine beständige Qualifizierung nötig. Es ist zwar grundsätzlich Aufgabe der Unternehmen, ihre Belegschaft für die Zukunft zu qualifizieren, besonders in den wissensintensiven Bereichen ist dies auch im eigenen Interesse der Firmen. Gerade deshalb braucht es hier vermehrte Anstrengungen durch die Branche, aber auch ein entsprechendes Umfeld in der Bildungslandschaft. Das betrifft Institutionen der Weiterbildung genauso wie die Ausbildung an Hochschulen und Universitäten, außerdem bedarf es für den nötigen Wissenstransfer ein forschungsinintensives Umfeld. Als lobenswertes Beispiel ist hier das Technologie-Zentrum Informatik und Informationstechnik (TZI) zu erwähnen. Es hat früh wissensintensive Bereiche – Informations- und Elektrotechnik – verknüpft und kümmert sich sowohl um Ausbildung als auch um Weiterbildung von Fachkräften, zudem gibt es den gewünschten Wissenstransfer und eine hohe (Aus-)Gründungsrate. Trotzdem deckt auch das TZI nur einen Teil der wissensintensiven Dienstleistungen ab, daher gilt es, ähnliche Strukturen auch für die anderen Bereiche zu entwickeln.

Vor dem Hintergrund der Bedeutung von Fachkräften als ›strategischem Standortfaktor‹ kommt zukünftig den Hochschulen und Universitäten eine immer wichtigere Rolle zu⁹ – die aktuelle, mangelnde Ausstattung im universitären Bereich ist da nicht hilfreich.

9 Vgl. Beck/Heinze/Schmidt (2014), S. 403 ff.

10 Vgl. RWI (2015), S. 4.

11 Vgl. RWI (2015), S. 5.

12 Alle Europa-2020-Indikatoren auf der Eurostat-Website.

Das Feld der betrieblichen Forschung ist im Land Bremen schwach ausgeprägt: Die Ausgaben der Unternehmen für Forschung und Entwicklung sind wesentlich geringer als im Durchschnitt und insbesondere gegenüber anderen forschungsstarken Regionen fällt das Land stark zurück.¹⁰ Und der höhere Industrieanteil in Bremen führt nicht zu höheren Forschungsausgaben, da die Großunternehmen in Bremen keine Forschungs- und Entwicklungsabteilung unterhalten. Deren Verlagerung nach Bremen erscheint eher unwahrscheinlich. Leider sind bisher auch Gründungen in High-techbranchen deutlich geringer als in anderen Großstädten.¹¹

Wie bereits beschrieben, liefern Großstädte ein optimales Umfeld, da sie die räumliche Nähe zwischen Unternehmen, Wissenschaft und Forschungseinrichtungen schaffen. Daher bieten die wissensintensiven Bereiche die Chance, das Defizit in Forschung und Entwicklung auszugleichen.

Das Land Bremen ersetzt bereits einen wesentlichen Teil der ausbleibenden privaten Forschung durch öffentliche Gelder und liegt in diesem Bereich vor vielen anderen Bundesländern. Die Europa-2020-Ziele¹² streben eine Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf drei Prozent des BIP an (private und öffentliche Ausgaben). An diesem Wert sollte sich Bremen orientieren und die öffentlichen Mittel so einsetzen, dass die wissensintensiven Wachstumsbranchen unterstützt werden und sich die Zahl der Gründungen erhöht. Nur dann werden mittelfristig wieder private Investitionen getätigt werden.

Literatur

- Beck/Heinze/Schmidt (2014): *Zukunft der Wirtschaftsförderung.*
- Brandt, Arno (2014): *Wirtschaftsförderung 3.0: Zur Strategie der Wirtschaftsförderung in der Innovationsökonomie.* In: *Zukunft der Wirtschaftsförderung*, S. 683–713.
- Eder, Dietmar/Eickelpasch, Alexander (2013): *Die Industrie – ein wichtiger Treiber der Nachfrage nach Dienstleistungen.* In: *DIW Wochenbericht* 34/2013, S. 16–23. www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.426139.de/13-34-3.pdf
- Gehrke, Birgit et al. (2009): *Adäquate quantitative Erfassung wissensintensiver Dienstleistungen.* *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover*, Februar 2009.
- Gotsch, Matthias / Lerch, Christian: *Messung der Produktivität innovativer und wissensintensiver Dienstleistungen.* Hrsg.: *Fraunhofer ISI, Karlsruhe.*
- Kulke, Elmar (Hrsg.): *Wirtschaftsgeographie Deutschlands*, 1998.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2015): *Strategische Optionen für eine Neuausrichtung der Innovationspolitik in Bremen.* *Forschungsbericht im Auftrag der Handelskammer Bremen*, Februar 2015.
- Strambach, Simone (1999): *Wissensintensive unternehmensorientierte Dienstleistungen im Innovationssystem von Baden-Württemberg – am Beispiel der Technischen Dienste*, September, *Arbeitsbericht, Akademie für Technologiefolgenabschätzung in Baden Württemberg*, Stuttgart.
- Welsch, Johann (2000): *Globalisierung, neue Technologien und regionale Qualifizierungspolitik. Welche Regionen sind die ›Gewinner‹ der Informationsgesellschaft?*, Marburg, 2000, *Metropolis Verlag.*

Arbeiten 4.0 – Momentaufnahmen aus Bremen

AXEL WEISE

Arbeiten 4.0 – ›Arbeiten und Leben in einer digitalen Zukunft‹. Mit diesem Thema beschäftigt sich die Arbeitnehmerkammer seit gut einem Jahr. Sie greift damit eine breit angelegte gesellschaftliche Debatte auf. Festzustellen ist allerdings, dass viele dieser Debattenbeiträge erstens den Aspekt des ›Neuen‹ herausheben und sehr stark auf die technischen Aspekte unter dem Label ›Industrie 4.0‹ fokussiert sind. Die Arbeitnehmerkammer verfolgt einen breiteren Ansatz, bei dem die Auswirkungen des Wandels auf die Arbeitsbedingungen und Arbeitsorganisation im Mittelpunkt stehen (›Arbeit 4.0‹) und bei dem die aktuellen Entwicklungen in einen historischen Kontext eingeordnet werden. Im Fokus stehen damit nicht nur die kommenden Automatisierungs- und Digitalisierungsschübe in der Industrie, sondern auch jene Prozesse im Dienstleistungsbereich, in der Gesundheits- und Pflegewirtschaft oder auch in der Logistik, die schon seit vielen Jahren weit fortgeschritten sind. Die nachfolgende kurze Darstellung gibt einige Momentaufnahmen auf der Basis von Interviews aus für Bremen wichtigen Wirtschaftsbereichen wieder.

Luft- und Raumfahrt

Der Bereich Luft- und Raumfahrt nimmt im Bremer Wirtschaftsleben einen wichtigen Stellenwert ein. Mit den Werken von Airbus, den dazugehörigen Konzernteilen und OHB sind zwei wichtige Unternehmen hier am Standort Bremen vertreten, die auch im bundesweiten und europäischen Maßstab zu den großen gehören. Sie bieten in Bremen für einige Tausend Beschäftigte perspektivisch sichere und gute Arbeitsplätze. Bei Airbus wird dies zum Beispiel durch den sogenannten Zukunftstarifvertrag sichergestellt, dem gemäß bis 2020 betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen sind.

Sowohl für Airbus als auch OHB gilt: Ergebnisse der Produktion sind Hightech-Produkte. So werden moderne Verkehrsflugzeuge gefertigt, die nicht nur auf der Reiseflughöhe per Autopilot geflogen werden, sondern auch Start und Landung komplett selbstständig durchführen könnten. Auch die in der Raumfahrttechnik gefertigten Module für den Orbit gehören zu dieser Kategorie hoch spezialisierter Technikprodukte. Für die Produktion gilt, dass hier Handarbeit oftmals dominiert.

■ In der Raumfahrttechnik ist die Erklärung einfach: Die meisten Module sind Unikate (sogenannte Losgröße 1). Selbst wenn einmal eine Reihe fast ähnlicher Module gebaut werden, so unterliegen sie doch aufgrund neuer Kundenansprüche und neuen Erkenntnisständen regelmäßigen Modifikationen und Weiterentwicklungen. Sehr hohen technischen Ansprüchen wird hingegen die digitale Produktionssteuerung und Materialwirtschaft gerecht.

■ Beim Flugzeugbau ist die Losgröße zwar deutlich höher, allerdings sind die Anforderungen und die Komplexität des eigentlichen Montageprozesses so differenziert und vielschichtig, dass eine weitestgehende Automatisierung bisher wenig Effizienzgewinne versprochen hat. Vereinzelt sind im Airbus Werk in Bremen zum Beispiel Niet- und Schweißroboter im Einsatz. Viele Teile der Produktionssteuerung und Kontrolle durch die Menschen sind auf ›papierlosen‹ Betrieb umgestellt: ›Tablet statt Klemmbrett‹. Die Logistik im Bereich Materialversorgung wurde komplett an einen externen Dienstleister vergeben.

Wie in vielen anderen Produktionsbereichen, werden auch in der Luftfahrtindustrie große Hoffnungen in die Technologie des 3D-Drucks gesetzt. Ja, er würde im Werk natürlich einge-

setzt, zum Beispiel zur Erstellung von Modellen oder zur Produktion von kleineren Ersatzteilen oder Bauteilen, die es so standardisiert am Markt nicht zu kaufen gebe. Für die Produktion von großen Bauteilen schein er derzeit noch zu teuer und zu langsam, so ein Betriebsratsvertreter.

Fazit:

Absolute Hightech-Produkte werden noch großteils per Hand zusammengesetzt. Potenziale von Automatisierung/Digitalisierung werden ebenso, wie die Vorteile von kompletten Auslagerungen von Dienstleistungen teilweise genutzt. Die Möglichkeiten des 3D-Drucks befinden sich zumindest da, wo es um größere Bauteile geht, eher noch im Experimentalstadium. Eine Implementierung von umfassenden Industrie-4.0-Konzepten scheint aus technischen und organisatorischen Gründen vorläufig eher unwahrscheinlich.

Fahrzeugbau

Beim Thema Fahrzeugbau denkt man zuerst an das Mercedes Werk in Bremen. Mit seinen über zwölftausend Beschäftigten ist es der größte private Arbeitgeber im Land. Daneben werden in Bremen allerdings auch andere Arten von Fahrzeugen gebaut: zum Beispiel Spezialfahrzeuge, Krane, Gabelstapler und Anhänger. Auch der Schiffbau spielt in Bremen weiterhin eine wichtige Rolle. Werften, wie zum Beispiel die Lürssen Werft, die noch aktiv im Neubausegment tätig ist, sind mit weiteren Betriebsteilen auch stark im Reparatur- und Wartungsgeschäft unterwegs.

Ein kurzer Blick auf die Automobilproduktion im Mercedes Werk in Bremen: Der grundlegende Unterschied zu den Betrieben der Luft- und Raumfahrt liegt in der Anzahl der produzierten Fahrzeuge. Die Losgröße für einen Modelltyp kann schnell im sechsstelligen Bereich liegen. Naturgemäß wird in der Automobilindustrie deshalb auch seit Henry Ford automatisiert und seit den 80er-Jahren

des vergangenen Jahrhunderts in hohem Maße digitalisiert und ›roboterisiert‹. Die menschenleere Fabrik, die uns bereits im Rahmen der Computer-Integrated-Manufacturing-Konzepte (CIM) in den 1980er-Jahren angekündigt wurde, hat es aber auch in der Automobilindustrie bisher nicht gegeben. Für Bremen ergibt sich folgendes Bild:

- Industrie 4.0 kann in einem existierenden Werk in der Regel nicht als Ganzes umgesetzt werden. Vor allem nicht in Bremen, da es unter anderem zu wenig Platz im Werk gibt. Es muss davon ausgegangen werden, dass es eher um die Implementierung kleinerer 4.0-Inseln geht (Einführung kleinerer digitaler Innovationen, die einzelne Prozesse rationalisieren).
- Größere Innovationsschübe sind vermutlich nur bei einem kompletten Modellwechsel möglich. Am einfachsten wäre es in einem solchen Fall, ein komplett neues Werk auf die grüne Wiese zu bauen, wie es im Werk Rastatt bei Baden-Baden bei der Produktion der A- und B-Klasse geschehen ist. Mit 3D-Druck wird – wie überall – intensiv experimentiert. Auch im Bremer Werk geht man allerdings davon aus, dass die Lieferung einer kompletten Karosserie aus dem 3D-Drucker – sozusagen on Demand – noch in weiter Ferne liegt.

Fazit:

In der Automobilindustrie wurde und wird jedes Potenzial zur Automatisierung und Digitalisierung sowie zur kompletten Auslagerung von Leistungen genutzt. Die menschenleere Fabrik gibt es bisher nicht. An der Nutzung der Potenziale des 3D-Drucks wird intensiv geforscht und damit experimentiert, ebenso wie am Einsatz der Roboter der 4. und 5. Generation. Eine komplette Umstellung auf ein Industrie-4.0-Szenario scheint in der Automobilindustrie möglich, allerdings nicht aus dem laufenden Betrieb heraus, sondern nur im Rahmen neu aufgebauter Produktionsstätten mit entsprechenden Investitionskosten.



Foto: Mercedes-Benz

Arbeitsbedingungen / Verdienst

Auch in der Automobilindustrie sind die Verdienstmöglichkeiten und die Arbeitsbedingungen – zumindest für die Stammebelegschaften – nach wie vor gut, da der Metall-Flächentarifvertrag angewandt und durch betriebspezifische Vereinbarungen ergänzt wird.

Maschinenbau

Der Maschinenbau ist auch in Bremen ein breit angelegtes Feld, das hier nur beispielhaft erfasst werden konnte. Das Spektrum reicht von Betrieben, die nach wie vor feinmechanische Präzisionsprodukte entwickeln, fertigen und vertreiben bis hin zu Betrieben, deren Produkte fast ausschließlich aus zugelieferten Komponenten bestehen. Nur noch die Endmontage findet vor Ort statt. Hinzu kommen Betriebe, wie zum Beispiel in der Rüstungsproduktion, die zwar auch unter der Rubrik Maschinenbau firmieren, vor Ort allerdings nur noch die

Systemintegration von extern gelieferten Hardwarekomponenten mit den selbst entwickelten IT-Komponenten durchführen. Im Maschinenbau gibt es viele Beispiele für Unternehmen, die zurzeit und nach Einschätzung von Betriebsratsvertretungen auch auf längere Sicht gut am Markt platziert sind – und dies jenseits von Industrie 4.0. – Dies hat unter anderem damit zu tun, weil in den Unternehmen wichtige Rationalisierungswellen bereits vor 20 oder 25 Jahren ›mitgenommen‹ worden sind.

■ In dieser Zeit wurden – die damals noch neue – Computer-Numerical-Control-Technologie (CNC) und die Computer Aided Design (CAD) gestützte Konstruktion eingeführt.

■ In den 1990er-Jahren kam dann in mehreren Wellen die Einführung von SAP, so eine Betriebsrätin.



In dieser Phase wurden die Belegschaften in vielen Betrieben – weitestgehend sozialverträglich – um ein Drittel bis zur Hälfte reduziert und sind seitdem oft stabil. Es habe in den vergangenen 20 Jahren keine Notwendigkeit weiterer Rationalisierungsschübe gegeben, so eine Betriebsrätin. Bedingt durch die spezifischen Zuschnitte der Produkte und den besonderen Grad der Automatisierung, der hier bereits seit vielen Jahren implementiert und fortentwickelt wurde, können viele dieser Betriebe schon seit längerem kleine Losgrößen realisieren und kommen damit dem 4.0-Ideal von individualisierten Produkten (Losgröße 1) schon recht nahe.

Auch im Maschinenbau wird natürlich mit dem 3D-Druck experimentiert. Überall da, wo es sich um die Produktion kleinerer Teile handelt, werden dieser Technologie auch kurzfristig große Chancen eingeräumt. Allerdings gibt es Zweifel daran, ob die verwendeten Materialien den Anforderungen an Haltbarkeit und Festigkeit auch unter extremen Bedingungen standhalten können.

Fazit:

Es gibt ihn noch, den Betrieb, der auf Grundlage technischer Innovationen aus den 1980er- und 1990er-Jahren gut am Markt platziert ist und gut gehende Geschäfte macht und vorläufig weder aus technischen noch organisatorischen Gründen eine Produktionsumstellung in Richtung Industrie 4.0 vornehmen muss. Studien weisen darauf hin, dass es sich hierbei nicht etwa um Einzelfälle, sondern um ein eher weitverbreitetes Phänomen im deutschen Maschinenbau handelt.¹

¹ Vgl. unter anderem Abel, Jörg u.a.: Abschlussbericht zum Projekt ‚Neue Formen von Industriearbeit – Herausforderungen und Folgen neuer Produktionssysteme‘, Technische Universität Dortmund, Januar 2015.

Die Arbeitsbedingungen und Verdienstmöglichkeiten sind uneinheitlich und hängen sehr stark von Tarifbindung der Unternehmen und von der Stärke der betrieblichen Interessenvertretung ab.

Logistik / Hafenlogistik

Der Kostendruck im Logistikbereich ist immens und reicht von der Paketzustellung über die Hochregallager bis hin zu den Häfen. Dieser Druck durch die Kundenseite wirkt auch auf die Beschäftigten, die von teilweise miserablen Arbeitsbedingungen, wie bei den Paketdienstleistern betroffen sind. Dementsprechend herrscht schon seit vielen Jahren ein hoher Rationalisierungsdruck und es gibt unterschiedlichste Bestrebungen, die Kosten durch Automatisierung und Digitalisierung zu senken. Von vollautomatischen Hochregallagern oder vollautomatischen Materialversorgungssystemen in der Produktion ist schon lange die Rede, auch bevor es um Industrie 4.0 ging. Große Hoffnungen setzt die Branche natürlich zukünftig auf den ›fahrerlosen‹ Lkw. Derzeit finden viele unterschiedliche Experimente mit dieser Technik statt. Für die norddeutschen Küstenstädte ist selbstredend der Bereich der Hafenlogistik von hohem Stellenwert.

Auch in diesem Bereich ist in den vergangenen Jahren ein hoher Kostendruck auf die Unternehmen entstanden. Dieser wird vor allem durch Konzentrationsprozesse bei den Reedereien vorangetrieben. Der Weltmarkt wird zukünftig von den Reedereien Maersk und MSC bestimmt. In der sogenannten North Range liegen vier relevante Häfen, die um die Umschlagmengen für Mittel- und Osteuropa konkurrieren: Antwerpen, Rotterdam, Bremerhaven und Hamburg.² Die Häfen weisen einen sehr unterschiedlichen Automatisierungsgrad auf. In Rotterdam wurde vor Kurzem ein nahezu vollautomatischer Containerterminal eröffnet (siehe den Artikel ›Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven‹). In Bremerhaven werden die sogenannten ›Van-Carrier‹ noch von Menschen gefahren. In Hamburg gibt es bei der Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA) mit dem Containerterminal Altenwerder (CTA) einen fast voll automatisierten Containerterminal. Bei der HHLA geht man davon aus, dass die Hafenwirtschaft auf den Preisdruck der Reedereien nur in dreierlei Hinsicht reagieren könne, entweder mit Automatisierung, mit Personalabbau oder mit Lohnkürzungen. Bei der Automatisierung des CTA hat sich die HHLA von zwei Prämissen leiten lassen:

1. Reduzierung des Personaleinsatzes auf möglichst allen Transportwegen der Container und
2. Optimierung des Stapelplatzes durch digitale Steuerung und Verdichtung der Stapel.

Lediglich auf den Be- und Entladebrücken an der Wasserseite und an den Übergabepunkten zu den Lkw sind noch Menschen im Einsatz. Auf dem CTA arbeiten noch ungefähr halb so viele Menschen wie auf den beiden anderen deutlich weniger automatisierten Terminals der HHLA.

² Im Prinzip ist noch Wilhelmshaven als Tiefwasserhafen zu nennen, der im Augenblick von den Reedereien allerdings noch nicht umfänglich angenommen wird.

Fazit:

Der CTA in Hamburg zeigt, dass es Unternehmen und Bereiche in der Wirtschaft gibt, die schon seit Langem dabei sind, hohe Automatisierungs- und Digitalisierungspotenziale auszuschöpfen und hierbei eine technisch-organisatorische Situation erzielt haben, die den Erfordernissen von Industrie 4.0 recht nahekommt, ohne dass Industrie 4.0 im historischen Entstehungskontext zum Beispiel des CTA irgendeine Rolle gespielt hätte.

Arbeitsbedingungen:

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist hoch. Dies gilt bemerkenswerterweise auch für die IT-Abteilungen. Die Verdienstmöglichkeiten sind gut und ähneln den Metalltarifen.

IT-Softwareentwicklung, Lösungen und Consulting

In Bremen gibt es ein breites Spektrum an Unternehmen aus der IT-Branche: Diese sind nicht nur in den Bereichen Softwareentwicklung und IT-Infrastruktur engagiert, sondern spezialisieren sich zunehmend darauf, für ihre Kunden komplette Dienstleistungspakete bis hin zur betrieblichen Reorganisation zu entwickeln und anzubieten. Da der Gegenstand der Produktentwicklung entweder Software oder IT-gestützte Beratung und Entwicklung sind, ist der Grad der Digitalisierung naturgemäß ausgesprochen hoch. Entweder handelt es sich um hoch spezialisierte Anwendungen, zum Beispiel für bildgebende Verfahren in der medizinischen Diagnostik (zum Beispiel MEWIS) oder eine sicherheitstechnische IT-Komplettarchitektur für die sichere digitale Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung (Governikus). Andere Player am Markt, wie zum Beispiel Siemens oder Atos, liefern unterschiedlichste Produkte im Bereich der Digitalisierung und Automatisierung industrieller Fertigungsprozesse. Sie haben somit die größte Nähe zu Prozessen der Implementierung von Industrie 3.0 oder 4.0.

Fazit:

Dies bedeutet, der IT-Sektor spielt jetzt schon eine wichtige Rolle bei Automatisierungs- und Digitalisierungsprojekten in allen Bereichen der Wirtschaft und der Dienstleistung und wird dies auch bei Konzepten für Industrie-4.0-Lösungen tun. Seine Funktion besteht allerdings eher in der Rolle des Lieferanten von Softwaretools, Lösungen und ganzheitlichen Beratungs- und Serviceansätzen.

Arbeitsbedingungen:

Ein Blick auf die Arbeitsbedingungen und das Lohngefüge ergibt eher ein uneinheitliches Bild: Weitverbreitet ist das klassische IT-Unternehmen, welches auch nach langen Jahren immer noch den Geist eines IT-Start-ups ausstrahlt:

- Hohe Identifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den Produkten und dem Unternehmen,
- teilweise sehr gute Bezahlung, die zum Teil aber auch auf erheblichen Problemen bei der Personalrekrutierung beruht und
- der sogenannten Vertrauensarbeitszeit, kombiniert mit zielorientierter Projektarbeit.

In den meisten Fällen beruhen diese Gestaltungsaspekte nicht auf einem Tarifvertrag oder gesamtbetrieblichen Regelungen, sondern auf dem persönlichen Verhandlungsgeschick der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Geschäftsführung; dies natürlich insbesondere da, wo die Unternehmen noch eigentümergeführt sind.

Die entsprechenden Regelungen zum Beispiel bei Siemens sind auch heute noch von einer langen sozialpartnerschaftlichen Orientierung gekennzeichnet und orientieren sich an den gültigen tarifvertraglichen Regelungen oder gehen auch darüber hinaus.

Dienstleistung / öffentlicher Dienst in Bremen

Abschließend noch ein kurzer Blick auf die Bedingungen in der öffentlichen Verwaltung in Bremen und die dort implementierten Digitalisierungsbemühungen. Grundsätzlich finden wir in der öffentlichen Verwaltung und wohl auch in anderen Bereichen der Dienstleistung die entgegengesetzte Situation im Vergleich zur Industrie vor: Während im Bereich Industrie 4.0 derzeit noch leidenschaftlich darüber diskutiert wird, ob nun knapp die Hälfte³ oder lediglich 65.000 Arbeitsplätze in der deutschen Industrie in den kommenden zehn Jahren wegfallen könnten,⁴ wurden im bremischen öffentlichen Dienst beispielsweise in den Jahren von 2000 bis 2012 14,5 Prozent⁵ der Stellen im Kernbereich der Verwaltung abgebaut beziehungsweise im Rahmen von Privatisierungen ausgelagert. Der treibende Faktor war hierbei nicht die Digitalisierung, sondern die durch die defizitären Haushaltslagen Bremens jeweils vorgegebenen Sparquoten.

Parallel wurde versucht, in den Fachressorts im Rahmen unterschiedlicher sogenannter Fachverfahren verschiedene Bereiche zu digitalisieren, um hiermit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Entlastungseffekte zu erzielen. Denn: Durch den hohen Personalabbau haben sich Belastung und Arbeitsverdichtung deutlich erhöht. Dies wird unter anderem an den Krankheitstagen deutlich, die in einigen Behörden und Dienststellen deutlich über 25 Tagen pro Jahr liegen.⁶ Viele Kolleginnen und Kollegen wären »dankbar« für digitalisierte Unterstützung. Allerdings werde für die Implementierung in den meisten Fällen kein Geld in die Hand genommen, so viele Personalräte (PR) übereinstimmend. Deshalb blieben diese Bemühungen oft halbherzig und liefen teilweise ins Leere. Am Anfang kostete die Einführung von Digitalisierung eben Geld, zum Beispiel für Schulung und Beratung, sagen PR-Vertreter. In vielen Situationen entstünde eher noch zusätzliche Arbeit, wenn zum Beispiel elektronische Akten und die Papierakten aufgrund eines fehlenden Datenschutz- und/oder Archivierungskonzeptes auf längere Sicht parallel geführt werden müssten.

3 Vgl. Frey, C. B. / Osborne, M. A.: The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation? In: Oxford Martin School Working Paper, September (2013), Nr. 18, S. 1–72.

4 Vgl. Wolter, Marc Ingo u. a.: Industrie 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft. Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen, IAB-Forschungsbericht 08/2015.

5 Vgl. Lüdecke, Matthias: Weniger Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Senat legt Personalbericht vor: Ausgaben steigen trotz Stellenabbau. In: Weser-Kurier vom 11.03.2014.

6 Der Durchschnitt in der öffentlichen Verwaltung in Bremen liegt bei 23 Tagen.



Arbeiten 4.0 gestalten – Gestaltungsoptionen

In jeder aktuellen Diskussion um Arbeiten 4.0 geht es um die Frage der möglichen Gestaltungsoptionen. Einige der wichtigsten Aspekte seien hier nachfolgend benannt:

- Auch unter den Bedingungen von Arbeiten 4.0 müssen die betrieblichen Interessenvertretungen und die Gewerkschaften gestärkt werden. Ihre Bedeutung wird steigen und nicht sinken, auch wenn die Form der Mitbestimmung in 20 Jahren ein anderes Gesicht haben wird. In diesem Zusammenhang spielt der Aspekt der sogenannten Ent-Betrieblichung eine wichtige Rolle. Dieser kann jetzt schon aktiv entgegengewirkt werden, zum Beispiel durch aktive Gestaltung von Mobilarbeit, wie am Beispiel von BMW deutlich wird.
- Dabei gehört angesichts der erwarteten Produktivitätssprünge durch die fortschreitende Digitalisierung und Automatisierung auch die Frage, wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an dieser Entwicklung beteiligt werden, wieder auf die Tagesordnung. Demzufolge ist auch die Frage von Arbeitszeitverkürzung, unter anderem auch bei vollem Lohnausgleich, nicht von ungefähr Teil der Debatte um die ›Industrie und Dienstleistung 4.0‹.
- Ein mögliches und in Fachdiskussionen häufig angesprochenes Szenario für die zukünftige Interaktion zwischen Menschen und Maschinen ist das sogenannte Kollaborationsszenario: Das heißt, Menschen und Roboter der 4. und 5. Generation arbeiten in der Produktion Hand in Hand auf Augenhöhe. In Deutschland und Europa haben wir gute Chancen, dieses Szenario zu realisieren, da wir – im Unterschied zu den USA – nach wie vor über ein großes Reservoir an hoch qualifizierten Facharbeitern verfügen.

Dieses Potenzial gilt es durch adäquate und offensive passgenaue Qualifikationsoffensiven zu erhalten und weiterzuentwickeln.

- Die zukünftigen Digitalisierungsschübe können auch dabei helfen, den demografischen Wandel zu gestalten und zu bewältigen, indem zum Beispiel bei Arbeitsplätzen für ältere Beschäftigte körperliche Anforderungen reduziert werden und sie mit speziellen Qualifizierungsmodulen an die technischen Innovationen angepasst werden. Dennoch wird es Teilbelegschaften geben, wo dies zum Beispiel aufgrund ihres Alters und/oder ihres zu großen Anteils an der Gesamtbelegschaft nicht funktionieren wird. Solche Hinweise gibt es sowohl aus der Automobilbranche wie aus der Hafenlogistik.

Für diese Teilbelegschaften muss über die Reaktivierung von Konzepten der sozialverträglichen Frühverrentung, für die sowohl die Unternehmen wie die Gesellschaft finanzielle Verantwortung übernehmen müssen, nachgedacht und diskutiert werden.

- In vielen Bereichen der Dienstleistung (zum Beispiel öffentliche Verwaltung, Gesundheit und Pflege) verzeichnen wir zum Beispiel aufgrund von Sparvorgaben schon seit vielen Jahren einen enormen Abbau von Personal. Durch Digitalisierung könnten hier tatsächlich Substitutionseffekte erzielt werden, die von den Beschäftigten teilweise auch positiv aufgenommen würden.

Die Implementierung von Digitalisierungsvorhaben ist – vor allem am Anfang – mit Investitionskosten verbunden. Sie benötigt Ressourcen und Personal. Ansonsten laufen die Ansätze ins Leere oder produzieren schlimmstenfalls sogar Mehrarbeit.

Verliehen, verraten und verkauft?

Die Reform von Leiharbeit und Werkverträgen steht an

REGINE GERAEDTS



In aller Kürze:

- Seit Leiharbeit vor beinahe 45 Jahren als neue Beschäftigungsform ermöglicht wurde, um im Betrieb vorübergehende Personalengpässe auffangen zu können, hat sie einen drastischen Funktionswandel erfahren. Heute wird sie dauerhaft und strategisch eingesetzt: Um Arbeitskosten zu senken, die Schutzrechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu unterminieren und unternehmerische Risiken auf die Beschäftigten zu übertragen.
- Die von der Politik in Aussicht gestellten Arbeitsmarktchancen für Arbeitslose durch Leiharbeit haben sich dagegen nicht eingestellt. Für Leiharbeitsbeschäftigte ist im Gegenteil das Risiko sehr groß, aus Beschäftigung heraus arbeitslos zu werden. Mehr als die Hälfte der Arbeitsverträge in der Branche halten nicht einmal drei Monate.
- An der nicht stillstehenden Drehtür zwischen Arbeitslosigkeit und Leiharbeit ist auch die Arbeitsverwaltung nicht unbeteiligt. Die Arbeitsvermittlungen von Agenturen für Arbeit und Jobcentern erweisen sich als gute Personalbeschaffer für die Leiharbeitsbranche.
- Das zeigt sich auch in Bremen, das eine der Hochburgen der Leiharbeit ist. Dabei werden Leiharbeitskräfte überproportional häufig als Ungelernte eingesetzt, obwohl rund zwei Drittel über einen Berufsabschluss verfügen, zum Teil sogar einen akademischen.
- Im Schatten von erfolgreichen gewerkschaftlichen Auseinandersetzungen um bessere Rahmenbedingungen für Leiharbeit ist auf der Arbeitgeberseite die Vergabe von Arbeit auf der Grundlage von Werkverträgen immer wichtiger geworden.
- Die Bundesregierung will laut Koalitionsvertrag die Leiharbeit nun wieder auf ihre Kernfunktionen zurückführen und rechtswidrige Vertragskonstruktionen bei Werkverträgen verhindern. Der Beitrag diskutiert kritisch, inwieweit der inzwischen vorliegende Gesetzentwurf Antworten auf die entscheidenden Probleme findet.

Als 1972 das erste Gesetz zur Leiharbeit in Kraft trat, sollte sie helfen, in den Betrieben kurzfristige Personalausfälle oder Auftragsspitzen auffangen zu können. Die damals noch neue Beschäftigungsform unterlag engen gesetzlichen Restriktionen. So war es dem Verleihbetrieb verboten, Arbeitsverträge zu befristen oder ihre Dauer mit der Ausleihzeit zu synchronisieren, während die Entleihdauer eng auf drei Monate begrenzt war. Damit unterstrich der Gesetzgeber seine Intention, Leiharbeit nur als Reaktion auf kurzfristige Personalengpässe zulassen zu wollen und die Beschäftigten vor ›hire and fire‹-Praktiken zu schützen. Doch das ist längst Geschichte.

Insgesamt sechsmal wurde das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz seither geändert und jedes Mal wurde der Schutz der Beschäftigten weiter abgebaut. Mit der weitreichendsten Reform im Zuge der Hartz-Gesetze 2003 fiel schließlich jede Begrenzung. Nun will die jetzige Bundesregierung die Leiharbeit wieder auf ihre Kernfunktionen zurückführen. Ob dies gelingt, indem wie jetzt in der politischen Diskussion die Verleihdauer auf 18 Monate begrenzt wird und nach neun Monaten Einsatz der ›Equal-Pay‹-Grundsatz gelten soll, darf bezweifelt werden.

Zumal die Leiharbeit aus Arbeitgebersicht bereits an Attraktivität verloren hat. Denn die Arbeitnehmerseite hat seit einigen Jahren deutlich an tarif- und mitbestimmungspolitischem Gestaltungsterrain zurückgewonnen. Seither lässt sich eine zunehmende Flucht in Werkverträge beobachten. Auch die schwunghafte Entwicklung von illegalen Werkverträgen, hinter denen sich unzulässige Leiharbeit verbirgt, will die Bundesregierung stoppen. Doch in vielen Fällen werden völlig legal betriebliche Kernaufgaben an Drittfirmen ausgelagert – zulasten von Beschäftigten, deren Löhnen und Arbeitsbedingungen. Auch auf solche Dumping-Strategien muss die Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes Antworten finden.

Leiharbeit – ein Geschäftsmodell mit ungleicher Risikoverteilung

Die Deregulierungspolitik der vergangenen Jahrzehnte hat bei der Leiharbeit einen drastischen Funktionswandel ermöglicht. Längst ist sie kein ›Instrument zur zeitlich begrenzten Deckung des Arbeitskräftebedarfs‹ mehr, dessen Einsatz nur ›vorübergehend erfolgt‹, wie das Bundesarbeitsministerium die Kernfunktionen umreißt. Stattdessen wird sie strategisch eingesetzt: fest in die Arbeitsorganisation in betrieblichen Kernfunktionen eingeplant und auf Dauer angelegt.

Die Unternehmen verschaffen sich dadurch Vorteile gegenüber der Konkurrenz. Denn Leiharbeit minimiert die Arbeitskosten – durch niedrigere Löhne, geringere Sozialabgaben, keine Vergütung für arbeitsfreie Tage oder bei Krankheit, keine Sonderzahlungen oder betriebliche Altersversorgung sowie den Wegfall der Kosten für Auswahl und Verwaltung von Personal und schließlich auch für Entlassungen. Leiharbeit ermöglicht das systematische Aushebeln von Arbeitnehmerrechten für einen Teil der Belegschaft. Daraus ergeben sich auch Konsequenzen für die ›Normalbeschäftigten‹. Zahlreiche Studien belegen die disziplinierende Wirkung auf alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Ein weiterer nicht zu unterschätzender Effekt: Systematisch werden Stammarbeitsplätze durch Dauerleiharbeit und immer häufiger auch durch Werkvertragsvergabe verdrängt. Unter Substitutionsdruck stehen alle betrieblichen Bereiche auf allen Qualifikationsniveaus – vom ungelerten Montagearbeiter über den Ingenieur, von der Verwaltungsangestellten über die Krankenpflegekraft oder die Fachärztin. Viele Konzerne haben seit Langem das strategische Potenzial der Leiharbeit für sich entdeckt. Seinen deutlichsten Ausdruck findet dies in eigens gegründeten eigenen Leiharbeitsunternehmen, die exklusiv den Konzernverbund mit Arbeitskräften bedienen. Bekannt geworden ist der Fall des Drogeriediscounters Schlecker, der seine Stammbeschäftigten systematisch kündigte und umgehend als Leiharbeitskräfte wieder einstellte – zu sehr viel schlechteren Bedingungen. Seit 2011 sind die Stammelegschaften durch die ›Lex Schlecker‹ – einer neu eingefügten Klausel im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – vor einer solchen Dumpingstrategie geschützt. Konzerneigene Leiharbeitsunternehmen sind aber weiter erlaubt und sollen es auch künftig bleiben.

Leiharbeit strategisch eingesetzt hilft Unternehmen zudem dabei, die Unwägbarkeiten von Marktentwicklungen abzupuffern: Sie entledigen sich eines Teils ihres unternehmerischen Risikos auf Kosten der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter. Die Verleihfirmen wiederum trachten zur eigenen Risikoentlastung danach, ihre Arbeitskräfte möglichst ›just in time‹ zu rekrutieren, also genau dann, wenn sie nachgefragt werden. Mit dem Einsatz im Entleihbetrieb endet deshalb häufig auch der Arbeitsvertrag. Die Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter ihrerseits bezahlen dieses Dreiecksgeschäft mit einem hohen Arbeitsmarktrisiko: Die Gefahr, aus Beschäftigung heraus arbeitslos zu werden, ist sehr groß und sie sind leichten Marktschwankungen oder tiefen Konjunkturunbrüchen ungeschützt ausgesetzt.

Nicht Kleber oder Brücke, sondern Endstation

1 Der aktuelle Datenstand in der Beschäftigtenstatistik liegt derzeit für das Jahr 2014 vor. Aus Gründen der Vergleichbarkeit beziehen sich deshalb alle weiteren Daten auf dieses Jahr.

2 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitnehmerüberlassung, Leiharbeiternehmer und Verleihbetriebe, Nürnberg 2015.

3 Vgl. Haller, Peter/ Jahn, Elke: Zeitarbeit in Deutschland. Hohe Dynamik und kurze Beschäftigungsdauern. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), IAB-Kurzbericht 13/2014.

4 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit (ANBA), Arbeitsmarkt 2014, Nürnberg 2015.

5 Vgl. Wisdorff, Flora: Der Trick mit der Zeitarbeit. Jobvermittler drängen Arbeitslose in Zeitarbeit – und schönen damit die Statistik. In: DIE WELT vom 12. Januar 2013.

6 Vgl. Öchsner, Thomas: Leiharbeit – Rechnungshof geißelt Bundesagentur für Arbeit. In: Süddeutsche Zeitung vom 20. Oktober 2015.

7 Alle Daten in diesem Abschnitt, soweit nicht anders ausgewiesen: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Kammer kompakt: Leiharbeit – weder fair noch sicher; Bremen, Mai 2015.

Statistisch lässt sich dieses hohe Arbeitsmarktrisiko in der außergewöhnlichen Dynamik der Leiharbeitsbranche nachvollziehen.¹ Im Jahresdurchschnitt waren 2014 bundesweit etwa 860.000 Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter im Einsatz. Die Leiharbeitsquote – also der Anteil der Leiharbeit an der Gesamtbeschäftigung – lag bei 2,8 Prozent. Doch dahinter verbirgt sich ein dynamischer Arbeitskräfteumschlag. So wurden 2014 in der Leiharbeitsbranche mehr als 976.000 neue Arbeitsverträge geschlossen und mehr als 1,1 Millionen beendet.² Dabei sind die Beschäftigungsverhältnisse in der Branche nur von kurzer Dauer. Nach einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung waren nach drei Monaten nur noch 50 Prozent der Leiharbeitskräfte beim selben Verleihbetrieb unter Vertrag, nach neun Monaten noch 25 Prozent. Der volle Schutz durch die Arbeitslosenversicherung ist aber erst nach zwölf Monaten erreicht. Eine längere Beschäftigungsdauer schafften nur wenige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Branche.³ Auch die Zugänge in Arbeitslosigkeit spiegeln das hohe Arbeitsmarktrisiko wider: Bundesweit gingen im Jahr 2014 gut 15 Prozent der branchenspezifisch zuordenbaren Zugänge in Arbeitslosigkeit auf die Arbeitnehmerüberlassung zurück.⁴ Noch einmal zur Erinnerung: Insgesamt beschäftigt sind dort 2,8 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Die von der Politik immer wieder in Aussicht gestellten Klebeeffekte oder die Brückenfunktion der Leiharbeit – also die feste Übernahme beim Entleiher oder das Einmünden bei einem ganz anderen Betrieb – kommen eher selten vor. In der Realität verkehren sie sich zur Falle: Leiharbeit erweist sich als ewige Drehtür zwischen befristeter Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, bis sich vielleicht erneut eine befristete »Anschlussverwendung« findet.

Leiharbeit bei der Agentur für Arbeit hoch im Kurs

Am Wechselspiel zwischen Arbeitslosigkeit und Leiharbeit ist auch die Bundesagentur für Arbeit nicht unbeteiligt. Denn ihre Arbeitsvermittlung schlägt Arbeitslosen so häufig Stellen bei Leiharbeitsfirmen vor, dass ihr Vorstand öffentlich »Fehlentwicklungen« bei der Zusammenarbeit mit der Branche einräumen musste.⁵

Geändert hat sich aber wenig. Im Jahresdurchschnitt 2014 war mehr als jede dritte beim Arbeitgeberservice der Bundesagentur gemeldete Stelle der Leiharbeitsbranche zuzurechnen. Von den Arbeitsvermittlungen entfielen knapp 31 Prozent auf Leiharbeitsjobs. Die Zahlen zeigen, dass Agenturen für Arbeit und Jobcenter gute Personalbeschaffer für die Leiharbeitsbranche sind. Doch nicht nur das: Zusätzlich unterstützen sie Leiharbeitsfirmen beispielsweise mit Zuschüssen zu den Lohnkosten. So wurden 2014 gut zehn Prozent der Eingliederungszuschüsse an Betriebe der Verleihbranche ausgeschüttet und im Durchschnitt 34 Prozent des Bruttogehalts subventioniert. Der Bundesrechnungshof sieht die Branche durch diese Förderpraxis »ungerechtfertigt begünstigt« und hält sie für rechtswidrig.⁶

Bremen – eine Hochburg der Leiharbeit

Das Bundesland Bremen ist eine der Hochburgen der Leiharbeit. Allein zwischen 2007 und 2014 nahm sie um 28 Prozent zu. Ihr Wachstum war damit dreimal höher als das der Beschäftigung insgesamt, das lediglich um neun Prozent zulegte. Im Jahr 2014 arbeiteten jahresdurchschnittlich rund 16.200 Menschen als Leiharbeitskräfte. Die Leiharbeitsquote liegt mit 5,2 Prozent deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Auch im Städtevergleich liegen die beiden Bremer Kommunen weit vorn. Bremen-Stadt erreicht mit einer Leiharbeitsquote von 5,2 Prozent nach Leipzig eine Spitzenposition, in Bremerhaven liegt sie mit 4,9 Prozent etwas niedriger.⁷

Die Zahl der Verleiher ist seit 2007 deutlich gestiegen. Besonders zugelegt haben die sogenannten Mischbetriebe. Denn neben den reinen Verleihbetrieben drängen immer mehr Unternehmen auf den Leiharbeitsmarkt, deren Betriebszweck ›nicht überwiegend‹ die Arbeitnehmerüberlassung ist. Über sie ist wenig bekannt. Einen großen Teil der Mischbetriebe dürften aber konzerninterne Verleiher darstellen. Von den Ende 2014 rund 350 Verleihbetrieben im Land Bremen waren fast die Hälfte solche Mischbetriebe, etwa jede fünfte Leiharbeitskraft war dort beschäftigt.⁸

Leiharbeit unterscheidet sich in ihrer Struktur deutlich von der Beschäftigung insgesamt. So auch in Bremen: Vor allem Männer arbeiten in der Verleihbranche, die Beschäftigten sind im Durchschnitt jünger und arbeiten öfter in Vollzeit als der Durchschnitt.

Auch bei den Ausbildungsabschlüssen zeigen sich Unterschiede. Der Anteil mit Fach- und Hochschulabschluss liegt deutlich unter dem Durchschnitt aller Beschäftigten, der Anteil ohne Berufsabschluss dagegen deutlich darüber. Aber auch auf mittlerem Qualifikationsniveau finden sich überdurchschnittlich viele Beschäftigte in der Leiharbeitsbranche. Insgesamt verfügen rund zwei Drittel über einen Berufsabschluss, zum Teil sogar einen akademischen. Dennoch werden Leiharbeitskräfte überproportional häufig als Ungelernte eingesetzt, denn jeder zweite von ihnen übernommene Job ist auf dem sogenannten Hilfskräfteniveau angesiedelt. Offenbar bindet die Verleihbranche einen Teil des Fachkräftepotenzials in unterwertiger Beschäftigung.

Dabei wird sie auch im Land Bremen vom gemeinsamen Arbeitgeberservice von Agentur für Arbeit und Jobcentern wirkungsvoll unterstützt. Etwa 40 Prozent der dort zur Vermittlung stehenden Stellen waren im Jahr 2014 der Leiharbeitsbranche zuzuordnen. Das übertrafen den Bundesdurchschnitt deutlich. Überdurchschnittlich war im Land Bremen auch der Erfolg der Branche, über die Agentur für Arbeit Personal zu rekrutieren: Jede zweite Arbeits-

vermittlung mündete in einen Leiharbeitsjob.⁹ Noch kürzer als im Bundesdurchschnitt war dagegen im Land Bremen die Dauer der Arbeitsverhältnisse. Deutlich mehr als jeder zweite Arbeitsvertrag in der Leiharbeit (58 Prozent) endete nach weniger als drei Monaten, darunter etwa jeder achte bereits nach einer Woche.

Bund und Land müssen endlich handeln – faire Arbeit braucht faire Regeln

Leiharbeit und Werkverträge werden auch in Zukunft nicht die vorherrschende Beschäftigungsform sein, wenn ihre Zahl auch zweifellos ansteigen wird. Doch das Missbrauchspotenzial ist hoch und zugleich ist die Gefahr groß, dass sie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ein prekäres Leben und an den gesellschaftlichen Rand abdrängt.

