



# Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2018

---

# **Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2018**

---

**Arbeitnehmerkammer Bremen**

## HERAUSGEBER

---

### **Arbeitnehmerkammer Bremen**

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

### **Redaktion**

Elke Heyduck  
Nathalie Sander  
Peer Rosenthal  
Arbeitnehmerkammer Bremen

### **Lektorat**

Martina Kedenburg

### **Gestaltung**

GfG/Gruppe für Gestaltung, Bremen

### **Fotografie**

Kay Michalak

### **Druck**

Druckerei Girzig+Gottschalk GmbH

Stand: April 2018

# Inhalt

6	Vorwort		
8	<b>1. Arbeit und Wirtschaft</b>	70	<i>Tobias Peters</i> <b>Moderne städtische Arbeitsmärkte brauchen wissensintensive Dienstleistungen</b>
9	<i>Tobias Peters</i> <b>Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremen</b>	79	<i>Axel Weise</i> <b>Automobilindustrie in Bremen – Bedingungen für gute Arbeit und Zukunftsperspektiven</b>
17	<i>Dr. Marion Salot</i> <b>Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven</b>	85	<i>Dr. Marion Salot</i> <b>Das Gastgewerbe in Bremen – eine dynamische Branche mit schwierigen Arbeitsbedingungen</b>
26	<i>Dr. Marion Salot</i> <b>Exkurs: Die Offshore-Windenergiebranche: Stand und Perspektiven</b>	94	<i>Axel Weise</i> <b>Moderne Arbeitszeitpolitik: neue Herausforderungen – neue Wege</b>
29	<i>Tobias Peters</i> <b>Arbeitnehmereinkommen im Land Bremen entwickeln sich positiv</b>	100	<i>Barbara Reuhl und Fuat Kamçılı</i> <b>Arbeitsbedingungen und Gesundheitsschutz von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im Land Bremen</b>
35	<i>Regine Geraedts</i> <b>Viel zu tun in den beruflichen Schulen</b>	110	<b>2. Soziales</b>
41	<i>Regine Geraedts</i> <b>Höchste Zeit für Ausbildung!</b>	111	<i>Peer Rosenthal und Kevin Wolnik</i> <b>Zwischen oben und unten: die Entwicklung der Mittelschicht in Bremen</b>
48	Gastbeitrag <i>Dr. Peter Bleses und Andreas Friemer</i> <b>Qualität in der Ausbildung: Was ist Auszubildenden wichtig?</b>	118	<i>Thomas Schwarzer</i> <b>Die weiter wachsende soziale Spaltung zerrt am Zusammenhalt der Bremer Stadtgesellschaft</b>
54	Gastbeitrag <i>Dr. André Holtrup und Kevin Wolnik</i> <b>Motive und Folgen von Berufswechseln</b>	125	<i>Dr. Esther Schröder</i> <b>Alleinerziehend im Land Bremen</b>
62	Gastbeitrag <i>René Böhme</i> <b>Gelernt ist gelernt! Eine Bestandsaufnahme der Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Bremen</b>	132	<i>Dr. Magnus Brosig</i> <b>Gute Alterssicherung für Bremer Beschäftigte?</b>
		139	<i>Dr. Magnus Brosig</i> <b>Exkurs: Niveaugarantie und „Grundrente“: ein großer Wurf für die Alterssicherung?</b>
		142	<i>Dr. Magnus Brosig</i> <b>Von Kostenbegrenzung zu Qualitätssicherung! Umfassender Reformbedarf in der Langzeitpflege</b>

# Vorwort

---

## Liebe Leserinnen und Leser,

zum dritten Mal in Folge liegt das bremische Wirtschaftswachstum über dem Bundesdurchschnitt. Das mag verwundern, sind wir doch zugleich – was die öffentlichen Finanzen angeht – kein reiches Bundesland. Doch das ist kein Widerspruch: Bremen verfügt über starke, vor allem auch umsatzstarke Wirtschaftszweige. Im Jahr 2017 geht das Wirtschaftswachstum erneut in erster Linie aufs verarbeitende Gewerbe zurück, vor allem auf den Fahrzeugbau und auf die Luft- und Raumfahrt. Doch zum einen sind es auch die vielen Einpendler, die dies mit ihrer Arbeit erwirtschaften – die aber ihre Lohnsteuer in Niedersachsen oder anderen Bundesländern bezahlen. Zum anderen steht der starken Wirtschaftsleistung leider eine weniger starke Beschäftigungsentwicklung gegenüber. Diese ist im Land Bremen im Vergleich zum Bund im vergangenen Jahr unterdurchschnittlich. Warum? Die hoch produktiven Industrien brauchen, um mehr zu erwirtschaften, nicht gleichzeitig auch mehr Beschäftigte.

Trotzdem: 6.000 neue Arbeitsstellen im Land Bremen sind mehr als erfreulich. Im IT-Bereich, der technischen Beratung, im Sozial- und Erziehungswesen entstanden neue Arbeitsplätze. In Bremerhaven waren es der Maschinenbau, die Leiharbeit und auch die öffentliche Verwaltung, die einen Beschäftigungszuwachs verzeichneten.

Zwei Gruppen aber profitieren kaum vom Beschäftigungsaufbau: Bei um 3,5 Prozent gestiegener Wirtschaftsleistung und der um 1,8 Prozent gewachsener Beschäftigung sinkt die Arbeitslosenquote um nur 0,3 Prozent. Weiterhin geht die gute Konjunktur an den Arbeitslosen vorbei. Und auch die Auszubildenden beziehungsweise solche, die es werden wollen, profitieren nicht im selben Maß von den positiven Entwicklungen. Auf längere Sicht – von 2009 bis 2016 – ist die Zahl der besetzten Ausbildungsstellen sogar um über sechs Prozent zurückgegangen. Und leider gibt es zwischen diesen beiden Gruppen auch einen Zusammenhang: Denn Arbeitslosigkeit im Land Bremen ist auch dieses: jung. Mit neun Prozent ist die Jugendarbeitslosigkeit hierzulande hoch und mehr als zwei Drittel der arbeitslos gemeldeten jungen Menschen haben keinen Berufsabschluss. Politisches Programm der Landesregierung war es, mit Ausbildungsgarantie, Jugendberufsagentur und Bremer Vereinbarung für Ausbildung und Fachkräftesicherung den „Nachschub“ in der Arbeitslosigkeit zu begrenzen. Das ist bislang leider nur in Ansätzen gelungen.

Liebe Leserinnen und Leser, dieser Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschreibt in Zahlen alljährlich die Situation unserer Mitglieder. Der Darstellung und Analyse müssen Empfehlungen folgen – das ist der Auftrag der Arbeitnehmerkammer. Vor diesem Hintergrund nehmen wir jährlich auch neue Themen in diesen Lagebericht auf, wenn wir der Auffassung sind, hier gebe es besonderen Handlungsbedarf. An dieser einführenden Stelle seien zwei Themen genannt, die uns auch in 2018 und vermutlich darüber hinaus weiter beschäftigen werden: die Berufsschulen im Land Bremen und die Zukunft der Pflegeversicherung.

Was die Berufsschulen angeht, so stehen diese vor besonderen Herausforderungen. Sie müssen eine gute Alternative zu Universitäten und Hochschulen bieten und dürfen nicht als Orte einer „Ausbildung zweiter Klasse“ empfunden werden. Sie müssen neue Gruppen integrieren, die mit zum Teil sehr unterschiedlichen Voraussetzungen in die Ausbildung kommen. Sie müssen – last, not least – auf neustem Stand sein, um die Herausforderungen durch die Digitalisierung von Berufsbildern, aber auch von neuen Lernformen zu meistern. Das Land Bremen muss hier deshalb mehr investieren.

Was die Pflegeversicherung angeht, so zeigt sich mehr und mehr der problematische Charakter dieser „Teilkasko“-Versicherung. Immer seltener gelingt es den Pflegebedürftigen, den Eigenanteil für die Pflege selbst aufzubringen. Wenn die Alterssicherung wegen unsteter Erwerbsbiografien und sinkender Rentenbezüge nicht ausreicht, springt die Fürsorgeleistung „Hilfe zur Pflege“ in die Bresche: Im Jahr 2016 bezog fast die Hälfte der Menschen in vollstationärer Pflege diese staatliche Leistung. Die Befunde sind vor dem Hintergrund immer noch nicht festgeschriebener Qualitätsstandards problematisch. Denn der Kostendruck im System geht oftmals zulasten des Personals und damit auch der Qualität. Ein mutiges Umsteuern im Sinne guter Pflege ist überfällig, zumal der Pflegebedarf demografisch bedingt erheblich zunehmen wird. Schritte in Richtung „Vollkaskoversicherung“ müssen auf Bundesebene getan werden, damit gute Pflege und gute Arbeit in der Pflege finanzierbar sind.

Wir wünschen Ihnen nun eine anregende Lektüre und freuen uns über Ihr Interesse an den vielen Themen, die der Bericht aufgreift.



*Peter Kruse*  
Präsident der  
Arbeiterkammer Bremen



*Ingo Schierenbeck*  
Hauptgeschäftsführer der  
Arbeiterkammer Bremen



01

# Arbeit und Wirtschaft

---



Tobias Peters

# Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremen

## In aller Kürze:

Die bremische Wirtschaftsleistung steigt weiterhin schneller als die gesamtdeutsche: Mit real 3,5 Prozent im ersten Halbjahr 2017 stieg das Bruttoinlandsprodukt im Zwei-Städte-Staat stärker als in jedem anderen Bundesland. Das liegt vor allem am aufblühenden Export, der die starke Binnennachfrage flankiert und das konjunkturelle Hoch weiter auf stabile Füße stellt. Davon profitiert insbesondere die bremische Industrie. Beschäftigungsimpulse gehen aber eher vom Dienstleistungssektor aus. Hier wurden 2017 in der Stadt Bremen 6.000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Im Land Bremen war die Beschäftigtenentwicklung insgesamt gut, blieb aber hinter dem deutschlandweiten Anstieg zurück. Über 325.000 Menschen und damit 1,8 Prozent mehr als 2016 waren im vergangenen Jahr in Bremen und Bremerhaven sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Bedenklich ist nach wie vor die hohe Zahl an Arbeitslosen, die trotz Hochkonjunktur und steigenden Beschäftigungszahlen zu langsam abnimmt. Hier muss politisch deutlich gegengesteuert werden.

## Konjunktur in Deutschland trotz globaler Turbulenzen weiterhin robust

➔ Das konjunkturelle Hoch in Deutschland erweist sich weiterhin als äußerst stabil. Trotz einiger globaler Unsicherheiten – zu nennen sind neben dem „Brexit“ und der zukünftigen handels- und steuerpolitischen Ausrichtung der USA leider auch das Risiko (weiterer) militärischer Konflikte – konnte auch 2017 ein kräftiges Wachstum des Bruttoinlandsproduktes von preisbereinigt 2,2 Prozent verbucht werden, womit das Ergebnis aus dem Vorjahr nochmals deutlich übertroffen wurde. Die deutsche Wirtschaft ist damit im Anschluss an die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise, mit der

2009 der historische Einbruch der deutschen Wirtschaftsleistung um 5,6 Prozent verbunden war, im nunmehr achten Jahr in Folge gewachsen – im vergangenen Jahr so stark wie seit 2011 nicht mehr. In der längerfristigen Betrachtung lag das Wirtschaftswachstum in Deutschland 2017 um fast einen Prozentpunkt über dem Durchschnittswert der vergangenen zehn Jahre. Fast alle ökonomischen Indikatoren zeigen nach oben.<sup>1</sup>

Zuletzt hat der Aufschwung sogar noch etwas an Breite gewonnen. Es ist weiterhin die Binnennachfrage, die die stärksten Wachstumsimpulse gibt. Der ungebrochene Beschäftigungsaufbau kurbelt den Konsum nach wie vor an. Zusätzlich trägt mittlerweile aber auch eine mehr und mehr florierende Weltwirtschaft zum deutschen Wirtschaftswachstum bei. Gerade das verarbeitende Gewerbe profitiert von steigenden Exporten. Die anhaltende Hochkonjunktur dürfte nach Meinung der meisten Experten zu moderat steigenden Preisen – die Inflationsrate 2017 betrug 1,8 Prozent – führen, eine Überhitzung der deutschen Wirtschaft zeichnet sich jedoch vorerst nicht ab. Mittelfristig wird wohl eine restriktivere Geldpolitik dämpfend auf die Expansion der Wirtschaftsleistung wirken. Da die derzeitigen Finanzierungsüberschüsse des Staates auf Sondereffekte, wie die sehr gute konjunkturelle Lage und historisch niedrige Zinsen zurückzuführen sind, dürfen sie nicht überschätzt werden und sollten mit Weitsicht investiert werden.

<sup>1</sup> Für ausführliche volkswirtschaftliche Analysen siehe beispielsweise Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2017): „Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung im Winter 2017“, DIW Wochenbericht 50/2017.





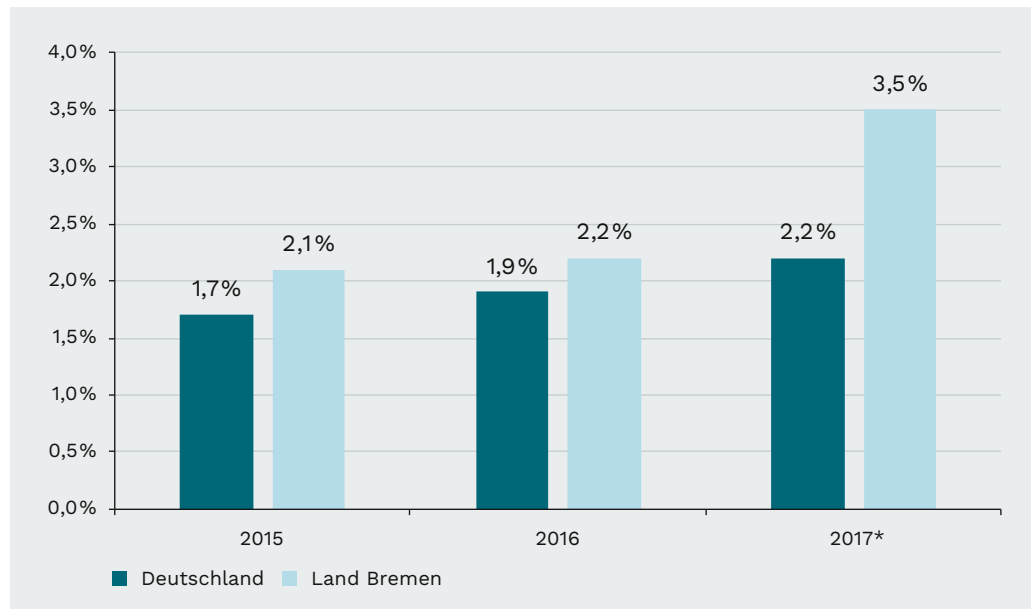
### **Land Bremen: starkes Wachstum, aber nur langsamer Abbau der Arbeitslosigkeit**

Bremen und seiner exportorientierten Wirtschaft hilft die steigende Auslandsnachfrage aus dem Euro-Raum, aber auch aus Übersee in besonderer Weise. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts lag hierzulande zuletzt deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Vor allem die industriellen Sektoren wie der Fahrzeugbau (Luft- und Raumfahrt, Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen) konnten der

bremischen Wirtschaft deutliche Impulse geben. Da das verarbeitende Gewerbe allerdings kapitalintensiv produziert, spiegeln sich diese Impulse nicht in gleicher Weise auf dem Arbeitsmarkt und in einem ähnlich starken Anstieg der Beschäftigung wider.

Zu einer positiven Einschätzung der wirtschaftlichen Lage kommen auch die Betriebsräte im Land Bremen. Über 200 von ihnen nahmen bis Februar 2018 an der regelmäßigen Betriebsrätebefragung der Arbeitnehmerkammer teil und repräsentierten über 90.000 Beschäftigte. Rund 85 Prozent schätzen

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



\* Für Bremen 1. Halbjahr  
 Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder

die derzeitige Lage ihres Unternehmens als „gut“ oder „befriedigend“ ein, nur 15 Prozent bewerten sie als „schlecht“ oder gar „sehr schlecht“ – im Vergleich zu Vorjahresergebnissen ein sehr hoher Wert positiver Einordnungen. Es kommen auch deutlich mehr Betriebsräte zu der Einschätzung, dass sich die derzeitige Lage im Vergleich zum Vorjahr verbessert, als dass sie sich verschlechtert habe. Ebenfalls sehen mehr Betriebsräte für 2018 eine eher günstige als eine eher ungünstige Entwicklung auf ihr Unternehmen zukommen. Rund 30 Prozent erwarten in diesem Jahr Investitionen in Erweiterung beziehungsweise Ausbau der Kapazitäten. Fast 40 Prozent glauben gar, dass die Beschäftigtenzahl ihres Unternehmens in 2018 zunehmen wird.

Schon im Jahr 2017 war die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Land Bremen laut Bundesagentur für Arbeit mit einem Plus von 1,8 Prozent gut, blieb aber hinter dem deutschlandweiten Anstieg von 2,3 Prozent zurück. Mitte des vergangenen Jahres waren somit gut 325.000 Menschen in Bremen und Bremerhaven sozialversicherungspflichtig beschäftigt, davon 94.000 in Teilzeit. Hinzu kamen 69.500 geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse („Minijobber“), was einen leichten Rückgang gegenüber 2016 bedeutete. Dieser Trend ist im Wesentlichen auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zurückzuführen, der deutschlandweit die zuvor lange Zeit zunehmende Zahl von geringfügig entlohnter Beschäftigung eingeehgt und zur Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige (Teilzeit-)Beschäftigung geführt hat. Rund 45.000 Menschen arbeiten im Land Bremen ausschließlich geringfügig entlohnt, fast 24.500 üben neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einen Mini- im Nebenjob aus. Hier ist die Tendenz nach wie vor steigend.

---

„Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Land Bremen ist gut, blieb zuletzt aber hinter dem deutschlandweiten Anstieg zurück.“

**Abbildung 2:**  
**Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Prozent**  
 2017



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Annähernd vier von fünf sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Land Bremen arbeiten in Dienstleistungsbranchen. Und der Anteil nimmt weiterhin zu. Im produzierenden Gewerbe sind gut 70.000 Menschen (22 Prozent) beschäftigt, der Agrarsektor fällt hierzulande kaum ins Gewicht. In Bremen und Bremerhaven wohnhaft sind 240.000 Beschäftigte, was den hohen Einpendleranteil verdeutlicht. Zugenommen hat im vergangenen wie in den Jahren zuvor vor allem die Beschäftigung in der Altersklasse über 55 Jahren, insbesondere über 65 Jahren. Ursächlich hierfür ist neben demografischen Gründen auch die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze bis auf 67 Jahre. Der Anstieg betraf vor allem weibliche Beschäftigte. Auch die Altersgruppe unter 25 Jahren konnte von der Arbeitsmarktlage profitieren: Im Land Bremen stieg die Beschäftigung um zwei Prozent, was ausschließlich auf die Stadt Bremen (+ 2,3 Prozent) zurückzuführen ist. Hier nahm insbesondere die Zahl junger männlicher Arbeitnehmer zu. Die Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Ausländer stieg 2017 um 7,6 Prozent (Deutsche 1,3 Prozent). Der Anteil der Beschäftigten mit akademischem Abschluss erhöhte sich auf fast 17

Prozent. Auszubildende gab es im Juni 2017 im Land Bremen insgesamt rund 12.400 – ein Anstieg um 1,3 Prozent und damit erneut ein deutlich geringerer als der der Beschäftigung insgesamt (siehe auch Artikel „Höchste Zeit für Ausbildung!“).

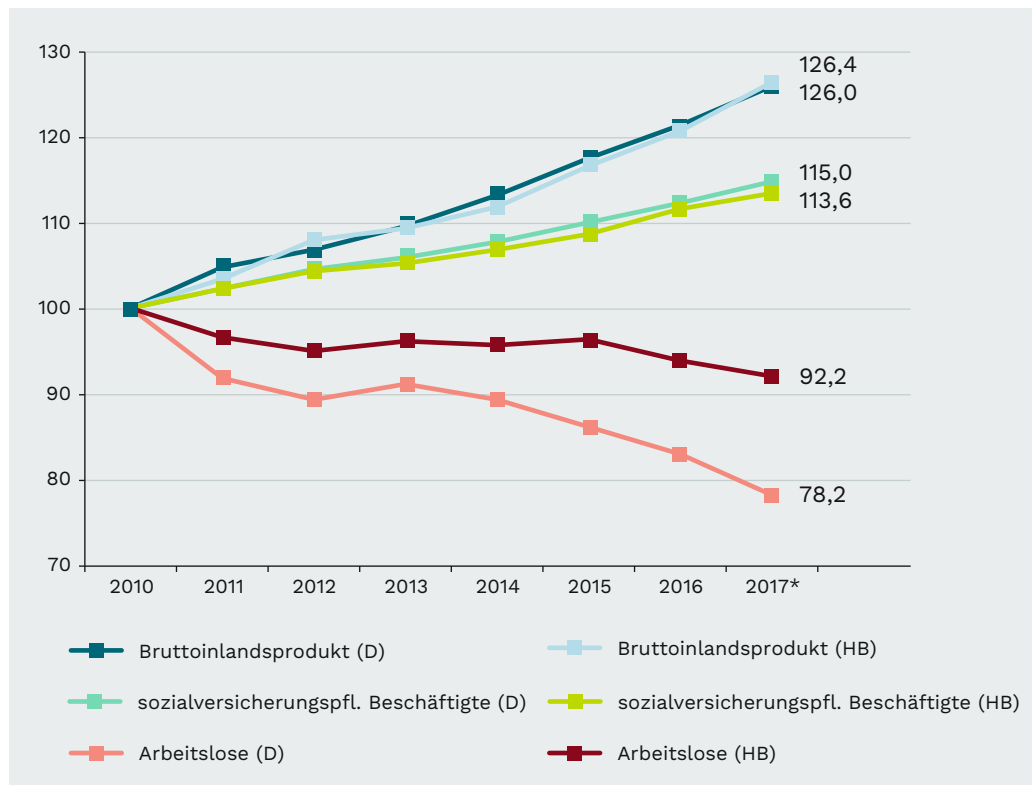
Auffällig ist, dass die Arbeitslosigkeit in Bremen und Bremerhaven eine sehr verfestigte ist, die sich trotz des anhaltenden Aufschwungs und steigender Beschäftigungszahlen nicht gleichermaßen zügig abbaut wie anderswo (siehe Abbildung 3). Im Jahresdurchschnitt 2017 waren im Land Bremen knapp 35.700 Menschen als arbeitslos registriert. Das waren rund 700 weniger als im Vorjahr. Die Arbeitslosenquote ging damit um 0,3 Prozentpunkte zurück, erreichte aber mit 10,2 Prozent weiter den höchsten Wert aller Bundesländer. Dabei geht diese leicht rückläufige Entwicklung allein auf Bremerhaven zurück. Hier sank die Zahl der Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahr deutlich um 10,3 Prozent auf 7.660, die Arbeitslosenquote ging in der Folge auf 13 Prozent zurück (siehe dazu auch den Artikel „Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven“).

In der Stadt Bremen hat die Arbeitslosigkeit dagegen sogar zugenommen. Mit 28.027 arbeitslos gemeldeten Menschen im Jahr 2017 ist sie gegenüber dem Vorjahr um 0,6 Prozent angestiegen. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote stagnierte bei 9,7 Prozent.

Die gute Konjunktur und das Beschäftigungswachstum scheinen im Zwei-Städte-Staat weiter an den Arbeitslosen vorbeizugehen. Insgesamt ist die Arbeitslosigkeit im Land Bremen von einem hohen Risiko geprägt, dort länger zu verbleiben. Aktuell sind 45 Prozent der Arbeitslosen bereits länger als ein Jahr ohne Arbeit. Nur noch gut ein Fünftel wird von der Arbeitslosenversicherung (SGB III) geschützt, knapp vier Fünftel befinden sich im Hartz-IV-System (SGB II). Es gelingt trotz Beschäftigungsaufbaus und unbesetzter Stellen zu selten, für Arbeitslose eine neue Stelle zu finden. Von ihnen mündet knapp ein Viertel in einen Leiharbeitsjob ein und damit in eine Branche, die oft für kurze Beschäftigung und Drehtüreffekte zurück in die Arbeitslosigkeit steht.

Die Arbeitslosenzahlen spiegeln dabei gewissermaßen nur die Spitze des Eisbergs wider. Denn in der Statistik nicht berücksichtigt wird beispielsweise, wer an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnimmt, wer kurzfristig erkrankt oder auch älter als 58 Jahre ist. Würden auch diese faktisch Arbeitslosen mitgerechnet, fiel die offizielle Arbeitslosigkeit entsprechend höher aus, weshalb die Bundesagentur für Arbeit das Konzept der Unterbeschäftigung entwickelt hat, das die Situation am Arbeitsmarkt deutlicher darstellt und auch die in der Arbeitslosenstatistik nicht als arbeitslos geltenden sichtbar werden lässt. Demnach kamen zu den 35.700 registrierten Arbeitslosen im Land Bremen noch rund 14.600 hinzu. Im Jahr 2017 waren also insgesamt 50.300 Menschen offiziell ohne Arbeit, die Unterbeschäftigung stieg somit um 1,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Hier gilt es politisch weiter gegenzusteuern. Programme, die insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit ins Visier nehmen, zielen in die richtige Richtung. Mehr abschlussbezogene Weiterbildung wie auch verstärkte öffentlich geförderte Beschäftigung können nächste Schritte sein.

**Abbildung 3:**  
**Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der Arbeitslosenzahl**  
 im Land Bremen und in Deutschland insgesamt (2010=100)



\* BIP 2017 für Bremen auf Grundlage des 1. Halbjahres  
 Quelle: Bundesagentur für Arbeit

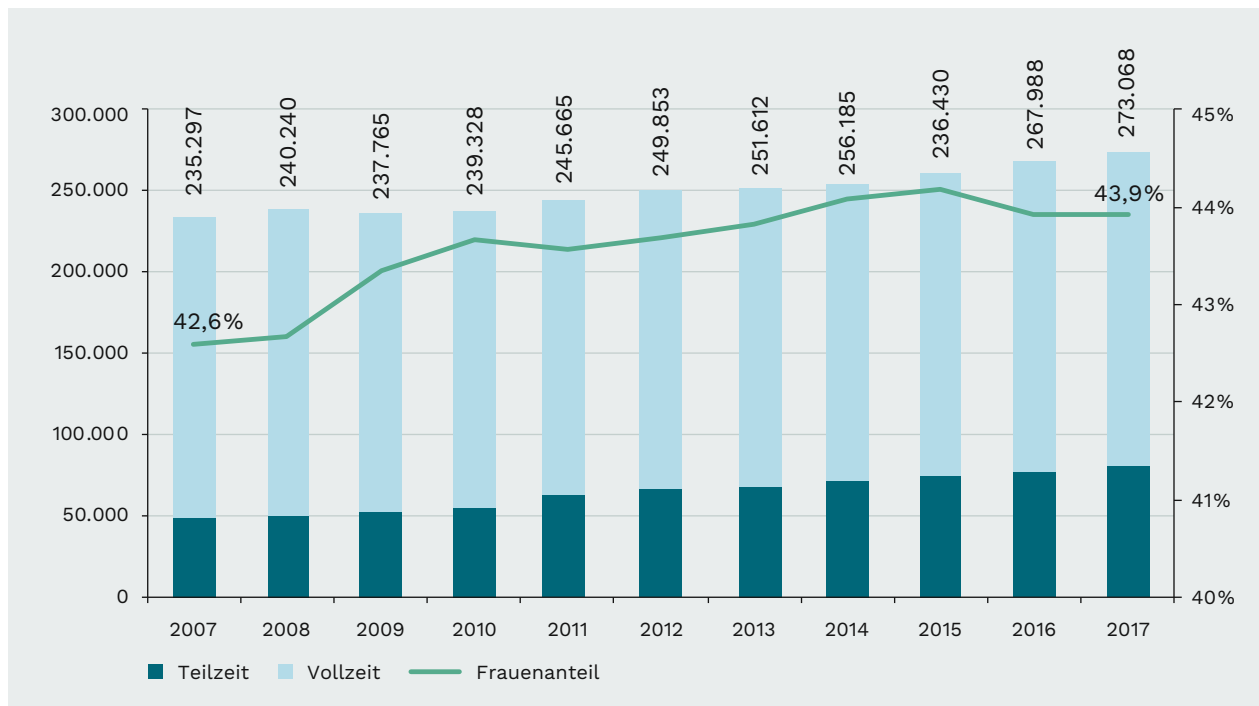
## Beschäftigungsentwicklung in der Stadt Bremen bleibt erfreulich

Im Juni 2017 – für diesen Zeitpunkt liegen die letzten gesicherten Angaben der Bundesagentur für Arbeit vor – waren in der Stadt Bremen 273.068 Menschen und damit 5.080 mehr als im Jahr zuvor sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Ein Anstieg von 1,9 Prozent, der sich gleichermaßen bei weiblichen wie männlichen Beschäftigten vollzog. Wie 2016 sind knapp 44 Prozent der Beschäftigten Frauen. Deutschlandweit liegt der Frauenanteil rund 2,4 Prozentpunkte, in vielen Großstädten gar noch weitaus höher als in Bremen. Insbesondere die Arbeit in Teilzeit nahm 2017 deutlich zu: Gut 2.900 Beschäftigungsverhältnisse mehr

bedeuten ein Plus von 3,8 Prozent auf nunmehr über 80.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Getragen wurde die positive Entwicklung auf dem bremischen Arbeitsmarkt von Dienstleistungsbranchen. Rund 6.000 zusätzliche Arbeitsplätze sind hier 2017 entstanden. Zwar gingen im Gastgewerbe (-167), bei Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (-121) und den sogenannten „sonstigen Dienstleistungen“ (-86) die Beschäftigtenzahlen zurück, diese Verluste wurden aber insbesondere durch wissenschaftliche und technische Dienstleistungen (+ 1.342) und im Bereich Information und Kommunikation (+ 1.333) bei Weitem kompensiert. Damit sind es insbesondere und nach wie vor „wissensintensive“ Dienstleistungsbranchen, in denen

**Abbildung 4:**  
Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und des Frauenanteils in der Stadt Bremen seit 2007



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

„In der Stadt Bremen entstanden 2017 fast 6.000 zusätzliche Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich. In der Industrie ist dagegen trotz Zuwächsen im Fahrzeugbau sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verloren gegangen.“



Arbeitsplätze entstehen und die auch in der Stadt Bremen der Motor für die Beschäftigtenentwicklung sind.<sup>2</sup> Auch in den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen ohne Arbeitnehmerüberlassung (+ 689), dem Komplex Erziehung und Unterricht (+ 675), in Heimen und im Sozialwesen (+ 484), dem öffentlichen Sektor (+ 467), dem Gesundheitswesen (+ 384), der Logistik (+ 343), im Groß- (+ 200) und Einzelhandel (+ 73) sowie dem Handel und der Reparatur von Kraftfahrzeugen (+ 175) und der Arbeitnehmerüberlassung (+ 136) wurde sozialversicherungsspflichtige Beschäftigung aufgebaut.

Anders sieht es in den meisten Industriesparten aus: Allein in der Metall-, Elektro- und Stahlindustrie sind 554 Arbeitsplätze weggefallen, wobei in der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen fast 600 Beschäftigungsverhältnisse – teilweise durch Festanstellung von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern – neu geschaffen, in der Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten sowie elektronischen und optischen Erzeugnissen jedoch 1.150 Stellen weniger ausgewiesen wurden. Auch in der Herstellung überwiegend häuslich konsumierter Güter (wie Nahrungsmitteln, Bekleidung, Druckerzeugnissen und Möbeln) waren 278 Menschen weniger sozialversicherungspflichtig beschäftigt als 2016. Die Bereiche Ver- und Entsorgung (- 62) sowie Energiewirtschaft (+ 65) blieben in der Summe unverändert, in der Herstellung von Vorleistungsgütern (wie chemische Erzeugnisse und Kunststoffwaren) entstanden 12, im Baugewerbe 25 zusätzliche Arbeitsplätze. Die Bundesagentur weist für 2017 insgesamt für die Stadt Bremen einen Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von 2,9 Prozent im Dienstleistungsbereich aus, im produzierenden Gewerbe ging die Beschäftigtenzahl um 1,3 Prozent zurück.

2 Siehe auch den Artikel „Moderne städtische Arbeitsmärkte brauchen wissensintensive Dienstleistungen“. Der Zuwachs im Bereich „Information und Kommunikation“ (J) fand maßgeblich im Wirtschaftszweig „Verlegen von Software“ (WZ 58.2) statt und ist zum Teil durch Umstrukturierungen zulasten des Bereichs „Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen“ (WZ 26) zu erklären.

Auch das abgelaufene Jahr 2017 brachte positive wie negative Aspekte in der stadtbremischen Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung, die nachfolgend auszugsweise skizziert sind. Für die Entwicklungen in Bremerhaven *siehe den Artikel „Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven“*.

- ▶ Die Automobilproduktion in Bremen läuft auf Hochtouren. Den Negativschlagzeilen der Branche zum Trotz ist das Mercedes-Benz-Werk in Sebaldsbrück nahe an der maximalen Kapazitätsauslastung (*siehe Artikel „Automobilindustrie in Bremen – Bedingungen für gute Arbeit und Zukunftsperspektiven“*). Ab 2019 sollen auch wieder Modelle der Marke Borgward im Bremer Güterverkehrszentrum gebaut werden.
- ▶ Die Lage für die deutsche Stahlproduktion bleibt angespannt. Für das Bremer Werk konnte allerdings erst einmal das Schlimmste verhindert werden: Eine Investitionsentscheidung garantiert, dass weiterhin in Bremen produziert wird. Der weltweite Stahlmarkt bleibt durch den Handelsstreit um Zölle und Überkapazitäten in Bewegung.
- ▶ Der Online-Versandriese Amazon plant, ein Logistikzentrum in Achim zu bauen. Lange stand auch eine Ansiedlung in Bremen im Raum, nun werden wohl demnächst in dem flächenintensiven Gewerbe 2.000 Menschen vor den Toren der Hansestadt arbeiten.
- ▶ Die Herstellung im Bremer Kellogg-Werk wurde Ende des vergangenen Jahres eingestellt. Der US-amerikanische Konzern produziert seine Frühstücksflocken damit gar nicht mehr in Deutschland. In Bremen sind rund 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betroffen. Auch der Schokoladenhersteller Hachez will seine Produktion in den nächsten Jahren vollständig nach Polen verlagern. Etwa 250 Arbeitsplätze würden in Bremen wegfallen. Schon 2016 kam das Aus des Coca-Cola-Werkes in Bremen-Hemelingen, wo 300 Angestellte beschäftigt waren. Mit Mondelez bleibt der weltweit drittgrößte Nahrungs- und Genussmittelhersteller Bremen erhalten und zieht mit rund 500 Verwaltungsangestellten in die Überseestadt. Der alte Firmensitz in der Langemarckstraße wurde unter anderem von einer Projektentwicklungs-GmbH übernommen, hinter der die Bremer Kaffeedynastie Jacobs steht, die mit dem Erwerb an ihre alte Wirkungsstätte zurückkehrt.
- ▶ Weiterhin diskutiert wird die Innenstadtentwicklung, bei der man stadtplanerisch vor großen Herausforderungen steht. Eine

ausgewogene Struktur an Einzelhandelsangeboten wäre wichtig, um Kaufkraft und letztlich Arbeitsplätze im Bremer Zentrum zu halten.

- ▶ Verloren gehen wird der Status der Exzellenz für die Bremer Universität. Diese Entscheidung wurde im Herbst bekannt. Neben dem Image-Gewinn bedeutete die Auszeichnung als Exzellenz-Universität 2012 rund 100 Millionen Euro, die 2019 wegfallen, was das Problem nicht langfristig einplanbarer Gelder und des Wegbrechens geschaffener Strukturen deutlich werden lässt. Die Abhängigkeit von den Zuwendungen ist groß. In sieben Jahren will man sich wieder bewerben. Bis dahin gilt es in jedem Fall, die Mittel so gut wie möglich zu kompensieren. Aus dem Landeshaushalt sollten Universität und Hochschulen in Bremen und Bremerhaven ohnehin auf eine verlässliche und angemessene Grundfinanzierung vertrauen dürfen – auch, um Planungssicherheit zu schaffen, Arbeitsbedingungen zu verbessern und Qualität in Lehre und Forschung aufrechterhalten zu können.
- ▶ Auf der Dubai Airshow im November konnte Airbus den größten Auftrag seiner Firmengeschichte an Land ziehen. 430 Maschinen der A320neo-Familie wurden verkauft. Das Volumen beläuft sich auf rund 40 Milliarden Euro. Insgesamt verbuchte Airbus 2017 Aufträge über 1.109 Flugzeuge, 718 Flugzeuge wurden ausgeliefert, was einen Rekord für den Konzern bedeutet. Hiervon könnte auch der Bremer Standort des Flugzeugbauers profitieren, wo insbesondere Landeklappen gefertigt werden. Den zuletzt überraschend angekündigten Abbau von konzernweit 3.600 Stellen hofft der Betriebsrat abwenden zu können. Das wäre gerade für den Luft- und Raumfahrtstandort Bremen wichtig.

Der wirtschaftsstrukturelle Wandel schreitet in Bremen wie in Bremerhaven unwillkürlich voran. Diesen Prozess gilt es politisch proaktiv zu gestalten. Die guten Zahlen im Wirtschaftswachstum dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Bremen insbesondere im zukunftsweisenden Feld der Arbeit für Hochqualifizierte Nachholbedarf hat (*siehe Artikel „Moderne städtische Arbeitsmärkte brauchen wissensintensive Dienstleistungen“*). Die Standortattraktivität für Fachkräfte, aber auch die Wahrnehmung der Stadt im Rest der Republik gilt es zu verbessern. Dies kann nur durch gemeinsame Anstrengungen in vielen Politikfeldern gelingen, da vom Wohnraumangebot über eine gute materielle, vor allem aber soziale Infrastruktur bis hin zu einer funktionierenden Verwaltung verschiedene Faktoren eine Rolle spielen. Ein zentrales Element sind sicherlich Bildung und Weiterbildung, um die Herausforderungen im Zuge der Digitalisierung der Arbeitswelt zusammen mit den Beschäftigten zu bewältigen. Auch eine abschlussbezogene Qualifizierung von Arbeitslosen trägt dazu bei, dem in manchen Bereichen absehbaren Mangel an Fachkräften frühzeitig vorzubeugen und vorhandene Potenziale zu nutzen. Der zukünftigen Wirtschafts- und Beschäftigtenentwicklung in Bremen wäre durch entsprechende Maßnahmen geholfen.

---

Dr. Marion Salot

# Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven

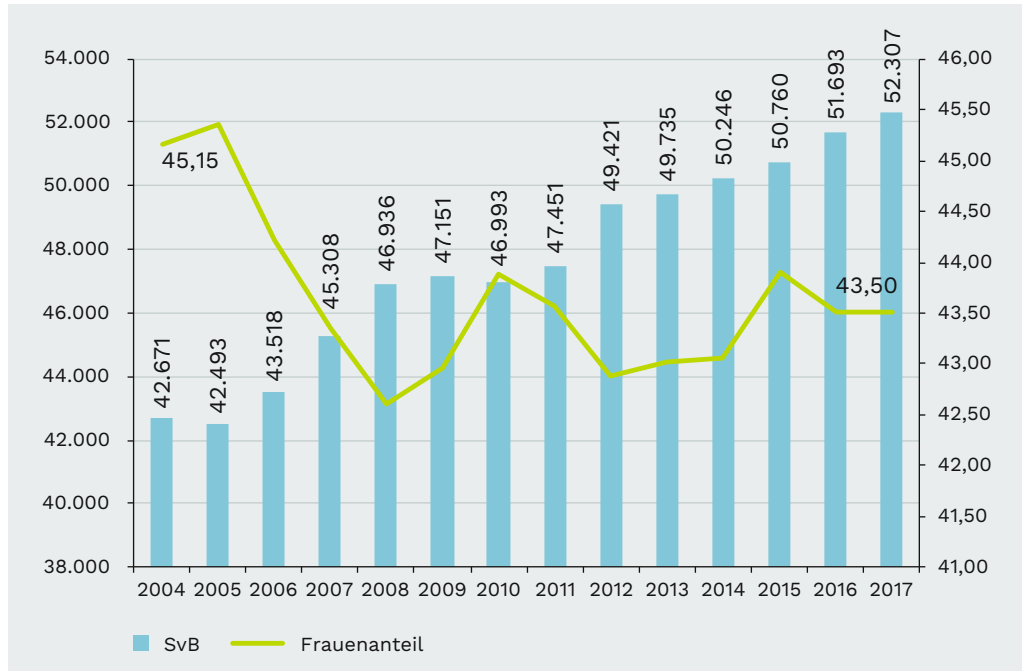
## In aller Kürze:

2017 ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Bremerhaven um 614 Stellen oder 1,2 Prozent auf 52.307 angestiegen. Vor allem im Maschinenbau, in der Leiharbeit und in der öffentlichen Verwaltung sind zusätzliche Arbeitsplätze entstanden. Deutliche Einbrüche gab es in der Metall- und Elektroindustrie, was unter anderem auf den Beschäftigungsrückgang in der Offshore-Windenergiebranche zurückzuführen ist. Die Arbeitslosenquote ist von 14,6 Prozent auf 13 Prozent gesunken. Für 2018 kündigt sich ein weiterer Arbeitsplatzabbau in der Offshore-Windenergiebranche an. Angesichts dieser Entwicklung ist es wichtig, die Diversifizierung der Bremerhavener Wirtschaftsstruktur weiter voranzutreiben, wie es beispielsweise mit dem Gewerbegebiet für Betriebe aus dem Bereich der Green Economy vorgesehen ist. Darüber hinaus sollte verstärkt daran gearbeitet werden, Bremerhaven als Standort für wissensintensive Dienstleistungen attraktiver zu machen, da hiervon auch wichtige Impulse und Innovationsschübe auf andere Branchen ausstrahlen. Weil die Einpendlerquote auch 2017 erneut angestiegen ist, ist die Aufwertung der Lebensqualität in den Bremerhavener Quartieren weiter eine Kernaufgabe.

➔ Zwischen 2016 und 2017 ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Bremerhaven erneut leicht angestiegen. Insgesamt sind 614 Stellen entstanden. Das entspricht einem Zuwachs von 1,2 Prozent. Damit bleibt die Entwicklung in Bremerhaven gegenüber den Trends in Deutschland und Bremen zurück: In Deutschland haben die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze im selben Zeitraum um 2,3 Prozent zugenommen, in Bremen-Stadt immerhin um 1,9 Prozent. Die Zahl der männlichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist um 1,1 Prozent angestiegen, bei den Frauen lag der Zuwachs bei 1,3 Prozent. Prozentual gesehen haben sie also in diesem Jahr etwas stärker vom Beschäftigungsanstieg profitiert als die Männer. Der Zuwachs war aber nur so marginal, dass sich ihr Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr nicht verändert hat. Er lag weiterhin bei 43,5 Prozent (siehe *Abbildung 1*). In Bremen und im bundesdeutschen Durchschnitt liegt der Frauenanteil unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 43,9 Prozent beziehungsweise 46,3 Prozent höher. In Bremerhaven macht sich auf dem Arbeitsmarkt also weiterhin die starke Abhängigkeit von den männlich dominierten maritimen Branchen wie dem Hafen bemerkbar.

Zwischen 2016 und 2017 beschränkte sich der Beschäftigungszuwachs weitgehend auf Teilzeitstellen. Nur 152 der 614 neu entstandenen Arbeitsplätze waren Vollzeitstellen. Von diesen wurden zudem nur 18 mit Frauen besetzt. Gleichzeitig hat die Zahl der teilzeitbeschäftigten Frauen um 270 Stellen zugenommen. Aber auch für die männlichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind im vergangenen Jahr mehr Teilzeit- als Vollzeitstellen entstanden (195 Teilzeitstellen gegenüber 134 Vollzeitstellen). Dies war zwischen 2015 und 2016 noch vollkommen anders. Damals sind nur knapp 100

**Abbildung 1:**  
**Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung**  
**und des Frauenanteils in Bremerhaven**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Teilzeitstellen, aber mehr als 600 Vollzeitarbeitsplätze mit Männern besetzt worden. Auffällig ist, dass vor allem unter den ausländischen sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Beschäftigung zugenommen hat. Nur 184 der 614 zusätzlichen Arbeitsplätze sind von Deutschen besetzt worden. Der Beschäftigungszuwachs unter den ausländischen Beschäftigten lag damit bei 9,4 Prozent. In Bremen-Stadt und Deutschland lassen sich allerdings ähnliche Trends beobachten. Hier lag der Beschäftigungszuwachs bei 7,6 beziehungsweise 10,7 Prozent.

Wie auch im vergangenen Jahr war gerade die Zahl der jungen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen unter 25 Jahren rückläufig, während die Beschäftigung in allen anderen Altersgruppen bei Frauen und Männern zugenommen hat. Am stärksten war der Anstieg unter den 55- bis 65-jährigen Frauen. Hier lag er bei 257 Stellen beziehungsweise 5,8 Prozent. Bei den 55- bis 65-jährigen Männern ist die Beschäftigung um 202 Stellen (beziehungsweise 3,7 Prozent) angestiegen. Insgesamt entfallen 459 der 614 neu entstandenen Arbeitsplätze alleine auf diese Altersklasse.

Differenziert nach Qualifikationsniveau fällt auf, dass es vor allem im Bereich der Beschäftigten ohne Berufsausbildung und bei den Beschäftigten mit akademischem Abschluss Zuwächse gab. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsausbildung ist um 5,8 Prozent gestiegen. Diese Entwicklung verlief vor allem zugunsten von Männern: 231 dieser 398 zusätzlichen Stellen wurden mit ihnen besetzt. Die Beschäftigungsverhältnisse, die einen akademischen Abschluss erfordern, sind um fünf Prozent oder 254 Stellen angestiegen. Von dieser Entwicklung haben Frauen stärker profitiert, als Männer (+ 5,9 Prozent beziehungsweise 136 Stellen). Für hoch qualifizierte Frauen sind die Beschäftigungsperspektiven in Bremerhaven also deutlich besser als für Frauen mit geringerer Qualifikation. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht überraschend, dass der Frauenanteil unter den Beschäftigten mit akademischem Abschluss mit 45,3 Prozent deutlich über dem Frauenanteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt. In diesem Bereich unterscheidet sich die Struktur auch erheblich von Bremen-Stadt: Hier liegt der Frauenanteil unter den Beschäftigten mit akademischen Abschluss mit 42,5 Prozent deutlich niedriger als in Bremerhaven, obwohl der Frauenanteil an allen Beschäftigten in der Hansestadt insgesamt höher ist.





Die Zahl der Minijobs ist zwischen 2016 und 2017 von 10.749 auf 10.529 und damit um 220 Stellen (oder zwei Prozent) zurückgegangen. Dieser Rückgang war um einiges höher als im Vorjahr (-38 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse). In Bremen blieb die Zahl Minijobberinnen und Minijobber konstant, in Deutschland ist sie sogar um 0,7 Prozent angestiegen. Dabei ließen sich in Bremerhaven bei geringfügig Beschäftigten im Nebenjob und bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten gegensätzliche Trends beobachten: Die Zahl der Minijobber und Minijobberinnen, die ausschließlich dieser Tätigkeiten nachgehen, ist mit 4,7 Prozent (-359 Stellen) zurückgegangen, vor allem in der Gastronomie (-99 Stellen) und im Einzelhandel (-81 Stellen). Die geringfügig Beschäftigten im Nebenjob haben hingegen zugenommen (+139 Stellen oder 4,4 Prozent). Hiervon war der Bereich Gebäudebetreuung und das Grundstücks- und Wohnungswesen am stärksten betroffen.

## Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Bremerhaven ist äußerst differenziert zu betrachten. Auf den ersten Blick scheint sie sich trotz der in vielen Wirtschaftsbereichen angespannten Lage (wie beispielsweise in der Offshore-Windenergiebranche) spürbar reduziert zu haben. So hat die Agentur für Arbeit im November 2017 mit 12,2 Prozent die niedrigste Arbeitslosenquote seit 25 Jahren gemeldet. Im Jahresdurchschnitt lag sie bei 13 Prozent und damit um 1,6 Prozentpunkte niedriger als 2016.

Insgesamt waren 2017 7.660 Menschen ohne Beschäftigung.<sup>1</sup> Das sind 878 weniger als 2016 und entspricht einem Rückgang von 10,3 Prozent. Die Unterbeschäftigung ist allerdings nur um 3,8 Prozent gesunken (von 11.394 auf 10.957 Stellen).

<sup>1</sup> Jahresdurchschnittswerte.



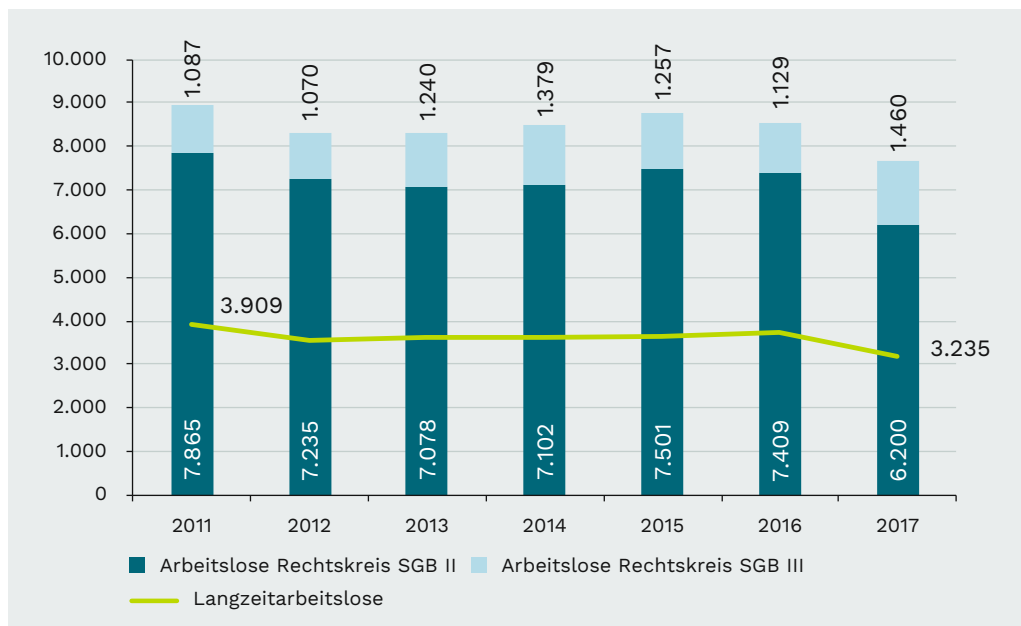
Von den 7.660 Arbeitslosen entfielen 1.460 auf den SGB-III-Bereich und 6.200 auf den Rechtskreis SGB II. Zum Vergleich: Im Jahr 2016 waren es 1.129 beziehungsweise 7.409 Arbeitslose in den jeweiligen Rechtskreisen. Die Zahl der SGB-III-Empfängerinnen und -Empfänger ist damit um 29,3 Prozent angestiegen. Im SGB-II-Bereich war hingegen ein Rückgang von 16,3 Prozent zu beobachten (Abbildung 2). Zwischen 2016 und 2017 hat sich also nicht nur die Arbeitslosigkeit verringert, sondern es erfolgte auch eine Verschiebung zwischen den Rechtskreisen. Diese hängt der Agentur für Arbeit zufolge unter anderem damit zusammen, dass aufgrund einer entsprechenden Gesetzesänderung die Arbeitslosengeld-I-Bezieherinnen und -Bezieher, die aufstockende Leistungen empfangen, nicht mehr in den SGB-II-Bereich fallen, sondern in die Zuständigkeit der Agentur für Arbeit.

im Jahresdurchschnitt von 3.744 auf 3.235 (also um 13,6 Prozent) zurückgegangen. Damit sank auch ihr Anteil an allen Arbeitslosen von 43,9 Prozent auf 42,2 Prozent. Im Bundesdurchschnitt beträgt er 35,7 Prozent und ist deutlich niedriger.

### Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsabschnitten

Differenziert nach Wirtschaftsabschnitten sind die meisten Arbeitsplätze im Maschinenbau entstanden. Hier ist die Beschäftigung um 200 Stellen (oder 40 Prozent) angestiegen. Auch in der Leiharbeit gab es Zuwächse. Die Zahl der Stellen ist um 130 gewachsen. Auffällig ist, dass hier erstmals mehr Beschäftigungsverhältnisse für Frauen als für Männer entstanden sind. Dieser Bereich war in Bremerhaven lange Zeit stark männerdominiert,

**Abbildung 2:**  
Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Bremerhaven  
2011 bis 2017

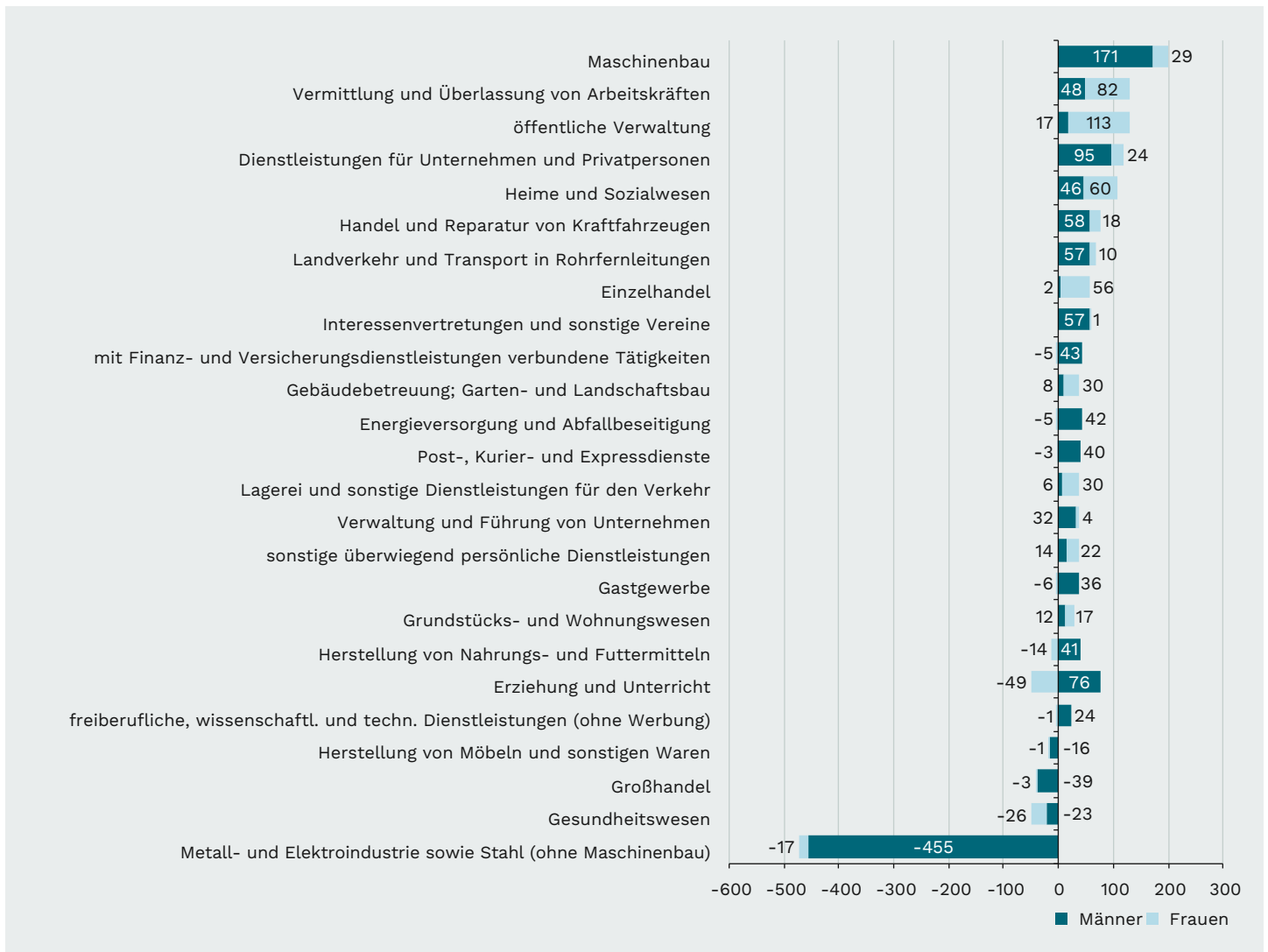


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Der Rückgang der Arbeitslosenzahlen im Rechtskreis SGB II hat aber noch andere Ursachen. Zum einen hat die Aufdeckung des Sozialbetrugs dazu geführt, dass viele Zugewanderte aus Südosteuropa inzwischen die Stadt wieder verlassen haben und damit aus der Statistik herausgefallen sind. Zum anderen ist der Rückgang aber auch darauf zurückzuführen, dass die Landesregierung über das Programm „Perspektive Arbeit“ versucht, der Langzeitarbeitslosigkeit zu begegnen. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist zwischen 2016 und 2017

da vor allem maritime Branchen wie die Offshore-Windenergiebranche auf Leiharbeiter zurückgegriffen haben. Der aktuelle Befund kann ein Indiz dafür sein, dass diese Form der Beschäftigung auch in sogenannten „Frauenbranchen“ wie etwa dem Gesundheitswesen immer weiter um sich greift. Genauso viele Arbeitsplätze wie in der Leiharbeit sind in der öffentlichen Verwaltung entstanden. Von diesem Zuwachs haben fast ausschließlich Frauen profitiert (siehe Abbildung 3).