In der digitalen Arbeitswelt ist zudem insbesondere den Werkverträgen eine besondere Funktion zugeordnet. Wenn man manchen Arbeitgeberversionen folgt, dann könnten in Zukunft mehr und mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern werden. Sie wären dann zwar weiter abhängig beschäftigt, aber jenseits der arbeits- und sozialrechtlichen Normen, die bisher vor prekären Lebenslagen schützen sollen. Reformen von Leiharbeit und Werkverträgen müssen sich deshalb daran messen lassen, ob sie der strategischen Risikoverlagerung von Unternehmen auf abhängig Beschäftigte Einhalt gebieten, deren Schutzrechte stärken und der Prekarisierung entgegenwirken.

Die vom Bundesarbeitsministerium vorgelegten Reformvorschläge zur Arbeitnehmerüberlassung genügen diesen Ansprüchen nicht.

So entpuppt sich bei der Leiharbeit die Überlassungshöchstdauer von 18 Monaten als Höchstesatzzeit für ›dieselbe‹ Leiharbeitskraft beim Entleiher. Das legalisiert ein permanentes Rotieren von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern auf einem Arbeitsplatz – und legitimiert zugleich das dauerhafte Ersetzen von Stammarbeitsplätzen durch

⁸ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitnehmerüberlassung, Leiharbeiterinnen und Verleihbetriebe, Nürnberg 2015.

⁹ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service Nordost: Sonderauswertung für die Arbeitnehmerkammer, 2016.

Leiharbeit. Dabei ist die neue Grenze in der zweiten Entwurfsfassung des Reformgesetzes ohnehin wieder durchlässig geworden. Denn durch einen Tarifvertrag der Einsatzbranche kann die Überlassungsdauer auf unbestimmte Zeit verlängert werden. Auch nicht tarifgebundene Unternehmen im Geltungsbereich eines solchen Tarifvertrages sollen durch Betriebsvereinbarung die Höchstgrenze auf maximal 24 Monate anheben können. Dabei sollen Überlassungszeiten vor dem 1. Januar 2017 ohnehin gar nicht erst mitgezählt werden.

Auch die gleiche Bezahlung ab dem neunten Monat hilft in der Realität kaum. Denn schon heute würde nur eine kleine Gruppe diesen Schwellenwert erreichen. Und es bleibt abzuwarten, ob die Verleiher nicht mit noch kürzeren Arbeitsverträgen reagieren würden. Aus der Perspektive der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer muss stattdessen von der Bundesregierung die Gleichstellung der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter mit den Stammbeschäftigten vom ersten Einsatztag an gefordert werden – wie dies seit 2008 eine EU-Richtlinie verlangt. Die Wiedereinführung des Befristungs- und Synchronisationsverbots würde zudem dem ›hire and fire‹-Effekt einen Riegel vorschieben und ein Verbot von konzern-eigenen Leiharbeitsfirmen dem strategischen Einsatz von Leiharbeit im unternehmerischen Kerngeschäft Einhalt gebieten.

Gleichzeitig müsste dem in manchen Branchen vehement um sich greifenden Trend, Leiharbeit durch scheinbare Werkverträge zu ersetzen, mit Nachdruck ein Ende gesetzt werden. Doch zur Regulierung von Werkverträgen enthielt schon die erste Fassung des Kabinettsentwurfs kaum mehr als einen zwar vernünftigen, aber schon heute geltenden Kriterienkatalog zur Abgrenzung von Werkverträgen und Leiharbeit. Er hätte zumindest die Arbeit der Kontrolleure vom Hauptzollamt unterstützen können. Nach dem jetzigen Beratungsstand im Bundeskabinett ist dieser Kriterienkatalog jedoch ebenso verschwunden wie die damit verbundene Beweislastumkehr.

Das macht es schwieriger, ein bisher gern genutztes Schlupfloch de facto zu schließen, wie es der Gesetzentwurf eigentlich erreichen will: Bei einer Prüfung konnten Fremdfirmen bisher eine Verleiherlaubnis ›auf Vorrat‹ aus der Tasche ziehen und illegale Werkverträge zu legaler Arbeitnehmerüberlassung umdeklariieren – sogar rückwirkend. Künftig sollen unter dem Deckmantel eines Werkvertrags verliehene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer rechtlich automatisch ein Arbeitsverhältnis beim Entleiher haben. Doch arbeitgebernahe Juristen arbeiten schon an der nächsten Generation der Umgehungsstrategien, bevor die neue Regelung überhaupt in Kraft getreten ist.

Ein gravierender Mangel des Gesetzentwurfs ist, dass die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte nicht gestärkt werden. Wichtig wäre eine Informationspflicht der Arbeitgeber – damit Betriebsräte jederzeit um die Zahl der Beschäftigten auf dem Gelände und deren Beschäftigungskonditionen wissen – und Mitbestimmungsrechte bei der Vergabe von Werkverträgen.

Eine riesige Leerstelle im Koalitionsvertrag und auch im Gesetzentwurf bleiben die Werkverträge, die zwar vertragsrechtlich legal sind, aber systematisch Stammarbeitsplätze ersetzen und die im Betrieb geltenden Schutzstandards unterminieren. In einem Rechtsstaat gilt für den Gesetzgeber aber der Grundsatz, Gleiches auch gleichzubehandeln. Das Prinzip muss deshalb lauten: gleicher Lohn und gleiche Rahmenbedingungen für gleiche Arbeit am gleichen Ort.

Politische Handlungsempfehlungen

Von der Bremer Landesregierung erwarten wir, dass sie sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu Leiharbeit und Werkverträgen für eine nachhaltige Novellierung im Interesse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einsetzt. Dabei sei auch an den vom Land Bremen mitgetragenen Gesetzentwurf des Bundesrats erinnert,¹⁰ der zumindest den Mitbestimmungsrechten einen wichtigen Stellenwert einräumt.

Unabhängig von der Reform in der Bundesgesetzgebung sind aber auch landespolitische Handlungsfelder zu bearbeiten.

Es hat sich gezeigt, dass die Arbeits- und Lebensbedingungen für mobile Beschäftigte – vorwiegend im Rahmen von Werkverträgen grenzüberschreitend oder vorübergehend in Deutschland arbeitende Menschen – besonders prekär sind. Dabei werden immer wieder eklatante Missstände öffentlich. Der DGB hat mit seinen Mitgliedsgewerkschaften erhebliche Anstrengungen unternommen, ein bundesweites Netz von Beratungsbüros aufzubauen, um dem entgegenzuwirken. Zugleich geht es auch darum, regional faire Wettbewerbsbedingungen herzustellen. Deshalb unterstützen viele Bundesländer die Beratung von mobil Beschäftigten mit finanziellen Mitteln. Das Land Bremen ist bis heute ein weißer Fleck auf der Landkarte des Beratungsnetzwerks. Hier muss die Landesregierung handeln.

Auch die Förderpolitik der Arbeitsverwaltung kann vor Ort verändert werden. Denn Landes- und Kommunalpolitik verantworten in gemeinsamer Trägerschaft mit der Agentur für Arbeit die beiden Jobcenter im Land Bremen. Der Ansatz ›Hauptsache Arbeit‹ darf nicht länger Vorrang haben. Stattdessen kommt es auf das Einmünden in stabile Beschäftigung an. Wenn Geringqualifizierte dafür zunächst einen Beruf erlernen müssen, muss ihnen eine passende Weiterbildung angeboten werden, statt sie immer wieder aufs Neue in kurzfristige Leiharbeitsjobs zu schicken. Fachkräfte müssen gezielt dabei unterstützt werden, qualifizierte

onsadäquate Arbeitsplätze zu finden. Es gibt sie – wenn sie auch an der Stellenvermittlung der Agentur für Arbeit vorbeigehen mögen. In einer Phase des Fachkräftemangels ist es die Aufgabe der Arbeitsverwaltung, Angebot und Nachfrage zusammenzubringen, statt Fachkräftepotenziale durch Leiharbeit zu blockieren. Schließlich darf Leiharbeit nicht länger über die Arbeitsförderung subventioniert werden. Stattdessen müssen die Mittel in die Weiterbildung und die Begleitung von Arbeitslosen investiert werden.

Und schließlich: Der Grundsatz ›Öffentliches Geld nur für gute Arbeit‹ sollte für die Landesregierung handlungsleitend werden – ob bei der Wirtschaftsförderung, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen oder beim Einsatz von Leiharbeit oder Werkverträgen für regelmäßige Aufgaben im eigenen Zuständigkeitsbereich.

¹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/14 vom 28.10.2013: Gesetzentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Missbrauchs von Werkverträgen und zur Verhinderung der Umgehung von arbeitsrechtlichen Verpflichtungen.



Werkverträge

REGINE GERAEDTS

2012 hat das Bundesarbeitsgericht entschieden: Die Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personal-serviceagenturen war nie tariffähig. Die vielen Leiharbeitsunternehmen, die den Tarifvertrag angewandt hatten, seien ungesetzlich in den Genuss besonders niedriger Vergütungssätze gekommen. Betroffene konnten entgangenen Lohn rückwirkend bis 2003 einklagen. Im selben Jahr erhielt die Leiharbeit einen eigenen Branchenmindestlohn und sukzessive setzten Gewerkschaften tarifliche Branchenzuschläge für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter durch. Das hat die Leiharbeit in in einigen Bereichen deutlich verteuert. Möglicherweise setzen Unternehmen auch deshalb verstärkt auf andere Formen der flexiblen Risikoverlagerung: Werkverträge.

Bei einem Werkvertrag verpflichtet sich der Auftragnehmer (Hersteller), ein zuvor klar definiertes Werk für den Auftraggeber (Besteller) zu erstellen. Wie der Auftragnehmer dies schafft, liegt in seiner eigenen Verantwortung. Er haftet dabei für das Ergebnis. Anders als bei der Leiharbeit bestellt der Auftraggeber also keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern einen konkreten Erfolg. Die Arbeit wird denn auch nicht nach Arbeitszeit, sondern für das fertige Werk bezahlt.¹ Immer dann, wenn Werkvertragsbeschäftigte direkt in die Arbeitsorganisation des Auftraggebers eingebunden sind und auch seinen Weisungen unterliegen, handelt es sich in Wirklichkeit um illegale Leiharbeit.

Doch eigentlich sind Werkverträge nichts Neues und in einer arbeitsteiligen Wirtschaft auch nichts Bedenkliches: Wenn der neue Teppichboden verlegt, die Steuererklärung gemacht oder spezielle technische Fragestellungen bearbeitet werden sollen, werden seit eh und je Fachbetriebe oder selbstständige Expertinnen und Experten beauftragt. Neu sind jedoch das Ausmaß von Werkverträgen und die Aufgaben, die fremd vergeben werden.

Denn immer häufiger werden betriebliche Kernaufgaben in Werkverträge verlagert. Es arbeiten dann dauerhaft Betriebe im Betrieb. Beispiel Supermarkt: Mit dem Auffüllen der Regale werden zunehmend andere Firmen beauftragt. Sie erhalten zwar Vorgaben, erledigen den Auftrag aber in eigener Verantwortung – und billiger, weil Werkvertragsunternehmen in der Regel niedrigste Löhne zahlen. Auch nimmt der Trend zu, dass sich die beauftragten Firmen in ein unübersichtliches Geflecht von Unterfirmen aufteilen. Am Ende der Subunternehmerketten werden die Beschäftigten häufig extrem ausgebeutet.

Werkverträge sind im Vergleich zu Leiharbeit wenig erforscht. Das liegt auch daran, dass keine Daten erhoben werden können. Denn vergebene Aufträge werden als betriebliche Sachkosten verbucht, nicht als Personalaufwand. Offizielle Statistiken fehlen deshalb. Die wesentlichen Informationen über die neue Billiglohnstrategie der ›Betriebe im Betrieb‹ verdankt die Öffentlichkeit Journalistinnen und Journalisten und Betriebsräten. Sie haben in den vergangenen Jahren aufgezeigt, dass solche Dauerwerkverträge im Kerngeschäft auf breiter Linie genutzt werden – von der Autoindustrie, der Luft- und Raumfahrt, der Windenergiebranche, dem Einzelhandel oder von Krankenhäusern – und haben mit einer Vielzahl von Medienberichten gravierende Missstände aufgedeckt.

Für Bremen hat die regionale Betriebsrätebefragung der Arbeitnehmerkammern gezeigt, dass die Zahl der Werkverträge auch hier geradezu explodiert. War es im Jahr 2014 noch jedes dritte Unternehmen, in dem Werkverträge regelmäßig zum Einsatz kamen, waren es 2015 schon 46 Prozent.² Dabei kommen selbst Betriebsräte kaum an Informationen, wer zu welchen Bedingungen in ihrem Unternehmen arbeitet. Auf große öffentliche Aufmerksamkeit ist deshalb der Bericht des Betriebsrats der Lloyd Werft in Bremerhaven gestoßen, wonach inzwischen die größte Beschäftigtengruppe auf dem Betriebsgelände bei Fremdfirmen unter Vertrag ist, darunter viele Kolleginnen und Kollegen aus anderen Ländern.³

Die Lloyd Werft ist ein Beispiel dafür, wie mit Leiharbeit und Werkverträgen im Betrieb eine Dreiklassengesellschaft geschaffen wird mit je gravierenden Unterschieden bei Bezahlung, Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen und Standards beispielsweise beim Arbeits- und Gesundheitsschutz. Gewerkschaften und Betriebsräte fordern deshalb mehr Informationspflichten und Mitbestimmungsrechte bei der Vergabe von Werkverträgen.

1 Juristisch ist der Werkvertrag außerdem vom Dienstvertrag abzugrenzen, der ebenfalls eine entgeltete Arbeitsleistung zum Inhalt hat. Dabei wird jedoch das bloße Wirken, also die Arbeitsleistung als solche geschuldet und mit einem Honorar entgolten. Typische Dienstverträge – vom Arbeitsvertrag abgesehen – sind beispielsweise der Behandlungsvertrag mit einem Arzt/einer Ärztin, der Vertrag für Dozentinnen und Dozenten in der Weiterbildung, aber auch ein Bewachungsvertrag zum Schutz des Werksgebietes. Geschuldet wird beim freien Dienstvertrag nicht der Erfolg, aber die sorgfältige und gewissenhafte Ausführung in eigener Verantwortung. In der öffentlichen Diskussion spielt diese Unterscheidung jedoch keine Rolle: Unter dem Begriff Werkvertrag wird auch der durch ein Unternehmen vergebene Dienstvertrag subsumiert.

2 Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Betriebsrätebefragung 2015. Die Wirtschafts- und Beschäftigungssituation in den Betrieben des Landes Bremen, Bremen 2015.

3 Vgl. Boewe, Jörn/Schulten, Johannes: Black Box Werkverträge. Das Beispiel Lloyd Werft in Bremerhaven. In: IG Metall Bezirk Küste (Hrsg.), Dossier Werkverträge. Herausforderungen für Mitbestimmung und gewerkschaftliche Interessenvertretung, Stand 4-2015.

Frauen verdienen mehr

Eine Wertschätzung typischer Frauenberufe

DR. ESTHER SCHRÖDER



In aller Kürze:

Frauen verdienen noch immer weniger als Männer. Die Lohnlücke klappt seit Jahren und sie ist Ausdruck bestehender Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern in der Arbeitswelt. Typische Frauenberufe sind generell schlechter bezahlt als typische Männerberufe. Die technische Arbeit an Maschinen ist gesellschaftlich und betriebswirtschaftlich mehr wert als die soziale Arbeit mit Menschen. Frauen in Männerberufen verdienen weniger als ihre Kollegen. Männer in Frauenberufen dagegen verdienen mehr als ihre Kolleginnen. »Aufwerten jetzt!« lautet die Devise für Berufsfelder von Frauen im Kampf gegen Ungleichheiten am Arbeitsmarkt. Anzusetzen ist bei den Ursachen: horizontale und vertikale Segregation am Arbeitsmarkt, Erwerbsunterbrechungen für Kinderbetreuung und Pflege, Arbeitszeit- und Lohnfindungsmodelle. Handlungsbedarfe ergeben sich in der Bildungs- und Berufsbeteiligung von Frauen, bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, beim Berufswahl- und Erwerbsverhalten. Vor allem aber geht es mehr denn je um die Veränderung tradierter Rollenbilder von Mann und Frau.

Die Zukunft ist weiblich. »Female Shift«, so nennen Zukunftsforscher den neuen Megatrend, wonach sich unsere männerdominierte Welt wandelt. Neue Lebensbalancen, massive Umbrüche im Berufs- und Privatleben von Männern und Frauen werden für morgen prognostiziert und heute schon in Ansätzen gesichtet. Die Geschlechterkluft konnte in den vergangenen Jahren vor allem in den Bereichen Bildung und Gesundheit geschlossen werden. In puncto Führungspositionen, Verdienstmöglichkeiten und Karrierelevel jedoch ist sie noch immer stark spürbar. Warum? Weil es wie eh und je die Frauen sind, die den Spagat zwischen Beruf und Familie hinkriegen müssen? Weil Betreuung, Erziehung, Hauswirtschaft, Pflege und Fürsorge vornehmlich in weiblichen Händen liegen? Weil der soziale Dienst am Menschen weniger wertgeschätzt wird als der technische Dienst an Maschinen? Weil Frauen einfach die falschen Berufe wählen?

___ Typische Frauenberufe

Die Gegenwart ist weiblich. Jedenfalls, wenn wir den nächsten Behandlungstermin beim Fach- oder Zahnarzt, im Friseur- oder Kosmetiksalon vereinbaren, wenn wir im Supermarkt unsere Wochenendeinkäufe erledigen, wenn wir unsere Kinder im Kindergarten oder in der Grundschule gut betreut wissen, wenn wir im Krankenhaus oder Pflegeheim die nahen Angehörigen besuchen oder wenn unsere Anträge, Finanzen oder Personalangelegenheiten in öffentlichen Büros geregelt und verwaltet werden. Dann begegnen wir vornehmlich Frauen in der Arbeitswelt, echten Dienstleisterinnen.

Auch der Bremer Arbeitsmarkt ist von einer starken geschlechtsspezifischen Segregation gekennzeichnet. Frauen fehlen in bestimmten Berufen, Betrieben und Branchen (horizon-

tale Segregation) und auf den höheren Stufen der Karriereleiter (vertikale Segregation). Das fängt beim tradierten Berufswahlverhalten an. Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) informiert jährlich über die meist gewählten Ausbildungsberufe. Bei jungen Frauen stehen dabei nach wie vor hoch im Kurs: Verkäuferin, medizinische und zahnmedizinische Fachangestellte, Friseurin, Büroberufe, Hotel- und Bankkauffrau. Junge Männer entscheiden sich am häufigsten für die Berufe: Kraftfahrzeugmechaniker, Industriemechaniker, Elektroniker, Anlagenmechaniker für Sanitär und Heizung, Fachinformatiker, Kaufmann im Einzel-, Groß- und Außenhandel. Soziales und Dienstleistung versus Technik und Industrie. Im Vergleich verspricht die männlich dominierte Arbeitswelt ein Mehr an Verdienstmöglichkeiten und Aufstiegschancen. Hinzu kommt, dass das Berufswahlspektrum der Frauen wesentlich begrenzter ist als das der Männer. Dies verstärkt Segregationen am Arbeitsmarkt noch mehr. Typische Männerberufe bleiben Männerberufe. Typische Frauenberufe bleiben Frauenberufe.

Zur Situation im Land Bremen

Der Arbeitsmarktmonitor der Bundesagentur für Arbeit 2015 informiert über die Zahl der in Bremen Beschäftigten nach Berufsbereichen. In der Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung sind 89 Prozent der Beschäftigten männlich, im Bereich Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik 92 Prozent, im Bereich Naturwissenschaft, Geografie und Informatik 79 Prozent und im Bereich Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit 81 Prozent. Zu den Frauendomänen zählen kaufmännische Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel und Tourismus mit einem Frauenanteil an den Beschäftigten von 60 Prozent, Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht und Verwaltung mit einem Frauenanteil von 64 Prozent sowie Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung mit einem Frauenanteil von 76 Prozent. Bei den Berufen im Bereich Sprach-, Literatur-, Geistes-, Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften,

Medien, Kunst, Kultur und Gestaltung ist das Geschlechterverhältnis nahezu ausgeglichen. Wo viele Frauenhände Arbeit leisten, halten sie nicht per se das Heft des Handelns in der Hand. Im Gesundheits- und Sozialwesen beispielsweise waren 2014 in Bremen 76 Prozent der Beschäftigten weiblich. Aber nur 35 Prozent der Führungspositionen waren hier von Frauen besetzt. Ähnlich die Situation im Handel. Dort waren Bremerinnen zu einem Anteil von 44 Prozent beschäftigt, in leitender Stellung jedoch nur zu 21 Prozent. Lassen sich Frauen in ihren Beschäftigungsfeldern zu leicht die Butter vom Brot nehmen? Inwieweit geben sie Verantwortung an ihre männlichen Kollegen freiwillig oder unfreiwillig ab? Im vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend herausgegebenen Dossier zu Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern in Deutschland ist die Rede von »tatsächlichen und mentalen Schwierigkeiten, Familie und Beruf unter einen Hut zu bringen«.

Entwicklungen im Schneckentempo

Generell vollziehen sich Entwicklungen hin zu mehr Gleichstellung im Arbeitsleben wahrlich im Schneckentempo. Der Gender Pay Gap, die Lohnlücke als prozentualer Unterschied zwischen dem durchschnittlichen Bruttostundenverdienst von Frauen zu dem der Männer, liegt in Deutschland seit über 20 Jahren stabil bei 22 Prozent. Da rückt und rührt sich wenig. In Bremen geht die Schere noch weiter auseinander; hier liegt die Lohnkluft seit mehreren Jahren bei 24 bis 26 Prozent. Doch warum messen wir diese »unbereinigte Lohnlücke« überhaupt noch und beklagen sie Jahr für Jahr am Equal Pay Day, der eben immer noch Mitte März und nicht Anfang Februar oder gar im Januar liegt? Weil die statistische Lohnlücke der Kernindikator für die fortbestehende gesellschaftliche Ungleichbehandlung von Frauen im Erwerbsleben ist. In dieser Messgröße verdichten sich nahezu alle Facetten von Problemen, mit denen Frauen im Erwerbsleben permanent konfrontiert sind: ein verengtes Berufswahlspektrum, tradierte

Rollenverständnisse, Erwerbsunterbrechungen, Hürden beim beruflichen Wiedereinstieg nach Zeiten der Kinderbetreuung oder Pflege. Aber eben auch die Bewertung typischer Frauenberufe, die im Dienstleistungssektor grundsätzlich schlechter bezahlt werden als typische Männerberufe im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich. Da ist noch eine Menge Luft in den Einkommensverhältnissen.

Apropos Luftdruck. Das aktuelle ›Management-Barometer 2016‹ (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW) konstatiert erneut: ›Kein frischer Wind in den Spitzengremien der TOP-200-Unternehmen. Männer geben (weiterhin) den Ton an.‹ Denn in den Aufsichts- und Verwaltungsräten beträgt der Frauenanteil 24,5 Prozent (Vorsitze 2,5 Prozent), in Vorständen und Geschäftsführungen sind lediglich 6,7 Prozent der Posten weiblich besetzt (Vorsitze 1,7 Prozent).

Beschäftigung und Einkommen in Frauenberufen – Bremen

Die Bundesagentur für Arbeit erhebt für alle Bundesländer Daten zur Beschäftigung und zum Verdienst nach Geschlecht und Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010). Eine von der Arbeitnehmerkammer in Auftrag gegebene Sonderauswertung erlaubt die Analyse von ausgewählten Berufshaupt- und -untergruppen für Bremen. Dabei beziehen sich die Angaben auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Beschäftigtenstatistik Stichtag 31.03.2015) und auf den Median der monatlichen Bruttoarbeitsentgelte von sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten (Stichtag 31.12.2013). Man stelle sich vor, alle in Bremen beschäftigten Frauen und Männer stehen jeweils in einer Reihe geordnet nach der Höhe ihres Einkommens. Die Frau in der Mitte der Frauenreihe und der Mann in der Mitte der Männerreihe verdienen das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt (Median). Auf der Lohnabrechnung der Frau in der Mitte Bremens stehen monatlich 2.726 Euro, auf der des Mannes 3.530 Euro. Was sagt die

Statistik nun über Beschäftigungsanteile und Einkommen in identifizierten Frauenberufen?

Verkaufsberufe

In klassischen Verkaufsberufen liegt der Frauenanteil bei 72 Prozent. In Bremen sind etwa 13.150 Frauen und 5.230 Männer sozialversicherungspflichtig als Verkäuferinnen (mit und ohne Produktspezialisierung) oder als Kassiererinnen beschäftigt. Ihr Bruttoarbeitsentgelt liegt im Durchschnitt bei 1.981 Euro.

Tourismus-, Hotel- und Gaststättenberufe

Als Tourismuskauflleute, Sport- und Fitnesskauflleute, Reiseleitungen sowie im Hotel- und Gastronomieservice arbeiten etwa 5.400 Bremerinnen und 3.090 Bremer. Die Beschäftigten sind zu 64 Prozent weiblich. Das Durchschnittseinkommen liegt für Frauen bei 1.791 Euro.

Berufe in Unternehmensführung und -organisation

In dieser Berufshauptgruppe liegt der Frauenanteil bei 62 Prozent. 23.840 Frauen und 14.600 Männer zählt die Statistik in den Geschäftsführungen, in der kaufmännischen und technischen Betriebswirtschaft, als Büro- und Sekretariatskräfte und in der Auskunft und Kundeninformation. Frauen verdienen durchschnittlich 2.881 Euro.

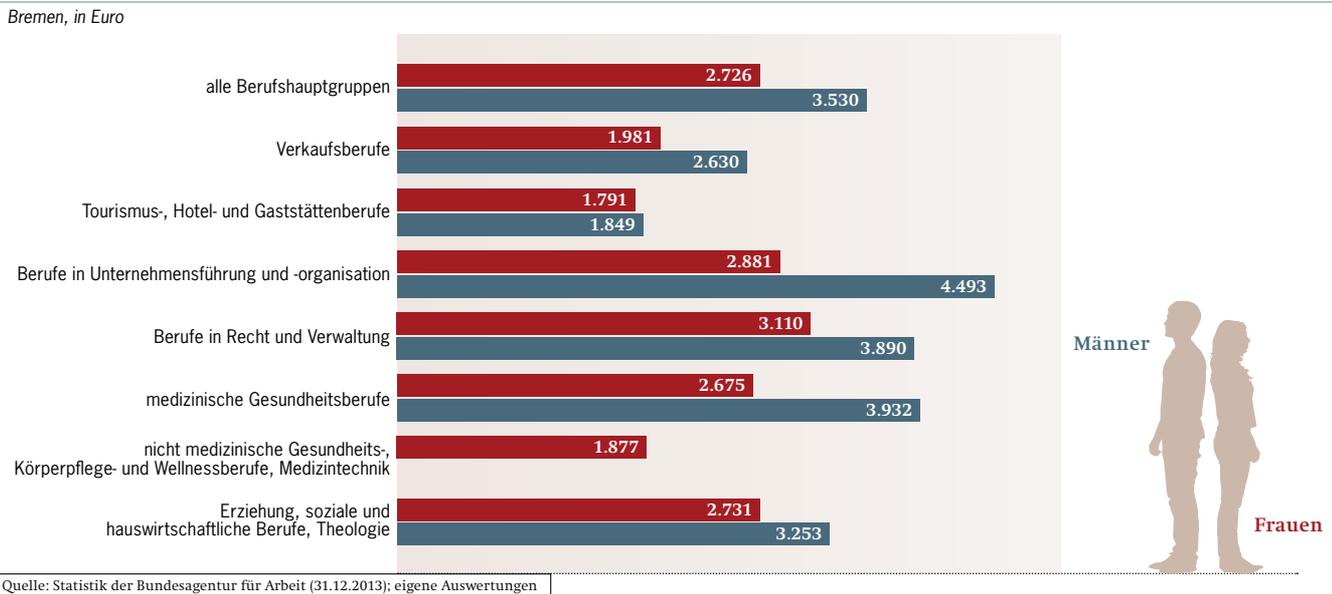
Berufe in Recht und Verwaltung

Stellen in Rechtsanwaltskanzleien und Notariaten, in Verwaltungen, Bibliotheken oder Archiven werden in Bremen zu 74 Prozent von Frauen besetzt. Hier sind etwa 8.600 Frauen und 3.000 Männer sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt liegt für Frauen in diesem Bereich bei 3.110 Euro.

Medizinische Gesundheitsberufe

Medizinische und zahnmedizinische Fachangestellte, Ärzteschaft, Personal in den Apotheken, Physiotherapiepraxen und Laboratorien sowie Beschäftigte in der Gesundheits- und Kranken-

Abb. 1:
Median der erzielten Bruttoarbeitsentgelte in Frauenberufen



pflege sind zu 84 Prozent Frauen. Sie verdienen im Durchschnitt 2.675 Euro. Mit 19.130 hier beschäftigten Bremerinnen sind medizinische Gesundheitsberufe eines der stärksten Beschäftigungsfelder für Frauen in der Region. 3.700 beschäftigte Männer sind dieser Berufshauptgruppe zugehörig.

Nicht medizinische Gesundheitsberufe

Im Vergleich zum medizinischen Bereich fallen die Verdienste in nicht medizinischen Gesundheitsberufen deutlich ab. Für die hier beschäftigten Frauen ist ein monatliches Bruttoarbeitsentgelt von durchschnittlich 1.877 Euro ausgewiesen. Der Frauenanteil unter den Beschäftigten liegt bei 79 Prozent. Etwa 6.000 Frauen und 1.530 Männer arbeiten in der Altenpflege, in der Gesundheitsberatung, im Wellnessbereich, in Friseursalons oder Kosmetikstudios, in der Medizintechnik, Orthopädie, Augenoptik oder Zahntechnik.

Erziehung, soziale und hauswirtschaftliche Berufe

Kinderbetreuung, Erziehung und Sozialarbeit sind quasi von Haus aus Sache der Frauen.

80 Prozent beträgt ihr Anteil an den hier Beschäftigten. Bezahlt werden Frauen in diesen Berufen mit durchschnittlich 2.731 Euro. Etwa 12.250 Frauen und 3.000 Männer sind hier sozialversicherungspflichtig in Bremen beschäftigt.

In keinem dieser Berufe erreichen Frauen das über alle Berufe gemessene durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt von 3.221 Euro. Männer schon.

Was verdienen Vollzeit beschäftigte Männer, wenn sie in typischen Frauenberufen arbeiten? Generell mehr als Vollzeit beschäftigte Frauen, lautet die Antwort. Jedenfalls in den hier untersuchten Berufsgruppen: 25 Prozent mehr in Verkaufsberufen, drei Prozent mehr im Hotel- und Gaststättenbereich, 36 Prozent mehr in Büroberufen, 20 Prozent mehr in Verwaltungsberufen, 32 Prozent mehr in medizinischen Gesundheitsberufen und 16 Prozent mehr im Bereich Erziehung, Soziales, Hauswirtschaft. Anmerkung: Für nicht medizinische Gesundheitsberufe lassen sich für Bremen keine Vergleiche zu den Arbeitsentgelten der Männer ziehen, da die Statistik die notwendigen 1.000 männlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Gehaltsangaben nicht ausweist.

Beschäftigung und Einkommen in Männerberufen – Bremen

Vice versa erzielen Frauen in typischen Männerberufen mitnichten den Verdienst ihrer Kollegen, schon gar nicht mehr. Welches sind auch in Bremen klassische Berufsfelder von Männern?

Kunststoffherstellung und -verarbeitung, Holzbe- und -verarbeitung

Hier liegt der Männeranteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei 90 Prozent. In Bremen sind etwa 3.040 Männer und 330 Frauen beschäftigt. Das Bruttoarbeitsentgelt der Männer liegt im Durchschnitt bei 2.541 Euro.

Metallerzeugung und -bearbeitung, Metallbauberufe

In diesen Berufen arbeiten etwa 8.250 Bremer und 350 Bremerinnen. Der Männeranteil liegt bei 96 Prozent. Das Durchschnittseinkommen beträgt für Männer 3.006 Euro.

Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufe

Beschäftigt in Bremen sind 21.400 Männer und 1.800 Frauen. Der Männeranteil liegt bei 92 Prozent. Im Durchschnitt erzielen die Männer hier 4.104 Euro.

Mechatronik, Energie- und Elektroberufe

In Bremen sind in diesem Bereich knapp 94 Prozent der Stellen von Männern besetzt. Hier sind etwa 9.300 Männer und 640 Frauen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt liegt für Männer bei 3.742 Euro.

Hoch- und Tiefbauberufe

Eine absolute Männerdomäne. 99 Prozent der Beschäftigten sind männlich. Lediglich 32 Frauen sind in diesem Bereich in Bremen beschäftigt. Die etwa 3.270 beschäftigten Männer verdienen im Durchschnitt 2.942 Euro.

(Innen-)Ausbauberufe

Knapp 96 Prozent der Beschäftigten sind männlich. Ihr Medianeinkommen liegt bei 2.598 Euro monatlich. Es arbeiten in diesen Berufen etwa 3.000 Bremer und 140 Bremerinnen.

Gebäude- und versorgungstechnische Berufe

Sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind nahezu 5.040 Männer und 200 Frauen. 96 Prozent beträgt der Männeranteil. Verdient werden von Männern durchschnittlich 2.842 Euro.

Mathematik-, Biologie-, Chemie- und Physikberufe

Hier erzielen Männer ein überdurchschnittlich hohes Bruttoarbeitsentgelt von 4.497 Euro. Das Berufsfeld ist keine absolute Männerdomäne mehr. Der Männeranteil an den Beschäftigten liegt bei 57 Prozent. Etwa 1.400 Männer und 1.040 Frauen sind in diesen qualifizierten Berufen in Bremen tätig.

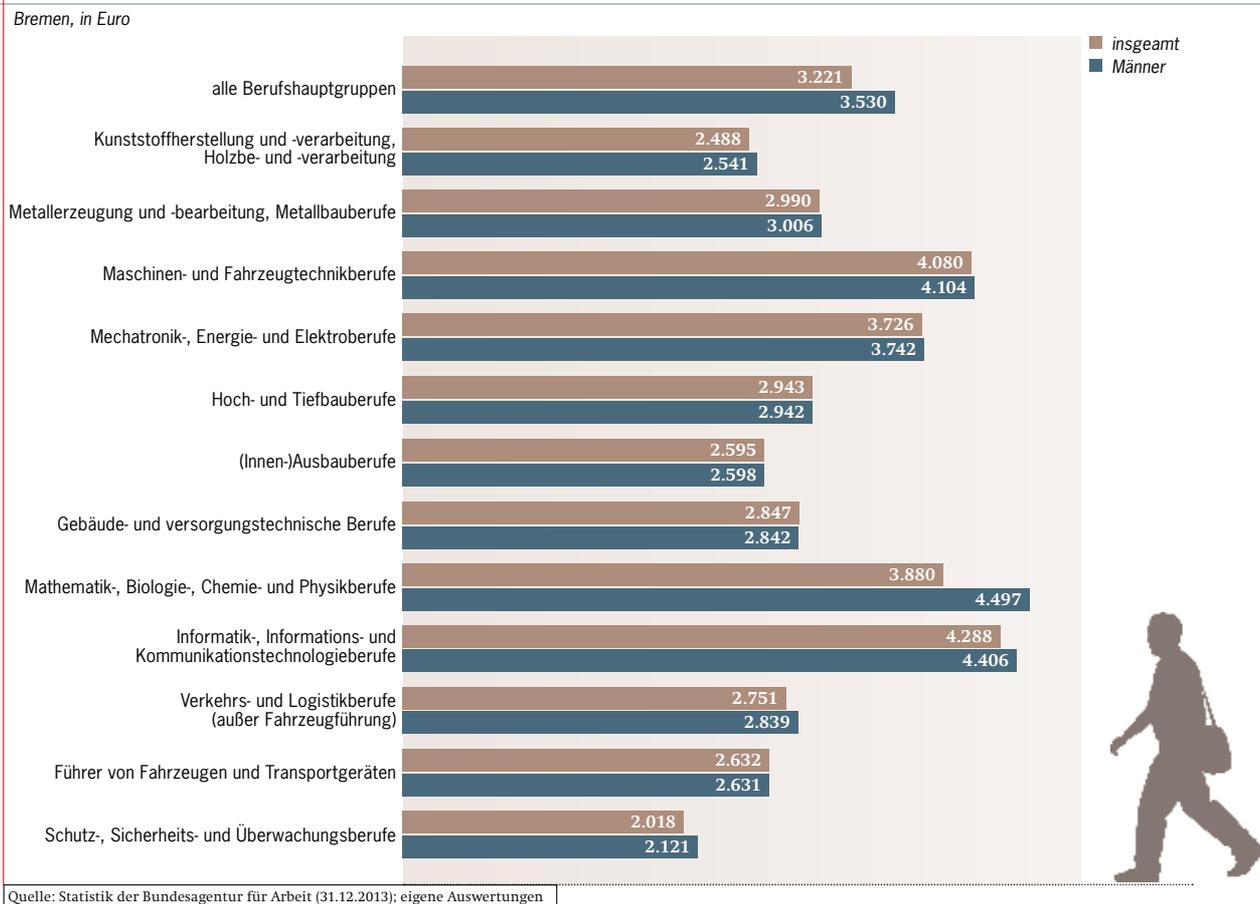
Informatik-, Informations- und Kommunikationstechnologieberufe

Auch das in diesem Berufsbereich von Männern erzielte durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt liegt mit 4.406 Euro im Monat auf höherem Niveau. Etwa 86 Prozent der Beschäftigten sind männlich. Es arbeiten in diesen Berufen etwa 6.450 Bremer und 1.030 Bremerinnen.

Verkehrs- und Logistikberufe (außer Fahrzeugführung)

Einer der größten Beschäftigungsbereiche für Männer. In Bremen arbeiten in diesen Berufen knapp 23.470 Männer und 7.500 Frauen. Der Männeranteil liegt bei 76 Prozent. Die Verdienste von Männern betragen durchschnittlich 2.839 Euro.

Abb. 2:
Median der erzielten Bruttoarbeitsentgelte in Männerberufen



Führer von Fahrzeugen und Transportgeräten

In diesem Bereich sind etwa 10.900 Männer und 850 Frauen tätig. Der Anteil der männlich Beschäftigten liegt bei 93 Prozent. Erzielt wird von Männern ein relativ geringes Einkommen von 2.631 Euro im Mittel.

Schutz-, Sicherheits- und Überwachungsberufe

73 Prozent der hier Beschäftigten sind männlich. In Bremen arbeiten in diesen Berufen etwa 2.370 Männer und 870 Frauen. Das Durchschnittsarbeitsentgelt liegt für Männer bei ebenfalls geringen 2.121 Euro.

Der Median der monatlichen Bruttoarbeitsentgelte für Männer übersteigt in jeder dieser ausgewählten Berufshauptgruppe das Bruttoarbeitsentgelt aller insgesamt dort Beschäftigten. Das heißt: Frauen in Männerberufen liegen mit ihrem Verdienst unter dem Durchschnitt. So verdienen Frauen beispielsweise in den Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufen 3.053 Euro, 1.051 Euro weniger als Männer. Im Bereich Verkehr und Logistik beträgt das Durchschnittseinkommen der Frauen 2.397 Euro, 442 Euro weniger als Männer.



Aufwerten jetzt!

Frauen verdienen nicht, was sie verdienen. Auch nicht in Bremen. Frauenberufe sind in der Regel schlechter eingruppiert als Männerberufe. Offensichtlich ist die technische Arbeit an Maschinen in unserer Gesellschaft mehr wert als die soziale Arbeit mit Menschen. Doch auch Erzieherinnen, medizinische Fachangestellte oder Altenpflegerinnen müssen von ihrer Arbeit leben können. Hier schließt sich die Arbeitnehmerkammer Bremen der Initiative ›Sozialberufe aufwerten – jetzt!‹ an und fordert eine stärkere Wertschätzung typischer Frauenberufe über Entlohnung.

Auch ist nicht hinnehmbar, dass Frauen, wenn sie in typischen Männerberufen arbeiten, grundsätzlich weniger verdienen als ihre männlichen Kollegen. Die Einflussfaktoren auf den Gender Pay Gap sind bekannt und immer wieder benannt. Doch sie sind nicht per se geschlechtsspezifisch. Und sie sind veränderbar. Entgeltgleichheit bleibt ein zentrales gleichstellungspolitisches Anliegen auch der Arbeitnehmerkammer Bremen. Anzusetzen ist an den Ursachen: horizontale und vertikale Segregation (Bildung, Berufserfahrung, Berufswahl, Branchenwahl), Erwerbsunterbrechungen und Arbeitszeitverkürzungen, Lohnfindung (Arbeitsplatzbewertung, Lohnverhandlungen). Gesellschaftlichen und politischen Handlungsbedarf sieht die Arbeitnehmerkammer in der Bildungsbeteiligung von Frauen, in der Wahl von MINT-Berufen, bei Familienfreundlichkeit seitens der Arbeitgeber, in der Betreuung von unter Dreijährigen, in der Ganztagsbetreuung,



beim Elterngeld (Vätermonate), in Bezug auf Rollenbilder und individuelles Erwerbsverhalten. Vor allem aber braucht es Maßnahmen zur Förderung der Transparenz und fairen Lohn- und Gehaltsbildung. Konkret geht es dabei um Fragen der Arbeitsbewertung in Tarifverträgen, aber auch um Lohnverhandlungen. Der Grundsatz ›Entgeltgleichheit bei gleicher und gleichwertiger Arbeit‹ ist durch analytische Arbeitsbewertungsverfahren betrieblich mehr noch auf den Prüfstand zu stellen. Auch im öffentlichen Dienst sind verdeckte Bewertungsunterschiede nicht auszuschließen. Verfahren der Entgeltgleichheitsprüfung sind auch hier anzuwenden. Zur Beseitigung von Entgeltungleichheit braucht es eine Allianz zwischen Politik, Verbänden, Vereinen, Gewerkschaften und Unternehmen.

Nicht akademische Gesundheitsberufe – aktuelle Regelungsbedarfe und Eckpunkte

CAROLA BURY



In aller Kürze:

Das Gesundheitswesen ist einer der größten Beschäftigungsbereiche in Deutschland. Neben universitär ausgebildeten Ärzten und Therapeuten sichern vor allem nicht akademische Gesundheitsfachkräfte sowohl stationär wie ambulant die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung. Der demografische Wandel und die Ökonomisierung haben in vielen Berufen weitreichende Auswirkungen auf das Personal, die Nachwuchsgewinnung und die Arbeitsbedingungen. Sowohl unter wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten als auch unter der Vorgabe einer guten Versorgung kommt der Qualifizierung in den Gesundheitsfachberufen ein hoher Stellenwert zu. Dabei hat die Ökonomisierung des Gesundheitswesens ebenso Einfluss auf die Neuordnung der Berufe wie durch europäische Entwicklungen angeschobene Akademisierungsprozesse. Der Beitrag beschreibt am Beispiel der Hebammen und der Therapieberufe notwendige Regelungsbedarfe und Veränderungen in Ausbildung und Beschäftigung und die daraus resultierenden Folgen für die Gesundheitsversorgung der Bürgerinnen und Bürger.

Gesundheitsberufe – aktuelle Regelungsbedarfe

Im Gesundheitswesen arbeiten bundesweit rund fünf Millionen Menschen, das entspricht etwa jedem achten Beschäftigten. Im Gesundheitswesen arbeiten überwiegend Frauen, davon ausgenommen ist derzeit nur noch der ärztliche Bereich. Doch auch hier findet zunehmend eine ›Feminisierung‹ statt.

Ein großer Anteil der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung wird durch Fachkräfte in den Gesundheitsberufen erbracht, die nicht akademisch ausgebildet sind. Einige dieser Tätigkeiten werden durch Selbstständige, meist in der ambulanten Versorgung erbracht. Die Mehrzahl der Gesundheitsdienstleistungen, sowohl in der stationären als auch der ambulanten Gesundheitsversorgung, findet jedoch durch Angestellte statt.

Gute Ausbildungen in akademischen und nicht akademischen Berufen und gute Arbeitsbedingungen sind Voraussetzung dafür, dass Gesundheitsberufe sowohl für Auszubildende als auch Studierende attraktiv sind und ein langer Verbleib im Beruf möglich ist. Zwar wird in einzelnen Bereichen von einem Fachkräftemangel gesprochen, doch oft handelt es sich dabei eher um einen Personalmangel, der durch nicht ausreichend besetzte Stellen und Unterbeschäftigung aus Gründen der Kosteneinsparung entsteht. Die hohe Arbeitsbelastung und die zum Beispiel durch Schichtdienste erschwerte Vereinbarkeit von Beruf und Familie spielen ebenfalls eine Rolle. Unterbewertete Tätigkeiten, nicht angemessene Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen führen zur Abwanderung von Fachkräften und zur Berufsflucht. Fachkräftemangel kann auch entstehen durch nicht angemessene Ausbildungszahlen.

Die Situation in den Gesundheitsfachberufen

Nicht allein für die großen Berufsgruppen der Kranken- und Altenpflege stehen Reformen an, sondern auch für ›kleinere‹ Berufsgruppen. Dabei sind die beruflichen Aus- und Weiterbildungen sehr unterschiedlich in ihrer Struktur, Finanzierungsgrundlage, ihren Zugangsvoraussetzungen und ihren Anteilen an theoretischer und praktischer Ausbildung. Neuregelungen für die Regelausbildung stehen in den nächsten Jahren an. Sollte es nicht gelingen, hier bald Ausbildungen attraktiver zu machen und zugleich die Arbeitsbedingungen zu verbessern, könnte es in einzelnen Bereichen auch zu Versorgungsengpässen durch einen Mangel an Fachkräften kommen.

Die kaufmännischen, handwerklichen Fachberufe und die Ausbildung der medizinischen Fachangestellten im Gesundheitswesen sind im ›dualen System‹ auf Grundlage des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) geregelt.¹ Diese dreijährigen betrieblichen Ausbildungen sind bundeseinheitlich ausgestaltet, unterliegen den Regelungen der betrieblichen Mitbestimmung und verpflichten neben der Ausbildung im Betrieb zum Besuch einer staatlichen Berufsschule. Diese unterliegen einheitlichen Rahmenbedingungen der Kultusministerkonferenz. Zudem erhalten die Auszubildenden Ausbildungsvergütungen. Berufsverbände und Sozialpartner sind an der Erstellung der Ausbildungsordnungen beteiligt und wirken in paritätisch besetzten Berufsbildungs- und Prüfungsausschüssen mit.²

Zu den bundeseinheitlich – aber außerhalb des BBiG stehenden – 17 Gesundheitsfachberufen³ gehören die Berufe der Gesundheits- und Krankenpflege, der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege und der Altenpflege, ebenso unter anderem die Berufe der Ergotherapie, Physiotherapie und Logopädie sowie die Hebammen. Sie sind geschützte, bislang nicht akademisch beziehungsweise teilweise akade-

misierte Heilberufe und unterliegen der Rahmenkompetenz des Bundes. Rechtsgrundlage sind für jeden Berufsabschluss gesonderte Berufszulassungsgesetze, die entweder eher an Regelungen des BBiG oder berufsfachschulischen Ausbildungen ausgerichtet sind. Die Ausbildungen in den Gesundheitsfachberufen zählen zu den schulischen Ausbildungsgängen. Dabei sind sie durchaus ›dual‹ angelegt, das heißt mit praktischen und theoretischen Anteilen. Allerdings unterscheiden sich schulische und betriebliche Ausbildungsanteile teilweise erheblich. Bei den schulischen Ausbildungen findet die praktische Ausbildung allerdings in der Schule und nicht in einem Ausbildungsbetrieb statt. Bundeseinheitliche und bundesrechtlich geregelte Weiterbildungsgänge auf Bundesebene gibt es nicht und damit gibt es nur wenige Karrieremöglichkeiten im Sinne eines Berufslaufbahnkonzeptes. Meist wird die Tätigkeit in einer freiberuflichen oder selbstständigen Tätigkeit als Option gesehen. Fachweiterbildungen sind landesrechtlich zu entwickeln und zu regeln und sind entsprechend ›vielfältig‹. Alle Ausbildungen haben das Ziel, unmittelbar im Anschluss zu einer eigenverantwortlichen und selbstständigen Berufsausübung zu befähigen und eine qualitativ hochwertige und sichere Versorgung der Patientinnen und Patienten sicherzustellen.

Mit der Ökonomisierung des Gesundheitswesens und der Veränderung betriebswirtschaftlicher Prinzipien verändern sich Leistungsangebote, Arbeitsteilungen, Steuerungsmechanismen und Zuständigkeiten. Mit einem Neuzuschnitt von Berufen, mit der weiteren Spezialisierung, Standardisierung und Qualitätsüberprüfung sind auch Fragen von Professionalisierung und Akademisierung verbunden.

1 Dazu gehören: medizinische Fachangestellte, zahnmedizinische Fachangestellte, Kaufmann/Kauffrau im Gesundheitswesen, pharmazeutisch-kaufmännische/r Angestellte/r, Augenoptiker/-in, Hörgeräteakustiker/-in, Orthopädietechnik-Mechaniker/-in, Orthopädieschuhmacher/-in und Zahntechniker/-in.

2 Vgl. Dielmann (2015).

3 Dazu gehören beispielsweise auch Ausbildungen zum Podologen, zur Diätassistentin, zum Rettungsassistenten.

Dringende Handlungs- und Regelungsbedarfe gibt es vor allem auf Bundesebene, zumal in einzelnen Bereichen durch EU-Vorgaben grundlegende Veränderungen anstehen. Die Diskussionen müssen aber auch auf Länderebene geführt werden, zumal wesentliche Bereiche der Umsetzung, Versorgung und Finanzierung Auswirkungen auch auf das Land Bremen haben.

Beispiel Hebammenausbildung

Bundesweit werden Hebammen an 58 Berufsfachschulen ausgebildet, gesetzlich ist die Geburtshilfe ein Heilberuf. Im Land Bremen werden Hebammen an der staatlich anerkannten Schule für Hebammen und Entbindungspfleger am Klinikum Bremerhaven ausgebildet. Die gesetzliche Zugangsvoraussetzung ist zurzeit ein Realschulabschluss oder ein Hauptschulabschluss, verbunden mit einer absolvierten mindestens zweijährigen Berufsausbildung. Tatsächlich hat die Mehrheit der zugelassenen Schülerinnen bundesweit und auch in Bremen Abitur. Angesichts des großen Interesses an der Ausbildung mit noch immer relativ hohen Bewerbungszahlen für Ausbildungsplätze können die Schulen unter Bewerberinnen aus dem ganzen Bundesgebiet auswählen. Die Finanzierung erfolgt im Rahmen der Krankenhausfinanzierung. Attraktiv ist auch die während der Ausbildung bezahlte Ausbildungsvergütung (1./2./3. Jahr: 975/1.037/1.138 Euro). Die Ausbildung dauert drei Jahre und umfasst 1.800 theoretische Unterrichtsstunden und 3.600 Stunden praktische Ausbildung.

Das Hebammengesetz stammt von 1985. Neben der berufsfachschulischen Ausbildung werden bundesweit auf Grundlage einer Modellklausel bereits mehrere Bachelorstudiengänge angeboten. Sie sind meist additiv nach der dreijährigen beruflichen Erstausbildung.⁴ Auch die Hebammenschule am Klinikum Bremerhaven bietet ihren Schülerinnen durch die Kooperation mit der Fachhochschule Osnabrück die Möglichkeit, zusätzlich den

›Bachelor of Science in Midwifery‹ zu erlangen. Die Regelstudienzeit umfasst 6 Semester. Das 1. bis 3. Semester wird durch zusätzliche Blockseminare während der Ausbildung erreicht. Nach erfolgreich abgeschlossener Hebammenausbildung schließen sich drei Semester Vollzeitstudium an. Dabei müssen an allen Studiengängen entweder hohe Studiengebühren pro Semester oder Semestergebühren bezahlt werden. Voraussetzung für die Zulassung zur Berufsausbildung ist allerdings, dass die Schülerinnen bereits das Abitur oder die Fachhochschulreife erworben haben. In einzelnen Modellvorhaben ist bei nicht vorliegender Hochschulzugangsberechtigung auch eine Feststellungs- oder Äquivalenzprüfung vorgesehen. Mit dem ›Gesetz zur Einführung einer Modellklausel in die Berufsgesetze‹ entstanden zugleich auch einige primärqualifizierende Studiengänge. Hier obliegen den Hochschulen die gesamte Verantwortung für die Konzeption und Durchführung des Lernprogramms und der berufspraktischen Ausbildung. Mit dem erfolgreichen Studienabschluss erhalten die Studierenden gleichzeitig die Berufszulassung und Berechtigung zum Führen der Berufsbezeichnung und den akademischen Abschluss.

Wird die Berufsausbildung ausschließlich akademisiert, wäre nur über die Hochschulreife der Zugang zum Beruf möglich. Hier wird ein bislang erheblicher Nachteil dieser Ausbildungen an Schulen des Gesundheitswesens deutlich. Da sie nicht Teil des öffentlichen Bildungssystems sind wie die Berufe im dualen System, können derzeit mit den fachschulischen Ausbildungen keine allgemeinbildenden Schulabschlüsse während der Ausbildung erlangt werden. Schulträger sind oft Krankenhäuser, Wohlfahrtsverbände, kirchliche Einrichtungen oder Körperschaften, die Gesundheitsfachberufe auf Grundlage des jeweiligen Berufszulassungsgesetzes ausbilden.

⁴ Seit 2009 wird zudem an der Medizinischen Hochschule Hannover ein Master of Science angeboten.

Seit Januar 2014 ist die EU-Richtlinie 2013/55/EU in Kraft, nach der Deutschland bis 2020 die Hebammenausbildung neu regeln muss. Ziel ist es, die Berufsqualifikationen innerhalb Europas anzugleichen und berufliche Mobilität zu ermöglichen. Eindeutig ist nach der Richtlinie vorgegeben, dass die Zugangsvoraussetzung für die Hebammenausbildung von zehn auf zwölf Jahre allgemeiner Schulbildung anzuheben ist. Danach wäre die Hebammenausbildung zukünftig zu akademisieren, voraussichtlich im Rahmen der Fachhochschulen. Mit Übergang der Hebammenausbildung an die Hochschule werden die Ausbildungsvergütungen wegfallen. Studentinnen werden auf BAföG verwiesen sein, soweit die Voraussetzungen vorliegen. Derzeit wird die Ausbildung zur Hebamme von den Sozialversicherungsträgern als sozial- und somit auch rentenversicherungspflichtige Ausbildung mit hohen Praxisanteilen gesehen, für die Rentenversicherungsbeiträge zu zahlen sind. Damit werden Ausbildungszeiten in diesem Fall sogar als Pflichtbeitragszeiten berücksichtigt.

Die Weiterentwicklung des Hebammenwesens ist verständlich, wünschenswert und zu unterstützen. Ob mit der Akademisierung eine größere Wertschätzung der Hebammenarbeit und auch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen »automatisch« erfolgt, ist eher fraglich. Tarifliche Eingruppierungen, Tarifabschlüsse und viele Regelungen zu den Arbeitsbedingungen sind Aufgabe der Tarifpartner. Vereinbarungen im Sinne der Beschäftigten erfordern eine starke gewerkschaftliche Position. Die berufsspezifischen Weiterentwicklungen sind auch Aufgabe des Berufsverbandes. (Siehe dazu auch den Beitrag »Zur Versorgungssituation und den Arbeitsbedingungen von beschäftigten Hebammen im Land Bremen«.)

__ Beispiel Therapieberufe

In einigen Heilberufen sind Ausbildungen schulgeldpflichtig – anders als in der dualen Ausbildung oder der Ausbildung zur Hebamme oder in der Pflege und Altenpflege.⁵ Im Land Bremen sind dies die Ausbildungen zur/zum Ergotherapeutin/Ergotherapeuten, Physiotherapeutin/Physiotherapeuten und Logopädin/Logopäden. Die Ausbildung an privaten Schulen wird von den Schülerinnen und Schülern durch ein Schulgeld finanziert.

In Bremen bestehen derzeit eine Fachschule für Ergotherapie, eine für Logopädie und zwei Fachschulen für Physiotherapie, die zusammen jährlich 20 Ausbildungsplätze in der Ergotherapie, 18 in der Logopädie und 52 in der Physiotherapie vorhalten. Zwischen 350 bis 580 Euro müssen die Schülerinnen und Schüler monatlich an Schulgeld aufbringen, hinzu kommen Kosten für Literatur, Gebühren, ein Schülerticket und der Lebensunterhalt und Miete. Allein die Kosten für Ausbildung – ohne Lebensunterhalt und Miete – summieren sich auf rund 20.000 Euro. Eine Erhebung der Physiotherapieschule der Bremer Heimstiftung bei den Schülerinnen und Schülern ergab, dass rund zwei Drittel einen Nebenjob ausübten, mehr als 80 Prozent waren auf die Unterstützung ihrer Familien angewiesen.⁶

Die Mehrheit der jobbenden Schülerinnen gab an, dass sich ihre Erwerbstätigkeit negativ auf die schulischen Leistungen auswirke. Zudem berichten die Fachschulen, dass es in den vergangenen Jahren vermehrt zu Ausbildungsabbrüchen aufgrund der Finanzierungssituation komme und die Nachfragen für die Ausbildung sinken. Einer teuren Ausbildung stehen am Arbeitsmarkt eher niedrige Gehälter gegenüber.

5 Dies betrifft Ausbildungen an Gesundheitsschulen, die meist an Krankenhäusern angesiedelt sind und über die DRGs in den Rahmen der Krankenhausfinanzierung aufgenommen worden sind.

6 Vgl. Sallermann, Angela: Qualifizierungsstrukturen in Bremen – Bedarfslage aus Sicht der Qualifizierungsträger, Vortrag 6.5.2015.

Angesichts der hohen Schulgelder fürchten die Fachschulen in Bremen, nicht mehr ausreichend Schülerinnen und Schüler für die Ausbildung zu gewinnen. Die Anzahl der Interessenten ist in den vergangenen Jahren stetig zurückgegangen. In anderen (überwiegend südlichen) Bundesländern gibt es meist historisch gewachsen, auch Schulangebote ohne Schulgeld.⁷

Im Jahr 2015 wurde an der Hochschule Bremen ein Studiengang ›Angewandte Therapiewissenschaften Logopädie und Physiotherapie B.Sc.« auf Grundlage der Modellklausel eingerichtet. Auch dieses Angebot ist additiv und ermöglicht – wie im Anschluss an die Hebammenausbildung – nach der erfolgreich abgeschlossenen Ausbildung an den Fachschulen zusätzlich den Bachelorabschluss anzuschließen.

Aktuell und bis zum Abschluss des Modellstudiengangs erfolgt die Finanzierung nicht über den Landesetat. Damit stehen in den nächsten Jahren Entscheidungen an, wie es im Anschluss weitergeht.

Auch für die Gesundheitstherapieberufe steht in den nächsten Jahren an, die gesamte Ausbildung neu zu verorten, dies umfasst sowohl die Frage der Verortung der grundständigen Ausbildung, die Ausbildungsziele, die Qualität der theoretischen und praktischen Ausbildung und die Finanzierung der Ausbildung. Zudem müssen die Fragen nach der Zugangsvoraussetzung und Durchlässigkeit der Bildungswege und die Qualifikation der Lehrenden geregelt werden. Dies gilt auch unter dem Gesichtspunkt, dass die Berufsausbildungen im Gesundheitswesen mit dem allgemeinen gesetzlichen Berufssystem vergleichbar sein sollten. Zentral sollte aus Sicht der Arbeitnehmerkammer sein, eine bundesrechtliche und einheitliche Berufsausbildung zu erhalten und deren Finanzierung zu regeln, sei es auf schulischer, betrieblicher oder hochschulischer Ebene.

Die Debatte wird in den nächsten Jahren bundesweit geführt werden, dennoch ist es für das Land Bremen angesichts der Situation der Schulen wichtig, bis zu einer Bundesregelung die Ausbildungen an den Schulen sicherzustellen, um auch zukünftig eine gute Versorgung aufrechtzuerhalten.

Daher muss bald eine pragmatische Lösung für die aktuelle Finanzierung gefunden werden.

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer sollte für anerkannte (Erst-)Ausbildungen grundsätzlich Schulgeldfreiheit bestehen. Lösungen über die Krankenhausfinanzierung wären kurzfristig möglich.

Eckpunkte aus Sicht der Arbeitnehmerkammer

Die Ausgestaltung der Ausbildung hat weitreichende Auswirkungen auf das Selbstverständnis und die Wertschätzung der Gesundheitsfachberufe. Neuregelungen müssen dabei Antworten bieten zu den Fragen der Ausbildungsziele und den Verhältnissen zwischen theoretischen und praktischen Anteilen. Dabei sollten bundesweit einheitliche Standards und Bedingungen gelten und die Mobilität der Beschäftigten, Optionen für Berufskarrieren und die Durchlässigkeit der beruflichen Bildungswege gewährleistet sein.

Da ein Systemwechsel immer auch Optionen und Nachteile mit sich bringt, sollen hier einige Punkte genannt werden, die bei einer Neuregelung von fachschulischen und akademischen Ausbildungsangeboten zu berücksichtigen und sicherzustellen sind:

■ Die praktischen Anteile zur Erlangung der Berufsfähigkeit sind auf höchstem Niveau sicherzustellen und sollten möglichst nah an den Anforderungen und Realitäten des Arbeitsmarktes sein. Auch hochschulische Ausbildungen müssen eine angemessene praktische Ausbildung beinhalten, um eine eigenständige und eigenverantwortliche Berufsausübung auf dem Arbeitsmarkt ohne zusätzliche Anerkennungszeiten zu ermöglichen.

⁷ Teilweise über Landeshaushalt oder durch (Teil-)Finanzierungen im Rahmen der Krankenhausplanung.

- Die Finanzierung der Hochschulen ist ein Problem, insbesondere wenn es um relativ eng auf Berufsausbildung bezogene Angebote geht, die durch eine Regelfinanzierung abzudecken sind und nicht durch Projekt- oder Drittmittelfinanzierung. Neue akademische Ausbildungen brächten also erhöhte Kosten innerhalb der Regelfinanzierung mit sich. Da diese über die Länderhaushalte stattfinden muss, könnten unterschiedliche Standards und Ausstattungen der Studiengänge die Folge sein. Die Ausbildungen müssen jedoch gleichwertig sein.
- Bislang werden die schulischen Ausbildungsplätze von den Ländern festgelegt. Bei einer Akademisierung kommt dann auch der Festlegung von Studienplätzen besondere Bedeutung zu.
- Sollte bundesrechtlich ausschließlich eine grundständige akademisierte Fachhochschul-ausbildung vorgesehen sein, muss sichergestellt sein, dass die Länder ihren Verpflichtungen zur Ausbildung nachkommen (können).
- In die Neuregulierung der beruflichen Bildung muss auch die Frage nach der Qualität und Qualifikation der Lehrenden einbezogen werden. Ziel sollte es sein, diese an das Niveau der Berufsschulpädagogik anzugleichen. Selbstverständlich sind hier angemessene Übergangsregelungen zu gestatten. Lehrpersonal für die Ausbildung in Gesundheitsfachberufen sollte hauptberuflich angestellt und pädagogisch, wissenschaftlich und berufsspezifisch qualifiziert sein. An Hochschulen wären berufsspezifische Professuren einzurichten.
- Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer sollte eine bestehende fachschulische Ausbildung nicht schulgeldpflichtig sein.
- Aktuell müssen pragmatische Lösungen auf Bremer Ebene zum Eintritt in die Schulgeldfreiheit für die Gesundheitstherapieberufe gefunden werden, um die Ausbildung in der Logopädie, Ergo- und Physiotherapie zu sichern.

Wünschenswert ist eine einheitliche Berufszulassung und Berufsbildung mit einheitlicher bundesweiter gesetzlicher Regelung. Dies dient der Qualität der Ausbildung und befördert die Mobilität und schafft auch bei den interprofessionell zusammenarbeitenden Teams bessere Bedingungen. Die derzeitigen, teilweise erheblich voneinander abweichenden Studienangebote führen zu Verunsicherung.

Literatur

- | | |
|--|---|
| <p>Amtsblatt der Europäischen Union vom 28.12.2013: Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013.</p> <p>Dielmann, Gerd: Neue Berufe zwischen Medizin und Pflegebedarfe und Regelungsnotwendigkeiten. In: Pundt, Johanne/Kälble, Karl (Hg.): Gesundheitsberufe und gesundheitsberufliche Bildungskonzepte, Bremen 2015, S. 229–253.</p> | <p>Eckpunkte zur Ausbildungsreform in den Gesundheitsfachberufen (Heilberufe). Diskussionspapier der Arbeitsgruppe »Berufsbildung in den Heilberufen« zur Entwicklung einer homogen(eren) Struktur und zur Qualitätssicherung der Berufsausbildung in den Heilberufen, Oktober 2015. www.gesundheit-soziales.verdi.de/berufe/gesundheitsfachberufe</p> |
|--|---|

Nicht akademische Gesundheitsberufe

Anmerkung zu Abb. 1 und Abb. 2:

*Aus Datenschutzgründen und Gründen der statistischen Geheimhaltung werden Zahlenwerte von 1 oder 2 und Daten, aus denen rechnerisch auf einen solchen Zahlenwert geschlossen werden kann, anonymisiert.

Abb. 1: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und (ausschließlich) geringfügig entlohnte Beschäftigte in ausgewählten Berufen

insgesamt, nach dem Geschlecht und Altersgruppen, Stichtag: 30. Juni 2015, Datenstand Februar 2016.

Berufsuntergruppe (KfDB 2010)	insgesamt	darunter		davon				
		unter 25 Jahre in %	55 Jahre und älter in %	Männer	Männer in %	Frauen	Frauen in %	
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte								
Deutschland	insgesamt	30.771.297	10,1	17,8	16.504.172	53,6	14.267.125	46,4
	dar. 8.135 Berufe Geburtshilfe, Entbindungspflege	10.200	16,9	12,3	16	0,2	10.184	99,8
	8.171 Berufe in der Physiotherapie	140.669	7,3	11,1	31.653	22,5	109.016	77,5
	8.172 Berufe in der Ergotherapie	44.673	7,9	11,3	6.084	13,6	38.589	86,4
	8.173 Berufe in der Sprachtherapie	15.104	8,8	6,6	898	5,9	14.206	94,1
Bremen	insgesamt	311.143	9,6	18,4	173.845	55,9	137.298	44,1
	dar. 8.135 Berufe Geburtshilfe, Entbindungspflege	135	11,9	11,1	–	0,0	135	100,0
	8.171 Berufe in der Physiotherapie	1.058	4,2	15,2	238	22,5	820	77,5
	8.172 Berufe in der Ergotherapie	351	7,1	13,1	58	16,5	293	83,5
	8.173 Berufe in der Sprachtherapie	110	2,7	16,4	8	7,3	102	92,7
geringfügig entlohnte Beschäftigte								
Deutschland	insgesamt	7.381.055	17,3	29,9	2.874.385	38,9	4.506.670	61,1
	dar. 8.135 Berufe Geburtshilfe, Entbindungspflege	417	6,5	20,4	10	2,4	407	97,6
	8.171 Berufe in der Physiotherapie	32.822	6,1	16,4	5.732	17,5	27.090	82,5
	8.172 Berufe in der Ergotherapie	5.045	6,3	17,4	531	10,5	4.514	89,5
	8.173 Berufe in der Sprachtherapie	2.384	8,5	8,7	118	4,9	2.266	95,1
Bremen	insgesamt	71.060	19,9	26,7	29.706	41,8	41.354	58,2
	dar. 8.135 Berufe Geburtshilfe, Entbindungspflege	8	*	*	–	0,0	8	100,0
	8.171 Berufe in der Physiotherapie	206	5,3	19,4	35	17,0	171	83,0
	8.172 Berufe in der Ergotherapie	38	10,5	18,4	5	13,2	33	86,8
	8.173 Berufe in der Sprachtherapie	16	0,0	*	*	*	*	*
darunter ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte								
Deutschland	insgesamt	4.902.198	20,6	37,4	1.786.518	36,4	3.115.680	63,6
	dar. 8.135 Berufe Geburtshilfe, Entbindungspflege	275	6,5	21,8	3	1,1	272	98,9
	8.171 Berufe in der Physiotherapie	18.379	6,6	22,2	2.246	12,2	16.133	87,8
	8.172 Berufe in der Ergotherapie	2.586	7,3	26,2	240	9,3	2.346	90,7
	8.173 Berufe in der Sprachtherapie	1.258	11,4	11,5	62	4,9	1.196	95,1
Bremen	insgesamt	47.913	23,7	32,2	19.175	40,0	28.738	60,0
	dar. 8.135 Berufe Geburtshilfe, Entbindungspflege	4	*	0,0	–	0,0	4	100,0
	8.171 Berufe in der Physiotherapie	134	*	23,9	14	10,4	120	89,6
	8.172 Berufe in der Ergotherapie	17	23,5	17,6	*	*	*	*
	8.173 Berufe in der Sprachtherapie	9	0,0	*	*	*	*	*

Abb. 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort – insgesamt und in ausgewählten Berufs(unter)-gruppen bzw. -gattungen der Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010) – nach Geschlecht und Arbeitszeit

Stichtag: 30. Juni 2015, Datenstand Februar 2016.

Berufs(unter)gruppe; -gattung (KldB 2010)	insgesamt	darunter/davon			davon					
		Vollzeit- beschäftigte	Teilzeit- beschäftigte	in %	Männer	Vollzeit in %	Teilzeit in %	Frauen	Vollzeit in %	Teilzeit in %
Deutschland										
insgesamt	30.771.297	22.577.749	8.186.415	26,6	16.504.172	90,2	9,8	14.267.125	54,0	46,0
dar. 8 Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung	5.307.067	2.802.590	2.504.477	47,2	1.060.074	72,4	27,6	4.246.993	47,9	52,1
dar. 81 Medizinische Gesundheitsberufe	2.347.031	1.392.506	954.525	40,7	398.961	81,6	18,4	1.948.070	54,8	45,2
811 Arzt- und Praxishilfe	603.695	368.777	234.918	38,9	9.169	78,5	21,5	594.526	60,8	39,2
812 Medizinisches Laboratorium	95.907	57.991	37.916	39,5	11.376	85,5	14,5	84.531	57,1	42,9
813 Gesundh., Krankenpf., Rettungsd.Geburtsh.	1.000.435	568.977	431.458	43,1	188.808	81,3	18,7	811.627	51,2	48,8
81301 Gesundheits-, Krankenpflege (oS)-Helfer	147.046	64.849	82.197	55,9	28.136	66,9	33,1	118.910	38,7	61,3
81302 Gesundheits-, Krankenpflege(oS)-Fachkraft	660.709	369.086	291.623	44,1	93.353	80,6	19,4	567.356	51,8	48,2
8133 Berufe operations-/med.-techn. Assistenz	9.474	8.094	1.380	14,6	2.110	87,9	12,1	7.364	84,7	15,3
8135 Berufe Geburtshilfe, Entbindungspflege	10.200	4.297	5.903	57,9	16	81,3	18,8	10.184	42,1	57,9
8138 Berufe Gesundheits-, Krankenpflege (ssT)	6.255	3.195	3.060	48,9	1.360	82,0	18,0	4.895	42,5	57,5
81393 Aufsicht-Krankenpf.,Rettungsd.,Geburtsh	16.330	13.077	3.253	19,9	3.418	92,0	8,0	12.912	76,9	23,1
81394 Führung-Krankenpf.,Rettungsd.,Geburtsh.	20.485	17.084	3.401	16,6	4.550	93,2	6,8	15.935	80,6	19,4
817 Nicht ärztliche Therapie und Heilkunde	219.583	110.049	109.534	49,9	41.924	70,6	29,4	177.659	45,3	54,7
8171 Berufe in der Physiotherapie	140.669	73.179	67.490	48,	31.653	72,3	27,7	109.016	46,1	53,9
8172 Berufe in der Ergotherapie	44.673	20.284	24.389	54,6	6.084	66,7	33,3	38.589	42,0	58,0
8173 Berufe in der Sprachtherapie	15.104	7.165	7.939	52,6	898	60,2	39,8	14.206	46,6	53,4
82 Nichtmed.Gesundheit,Körperpf.,Medizint.	832.780	440.973	391.807	47,0	151.339	75,1	24,9	681.441	48,0	52,0
dar. 821 Altenpflege	514.162	227.793	286.369	55,7	77.898	63,9	36,1	436.264	40,8	59,2
82101 Altenpflege (o.S.) – Helfer	229.955	74.702	155.253	67,5	30.065	50,8	49,2	199.890	29,7	70,3
82102, 82103, 82182, 82183 Altenpflege – Fachkr., Spezial.	279.251	148.879	130.372	46,7	45.978	71,4	28,6	233.273	49,8	50,2
82194 Führung – Altenpflege	4.956	4.212	744	15,0	1.855	93,6	6,4	3.101	79,8	20,2
Bremen										
insgesamt	311.143	223.727	87.379	28,1	173.845	87,9	12,1	137.298	51,7	48,3
dar. 8 Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung	52.964	25.844	27.120	51,2	12.124	67,4	32,6	40.840	43,3	56,7
dar. 81 Medizinische Gesundheitsberufe	22.816	13.090	9.726	42,6	3.717	78,5	21,5	19.099	53,3	46,7
811 Arzt- und Praxishilfe	5.928	3.687	2.241	37,8	70	78,6	21,4	5.858	62,0	38,0
812 Medizinisches Laboratorium	1.013	529	484	47,8	94	84,0	16,0	919	49,0	51,0
813 Gesundh., Krankenpf., Rettungsd. Geburtsh.	10.267	5.607	4.660	45,4	1.823	77,0	23,0	8.444	49,8	50,2
81301 Gesundheits-, Krankenpflege (oS)-Helfer	1.224	480	744	60,8	270	61,9	38,1	954	32,8	67,2
81302 Gesundheits-, Krankenpflege(oS)-Fachkraft	7.793	4.317	3.476	44,6	1.236	77,4	22,6	6.557	51,2	48,8
8133 Berufe operations-/med.-techn. Assistenz	119	106	13	10,9	26	100,0	–	93	86,0	14,0
8135 Berufe Geburtshilfe, Entbindungspflege	135	52	83	61,5	–	–	*	135	38,5	61,5
8138 Berufe Gesundheits-, Krankenpflege (ssT)	33	17	16	48,5	3	*	*	30	*	*
81393 Aufsicht-Krankenpf., Rettungsd.,Geburtsh	67	55	12	17,9	15	*	*	52	*	*
81394 Führung-Krankenpf., Rettungsd.,Geburtsh.	253	197	56	22,1	51	84,3	15,7	202	76,2	23,8
817 Nicht ärztliche Therapie und Heilkunde	1.660	710	950	57,2	323	67,5	32,5	1.337	36,8	63,2
8171 Berufe in der Physiotherapie	1.058	510	548	51,8	238	71,8	28,2	820	41,3	58,7
8172 Berufe in der Ergotherapie	351	103	248	70,7	58	53,4	46,6	293	24,6	75,4
8173 Berufe in der Sprachtherapie	110	38	72	65,5	8	*	*	102	*	*
82 Nichtmed. Gesundheit, Körperpf., Medizint.	7.523	3.528	3.995	53,1	1.539	69,3	30,7	5.984	41,1	58,9
dar. 821 Altenpflege	4.487	1.457	3.030	67,5	756	49,2	50,8	3.731	29,1	70,9
82101 Altenpflege (o.S.) – Helfer	2.219	477	1.742	78,5	315	34,9	65,1	1.904	19,3	80,7
82102, 82103, 82182, 82183 Altenpflege – Fachkr., Spezial.	2.163	897	1.266	58,5	416	57,0	43,0	1.747	37,8	62,2
82194 Führung – Altenpflege	105	83	22	21,0	25	100,0	0,0	80	72,5	27,5

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Erstellungsdatum 29.02.2016, Statistik-Service, Auftragsnummer 220887

Zur Versorgungssituation und den Arbeitsbedingungen von beschäftigten Hebammen im Land Bremen

CAROLA BURY



In aller Kürze:

Hebammen sind zahlenmäßig eine kleine Berufsgruppe im Gesundheitswesen. Nahezu alle Kinder werden heute in Kliniken geboren, hier leisten die meisten Hebammen im Angestelltenverhältnis Geburtshilfe. Arbeitsbedingungen und Versorgungssituation haben sich in den vergangenen Jahren verschlechtert und stehen dabei im engen Zusammenhang.

Der Beruf der Hebamme ist einer der ältesten Berufe. Früher wie heute sind Hebammen für die Betreuung von Frauen in der (normal verlaufenden) Schwangerschaft, während der Geburt und in der Zeit des Wochenbettes zuständig. Noch immer ist gesetzlich verankert, dass zur Geburt eine Hebamme hinzugezogen werden muss. Dagegen ist der Einsatz eines Arztes oder einer Ärztin nicht verpflichtend – auch wenn es in der Realität klinischer Geburten so stattfindet.

Der erfolgreiche Abschluss als Hebamme bietet die Möglichkeit, diesen Beruf entweder als Selbstständige oder in einem Angestelltenverhältnis auszuüben. Bundesweit haben freiberuflich tätige Hebammen mit Demonstrationen und Aktionen in den vergangenen Jahren auf ihre berufliche und soziale Situation aufmerksam gemacht. Sie gewährleisten im Wesentlichen die ambulante Schwangerenvorsorge und die nachgeburtliche Versorgung von Müttern und Kindern. Darüber hinaus ermöglichen sie Frauen die Wahl des Geburtsortes durch die Geburt zu Hause oder eine Entbindung im Geburtshaus oder das Angebot in einer Belegabteilung. Mehr als 96 Prozent aller Geburten in Bremen ebenso wie in Deutschland (98 Prozent), finden allerdings in Krankenhäusern statt. Damit begleiten angestellte Hebammen

die Mehrzahl der Frauen während der Geburt. Angestellte Hebammen arbeiten überwiegend in Krankenhäusern. Einige Hebammen mit Zusatzausbildung arbeiten auch als Familienhebammen in Sozialeinrichtungen oder in Gesundheits- oder Jugendämtern.

Die Bundesstatistik weist für das Jahr 2014 22.000 Hebammen und Entbindungspfleger für Deutschland aus.¹ Damit gehören die Hebammen zu den kleinen Berufsgruppen im Gesundheitswesen. Die Beschäftigtenstatistik zählt im März 2015 bundesweit rund 10.200 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Rund 17 Prozent sind unter 25 Jahren, knapp 12 Prozent sind über 55 Jahre alt.²

Für das Land Bremen waren zum März 2015 126 sozialversicherungspflichtig beschäftigte Hebammen gemeldet, darunter 15 unter 25, 16 über 50 Jahre. Rund 4,7 Prozent der Hebammen in Bremen sind geringfügig beschäftigt. Damit liegt deren Anteil in Bremen, wie auch bundesweit niedrig.

Nach Angaben des Hebammenlandesverbandes Bremen e.V. bieten 19 Hebammen auf Basis selbstständiger Arbeit Geburtshilfe an. Sie bieten schwangeren Frauen die Option, in einem Geburtshaus oder zu Hause zu entbinden oder führen Geburten als Beleghebamme in einem Krankenhaus durch.³ Hier hat sich die Situation freiberuflicher Hebammen durch die hohen Haftpflichtprämien verschlechtert. Diese sind je nach Dienstleistungen gestaffelt. Werden lediglich vor- und nachgeburtliche Dienstleistungen angeboten, sind sie erheblich geringer im Vergleich zur Haftpflicht bei Geburtshilfe.

Die ambulante Versorgung der Schwangeren durch Vorsorgekurse, Wochenbettbetreuung oder Rückbildungsgymnastik wird ausschließlich durch selbstständige Hebammen sichergestellt beziehungsweise durch angestellte Hebammen, die in Nebentätigkeit freiberuflich tätig sind.

Bei den angestellten Hebammen im Krankenhaus ist die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in den vergangenen Jahren das Hauptproblem. Dies ergab eine Befragung des Deutschen Hebammenverbandes e.V., an der sich 2014 mehr als 2.000 angestellte Hebammen beteiligt haben. Danach machten 89,4 Prozent regelmäßig Überstunden, 77,2 Prozent beklagten Arbeitsverdichtung und mehrheitlich wurde Personalabbau, Zunahme von Dokumentation und berufsfremder Tätigkeiten wie Pflege oder Putzarbeiten beklagt. Rund ein Viertel der befragten Hebammen wurde nicht nach einem Tarifvertrag vergütet, lediglich elf Prozent gaben an, gewerkschaftlich organisiert zu sein. Bei rund 80 Prozent der Hebammen wurde das eigene Einkommen durch andere Einnahmen ergänzt.⁴ Rund zwei Drittel arbeiteten zusätzlich auf freiberuflicher Basis, 7,2 Prozent als geringfügig Beschäftigte.

Im Jahr 2014 haben 8.766 Frauen im Land Bremen 8.964 Kinder geboren. Nach der Schließung der Geburtshilfe im Klinikum Bremen-Mitte gibt es im Land Bremen derzeit fünf Geburtskliniken, vier in Bremen-Stadt, eine in Bremerhaven. Dabei sind die Geburtszahlen nach dem Wegfall von immerhin 1.100 Geburten jährlich im Klinikum Bremen-Mitte zusätzlich angestiegen, weil im niedersächsischen Umland kleinere Geburtsstationen geschlossen wurden. Es ist deutlich, dass sich durch diese Schließung die wohnortnahe Versorgung schwangerer Frauen und Neugeborener verschlechtert und sich auch der Arbeitsdruck in den Kliniken erhöht hat.

›Die Geburtskliniken in Bremen sind an ihren Belastungsgrenzen angekommen‹, zitiert der Weser-Kurier den Chefarzt des St. Joseph-Stifts.⁵ Doch es geht nicht allein um die Anzahl der Kreißsäle bei gleichzeitig angestiegenen Geburtenzahlen, sondern auch um den Arbeitsplatz Kreißaal und die Bedingungen, unter denen dort gearbeitet wird.

Arbeitsbedingungen von angestellten Hebammen

Mehrheitlich arbeiten angestellte Hebammen in Teilzeitarbeit. Der Anteil liegt in Bremen mit 60,3 Prozent etwas über dem Bundesdurchschnitt (57,7 Prozent).

Insgesamt waren in den Kliniken 2013 120 Hebammen angestellt, davon arbeiteten 84 in Teilzeit (70 Prozent). Während in Bremerhaven von 20 festangestellten Hebammen weniger als 50 Prozent in Teilzeit arbeiteten, lag die Teilzeitquote in Bremen-Stadt bei 75 Prozent.⁶

In Kliniken arbeiten angestellte Hebammen meist im Dreischichtbetrieb, im Kreißaal, der Wochenstation oder in Kinderkliniken. Hier sind in den vergangenen Jahren zusätzliche Dokumentationspflichten und administrative Tätigkeiten hinzugekommen. Mit Einführung des DRG-Abrechnungssystems (›Fallpauschalen‹) sind auch für Hebammen, analog zur Gesundheits- und Krankenpflege, Personalbemessungsgrenzen weggefallen. Die Logik des DRG-Systems geht von Fallwerten, nicht von ›Personalbedarfen‹ aus. 1993 ging man noch von 118,4 Geburten pro Jahr je Hebamme bei einer Vollzeit-Stelle aus. Dies war Grundlage für die Verhandlungen von Krankenkassen und Krankenhäusern zur Festsetzung der Pflegesätze. Bei den Fallpauschalen der DRGs haben Bedarfsermittlungen ihre unmittelbare Bedeutung verloren. Dabei müssten sie ebenso für die Festsetzung der Planstellen als Grundlage für die Personalermittlung dienen beziehungsweise jeweils neu in die DRG-Sätze eingebaut werden.

1 Vgl. Gesundheitsberichterstattung (2014). Diese Zahlen umfassen allerdings selbstständige Hebammen und Angestellte. Zudem beruht die Zahl auf unterschiedlichen Quellen. Es ist davon auszugehen, dass es zu Additionen von Hebammen aus den verschiedenen Tätigkeiten kommt.

2 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2015).

3 Hebammenverband Bremen e.V., Schriftliche Mitteilung vom 18.1.2016.

4 Vgl. Deutscher Hebammenverband (2014).

5 Vgl. Doll (2015).

6 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2015).

Durch die immer weitere Ökonomisierung hat sich die Arbeitssituation auch der Hebammen deutlich verschlechtert. Zwischen 1991 bis 2010 ist die Verweildauer in Krankenhäusern immer weiter gesunken. Dies trifft auch auf die entbundenen Frauen zu, obwohl Risikoeinstufung und Kaiserschnittraten gestiegen sind. Betrug der Aufenthalt bei einer Geburt im Jahre 1978 noch rund 9,2 Tage, so sank sie bis 2011 auf 3,8 Tage im Mittel. Das Beratungsunternehmen für Krankenhäuser, DKI GmbH, hat für die Hebammen bei einer vaginalen Entbindung ohne Komplikationen für 2014 Fallwerte pro Vollkraft/Jahr von 137 bis 167 Fällen ermittelt.⁷

Zugleich hat sich der Arbeitszeitaufwand pro Geburt, der den DRGs zugrunde lag, von 2012 von 579-708 Minuten auf 611-747 Minuten erhöht. Entsprechende Werte für Bremen liegen nicht vor. Hinzu kommt, dass die Arbeit im Kreißaal nach Pflgetarif bezahlt wird. Angesichts der Tätigkeitsmerkmale fordern Hebammenverbände dagegen eine Einstufung im Funktionsdienst mit höherer Bezahlung.

Unzählige Überstunden, zunehmende Teilzeitarbeit, hoher Personalmangel und hierarchische Strukturen kennzeichnen die Arbeitsbedingungen von angestellten Hebammen auch in Bremen. So haben im Jahr 2015 36 angestellte Hebammen im Land Bremen eine Überlastungsanzeige gestellt.⁸

Wie in vielen Bereichen des Gesundheitswesens sind die Beschäftigtenzahlen bei den Hebammen in den vergangenen Jahren angestiegen, im Bundesgebiet um elf, in Bremen um zwölf Prozent zwischen März 2013 und März 2015. Allerdings handelt es sich nicht um echte Beschäftigungsgewinne, sondern um eine Umverteilung von Arbeitszeit. So ist Teilzeit im selben Zeitraum von 54,5 auf 60,3 Prozent angestiegen, während die Vollzeitbeschäftigungen im Land Bremen von 45,5 auf 39,7 Prozent gesunken sind. (Bund Vollzeit 3/2013: 42,2 Prozent, 3/2015: 42,3 Prozent). Die Gründe werden vielfältig sein.

Für viele Hebammen ist die Arbeit in den Kliniken mit einer hohen Frustration verbunden, durch hohe Arbeitsbelastung, geringe Einfluss- und Interventionsmöglichkeiten und hierarchische Strukturen im Kreißaal. Sie erleben die ökonomisch ausgerichtete Arbeitsorganisation im Klinikbetrieb als Widerspruch zu ihrem berufsethischen Anspruch auf individuelle Betreuung.

Viele Hebammen versuchen mittlerweile, durch die Kombination von angestellten und freiberuflichen Tätigkeiten wie Geburtsvorbereitung und Wochenbettbetreuung einen Weg aus der Frustration und der hohen Belastung zu finden.

Im Raum Bremen-Niedersachsen sind lediglich 59 arbeitssuchende, darunter lediglich 27 arbeitslose Hebammen gemeldet. Da in der Regel offene Arbeitsstellen in diesen Fällen gar nicht mehr über die Arbeitsagenturen gemeldet werden, sagen die nachrichtlich zu November 2015 gemeldeten 16 offenen Arbeitsstellen für Niedersachsen und Bremen nur wenig aus. Seit Jahren sind Hebammenstellen in vielen Krankenhäusern nicht besetzt. Die Hebammenschulen und der Berufsverband berichten bundesweit, dass Hebammen dringend gesucht werden. Allerdings ist angesichts der hohen Teilzeitquote davon auszugehen, dass es sich vor allem um einen Personalmangel handelt, nicht allein um einen Fachkräftemangel durch nicht ausreichende Ausbildungszahlen. Lediglich die Zahl der Ausbildungsplätze zu erhöhen, wird angesichts von Unterbeschäftigung und Berufsflucht das Problem nicht lösen.

⁷ Vgl. Deutsches Krankenhausinstitut GmbH (2015).

⁸ Vgl. Bremische Bürgerschaft (2015).

›Gute Arbeit‹ ist die Voraussetzung für eine gute Versorgung rund um die Geburt

Es verwundert nicht, dass das ›Bündnis natürliche Geburt‹ in Bremen beklagt, dass die Rahmenbedingungen für eine natürliche Geburt immer schlechter werden. Seit 2007 liegt die Kaiserschnitttrate im Land Bremen bei über 30 Prozent. Dabei lag sie zehn Jahre zuvor noch bei rund 19,2 Prozent. Dabei bedeuten Kaiserschnittgeburten höhere Risiken für Mutter und Kind. Die Geburten ohne operative Eingriffe der Geburtshilfe in den Kliniken liegen seit 2007 bei rund 60 Prozent. Aus Sicht des Bremer Hebammenverbandes braucht eine natürliche Geburt ›vor allem Zeit‹, die sich auch in Personalausstattung ausdrücken muss. Der Verband fordert daher eine Eins-zu-eins-Betreuung der Gebärenden während der Geburt durch Hebammen.

Die ökonomischen Vorgaben der Krankenhäuser widersprechen grundsätzlich den Bedürfnissen gebärender Frauen und begleitender Hebammen. Die Qualität der Versorgung und die Arbeitsbedingungen der beschäftigten Hebammen stehen dabei in direktem Verhältnis zueinander, denn Rationalisierungsversuche, nicht ausreichende Personalbesetzung im Kreißsaal haben sowohl negative Auswirkungen auf die Arbeitsprozesse als auch auf die Qualität der Geburtshilfe. Zugleich begünstigen sie die Berufsflucht bei den Hebammen.

Ohne ›Gute Arbeit für Hebammen‹ wird es auch keine Verbesserung der Versorgung für schwangere Frauen geben.

Forderung:

Bremen sollte sich auf Bundesebene für eine bessere Personalausstattung und Personalbemessung und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch eine ausreichende finanzielle Ausstattung in den Krankenhäusern einsetzen. Dies gilt für alle Berufsgruppen, wie Gesundheits- und Krankenschwestern und -pfleger, Hebammen oder Ärztinnen und Ärzte gleichermaßen.

Literatur

- Bremische Bürgerschaft, Landtag (2015): Fragestunde der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) am 15.10.2015, Landtag Nr. 9: ›Situation der Hebammen im Land Bremen‹.
- Deutsches Krankenhausinstitut GmbH (2015): DRG – Fallwerte und DRG-Fälle pro Vollkraft/Jahr, www.dkigmbh.de/_pdfs/DKL_Top50_2014.pdf
- Doll, Sabine (2015): Bremer Geburtskliniken am Limit. In: Weser-Kurier vom 28.11.2015.
- Gesundheitsberichterstattung: Beschäftigte im Gesundheitswesen: www.gbe-bund.de/oowa921-install/servlet/oowa/aw92/WSO100/_XWD_PROC?_XWD204/3/XWD_CUBE.DRILL/_XWD_232/D.489/44476 [Zugriff: Januar 2016].
- Bundesagentur für Arbeit (2015): Sonderauswertung: Sozialversicherungspflicht Beschäftigte in Berufsuntergruppe 8135, 30.11.2015.
- Deutscher Hebammenverband (2014): Arbeitsbedingungen der Hebammen in den Kliniken verschlechtern sich. Hebammenverband stellt Ergebnisse einer Befragung von 2.000 Hebammen vor. Angestellte Hebammen: Überstunden sind an der Tagesordnung, 20.6.2014: www.hebammenverband.de/aktuell/pressemitteilungen/pressemitteilung-detail/datum/2014/06/20/artikel/arbeitsbedingungen-der-hebammen-in-den-kliniken-verschlechtern-sich-1/

Mit Einschränkung – Behinderte auf dem Bremer Arbeitsmarkt

BARBARA REUHL



In aller Kürze:

Die Teilhabe an Erwerbsarbeit hat einen hohen gesellschaftlichen und individuellen Stellenwert für Menschen mit und ohne Behinderungen. Menschen mit Beeinträchtigungen sind jedoch auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt; auch im Land Bremen hat sie der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt nicht erreicht. Inklusion muss als Anliegen aller, nicht nur der von Behinderung Betroffenen und ihrer Verbände und einiger Experten verstanden und vorangetrieben werden. Voraussetzungen sind die Abkehr vom Schablonendenken, Offenheit und Flexibilität in Organisationen und Gesellschaft – es sind Denkbarrieren zu überwinden, damit sich das Verständnis von Normalität in der Gesellschaft wandelt.