**Abbildung 3:**  
**Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsabschnitten**  
 Juni 2016 bis Juni 2017



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

In der Rubrik „Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen“ werden Sekretariats- und Schreibdienste, Messe- und Kongressveranstalter, Inkassobüros und Callcenter erfasst. Hier sind zwischen Juni 2016 und Juni 2017 119 zusätzliche Stellen entstanden. Dies entspricht einem Zuwachs von 27 Prozent. Auch im Bereich „Heime und Sozialwesen“ ist die Beschäftigung angestiegen (um 106 Stellen oder gut drei Prozent). Dieser Zuwachs konzentrierte sich ausschließlich auf das Sozialwesen, also den Bereich der ambulanten Pflege und der Tagesbetreuung von Kindern. Die Beschäftigung in den Pflegeheimen war hingegen leicht rückläufig.

Während sich die Beschäftigungszuwächse in Bremerhaven auf mehrere Branchen verteilt, beschränkten sich die Arbeitsplatzverluste weitgehend auf die Metall- und Elektroindustrie. Hier sind fast 13 Prozent der Arbeitsplätze verloren gegangen. Dieser Rückgang ist unter anderem auf die Schließung von Weserwind zurückzuführen. Hier waren mehr als 350 Beschäftigte tätig. Die schwierigen Rahmenbedingungen in der Offshore-Windenergiebranche haben sich dementsprechend bereits auf den Arbeitsmarkt in Bremerhaven ausgewirkt (siehe Exkurs).

Arbeitsplätze abgebaut hat auch die Lloyd Werft. Nach der Übernahme durch die Genting-Gruppe und ihrer Entscheidung, den Neubau ihrer Kreuzfahrtschiffe auf die Ostsee-Werften zu konzentrieren, war die Auftragslage in Bremerhaven schwierig. Erschwerend kam hinzu, dass sich die Werft auf den Bau von Luxusjachten und den Umbau von Kreuzfahrtschiffen beschränken und den Geschäftsbereich der Schiffsreparatur aufgeben sollte. Diese strategische Neuausrichtung ging zunächst mit Kurzarbeit einher und hatte schließlich auch den Abbau von 117 Arbeitsplätzen zur Folge. Weil genügend Beschäftigte bereit waren, den Betrieb mit entsprechenden Abfindungen zu verlassen, gelang dies ohne betriebsbedingte Kündigungen. Dennoch hatte dieser Schritt zur Folge, dass die Werftindustrie, die jahrzehntelang das Rückgrat der Bremerhavener Wirtschaft war, im vergangenen Jahr weiter geschrumpft ist. Aktuell befinden sich Teile der Belegschaft in Kurzarbeit. Im Konstruktionsbereich wurden allerdings Neueinstellungen vorgenommen. 2018 wird der Bau einer Luxusjacht für Beschäftigung sorgen. Außerdem bewirbt sich die Lloyd Werft für den Bau der Polarstern 2.

Im industriellen Bereich wird sich der Beschäftigungsrückgang auf dem Bremerhavener Arbeitsmarkt weiter fortsetzen. 2017 wurden mehrere betriebliche Entscheidungen getroffen, die einen Arbeitsplatzabbau zur Folge haben, der sich in der aktuellen Statistik noch nicht niederschlägt. Hierzu gehört beispielsweise die Verlagerung der Rotorblattproduktion von Powerblades nach Portugal oder die Einstellung der Turbinenproduktion bei Adwen. Das Unternehmen wird sich in Zukunft auf den Service und die Wartung von Offshore-Windenergieanlagen konzentrieren. Es gilt als sicher, dass diese Neuorientierung des Betriebs mit einem Beschäftigungsabbau einhergehen wird. Auch der Stellenabbau bei der Lloyd Werft wird statistisch erst im kommenden Jahr zu Buche schlagen. Im Sommer 2017 wurde außerdem bekannt gegeben, dass die Drahtseilwerke fast 40 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlassen werden und die Produktion von Kunststoffseilen nur noch mit einer kleinen Belegschaft von acht bis zehn Beschäftigten aufrechterhalten werden soll. Auch das Unternehmen Larsson Danish Seafood hat seine Werksschließung angekündigt. Dies betrifft mehr als 40 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

## Umschlagentwicklung in den Häfen

Das Containergeschäft wird nach wie vor von den Folgen der Schifffahrtskrise beeinflusst, die 2017 bereits in das neunte Jahr gegangen ist. Auf den Preisverfall im Chartergeschäft haben die Reedereien mit einem massiven Konsolidierungsprozess reagiert, der sich auch 2017 fortgesetzt hat. Mittlerweile hat sich die Zahl der global operierenden Reedereien von vier auf drei reduziert (siehe Kasten).

### Die drei großen Reeder-Allianzen im Containerverkehr

- ▶ **2M:** MSC und Maersk, in Kooperation mit Hyundai: Marktanteil über 33 Prozent.
- ▶ **Ocean Alliance:** CMA CGM (Frankreich), China Cosco Shipping, Evergreen (Taiwan), OOCL (Hongkong): Marktanteil über 33 Prozent.
- ▶ **THE Alliance:** Hapag Lloyd (Deutschland), NYK, MOL, K-Line (Japan), Yang Ming (Taiwan): Marktanteil knapp 30 Prozent.

Diese setzen verstärkt auf große Containerschiffe, die mehr als 20.000 Standardcontainer transportieren können. Das hat erhebliche Folgen für die Häfen. Da es an den nordeuropäischen Umschlagplätzen, insbesondere durch den massiven Ausbau des Rotterdamer Containerhafens, auch hier Überkapazitäten gibt, stehen diese großen, teilweise sogar übermächtigen Verhandlungspartnern gegenüber, die die Bedingungen diktieren können. Die Hafenstandorte sind dementsprechend unter Druck, möglichst gute Rahmenbedingungen zu bieten, damit sie als Anlaufpunkte für die Reedereien weiterhin attraktiv sind, denn der Verlust einer Route kann in den Häfen schnell umfangreiche Umschlagrückgänge zur Folge haben. Die Umschlagkosten – und damit auch die Personalkosten – werden bei diesem Wettbewerb immer wieder ins Feld geführt.

---

„Bremerhaven muss attraktiver werden für hoch qualifizierte und junge Menschen.“

Trotz dieser Umstrukturierungen und der umfangreichen Fahrplanänderungen im Containerverkehr, konnte Bremerhaven seine Umschlagzahlen im vergangenen Jahr stabil halten. 2017 wurden in der Seestadt insgesamt 5,479 Millionen TEU umgeschlagen. 2016 waren es 5,535 Millionen TEU. Da der Hafen tendenziell von weniger, aber dafür größeren Schiffen angelaufen wird, die eine große Menge an Fracht transportieren, führt dies dazu, dass Schiffe zwar seltener, aber schneller gelöscht werden müssen. Auch dies wirkt sich auf die Beschäftigten aus.

Im Automobilumschlag ist es gelungen, den Einbruch von 2016 wieder wettzumachen. 2017 wurden insgesamt 2,25 Millionen Autos umgeschlagen. Im Jahr davor waren es 2,07 Millionen. Der Rückgang im Jahr 2016 wurde unter anderem durch den Dieselskandal ausgelöst, der dazu geführt hat, dass weniger deutsche Autos exportiert wurden. Weil Daimler mittlerweile dazu übergegangen ist, seine Autos vermehrt über Mittelmeerhäfen, wie das slowenische Koper zu verladen, ist auch hierdurch Ladung aus Bremerhaven abgezogen worden. Diese Verluste konnten aber durch eine Steigerung der Importe kompensiert werden.

Wie im Containergeschäft ist der Wettbewerbsdruck auch im Automobilumschlag weiterhin hoch, zum Beispiel durch die Konkurrenz mit dem belgischen Zeebrugge. Obwohl bereits vor Jahren extra für den Automobilumschlag ein gesonderter Tarifvertrag mit geringeren Löhnen abgeschlossen wurde, hat die BLG nicht ausgeschlossen, dass die Tarife hier weiter abgesenkt werden müssen. Aktuell plant das Unternehmen, 170 neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf dem Autoterminal einzustellen. Bei 100 dieser Arbeitsplätze handelt es sich um Teilzeitstellen, durch die es der BLG zufolge für Eltern mit Kindern einfacher sein soll, eine Beschäftigung im Hafen anzunehmen. Auch der Frauenanteil soll hierdurch erhöht werden. Da diese sechsstündigen Schichten aber keine Pausen vorsehen, sieht die Gewerkschaft hier einen Tarifbruch.

Positiv entwickelt sich auch das Kreuzfahrtterminal. Hier hat sich die Zahl der Ankünfte von 69 auf 84 und damit um 21,7 Prozent gesteigert. 2017 gingen 165.644 Passagiere an und von Bord. Das sind sogar 68,1 Prozent mehr als 2016. Dieses Wachstum kam zustande, weil große Schiffe von TUI Cruises und Costa-Kreuzfahrten nach Bremerhaven gekommen sind.

## Arbeit 4.0 im Hafen

Angesichts des harten Wettbewerbs im Hafenumschlag wird versucht, mithilfe der Digitalisierung Abläufe zu optimieren und Kosten zu senken. Diese Überlegungen wurden nun im Containerumschlag immer konkreter. Eurogate hat 2017 angekündigt, in Wilhelmshaven ein Pilotprojekt zur Einführung automatisierter Straddle Carrier durchzuführen. Auf einem Testgelände wird mit zwei Containerbrücken und vier autonomen Fahrzeugen ein Jahr lang geprüft, ob eine Automatisierung tatsächlich zu Einsparungen im Containerumschlag führt. Eurogate verspricht sich hierdurch eine höhere Produktivität und Flexibilität sowie weniger Unfälle. In erster Linie geht es aber darum, Personalkosten einzusparen. Obwohl es mittlerweile sechs automatisierte Terminals alleine in Europa gibt, werden die computergesteuerten Van Carrier bislang nur in Brisbane, Sydney und Los Angeles eingesetzt. Gelingt der Test in Wilhelmshaven, ist es absehbar, dass dieses Modell auch auf den Eurogate-Terminals in Bremerhaven und Hamburg eingeführt wird. Insgesamt sind im Eurogate-Konzern 1.500 Van-Carrier-Fahrer beschäftigt, in Bremerhaven etwa 660. Wie viele dieser

Arbeitsplätze durch eine Automatisierung auf der Strecke bleiben würden, ist derzeit unklar.

Im Automobil-Bereich würde die Umstellung auf das autonome Fahren die Arbeitsplätze auf dem Terminal ebenfalls unmittelbar bedrohen. Dies ist bei Weitem keine Utopie mehr: Da das selbstständige Bewegen von Fahrzeugen auf abgegrenzten und geschützten Bereichen einfacher umzusetzen ist als auf offener Straße, vermuten Experten, dass dies bereits in zehn bis 15 Jahren möglich sein könnte. Tagesgeschäft ist die Digitalisierung aber bereits bei den Planungsabläufen. Hier wird aktuell ein Forschungsprojekt zur Steuerung und Planung von Betriebsabläufen über Echtzeitstatusmeldungen und eine mobile Datenerfassung durchgeführt. Indem die intuitive Planung der logistischen Abläufe durch das digitale Durchspielen und Simulieren verschiedener Alternativen ersetzt wird, soll die Flächennutzung und Personalplanung optimiert werden.

Außerdem läuft ein Forschungsprojekt zur autonomen Hafenbahn, bei dem ermittelt werden soll, wie es gelingen kann, dass führerlose Rangierloks computergesteuert den

Weitertransport der Waggons übernehmen. Bislang werden die Züge auf dem Hafengelände mit Dieselloks rangiert. Hierbei müssen die Züge bei jedem Lokwechsel per Hand verbunden und die Weichen auch von Hand gesteuert werden.

Darüber hinaus testet die BLG auch den Einsatz von Drohnen, um Schäden an Parkhäusern festzustellen oder in hohen Lagerhallen Inventuren durchzuführen. Künftig sollen diese auch selbstständig Kartons scannen und registrieren.

Der gesamte Hafenbereich ist also von der fortschreitenden Digitalisierung betroffen und auch die Beschäftigung wird sich im Zuge dieser Entwicklung verändern, viele Arbeitsplätze

werden dabei wegfallen. Um hier rechtzeitig zu agieren und nicht nur reagieren zu müssen, ist es wichtig, diesen Prozess eng von Arbeitnehmerseite zu begleiten. Hierbei sollte nicht nur eruiert werden, welche Arbeitsplätze in Zukunft bedroht sind. Es muss auch darüber nachgedacht werden, in welchen Bereichen neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen und welche Qualifizierungen hierfür erforderlich sind. Gerade in Bremerhaven ist der gesamte Hafen nach wie vor ein wichtiges Rückgrat des Arbeitsmarktes. Ein ersatzloses Wegfallen dieser gut bezahlten Arbeitsplätze würde sich hier nur schwer kompensieren lassen.

## Strukturwandel in Dauerschleife

Die bereits erfolgten und angekündigten Betriebsverlagerungen und Stellenstreichungen im industriellen Sektor verdeutlichen, dass die Stadt weiterhin einen massiven Strukturwandel durchläuft. Diesen gilt es entsprechend politisch zu begleiten. Die geplante Entwicklung eines Industrie- und Gewerbegebiets für Unternehmen aus dem Bereich der Green Economy ist hier ein wichtiger Schritt, weil er einerseits an vorhandene Stärken wie die Lebensmittelindustrie anknüpft und andererseits auch junge, dynamische Betriebe angezogen werden sollen, die ihren Fokus auf nachhaltiges Wirtschaften legen. Die Idee, gerade hier ein Gründerzentrum anzusiedeln, das den Green-Economy-Gedanken aufgreift, kann als Initialzündung wirken.

Aber auch im Dienstleistungssektor muss die Seestadt weiter daran arbeiten, ihre Standortattraktivität zu erhöhen. Gerade im Bereich der Wissensarbeit gibt es noch Nachholbedarf. Der Forschungssektor hat sich zwar in den vergangenen Jahren besonders dynamisch entwickelt und wird durch die Ansiedlung der Thünen-Institute und des DLR-Instituts für den Schutz maritimer Infrastruktur im kommenden Jahr weiter an Beschäftigung zulegen. In anderen Dienstleistungsbereichen ist die Situation aber eine andere. So hat sich beispielsweise die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Architektur- und Ingenieurbüros seit 2009 fast halbiert und auch in den Bereichen der nicht technischen Beratung und Forschung ist die Zahl der Arbeitsplätze zurückgegangen, während sie hier in Deutschland beispielsweise in den vergangenen zehn Jahren deutlich angestiegen ist. Insgesamt

ist der Besitz an wissensintensiven Dienstleistungen in Bremerhaven noch zu niedrig (*siehe Artikel „Moderne städtische Arbeitsmärkte brauchen wissensintensive Dienstleistungen“ in diesem Bericht*). Da von diesem Bereich aber erhebliche Innovationschübe ausgehen, die auch auf andere Branchen ausstrahlen, gilt es, ihn besonders zu fördern. Um einer solchen Entwicklung den entsprechenden Nährboden zu bieten, muss Bremerhaven für hoch qualifizierte und junge Menschen attraktiver werden.

Die Hochschule spielt in diesem Zusammenhang nach wie vor eine zentrale Rolle. Vor diesem Hintergrund sind die Bestrebungen, das Studienangebot zu erweitern und mehr Studierende in die Seestadt zu holen, zu begrüßen. So sollen hier beispielsweise die neuen Masterstudiengänge Lebensmitteltechnologie und Cruise Tourism Management eingerichtet werden. Außerdem ist es aber auch vorgesehen, den Bachelorstudiengang „Gründung, Innovation, Führung“ zu etablieren. Hierbei handelt es sich um eine Kombination aus Studiengang und Gründerzentrum mit selbstgesteuertem Lernen. Studierende bilden hier Teams und gründen zu Beginn des Studiums ein Unternehmen, das für die nächsten drei Jahre ihr Lernumfeld bildet. Mit solchen innovativen Ansätzen gelingt es der Hochschule, ihre überregionale Ausstrahlung auszuweiten.



Über die Hochschule hinaus ist es aber weiterhin wichtig, die Lebensqualität in Bremerhaven zu verbessern, denn die Einpendlerquote ist auch im vergangenen Jahr weiter angestiegen und liegt nun bei 47,4 Prozent (im Vorjahr: 46,9 Prozent). Das erfordert zunächst weitere Investitionen in die Bildung und Kinderbetreuung, damit die Stadt attraktiver für Familien wird. Darüber hinaus sollte die Stadt weiter daran arbeiten, attraktiven Wohnraum für alle Einkommensgruppen zu schaffen und das Einzelhandels- und Kulturangebot weiterzuentwickeln und zu pflegen. Dabei wird es immer stärker auf kleinteilige Vorhaben ankommen, um Bremerhaven als Lebens- und Arbeitsort aufzuwerten. Maßnahmen wie das Projekt Springflut, mit dem über Zwischennutzungen durch Pop-up-Stores gezielt gegen den Ladenleerstand in der Innenstadt oder in Lehe vorgegangen werden soll, sind daher wichtige Schritte in die richtige Richtung.

---

Dr. Marion Salot

# Exkurs: Die Offshore-Windenergiebranche: Stand und Perspektiven

---

➔ 2017 ist der Ausbau der Offshore-Windenergieanlagen in Deutschland weiter vorangegangen: Es wurden Windräder errichtet, die über eine Leistung von 1.250 Megawatt verfügen. Das entspricht einem Zubau von 32 Prozent. Insgesamt haben die Windparks auf See in diesem Jahr 18,3 Terrawattstunden Strom produziert. Das sind 50 Prozent mehr als 2016. Inzwischen stehen 997 Windräder in der Nordsee und 172 in der Ostsee, die in der Lage sind, 5.387 Megawatt Strom zu produzieren. Bis 2025 soll diese Leistung verdoppelt werden. Sollte dies realisiert werden, wird dann durch Offshore-Windenergieanlagen ebenso viel Strom produziert wie durch Atomkraftwerke.

Aktuell muss sich die Branche aber mit schwierigen Rahmenbedingungen auseinandersetzen. Um zu vermeiden, dass die Kosten für die Energiewende die Stromkosten in die Höhe treiben, wurden mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2017 die Ausbauziele gedrosselt. Außerdem wird die Vergabe von Lizenzen für die Windparks inzwischen über Ausschreibungen geregelt. Der Projektentwickler mit dem günstigsten Angebot bekommt den Zuschlag. Vor Inkrafttreten des aktuellen EEG wurde den Betreibern eine gesetzlich garantierte Einspeisevergütung zugesichert. Diese lag im Durchschnitt bei 15 Cent pro Kilowattstunde für zwölf Jahre oder 18,4 Cent je Kilowattstunde über acht Jahre.

2017 wurden 1.500 Megawatt ausgeschrieben, die 2021 ans Netz gehen sollen. Das entspricht dem Volumen von drei bis vier Windparks. Die zweite Ausschreibung von 1.500 Megawatt erfolgt im April 2018. In den Niederlanden und in Dänemark haben solche Ausschreibungen bereits dazu geführt, dass sich die gesetzlich zugesicherten Einspeisevergütungen auf fünf bis sieben Cent pro Kilowattstunde reduzieren ließen. Im Rahmen der deutschen Ausschreibungen hat zum einen der

dänische Energiekonzern Dong drei Projekte für sich entscheiden können, für die er bis zu sechs Cent pro Kilowattstunde fordert. Für den Windpark He Dreiht, der über ein Ausbaувolumen von 900 Megawatt verfügt, will der Betreiber Energie Baden-Württemberg (EnBW) sogar ganz ohne Vergütung aus dem EEG auskommen und sich komplett aus dem Marktpreis für Strom finanzieren. Damit erhielten Betreiber den Zuschlag für die vier Nordsee-Windparks, die im Durchschnitt mit einer Einspeisevergütung von 0,44 Cent pro Kilowattstunde für 20 Jahre kalkuliert haben. Dieses Ergebnis konnte also die Einsparungen, die in den Niederlanden und Dänemark erzielt wurden, sogar noch toppen.

Die EnBW geht bei ihrer Kalkulation davon aus, dass die Strompreise bis zur Inbetriebnahme des Windparks deutlich gestiegen sind. Eine solche Steigerung setzt aber voraus, dass bis dahin ein Großteil der Kohlekraftwerke vom Markt gegangen und die Zertifikate für Treibhausgasemissionen deutlich teurer geworden sind. Auch durch das Abschalten der Atomkraftwerke bis 2022 wird mit einem steigenden Strompreis gerechnet. Im Falle des Windparks He Dreiht lassen sich aber auch deshalb die Kosten deutlich reduzieren, weil er mehr als doppelt so groß ist wie bisherige Windparks, die in Betrieb genommen wurden. Weil andere von EnBW betriebene Windparks in der Nähe liegen, sinken die Kosten für die Wartung und auch die Technik wird sich weiterentwickeln. Es wird davon ausgegangen, dass sich der Betrieb eines solchen Windparks nur dann lohnt, wenn die Leistung der Turbinen bis dahin verdoppelt und auch Fundamente, Rotorblätter und die Logistik erheblich günstiger werden.

Experten gehen allerdings davon aus, dass diese Windparks nur dann gebaut werden, wenn diese

Kostensenkungen auch tatsächlich realisierbar sind. Dass sich die Konzerne trotz der Unsicherheiten auf diese riskante Kalkulation eingelassen haben, hängt damit zusammen, dass sie sich auf diesem Weg den Marktzugang sichern und andere Konkurrenten vom Markt drängen wollen. Sie werden versuchen, den Bau der Windparks möglichst weit hinauszuzögern, um möglichst viele Kosteneinsparungen mitnehmen zu können. Mittelständische Betreiber sind unter den gegebenen Voraussetzungen allerdings nicht in der Lage, derart spekulativ vorzugehen.

Diese Entwicklungen werden sich also auch direkt auf die Produzenten von Offshore-Windenergieanlagen auswirken, denn der Kostendruck wird sehr wahrscheinlich direkt an sie weitergegeben. Ebenso wie bei den Betreibern werden auch im produzierenden Bereich Marktführer und Großkonzerne Vorteile haben, weil sie bei ihrer Kalkulation mehr Spielräume und Kostensenkungsoptionen haben als mittelständische Betriebe. Ihre Chancen sind damit besser, sich dauerhaft auf dem Markt zu etablieren. Der Druck, Produktionsarbeiten an günstige Standorte zu verlegen, wird sich damit auch in Zukunft fortsetzen.

---

„Die Deckelung der Ausbauziele führt dazu, noch mehr Anbieter vom Markt zu verdrängen.“

## Die Offshore-Windenergiebranche in Bremerhaven

Diese Rahmenbedingungen werden auch für die Bremerhavener Unternehmen die Perspektiven verschlechtern. Dies hat die Branche bereits deutlich zu spüren bekommen: 2017 war für die Offshore-Windenergiebranche in Bremerhaven ein ausgesprochen schwieriges Jahr. Während zu Hochzeiten der Branche alleine bei Weserwind 1.000 Beschäftigte, bei Powerblades 500 und bei Adwen 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig waren, hat sich die Zahl dieser Stellen mittlerweile deutlich reduziert.

Nachdem der Fundament-Hersteller Weserwind bereits 2016 schließen musste, hat Senvion im März 2017 bekannt gegeben, dass das Unternehmen plant, sich vollständig zu restrukturieren und gleichzeitig insgesamt 730 Arbeitsplätze abzubauen. Im Zuge dieser Neuaufstellung werden drei von vier Werken in Deutschland geschlossen. Dies betrifft die Standorte in Husum und in Trampe (Brandenburg). Zwar soll die in Trampe erfolgte Produktion der Drei-Megawatt-Anlage nach Bremerhaven verlagert werden, was dem Standort an der Seestadt zumindest mittelfristig eine Perspektive gibt. Allerdings beinhaltet die Neuausrichtung des Konzerns auch die Schließung von Powerblades, die im Januar 2018 erfolgte. Der Rotorblattfertiger gehört ebenfalls zu Senvion. Hierdurch verlieren 300 Beschäftigte ihren Arbeitsplatz. Statt in Bremerhaven sollen die Rotorblätter in Zukunft in Portugal gefertigt werden, weil die Produktions- und Lohnkosten deutlich niedriger sind. Die Verlagerungen und Konsolidierungen sollen dazu beitragen, das Unternehmen profitabler werden zu lassen. Dies ist zum einen eine Reaktion auf den sich zuspitzenden Wettbewerb in der Branche. Zum anderen hat das Unternehmen aber in den vorangegangenen Jahren hohe Verluste im operativen Geschäft verzeichnet, die es nun kompensieren muss. Ein Grund für die Verluste waren Mängel in ausgelieferten Anlagen. So mussten 32 Rotoren im Park Nordsee Ost ausgetauscht und verschrottet werden, weil sie Risse

hatten. Während die Schließung von Powerblades nicht abgewendet werden konnte, gibt es für den Bremerhavener Standort zur Turbinenproduktion inzwischen eine Bestandsgarantie bis Ende 2019.

Ebenso wie Senvion hat auch Adwen in Bremerhaven Turbinen hergestellt. Die Produktionslinie ist aber eingestellt worden, nachdem die Übernahme der Adwen-Mutter Gamesa durch Siemens offiziell genehmigt wurde. Im Juni 2017 wurde die letzte Turbine, die für den Ostsee-Windpark Wikinger hergestellt wurde, ausgeliefert. Das Werk soll sich zukünftig auf Betrieb und Wartung von vorhandenen Offshore-Turbinen konzentrieren. Wie viele der 600 Arbeitsplätze der Neuausrichtung zum Opfer fallen werden, ist derzeit noch unklar. Zudem wurde der Adwen-Belegschaft bereits im Sommer angeboten, sich in Cuxhaven bei Siemens zu bewerben.

In diesem Werk produziert der Konzern, der im Bereich der Offshore-Windenergiebranche einen Marktanteil von 80 Prozent hat, seine getriebelosen Sieben-Megawatt-Anlagen. 200 Millionen Euro wurden hier investiert. In drei Strängen werden Naben, Generatoren und Endsegmente gebaut. Außerdem findet hier die „Hochzeit“ statt, also der Zusammenbau dieser drei Bauteile. Da hier diese Schritte an einem Standort zusammengeführt werden, ersetzt das Werk quasi vier Fabriken. 2017 ist die Produktion in Cuxhaven bereits angelaufen. Etwa 300 Beschäftigte sollen derzeit im Ein- oder Zweischichtsystem arbeiten. Ab Frühjahr wird die Produktion im Dreischichtbetrieb laufen, bis Ende 2018 wird damit gerechnet, dass hier 500 bis 600 Beschäftigte tätig sein werden. Nach Angaben von Siemens sind die Auftragsbücher gegenwärtig gut gefüllt. Die Windsparte hat Aufträge für 750 Windräder und damit Arbeit für die nächsten drei Jahre. Dennoch wird auch der Marktführer den Fadenriss, der durch die Deckelung der Ausbauziele im Bereich der Offshore-Windenergieerzeugung erwartet wird, zu spüren bekommen: Wenn 2021

und 2022 nur noch je ein Windpark in Deutschland gebaut wird, kann auch das Werk in Cuxhaven nicht mehr ausgelastet werden.

Die im Zuge des EEG 2017 erfolgte Umstellung auf das Ausschreibungsprinzip und die Deckelung der Ausbauziele haben dazu geführt, dass sich der Markt halbiert hat und die Preise für Windenergie um etwa 40 Prozent gesunken sind. Im Zuge dieser Entwicklung ist ein Großteil der Bremerhavener Betriebe auf der Strecke geblieben. Tatsächlich ist die Energiewende nur dann realisierbar, wenn der Ausbau der Offshore-Windenergieerzeugung zügig fortgesetzt wird. Die Deckelung der Ausbauziele führt aber dazu, noch mehr Anbieter vom Markt zu verdrängen. Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung Bremens, sich gemeinsam mit Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im Rahmen einer Bundesratsinitiative dafür einzusetzen, die Ausbauziele für die Offshore-Windenergieanlagen deutlich anzuheben, zu begrüßen.

---

Tobias Peters

# Arbeitnehmereinkommen im Land Bremen entwickeln sich positiv

## In aller Kürze:

Die Verdienste von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Bremen steigen weiter – und zwar auch „real“, also unter Berücksichtigung der Inflation. Das ist aus Sicht der Arbeitnehmerkammer eine erfreuliche Entwicklung, da die Beschäftigten am anhaltenden Aufschwung und der guten Arbeitsmarktlage beteiligt werden, indem ihre Kaufkraft tatsächlich zunimmt. Im Vergleich mit anderen Ländern schneidet Bremen besser ab, besonders Fachkräfte in den industriellen Kernen verdienen hierzulande gut. Verglichen nur mit Westdeutschland oder anderen Städten relativiert sich das Bild. Die positive Entwicklung vollzieht sich zudem sehr unterschiedlich in den einzelnen Branchen, zum Teil mussten in den vergangenen Jahren auch Reallohnverluste hingenommen werden. Die in Bremen besonders hohen Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen sind auch auf die geringen Löhne im Dienstleistungsbereich zurückzuführen.

➔ Auch 2017 war für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen hinsichtlich der Entwicklung ihrer Lohneinkommen ein gutes Jahr: Im Durchschnitt verdienten sie zuletzt rund 3.900 Euro monatlich.<sup>1</sup> Das sind etwa 100 Euro mehr als im Bundesdurchschnitt und 280 Euro mehr als in Niedersachsen. Da die Löhne zudem seit einigen Jahren schneller steigen als die Inflationsrate, erfahren die bremischen Beschäftigten einen tatsächlichen Kaufkraftgewinn. Das reale Lohnplus, bei dem die Teuerungsrate

mitberücksichtigt wird, betrug in den vergangenen vier Jahren rund drei Prozent.<sup>2</sup> Die Entwicklung, die insbesondere seit 2015 an Kraft gewonnen hat, verlief damit ähnlich dynamisch wie in den anderen Bundesländern. In den 2000er-Jahren war die Lohnentwicklung noch schwach und nach Abzug der Preissteigerungen kein Plus bei den Arbeitnehmereinkommen zu verzeichnen, seitdem aber steigen die realen Löhne dank einer stabilen Konjunktur mit guten Tarifabschlüssen und gleichzeitig niedriger Inflation wieder an. Auch der Mindestlohn trug zu höheren Löhnen bei.

Besonders gut verdienen im Land Bremen Fachkräfte, die den Kern der Belegschaft in vielen Betrieben vor allem aus dem produzierenden Gewerbe bilden und nur in Baden-Württemberg mehr erhalten. Dies liegt vor allem an den hohen Löhnen, die in den industriellen Großbetrieben gezahlt werden – insbesondere an Männer. Ein Facharbeiter („Leistungsgruppe 3“) im produzierenden Gewerbe verdient in Bremen mit 3.860 Euro fast 200 Euro im Monat mehr als in Hamburg. Im Fahrzeugbau sind es durchschnittlich annähernd 5.000 Euro an monatlichem Brutto. Der Arbeitslohn von vollzeitbeschäftigten Facharbeiterinnen im produzierenden Gewerbe hingegen ist in Bremen mit 3.261 Euro fast 80 Euro geringer als in Hamburg und rund 15 Prozent niedriger als der Lohn ihrer männlichen Kollegen derselben Leistungsgruppe.

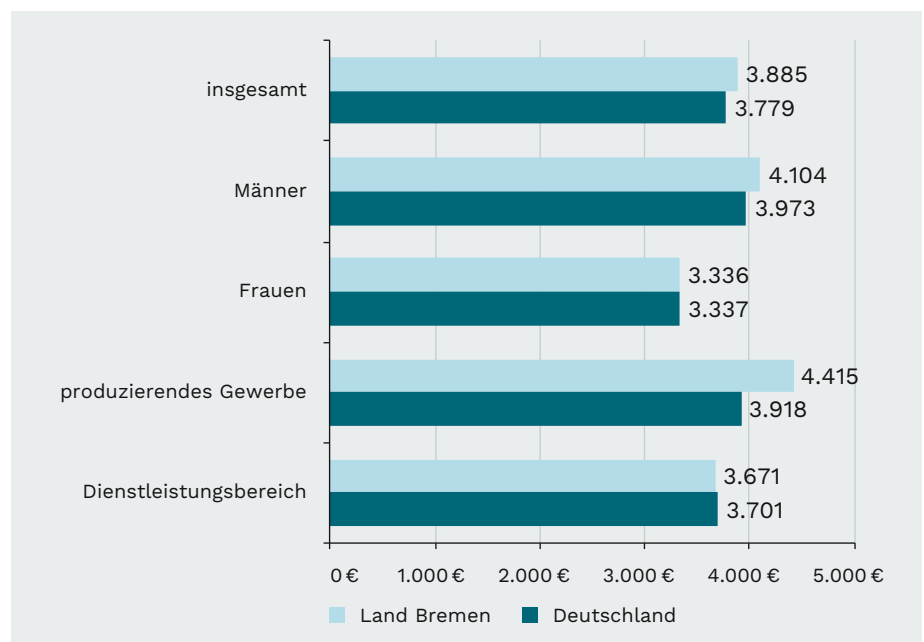
<sup>1</sup> Soweit nicht anders vermerkt beziehen sich alle Angaben auf die durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen im dritten Quartal 2017.

<sup>2</sup> Verglichen sind die Verdienste für die jeweils dritten Quartale 2013 und 2017, wie sie das Statistische Landesamt Bremen herausgibt. Dem errechneten nominalen Lohnzuwachs von 7,0 Prozent wurde die Veränderung des Verbraucherpreisindex von 4,1 Prozent gegenübergestellt (Reallohnindex = Nominallohnindex\*100/VPI).





**Abbildung 1:**  
**Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter**  
**Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**  
 im 3. Quartal 2017 (ohne Sonderzahlungen)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2018

„Der Anteil von Männern ist in gut bezahlten Industrieberufen höher, zudem besetzen sie auch in Dienstleistungsbranchen oft Führungspositionen. Das allein kann die Lohnlücke aber nicht erklären: Auch innerhalb derselben Branche und derselben Leistungsgruppe fällt der Lohn von Frauen bei gleicher Arbeitszeit deutlich niedriger aus.“

Es ist auffällig, dass in der hiesigen Industrie insgesamt ein gegenüber dem Bundesdurchschnitt um 13 Prozent höherer Lohn gezahlt wird, Dienstleistungen in Bremen aber noch unterhalb des deutschlandweiten Durchschnitts entlohnt werden. Vier von fünf Beschäftigten in Bremen arbeiten in Dienstleistungsberufen. Dass die Verdienste in den gewerblichen, von Männern dominierten und meist tarifvertraglich abgesicherten Berufen deutlich besser ausfallen als in der wachsenden Dienstleistungsbranche – und hier insbesondere den „nicht marktbestimmten“ Dienstleistungen wie dem Gesundheits- und Sozialwesen – trägt wesentlich zur Lohnlücke zwischen den Geschlechtern bei, die in Bremen nach wie vor besonders groß ist. Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmerinnen erhielten hierzulande im Durchschnitt 3.336 Euro, Arbeitnehmer 4.104 Euro. Auch in Branchen mit hohem Frauenanteil liegen die Verdienste von Männern gravierend über denen ihrer Kolleginnen; nicht zuletzt, da Führungspositionen auch dort häufig männlich besetzt sind.

Ein Blick auf die einzelnen Wirtschaftszweige zeigt, dass mit Finanz- und IT-Dienstleistungen (5.191 beziehungsweise 4.827 Euro) zwar Dienstleistungsbranchen an der Spitze des Verdienstableaus stehen, insgesamt aber im produzierenden Gewerbe höhere Löhne gezahlt werden. Hier liegen die Automobilbranche (4.814 Euro), der Maschinenbau (4.655 Euro) und die Herstellung von Metallenerzeugnissen (4.452 Euro) vorne. Am unteren Ende der Gehaltsskala sind wiederum Dienstleistungsberufe zu finden. Im Einzelhandel verdienen Vollzeitbeschäftigte 2.723 Euro, Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter bekommen 2.708 Euro, bei Post- und Kurierdiensten werden 2.618 Euro und im Gastgewerbe durchschnittlich 2.139 Euro brutto im Monat verdient.

Wird das in Ostdeutschland nach wie vor deutlich geringere Lohnniveau berücksichtigt und ein Vergleich nur zu den westdeutschen Bundesländern

gezogen, liegen die Verdienste in Bremen insgesamt geringfügig unterhalb des Durchschnitts. Auch im Verhältnis zu anderen Städten relativieren sich die auf den ersten Blick guten Einkommenszahlen für Bremen. So liegt das Median-Einkommen – bei dem die eine Hälfte der Beschäftigten mehr, die andere weniger verdient – in Dortmund oder Essen zwar leicht unter dem hiesigen und in Berlin werden im Mittel 11, in Dresden 14 und in Leipzig gar 20 Prozent weniger verdient als in Bremen. Auf der anderen Seite aber liegt der mittlere Arbeitnehmerlohn in Stuttgart, Frankfurt, München oder Düsseldorf um bis zu einem Viertel über dem in der Stadt Bremen. Auch in Nürnberg oder Duisburg wird im Mittel etwas mehr bezahlt, in Hamburg und Köln rund fünf Prozent.<sup>3</sup> Um eine Aussage über die mit den Verdiensten jeweils verbundene Kaufkraft tätigen zu können, müssten sie zu den örtlichen Lebenshaltungskosten (vor allem Mieten) in Relation gesetzt werden, die in Bremen niedriger sind als in süddeutschen Städten.

Im Allgemeinen werden in Städten höhere Einkommen erreicht als in ländlichen Räumen, was auf unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen und Qualifikationsniveaus zurückzuführen ist. Gut bezahlte städtische Arbeitsplätze sind attraktiv für Menschen aus dem Umland, zudem wandern vor allem Besserverdienende ins Umland ab. Daher haben Einpendler, die im „Speckgürtel“ wohnen und innerstädtisch arbeiten, meist gute Löhne. Das ist in Bremen nicht anders: Ein in der Stadt Bremen wohnender Vollzeitbeschäftigter verdient im Mittel acht Prozent weniger als ein hier arbeitender Vollzeitbeschäftigter. Für Bremerhaven liegt das mittlere Einkommen am Wohnort gar um elf Prozent niedriger als am Arbeitsort.

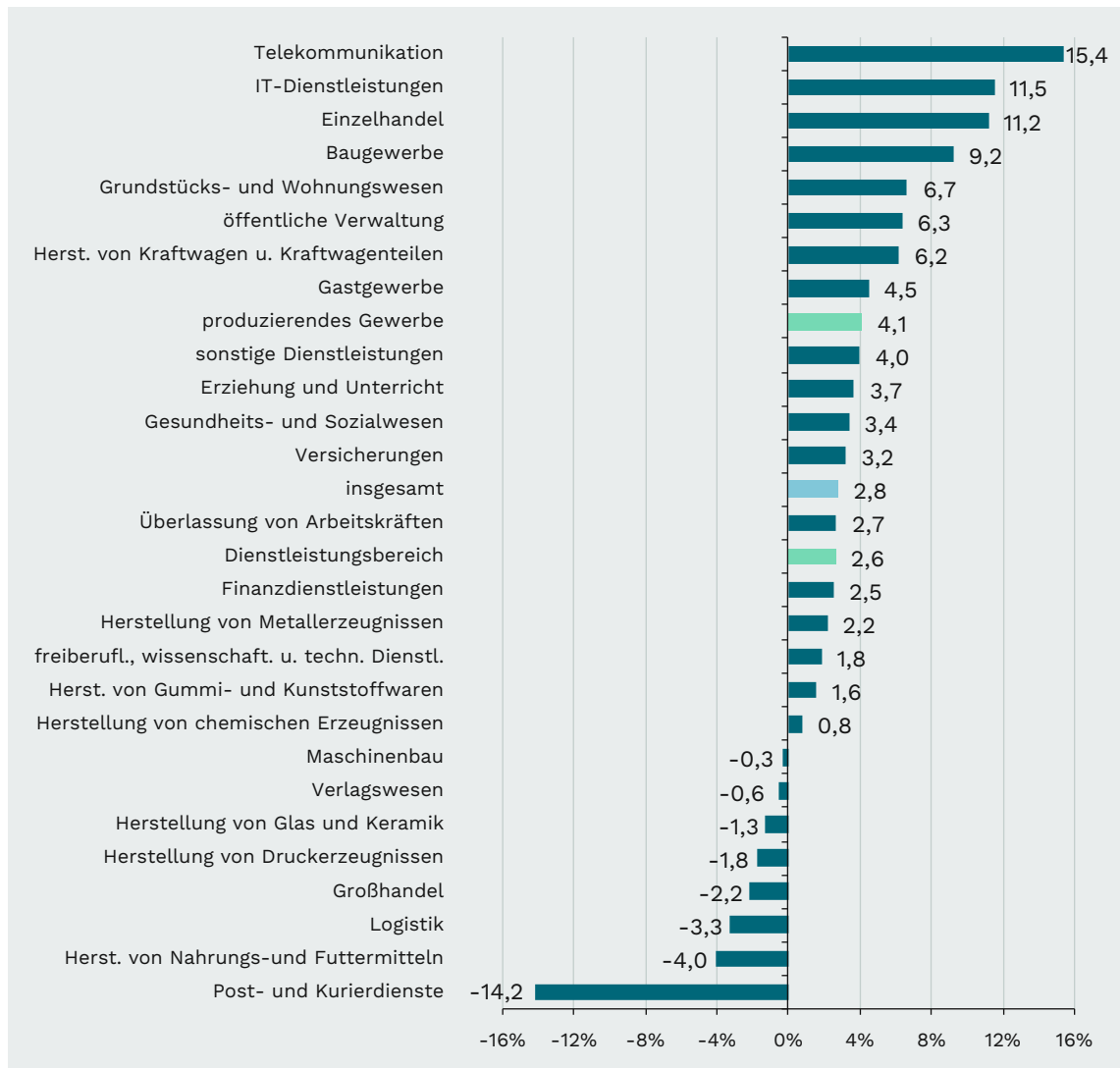
3 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2017b). Ein ähnliches Bild ergibt sich für Bremerhaven und seine Vergleichsstädte.

### Von der guten Entwicklung profitieren nicht alle Beschäftigten

Die Lohnentwicklung vollzieht sich sehr unterschiedlich: Dass die Löhne von Frauen stärker gestiegen sind als von Männern und – auf Basis der Stundenlöhne – bei Teilzeitbeschäftigten stärker als bei Vollzeitbeschäftigten, verringert die Spaltung am Arbeitsmarkt zwar leicht. Gleichzeitig stiegen jedoch die Arbeitseinkommen von Beschäftigten in der Industrie kräftiger als bei denen in Dienstleistungsberufen und bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in leitender Funktion stärker als bei un- und angelernten Arbeitnehmerinnen und

Arbeitnehmern, was die Polarisierung verstärkt. Auch innerhalb der einzelnen Branchen gehen die Zugewinne im betrachteten mittelfristigen Zeitraum weit auseinander. Post- und Kurierdienste wurden beispielsweise 2017 gegenüber 2013 (jeweils drittes Quartal) im Durchschnitt nominal um über ein Zehntel schlechter entlohnt. Unter Einbeziehung der Inflation ergibt sich gar ein realer Einkommensverlust von über 14 Prozent. Auch wenn die Quartalsdaten wegen der geringen Fallzahlen in Bremen und der daraus resultierenden Schwankungen mit einer gewissen Vorsicht zu genießen sind, vermögen sie doch allemal eine eindeutige Tendenz offenzulegen.

**Abbildung 2:**  
**Reallohnentwicklung vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen nach Branchen vom 3. Quartal 2013 bis zum 3. Quartal 2017 (ohne Sonderzahlungen)**



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen (2018)

## „Die soziale Spaltung am Arbeitsmarkt bleibt hoch – auch, weil der Mindestlohn unzureichend durchgesetzt wird.“

Hoch bleibt am Arbeitsmarkt die soziale Spaltung. Aus der Verdienststatistik lässt sich ablesen, dass bremische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in leitender Funktion 6.855 Euro verdienen, ungelernete dagegen lediglich 2.079 Euro pro Monat. Dies ist selbst ohne Berücksichtigung der Sonderzahlungen das 3,3-Fache. Zwar wirkt – wie zahlreiche Studien belegen<sup>4</sup> – der Mindestlohn, indem zum einen geringfügige in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt, zum anderen die Löhne am unteren Rand nach oben gezogen wurden, gerade für ungelernete Arbeitskräfte und in Branchen mit vielen Niedrigverdienern und Minijobs. Dennoch bezieht nach wie vor jede/ jeder fünfte Beschäftigte in Bremen einen Niedriglohn. Betroffen sind vor allem Beschäftigte ohne Berufsabschluss und solche, die Helfertätigkeiten ausüben, zudem deutlich überproportional häufig Frauen, junge Menschen unter 25 Jahren und Ausländer.<sup>5</sup> All diesen Beschäftigten würde eine wünschenswerte Anhebung des Mindestlohns, die vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen und der guten wirtschaftlichen Lage sicherlich möglich wäre, helfen. Unter den Branchen ist das Gastgewerbe auffällig, wo rund drei Viertel der Beschäftigten für einen Niedriglohn arbeiten. Auch in der Leiharbeit, bei Sicherheitsdiensten und vielen sozialen oder wirtschaftlichen Dienstleistungen arbeitet die Mehrzahl im „unteren Entgeltbereich“, der laut OECD-Definition bei weniger als zwei Dritteln des Medianentgeltes

liegt. Für Westdeutschland bedeutet das für eine Vollzeitbeschäftigte beziehungsweise einen Vollzeitbeschäftigten rund 2.200 Euro brutto im Monat. Zum Vergleich: Mit dem aktuell seit Januar 2017 geltenden Mindestlohn von 8,84 Euro je Stunde erhält eine Vollzeitbeschäftigte/ein Vollzeitbeschäftigter mit einer 40-Stunden-Woche gut 1.500 Euro brutto im Monat. Deutlich seltener betroffen von Niedriglöhnen sind Beschäftigte in tarifgebundenen Unternehmen. Um die Tarifbindung zu erhöhen, könnte das Instrument der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen stärker genutzt werden. Dies würde auch einen fairen Wettbewerb unter den Unternehmen einer Branche gewährleisten, der nicht auf dem Rücken der Beschäftigten und zulasten ihrer Löhne ausgetragen werden kann. Dass vielen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern selbst der Mindestlohn vorenthalten wird, zeigen aktuelle Studien, die deutschlandweit von bis zu 2,7 Millionen Beschäftigten ausgehen – zusätzlich zu den legalen Ausnahmen. In Betrieben mit Betriebsrat und Tarifvertrag sind Verstöße deutlich seltener anzutreffen als in solchen ohne Arbeitnehmervertretungen und Tarifvertrag. Besonders häufig kommen Verstöße gegen das Mindestlohngesetz in Branchen mit vielen Kleinbetrieben und Minijobs vor: Im Hotel- und Gaststättengewerbe beträgt die Quote 38 Prozent, im Einzelhandel 20 Prozent.<sup>6</sup> Als wirksames Mittel gegen die Umgehung der gesetzlichen Vorschriften zum Mindestlohn helfen nur umfangreichere Kontrollen.

In Bremen sind über 8.600 Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, die zusätzlich Leistungen nach dem SGB II in Anspruch nehmen müssen, da ihr Lohn nicht zum Leben reicht, darunter fast 2.800 in Vollzeit. Insgesamt sind es rund 18.400 sogenannte „Aufstocker“, viele davon auch geringfügig in Minijobs beschäftigt.<sup>7</sup> Seit einigen Jahren geht deutschlandweit die Zahl der abhängig Erwerbstätigen zurück, die ihr zu geringes Erwerbseinkommen mit Arbeitslosengeld-II-Zahlungen aufstocken müssen. Ursächlich sind unter anderem die gerade auch bei den unteren Einkommensgruppen wieder steigenden Reallöhne, die Einführung

4 Zum Beispiel Bruttel/Baumann/Himmelreicher (2017).

5 Zu den soziodemografischen Merkmalen der Beschäftigten im Niedriglohnbereich siehe Muscheid (2017), S. 21 ff.

6 Vgl. Pusch (2018), auch Burauel et al. (2017).

7 Die Bundesagentur für Arbeit bezeichnet als „Aufstocker“ auch jene Personen, die aufgrund von Hilfsbedürftigkeit neben dem Arbeitslosengeld aufstockend Arbeitslosengeld II beziehen und seit Januar 2017 im Rechtskreis SGB III erfasst werden.

des gesetzlichen Mindestlohns und die allgemein gute Arbeitsmarktlage. In Bremen konnten diese Faktoren dennoch einen großen Teil der Aufstocker nicht aus der Bedürftigkeit herausholen. Die Zahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher stagniert hier auf hohem Niveau.

Obwohl die Lohnquote aufgrund des hohen Beschäftigungsstands in den vergangenen Jahren wieder etwas gestiegen ist, verlieren Lohneinkommen, auf die weite Bevölkerungsteile angewiesen sind, gesamtwirtschaftlich gegenüber Unternehmens- und Vermögenseinkommen, die eher denjenigen am oberen Rand zufließen, generell an Bedeutung.<sup>8</sup> Ohne politisches Entgegenwirken muss so auch in Zukunft eine weiter zunehmende Spreizung der Einkommensverteilung befürchtet werden.

## Literatur

---

- Bartels, Charlotte (2018):** Spitzenverdiener hatten nach dem Zweiten Weltkrieg keine Stunde null, Interview im DIW Wochenbericht 3/2018.
- Bruttel, Oliver / Baumann, Arne / Himmelreicher, Ralf (2017):** Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Struktur, Verbreitung und Auswirkungen auf die Beschäftigung, WSI Mitteilungen 7/2017.
- Bundesagentur für Arbeit (2017a):** Grundsicherung für Arbeitsuchende in Bremen auf einen Blick.
- Bundesagentur für Arbeit (2017b):** Entgeltstatistik: Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte.
- Burauel, Patrick / Caliendo, Marco / Fedorets, Alexandra / Grabka, Markus M. / Schröder, Carsten / Schupp, Jürgen / Wittbrodt, Linda (2017):** Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, DIW Wochenbericht Nr. 49/2017.
- Muscheid, Jörg (2017):** Arbeitnehmerinnen und -männer im Land Bremen: Entwicklung und soziodemografische Merkmale, Studie, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), April 2017.
- Pusch, Toralf (2018):** Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen“, WSI Policy Brief Nr. 19.
- Statistisches Bundesamt (2018):** Verdienste und Arbeitskosten – Arbeitnehmerverdienste im 3. Vierteljahr 2017, Fachserie 16, Reihe 2.1, erschienen am 12.01.2018.
- Statistisches Landesamt Bremen (2018):** Die Arbeitnehmerverdienste im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich – 3. Quartal 2017 und Jahr 2016, erschienen im Januar 2018.

---

<sup>8</sup> Siehe beispielsweise Bartels (2018), S. 59.



Regine Geraedts

# Viel zu tun in den beruflichen Schulen

## In aller Kürze:

- ▶ Berufliche Schulen leisten einen wichtigen Beitrag für die berufliche Bildung und die gesellschaftliche Integration junger Menschen. Es liegt im Zuständigkeitsbereich des Landes, sie so auszugestalten, dass sie leistungsstark sind und für mehr gesellschaftliche Chancengleichheit und Teilhabe sorgen können.
- ▶ Die Voraussetzungen im Land Bremen sind dafür ungünstig. Es wird im Verhältnis zu wenig in die beruflichen Schulen investiert – und das seit Jahren. Deshalb hat das Land eine aufholende Entwicklung vor sich.
- ▶ Das ist eine kritische Situation, gerade angesichts der großen Zukunftsaufgaben, vor denen das Berufsbildungssystem steht: Hohe Integrationskraft beweisen, eine echte Alternative zu Universitäten und Hochschulen bieten und den digitalen Wandel bewältigen.
- ▶ Der Beitrag beschreibt die Situation in den vier Zweigen des beruflichen Schulsystems: der Berufsschule im Rahmen der dualen Ausbildung, dem Schulberufssystem für die nur auf schulischem Weg erreichbaren Berufsabschlüsse, dem Übergangssystem und der beruflichen Sekundarstufe II mit allgemeinbildenden Bildungsgängen. Es werden zugleich Handlungsbedarfe skizziert.

➔ Berufliche Schulen leisten einen wichtigen Beitrag für die berufliche Bildung und die gesellschaftliche Integration junger Menschen. Zuständigkeit und Verantwortung liegen bei den Bundesländern, in denen die wirtschaftlichen, demografischen und sozialen Ausgangsbedingungen aber sehr verschieden sind. Die Stadtstaaten unterscheiden sich dabei deutlich von den Flächenländern. Die demografische Entwicklung ist hier stärker durch Migration geprägt, die Zahl der jungen Menschen im ausbildungsrelevanten Alter ist nicht rückläufig, die Bildungschancen sind ungleich verteilt und mehr an die soziale Herkunft gebunden und schließlich sind die Ungelernten- und auch die Arbeitslosenquoten überdurchschnittlich. Es liegt auf der Hand, dass

dies mehr und andere Investitionen in Bildung erfordert. Aber auch in ihrer Finanzkraft unterscheiden sich die Bundesländer. In diesem Rahmen bestimmen schließlich die jeweiligen Landesregierungen mit ihren politischen Schwerpunktsetzungen, wie leistungsstark und wie chancengerecht das berufliche Schulsystem vor Ort ausgestaltet ist.

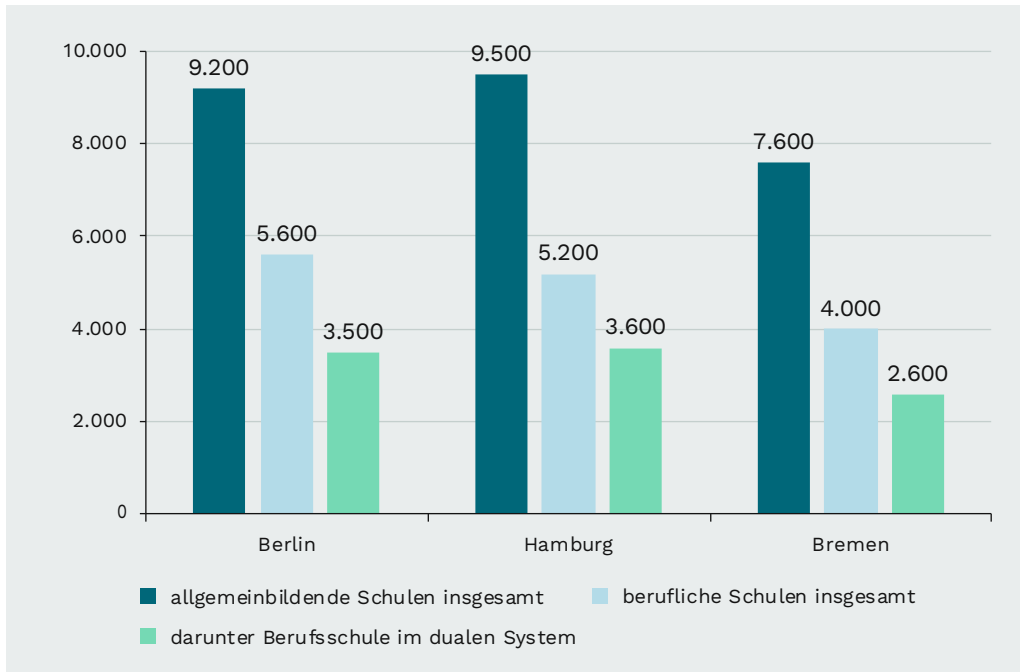
Gut 26.200 Schülerinnen und Schüler besuchen im aktuellen Schuljahr 2017/2018 eine der öffentlichen beruflichen Schulen im Land Bremen.<sup>1</sup> Vier große Bereiche sind dort angesiedelt: die Berufsschule im Rahmen der dualen Ausbildung, das Schulberufssystem für die nur auf schulischem Weg erreichbaren Berufsabschlüsse, das Übergangssystem und auch allgemeinbildende Bildungsgänge.

Bremen investiert gemessen am Bruttoinlandsprodukt relativ wenig in sein Bildungssystem. Auch beim Vergleich der Ausgaben pro Schülerin/Schüler liegt Bremen im Bundesländerranking im hinteren Drittel, während die beiden anderen Stadtstaaten an der Spitze stehen. Das gilt für die allgemeinbildenden ebenso wie für die beruflichen Schulen. Das ist eine schwierige Ausgangssituation angesichts der Problemlagen und Herausforderungen, auf die auch die beruflichen Schulen Antworten finden müssen.

<sup>1</sup> Vgl. Senatorin für Kinder und Bildung (2018): Sonderauswertung für die Arbeitnehmerkammer Bremen.