Die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Behinderungen müssen gestärkt werden. Politik ist gefordert, die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt herzustellen und das Teilhaberecht zu modernisieren. Dazu zählen verbesserte Rahmenbedingungen für Bildung

und Ausbildung, als Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe an Erwerbsarbeit. Ältere, chronisch gesundheitlich Beeinträchtigte müssen in der Arbeitsmarktpolitik stärker und zielgerichtet berücksichtigt werden, beispielsweise durch längerfristige Fördermaßnahmen. Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen muss mit dem Ziel einer selbstbestimmten, individuell gestaltbaren Teilhabe reformiert werden, beispielsweise durch ein Budget für Arbeit.

Betriebliche Einstellungspraxis und Personalarbeit sind den Anforderungen einer inklusiven Gesellschaft anzupassen. Durch betriebliche Präventionsmaßnahmen und eine gesundheits- und altersgerechte Arbeitsgestaltung ist einem vorzeitigen gesundheitlichen Verschleiß vorzubeugen. Die Beteiligungsrechte der Schwerbehindertenvertretung sind zu stärken, behindertengerechte und barrierefreie Arbeitsbedingungen müssen auch Gegenstand der Interessenvertretung durch Betriebs- und Personalräte werden.

Der Satz ›Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden‹ steht erst seit 1994 im Grundgesetz (Art. 3), 45 Jahre nachdem das Grundgesetz verabschiedet wurde. Eingelöst ist dieses Grundrecht bis heute nicht. Vielfältige Barrieren hindern Menschen mit einer dauerhaften Beeinträchtigung an einer gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft.

Laut Teilhabe-Bericht der Bundesregierung hatten im Jahr 2010 in Deutschland etwa 16,8 Millionen Erwachsene eine dauerhafte körperliche beziehungsweise Teilhabe-Behinderung, in der Altersgruppe der 18- bis 64-Jährigen sind es 17 Prozent. Chronische Beschwerden ohne eine amtlich festgestellte Behinderung bestanden bei 28 Prozent im Alter über 18 Jahren (19 Millionen Menschen). Die Studie ›Gesundheit in Deutschland aktuell 2012‹ ermittelte einen noch höheren Anteil: Jeweils ein Drittel der Befragten über 18 Jahre gab an, infolge Krankheit dauerhaft in den alltäglichen Aktivitäten eingeschränkt oder erheblich eingeschränkt zu sein. Soziale Faktoren beeinflussen die Wahrscheinlichkeit gesundheitlicher Einschränkungen: Gesundheitliche Einschränkungen kommen bei Frauen über 30 Jahren und Männern mit höherer Bildung deutlich seltener vor als bei Menschen mit mittlerer oder geringer Bildung.¹

Die Daten zur Situation von Menschen mit Behinderungen sind unvollständig und erfassen in der Regel amtlich anerkannte Schwerbehinderte ab einem Grad der Behinderung (GdB) von 50. Tatsächlich ist ein größerer Teil der Bevölkerung von Behinderung betroffen, als der offiziellen Statistik zu entnehmen. Menschen ohne eine amtliche anerkannte Schwerbehinderung oder mit einem GdB unter 50 fehlen. Bei Befragungen untererfasst werden beispielsweise auch Menschen in stationären Einrichtungen oder mit einer geistigen Beeinträchtigung.

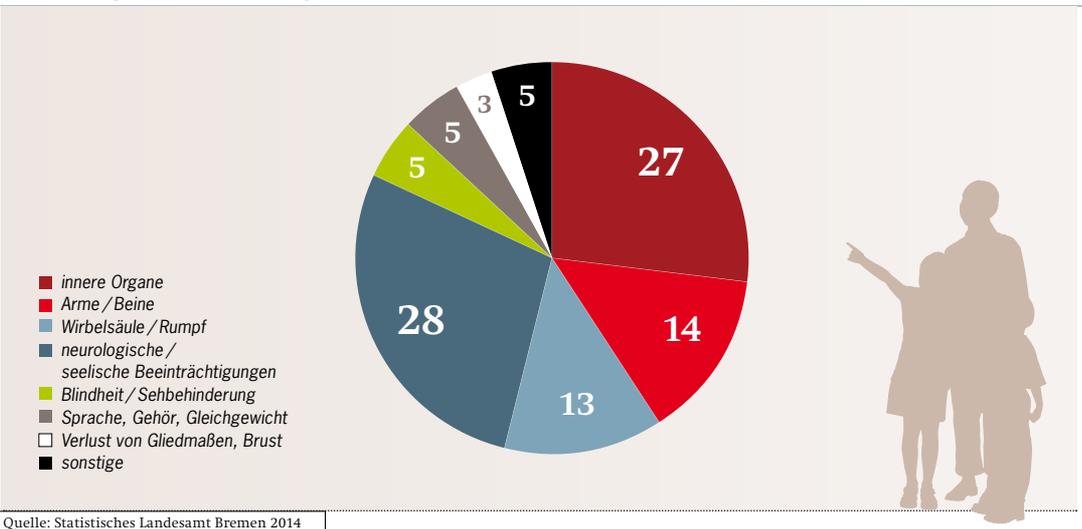
Grundlagen dieses Berichts sind, soweit nicht anders angegeben:

- Die Statistik der schwerbehinderten Menschen sowie Daten zu den Lebenslagen der Menschen mit amtlich anerkannter Schwerbehinderung im Rahmen des Mikrozensus, beides zuletzt für 2013: www.destatis.de,
Suchwort: Behinderte Menschen.
- Daten des Statistischen Landesamts Bremen: www.statistik.bremen.de;
Suchwort: schwerbehindert.
- Die Arbeitsmarktstatistik: www.statistik.arbeitsagentur.de;
Pfad: Arbeitsmarktberichte / Personengruppen.
- Die Berichterstattung der Integrationsämter: www.integrationsaemter.de;
Pfad: Infothek.
- Der Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels, der Erhebung ›Gesundheit in Deutschland aktuell‹ (GEDA) und der amtlichen Statistik: www.bmas.de;
Suchwort: Publikationen.
- Das Inklusionsbarometer der Aktion Mensch: www.aktion-mensch.de;
Suchwort: Barometer.
- Ausführlicher Überblick über Statistiken zu Behinderung und Beruf bei Rehadat, www.rehadat-statistik.de [Zugriff 25.01.2016].

Ende des Jahres 2013 lebten im Land Bremen 58.242 Menschen mit einer anerkannten Schwerbehinderung (8,8 Prozent), im Gegensatz zum Bund waren etwas mehr als die Hälfte davon Frauen. In Bremerhaven lag der Anteil der Schwerbehinderten an der Gesamtbevölkerung Ende 2013 mit elf Prozent (jede/jeder Neunte der Einwohnerinnen und

¹ Vgl. Robert-Koch-Institut (2014); Arbeitnehmerkammer Bremen (2015); S. 78 ff.

Abb. 1:
Verteilung der Behinderungsarten, Land Bremen 2013 in Prozent



Einwohner) höher als in Bremen-Stadt (8,7 Prozent oder jede/jeder Elfte). Ende 2013 waren drei Prozent der Schwerbehinderten im Land Bremen unter 15 Jahren, jedoch 55 Prozent über 65 Jahre alt. Frauen sind eher von Funktionseinschränkungen von Gliedmaßen, Muskeln und Skelett, seltener von Beeinträchtigungen innerer Organe sowie neurologischen, geistig-seelischen und Suchterkrankungen betroffen als Männer. Nur zwei Prozent der Behinderungen sind Unfallfolgen, vier Prozent sind angeboren oder treten vor dem ersten Geburtstag auf. Die allermeisten Behinderungen entstehen erkrankungsbedingt im Lauf des Lebens (vgl. Abbildung 1).

Behindert? – benachteiligt!

›Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.« Aus der Definition in Artikel 1 der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK) wird deutlich, dass der Begriff ›Behinderung‹ in doppelter Hinsicht zu verstehen ist: als ›behindert sein‹ durch eine gesundheitliche Beeinträchtigung sowie als ›behindert werden‹ in sozialer Hinsicht, durch materielle und gesellschaftliche Teilhabebarrieren.

Benachteiligende Lebenslagen behindern Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, wie im aktuellen Teilhabebericht der Bundesregierung festgestellt wird. ›Lebenslagen‹ meint die Beschränkungen und Ressourcen aus der Familie, dem sozialen Netz, der Bildung und anderen Bereichen, die je für sich und in Wechselwirkung miteinander und mit den je individuellen Erfahrungen und Sichtweisen den Lebensweg beeinflussen.

Vor allem hat die Teilhabe an Erwerbsarbeit einen hohen Stellenwert für Menschen mit und ohne Behinderungen. Sie bringt gesellschaftliche Anerkennung und schafft die Voraussetzungen dafür, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu bestreiten und das Leben selbstbestimmt zu gestalten.

66 Prozent der Menschen ohne Schwerbehinderung und 43 Prozent der schwerbehinderten Menschen im Land Bremen waren Ende 2013 im Erwerbsalter. Auch im Land Bremen erfahren sie Benachteiligung, vor allem auf dem Arbeitsmarkt.

Der Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen: noch viel Luft nach oben

Die Konjunktur ist für die Erwerbschancen der Menschen mit Behinderungen nicht ausschlaggebend: ›Schwerbehinderte haben auch bei einer guten konjunkturellen Entwicklung größere Probleme in den ersten Arbeitsmarkt zu finden, als Menschen ohne Behinderung. Wächst die Wirtschaft, werden erst die Menschen ohne Behinderung eingestellt, dann erst die mit einer Behinderung. Das Wachstum muss also für Schwerbehinderte stärker sein als für Menschen ohne Behinderung. Es könnte auch ein erhebliches Wirtschaftswachstum geben, ohne dass Menschen mit Behinderung profitieren‹, so das Inklusionsbarometer Arbeit 2015.

Zwar ist ein moderat positiver Arbeitsmarkt-trend für Menschen mit Schwerbehinderung zu verzeichnen; problematisch ist jedoch, dass der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt sie tatsächlich nicht erreicht hat. Dass mehr Schwerbehinderte erwerbstätig sind, beruht zum großen Teil auf dem Auslaufen der Altersteilzeit- und anderer Regelungen zum vorzeitigen Ausscheiden Älterer und der Heraufsetzung des Rentenalters, jedoch nicht auf einer aktiven betrieblichen Arbeitspolitik. Weil behinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer altern, wächst laut Inklusionsbarometer 2015 die Gruppe der über 50-jährigen Erwerbstätigen

mit Behinderung. Ältere mit Schwerbehinderung finden jedoch trotz häufig überdurchschnittlicher Qualifikation nur schwer einen neuen Arbeitsplatz. Sie machen einen großen Teil der Langzeitarbeitslosen aus: Ihre Arbeitslosigkeit ist über die Jahre eher angestiegen und hält kontinuierlich, tendenziell leicht wachsend, Abstand zur Arbeitslosenquote bei Menschen ohne Schwerbehinderung. Ihr Anteil an der Gruppe derjenigen, die auf Hartz IV angewiesen sind, ist im Land Bremen absolut und prozentual gewachsen. Fördermaßnahmen wurden für diese Zielgruppe dagegen reduziert. Im Gegenteil dazu ist zu fordern, dass diese Gruppe in der Arbeitsförderung stärker und zielgerichtet berücksichtigt wird, beispielsweise durch verstärkte Maßnahmen der Rehabilitation, bessere Beratung und längerfristige Förderung.²

Besonders verletzlich ist die Situation der Jüngeren; hier sind die Wechselwirkungen sozialer Ungleichheit nicht zu übersehen. Die Zahl der 15- bis 25-jährigen Schwerbehinderten ist im Land Bremen 2003 bis 2013 um knapp zwölf Prozent auf 2.236 gestiegen. Laut Teilhabebericht der Bundesregierung nehmen Lern-, geistige und psychische Behinderungen und der steigende Anteil von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf – bei rückläufiger Geburtenrate – zu, insbesondere wenn sie von Hartz IV betroffen sind. Wesentlich seltener sind körperliche Behinderungen. Mit Behinderung, niedrigem oder fehlendem Schulabschluss liegen die Hürden für eine Ausbildung und berufliche Teilhabe im weiteren Lebensverlauf hoch, sodass nur 43 Prozent der 18- bis 24-jährigen Behinderten ihren Lebensunterhalt überwiegend aus eigenem Einkommen bestreiten können, deutlich seltener als die Gleichaltrigen ohne Beeinträchtigung. Es sind bessere Voraussetzungen für gute Bildung und Ausbildung zu schaffen, um nachhaltige Benachteiligung schon zu Beginn des Lebenslaufs abzubauen und die Chancen auf eine gleichberechtigte Teilhabe zu verbessern.

² Vgl. DGB Bundesvorstand (2015).

Arbeitgeber mit mehr als 20 Arbeitsplätzen müssen fünf Prozent der Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten besetzen. Schwerbehinderte Frauen sind dabei besonders zu berücksichtigen. Die Zielsetzung, mindestens fünf Prozent der Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten zu besetzen, wird weder im Bund noch in Bremen erreicht: Die Quote lag 2013 im Bund bei 4,7 Prozent und in Bremen lediglich bei 4,4 Prozent. Treiber der Quote ist durch eine vorbildliche Praxis im Land Bremen der öffentliche Dienst (6,6 Prozent). Der Anteil in der Privatwirtschaft liegt bei 3,8 Prozent in Bremen und damit noch unter dem Bundesschnitt der Privatwirtschaft von vier Prozent. Einige Großbetriebe beschäftigen deutlich mehr Schwerbehinderte als durch die Pflichtquote vorgeschrieben; doch wird die volle Beschäftigungspflicht prozentual gesehen, am besten von Kleinbetrieben erfüllt.

Die eingenommene Ausgleichsabgabe für nicht besetzte Schwerbehindertenarbeitsplätze ist gestiegen. Im Jahr 2013 standen dem Integrationsamt Bremen über vier Millionen Euro zur Verfügung, bei einer Rücklage von mehr als acht Millionen. Das Budget verringert sich, da die Mittel ihrem Zweck entsprechend für umfangreiche Förderaktivitäten ausgegeben werden.³ Aus der Ausgleichsabgabe werden beispielsweise auch die beiden Bremerhavener und die sieben Bremer Integrationsprojekte und -betriebe verschiedener Träger finanziert. Die insgesamt 131 Beschäftigten (Stand 07.04.2014) sind in den Bereichen Gastronomie, Logistik, Supermarkt sowie in Gartenbau/Grünpflege und Coworking Spaces tätig und erhalten in der Regel Mindestlohn.⁴

Überbetriebliche Beschäftigung und Ausbildung, beispielsweise in der Metallmontage, in Verpackung/Versand oder Hauswirtschaft bieten Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Der Anteil der Beschäftigten in WfbM an allen Beschäftigten mit Schwerbehinderung ist seit 1990 von sieben Prozent auf etwa 19 Prozent gestiegen.⁵ Im Land Bremen gibt es vier WfbM mit insgesamt 64 Zweigwerkstätten. Ak-

tuell haben sie insgesamt über 3.100 Beschäftigte, mit Abstand die meisten mit einer geistigen, seltener einer körperlichen oder psychischen Beeinträchtigung.⁶ Entlohnt wird nach einem Grundbetrag, einem individuellen Steigerungsbetrag und Arbeitsförderungsgeld; im Jahr 2010 ergab dies im Durchschnitt eine Summe von rund 180 Euro monatlich.⁷ Acht Tagesförderstätten bieten in Bremen und Bremerhaven insgesamt 412 Plätze für geistig und/oder körperlich behinderte Menschen, die aufgrund ihrer Beeinträchtigung nicht zur Teilhabe am Arbeitsleben oder an der Arbeit in einer WfbM in der Lage sind.

Es ist erklärtes Ziel der Politik, Menschen mit Behinderungen den Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt und damit die Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen. Doch entfalten technische und Mobilitätshilfen, Qualifizierungsmaßnahmen oder die Bezuschussung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen häufig noch keine Wirkung; Menschen mit Schwerbehinderung, insbesondere im Bereich der WfbM, haben nach wie vor schlechtere Chancen auf den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt als nicht behinderte Menschen. Deshalb sind finanzielle Spielräume erforderlich, um neue Strategien zu entwickeln und zu verfolgen.

Bundes- und Landespolitik sind gefordert, die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt herzustellen und die Position der Menschen mit Behinderungen mit einem modernisierten Teilhaberecht zu stärken. »Nichts über uns ohne uns« ist die behindertenpolitische Leitidee der aktuellen Legislaturperiode. Im Koalitionsvertrag »Deutschlands Zukunft gestalten« nimmt sich die Bundesregierung vor, die UN-BRK umzusetzen, den inklusiven Arbeitsmarkt zu stärken, ein modernes Teilhaberecht zu entwickeln und die Barrierefreiheit im Netz zu verwirklichen. Die bremische Landesregierung bekennt sich zur Teilhabe von schwerbehinderten Menschen an Arbeit und Ausbildung, einer inklusiven Sozialpolitik und zur Umsetzung der Rechte von behinderten Menschen. Die bisher fürsor-

3 Vgl. Bremische Bürgerschaft, Landtag (2014b).

4 Vgl. Bremische Bürgerschaft, Landtag (2014a).

5 Vgl. Ritz (2015), S. 16 ff.

6 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e.V. (2015).

7 Vgl. Einfach teilhaben (2016).

georientierte Struktur der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist im Sinne einer selbstbestimmten und individuell gestalteten Lebensplanung zu reformieren. Erforderlich sind die flächendeckende Einführung eines bereits in mehreren Bundesländern modellhaft erprobten Budgets für Arbeit sowie unabhängige Beratung, eine bessere Steuerung der Leistungen und die Koordinierung der Rehabilitationsträger im Interesse der Betroffenen.

Hauptsache Arbeit? Besser ›gute Arbeit‹

Von guter Arbeit sind die Arbeitsbedingungen vieler Schwerbehinderter noch weit entfernt: Im Vergleich zu Menschen ohne Behinderung arbeiten sie, vor allem behinderte Frauen, häufiger in Teilzeit und in prekärer Beschäftigung. Behinderte sind häufiger unterhalb ihrer Qualifikation beschäftigt und erzielen im Durchschnitt geringere Stundenlöhne. Sie leben eher in Haushalten mit niedrigerem Einkommen, können weniger Rücklagen bilden und sind stärker von Altersarmut betroffen, wie im Bundesteilhabebericht festgestellt wird. So liegen die Renten bei Erwerbsminderung unter Grundsicherungsniveau und gut zehn Prozent niedriger als durchschnittliche Regelaltersrenten. Viele chronisch Kranke und Behinderte sind deshalb im Alter auf Transferleistungen angewiesen.

Die Arbeitsbedingungen üben einen wesentlichen Einfluss auf das gesundheitliche Befinden aus. Besondere Risiken für frühzeitigen gesundheitlichen Verschleiß und damit für den Erwerb einer Schwerbehinderung bestehen für Beschäftigtengruppen mit geringer Bildung, geringem Qualifikationsniveau und mit körperlich schweren Arbeitsbedingungen. Auch hohe psychische Belastung und Arbeit in prekären Beschäftigungsformen erhöhen das Risiko. Die Arbeitsbedingungen in den Betrieben müssen menschengerecht, das heißt auch lernförderlich und alternsgerecht gestaltet werden, um die Gesundheit zu schützen und zu fördern, um chronischer Beeinträchtigung und dem

Verlust der Leistungsfähigkeit vorzubeugen. Der Erhalt der Arbeitsfähigkeit und des Arbeitsplatzes muss im Fall von Langzeiterkrankungen durch das betriebliche Eingliederungsmanagement und durch Rehabilitation systematisch gesichert werden.

Die von der Gewerkschaft ver.di veranlasste Sonderauswertung des DGB-Index Gute Arbeit 2014 belegt, dass viele Menschen mit Behinderung am Arbeitsplatz höher belastet sind als Nichtbehinderte. Sie sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen, sehr häufig Lärm ausgesetzt und erfahren weniger Wertschätzung. Mehr als die Hälfte geht davon aus, unter diesen Bedingungen nicht bis zur Rente durchhalten zu können. Fast 40 Prozent der Schwerbehinderten verfügen nicht über einen behinderungsgerecht ausgestatteten Arbeitsplatz. Eine Schwerbehindertenvertretung haben nur zwei Drittel, am ehesten in Betrieben mit Betriebs- oder Personalrat.

Die Position der Schwerbehindertenvertretung ist zu stärken und ihre Beteiligungsrechte sind zu erweitern; sie ist in allen gesundheitsrelevanten betrieblichen Fragen heranzuziehen. Daneben braucht es ein vereinfachtes und barrierefreies Wahlsystem und bessere Freistellungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten. Dazu würde auch die mit der Reform des Schwerbehindertenrechts im SGB IX angestrebte Stärkung der Position der Schwerbehindertenvertretung und die Verbesserung der Beschäftigungschancen für Menschen mit Behinderungen in Betrieben und Verwaltungen beitragen. Die bereits für das Jahr 2015 angekündigte Reform muss zügig weiterverfolgt werden. Die Bedarfe von schwerbehinderten Beschäftigten hinsichtlich der Prävention arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren und der Gestaltung behindertengerechter und barrierefreier Arbeitsplätze müssen bei der betrieblichen Mitbestimmung durch Betriebs- und Personalräte einbezogen werden.

Weitere Aussichten: Inklusion vorantreiben

Artikel 27 ›Arbeit und Beschäftigung‹ der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK) schreibt fest: ›Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt und oder angenommen wird. Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit, einschließlich für Menschen, die während der Beschäftigung eine Behinderung erwerben, durch geeignete Schritte ...‹⁸ Deutschland zählt seit 2009 zu den Vertragsstaaten der UN-BRK.

Chronisch körperlich Erkrankte oder Beeinträchtigte haben auf dem ersten Arbeitsmarkt bessere Chancen als geistig oder psychisch beeinträchtigte Menschen. Der Begriff ›Inklusion‹ stammt aus dem Lateinischen und bedeutet ›eingeschlossen sein/enthalten sein‹. Politisch geht es darum, Verschiedenheit und Vielfalt von Menschen anzuerkennen und im gesellschaftlichen Leben zu verwirklichen. Als eine wesentliche Voraussetzung dafür muss sich das gesellschaftliche Verständnis von Normalität wandeln – das heißt, Denkbarrieren zu überwinden. Für eine inklusive Arbeitswelt aus Rentabilitätsperspektive zu werben, ist der falsche Ansatz. Um erwerbstätig zu sein, müssen sich behinderte Menschen weder als besonders motiviert legitimieren noch als besonders nützlich, wie im Diversity-Konzept angelegt, sie haben vielmehr gleiche Rechte wie alle Menschen.

Die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Behinderungen müssen deshalb gestärkt werden. Arbeitgeber sind gefordert, ihre Einstellungspraxis und Personalarbeit den Anforderungen einer inklusiven Gesellschaft anzupassen. Angestoßen von

einem Bremer Schwerbehindertenvertreter will die IG Metall zukünftig die Möglichkeit der im Behindertengleichstellungsgesetz verankerten Verbandsklage in ihre Satzung aufnehmen – als Voraussetzung dafür, um die Teilhabechancen Behinderter zu stärken. Andere Organisationen sollten diesem Beispiel folgen, um Diskriminierung konkret entgegenzutreten zu können.

Die UN-BRK hat zweifellos eine Verstärkung der Aktivitäten in Forschung und Recht in Richtung einer fortschrittlichen Behindertenpolitik in Gang gesetzt, wesentlich getragen vom Engagement der Behindertenorganisationen. Jedoch verläuft der Prozess der Beseitigung sozialer und Umweltbarrieren in Richtung Inklusion langsam und mutet oftmals umständlich und unübersichtlich an, auch wegen unterschiedlicher Vorgaben auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene. Bauliche Barrieren zu überwinden fällt leichter und erfordert Kreativität und Planungskompetenz, doch zum Nulltarif ist Inklusion nicht zu haben. Inklusion wird erst Realität, wenn sie als Thema aller und nicht als Anliegen der Betroffenen, Behindertenverbände und einiger Experten gehandhabt wird und wenn Menschen mit Behinderungen selbstverständlich an allen Bereichen der Gesellschaft teilhaben können. Voraussetzungen sind eine Abkehr vom Schablonendenken, größere Offenheit und Flexibilität in Organisationen und Gesellschaft.

Dazu müssen Benachteiligungen von behinderten Menschen in der öffentlichen Verwaltung beseitigt und die Barrierefreiheit auch in der Privatwirtschaft verbessert werden. Neben baulichen Aspekten geht es um die Schaffung einer barrierefreien Informationstechnik und um barrierefreie Kommunikation, beispielsweise die Stärkung der ›Leichten Sprache‹. Es bleibt abzuwarten, ob diese Ziele mit der Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes umgesetzt und wie sie mit Leben gefüllt werden.

Literatur

- Arbeitnehmerkammer
Bremen (Hrsg.) (2015):
Erwerbsminderungsrente
in Bremen: Berufsgruppen
im Spiegel von
Arbeitsbelastung und
Arbeitslosigkeit;
Verfasser: Rolf Müller.
Schriftenreihe der
Arbeitnehmerkammer
Bremen 02/2015;
Forschungsbericht.
- Bremische Bürgerschaft,
Landtag (2014a):
Drucksache 18/1360
vom 18. März 2014.
Antwort des Senats auf
die Kleine Anfrage der
Fraktion der CDU.
Integrationsbetriebe und
-projekte im Land Bremen.
- Bremische Bürgerschaft,
Landtag (2014b):
Drucksache 18/1358
vom 22.04.2014. Antwort
des Senats auf die Kleine
Anfrage der Fraktion der
CDU. Institutionelle
Förderung aus Mitteln der
Ausgleichsabgabe.
- Bundesarbeitsgemeinschaft
Werkstätten für behinderte
Menschen e. V. (2015):
Belegte Plätze nach
Bundesländern; belegte
Plätze nach Behinderungs-
arten. [www.bagwfbm.de/
category/34](http://www.bagwfbm.de/category/34)
[Zugriff am 25.01.2016].
- DGB Bundesvorstand (Hrsg.)
(2015): Ältere,
schwerbehinderte
Arbeitslose in Hartz IV –
eine abgehängte
Zielgruppe am
Arbeitsmarkt.
Arbeitsmarkt aktuell
Nr. 05/Mai 2015.
- Deutsches Institut für
Menschenrechte (2016):
Zwischen Deutschland,
Liechtenstein, Österreich
und der Schweiz abge-
stimmte Übersetzung.
Übereinkommen über die
Rechte von Menschen
mit Behinderungen vom
13. Dezember 2006.
In: Bundesgesetzblatt
(BGBl) 2008 II, S. 1419.
S. 17 f. Quelle:
[www.institut-fuer-
menschenrechte.de/
menschenrechtsinstrumen-
te/vereinte-nationen/
menschenrechtsabkom-
men/behindertenrechts-
konvention-crpd/#c1911](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/behindertenrechtskonvention-crpd/#c1911)
[Zugriff: 26.01.2016].
- Einfach teilhaben (2016):
Verdienst und soziale
Sicherheit. [www.
einfach-teilhabe.de/
DE/StdS/Ausb_Arbeit/
Werkstaetten/
Arbeitsentgelt/
arbeitsentgelt_node.html](http://www.einfach-teilhabe.de/DE/StdS/Ausb_Arbeit/Werkstaetten/Arbeitsentgelt/arbeitsentgelt_node.html)
[Zugriff am 25.01.2016].
- Ritz, Hans-Günther (2015):
Teilhabe von Menschen
mit wesentlichen
Behinderungen am Arbeits-
markt. Gutachten im
Auftrag der Abteilung
Wirtschafts- und
Sozialpolitik der
Friedrich-Ebert-Stiftung;
S. 16 ff.
- Robert-Koch-Institut (Hrsg.)
(2014): Gesundheitliche
Einschränkungen.
Faktenblatt zu GEDA
2012: Ergebnisse der
Studie ›Gesundheit in
Deutschland aktuell
2012‹. RKI, Berlin.
www.rki.de/geda
[Zugriff am 25.01.2016].

2



Bildung | Ausbildung

Balanceakt berufsbegleitendes Studieren

SUSANNE HERMELING



In aller Kürze:

Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die neben ihrer Berufstätigkeit ein Studium absolvieren möchten, stellt sich vor allem die Frage, wie sie über mehrere Jahre Beruf, Studium und Privatleben vereinbaren sollen. Das Zentrum für Arbeit und Politik der Universität Bremen und die Arbeitnehmerkammer haben zu dieser Frage berufsbegleitend Studierende, staatliche Hochschulen und Betriebe befragt. Handlungsbedarf für eine bessere Vereinbarkeit besteht in Betrieben und an Hochschulen sowie in der Hochschulpolitik:

- In Betrieben bedarf es mehr transparenter und verbindlicher Strukturen für Bildungsteilzeit und flexible Arbeitszeitgestaltung bei längerfristigen Qualifizierungen, insbesondere im Rahmen von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen.
- Staatliche Hochschulen, insbesondere die Universität, sind vornehmlich auf traditionelle Vollzeitstudierende ausgerichtet. Um Berufstätige anzusprechen, sollten neue Studienformate, eine adressatengerechte Beratung und Didaktik sowie Verfahren für die Anrechnung von außerhochschulisch erworbenen Kompetenzen fest in den institutionellen Strukturen verankert werden.
- Damit die staatlichen Hochschulen den Aufwand für die Konzeption und Umsetzung berufsbegleitender Angebote und für die Öffnung von Regelstudiengängen bewältigen können, benötigen sie eine verlässliche finanzielle und personelle Ausstattung. Damit sich Hochschullehrende in der wissenschaftlichen Weiterbildung stärker engagieren können, sollten Lehrstunden auf das Lehrdeputat angerechnet werden.

Rahmenbedingungen an staatlichen Hochschulen

Seitdem die Kultusministerkonferenz im Jahr 2009 den Hochschulzugang für Studierende ohne Abitur erweitert hat, ist berufsbegleitendes Studieren an staatlichen Hochschulen wieder zentraleres Thema in der Hochschulpolitik. Beispielsweise haben Meisterinnen, Techniker oder Erzieherinnen seitdem eine allgemeine Studienberechtigung für alle Fächer. Absolventinnen und Absolventen von anerkannten Berufsausbildungen können einen fachgebundenen Hochschulzugang erwerben. Auch in Bremen wurden die entsprechenden Regelungen in Landesrecht umgesetzt.¹ Mit den Regelungen allein wächst jedoch der Anteil beruflich qualifizierter und Berufstätiger an staatlichen Hochschulen nicht, solange entsprechende Studienangebote fehlen. Erklärter politischer Wille ist es daher, dass sich die Hochschulen in erhöhtem Maße auf ältere, berufstätige Studierende mit oder ohne Abitur einstellen sollen. Damit sind für die Hochschulen potenziell weitreichende Aufgaben verbunden, die von der Konzeption und Umsetzung neuer berufsbegleitender Studienformate bis hin zur Öffnung ihres Regelstudienangebots reichen. Entsprechende Ziele sind im bremischen Wissenschaftsplan 2020 formuliert.² Problematisch ist, dass die Hochschulen die Bewältigung dieser Aufgaben über Drittmittel und Teilnahmegebühren, zum Beispiel für Weiterbildungsmaster und Zertifikatsstudiengänge, finanzieren müssen. Der landesfinanzierte Grundhaushalt der Hochschulen ist nämlich seit Längerem sehr knapp bemessen. Da der Aufbau personeller Ressourcen mit den gestiegenen Studierendenzahlen nie Schritt gehalten hat, leidet in vielen Bereichen bereits die Qualität des Regelstudienangebots.³ Daher

1 Zu den Regelungen im Einzelnen vgl. Hermeling (2011).

2 Vgl. Senatorin für Bildung und Wissenschaft Bremen (2015).

3 Vgl. Wissenschaftsrat (2013), S. 60 f.

wurden ›zusätzliche‹ Projekte im Rahmen einer offenen Hochschule für nicht traditionelle Studierende vom Land Bremen lediglich mit einer einmaligen Anschubfinanzierung gefördert.⁴ Inzwischen ist es den bremischen Hochschulen gelungen, für größere Projekte bis ins Jahr 2018 Bundesmittel aus dem Wettbewerb ›Aufstieg durch Bildung: Offene Hochschulen‹ einzuwerben. An der Hochschule Bremen beispielsweise sollen Beratungsangebote und die Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen adressatengerecht gestaltet werden. An der Hochschule und der Universität Bremen ist es geplant, Studienmodule aus ausgewählten Regelstudiengängen in berufsbegleitende Formate zu überführen. Teilweise müssen die Module neu entwickelt und E-Learning-Anteile integriert werden. Der Erfolg der Projekte hängt auch davon ab, wie die kooperierenden Einrichtungen und Fakultäten die neuen Maßnahmen unterstützen. Langfristig jedoch stellt sich erneut die Frage der Ressourcen, denn um einmal geschaffene Strukturen zu verstetigen, brauchen diese eine verlässliche Finanzierung. Ansonsten wird das Angebot für Berufstätige an den staatlichen Hochschulen immer durch die engen finanziellen Rahmenbedingungen beschränkt bleiben. Dem Bedarf verschiedener Berufsgruppen an wissenschaftlicher Qualifizierung können die Hochschulen auf diese Weise nicht gerecht werden.

⁴ Die Webseite www.offene-hochschulen-bremen.de/home/

›Offene Hochschule‹ im Land Bremen

- **Universität Bremen:** konstruktiv – Konsequente Orientierung an neuen Zielgruppen strukturell in der Universität Bremen verankern
www.uni-bremen.de/konstruktiv.html
- **Hochschule Bremen:** HSBflex – Flexible Studienstrukturen für eine offene Hochschule
www.hs-bremen.de/internet/de/hsb/projekte/hsbflex/
- **Hochschule Bremerhaven:** AufWind – Weiterbildungsangebote in der Windenergiebranche vom Brückenkurs bis zum Master
www.wettbewerb-offene-hochschulen-bmbf.de/foerderprojekte/2-wettbewerbsrunde-uebersichtsseite/verbundprojekte-uebersichtsseite/19
- **Hochschule für Künste:** Entwicklung weiterbildender Studienprogramme mit einem Fokus auf musikalisch-ästhetischer Bildung www.imbik.hfk-bremen.de/

Weitere Angebote der Hochschulen in Bremen sind online aufgeführt auf der Webseite des Landesprogramms ›Offene Hochschulen‹ www.offene-hochschulen-bremen.de/

Bisher gibt es an den staatlichen bremischen Hochschulen nur einen Bachelorstudiengang im berufsbegleitenden Format. Alle anderen berufsbegleitenden Studiengänge mit akademischem Abschluss liegen auf dem Masterniveau. Diese sind also in aller Regel nur für den Kreis der Menschen mit erstem Hochschulabschluss zugänglich. Unter den Weiterbildungsmastern gibt es Angebote in mehreren Fachrichtungen, vorrangig jedoch in den Wirtschaftswissenschaften. Die sogenannten Weiterbildungsmaster unterscheiden sich hinsichtlich des Formats und der Didaktik grundlegend von regulären konsekutiven Masterstudiengängen. Die Präsenzzeiten bei den Weiterbildungsmastern liegen in der Regel in Blockform am Abend

und an Wochenenden und sind damit auf die gängigen Arbeitszeiten von Erwerbstätigen abgestimmt. Häufig gehören auch eine individuelle Studienberatung sowie Brückenkurse zum Service für die Berufstätigen. Für das spezielle Angebot werden Gebühren erhoben, die die Kosten für die Studiengänge vollständig abdecken. Konkret bedeutet das, dass Bachelorabsolventinnen und Bachelorabsolventen, die sich für eine Berufstätigkeit entscheiden, für ein späteres berufsbegleitendes Masterstudium zahlen müssen, anders als diejenigen, die an ein Bachelorstudium ein Masterstudium in Vollzeit anschließen. Die Entscheidung, berufsbegleitende Masterstudiengänge als kostenpflichtige Weiterbildung zu deklarieren, passt nicht zum politischen Willen, die Zahl berufsbegleitender Studierender erhöhen zu wollen. Berufstätige müssen dann für ein berufsbegleitendes Studienformat hohe Gebühren auf sich nehmen. Dies stellt für Beschäftigte mit mittleren oder geringen Einkommen, zum Beispiel aus den Bereichen Pflege oder Erziehung, eine finanzielle Hürde dar. Die Berufstätigkeit für ein Vollzeitstudium zu unterbrechen ist gerade für ältere Erwerbstätige aus verschiedenen Gründen keine Option. Zum einen ist der Bezug von BAföG-Mitteln oder Stipendien oft an Altersgrenzen gebunden. Zum anderen lassen häufig finanzielle Verpflichtungen, zum Beispiel für Kinder, eine Unterbrechung der Berufstätigkeit nicht zu.

Für Bachelorstudiengänge dürfen keine Studiengebühren erhoben werden. Damit ist jedoch diese Studienform für die ohnehin unterfinanzierten staatlichen Hochschulen schwer umsetzbar, falls keine Drittmittel zur Verfügung stehen. Reguläre Bachelorstudiengänge für Berufstätige zu öffnen, ist für die Hochschulen mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden. Die Herausforderung besteht vor allem darin, die Bedürfnisse von traditionellen Vollzeitstudierenden und die von, meist älteren, Berufstätigen gleichermaßen zu berücksichtigen. Auch Hochschullehrende haben wenig Anreize, Veranstaltungen in den Abend

oder in die Wochenenden zu legen oder ihre Lehre didaktisch auf berufserfahrende Studierende auszurichten. Hier sind also viele organisatorische und kulturelle Hürden im normalen Hochschulbetrieb zu überwinden. Die Fachhochschulen haben in der Lehre zumindest eine stärkere Ausrichtung an beruflicher Praxis als die Universität, da sie mehr Erfahrungen mit Studierenden haben, die vor dem Studium eine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Bei der Öffnung von Regelstudiengängen stoßen sie jedoch auf die gleichen organisatorischen Probleme wie die Fachbereiche an der Universität.

Mit mehr Aufwand verbunden ist für die Hochschulen auch die Anrechnung von außerhochschulisch erworbenen Kompetenzen auf Studienleistungen. Dies ist jedoch die einzige Möglichkeit für beruflich Qualifizierte, ein Studium spürbar zu entlasten oder zu verkürzen. Alle Hochschulen sind inzwischen verpflichtet, Regelungen für die Anrechnung von gleichwertigen Kompetenzen bis zur Hälfte der vorgesehenen Leistungspunkte zu treffen. Die Anwendung von Anrechnungsverfahren ist an den Hochschulen jedoch noch relativ neu und nicht standardisiert. Bei pauschalen Anrechnungsverfahren muss ein Äquivalenzvergleich der Studieninhalte mit den Inhalten des jeweiligen Ausbildungsberufes oder der Fortbildung stattfinden. In individuellen Anrechnungsverfahren unterliegen schriftliche Dokumentationen von beruflich erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen einer Einzelfallentscheidung, die möglicherweise mit mehreren Hochschullehrenden abgestimmt werden muss. Vor allem die mangelnde Erfahrung mit der Anrechnungspraxis verhindert bisher eine breite Umsetzung in der Praxis.

Vereinbarkeit von Studium, Beruf und Privatleben aus der Perspektive Studierender

Im Rahmen der explorativen Studie der Universität Bremen und der Arbeitnehmerkammer wurden qualitative Interviews mit 13 Studierenden geführt, außerdem konnten 53 Antworten auf Fragen zu betrieblichen, hochschulischen und privaten Rahmenbedingungen für berufsbegleitend Studierende ausgewertet werden. Die Zusammensetzung der Stichprobe von Studierenden aus verschiedenen Berufsgruppen und Studienfachrichtungen ergibt ein nach Geschlecht und Lebensphasen differenziertes Bild. So haben unter den Befragten nur Männer Kinder im Vorschulalter, während die Frauen entweder (noch) keine Kinder oder bereits ältere Kinder haben. Der naheliegende Zusammenhang zwischen geschlechtsspezifischer Sorgearbeit in den Familien und Studienentscheidungen wird also hier sichtbar. Auch insgesamt scheint es häufiger vorzukommen, dass Beschäftigte eher vor oder am Ende ihrer Familienphase ein Studium aufnehmen. Die jüngeren berufsbegleitend Studierenden (23 bis 30 Jahre) besitzen die Hochschulreife, sind kinderlos und arbeiten häufiger in Teilzeit. Ältere Studierende können es sich aufgrund vielfältiger finanzieller Verpflichtungen offensichtlich seltener leisten, ihre Arbeitszeit zu reduzieren. Sie kommen am häufigsten mit der für Beruf und Studium aufgewendeten Zeit auf 60 oder mehr Stunden pro Woche. Diese Gruppe scheint besonders stark belastet zu sein, da Erholungszeiten extrem eingeschränkt sind.

Da die Erwerbstätigkeit aus finanziellen und berufsbiografischen Gründen als existenziell notwendig eingestuft wird, machen viele berufsbegleitend Studierende hier keine Abstriche. Stattdessen schränken viele Studierende ihren privaten Lebensbereich ein. Daher spielt die Unterstützung durch Partnerinnen und Partner, oft in Form von Zuspruch und Entlastung bei der Hausarbeit eine große Rolle. Hier scheinen Studierende in festen Partnerschaften

eher Vorteile gegenüber Alleinlebenden zu haben. Wichtige Unterstützer sind außerdem Kommilitoninnen und Kommilitonen. Viele der befragten berufsbegleitend Studierenden wünschen sich daher mehr fachlichen und persönlichen Austausch mit anderen Studierenden.

Die Nutzung von E-Learning oder Selbstlernphasen ist eine Methode, um die Präsenzzeiten in einem berufsbegleitenden Studium zu reduzieren. Auffälliges Ergebnis der Befragung ist, dass weniger als die Hälfte sich höhere Anteile von E-Learning wünschen und etwa die Hälfte der Studierenden E-Learning sogar ausdrücklich ablehnen. Wenn das Studienformat vollständig berufsbegleitend konzipiert ist, wird die Präsenzlehre auch von Vollzeitbeschäftigten dem E-Learning vorgezogen. Der Austausch mit Studienkolleginnen und Studienkollegen scheint hier ausschlaggebend zu sein, weil er die Motivation stark erhöht, die Lernanstrengung überhaupt auf sich zu nehmen. Ein erhöhter Bedarf nach E-Learning besteht bei den Studierenden, die durch Schichtarbeit belastet sind oder sehr große Probleme haben, Präsenzzeiten im Studium mit ihren Arbeitszeiten zu vereinbaren.

Viele Studierende können nach eigenen Angaben berufliche Inhalte in das Studium einbringen. Etwa die Hälfte der Studierenden berichtet auch von einem gelungenen Theorie-Praxis-Transfer. Das korrespondiert damit, dass viele Studierende angeben, ihre Aufgaben bereits in der Studienzeit anders zu bearbeiten als zuvor. Diese Bemühungen können seitens der Hochschulen noch stärker unterstützt werden, zum Beispiel, indem Möglichkeiten für die Studierenden bestehen, sich darüber auszutauschen, in welcher Form sie Studieninhalte für die Arbeit nutzbar machen.

Die Vereinbarkeit von Studium und Beruf hängt außerdem sehr stark mit der Flexibilität von Arbeitszeitmodellen zusammen. Starre Anwesenheitspflichten und unflexible Wechselschichten erschweren die Teilnahme an Präsenzveranstaltungen erheblich. Hier bieten anscheinend die Branchen Handel und verar-

beitendes Gewerbe, sofern die Berufstätigen im Schichtbetrieb arbeiten, vergleichsweise ungünstige Voraussetzungen.

Direkte Vorgesetzte sind die wichtigsten Unterstützer im Betrieb, die zum Beispiel flexiblere Arbeitszeiten ermöglichen. Inhaltliche Unterstützung und ein gezielter Theorie-Praxis-Transfer vonseiten des Arbeitgebers sind jedoch eher selten. Hier werden vor allem die Beschäftigten selbst tätig, indem sie ihr im Studium erworbenes Wissen anwenden und Aufgaben anders bearbeiten. Betriebe profitieren also oft schon frühzeitig vom neuen Wissen der Beschäftigten, trotzdem engagieren sich nur wenige Arbeitgeber finanziell, indem sie Studiengebühren übernehmen oder Beschäftigte bezahlt freistellen.

Tarifliche oder betriebliche Weiterbildungsvereinbarungen sind bei den Befragten eher die Ausnahme beziehungsweise scheinen sie wenig Einfluss auf Studienentscheidungen und eine bessere Vereinbarkeit zu haben. Um berufsbegleitend Studierende zu entlasten, bedarf es jedoch deutlich mehr transparenter und wirksamer Regelungen in den Betrieben. Der Qualifizierungstarifvertrag der Metall- und Elektroindustrie sieht Regelungen für Bildungsteilzeit vor, die in dieser Hinsicht vorbildlich sind. Bei Qualifizierungen, die als betrieblich zweckmäßig eingestuft werden können, ist eine finanzielle Beteiligung des Arbeitgebers vorgesehen. Persönliche berufliche Weiterbildungen absolvieren die Beschäftigten außerhalb ihrer Arbeitszeit. In beiden Fällen sind Regelungen für Bildungsteilzeit über einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren vorgesehen. Die Beschäftigten können beispielsweise ihren Lohn über den gesamten Zeitraum anteilig reduzieren und für die Zeit der Qualifizierung auf Teilzeit wechseln. Ein Rückkehrrecht auf eine Vollzeitstelle ist am Ende des Zeitraums vorgesehen. Der Qualifizierungstarifvertrag wird jedoch erst in Form von betrieblichen Vereinbarungen gelebte Praxis. Dabei ist das Engagement von Arbeitgebern und Betriebsräten gefragt, damit Bildungsteilzeit in den Betrieben umgesetzt

werden kann. Das beginnt mit der regelmäßigen Ermittlung von betrieblichen und individuellen Qualifizierungsbedarfen. Außerdem sollten Verfahren zur Führung von Bildungskonten (Zeit), Ansparguthaben (zum Beispiel Weihnachtsgeld), Wechsel in Teilzeit und Rückkehr in Vollzeit vereinbart werden. Das Modell der Bildungsteilzeit bietet den Beschäftigten sowohl finanzielle als auch Beschäftigungssicherheit. Für Unternehmen sind die tariflichen Regelungen ein Anlass, ihre Personalentwicklung zu optimieren.⁵

⁵ Vgl. IG Metall (o. J.).

Zum Weiterlesen:

Balanceakt berufsbegleitendes Studieren. Zur Vereinbarkeit von Beruf, Studium und Privatleben. Arbeitnehmerkammer Bremen und Zentrum für Arbeit und Politik, Universität Bremen. Bremen, 2016. Online verfügbar unter www.arbeitnehmerkammer.de/publikationen/neueste-publikationen.html.



Literatur

- | | | |
|---|---|--|
| Arbeitnehmerkammer Bremen / Zentrum für Arbeit und Politik der Universität Bremen (2016): <i>Balanceakt berufsbegleitendes Studieren. Zur Vereinbarkeit von Beruf, Studium und Privatleben.</i> Bremen, Februar 2016. | Hermeling, Susanne (2011): <i>Durchlässigkeit zwischen beruflicher und Hochschulbildung.</i> In: <i>Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Lande Bremen 2011</i> , S. 109–115. | Senatorin für Bildung und Wissenschaft Bremen (2015): <i>Wissenschaftsplan 2020. Schwerpunkte der bremischen Wissenschaftspolitik.</i> (Seit der 19. LP Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz.) |
| | IG Metall (o. J.): <i>Tarifliche Bildungsteilzeit. Wir für mehr Bildung.</i> Online verfügbar unter www.igmetall.de/docs_themenheft_32069-56804_ansicht_ad-25f04dd012178efdcf6ffa-95b8afeeb171d116.pdf [Zugriff am 07.01.2016]. | Wissenschaftsrat (2013): <i>Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschulsystems des Landes Bremen.</i> |

Berufsausbildung in Bremen – weiter viele Baustellen

Ausbildungsbilanz 2016

REGINE GERAEDTS



In aller Kürze:

- Bundesweit lässt die Integrationskraft des Berufsbildungssystems nach. Gut vorgebildete junge Menschen wenden sich zunehmend von der beruflichen Bildung ab und wählen akademische Bildungswege. Bei Unternehmen bleiben immer häufiger Ausbildungsplätze unbesetzt, während zugleich viele Jugendliche am Übergang in Ausbildung scheitern. Diese paradox erscheinende Situation lässt sich auch im Land Bremen beobachten.
- Allein 870 der bei der Berufsberatung der Agentur für Arbeit gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber hatten mit Beginn des Ausbildungsjahres 2015 keine Lehrstelle gefunden. Aber auch 400 der angebotenen Ausbildungsplätze blieben unbesetzt. Strukturell ist der regionale Ausbildungsmarkt zugleich weiter davon geprägt, dass das Ausbildungsangebot nicht ausreicht, um alle interessierten Jugendlichen zum Berufsabschluss zu bringen.
- Die Berufsberatung hat im ersten Jahr der Jugendberufsagentur knapp 300 junge Menschen mehr erreichen können. Angestiegen ist auch die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber, über deren Verbleib nichts bekannt ist. Bei der Vermittlungsquote in Ausbildung ist die Berufsberatung in Bremen-Bremerhaven im Bundesländervergleich Schlusslicht.
- Die widersprüchlich erscheinenden Entwicklungen am Ausbildungsmarkt werden mit einer Berufetypologie genauer analysiert. Dadurch lassen sich verschiedene Problemkreise identifizieren, aus denen sich für die Praxis differenzierte Handlungsoptionen ableiten lassen. Am Ende werden politische Strategien ausgelotet, wie die Integrationskraft des dualen Ausbildungssystems wieder gestärkt werden kann.

Das deutsche Produktionsmodell basiert auf Facharbeit. In kaum einem anderen Industrieland ist der Anteil beruflich Qualifizierter an den Beschäftigten so hoch. Das Bildungssystem, das die benötigten Fachkräfte ausbildet, ist auf das Engste mit dem betrieblichen Beschäftigungssystem verbunden. Unternehmen schätzen das duale Berufsbildungssystem, weil es eine sehr handlungs- und praxisorientierte Ausbildung auf der Höhe der Zeit gewährleistet. Und den jungen Menschen, die einen Berufsabschluss erreichen, bietet es gute Zugänge zum Arbeitsmarkt. Dennoch steht das Berufsbildungssystem unter Druck. Denn seine Reichweite schwindet und es fällt ihm zunehmend schwer, alle jungen Menschen zu integrieren. Im Land Bremen scheitern besonders viele Jugendliche am Übergang zwischen Schule und Beruf.

__ Berufsbildungssystem unter Druck

Der Druck auf das Berufsbildungssystem kommt einerseits von außen, weil immer mehr junge Menschen einen akademischen Bildungsweg wählen. Die Quote der Studienanfängerinnen und Studienanfänger hat 2015 die neue Höchstmarke von 58 Prozent erreicht.¹ Das kommt nicht von ungefähr. Denn ein Berufsabschluss löst schon längst nicht mehr das alte gesellschaftliche Versprechen auf sichere Beschäftigung und Karriereoptionen ein. Schlechte Bezahlung, befristete Arbeitsverträge und die Aussicht auf prekäre Beschäftigung auch für beruflich Qualifizierte: Die Entwicklungen am Arbeitsmarkt gerade für junge Leute haben das Ansehen der beruflichen Ausbildung beschädigt und wirken nun zurück. Der Vergleich von Verdiensten, Beschäftigungsaussichten und Arbeitslosenquoten zwischen Fachkräften und Akademikerinnen und Akademikern

gibt den Entscheidungen junger Menschen recht, wenn sie den höchstmöglichen Abschluss erreichen wollen.

Der Druck kommt aber auch von innen. Denn das duale System muss wandlungsfähig genug sein, um die verschiedenen Berufsbilder beständig an neue Entwicklungen und veränderte Qualifikationsanforderungen anzupassen. Doch die werden immer komplexer. Der aktuell diskutierte digitale Wandel wird die Ansprüche voraussichtlich weiter anziehen lassen. Und während früher auch Jugendliche mit niedrigen Schulabschlüssen Zugang zur Berufsbildung fanden, versperren heute oftmals hohe Anforderungen und komplexe Ausbildungsinhalte die Wege. Das Bildungssystem verschlimmert diese Situation, weil es viele Jugendliche ohne ausreichende Basiskompetenzen aus der Schule entlässt. Im Land Bremen können sich auch gute Hauptschulabsolventinnen und Hauptschulabsolventen nicht darauf verlassen, all das gelernt zu haben, was Voraussetzung für eine erfolgreiche Ausbildung ist.²

Das Ergebnis ist eine paradox erscheinende Situation: Gut vorgebildete Bewerberinnen und Bewerber wenden sich immer mehr von der beruflichen Bildung ab, während die weniger gut vorgebildeten Jugendlichen an den Anforderungen scheitern und vom Berufsbildungssystem nicht mehr mitgenommen werden. Sie bleiben ohne Ausbildung zurück. Währenddessen beklagen Unternehmen zunehmend, keine geeigneten Bewerberinnen und Bewerber mehr zu finden und ihre Lehrstellen nicht komplett besetzen zu können. Zugleich befürchten sie, dass ihnen künftig ausgebildete Fachkräfte fehlen werden.

Auch im Land Bremen zeichnet sich diese widersprüchliche Entwicklung immer deutlicher ab. Dabei bleibt das Grundrauschen am regionalen Ausbildungsmarkt seit vielen Jahren konstant: Das Ausbildungsangebot reicht schon allein quantitativ nicht aus, um allen Jugendlichen den Weg zum Berufsabschluss zu ermöglichen.

Mäßige Bilanz des Ausbildungsjahres 2015

Zunächst zu den Entwicklungen am Ausbildungsmarkt und hier die gute Nachricht vorweg: Die Zahl der besetzten Ausbildungsangebote im Land Bremen ist erstmals seit 2011 wieder gestiegen und lag 2015 bei 7.158. Das sind 162 Plätze oder 2,3 Prozent mehr als im Vorjahr.³

Diese leicht positive Entwicklung bleibt dennoch hinter den Erwartungen zurück. Denn im Jahr 2011 standen noch 7.778 Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund haben sich die Partner des Ausbildungs Pakts ›Bremer Vereinbarung‹ das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2017 etwa diesen Stand wieder zu erreichen. 7.800 besetzte Plätze soll das Gesamtangebot bis dahin umfassen. Das dürfte allerdings kaum mehr zu erreichen sein.

Die Bilanz im Einzelnen: Die dualen Ausbildungsplätze nahmen um 63 Plätze auf 5.796 zu. Das entspricht einem Zuwachs von 1,1 Prozent. Die Zugewinne gehen dabei wesentlich auf das Konto der Handwerkskammer (+63 Plätze) und der Kammern der Freien Berufe (+42 Plätze). Industrie und Handel haben dagegen Verluste zu verzeichnen (-69 Plätze).⁴ Dabei sind in die Bilanz bereits 290 zusätzlich bereitgestellte außerbetriebliche Angebote eingerechnet. Die überwiegende Zahl wird über Mittel der Agentur für Arbeit finanziert, aber auch deren Angebot ist erneut rückläufig gewesen. In Teilen wird dies dadurch kompensiert, dass die vom Senat ausgesprochene Ausbildungsgarantie etwa 40 zusätzliche außerbetriebliche Ausbildungsplätze bei Trägern geschaffen hat.

Hinzu kommen 1.104 vollschulische Plätze an Fachschulen, an denen unter anderem Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialberufe ausgebildet werden. Hier lässt sich bereits heute ein großer Fachkräftemangel feststellen. Dennoch hat es insgesamt auch bei den vollschulischen Ausbildungsplätzen mit einem Plus von 15 Plätzen keine nennenswerte Ausweitung der Kapazitäten gegeben.

1 Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 4.3.1; die Studienanfängerquote gibt an, welcher Anteil eines Jahrgangs der Wohnbevölkerung Studienanfängerin oder Studienanfänger ist, also erstmals im ersten Hochschulsesemester steht. Die Quote gilt als ein Indikator für die Studierneigung.

2 Vgl. Geraedts, Regine: Weiter keine Entwarnung auf dem Ausbildungsmarkt. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, Bremen 2015, S. 62 f.

3 Alle Daten in diesem Abschnitt nach Bremer Vereinbarung, Tabellen zum Ausbildungsmarkt Sonderplenum am 02.12.2015, wenn nicht anders vermerkt.

4 Vgl. BIBB-Erhebung zum 30.09., Tabelle 1 – 2015, Stand: 27.01.2016.

Reichen würden wohl auch die vom Ausbildungspakt angezielten 7.800 Ausbildungsmöglichkeiten nicht. Denn auf der Suche waren im Jahr 2015 rund 2.500 bei der Agentur für Arbeit registrierte junge Menschen, die in den Vorjahren bei der Lehrstellensuche erfolglos geblieben waren, in erheblichem Umfang Jugendliche aus dem niedersächsischen Umland, von denen mehr als 2.148 einen Ausbildungsvertrag mit einem Bremer Betrieb abschließen konnten (Einpendlerquote 37,2 Prozent), und schließlich die im Sommer frisch aus der Schule Entlassenen. 2014 waren dies rund 7.000 Jugendliche, darunter mehr als 4.300 ohne Zugang zu einem Studium, die klassisch auf Berufsausbildung angewiesen sind.

Dass das Angebot nicht ausreicht, spiegelt sich auch in der Geschäftsstatistik der Agentur für Arbeit wider. Allein bei der Berufsberatung waren 2015 fast 870 Bewerberinnen und Bewerber registriert, die auch am 30. September noch vergeblich nach einer Lehrstelle suchten.⁵ Darunter waren 220 Jugendliche, die nach erfolglosen Bewerbungen gänzlich mit leeren Händen dastanden. 650 hatten dagegen eine Überbrückungsalternative für sich gefunden wie zum Beispiel berufsvorbereitende Maßnahmen, Praktika oder die Aufnahme eines Jobs. Im gesamten Übergangssystem, dessen Angebote überwiegend von der Bildungsbehörde gestellt werden, finden sich regelmäßig deutlich mehr als 3.000 junge Menschen wieder. Rund 70 Prozent von ihnen haben einen Schulabschluss unter dem Realschulniveau.⁶

Passgenaue Vermittlung?

Auf 1.660 Jugendliche deutlich angestiegen ist die Zahl der bei der Berufsberatung registrierten Bewerberinnen und Bewerber, über deren Verbleib nichts bekannt ist. Das sind 16 Prozent oder fast 230 Jugendliche mehr als im Vorjahr. Zwar hat die Berufsberatung auch knapp 300 junge Menschen mehr erreichen können. Dennoch ist der Befund dramatisch. Denn schließlich steht die Agentur für Arbeit als

Teil der im Mai 2015 eröffneten Jugendberufsagentur mit anderen gemeinsam für das Ziel, dass kein junger Mensch auf seinem Weg zum Berufsabschluss verloren gehen soll. Dabei ist es eine ihrer zentralen Aufgaben, das zusammenzubringen, was zueinanderpasst. Matching nennen Expertinnen und Experten diesen Abgleich der Anforderungen der Betriebe mit den Berufswünschen und Kompetenzen der suchenden Jugendlichen. Im Matchingprozess folgt die Kontakthanbahnung zwischen beiden Seiten und im Erfolgsfall steht am Ende ein neues Ausbildungsverhältnis.

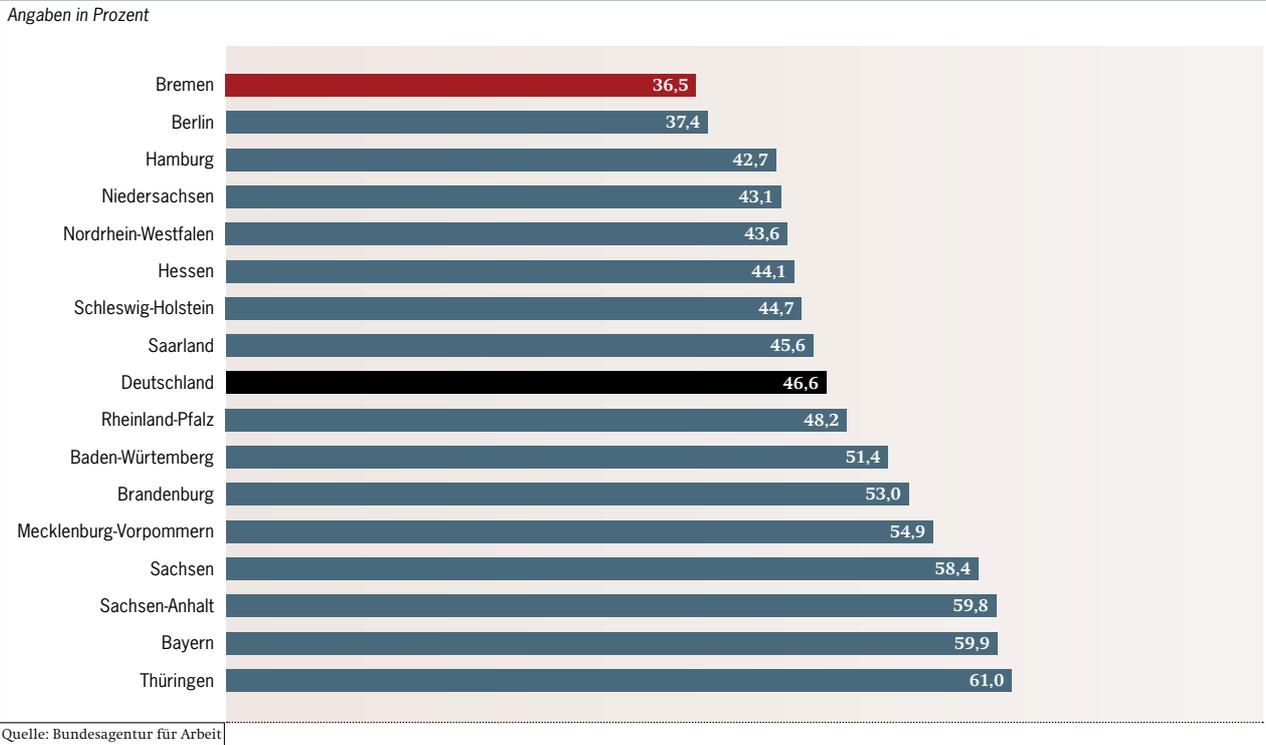
Dafür erhebt die Berufsberatung der Agentur mit den herkömmlichen Profiling-Werkzeugen standardisierte Daten über die Jugendlichen und diagnostiziert ›Ausbildungsreife‹ und Eignung für den ausgewählten Beruf. Nur bei positivem Ergebnis werden die Jugendlichen als Bewerberinnen und Bewerber registriert. Getrennt davon nimmt der Arbeitgeberservice die Anforderungen auf, die die Ausbildungsbetriebe stellen. Die Befunde werden mit einer Software erfasst, die wiederum automatisierte Suchläufe durchführt und Jugendliche und Betriebe einander zuordnet. Wenn die Software Passung signalisiert, werden standardisierte Mitteilungen über offene Ausbildungsstellen an die Jugendlichen verschickt.

Im Land Bremen ist die Erfolgsquote dieses Matchingkonzepts mäßig. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 4.861 der Jugendlichen, die sich an die Berufsberatung gewendet hatten, nach dem Profiling als Bewerberinnen und Bewerber einsortiert und unterstützt. Doch nur 30 Prozent von ihnen vermittelte die Agentur für Arbeit schließlich in ein betriebliches Ausbildungsverhältnis. Bremen ist dabei im Bundesländervergleich das Schlusslicht. Wenn zusätzlich die Vermittlungen in öffentlich geförderte außerbetriebliche Ausbildungsplätze eingerechnet werden, erhöht sich die Quote zwar auf 36,5 Prozent. Doch auf der letzten Position bleibt das Land Bremen auch dann – eine der Herausforderungen für die Jugendberufsagentur, auf deren Agenda auch ein besseres Matching steht.

⁵ Wenn nicht anders angegeben, alle Daten in diesem Abschnitt nach Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Bewerber und Berufsausbildungsstellen, Nürnberg, September 2015.

⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt: Integrierte Ausbildungsberichterstattung, Dezember 2015.

Abb. 1: Übergangsquote in geförderte und ungeförderte Ausbildung bei der Agentur für Arbeit im Ländervergleich



Zwischen Wahlfreiheit, Passungsproblemen und schlechter Ausbildungsqualität

Zum Ende des Berufsberatungsjahres 2015 blieben jedoch nicht nur 870 Bewerberinnen und Bewerber ohne Lehrstelle, auch ein Teil der angebotenen Ausbildungsplätze blieb unbesetzt: In der Statistik der Agentur waren zum 30. September insgesamt 400 Lehrstellen noch vakant. Zwar ist ein Überhang an Ausbildungsmöglichkeiten grundsätzlich Ausdruck eines wahlfähigen Angebots, wie es die Partner der Bremer Vereinbarung anstreben. Dennoch ist die Entwicklung alarmierend. Denn die Zahl der unbesetzt gebliebenen Ausbildungsplätze hat sich gegenüber dem Vorjahr nahezu verdoppelt.

Um den Ursachen auf die Spur zu kommen, hat die Arbeitnehmerkammer die statistische Ausbildungsbilanz der Agentur für Arbeit nach Berufen ausgewertet. Dabei lässt sich eine Typologie anwenden, wie sie vom Bundesinstitut für Berufsbildung entwickelt worden ist. Demnach lassen sich am Ausbildungsmarkt drei Problemkreise identifizieren, in die wiederum einzelne Berufe eingeordnet werden können: Ist der Anteil der erfolglos angebotenen Ausbildungsstellen in einem Beruf relativ hoch, der Anteil der erfolglosen Bewerberinnen und Bewerber aber niedrig, liegt ein Besetzungsproblem vor. Gibt es sowohl viele unbesetzte Ausbildungsplätze als auch viele erfolglose Bewerberinnen und Bewerber, handelt es sich um Passungsprobleme. Bleiben viele Jugendliche bei ihren Bewerbungen erfolglos, weil das Ausbildungsangebot hinter der Nachfrage zurückbleibt, lässt sich von Versorgungsproblemen sprechen (vgl. Abb. 2).

Abb. 2:
Problemtypen auf dem Ausbildungsmarkt⁷

		Zahl der erfolglos suchenden Bewerberinnen und Bewerber	
		niedrig	hoch
Zahl der unbesetzt gebliebenen Ausbildungsstellen	niedrig	kein Problem	Versorgungsproblem
	hoch	Besetzungsproblem	Passungsproblem

Quelle: Siehe Fußnote 7

Als Ursachen für Besetzungsprobleme dürfen Ausbildungsbedingungen und -qualität gelten, die unterhalb einer für Jugendliche noch tolerablen Grenze liegen, und schließlich ungünstige spätere Arbeitsmarktperspektiven, die auch das negative Image mancher Berufe prägen. Zu der Gruppe der wenig angewählten Ausbildungsberufe mit einem Überangebot an Lehrstellen zählen seit vielen Jahren bundesweit und auch in Bremen Berufe in der Gastronomie und der/die Berufskraftfahrer/Berufskraftfahrerin. Hier sind 2015 allein 117 Ausbildungsplätze unbesetzt geblieben, das entspricht 29 Prozent der gesamten Vakanzen.

Bei Passungsproblemen lassen sich Angebot und Nachfrage nicht zusammenbringen. Das kann daran liegen, dass das Matching nicht funktioniert oder daran, dass die Erwartungen aneinander nicht übereinstimmen. Ursächlich für Letzteres können etwa fehlende Voraussetzungen oder Kompetenzen bei den Jugendlichen sein, aber auch ein rigides Selektionsverhalten der Arbeitgeber im Bewerbungsprozess. In diese Gruppe gehören im Land Bremen die zweijährigen Ausbildungsberufe Verkäuferin/Verkäufer und Fachlageristin/Fachlagerist. Trotz eines Überangebots an Lehrstellen finden aber auch bei den Berufen Bäckereifachverkauf, Friseurin/Friseur und Fachkraft für Lagerlogistik Angebot und Nachfrage nicht ausreichend zueinander.

Zu den Berufen mit Versorgungsproblemen, bei der das Ausbildungsangebot so knapp bemessen ist, dass Nachfragerinnen und Nachfrager relativ oft ohne Ausbildungsplatz blieben, gehören im Land Bremen unter anderem Fachinformatikerinnen/Fachinformatiker, Industriekaufleute, medizinische Fachangestellte und Mechatronikerinnen/Mechatroniker.

Die methodische Stärke von Typologien besteht darin, dass sie helfen, umfangreiches Datenmaterial zu strukturieren, zu ordnen und interpretierbar zu machen. Für die Praxis bieten sie eine wertvolle Unterstützung dafür, Handlungsmöglichkeiten auszuloten und Strategien zu entwickeln. So empfiehlt es sich bei Berufen, die dem Typus ›Versorgungsprobleme‹ zugeordnet werden können, das Ausbildungsengagement von Betrieben anzuregen und kompensatorisch im Rahmen der Ausbildungsgarantie Angebote zu schaffen, um am Markt benachteiligten Jugendlichen einen Berufsabschluss zu ermöglichen. Bei Passungsproblemen könnte eine differenzierte Analyse der dahinterliegenden Ursachen weiterhelfen, mithilfe der Jugendberufsagentur zielgenaue Lösungen zu finden. Bei Besetzungsproblemen schließlich dürfte nur die ernst gemeinte Aufwertung helfen. Gute Ausbildung ist eine Investition. Für Jugendliche lohnt sie sich nur, wenn sich damit die Aussicht auf eine gute Zukunft verbindet: ein gesichertes Einkommen, faire Arbeitsbedingungen, Sinn gebende Aufgaben und gute Aufstiegschancen.

⁷ Nach: Matthes, Stephanie /Ulrich, Joachim Gerd: Wachsende Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 1 /2014, S. 5–7.

Abb. 3:

	Ausbildungsstellen pro Bewerberin/Bewerber	Anteil unbesetzte Stellen	Anteil erfolgreiche Bewerberinnen/Bewerber
Berufe mit Besetzungsproblemen			
Fachmann/-frau - Systemgastronomie	2,9	55 %	*
Fachkraft - Gastgewerbe	1,4	45 %	*
Restaurantfachmann/-frau	2,2	37 %	14 %
Koch/Köchin	2,0	23 %	11 %
Berufskraftfahrer/-in	4,7	16 %	*
Berufe mit Passungsproblemen			
Verkäufer/-in	0,8	23 %	24 %
Fachverkäuf. Lebensm.handwerk – Bäckerei	3,0	21 %	15 %
Friseur/-in	1,6	9 %	10 %
Fachkraft – Lagerlogistik	1,7	6 %	16 %
Fachlagerist/-in	0,6	8 %	16 %
Berufe mit Versorgungsproblemen			
Fachinformatiker/-in	0,8	5 %	21 %
Industrie Kaufmann/-frau	0,8	0 %	20 %
Medizinische/r Fachangestellte/r	0,3	*	19 %
Kfz-Mechatroniker/-in	0,4	*	17 %
Tischler/-in	0,1	*	16 %

* Zugrunde liegende Zahlenwerte kleiner 3 und nicht ausgewiesen, deshalb nicht berechenbar⁸

Quelle: Siehe Fußnote 7

Zueinanderfinden, beieinander bleiben und zusammen erfolgreich sein

Der Jugendberufsagentur kommt eine Schlüsselrolle dabei zu, dass Jugendliche und Betriebe zusammenfinden. Angesichts der niedrigen Erfolgsquote des Matchings wird das bisherige Vermittlungskonzept zu überdenken und die Beratungsqualität zu überprüfen sein. Darüber hinaus gilt es, Versorgungs- und Passungsprobleme zu identifizieren und mit Blick auf die Ursachen abgestimmte Lösungen und Angebote zu entwickeln. In diesem Sinne wäre es wünschenswert, wenn die gute Idee der Jugendberufsagentur – institutionenübergreifende Zusammenarbeit der wichtigsten Akteure im

Land Bremen im Interesse der jungen Menschen – bald gelebte Praxis würde.

Doch am eingangs skizzierten Paradoxon am Ausbildungsmarkt wird auch eine solche Jugendberufsagentur nichts ändern können: Das zu knappe Angebot produziert Jahr um Jahr Marktverlierer unter den jungen Bewerberinnen und Bewerbern, zugleich bleiben auch im Land Bremen Ausbildungsplätze unbesetzt, während jugendliche Interessentinnen und Interessenten nicht zum Zuge kommen. Im Land Bremen haben allein 7.000 junge Menschen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren keinen Berufsabschluss, keinen Ausbildungsplatz und haben auch den Anschluss an andere Bildungsangebote verloren.⁹

⁸ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Sonderauswertung für die Arbeitnehmerkammer, Januar 2016; unter den erfolglosen Bewerberinnen und Bewerbern sind unversorgte Jugendliche und Jugendliche gefasst, die zum 30.09. eine Alternative beispielsweise im Übergangssystem gefunden haben.

⁹ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich.



Die Antwort darauf kann nur sein, die Integrationskraft des dualen Ausbildungssystems zu stärken. Dabei sind gezielt Gruppen in den Blick zu nehmen, für die der Übergang bekanntermaßen schwierig ist. Dazu gehören Jugendliche mit ungünstigen Bildungsvoraussetzungen, junge Menschen mit einer Migrationsgeschichte, neu Angekommene mit einem Fluchthintergrund und schließlich auch junge Erwachsene ohne Berufsabschluss. Für das Berufsbildungssystem heißt das: Neu Maß nehmen, sich verändern und sich für vermeintlich leistungsschwächere Jugendliche öffnen.

Die Anforderungen an Berufsschulen und Unternehmen werden dadurch höher. Am Lernort Schule müssen Möglichkeiten zum Nachholen von Allgemeinbildung, Spracherwerb, vertiefende und wiederholende Lernphasen, Förderunterricht und Schulsozialarbeit zum Standard werden. Für den Lernort Betrieb heißt es, sich mit Unterstützung der gesetzlich zuständigen Kammern konsequent den qualitativen und integrativen Anforderungen an Ausbildung zu stellen.



Nach allen bisherigen Erkenntnissen scheint aber auch klar: Es muss im Berufsbildungssystem ein drittes Element hinzukommen, ein flankierendes System leicht zugänglicher Beratung und Unterstützungsangebote für Jugendliche und Betriebe. Als Einzelangebote existieren sie bereits, begleiten den Übergang zwischen Schule und Ausbildung bis in die Ausbildung hinein, ergänzen die Lernorte Schule und Betrieb oder vermitteln, wenn ein vorzeitiges Ende der Ausbildung droht. Doch sie sind als Projekte organisiert, die immer wieder neu nach einer Finanzierung suchen müssen und deren Know-how beständig verloren zu gehen droht. Oder sie sind als Förderinstrumente meist nach dem SGB III nicht leicht erreichbar. Es gilt sie zu bündeln und auf Dauer im Berufsbildungssystem zu institutionalisieren.

Ein solcher Umbau der Berufsbildung würde ihre Qualität steigern und ihr Image verbessern – bei Unternehmen und jungen Menschen. Das Engagement der Betriebe würde möglicherweise wieder größer werden, mehr Jugendliche könnten einen Berufsabschluss erreichen und würden als gut ausgebildeter Nachwuchs die Personalbedarfe der Betriebe decken. Das ist im Interesse aller. Deshalb sind dafür Finanzierungsmodelle zu diskutieren, die alle Beteiligten gleichermaßen in die Verantwortung nehmen.

Perspektive Ausbildung?

Junge Geflüchtete in Bremen am Übergang Schule/Beruf

RENÉ BÖHME



In aller Kürze:

Allein im Jahr 2015 erreichten über 10.000 Geflüchtete und rund 2.500 unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer das Land Bremen. Etwa die Hälfte ist jünger als 25 Jahre, also in einem Alter, in dem sich Jugendliche in Deutschland im Übergang zwischen Schule, Ausbildung und Berufsleben bewegen. Im Rahmen eines von der Arbeitnehmerkammer Bremen geförderten Forschungsprojekts wurde nach den Erfolgsbedingungen und Hürden am Übergang in Ausbildung gefragt. Die Ergebnisse zeigen, dass mehr Unterstützung organisiert werden muss, um den Ausbildungserfolg wahrscheinlich zu machen. Die Ausbildung von jungen Geflüchteten, aber auch von Jugendlichen mit besonderen Schwierigkeiten stellt hohe Anforderungen an die Betriebe und das Ausbildungssystem. Es braucht daher eine hohe Ausbildungsqualität, und zwar sowohl in Hinblick auf betriebliche wie auch schulische Strukturen. Übergänge müssen intensiver begleitet und unterstützt werden. Zudem ist es erforderlich, die Bildungsdiagnostik zu verbessern, die Schulsozialarbeit auszuweiten und Einstiegsmöglichkeiten in das Schulsystem für 18- bis 25-Jährige zu ermöglichen. Hierfür braucht es die Bereitstellung erheblicher öffentlicher Mittel.

Steigende Flüchtlingszahlen und die integrative Funktion des Arbeitsmarkts

Die Zahl der Menschen, die weltweit vor Krieg, Konflikten und Verfolgung fliehen, war noch nie so hoch wie heute. So stieg auch im Land Bremen die Zahl der ankommenden Geflüchteten von weniger als 200 im Jahr 2008 sukzessive auf über 10.000 im Jahr 2015 an. Etwa die Hälfte ist jünger als 25 Jahre und fällt damit in ein Alter, in dem für viele junge Menschen hierzulande der Eintritt in das berufliche Ausbildungssystem stattfindet. Zusätzlich erreichen aber auch viele unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer vor allem die Stadt Bremen. Im Jahr 2014 waren es knapp 500 Jugendliche, im Jahr 2015 etwa 2.500. Sie unterliegen noch eine Zeit lang der Schulpflicht.

Über die Bildungs- und Qualifikationsstruktur der Geflüchteten ist nur wenig bekannt. Vorliegende Befragungen deuten aber auf eine enorme Polarisierung hin. Die Integration in den Arbeitsmarkt wäre für viele eine Möglichkeit zur finanziellen Unabhängigkeit, aber auch zur gesellschaftlichen Integration. Weitere Effekte wären die Entlastung der kommunalen Sozialhaushalte, die Unterstützung der Systeme sozialer Sicherung und aufgrund vermehrter Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen auch die Schaffung neuer Erwerbsmöglichkeiten sowohl für Einheimische wie auch für Einwanderer.

Geflüchtete und der deutsche Arbeitsmarkt: Sonderstatus Ausbildung

Obwohl der Gesetzgeber für die Zuerkennung eines Aufenthaltstitels hohe Anforderungen stellt und die Erwerbstätigkeit zum zentralen Prüfstein in allen bisherigen Altfall- bezie-

hungsweise Bleiberechtsregelungen erhoben hat, wird der Zugang zum Arbeitsmarkt durch zahlreiche juristische beziehungsweise bürokratische Barrieren für bestimmte Gruppen blockiert.¹ Komplizierte und sich derzeit sehr dynamisch verändernde Rechtsnormen, vor allem in der Beschäftigungsverordnung und dem Asylgesetz, regeln für Geflüchtete in Deutschland den Zugang zum Arbeitsmarkt. Als Grundsatz gilt dabei nach wie vor, dass Flüchtlinge und Asylbewerber nachrangig am Arbeitsmarkt sind, wenngleich der Bundesgesetzgeber in den vergangenen Jahren verschiedene Erleichterungen für den Arbeitsmarktzugang erlassen hat.

Es lassen sich verschiedene Faktoren identifizieren, welche den Zugang zum Beschäftigungssystem beeinflussen. Dazu gehören:

■ **Aufenthaltsstatus**

(Aufenthaltsgestattung, Duldung, Aufenthaltserlaubnis),

■ **Dauer des Aufenthalts**

(Stichtage derzeit: 4, 16 und 49 Monate),

■ **Form der Beschäftigung**

(Praktika, Ausbildung, Beschäftigung, Zeitarbeit),

■ **Berufsgruppen** (Mangelberufe),

■ **Herkunftsland** (sichere Herkunftsstaaten).

Menschen mit einer (zunächst befristeten) Aufenthaltserlaubnis ist (nach einem Aufenthalt von mindestens vier Monaten) der Zugang zum Arbeitsmarkt ohne Prüfhürden möglich. Sie erhalten eine Beschäftigungserlaubnis. Geduldeten und Menschen mit einer Aufenthaltsgestattung ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit jedoch nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt. Zwei Prüfhürden für den Arbeitsmarktzugang sieht der Gesetzgeber hier vor. Die erste Hürde bildet die Erlaubnis der Ausländerbehörde, die eine Ermessensentscheidung ist (sogenannte Arbeitserlaubnis). Hierfür kann je nach Konstellation als zweite Hürde die Zustimmung der Agentur für Arbeit notwendig sein. Unter bestimmten Kriterien sind dabei eine Vorrangprüfung² und eine Beschäftigungsbedingungsprüfung³ erforderlich.

Ausbildungen, Freiwilligendienste und Praktika sind mittlerweile ohne Vorrangprüfung auch für Geduldete möglich, für Menschen mit einer Aufenthaltsgestattung ab dem vierten Monat des Aufenthalts. Dies gilt jedoch seit November 2015 nicht mehr für Menschen aus sogenannten »sicheren Herkunftsstaaten«, sofern der Asylantrag nach dem 31.08.2015 gestellt wurde. Aufgrund des geringen Durchschnittsalters, Schwierigkeiten bei der Anerkennung berufsbildender Abschlüsse und den rechtlichen Rahmenseetzungen stellt die Ausbildung eine der zentralen Zugangsmöglichkeiten für die Gruppe der Geflüchteten zum deutschen Arbeitsmarkt dar.

__ Handlungsfelder und Erfolgsfaktoren

Die Rahmenbedingungen des Übergangs in das Ausbildungssystem von Geflüchteten wurden durch ein Forschungsvorhaben am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen untersucht. Mithilfe von Literatur- und Presse-recherchen sowie zahlreichen Experteninterviews in der Flüchtlingshilfe, aber auch mit Unternehmen wurden Handlungsfelder und Voraussetzungen für den erfolgreichen Beginn und Abschluss einer Ausbildung beschrieben. Diese aus Sicht der befragten Experten und Expertinnen formulierten Bereiche sollen zunächst mit Bezug auf Bremen nacherzählt und skizziert werden, ehe im Anschluss einige Schlussfolgerungen erfolgen:

So wurden noch zahlreiche rechtliche Hürden beklagt, die einen erfolgreichen Übergang in Ausbildung hemmen. Dazu zählt insbesondere das Asylrecht als Ganzes, was mit Prüfauf-lagen und Befristungen nur bedingt eine verlässliche Arbeitsmarktperspektive ermöglicht. Insbesondere der Asylstatus der Duldung erweist sich als problematisch, da die damit verbundene Unsicherheit Lernprozesse bei den Geflüchteten hemme und die Bereitschaft bei Unternehmen Ausbildungsplätze anzubieten senke. Der Bremer Erlass für unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Auslän-

1 Vgl. Kühne, P. (2009): Flüchtlinge und der deutsche Arbeitsmarkt: Dauernde staatliche Integrationsverweigerung.
2 Prüfung, ob andere EU-Inländer den Arbeitsplatz einnehmen können.
3 Prüfung, ob die Beschäftigungsbedingungen schlechter sind als für vergleichbare deutsche Arbeitnehmer.

der schafft hier für eine Teilgruppe bessere Voraussetzungen. Durch die Verknüpfung von erfolgreichem Arbeitsmarktzugang und Asylrecht sei aber – wie viele Befragte betonten – auch ein immenser Druck für die jungen Menschen verbunden. Auch die lange Dauer der Asylverfahren stelle eine Hürde dar. In vielen Feldern ist Geflüchteten ein gleichberechtigter Leistungszugang bisher verwehrt. Dazu zählen zum Beispiel Sprachkurse, ausbildungsbegleitende Hilfen, Bundesausbildungsbeihilfe und die Möglichkeit des Führerscheinerwerbs, wenngleich für Geduldete in Teilen ab 2016 Verbesserungen in Kraft treten.⁴ Die Anerkennungsverfahren wurden in den Expertengesprächen hinsichtlich ihrer Dauer, Bürokratie und Kosten problematisiert. Diesbezüglich liegen in vielen Berufsfeldern aber auch erst wenige Erfahrungen vor. Förderlich wirken sich dagegen Geh-Strukturen in der Verwaltung aus, wenn beispielsweise Akteure der Arbeitsagenturen den direkten Kontakt zu den Flüchtlingseinrichtungen suchen.

Die schulische Vorbereitung der Geflüchteten reiche laut den Befragten trotz hoher Motivation und praktischer Fähigkeiten oftmals nicht aus, um ein Sprach- und Grundbildungsniveau zu erreichen, was für den Beginn einer Ausbildung ausreichend ist. Es fehlt bisher an einer systematischen und differenzierten Erfassung der Stärken, Schwächen und Interessen und die anschließende Vermittlung in ein passgenaues Angebot. Die Binnendifferenzierung der Vorkursangebote an den berufsbildenden Schulen genügt nicht, um der enormen Leistungsheterogenität gerecht zu werden. Feste Lerngruppen und ein klarer Bezugsrahmen könnten für diese Gruppe Erfolg versprechender sein. Dafür müssten für die Klassen ein differenziertes Eingangsniveau beziehungsweise Eingangsvoraussetzungen definiert sein, um die Lerngruppen sinnvoll zusammensetzen zu können.

Befürwortet wurde zudem, die Dauer der Vorkurse flexibel auf zwei bis drei Jahre verlängern zu können und sie mit verschiedenen Angeboten der Berufsorientierung zu verzahnen. Auch die Möglichkeit eines Abschlusserwerbs sei zwingend erforderlich. Die Neukonzeptionalisierung⁵ der Vorkurse in Bremen geht demnach in die richtige Richtung. Die Teilnahme an den Vorkursen sollte aber auch 18- bis 25-jährigen Geflüchteten⁶ möglich sein, um auch dieser Gruppe eine Bildungsperspektive zu ermöglichen.

Dort, wo es bereits erste Erfahrungen mit jugendlichen Geflüchteten in einer Einstiegsqualifizierung oder Ausbildung gibt, zeigt sich, dass eine fortwährende Unterstützung in den Berufsschulen erforderlich ist. Dazu zählt vor allem der Zugang zu ausbildungsbegleitenden Deutsch- und Nachhilfe-Kursen, aber auch ein sogenanntes »Diversity-Training«, um kulturelle Differenzen zu reflektieren. Berufsfachspezifische Kenntnisse müssen zudem mit sprachlicher Qualifizierung verknüpft werden. Mehr Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter werden vor dem Hintergrund der schwierigen Lebenslagen in den Berufsschulen dringend benötigt. Hier habe es aber zuletzt Kürzungen gegeben.

Neben der schulischen, braucht es laut den Befragten aber auch eine außerschulische Unterstützungsinfrastruktur. Hier haben die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in den Wohneinrichtungen, aber auch ehrenamtliche Paten eine wichtige Funktion. Diese setzten sich zum Teil für die Deutsch-Förderung ihrer Mündel ein, organisierten Praktika, kümmerten sich um den Zugang zu Sportvereinen und nutzten ihre Kontakte selbst zur Vermittlung von Ausbildungsplätzen. Dadurch entstünden weitere Kontakte zur Mehrheitsgesellschaft, die Tagesstruktur verbessere sich und die Integration werde gefördert. Amtsvormünder seien dagegen oftmals in Anbetracht enormer Fallzahlen mit der individuellen Betreuung überlastet. Zur Unterstützungsinfrastruktur zählen auch Beratungsangebote zur berufli-

⁴ So haben Geduldete ab dem 15. Monat des Aufenthalts zukünftig Zugang zu ausbildungsbegleitenden Hilfen, Berufsausbildungsbeihilfe und assistierten Ausbildungen.

⁵ Ab 2016 sind zweijährige Vorkurse vorgesehen, im ersten Jahr mit dem Schwerpunkt Sprache, im zweiten Jahr mit dem Schwerpunkt Berufsorientierung. Der Erwerb der (erweiterten) Berufsbildungsreife soll anschließend möglich sein. Ein einheitliches Curriculum ist in Erarbeitung.

⁶ Beispielsweise können Geflüchtete in Bayern auch bis zum 25. Lebensjahr die Berufsvorbereitungskurse besuchen. Aufgrund der hohen Zahl der Geflüchteten wurde die Grenze derzeit auf 21 Jahre festgesetzt.

chen Orientierung und die Organisation von passenden Hilfen am Übergang. Diese müssten ausreichend und dauerhaft finanziert werden, damit sie ihre Kapazitäten für die Geflüchteten und nicht für die Akquise von Drittmittelgebern aufwenden können. In Anbetracht der Heterogenität des Felds äußerten mehrere Befragte den Wunsch nach einem zentralen Ansprechpartner, der die verschiedenen Angebote bündelt und koordiniert. In diesem Zusammenhang wurde die Hoffnung formuliert, dass die Jugendberufsagentur das übernehmen könne. Diese sollte zudem eine entscheidende Rolle bei der Vermittlung von Geflüchteten in entsprechende Ausbildungsplätze spielen. Bisher ist das Matching – abgesehen von den Speeddatings der Handelskammer und einzelnen Modellprojekten der Handwerkskammer⁷ – weitgehend dem Engagement einzelner Paten, Lehrkräfte oder Einrichtungsleitungen überlassen. Wiederholt kommt es hier zu Enttäuschungen bei den Geflüchteten.

Auch den Unternehmen wurde in den Interviews eine wichtige Funktion zuerkannt: Sie sollten in einem abgestimmten Verfahren zusätzliche Praktika, Einstiegsqualifizierungen und Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen. Auch könnten sie – wie konkrete Beispiele einzelner Unternehmen zeigen – die Geflüchteten besonders unterstützen, zum Beispiel durch eigene Lehrkräfte, die Finanzierung von Sprachkursen oder Maßnahmen schulischer Förderung. Viele durchaus interessierte Unternehmen seien aber nicht hinreichend auf die administrativen Voraussetzungen zur Einstellung und die qualitativen Unterstützungsbedarfe jugendlicher Geflüchteter vorbereitet. Lob kam in diesem Zusammenhang für das Engagement des Ausbildungsförderungszentrums auf. Dessen Angebote haben aber in Anbetracht der hohen Flüchtlingszuwanderung eine noch zu geringe Reichweite.

Ein letztes Handlungsfeld stellen die Wohnbedingungen sowie die materielle Situation dar. Hier verwiesen die befragten Akteure auf die Notwendigkeit, gute Lernvoraussetzungen in den Einrichtungen zu schaffen. Das bedeute im Jugendhilfebereich in der Regel kleine, interkulturelle Wohngemeinschaften mit ausreichenden Lernräumen und einer guten Ausstattung zum Beispiel mit Computern. Für junge Volljährige außerhalb der Jugendhilfe sei es sehr schwierig, eine eigene Wohnung zu finden. Es brauche daher sowohl für die Minderjährigen als auch für junge Volljährige angemessene Wohnformen, die ihnen den Rahmen für den Beginn einer Ausbildung setzen. Viele der derzeitigen Unterbringungsmöglichkeiten in Bremen erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Der Trend zu größeren Einrichtungen ist in diesem Zusammenhang kritisch zu sehen.

Realistische Perspektive Ausbildung?