**Abbildung 1:****Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin/Schüler**

Im Stadtstaatenvergleich investiert Bremen am wenigsten



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht, Aktualisierungsstand 1/2018

**Lernort Schule – die Berufsschule im dualen Ausbildungssystem**

Das Ausbildungssystem in Deutschland wird als dual bezeichnet, weil es theoretisches und praktisches Lernen an zwei Lernorten miteinander verknüpft: im Betrieb und in der Berufsschule. Für alle Berufe gibt es jeweils bundesweite Ausbildungsordnungen, damit in jeder Berufsschulklasse und in jedem Betrieb in Deutschland einheitliche Standards gesichert sind. Deshalb fällt den Berufsschulen auch die Aufgabe zu, das Gefälle zwischen Unternehmen ausgleichen zu helfen, beispielsweise bei der technischen Ausstattung oder bei der Arbeitsorganisation. Denn der erreichte Berufsabschluss muss bundesweit vergleichbare Wissensbestände und berufliche Kompetenzen verbürgen. Etwa 330 Ausbildungsberufe bietet das duale System aktuell an, viele davon auch in Bremen. Mit 17.000 Schülerinnen und Schülern ist die Berufsschule der mit Abstand größte Zweig der beruflichen Schulen im Land Bremen.<sup>2</sup>

Als Lernortpartner der Betriebe muss die Berufsschule dafür sorgen, dass die fachtheoretischen Ausbildungsinhalte vermittelt und die Allgemeinbildung vertieft werden. Für die Auszubildenden besteht Schulpflicht und die Betriebe müssen sie für den Unterricht freistellen. Dabei ist die im Berufsbildungsgesetz geforderte Lernortpartnerschaft nicht als Nebeneinander, sondern als ein kooperatives Miteinander gemeint. Die Schulen sollen deshalb betriebliche Bedarfe und Fragestellungen aufgreifen, bearbeiten und auch Innovationsimpulse in die Betriebe zurückgeben. Lernortkooperation ist anspruchsvoll und an eine gute personelle Ausstattung der Berufsschulen gebunden.

An den Berufsschulen im Land Bremen kommt aber nur eine Lehrkraft auf 33,5 Schülerinnen und Schüler. Das dürfte kaum ausreichen, um die vielfältigen Alltagsaufgaben zu bewältigen und zusätzlich auf besondere und neue Herausforderungen zu reagieren. Insbesondere die abnehmende Integrationsfähigkeit der beruflichen Bildung, die Digitalisierung und der allgemeine Trend zur Akademisierung gelten als entscheidende Fragen.

<sup>2</sup> Vgl. Senatorin für Kinder und Bildung (2018): Sonderauswertung für die Arbeitnehmerkammer Bremen.



Der Umgang mit heterogenen Gruppen, die Bildungsvoraussetzungen vom Abitur bis zum nicht geschafften Schulabschluss und sehr unterschiedliche soziale Hintergründe mitbringen, ist für das duale Ausbildungssystem seit Jahren eine große Herausforderung, an der es häufig scheitert. In Bremen werden Jugendliche mit Hauptschulabschluss und Migrationshintergrund zu wenig integriert. Aktuell kommt die Aufgabe hinzu, auch junge Geflüchtete dabei zu unterstützen, einen Berufsabschluss zu erreichen. Die Integrationskraft des dualen Systems stärken heißt für den Lernort Schule: Binnendifferenzierung im Unterricht und individuelle Förderung, vertiefende Lernphasen und Stützunterricht, mehr nachholende Allgemeinbildung und Spracherwerb müssen zum Standard werden. Auch Sozialarbeit gehört an jede Berufsschule.

Wenn die berufliche Bildung zugleich eine gleichwertige Alternative zu einem Studium darstellen soll, dann müssen sich gerade die Berufsschulen als attraktive Lernorte positionieren. Moderne Gebäude und soziale Infrastrukturen wie Mensen,

Wohnheime oder der günstige Zugang zum ÖPNV sind dann ebenso ein Muss wie flankierende Beratungs- oder sogar Kinderbetreuungsangebote, wie sie bei Universitäten und Hochschulen seit vielen Jahren dazugehören.

Das duale System ist darauf geeicht, Berufsbilder, Lehrinhalte und Methoden an sich verändernde Realitäten anzupassen. Mit der Digitalisierung werden sich diese Veränderungsprozesse beschleunigen und es wird außerdem in allen Berufsfeldern immer mehr auf digitale Schlüsselkompetenzen ankommen. Für den Lernort Schule heißt das: Die Berufsschulen müssen technisch ausgerüstet werden. Das Bundesbildungsministerium hat in Aussicht gestellt, Milliarden in die IT-Ausstattung der Schulen zu investieren. Das ist gut so, aber nur ein Anfang. Denn wie WLAN in die Klassenzimmer kommt, woher die Schülerinnen und Schüler geeignete Endgeräte kriegen und wie digitale Medien beim Lehren und beim Lernen Einzug in den Unterricht halten, muss vor Ort geklärt werden.

Es werden also mehr Investitionen in den vom Land zu verantwortenden Teil der dualen Ausbildung erforderlich sein, um die Qualität der dualen Ausbildung insgesamt sicherzustellen, hochwertigen Unterricht zu gewährleisten und flankierende Unterstützung für Jugendliche und Betriebe zu bieten. Vielleicht lassen sich dann auch mehr Unternehmen im Land Bremen dazu bewegen, wieder mehr Lehrstellen zu schaffen.

### **Das Schulberufssystem – das politische Stiefkind der Berufsbildung**

Das Schulberufssystem steht im Schatten des dualen Systems, obwohl die dort ausgebildeten Berufe wichtig und am Arbeitsmarkt aktuell sogar besonders gefragt sind. Zu verstehen ist das nur vor dem Hintergrund historisch gewachsener Trennlinien zwischen den Geschlechtern, denn es geht wesentlich um klassisch weibliche Berufsbilder im Erziehungs-, Gesundheits- und Sozialbereich. Weil Frauen lange Zeit aus der betrieblichen Berufswelt herausgehalten wurden, blieb für sie nur die Schule. Dass die betroffenen Berufe bis heute nicht in das Berufsbildungsgesetz integriert sind, ist aber ein Anachronismus.

Stattdessen gibt es für einige Berufe bundesgesetzlich vereinheitlichte Regelungen wie für die Pflegeberufe. Dominiert wird das Feld aber von einer Vielzahl ganz unterschiedlicher Landesregelungen wie beispielsweise für die Erziehungs- und die Pflegehilfsberufe, die mühsam durch Beschlüsse der Kultusministerkonferenz zusammengehalten werden. Anders als im dualen System gibt es oft eine formale Eintrittshürde: Für die meisten Berufe ist mindestens ein mittlerer Schulabschluss erforderlich. Hinzu kommen in Bremen verschiedenste meist nur zweijährige technische und kaufmännische Assistenzberufe als Alternativen zum dualen System.

Manche der Ausbildungen werden kooperativ mit Lernorten der Praxis organisiert, doch immer trägt die Schule die Ausbildungsverantwortung. Bei manchen gibt es einen Ausbildungsvertrag und eine Vergütung, bei den meisten aber nicht. Dann bleiben die auszubildenden Schülerinnen und Schüler ohne Lohn, arbeitsrechtlichen Schutz und Zugang zu den Sozialversicherungen. Für manche Ausbildungen wird bis heute sogar ein Schulgeld fällig, denn viele werden an privaten Schulen unterrichtet. Auch von finanzieller Unterstützung wie der Berufsausbildungsbeihilfe oder von fördernden Angeboten wie den ausbildungsbegleitenden Hilfen oder der assistierten Ausbildung über die Agenturen für Arbeit sind Auszubildende im Schulberufssystem ausgeschlossen.

Doch der öffentliche Veränderungsdruck wächst: Die Dualisierung des Schulberufssystems ist überfällig. Auch das Bundesland Bremen beginnt darauf zu reagieren. Gerade ist die erste praxisintegrierte Ausbildung zur Erzieherin oder zum Erzieher mit einer Ausbildungsvergütung angekündigt worden. Der Senat hat zudem beschlossen, zumindest das Schulgeld für Ausbildungen in Gesundheitsfachberufen wie der Logopädie auszusetzen. Auch ausbildungsbegleitende Hilfen sollen über Landesmittel nun zumindest an den Krankenpflegeschulen eingeführt werden. Das sind zwar kleine Schritte, aber sie gehen doch in die richtige Richtung.

Auch eine einheitliche Bildungsberichterstattung zu den Berufen in diesem fragmentierten Feld fehlt. Die Zuständigkeiten für die schulischen Ausbildungen liegen verstreut in unterschiedlichen Senatsressorts. Auch weil sie teils bei öffentlichen, teils bei privaten Schulträgern angesiedelt sind, ist die

---

**„Berufliche Schulen müssen sich als attraktive Lernorte positionieren. Moderne Gebäude und soziale Infrastrukturen von Mensen über Wohnheime bis zu Beratungsangeboten sind künftig ein Muss.“**



Datenbeschaffung schwierig. Einen Überblick über alle schulischen Ausbildungsplätze gibt es in keiner bremischen Behörde. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den öffentlichen beruflichen Schulen und in den privaten Schulen im Gesundheitswesen liegt bei 2.560. Hinzu kommen die privaten Schulen der Altenpflege, bei denen überschlägig etwa 450 Menschen ausgebildet werden.<sup>3</sup>

Doch nicht nur die Dualisierung des Schulberufsystems gehört auf die Agenda, auch bei den Platzkapazitäten muss nachgesteuert werden. Denn es fehlen überregional Fachkräfte für den Sozial- und Gesundheitsbereich. Dadurch wächst die Verantwortung der Länder, für ausreichende Ausbildung zu sorgen. Gerade im Land Bremen bietet es sich an, das Schulberufssystem gezielt auch dafür einzusetzen, Defizite beim betrieblichen Ausbildungsplatzangebot auszugleichen und attraktive Alternativen zu den beruflichen Gymnasien anzubieten.

## Übergangssystem – noch immer keine Übergänge mit System

Jugendliche, die am Ende ihrer Schulzeit keinen Ausbildungsplatz gefunden haben und noch schulpflichtig sind, wechseln in das Übergangssystem an den beruflichen Schulen.

Leider kommt das Land Bremen seit einigen Jahren seiner Verpflichtung nicht mehr nach, diese Daten an das Statistische Bundesamt zu melden. Dort wird nämlich die integrierte Ausbildungsberichterstattung erstellt. Sie zeigt, an welchen Stationen im Berufsbildungssystem oder in welchen Maßnahmen des Übergangssystems sich die Jugendlichen in den Bundesländern jeweils befinden und wie sie sich im Hinblick auf ihre schulische Vorbildung, ihre Nationalität oder ihr Geschlecht unterscheiden. Das sind gerade mit Blick auf das Übergangssystem wichtige Informationen, die helfen könnten, für Schulentlassene, die am Ausbildungsmarkt erfolglos bleiben, die passenden Angebote zu konzeptionieren. Nach einer Sonderauswertung den Bildungsressorts lässt sich zumindest die aktuelle Zahl der jungen Menschen im schulischen Übergangssystem ermitteln.

Demnach sind im Schuljahr 2017/2018 im Land Bremen 3.260 Jugendliche dort eingemündet. Hinzu kommen 165 Jugendliche, die im Rahmen einer betrieblichen Einstiegsqualifizierung die Berufsschule besuchen. Mehr lässt sich nicht sagen. Als das Statistische Landesamt Bremen zuletzt für das Schuljahr 2013/14 Daten zur integrierten Ausbildungsberichterstattung beigetragen hat, hatten 3.220 junge Menschen im Übergangssystem angefangen. Gut 70 Prozent von ihnen hatten maximal einen Hauptschulabschluss. Der weit überwiegende Teil war männlich und viele hatten keine deutsche Staatsbürgerschaft.<sup>4</sup> Schulabschluss, Geschlecht und Nationalität beeinflussen die Aussicht auf eine Ausbildung demnach erheblich. Es ist davon auszugehen, dass sich an der grundsätzlichen Struktur im Übergangssystem nichts verändert hat. Hinzu gekommen sind aber Jugendliche mit Fluchthintergrund.

Das viel gescholtene Übergangssystem hat eine wichtige Funktion, schon gar in einem Bundesland mit einem Mangel an betrieblicher Ausbildung und mit Defiziten beim Einhalten bundesweiter Bildungsstandards. Denn es ist das einzige Bindeglied zwischen Schule und Ausbildung für alle benachteiligten Gruppen. Deshalb muss es für Ausgleich und mehr Chancengerechtigkeit sorgen. Leider hat die Bremer Politik das bisher nicht erkannt.

Das Übergangssystem müsste sich mit der Konzentration auf gute Konzepte und vor allem guter Ausstattung auf Schülerinnen und Schüler mit Aufholbedarf konzentrieren und alles daransetzen, sie zu unterstützen. Dabei muss das Verbessern von vorhandenen und das Erreichen von weiterführenden Schulabschlüssen ein wichtiger Aspekt sein. Denn generell gilt: je höher der Schulabschluss, desto größer die Chancen auf einen Ausbildungsplatz.

<sup>3</sup> Vgl. Senatorin für Kinder und Bildung (2018): Sonderauswertung für die Arbeitnehmerkammer Bremen; Bremer Vereinbarung (2018): Statistik zum Ausbildungsmarkt.

<sup>4</sup> Vgl. Senatorin für Kinder und Bildung (2018): Sonderauswertung für die Arbeitnehmerkammer Bremen; Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017): Integrierte Ausbildungsberichterstattung 2016. Anfänger, Teilnehmer und Absolventen im Ausbildungsgeschehen nach Sektoren/Konten und Ländern.



Auch eine gute sozialpädagogische Alltags- und Übergangsbegleitung gehört dazu. Davon ist das Übergangssystem aber weit entfernt. Im Übrigen: Ausgerechnet die Möglichkeiten, nach dem Verlassen der allgemeinbildenden Schule den Hauptschul- oder Realschulabschluss zu erreichen, sind im Land Bremen rar gesät.

## Allgemeinbildende Bildungsgänge

Generell gilt: Jugendliche müssen zunehmend höhere Schulabschlüsse mitbringen, um einen Ausbildungsplatz zu finden. Als ungünstig erweisen sich insbesondere die Ausbildungschancen von Jugendlichen mit maximal Hauptschulabschluss. Deshalb erleichtert der Aufstieg zum nächsthöheren Abschluss den Einstieg in Ausbildung. Doch Wege für solche Durchstiege vom unteren Schulabschlussniveau gibt es im Land Bremen an den beruflichen Schulen leider zu wenige. In der letzten verfügbaren Statistik von 2013 gelang dies nur 460 jungen Menschen.<sup>5</sup> Ihre Zahl dürfte weiter gesunken sein, weil inzwischen gerade die Bildungsgänge weiter reduziert worden sind, die das Nachholen des Haupt- oder Realschulabschlusses an den beruflichen Schulen ermöglichen.<sup>6</sup> Dagegen bieten sie viele Varianten, um die Fachhochschul- oder allgemeine Hochschulreife zu erlangen. Mehr als 3.300 junge Menschen machen derzeit von dieser Möglichkeit Gebrauch.<sup>7</sup>

## Viel zu tun in den beruflichen Schulen

Der größte Handlungsbedarf in den beruflichen Schulen besteht darin, die Chancen auf einen Berufsabschluss von Jugendlichen mit heterogenen Benachteiligungen zu verbessern – mit schwächeren Schulabschlüssen, allgemeinen Bildungsdefiziten und schwierigen sozialen oder auch biografischen Hintergründen. Das gilt für das Übergangssystem, aber auch für Angebote der Berufsschulen in der dualen Ausbildung und im Schulberufssystem.

Denn berufliche Schulen übernehmen inzwischen nicht nur wichtige bildungs-, sondern auch sozial- und integrationspolitische Aufgaben. Ihr Stellenwert in der Bildungspolitik spiegelt diese Bedeutung aber ebenso unzureichend wider wie ihre finanzielle und personelle Ausstattung.

In Bremen sind die Investitionen in die beruflichen Schulen niedrig im Vergleich mit anderen Bundesländern, vor allem aber mit den Stadtstaaten. Das ist schon seit Jahren so, und der Abstand hat sich weiter vergrößert. Diese Finanzierungslücke muss sofort geschlossen werden, denn sie weist auf dringlichen nachholenden Entwicklungsbedarf hin. Das ist eine sehr kritische Situation, gerade angesichts der großen Zukunftsaufgaben, vor denen das Berufsbildungssystem steht: Hohe Integrationskraft beweisen, eine echte Alternative zu Universitäten und Hochschulen bieten und den digitalen Wandel bewältigen.

Es werden sicherlich deutlich höhere Investitionen in technische, personelle und soziale Infrastrukturen und auch politisch-konzeptionelle Anstrengungen erforderlich sein für ein leistungsstarkes und chancengerechtes berufliches Schulsystem. Denn es muss viel bewirken: Jugendlichen über einen Berufsabschluss gute Zukunftsperspektiven zu eröffnen, Teilhabe statt die immer tiefere soziale Spaltung fördern und in guter Lernortpartnerschaft mit Betrieben oder sozialen Einrichtungen den Fachkräftenachwuchs zu sichern.

<sup>5</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2017): Integrierte Ausbildungsberichterstattung. Anfänger, Teilnehmer und Absolventen im Ausbildungsgeschehen nach Sektoren / Konten und Ländern 2016 (Datenstand für Bremen 2013).

<sup>6</sup> Vgl. dazu Bremische Bürgerschaft, Landtag (2018): Drucksache 19/1514 vom 06.02.18. Antwort des Senats auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU. Situation und Entwicklungsmöglichkeiten der beruflichen Schulen im Land Bremen (vorläufige, unredigierte Fassung).

<sup>7</sup> Vgl. Senatorin für Kinder und Bildung (2018): Sonderauswertung für die Arbeitnehmerkammer Bremen.

Regine Geraedts

# Höchste Zeit für Ausbildung!

## In aller Kürze:

- ▶ Nach Jahren der Ausbildungskrise entwickeln sich Arbeits- und der Ausbildungsmarkt in einer stabil guten Konjunkturphase in verschiedene Richtungen. Es ist deshalb nur noch eine Frage der Zeit, bis die anhaltende Ausbildungskrise in eine Fachkräftekrise umschlägt. Dennoch ist die Ausbildungsbeteiligung der Arbeitgeber weiter gesunken. Eine Trendwende ist nicht in Sicht.
- ▶ Auch der Ausbildungspakt „Bremer Vereinbarung“ hat sein Ziel erneut nicht erreicht, mehr Ausbildungsplätze zu schaffen. Dies geht zulasten der Zukunftschancen der jungen Generation, verursacht erhebliche Belastungen für den sozialen Zusammenhalt und schadet am Ende auch der Wirtschaft selbst.
- ▶ Der Beitrag greift den jüngst vom Wirtschaftsminister ins Spiel gebrachten Vorschlag nach einer von Unternehmen zu finanzierenden Ausbildungsumlage auf. Sie würde die Verantwortung für Ausbildung und Fachkräftesicherung von kurzfristigen privaten Interessen entkoppeln. In einigen Bereichen wird Ausbildung bereits erfolgreich durch ein Umlageverfahren finanziert. Der Beitrag regt eine Diskussion darüber an, ob eine landesgesetzliche Lösung ein Schritt in die richtige Richtung wäre.
- ▶ Unabhängig davon müssen die Arbeitgeber im eigenen Interesse ihre Ausbildungsinvestitionen ausweiten. Aufgabe der Politik ist es, die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, um die berufliche Bildung wieder attraktiver und inklusiver zu gestalten. Dazu gehören starke Berufsschulen, eine soziale Infrastruktur für Auszubildende und ein Flankierungssystem, das Jugendliche und Betriebe bei Bedarf auf dem Weg zum Berufsabschluss begleitet.
- ▶ Für die Jugendberufsagentur werden eine Zwischenbilanz und eine Richtungsentscheidung empfohlen.

➔ Das Jahr 2017 war wieder ein wirtschaftlich gutes Jahr. Das Wachstum lag bundesweit bei 2,2 Prozent – in Bremen sogar darüber –, die Beschäftigung nahm erneut zu und die Auftragslage der Unternehmen ist bestens. Deshalb werden auch die Aussichten für 2018 durchweg positiv eingeschätzt: Die Konjunktur wird weiter brummen, der Bedarf an Arbeitskräften hoch bleiben und die Beschäftigung ihren Aufwärtstrend fortsetzen. Besonders Fachkräfte sind gefragt.

Alles bestens also? Keinesfalls. Denn zum einen partizipieren längst nicht alle Beschäftigten an der guten wirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen – und darum wird es in diesem Beitrag gehen – entwickeln sich der Arbeits- und der Ausbildungsmarkt in verschiedene Richtungen: Die Fachkräftenachfrage und die Ausbildung des künftigen Nachwuchses halten nicht Schritt miteinander, sondern haben sich in dem stabilen Wachstumstrend seit 2009 auf bisher nicht gekannte Weise voneinander entkoppelt. Es ist deshalb nur noch eine Frage der Zeit, bis die anhaltende Ausbildungskrise in eine Fachkräftekrise umschlägt.

Spätestens wenn die gut qualifizierten geburtenstarken Jahrgänge demnächst in den Ruhestand gehen, wird das Wachstumspotenzial am Arbeitsmarkt an seine Grenzen geraten, weil die Fachkräfte fehlen. Die Politik hat auf den demografischen Wandel bisher wesentlich mit Rentenreformen reagiert, um die Generation der Älteren am Ende ihrer Erwerbsbiografie möglichst lange im Arbeitsmarkt zu halten. Seit Kurzem wird zudem offensiv über die gesetzlich gesteuerte Zuwanderung von vorausgewählten Fachkräften aus anderen Ländern diskutiert. Erstaunlich untätig ist die Politik dagegen in der Frage geblieben, wie die hier lebende junge Generation zu Fachkräften herangebildet werden kann, die in die entstehenden Lücken nachrücken. Die Antwort darauf wäre ein doppelt wichtiger Beitrag zur Zukunftssicherung: Denn zum einen



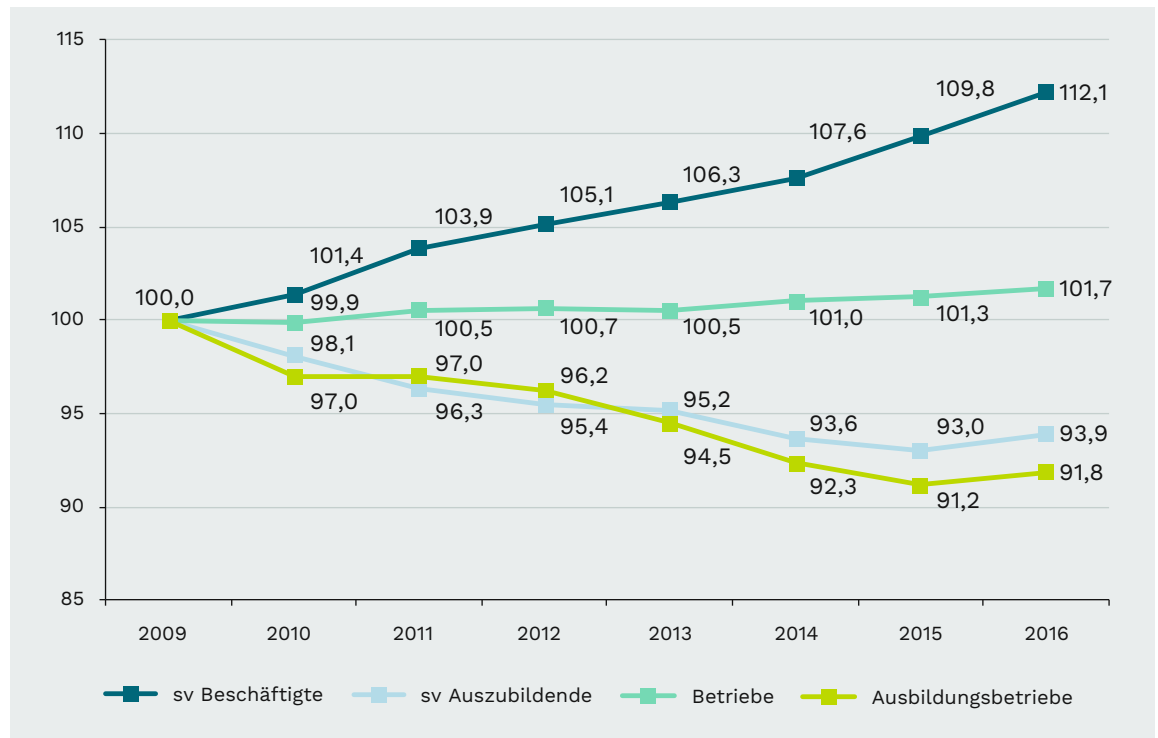
ist gute Ausbildung die Voraussetzung für einen guten Arbeitsmarkteinstieg und die nachhaltige Erwerbsteilhabe, zum anderen sind es qualifizierte Beschäftigte, die den wirtschaftlichen Erfolg tragen und sichern.

### **Ausbildung, soziale Gerechtigkeit und Fachkräftepotenziale**

Auch im Bundesland Bremen lässt sich die gegenläufige Entwicklung von Arbeits- und Ausbildungsmarkt deutlich beobachten. Von 2009 bis 2016 ist mit der guten Konjunktur die Zahl der sozialversichert Beschäftigten um 12,1 Prozent gewachsen (von 288.000 auf 323.000), während im selben Zeitraum die der Auszubildenden um 6,1 Prozent zurückging (von 17.200 auf 16.200). Bei den Betrieben lässt sich eine ähnliche Entwicklung

**Abbildung 1:****Arbeitsmarkt und Ausbildungsmarkt entwickeln sich immer weiter auseinander**

Indexbetrachtung für das Land Bremen: 2009 = 100



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berechnung durch Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ); eigene Darstellung

beobachten: Ihre Zahl ist insgesamt leicht um 1,7 Prozent gestiegen, während die Ausbildungsbetriebe ein Minus von 8,2 Prozent verzeichnen.

Es ist vor allem die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe, die das Ausbildungsgeschehen bestimmt. Als wichtiger Maßstab hierfür gelten die Ausbildungsbetriebsquote – das Verhältnis von allen Betrieben zu Ausbildungsbetrieben – und die Ausbildungsquote – das Verhältnis von allen Beschäftigten zu Auszubildenden. Das Bundesinstitut für Berufsbildung beklagt seit einigen Jahren die bundesweit rückläufige Entwicklung beider Messzahlen. Auch im Land Bremen ist dieser Rückgang spürbar. Von 2009 bis 2016 ist die Ausbildungsbetriebsquote deutlich um 2,4 Prozentpunkte auf nur noch 22,5 Prozent zurückgegangen. Das heißt, nur noch etwa jeder fünfte Bremer Betrieb beteiligt sich an der Berufsausbildung. Die Ausbildungsquote sank im selben Zeitraum um einen Prozentpunkt auf fünf Prozent. Dabei lassen sich deutliche Branchenunterschiede feststellen, die auf künftige Fachkräfteengpässe in unterschiedlicher Intensität hinweisen. So liegt beispielsweise in der Automobilbranche die Ausbildungsquote bei niedrigen 2,8 Prozent, das heißt, nur knapp drei von 100

Beschäftigten sind Auszubildende, während sie in der Hotellerie weit überdurchschnittliche 17,1 Prozent erreicht.

Wie sich die Marktverhältnisse jeweils zum Beginn eines neu beginnenden Ausbildungsjahres gestalten, lässt sich mit der Relation von Angebot und Nachfrage nachverfolgen. Bremen war 2017 mit 87,5 Ausbildungsplätzen je 100 Bewerberinnen und Bewerbern das Bundesland mit der ungünstigsten Angebots-Nachfrage-Relation (Bund: 95:100). Bezogen auf alle erfassten Ausbildungsinteressierten ergibt sich sogar nur ein Verhältnis von 67 Ausbildungsplätzen auf 100 junge Menschen. Diese offensichtliche Unterdeckung beim Angebot begrenzt die Chancen junger Menschen in Bremen, sich erfolgreich zu bewerben. Dabei weisen alle Stadtstaaten die Besonderheit einer hohen Einpendlerquote auf, die die reale Konkurrenzsituation auf einem angebotsarmen Markt zusätzlich deutlich verschärft. In Bremen lag sie 2017 wie schon in den Vorjahren bei 37 Prozent.

Nun wird von der Wirtschaft immer wieder bestritten, dass es zu wenige Lehrstellen gebe und das betriebliche Engagement nicht ausreiche. Vielmehr,

so die Argumentation, könnten viele der zur Verfügung gestellten Ausbildungsplätze gar nicht besetzt werden. Warum diese Position für die Ausbildungsregion Bremen nicht haltbar ist, lässt sich ausführlich im Lagebericht 2016 der Arbeitnehmerkammer nachlesen. An dieser Stelle soll ein Blick auf die vakant gebliebenen Ausbildungsplätze genügen. Im Land Bremen ist ihr Anteil seit Jahren ausgesprochen niedrig: 2017 konnten nur 2,5 Prozent der gemeldeten Lehrstellen nicht besetzt werden, viele davon im ohnehin angebotsübersättigten Hotel- und Gaststättengewerbe. Bremen wies dabei im Bundesländervergleich mit Abstand den geringsten Wert auf (Bund knapp neun Prozent).

Der Bremer Ausbildungsmarkt weist also deutliche Ungleichgewichte zulasten der nachfragenden Jugendlichen auf. Eine Reihe weiterer Indikatoren unterstreichen diesen Befund und signalisieren zugleich starke soziale Belastungen für unseren Stadtstaat. So wird in der Forschung ein negativer Zusammenhang von einem Unterangebot an Lehrstellen und Arbeitslosigkeit angenommen, der sich für das Land Bremen statistisch bestätigen lässt: Die unterdurchschnittliche Angebots-Nachfrage-Relation geht mit einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote einher. In Bremen liegt sie bei zehn Prozent und auch die Jugendarbeitslosenquote erreicht mit neun Prozent überdurchschnittliche Werte. Sie ist doppelt so hoch wie im Bund. Das heißt, dass bei etwa jedem zehnten jungen Menschen schon der Einstieg in die Arbeitswelt prekär ist. Unter den jüngeren Arbeitslosen unter 25 Jahren hatten 70 Prozent keinen Berufsabschluss.

Dass sehr viele auch später keinen Anschluss an eine Berufsausbildung finden, zeigen die ungünstigen Strukturmerkmale in der darüber liegenden Altersgruppe, den jungen Erwachsenen zwischen 25 bis 34 Jahren. Unter ihnen ist im Land Bremen der Anteil der Ungelernten mit 21,2 Prozent bundesweit mit Abstand am höchsten (Bund 13,4 Prozent). Zusammenhänge mit der andauernden Ausbildungskrise liegen nahe: Wer als Jugendlicher keine Lehrstelle findet, bleibt auch später häufig ohne Berufsabschluss. Weil eine Ausbildung wesentliche Voraussetzung für eine gesicherte Position in einem Arbeitsmarkt mit überwiegender Fachkräftenachfrage darstellt, ist die Gefahr groß, dass ein substanzieller Teil der jüngeren Generation dauerhaft sozial ausgeschlossen bleibt.

Neben der Ausbildungsbereitschaft der Betriebe und den Strukturen am Arbeitsmarkt beeinflussen auch bildungspolitische Faktoren das

Ausbildungsgeschehen. Noch immer ist Bremen bei den Qualitätsstandards der allgemeinbildenden Abschlüsse das Schlusslicht aller Bundesländer und dies mit besorgniserregend wachsendem Abstand. Zudem verlässt ein überdurchschnittlicher Anteil der Absolventinnen und Absolventen die allgemeinbildenden Schulen mit maximal dem Hauptschulabschluss. Bei den erfolgreichen Ausbildungsbewerberinnen und -bewerbern liegt dagegen der Anteil mit Hochschulzugangsberechtigung über dem Durchschnitt. Das weist auf Verdrängungseffekte zum Nachteil von Jugendlichen mit Hauptschulabschluss hin und ist außerdem ein starkes Signal für die geringe Integrationskraft des Ausbildungssystems.

All diese Befunde unterstreichen den politischen Handlungsbedarf. Denn in der Ausbildungspolitik entscheidet sich, wie gut es gelingt, jungen Menschen Lebensperspektiven zu eröffnen und die Wirtschaft mit dem erforderlichen Fachkräftenachwuchs zu versorgen.

## Auch 2017 keine Trendwende in Sicht

In drei politischen Handlungsfeldern hat sich das Land auf den Weg gemacht, die dringend notwendige Trendwende am Ausbildungsmarkt zu erreichen. Der Ausbildungspakt „Bremer Vereinbarung“ hatte sich 2014 darauf verständigt, bis Ende 2017 zunächst 800 zusätzliche Ausbildungsplätze zu schaffen und dadurch das Gesamtangebot auf 7.800 Plätzen zu steigern. Mit dem Landesprogramm „Ausbildungsgarantie“ soll die Lehrstellenlücke einstweilen kompensatorisch verkleinert werden. Die Jugendberufsagentur schließlich soll dafür sorgen, dass das vorhandene Ausbildungsangebot und die nachfragenden Jugendlichen zueinanderfinden.

Die Bremer Vereinbarung hat ihr Ziel deutlich verfehlt. Den zuständigen Akteuren ist in der aktuellen Laufzeit nach eigener Erhebung nur eine leichte Steigerung um 145 auf insgesamt 7.230 Ausbildungsplätze gelungen. Verluste sind dabei in der Wirtschaft zu verzeichnen, insbesondere im Zuständigkeitsbereich der Handelskammer. Dem öffentlichen Arbeitgeber ist es dagegen gelungen, seine Ausbildungsleistungen zu steigern. Auch im Schulberufssystem, in dem wesentlich pflegerische und pädagogische Berufe ausgebildet werden, sind neue Ausbildungsplätze entstanden.

Umso bedeutsamer ist der kompensatorische Beitrag der Landesregierung: Das Programm Ausbildungsgarantie hat 2017 gut 170 zusätzliche



**Abbildung 2:**  
**Neu begonnene Ausbildungsverhältnisse im Land Bremen**

	2013	2014	2015	2016	2017	Gewinne/ Verluste
<b>Ausbildungsplätze in der Wirtschaft <sup>1)</sup></b>						
Industrie und Handel	3.960	3.885	3.816	3.846	3.891	-69
Handwerk	1.266	1.176	1.236	1.281	1.278	12
Landwirtschaft	84	39	42	39	48	-36
freie Berufe <sup>2)</sup>	462	441	483	549	477	15
Hauswirtschaft <sup>2)</sup>	54	42	51	45	39	-15
Seeschifffahrt	12	15	12	12	9	-3
<b>insgesamt</b>	<b>5.838</b>	<b>5.598</b>	<b>5.640</b>	<b>5.772</b>	<b>5.742</b>	<b>-96</b>
<b>Ausbildungsplätze im öffentlichen Dienst</b>						
Laufbahnausbildung öffentlicher Dienst <sup>3)</sup>	142	202	276	315	314	172
öffentlicher Dienst <sup>1) 2)</sup>	117	135	159	186	165	48
<b>insgesamt</b>	<b>259</b>	<b>337</b>	<b>435</b>	<b>501</b>	<b>479</b>	<b>220</b>
<b>Ausbildungsplätze im Schulberufssystem <sup>3)</sup></b>						
schulische Ausbildungen	1.037	1.089	1.122	1.109	1.087	50
<b>neu begonnene Ausbildungsverhältnisse insgesamt <sup>4)</sup></b>	<b>7.134</b>	<b>7.024</b>	<b>7.197</b>	<b>7.382</b>	<b>7.308</b>	<b>174</b>
<b>Zusätzliche Ausbildungsplätze im Landesprogramm Ausbildungsgarantie</b>						
außerbetriebliche Ausbildung des Landes				32	51	
<b>schulische Ausbildungen</b>				<b>43</b>	<b>50</b>	
Bremer Berufsqualifizierung				107	73	
<b>zusätzlich durch das Land finanzierte Plätze gesamt</b>				<b>182</b>	<b>174</b>	

<sup>1)</sup> Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB); Erhebung zum 30. September

<sup>2)</sup> Ohne jene neuen Ausbildungsverträge, für die andere Stellen (Kammern) zuständig sind.

<sup>3)</sup> Erhebung der Bremer Vereinbarung

<sup>4)</sup> Durch die Zusammenführung der BIBB-Statistik und der Selbsterhebung der Bremer Vereinbarung weichen die Gesamtsummen von denen der Bremer Vereinbarung ab. Das BIBB rundet zudem aus Datenschutzgründen, sodass zusätzlich die Summe der Einzelwerte von der Gesamtsumme abweichen können.

Ausbildungsmöglichkeiten realisieren können – 170 zusätzliche Lebenschancen für junge Menschen in Bremen und Bremerhaven. Das ist gut – aber angesichts der großen Lücke leider nicht ausreichend.

Die Bilanz der Jugendberufsagentur ist drei Jahre nach ihrer Gründung nicht zufriedenstellend. Mit registrierten 4.970 Bewerberinnen und Bewerbern hat sich Zahl der jungen Leute leicht erhöht, die dort Unterstützung bei der Lehrstellensuche in Anspruch nehmen. Dagegen ist die Zahl der von Betrieben gemeldeten Plätze leicht zurückgegangen. Entscheidend für den Erfolg der Jugendberufsagentur ist es aber, das vorhandene Angebot und die interessierten Jugendlichen zusammenzubringen. Doch das gelang auch 2017 wieder nur bei einem knappen Drittel (32 Prozent beziehungsweise

1.600). Rund 1.000 oder jede / jeder Fünfte blieb dagegen ohne Lehrstelle und war auch im September noch auf der Suche. Darunter waren fast 300 junge Menschen, die gänzlich unversorgt blieben, also durch die Jugendberufsagentur weder einen Ausbildungsplatz noch eine Alternative fanden. Auch die Zahl der Jugendlichen, über deren Verbleib nichts bekannt ist, ist gestiegen. Bei 1.300 Menschen war das mehr als jede vierte registrierte Bewerberin beziehungsweise jeder vierte registrierte Bewerber. Bundesweite Studien zeigen, dass gerade diese Gruppe besonders gefährdet ist, den Anschluss an das Berufsbildungssystem zu verlieren. Dass sie erneut gewachsen ist, dürfte zusammen mit der schlechten Vermittlungsquote zu den gewichtigsten Kritikpunkten an der Jugendberufsagentur gehören.

## Neue Lösungsansätze in der Diskussion

Als sich Ende 2017 abzeichnete, dass die Trendwende am Ausbildungsmarkt ausbleiben würde, löste das unterschiedliche Reaktionen aus. Der Wirtschaftsminister kritisierte öffentlich den Ausbildungspakt, insbesondere aber die Wirtschaft, die ihrer Verantwortung nicht gerecht würde, und dachte laut über Alternativen zu den bisherigen unverbindlichen Verabredungen nach. Dabei brachte er eine von den Unternehmen zu zahlende Ausbildungsumlage ins Spiel.

Die Einführung einer solchen Sonderabgabe ist ein interessanter Vorschlag, der seit Jahrzehnten mit wechselnder Intensität diskutiert wird und es schon bis zu einem vom Bundestag verabschiedeten Gesetz gebracht hat. Er basiert auf der Erkenntnis, dass das Prinzip der einzelbetrieblichen Finanzierung von Ausbildung strukturell als Hindernis für eine volkswirtschaftlich ausreichende Platzkapazität wirkt. Denn aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist Ausbildung eine Investition, die sich unmittelbar lohnen muss. Viele kleine und mittlere Betriebe scheuen sich aber, Geld in die Nachwuchssicherung zu stecken. Zu groß ist die Unsicherheit, ob sich das am Ende für sie auszahlt oder ob nicht die frisch ausgebildete Fachkraft kurzerhand von der Konkurrenz abgeworben wird. Die Ausbildungsinvestition für den eigenen Betrieb würde so verpuffen. Viele Arbeitgeber sehen deshalb geradezu einen Marktvorteil darin, sich den Aufwand eigener Ausbildung zu ersparen.

Bei einer Ausbildungsabgabe tritt nun die gemeinschaftliche Finanzierung durch alle Arbeitgeber an die Stelle der betrieblichen Einzelinvestition. In Kurzform funktioniert sie so: Wenn Ausbildungsplätze fehlen, zahlen alle Arbeitgeber in einen öffentlich-rechtlich verwalteten Fonds ein. Wer ausbildet, bekommt einen Teil seiner Kosten aus dem Fonds erstattet, wer nicht ausbildet, beteiligt sich durch seine Abgabe finanziell an der Ausbildungsleistung der anderen. Die gesamtgesellschaftlich wichtige Investition in die Fachkräftesicherung wird so von privaten Interessen entkoppelt.

Einige Branchen haben sich bereits für ein Umlageverfahren entschieden, um einen gerechten Ausgleich zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Arbeitgebern zu erreichen. Beispiele sind das länderrechtliche System der Altenpflegeausbildung und das tarifbasierte System in der Bauwirtschaft. Dort wird von allen Arbeitgebern jeweils ein kleiner Prozentsatz der Bruttolohnsumme in einen gemeinsamen Fonds eingezahlt, aus dem

Aufwendungen der aktiven Ausbildungsbetriebe refinanziert werden. Auch bundesgesetzlich gibt es mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Reform der Pflegeberufe ein erstes Vorbild: Ab 2020 sollen die Kosten für alle Ausbildungswege in der Pflege über einen gemeinsam finanzierten Ausbildungsfonds umgelegt werden.

Der vom Wirtschaftsminister in die Diskussion gebrachte Bedarf nach einem den Markt steuernden Instrument für das Ausbildungsangebot ist also nicht von der Hand zu weisen. Denn werden die Arbeitgeber ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabe nicht gerecht, die erforderliche Anzahl an Ausbildungsplätzen bereitzustellen, so ist grundsätzlich der Staat in der Verantwortung, mit geeigneten Mitteln für Abhilfe zu sorgen. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in einem richtungsweisenden Urteil schon 1980 unterstrichen. Die Ausbildungsabgabe, über die es damals zu befinden hatte, bezeichnete das Gericht als eine vom Gesetzgeber „erzwungene Selbsthilfe“ im „objektiven Interesse der Arbeitgeber“, die aus eigener Kraft nicht in der Lage seien, für genügend Ausbildungsplätze und damit ausreichend Fachkräftenachwuchs zu sorgen.

## Noch mehr Druck im Ausbildungssystem

Als wenn die Unterversorgung beim Ausbildungsangebot nicht schon reichen würde, ist das Ausbildungssystem in den vergangenen Jahren noch zusätzlich unter Druck geraten. Auf der einen Seite kämpft die Berufsausbildung mit schwindender Attraktivität. Denn immer mehr junge Menschen machen das Abitur und ziehen ein Studium vor. Das hat vielfältige Gründe, in denen sich auch die Strukturen der Arbeitswelt widerspiegeln. So löst ein Berufsabschluss das alte gesellschaftliche

„Die Berufsausbildung befindet sich in einer besorgniserregenden Abwärtsspirale. Die anhaltende Ausbildungsabstizienz der Arbeitgeber lässt sich angesichts der Altersstruktur in den Betrieben mit rationalen Argumenten nur noch schwer erklären.“

Versprechen auf sichere Beschäftigung und Karriere­möglichkeiten schon längst nicht mehr ein. Befristete Arbeitsverträge, schlechte Bezahlung und die mögliche Aussicht auf prekäre Beschäftigung – die gestiegenen Risiken gerade beim Eintritt ins Berufsleben haben das Ansehen der beruflichen Ausbildung beschädigt. Die Akademisierung speist sich auch aus der Hoffnung, dem zu entgehen. Auf der anderen Seite schwindet die Integrationskraft des Ausbildungssystems. Denn den weniger gut Vorgebildeten versperren oftmals die immer höher werdenden Anforderungen den Weg zum Berufsabschluss. Das Schulsystem verschlimmert die Situation, weil es insbesondere im Land Bremen viele Jugendliche ohne ausreichende Basiskompetenzen entlässt. Arbeitgeber sehen sich dann mit aus ihrer Perspektive unzureichend vorgebildeten Bewerberinnen und Bewerbern konfrontiert, deren Ausbildung überproportional viele Investitionen erfordert und die sie allein deshalb nicht einstellen wollen. Das ist der Schwachpunkt des zu Recht gelobten deutschen Ausbildungssystems: Der Markt verteilt die Lebenschancen. Auf der Verliererseite stehen Jugendliche mit niedrigen Schulabschlüssen, ohne deutsche Herkunftsfamilien und mit Fluchterfahrungen.

### Die Trendwende jetzt erreichen!

Die Berufsausbildung befindet sich in einer besorgniserregenden Abwärtsspirale. Die anhaltende Ausbildungsabstizienz der Arbeitgeber lässt sich angesichts der Altersstruktur in den Betrieben mit rationalen Argumenten nur noch schwer erklären. Schon mahnen Forschungsinstitute, gute Ausbildungschancen seien „das Gebot der Stunde“ (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin), selbst arbeitgebernahe Institute sprechen vom Fachkräftemangel als „hausgemachter Wachstumsbremse“ (Institut der deutschen Wirtschaft Köln). Umso mehr ist ein abgabefinanzierter Ausbildungsfonds eine Möglichkeit, die man ernsthaft prüfen

sollte. Dabei deutet vieles darauf hin, dass eine landesgesetzliche Lösung ähnlich wie beim Landes­mindestlohn ein erster Schritt sein könnte und auch rechtlich umsetzbar wäre.

So oder so: Um aus der Abwärtsspirale herauszu­finden, werden deutlich mehr Engagement und Investitionen in die berufliche Bildung nötig sein. Die Arbeitgeber müssen – sei es nun aus eigener Kraft oder mit gesetzlich „erzwungener Selbst­hilfe“ – ihre Ausbildungs­investitionen ausweiten und ihr Rekrutierungsverhalten überdenken. Die Politik aber muss die nötigen Rahmenbedingungen schaffen.

Dazu gehören starke Berufsschulen. Sie müssen als moderne Lernorte mit Hochschulen und Universi­tät mithalten können und auch über soziale Infra­strukturen wie Mensen, Wohnheime oder günstigen Zugang zum ÖPNV verfügen. Es müssen in den Be­rufsschulen zudem Möglichkeiten zum Nachholen von Allgemeinbildung und Schulabschlüssen, ver­tiefende Lernphasen, Förderunterricht, Sprach­erwerb und Schulsozialarbeit zum Standard werden.

Zentrales Element von Ausbildung ist die Lernort­kooperation von Betrieben/Praxisstellen und der Berufsschule. Als verbindendes, drittes Element soll ein Flankierungssystem hinzukommen, das Unter­stützungs- und Beratungsangebote für Jugendliche und Betriebe bereitstellt, die ohne Antragstellung und andere Hürden leicht zugänglich sind. Das würde helfen, das Ausbildungssystem für die heuti­gen Marktverlierer zu öffnen.

Schließlich wird es Zeit für eine Zwischenbilanz der Jugendberufsagentur, verbunden mit einer Richtungsentscheidung darüber, ob die Mittel des Landes dort wirklich gut eingesetzt sind. Gerade angesichts der finanziellen Lage des Bundeslands Bremen will gut abgewogen sein, wo die größte Wirkung erwartbar ist.

Gerade verknüpft sich die oft vorgebrachte Forde­rung nach mehr Zukunftschancen durch Ausbildung für die junge Generation mit dem Szenario von flächendeckend fehlenden Fachkräften. Das sollte der letzte Anstoß sein, die dringende Trendwende am Ausbildungsmarkt doch noch zu erreichen. Es ist höchste Zeit.

# Qualität in der Ausbildung: Was ist Auszubildenden wichtig?

## In aller Kürze:

Auszubildende haben klare Vorstellungen über das, was für sie eine gute Ausbildung ausmacht. Wichtigster Qualitätsfaktor aus Sicht der Auszubildenden ist die „Eignung und das Verhalten des Lehr- und Ausbildungspersonals“, gefolgt von den „materiellen Bedingungen“ an den Lernorten und den dort eingesetzten „Inhalten und Methoden“. Nur etwas weniger wichtig werden die „Lernortkooperation“ und die Vermeidung von „Belastungen in der betrieblichen Ausbildung“ eingeschätzt. Die Möglichkeiten, die die „Digitalisierung in der Berufsausbildung“ als Qualitätsfaktor bieten kann, werden aktuell nur teilweise gesehen.

Eine erfolgreiche Ausbildung kann dann besonders gut stattfinden, wenn die Qualitätskriterien der Auszubildenden von den Lehrerinnen und Lehrern sowie den Ausbilderinnen und Ausbildern ernst genommen werden. Ein solches Feedback kann sich positiv auf die Motivation der Auszubildenden auswirken, ihre Ausbildung aktiv mitzugestalten. Voraussetzung für die Gestaltung eines solchen Ausbildungsumfeldes ist eine gute Zusammenarbeit zwischen beiden Lernorten: Berufsschule und Ausbildungsbetrieb. Hier kann digitale Technik Instrumente zur Verfügung stellen, Ausbildung lernortübergreifend zu optimieren – das nutzt aber nur, wenn das Lehr- und Ausbildungspersonal auch über die dafür notwendigen Kooperations- und medienpädagogischen Kompetenzen verfügt.

➔ Das Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) hat im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen in einer 2016/17 durchgeführten Studie untersucht, welche Kriterien *Auszubildenden sowie dem Lehr- und Ausbildungspersonal* für eine gute Durchführung von Ausbildung wichtig sind. Um ein möglichst breites Erfahrungsspektrum abbilden zu können, wurden insgesamt 340 Menschen aus unterschiedlichen Ausbildungsberufen befragt. Wichtig war bei der Auswahl der Berufe, dass diese sowohl aus dem produktiven als auch dem Dienstleistungsbereich kommen.

Zudem sollten sich die Ausbildungsberufe hinsichtlich der Anzahl erfolgreicher Abschlüsse unterscheiden. Auf Basis dieser Vorüberlegungen fiel die Wahl auf die besonders erfolgreichen Ausbildungen „Industriemechaniker / Industriemechanikerin“ und „Kaufmann / Kauffrau im Außenhandel“ sowie auf die besonders wenig erfolgreichen Ausbildungsberufe „Elektroniker / Elektronikerin Fachrichtung Energie- und Gebäudetechnik“ sowie „Berufskraftfahrer / Berufskraftfahrerin“. Die Befragungen wurden in den zuständigen Berufsschulen und Ausbildungsbetrieben mit engagierter Unterstützung aller Beteiligten durchgeführt, denen dafür an dieser Stelle unser herzlicher Dank gebührt.

## Auszubildende: Expertinnen und Experten in eigener Sache

Im Folgenden konzentriert sich der Beitrag auf die Ergebnisse der Auszubildenden, die mit 285 Befragten die weitaus größte Gruppe in der Untersuchung bildeten. Auszubildende sind auch diejenigen, die von der Ausbildung und ihrer Qualität ganz unmittelbar betroffen sind, sie stehen im Zentrum der Ausbildung und haben den größten Erfahrungsschatz, weil sie auch beide Ausbildungsorte beurteilen können: Ausbildungsbetrieb und Berufsschule. Die Expertise von Auszubildenden bietet daher eine besonders gute Möglichkeit, bei der Gestaltung von beruflicher Erstausbildung „aus der Praxis lernen zu können“. Die Berücksichtigung ihrer Qualitätsanforderungen kann die Erfolgsvoraussetzungen für eine gute und erfolgreiche Ausbildung verbessern. Es wurden ausschließlich Auszubildende im dritten Ausbildungsjahr befragt, weil diese bereits über einen mehrjährigen Schatz an Erfahrungen mit der Ausbildungsdurchführung verfügen.



Auch wenn hier vor allem die Ergebnisse der Befragung der Auszubildenden geschildert werden, ist dennoch interessant, dass sich ihre Sicht auf die wichtigen Kriterien für die Bewertung der Ausbildungsqualität nur wenig von den Ergebnissen des befragten Lehr- und Ausbildungspersonals unterscheidet.

Im Folgenden werden zuerst die Ergebnisse der Befragung der Auszubildenden geschildert. Anschließend werden daraus einige Schlussfolgerungen dazu gezogen, was getan werden könnte, um

die Qualitätsbereiche, die den Auszubildenden wichtig sind, in der Ausbildungsdurchführung möglichst zu sichern. Dabei werden auch Ergebnisse aus Gesprächen mit denjenigen herangezogen, die als Experten und Expertinnen ebenfalls viel Erfahrung mit der Ausbildungsqualität besitzen und zugleich auch mit dafür verantwortlich wären, Qualität zu sichern: das Lehr- und Ausbildungspersonal sowie Ausbildungsverantwortliche der Industrie- und Handels- sowie der Handwerkskammer.



## Wie wurden die Auszubildenden befragt – wie wurde bewertet?

Die Auszubildenden wurden mittels eines standardisierten Fragebogens befragt, der in einzelnen Punkten zusätzlich auch offene Antworten ermöglichte. In der Festlegung unterschiedlicher Bereiche der Qualität (wie zum Beispiel „Inhalte und Methoden“, „materielle Bedingungen“) wurde an einem Analysemodell des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB-Expertenmonitor 2008) angeknüpft, dieses aber ein wenig überarbeitet (zum Beispiel wurde zusätzlich nach dem Nutzen moderner Medien für die Ausbildung gefragt). Insgesamt wurden sechs Qualitätsbereiche vorgegeben, die durch insgesamt 47 Qualitätskriterien aufgeschlüsselt wurden (ein Kriterium im Bereich der „materiellen Bedingungen“ ist zum Beispiel die Frage nach der Ausstattung mit zeitgemäßen Geräten), die bewertet wurden. Im Ergebnis sind den Auszubildenden die Qualitätsbereiche besonders wichtig für die „Durchführungsqualität“ in der Ausbildung, die besonders viele hoch bewertete Kriterien enthielten. Das ermöglichte, die sechs vorgegebenen Qualitätsbereiche in eine Rangfolge zu bringen. Unabhängig von dieser Rangfolge unterstrichen die Befragten die Bedeutung aller Qualitätsbereiche für

die Durchführung einer qualitätssichernden Ausbildung auf einem hohen Niveau. Im Vergleich zu einem schulischen Benotungssystem ergaben sich Benotungen von 1,9 bis 2,5. Die Rangliste der Qualitätsbereiche gilt übergreifend für beide Lernorte: „Berufsschule“ und „Ausbildungsbetrieb“. Es gibt jedoch unterschiedliche Gewichtungen, die in den Schilderungen berücksichtigt werden.

Aus Sicht der Auszubildenden erzielt der Bereich „Eignung und Verhalten des Lehr- und Ausbildungspersonals“ die Goldmedaille. Er gilt damit als wichtigster Bereich für die Sicherstellung einer guten Durchführungsqualität von Ausbildung.

- ▶ Für die Erwartungen an die Berufsschule steht an erster Stelle, dass das Lehrpersonal über ein gutes Fachwissen verfügt und dieses auch vermitteln kann.
- ▶ Im Betrieb wird Fachlichkeit und Vermittlungsfähigkeit aufseiten des Ausbildungspersonals als besonders wichtig erachtet.
- ▶ Ebenso hoch bewerten die Auszubildenden zudem die Bereitschaft des Ausbildungspersonals, die Ausbildungsinhalte in einem respektvollen Umgang mit den Auszubildenden weiterzugeben.

### Abbildung 1:

**Ergebnisse: Was sichert die Durchführungsqualität in der Ausbildung?**



Quelle: Eigene Darstellung

Die Silbermedaille geht an den Qualitätsbereich „Materielle Bedingungen“. Hier ist es wesentlich, dass

- ▶ im Ausbildungsbetrieb die genutzten Geräte, Werkzeuge und technischen Ausstattungen auf dem neuesten Stand sind,
- ▶ moderne Lernmedien zur Verfügung stehen,
- ▶ im berufsschulischen Bereich Unterrichtsräume und Labore in einem guten Zustand sind.

Die Bronzemedaille erreicht der Qualitätsbereich „Inhalte und Methoden“. Hier werden folgende Qualitätskriterien gleichermaßen als wichtig erachtet:

- ▶ Auszubildende wollen anspruchsvoll herausgefordert werden. Sie wünschen sich, in komplexe Aufgaben mit anspruchsvollen Aufgabenstellungen eingebunden zu werden, die als „echte Arbeit“ in realen Geschäftsprozessen vorkommt.
- ▶ Sie reklamieren aber auch einen „Entwicklungsfreiraum“. So ist ihnen sehr wichtig, dass sie genügend Zeit(puffer) zum Ausprobieren (Learning by doing) und Üben erhalten und dass seitens des Ausbildungspersonals in angemessenem Umfang Fehler toleriert werden.

Wichtig ist den Auszubildenden auch der Bereich „Lernortkooperation“, der die Medaillennänge nur knapp verfehlt. Mit der Lernortkooperation wird die inhaltliche und organisatorische Zusammenarbeit der Lernorte Berufsschule und Ausbildungsbetrieb beschrieben. Hier wird als mit Abstand wichtigster Qualitätsaspekt die regelmäßige Durchführung des Berufsschulunterrichtes genannt. Ein weiteres wesentliches Qualitätskriterium ist die wechselseitige Integration von Ausbildungsinhalten in den beiden Lernorten. In diesem Zusammenhang wünschen sich die Auszubildenden zudem geregeltes Feedback, um ihre Lernerfolge auch lernortübergreifend einschätzen zu können.