Festzuhalten ist: Ausbildungsinitiativen für Geflüchtete stehen deutschlandweit betrachtet noch am Anfang. In einer Vielzahl von Bundesländern wird noch darüber diskutiert, inwieweit die Ausbildung deren Integrationschancen verbessern und gleichzeitig dem Fachkräftemangel entgegenwirken kann. Einzelne Regionen – und hierzu ist sicherlich Bremen zu zählen – sind bereits weiter: Hier gibt es seit 2014 erste Ausbildungsinitiativen, auf deren Erfahrungen basierend eine erste Zwischenbilanz möglich ist. So zeigen sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt mehrere, nachfolgend dargelegte Hinweise dafür, dass die derzeitigen Rahmenbedingungen nur einem geringen Anteil der Geflüchteten die Perspektive bietet, erfolgreich eine Ausbildung zu durchlaufen und abzuschließen:

So gibt es erste Hinweise darauf, dass Auszubildende mit einem Fluchthintergrund ihre Ausbildung häufiger abbrechen.⁸ Eine Studie der Arbeitnehmerkammer Bremen⁹ zeigte jedoch auf, dass vorzeitige Vertragslösungen sehr stark vom Beruf/von der Branche, von betrieb-

7 Die Handwerkskammer bietet Vermittlung von Ausbildungs-, Praktikums- und EQ-Plätzen im Rahmen von »BIN«, der »Passgenauen Besetzung« und des Projektes »Welcome skills of craft« (Finanzierung aus Bundes-ESF; Landes-ESF; Eigenmittel) an.

8 So haben beispielsweise nach Angaben des Hauptgeschäftsführers der Handwerkskammer München und Oberbayern, Lothar Semper, in Interviews mit mehreren Zeitschriften 70 Prozent der Auszubildenden aus Syrien, Afghanistan und dem Irak, die im September 2013 eine Ausbildung begonnen hätten, diese inzwischen bereits wieder abgebrochen.

9 Mehlis, Peter (2015): Dranbleiben! Prävention und Intervention zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen im Land Bremen. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), August 2015.

lichen Strukturen und auch dem Schulabschluss abhängen.¹⁰ Die vermutete hohe Lösungsquote bei Geflüchteten müsste also vor dem Hintergrund der konkreten Ausbildungsberufe, des jeweiligen betrieblichen Umfelds und des Bildungshintergrunds der Geflüchteten bewertet werden. Wissenschaftliche Untersuchungen zum Themenfeld vorzeitige Vertragslösungen und Fluchthintergrund gibt es bisher nicht und dürften angesichts der Datenlage auch schwierig sein. Denn in der Berufsbildungsstatistik kann das Merkmal Fluchthintergrund nicht ausgewiesen werden.

Doch auch die Praxisberichte aus anderen Regionen sowie die Expertengespräche in Bremen deuten darauf hin, dass die Ausbildung von Geflüchteten unter den derzeitigen Bedingungen in einer Vielzahl an Fällen zu scheitern droht; oft bereits am Übergang von den Vorkursen in die Ausbildung beziehungsweise die Einstiegsqualifizierung. Hier zeigten viele Befragte Skepsis, inwieweit die jungen Geflüchteten den sprachlichen Anforderungen im Betrieb, aber auch in der Berufsschule gerecht werden könnten. Auch wurde immer wieder von beendeten Ausbildungsverhältnissen oder Vorbereitungsmaßnahmen berichtet, tendenziell eher in kleineren Betrieben im Handwerk. Gründe waren oftmals zu hohe Anforderungen und Schwierigkeiten im persönlichen Umgang miteinander. Das ist jedoch, wie die zitierte Studie der Arbeitnehmerkammer Bremen zeigt, auch über alle Auszubildenden gesehen so.

Auch die Aussagen der Ausbilderinnen und Ausbilder in den Berufsschulen geben Anlass zu Sorge. Selbst bei denjenigen jungen Geflüchteten, die im Rahmen eines Vorbereitungsjahrs gefördert wurden, sei bei vielen nicht zu erwarten, dass sie die Prüfungsanforderungen letztendlich erfüllen könnten. Als Grund wurden Defizite in der Grundbildung (zum Beispiel im mathematisch-naturwissenschaftlichen Bereich) genannt. Zunächst Frustration und später Ausbildungsabbrüche könnten letztendlich die logischen Folgen sein.

Vorzeigeprojekte, die jedoch nur eine vergleichsweise kleine Anzahl an Geflüchteten erreichen, wie zum Beispiel das eines einzelnen Unternehmers im Metallbau oder des Ausbildungsförderungszentrums der Stadt Bremen zeigen dagegen, dass bei intensiver Begleitung, Förderung und Unterstützung der Übergang in Ausbildung in der deutlichen Mehrzahl der Fälle und auch zur Zufriedenheit der befragten Unternehmen gelingen kann. Das bedeutet aber auch, dass die Unternehmen über hohe Ausbildungsstandards verfügen, zusätzliche Ressourcen mobilisieren und Bereitschaft zeigen müssen, in Ausbildung zu investieren und sich zudem sozial zu engagieren.

Schlussfolgerungen: mehr Inklusivität des Ausbildungssystems

Vor dem Hintergrund der ersten Erfahrungen und der im vorherigen Abschnitt zusammengefassten förderlichen Faktoren für den Übergang von Geflüchteten in Ausbildung seien an dieser Stelle fünf zentrale Handlungsempfehlungen für Bremen formuliert:

- Einsatz auf Bundesebene für verbesserte rechtliche Rahmenbedingungen und eine auskömmliche Finanzierung der Flüchtlingshilfe.
- Verbesserung der schulischen Vorbereitung; dazu gehört vor allem eine systematische Bildungsdiagnostik und der Ausbau der Schulsozialarbeit an beruflichen Schulen. In den neu aufgestellten Vorkursen sollten curricular Kulturvermittlung, Deutschkenntnisse und Allgemeinbildung mit Ermöglichung von Schulabschlüssen im Mittelpunkt stehen und spätestens im zweiten Jahr Arbeitswelt- und Berufsorientierung einen wesentlichen Stellenwert erhalten. Es braucht noch mehr Vorkurse, um die Wartezeit zu verringern und die stärkere Binnendifferenzierung nach Leistungsniveau zu ermöglichen.

¹⁰ Im Handwerk liegt sie beispielsweise über alle Gewerke bei 33,6 Prozent, bei Jugendlichen mit Hauptschulabschluss sogar bei 46 Prozent. Einzelne Berufe stechen unabhängig vom Schulabschluss besonders heraus wie das Friseurhandwerk mit 49 Prozent. Im Handwerkskammerbereich sind es die Gastronomieberufe, in Bremen beispielsweise Köche mit 52 Prozent oder Restaurantfachleute sogar mit 63 Prozent.

- Ausbau der Unterstützungsinfrastruktur im Übergang und während der Ausbildung, mit der Option, gegebenenfalls zusätzliche Angebote für die spezifischen Problemlagen junger Geflüchteter zu entwickeln.
- Schaffung einer ausreichenden und lebensweltorientierten Beratungs- und Vermittlungsinfrastruktur. Hier hätte insbesondere die Jugendberufsagentur die Aufgabe, Beratungsangebote zur beruflichen Orientierung, passende Unterstützungsmöglichkeiten wie Sprachkurse mit Vermittlungsleistungen zu bündeln. Die aufsuchende Gestaltung solcher Aktivitäten ist dabei zentral.
- Verbesserung der Wohn-, Lern- und Betreuungssituation.

Ohne ›außerplanmäßige‹ Anstrengungen ist das Projekt ›Ausbildung für Geflüchtete‹ in vielen Fällen bereits bei den Anforderungen in der Berufsschule gefährdet! Deshalb wird auch über eine längere Möglichkeit des Schulbesuchs über das 18. Lebensjahr hinaus zu diskutieren sein, wie andere Bundesländer dies bereits tun. Der Zuzug von Geflüchteten und die Aufgabe, sie in Ausbildung zu integrieren, kann jedoch auch eine Chance darstellen. Denn die Probleme sind nicht neu: Nicht nur Neuangekommene scheitern am Übergang in Ausbildung und später im Beruf, sondern auch viele hiesige eher bildungsbenachteiligte junge Menschen. Ein insgesamt stärker inklusives und an der Heterogenität der Jugendlichen ausgerichtetes Ausbildungssystem bietet die Chance, dass zukünftig wieder mehr jungen Menschen der Übergang gelingt und sie einen Berufsabschluss erreichen. Das heißt, es braucht nicht nur für Geflüchtete, sondern für alle Jugendlichen entsprechend ihres individuellen Bedarfs passende Unterstützungsangebote vor und während der Ausbildung. Hierfür sind aber erhebliche finanzielle Ressourcen notwendig.

Zum Weiterlesen:

Böhme, René / Mönkedieck, Nele (2016): **Perspektive Ausbildung?** Handlungsfelder und Gelingensbedingungen am Übergang junger Asylsuchender von der Schule in den Beruf in Bremen. Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen.



3



Infrastruktur |
Soziales

Die Region Bremen – Pendlerverhalten und Arbeitnehmermobilität

KAI-OLE HAUSEN



In aller Kürze:

Die Bevölkerung Bremens wächst kontinuierlich und deutlich dynamischer als die des niedersächsischen Umlands. Dennoch bevorzugten viele Arbeitnehmerhaushalte weiterhin die Region als Wohnstandort. So entfiel von den insgesamt 25.000 neu geschaffenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in den vergangenen 15 Jahren der weitaus größte Anteil (17.050) auf Pendler. Damit hält der Zwei-Städte-Staat fast 128.000 Arbeitsplätze für Einpendler vor, sodass deren Quote im Verhältnis zu allen Arbeitnehmern inzwischen bei weit über 40 Prozent liegt. Es zeigte sich zudem bei einer Analyse der Lebensumstände von Berufspendlern, dass diese unter anderem eine geringere Neigung zum Arbeitsplatzwechsel, ein im Vergleich höheres Qualifikationsniveau und ein überdurchschnittliches Einkommensniveau aufweisen. In der Zukunft muss es gelingen, die Attraktivität des Wohnstandortes Bremen zu erhöhen und die anhaltenden Wanderungsverluste von Arbeitnehmern an die Region zu reduzieren.

Insgesamt hat sich der Berufsverkehr in den vergangenen 40 Jahren nahezu verdoppelt: Ein Fünftel des gesamten Verkehrsgeschehens in der Bundesrepublik ist inzwischen auf Fahrten von Menschen zu und von ihren Arbeitsorten zurückzuführen. Heute pendeln rund fünf Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte täglich aus dem Umland in die verschiedenen Oberzentren und legen dabei durchschnittlich 30 Kilometer zurück. Die Beanspruchung der unterschiedlichen Verkehrssysteme tritt während der werktäglichen Hauptverkehrszeiten deutlich hervor, unabhängig von flexi-

blen Arbeitszeiten oder dem Homeoffice. Lagen ›Wohnen‹ und ›Arbeiten‹ in früheren Zeiten nahe beieinander, kam es durch die zunehmende Spezialisierung von Arbeitskräften sowie durch Standortanforderungen der Unternehmen zu größeren Distanzen. Neben der verkehrspolitischen Bedeutung hat das Pendlerverhalten vor allem große regionalökonomische Effekte, zum Beispiel in Bezug auf die Kaufkraft oder das Steueraufkommen. Pendlerverflechtungen sind immer das Ergebnis einer individuellen Standortwahl und liefern damit wertvolle Hinweise für die Attraktivität bestimmter Räume. Mit der zunehmenden Motorisierung, kombiniert mit dem Wunsch nach dem ›eigenen Haus mit Garten‹ und günstigen Baulandpreisen, aber auch durch staatliche Förderinstrumente (Eigenheimzulage, Pendlerpauschale) kam es zur Intensivierung der Stadt-Umland-Wanderungen. So sank der Anteil der Arbeitnehmer, die innerhalb ihrer Wohnort-Gemeinde auch ihren Arbeitsplatz haben, an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bundesweit von 46,5 Prozent (1999) auf 41 Prozent (2013).¹ In den vergangenen sieben Jahren verlangsamte sich dieser Trend im Bund. Zurückzuführen ist das auf verschiedene demografische Rahmenbedingungen, wie den Rückzug der ›klassischen‹ Familie mit Kindern und der gleichzeitig steigenden Zahl älterer Menschen. Für das Land Bremen stellt sich die Frage – nicht zuletzt aus stadtentwicklungspolitischen und fiskalischen Gründen – ob diese Entwicklung auch zu einer Reduzierung der Pendlermobilität in der Region führen wird. Aus den typischen Merkmalen der Pendler können unter anderem Rückschlüsse auf die Motivation und besondere Interessen bei der Wohnortwahl dieser Arbeitnehmergruppe gezogen werden.

¹ Vgl. BBSR (2015), S. 6.

Abb. 1: Entwicklungsindex der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort Stadt Bremen und Stadregion 2000 bis 2014



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; Landesamt für Statistik Niedersachsen; eigene Darstellung

Die wachsende Stadt nimmt Tempo auf – Arbeitnehmerhaushalte bevorzugen aber die Region

Fast 30 Jahre lang schrumpfte die Einwohnerzahl Bremens kontinuierlich und stagnierte schließlich in den 1990er-Jahren. Das Umland² hingegen wuchs in dieser Zeit – vor allem durch Wanderungsgewinne gegenüber der Stadt Bremen – erheblich. Das bremische Umland konnte die Einwohnerdifferenz im Zeitraum zwischen 1970 und 1998 von einem Überschuss der Stadt Bremen mit circa 177.000 Einwohnern auf rund 1.000 verringern.³ Das lag letzten Endes auch an vielen Arbeitnehmerhaushalten, die es in den sogenannten suburbanen Raum zog. Aus diesem Prozess resultieren für den Stadtstaat heute besondere finanzielle Probleme, denn das Umland ist administrativ einem anderen Bundesland zugeordnet und man konnte nicht, wie vergleichbare Großstädte, auf die räumliche Ausdehnung mit Eingemeindungen reagieren. Die wesentliche strukturelle Eigenheit gegenüber Flächenländern ist dabei die Funktion als Landeshauptstadt,

die entsprechende oberzentrale Funktionen erfüllen muss. Dazu gehören zum Beispiel die Kosten für die Bereitstellung gut ausgebauter Verkehrssysteme, von Theatern oder Hochschulen und Krankenhäusern. Die Folgen sind auch deshalb dramatisch, weil seit 1970 bei der Einkommenssteuer das Wohnsitzprinzip angewandt wird und ausschließlicher Empfänger die Wohngemeinde des Arbeitnehmers ist. So entgeht dem Land ein erheblicher Teil der Steuern, die hier erwirtschaftet werden.

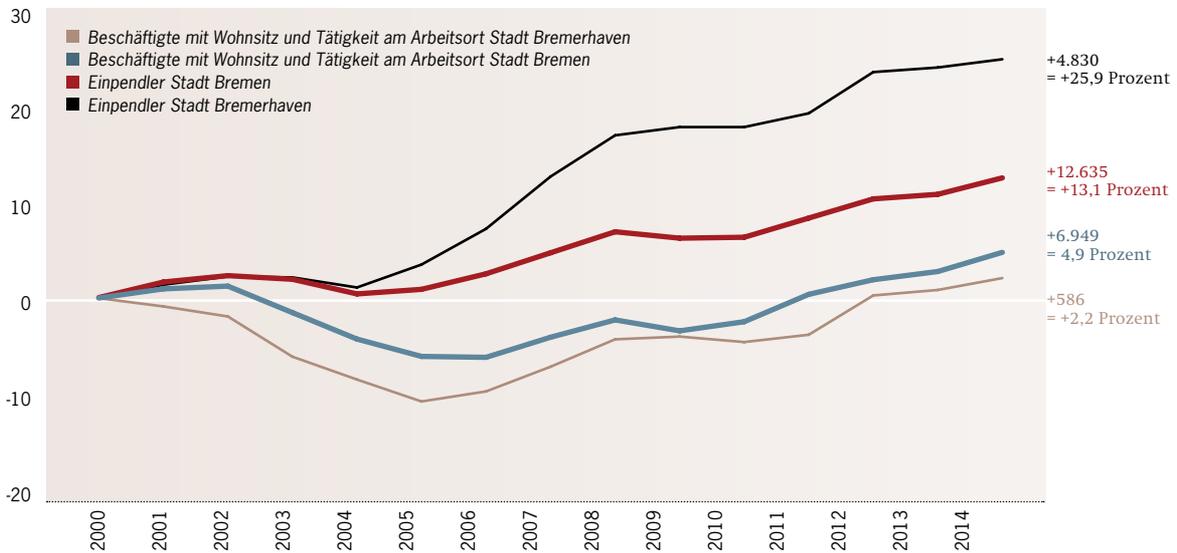
Wenn man Wanderungssalden der Stadt Bremen mit der Region im Zeitraum zwischen 2000 und 2013 vergleicht, wird ersichtlich, dass die Stadt Bremen die Bevölkerungsentwicklung inzwischen umkehren konnte. Von insgesamt knapp 60.000 neuen Einwohnern in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts hat sich die Mehrheit (ca. 55 Prozent) in der Stadt Bremen niedergelassen. Auch die aktuellen Zahlen des Zensus 2011 bestätigen diesen unverkennbaren Trend: Die Einwohnerzahl nahm bis 2014 um 1,4 Prozent (+ 7.724) zu und war damit deutlich dynamischer als die der bremischen Umlandgemeinden (+ 4.751 oder 0,9 Prozent).⁴

² Gemeinden im Umkreis von rund 30 Kilometern vom Marktplatz der Stadt Bremen.

³ Vgl. Holzschneider/Müller (2000), S. 3.

⁴ Vgl. Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnung.

Abb. 2: Veränderungsindex der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Städte Bremen und Bremerhaven 2000 bis 2014



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Landesamt Bremen; eigene Darstellung

Vergleicht man die Bevölkerungszahlen hingegen mit der Zunahme der Anzahl der Arbeitnehmer am Wohnort Stadt Bremen beziehungsweise der Umlandgemeinden, fällt auf, dass sich deren Entwicklung dazu annähernd umgekehrt proportional verhält. Denn es gab in den Jahren von 2000 bis 2014 zwar einen Zuwachs von Arbeitnehmern mit dem Wohnort Stadt Bremen um rund neun Prozent – in der Region aber haben die Beschäftigten am Wohnort um knapp zwölf Prozent zugenommen. Dabei gilt es zu beachten, dass dieser Vergleich nichts über den entsprechenden Arbeitsort aussagt. Dennoch liefert diese Betrachtung Anhaltspunkte dafür, inwiefern das Arbeitsplatzzentrum Bremen als Wohnstandort für Arbeitnehmerhaushalte weniger attraktiv ist.

Dieser Trend bestätigt sich aber im Zusammenhang mit dem Zugewinn von insgesamt 25.000 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in den vergangenen 15 Jahren im Land Bremen. Davon entfielen lediglich 7.950 – das entspricht einer Steigerungsrate von 4,7 Prozent – an die hier auch wohnenden Beschäftigten. Den weitaus größten Teil dieser neuen

Arbeitsplätze (17.050) besetzten Pendler (15,4 Prozent).⁵

Vom Beschäftigungsaufbau profitierten damit fast ausschließlich die Einpendler. Denn wie unten dargestellt, hat sich in der Stadt Bremen die Zahl der Einpendler im genannten Zeitraum um fast 13.000 Arbeitnehmer (+ 13 Prozent) erhöht, bei den am Wohnort Beschäftigten waren es hingegen nur knapp fünf Prozent. In Bremerhaven ist diese Entwicklung noch eindrucksvoller. Lediglich 586 zusätzliche Arbeitsplätze konnten für Beschäftigte mit Wohnsitz in Bremerhaven gewonnen werden. Hinzu kommt, dass in konjunkturell schwachen Perioden die Beschäftigten mit Wohnsitz am jeweiligen Arbeitsort deutlicher vom Beschäftigungsabbau betroffen waren als Pendler.

Die Einpendlerquoten machen damit in Bremerhaven 46,6 Prozent und in der Stadt Bremen 42,5 Prozent aus. Die entsprechenden Auspendleranteile – also Arbeitnehmer, die in einer der Städte wohnen, dort aber nicht beschäftigt sind – liegen dagegen bei 20,9 Prozent für Bremen und für Bremerhaven bei 26,4 Prozent.

⁵ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Landesamt Bremen; Datenstand 21.05.2015; eigene Berechnung.

Das Land Bremen – das überragende Arbeitsplatzzentrum der Region, aber weniger als sechs von zehn Arbeitnehmern leben hier

Der Zwei-Städte-Staat hat mit seinen Pendlerquoten eine Sonderstellung unter den Bundesländern, denn sowohl in den beiden Stadtstaaten Hamburg (37 Prozent) oder Berlin (22 Prozent) als auch in den Flächenländern Niedersachsen (10 Prozent) oder Bayern (6 Prozent) liegt der Anteil der Berufseinpender an allen dort arbeitenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten deutlich niedriger. Für das Land Bremen hat das zur Folge, dass von insgesamt 306.414 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten fast 128.000 Arbeitnehmer in das kleinste Bundesland pendeln. Nur sechs von zehn Beschäftigten leben noch innerhalb der Landesgrenzen. Die meisten Pendler im Land Bremen kommen dabei aus dem unmittelbar angrenzenden Niedersachsen (112.763), aus Nordrhein-Westfalen (3.023) und Hamburg (2.317). Betrachtet man die Stadtregion Bremen beziehungsweise Bremerhaven in ihren Pendlerverflechtungen, so kommen täglich 70.974 Arbeitnehmer nach Bremen beziehungsweise 15.537 Arbeitnehmer nach Bremerhaven. Die Mehrheit der umliegenden Gemeinden in der Region hat damit einen Auspendler-Anteil von über 80 Prozent.

Bemerkenswert ist auch der einseitig wachsende Anteil von Beschäftigten, die zwischen den beiden Schwesterstädten pendeln: Waren es im Jahr 2000 noch 1.128 Pendler, die von Bremen nach Bremerhaven fuhren, sind es 2014 immerhin 1.769 Arbeitnehmer – mithin eine Zunahme von fast 57 Prozent. Entgegengesetzt entwickelte sich der Anteil der Bremerhavener, die nach Bremen einpendeln, er verringerte sich um 226 Beschäftigte auf insgesamt 2.640 Arbeitnehmer.

Die intensiven Pendlerverflechtungen auf den verhältnismäßig langen Verbindungen, wie zum Beispiel von Bremen nach Hamburg

(4.241) oder auch Bremen und Bremerhaven, sind hauptsächlich auf höher qualifizierte Arbeitskräfte zurückzuführen, die häufig bereit sind, beim Weg zur Arbeit längere Distanzen in Kauf zu nehmen. Für diese Gruppe ist das Pendeln oft die günstigere Alternative als der Wohnortwechsel, um die eigene Arbeitssituation zu verbessern. Eine hohe Zahl von Auspendlern in andere Oberzentren kann dabei sowohl Merkmal einer negativen Arbeitssituation vor Ort sein, aber auch Hinweis auf einen attraktiven Wohnstandort.

Der alltägliche Pendler – Familienvater in Vollzeit, gut verdienend und in den besten Jahren!

Um die Lebenssituation der Berufspendler im Land Bremen besser einschätzen zu können, hat die Arbeitnehmerkammer auf Grundlage von Befragungsergebnissen der Mikrozensus 2000 und 2012 eine vergleichende Studie veranlasst.⁶

Im Hinblick auf das Mobilitätsverhalten wurde zunächst festgestellt, dass im Vergleich zur Wohnbevölkerung der überwiegende Anteil der Pendler den motorisierten Individualverkehr nutzt, um seinen Arbeitsort zu erreichen (82 Prozent). Im Vergleich zu Hamburg oder Berlin ist jedoch der motorisierte Individualverkehr deutlich überrepräsentiert und das, obwohl die einpendelnden Arbeitnehmer deutlich geringere Wegstrecken zurücklegen. Für mehr als die Hälfte der nach Bremen Pendelnden beträgt der Hinweg zum Arbeitsort weniger als 25 Kilometer. In den beiden anderen Stadtstaaten muss die Mehrheit der Pendler hingegen Distanzen zwischen 25 und 50 Kilometern zurücklegen. Dies spiegelt sich auch in der zeitlichen Belastung wider: 40 Prozent der Einpendler nach Bremen benötigen weniger als eine halbe Stunde, in Hamburg und Berlin ist diese Gruppe mit 19 Prozent beziehungsweise 16 Prozent bedeutend kleiner. Es zeigt sich im Längsschnittvergleich, dass auch bremische

⁶ Vgl. Hotze, Jessica (2015).

Pendler inzwischen einen höheren zeitlichen Aufwand in Kauf nehmen.

Weiterhin zeigte sich, dass Pendler-Haushalte eine höhere Beständigkeit hinsichtlich ihres Wohnstandortes aufweisen. Während im Jahr 2012 lediglich sieben Prozent der Haushalte im bremischen Umland im Jahr vor der Befragung umgezogen sind, lag der Anteil bei den städtischen Haushalten mit elf Prozent deutlich höher. Diese Stetigkeit lässt sich mit der Wechselbeziehung zwischen Wohnortwahl im städtischen Umland und Immobilienerwerb begründen, die wiederum die räumliche Flexibilität einschränkt. Darüber hinaus weisen Pendler eine geringere Neigung zum Arbeitsplatzwechsel auf, die sich unter anderem mit dem im Durchschnitt höheren Qualifikationsniveau, einer entsprechenden beruflichen Spezialisierung sowie einem überdurchschnittlich hohen Einkommen erklären lassen.

Unterscheidet man nun noch hinsichtlich der Beschäftigung in den verschiedenen Wirtschaftssektoren, fällt auf, dass in Bremen der Anteil der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe deutlich höher ist als in Hamburg und Berlin. Weiterhin ist der Anteil der Arbeitnehmer aus der Industrie unter den Pendlern mit 30 Prozent erheblich größer als unter den ansässigen Erwerbstätigen (20 Prozent). Dieses Ergebnis entspricht auch dem Befund, dass Pendler häufiger in großen Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten arbeiten (65 Prozent).

Zusätzlich wurde eine deutliche Korrelation aus Pendeln und höheren Einkommen festgestellt. Der durchschnittliche Bremen-Pendler verfügt über ein Nettoeinkommen von 2.055 Euro im Monat. Demgegenüber erhalten Beschäftigte mit Wohnsitz Bremen oder Bremerhaven rund 22 Prozent – oder 380 Euro – weniger. Übertragen in Einkommensschichten bedeutet dieses Ergebnis, dass der Anteil der reichen und insbesondere der einkommensstarken Pendler deutlich erhöht ist beziehungsweise Arbeitnehmer, die in der Stadt wohnen, häufiger einkommensschwachen oder

sogar armutsgefährdeten Einkommensschichten zuzuordnen sind. Bemerkenswert ist die relative Gleichverteilung der Bezieher mittlerer Einkommen.

Weiterhin finden sich deutlich mehr Pendler im Land Bremen, die mit einem Partner zusammenleben und Kinder haben. Alleinstehende sind eher selten und auch Alleinerziehende spielen nur eine untergeordnete Rolle. Dazu passt, dass die überwiegende Mehrheit der Pendler in Vollzeit arbeitet (83 Prozent) und mehrheitlich männlich (62 Prozent) ist. Mit Blick auf die Altersstruktur wird deutlich, dass Pendler im Land Bremen im Durchschnitt etwas älter sind und in allen Stadtstaaten die Pendler im Alter zwischen 45 und 54 Jahren die größte Gruppe darstellen.

Herausforderung für die Politik – nicht nur anziehender Arbeitsort, sondern auch attraktiver Wohnort

Ein zentrales politisches Ziel des Bürgermeisters Dr. Carsten Sieling und der neuen Regierungskoalition ist die wachsende Stadt. So heißt es unter anderem: »Bremen und Bremerhaven brauchen Zuzug auch für ihre eigene Zukunft. Eine wachsende Stadt hilft der Konsolidierung des Haushalts und nutzt der Finanzierung unserer Angebote und Infrastrukturen.«⁷ Und weiter: »Bremen ist eine wachsende Stadt im Zentrum der Metropolregion Nordwest. Wir wollen, dass Bremen zukünftig auf dem Niveau vergleichbarer Großstädte weiterwächst.«⁸

Dabei ist es aus Sicht der Arbeitnehmerkammer von zentraler Bedeutung, dass die Entwicklung der beiden Städte sich auch an den Bedürfnissen von Arbeitnehmern orientiert und die nach wie vor stattfindende Abwanderung gerade dieser Haushalte in die Region gestoppt wird. Denn das insgesamt positive Bevölkerungssaldo für das Bundesland Bremen lässt sich vorrangig auf Auslandswanderungen zurückführen. Der Wanderungsaustausch mit den anderen Bundesländern ist hingegen nega-

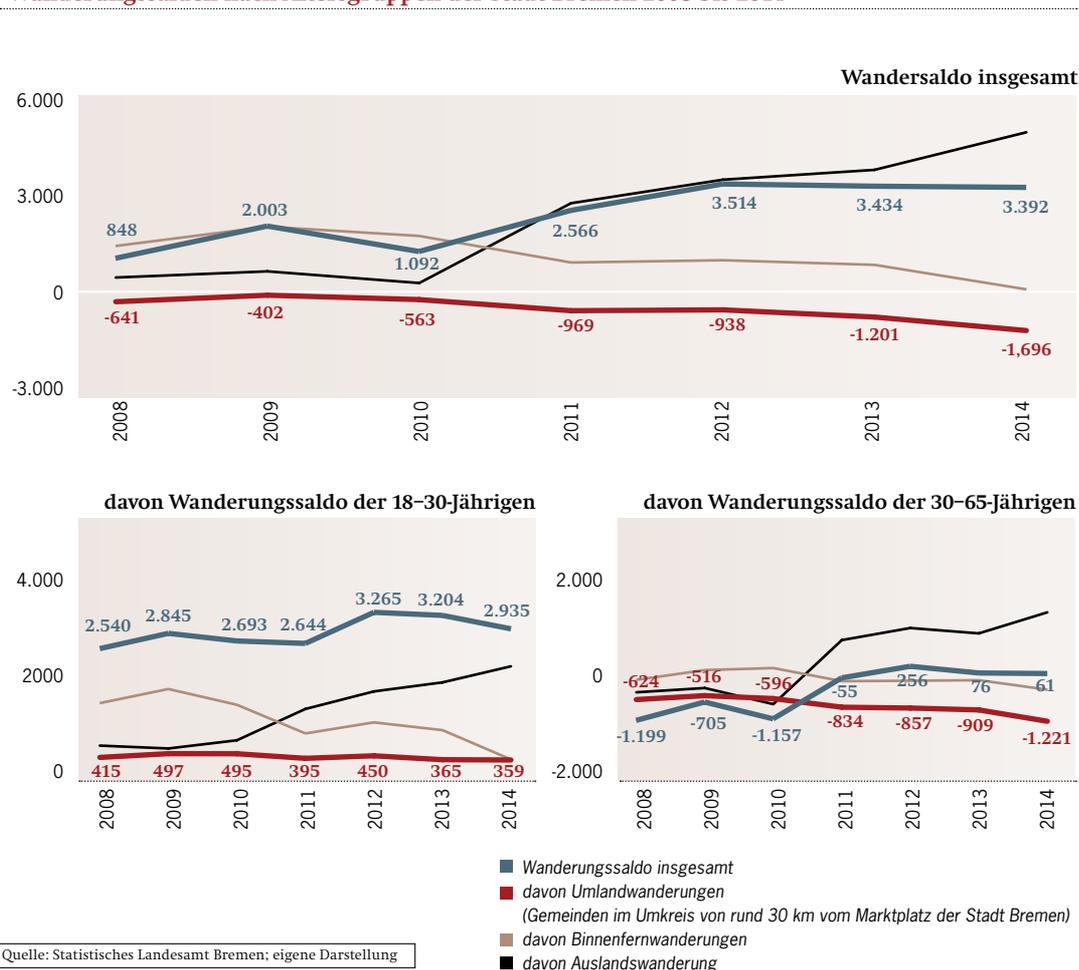
7 Koalitionsvertrag (2015), S. 8.

8 Koalitionsvertrag (2015), S. 40.

tiv. Eine differenzierte Betrachtung der Wanderungsbewegungen zeigt, dass die Stadt Bremen im Saldo kontinuierlich – und im Jahr 2014 in erheblichem Umfang – Einwohner an das direkte niedersächsische Umland (-1.696) verliert. Besonders die Gruppe der 30- bis 65-Jährigen, die sich vielfach in der Familiengründungsphase befinden, verlassen zahlreich das Bremer Stadtgebiet. Diese Entwicklung ist vor allem deshalb für die Stadt problematisch, weil die Familiengründung einen entscheidenden Faktor bei der Wohnstandortwahl darstellt. Sie ist nicht nur mit Veränderungen im Einkom-

men verbunden, sondern auch mit einer sehr bewussten Entscheidung darüber, in welchem nachbarschaftlichen und sozialen Umfeld die Kinder aufwachsen sollen. Ferner hat dieser Entschluss erhebliche Langzeitfolgen und ist in der Regel irreversibel. Aber auch die 18- bis 30-Jährigen, die bis vor einigen Jahren deutlich positive Wanderungssalden innerhalb der Binnenfernwanderungen aufwiesen, kommen nicht mehr so zahlreich. Es scheint, dass die bislang guten beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten und die vorhandenen Kulturangebote als überregionale »Pull-Faktoren« nicht mehr die gewünschten Effekte entfalten können.

Abb. 3:
Wanderungssalden nach Altersgruppen der Stadt Bremen 2008 bis 2014



Handlungsempfehlungen

- Im Land Bremen ist der Trend zur Suburbanisierung ungebrochen hoch. Das zeigen neben den hohen Pendlerquoten vor allem auch die wieder zunehmenden negativen Wanderungsbilanzen mit dem Umland. Die Landesregierung muss daher dringend eine Strategie entwickeln, um die andauernde Abwanderung – gerade von gut verdienenden Arbeitnehmern – in die Stadtregion zu reduzieren. Dazu müssen die Städte als attraktive und familienfreundliche Wohnstandorte weiter entwickelt werden. Es gilt dabei vor allem, die Altersgruppe der 30- bis 45-Jährigen durch attraktiven und bezahlbaren Wohnraum dauerhaft an die Stadt zu binden. Dies kann aber nur gelingen, wenn gleichzeitig familiengerechte Infrastrukturangebote vorgehalten und besondere Anstrengungen im Bereich des Schul- und Bildungssektors unternommen werden.
- Das jetzt weiterentwickelte Neubauprogramm und die damit verbundenen vielfältigen Flächenoptionen bietet die Chance, dauerhaft Einwohnergewinne zu realisieren. Dafür ist es notwendig, zielgruppenspezifische Programme zu entwickeln und auch Flächen in integrierten und infrastrukturell gut ausgestatteten Lagen, die bislang von der Bebauung ausgenommen waren, zu aktivieren. Das landschaftlich attraktive und durch kleinteilige Bebauung geprägte Bremen-Nord bietet vielfältige Möglichkeiten für familiengerechtes Wohnen.
- Gute Erfahrungen hat man in der Vergangenheit mit Förderprogrammen (Bremer bauen in Bremen) gemacht, die Unterstützungsleistungen zur Eigentumbildung für Schwellenhaushalte zum Inhalt hatten. Eine Neuauflage dieser Programme kann eine entsprechende Anreizfunktion entwickeln.
- Gleichzeitig wird die Stadt auch als Wohnort attraktiver, wenn die Verkehrsbelastung sinkt. Nach wie vor ist der eigene Pkw mit weitem Abstand das beliebteste Verkehrsmittel der Pendler. Aber, um in den Städten die Verkehrsbelastungen nachhaltig zu reduzieren, muss denjenigen, die auf das Pendeln angewiesen sind, echte Alternativen geboten werden. Daher ist es unerlässlich, dass Bremen und Bremerhaven den öffentlichen Personennahverkehr weiter ausbauen. Das ist auch deshalb sinnvoll, da mehr als die Hälfte der Pendler weniger als 25 Kilometer zur Arbeit zurücklegen. Dazu gehört es, die weiteren Straßenbahnverlängerungen ins niedersächsische Umland entschlossen voranzutreiben. Zudem sollte das Angebot des regionalen Bahnverkehrs deutlich verbessert werden.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): *Verkehrsbild Deutschland – Pendlerströme. Quo navigant? BBSR-Analysen Kompakt 15/2015.*
- Hotze, Jessica (2015): *Das Pendlerverhalten im Land Bremen, Studie im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen, Juli 2015.*
- Haas, Anette/Hamann, Silke (2007): *Pendeln – ein zunehmender Trend vor allem bei Hochqualifizierten. In: IAB-Kurzbericht Nr. 6/2008.*
- Koalitionsvertrag (2015): *Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015 – 2019, Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesorganisation Bremen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Landesverband Bremen. Bremen, den 13. Juli 2015.*
- Holzschneider, Marko/Müller, Marion (2000): *Stadtregion Bremen, Die Stadt Bremen und ihr Umland. Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.)*

Bremen-Nord – Chancen zur Neupositionierung nutzen

VERENA ANDREAS | RENÉ BÖHME | FABIAN FORTMANN | DR. GUIDO NISCHWITZ



In aller Kürze:

Bremen-Nord steht seit mehr als zwei Jahrzehnten im Fokus der politischen Aufmerksamkeit in Bremen. Mit der Auflegung zahlreicher Programme und Initiativen sollten die Folgen von wirtschaftlichem Niedergang und umfangreichen Bevölkerungsverlusten bewältigt werden. Trotz der Bemühungen konnte das Ziel einer Trendwende in Bremen-Nord bislang nicht erreicht werden.

In der Datenanalyse demografischer, wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren zeichnet sich auf den ersten Blick eine leichte positive Trendwende ab. So steigt die Zahl der Einwohner und der Arbeitsplätze in Bremen-Nord wieder leicht an. Eine genauere Betrachtung offenbart allerdings, dass Bremen-Nord immer noch mit zahlreichen Entwicklungshemmnissen konfrontiert ist. Gleichzeitig gibt es zwischen den einzelnen Stadt- und Ortsteilen deutliche Unterschiede.

In Bremen-Nord sind in der Vergangenheit zahlreiche Projekte mit teilweise hohem Ressourceneinsatz durchgeführt worden, während es anderen Programmen und Vorhaben an Umsetzungsmöglichkeiten fehlte. Neben einer zum Teil bescheidenen Erfolgsbilanz dieser Aktivitäten lässt sich ein vielfältiges Nebeneinander an unterschiedlichsten Einzelmaßnahmen konstatieren. Es fehlt bislang an einer zielorientierten und koordinierten Gesamtstrategie für Bremen-Nord, die zeitnah und konsequent umgesetzt wird.

Der Stadtbezirk Bremen-Nord steht seit mehr als zwei Jahrzehnten im Fokus von Politik, Verwaltung, Kammern und Verbänden. Der bis Anfang der 1990er-Jahre traditionell industriell geprägte Stadtbezirk musste infolge des Strukturwandels einen drastischen Verlust von Arbeitsplätzen verkraften. Im Zuge dieser Entwicklung kam es zu Abwanderungen und erheblichen Einwohnerverlusten. Die drei Stadtteile Blumenthal, Vegesack und Burglesum sind seitdem mit erheblichen sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert, die sich in einigen Stadtquartieren verstärkt konzentrieren. Trotz der politischen Aufmerksamkeit und der Auflegung von vielen Programmen, Initiativen und Arbeitskreisen konnte das Ziel einer Trendwende in Bremen-Nord bislang nicht erreicht werden. Bremen-Nord bleibt ein Stadtteil mit besonderer Entwicklungs herausforderung.¹

Entwicklungstrends in Bremen-Nord

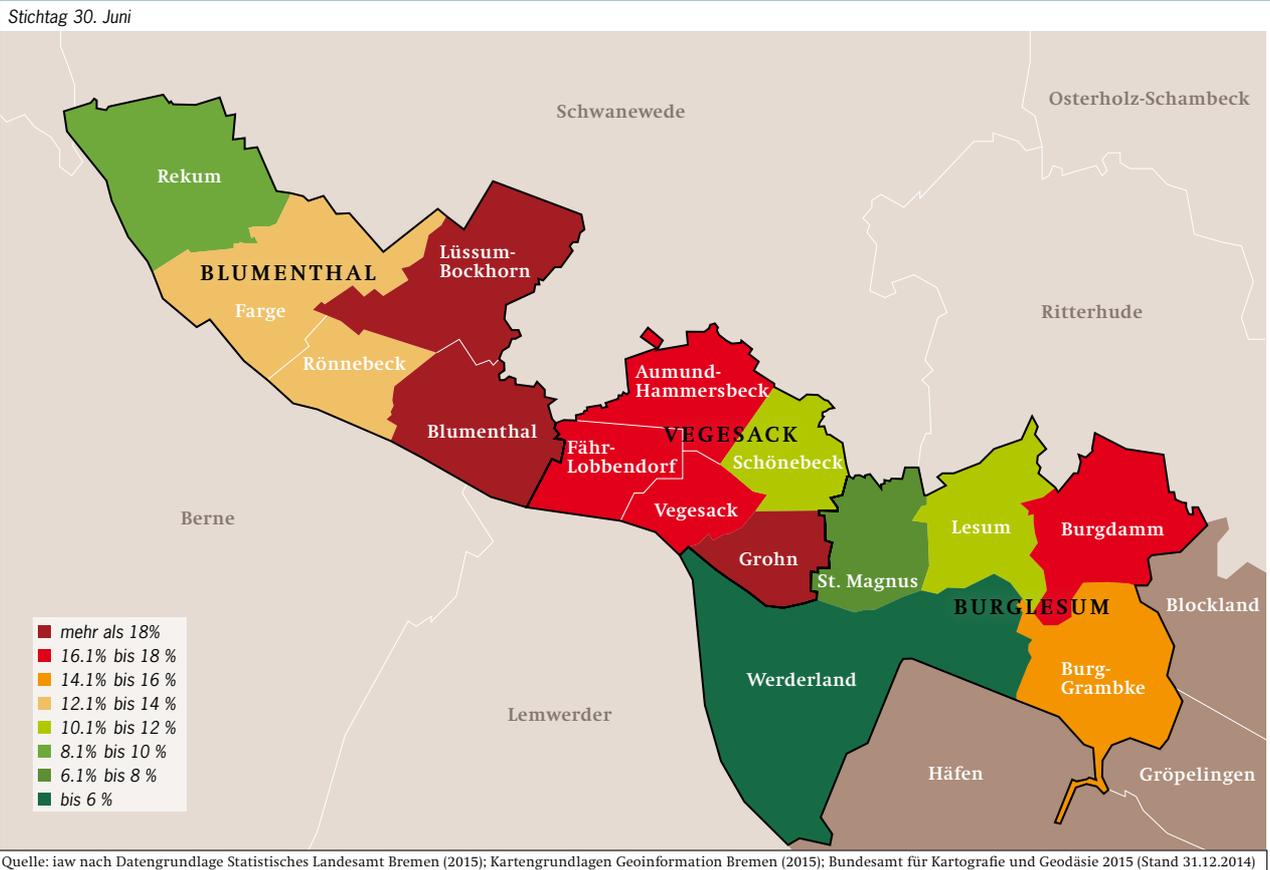
Rund ein Fünftel der Einwohner der Stadt Bremen lebt in Bremen-Nord. Zwischen 1995 und 2013 musste Bremen-Nord deutliche Bevölkerungsverluste verkraften, von rund 105.000 Einwohnern auf 95.989 Einwohner. Er ist der einzige Stadtbezirk Bremens, der in diesem Zeitraum Bevölkerungsverluste aufwies. In dieser Phase wirkten sich wirtschaftliche Verwerfungen wie der Konkurs der Vulkan AG und später der Bremer Woll-Kämmerei sehr negativ auf die wirtschaftliche und demografische Entwicklung Bremen-Nords aus. Leichte Aufwärtstrends sind in einigen Bereichen zu erkennen. Allerdings sind Arbeitslosigkeit, Sozialleistungsbezug und Armut nach wie vor überdurchschnittlich ausgeprägt.

¹ Die vielen in Bremen-Nord verfolgten Aktivitäten werden im Rahmen des Projektes ›Bremen-Nord – Chancen zur Neupositionierung nutzen! Zwischenbilanz – Perspektiven – Gesamtstra-

tegie‹ am Institut Arbeit und Wirtschaft einer umfassenden Analyse und Bilanzierung unterzogen. Ziel des Vorhabens ist es, ein neues umfassendes und integriertes Gesamtbild von Bremen-

Nord zu erstellen und den Akteuren in Politik und Verwaltung Ansatzpunkte für eine integrierte Neupositionierung der Stadtteile aufzuzeigen.

Abb. 1:
Arbeitslosenziffer 2014 nach Ortsteilen im Stadtbezirk Bremen-Nord



Leichtes Wachstum aus Wanderungsgewinnen

Zwischen 2011 und 2013 verlangsamte sich der Trend der Bevölkerungsabnahme, 2014 konnten erstmals wieder leichte Bevölkerungszuwächse verzeichnet werden (auf 96.247 Einwohner). Das leichte Wachstum speist sich in erster Linie aus Wanderungsgewinnen. Die Zuziehenden stammen dabei vornehmlich nicht aus Bremen oder dem Umland, sondern aus anderen deutschen Städten und seit 2010 vor allem aus dem Ausland (und das auch schon deutlich vor den aktuellen Flüchtlingsentwicklungen). Im Gegensatz zu anderen Stadtbezirken sind die Wanderungsgewinne bei 18- bis 25-Jährigen aber minimal.

Es gibt einen moderaten Zuwachs an Arbeitsplätzen, trotzdem bleibt die Arbeitslosigkeit sehr hoch

Im Vergleich zu 2006 hat sich die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze (am Arbeitsort) sowohl in der Stadt Bremen als auch in Bremen-Nord erhöht. Allerdings konnte die Stadt Bremen insgesamt zwischen 2006 und 2013 einen Zuwachs von circa 9,1 Prozent aufweisen, während die Entwicklung in Bremen-Nord mit einem Zuwachs von circa 3,9 Prozent deutlich moderater ausgefallen ist. Auch im niedersächsischen Umland gibt es Gemeinden mit einem deutlich stärkeren Wachstum an Arbeitsplätzen (zum Beispiel Schwanewede mit einem Plus von 25 Prozent). Ein zentrales

Problem ist die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Bremen-Nord. Die Arbeitslosenziffer² im Stadtbezirk lag am 30.06.2015 bei 16 Prozent und damit um 2,8 Prozentpunkte höher als im städtischen Mittel. Der Wert variiert auf Ortsteilebene sehr stark, was in Abbildung 1 gut ersichtlich wird. Besonders hoch ist die Arbeitslosenziffer mit Werten über 21 Prozent in den Ortsteilen Blumenthal und Grohn (viert- und fünft höchste Werte in ganz Bremen).

Armut ist ein großes Problem, insbesondere die Kinderarmut ist besorgniserregend

Trotz gewisser moderat positiver Entwicklungen gibt es kaum positive Auswirkungen auf den Bereich der Einkommen und den Bezug von Sozialleistungen nach dem SGB II. Bremen-Nord weist mit annähernd 20 Prozent (2014) und einer negativen Dynamik die zweithöchste Hilfequote nach dem SGB II aller Stadtbezirke Bremens auf. Eine besondere Problematik bildet die Hilfebedürftigkeit von Kindern (unter 15-Jährigen in Haushalten mit SGB-II-Bezug), die in Bremen-Nord ebenfalls überdurchschnittlich hoch ist. Die sogenannte Kinderarmut lag auf Stadtteilebene 2014 zwischen 29 Prozent in Burglesum und fast 37 Prozent in Blumenthal und steigt seit 2005 an, in Blumenthal zum Beispiel um mehr als neun Prozent. Auch die mittleren steuerpflichtigen Einkommen haben sich in den vergangenen Jahren reduziert, in mehr als der Hälfte der Ortsteile sogar stärker als im städtischen Mittel. Hierbei sticht besonders der Ortsteil Grohn negativ hervor.

² Die amtliche Arbeitslosenquote ist definiert als Anteil der Arbeitslosen an der Zahl aller zivilen Erwerbspersonen sowie Arbeitslosen. Da die Berechnung einer der amtlichen Arbeitslosenquote entsprechende Bezugsgröße für Stadtteile nicht möglich ist, wird hier der Anteil der Arbeitslosen an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zuzüglich Arbeitslosen berechnet. Die berechnete Arbeitslosenziffer ist somit höher als die amtliche Arbeitslosenquote.

³ Der Cito-Sprachtest ist ein digitales, zweisprachiges Instrument zur Sprachstandmessung für Kinder im Elementarbereich. Der Test hilft pädagogischen Fachkräften dabei, zu einem objektiven Ergebnis bei der Sprachstandserhebung zu gelangen.

Überdurchschnittliche Förderbedarfe stoßen auf eine eher (unter-) durchschnittliche Ausstattung mit Betreuungsangeboten für Kinder

Im Bereich Bildung zeigt der Vergleich der Ergebnisse des CITO-Tests³ 2010-2012 aus dem 2. Armuts- und Reichtumsberichts des Bremer Senats einen überdurchschnittlichen Sprachförderbedarf der Kinder in Bremen-Nord. Auch die Nicht-Abiturquote fällt in Bremen-Nord überdurchschnittlich aus, insbesondere in den Ortsteilen Grohn, Blumenthal, Burgdamm, Burg-Grambke und Lüssum-Bockhorn. Die Angebote der frühkindlichen Bildung sowie die Anzahl der Ganztagsplätze in den Kindergärten und Schulen sind dagegen in Bremen-Nord zumeist unter dem städtischen Durchschnitt.

Wenig Dynamik auf dem Wohnungsmarkt

Analog zu den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und der Bevölkerungsentwicklung ist auch der Wohnungsmarkt in Bremen-Nord in den vergangenen 20 Jahren nur durch eine geringe Dynamik gekennzeichnet. Während der Wohnungsbestand in Blumenthal seit 2000 stagniert, gab es zuletzt in Burglesum und Vegesack wieder leichte Wachstumstendenzen. Die neue Nachfrage nach Wohnraum kann möglicherweise auch auf den angespannten Wohnungsmarkt in Bremen und das vergleichsweise moderate Preisniveau bei Immobilien und Wohnungen zurückgeführt werden.

Auf Ortsteil- und Quartiersebene herrschen große sozialräumliche Differenzen vor

Die kleinräumige Betrachtung insgesamt zeigt, dass sich alle Werte auf Ortsteilebene deutlich (voneinander) unterscheiden und soziale Segregationstendenzen vorliegen. Der aktuelle Armuts- und Reichtumsbericht zeigt auf, dass »sozial privilegierte« Quartiere wie St. Magnus in Bremen-Nord neben sehr armen Quartieren mit »überdurchschnittlichen sozialen Problemlagen« wie Blumenthal oder Lüssum oder

Grohn mit ›starker sozialer Benachteiligung‹ liegen. Auch innerhalb der Ortsteile gibt es bestimmte ›Hot-Spots‹, in denen sich sozial benachteiligte Milieus konzentrieren (zum Beispiel Grohner Düne, Alwin-Lonke-Quartier). Hier setzen spezielle Förderungen wie das Städtebauförderungsprogramm ›Soziale Stadt‹ oder das kommunale Handlungsprogramm ›Wohnen in Nachbarschaften‹ (WiN) an. Beispiel sind die Großsiedlungen Grohner Düne, Lüssumer Ring und Marßel sowie das Zentrum von Blumenthal.

Programme und Projekte – ein kritischer Blick zurück

Um eine kritische Bilanzierung durchzuführen und mögliche Hemmnisse und Störfaktoren in den bisherigen Anstrengungen aufzeigen zu können, ist es notwendig, das umfangreiche Set an Konzepten, Programmen, Maßnahmen und Schlüsselprojekten zu durchdringen und die entscheidenden Entwicklungen zu reflektieren.

Dokumentenanalyse

Eine eigene Dokumentenanalyse konnte aufzeigen, dass eine unübersichtliche Vielzahl an Konzepten, Studien und Programmen für Bremen-Nord vorliegt, die den Akteuren teilweise gar nicht vollständig bekannt ist. Es konnten rund 50 Dokumente identifiziert und analysiert werden, die in den vergangenen 15 Jahren von verschiedenen Stellen erstellt wurden und auf unterschiedlichen Ebenen und zu unterschiedlichen Themen Aussagen zu Bremen-Nord getroffen haben. Aufgrund der Vielzahl an Dokumenten und sich überschneidenden Themenfeldern entsteht der Eindruck, dass sich viele Analysen und Maßnahmen wiederholen. Kritisch scheint in diesem Zusammenhang das Fehlen einer übergreifenden Koordination.

Es wurden selten Evaluationen der angestoßenen Konzepte und Studien angefertigt. Dadurch ist es schwer nachvollziehbar, was aus welchem Konzept mit welchem Erfolg oder Effekt umgesetzt wurde. Besonders auffällig ist, dass die Maßnahmen und Handlungsempfehlungen, die häufig und umfangreich in den Konzepten aufgeführt werden, keinerlei Operationalisierung enthalten (mit Ausnahme der Schlüsselprojekte). Es wird nicht deutlich, wer, wann und mit welchen Mitteln die jeweiligen Maßnahmen umsetzen sollte. Ohne eine konkrete Zuweisung von Verantwortlichkeiten, Zeiträumen und Mitteln scheint eine Umsetzung komplexer Maßnahmen mehr als fraglich und erweckt den Anschein eines ›Konzept-Aktionismus‹.

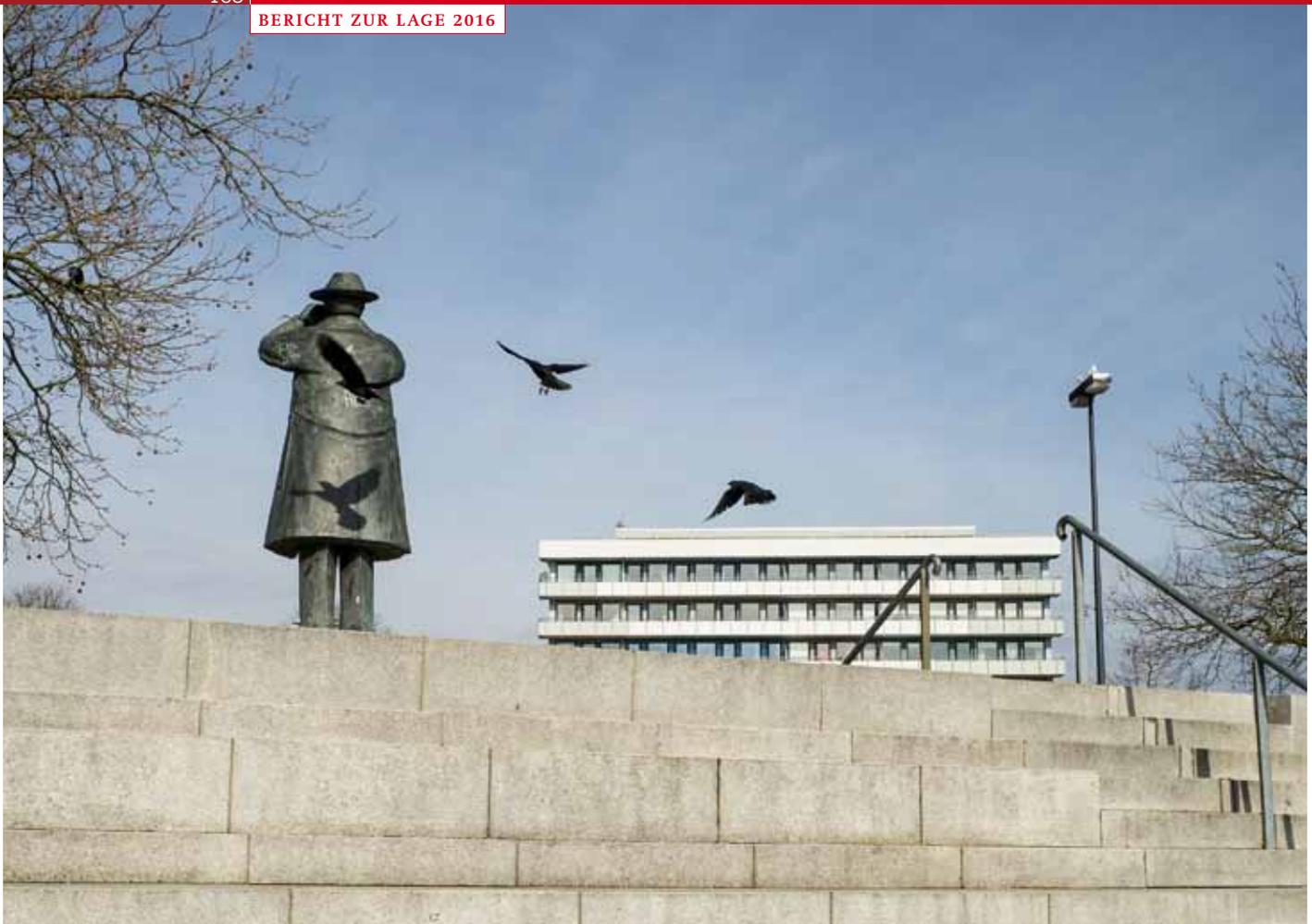
Es werden zudem in vielen Fällen keine (zusätzlichen) Finanzmittel für die Umsetzung der formulierten Handlungsempfehlungen und Maßnahmen bereitgestellt. Der Einsatz von europäischen Strukturfondsmitteln (EFRE, ESF) konzentrierte sich unter anderem auf Schlüsselprojekte wie die Erschließung von Gewerbegebieten (zum Beispiel BWK-Gelände) und der Umsetzung der maritimen und Shoppingmeile. Viele zentrale Maßnahmen (in Vegesack) gehen noch auf die Impulsgebung des Investitions-sonderprogramms (ISP) von 1994 zurück.

Mit dem Freizeit- und Naherholungskonzept 2015 (FUNK) liegt nun ein Dokument vor, das eine umfangreiche Umsetzungsstrategie beinhaltet, für die eine Projektkoordination bei der WfB eingerichtet wurde.

Schlüsselprojekte

In den vergangenen zwei Jahrzehnten wurden in Bremen-Nord im Rahmen der zahlreichen Konzepte auch Schlüsselprojekte entwickelt oder angestoßen, die durch ihre Größe, Bedeutung und Ausstrahlkraft eine übergreifende positive Entwicklung in Bremen-Nord befördern sollten.⁴

⁴ Diese Einordnung geht entweder aus den jeweiligen Zielformulierungen der Projekte hervor oder sie ergibt sich aus den Bewertungen in den vorliegenden, analysierten Dokumenten sowie den Expertengesprächen. Zentral ist eine potenzielle Bedeutung des Projekts, die über das eigentliche Projekt hinausgehen soll und zur Entwicklung Bremen-Nords beitragen soll.



Die Schlüsselprojekte lassen einen deutlichen strategischen Ansatz erkennen, der so auch in den entsprechenden Dokumenten von 2003 und 2006 formuliert wurde: die Stärkung Vegesacks als Mittelzentrum und die wirtschaftliche Ausdifferenzierung und Stärkung der Wissensökonomie durch die Jacobs University und den angrenzenden Science Park. Im Kontext der Leitbilder Shoppingmeile und Maritime Meile aus der Programmplanung Mittelzentrum Vegesack wurden erhebliche Investitionen getätigt, um Bremen-Vegesack als Einzelhandels- sowie als Tourismus- und Naherholungsstandort zu positionieren. Hierzu gehören die Umgestaltung der Weserpromenade und des Vegesacker Hafens sowie die Ansiedlung des Einkaufszentrums Haven Höövt. In den folgenden Jahren wurde durch die Schaffung weiterer Angebote

(unter anderem Spicarium, Gläserne Werft, Markthalle am Sedanplatz) sowie verstärkte Marketingaktivitäten versucht, auf die getätigten Investitionen und die geschaffenen Infrastrukturen aufzubauen.

Obwohl insbesondere die Maßnahmen in Vegesack umfangreich umgesetzt wurden, weisen die Schlüsselprojekte eine Vielzahl an ›Sorgenkindern‹ und ›Fehlzündungen‹ auf. Das Einkaufszentrum Haven Höövt ist durch hohe Leerstandsquoten geprägt und befindet sich seit Jahren in der Insolvenz. Zuletzt machte es durch Unstimmigkeiten bei der Baugenehmigung und der realisierten Verkaufsfläche Schlagzeilen. Auch die Markthalle am Sedanplatz konnte die Erwartungen als Gegenanker



zum Haven Hööv't nicht erfüllen und wird derzeit durch einen Obst- und Gemüsehändler zwischengenutzt. Das Spicarium konnte die erwarteten Besucherzahlen nicht erreichen und arbeitete nicht kostendeckend. Es wurde daher Ende 2015 geschlossen. Ebenso gibt es keine Entwicklungsperspektiven für die gescheiterte Gläserne Werft (BBV).

Das Baugebiet Grohner Grün fand lange Zeit keinen Investor, der das städtebaulich anspruchsvolle Konzept umsetzen will. Nun scheint ein Investor gefunden zu sein – das bisherige Konzept wird allerdings voraussichtlich nicht umgesetzt. Die Jacobs University befindet sich in einer schwierigen finanziellen Lage und durchläuft einen Umstrukturierungsprozess. Sie wird seit Jahren mit Landesmitteln unterstützt.

Der Science Park, dessen Synergiewirkung mit der Jacobs University zur Diversifizierung der Wirtschaftslandschaft ein wichtiges Argument für die Gewährung öffentlicher Fördergelder an die Privatuniversität darstellte, bleibt bislang weit hinter den Erwartungen zurück. Nach jahrelangem Stillstand und diversen Schwierigkeiten begann ein privater Investor 2015 mit dem Science Center, in dem unter anderem eine Biochemie-Firma Ankermieter sein soll. Wie dies aber weiterverläuft und ob es wirklich zu den erhofften Synergieeffekten kommt, ist aber weiterhin fraglich. Einen Lichtblick hingegen stellt die sukzessive Entwicklung der Gewerbegebiete, wie dem ehemaligen Vulkangelände oder dem BWK-Gelände dar. Auf diesen Flächen wurden bereits Unternehmen angesiedelt und somit Beschäftigung generiert. Dies lässt mittelfristig auf eine weitere positive Entwicklung hoffen.

Abb. 2:
Handlungsfelder und Projekte

Zentrale Handlungsfelder:	Sachstands- und Projektberichte zu:
Wirtschaft	Gewerbegebiete wie BWK und Science Park
Quartiersentwicklung	Grohner Düne; George-Albrecht-Straße
Tourismus und Naherholung	Maritime Meile; Spicarium, BBV – Gläserne Werft
Einzelhandel und Gewerbe	Haven Hööv't; Innenstadt Vegesack; Zentrum Blumenthal
Wohnen und Bauen	Dewersgelände; Hartmannstift; Grohner Grün

Quelle: eigene Zusammenstellung iaw 2016



Rathaus-Arbeitskreis Bremen-Nord

Angesichts des tief greifenden Strukturwandels und dessen Folgen war die Entwicklung von Bremen-Nord ein besonderes politisches Anliegen. Ende 2011 wurde daher unter Federführung der Senatskanzlei der Arbeitskreis Bremen-Nord gegründet. Das Ziel: in ausgesuchten Handlungsfeldern und anhand von Schlüsselprojekten eine nachhaltige Kehrtwende in und für Bremen-Nord einzuleiten.

Die Zusammensetzung des fast 40-köpfigen Arbeitskreises orientierte sich stark an der bestehenden Fachverwaltung und den zuständigen Ressorts. Insofern waren ›private‹ Akteure unter anderem aus den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Bildung und Soziales, die in Bremen-Nord beheimatet sind, deutlich unterrepräsentiert. Eine solche eher stark verwaltungs-lastige Struktur prägte dementsprechend die Arbeitsweise, Auswahl an Themen und Art der Diskussionen. Von daher lagen die Schwerpunkte weniger in einer strategisch orientierten Gesamtkonzeption für Bremen-Nord, sondern auf einer ressortspezifischen Präsentation und Verfolgung von ausgesuchten Handlungsfeldern und Projekten (siehe Abb. 2).

Nach der Bürgerschaftswahl im Frühjahr 2015 wurde der Rathaus-Arbeitskreis Ende des Jahres wieder aufgelegt.

Erste identifizierte Problemfelder und Ansatzpunkte

Aus Expertengesprächen mit Akteuren vor Ort, der Dokumenten- und Projektanalyse, der Medienanalyse, der Teilnahme an Workshops und Gesprächsrunden konnten erste Stellschrauben identifiziert werden, die augenscheinlich einer erfolgreichen Neupositionierung Bremen-Nords im Wege stehen.

Das Fehlen einer stimmigen Gesamtstrategie und konkreten Zielen

Der notwendige Paradigmenwechsel nach dem Ende der Industrie-Ära ist noch nicht erfolgt. Die kollektive Stimmung ist immer noch eher von einem Betauern der Folgen des Strukturwandels geprägt, von Frustration darüber, dass alles nicht mehr so ist wie früher. Dies stellt ein Entwicklungshemmnis für neue Ansätze dar, es fehlt an Aufbruchstimmung und einer wirklichen Neuausrichtung. Es fehlt eine integrierte und übergreifende Strategie, wo ›die Reise hingehen soll‹. Eine Strategie, die auf einer gemeinsamen Entwicklungsvision aufbaut und diese Schritt für Schritt umsetzt. Hierfür fehlt bislang ein gemeinsames in die Zukunft gerichtetes Verständnis über die zentralen Herausforderungen, Chancen und Potenziale.

Fazit und Ausblick

Ein Blick auf die ›Erfolgsbilanz‹ der aufgezeigten Einzelprojekte und der Entwicklungen der sozioökonomischen Indikatoren offenbart: Insgesamt betrachtet erscheint die Bilanz des bisherigen Rathaus-Arbeitskreises und der vielen Programme und Initiativen durchwachsen.

Neben vielen gescheiterten Vorhaben und einigen Hoffnungsträgern (BWK, Freizeit- und Erholungskonzept) fehlt es bislang an einem stimmigen, integrierten und mutigen Ansatz für Bremen-Nord. Mit dem Neustart des Rathaus-Arbeitskreises und dem neuen Bremen-Nord-Beauftragten des Senats gibt es nun die Chance, eingetretene Pfade zu verlassen, neu zu denken und vor allem neu zu handeln.

Dabei sollten neben dem Fokus auf das Schaffen von Arbeitsplätzen auch weitere Aspekte in ein Konzept für Bremen-Nord einfließen. Dabei wären auch die Bereiche Bildung, Soziales und Quartiersentwicklung wichtige Bestandteile. Im Einzelnen braucht es die Verknüpfung

- von Ansätzen des Wohnungsbaus, der einer weiteren Konzentration von Menschen aus schwierigen sozialen Lebenslagen entgegenwirkt,
 - mit der Stabilisierung von sozial benachteiligten Quartieren durch die Ausweitung von Förderprogrammen der sozialen Stadtentwicklung,
 - der erheblichen Verbesserung der Bildungsinstitutionen in Bremen-Nord, um den Wohnort für bildungsnahe Milieus attraktiv zu machen und Schüler und Schülerinnen in Bremen-Nord stärker in ihrer Bildungsbiografie zu fördern und
 - der Schaffung von Arbeitsplätzen, sowohl auf dem ersten Arbeitsmarkt, aufgrund der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit jedoch auch öffentlich geförderte Beschäftigung.
- Nur dadurch kann Bremen-Nord zu einem attraktiven Lebens- und damit Wohn- und Arbeitsstandort in Bremen werden. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen sind jedoch ohne eine angemessene Bereitstellung von Ressourcen (Personal- und Finanzmittel) des Landes Bremen nicht umzusetzen.

Mittelschicht schrumpft dramatisch

Studie der Arbeitnehmerkammer zu Haushaltseinkommen

ELKE HEYDUCK | STUDIE: JESSICA HOTZE



In aller Kürze:

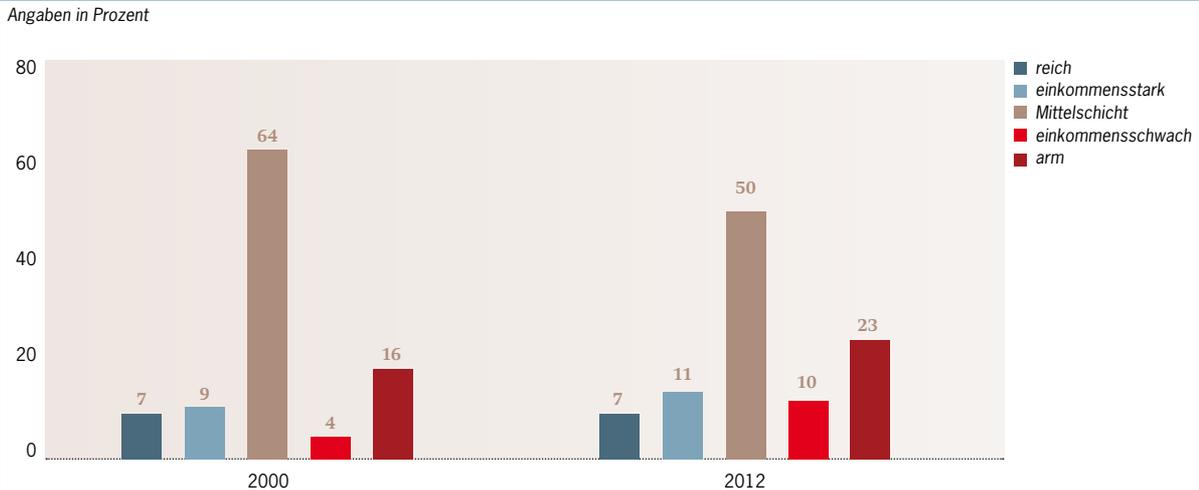
- Die Bremer Mittelschicht ist in den Jahren zwischen 2000 und 2012 um 14 Prozentpunkte geschrumpft. Zugelegt haben einkommensschwache und arme Schichten, während sich der Anstieg bei den Reichen in engen Grenzen hält. Dies zeigt eine Studie der Arbeitnehmerkammer, die erstmals regionale Daten hierzu auswertete.
- Eingeteilt werden die Bremer Haushalte in fünf Schichten: arm – einkommensschwach – mittleres Einkommen – einkommensstark – reich. Zum Haushaltseinkommen zählen neben Lohn Einkommen auch staatliche Transferzahlungen, Rente, Unterhaltszahlungen etc.
- Den zuverlässigsten Schutz vor Abstieg und Armut stellt die Vollzeitbeschäftigung dar. Dramatisch ist die Entwicklung bei Teilzeitarbeitern. Im Jahr 2000 lebten 19 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten in einkommensschwachen oder armen Haushalten, im Jahr 2012 hat sich der Anteil fast verdoppelt. Die Zunahme unfreiwilliger Teilzeit und die Ausbreitung der Minijobs sind mit verantwortlich für die Abnahme der Mittelschicht.
- Alleinerziehende und Paare mit Kindern sind besonders stark vom Abschmelzen der Mittelschicht betroffen. Dagegen befinden sich innerhalb der wohlhabenden Einkommensschicht (hier sind Einkommensstarke und Reiche zusammengefasst) zu zwei Drittel Menschen, die in kinderlosen Haushalten leben.
- Ein Drittel aller Bremerinnen und Bremer lebt in einem Haushalt mit einem weiblichen Haushaltsvorstand (Alleinstehende eingeschlossen). Ihre Erwerbs- und Einkommenssituation ist stark verbesserungswürdig.
- Die Verbesserung der Erwerbschancen der Haushalte aus den (inzwischen) unteren Einkommensschichten und die Ausweitung ihrer Arbeitszeiten ist zentrale politische Aufgabe. Insbesondere Fehlanreize für Unternehmen, nur kurze Teilzeit und Minijobs anzubieten, müssen beseitigt werden. Um Familien ausreichende Arbeitszeiten zu ermöglichen, muss die Betreuungssituation für Kinder weiter deutlich verbessert werden. Arbeitslosen wie Beschäftigten muss verstärkt die Möglichkeit gegeben werden, Berufsabschlüsse nachzuholen.

Das Schrumpfen der deutschen Mittelschicht war bundesweit in den vergangenen 15 bis 20 Jahren immer wieder ein prominentes Thema. Weil im kleinen Bundesland Bremen zu wenig Daten vorhanden waren, konnten für diese Region bislang keine eigenständigen Aussagen gemacht werden. Man nahm an, dass die Entwicklung in Bremen ähnlich der im Bund verläuft. Eine Studie, die die Arbeitnehmerkammer im Jahr 2015 in Auftrag gegeben hat, schließt nun diese Lücke.¹ Anhand der Daten des Mikrozensus konnte ein Vergleich zwischen den Jahren 2000 und 2012 angestellt werden, der zeigt: Die Bremer Mittelschicht schrumpfte in diesem Zeitraum dramatisch, nämlich um ganze 14 Prozentpunkte. In Bremen gehören im Jahr 2012 50 Prozent der Bevölkerung zur Mittelschicht. Im Jahr 2000 waren es noch 64 Prozent.

Die überragende Bedeutung, die der Entwicklung der Mittelschicht beigemessen wird, liegt in der mit ihr verknüpften Annahme, dass Armut und sozialer Abstieg gesellschaftliche Randphänomene seien, von der eine quantitativ überschaubare Gruppe betroffen ist. Wenn aber die Mittelschicht als Repräsentantin der Mehrheitsgesellschaft davon betroffen ist, lässt sich diese Sichtweise nicht mehr aufrechterhalten. Der Blick auf die »Ränder« der Gesellschaft – auf Armut und hohen Reichtum – muss angesichts der vorliegenden Studie zwingend auf die Mittelschicht erweitert werden.

Zur Mittelschicht zählt die Studie alle diejenigen, die zwischen 70 und 150 Prozent des mittleren Bremer Einkommens haben. Bei einer vierköpfigen Familie wären das 2015

Abb. 1:
Die Entwicklung zwischen den Jahren 2000 und 2012



Quelle: Mikrozensus 2000 und 2012; eigene Berechnung

zwischen 2.100 und 4.515 Euro, bei einem Single zwischen 1.003 und 2.150 Euro verfügbaren Einkommens. Zum verfügbaren Haushaltseinkommen gehören neben Lohneinkommen auch Einkünfte aus Rente, Transferzahlungen, Unterhalt, Einkünfte aus Kapital oder Miete etc.

Ein wichtiger Fortschritt, den die Studie vornimmt, ist die Erweiterung der üblichen Dreiteilung (»Reich«, »Mitte« und »Arm«) durch die zusätzlich eingeführten Gruppen der »Einkommensschwachen« und »Einkommensstarken«. Erst durch diese weitere Differenzierung zeigt sich für Bremen nicht nur der Befund der stark abschmelzenden Mittelschicht, sondern auch ein bedenklich geringer Zuwachs der einkommensstarken Schicht von nur zwei Prozentpunkten. Demzufolge ist mit dem Rückgang der Mittelschicht primär eine Zunahme einkommensschwacher und armutsgefährdeter Schichten verknüpft.

Die Ergebnisse mögen verwundern, hat doch Bremen insgesamt ein überdurchschnittliches Lohnniveau. In dieser Studie sind jedoch die Einpendler nicht enthalten – sie stellen rund 40 Prozent der Erwerbstätigen und verdienen rund 18 Prozent mehr als die Bremerinnen und Bremer!²

Einteilung der Einkommensschichten:

- Arm, mit einem gewichteten Einkommen³ von unter 60 Prozent des mittleren Einkommens;
- einkommensschwach, mit einem gewichteten Einkommen von 60–70 Prozent;
- mittleres Einkommen, mit einem gewichteten Einkommen von 70–150 Prozent;
- einkommensstark, mit einem gewichteten Einkommen von 150–200 Prozent;
- reich, mit einem gewichteten Einkommen von über 200 Prozent.

Auch die Höhe der Einkommen hat sich zwischen 2000 und 2012 deutlich verändert. In allen Einkommensgruppen haben zwar Zuwächse stattgefunden, allerdings sind sie bei den kleinsten Haushaltseinkommen deutlich niedriger ausgefallen als bei den höchsten (192 zu 985 Euro); Im untersuchten Zeitraum sind die Reichen also reicher, aber nicht mehr geworden, während die Einkommensschwachen deutlich mehr geworden sind und deutlich geringere Einkommensgewinne hatten.

1 Vgl. Hotze, Jessica: Entwicklung der Haushaltseinkommen im Land Bremen, Studie im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen, August 2015.

2 Vgl. Hotze, Jessica: Das Pendlerverhalten im Land Bremen, Studie im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen, Juli 2015 www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Publikationen/Politikthemen/Stadtentwicklung/Studie.%20PendlerInnen.pdf (letzter Download 28.12.2015).

3 Gewichtung:
 ■ Die erste Person im Haushalt wird mit dem Faktor 1 gewichtet;
 ■ jede weitere erwachsene Person (älter als 14 Jahre) im Haushalt wird mit dem Faktor 0,5 gewichtet;
 ■ jede weitere nicht erwachsene Person (14 Jahre oder jünger) im Haushalt wird mit dem Faktor 0,3 gewichtet.

Abb. 2:
Einteilung der Einkommenschichten

	Haushalt					
	1	2	2	2	1	1
Erwachsene	1	2	2	2	1	1
Kinder	0	0	1	2	1	2
verfügbares Haushaltseinkommen in Euro						
60 % des Medians	860	1.290	1.548	1.806	1.118	1.376
70 % des Medians	1.003	1.505	1.805	2.106	1.304	1.605
150 % des Medians	2.150	3.225	3.870	4.515	2.795	3.440
200 % des Medians	2.866	4.299	5.159	6.019	3.726	4.586

Befunde der Studie im Einzelnen:

Erwerbstätigkeit

Die Veränderungen zwischen den Einkommenschichten sind in der Gruppe der Vollzeitbeschäftigten am geringsten. Nur acht Prozent der Vollzeittätigen lebten 2000 in Haushalten mit prekären Einkommen – sprich sie sind der einkommensschwachen oder armutsgefährdeten Einkommenschicht zuzuordnen –, in 2012 sind es elf Prozent. Damit stellt Vollzeitenerwerbstätigkeit nach wie vor einen sehr zuverlässigen Schutz gegenüber prekären Einkommenslagen dar.

In der Gruppe der Teilzeitbeschäftigten sind die Verschiebungen umso ausgeprägter und alarmierend: Im Jahr 2000 lebten 19 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten in einkommensschwachen oder armen Haushalten, im Jahr 2012 waren es bereits 37 Prozent! Parallel dazu ist der Anteil von Teilzeitbeschäftigten, die der Mittelschicht zuzurechnen sind, um ganze 16 Prozentpunkte gesunken. Noch dramatischer sieht es aus, wenn man die Haushalte betrachtet, in denen der Hauptverdiener/die Hauptverdienerin nur Teilzeit arbeitet: 57 Prozent der Menschen, die in solch einem Haushalt leben, sind einkommensschwach oder armutsgefährdet.

Laut einer aktuellen Studie der Universität Duisburg-Essen dürfte eine Erklärung dafür, dass immer weniger Haushalte der Unterschicht und der unteren Mittelschicht von ihren Erwerbseinkünften leben können, (...) die starke Ausweitung von Minijobs und Teilzeitstellen in diesen Schichten sein⁴. Dass dies keinesfalls den Arbeitszeitwünschen entspricht, zeigt die Studie auch: Über 63 Prozent der Teilzeit-Erwerbstätigen und Minijobber in der (in der Studie so genannten) Unterschicht wünschen sich eine Erhöhung ihrer Arbeitszeit. Auch in der Mittelschicht gibt es deutlich ausgeprägte Wünsche nach einer Erhöhung der Arbeitszeit.

Branchen

Diese Studie ist nicht geeignet, Aussagen über die Lohnhöhen einzelner Branchen zu treffen (vgl. hierzu den Artikel ›Entwicklung der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerlöhne in Bremen‹), da im Mikrozensus keine Löhne, sondern das Nettohaushaltseinkommen erhoben wird, das weitere Einkommensquellen wie Transferleistungen, Unterhalt oder Einkommen aus Vermögen umfasst. Da der Lohn für Erwerbstätigenhaushalte in der Regel jedoch die Haupteinnahmequelle darstellt, lassen sich dennoch Rückschlüsse auf die Lebenslage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einzelner Branchen ziehen.

⁴ Bosch, Gerhard / Kalina, Thorsten: Die Mittelschicht in Deutschland unter Druck, IAQ-Report 2015 / 4, Universität Duisburg-Essen, S. 10.

Was das produzierende Gewerbe angeht, so finden sich hier rund 26 Prozent im wohlhabenden Sektor und überdurchschnittliche 61 Prozent in der Mittelschicht. Damit verkörpert das produzierende Gewerbe im Jahr 2012 nach wie vor den Mittelstand.

Die Finanz- und Unternehmensdienstleister sind deutlich überdurchschnittlich im wohlhabenden Bereich angesiedelt (39 Prozent) – in allen anderen Dienstleistungsbereichen hat jedoch die prekäre Schicht zwischen 2000 und 2012 zugenommen.

Es ist anzunehmen, dass das gute Abschneiden des produzierenden Gewerbes auf den hohen Anteil Vollzeittätiger zurückzuführen ist, während das hohe Armutsrisiko im privaten Dienstleistungsbereich – hierzu gehört zum Beispiel der Einzelhandel oder auch die Logistik, die Leiharbeit, das Wach- und Gaststättengewerbe – unter anderem durch eine starke Verbreitung von Teilzeittätigkeiten bedingt wird.

Qualifikation

Der Anteil der armutsgefährdeten Niedrigqualifizierten (Grundbildung bis maximal Sekundarstufe I) beträgt 39 Prozent und ist damit deutlich überdurchschnittlich. Ist der Hauptverdiener im Haushalt niedrig qualifiziert, verschärft sich die Situation: Fast zwei Drittel aller Menschen, die in einem Haushalt mit einem niedrig qualifizierten Haushaltsvorstand leben, müssen mit einem prekären Einkommen wirtschaften.

Die Hochqualifizierten weisen mit 15 Prozent eine um 8 Prozentpunkte höhere Reichtumsquote auf als der Bremer Durchschnitt. Auffallend ist: Erst mit steigendem Erwerbsumfang nimmt der Einfluss der Qualifikation zu. Die größten bildungsbedingten Einkommensunterschiede entfalten sich im sogenannten ›Normalarbeitsverhältnis‹ (Vollzeit): Niedrig qualifizierte Vollzeitbeschäftigte verfügen im Land Bremen durchschnittlich über die Hälfte

des Einkommens Hochqualifizierter in Vollzeit (1.521 zu 2.944 Euro). Beim Teilzeit-Arbeitsverhältnis sieht das ganz anders aus. Hier verfügen Niedrigqualifizierte über 62 Prozent des Einkommens Hochqualifizierter (1.035 zu 1.665 Euro). Der Schluss liegt nahe, dass eine hohe Qualifikation im Teilzeit-Arbeitsverhältnis monetär nicht hinreichend gewürdigt wird.

Wie die Arbeitnehmerkammer und andere mehrfach dargelegt haben, sind die Erwerbschancen zunächst vom beruflichen Abschluss abhängig. Das hohe Armutsrisiko Niedrigqualifizierter, das durch die Studie einmal mehr belegt wird, muss umfassende politische Aktivitäten auslösen. Jobcenter und Arbeitsmarktpolitik sind gefragt, Erwerbslosen, aber auch Beschäftigten deutlich mehr Wege zur (Höher-)Qualifizierung aufzuzeigen.

Familien mit und ohne Kinder

Kinderlose Paarhaushalte finden sich am häufigsten im Bereich der Wohlhabenden oder Reichen. Mit Blick auf sozialstaatliche Leistungen müsste sich aber auch die finanzielle Situation von Familien mit Kindern verbessert haben. Im Zeitraum 2000 bis 2012 wurde das Elterngeld eingeführt, Kindergeld, Kinderfreibeträge wurden ebenfalls erhöht.

Aber: In den Gruppen der Alleinerziehenden und der Paare mit Kindern ist die Mittelschicht um 20 beziehungsweise 13 Prozentpunkte besonders deutlich abgeschmolzen. Waren im Jahr 2000 noch 67 Prozent der Paare mit Kindern der Mittelschicht zuzurechnen, so sind es im Jahr 2012 noch 54 Prozent.

Innerhalb der wohlhabenden Einkommenschicht befinden sich zu zwei Drittel Menschen, die in kinderlosen Haushalten leben. Auch innerhalb der Mittelschicht stellen Menschen in kinderlosen Haushalten mit 60 Prozent die Mehrheit dar. Familien mit zwei und drei oder mehr Kindern sind hingegen in der Gruppe der armutsgefährdeten und einkommensschwachen überdurchschnittlich häufig vertreten.

Die politischen Erwartungen der vergangenen zehn Jahre, durch verbesserte monetäre Familienleistungen gerade Haushalte mit Kindern finanziell stabilisieren zu können, haben sich nach diesen Befunden nicht erfüllt. Erfolg versprechender erscheint angesichts dieser Entwicklungen die Ausweitung des Erwerbsumfangs beziehungsweise die Erwerbsaufnahme in den Familienhaushalten trotz der erforderlichen Zeit für die Betreuung von Kindern. Für die Umsetzung einer solchen familienpolitischen Strategie ist eine möglichst passgenaue und qualitativ hochwertige Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur der zentrale ›Schlüssel‹. Wie die vorliegenden Elternbefragungen in Bremen zeigen, ist der von den Familien formulierte Bedarf an Plätzen und an erforderlichen Betreuungszeiten bei Weitem noch nicht gedeckt.

Frauen

Die Bremerinnen sind im Durchschnitt 29 Stunden in der Woche tätig, während Männer 38 Stunden arbeiten.

Ein beträchtlicher Anteil, nämlich ein Drittel aller Bremerinnen und Bremer lebt in einem Haushalt mit einer weiblichen Haupteinkommensbezieherin (Alleinstehende eingeschlossen). Wie jedoch sieht die Situation von Haushalten aus, in denen Frauen die Rolle der Ernährerinnen übernehmen? Im Durchschnitt stehen Ernährerinnen in Bremen mit 1.419 Euro rund 25 Prozent weniger Einkommen zur Verfügung als den Ernährern. Wird das Haupteinkommen von einer Frau erwirtschaftet, finden sich 45 Prozent der Menschen dieser Haushalte im prekären Bereich wieder, ist dies ein Mann, sind es nur 27 Prozent.

Die zahlreichen und vielfältigen Ursachen der Schlechterstellung auf dem Arbeitsmarkt – von der Nichtachtung weiblicher Tätigkeiten, über die diskriminierenden Bewertungen von Tätigkeitsmerkmalen, bis zur Ungleichverteilung von gut dotierten Positionen – müssen analysiert und politisch bearbeitet werden. Last, not least sind auch hier gute Betreuungsangebote eine der wesentlichen Voraussetzungen, Erwerbstätigkeit von Frauen zu ermöglichen, und zwar möglichst in existenzsicherndem Umfang, also 30 Stunden und darüber.

Die große Zahl der Bremerinnen und Bremer, die in von Frauen ernährten Haushalten leben, rechtfertigt auch hier besondere Förderung.

Menschen mit Migrationshintergrund

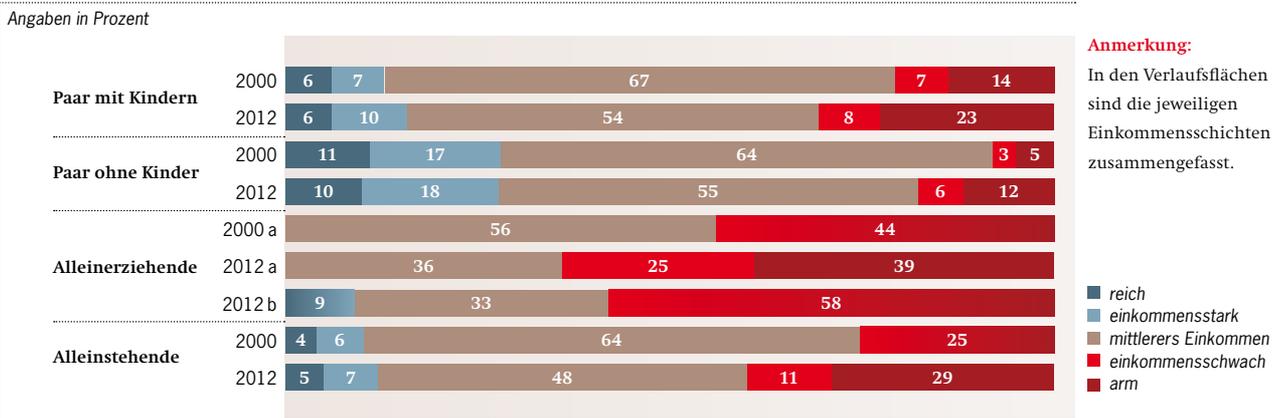
Auffällig ist zum einen, dass mittlerweile die größte Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund (42 Prozent) über ein mittleres Einkommen verfügt. Die gut integrierte migrantische Mittelschicht stabilisiert demnach in einem erheblichen Umfang die ›Mitte‹ der Bremer Stadtgesellschaften.

Aber: Auch bei gleichen Erwerbsmustern (z. B. beide in Vollzeit oder ein Vollzeit- und ein Teilzeiterwerbstätiger) haben Menschen mit Migrationshintergrund ein geringeres Einkommen zur Verfügung als diejenigen ohne Migrationshintergrund. Allerdings fallen die Unterschiede bei zwei Vollzeittätigen am geringsten aus (Migranten 173 Euro weniger als Nicht-Migranten)

In allen Qualifikationsstufen verfügen die Menschen mit Migrationshintergrund über weniger Einkommen als die ohne Migrationshintergrund. Man muss davon ausgehen, dass leistungsunabhängige Merkmale wie hier die Herkunft diskriminierende Effekte haben. Während die Einkommen der Haupteinkommensbezieherinnen und -bezieher mit und ohne Migrationshintergrund sich in der mittleren und niedrigen Qualifikationsstufe nur relativ gering unterscheiden, offenbaren sich in der Gruppe der Hochqualifizierten eklatante Unterschiede: Menschen mit Migrationshintergrund erzielen im Durchschnitt 881 Euro weniger Einkommen als die ohne. Damit wird deutlich, dass Menschen mit Migrationshintergrund allgemein weniger von erhöhter Qualifikation profitieren.

Hierin steckt nicht zuletzt ein Hinweis auf arbeitsmarktliche Diskriminierungen, die politisch angegangen werden müssen. Zugleich müssen individuelle Qualifizierungswege eröffnet werden, müssen Anerkennungsverfahren verbessert und beschleunigt werden und damit Möglichkeiten qualifikationsadäquater Beschäftigung eröffnet werden. Konzepte und Maßnahmen zur frühen Förderung und Bildung von Kindern, Wege zur Vereinbarung von Familie und Beruf müssen auch an den familien- und migrationsspezifischen Formen des Zusammenlebens dieser Zielgruppe ausgerichtet werden.

Abb. 3:
Prozentuale Verteilung der Einkommensschichten auf die Familienformen



Zum Weiterlesen:

Hotze, Jessica: **Entwicklung der Haushaltseinkommen im Land Bremen**, Studie im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen, August 2015.



Die Gefahr, in Armut zu geraten, ging erstmals in Bremen wieder leicht zurück

THOMAS SCHWARZER



In aller Kürze:

- Das Bundesland Bremen hat im Vergleich mit allen anderen Bundesländern auch im Jahr 2014 weiterhin die höchste Quote der Armutsgefährdung mit 24 Prozent. Gleichwohl ist die Armutsquote erstmals seit 2009 wieder leicht rückläufig; von 24,6 Prozent im Jahr 2013 auf 24,1 Prozent im Jahr 2014.
- Ganz ähnlich verlief die Entwicklung in der Stadt Bremen. Sie liegt, verglichen mit den deutschen Großstädten über 500.000 Einwohnern, bei der Quote der Armutsgefährdung weiterhin im oberen Drittel – trotz eines Rückgangs von 23 auf 22,5 Prozent. Lediglich in Bremerhaven ist die Quote der Armutsgefährdung zwischen 2013 und 2014 auf hohem Niveau etwa gleich geblieben, ebenfalls aber nicht weiter angestiegen.
- Wichtiger als die kurzzeitigen Trends von Jahr zu Jahr, sind die langfristigen Veränderungen in den verschiedenen Einkommensgruppen. Eine Studie der Arbeitnehmerkammer zeigt dazu drei wesentliche Entwicklungen zwischen dem Jahr 2000 und 2012: Die Gruppe der von Armut Gefährdeten und der Einkommenschwachen (Geringverdiener) wächst von 20 auf 33 Prozent; die Mittelschicht schrumpft im selben Zeitraum von 64 auf 50 Prozent und die Gruppe der Einkommensstarken sowie der Einkommensreichen wächst lediglich von 16 auf 18 Prozent.
- Zwar ist die Zahl der Erwerbstätigen seit 2011 jedes Jahr um über ein Prozent gestiegen und die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sogar um sieben Prozent. Diese positiven Entwicklungen auf dem Bremer Arbeitsmarkt hatten jedoch kaum Effekte auf die Gesamtzahl der (SGB-II-) Leistungsempfängerinnen und -empfänger. So ist in der Stadt Bremen die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in sechs Jahren zwischen 2008 und 2014 mit rund 52.500 gleichbleibend stabil. Das gilt auch für die insgesamt 20.000 Kinder unter 15 Jahren (Kinderarmut), wie auch für 9.500 Jugendliche zwischen 15 bis 25 Jahren im Leistungsbezug (SGB II).
- Dagegen stieg im selben Zeitraum (2008 bis 2014) die Zahl der über 50-Jährigen im (SGB-II-)Leistungsbezug von 11.500 auf 13.300 in der Stadt Bremen.