---

„Auszubildende legen bei der Durchführung ihrer Ausbildung großen Wert auf Rahmenbedingungen, die sicherstellen sollen, dass ihre Ausbildung fachlich umfassend, pädagogisch aufbereitet, individuell begleitet und wertschätzend durchgeführt wird.“

Der Qualitätsbereich „Belastungen in der betrieblichen Ausbildung“ ist auf Platz 5 schon ein wenig abgeschlagen. Er beschreibt im Wesentlichen die Vermeidung von ausbildungshemmenden Faktoren. Im Wesentlichen wird hier als wichtig erachtet, dass es im Ausbildungsbetrieb eine verantwortliche Person gibt, die den Ausbildungsprozess kontinuierlich begleitet und die Auszubildenden bei ihren Arbeiten verlässlich unterstützt, sodass sie nicht allein verantwortlich gemacht werden.

Auf dem letzten Platz der Rangskala landet bei den Auszubildenden bemerkenswerterweise die „Digitalisierung in der Berufsausbildung“, also die Nutzung moderner Medien in den dualen Lernorten. Diese spielt aus der Sicht der Befragten noch eine eher untergeordnete Rolle für die Ausbildungsqualität. Allerdings wäre dennoch für vier Fünftel aller Befragten die Bereitstellung einer schulischen Onlineplattform für die gemeinsame Nutzung durch Auszubildende, Lehrerinnen und Lehrer sowie Ausbilderinnen und Ausbilder ein wichtiges Qualitätskriterium. Bedeutend wären den Auszubildenden zudem ausreichende medienpädagogische Kompetenzen des schulischen Lehrpersonals, um den Auszubildenden Hilfestellungen bei der Arbeit mit der Lernplattform geben zu können.

### **Fazit: Lernortkooperation – keine Medaille in der Qualitätsbewertung, aber zentrales Mittel der Qualitätssicherung!**

Auszubildende legen bei der Durchführung ihrer Ausbildung großen Wert auf gute Rahmenbedingungen, die sicherstellen sollen, dass ihre Ausbildung *fachlich umfassend, pädagogisch aufbereitet, individuell begleitet* und *wertschätzend* durchgeführt wird. Sie wollen in ihrer Ausbildung individuell wahrgenommen werden, sich einbringen können und „auf Augenhöhe“ gezielt in betriebliche Prozesse einbezogen werden. Lehrerinnen und Lehrer sowie Ausbilderinnen und Ausbilder benötigen daher Kenntnis über die individuellen Lernstände (Lernerfolge ebenso wie Lernbedarfe) der Auszubildenden, aber auch über ihre Schwierigkeiten. Dafür braucht es passende technische und räumliche Ausstattungen ebenso wie schulische und betriebliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, die über entsprechende fachliche und überfachliche Vermittlungskompetenzen verfügen.

### **Lernortkooperation als Basis für Ausbildungsqualität**

Um diesen Ansprüchen gerecht werden zu können, ist eine enge und dauerhafte Abstimmung

zwischen den beiden Lernorten Berufsschule und Ausbildungsbetrieb zwingend. Alle drei Qualitätsbereiche, die von den Auszubildenden als besonders wichtig bewertet wurden, setzen – jenseits einer guten materiellen Ausstattung der Ausbildungsstätten – diese funktionierende Zusammenarbeit des Lehr- und Ausbildungspersonals voraus. Nur so können Zusammenhänge zwischen praktischen und theoretischen Ausbildungsinhalten verständlich vermittelt und die von den Auszubildenden gewünschte Fachlichkeit und Vermittlungsfähigkeit realisiert werden. Eine gelebte Lernortkooperation spielt auch für das gewünschte *lernortübergreifende Feedback* eine wichtige Rolle. Dieses vermittelt Respekt „auf Augenhöhe“ und hilft den Auszubildenden, sich in ihrem gesamten Ausbildungsprozess selbst zu „verorten“. Sie lernen, ihre Lernfortschritte eigenständig lernortübergreifend einzuschätzen. Dies kann motivierend wirken, die eigene Ausbildung engagiert und konstruktiv anzugehen und durchzuführen. Das spricht dafür, die Lernortkooperation als *Instrument* zur Sicherung einer guten Ausbildungsqualität in den Mittelpunkt zu rücken, obwohl Auszubildende sie bei der *Qualitätsbewertung* selbst nicht ganz oben ansiedeln.

**Praxis der Lernortkooperation: ausbaufähig!**

Auch die in der Studie geführten Gespräche mit dem Lehr- und Ausbildungspersonal sowie mit Ausbildungsverantwortlichen bei der Industrie- und Handels- sowie der Handwerkskammer ergaben, dass die Lernortkooperation ein wichtiges Mittel für die Qualitätssicherung der Ausbildung ist, aber in der Praxis nicht hinreichend etabliert ist. Sie funktioniert zwar in allen Bereichen, die sich direkt auf die formal geordnete Durchführung der Ausbildung auswirken: insbesondere beim *Fehlzeitenmanagement* für die Auszubildenden und bei der gemeinsamen Zusammenarbeit *in Prüfungsausschüssen* zur Vorbereitung der Abschlussprüfungen. Wie oben geschildert, muss Lernortkooperation als zentrale Stellschraube einer qualitätsgesicherten Ausbildung jedoch weit darüber hinausgehen. Dafür ist sicher die Bereitschaft des Lehr- und Ausbildungspersonals nötig, sich auch über formalisierte Prozesse hinaus zu engagieren. Das dürfte allein aber nicht für den dauerhaften Erfolg reichen. Nötig ist hierfür vielmehr eine strukturelle Untermauerung des Engagements seitens des Lehr- und Ausbildungspersonals. Hierzu gehört zum einen, dass an beiden Lernorten anerkannt wird, dass die Lernortkooperation

**Abbildung 2:**  
**Digitalisierte Lernortkooperation**



Quelle: Eigene Darstellung

für gute Ausbildungsqualität unverzichtbar ist und daher auch mit ausreichenden Zeitkontingenten sowie mit der Förderung von Kooperationskompetenzen des Ausbildungs- und Lehrpersonals unterlegt sein muss. Darüber hinaus kann eine digitale Plattform eine wichtig strukturelle Basis bilden, die Lernortkooperation nachhaltig zu verbessern.

#### **Digitale Instrumente als Chance für Lernortkooperation**

Insbesondere der orts- und zeitunabhängige Zugriff auf *Lernmaterialien* und *Wissensdatenbanken* sowie auf *Kommunikations-* und Organisationsstrukturen über *internetbasierte Plattformen* bieten vielfältige Nutzungsmöglichkeiten für Auszubildende, schulisches Lehr- und betriebliches Ausbildungspersonal. So kann ein schneller lernortübergreifender Abgleich von aktuellen Lernständen der Auszubildenden dem Lehr- und Ausbildungspersonal dabei helfen, Lernprozesse *individueller zu fördern*. Gemeinsame Lernprojekte, die als *E-Learning* auf der Lernplattform zur Verfügung stehen, können einen besseren *inhaltlichen Gleichschritt* von fachtheoretischen und fachpraktischen Ausbildungsanteilen unterstützen. In digitalen Lerngruppen können Auszubildende lernen, eigenverantwortlich Aufgabenstellungen zu bearbeiten und die Ergebnisse als gemeinsame Projekte in Berufsschule und Ausbildungsbetrieb zu präsentieren.

---

„Lehrerinnen und Lehrer sowie insbesondere auch Ausbilderinnen und Ausbilder müssen sich den digitalen Herausforderungen stellen und versuchen, die positiven Potenziale zu heben.“

#### **Was ist zu tun?**

Denkt man an die Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung, fällt den meisten sofort eine *ausreichende Hardwareausstattung*, eine *gute Verbindungsqualität*, eine *verlässliche Administration* und die *nutzerorientierte Gestaltung* von Hard- und Software ein. Diese Faktoren sind zweifellos wichtig – auch um als Hilfsmittel die Lernortkooperation verlässlich zu unterstützen. Aber gute strukturelle Bedingungen verpuffen, wenn sie nicht auf die *medienpädagogische Kompetenz* des Lehr- und Ausbildungspersonals treffen. Diese müssen ebenso bereit wie fähig sein, die neuen digitalen Medien in die tradierten Unterrichts- und Ausbildungszusammenhänge einzubinden. Eine solche Kompetenz muss zuerst neu ausgebildet oder weiterentwickelt werden. Lehrerinnen und Lehrer sowie insbesondere auch Ausbilderinnen und Ausbilder müssen sich den digitalen Herausforderungen stellen und versuchen, die positiven Potenziale zu heben. Dafür werden jedoch passende Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die Bereitschaft und die Gelegenheit, diese auch zu nutzen, benötigt.

Wie wichtig eine solche medienpädagogische Kompetenz auf der bildungspolitischen Entscheidungsebene eingeschätzt wird, zeigt sich unter anderem auch in den diesbezüglichen bundespolitischen Initiativen und Förderprogrammen des BiBB und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. „Wie erfolgreich die Herausforderungen der Digitalisierung für die berufliche Bildung letztendlich bewältigt werden können, steht und fällt mit der Kompetenz des betrieblichen und schulischen Ausbildungspersonals. Auf sie kommt es an.“ (BiBB-Präsident Esser, 2017, Fachkonferenz zu Berufsbildung 4.0 in Leipzig.)

---

# Motive und Folgen von Berufswechseln

## In aller Kürze:

Rund ein Drittel der Erwerbstätigen wechselt im Verlauf des Erwerbslebens den Beruf. Auch in Bremen ist das Thema von Relevanz, da in den vergangenen Jahren überdurchschnittliche hohe Berufswechsler-Anteile zu beobachten sind.

Im Vergleich zu Nicht-Wechslern müssen Berufswechsler häufig Abstriche beim Einkommen, bei der Führungsverantwortung oder der Lage der Arbeitszeit hinnehmen oder zeigen sich insgesamt weniger zufrieden. Benachteiligungen zeigen sich vor allem bei denjenigen, die durch gesundheitliche Probleme oder Beschäftigungsabbau dazu gezwungen sind, den Beruf zu wechseln. Familiär bedingte Wechsel erlauben zwar eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Familie, münden aber in geringe Einkommen. Freiwillige Berufswechsel nehmen zu. Durch freiwillige Berufswechsel lassen sich die damit verbundenen Motive (höhere Einkommen, Neuorientierung) zwar einigermaßen gut realisieren. Insgesamt wird aber auch hier deutlich, dass bessere Unterstützungsangebote erforderlich sind, um gelingende Berufswechsel zu fördern.

➔ „Kann ich weiterhin meinem Job nachgehen oder muss ich mich nach etwas Neuem umschauen?“ oder „Will ich in meinem Erwerbsleben noch mal etwas ganz anderes machen?“ – solche Fragen stellen sich Jahr für Jahr Tausende Menschen, auch in Bremen. Wenn Betriebe Entlassungen vornehmen, wenn gravierende gesundheitliche Probleme entstehen oder wenn sich persönliche Ziele oder Anforderungen ändern, dann wird ungewiss, ob die eigene Zukunft noch im erlernten Beruf liegen kann oder soll. Ein Berufswechsel ist dabei wohl als die drastischste Form der Veränderung in einem Erwerbssystem zu verstehen, das im Vergleich zu anderen Ländern noch immer stark vom Prinzip der Beruflichkeit geprägt ist. Berufsprinzip und grundlegende Ausbildungsgänge wurden und werden als eine besondere Stärke des deutschen Sozial- und

Produktionsmodells angesehen.<sup>1</sup> Einen Beruf erlernt zu haben, heißt dabei mehr als nur eine entsprechende Ausbildung zu absolvieren und über formelle Berufsabschlüsse zu verfügen. Der Beruf sagt für Beschäftigte auch etwas über die eigene Identität und den gesellschaftlichen Status aus und ist mit bestimmten eingespielten Standards verbunden, welche Arten von Tätigkeiten auszuüben sind, welche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen oder welche Aufstiegsmöglichkeiten zu erwarten sind. Die erlernten Berufe geben aber auch Arbeitgebern Klarheit darüber, über welche Fähigkeiten und Kompetenzen Bewerber und Beschäftigte verfügen.<sup>2</sup>

Arbeitsmarktanalysen zeigen jedoch, dass Berufswechsel in Deutschland – ungeachtet des nach wie vor wichtigen strukturierenden Charakters von Berufen und Berufsausbildungen – eine bedeutende Rolle spielen. So hat bundesweit rund ein Drittel der Erwerbstätigen im Verlauf des gesamten Arbeitslebens den Beruf gewechselt. Ein weiteres gutes Drittel wechselt in Tätigkeiten, die mit ihrer Ausbildung verwandt sind (partielle Wechsel), lediglich ein Drittel bleibt im Ausbildungsberuf tätig. Schaut man sich die Berufswechsel nun nicht im gesamten Erwerbsverlauf an, sondern in einem bestimmten Zeitraum, wird deutlich, dass allein in einem Jahr (2012) rund fünf Prozent der Erwerbstätigen den Beruf gewechselt haben. Doch

<sup>1</sup> Vgl. Busemeyer (2009); Baethge (2015).

<sup>2</sup> Vgl. Demszky von der Hagen/Voss (2010).





wie sehen Berufswechsel in Bremen aus, wer vollzieht eigentlich einen vollständigen Berufswechsel, welche Motive liegen dieser Umorientierung zugrunde und was folgt daraus für die Arbeits- und Beschäftigungssituation? Die Antworten auf diese Fragen erlauben es, sich ein Bild darüber zu machen, ob mit Berufswechseln eher Chancen oder Risiken verbunden sind und Empfehlungen herauszuarbeiten, wie Rahmenbedingungen und Unterstützung zu gestalten sind, um gelingende berufliche Neuorientierungen zu fördern.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Diesen Fragen ist das von Universität Bremen und Arbeitnehmerkammer Bremen gemeinsam getragene Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) in einem Forschungsprojekt nachgegangen. Die Auswertungen basieren zum einen auf dem Mikrozensus, einer jährlich erhobenen amtlichen Repräsentativstatistik von rund einem Prozent der Bevölkerung (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016), und zum anderen auf der Erwerbstätigenbefragung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) und der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), deren derzeit aktuellste Welle 2011/2012 durchgeführt wurde (Hall et. al 2015). Die ausführlichen Ergebnisse sind im Abschlussbericht zu dieser Studie dokumentiert (vgl. Wolnik/Holtrup 2017). Die Ergebnisse dieser Studie bilden die Basis für den vorliegenden Beitrag.

## Bremen zwischen Stabilität und Diskontinuität

Aus zwei unterschiedlichen Perspektiven können die Berufswechsler-Zahlen im Land Bremen betrachtet werden: Im langfristigen Trend fallen hier Berufswechsler-Anteile im Vergleich zum Bundesgebiet unterdurchschnittlich aus. Rund 27 Prozent der Erwerbstätigen in Bremen haben im Erwerbsleben den Beruf vollständig gewechselt. Bundesweit liegt der Anteil bei rund 30 Prozent. Das Niveau partieller Wechsel entspricht in etwa dem Bundeschnitt. Jedoch ist im Land Bremen eine Besonderheit zu erkennen: In keinem anderen Bundesland fällt der Anteil der Menschen, die im gesamten Erwerbsverlauf der Ausbildungstätigkeit nachgehen, mit rund 35 Prozent so hoch aus wie in Bremen. Ein Faktor hierfür sind die Wirtschaftsstrukturen Bremens: Ein starkes industrielles Rückgrat mit großen Arbeitgebern wie beispielsweise Mercedes ist ebenso charakteristisch für Bremen und wirkt sich entsprechend berufsstabilisierend aus wie auch ein hoher Anteil an Erwerbstätigen im öffentlichen Dienst.<sup>4</sup>

In einer kurzfristigen Perspektive, in der Berufswechsel auf den Zeitraum eines Jahres (2012) bezogen werden, lassen sich jedoch für Bremen gewisse Dynamiken beobachten. Zumindest deuten die überdurchschnittlichen Berufswechsler-Anteile auf einen entsprechenden Trend hin: Mit rund sechs Prozent liegt der Berufswechsler-Anteil im Vergleich der Bundesländer im oberen Drittel. Dieses Bild bestätigt sich auch, wenn verschiedene Altersgruppen differenziert werden: Sowohl im Bereich der unter 40-Jährigen liegt Bremen mit einem Anteil von 9,6 Prozent über dem Bundesschnitt von acht Prozent als auch bei Erwerbstätigen über 40 Jahren. Hier fällt die Differenz zum Bundesgebiet jedoch etwas geringer aus: Rund 3,4 Prozent beträgt der Wechsler-Anteil in Bremen; 3,1 Prozent beträgt der Bundesschnitt.<sup>5</sup>

Entsprechend bleibt zu konstatieren: Bremen weist traditionell ein hohes Maß an Berufsstabilität auf, sodass unfreiwillige Wechsel im Erwerbsverlauf unterdurchschnittlich ausfallen. Es zeigt sich aber doch an verschiedenen Stellen, dass das Thema in Bremen durchaus politische Relevanz besitzt.

## Wer wechselt den Beruf?

Werden bei der Analyse von Berufswechseln verschiedene soziale und ökonomische Merkmale berücksichtigt, werden einige spezifische Ergebnisse ersichtlich. So weisen Männer und Frauen auf den ersten Blick keine größeren Unterschiede bei Berufswechseln auf; die Wechselquoten liegen insgesamt auf einem ähnlichen Niveau. Zieht man allerdings zusätzlich das Alter heran, dann wird deutlich, dass männliche Erwerbstätige überwiegend in jüngeren Jahren (25 bis 40 Jahre) wechseln, Frauen hingegen ab einem Alter von über 40 Jahren (*siehe Abbildung 1*). Hier liegt die Vermutung nahe, dass der berufliche Wiedereinstieg nach einer Familienphase häufig mit einem Berufswechsel einhergeht. Das wird auch dadurch untermauert, dass Alleinerziehende gegenüber Paaren mit Kindern höhere Wechselquoten aufweisen.

Unterschiedliche Ausbildungsarten sind mit verschiedenen hohen Wechselquoten verbunden. Während Menschen mit einer betrieblichen Ausbildung überdurchschnittlich häufig den Beruf wechseln, verbleiben Erwerbstätige mit schulischer Ausbildung überdurchschnittlich häufig in ihrem Beruf. Hochschulabsolventen und Menschen mit einer

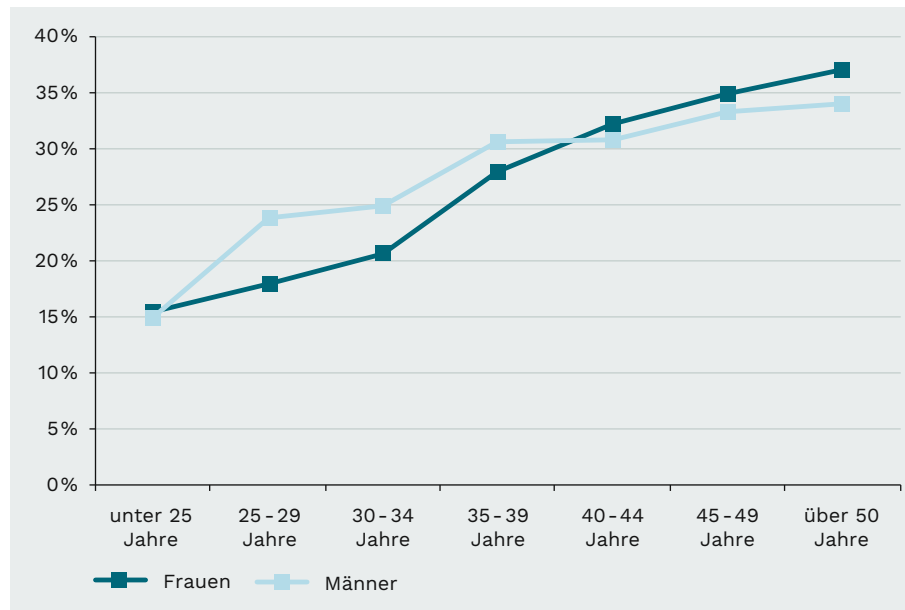
---

„Ein Berufswechsel ist dabei wohl als die drastischste Form der Veränderung in einem Erwerbssystem zu verstehen, das noch immer stark vom Prinzip der Beruflichkeit geprägt ist.“

<sup>4</sup> Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2017).

<sup>5</sup> Aufgrund der traditionell geringen Fallzahlen für Bremen in repräsentativen Studien ist eine vertiefende Analyse von Berufswechslern im Land Bremen mit starken Einschränkungen verbunden. Aus diesem Grund beziehen sich die Ergebnisse im Folgenden auf das Bundesgebiet.

**Abbildung 1:**  
Berufswechsel-Anteile nach Geschlecht und Alter



Quelle: Wolnik/Holtrup (2017): Daten der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2012, eigene Darstellung

Aufstiegsqualifizierung (zum Meister, zur Technikerin etc.) hingegen vollziehen seltener einen vollständigen beruflichen Bruch, sondern wechseln in verwandte Tätigkeitsfelder. Breitere Ausbildungsinhalte dieser Hochqualifizierten führen augenscheinlich zu einer offener gehaltenen Eintrittsphase in das Erwerbsleben, ab circa 40 Jahren fallen jedoch die Wechslerquoten in dieser Gruppe am geringsten aus.

Mit Blick auf die Berufswechsel-Anteile in unterschiedlichen Branchen wird ersichtlich, dass insbesondere „einfachere“ Dienstleistungsbereiche für Berufswechsel zugänglich sind. Überdurchschnittliche Werte sind für den Bereich kaufmännischer Dienstleistungen, Handel und Tourismus zu beobachten. Vor allem aber der Bereich Verkehr, Logistik und Sicherheit fungiert als eine Art Auffangbecken für Berufswechsel – mehr als jeder zweite Mensch, der in diesem Bereich erwerbstätig ist, hat im Erwerbsverlauf mindestens einen Berufswechsel hinter sich.

## Wechselmotive – vermehrt aus eigener Initiative

Warum ein Mensch den Beruf wechselt, kann viele Gründe haben. Die vorhandenen Daten erlauben es, drei Motivtypen zu beschreiben:

### 1. Erzwungene Wechsel

Hierunter fallen Menschen, deren Berufswechsel nicht freiwillig erfolgte und eher erzwungenen Charakter hatte. Hierzu zählen wir Kündigungen, Betriebsschließungen oder Beschäftigungsabbau infolge eines wirtschaftsstrukturellen Wandels. Sie werden aber auch durch gesundheitliche Beeinträchtigungen oder Schwierigkeiten notwendig, im höheren Erwerbsalter noch den Anforderungen des erlernten Berufs gerecht werden zu können. Der Anteil solcher erzwungenen Wechsel hat sich im Zeitverlauf von knapp 38 (2006) auf knapp 32 Prozent (2012) reduziert.

### 2. Familiär bedingte Wechsel

Diese betreffen vor allem Menschen, die nach einer Familienphase wieder in das Erwerbsleben zurückkehren, aber eine Tätigkeit außerhalb des Ausbildungsberufs aufnehmen. Knapp sechs Prozent der Berufswechsel hatten 2012 einen solchen familiären Hintergrund, während es 2006 noch fast acht Prozent waren. Auffällig ist dabei, dass ein Großteil der familiär bedingten Wechsel von Frauen vollzogen wird.

### Familiäre und erzwungene Wechsler als „Wechselverlierer“

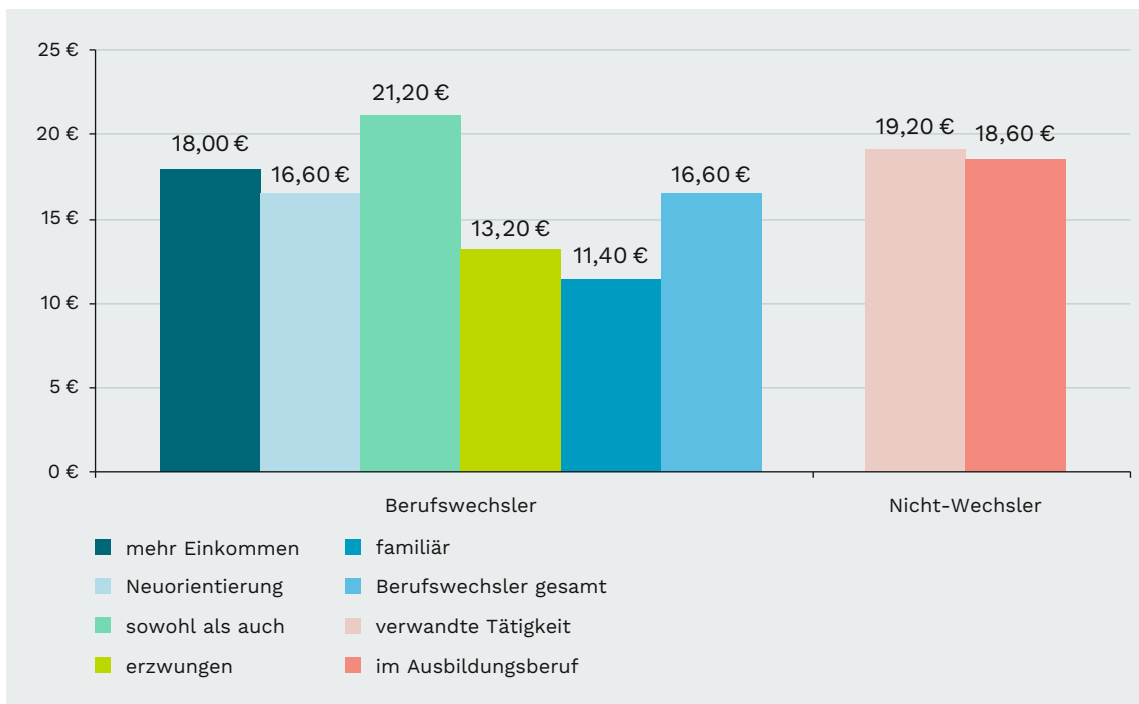
Welche Folgen haben Berufswechsel auf die Arbeits- und Beschäftigungssituation? Dies lässt sich mit Blick auf unterschiedliche objektive und subjektive Faktoren beleuchten.

Berufswechsel sind für die Mehrzahl der Erwerbstätigen mit finanziellen Einbußen verbunden. Die Nicht-Wechsler weisen im Schnitt höhere Stundenlöhne auf als die Berufswechsler. Besonders deutlich zeigt sich dies bei familiär bedingten und erzwungenen Wechseln. Menschen, die aufgrund einer persönlichen Neuorientierung den Beruf gewechselt haben, weisen ebenfalls im Vergleich zu den Nicht-Wechslern geringere Bruttolöhne auf, sie „erkaufen“ sich damit allerdings relativ hohe Zufriedenheitswerte und gute Möglichkeiten, Familie und Beruf zu vereinbaren. Als „Wechselgewinner“ kann die Gruppe von Menschen angesehen werden, die mit ihrem Berufswechsel sowohl ein höheres Einkommen als auch eine persönliche Neuorientierung erreichen wollten (siehe Abbildung 2).

### 3. Selbstinitiierte Wechsel

Solche Wechsel gehen von den Erwerbstätigen selbst aus, um entweder ein höheres Einkommen zu erzielen, veränderten persönlichen Interessen nachzugehen – oder um beide Aspekte zugleich zu realisieren. Dieser Motivtyp hat insgesamt die mit Abstand größte Bedeutung; sein Anteil ist von 2006 auf 2012 sogar nochmals von 49 Prozent auf fast 56 Prozent gewachsen. Dabei hat vor allem das Motiv der Neuorientierung zugenommen.

**Abbildung 2:** Bruttostundenlohn nach Wechselmotiven und bei Nicht-Wechslern



Quelle: Wolnik/Holtrup (2017): Daten der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2012, eigene Darstellung

**Abbildung 3:**  
Folgen von Berufswechseln

	Berufswechsler						Nicht-Wechsler		
	mehr Einkommen	Neuorien- tierung	sowohl als auch	selbstinitiierte Wechsel	erzwungene Wechsel	familiäre Wechsel	gesamt	verwandte Tätigkeit	im Ausbil- dungsberuf
<b>Anteile an Menschen, die ...</b>									
... im Wunschberuf arbeiten	66,7	78,8	82,2	42,5	45,7	64,7	83,5	89,4	
... familiäre und beruf- liche Interessen vereinbaren können	55,7	63,1	56,9	54,7	71,4	58,5	57,5	58,9	
... einen guten Gesundheits- zustand aufweisen	82,4	85,8	87,0	74,7	81,9	82,3	87,5	90,2	
... zufrieden mit der Arbeit sind	91,4	92,4	95,1	80,9	91,5	88,8	93,4	95,9	
... zu Kernarbeits- zeiten arbeiten	64,7	79,7	76,2	65,8	77,1	73,0	82,2	81,2	
... führende Positionen haben	32,4	29,7	35,0	21,7	26,0	28,9	34,6	37,9	

Quelle: Wolnik/Holtrup (2017): Daten der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2012, eigene Darstellung

In weiteren Dimensionen – erwerbsbezogene Aspekte sowie Gesundheit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf – wird die Benachteiligung der erzwungenen und familiären Wechsler bestätigt. Hier ist jedoch klar zu differenzieren: Familiären Wechslern gelingt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf am besten; zudem ist ein relativ hohes Maß an Zufriedenheit zu erkennen. Diese Aspekte zeigen sich bei erzwungenen Wechslern überhaupt nicht; sie sind in allen Dimensionen am stärksten benachteiligt: Sie sind seltener im Wunschberuf tätig, familiäre und berufliche Interessen lassen sich weniger gut vereinbaren, Gesundheit und Zufriedenheit werden weniger gut eingeschätzt; zudem sind sie öfter außerhalb der Kernarbeitszeit und weniger in führenden Positionen tätig (siehe Abbildung 3).

### Gelingende Berufswechsel unterstützen

Berufswechsel betreffen einen großen Anteil der Erwerbstätigen. Erzwungene Wechsel (aus gesundheitlichen Gründen, wegen Kündigung oder Betriebsschließung) und familiär bedingte Wechsel gehen häufig mit Benachteiligungen in unterschiedlichen Dimensionen der Arbeits- und Beschäftigungssituation einher. Weniger drastisch gilt dies auch für freiwillige Wechsel, bei denen sich Vor- und Nachteile der beruflichen Veränderungen eher die Waage halten. Nicht zuletzt der wachsende

Anteil derjenigen, die wegen gewandelter Interessen aus eigenem Antrieb heraus einen beruflichen Neuanfang wagen, rückt die Herausforderung auf die politische Agenda, mit adäquaten Maßnahmen die mit einem Berufswechsel verbundenen Risiken zu vermindern und die – bereits heute sichtbaren – Chancen zu vergrößern.

#### 1. „Care“-kompatible Erwerbsarrangements

Ein erstes Handlungsfeld fokussiert die Gruppe der Wechsler – in diesem Fall genauer: der Wechslerinnen –, die aufgrund familiärer Motive den erlernten Beruf nicht weiter ausüben kann oder ausüben will. Die empirischen Ergebnisse unterstreichen hier abermals die Notwendigkeit der bereits vielfach diskutierten Doppelstrategie: Damit Menschen mit Sorgeverpflichtungen (bisher zumeist in Bezug auf die Versorgung von Kindern, aufgrund der demografischen Entwicklung zukünftig vermutlich verstärkt auch im Bereich der Pflege älterer Angehöriger) sich nicht gezwungen sehen, den Beruf zu wechseln, müssen einerseits auf betrieblicher Ebene die Anstrengungen forciert werden, familienadäquate Arbeitszeitmodelle anzubieten. Zugleich müssen andererseits die Kapazitäten in der Kinderbetreuung ausgeweitet werden, damit überhaupt einer Erwerbstätigkeit nachgegangen und die familienbedingte Auszeit auf ein Maß begrenzt werden kann, die eine weitgehend reibungslose Rückkehr in das erlernte Berufsfeld ermöglicht.



## 2. Recht auf zweite Ausbildungschance

Das zweite Handlungsfeld bezieht sich zunächst auf die Gruppe derjenigen, die sich gezwungen sieht, den Beruf zu wechseln – sei es aus persönlichen (zum Beispiel gesundheitlichen) oder aus strukturellen Gründen (zum Beispiel technischer, organisatorischer oder wirtschaftsstruktureller Wandel). Aufgrund der hier zu beobachtenden problematischen Folgen scheint es erforderlich, sich von einem Primat der schnellen Reintegration von Arbeitslosen in das Erwerbsleben zu verabschieden, das nur wenig Rücksicht auf die zukünftigen qualifikatorischen Folgen nimmt. Da ein gutes individuelles Ausbildungsniveau auch weiterhin als Voraussetzung für gute Erwerbsperspektiven gelten kann, müssen wieder verstärkt Maßnahmen angeboten und finanziert werden, die eine weitere grundständige Ausbildung / Umschulung und damit einen gut qualifizierten Eintritt in ein neues Berufsfeld erlauben. Dies würde diesen Menschen bessere Chancen auf mittel- und langfristig attraktive Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen ermöglichen.

Ähnliches gilt für den Personenkreis, der sich aufgrund unterschiedlicher Erwägungen von dem vormals erlernten Berufsfeld verabschieden möchte. Die vorliegenden Zahlen belegen hier eine große empirische Relevanz. Diese dürfte noch größer ausfallen, wenn die Personengruppen mit einbezogen werden, die zwar unzufrieden mit ihrer Berufswahl oder beruflichen Entwicklung sind, aber aus unterschiedlichen Gründen vor dem Schritt zurückschrecken, sich in ein neues für sie attraktiver erscheinendes Tätigkeitsfeld zu begeben. Für diesen Personenkreis sind geeignete Maßnahmen zu entwickeln, die eine individuelle, durch Qualifikationsschritte fundierte Weiterentwicklung erlauben. Dabei ist auch eine finanzielle Unterstützung vorzusehen, der den Lebensunterhalt in der Qualifizierungszeit gewährleistet.

## 3. Berufs-, Entwicklungs- und Weiterbildungsberatung

Erfolgreiche Erwerbsverläufe, die auch gegenüber sich wandelnden subjektiven Interessen flexibel sind, können – als drittes Handlungsfeld – durch professionelle Beratung gefördert werden. Dies gilt für alle Gruppen von Erwerbstätigen und nicht nur für diejenigen, die sich aus unterschiedlichen Motiven gezwungen sehen, sich neu zu orientieren. Entsprechende Angebote werden schon durch private Anbieter, Coaches, Karriereberater und so weiter bereitgestellt. Da diese allerdings schon allein aufgrund der zu entrichtenden Honorare sozial selektiv wirken, sind staatliche Institutionen gefragt, entsprechende Beratungskapazitäten aufzubauen. Diesbezüglich sind bereits einschlägige Initiativen auf den Weg gebracht worden, die vertetigt und hinsichtlich ihres Adressatenkreises verbreitert werden müssen. Hierzu zählen etwa das Programm „Perspektive Wiedereinstieg“, die im Rahmen des Landesprogramms „Weiter mit Bildung und Beratung“ bei der Arbeitnehmerkammer (Bremen) beziehungsweise beim Arbeitsförderungs-Zentrum (Bremerhaven) angesiedelten Beratungsangebote oder Pilotprojekte der Bundesagentur für Arbeit, Weiterbildungsberatung auch für Berufstätige zu öffnen, die nicht unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Dabei muss ein Akzent darauf liegen, welche individuellen beziehungsweise subjektiven Interessen und Ziele die Ratsuchenden verfolgen und durch welche Art beruflicher Umorientierung diese Ziele auch mittel- und langfristig realistisch erreicht werden können. Ähnliches gilt für die Berufsberatung bei der Wahl des Ausbildungsberufs oder Studienfachs. In diese müsste noch stärker einfließen, wie berufliche Entwicklungen in den infrage kommenden Berufsfeldern typischerweise verlaufen und inwieweit diese es ermöglichen, Interessen zu realisieren, die erst in späteren Phasen der Biografie in den Vordergrund rücken.

---

„Es müssen wieder verstärkt Maßnahmen angeboten und finanziert werden, die eine weitere grundständige Ausbildung / Umschulung und damit einen gut qualifizierten Eintritt in ein neues Berufsfeld erlauben.“

# Literatur

---

- Arbeitnehmerkammer Bremen (2017):** Statistischer Jahresbericht 2017. Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialstatistik. Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Juni 2017.
- Baethge, M. (2015):** Die schleichende Erosion im Governance-Modell des deutschen Berufsbildungssystems. In: Dingeldey, I./Holtrup, A./Warsewa, G (Hrsg.) (2015). Wandel der Governance der Erwerbsarbeit, S. 273–299.
- Busemeyer, M. (2009):** Wandel trotz Reformstau. Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln. Frankfurt/New York: Campus, Band 65.
- Demszky von der Hagen, A./Voß, G.G. (2010):** Beruf und Profession. In: Böhle, F./Voß, G.G./Wachtler, G. (Hrsg.): Handbuch Arbeitssoziologie, S.752–803.
- Hall, A./Siefer, A./Tiemann, M. (2015):** BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2012 – Arbeit und Beruf im Wandel. Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen. suf\_4.0; Forschungsdatenzentrum im BIBB (Hrsg.); GESIS Köln (Datenzugang); Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung. doi:10.7803/501.12.1.1.40.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016):** Mikrozensus Scientific-Use-File 2012. Infos unter: <http://www.forschungsdatenzentrum.de/bestand/mikrozensus/index.asp>, (Zugriff 19.01.17).
- Wolnik, K./Holtrup, A. (2017):** Berufswechsel – Chancen und Risiken. Ausmaß, Motive und Gestaltungserfordernisse. In: Arbeit und Wirtschaft in Bremen, Ausgabe 22/Dezember 2017, Arbeitnehmerkammer Bremen/Institut Arbeit und Wirtschaft (Hrsg.).

# Gelernt ist gelernt!

## Eine Bestandsaufnahme der Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Bremen

### In aller Kürze:

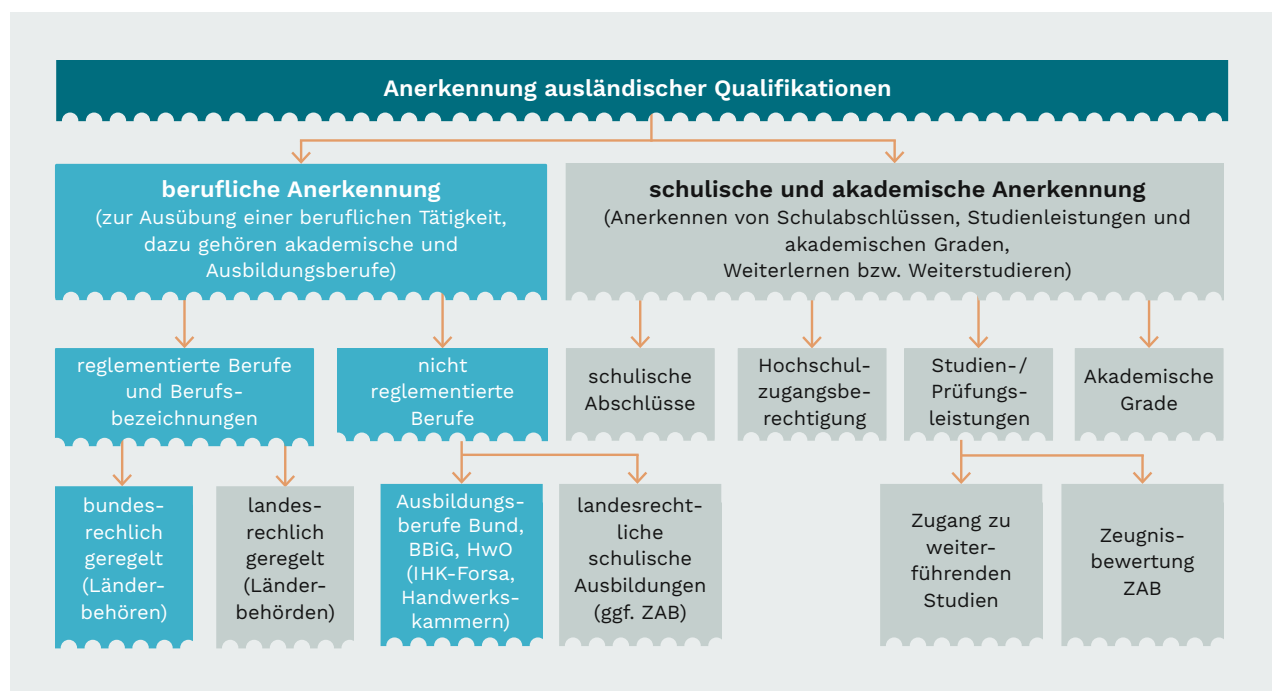
Mit der zuletzt deutlich gewachsenen Bedeutung von Ausländern und Ausländerinnen am deutschen und auch bremischen Arbeitsmarkt gewinnt auch das Thema Anerkennung von ausländischen Qualifikationen an Bedeutung. Um es Fachkräften aus dem Ausland zu erleichtern, ihre berufliche Qualifikation auf dem hiesigen Arbeitsmarkt einzusetzen, haben Bund und Länder entsprechende Anerkennungsgesetze erlassen. Die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes in Bremen war 2017 Gegenstand einer wissenschaftlichen Untersuchung der Arbeitnehmerkammer Bremen und des Instituts Arbeit und Wirtschaft. Die Ergebnisse zeigen, dass auch im Land Bremen die Nachfrage nach Anerkennungsanträgen stetig gewachsen ist, die Anfragen sich allerdings auf wenige Berufsgruppen fokussieren. Gleichzeitig wird deutlich, dass die für die Anerkennung zuständigen Stellen bisher sehr unterschiedlich auf die Herausforderungen der Verfahren vorbereitet sind. Insgesamt betrachtet besteht übergreifender Handlungsbedarf in zahlreichen Dimensionen: Das betrifft die Erstellung von Durchführungsverordnungen und Handlungsanweisungen, die Vereinheitlichung der Sprachanforderungen und das Vorhalten ausreichender fachsprachlicher Angebote. Die Ergebnisse legen ferner nahe, dass in vielen zuständigen Stellen mehr Personal und auch mehr personelle Kontinuität erforderlich sind. Zudem erscheint es notwendig, durchgehend auch Teilanerkennungen zu ermöglichen und darauf aufbauende Anpassungsqualifizierungen vorzuhalten. Zur Steuerung der Anerkennungspraxis fehlt bisher eine Landesankennungsstatistik.

### Arbeitsmarktmigration und die Anerkennung ausländischer Qualifikationen

➔ Deutschland ist ein Einwanderungsland und die Einwanderung schlägt sich auch auf dem Arbeitsmarkt nieder. So hat sich laut Beschäftigungsstatistik des Statistischen Bundesamts der Ausländeranteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort Deutschland zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2016 von 6,8 auf zehn Prozent erhöht. Die Zahl ausländischer Beschäftigter stieg dabei in den vergangenen 16 Jahren von etwa 1,9 Millionen auf über 3,1 Millionen Menschen, während die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lediglich um 12,7 Prozent wuchs. Die Beschäftigungsdynamik von Ausländern und Ausländerinnen hat insbesondere seit 2011 erheblich zugenommen. So machten Ausländerinnen und Ausländer im Jahr 2016 etwa die Hälfte aller Zuwächse bei den Beschäftigten in Deutschland aus. Dabei ist festzustellen, dass sich die Qualifikationsstruktur von Neuzuwandern und Neuzuwanderinnen in den 2000er-Jahren deutlich verbessert hat. Mit der wachsenden Bedeutung von Ausländern und Ausländerinnen am deutschen (und bremischen) Arbeitsmarkt gewinnt auch das Thema Anerkennung von ausländischen Qualifikationen an Bedeutung. Hierzu haben Bund und Länder mit ihren jeweiligen Anerkennungsgesetzen die rechtlichen Grundlagen geschaffen, um es Fachkräften aus dem Ausland zu erleichtern, ihre beruflichen Qualifikationen auf dem deutschen Arbeitsmarkt einzusetzen. So haben ausländische Fachkräfte einen Anspruch darauf, dass eine berufsspezifische zuständige Stelle die Gleichwertigkeit des Abschlusses prüft und hierbei die vorhandene Berufserfahrung mit einbezieht. Zu unterscheiden ist dabei zwischen beruflicher und schulischer beziehungsweise akademischer Anerkennung,



**Abbildung 1:**  
Übersicht Anerkennung ausländischer Qualifikationen



Quelle: BMBF (2012): 6

## Vorteile einer Anerkennung – Stand der Forschung

Die Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation hat – wie verschiedene Studien zeigen – zahlreiche positive Wirkungen:<sup>1</sup> So lässt sich *erstens* eine Verbesserung der Arbeitsmarktintegration nach einer Anerkennung aufzeigen. Das betrifft sowohl den Einstieg in Erwerbstätigkeit, den Aufstieg in der jeweiligen Beschäftigung und ein sinkendes Risiko, unterhalb der Qualifikation beschäftigt zu sein. *Zweitens* sind deutliche Lohneffekte nach einer Anerkennung nachweisbar. In Befragungen zeigte sich, dass das Bruttoeinkommen pro Monat rund 1.000 Euro höher war als zum Zeitpunkt der Antragstellung und somit um rund 40 Prozent stieg. Der Anstieg setzt sich aus den Komponenten (a) allgemeine Lohnentwicklung (5 Prozentpunkte), (b) Erhöhung der Wochenarbeitszeit (9 Prozentpunkte) und (c) beruflicher Aufstieg sowie höherwertige und höher entlohnte Arbeitsverhältnisse (26 Prozentpunkte) zusammen. Und *drittens* zeigen Umfragen, dass sich durch die Anerkennung die Akzeptanz und Wertschätzung der Fachkräfte bei den Arbeitgebern verbessert. In der Gesamtbetrachtung setzen die Möglichkeiten der Anerkennung damit Anreize für Fachkräfte zur Migration nach Deutschland. Allerdings weisen die Untersuchungen darauf hin, dass die positiven Effekte vor allem bei vollständigen Anerkennungen auftreten.

## Umsetzung des Anerkennungs-gesetzes in Bremen

Während es für das Anerkennungsgesetz des Bundes umfangreiche und regelmäßige Berichtssysteme gibt,<sup>2</sup> bleibt zum Entwicklungsstand und der Umsetzung der Landesgesetze vieles offen. Vor diesem Hintergrund fand im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen im Jahr 2017 eine Untersuchung zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen statt, über deren zentrale Ergebnisse nachfolgend berichtet wird:

zwischen reglementierten und nicht reglementierten sowie zwischen bundesrechtlich und landesrechtlich geregelten Berufen (*siehe Abbildung 1*). Für den Berufszugang und die Ausübung eines reglementierten Berufes ist die Anerkennung der entsprechenden Berufsqualifikation zwingend erforderlich. Bei nicht reglementierten Berufen ist es dagegen möglich, auch ohne formales Anerkennungsverfahren zu arbeiten.

Die zuständigen Stellen führen zur Feststellung der formalen Gleichwertigkeit der Abschlüsse eine Dokumentenprüfung durch und holen sich hierfür oftmals ein Gutachten bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen in Bonn ein. Die Verfahren werden mit einem rechtsmittelfähigen Bescheid abgeschlossen. Es sind folgende Ergebnisse möglich:

- ▶ Vollständige Gleichwertigkeit (keine wesentlichen Unterschiede zwischen der Auslands- und der Inlandsqualifikation),
- ▶ Teilanerkennung (wesentliche Unterschiede, aber auch vergleichbare Qualifikationsinhalte),
- ▶ Ablehnung (keinerlei Gleichwertigkeiten zwischen der Auslands- und einer Inlandsqualifikation oder unaufklärbarer Sachverhalt).

Im Falle fehlender oder unzureichender Unterlagen oder wenn die vorgelegten Unterlagen für die Prüfung nicht ausreichen, können die beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse des Antragstellers in sonstiger Weise festgestellt werden. Es kommen dann sogenannte sonstige Verfahren zur Anwendung wie zum Beispiel Arbeitsproben, Fachgespräche, praktische und theoretische Prüfungen. Bei Teilanerkennungen besteht für die Betroffenen die Möglichkeit, eine gezielte Weiterqualifizierung anzustreben. Ausgleichsmaßnahmen können Anpassungsqualifizierungen oder Eignungsprüfungen sein.

1 Vgl. Brückner et al. (2014); Müller/Ayan (2015); Ekert et al. (2017).

2 Vgl. u. a. BMBF (2017).



### 1. Akteure und Verfahrensablauf

Menschen, die eine Anerkennung einer im Ausland erworbenen Qualifikation anstreben, können im Vorfeld des Verfahrens die Anerkennungsberatung des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen bei der Arbeitnehmerkammer Bremen aufsuchen. Das spezialisierte, auch mehrsprachige, Beratungsangebot umfasst die Erklärung des Anerkennungsverfahrens, die Auswahl des geeigneten Referenzberufes, gegebenenfalls die Begleitung bei der Antragstellung und die Unterstützung bei der Auswahl von Ausgleichsmaßnahmen für die volle Anerkennung. Viele Befragte kommen auf Hinweis des Jobcenters oder der Agentur für Arbeit zur Anerkennungsberatung. Der formale Antrag auf Anerkennung wird bei einer der mehr als 20 zuständigen Stellen im Land Bremen eingereicht.<sup>3</sup> Einzelne dieser Stellen offerieren auch eigene Beratungsangebote (zum Beispiel Architekten- und Ingenieurkammer). Im Zusammenhang mit der Anerkennung ausländischer Qualifikationen halten unterschiedliche Träger in Bremen Vorbereitungslehrgänge zur Kenntnisprüfung, Qualifizierungsmaßnahmen, Sprachkurse, Anpassungslehrgänge und Brückenkurse vor, wobei zahlreiche Angebote mithilfe des Bundesprogramms Integration durch Qualifizierung (IQ) finanziert werden.<sup>4</sup> Die Koordination im Bremer Landesnetzwerk des Programms IQ hat seit Anfang 2013 die RKW Bremen GmbH übernommen.

---

„Die Anerkennung ausländischer Qualifikationen hat zahlreiche positive Wirkungen für die Betroffenen, darunter eine verbesserte Arbeitsmarktintegration und ein höheres Lohnniveau.“

---

3 Dazu gehören die Kammern der freien Berufe, Handels- und Handwerkskammer Bremen, Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz, Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport, Senatorin für Kinder und Bildung, Senatorin für Finanzen und der Senator für Justiz und Verfassung.

4 Dazu gehören das Paritätische Bildungswerk, die Universität Bremen (Akademie für Weiterbildung/ Fremdsprachenzentrum), das Pädagogische Zentrum e.V. und RKW Bremen GmbH.

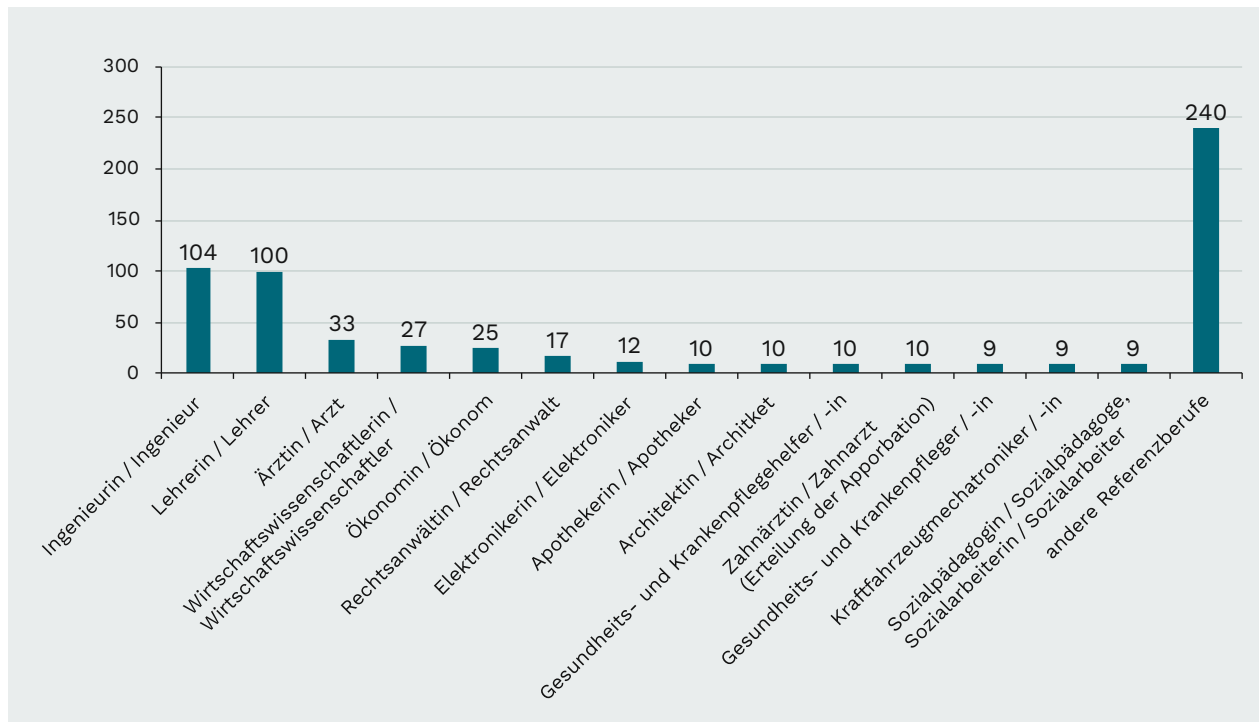
### 2. Zahl der Beratungen und Verfahren

Von den 1.002 Beratungsfällen von Anfang 2015 bis Ende 2016 entfielen 126 auf die Beratungsstelle der Architekten- und Ingenieurkammer in Bremen sowie 876 auf die Anerkennungsberatung des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen bei der Arbeitnehmerkammer Bremen.<sup>5</sup> Insgesamt zeigt sich von Mitte 2015 bis Mitte 2016 durch den starken Zuzug von Geflüchteten ein deutlicher Anstieg bei der Inanspruchnahme der Anerkennungsberatung. Ab dem Sommer 2016 pendelten sich die Zahlen der Erstkontakte pro Monat auf hohem Gesamtniveau ein. Zu beachten ist allerdings, dass die Beratungsleistungen aufgrund von Folgekontakten höher liegen. Bei der Häufigkeit einzelner Referenzberufe ist festzustellen, dass in etwa 27 Prozent der Fälle keine Zuordnung zu einem deutschen Referenzberuf möglich war. Mit Abstand die meisten Beratungsanfragen entfielen auf den Lehrer- und den Ingenieurberuf (*siehe Abbildung 2*). Nach Berufsbereichen differenziert zeigt sich, dass mehr als jeder vierte Referenzberuf dem Bereich „Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung“ (zum Beispiel Ärzte beziehungsweise Ärztinnen, Gesundheits- und Krankenpflegerinnen/-pfleger, Lehrerinnen/Lehrer, Erzieherinnen/Erzieher und Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter) zuzuordnen ist. Den zweitgrößten Bereich stellt mit etwa 17 Prozent der Referenzberufe die „Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung“ (zum Beispiel Ingenieure beziehungsweise Ingenieurinnen, Mechatronikerinnen/ Mechatroniker) dar. Deutlich wird zudem, dass der größte Anteil (etwa 26 Prozent) auf die auf Länderebene geregelten Berufe, also zum Beispiel Krankenpflegerin oder Erzieherin entfällt. Die Organisation der Anerkennung dieser Berufe auf Länderebene ist also von besonderer Bedeutung.

---

5 Vgl. Billand/Deuschle (2017).

**Abbildung 2:**  
Häufigste Referenzberufe in der Anerkennungsberatung



Quelle: Eigene Darstellung auf Datengrundlage von Billand / Deuschle (2017); n=871

Was die Zahl der Anerkennungsverfahren betrifft, so ist für Bremen keine hinreichend gesicherte Analyse nach Berufsgruppen möglich, da bislang eine entsprechende Landesstatistik fehlt. Hier kann lediglich auf die Zahlen einer Bürgerschaftsdrucksache verwiesen werden:<sup>6</sup> Diese macht deutlich, dass der Anteil der Verfahren von Gesundheitsfach- und Heilberufen für 2013 bis 2015 bei etwas mehr als 50 Prozent liegt. Bundesweit liegt dieser Anteil sogar mit rund 75 Prozent noch höher.<sup>7</sup> Neben diesen Berufsgruppen stellen Erzieherinnen und Erzieher, Ingenieure beziehungsweise Ingenieurinnen sowie Lehrer und Lehrerinnen die häufigsten Referenzberufe im Land Bremen dar. Ebenfalls zeigt sich, dass die Anerkennungsquoten je nach Referenzberuf und Jahr deutlich schwanken.

### 3. Berufsspezifische Herausforderungen

Auf Basis der bisherigen Datenlage im Land Bremen wurden vier Berufsgruppen für eine detaillierte Analyse ausgewählt: Ingenieurinnen und Ingenieure, Gesundheitsfach- und Heilberufe, Erzieherinnen und Erzieher sowie Lehrerinnen und Lehrer. Im Folgenden werden für zwei dieser Berufsgruppen die jeweiligen Besonderheiten im Ablauf der Verfahren sowie dabei auftauchende Herausforderungen und Problemlagen dargestellt.

#### Erzieherinnen und Erzieher

Die Besonderheit bei der Anerkennung einer im Ausland erworbenen Qualifikation als Erzieherin oder Erzieher stellt die Zweistufigkeit des Verfahrens dar. Während in einem Referat die Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation geprüft und gegebenenfalls anerkannt wird, ist eine weitere Stelle (Referat 31) dafür zuständig, die formale staatliche Anerkennung als Erzieherin oder Erzieher zu erteilen. Zum Erwerb dieser staatlichen Anerkennung durchlaufen die Antragstellerinnen und Antragsteller individuelle Kursangebote und müssen Praxiszeiten absolvieren. Abschließend ist ein Colloquiumsbericht anzufertigen und ein Colloquium abzulegen. Für den Prozess

<sup>6</sup> Vgl. Bremische Bürgerschaft, Landtag (2016).