**Wer über Armut spricht,
kann über Wohlstand und Reichtum
nicht schweigen**

Am 24. Februar war es wieder so weit. ›Bremen hat das höchste Armutsrisiko‹ stand auf der Titelseite des ›Weser-Kuriers‹. Drei Sätze später hieß es, die Armutsquote sei erstmals seit 2009 im kleinsten Bundesland (leicht) zurückgegangen. Ist das ein Hoffnungsschimmer?

Tatsächlich war im Bundesland Bremen im Jahr 2014 die Gefahr, in Armut zu geraten, etwas geringer als im Vorjahr (vgl. Abb. 1). Das Gleiche gilt auch für die Stadt Bremen. Lediglich in Bremerhaven ist die Quote der Armutsgefährdung zwischen 2013 und 2014 auf hohem Niveau etwa gleich geblieben. Bei diesen Entwicklungen von Jahr zu Jahr handelt es sich um kurzfristige Trends. Häufig verweisen wenige Stellen hinter dem Komma auf einen Anstieg oder einen Rückgang der Gefährdung durch Armut. Diese Trends sollten weder ›kleingeredet‹ noch durch Medien oder Politik ›aufgebauscht‹ werden. Die Arbeitnehmerkammer Bremen beobachtet deshalb in den vergangenen Jahren die Entwicklung der Armutsgefährdung über längere Zeiträume. Erst wenn das Armutsrisiko über mehrere Jahre steigt, wie zwischen 2009 und 2013 in Bremen, wird aus den Trends eine stabile Entwicklung.

Die in der Öffentlichkeit und den Medien geführten Debatten über die Entwicklung der Armut sind fast immer extrem zugespitzt. Wohlwollend wird Bremen dann als wachsende Stadt charakterisiert, mit Wirtschaftswachstum, (leicht) rückläufiger Arbeitslosigkeit und einer kaum zu vermeidenden Armutsentwicklung an den ›Rändern‹ der Stadtgesellschaft. Oder es wird mit kritischem Unterton beklagt, dass auch in Bremen die Reichen reicher werden und die Armen zahlreicher. Demnach ist Armut eine skandalöse Massenerscheinung, die sich in Bremen kontinuierlich ausweitet. Weil tatsächlich beide Ansichten einen zutreffenden Kern enthalten, ist die Entwicklung eines ›Gesamtbildes‹ hilfreich. Das war bisher schwierig

**Abb. 1:
Quote der Armutsgefährdung 2013 und 2014**

	2013	2014	Differenz
Land Bremen	24,6 %	24,1 %	-0,5 %
Stadt Bremen	23,0 %	22,5 %	-0,5 %
Bremerhaven	32,6 %	32,5 %	-0,1 %

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

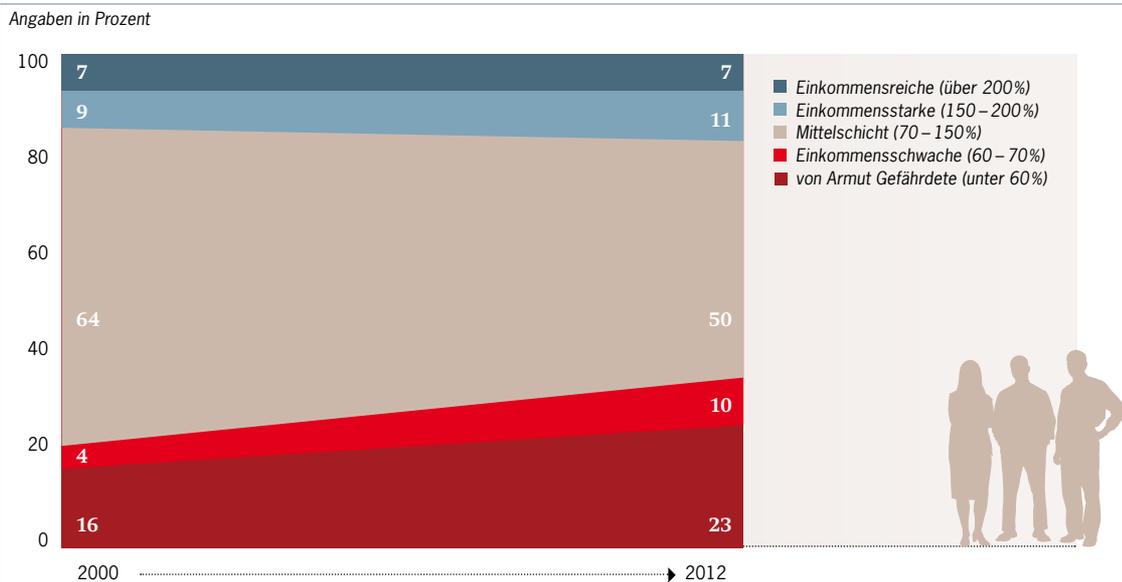
zu erstellen, weil gesicherte Zahlen für das Land Bremen lediglich die Entwicklung der Armutsgefährdung und des Einkommensreichtums zeigten. Über die große Mittelschicht ›dazwischen‹ gab es kaum vergleichbare Daten, gerade für ein kleines Bundesland wie Bremen.

Diese Lücke konnte im Jahr 2015 durch eine Studie geschlossen werden,¹ deren Ergebnisse bereits im vorherigen Kapitel detailliert dargestellt wurden (siehe den Beitrag ›Mittelschicht schrumpft dramatisch – Studie der Arbeitnehmerkammer zu Haushaltseinkommen‹). Einige der zentralen Ergebnisse dieser Studie werden in diesem Kapitel erneut aufgegriffen. Sie bieten erstmals die Möglichkeit, neben den kurz- und mittelfristigen Trends, auch langfristige Entwicklungen dazustellen. Das ist außerdem nicht allein für die Gruppe der von Armut Gefährdeten und der Einkommensreichen möglich. Dargestellt werden kann ebenfalls die Entwicklung der Einkommensschwachen, der Mittelschicht und der Einkommensstarken (vgl. Abb. 2). Die Entwicklung dieser fünf Einkommensgruppen im Land Bremen beruht auf Zahlen des sogenannten Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes. Er wird auch als ›kleine‹ Volkszählung bezeichnet.

Gebildet werden die fünf Einkommensgruppen anhand des Pro-Kopf-Einkommens je Haushaltmitglied (Netto-Einkommen). Berücksichtigt werden dabei auch Leistungen wie Wohngeld, Kindergeld, Kinderzuschlag und anderen Sozialleistungen. Um die Einkommen der Haushalte mit unterschiedlich vielen

¹ Vgl. Hotze, Jessica: Entwicklung der Haushaltseinkommen im Land Bremen; im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen, August 2015.

Abb. 2:
Entwicklung der fünf Einkommensgruppen im Land Bremen 2000 bis 2012



Menschen vergleichen zu können, wird jeder Mensch »gewichtet«. Der erste Erwachsene wird stärker gewichtet als der zweite Erwachsene (falls vorhanden). Kinder über 14 Jahren zählen gleich viel wie der zweite Erwachsene, aber mehr als Kinder unter 14 Jahren. Nach dieser Berechnung haben sich die fünf Einkommensgruppen zwischen dem Jahr 2000 und 2012 wie folgt entwickelt (siehe Abb. 2).

Von einer Auflösung der Mittelschicht kann für Bremen nicht gesprochen werden

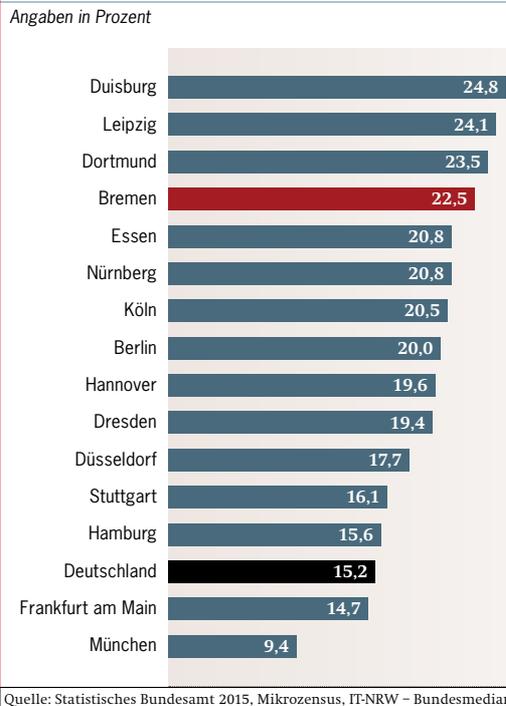
Durch die begrenzten Aufstiege zu den Einkommensstarken bei gleichzeitigen Abstiegen zu den Einkommensschwachen und Armutsgefährdeten ist die (Einkommens-)Mittelschicht von ursprünglich 64 auf 50 Prozent im Jahr 2012 erheblich geschrumpft. Dennoch kann für das Land Bremen nicht von einer »Auflösung« der Mittelschicht gesprochen werden. Jeder zweite Haushalt zählt zu dieser immer noch breiten »Mitte« und lebt materiell in gesichertem oder bescheidenem Wohlstand.

Was bei einer solchen Betrachtung allerdings berücksichtigt werden muss, sind die in

der Statistik gesetzten »Grenzwerte« für Armut und Reichtum. Reich ist nach dieser Einteilung, wer mehr als 200 Prozent des Medians verdient – diese Grenze liegt derzeit bei rund 3.000 Euro an Haushaltseinkommen für einen Single. Es herrscht jedoch ebenso gesellschaftliches Einverständnis darüber, dass mit einem solchen Einkommen zwar eine gute soziale Lage verbunden ist, »echter« Reichtum sich aber anders darstellt. Über die tatsächlich hohen und sehr hohen Einkommen, vor allem aber über Vermögen, wissen wir heute noch immer viel zu wenig. In allen vorliegenden (repräsentativen) Untersuchungen sind hohe und sehr hohe Einkommen sowie Vermögen untererfasst oder sie liegen für ein einzelnes Bundesland wie Bremen überhaupt nicht vor.

Lediglich die Auswertung der Bremer Steuerstatistik durch die Arbeitnehmerkammer ermöglicht Annäherungen für sogenannte Spitzeneinkommen. Diese Daten sind jedoch erst nach fünf Jahren öffentlich zugänglich, wodurch aktuell die Situation im Jahr 2010 untersucht werden kann. Damals gab es in der Stadt Bremen 5.059 Steuerpflichtige mit einem Jahreseinkommen von mehr als 125.000

Abb. 3: Armutsgefährdungsquote der Großstädte mit über 500.000 Einwohnern 2014



Euro. Ihre bereits hohen Einkommen waren außerdem um circa zehn Prozent seit 2007 angestiegen.² Das damalige leichte Wachstum des durchschnittlichen Einkommens in der Stadt Bremen, wurde demnach vor allem von den deutlich steigenden Spitzeneinkommen getragen.

Umfangreicher und viel genauer ist der Kenntnisstand über die Entwicklungen der durch Armut gefährdeten Menschen. Dennoch wird eine höchst kontroverse öffentliche Debatte über die Vorzüge und Nachteile der relativen Armutsgrenze von 60 Prozent des mittleren Einkommens geführt (Medianeinkommen). Richtig ist, dass es bei diesem Konzept nicht um das zum Überleben erforderliche Existenzminimum geht. Seit Mitte der 1980er-Jahre hat sich vielmehr in allen Mitgliedsländern der Europäischen Union das Konzept der relativen Armut durchgesetzt (60 Prozent Grenze). Dieses Konzept zielt neben der Existenzsicherung auch auf ein soziales und kulturelles Existenzminimum, das heißt auf soziale Teilhabe. In einem wohlhabenden Land wie Deutschland gilt als arm, wer aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen aus Teilbereichen der Gesellschaft ausgeschlossen ist. Armutsvermeidung muss demnach darauf abzielen, die durch materielle Armut Gefährdeten in alle Teilbereiche der Gesellschaft zu integrieren und nicht allein ihr reines Überleben zu sichern.

Dieses Armutsverständnis liegt auch dem Vergleich der deutschen Großstädte über 500.000 Einwohnerinnen und Einwohner zugrunde. Mit einer Armutsgefährdung von 22,5 Prozent im Jahr 2014 liegt die Stadt Bremen im oberen Drittel (vgl. Abb. 3). Höher ist das Armutsrisiko lediglich in den Ruhrgebietsstädten Dortmund und Duisburg sowie in Leipzig. Dort ist fast jeder Vierte durch Einkommensarmut gefährdet. Deutlich zeigt sich außerdem, dass in fast allen diesen Großstädten die Quote der Armutsgefährdung über dem Bundesdurchschnitt von 15,2 Prozent liegt. Die Gefahr, in Armut zu geraten, ist besonders in den deutschen Großstädten verbreitet. Lediglich in den

sehr wohlhabenden Großstädten München und Frankfurt liegt das Armutsrisiko unter dem Bundesdurchschnitt. Dennoch lebt selbst in einer, auch im europäischen Vergleich, besonders wohlhabenden Stadt wie München, fast jede/jeder zehnte Einwohnerin/Einwohner unterhalb der Armutsgrenze (Armut im Reichtum).

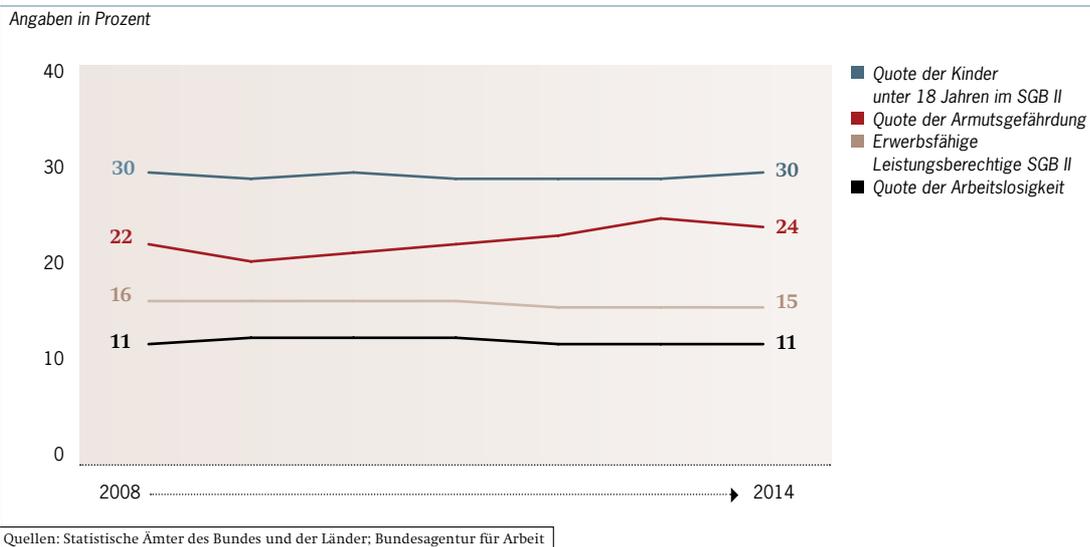
Die Entwicklungen des Leistungsbezugs (SGB II) in Bremen und Bremerhaven seit 2008

Im Gegensatz zur Quote der Armutsgefährdung, sind die Quoten und die Zahlen der Leistungsberechtigten nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch SGB II (Hartz IV) stets zugänglich und weniger umstritten.

Im Land Bremen lassen sich auf den ersten Blick kaum Veränderungen bei der Entwicklung der Zahl von Empfängerinnen und Empfängern öffentlicher (SGB-II-)Leistungen feststellen. Zwar ist die Zahl der Erwerbstätigen

² Vgl. Kammer kompakt: Soziale Spaltung in der Stadt vertieft sich, Juni 2015, www.arbeitnehmerkammer.de/publikationen.

Abb. 4: Kinderarmut, Armutsgefährdung, Leistungsbezug Erwerbsfähiger und Arbeitslosigkeit, Land Bremen 2008 bis 2014



seit 2011 jedes Jahr um über ein Prozent gestiegen und die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sogar um sieben Prozent. Diese positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt hatten jedoch kaum Effekte auf die Gesamtzahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger. Die Quote der Arbeitslosen ist seit 2008, mit einem Höchststand von zwölf Prozent im Jahr 2010, wieder auf elf Prozent 2014 zurückgegangen (Abb. 4). Ganz ähnlich verlief die Entwicklung bei den (SGB-II-)Leistungsberechtigten im erwerbsfähigen Alter. Im Jahr 2008 waren von allen Menschen im erwerbsfähigen Alter knapp unter 16 Prozent auf (SGB-II-)Leistungen angewiesen. Sechs Jahre später (2014) waren es noch immer knapp über 15 Prozent. Das Gleiche gilt auch für die Kinder im Leistungsbezug (Kinderarmut). Öffentliche (SGB-II-)Leistungen benötigten im Jahr 2008 exakt 30 Prozent aller Kinder unter 18 Jahren. Sechs Jahre später (2014) waren es 29,6 Prozent. Einen anderen Verlauf zeigt einzig und allein die Quote der Armutsgefährdung. Sie stieg zwischen 2009 und 2013 deutlich an und ist dann bis 2014 erstmals wieder leicht zurückgegangen.

In der Stadt Bremen ist die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zwischen 2008 und 2014 mit rund 52.500 ebenfalls weitgehend stabil. Das bedeutet zwar nicht, dass es keine Menschen gibt, die den Leistungsbezug verlassen. Es kommen jedoch stets Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger neu hinzu, die vorher ohne finanzielle Unterstützung ausgekommen sind. Ähnlich stabil ist auch die Zahl von insgesamt 20.000 Kindern unter 15 Jahren, die in einer Bedarfsgemeinschaft leben, die auf (SGB-II-)Leistungen angewiesen ist. Die gleiche, unveränderte Situation zeigt sich auch bei den Jugendlichen zwischen 15 bis 25 Jahren. Im Zeitraum der vergangenen sechs Jahre waren fast genau 9.500 junge Erwachsene auf (SGB-II-)Leistungen angewiesen. Einen deutlichen Anstieg in diesem Zeitraum gab es hingegen bei den über 50-Jährigen: von 11.500 auf 13.300.

Etwas besser verlief die Entwicklung zwischen 2008 und 2014 in der Seestadt Bremerhaven. Dort ist die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von 15.900 auf 14.400 zurückgegangen. Das führte auch zu einem leichten Rückgang bei den Kindern unter 15 Jahren in einer Bedarfsgemeinschaft von 6.100

auf 5.500 Kinder. Auch bei den Jugendlichen zwischen 15 bis 25 Jahren lässt sich diese positive Entwicklung erkennen. In den vergangenen sechs Jahren reduzierte sich die Zahl junger Erwachsener in einer (SGB-II-)Bedarfsgemeinschaft von 3.400 auf 2.700. Wie in der Stadt Bremen ist jedoch auch in Bremerhaven die Zahl der über 50-Jährigen im (SGB-II-)Leistungsbezug gegen diesen positiven Trend von 3.400 auf 3.800 angestiegen.

Schlussbetrachtung

Es hat sich gezeigt, dass die leicht positiven Entwicklungen im Land Bremen auf dem Arbeitsmarkt nicht den Leistungsbeziehern zugutegekommen sind. Ihre Situation hat sich aber auch nicht verschlechtert. Was sind dann aber die Gründe für die deutliche Zunahme der Gefährdung durch Armut bis zum Jahr 2013?

Eine Erklärung kann auch nicht die Entwicklungen in Bremerhaven sein. Dort kam es, wie beschrieben, sogar zu einem leichten Rückgang von Menschen im (SGB-II-)Leistungsbezug. Der Anstieg der Gefährdung durch Armut speiste sich vielmehr aus verschiedenen Quellen:

- Einmal durch den Anstieg der Zahl der 50-Jährigen und Älteren in Bedarfsgemeinschaften sowohl in Bremen (um 1.741 Menschen) als auch in Bremerhaven (um 407 Menschen), insgesamt über 2.100 Menschen.
- Außerdem durch die wachsende Zahl der 65-Jährigen und Älteren in der Grundsicherung (SGB XII), das heißt durch Altersarmut in der Stadt Bremen von rund 5.200 Älteren im Jahr 2008 auf 6.900 im Jahr 2014. Auch in Bremerhaven stieg die Zahl der 65-Jährigen und Älteren von 1.400 im Jahr 2008 auf 1.600 im Jahr 2014 an (weitere 1.900 Ältere).
- Außerdem erhöhte sich in diesem Zeitraum auch die Quote der abhängig Erwerbstätigen von 11 auf 12,8 Prozent. Trotz Erwerbsarbeit müssen sie mit einem Einkommen unterhalb der Armutsquote von 60 Prozent wirtschaften (Arm trotz Arbeit).

Trotz dieser drei Entwicklungen kam es weder in Bremen noch in Bremerhaven im Jahr 2014 zu einem weiteren Anstieg der Gefährdung durch Armut. Die Arbeitnehmerkammer Bremen führt diese leicht positive Entwicklung unter anderem auf den kontinuierlichen Anstieg der Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den vergangenen Jahren zurück.³ Unter anderem haben auch im Land Bremen, neben den Fachkräften, vor allem die ungelerten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die geringfügig Beschäftigten bereits im Jahr 2013 und 2014 die höchsten Zuwächse bei den Löhnen erzielt. Denn bereits im Vorfeld der Gesetzgebung zum Mindestlohn im Januar 2015 wurden die Tarifparteien in vielen Wirtschaftszweigen schon 2013 und 2014 mit branchenspezifischen Mindestlöhnen aktiv. Es zeigt sich, dass nicht Arbeit allein der beste Schutz vor Armut für Menschen im erwerbsfähigen Alter ist, sondern Arbeit zu einem fairen, armutsfesten Lohn.

Neben dieser Ausrichtung auf faire, armutsfeste Löhne muss die Politik in Bremen und Bremerhaven ihr Augenmerk außerdem auf die besonders durch Armut herausgeforderten Ortsteile legen. Denn ein Teil der Bewohnerinnen und Bewohner in diesen Ortsteilen, in Bremen vor allem in Tenever, Grohn und Woltmershausen, konnten ebenfalls von den leicht positiven Entwicklungen bei der Zahl der Erwerbstätigen, der Arbeitslosigkeit und der Kinderarmut profitieren. Das gilt für einige dieser Ortsteile, aber nicht für alle: in Bremen nicht für Gröpelingen, nicht für Oslebshausen, nicht für Blockdiek, nicht für Blumenthal und auch nicht für die Vahr Nord.

In Bremerhaven hat sich sogar in fast allen Ortsteilen mit einer hohen Armutskonzentration die Situation weiter verschlechtert: besonders im Ortsteil Goethestraße, in Klushof, in Mitte-Nord, in Geestendorf und in Grünhöfe.

³ Vgl. Kammer kompakt: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf einem stabilen Wachstumspfad, Januar 2016, S. 1, www.arbeitnehmerkammer.de/publikationen.

Alterssicherung auf wackeligen Beinen – das Drei-Säulen-Modell funktioniert nicht

INGO SCHÄFER



In aller Kürze:

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen im Alter und bei Erwerbsminderung abgesichert sein. Nach dem Erwerbsleben soll ihr Lebensstandard weitgehend erhalten bleiben. Dies ist seit den 1950er-Jahren das Ziel der Alterssicherung. Seit Beginn der 2000er-Jahre soll dieses Ziel nur noch zusammen mit privater Vorsorge erreichbar sein.

Die Beschäftigten sollen dazu zusätzlich privat oder betrieblich vorsorgen – das ›Drei-Säulen-Modell‹. Nach Auffassung der Bundesregierung sei mit der privaten Vorsorge ein gleiches oder gar höheres Sicherungsniveau erreichbar. Nach ihrer Auffassung müssten die Beschäftigten dafür heute rund 5,5 Prozent und 2030 über sieben Prozent vom Bruttolohn zusätzlich privat vorsorgen. 2030 läge der Beitragssatz zur Alterssicherung dann bei 29 Prozent – 21,8 Prozent zur gesetzlichen Rentenversicherung, vier Prozent zu Riester und 3,2 Prozent zusätzliche Vorsorge.

Eine Analyse des ›Drei-Säulen-Modells‹ durch die Arbeitnehmerkammer Bremen ergibt jedoch, dass das Ziel der Lebensstandardsicherung stark gefährdet ist. Denn die Bundesregierung lässt bei ihren Berechnungen wesentliche Aspekte unberücksichtigt. Aufgrund dieser Mängel erreicht das ›Drei-Säulen-Modell‹ das Sicherungsniveau nur scheinbar und nur bei Rentenbeginn. Und dies, obwohl der notwendige Beitrag im Drei-Säulen-Modell mit 29 Prozent tendenziell höher ausfällt, als für ein lebensstandardsicherndes Rentenniveau von 53 Prozent der gesetzlichen Rentenversicherung notwendig wäre. Das neue Alterssicherungsmodell sollte daher dringend überdacht werden.

Alterssicherung auf drei wackeligen Beinen

In den vergangenen 15 Jahren wurden tief greifende Änderungen der gesetzlichen Rentenversicherung umgesetzt und die Alterssicherung insgesamt neu ausgerichtet. Mit diesem sogenannten Paradigmenwechsel wurde die Lebensstandardsicherung als Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) aufgegeben und stattdessen eine als ›maximal akzeptierbare‹ Höhe des Beitragssatzes zur GRV in den Mittelpunkt der Rentenpolitik gestellt.

Dazu wurde die Rentenanpassungsformel abgeändert. Die Rentenausgaben dürfen nur noch so stark steigen, dass der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung nicht über die politisch gesetzte Höhe von 20 Prozent bis zum Jahr 2020 und 22 Prozent bis zum Jahr 2030 steigt. Der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel begrenzt den Beitragssatzanstieg, in dem die Renten entsprechend weniger stark steigen als die Löhne.

Als Folge der so geänderten Anpassungsformel sind die Rentenerhöhungen bisher schon erheblich hinter der Lohnentwicklung zurückgeblieben und werden auch künftig weiter zurückbleiben. Nach Angaben der Bundesregierung ist der aktuelle Rentenwert von 2003 bis 2015 bereits um rund 4,5 Prozent hinter der Löhnerhöhung zurückgeblieben. Bis 2029 soll er um weitere 7,8 Prozent langsamer steigen als die Löhne. Der Rückgang wird sich insbesondere in den 2020er-Jahren deutlich verstärken und sich über das Jahr 2030 hinaus fortsetzen. Das Rentenniveau wird mittel- und langfristig also deutlich absinken.

Das ›Drei-Säulen-Modell‹

Nach diesen Reformen wird und soll die gesetzliche Rente alleine den Lebensstandard nicht mehr sichern. Zum Ausgleich sollen die Versicherten zusätzlich privat und betrieblich vorsorgen – das sogenannte ›Drei-Säulen-Modell‹. Nach Auffassung der Bundesregierung könne so das sinkende Rentenniveau ausgeglichen werden, denn in ›Zukunft wird der erworbene Lebensstandard nur erhalten bleiben, wenn die finanziellen Spielräume des Alterseinkünftegesetzes und die staatliche Förderung genutzt werden, um eine zusätzliche Vorsorge aufzubauen.‹

Die Versicherten sollen also neben der gesetzlichen Rente von ihrem Bruttolohn noch vier Prozent (Riester) und zusätzlich weitere zwei bis drei Prozent (›finanzielle Spielräume des Alterseinkünftegesetzes‹) sparen – also rund sechs Prozent für die private Vorsorge ausgeben. Bei einem Bruttolohn von 3.000 Euro im Monat sind das trotz Riester-Förderung netto über 150 Euro an Beitragszahlungen jeden Monat. Der Gesamtbeitragsatz aus GRV, Riester-Rente und der zusätzlichen privaten Rente liegt im Jahr 2030 dann bei zusammen etwa 29 Prozent.

Neben dem sinkenden Rentenniveau kürzen weitere Reformschritte tendenziell die individuellen Rentenansprüche. Insbesondere aus Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit (SGB-II-Bezug), von Schule und Studium sowie Zeiten geringer Löhne entstehen heute keine (zusätzlichen) Rentenansprüche mehr. Andererseits gibt es für Zeiten der Kindererziehung und Pflege von Angehörigen Rentenansprüche, die zuletzt leicht erhöht wurden. Der frühestmögliche Rentenbeginn wurde vom 60. auf das 63. Lebensjahr angehoben. Gleichzeitig sind die Abschläge höher als noch zum Jahrtausendwechsel. Und seit 2012 wird zusätzlich die Regelaltersgrenze schrittweise angehoben, wodurch die Abschläge tendenziell weiter steigen.

Auf die Thematik der individuell niedrigeren Ansprüche aufgrund solcher Änderung wird im Folgenden nicht weiter eingegangen. Gleiches gilt für die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten, eine Riester- oder Betriebsrente abzuschließen oder zusätzliche Vorsorge im Sinne der Steuervorteile aus dem Alterseinkünftegesetz zu betreiben. Auf Kritiken an der privaten Altersvorsorge, wie beispielsweise hohe Kosten, intransparente Verträge, geringe Renditen oder geringe Verbreitung, wird hier ebenfalls nicht weiter eingegangen. Dies sollte bei den folgenden Ausführungen stets mitgedacht werden.

Sicherung des Lebensstandards __gefährdet

Die Studie ›Die Illusion von der Lebensstandardsicherung‹ der Arbeitnehmerkammer Bremen zeigt, ob und inwieweit das Ziel der Lebensstandardsicherung durch das ›Drei-Säulen-Modell‹ im idealtypischen Fall modellhaft zu erreichen ist. Geprüft wurde insbesondere die Aussage der Bundesregierung, dass ›eine stabile Altersvorsorge nur in einem austarierten Drei-Säulen-System mit Umlage- und Kapitaldeckungselementen organisiert werden kann [...], um auch künftig ein Lebensstandard sicherndes Einkommen im Alter zu ermöglichen‹¹.

Dafür ist zu klären, was ›Lebensstandardsicherung‹ hier bedeuten soll und welche Leistungskürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung durch die private Vorsorge ausgeglichen werden müssten.

Als Lebensstandardsicherung gilt hierbei der historisch etablierte Wert für das Nettorentenniveau vor Steuern von etwa 53 Prozent. Lebensstandardsicherung bezieht sich allerdings nicht nur auf den Rentenbeginn. Vielmehr ist die Kernidee der lohndynamischen Rente, dass das Sicherungsniveau über die gesamte Bezugszeit erhalten bleibt, indem die Renten entsprechend der Löhne steigen.

¹ Deutscher Bundestag (2015a), S. 3.



Aber, wie geschildert, soll das Rentenniveau sinken und die gesetzliche Rente hinter den Löhnen zurückbleiben. Eine Lebensstandardsicherung im ›Drei-Säulen-Modell‹ setzt also voraus, dass die private Vorsorge die Lücke zwischen dem lebensstandardsichernden Sicherungsniveau und dem tatsächlich niedrigeren Rentenniveau schließt. Und zwar über die gesamte Bezugszeit. Die gesetzliche Rente aber soll langsamer steigen als die Löhne. Um das Sicherungsniveau insgesamt zu halten, müssten die privaten Renten dann schneller steigen als die Löhne – und zwar deutlich.

Genau dies berücksichtigt die Bundesregierung jedoch nicht in ihrer Modellrechnung. Sie unterstellt, dass auch die privaten Renten langsamer steigen als die Löhne. Je langsamer die privaten Renten während des Bezugs steigen, desto höher fällt versicherungsmathematisch gesehen die Rente bei Rentenbeginn aus. Während des Rentenbezugs bleiben die privaten Renten dann aber hinter den Löhnen zurück.

Das Sicherungsniveau, welches daher anfangs relativ hoch ist, sinkt also während des Rentenbezugs ebenfalls deutlich ab. Nach eigenen Berechnungen um etwa zehn Prozent. Das bei Beginn erreichte Niveau geht also während des Bezugs verloren.

Aber die Berechnungen der Bundesregierung lassen noch einen weiteren Aspekt außer Acht. Die gesetzliche Rente gewährt nicht nur eine Rente im Alter. Vielmehr gibt es auch Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten. Das sinkende Rentenniveau trifft aber diese Rentenarten genauso wie die ›normale‹ Altersrente. Die Bundesregierung berücksichtigt dies nicht in ihren Modellrechnungen zum Sicherungsniveau. Müssen aus den Beiträgen zu den privaten Renten noch Renten bei Erwerbsminderung und Todesfall finanziert werden, steht für die Altersrente weniger Geld zur Verfügung. Etwa jeder vierte Euro der Rentenversicherung wird für Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten gezahlt. Da die Bundesregierung dies



nicht berücksichtigt, fallen die privaten Renten und damit das Sicherungsniveau im Alter rechnerisch höher aus.

Hohe Beiträge im ›Drei-Säulen-Modell‹

Die privaten Renten sollen, so die Bundesregierung, die durch die Reformen entstandene Sicherungslücke schließen. Mit ihren Vorgaben, neben der GRV noch vier Prozent ›riestern‹ und gut zwei Prozent zusätzlich vorsorgen, gelingt dies aber nicht. Entweder, weil das Niveau während des Rentenbezugs wieder sinkt und wesentliche Leistungen nicht abgesichert sind – wie in den Berechnungen der Bundesregierung. Oder aber, weil die Beiträge von gut sechs Prozent zu den privaten Renten nicht ausreichen, um ein lebensstandardsicherndes Niveau im Alter, bei Erwerbsminderung oder im Todesfall für den gesamten Rentenbezug zu gewährleisten.

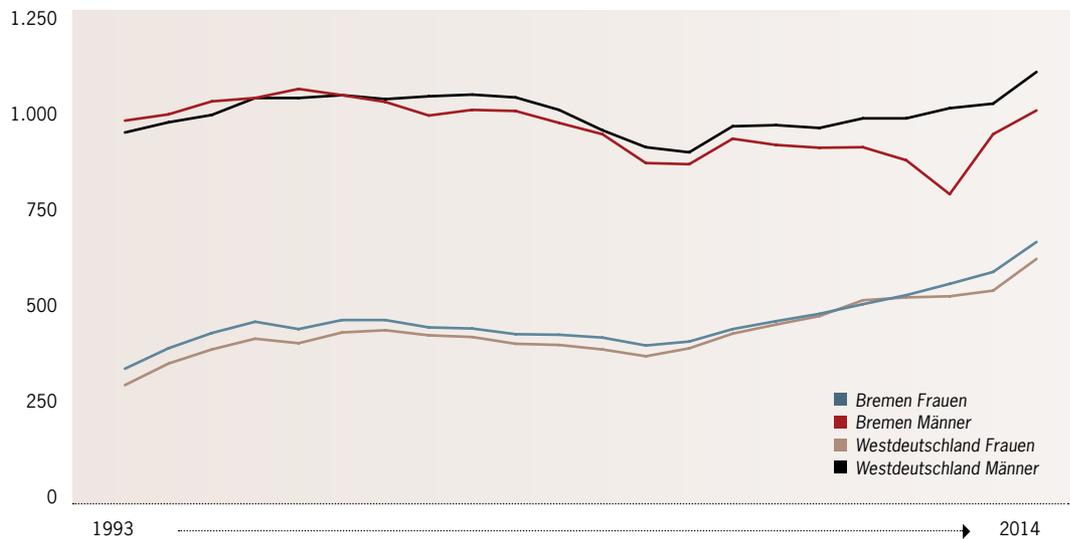
Die Reformen zielen laut Bundesregierung darauf, dass ›die Rentnerinnen und Rentner auch künftig auf sichere Renten vertrauen können, ohne die jungen Generationen bei deren Beiträgen zur Alterssicherung zu überfordern². Allerdings zeigen die Berechnungen der Arbeitnehmerkammer, dass die Gesamtbelastungen für die Vorsorge im ›Drei-Säulen-Modell‹ mindestens genauso hoch liegen, wie ohne die Reformen.

Eine eingehendere Analyse des Paradigmenwechsels macht deutlich, dass die darin gesetzten Erwartungen nicht erfüllt werden. Und zwar nicht nur wegen eines geringen Verbreitungsgrads und niedriger Rendite der privaten Versicherungen. Sondern, wie gezeigt, bereits im idealtypischen Fall. Wenn aber gleichwertige Leistungen nur zu höheren Kosten zu haben sind, muss das ›Drei-Säulen-Modell‹ insgesamt hinterfragt werden.

² Deutscher Bundestag (2014), S. 23.

Abb. 1:
Zahlbeträge Altersrenten

Angaben in Euro



Quelle: DRV-Bund Rentenversicherung in Zeitreihen 2015; eigene Darstellung



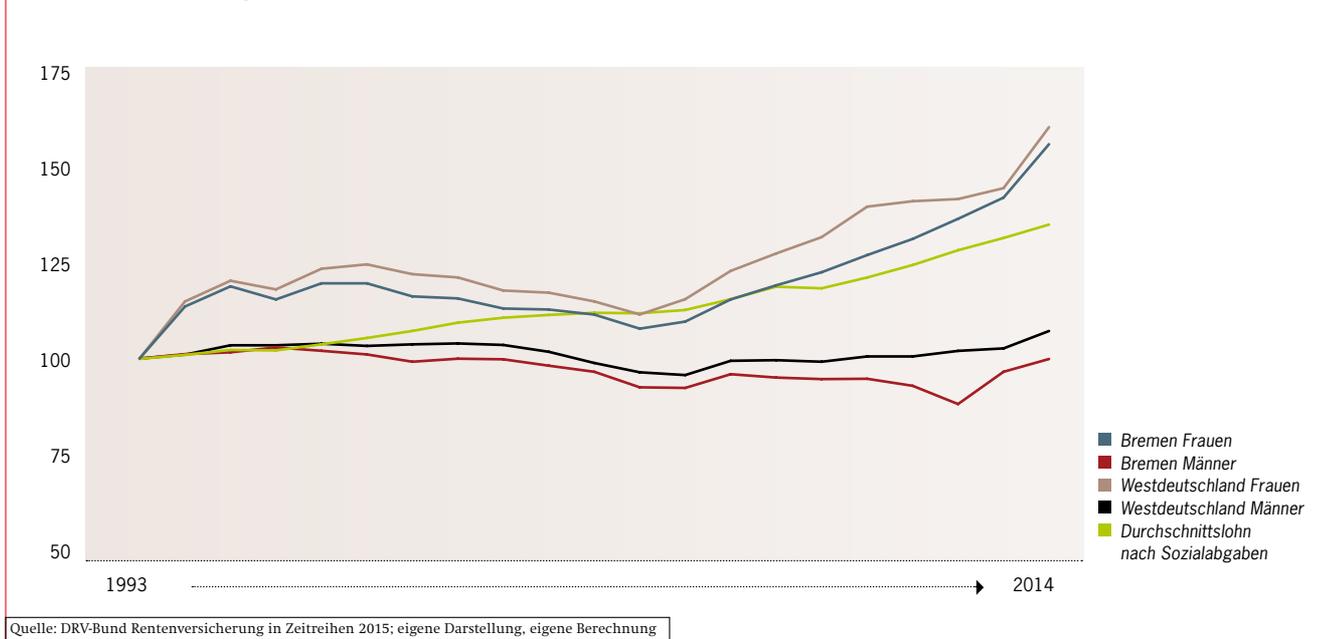
Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer ergeben sich daher folgende Forderungen:

- **Transparente Berichterstattung der Bundesregierung über die Reformfolgen:**
 - Darstellung des Versorgungsniveaus über die gesamte Rentenbezugszeit;
 - Einbeziehung von Renten bei Erwerbsminderung und Tod;
 - Variation von Zinsen und Verwaltungskosten der privaten Rentenversicherungen.
- **Rückkehr zu einer an einem Leistungsziel orientierten Rentenversicherung.**
- **Stärkung des solidarischen Ausgleichs, insbesondere die Absicherung bei Arbeitslosigkeit, geringem Stundenentgelt.**

Exkurs: Rentenentwicklung in Bremen

Aufgrund der verschiedenen Rentenreformen sowie der Situation am Arbeitsmarkt stagnieren die Renten der neu zugehenden Rentner (Altersrenten, Männer) seit Mitte der 1990er-Jahre bundesweit. Bei Frauen steigen die Zugangsrenten leicht an – von niedrigem Niveau aus (vergleiche jeweils Abbildung 1). Bremen ist hier keine Ausnahme. Bremer Männer bekamen bei Rentenbeginn 1995 durchschnittlich 985 Euro Rente (westdeutsche: 961 Euro) ausgezahlt. 2005 waren es noch 876 Euro (bundesweit: 904 Euro). 2014 ist der Betrag dann wieder auf 1.037 Euro gestiegen. Bei den Bremer Frauen sind die Altersrenten von 453 Euro (1995) über 431 Euro auf 614 Euro (2014) gestiegen (inklusive eines Sondereffektes im Jahr 2014 nur auf 556 Euro).

Abb. 2:
Indexierte Zahlbeträge Altersrenten



Die Renten sollen den Löhnen folgen. Daher zeigt Abbildung 2, wie sich die Renten (Zugang, Altersrenten) und die Löhne (Durchschnittsentgelt) seit 1993 entwickelt haben (indexiert). In der Phase bis Ende der 1990er-Jahre stiegen Renten und Löhne gleichmäßig – der stärkere Anstieg bei den Frauen ist insbesondere auf eine zunehmende Erwerbsbeteiligung sowie teilweise auf höhere Ansprüche aus Kindererziehung zurückzuführen.

Von Ende der 1990er-Jahre bis Mitte der 2000er-Jahre greifen dann verschiedene Kürzungsmaßnahmen: Nullrunden, Einführung von Abschlägen, steigende Sozialabgaben auf die Rente und Kürzung von Elementen des Solidarausgleichs. Ab etwa 2005 steigen die Zugangsrenten der Frauen dann wieder an, insbesondere aufgrund der steigenden

Erwerbsbeteiligung. Der starke Anstieg 2014 ist auf die ›Mütter-Rente‹ zurückzuführen, wobei hier ein Sondereffekt herausgerechnet ist: 2014 haben rund 65.000 Frauen erstmals und fast ausschließlich aufgrund der Kindererziehungszeiten eine daher relativ niedrige Rente bezogen. Würden diese nicht herausgerechnet, wären die Zahlbeträge der Frauen erneut und deutlich gesunken. Die Zugangsrenten der Männer stagnieren seitdem weitgehend.

Abgesehen von zusätzlichen Rentenansprüchen durch die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen sowie höherer Ansprüche aus Kindererziehung und Pflege von Angehörigen, sind die durchschnittlichen Renten seit den 1990er-Jahren kaum gestiegen. Für viele Rentnerinnen und Rentner bedeutet dies einen massiven Kaufkraftverlust. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Literatur

- Bundesregierung (2015): Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragsatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2015), Berlin, 2015, www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2015/rentenversicherungsbericht-2015.pdf; [jsessionid=A895A2EDC8DB960AEFF7E957C0017611?__blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2015/rentenversicherungsbericht-2015.pdf?jsessionid=A895A2EDC8DB960AEFF7E957C0017611?__blob=publicationFile&v=3) [Zugriff am 06.01.2016].
- Deutscher Bundestag (2014): Bundestagsdrucksache 18/3261 vom 20.11.2014. Unterrichtung der Bundesregierung – Zweiter Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Absatz 4 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2015a): Drucksache 18/4557 vom 07.04.2015. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Auswirkung der beitrags- und steuerfreien Entgeltumwandlung bei der betrieblichen Altersversorgung auf die Sozialversicherungen sowie die Finanzen des Bundes. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2015b): Drucksache 18/7115 vom 18.12.2015. Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 14. Dezember 2015 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Fragen 32–35, S. 30 ff.
- DIW (Hrsg.) (2014): Unsere Alterssicherungspolitik. Private und betriebliche Altersvorsorge: Ist die Rentenlücke ohne grundlegende Reformen zu schließen? Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3/2014, Berlin.
- Joebges, Heike/Meinhardt, Volker/Rietzler, Katja/Zwiener, Rudolf (2012): Kapitaldeckung in der Krise. Die Risiken privater Renten- und Pflegeversicherungen. In: WISO Diskurs Juli 2012, Friedrich-Eber-Stiftung (Hrsg.), Berlin. www.library.fes.de/pdf-files/wiso/09211.pdf, [Zugriff am 07.01.2016].
- Nullmeier, Frank (2015): Verbraucherpolitische Reformationen bei der Riester-Rente. In: WISO Direkt 31/2015, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Berlin, www.library.fes.de/pdf-files/wiso/12038.pdf, [Zugriff am 07.01.2016].
- Schäfer, Ingo (2015): Die Illusion von der Lebensstandardsicherung. Eine Analyse der Leistungsfähigkeit des ›Drei-Säulen-Modells‹. In: Schriftenreihe der Arbeitnehmerkammer Bremen 1/2015, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Publikationen/Politikthemen/ArbeitSoziales/ANK_Drei_Saeulen_Modell.pdf, [Zugriff am 08.01.2016].

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 311.143 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und 71.060 Minijobber. Auch Arbeitslose, die zuletzt ihren Arbeitsplatz im Land Bremen hatten, sind Mitglieder der Arbeitnehmerkammer.
- Neben einer umfassenden Rechtsberatung bietet die Arbeitnehmerkammer ihren Mitgliedern zahlreiche Informationen zu den Themen Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Kultur.
- Darüber hinaus berät sie Betriebs- und Personalräte sowie die Politik und öffentliche Verwaltung im Land Bremen.
- Die berufliche Weiterbildung übernimmt die Wirtschafts- und Sozialakademie (wisoak).
- Zusätzlichen Service und Vergünstigungen gibt es mit der KammerCard, die jedes Mitglied auf Wunsch kostenlos erhält.

www.arbeitnehmerkammer.de



Arbeitnehmerkammer
Bremen