<sup>7</sup> Vgl. Schmitz (2017).

der staatlichen Anerkennung stehen differenzierte Unterstützungs- und Coachingangebote zur Verfügung.

Auffällig bei der Anerkennung ausländischer Erzieherinnen und Erzieher in Bremen ist die vollständige Umkehr der Verfahrensbewertungen: Wurden 2014/2015 noch fast alle Anträge anerkannt, so erfolgten 2016 fast vollständig Ablehnungen. Hintergrund dieser Problematik ist eine unterschiedliche Bewertung der bestehenden Unterschiede in der Ausbildung als Erzieherin oder Erzieher zwischen Deutschland und dem Ausland. Viele Antragstellerinnen und Antragsteller haben zwar studiert, Differenzen liegen aber vor allem in den Bereichen Sozialrecht, Heimerziehung oder dem Praxisanteil vor. Auch eine unterschiedliche pädagogische Haltung wird bei ausländischen Fachkräften teilweise festgestellt (zum Beispiel in Bezug auf die Bedeutung von Partizipation). Ferner bestehen fachsprachliche Hürden, da sich die in Sprachkursen erworbenen Kompetenzen oft als nicht ausreichend für den Alltag in der Kindertagesstätte erweisen (zum Beispiel Elterngespräch, Elternbriefe). Wurden diese Differenzen von der zuständigen Stelle zunächst als unkritisch eingeschätzt, führten sie – auch nach vereinzelter Kritik von Einrichtungen an der Qualifikation von anerkannten Erzieherinnen und Erziehern im Anerkennungsjahr – ab 2016 fast vollständig zu Ablehnungen, da passende Module zur Nachqualifizierung in den genannten Bereichen noch entwickelt werden. Eine Teilanerkennung ist somit aktuell nicht möglich. Auch sonstige Verfahren bei unvollständigen Dokumenten kommen derzeit nicht zum Einsatz. Zurückzuführen ist diese unterschiedliche Handhabung auch auf fehlende Personalressourcen beziehungsweise häufige personelle Wechsel in der zuständigen Stelle.

### Lehrerinnen und Lehrer

Bei der Anerkennung von Lehrkräften ist grundsätzlich zwischen der Erteilung einer Lehramtsbefähigung und einer Lehrbefähigung zu unterscheiden. Lediglich mit einer Lehramtsbefähigung ist dabei der Einsatz als Lehrerin oder Lehrer in einer staatlichen Schule möglich und das zu wesentlich besseren tariflichen Konditionen als bei einer „nur“ lehrbefähigten Person, die beispielsweise in der Weiterbildung tätig ist. Die zuständige Stelle prüft dabei die Unterlagen und erstellt einen Bescheid zum möglichen Nachqualifizierungsbedarf. Je nach festgestelltem Anpassungsbedarf wird vom staatlichen Prüfungsamt die Höhe der nachzuholenden Credit Points an der Universität bestimmt. Für die Gewährung einer Teilanerkennung darf der Anpassungsbedarf maximal 90

CP und eine Praxisphase von 18 Monaten umfassen. Die inhaltliche Festlegung der Maßnahmen erfolgt im Austausch mit dem Zentrum für Lehrerbildung der Universität Bremen. Dort können die Module – bei entsprechender Zulassung zum Studium – nachgeholt werden. Am Landesinstitut für Schule (LIS) erfolgt nach vorheriger erfolgreicher Bewerbung auf ein Referendariat anschließend die berufspraktisch ergänzende Ausbildung entsprechend der inhaltlichen Festlegung im Erstbescheid. Darin ist außerdem festgelegt, ob eine Referendariatszeit von sechs, zwölf oder 18 Monaten erfolgen muss. Für jedes Jahr praktischer Berufserfahrung im Ausland kann ein halbes Jahr auf die berufspraktische Ausbildung angerechnet werden. Nach Absolvieren von Anpassungsmaßnahmen (in der Regel universitär und berufspraktisch) oder nach Bestehen der Eignungsprüfung wird ein endgültiger Bescheid über die Anerkennung erstellt, mit dem sich die Betroffenen um eine Stelle als Lehrkraft bewerben können.

Die größte Herausforderung bei der Anerkennung von Lehrkräften besteht darin, dass es im Jahr 2017, also über drei Jahre nach Inkrafttreten des Landesanererkennungsgesetzes, noch keine zwischen der Senatorin für Kinder und Bildung und der Senatorin für Wissenschaft und Gesundheit abgestimmte Durchführungsverordnung gibt, auf deren Basis Bescheide Rechtssicherheit hätten. Ferner ergeben sich Schwierigkeiten daraus, dass Lehrkräfte im Ausland oft nur ein Fach erlernen oder für eine andere Schulgliedrigkeit ausgebildet werden. Diese können bisher in der Regel keine Lehramtsbefähigung erhalten, sondern nur die Lehrbefähigung für ein Fach, wodurch sie tarifrechtlich schlechter gestellt sind als Lehrkräfte, die zwei Fächer studiert haben. Auch die Anerkennung von Lehrern und Lehrerinnen für Deutsch als Zweitsprache ist umstritten. Zwar ist der Bedarf gerade aufgrund der hohen Auslandszuwanderung zuletzt enorm gestiegen, gleichzeitig hat die Kultusministerkonferenz Deutsch als Zweitsprache bisher nicht in ihren Fächerkanon aufgenommen und empfiehlt daher keine Lehramtsanerkennung in diesem Bereich. Einige Bundesländer weichen jedoch von dieser Maßgabe ab – Bremen will das nicht. Auch Sportlehrerinnen und Sportlehrer können in Bremen keine Anerkennung erhalten, da die Universität dieses Fach nicht mehr anbietet und so keine Anpassungsmaßnahmen existieren. Eine Kooperation mit anderen Universitäten (zum Beispiel Oldenburg) wäre hier sinnvoll. Zudem sind die sprachlichen Herausforderungen groß, da unter den Antragstellenden sowohl Personen mit sehr geringen Deutschkenntnissen als auch Personen mit B1-Niveau und seltener auch B2-Niveau sind. Auch

wenn das Sprachniveau rechtlich keine Voraussetzung für die Anerkennung spielen darf, müssen die Antragstellerinnen und Antragsteller zur Bewältigung der notwendigen Anpassungsmaßnahmen letztendlich C1- oder C2-Niveau erreichen. Ein seit Herbst 2017 bestehender Kurs versucht ferner, ausländische Lehrkräfte besser auf die kommunikativen Anforderungen im beruflichen Alltag vorzubereiten. Die hohe Komplexität des Verfahrens macht zudem eine bessere personelle Ausstattung der zuständigen Stelle notwendig, um eine umfangreichere Betreuung und Beratung gewährleisten zu können.

### Schlussfolgerungen und politische Handlungsempfehlungen

Die Untersuchung zeigt, dass der Bedarf für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen ist. Gleichzeitig ist unverkennbar, dass Anerkennungsverfahren sehr komplex und für Antragstellende mit großen Herausforderungen verbunden sind. Aus den Studienergebnissen lassen sich zentrale, berufsübergreifende Handlungsempfehlungen für die zukünftige Anerkennungskultur im Land Bremen ableiten.

Dazu zählen unter anderem folgende Aspekte:

- ▶ Erhöhung der Personalressourcen in den zuständigen Stellen in Anbetracht von steigenden Verfahrenszahlen, einer wachsenden Komplexität der Verfahren und dem Bedarf zur Entwicklung „sonstiger Verfahren“ bei fehlenden Dokumenten;
- ▶ Stärkung der Vernetzung und Kooperation der zuständigen Stellen innerhalb des Landes Bremens und mit anderen Bundesländern;
- ▶ Erstellung von Durchführungsverordnungen und Handlungsanweisungen;
- ▶ einheitlicher Umgang mit Sprachanforderungen und Schaffung ausreichender Sprachkurse, gerade im Bereich des alltagsintegrierten Fach- und Sprachlernens;
- ▶ durchgehende Ermöglichung von Teilanerkennungen, um eine Anschlussfähigkeit an bereits erworbene Qualifikationen und damit die Arbeitsmarktintegration zu ermöglichen;
- ▶ Implementation „sonstiger Verfahren“ beispielsweise nach dem Vorbild der Erfahrungen mit dem Projekt „Prototyping Transfer“<sup>8</sup> in Hamburg und
- ▶ Einführung einer Landesstatistik zur Steuerung der Verfahrensabläufe.

#### Zum Weiterlesen

Böhme, René / Heibült, Jessica (2017): Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen. Eine Bestandsaufnahme im Jahr 2017. Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen 21 / 2017.

---

<sup>8</sup> Prototyping Transfer stellt ein von 2015 bis 2018 durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördertes Projekt dar, dessen Ziel es ist, die Anzahl der durchgeführten Qualifikationsanalysen bundesweit zu erhöhen sowie zuständige Stellen bei der Vorbereitung und Durchführung von Qualifikationsanalysen gezielt zu unterstützen – zum Beispiel durch dezentrale Schulungen, individuelle Beratung, Arbeitshilfen und durch den Sonderfonds Qualifikationsanalysen zur finanziellen Unterstützung der Antragstellenden. Am Projekt nehmen unter anderem die Handwerkskammer Hamburg, Handwerkskammer Mannheim Rhein-Neckar-Odenwald, IHK FOSA, Industrie- und Handelskammer zu Köln, Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern und der Westdeutsche Handwerkskammertag teil.

# Literatur

---

- Billand, A. / Deuschle, F. (2017):** Länderauswertung 4 / 2016. Dokumentation der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung in Bremen. Nürnberg: IQ.
- BMBF [Bundesministerium für Bildung und Forschung] (Hrsg.) (2012):** Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes.
- BMBF [Bundesministerium für Bildung und Forschung] (Hrsg.) (2017):** Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017.
- Bremische Bürgerschaft, Landtag (2016):** Drucksache 19 / 350. Kleine Anfrage der Fraktion der CDU vom 9. Februar 2016. Wie werden Bremens Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt integriert?
- Brücker, H. et al. (2014):** Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. In: DIW Wochenbericht Nr. 43.2014, 1144 – 1151.
- Ekert, S. et al. (2017):** Endbericht. Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Berlin / Frankfurt: Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur.
- Müller, E. / Ayan, T. (2015):** Arbeitsmarktchancen in Abhängigkeit von Anerkennungsstatus von im Ausland erworbenen Qualifikationen. In: Ayan, T. (Hrsg.): Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 151 – 168.
- Schmitz, N. (2017):** Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2016. URL: <https://www.anererkennung-in-deutschland.de/media/2017-Auswertung-Amtliche-Statistik-2016.pdf> (letzter Zugriff: 03.11.2017).



Tobias Peters

# Moderne städtische Arbeitsmärkte brauchen wissensintensive Dienstleistungen

## In aller Kürze:

Die sogenannten „wissensintensiven Dienstleistungen“ – also Ingenieurbüros, Anwaltskanzleien, Arztpraxen, Werbeagenturen, Forschungslabore oder IT-Beratungen – sind Wachstumstreiber auf dem Arbeitsmarkt, für dessen Zukunftsfähigkeit sie eine besondere Rolle spielen, da sie Innovationen befördern und den Strukturwandel vorantreiben. Auch in Bremen und Bremerhaven steigen die Beschäftigtenzahlen. In den vergangenen zehn Jahren sind über 15.000 neue Arbeitsplätze in wissensintensiven Dienstleistungen entstanden. Dennoch ist die Entwicklung nicht ganz so dynamisch wie in anderen Städten. Der Anteil ist hierzulande nach wie vor gering, obwohl schon heute weit mehr als jede/jeder fünfte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungsbranchen arbeitet. Das sind in etwa so viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie im produzierenden Gewerbe des Landes Bremen. Um noch mehr Anziehungskraft für Existenzgründerinnen und -gründer, junge Kreative oder Fachkräfte in wissensintensiven Dienstleistungen zu entfalten, müssen diese Gruppen verstärkt in den Fokus rücken, um der wachsenden Bedeutung der Dienstleistungsberufe gerecht zu werden.

## Zur Definition: Was sind „wissensintensive Dienstleistungen“?

→ Die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist aktuell gut. Nicht nur in Bremen, in fast allen Teilen Deutschlands steigen die Beschäftigtenzahlen (siehe Artikel „Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremen“). Treiber des Wachstums sind auf vielen regionalen, insbesondere großstädtischen Arbeitsmärkten die sogenannten „wissensintensiven Dienstleistungen“. Hinter dem Begriff verbergen sich Wirtschaftszweige, die die Expertenkommission Forschung und Innovation, eine Gruppe von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die die Bundesregierung in allen Fragen der Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationspolitik berät, trennscharf abgegrenzt hat. Laut dieser bewährten Definition gehören zu den wissensintensiven Dienstleistungen all jene Branchen, in denen der Anteil an akademischen Berufen um mindestens 20 Prozent über dem jeweiligen Durchschnitt liegt. Bei nicht eindeutigen Fällen wurde zusätzlich der Anteil der beschäftigten Naturwissenschaftler und Ingenieure (Wissenschaftlerquote) sowie der formale Anteil der Akademiker (nach formellem Abschluss) betrachtet. Das Konzept stellt eine Weiterentwicklung der von Eurostat verwendeten Klassifizierung der „knowledge based services“ dar. Um internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten, ist deshalb der Anteil akademischer Berufe in den jeweiligen Wirtschaftszweigen in den EU-15 und den USA maßgeblich. Dies führt im Gegensatz zu einer isoliert deutschen Betrachtung zu modifizierten Ergebnissen, da beispielsweise das Gesundheits-, aber auch das Bankenwesen – anders als hierzulande, wo Beschäftigte klassischerweise eine Berufsausbildung abgeschlossen haben – im angelsächsischen Raum



viel stärker akademisch geprägt sind. Zudem wird eine Beschränkung nur auf die gewerbliche Wirtschaft vorgenommen. Das heißt: Sektoren, die vorwiegend vom öffentlichen Sektor geprägt und politisch unmittelbar steuerbar sind (hierzu gehört zum Beispiel der Wirtschaftszweig „Erziehung und Unterricht“) bleiben außen vor. Begründet wird dies von der Expertenkommission damit, dass der öffentliche Sektor zwar zweifellos stark auf Ressourcen aus Forschung und Entwicklung zurückgreift und bei Verwaltung, Bildung, Wissenschaft und Forschung als wichtiger Nachfrager auf Märkten für Hochqualifizierte auftritt, dies jedoch als strukturelle Vorleistung und nicht als Output im Sinne von Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Privatwirtschaft zu sehen ist. Dies führt dazu, dass der unbestritten – auch quantitativ – bedeutende Kernbereich von Hochschulen in dieser Betrachtung grundsätzlich für alle Städte und Regionen außen vor bleibt, externe Forschungsinstitute jedoch eingeschlossen sind.<sup>1</sup>

---

1 Siehe Gehrke et al. (2010), S. 4 und S. 9 ff.

## Zur Bedeutung: Warum sind wissensintensive Dienstleistungen so wichtig?

In Kanzleien und Praxen, bei IT-Experten und Ingenieuren oder in der Forschung ist das Wissen der Beschäftigten die Ressource, auf dessen Basis Wertschöpfung und Wirtschaftskraft generiert werden. Auch deshalb bieten viele Bereiche der wissensintensiven Dienstleistungen ein eher geringes Rationalisierungspotenzial. Die Beschäftigung ist verhältnismäßig wenig vom Wegfall bedroht. Im Gegenteil: Die wissensintensiven Dienstleistungen sind oft der Treiber für Wirtschafts- und Beschäftigtenwachstum. Dabei geben sie eigenständige Impulse, die keineswegs nur aus anderen (Industrie-)Branchen abgeleitet werden können. Selbst die unternehmensnahen Dienstleister unter den wissensintensiven liefern deutschlandweit ihre Vorleistungen zu weniger als einem Fünftel an die Industrie.<sup>2</sup> Fast 80 Prozent der Nachfrage kommt aus dem Dienstleistungssektor selbst. Für konsumnahe Dienstleistungen, wie sie im Bereich Gesundheit erbracht werden, sind private Haushalte die weitaus wichtigste Kundengruppe.

Die Expertenkommission schreibt der Wissensökonomie die Fähigkeit zu, eine Vorreiterrolle mit Anschubeffekten und Ausstrahlungskraft einzunehmen. Innovationen werden befördert, der wirtschaftsstrukturelle Wandel vorangetrieben,

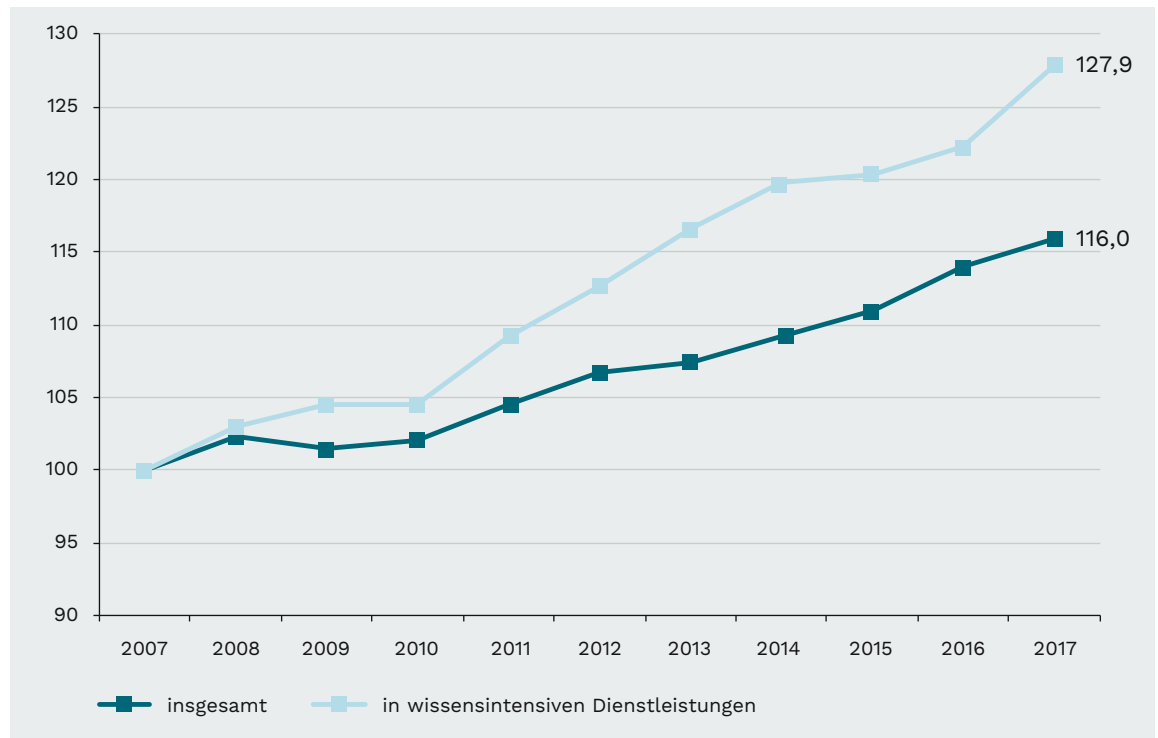
Know-how regional verbreitet. Gerade in großstädtischen Agglomerationen schaffen wissensintensive Dienstleistungen so zukunfts- und wettbewerbsfähige Arbeitsmärkte. Forschungsintensive Produkte und wissensintensive Dienstleistungen seien, so die Expertenkommission „nach den ‚Spielregeln‘ der internationalen Arbeitsteilung das Beste, was hoch entwickelte Volkswirtschaften dem Weltmarkt anbieten können“, da in der Wissenswirtschaft die Ausstattungsvorteile – bei Dienstleistungen das hohe Qualifikationsniveau der Beschäftigten – am wirksamsten zur Geltung kommen.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass viele der wirtschaftlich erfolgreichsten Städte heutzutage einen hohen Anteil von Beschäftigten in wissensintensiven Dienstleistungen haben.

Die wissensintensiven Dienstleistungsbranchen sind noch aus einem anderen Grund wichtig für den Arbeitsmarkt, insbesondere in Bremen und Bremerhaven. In vielen Bereichen der wissensintensiven Zweige liegt der Frauenanteil deutlich höher als in anderen Branchen. So sind 57 Prozent der im Land Bremen in der nicht technischen Beratung und Forschung Beschäftigten weiblich, im Bereich Finanzen und Vermögen sind es 54 Prozent. Auch bei Medien und Kultur arbeiten mehr Frauen als im Gesamtdurchschnitt. In Bremerhaven liegt der Anteil weiblicher Beschäftigter in wissensintensiven Dienstleistungen bei 65 Prozent, in der Stadt Bremen immerhin bei 62 Prozent. Der Frauenanteil wird stark vom Bereich Gesundheit beeinflusst, der in mancher Hinsicht einen Spezialfall darstellt. In Bremerhaven liegt der Frauenanteil aber auch ohne den Gesundheitsbereich bei über 50 Prozent, in Bremen ist er mit 45 Prozent immer noch höher als der Gesamtdurchschnitt: In Werbeagenturen, der Steuerberatung, dem Finanzwesen oder der nicht technischen Forschung arbeiten verhältnismäßig viele Frauen in überwiegend gut entlohnten Berufen. Gleichzeitig liegt auch die Quote der Vollzeitbeschäftigung (ohne Gesundheit) mit 77 Prozent um fünf Prozentpunkte über dem Durchschnitt, Minijobs sind hingegen in wissensintensiven Dienstleistungen deutlich seltener anzutreffen. Die hohe Qualität der Arbeit und die insgesamt überdurchschnittliche Bezahlung in Verbindung mit dem hohen Frauenanteil tun den männlich dominierten Arbeitsmärkten in Bremen und Bremerhaven so auch aus einer Geschlechterperspektive gut.

<sup>2</sup> Bei freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen sind es rund 30 Prozent, bei Informations- und Kommunikationsdienstleistungen gut 10 Prozent. Sofern das verarbeitende Gewerbe Abnehmer ist, sind es zu einem großen Anteil seine wissensintensiven Zweige. Siehe Edler/Eickelpasch (2013), S. 19f.

<sup>3</sup> Siehe Gehrke et al. (2010), S. 3.

**Abbildung 1:**  
**Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung**  
 im Land Bremen (2007=100)



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit

### Zur Entwicklung: Wie viele Beschäftigte arbeiten in Bremen und Bremerhaven in wissensintensiven Dienstleistungsbranchen?

Die wissensintensiven Dienstleistungen sind seit vielen Jahren Wachstumstreiber auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Seit 2007 stiegen die Beschäftigtenzahlen in den entsprechenden Wirtschaftszweigen um über 26 Prozent und damit deutlich stärker als in anderen Branchen. Insbesondere die großen Städte profitieren von dieser Entwicklung, wenn auch sehr unterschiedlich. Während sich manche Städte als Zentren der Wissensökonomie behaupten – und diese Aufwertung in der Regel von Bevölkerungszuwächsen goutiert wird –, geraten andere, gerade altindustrialisierte geprägte Städte bei diesem Prozess ins Hintertreffen.

In der Stadt Bremen waren im Juni 2017 über 60.000 Menschen sozialversicherungspflichtig in wissensintensiven Dienstleistungsbranchen beschäftigt. Rund 9.300 kommen in Bremerhaven hinzu. Das sind für das Land Bremen insgesamt über

15.000 Beschäftigungsverhältnisse mehr als 2007, was eine Steigerung von 28 Prozent bedeutet. Die Stadt Bremen verzeichnete gar ein Wachstum von über 32, Bremerhaven hingegen von weniger als sechs Prozent. Auch hierzulande sind die wissensintensiven Dienstleistungen also durchaus ein Wachstumsmotor, auch wenn die Entwicklung in anderen Städten noch wesentlich dynamischer verläuft – Berlin hatte ein Plus von 46, München von 43, Leipzig von 39 Prozent, bei den Vergleichsstädten Bremerhavens liegen Fürth mit einem Wachstum im selben Zeitraum von 60, Jena mit 41 und Oldenburg mit 38 Prozent an der Spitze. Von einem niedrigen Niveau kommend ist ein echter Aufholprozess in Bremen kaum auszumachen, auch wenn die Zuwachsraten in der letzten Dekade für die Stadt Bremen leicht über dem Großstadtdurchschnitt liegen. Besonders positiv entwickelte sich der Bereich „Technische Beratung und Forschung“, der sich seit 2007 im Land Bremen verdoppelt hat (siehe Info-Kasten).

## Die Bereiche der wissensintensiven Dienstleistungen und ihre Entwicklung in Bremen

Die wissensintensiven Dienstleistungen beinhalten sechs Bereiche, hinter denen wiederum die konkreten Wirtschaftszweige mit besonders hohem Anteil akademischer Berufe (auf Dreisteller-Ebene nach WZ 2008, wie sie das Statistische Bundesamt ausweist), stehen. Folglich werden alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Unternehmen, die in einem dieser Wirtschaftszweige tätig sind, als Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungsbranchen erfasst. Dass zusätzlich zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten viele weitere Erwerbstätige in jenen Sparten, beispielsweise freiberuflich, arbeiten, liegt angesichts der Struktur einiger Branchen nahe.

### Finanzen und Vermögen

Der Bereich ist der einzige innerhalb der wissensintensiven Dienstleistungen, der mit Arbeitsplatzabbau zu kämpfen hat – in Bremen und Bremerhaven überdurchschnittlich. Der Anteil des Sektors, in dem im Land Bremen 8.000 Menschen überwiegend im leidenden Filialbetrieb von Kreditinstituten beschäftigt sind, ist geringer als anderswo. Die weitestgehende Abstinenz von Bankzentralen erklärt auch die in Bremen niedrigere Akademikerquote im Finanzwesen.

### Kommunikation und IT

Dieser Bereich stellt einen Kernbereich der wissensintensiven Dienstleistungen dar, da er als in besonderem Maße innovativ gilt. Die Stadt Bremen liegt jedoch mit einer Entwicklung von +32 Prozent und einem Beschäftigtenanteil von 2,6 Prozent (entspricht rund 7.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern) weit unterhalb des gewichteten Durchschnitts seiner Vergleichsstädte (+57 Prozent Zuwachs und 4,7 Prozent Beschäftigtenanteil). In Bremerhaven sank die Zahl der Beschäftigten seit 2007 gar um 30 Prozent, der Anteil ist mit 0,3 Prozent (absolut 171 Beschäftigte) auch im Vergleich extrem gering.

### Technische Beratung und Forschung

Der Bereich ist im Land Bremen seit 2007 um über 100 Prozent gewachsen (deutschlandweit rund 50 Prozent), was maßgeblich auf einen großen Beschäftigungszuwachs von 2010 bis 2013, vor allem in Bremen (Stadt) zurückzuführen

ist. Sowohl Architektur- und Ingenieurbüros, die technische, physikalische und chemische Untersuchung wie die Forschung und Entwicklung in Natur- und Ingenieurwissenschaften bieten heute mehr als doppelt so vielen Menschen im Land Arbeit. Das heißt, für 2017 insgesamt rund 11.500 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, womit auch der Anteil überdurchschnittlich ist. Bremerhaven kommt auf 3,3 Prozent (1.704 Beschäftigte, davon 1.298 in der Forschung und Entwicklung in Natur- und Ingenieurwissenschaften, insgesamt +42 Prozent seit 2007), Bremen auf 3,6 Prozent (9.818 Beschäftigte, davon 6.210 in Architektur- und Ingenieurbüros, insgesamt +120 Prozent).

### Nicht technische Beratung und Forschung

In diesem Bereich sind Rechts-, Steuer- und Unternehmensberater, Wirtschaftsprüfer, Markt- und Meinungsforscher sowie Werbefachleute und nicht zuletzt geisteswissenschaftliche Forscher tätig. Die Anteile dieser Branchen an allen Beschäftigten liegen in Bremen wie in Bremerhaven unterhalb des Durchschnitts der jeweiligen Vergleichsstädte, in Bremen lag der Anstieg mit fast 60 Prozent im Schnitt. Besonders gut entwickelten sich die Verwaltung und Führung von Unternehmen (+180 Prozent) und Public-Relations- und Unternehmensberatung (+100 Prozent). In der Stadt Bremen arbeiten 12.500 Menschen in der nicht technischen Beratung und Forschung. Bremerhaven verliert jedoch in dem deutschlandweit stark wachsenden Bereich sogar Beschäftigung – seit 2007 rund fünf Prozent auf 1.500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

### Medien und Kultur

Bremerhavens Beschäftigtenanteil in diesem Bereich ist mit 1,5 Prozent (800 Beschäftigte) recht hoch (Vergleichsstädte 1,2 Prozent), Bremens mit 1,8 Prozent (4.900 Beschäftigte) nach wie vor vergleichsweise niedrig (Großstadtschnitt 2,7 Prozent), obwohl im vergangenen Jahr (auch wegen Umstrukturierungen zulasten der „Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen“) fast 1.200 Beschäftigte im „Verlegen von Software“ dazukamen. Bis dahin war die Entwicklung in Bremen wie in Bremerhaven



unterdurchschnittlich. Anders als viele Vergleichsstädte gewannen sie keine Arbeitsplätze hinzu.

### **Gesundheit**

Der Bereich Gesundheit stellt quantitativ den bedeutendsten der wissensintensiven Dienstleistungen dar: Fast 22.000 Beschäftigte arbeiten hier, wobei der Bereich in dieser Betrachtung recht eng gefasst ist und im Wesentlichen Krankenhäuser und Arztpraxen umfasst. Der Gesundheitsbereich ist in vielerlei Hinsicht ein spezieller Bereich innerhalb der wissensintensiven Dienstleistungen, in dem auch die Qualität der Arbeit teils gegenüber anderen Branchen abfällt. Der Anteil an Teilzeitbeschäftigung liegt bei über 40 Prozent, was verbunden mit (außerhalb der Ärzteschaft) unterdurchschnittlichen Stundenlöhnen problematisch ist. Der Frauenanteil ist sehr hoch. Auch wird das Gesundheitswesen in Deutschland stärker öffentlich reglementiert, in weiten Teilen ist es zudem weniger akademisch geprägt als beispielsweise

im angelsächsischen Raum. Jedoch ist auch dieser von der Expertenkommission Forschung und Innovation als wissensintensive Dienstleistung identifizierte Teilbereich des gesamten Gesundheitssektors ein deutschlandweit stark wachsender Bereich. Bremen und Bremerhaven partizipieren am Gesundheitsboom allerdings kaum. Hier wuchsen die Beschäftigtenzahlen seit 2007 um lediglich 14 respektive sieben Prozent (Deutschland insgesamt +25 Prozent, Großstädte +33 Prozent). Für Bremerhaven kann unter anderem die Privatisierung der Kliniken ein Grund sein, in Bremen kommen vor allem die peripheren Zweige (Heilpraktiker, Massage und Krankengymnastik, Hebammen, Logopädie, Psychotherapie etc.) nicht in Gang. Deutschlandweit liegt das Wachstum hier bei 64, in der Stadt Bremen bei nur 20 Prozent (Bremerhaven 59 Prozent). Die Beschäftigtenanteile sind im Land Bremen daher unterdurchschnittlich. Es lohnt, eine genauere Analyse des bremischen Gesundheitssektors vorzunehmen.

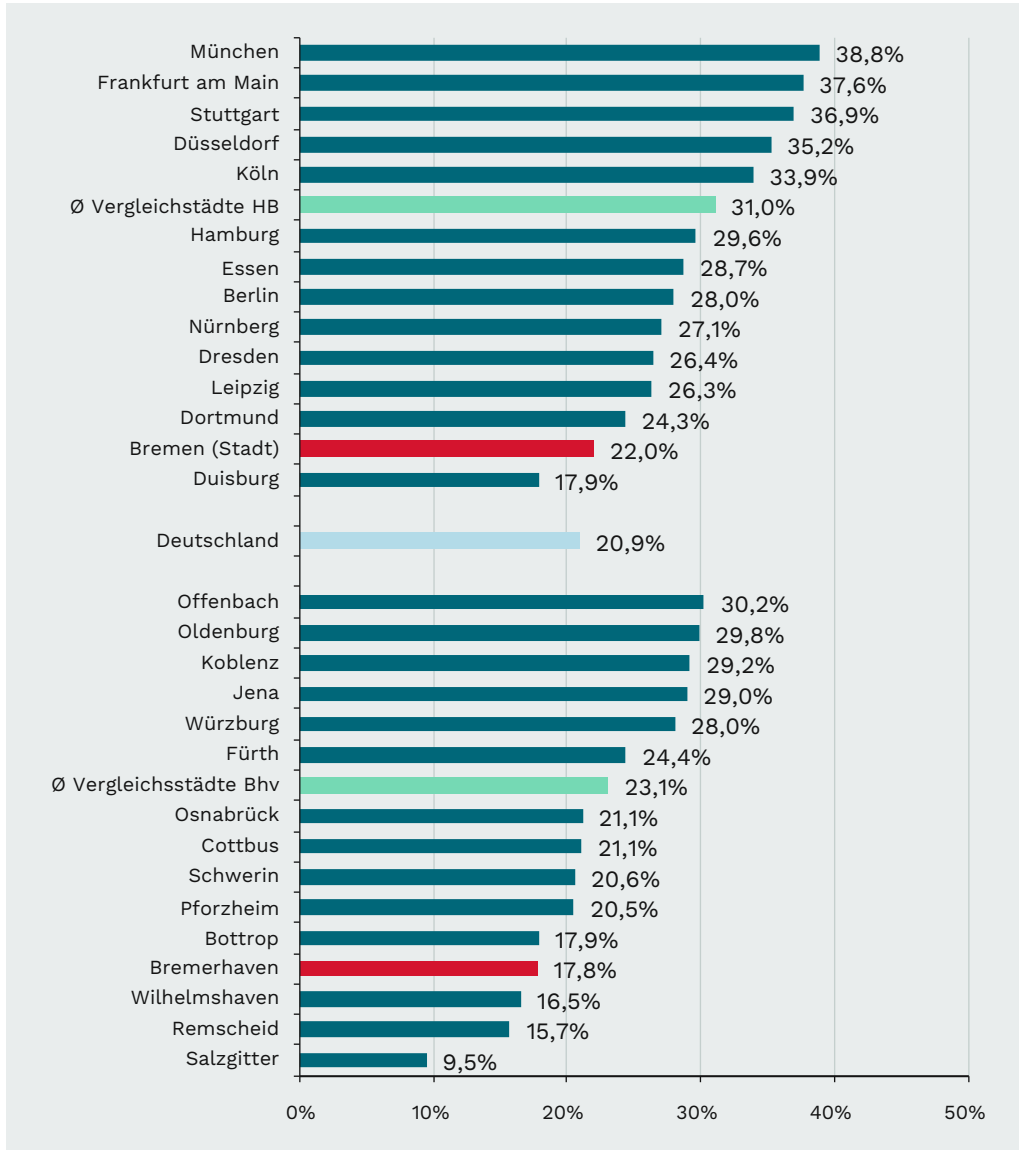
Der Anteil wissensintensiver Dienstleister an allen Beschäftigten liegt mittlerweile im Land Bremen bei über 21 Prozent. Dies ist, schaut man sich die jeweiligen Vergleichsstädte an, ein eher geringer Wert; in München arbeiten fast vier von zehn Beschäftigten in wissensintensiven Dienstleistungen, in Frankfurt am Main, Stuttgart, Düsseldorf und Köln liegt der Anteil ebenfalls jenseits eines Drittels. Auch Offenbach, Oldenburg, Koblenz oder Jena erreichen rund 30 Prozent.

Besonders die Metropolen, jedoch ebenso einige mittelgroße Städte ziehen momentan viele Menschen vor allem aus der Kreativwirtschaft, aber auch der IT oder Unternehmensberatung an. Eine solche Sogkraft entfalten Bremen und insbesondere Bremerhaven (noch) nicht. Dies liegt natürlich auch an dem im Vergleich mit anderen Städten recht hohen Beschäftigtenanteil in der bremischen Industrie, der auch wirtschaftspolitisch nach wie vor die weitaus größere Aufmerksamkeit zukommt. Allerdings arbeiten schon heute im Land Bremen in etwa genauso viele Menschen in wissensintensiven Dienstleistungen wie im produzierenden Gewerbe.

---

„Besonders die Metropolen, aber auch einige mittelgroße Städte, ziehen viele Menschen aus der Kreativwirtschaft, der IT oder der Unternehmensberatung an. Solche Sogkraft entfalten Bremen und Bremerhaven (noch) nicht.“

**Abbildung 2:**  
**Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungen**  
 als Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2017



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit

**Zu den Rahmenbedingungen:  
 Welche Voraussetzungen brauchen  
 wissensintensive Dienstleister?**

Die wissensintensiven Dienstleistungen gliedern sich trotz ihrer gemeinsamen Definition und der einheitlichen Kategorisierung in durchaus sehr unterschiedliche Branchen auf, die auch bezüglich ihrer Bedürfnisse und Förderungsmöglichkeiten erhebliche Unterschiede aufweisen; den einen Wirtschaftszweig „Wissensintensive Dienstleistungen“ kann es bei der großen Bandbreite an

Branchen und Berufen, die sich hinter dem Begriff verbirgt, nicht geben. Die Kreativwirtschaft braucht andere Voraussetzungen als IT-Spezialisten, der Bereich Gesundheit, Ingenieurdienstleistungen oder Steuerberater und Anwälte. Insofern ist es wichtig, dass auch hinsichtlich der Förderung und politischen Aktivitäten verschiedene Zielgruppen angesprochen werden. Der klassische Instrumentenkasten von Wirtschaftsförderung stößt da schnell an seine Grenzen, erst recht, wenn er einseitig ausgerichtet auf industrielles Gewerbe zusammengestellt wurde. Dennoch lassen sich durchaus auch Faktoren

erkennen, die für das Gros der Wissensintensiven von Relevanz sind. Hier sind verschiedene Politikfelder angesprochen.

- ▶ **Mit Bildung gegen den Fachkräftemangel**  
Qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind der Ursprung des Wachstums wissensintensiver Branchen. Demografische Gegebenheiten, sich ändernde Kompetenzanforderungen und die Abwanderung junger Talente sind für Bremen und Bremerhaven schon heute ein reales Problem. Dies legt auch eine Befragung von bremischen Unternehmen aus den wissensintensiven Dienstleistungssektoren nahe, die das Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) im Rahmen einer von der Arbeitnehmerkammer in Auftrag gegebenen Studie durchgeführt hat. Ein gutes Bildungssystem kann dieses Problem lindern: Zum einen, indem es fähigen Nachwuchs hervorbringt und Beschäftigte weiterqualifiziert, zum anderen, weil geeignete Fachkräfte den Standort Bremen eher schätzen werden, wenn sie für ihre Kinder gute Kitas und Schulen vorfinden. Insofern gilt: Bildungspolitik ist immer auch Wirtschaftsförderungspolitik.
- ▶ **Wissenstransfer: Vernetzung von Hochschullandschaft und Wirtschaft**  
Universitäten und Hochschulen sind Anker der Regionalentwicklung und wirken auf die Innovationsfähigkeit und Attraktivität der Städte als Studien- und Arbeitsorte. Damit sich die innovativen Ideen aus Wissenschaft und Forschung in Wertschöpfung und Beschäftigung niederschlagen, braucht es eine enge Vernetzung. Hier gibt es in Bremen viele positive Ansätze, die ausgebaut werden könnten. Auch das Angebot an Studiengängen und -plätzen könnte mit Hinblick auf Bedarfe der regionalen Wirtschaftsstruktur erweitert werden. Hierzu bedarf es einer genaueren Analyse.

#### ▶ **Image und Urbanität**

Sogenannte Schwarmstädte leben von ihrer Anziehungskraft, die sie auf junge Menschen ausüben. Subkultur und Urbanität zieht ein bestimmtes, oft kreatives Milieu an. Die Außenwahrnehmung von Bremen und Bremerhaven ist hingegen schlecht, medial und in Vergleichsrangings schneidet der Zwei-Städte-Staat selten gut ab. Es muss das Ziel sein, durch Positivbeispiele und sichtbares Standortmarketing die avisierte Klientel zu erreichen und entsprechende Konnotationen zu verankern. Denn: Wer einmal hier ist, weiß die Lebensqualität in Hanse- und Seestadt meist zu schätzen.

- ▶ **Förderung von Gründerinnen und Gründern**  
Gründungsaktivitäten, gerade in wissensintensiven Bereichen, hinken in Bremen im Vergleich zu anderen Städten hinterher. Diesem Manko wird zukünftig versucht, mit dem START-Haus zu begegnen, in dem alle Förderaktivitäten unter einem Dach gebündelt werden. Mit diesem sinnvollen Schritt der organisatorischen Neuausrichtung darf es aber nicht enden. In enger Abstimmung auch mit Universität und Hochschulen müssen Kompetenzschwerpunkte in wissensintensiven Bereichen herausgearbeitet werden. Eine qualitative, langfristige Bewertung anhand von politisch formulierten Zielen ist notwendig. Bei der Gründungsberatung sollten zudem auch Aspekte guter Arbeit berücksichtigt werden, was durch eine offensive Beratung und Begleitung hinsichtlich einstellungs- und beschäftigungspolitischen Möglichkeiten der gegründeten Unternehmen geschehen könnte.

---

„Qualifizierung, Wissenstransfer, eine attraktive und lebendige Stadt – das sind Voraussetzungen, die wissensintensive Dienstleistungen in all ihren Facetten fördern.“

► **Stadtplanung: Raum zum Wohnen und Arbeiten für die Zielgruppe**

Die Anforderungen wissensintensiver Dienstleister müssen sich auch in der Stadtentwicklung niederschlagen. Anders als Industriebetriebe brauchen Kanzleien, Agenturen, Beratungsbüros oder Praxen meist keine großflächigen Gewerbegebiete, sondern urbane Quartiere in einer „produktiven Stadt“. Die strikte Trennung zwischen Wohn- und Gewerbegebieten ist überholt, vielmehr findet heutzutage eine Funktionsmischung von Arbeits-, Wohn- und Lernorten sowie kulturellen Angeboten statt, die Keimzelle für Innovation und zukunftssträchtige Arbeitsplätze werden können. Auch das Angebot an geeignetem und bezahlbarem Wohnraum trägt dazu bei, Gründerinnen und Gründer, Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger oder junge Familien nach Bremen und Bremerhaven zu holen und hier zu halten.

Es gilt, die einzelnen Bereiche der wissensintensiven Dienstleistungen verstärkt in den Blick zu nehmen, Adressaten zu identifizieren und mit zielgruppengerechten Angeboten anzusprechen. Als Wachstumsmotoren und Innovationstreiber sind wissensintensive Dienstleistungen für moderne städtische Arbeitsmärkte unerlässlich. Zukünftig wird die Wissensökonomie sogar noch deutlicher als heute den wirtschaftlichen Erfolg von Städten und Regionen ausmachen. Die Weichen für einen erfolgreichen Strukturwandel müssen deshalb rechtzeitig gestellt werden, um sich im Standortwettbewerb zu profilieren.

## Literatur

---

**Edler, Dietmar / Eickelpasch, Alexander (2013):**

„Die Industrie – ein wichtiger Nachfrager nach Dienstleistungen“. In: DIW Wochenbericht 34 / 2013, S.16 – 23.

**Gehrke, Birgit et al. (2010):** Liste wissens- und technologieintensiver Güter und Wirtschaftszweige, Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 19-2010, herausgegeben von der Expertenkommission Forschung und Innovation.

Axel Weise

# Automobilindustrie in Bremen

## Bedingungen für gute Arbeit und Zukunftsperspektiven

### In aller Kürze:

Die Automobilindustrie ist nach wie vor der Beschäftigungsmotor in der deutschen Industrieproduktion. In 1.327 Betrieben arbeiten bundesweit rund 828.000 Beschäftigte. Im Bereich der Zulieferindustrie kommen noch einmal bis zu 303.000 hinzu. Beide Bereiche generierten 2016 einen Umsatz von gut 480 Milliarden Euro. Sie wird von einer starken Exportorientierung und einem ausgesprochen hohen Anteil am sogenannten Premiumsegment geprägt. Diese Schwerpunktsetzung und eine damit verbundene tendenzielle Vernachlässigung des Inlandsgeschäftes macht sie allerdings auch ausgesprochen verwundbar. Außerdem werfen ihr viele Kritiker aus Politik und Wissenschaft vor, den notwendigen Trend zur Decarbonisierung der Antriebstechnologien in den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren weitestgehend „verschlafen“ zu haben.

In den Kernbereichen der Branche finden wir nach wie vor Bedingungen für gute Arbeit. Dies bezieht sich auf die Verdienste, die Arbeitszeitregelungen, die Altersübergänge und die persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Beschäftigten. Gleichzeitig wurde in den vergangenen dreißig Jahren allerdings ein Großteil der sogenannten Wertschöpfungskette an Zulieferer ausgegliedert, insbesondere im Bereich der Zulieferung von Bauteilen und der damit zusammenhängenden Logistikketten. Im Bereich dieser sogenannten Randbelegschaften fallen die Stundenlöhne teilweise bis zu unter die Hälfte der Löhne der Stammebelegschaften.

Die zukünftige Entwicklung der Automobilindustrie wird von vier Herausforderungen geprägt und beeinflusst werden:

- ▶ alternative Antriebskonzepte (Decarbonisierung),
- ▶ autonome Fahrsysteme,
- ▶ Digitalisierung und Industrie 4.0,
- ▶ veränderte Mobilitätsgewohnheiten.

Gute Arbeit in der Automobilindustrie wird von diesen zukünftigen Entwicklungen beeinflusst werden.

### Automobilindustrie: nach wie vor ein Beschäftigungsmotor

▶ Die Automobilindustrie ist nach wie vor der Beschäftigungsmotor in der deutschen Industrieproduktion. In 1.327 Betrieben arbeiten bundesweit rund 828.000 Beschäftigte. Im Bereich der Zulieferindustrie kommen noch einmal bis zu 303.000 hinzu. Beide Bereiche generierten 2016 einen Umsatz von gut 480 Milliarden Euro.

Diese große und für die deutsche Wirtschaft so wichtige Industrie steht unter Druck. Neue Herausforderungen, wie die Elektromobilität und digitale Innovationen wie Industrie 4.0 oder (teil-)autonomes Fahren sorgen für neue Fertigungsprozesse und den Bedarf an neuen Kompetenzen. Gleichzeitig werden Kundenwünsche immer individueller. Um die Komplexität des Themas zu beleuchten, hat die Arbeitnehmerkammer Bremen 2017 die „Branchenstudie Automobilindustrie – Zukunft der Mobilität“ fertiggestellt. Die nachfolgende kurze Darstellung der Ergebnisse zeigt die Problemfelder auf und liefert Handlungsansätze.

### Die Situation in Bremen

In Bremen blickt die Automobilindustrie auf eine über hundertjährige Geschichte zurück. Maßgeblich geprägt wird sie seit dreieinhalb Jahrzehnten vom Mercedeswerk in Bremen-Sebaldsbrück. Es bildet den Kern des sogenannten Automobilclusters im kleinsten Bundesland und ist mit seinen 13.500 Beschäftigten (inklusive Leiharbeit) und den 400.000 produzierten Einheiten (2017) das – inzwischen – zweitgrößte Werk im Konzern (nach China). Das Cluster strahlt von Bremen in die Metropolregion Bremen-Oldenburg aus. Im Laufe der Zeit hat sich um das Werk herum eine

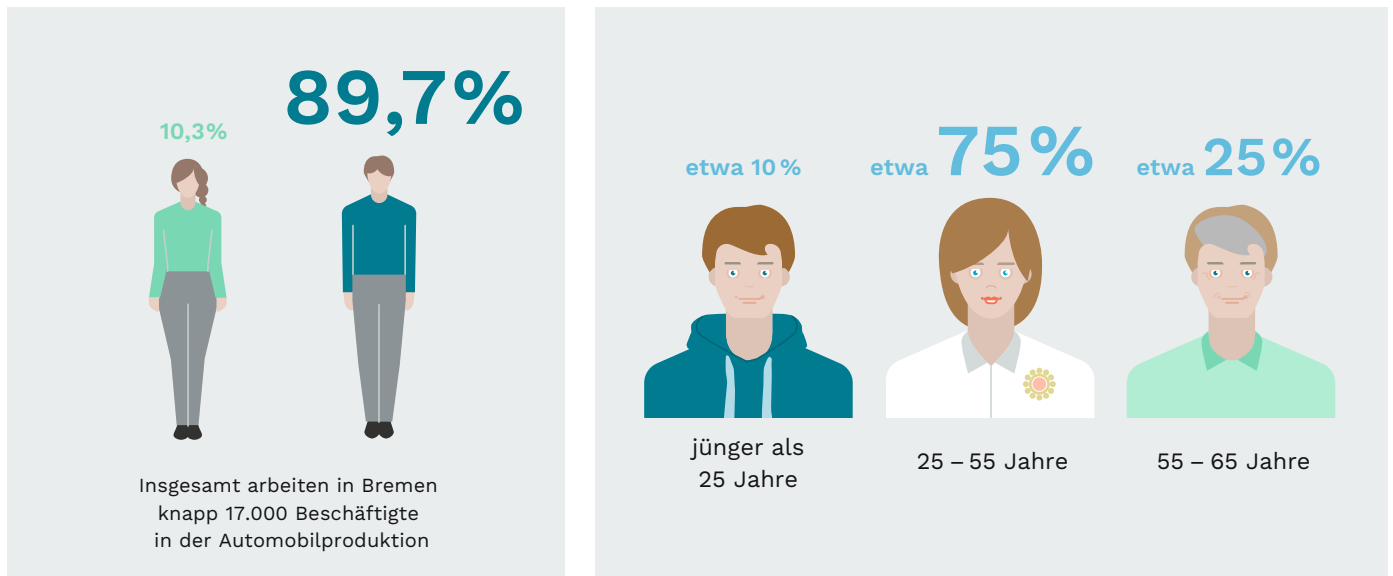




große Zahl von Automobilzulieferern in den Bereichen Logistik, Herstellung von Automobilteilen, Ingenieur- und Personaldienstleistungen sowie Systemzulieferern angesiedelt. Außerdem gehört der Autoumschlagterminal in Bremerhaven sowie eine breite Forschungslandschaft zum Cluster.

Eine wesentliche Beobachtung der Studie: Die Zahl der Beschäftigten, die unmittelbar im Bereich Herstellung von Automobilen gearbeitet haben, hat sich von 1999 (19.000) bis 2015 (gut 15.000) deutlich verringert, um 2016 (16.800) wieder leicht zu

steigen. Die starke Verringerung bis 2015 war zu verzeichnen, obwohl die Branche insgesamt und auch in Bremen auf Wachstumskurs war. Dies legt den Schluss nahe, dass viele Arbeitsplätze aus dem Bereich der Stammebelegschaften in den Bereich der Randbelegschaften abgewandert sind und durch Rationalisierungsprozesse Arbeitsplätze verloren gegangen sind. Lediglich ein Viertel aller Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe arbeitet an der Herstellung von Automobilen.

**Abbildung 1:****Wie setzen sich die Beschäftigten im Detail zusammen?**

### Die Bedeutung der Zulieferer steigt

Tatsächlich hat sich in den vergangenen 20 bis 30 Jahren in der Automobilindustrie ein System des Outsourcings von Vorprodukten und Dienstleistungen etabliert, das mittlerweile global organisiert ist und zum großen Teil von weltweit tätigen Playern wie beispielsweise Hella, ZF-Friedrichshafen oder Magna betrieben wird. Die sogenannte Fertigungstiefe bei den Automobilherstellern ist damit auf etwa 20 Prozent zurückgegangen, wobei die Art der verbleibenden Kernkompetenzen unterschiedlich ist. Im Bremer Mercedeswerk beziehen sich diese unter anderem auf die Bereiche Presswerk, Rohbau, Lackierung, Montage und Qualitätssicherung.

Mit der Reduzierung auf Kernkompetenzen versuchen die Unternehmen einerseits Kapazitäts- und Auslastungsrisiken auszulagern und andererseits die Bindung an Tarifverträge zu umgehen, wie sie beim Stammunternehmen gegeben ist. Begründet wird dies oft mit der globalisierten Konkurrenz- und Wettbewerbslage, von der Deutschland als Exportnation (knapp 77 Prozent der Waren gehen ins Ausland) besonders betroffen sei. Infolgedessen sind auch in der Bremer Zulieferindustrie etliche Tausend Menschen beschäftigt, die wenig Chance auf gute Arbeitsbedingungen haben.

### Gute Arbeit in der Automobilbranche – ein gespaltenes Bild

Bedingungen für gute Arbeit finden sich schwerpunktmäßig im Mercedeswerk in Bremen-Sebaldsbrück, wobei verschiedene Aspekte im Rahmen konzernweiter Vereinbarungen geregelt sind. Dies bezieht sich auf die Regelungen zur Entlohnung, zur Arbeitszeit, zu Leiharbeit, den Bedingungen für den Renteneintritt und der Alterszeit sowie den Umgang mit Problemen des demografischen Wandels.

Die Untersuchungen der Arbeitnehmerkammer haben gleichzeitig gezeigt, dass ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad und eine starke betriebliche Interessenvertretung wichtige Voraussetzungen für die Etablierung von guter Arbeit bilden. Eine historisch gewachsene Kultur intensiver Sozialpartnerschaft bei den deutschen Automobilkonzernen bildet dafür eine wesentliche Grundlage. Lediglich beim Thema Fremdvergaben und Werkverträgen kommen die Interessenvertretungen deutlich an ihre Grenzen.

Im Bereich der Zulieferer ergab sich hinsichtlich der Bedingungen für gute und weniger gute Arbeit ein geteiltes Bild. Bei den Systemzulieferern und den IT- und Ingenieurdienstleistern finden sich ähnlich gute Arbeitsbedingungen wie bei den Automobilherstellern selbst. Die Zulieferer von Bauteilen sind im Mittelfeld angesiedelt, während die

## Beschäftigungsverhältnisse

Die Herstellung von Automobilen ist nach wie vor von der Vollzeitbeschäftigung geprägt, lediglich 5,3 Prozent der Beschäftigten arbeiten in Teilzeit. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten wird in der offiziellen Statistik der Bundesagentur für Arbeit lediglich mit 554 (3,3 Prozent) angegeben, wobei zwei Drittel hiervon männlich sind. Diese Merkmale deuten hin auf Belegschaften mit in der Tendenz nicht prekären Arbeitsbedingungen.

### Verdienst

Durchschnittsverdienst im Bereich **Automobilbau**: 33,03 Euro/Stunde, der höchste Verdienst liegt bei 53,58 Euro/Stunde.

Der Durchschnittsverdienst in jenem Teil der **Logistikwirtschaft**, der zumindest teilweise der Automobilbranche zuzuordnen ist, liegt bei 21,54 Euro/Stunde.

Bereits dieser Vergleich markiert die Spreizung der Verdienstmöglichkeiten zwischen Stamm- und Randbelegschaften. Im Rahmen der qualitativen Erhebungen wurde deutlich, dass der durchschnittliche Stundenlohn bei den Automobilzulieferern teilweise noch einmal um die Hälfte geringer ausfällt (zum Beispiel in der Kontraktlogistik). Alles weist darauf hin, dass die Bedingungen für gute und schlechte Arbeit sich entlang der Aufteilung der Beschäftigten in Stamm- und Randbelegschaften verteilen.

Zulieferer im Bereich Kontraktlogistik und Facility-Management am unteren Ende des Feldes rangieren. Von guter Arbeit sind diese Beschäftigten in der Regel weit entfernt. Dies bezieht sich sowohl auf die Höhe der Gehälter (Stundenlöhne von zum Teil unter zehn Euro brutto), die Arbeitszeitregimes, die betriebliche Organisation, vielfach hierarchische und autoritäre Formen des Managements bis hin zu einem rüden Umgang mit der betrieblichen Interessenvertretung. Teilweise werden diese sogar aktiv behindert, etwa durch Nichtanerkennung von Betriebsratsarbeit als Arbeitszeit.

Immerhin in zwei Betrieben konnten gemeinsam von Betriebsrat und Gewerkschaften um die Jahreswende 2016/17 Tarifverhandlungen initiiert werden, die mittlerweile erfolgreich zu einem positiven Abschluss gebracht werden konnten.

## Handlungsoptionen und Denkanstöße – gute Arbeit

Wie kann nun also gute Arbeit auch künftig in der Branche gehalten werden? Einige Denkanstöße:

- ▶ Am 1. Dezember 2015 wurde im Rahmen eines Branchendialogs zwischen Bundeswirtschaftsministerium (BMWi), dem Verband der Automobilindustrie (VDA) und der IG Metall im Rahmen eines Branchendialoges Automobilindustrie eine gemeinsame Erklärung zur Sicherung des Automobilstandortes Deutschland verabschiedet. Leider stehen in dieser Erklärung kaum Aussagen zum Thema gute Arbeit in der Automobilindustrie. Möglicherweise macht ein solcher Dialog auch am ‚Autostandort‘ Bremen Sinn und sollte dann das Thema Arbeitsbedingungen stärker adressieren.
- ▶ Zudem sollte darüber nachgedacht werden, das Automotivecluster in der Metropolregion Bremen-Oldenburg zu einem Mobilitätscluster weiterzuentwickeln, um den sich verändernden Mobilitätsmustern gerecht zu werden.

- ▶ Die Bremer Politik sollte gesetzliche Initiativen zur Veränderung des Betriebsverfassungsgesetzes intensiv verfolgen und gegebenenfalls über den Bundesrat Einfluss nehmen. Ziel muss sein, Randbelegschaften besser zu schützen und die Mitbestimmung insbesondere bei der Vergabe von Werkverträgen zu stärken.
- ▶ Gewerkschaftsübergreifende Kooperation stärken: Im Bereich der Automobilzulieferer ist vor Ort eine gewerkschaftsübergreifende Zusammenarbeit nötig. Durch diese Vernetzung können effektiver Erfolge erzielt werden. Diese Ansätze müssen intensiviert und gestärkt werden.
- ▶ Von verschiedenen Interviewpartnern wurde auf die Fachkräftedefizite im Bereich IT und Ingenieurdienstleistungen verwiesen. Der Output der Universitäten und Bremer Hochschulen sei zu gering, obwohl im Rahmen der Intensivierung der wissensintensiven Dienstleistungen der Bedarf an Absolventinnen und Absolventen tendenziell gestiegen sei. Ein Grund sei, dass mit dem Technologiepark an der Universität und der Luft- und Raumfahrtindustrie wichtige Mitbewerber um die klügsten Köpfe auf dem Arbeitsmarkt unterwegs seien. Es wäre also zu klären, wie in Bremen mehr Menschen im Bereich IT und Ingenieurwesen ausgebildet werden können.
- ▶ Bei anderen großen Automobilherstellern gibt es Vereinbarungen und Regelungen, dass nur tarifgebundene Zuliefererfirmen beschäftigt werden. Mercedes konnte sich bisher zu einer solchen Regelung nicht entschließen. Die Anwendung einer solchen Richtlinie würde dazu beitragen, Auswüchse in Richtung schlechter Arbeit zumindest einzudämmen. Auch dies könnte Gegenstand eines Branchendialogs der Politik mit der Automobilbranche sein.

## Zukunft der Automobilindustrie – Zukunft der Mobilität

Neben dem Schwund an guten Arbeitsplätzen und dem gleichzeitigen Mangel an qualifizierten Fachkräften steht die Automobilbranche vor großen technischen und damit auch politischen Herausforderungen. Diese müssen im Zusammenhang mit der Entwicklung zukünftiger Mobilitätsanforderungen und -bedürfnisse gesehen werden. Die vier zentralen Herausforderungen sind:

- ▶ alternative Antriebskonzepte (Decarbonisierung),
- ▶ autonome Fahrsysteme,
- ▶ Digitalisierung und Industrie 4.0,
- ▶ veränderte Mobilitätsgewohnheiten.

Vor allem in dem Bereich autonomer Fahrsysteme und in die Optionen zukünftiger Digitalisierung wird bei allen Herstellern viel investiert. Gleichzeitig gehen Experten und politisch Verantwortliche davon aus, dass die deutsche Automobilindustrie dabei ist, den Trend zur Elektromobilität zu verschlafen. Dies wird daran deutlich, dass keine Modelle für den Massenmarkt zu den dort üblichen Konditionen (Kaufpreis unter 30.000 Euro), aber mit einer elektrischen Reichweite von 300 bis 400 Kilometern und einer Schnellladeoption von 30 Minuten auf dem Markt oder in Sicht sind. Die Wahrscheinlichkeit, dass andere Player als die deutschen Hersteller Teile dieses Marktes übernehmen, kann zumindest nicht ausgeschlossen werden.

## Handlungsoptionen und Denkanstöße

### Antriebskonzepte –

#### kurz- und mittelfristige Perspektiven

Allein schon die geringe Anzahl von jährlichen Neuzulassungen von Fahrzeugen mit einem nicht fossilen Antriebssystem weist darauf hin, dass Deutschland von den selbst gesteckten Zielen, den verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Ausstoß deutlich zu reduzieren, noch weit entfernt ist. Der vollelektrische Betrieb ist aber langfristig die ökologischste und nachhaltigste Perspektive, vorausgesetzt, es steht ein ausreichendes Maß an regenerativ erzeugtem Strom zur Verfügung.

Bisher ist es aber keinem deutschen Automobilhersteller gelungen, Modelle auf den Markt zu bringen, die sich preislich im Segment bis zur oberen Mittelklasse bewegen, obwohl dies Studien zufolge technisch möglich wäre. Dieses Segment bildet aber den Massenmarkt, auf dem 70 bis 75 Prozent der etwa 45 Millionen zugelassenen Pkw in Deutschland beziehungsweise der rund 3,3 Millionen Neuzulassungen pro Jahr unterwegs sind und welches für die Mehrheit der Bevölkerung bezahlbar ist. Ein politisch festgelegtes Ausstiegsdatum, das das Ende der Neuzulassung für Autos mit Verbrennungsmotoren markiert – wie es beispielsweise in Norwegen, Frankreich oder Großbritannien fixiert oder in der Diskussion ist –, würde für erhebliche neue Dynamik sorgen.

Außerdem stellt sich die Frage, warum sich die großen Automobilhersteller in Deutschland nicht zusammenschließen, um eine gemeinsame harmonisierte Ladeinfrastruktur aufzubauen. Ausreichend öffentliche Fördermittel stünden aktuell zur Verfügung.



Gleiches gilt für die Etablierung einer Batterieproduktion in Deutschland: Nur dadurch können einseitige Abhängigkeiten vermieden und die mit der Elektromobilität verbundene Verkürzung der Wertschöpfungskette – zumindest teilweise – kompensiert werden.

### Entwicklung der Mobilität – langfristige Perspektiven/Visionen

Dies alles muss im Zusammenhang mit den Mobilitätskonzepten der fernerer Zukunft gedacht und konzipiert werden. Wenn sich der Individualverkehr beispielsweise im Zusammenhang mit neuen Mobilitätsanforderungen und -bedürfnissen deutlich verringern sollte, wird die Diskussion über die Antriebskonzepte vermutlich andere Akzente betonen. Hier ein Ausschnitt visionärer Mobilitätsszenarien, der immerhin deutlich machen, wie weit die Veränderungen reichen können:

- ▶ Die Verkehrssysteme der Zukunft (ÖPNV – Individualverkehr – Fernverkehr) sind komplett digital vernetzt.
- ▶ Jeder Mensch verfügt über ein persönliches Mobilitätskonto – gegebenenfalls mit einer einheitlichen Gültigkeit für ganz Deutschland oder gar die gesamte EU.
- ▶ Vereinheitlichte transparente und günstigste Preisgestaltung sorgen dafür, dass öffentliche Verkehre für alle zugänglich und finanzierbar sind.
- ▶ Zukünftig werden über das Mobilitätskonto Mobilitätsstrecken, nicht Verkehrsmittel gebucht. Beim Wechsel der Verkehrsmittel auf den gebuchten Strecken stehen digitale Assistenzsysteme zur Verfügung.
- ▶ Carsharing-Angebote werden mit den öffentlichen Verkehren digital vernetzt und ergänzen diese, insbesondere dann, wenn sie voll autonom unterwegs sind. Große Teile des Individualverkehrs sind nicht mehr auf den Besitz, sondern die punktuelle Nutzung eines Fahrzeugs ausgerichtet.
- ▶ Die Städte werden weitestgehend fahrrad- und fußgängergerecht ausgebaut sein, so wie dies in einigen europäischen Metropolen heute schon der Fall ist.
- ▶ Im Fernverkehr hat der starke Ausbau des schienengebundenen Personen- und Güterfernverkehrs Priorität. Dieses System wird auf weniger frequentierten Strecken ergänzt durch Elektrofernbusse und Lkw-Transporte an Oberleitungen auf Autobahnen.
- ▶ Weitere Projektionen sind fliegende Autos (Taxis) und der Hyperloop (Überschallgeschwindigkeit in der Vakuum-Röhre). Eine erste Strecke soll für die Verbindung Amsterdam – Paris geplant werden.

Es gibt gleichzeitig viele Hinweise darauf, dass sich die Notwendigkeit für Mobilität in der Zukunft auch reduzieren könnte (3-D-Druck im industriellen Maßstab, mobiles Arbeiten, Arbeiten in virtuellen Realitäten):

- ▶ Starke Reduktion von Gütertransporten durch 3-D-Druck oder von Mobilitätsanlässen durch Systeme mit virtueller Realität (VR);
- ▶ Reduzierung von Mobilität durch mobiles Arbeiten von zu Hause aus oder von unterwegs;
- ▶ Reduzierung von Mobilität im Kontext gesellschaftspolitischer Degrowth- und Postwachstumsdebatten.

In welcher Form diese Entwicklungsoptionen einzeln oder insgesamt Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation haben werden, ist aus derzeitiger Sicht nur schwer einschätzbar. Würde etwa im Rahmen öffentlicher Investitionen in einen massiven Ausbau des schienengebundenen Fernverkehrs oder in die Elektrifizierung der Autobahnen investiert werden, so hätte dies vermutlich äußerst positive Effekte auf die Beschäftigung. Die Implementierung von vollautonomen Fahrsystemen würde einerseits viele Arbeitsplätze in der Personenbeförderung oder in der Logistik vernichten. Andererseits müssen Flotten von vollautonomen Rufmietwagen regelmäßig gewartet und gereinigt werden, was neue Dienstleistungen mit neuen Jobs generieren würde. Gleichzeitig könnte durch oben genannte Aspekte die Mobilität insgesamt reduziert werden, wodurch eventuell positive Effekte auf die Beschäftigung wieder kompensiert werden würden.

### Fazit

Ob in ferner oder naher Zukunft – unsere Mobilität wird sich deutlich verändern und damit auch die Art und Weise, wie Kraftfahrzeuge hergestellt und Güter und Menschen transportiert werden. Wie auch in anderen sich stark verändernden Branchen tun Politik aber auch Beschäftigte gut daran, die Entwicklungen zu verfolgen und möglichst proaktiv und arbeitnehmerfreundlich zu gestalten. Die Erfordernisse reichen hier von einer Qualifizierungsstrategie für den möglichen Umbau der Autoproduktion über intelligente und nachhaltige Mobilitätskonzepte in den Regionen sowie auf der nationalen und europäischen Ebene bis hin zu angemessenen gesetzlichen Regelungen und Rahmenbedingungen für die Implementierung autonomer Fahrsysteme.



Dr. Marion Salot

# Das Gastgewerbe in Bremen – eine dynamische Branche mit schwierigen Arbeitsbedingungen

## In aller Kürze:

Kaum eine andere Branche hat sich in den vergangenen Jahren im Land Bremen so dynamisch entwickelt wie das Gastgewerbe. Alleine seit 2007 ist die Beschäftigung hier um fast 50 Prozent angestiegen. Trotz dieser Entwicklung stehen die Arbeitsbedingungen in dieser Branche stark in der Kritik. Die Beschäftigten beziehen mit Abstand das niedrigste Durchschnittseinkommen, fast drei Viertel von ihnen arbeiten zu einem Niedriglohn und in keiner anderen Branche ist der Minijob-Anteil höher. Hinzu kommen eine zunehmende Arbeitsverdichtung und die hohe körperliche Belastung durch Schicht-, Nacht- und Wochenendarbeit. Überdurchschnittlich hoch sind aber auch die Auflösungsquoten bei den Ausbildungen, weil viele Auszubildende als günstige Arbeitskräfte eingesetzt werden.

Da das Gastgewerbe bereits seit längerer Zeit über Probleme bei der Besetzung offener Stellen klagt, sollten hier gezielt Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen eingeleitet werden. Hierzu zählen unter anderem die Einführung der Allgemeinverbindlichkeit des Tarifvertrags und die Ausweitung der Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohn- und Arbeitszeitgesetzes.

Dringend erforderlich ist es aber auch, die Ausbildungsbedingungen zu verbessern. Betriebe, die wegen ihres schlechten Umgangs mit Auszubildenden aufgefallen sind, sollten von den zuständigen Kammern verstärkt in den Fokus genommen werden. Dabei sollte auch in Erwägung gezogen werden, ihnen bei mehrfachen Verstößen die Ausbildungsberechtigung zu entziehen.

## Das Gastgewerbe zwischen Wachstum und Wettbewerb

➔ Auf den ersten Blick scheint das Gastgewerbe im Land Bremen eine relativ kleine Branche zu sein: Hier sind 9.744 Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, davon gut 8.000 in Bremen-Stadt und knapp 1.700 in Bremerhaven. Das sind drei beziehungsweise 3,2 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Zusätzlich sind hier noch etwa 10.300 geringfügig Beschäftigte im Gastgewerbe tätig (8.500 in Bremen-Stadt und 1.800 in Bremerhaven). Einschließlich der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen, die den Auswertungen des Statistischen Bundesamtes zufolge im Bundesdurchschnitt jeweils mit elf beziehungsweise drei Prozent der Erwerbstätigen im Gastgewerbe zu Buche schlagen,<sup>1</sup> arbeiten im Land Bremen also etwa 23.300 Menschen in dieser Branche.

Das Gastgewerbe umfasst die Bereiche „Beherbergung“ und „Gastronomie“. Zum Beherbergungsgewerbe zählen nicht nur Hotels, Ferienhäuser, Gasthöfe und Pensionen, sondern auch Jugendherbergen und Campingplätze. In den Bereich der Gastronomie fallen Restaurants und Gaststätten, Cafés und Imbiss-Stuben, aber auch Kneipen und der gesamte

<sup>1</sup> Eigene Berechnung auf der Basis der Daten der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.



Catering-Bereich.<sup>2</sup> Die Gastronomie ist dabei deutlich beschäftigungsintensiver als das Beherbergungsgewerbe. Etwa 80 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und mehr als 90 Prozent der Minijobber und Minijobberinnen des Gastgewerbes sind diesem Bereich zuzuordnen.

Obwohl sich die Branche auf einem Wachstumspfad befindet, darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Wettbewerb hier ausgesprochen hart ist. Im Hotelgewerbe drängen immer größere Hotelketten auf den Markt, die versuchen, durch die Übernahme von Konkurrenten Marktanteile

zurückzugewinnen, die sie durch die steigende Bedeutung von Buchungsportalen wie [booking.com](https://www.booking.com) oder Plattformen wie Airbnb verloren haben. Die Gastronomie profitiert zwar einerseits von dem gesellschaftlichen Trend, immer öfter außer Haus und unterwegs zu essen. Andererseits breitet sich aber auch hier die Systemgastronomie immer weiter aus. Die Multiplizierbarkeit dieser standardisierten Konzepte ermöglicht nicht nur ein schnelles Wachstum, sondern auch Einsparungen im Marketing oder beim Einkauf. Hierdurch erhöht sich aber auch der Druck auf kleinere Gastronomiebetriebe, die diese Vorteile nicht haben.

---

2 Da für Bremerhaven in Bezug auf die Beschäftigungsstruktur in den Bereichen „Ausschank von Getränken“ und „Catering“ nur eingeschränkt Daten zur Verfügung stehen, wird im Folgenden vor allem auf die Entwicklungen im Beherbergungsgewerbe und bei Restaurants und Gaststätten eingegangen.

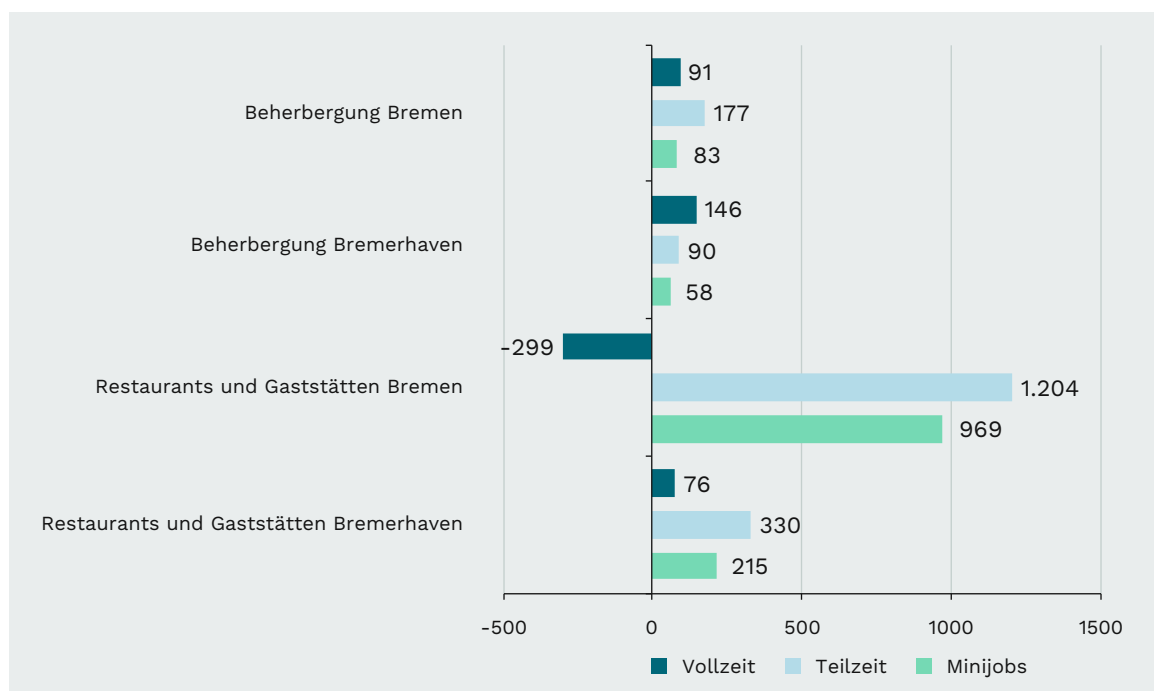
### Beschäftigungsentwicklung im Bremer Gastgewerbe

Auch im Land Bremen ist das Gastgewerbe in den vergangenen Jahren stark gewachsen. Das hängt unter anderem mit der Profilierung als Tourismusstandort zusammen, die in beiden Städten massiv vorangetrieben wurde – vor allem aber in Bremerhaven durch den Bau der Havenwelten. Zwischen 2007 und 2016 hat sich in Bremerhaven im Zuge dieser Entwicklung die Zahl der Hotelbetten fast verdoppelt. In Bremen lag der Anstieg der Hotelbetten immerhin bei gut 37 Prozent. Aber auch die Gastronomie hat expandiert. Die Zahl der Betriebe ist hier im selben Zeitraum im Land Bremen um 16 Prozent angestiegen.

Wie schwierig es sich gestaltet, gerade in der Gastronomie Fuß zu fassen, wird anhand der Dynamik deutlich, die sich hier beobachten lässt. An einigen Stellen sprießen neue Restaurants und Kneipen wie Pilze aus dem Boden, an anderen schließen solche, die augenscheinlich gut ausgelastet waren, quasi „über Nacht“. In kaum einer anderen Branche lässt sich eine so starke Fluktuation beobachten wie hier. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die bürokratischen Hürden bei der Eröffnung eines Gastronomiebetriebs relativ niedrig sind. Hierzu muss man weder eine entsprechende Ausbildung aufweisen noch eine vergleichbare spezifische Qualifikation.

Die Zuwächse im Gastgewerbe haben auch einen deutlichen Beschäftigungsanstieg nach sich gezogen: In der Gastronomie ist die Zahl der Arbeitsplätze im Land Bremen zwischen 2007 und 2016 von 5.102 auf 7.749 angestiegen. Das entspricht einem Zuwachs von mehr als 50 Prozent. Im Hotelgewerbe sind im selben Zeitraum mehr als 500 zusätzliche Stellen entstanden (+ 34 Prozent). Zwischen 2016 und 2017 war die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Gastgewerbe

**Abbildung 1:**  
Beschäftigungsentwicklung im Gastgewerbe  
2007 bis 2016



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

allerdings leicht rückläufig. Im Land Bremen sind hier 137 Stellen verloren gegangen. Am 30.6.2017 waren insgesamt 1.943 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Hotelgewerbe und 7.682 in der Gastronomie sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Ein genauerer Blick auf die Arbeitsplatzentwicklung nach Beschäftigungsform verdeutlicht zudem, dass sich der zwischen 2007 und 2016 zu verzeichnende Stellenanstieg weitgehend auf Teilzeitjobs beschränkte, während der Anteil an Vollzeitstellen zurückgegangen ist. Am deutlichsten ist der Trend zur Teilzeitbeschäftigung im Restaurant- und Gaststättenbereich in Bremen-Stadt zu beobachten (siehe *Abbildung 1*). Hier sind im Gegenzug sogar Vollzeitstellen abgebaut worden. In Bremerhaven verlief diese Entwicklung etwas günstiger. Im Hotelgewerbe sind sogar mehr Vollzeitstellen entstanden, als in Bremen-Stadt. Im Bereich Restaurants und Gaststätten wurden aber auch in der Seestadt in erster Linie Teilzeitjobs geschaffen.

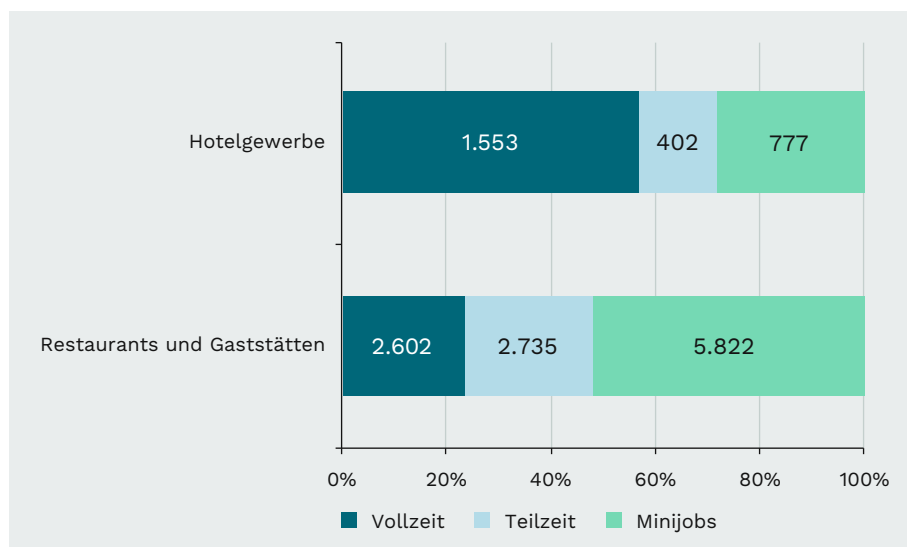
Diese Entwicklung ist aus Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer differenziert zu bewerten. Auf der einen Seite kann eine Teilzeitbeschäftigung dazu beitragen, Beruf und Familie besser unter einen Hut zu bekommen. Auf der anderen Seite ist dies aber nur dann der Fall, wenn die Arbeitszeiten mit den Betreuungszeiten der Kinder übereinstimmen. Da in vielen Bereichen des Gastgewerbes aber gerade dann gearbeitet wird, wenn andere frei und

die Kitas geschlossen haben, führt hier eine Beschäftigung in Teilzeit eben nicht automatisch zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Laut Mikrozensus befinden sich 20 Prozent der Beschäftigten im Beherbergungsgewerbe und 25 Prozent der Beschäftigten in der Gastronomie in Teilzeitbeschäftigung, weil ihnen keine Vollzeitstelle angeboten wird. Außerdem gaben 39 Prozent der Teilzeitbeschäftigten in der Beherbergung und 25 Prozent der Teilzeitbeschäftigten in der Gastronomie an, dass sie nur deshalb in Teilzeit arbeiten, weil ihre Arbeitszeiten nicht mit dem Betreuungsangebot für ihre Kinder kompatibel sind. Dies deutet darauf hin, dass ein hoher Anteil der hier Beschäftigten unfreiwillig in Teilzeit arbeitet.

Im Gastgewerbe hat aber auch die Zahl der Minijobs weiter zugenommen. Allerdings hat die Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015 dazu geführt, dass der bis dahin zu beobachtende deutliche Anstieg an geringfügiger Beschäftigung zunächst ausgebremst werden konnte: Gerade in dieser Zeit war ein überproportionaler Anstieg der Teilzeitbeschäftigung zu beobachten, während die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten rückläufig war. Dennoch gibt es in Restaurants und Gaststätten weiterhin sogar mehr geringfügige als sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. In kaum einer anderen Branche ist diese Form der prekären Beschäftigung so weit verbreitet wie in der Gastronomie.

**Abbildung 2:**  
**Vollzeit-, Teilzeit- und Minijobs im Gastgewerbe**  
 Land Bremen (30.6.2016)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

## Beschäftigungsstruktur im Gastgewerbe

In einigen Punkten weicht die Struktur der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Gastgewerbe deutlich von anderen Branchen ab. So ist der Anteil der Beschäftigten, die eine Berufsausbildung oder eine akademische Ausbildung aufweisen, im Gastgewerbe niedriger als im Branchendurchschnitt. Während insgesamt drei Viertel der Beschäftigten über eine Berufsausbildung oder eine akademische Ausbildung verfügen, sind es im Hotelgewerbe nur 57 Prozent und in der Gastronomie 49 Prozent.

Auffällig ist auch das geringe Durchschnittsalter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Den Ergebnissen der Beschäftigtenbefragung „Koordinaten der Arbeit“ der Arbeitnehmerkammer<sup>3</sup> zufolge lag es bei 36,1 Jahren und war mit Abstand am niedrigsten. Nur 5,1 Prozent der Befragten waren älter als 55 Jahre. Zum Vergleich: Über alle Branchen hinweg sind die Beschäftigten im Durchschnitt 42 Jahre alt und der Anteil derjenigen, die älter als 55 sind, betrug immerhin 18,1 Prozent.

Das niedrige Durchschnittsalter hängt unter anderem damit zusammen, dass hier häufig Studierende oder sogar Schülerinnen und

Schüler nebenbei arbeiten. Die hohen körperlichen Anforderungen werden aber auch eine Rolle spielen.

Eine weitere Besonderheit in der Beschäftigtenstruktur ist der vergleichsweise hohe Anteil an Ausländerinnen und Ausländern, die hier tätig sind. Hier spielt die Tatsache eine Rolle, dass die Branche relativ leicht zugänglich für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger ist. Daten der Bundesagentur für Arbeit zufolge, haben 16,5 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Hotellerie eine ausländische Staatsbürgerschaft. In der Gastronomie sind es sogar mehr als 28 Prozent. Zum Vergleich: Der Anteil ausländischer Beschäftigte insgesamt liegt bei nur 9,2 Prozent.

Aber auch unter den Selbstständigen wird der Anteil der Migrantinnen und Migranten überdurchschnittlich hoch sein. Da die Eröffnung einer Gaststätte keine formale Qualifikation voraussetzt, versprechen sich viele, deren Ausbildung nicht ohne Weiteres anerkannt wird, hier eine berufliche Perspektive.

Vor allem bei Restaurants und Gaststätten ist der Anteil an Vollzeit-Arbeitsplätzen in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Mittlerweile liegt er hier nur noch bei gut 20 Prozent (siehe Abbildung 2). Im Hotelgewerbe dominieren hingegen noch Vollzeitjobs. Allerdings greifen hier dafür Leiharbeit und Werkverträge weiter um sich, vor allem im Bereich der Zimmerreinigung. Wie hoch dieser Anteil ist, lässt sich statistisch allerdings kaum ermitteln.

---

<sup>3</sup> Im Rahmen der Beschäftigtenbefragung „Koordinaten der Arbeit“ hat die Arbeitnehmerkammer erstmals eine repräsentative Befragung von über 2.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Bremen und Bremerhaven zu ihrem Arbeitsplatz und ihrer Arbeitszufriedenheit durchgeführt. Diese wurde auch auf bestimmte Branchen heruntergebrochen. Deshalb lassen sich hierdurch entsprechend repräsentative Aussagen zu den Arbeitsbedingungen im Gastgewerbe ableiten. Diese wurden in die Branchenanalyse einbezogen.

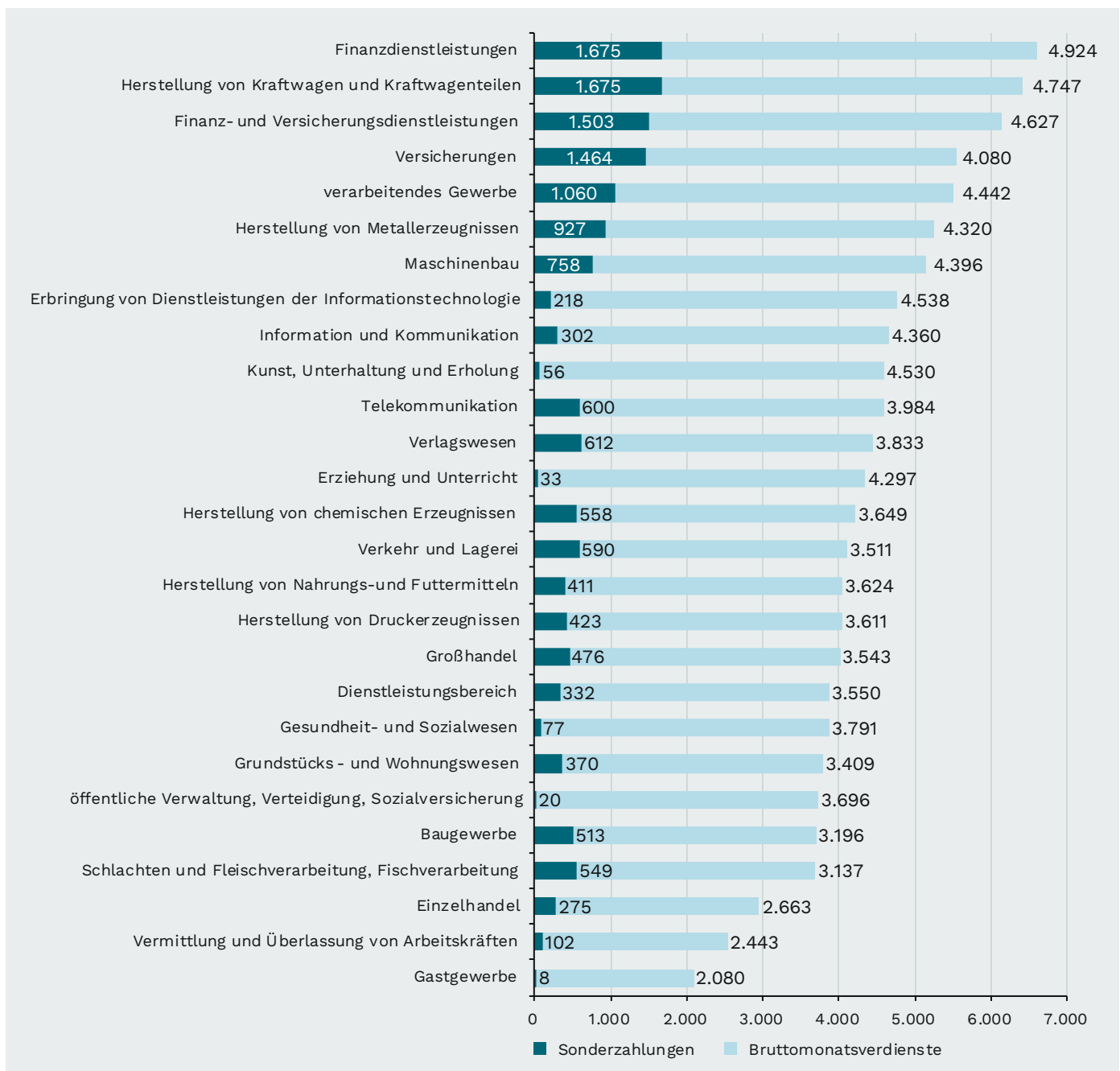


## Einkommen

Der geringe und weiter sinkende Anteil an sozialversicherungspflichtigen Vollzeitstellen im Gastgewerbe ist gerade deshalb so problematisch, weil die Bezahlung hier besonders niedrig ist und im Branchenvergleich mit deutlichem Abstand auf dem

letzten Platz liegt (siehe Abbildung 3). Demnach verdient ein Vollzeitbeschäftigter im Gastgewerbe im Durchschnitt knapp 2.100 Euro brutto. Davon bleiben einem Single ohne Kinder nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben etwa 1.400 Euro netto. Der Verdienst einer Teilzeitstelle reicht also bei Weitem nicht aus, um über die Runden zu kommen.

**Abbildung 3:**  
**Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen**  
 2. Quartal 2016, in Euro



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

Da es sich bei diesen Zahlen um Durchschnittswerte handelt, liegt es auf der Hand, dass das Einkommen vieler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deutlich darunter liegt. Vor allem der Anteil der Beschäftigten, der nur den Mindestlohn bezieht, ist hier wesentlich höher als im Branchendurchschnitt. Das verdeutlichen auch die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung „Koordinaten der Arbeit“ der Arbeitnehmerkammer: 18,5 Prozent erhalten nur 8,84 Euro, 12,6 Prozent sogar weniger. Auch dies sind im Vergleich zu anderen Bereichen die schlechtesten Werte: Im Durchschnitt verdienen 3,9 Prozent der Befragten den Mindestlohn und 5,1 Prozent weniger als 8,84 Euro.

Auch der Anteil der Niedriglohnempfänger ist im Branchenvergleich im Gastgewerbe am höchsten: Mehr als drei Viertel der Beschäftigten in der Gastronomie und 67 Prozent der Beschäftigten im Beherbergungsgewerbe verdienen weniger als zwei Drittel des Medianlohns. Der Anteil erwerbstätiger Leistungsberechtigter hat in der Gastronomie in den vergangenen Jahren sogar trotz Einführung des Mindestlohns zugenommen: Während 2011 noch 11,1 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Hartz IV bezogen haben, waren es 2016 bereits 13 Prozent. In absoluten Zahlen gemessen haben 2016 sogar fast doppelt so viele Menschen, die in der Gastronomie arbeiten, aufstockende Leistungen bezogen (901 statt 506 im Jahr 2007). Im Beherbergungsgewerbe liegt der Anteil der Aufstocker mit 5,3 Prozent zwar deutlich niedriger, aber immer noch über dem Branchendurchschnitt von 3,5 Prozent.

Die niedrigen Löhne haben auch langfristige Folgen: Vielen der hier beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern droht die Altersarmut. Dies spiegelt sich auch in der Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer wider: 55 Prozent der Befragten aus dem Gastgewerbe gaben an, dass sie später von der Unterstützung Dritter abhängig sein werden. Das ist über alle Branchen hinweg der höchste Wert. Im Branchendurchschnitt lag dieser Anteil bei 31,4 Prozent.

## Arbeitszeit und Arbeitsbelastung

Die Arbeitsbedingungen im Gastgewerbe stehen aber nicht nur wegen der geringen Löhne in der Kritik. Vor allem das Zusammentreffen von unregelmäßigen Arbeitszeiten, hoher Arbeitsdichte und schlechtem Betriebsklima ist für viele Beschäftigte belastend.

Grundsätzlich ist die Arbeitszeit in allen Bereichen des Gastgewerbes naturgemäß geprägt vom Schichtdienst, Nacht- und Wochenendarbeit. Die wichtigsten Eckpfeiler zur Arbeitszeit sind im Manteltarifvertrag festgehalten, der im Land Bremen allgemein verbindlich ist. Hier werden Ober- und Untergrenzen für die Arbeitszeit und die Mindestruhezeiten gesetzt. Diese Regelungen liefern gerade im Gastgewerbe, in dem überlange Arbeitszeiten keine Seltenheit sind, einen wichtigen Rahmen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Aus den Gesprächen mit den Beschäftigten wurde aber deutlich, dass diese Vereinbarungen häufig mindestens geschrammt, wenn nicht sogar komplett ignoriert werden.

Die hohen körperlichen Anforderungen durch langes Stehen, schweres Tragen oder einseitige Belastungen werden vor allem mit zunehmendem Alter zum Problem. Wer viele Jahre in der Gastronomie arbeitet, leidet nicht selten unter chronischen Erkrankungen. Auch hier liefert die Beschäftigtenbefragung einen besorgniserregenden Befund: 53 Prozent der Befragten haben ausgesagt, dass sie ihre derzeitige Tätigkeit nicht bis zur Rente ausüben können. Davon befürchteten 42 Prozent sogar nur bis 50 arbeiten zu können.

Die problematischen Arbeitsbedingungen haben aber noch einen weiteren Effekt: Sie tragen dazu bei, dass die Fluktuation in der Branche besonders hoch ist. Alleine in der Systemgastronomie verlassen 30 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Betrieb nach einem Jahr, mehr als die Hälfte spätestens nach drei Jahren.<sup>4</sup> Bevor man versucht, die eigene Situation zu verbessern, wird also eher der Arbeitsplatz gewechselt. Das Implementieren von Betriebsratsstrukturen wird hierdurch erheblich erschwert.

<sup>4</sup> Vgl. Maack, Klaus et al.: Die Zukunft des Gastgewerbes – Beschäftigungsperspektiven im deutschen Gastgewerbe, Hans-Böckler-Stiftung 2013.

## Ausbildungsbedingungen im Gastgewerbe

Das Thema „Ausbildungsqualität“ ist eines der dicksten Bretter, die in dieser Branche zu bohren sind. Seit 2007 hat sich nach Daten des DEHOGA die Zahl der bestehenden und neuen Ausbildungsverhältnisse im Gastgewerbe fast halbiert.<sup>5</sup> Der DIHK-Ausbildungsumfrage 2017<sup>6</sup> zufolge gibt es in keiner Branche derart große Probleme bei der Besetzung der Ausbildungsstellen. Aber auch die Abbrecherquoten sind im Gastgewerbe besonders hoch: Laut DIHK-Umfrage führt jeder/jede zweite Koch/Köchin seine/ihre Ausbildung nicht zu Ende, bei der Ausbildung zum Fachmann/zur Fachfrau für Systemgastronomie und zum Hotelfachmann/zur Hotelfachfrau liegt die Lösungsquote bei 40 Prozent (DIHK-Ausbildungsumfrage 2016). Weil Auszubildende in fast allen Bereichen des Gastgewerbes bereits nach kurzer Zeit die Arbeit von regulären Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausführen können, werden sie deshalb oft als günstige Arbeitskräfte regelrecht „verheizt“. Dies hat auch zur Folge, dass die Auszubildenden für Tätigkeiten eingesetzt werden, die gar nicht zu ihren Lerninhalten gehören und Ausbildungsinhalte dementsprechend zu kurz kommen.

In dem DGB-Ausbildungsreport<sup>7</sup> wurden die Ausbildungen zum Koch/zur Köchin und zum Hotelfachmann/zur Hotelfachfrau im Jahr 2016 zum wiederholten Male besonders schlecht beurteilt: Mehr als zehn Prozent der angehenden Köchinnen und Köche arbeiten an mehr als fünf Tagen in der Woche. 56 Prozent der Auszubildenden leisten regelmäßig Überstunden, zehn Prozent sogar mehr als zehn pro Woche.

Obwohl gerade im Gastgewerbe immer wieder das Fehlen geeigneter Fachkräfte beklagt wird, ist die Übernahmequote laut der

DIHK-Ausbildungsumfrage sehr niedrig: Während in der Industrie beispielsweise 80 Prozent der Betriebe angegeben haben, dass sie alle Auszubildenden übernehmen wollen, sind es im Gastgewerbe nur 54 Prozent. Diese Diskrepanz ist ein weiteres Indiz dafür, dass Auszubildende häufig als billige Arbeitskräfte eingesetzt werden.

## Gute Arbeit im Gastgewerbe: Was ist zu tun?

### Allgemeinverbindliche Tarifverträge für das Gastgewerbe

Ein grundsätzliches Problem im Gastgewerbe ist das niedrige Gehaltsniveau. Um einen zunehmenden Wettbewerb über die Personalkosten zu verhindern und bei allen Betrieben für die gleichen Rahmenbedingungen zu sorgen, ist es wichtig, die Tarifverträge im Gastgewerbe für allgemein verbindlich zu erklären. Dies würde einen verlässlichen Rahmen schaffen und die Branche für Fachkräfte attraktiver werden lassen.

### Bessere Überwachung bei der Einhaltung des Arbeitszeit- und Mindestlohngesetzes

Gespräche mit den Beschäftigten aus dem Gastgewerbe haben gezeigt, dass immer wieder gegen das Arbeitszeit- und das Mindestlohngesetz verstoßen wurde. Die Kontrollen müssen deshalb ausgeweitet, Verstöße entsprechend geahndet werden.

### Kannibalisierung der Branche vermeiden

Für die Städte und Regionen, die auf den Tourismus setzen, ist ein breites und facettenreiches Angebot im Gastgewerbe ein wichtiges Pfund, mit dem gewuchert werden kann. Allerdings sollte gerade im Hotelgewerbe darauf geachtet werden, dass hier keine Übersättigung des Marktes erfolgt, die zu einer Kannibalisierung der Branche führen würde. Neuansiedlungen sollten daher nur in solchen Segmenten erfolgen, in denen noch Bedarf besteht.

### Verbindliche Schulungen für angehende Gastronomen

Die niedrigen Hürden bei der Eröffnung eines Gastronomiebetriebs führen dazu, dass viele Lokale auf den Markt drängen, viele aber auch schnell wieder schließen müssen. Deshalb sollte geprüft werden, ob angehende Gastronominnen und Gastronomen eine verpflichtende Schulung absolvieren sollten, in denen ihnen die Grundbegriffe zum Betrieb eines Restaurants oder einer Gaststätte vermittelt werden. Diese Schulung war früher vorgeschrieben und muss inzwischen nur noch freiwillig besucht werden.

<sup>5</sup> Vgl. <https://www.dehoga-bundesverband.de/zahlen-fakten/ausbildungszahlen/> (Zugriff vom 13. Dezember 2017).

<sup>6</sup> Vgl. DIHK [Deutscher Industrie- und Handelskammertag]: Ausbildung 2017: Ergebnisse einer DIHK-Online-Unternehmensbefragung, Juli 2017.

<sup>7</sup> Vgl. DGB-Jugend Niedersachsen-Bremen-Sachsen-Anhalt: Ausbildungsreport Niedersachsen-Bremen 2016, November 2016.

**Den Beschäftigten im Gastgewerbe eine Stimme geben**

Im Gastgewerbe sind Betriebsräte Mangelware. Hoher Arbeitsdruck, zersplitterte Arbeitsverhältnisse und die hohe Fluktuation führen dazu, dass es kaum Beschäftigte gibt, die sich aktiv für eine Verbesserung der Arbeitsverhältnisse einsetzen. Auch der Organisationsgrad ist viel zu niedrig. Hier sollte die Politik für die Gründung von Betriebsräten und die Mitgliedschaft in Gewerkschaften werben.

**Keine Änderung des Arbeitszeitgesetzes**

Ein wesentliches Manko im Gastgewerbe ist die Kombination aus hoher Arbeitsbelastung und ungünstigen Arbeitszeiten. Der vom Gesetz und vom Manteltarifvertrag vorgegebene Rahmen hinsichtlich der Höchstarbeitszeit und der Ruhezeiten ist daher für die Beschäftigten dieser Branche besonders wichtig. Versuche des DEHOGA, das Arbeitszeitgesetz zu reformieren und längere Arbeitszeiten zu ermöglichen, sind daher kontraproduktiv und tragen weiter dazu bei, das Image der Branche zu schädigen.

**Ausbildung reformieren**

Um junge Menschen, die sich für eine Ausbildung im Gastgewerbe entscheiden, davor zu schützen, an Betriebe zu gelangen, die sie eher als billige Arbeitskraft einsetzen möchten, anstatt ihnen Ausbildungsinhalte zu vermitteln, sollten solche Betriebe, die eine gute Ausbildung bieten, hervorgehoben werden. Da der Umgang mit den Auszubildenden in einigen Betrieben aber untragbare Züge angenommen hat, sollten die zuständigen Kammern hier entsprechend einschreiten und bei Bedarf auch Betrieben, die vermehrt negativ auffallen, die Ausbildungsberechtigung entziehen.

---

„Um einen zunehmenden Wettbewerb über die Personalkosten zu verhindern, ist es wichtig, die Tarifverträge im Gastgewerbe für allgemein verbindlich zu erklären.“

Axel Weise

# Moderne Arbeitszeitpolitik: neue Herausforderungen – neue Wege

---

## In aller Kürze:

---

Arbeitszeitpolitik ist wieder zum Gegenstand intensiver arbeitspolitischer Diskurse geworden. Allerdings werden heute wesentlich vielfältigere Facetten diskutiert. Insbesondere rückt der Aspekt der Lebensphasenorientierung stärker in den Fokus. Die Beschäftigten wollen und brauchen Zeiten für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Zeiten für Pflege von Angehörigen, Zeiten für Weiterbildung, Zeiten zur Absicherung von Leistungsminderung durch gesundheitliche Einschränkungen, zum Beispiel im Altersübergang. Hierbei stehen nicht nur die Reduzierung von Arbeitszeiten, sondern auch neue Organisationsformen wie zum Beispiel Mobilarbeit im Fokus. Diese und andere Aspekte einer neuen Zeitsouveränität finden unter anderem unterhalb der gesetzlichen Regelungsebene in vielen Betriebsvereinbarungen und Tarifverträgen ihren Niederschlag. Wie die aktuelle Befragung von Betriebsräten in 2017 zeigt, spielt allerdings die individuelle Vereinbarung zwischen Beschäftigten und Betrieb immer noch eine dominante Rolle. Die aktuelle Diskussion ist andererseits davon geprägt, dass seitens der Arbeitgeber von einem neuen Flexibilisierungskompromiss gesprochen wird – und hier steht vor allem die derzeit gültige Arbeitszeitgesetzgebung als „nicht mehr zeitgemäß“ im Fokus.

➔ Arbeitszeitpolitik erlebt in den vergangenen Jahren eine Renaissance und ist wieder zum Gegenstand intensiver arbeitspolitischer Diskurse geworden. Allerdings werden heute wesentlich vielfältigere Facetten der Ausgestaltung diskutiert, als dies in früheren Jahrzehnten der Fall war. Insbesondere rückt der Aspekt der Lebensphasenorientierung stärker in den Fokus. Die Beschäftigten wollen und brauchen höhere Zeitsouveränität in besonderen Lebensphasen: Zeiten für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Zeiten für Pflege von Angehörigen, Zeiten für Weiterbildung, Zeiten zur Absicherung von Leistungsminderungen durch

gesundheitliche Einschränkungen, zum Beispiel im Altersübergang. Die in der Diskussion befindlichen Modelle reichen von Arbeitszeitkonten, bezahlten Freistellungen (zum Beispiel für Weiterbildung), befristete Teilzeit mit Rückkehrrecht auf Vollzeit, Reaktivierung von Altersteilzeit bis hin zu Mobilarbeit und Homeoffice. Diese und andere Aspekte prägen die aktuelle Auseinandersetzung um eine neue Zeitsouveränität und finden unterhalb der gesetzlichen Regelungsebene in vielen Betriebsvereinbarungen und Tarifverträgen ihren Niederschlag.

Die aktuelle Diskussion ist allerdings auch davon geprägt, dass seitens der Arbeitgeber von einem neuen Flexibilisierungskompromiss gesprochen wird – und hier steht vor allem die derzeit gültige Arbeitszeitgesetzgebung als „nicht mehr zeitgemäß“ im Fokus. So geht es Arbeitgebern beispielsweise um die Abschaffung der elfstündigen Ruhezeiten oder der zehnstündigen Höchstarbeitsdauer pro Tag. Seitens der Arbeitgeber wird insbesondere das Argument des demografischen Wandels ins Feld geführt, der zu einer Verknappung des Arbeitskräfteangebotes führen würde. Deshalb sei es unumgänglich, die Arbeitszeiten nach „oben“ zu flexibilisieren. Dieses Argument lässt sich im Sinne der Beschäftigten natürlich auch umdrehen: Zukünftig könnten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insbesondere solche Unternehmen attraktiv sein, die Arbeitszeitmodelle anbieten, die die Flexibilisierungsbedürfnisse beider Seiten berücksichtigen und für einen fairen Ausgleich sorgen.

An einer Flexibilisierung der Arbeitszeiten haben also beide Seiten der Sozialpartner Interesse, allerdings mit unterschiedlichen Stoßrichtungen, die bei betrieblichen und tarifvertraglichen Vereinbarungen teilweise nur schwer auszutarieren sind, wie die aktuelle Einigung in der Metall- und Elektroindustrie deutlich gezeigt hat. Der IG Metall ist es





zwar gelungen, ein Recht auf eine befristete Teilzeit für maximal zwei Jahre von bis auf 28 Stunden mit einem abgesicherten Rückkehrrecht zu verankern. Der Lohnausgleich für Beschäftigte mit besonderen Problemlagen (Vereinbarkeit, Pflege, Weiterbildung) konnte jedoch nicht realisiert werden. Durchgesetzt hat die IG Metall, dass ein tarifliches Zusatzgeld in Höhe von 27,5 Prozent des Gehalts in acht freie Tage getauscht werden kann, von denen zwei von der Arbeitgeberseite als zusätzliche Tage gewährt werden.

### Ein kurzer Blick in die jüngere Geschichte der Arbeitszeitpolitik

Die aktuellen Arbeitszeitdiskussionen fußen auf einer langen Tradition. In den 1960er-Jahren wurden in Deutschland die 40-Stunden-Woche und der freie Samstag für die Beschäftigten durchgesetzt. In den 1980er- und 1990er-Jahren stand in der Arbeitszeitdebatte die 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich im Vordergrund.

Weitestgehend durchgesetzt hat sie sich in den alten Bundesländern zum Beispiel in der Druckindustrie, der Metall- und Elektroindustrie oder auch in der Hafenlogistik. In einigen anderen Branchen gab es vorübergehend teilweise eine Reduzierung der Wochenarbeitszeit zum Beispiel auf 37,5 Stunden im öffentlichen Dienst. Das Durchsetzungsszenario der 35-Stunden-Woche war mit einer historischen Phase verknüpft, die sich von der heutigen Zeit deutlich unterscheidet. Es herrschte zwar keine Vollbeschäftigung, die soziale Struktur der Erwerbstätigen war jedoch noch von einer gut verdienenden Mittelschicht mit weitestgehend unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen gekennzeichnet.

Nicht nur deshalb wurde die Gestaltung von Arbeitszeit lange Zeit durch das traditionelle Normalarbeitsverhältnis geprägt. Eine geregelte Vollarbeitszeit von 9 bis 17 Uhr, geleistet in einer unbefristeten sozialversicherungspflichtigen Anstellung, formte einen Arbeitsstandard, welcher bis heute seine prägende Wirkung entfaltet. Gekennzeichnet war diese Konstellation durch eine klare

Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern. Im Mittelpunkt stand der männliche Alleinverdiener, während der Aufgabenbereich der Frau bei Familie und Haushalt lag.

Seit der Jahrtausendwende – und insbesondere im Gefolge der Agenda-2010-Prozesse – hat sich die Tendenz zur Arbeitszeitverkürzung wieder umgedreht. In vielen Bereichen wird wieder nah an der 40-Stunden-Grenze gearbeitet, in den neuen Ländern sogar darüber. Von vielen Akteuren werden nun andere Fragen bei der Arbeitszeitdebatte in den Vordergrund gestellt: Lebensphasenorientierung ist das wichtige Stichwort. Hierbei tritt allerdings oft die Frage der Finanzierbarkeit, insbesondere für die unteren Einkommen in den Hintergrund.

Das traditionelle Normalarbeitsverhältnis erodiert zunehmend. Seit den 1990er-Jahren lässt sich ein wachsender Trend zu flexiblen Arbeitszeiten erkennen, welcher eine Pluralisierung der Arbeitsformen nach sich zieht. So treten vermehrt atypische Arbeitsformen wie Nacht-, Wochenend- und Wechselschichtarbeit auf, welche nicht selten mit einer Zunahme prekärer Beschäftigung einhergehen. Auch der Strukturwandel in der Arbeitswelt und die forcierte Digitalisierung bringen neue Organisationsformen von Arbeitszeit und Arbeitsort hervor. Hinzu kommen weitere Herausforderungen, die sich aus einer steigenden Frauenerwerbsquote und dem demografischen Wandel ergeben.

Außerdem muss im Unterschied zu den 1980er-Jahren der Zusammenhang von Arbeitszeit- und Lohnpolitik stärker fokussiert werden. In vielen Branchen verdienen die Beschäftigten so wenig, dass bezahlte Mehrarbeit zur Existenzsicherung unausweichlich scheint. Nach jüngsten Zahlen des IAB befindet sich aktuell fast ein Fünftel der Beschäftigten im Niedriglohnsektor<sup>1</sup> – auch in Bremen sind es knapp 20 Prozent<sup>2</sup>. Außerdem werden in Deutschland mittlerweile circa 1,8 Milliarden Überstunden geleistet, davon knapp die Hälfte als bezahlte Überstunden, die vermutlich zu großen Teilen aus der oben benannten Problematik

resultieren. Moderne Arbeitszeitpolitik muss also auch darauf fokussieren, dass es viele Menschen gibt, die entweder aufgrund zu geringer Löhne oder eines unfreiwilligen Verharrens in der sogenannten Teilzeitfalle entweder mehr arbeiten müssen oder möchten und nicht weniger.

Aktuell ist die Diskussion von zwei weiteren wichtigen Entwicklungen geprägt. Erstens: Die fortschreitende Digitalisierung ermöglicht – insbesondere durch die Nutzung mobiler Endgeräte – völlig neue Konzepte der Entkopplung von Arbeitszeit und Arbeitsort (Stichwort: mobiles Arbeiten), die von vielen Beschäftigten subjektiv als Verbesserung ihrer Zeitsouveränität wahrgenommen werden. Zweitens: Bei der jüngeren Generation ist ein Wertewandel zu erkennen, der zum Beispiel dazu führt, dass die Lösung von Vereinbarkeitsproblemen von jungen Paaren stärker als gemeinsame Aufgabe wahrgenommen wird.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich für moderne Arbeitszeitpolitik unterschiedliche Handlungsfelder:

- ▶ Zeiten für Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Kinder/Pflege),
- ▶ Zeiten für Weiterbildung,
- ▶ Zeiten für die Erhaltung der Gesundheit und der Arbeitsfähigkeit,
- ▶ Zeiten für die Absicherung von Altersübergängen und/oder teilweiser oder vollständiger Berufsunfähigkeit.

Außerdem befürworten viele Akteure im wissenschaftlichen und politischen Raum das Konzept der sogenannten „kurzen Vollzeit“ oder auch „langen Teilzeit“, also der Verkürzung oder Verlängerung der regulären Arbeitszeit mit Lohnausgleich und Personalausatz.

Im Rahmen der politischen und wissenschaftlichen Diskussion liegen zu diesen Handlungsfeldern viele Detailvorschläge auf dem Tisch, die hier nicht im Einzelnen vorgestellt und bewertet werden können.

<sup>1</sup> Diese Beschäftigten verdienen nicht mehr als 10,51 Euro.

<sup>2</sup> Vgl. Muscheid, Jörg: Studie „Arbeitnehmereinkommen im Lande Bremen: Entwicklung und soziodemografische Merkmale“, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), April 2017, S. 24.

Einen besonderen Stellenwert in der Diskussion um moderne Arbeitszeitpolitik müssen die neuen, sogenannten „agilen“ Formen der Arbeitszeitorganisation und -gestaltung, wie zum Beispiel „mobiles Arbeiten“ oder „Vertrauensarbeitszeit“ einnehmen, die insbesondere im Zusammenhang mit der Digitalisierung weiter forciert werden sollen. Viele bisherige Erfahrungen zeigen, dass diese Art der Flexibilisierung und der damit verbundenen Individualisierung der Arbeitszeit und Arbeitsorganisation in bestimmten Berufen zwar viele zum Beispiel kreative oder wissenschaftliche Potenziale mobilisieren können, aber in der Regel auch zu Selbstausbeutung und Entgrenzung führen. Aktuelle

Betriebsvereinbarungen zum Beispiel aus der Automobilindustrie (Daimler, BMW) oder Tarifverträge (Telekom) zeigen, dass diese Arbeitsformen regulierbar und gestaltbar sind. Wichtige Aspekte hierbei sind:

- ▶ Mobilarbeit gilt als Arbeitszeit und ist in der Zeiterfassung zu berücksichtigen.
- ▶ Die Beschäftigten haben ein Recht auf „Nichterreichbarkeit“, zum Beispiel nach 19 Uhr.
- ▶ Beschäftigte und Vorgesetzte müssen mit den gesetzlichen Arbeitsschutzbestimmungen im Rahmen von Schulungsmaßnahmen vertraut gemacht werden.

Axel Weise

### Exkurs

## Bremer Betriebsräte zum Thema Arbeitszeit – Ergebnisse aus einer Sonderbefragung

Anfang 2018 lagen die Ergebnisse der jüngsten Betriebsrätebefragung der Arbeitnehmerkammer vor. Aus aktuellem Anlass haben wir die Befragung um einen Sonderteil zum Thema Arbeitszeit ergänzt. Einige wichtige Ergebnisse werden nachfolgend dokumentiert.

Welche Arbeitszeitmodelle werden in den Bremer Betrieben angewendet? Zunächst sollten Betriebsräte hier grundsätzlich Auskunft geben. Dabei entfielen 50 Prozent der Nennungen auf „flexible“ Arbeitszeiten für den überwiegenden Teil der Belegschaften. Feste Arbeitszeiten gibt es laut Umfrage noch in knapp 40 Prozent der Betriebe. Auf „wechselnde Arbeitszeiten/Schichtarbeit“ entfielen lediglich 30 Prozent der Nennungen. Ein überraschendes Ergebnis ist sicherlich, dass all jene Arbeitsformen, die in der öffentlichen Wahrnehmung und in der Presse aktuell besonders populär diskutiert werden, relativ geringe Ausprägungen aufwiesen: „Vertrauensarbeitszeit“ wird in 19 Prozent der Betriebe, „Arbeit auf Abruf“ in

drei und „mobiles Arbeiten/Homeoffice“ in fünf Prozent für mehr als zwei Drittel der Belegschaft praktiziert. Insbesondere hinsichtlich der „Arbeit auf Abruf“ ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese vielfach in nur schwach mitbestimmten Branchen auf dem Vormarsch ist (Einzelhandel, Gastronomie, Teilen der Logistik) und damit bei einer Befragung von mitbestimmten Betrieben gar nicht erfasst werden kann.

Im Anschluss interessierte uns die Frage, mit welchen Modellen in den Unternehmen dem Bedürfnis vieler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach einer stärker an Lebensphasen orientierten Arbeitszeitorganisation beziehungsweise entsprechenden Arbeitszeitmodellen begegnet wird. Sieben Modelle konnten danach eingeschätzt werden, ob und wie sie im Betrieb realisiert beziehungsweise abgesichert werden: „keine Möglichkeit der Realisierung“, „nur auf der Ebene von individuellen Vereinbarungen“ oder Absicherung auf der „kollektiven Ebene“ (Tarifvertrag (TV)/Betriebsvereinbarung (BV).

Gefragt haben wir nach diesen Modellen:

- ▶ Berücksichtigung im Schicht- / Dienstplan,
- ▶ Lebensarbeitszeitkonten / Langzeitkonten (Blockfreizeit, Sabbatjahr et cetera),
- ▶ unbezahlter Sonderurlaub, befristete Freistellungen,
- ▶ Altersübergang (Altersteilzeit, Frühverrentung),
- ▶ Teilzeit und Rückkehr zur Vollzeit nach persönlichem Bedarf,
- ▶ Weiterbildungszeiten zur Qualifizierung (über Bildungsurlaub/ -zeit hinaus),
- ▶ Sonstiges, beispielsweise Unterstützung bei der Kinderbetreuung et cetera.

Bei nahezu allen Formen überwog die individuelle Ebene der Absicherung mit in der Regel bis zu knapp 80 Prozent – das heißt, Verabredungen werden in der Regel zwischen dem einzelnen Mitarbeiter und seinem Vorgesetzten beziehungsweise der Geschäftsführung getroffen.

Bei der Frage von „Lebensarbeitszeitkonten“ entfielen knapp 60 Prozent auf „keine Möglichkeit“ der Realisierung. Im Bereich der kollektiven Absicherungen durch Tarifverträge oder Betriebsvereinbarungen erreichten lediglich die Arbeitszeitregelungen zum Thema Altersübergänge einen Wert von deutlich über 20 Prozent der Nennungen. Fazit: In den Betrieben gibt es auf kollektivrechtlicher Ebene noch jede Menge Gestaltungsspielräume, was die Lebensphasenorientierung angeht. Aktuell sind die Beschäftigten weitgehend auf den ‚good will‘ der Vorgesetzten verwiesen.

In der nachfolgenden Abbildung werden die Ergebnisse zu den Schwerpunkten der Betriebsratsarbeit zu Arbeitszeithemen dargestellt. Die Betriebsräte wurden gefragt, ob sie mit den jeweiligen Themen intensiver oder weniger intensiv befasst waren und ob eine Betriebsvereinbarung existiert oder geplant ist.

**Abbildung 1:**  
**Schwerpunkte der Betriebsratsarbeit zu Arbeitszeithemen**

	der Betriebsrat war befasst	eine Betriebsvereinbarung existiert	eine Betriebsvereinbarung ist geplant
tägliche Arbeitszeit (Beginn, Ende, Pause)	22 %	71 %	7 %
Mehrarbeit / Überstunden	34 %	61 %	6 %
Rufbereitschaft	39 %	55 %	6 %
Erreichbarkeit in der Freizeit	65 %	21 %	14 %
Urlaubsplanung / Betriebsferien etc.	33 %	60 %	7 %
Mobilarbeit	53 %	26 %	21 %
Homeoffice	51 %	31 %	18 %
Planbarkeit von Arbeitszeiten, Dienstplangestaltung	59 %	34 %	7 %
Sonstiges, beispielsweise Lebensarbeitszeitkonto, Elternzeit, (Alters-)Teilzeit	59 %	31 %	9 %

Wie die Zahlen deutlich zeigen, bildeten den Schwerpunkt der Befassung durch die Betriebsräte mit mehr als 50 Prozent der Nennungen die – sehr aktuellen – Themen: „Erreichbarkeit in der Freizeit“, „Mobilarbeit“, „Homeoffice“, „Planbarkeit von Arbeitszeiten, „Dienstplangestaltung“, „Sonstiges, beispielsweise Lebensarbeitszeitkonto, Elternzeit, (Alters-)Teilzeit“. Der höchste Wert für geplante Betriebsvereinbarungen ergibt sich für das Thema „Mobilarbeit“. Anders als bei obiger Beschreibung des Istzustandes in Bremer Betrieben scheinen die neuen Arbeitszeitformen wie „Homeoffice“, „Mobilarbeit“ oder „Lebensphasenorientierung“ also für die Zukunft einen deutlich höheren Stellenwert einzunehmen.

Positiv überrascht haben die Ergebnisse zu der Frage, wie es mit der Einhaltung der gesetzlichen Arbeitszeitbestimmungen in den Betrieben bestellt ist. Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht, dass für den überwiegenden Teil der (mitbestimmten!) Belegschaften (mehr als zwei Drittel) davon ausgegangen werden kann, dass der Grad der Einhaltung der wichtigsten Regeln bei weit über 80 Prozent liegt. Aus Studien wissen wir allerdings, dass Arbeitszeitverstöße häufig in Branchen stattfinden, die wenig mitbestimmt sind, zum Beispiel in der Gastronomie (siehe dazu den Artikel „Das Gastgewerbe in Bremen – eine dynamische Branche mit schwierigen Arbeitsbedingungen“ in diesem Band).

**Abbildung 2:**  
**Einhaltung der gesetzlichen Arbeitszeitbestimmungen**

Einhaltung der	Grad der Einhaltung
gesetzlichen Höchstarbeitszeiten ist gewährleistet	92 %
gesetzlichen Pausen- und Ruhezeiten ist gewährleistet	86 %
tariflichen und vereinbarten Arbeitszeiten ist gewährleistet	84 %

Hieran anschließend wurden die Betriebsräte gefragt, ob sie die bestehenden Arbeitszeitgesetze noch für zeitgemäß halten. Diese Frage wurde von 73 Prozent der Befragten bejaht.

Abschließend wurden die Betriebsräte danach gefragt, wer aus ihrer Sicht aus möglichen Flexibilisierungen der Arbeitszeitgesetzgebung welchen Nutzen zieht. Mehr als zwei Drittel der Befragten waren sich sicher, dass Arbeitgeber in jedem Fall einen hohen Nutzen aus flexibilisierten Arbeitszeitregelungen ziehen würden. Lediglich 33 Prozent der Befragten glaubten, dass eine Flexibilisierung den

Beschäftigten nütze. Auch die These, dass Flexibilisierung der Arbeitszeitregeln in Zeiten von verstärkter Digitalisierung und „Arbeiten 4.0“ dringend notwendig sei, erfuhr mit 28 Prozent eine eher geringe Zustimmung. Diesem Gesamtbild entspricht das Ergebnis, dass gut die Hälfte der befragten Betriebsräte die in der Diskussion befindlichen Lockerungen der Arbeitszeitgesetzgebung nicht unterstützen würden. In welche Richtung die anderen Betriebsräte einer Lockerung zustimmen würden, ist durch die Befragung nicht zu ermitteln.



# Arbeitsbedingungen und Gesundheitsschutz von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im Land Bremen

---

## In aller Kürze:

---

Beschäftigte mit Migrationshintergrund stellen keine homogene Gruppe dar. Je nach Bildung, Qualifikation und sozialer Lage verfügen sie über bessere oder schlechtere Gesundheitschancen. Sprachlich und kulturell begründete Verständigungsprobleme sowie die mit der Arbeit verbundenen Belastungen und Ressourcen spielen eine zentrale Rolle. Die Arbeitstätigkeiten von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im Land Bremen sind mit besonderen arbeitsbedingten Risiken verbunden. Beim Arbeitsschutz sind die Belange von Beschäftigtengruppen mit besonderem Schutzbedarf zu berücksichtigen. Es gibt also Handlungsbedarf, um die betriebliche Prävention migrationssensibel auszurichten. Die Überwindung von Sprach- und Verständigungsproblemen und die Sensibilisierung und Qualifizierung von Fach- und Führungskräften sind Voraussetzungen dafür. Die Verbesserung des Arbeitsschutzes generell, vor allem in atypischen und prekären Beschäftigungsverhältnissen kommt allen, auch den zum großen Anteil migrantischen Beschäftigten zugute.

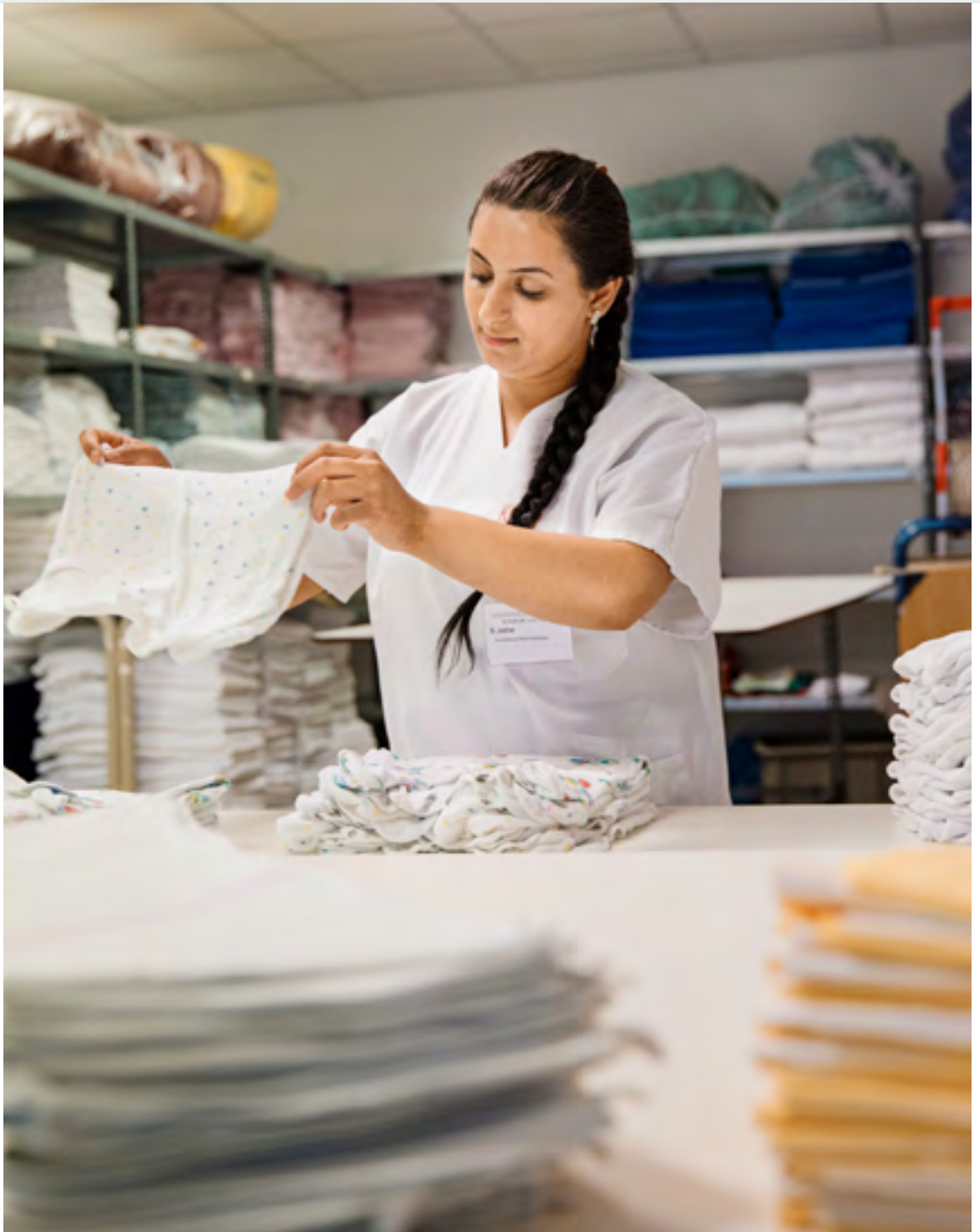
→ Die Erkenntnis, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, setzt sich im Arbeitsschutz und der betrieblichen Prävention erst allmählich durch. Eine der gesellschaftlichen und gesundheitspolitischen Bedeutung des Migrationsthemas entsprechende Gesundheitsberichterstattung fehlt;<sup>1</sup> es gibt nur wenige empirisch gesicherte und differenzierte Erkenntnisse über die gesundheitliche Lage zugewanderter Frauen und Männer überhaupt. Noch weniger untersucht sind bisher mit der Erwerbsarbeit verbundene Belastungen und Defizite des Gesundheitsschutzes sowie Ansätze einer gezielten Prävention.

## Einflüsse auf die gesundheitliche Lage von Menschen mit Migrationshintergrund

Das Heimatland zu verlassen und in ein anderes Land überzusiedeln, ist kein mit einem Schritt abgeschlossener Vorgang, sondern ein längerer Prozess, der über Generationen gehen kann. Im Herkunfts- wie im Einwanderungsland beeinflussen soziale Faktoren wie Bildung, Erwerbsarbeit und

---

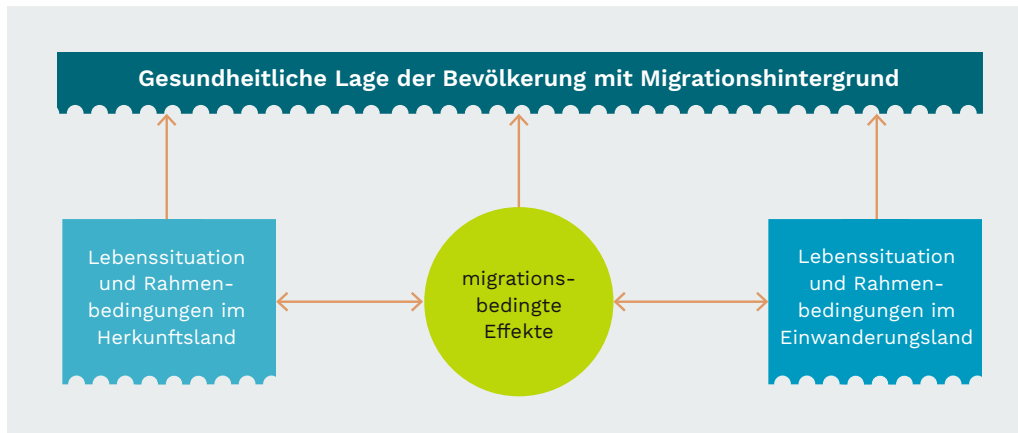
<sup>1</sup> Vgl. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (2015), S. 17.



Einkommen die gesundheitliche Lage von Migrantinnen und Migranten. Das kann im Vergleich zur deutschen Mehrheitsbevölkerung vorteilhaft oder nachteilig sein, je nachdem, welche individuellen gesundheitlichen Voraussetzungen „mitgebracht“ werden und auf welche Situation die Eingewanderten treffen (vgl. *Abbildung 1*).

Ein wesentliches Motiv für Migration liegt in der Suche nach Arbeit, verknüpft mit der Hoffnung

auf bessere Lebensbedingungen als im Herkunftsland und ein gutes Auskommen. Die Chancen für die Integration im Einwanderungsland, und damit auch auf gesunde Arbeits- und Lebensbedingungen, steigen mit dem Niveau von Qualifikation und Sprachkompetenz. So besteht für bestimmte Migrantengruppen aus dem Mittelmeerraum ein geringeres Herzinfarkttrisiko, bedingt durch Ernährungsgewohnheiten, während die Strapazen einer Fluchtsituation mit einer erhöhten gesundheitlichen

**Abbildung 1:****Gesundheitliche Lage der Bevölkerung mit Migrationshintergrund**

Quelle: Eigene Darstellung

Gefährdung verbunden sind. Gesundheit kann auch bei der Frage eine Rolle spielen, wer Zugang ins Aufnahmeland findet. Als „Gastarbeiter“ wurden in Deutschland in den 1960er-Jahren gezielt junge, gesunde Männer für belastende Arbeit in der Industrie angeworben.

### Menschen mit Migrationshintergrund – wer ist gemeint?

Mit dem Begriff „Migration“ wird im Allgemeinen die grenzüberschreitende, internationale Wanderung bezeichnet, die eine dauerhafte räumliche Veränderung des Lebensmittelpunktes eines Menschen nach sich zieht. Für die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund gibt es vielfältige Bezeichnungen: Zuwanderer, Immigranten, Aussiedler, Menschen mit Migrationshinweis, Papierlose, Ausländer, Flüchtlinge – die Liste ließe sich noch um ein Vielfaches erweitern. Mit den Begriffen sind unterschiedliche Gründe und rechtliche Rahmenbedingungen für Zuwanderung und die soziale Lage verbunden.

Bis zur Reform des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 beruhten die meisten statistischen Daten in Deutschland zu Einwanderern und Flüchtlingen auf dem Kriterium der Staatsangehörigkeit. Mit „Ausländerin/Ausländer“ sind alle Menschen gemeint, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen: mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit nach Deutschland Zugezogene und deren in Deutschland geborene Nachkommen ohne eigene Migrationserfahrung, aber ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Auch Staatenlose und Menschen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit zählen dazu. Spätaussiedler, ihre Ehegatten und Nachkommen erhalten seit 1999 automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit und werden deshalb statistisch nicht erfasst. Infolge von Reformen des Zuwanderungsgesetzes (1991) und des Staatsbürgerschaftsrechts (2000) stieg die Zahl im Ausland geborener Menschen, die sich einbürgern ließen und damit die deutsche Staatsbürgerschaft erwarben.

Laut der Begriffsdefinition des Statistischen Bundesamtes (Destatis) hat ein Mensch „einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt. Im Einzelnen umfasst diese Definition, auf der die Bevölkerungsstatistik beruht, zugewanderte und nicht zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer, zugewanderte und nicht zugewanderte Eingebürgerte, (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler sowie die als Deutsche geborenen Kinder dieser Gruppen“.

Im Land Bremen lebten nach Angaben des Statistischen Landesamts im Dezember 2016 insgesamt 673.000 Menschen, darunter 205.000 Menschen mit Migrationshintergrund (vgl. *Abbildung 2*), das entspricht einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von etwas über 30 Prozent. Die größte Bedeutung als europäische Herkunftsländer haben die Türkei, Polen und Russland (vgl. *Abbildung 3*). Syrien ist das wichtigste nicht europäische Herkunftsland. Im Jahr 2016 suchten laut Angaben der Sozialsenatorin rund 2.650 Flüchtlinge und Asylbewerber im Bundesland Bremen Schutz. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist „jünger“ als diejenige

ohne Migrationshintergrund, wenn auch der Anteil der Älteren steigt.

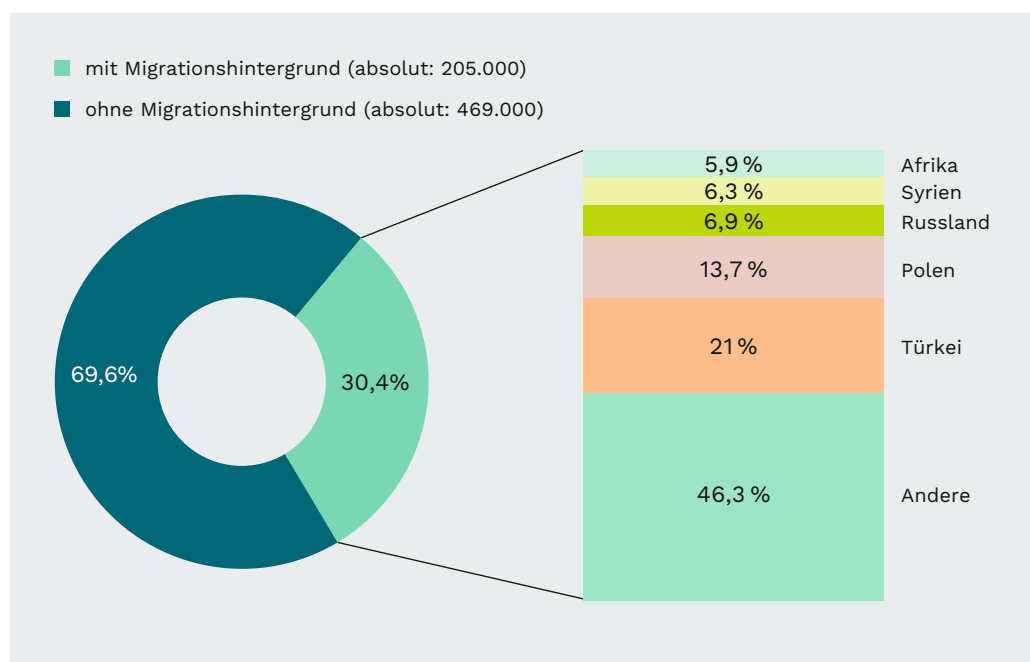
Das Merkmal „Migrationshintergrund“ fasst heterogene Lebenslagen zusammen: Sozial integrierte Ingenieure aus Ländern der Europäischen Union in Bremer Luft- und Raumfahrtunternehmen – die sich hinsichtlich der Arbeitsbelastungen nicht von den Beschäftigten ohne Migrationshintergrund unterscheiden – gehören genauso zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund wie Flüchtlinge mit ungesichertem Aufenthaltsstatus und ohne Zugang zu qualifizierter Beschäftigung.

**Abbildung 2:**  
Zusammensetzung der Bevölkerung im Land Bremen 2016

mit Migrationshintergrund (MHG) im eigentlichen Sinn*						
			Deutsche		Ausländer	
			mit	ohne	mit	ohne
insgesamt	ohne MHG	mit MHG	eigene Migrationserfahrung			
673.000	469.000	205.000	55.000	44.000	90.000	16.000

\*MHG bedeutet, wenn der Mensch selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt  
Quelle: Statistisches Bundesamt 2018

**Abbildung 3:**  
Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund im Land Bremen



Quellen: Statistisches Bundesamt 2018, Statistisches Bundesamt 2017

## Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund im Land Bremen

Der Aufenthaltsstatus beeinflusst die Chancen auf Integration. Bürgerinnen und Bürger aus EU-Ländern können sich im gesamten Gebiet der Europäischen Union niederlassen und arbeiten. Für Angehörige der meisten Drittstaaten ist die Aufenthaltserlaubnis befristet, gebunden an eine Ausbildung, ein Arbeitsverhältnis oder an familiäre Gründe. Menschen mit prinzipieller Ausreisepflicht, deren Abschiebung nicht möglich ist, erhalten jeweils für sechs Monate eine Duldung, was es ihnen besonders erschwert, eine auskömmliche Arbeit zu finden.

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit kann bis heute den Status „Migration“ nicht ausweisen. Daher gibt es für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nur Zahlen zu Ausländern und Deutschen. Demnach ist der Anteil von Ausländerinnen und Ausländern in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowohl im Bundesdurchschnitt als auch im Bundesland Bremen im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2016 von knapp sieben auf zehn Prozent gestiegen. 2016 waren knapp 30.000 Ausländerinnen und Ausländer im Land Bremen sozialversicherungspflichtig beschäftigt – 25.000 in der Stadt Bremen, knapp 5.000 in Bremerhaven. 47 Prozent der sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Frauen arbeiten Teilzeit, aber nur 15 Prozent der ausländischen Männer (zum Vergleich: 39 Prozent der Arbeitnehmerinnen und acht Prozent der Arbeitnehmer mit deutscher Staatsangehörigkeit).

Aus dem Mikrozensus, einer repräsentativen Haushaltsbefragung von einem Prozent der Bevölkerung, wissen wir, dass Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere Frauen, im Vergleich zu denjenigen ohne Migrationshintergrund über niedrigere schulische und berufliche Abschlüsse verfügen. Das Qualifikationsniveau der Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit weist jedoch eine große Spannweite auf:<sup>2</sup> Einerseits sind sie als Fachkräfte in qualifizierten Berufen tätig, andererseits mit geringer oder nicht anerkannter Qualifikation in wenig attraktiver und häufig auch prekärer Beschäftigung. Frauen finden sich häufig in der Pflege und in haushaltsnahen Dienstleistungen wieder, männliche wie weibliche Arbeitskräfte in der Gastronomie, der Logistik und in Helfertätigkeiten. Beschäftigte mit Migrationshintergrund sind häufig in migrantengeführten Unternehmen, vor allem Klein- und Kleinstbetrieben in der Gastronomie tätig. Sie sind fast doppelt so häufig als Arbeiterin oder Arbeiter beschäftigt wie Beschäftigte ohne Migrationshintergrund – auch das zeigt der Mikrozensus.

Auch geringfügige Beschäftigung, Niedriglöhne und Leiharbeit sind häufiger anzutreffen, befristete Arbeitsverhältnisse vor allem bei Jüngeren. Menschen mit Migrationshintergrund sind häufiger, aber kürzer erwerbslos als diejenigen ohne Migrationshintergrund, was sich durch die leichtere Einsetzbarkeit und höhere Fluktuation von Beschäftigten mit geringer Qualifikation erklären lässt. Die Frauenerwerbstätigkeit steigt, auch bei Frauen mit Migrationshintergrund. Im Vergleich mit Frauen ohne Migrationshintergrund und mit Männern sind sie in geringerem Maß erwerbstätig. Im Durchschnitt haben Beschäftigte mit Migrationshintergrund kürzere Wochenarbeitszeiten (Frauen 25 Stunden, Männer 36 Stunden) als diejenigen ohne Migrationshintergrund (Frauen 30 Stunden, Männer 39 Stunden).

---

„Je größer die Abweichung vom Normalarbeitsverhältnis ist, desto mehr sinkt das Schutzniveau, vor allem in kleinen Unternehmen, weil sich der Arbeitsschutz nach wie vor überwiegend am Normalarbeitsverhältnis und größeren Betrieben orientiert.“

2 Vgl. Böhme/Heibült (2017), S. 11 f.



## Arbeitsbedingte Gesundheitsrisiken

Auf die Migration zurückzuführende Risiken bestehen einerseits aufgrund von sprachlichen und kulturellen Barrieren. Die Unfallgefahr erhöht sich, wenn Warnungen in Gefahrensituationen falsch oder zu spät verstanden oder die Unterrichtung über Gefahren und Einweisungen nicht vermittelt werden können. Doch an der Sprache allein liegt es nicht; viele Menschen mit Migrationshintergrund sind in Deutschland aufgewachsen und der deutschen Sprache mächtig. Sie können jedoch durch branchenbedingte Risiken und die Gefährdungen an den jeweiligen Arbeitsplätzen bei der Arbeit besonders belastet sein.

In atypischer Beschäftigung kommen körperliche Belastungen durch Kälte oder Hitze, Lärm, Öl, Fett, Schmutz, Arbeiten im Stehen, Heben und Tragen schwerer Lasten sowie Muskel-Skelettbeschwerden häufiger vor als im Normalarbeitsverhältnis, psychische Belastungen entstehen vor allem durch monotone Tätigkeiten. Beschäftigte mit Migrationshintergrund, insbesondere türkische Beschäftigte, sind im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund in höherem Maß von Arbeitsunfällen und von Berufskrankheiten betroffen.<sup>3</sup>

Hilfsarbeiter, Beschäftigte im Gartenbau, im Hoch- und Tiefbau und auch Pflegepersonen haben ein erhöhtes Risiko für Erwerbsminderung. Beschäftigte mit niedrigem Bildungsabschluss, geringer beruflicher Qualifikation, körperlich belastenden Tätigkeiten und Phasen der Arbeitslosigkeit sind besonders gefährdete Gruppen.<sup>4</sup> Von einer hohen Dunkelziffer muss bei hauswirtschaftlicher, Betreuungs- oder Pflegearbeit ausgegangen werden, genauso bei Tagelöhnern oder Beschäftigten ausländischer Subunternehmen, die sich nur zeitweise in Deutschland aufhalten.

## Ressourcen zur Bewältigung von Belastungen

Beschäftigte in atypischen Erwerbsformen verfügen im Vergleich zum Normalarbeitsverhältnis über ungünstigere Ressourcen und geringere Handlungsspielräume im Betrieb. Je größer die Abweichung vom Normalarbeitsverhältnis ist, desto

mehr sinkt das Schutzniveau, vor allem in kleinen Unternehmen, weil sich der Arbeitsschutz nach wie vor überwiegend am Normalarbeitsverhältnis und größeren Betrieben orientiert. Das gleiche gilt für Rechtsvorschriften und die Sozialversicherungen, weshalb atypisch Beschäftigte häufig kein existenzsicherndes Einkommen erzielen und schlechter abgesichert sind. Sie werden seltener von Funktionsträgern angesprochen und einbezogen<sup>5</sup> und haben seltener eine betriebliche Interessenvertretung, auch weil sie in Branchen wie Handel oder Gastgewerbe arbeiten, in denen selten Betriebsräte vorhanden sind. Zudem wird die Arbeit von Interessenvertretungen durch die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen erschwert.

## Besonders schutzwürdige Beschäftigtengruppen: beim Arbeitsschutz einbeziehen

Migrations- und arbeitsbedingte Faktoren können eine besondere Verletzlichkeit von Beschäftigten mit Migrationshintergrund erzeugen. Passgenauer Arbeitsschutz muss deshalb spezielle Gefahren für besonders schutzbedürftige Beschäftigtengruppen berücksichtigen, wie in § 4 des Arbeitsschutzgesetzes vorgeschrieben. Schutzmaßnahmen müssen Technik, Arbeitsorganisation, sonstige Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen und Einfluss der Umwelt auf den Arbeitsplatz miteinander in Bezug setzen, um die Beschäftigten verstehbar zu instruieren.

Ein migrationssensibler Arbeitsschutz kommt allen Beschäftigten zugute, denn ein höheres Schutzniveau und die Prävention von Unfällen und Gesundheitsrisiken tragen dazu bei, bessere Arbeitsbedingungen für alle herzustellen. Die interkulturelle Öffnung des Arbeitsschutzes zeigt sich bislang – und dies eher selten – überwiegend in fremdsprachigen oder bildgestützten Informationen. Ein interkulturell orientierter Arbeitsschutz muss jedoch alle Aspekte berücksichtigen, die eine Rolle im Risikogefüge spielen. Ob Unterweisungen und Informationen auch verstanden werden, muss überprüft werden. Sprach- und Verständigungsbarrieren zu überwinden heißt auch, die interkulturelle Kompetenz von Führungskräften und Fachleuten zu verbessern, auch bei Inhabern von migrantisch

<sup>3</sup> Vgl. Robert Koch-Institut (2008), S. 47 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2015), S. 54 f.

<sup>5</sup> Vgl. Bäcker (2015), S. 73 f.

geführten Betrieben. Ein weiteres Element könnte ein Peer-System sein, mit akzeptierten Ansprechpartnern aus den Gruppen der Migrantinnen und Migranten, mit entsprechenden Deutschkenntnissen und der Herkunftssprache.

Auf Basis von Erkenntnissen über Schutzbedarfe von Beschäftigten mit Migrationshintergrund macht es Sinn, dafür zu sorgen, dass sie bei der Arbeitsmarktintegration auch in den betrieblichen Arbeitsschutz integriert werden, durch die Verbesserung der Sprachkompetenz und von Bildung und Qualifikation.

Beschäftigte mit Migrationshintergrund dürfen nicht nur als „Empfänger“ von Schutz- und Präventionsmaßnahmen wahrgenommen werden. Ihre Partizipation zu fördern und sie bei der Ermittlung arbeitsbedingter Gefährdungen und der Entwicklung von Schutzmaßnahmen aktiv einzubeziehen, ist eine wesentliche Voraussetzung für die Qualität des Arbeitsschutzes. Beschäftigte mit Migrationshintergrund gezielt für Arbeitsschutzfunktionen im Betrieb und in Behörden zu qualifizieren, stärkt die interkulturelle Kompetenz der Institutionen. Dies gilt auch für Betriebsräte und Gewerkschaften.

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen vor allem bei atypischer und prekärer Arbeit ist ein wesentlicher Ansatzpunkt. Gesetze und Vorschriften müssen an die Entwicklungen in der Arbeitswelt angepasst werden – aus der Perspektive der Beschäftigten. Das nützt aber nur, wenn Aufsichtsorganisationen ihre Kontrollfunktion vor allem in den problematischen Bereichen verstärken und gezielte Aktivitäten zur Verbesserung des Schutzniveaus durchführen. Dazu zählt auch die Qualifikation der betrieblichen Entscheiderinnen und Entscheider, damit sie ihrer Verantwortung im Arbeitsschutz gerecht werden können.

## Exkurs

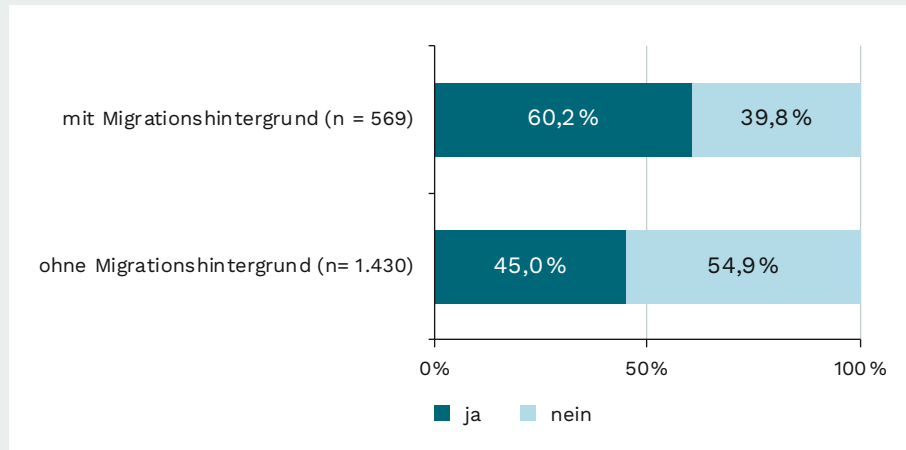
### Beschäftigte mit Migrationshintergrund in der Beschäftigtenbefragung „Koordinaten der Arbeit“ der Arbeitnehmerkammer

Die Ergebnisse der Mitgliederbefragung der Arbeitnehmerkammer zeigen Unterschiede bei den Arbeitsbedingungen von Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund auf. Körperliche Anforderungen prägen den Arbeitsalltag von Beschäftigten mit Migrationshintergrund stärker als den von Beschäftigten ohne Migrationshintergrund, wie *Abbildung 4* zeigt. Beim Stress verhält es sich jedoch umgekehrt: Die Befragten ohne Migrationshintergrund geben zu 54 Prozent an, dass der Stress zugenommen hat, gegenüber 43 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund.

72 Prozent der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund, aber nur 56 Prozent der Beschäftigten mit Migrationshintergrund empfinden ihre Arbeit als abwechslungsreich. Ähnlich verhält es sich im Hinblick auf die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Arbeit: Nur gut die Hälfte (56 Prozent) der Beschäftigten mit Migrationshintergrund, aber zwei Drittel der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund bezeichnen ihre Arbeit als abwechslungsreich. Auch verfügen die Beschäftigten mit Migrationshintergrund über weniger Gestaltungsspielraum: „Ich kann meine Arbeitsabläufe selbstständig gestalten“ sagen nur 32 Prozent der Befragten mit, aber 76 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund.

Beschäftigte mit Migrationshintergrund erhalten seltener Angebote zur Gesundheitsförderung im Betrieb, wie *Abbildung 4* zeigt. Dass sie bis zum regulären Rentenalter arbeiten können, erwarten 58 Prozent der im Rahmen der Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer Angesprochenen mit gegenüber knapp 68 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund.

**Abbildung 4:**  
**Körperliche Anforderungen bei der Arbeit**  
 Befragte mit und ohne Migrationshintergrund

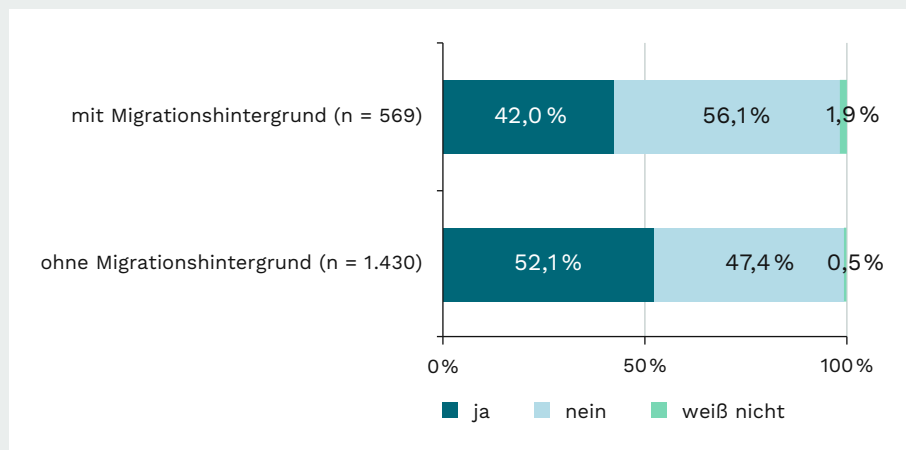


Quelle: Koordinaten der Arbeit, Mitgliederbefragung der Arbeitnehmerkammer Bremen, 2017

In deutlich geringerem Maß können Beschäftigte mit Migrationshintergrund auf unterstützende Strukturen zurückgreifen: In einem Betrieb mit Betriebs- oder Personalrat arbeiten nur knapp 57 Prozent der Beschäftigten mit Migrationshintergrund (ohne Migrationshintergrund: 65 Prozent), mit Schwerbehindertenvertretung ein Drittel (ohne Migrationshintergrund: die Hälfte). Die Frage nach einem Arbeitsschutzausschuss bejahten nur 61 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund, aber 76 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund.

Die Auswirkungen höherer körperlicher Belastungen, verbunden mit geringeren Ressourcen und einem niedrigeren Schutzniveau bei der Arbeit zeigen sich bei der Frage, ob die Tätigkeit bis zum regulären Rentenalter ausgeübt werden kann: 40 Prozent der Beschäftigten mit Migrationshintergrund gegenüber 31 Prozent ohne Migrationshintergrund gehen davon aus, dass sie nicht bis zur Rente durchhalten können.

**Abbildung 5:**  
**Gesundheitsförderungsmaßnahmen des Arbeitgebers**  
 Befragte mit und ohne Migrationshintergrund



Quelle: Koordinaten der Arbeit, Mitgliederbefragung der Arbeitnehmerkammer Bremen, 2017

# Literatur

---

**Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.) (2015):** Erwerbsminderungsrente in Bremen. Berufsgruppen im Spiegel von Arbeitsbelastung und Arbeitslosigkeit. Bremen.

**Bäcker, Gerhard (2015):** Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt: Folgen für die Sozialversicherung und auch für den Arbeitsschutz. In: Landesinstitut für Arbeitsgestaltung NRW (Hrsg.): Zweiklassengesellschaft? Atypische Beschäftigung und Konsequenzen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Transfer 6; S. 55 ff.

**Böhme, René / Heibült, Jessica (2017):** Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen. Eine Bestandsaufnahme im Jahr 2017, Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft (Arbeit und Wirtschaft in Bremen Nr. 21).

**Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (2015):** Das kultursensible Krankenhaus. Ansätze zur interkulturellen Öffnung. Praxisratgeber erstellt vom bundesweiten Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit, Unterarbeitsgruppe Krankenhaus. Berlin.

**Hotze, Jessica (2017):** Die Lebenslage von MigrantInnen im Bundesland Bremen. Unveröffentlichtes Manuskript, Bremen.

**Robert Koch-Institut (Hrsg.) (2008):** Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Migration und Gesundheit, Berlin.





# 02 Soziales

---



Peer Rosenthal und Kevin Wolnik

# Zwischen oben und unten: die Entwicklung der Mittelschicht in Bremen

## In aller Kürze:

- ▶ Seit Beginn des Jahrtausends ist auch in Bremen die Mittelschicht deutlich von 65 Prozent auf 53 Prozent geschrumpft. Nach 2012 konnte der Abwärtstrend aber gestoppt werden. Allerdings ist auch noch keine Trendumkehr in Sicht – trotz guter Konjunktur.
- ▶ Die Mittelschicht ist in Bremen im Vergleich zum Bund und den beiden anderen Stadtstaaten am deutlichsten geschrumpft. Ergebnis: Die Mitte ist in Bremen am kleinsten, die Anteile an den einkommensschwachen beziehungsweise armutsgefährdeten Schichten am größten.
- ▶ Vollzeitarbeit und eine Ausbildung auf Fachkraftniveau reduzieren das Risiko, in Armut zu geraten, deutlich. Über 90 Prozent der Vollzeitbeschäftigten zählen zur Mittelschicht oder den Einkommensstarken und Reichen, zwei Drittel der Fachkräfte zur Mittelschicht.
- ▶ Daraus folgt, dass eine Politik für die Mitte am Arbeitsmarkt ansetzen muss: Reduzierung der Lohnungleichheit, Stärkung der Tarifbindung, Reduzierung atypischer Beschäftigung und Zugänge zu Aus- und Weiterbildung sind der Schlüssel – ergänzt um eine Sozialpolitik, die den Mittelschichtstatus auch im Alter, bei Krankheit und Arbeitslosigkeit schützt.

## Warum wir über die (Einkommens)mitte reden

➔ Die Frage nach der „Mitte“ ist in Deutschland von besonderer Bedeutung, wurde doch nach dem Zweiten Weltkrieg im Zuge des sogenannten Wirtschaftswunders das Modell eines regulierten und geregelten Kapitalismus durchgesetzt, in dem Arbeit und Einkommen sowie Aufstiegschancen und damit Teilhabe an der Wohlstandsentwicklung zur Regel wurden. Entscheidende Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem deutschen

Produktionsmodell zu, das über eine lange Zeit durch eine inklusive Lohnpolitik bei hoher Tarifbindung geprägt war. Damit konnten auch Beschäftigtengruppen mit vergleichsweise schlechter Verhandlungsposition am Arbeitsmarkt profitieren. Auf diesem Weg wurde die Entwicklung einer breiten Mittelschicht befördert.<sup>1</sup> Dieses Produktionsmodell ist ergänzt worden von einer Sozialpolitik, durch die die einmal erreichte mittlere Gesellschaftsposition gegen soziale Risiken wie Alter, Arbeitslosigkeit oder (vorübergehender wie dauerhafter) Arbeitsunfähigkeit abgesichert worden ist.

Es hat sich also die Vorstellung einer Gesellschaft herausgebildet, die der Form einer Zwiebel gleicht und durch wenig „unten“ und „oben“, aber dafür umso mehr von einer breiten Mitte als Ort des guten Lebens gekennzeichnet sein sollte. Damit wohnt der Mitte eine große Anziehungskraft inne und alle wollen dazugehören: Selbst Menschen mit niedrigem Einkommen rechnen sich in Befragungen der Mitte zu – ebenso wie Menschen, die hohe Einkommen beziehen und deshalb eigentlich nicht mehr zur Mitte gehören.<sup>2</sup> Die Mitte als Sehnsuchtsort – dies dürfte auch einer der Gründe sein, warum in den vergangenen 15 Jahren die Befunde über die schrumpfende Mittelschicht, zunehmende Einkommenspolarisierung, gesellschaftliche Abstiege und schwindende Aufstiegschancen in Kombination mit Sozialkürzungen so eine breite Beachtung erfahren haben. Hinzu kommt, dass mit dem Schrumpfen der Mittelschicht die Sorgen über eine wachsende Instabilität der Gesellschaft stiegen: Während eine breite und wachsende Mitte als politischer und

1 Vgl. Bosch / Kalina (2015).

2 Vgl. Mau (2012).





gesellschaftlicher Stabilitätsanker gelten kann, sind schrumpfende und von Statusangst geprägte Mittelschichten oftmals Zentrum politischen Extremismus und politischer Instabilität.<sup>3</sup>

Daher hat die Arbeitnehmerkammer bereits vor drei Jahren eine Studie zur Entwicklung der Mittelschicht in Bremen vorgelegt. Damals zeigte sich, dass die Mittelschicht im Zeitverlauf drastisch an Bedeutung verloren hat. Zeitgleich war eine starke Zunahme von einkommensschwachen beziehungsweise armutsgefährdeten Menschen zu beobachten. Der Anteil reicher Menschen ist zwischen 2000 und 2012 konstant geblieben; die einkommensstarke Schicht hat nur leicht an Bedeutung gewonnen.<sup>4</sup> Die Analysen zur Einkommensentwicklung im Land Bremen wurden nun fortgeschrieben.

### Die Einkommensmitte – wie wird sie berechnet und wer gehört dazu?

Bei der Untersuchung der Einkommensmitte geht es darum, anhand des Haushaltseinkommens bestimmte Gruppen zu bilden. Dies geschieht anhand von nach Anzahl und Alter der Haushaltsmitglieder gewichtetem Haushaltseinkommen. Die Grundlage ist dabei das mittlere Einkommen (Medianeinkommen) im Land Bremen. Folgende fünf Einkommensschichten werden gebildet:

- ▶ **Arm (armutsgefährdet):** Dieser Einkommensschicht werden alle Haushalte zugeordnet, deren gewichtetes Haushaltseinkommen weniger als 60 Prozent vom Medianeinkommen beträgt.
- ▶ **Einkommensschwach:** Hier werden Einkommen zwischen 60 und 70 Prozent vom Median zusammengefasst.
- ▶ **Mittelschicht:** Die Mittelschicht umfasst Haushalte, deren Einkommen zwischen 70 und 150 Prozent vom Median beträgt.

<sup>3</sup> Vgl. Hradil (2015), S. 23.

<sup>4</sup> Vgl. Hotze (2015), S. 22 ff.

- ▶ Einkommensstark: Die Einkommen liegen zwischen 150 und 200 Prozent vom Median.
- ▶ Reich: Hier werden Haushalte zusammengefasst, deren Einkommen über 200 Prozent vom Median liegen.

Als Datengrundlage dient der Mikrozensus als amtliche Repräsentativstatistik.<sup>5</sup> Anders als bei bundesweiten Analysen zur Entwicklung der Mittelschicht werden nicht Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) verwendet, da die Fallzahlen für Bremen nicht ausreichen, um vertiefende Analysen durchführen zu können. Deswegen lassen sich die bremischen Daten nicht einfach in Beziehung setzen zu den Ergebnissen in anderen Studien. Um die Ergebnisse jedoch einordnen zu können, wurden in den hier durchgeführten Analysen ebenfalls Zahlen für den Bund und die beiden anderen Stadtstaaten – Hamburg und Berlin – ausgewertet. Zudem erlaubt der Mikrozensus keine Aussagen darüber, wie viele Menschen im Vergleichszeitraum auf- und abgestiegen sind beziehungsweise ihre Position gehalten haben, da nicht immer dieselben Menschen befragt werden, sondern eine Stichprobe gezogen wird.

Abbildung 1 ist zu entnehmen, mit welchem zur Verfügung stehendem Einkommen Haushalte im Land Bremen zur Mittelschicht gehören.

So muss einer alleinerziehenden Person mit einem 14-jährigen Kind (oder jünger) mindestens ein Haushaltseinkommen von 1.274 Euro zur Verfügung stehen, um noch zur Einkommensmitte zu zählen. Bei einer vierköpfigen Familie (zwei Erwachsene und zwei Kinder unter 15 Jahren) liegt die Spannbreite zwischen 2.058 Euro und 4.410 Euro, bei einem Single zwischen 980 Euro und 2.100 Euro.

Ferner ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, dass bei der Analyse die bremische Wohnbevölkerung betrachtet wird. Damit werden die Einpendlerinnen und Einpendler – also diejenigen, die in Bremen arbeiten, aber außerhalb der Landesgrenze wohnen – nicht berücksichtigt. Sie machen aber rund 40 Prozent der Bremer Beschäftigten aus und verfügen über ein um ein Viertel höheres Einkommen.

### Abbildung 1:

#### Mit welchem Haushaltseinkommen zählt man zur Mittelschicht?

Konstellation	Haushaltseinkommen
Single-Haushalte	980 – 2.100 Euro
alleinerziehende Person mit einem Kind (unter 15 Jahren)	1.274 – 2.730 Euro
alleinerziehende Person mit einem Kind (über 14 Jahre)	1.470 – 3.150 Euro
Paar ohne Kinder	1.470 – 3.150 Euro
Paar mit einem Kind (unter 15 Jahren)	1.764 – 3.780 Euro
Paar mit einem Kind (über 14 Jahre)	1.960 – 4.200 Euro
Paar mit zwei Kindern (beide unter 15 Jahren)	2.058 – 4.410 Euro
Paar mit zwei Kindern (1x unter 15 Jahren, 1x über 14 Jahre)	2.254 – 4.830 Euro
Paar mit zwei Kindern (beide über 14 Jahre)	2.450 – 5.250 Euro

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2015 (On-Site), eigene Berechnungen

<sup>5</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017).

## Die Entwicklung der Bremer Mitte – im Vergleich zum Bund und den Stadtstaaten

Die Mittelschicht in Bremen ist im Zeitverlauf dramatisch geschrumpft. Wie Abbildung 2 zeigt, gehörten im Jahr 2000 noch knapp zwei Drittel der Bremer zur Mitte, im Jahr 2015 waren es nur noch 53 Prozent. Dabei fällt auf, dass der Rückgang der Mitte vor allem bis 2012 erfolgt ist. Von 2012 bis 2015 ist die Mittelschicht um 0,8 Prozentpunkte gewachsen, der Anteil der Einkommensschwachen ist um 1,8 Prozentpunkte gesunken. Dies könnte man einerseits positiv interpretieren: Das Schrumpfen der Mittelschicht ist gestoppt. Andererseits könnte man aber auch darauf verweisen, dass trotz guter Rahmenbedingungen, wie einer positiven Konjunktur- und Beschäftigungsentwicklung sowie der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, noch keine Trendumkehr auszumachen ist.

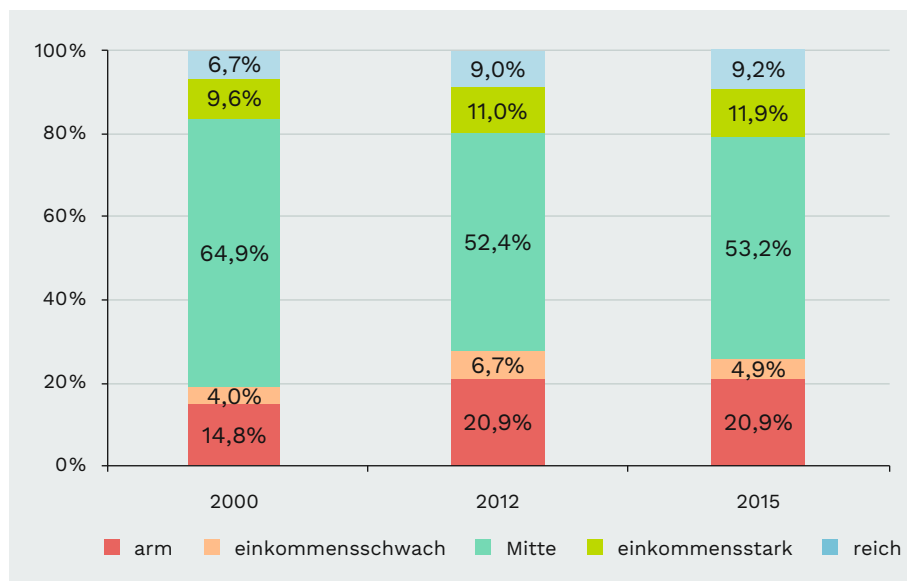
Im Langzeitvergleich seit 2000 wird auch deutlich, dass der Zuwachs „oben“ geringer ausfällt als „unten“. Das heißt, die Mitte ist nach unten ausgefranst und nicht so sehr nach oben ausgewachsen (siehe auch Artikel „Die weiter wachsende soziale Spaltung zerrt am Zusammenhalt der Bremer Stadtgesellschaft“).

Um diese Befunde besser einordnen zu können, wird im Folgenden die Entwicklung in Bremen mit der Entwicklung im Bund und in den Stadtstaaten verglichen.

Im Vergleich zum Bund wird deutlich, dass die Mittelschicht in Bremen im Jahr 2000 noch auf Bundesniveau lag. Allerdings fällt in Bremen die Erosion der Mittelschicht deutlich höher aus als im Bund, sodass der Mittelschichtsanteil in Bremen im Jahr 2015 deutlich unter dem Bundesniveau liegt.

Unter Berücksichtigung der anderen beiden Stadtstaaten sieht es für Bremen wie folgt aus: Die Mittelschicht hat in Bremen am stärksten „gelitten“. Im Jahr 2000 war die Einkommensmitte für Bremen charakteristisch. Der Anteil der Mitte lag – teilweise deutlich – über den Werten auf Bundesebene beziehungsweise in Hamburg und Berlin. Im aktuellen Vergleich ist allerdings in keinem der anderen Stadtstaaten im Zeitraum zwischen 2000 und 2015 eine solch starke Abnahme der Mittelschicht zu beobachten. Die Mitte ist in Bremen am kleinsten, die Anteile an den einkommensschwachen beziehungsweise armutsgefährdeten Schichten am größten.

**Abbildung 2:**  
Verteilung der Einkommenschichten im Land Bremen  
in den Jahren 2000, 2012 und 2015



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2000, 2012 und 2015 (On-Site), eigene Berechnungen

### Ehepaare weisen die höchsten Mittelschichtsanteile auf – ambivalente Entwicklung bei Alleinerziehenden

Ehepaare mit und ohne Kinder weisen die höchsten Mittelschichtsanteile auf. Bei der Differenzierung der Einkommensgruppen nach Haushaltskonstellation haben von 2012 zu 2015 interessante Entwicklungen stattgefunden. Auffällig ist, dass Nicht-Ehepaare – sowohl ohne als auch mit Kindern – zu einem geringeren Anteil zur Mittelschicht gehören. Dabei zeigt sich hier vor allem, dass der Anteil der reichen Nicht-Ehepaare ohne Kinder deutlich gestiegen ist. Dagegen ist unter den Nicht-Ehepaaren mit Kindern der Mittelschichtsanteil vor allem deshalb zurückgegangen, weil der Anteil der armen deutlich gestiegen ist.

Bei den Alleinerziehenden zeigt sich eine ambivalente Entwicklung. Der Anteil der einkommensschwachen Alleinerziehenden hat sich halbiert. Im

Gegenzug hat sich – und das ist der positive Befund – der Mittelschichtsanteil der Alleinerziehenden deutlich erhöht. Dies gilt allerdings auch für den Anteil der armen Alleinerziehenden, der zeitgleich angestiegen ist (siehe auch Artikel „Alleinerziehend im Land Bremen“).

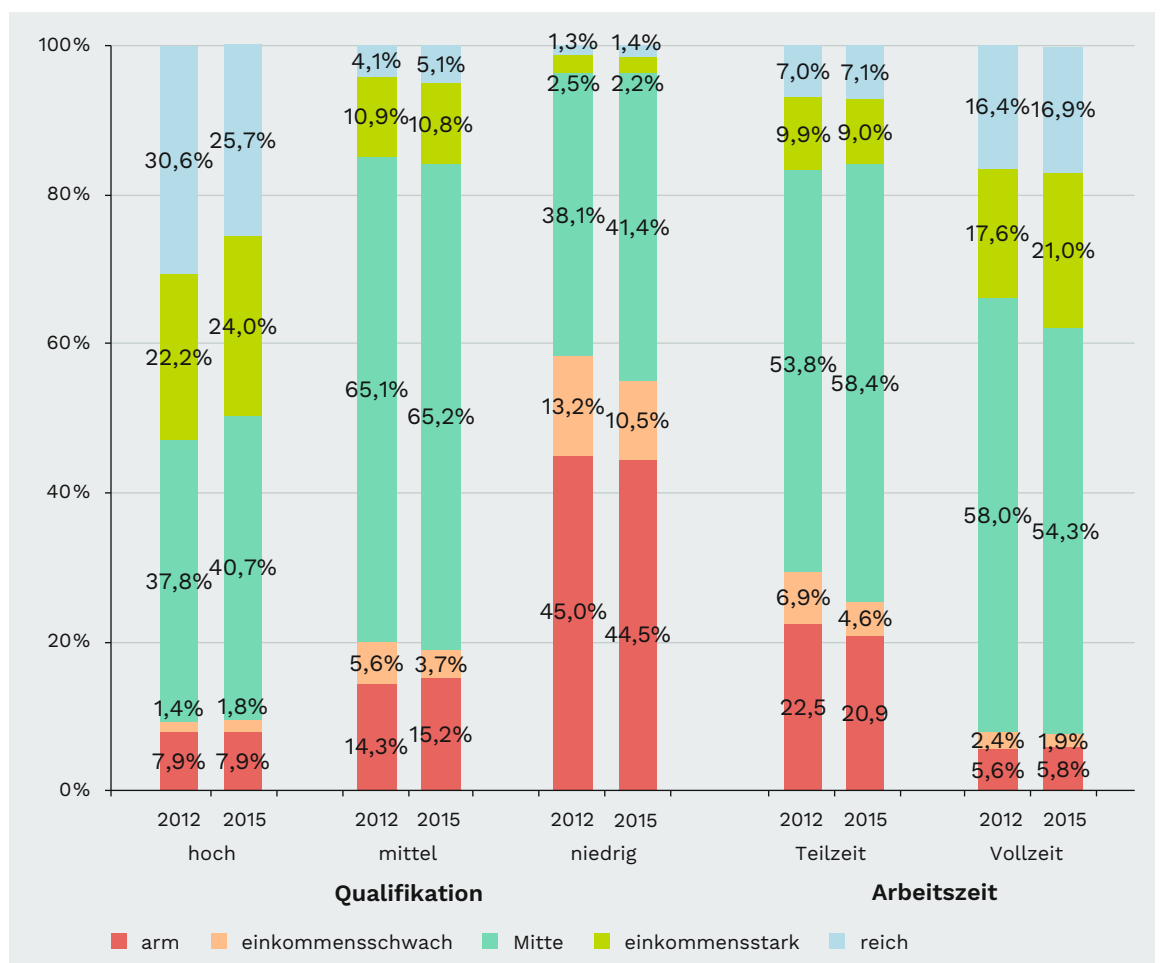
Während die eine Gruppe von Alleinerziehenden es schafft, Mittelschichtseinkommen zu erzielen, steigt zeitgleich aber auch der Anteil der einkommensarmen Alleinerziehenden an.

### Vollzeitarbeit und mindestens mittlere Qualifikation reduzieren Armutsrisiko deutlich

Aus den Analysen geht zudem hervor, dass Vollzeitarbeit und mindestens eine mittlere Qualifikation – also eine Fachkraftausbildung – das Risiko, in Armut zu geraten, drastisch senken.

Abbildung 3:

Verteilung der Einkommenschichten nach Qualifikation und Arbeitszeit



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2012 und 2015 (On-Site), eigene Berechnungen



So liegt der Mittelschichtsanteil unter den Vollzeitbeschäftigten bei rund 54 Prozent und knapp 38 Prozent von ihnen zählen zu den Einkommensstarken und Reichen. Lediglich knapp acht Prozent sind arm oder einkommensschwach – im Gegensatz zu 26 Prozent bei den Teilzeitbeschäftigten. Bundesweite Studien zeigen, dass hierfür insbesondere geringfügige Beschäftigung und Teilzeit mit geringen Stundenanteilen verantwortlich sind, die sich zudem allzu häufig als Sackgasse erweisen.<sup>6</sup>

Darüber hinaus wird deutlich, dass Fachkräfte die Mittelschicht prägen und Ausbildung vor Armut schützt. Knapp zwei Drittel aus dem mittleren Qualifikationsniveau gehören zur Mitte. Hohe Qualifikationen reichen oftmals ebenfalls für ein Mittelschichtseinkommen aus; charakteristisch sind jedoch die einkommensstarke und reiche Gruppe. Dagegen zählen mehr als die Hälfte der Niedrigqualifizierten zu den Armen und Einkommensschwachen.

### **Frauen, Kinder und Menschen mit Migrationshintergrund nach wie vor als Risikogruppe**

Auf die besondere Situation von Alleinerziehenden – zu circa 90 Prozent Frauen – wurde bereits eingegangen. Ergänzende Analysen zeigen zudem, dass ein erhöhtes Armutsrisiko vorliegt, wenn der Haupteinkommensbezieher des Haushaltes weiblich ist. Kinder und Jugendliche sind zudem einem überdurchschnittlichen Armutsrisiko ausgesetzt – und weisen darüber hinaus geringere Anteile an der Mittelschicht auf. Die Anteile an den armutsgefährdeten und einkommensschwachen Schichten haben sich jedoch im Zeitverlauf reduziert. Auch der Anteil an der Mittelschicht ist leicht gestiegen. Beim Thema Migration wird deutlich, dass mehr als jeder dritte Mensch mit Migrationshintergrund ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze bezieht. Die einkommensschwache Schicht ist allerdings von 2012 zu 2015 gesunken und der Mittelschichtsanteil gestiegen. Nichtsdestoweniger bleibt die Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund bestehen.

### **Fazit: Politik für die Mitte fängt am Arbeitsmarkt an**

Die Mittelschicht ist auch im Land Bremen über die Zeit deutlich geschrumpft, seit 2012 konnte der Abwärtstrend aber immerhin gestoppt werden. Allerdings ist auch noch keine Trendumkehr in Sicht – trotz guter Konjunktur, steigenden Beschäftigungszahlen und Fortschritten bei der Arbeitsmarktregulierung durch den gesetzlichen Mindestlohn. Dass selbst im wirtschaftlichen Aufschwung die soziale Ungleichheit nicht deutlich zurückgeht, ist ein Alarmsignal und verweist auf politischen Handlungsbedarf.

Politische Interventionen sollten aber nicht nur im Bereich kompensierender Sozialpolitik, sondern müssen vor allem direkt am Arbeitsmarkt ansetzen. Denn größter Treiber für die Ungleichheit ist die wachsende Differenz der Markteinkommen, also vor allem der Löhne.<sup>7</sup> Dass die Lohnungleichheit so stark gewachsen ist, ist dabei in erster Linie auf die abnehmende Tarifbindung zurückzuführen.<sup>8</sup> Daher gilt es nun, nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, die Tarifpolitik zum Beispiel über die gesetzliche Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zu stärken. Auf Landesebene sollte das Vergabegesetz so weiterentwickelt werden, dass die Mitgliedschaft in einem tarifschließenden Verband zu einem verbindlichen Kriterium erklärt wird.

6 Vgl. Bosch/Kalina (2015); Krause et al. (2017).

7 Vgl. Bosch/Kalina (2015).

8 Vgl. Felbermayr et al. (2014).

Zudem erweisen sich atypische Beschäftigungsverhältnisse allzu oft als Sackgasse und Armutsfalle, während Vollzeitbeschäftigung vor Armut schützt und die Mittelschicht stabilisiert. Daher muss das Normalarbeitsverhältnis wieder Bezugspunkt der Arbeitsmarktpolitik werden. Vor allem gilt es, Beschäftigungsverhältnisse mit geringem Stundenumfang, aus denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer trotz eines ausgeprägten Wunsches nach Ausweitung der Arbeitszeit nicht mehr herausfinden, zu begrenzen sowie den Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ zu stärken.

Auch die Bedeutung eines Berufs- oder Hochschulabschlusses ist noch einmal deutlich geworden, um Armutslagen und gesellschaftlicher Ausgrenzung zu begegnen. Daher ist die Beendigung der Ausbildungsmarktkrise so wichtig (*siehe auch Artikel „Höchste Zeit für Ausbildung!“*), zudem müssen Wege zu einem Berufsabschluss auch für Beschäftigte und Arbeitslose eröffnet werden.

Der Zugang zu und die Gestaltung von Erwerbsarbeit ist also der Schlüssel für eine breite Mitte – ergänzt um eine Sozialpolitik, die das Sicherheitsversprechen für die Mittelschicht zum Beispiel bei Arbeitslosigkeit und im Alter (*siehe auch Artikel „Gute Alterssicherung für Bremer Beschäftigte?“*) erneuern muss, sodass auch in Phasen jenseits der Erwerbstätigkeit kein sozialer Absturz droht.

## Literatur

---

- Bosch, Gerhard/Kalina, Thorsten (2015):** Die Mittelschicht in Deutschland unter Druck. IAQ-Report 4/2015.
- Felbermayr, Gabriel/Baumgarten, Daniel/Lehwald, Sybille (2014):** Wachsende Lohnungleichheit in Deutschland. Welche Rolle spielt der internationale Handel? Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Hotze, Jessica (2015):** Entwicklung der Haushaltseinkommen im Land Bremen. Studie im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Hradil, Stefan (2015):** Die wachsende soziale Ungleichheit in der Diskussion. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Oben – Mitte – Unten. Zur Vermessung der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Zarbock.
- Krause, Peter/Franz, Christian/Fratzcher, Marcel (2017):** Einkommensschichten und Erwerbsformen seit 1995. DIW Wochenbericht 27/2017.
- Mau, Steffen (2012):** Lebenschancen. Wohin driftet die Mittelschicht. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017):** Mikrozensus 2015 On-Site-File. Infos unter: <http://www.forschungsdatenzentrum.de/bestand/mikrozensus/index.asp> (Zugriff 27.02.18).

Thomas Schwarzer

# Die weiter wachsende soziale Spaltung zerrt am Zusammenhalt der Bremer Stadtgesellschaft

## In aller Kürze:

- ▶ Nachdem die Mittelschicht über viele Jahre in Deutschland und auch in Bremen schrumpfte und das Armutsrisiko anstieg, ist diese Entwicklung in den vergangenen beiden Jahren zum Stillstand gekommen.
- ▶ Neben der sozialen Spaltung am Arbeitsmarkt, zerrt auch die Spaltungslinie derjenigen am Zusammenhalt, deren Teilhabe außerhalb des Arbeitsmarktes gesichert werden muss.
- ▶ Obwohl das Armutsrisiko im Land Bremen von 24,8 auf 22,6 Prozent im Jahr 2016 zurückgegangen ist, wächst die sozialräumliche Spaltung in der Stadt Bremen zwischen den Stadtteilen weiter.
- ▶ Vor allem im Bremer Westen und in Bremen-Nord, wo immer schon besondere Anstrengungen zur Integration erbracht wurden, sind die Herausforderungen überproportional weiter angewachsen.
- ▶ In Gröpelingen und Blumenthal hat allein in den vergangenen beiden Jahren die Zahl zusätzlicher Kinder im Leistungsbezug (SGB II) um mehr als 500 zugenommen.

➔ Großstädte wie Bremen wollen schon seit Längerem möglichst urban sein, womit *verdichtete Vielfalt* gemeint ist. Es reichen nicht mehr Arbeitsorte, die Fachkräfte anziehen und Schlafstädte bieten. Als attraktiv gelten heute Großstädte mit Lebensqualität: Aufenthaltsqualität und quirlige Vielfalt im Stadtzentrum; lebendige, sozial gemischte Wohnquartiere und attraktive Orte der Freizeit und Erholung.

Urbane Vielfalt bedeutet auch das direkte Nebeneinander ungleicher Bedürfnisse, Erfahrungen und materieller Möglichkeiten – bis hin zu Konflikten.

Manche schätzen neue Gesichter, vielfältige Sprachen und Musik auf den Straßen. Andere stören sich an lauter Musik und Partyvolk und schätzen die Sicherheit vertrauter Nachbarschaft in ihrem Wohnquartier. Nicht wenige können die steigenden Mieten kaum noch aufbringen und selbst das Geld für eine Fahrkarte in die Innenstadt fehlt manchen. Diese Ungleichheiten im materiellen und kulturellen Bremer Großstadtleben werden derzeit intensiv unter dem Stichwort „soziale Spaltung“ diskutiert. Die Antwort der Stadtpolitik auf diese vielschichtigen Herausforderungen lautet, den sozialen Zusammenhalt stärken! Doch wo genau verlaufen soziale Spaltungslinien und wo hat die Stadtpolitik Handlungsmöglichkeiten?

## 1. Das Schrumpfen der Mitte und der Anstieg des Armutsrisikos kommen zum Stillstand

Kaum ein Begriff ist politisch so umstritten wie die gesellschaftliche „Mitte“. Melden neue sozialstatistische Studien ein Schrumpfen der Mittelschicht, sind ideologische Debatten in den Medien vorprogrammiert. Verwirrend sind diese wiederkehrenden Debatten, weil häufig von „der“ Mittelschicht gesprochen wird, trotz unterschiedlicher Definitionen. Mehr Klarheit brachte im Herbst 2017 eine Studie vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Der Befund: Unabhängig davon, ob die Mittelschicht enger oder breiter definiert wird, ist sie in den vergangenen 20 Jahren deutlich geschrumpft. Gleichzeitig gab es bei den Gruppen mit den höchsten Einkommen einen leichten und bei den mit niedrigen oder durch Armut gefährdeten Gruppen, einen stärkeren Zuwachs. Das gilt



nicht allein für die Entwicklung in Deutschland insgesamt, sondern auch für die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen (*siehe Artikel „Zwischen oben und unten: die Entwicklung der Mittelschicht in Bremen“*).

Die Ergebnisse der DIW-Studie sind auch deshalb aufschlussreich, weil neben der Entwicklung der Haushaltseinkommen außerdem die Erwerbsformen berücksichtigt wurden. Hier zeigt sich, dass vor allem mit der guten Wirtschaftsentwicklung nach 2005 und der zurückgehenden Arbeitslosigkeit, viele Menschen zusätzlich in Arbeit gekommen sind. Darunter befinden sich viele erwerbstätige Frauen, aber auch ältere Beschäftigte.

- ▶ Gleichwohl ist in den Einkommensgruppen *unterhalb* des mittleren (Median-)Einkommens die Zahl regulärer Beschäftigungsverhältnisse zurückgegangen und die Anteile atypischer, niedrig entlohnter Beschäftigung in Leiharbeit, Minijobs und befristeten Verträgen sind

gestiegen. In den *unteren* Einkommensgruppen ist die Anzahl der Menschen in regulärer Beschäftigung weiterhin begrenzt und seit 2005 auf niedrigem Niveau stabil. Durch die deutliche Ausweitung der unteren Einkommensgruppen ist die Zahl der Menschen in atypischer Beschäftigung insgesamt erheblich größer geworden.

- ▶ In den oberen Einkommensgruppen hingegen führte das kräftige Beschäftigungswachstum, besonders der vergangenen Jahre, zu einem höheren Anteil gut entlohnter, regulärer Beschäftigungsverhältnisse – auch in Vollzeit. Diese Auseinanderentwicklung in der Mitte der Arbeitsgesellschaft ist gemeint, wenn von der *Spaltung des Arbeitsmarktes* gesprochen wird.



**Abbildung 1:**

**Fast jeder Fünfte im Land Bremen benötigt Mindestsicherungsleistungen**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (SGB-II-Daten) und Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016

Diese Spaltung des Arbeitsmarktes betrifft jedoch nicht allein geringer qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Niedriglöhnen beziehungsweise in Leiharbeit, Minijobs und befristeten Verträgen. Betroffen sind auch höher qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, besonders in den staatsnahen Dienstleistungen und in Teilzeit: Gesundheit, Bildung, Soziales und Infrastruktur. Sie blicken zwar stolz auf ihre soliden Ausbildungen. Doch im Verhältnis zu den oberen und den industrienahen Berufsgruppen sehen sie sich ungleich niedrig entlohnt und sozial zu wenig abgesichert.

## 2. Die zweite Spaltungslinie: Bezieher von Regelleistungen und Armutsgefährdete

Ein vollständiges Bild entsteht erst, wenn neben der Spaltung des Arbeitsmarktes auch die *zweite gesellschaftliche Spaltungslinie* betrachtet wird. Dann kommen diejenigen Gruppen in den Blick, die noch nicht, nicht mehr oder zeitweise nicht in den Arbeitsmarkt integriert sind (*siehe Abbildung 1*). Aktuell waren das im Jahr 2016 rund 122.500 Menschen. Sie benötigen finanzielle Unterstützung des Staates, um ihr Existenzminimum zu sichern. Bei derzeit rund 680.000 Bewohnern im Land Bremen ist das fast *jeder Fünfte*.

Die größte Gruppe mit rund 71.500 Menschen sind die Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II. Zu ihnen zählen auch etwa 18.500 sogenannte „Aufstockerinnen und Aufstocker“. Sie sind erwerbstätig, ihr Arbeitseinkommen reicht jedoch nicht für ihren Lebensunterhalt, sodass sie zusätzlich Arbeitslosengeld II benötigen. Auch diese Gruppe ist ein Beispiel dafür, dass die Unterscheidung von Gruppen nicht immer eindeutig ist. Denn die Gruppe der „Aufstocker“ ist selbstverständlich in den Arbeitsmarkt integriert, ein kleinerer Teil von ihnen arbeitet sogar in Vollzeit. In einer anderen Situation sind die rund 45.000 Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher, die bereits mehr als 21 Monate staatliche Leistungen beziehen. Sie gelten bereits als Langzeitbeziehende und rund die Hälfte von ihnen erhält schon länger als vier Jahre staatliche Leistungen. Sie leben in verfestigter Armut oder sind davon bedroht.



Eine große Gruppe sind auch rund 27.600 Kinder unter 15 Jahren, deren Familien das sogenannte Sozialgeld benötigen. Ihre Eltern erzielen kein hinreichendes Einkommen, um ihre und die Existenz ihrer Kinder zu sichern. Von diesen Kindern lebt ebenfalls rund die Hälfte schon länger als vier Jahre in (verfestigter) Armut.

Eine seit Jahren anwachsende Gruppe sind rund 15.300 Ältere und Erwerbsgeminderte, deren Renten das Existenzminimum nicht sichern. Sie sind auf ergänzende Grundsicherung angewiesen. Ihr Anteil hat sich in den vergangenen Jahren nicht weiter erhöht. Gleichwohl ist unter denjenigen, die aktuell als 66-Jährige neu „in Rente gehen“, mittlerweile jeder Zehnte auf diese ergänzende Grundsicherung angewiesen (*siehe Artikel „Gute Alterssicherung für Bremer Beschäftigte?“*).

Die im Jahr 2015 auf 11.000 Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger gewachsene Gruppe der Asylbewerber, ist hingegen im Laufe des Jahres 2016 auf rund 6.200 Menschen zurückgegangen.

Doch nicht alle im Land Bremen, die niedrige Renten beziehen, als Geringverdiener „aufstocken“ sowie als Auszubildende oder Studenten über wenig Geld verfügen, beantragen staatliche Leistungen. Dadurch lebten im Jahr 2016 erheblich mehr Menschen mit einem Armutsrisiko, als offiziell Leistungen beziehen. Im Land Bremen waren das 2016 rund 154.000 Menschen, also fast jeder Vierte. Sie lebten unterhalb oder direkt an der Armutsgrenze.

---

„Vor allem zerrt auch die Spaltungslinie derjenigen am Zusammenhalt, deren Teilhabe außerhalb des Arbeitsmarktes gesichert werden muss.“

### 3. Die sozialräumliche Spaltung in der Stadt Bremen 2016

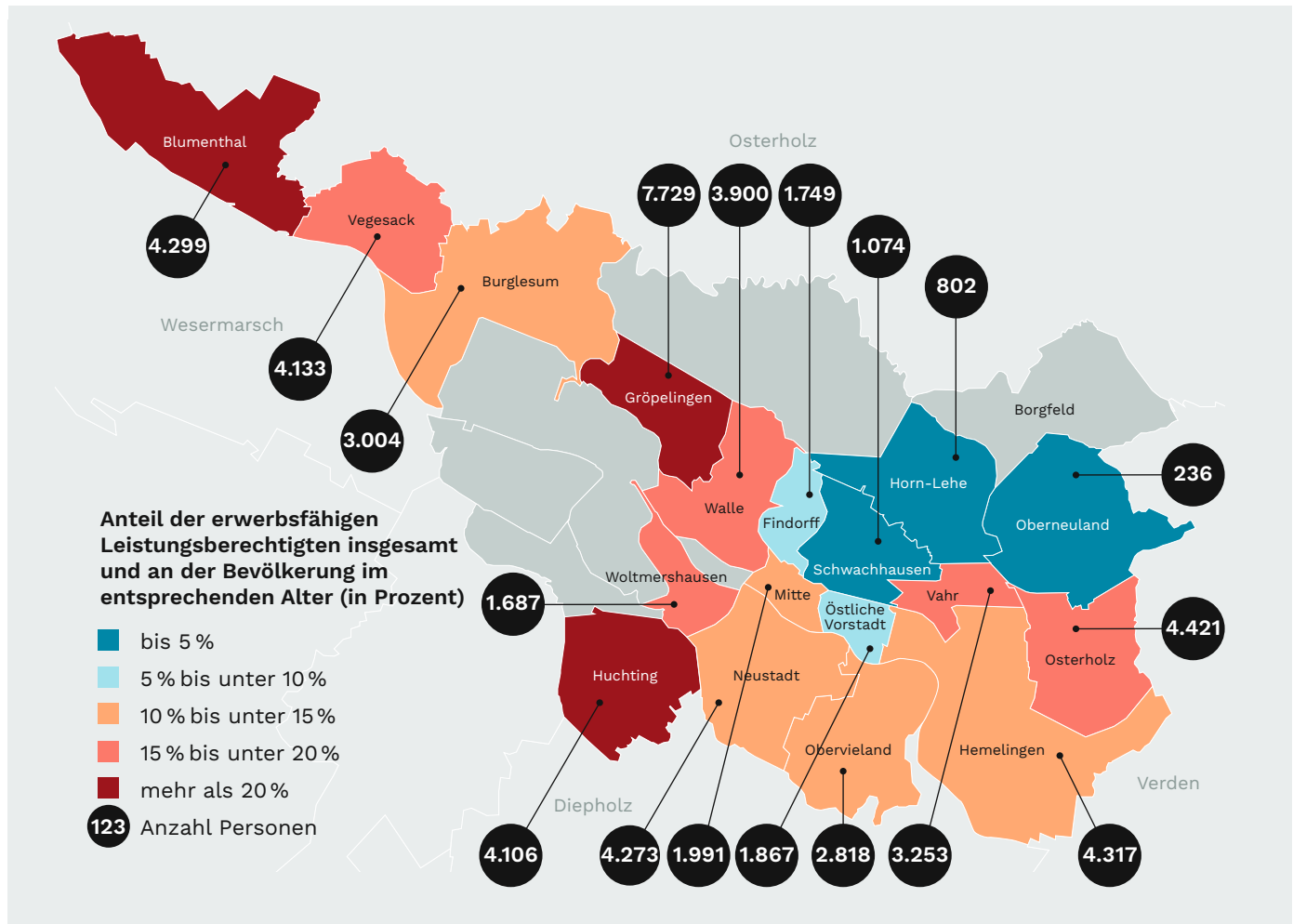
Neben der Spaltung des Arbeitsmarktes und der Spaltungslinie zu denjenigen, deren Teilhabe außerhalb des Arbeitsmarktes gesichert werden muss, existiert eine dritte Spaltungslinie. Sie ist für die Erfahrungen und den Lebensalltag der Bremerinnen und Bremer von besonderer, weil ganz konkreter Bedeutung. Es handelt sich um die sozialräumlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Bremer Stadtteilen. Sie beruhen auf den tief in den Stadtstrukturen und im Wohnungsmarkt verwurzelten Unterschieden. Unterschiede zwischen gut situierten und sozial gemischten Stadtteilen, bis hin zu benachteiligten Quartieren. Letztere sind vor allem durch eine räumliche Konzentration von den oben genannten Gruppen außerhalb des Arbeitsmarktes gekennzeichnet.

Abbildung 2 zeigt die bekannten sozialräumlichen Unterschiede in der Stadt Bremen, hier am Beispiel der räumlichen Verteilung der Leistungsempfänger im erwerbsfähigen Alter (SGB II). Die sozialräumliche Spaltung, das heißt, der Abstand zwischen den gut situierten und den durch niedrige Einkommen geprägten Stadtteilen, hat sich weiter vergrößert. Das gilt besonders für Blumenthal, Gröpelingen und Huchting. Hier sind über 20 Prozent der Menschen im erwerbsfähigen Alter auf staatliche Leistungen angewiesen.

Zusätzlich zu diesem bereits besonders hohen Anteil, ist die Zahl der Leistungsberechtigten in den vergangenen beiden Jahren dort vergleichsweise am stärksten angestiegen: von 3.754 auf 4.299 in Blumenthal; von 6.892 auf 7.729 in Gröpelingen und von 3.582 auf 4.106 in Huchting.

In Vegesack, Walle, Woltmershausen, der Vahr und Osterholz sind aktuell zwischen 15 und 20 Prozent der Menschen im erwerbstätigen Alter auf staatliche Leistungen angewiesen. In den

**Abbildung 2:**  
Erwerbsfähige Leistungsberechtigte – Stadt Bremen



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen

Großwohnsiedlungen der Vahr und Osterholz ist ihre Anzahl jedoch nicht weiter gestiegen. Vergrößert haben sich ihre Zahl und ihr Anteil jedoch in Walle und in Woltmershausen. Vor allem im Bremer Westen und in Bremen-Nord, wo immer schon besondere Anstrengungen zur Integration erbracht wurden, sind die Herausforderungen überproportional weiter angewachsen. Dagegen entwickeln sich die Stadtteile um das Stadtzentrum herum auf einem viel geringeren Niveau: Sie sind insgesamt stabil oder verbessern sich leicht – Findorff, die Neustadt, die Östliche Vorstadt, Schwachhausen und Horn-Lehe.

„Vor allem im Bremer Westen und in Bremen-Nord sind die Herausforderungen überproportional angewachsen.“

### 4. Aufwachsen in (verfestigter) Armut in der Stadt Bremen – Kinder unter 15 Jahren

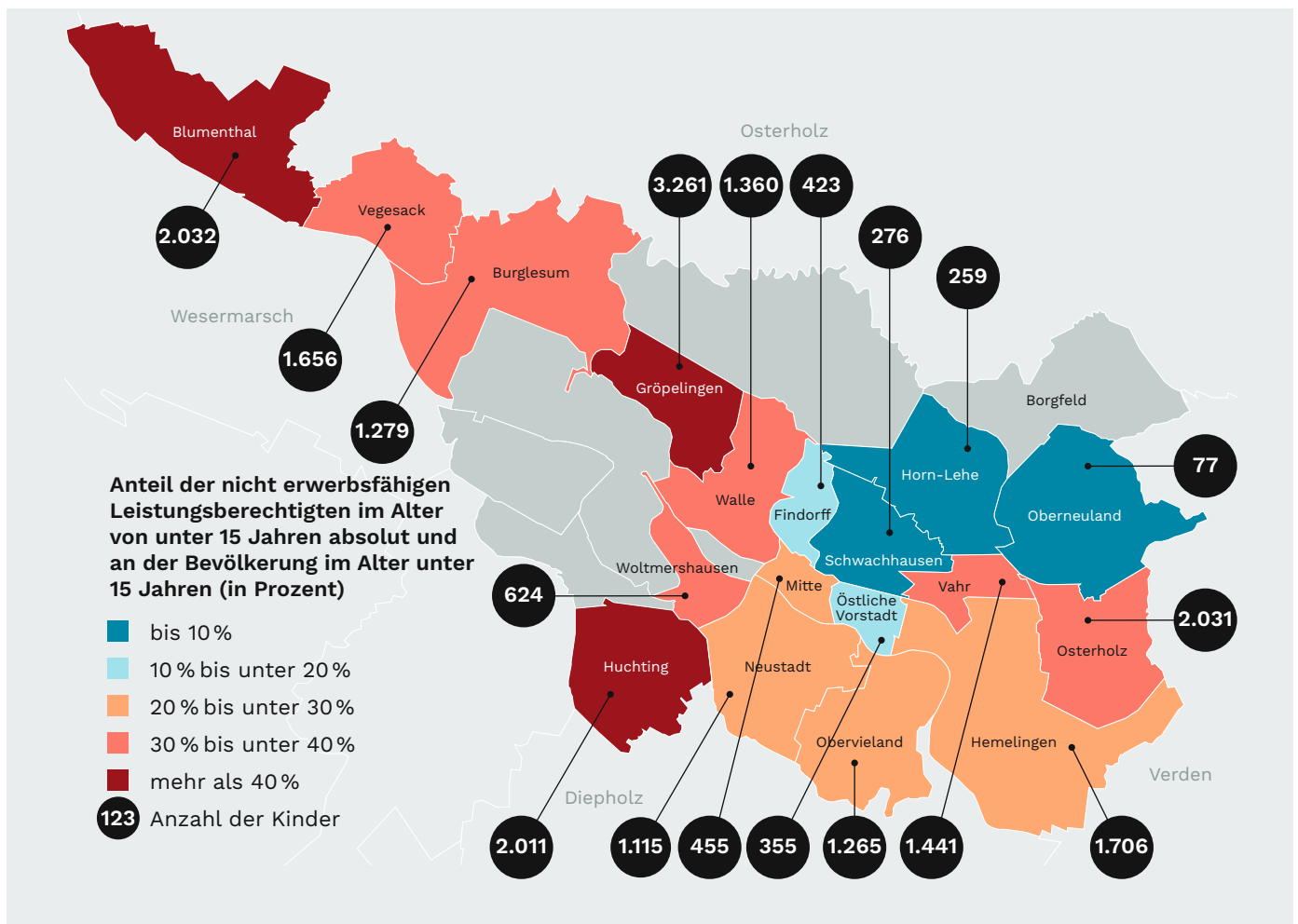
Die zunehmende Zahl von Kindern, die in einkommensarmen Familien aufwachsen, steigt nicht allein in Bremen und in Bremerhaven. Trotz der soliden wirtschaftlichen Entwicklung, rückläufiger Arbeitslosigkeit, zunehmender Beschäftigung und steigender Steuereinnahmen, steigt das Armutsrisiko der Kinder in ihren Familien. Das gilt für Deutschland insgesamt, da im Jahr 2000 insgesamt zwölf Prozent aller Kinder durch Armut gefährdet waren und im Jahr 2017 fast 15 Prozent. Zu diesem Zeitpunkt benötigten rund 1,95 Millionen Kinder in Deutschland staatliche Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II. Besonders hohe Anteile von Kindern, die mit einem Armutsrisiko aufwachsen, gibt es in den deutschen Großstädten. Bei einem Blick auf die Kinder unter 18 Jahren, waren das in Bremen 2016

mit 36 Prozent deutlich mehr als in Berlin mit 27 Prozent oder Hamburg mit 23 Prozent.

Eine Ursache für die weiter steigende und besonders hohe Zahl von Kindern, die in Armut aufwachsen, geht aus einer Studie der Arbeitnehmerkammer hervor (siehe Artikel „Zwischen oben und unten: die Entwicklung der Mittelschicht in Bremen“). Danach haben Ehepaare mit Kindern seit 2012 ein leicht gestiegenes Risiko, in Armut zu geraten. Massiv angestiegen ist das Armutsrisiko bei den unverheirateten Paaren und noch stärker bei den Alleinerziehenden.

Neben diesen Entwicklungen der Familien- und Kinderarmut insgesamt zeigt ein Blick auf Abbildung 3 mit den Bremer Stadtteilen das anscheinend gleiche räumliche Muster wie bereits Abbildung 2 für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Das ist nicht verwunderlich, da Kinder

**Abbildung 3:**  
Kinder unter 15 Jahren im Leistungsbezug



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen

dann in Armut aufwachsen, wenn ihre Eltern nicht über hinreichende Einkommen verfügen. Abbildung 3 zeigt die räumliche Verteilung dieser Kinder unter 15 Jahren, da lediglich für diese Altersgruppe Zahlen und Trends für Stadtteile vorliegen. Danach waren 2016 Eltern von etwa jedem dritten Kind unter 15 Jahren in der Stadt Bremen auf Sozialgeld angewiesen (30 Prozent).

Die höchste Konzentration dieser Kinder gibt es wiederum in Gröpelingen (56 Prozent), Huchting (43 Prozent), Blumenthal (41 Prozent) sowie in der Vahr (40 Prozent). In Gröpelingen und Blumenthal hat außerdem in den vergangenen beiden Jahren die Zahl zusätzlicher Kinder im Leistungsbezug um mehr als 500 zugenommen(!). Wo schon immer die größten Integrationsanforderungen bestanden, sind sie überproportional weiter angewachsen. Das gilt in etwas geringerem Umfang auch für Huchting (+ 100 Kinder). Die Entwicklung in der Vahr ist hingegen seit Jahren gleichbleibend, aber auch in Walle (+ 240 Kinder) und in Vegesack (+ 250 Kinder) steigen die Anforderungen, wenn auch von einem etwas niedrigeren Niveau.

Dagegen ist die Situation um das Stadtzentrum herum in etwa gleichbleibend, aber auf einem erheblich geringeren Niveau, wie zum Beispiel in Schwachhausen und in der Neustadt. In Findorff, der Östlichen Vorstadt und in Horn-Lehe ist die ohnehin geringere Zahl der Kinder im Leistungsbezug sogar rückläufig.

---

„In Gröpelingen und Blumenthal hat die Zahl zusätzlicher Kinder im Leistungsbezug um mehr als 500 zugenommen.“

## Forderungen

Kurzfristig müssen in den jetzt zunehmend belasteten Stadtteilen zügiger (ganztätige) Betreuungs- und Bildungsangebote für die gestiegene Zahl der Kinder geschaffen werden. Der aktuelle Ausbau, Umbau und Neubau der dringend benötigten Kitas und Schulen verzögert sich durch unnötig bürokratische Hemmnisse.

Die Projektmittel für das Programm „Ankommen im Quartier“ müssen in den WiN-Gebieten verstetigt und zu vollen Stellen aufgestockt werden.

Mittelfristig ist das Wohnungsbauförderprogramm mit einer verpflichtenden Sozialwohnungsquote von 25 Prozent richtig und gut, es wirkt aber sehr langsam (Neubau). Zu prüfen ist daher, ob kurzfristig durch Ankäufe der Gewoba auch Geringverdiener Wohnraum in besser situierten Stadtteilen finden können, um so der weiteren räumlichen Spaltung entgegenzuwirken.

Bildungseinrichtungen in den Stadtteilen, von Kita und Grundschule über weiterführende und Berufsschulen, müssen hervorragend ausgestattet sein. Dazu gehört auch, sich zum Stadtteil zu öffnen und sich zu lokalen Zentren entwickeln – eine Forderung, die die Kammer auch im Rahmen des Zukunftsprozesses erhebt.

Last, not least, muss das Thema Langzeitarbeitslosigkeit weiter im Fokus der Politik stehen. Qualifizierungsangebote müssen in hoher Qualität und ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, das Programm öffentlich geförderter Beschäftigung muss fortgeschrieben werden.

---

Dr. Esther Schröder

# Alleinerziehend im Land Bremen

## In aller Kürze:

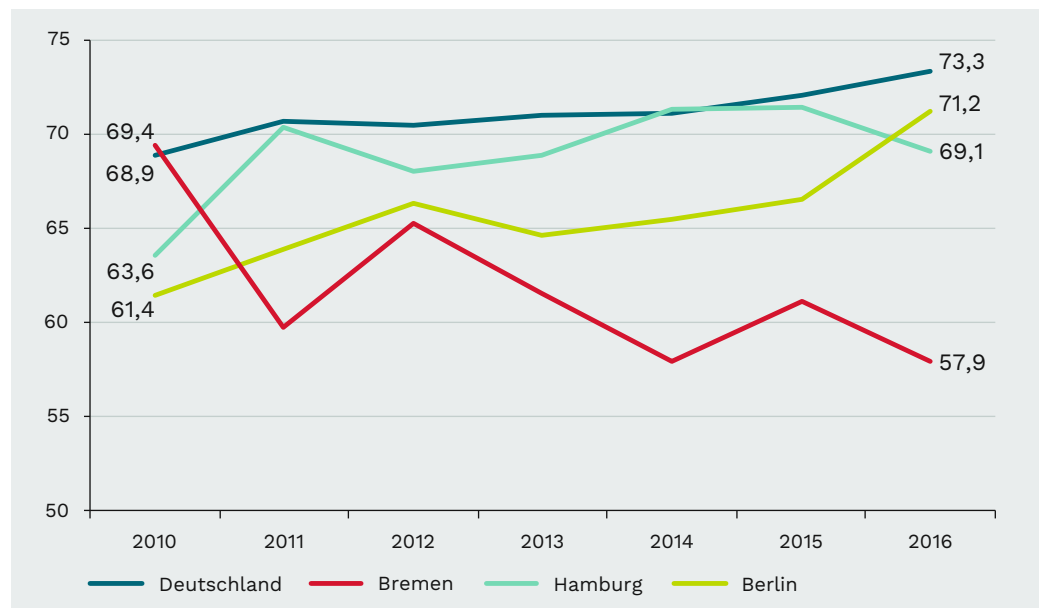
Eine Familienform hat sich etabliert und sie ist die einzige, die heute noch Zuwachsraten verzeichnet: Alleinerziehende. Über 90 Prozent sind Frauen. Jahr für Jahr analysiert die Arbeitnehmerkammer Bremen die Lage am Arbeitsmarkt für Alleinerziehende im Bundesländervergleich, wobei sich für Bremen drei brisante Entwicklungen zeigen: Rückgang der Erwerbsbeteiligung, Anstieg der Hilfequoten, Zunahme von Berufsbildungsdefiziten. Auf der Basis einer Befragung von Alleinerziehenden im SGB-II-Hilfebezug haben wir fünf Handlungsfelder definiert und der Politik beratend übergeben. Und so fließen alle Empfehlungen der Studie unmittelbar ein in politisches Handeln. Das Programm zur Unterstützung von Alleinerziehenden in Bremen steht in Form von Netzwerk und Modellprojekten in ressortübergreifender Befassung. Die Arbeit beginnt jetzt.

➔ Im Land Bremen leben 15.700 Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren. Im Jahr 2016 lag ihr Anteil bei 26,2 Prozent an allen Familien mit minderjährigen Kindern. Bald schon lebt jedes dritte Bremer Kind bei nur einem Elternteil, deutschlandweit jedes fünfte.

## Erwerbsbeteiligung

9.100 alleinerziehende Erwerbstätige zählte die Statistik im Jahr 2016, davon 6.000 in Teilzeit beschäftigt. Die Erwerbsbeteiligung unter Alleinerziehenden entwickelt sich allerdings in Bremen rückläufig. 2010 lag die Zahl der Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren bei 17.700, davon 12.300 Erwerbstätige. Entsprechend stieg in diesem Zeitraum die Erwerbstätigenquote von 49,6 Prozent

**Abbildung 1:**  
Erwerbstätigenquote Alleinerziehende im Vergleich der Bundesländer (in Prozent)



Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit, Analytikreporte; eigene Darstellung





auf 69,4 Prozent. Damit lag die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden im Land Bremen damals sogar über dem Bundeswert. So weit, so gut. Doch leider fand diese Erfolgsstory keine Fortsetzung. Die positive Beschäftigungsentwicklung erfuhr in den vergangenen Jahren eine abrupte Umkehr. Die Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden in Bremen geht drastisch zurück. Ein solcher Einbruch ist so in keinem anderen Bundesland zu beobachten. Seit 2011 sind wir bundesweit Schlusslicht, nunmehr mit einer Erwerbstätigenquote von 57,9 Prozent auf dem historischen Rekordtief.

## Arbeitslosigkeit

Im Jahresdurchschnitt 2016 waren in Bremen 3.476 alleinerziehende Arbeitslose registriert. Alleinerziehende Arbeitslose sind zu 93 Prozent weiblich. 17,7 Prozent der alleinerziehenden Arbeitslosen können keinen Schulabschluss nachweisen.

Politisch alarmierend sind die hohen Anteile an arbeitslosen Alleinerziehenden ohne abgeschlossene Berufsausbildung. 70,9 Prozent bleiben ohne Beruf

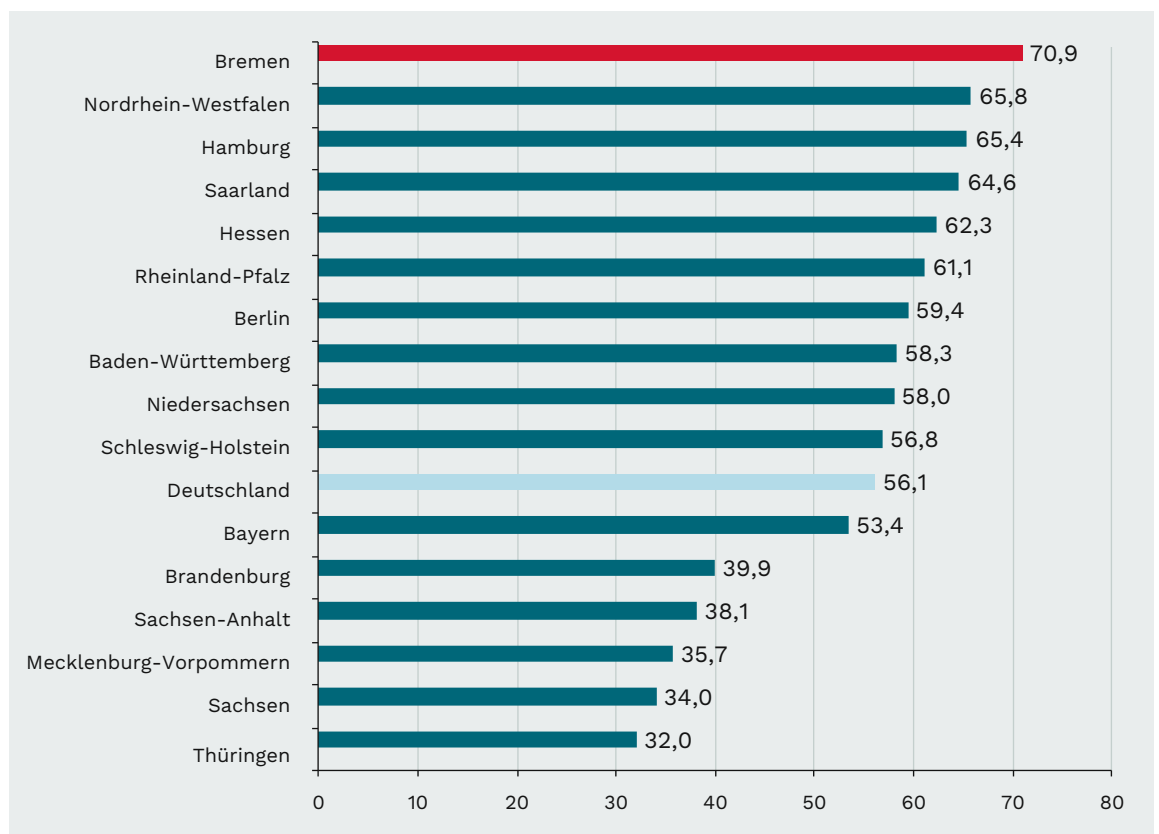
und damit quasi ohne Chance auf einen Einstieg in den Arbeitsmarkt. Tendenz steigend. Das sind 2.500 alleinerziehende Mütter und Väter.

Trauriger Spitzenreiter Bremen. Seit Jahren führt das Bundesland die Statistik der Berufslosen an. Ohne Beruf – ohne Arbeit – ohne Perspektiven. Die Chance schwindet mit der Zeit immer mehr, sich noch einmal beruflich um sich selbst zu sorgen. Die sowieso schon schwer zu bewerkstelligende Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist für Alleinerziehende eine noch größere Herausforderung. So wünschen sich 67,4 Prozent von ihnen einen Wiedereinstieg über einen Teilzeitjob. Lediglich 8,9 Prozent suchen nach einer Vollzeitstelle. 23,7 Prozent sind offen für beide

Arbeitszeitmodelle, können sich Heim- und Telearbeit vorstellen oder äußern sich nicht konkret.

Alleinerziehende verbleiben generell länger in der Arbeitslosigkeit als andere Arbeitslose. Im Durchschnitt sind Bremerinnen und Bremer 47 Wochen arbeitslos, Alleinerziehende aber fast ein Drittel länger, nämlich 68 Wochen. Zugang und Abgang hielten sich 2016 in etwa die Waage: 5.695 Menschen wurden arbeitslos, 5.835 Menschen konnten diesen Status wieder beenden. Den Abgang aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit schafften 1.376 Alleinerziehende (23,6 Prozent). 43,8 Prozent jedoch gehen in den Status der Nichterwerbstätigkeit. Was immer sich dahinter an verschiedenen Lebensumständen verbirgt.

**Abbildung 2:**  
**Arbeitslose Alleinerziehende ohne Beruf 2016 (Anteile in Prozent)**



Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit, Analytikreporte; eigene Darstellung

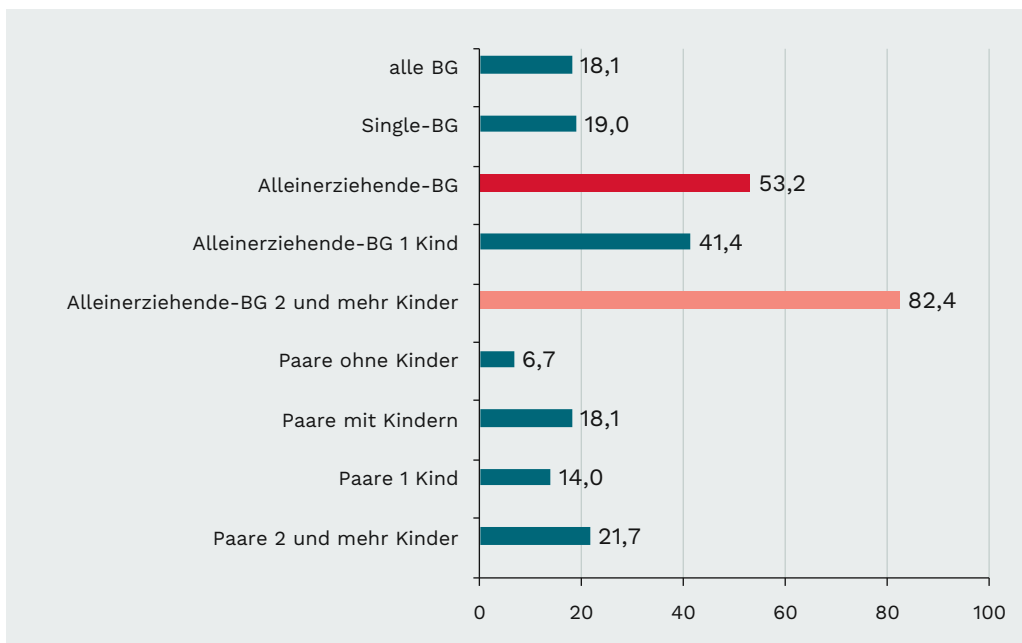
## Grundsicherung

Im Jahresdurchschnitt 2016 lebten in den 9.578 Bremer Bedarfsgemeinschaften Alleinerziehender 24.785 Regelleistungsberechtigte, davon 15.832 Kinder unter 18 Jahren. Insgesamt sind 18 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften Alleinerziehenden-Haushalte. In mehr als der Hälfte dieser Haushalte lebt ein minderjähriges Kind, in knapp einem Drittel zwei minderjährige Kinder. Alleinerziehende erwerbsfähige Leistungsberechtigte sind zu 94,2 Prozent weiblich. Ausländerinnen und Ausländer sind unter ihnen verglichen mit ihrem Anteil in der Bevölkerung mit 31,5 Prozent deutlich überrepräsentiert.

2.825 Alleinerziehende zählte die Statistik 2016 als abhängig erwerbstätige Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II. Davon waren ausschließlich geringfügig beschäftigt 994 alleinerziehende Leistungsberechtigte, sozialversicherungspflichtig beschäftigt 1.571. Davon wiederum arbeiteten 1.371 Alleinerziehende (87 Prozent) in Teilzeit und 200 (13 Prozent) in Vollzeit. Hinzu kommen 165 selbstständig Erwerbstätige als Empfängerinnen und Empfänger von aufstockenden Grundsicherungsleistungen. Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen hat also immer weniger mit reiner Arbeitslosigkeit zu tun. Arm trotz Arbeit.

Dieses Armutszeugnis deckt sich mit den Daten der Bremer Jobcenter. Mehr als die Hälfte aller Bremer Einelternfamilien sind zur Sicherung ihrer Existenz auf Grundsicherungsleistungen gänzlich oder aufstockend angewiesen. Von den Alleinerziehenden-Haushalten mit zwei und mehr Kindern beziehen schon mehr als 82 Prozent Arbeitslosengeld II. Setzt sich der Trend der vergangenen Jahre weiter fort, werden in Kürze nahezu alle dieser Haushalte nicht mehr ohne staatliche Unterstützung die Existenz sichern können. Eine Hilfequote von 53,2 Prozent für Alleinerziehende wird in keinem anderen Bundesland gemessen.

**Abbildung 3:**  
Hilfequoten nach Typ der Bedarfsgemeinschaft Bremen 2016 (in Prozent)



Lesehilfe: Von allen Singlehaushalten erhielten 19 Prozent Leistungen nach dem SGB II  
 Von allen Alleinerziehenden-Haushalten mit zwei Kindern erhielten 82,4 Prozent Leistungen nach dem SGB II

Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit, Analytikberichte; eigene Darstellung

„Politik ist immer gut beraten, wenn sie sich den Menschen zuwendet, ihnen aufmerksam zuhört und Situations- und Problembeschreibungen ernst nimmt.“

### Befragung Alleinerziehender

Statistisch wissen wir viel über die Situation Alleinerziehender. Die amtlichen Daten sind ein Fingerzeig auf generelle Problemlagen, sie offenbaren aber nicht die konkrete Lebenssituation von Alleinerziehenden.

Wir haben uns auf den Weg zu den in Bremen und Bremerhaven lebenden alleinerziehenden Müttern und Vätern gemacht und sie befragt. Wir, das sind in Kooperation der Bremer Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, die Jobcenter in Bremen und Bremerhaven und die Arbeitnehmerkammer Bremen. Die Studie „Alleinerziehend – ein Kaleidoskop von Lebens- und Arbeitssituationen“ liegt vor, insgesamt beteiligten sich 1.267 Alleinerziehende aus den Städten Bremen und Bremerhaven an der Befragung.

Politik ist immer gut beraten, wenn sie sich den Menschen zuwendet, ihnen aufmerksam zuhört und Situations- und Problembeschreibungen ernst nimmt. In Zeiten zunehmender Skepsis gegenüber „denen da oben“ und gegenüber politischen Entscheidungen muss wieder klarer werden, dass Politikerinnen und Politiker für Wählerinnen und Wähler da sind und nicht umgekehrt.

Eine normale Familienform vor besonderen Herausforderungen: So lassen sich die vielen Erkenntnisse aus der Befragung auf einen Nenner bringen. Damit stehen auch Bundespolitik wie die Bremer Landes- und Kommunalpolitik vor besonderen Herausforderungen.

### Alleinerziehende und Berufsqualifikation / Arbeit

Die Arbeitnehmerkammer Bremen fordert eine Berufsausbildungsoffensive für erwerbsfähige leistungsberechtigte Alleinerziehende. Es braucht deutlich mehr passfähige Angebote von Ausbildung, Fortbildung und Umschulung. Vor allem mehr Bildungsangebote in Teilzeit.

Gesellschaftlich dringend notwendig ist ein „Imagewechsel“. Es geht eben nicht um Alleinerziehende mit vermeintlichem Ausfallrisiko, sondern um Alleinerziehende mit Verantwortungs- und Bereicherungspotenzial. So müssen politisch Weichen gestellt werden, die Diskriminierungen bei Einstellungs- und Auswahlverfahren verhindern. „Best-Practice“-Beispiele müssen öffentlich gemacht werden, Modellversuche zur erfolgreichen Integration Alleinerziehender ins Erwerbsleben sollen etabliert werden.

Alleinerziehende weisen immer wieder darauf hin, dass sie unbedingt flexible Arbeitszeiten brauchen, vor allem Teilzeitjobs. Hier müssen Betriebe reagieren und durch eine ausreichende Personalkapazität Solidarität auch zwischen den Beschäftigten befördern. Vor allem bei der Verteilung von Schichtarbeit sind die Belange von Alleinerziehenden zu berücksichtigen und sie sind gegebenenfalls für einige Kleinkinderjahre gänzlich aus der Planung von Wochenend-, Spät- und Nachtdiensten zu nehmen.

Die Unterstützung durch das Jobcenter ist durch ein engmaschiges Fallmanagement für erwerbsfähige und arbeitssuchende Alleinerziehende zu garantieren. Existenzfragen, Gesundheit und Kinderbetreuung müssen dabei stets mitgedacht und beachtet werden. Die dafür notwendigen Netzwerke zu den entsprechenden Entscheidungsträgern sind aufzubauen und zu pflegen, Fallkonferenzen zu organisieren, da wo die Aufnahme eines Jobs kurzfristig den Kinderbetreuungsplatz braucht. Raus aus dem Teufelskreis, das eine geht nicht ohne das andere. Da, wo mehr Gespräche von einigen Alleinerziehenden im Jobcenter gewünscht sind, müssen sie zu geeigneten Terminen ermöglicht werden. Eltern von Kleinstkindern gehören ebenso wie andere in den Blickpunkt von beruflicher Beratung und Vermittlung, sie dürfen nicht drei Jahre und länger vom Radar der Arbeitsvermittlung verschwinden. Ihnen müssen Gespräche auf freiwilliger Basis angeboten werden.



## Alleinerziehende und Kinderbetreuung

Wie für alle Familien, so ist auch und besonders für Alleinerziehende der Ausbau von Kindertageseinrichtungen in Bremen quantitativ und qualitativ weiterhin zu forcieren. Die Prüfung einer möglichst bevorzugten Vergabe von Kita- und Hortplätzen an Alleinerziehende ist angezeigt. Angebote der Kinderbetreuung sind staatlich voll finanziert und gerade für Einelternfamilien und somit für Alleinverdienerinnen/Alleinverdiener kostenfrei zu garantieren. Die Arbeitnehmerkammer fordert im Interesse erwerbstätiger Alleinerziehender zudem den Ausbau flexibler Betreuung in Randzeiten von 6 bis 18 Uhr, jedoch keine 24-Stunden-Kita im Interesse der Kinder. Sehr wichtig sind Angebote der Kinderbetreuung in Ferienzeiten, vor allem für Kinder im Grundschulalter. Vor allem in Notfallsituationen ist mehr Ideenreichtum an Unterstützungsmöglichkeiten gefragt.

Wir brauchen zudem mehr Beratungsstellen mit Kinderbetreuung und eine generelle Öffnung von Behörden hin zu kinderfreundlichen Dienstleistern. Beaufsichtigte Spielzimmer sollten Standard in jedem Amt mit Publikumsverkehr sein.

Zudem geht es auch um die Förderung betrieblicher Kindergärten. Hier kann Flexibilität, die im Job gefragt ist, am besten vereinbart werden mit flexiblen Zeiten der Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

## Alleinerziehende und Wohnen

Noch immer sind Kinder ein Störfaktor bei der Wohnungssuche. Alleinerziehende haben es hier besonders schwer auf einem in Bremen sowieso angespannten Wohnungsmarkt. Die Arbeitnehmerkammer Bremen appelliert daher an Gesellschaft und Politik, Alleinerziehende stärker im Fokus zu haben beim Wohnungsbau und bei der Wohnungssuche. Vor allem Alleinerziehende in der Grundsicherung brauchen Unterstützung. Ausreichender Wohnraum mit Zimmern für alle Familienmitglieder (Kinderzimmer und Schlafzimmer für Mutter/Vater) ist zu gewährleisten. Bei der Wohnungssuche von Alleinerziehenden ist außerdem zu bedenken, dass sie womöglich mehr als andere auf kurze Wege zu Arbeit und Kinderbetreuung angewiesen sind.

Vor allem aber geht es auch um die Entwicklung sozial benachteiligter Stadtteile zu Wohngebieten mit ansprechender Infrastruktur. Die Verhinderung

von „Gettoisierung“ im Lebensgefühl und Sprachgebrauch muss politisches Kernanliegen sein. Dazu gehören auch wieder vermehrte Investitionen in den sozialen Wohnungsbau und darin zielgruppenorientierte Wohnangebote.

## Alleinerziehende und Gesundheit

Alleinerziehende brauchen mehr als andere Mütter und Väter aufgrund ihrer besonderen Belastung den Erhalt ihrer körperlichen und seelischen Gesundheit. Zudem ist sie Grundvoraussetzung für Erwerbsfähigkeit und damit Existenzsicherung durch Arbeit. Dauerhafte Verfügbarkeit, Zeit- und Schlafmangel kosten viel Kraft, die wieder aufgetankt werden muss. Mehr Bewegungs- und Entspannungsangebote zur Regeneration sind gefragt, mit und ohne Kind. Teilhabe am gesellschaftlichen Leben hält gesund und muss auch für Alleinerziehende zeitlich und finanziell möglich sein. Dazu braucht es viel mehr kostenfreie beziehungsweise kostengünstigere Freizeitangebote für Familien in der Grundsicherung. Bestehende Ermäßigungen für Eintritte in Freizeiteinrichtungen (Schwimmbad, Kino, Theater, Zoo, Erlebnispark etc.) reichen häufig nicht aus, auch erreicht das Bildungs- und Teilhabepaket längst nicht alle, die es nötig haben. Auch die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel ist – trotz „Stadtticket“ – für viele Menschen in der Grundsicherung, also auch für die Alleinerziehenden, nicht erschwinglich. Hier müssen weitere Verbesserungen stattfinden – schließlich ist Mobilität eine Grundvoraussetzung für Teilhabe.

Auch Mutter-Kind-Kuren beziehungsweise Vater-Kind-Kuren sind in höherer Zahl gefragt. Die Antworten aus der Befragung legen nahe, dass es hier an Informationen gründlich mangelt. Daher muss in den Kommunen eine Informationskampagne gestartet werden. Und dies besonders unter dem Aspekt von Prävention. Zur Prävention gehören auch mehr Entlastungen im Alltag. Es braucht geförderte Hilfesysteme im Haushalt und vor allem in Notfallsituationen.

---

„In einer pluralistischen, demokratischen und sozialen Gesellschaft geht es um die Anerkennung der normalen Lebens- und Familienform, die tagtäglich vor besonderen Herausforderungen steht.“



## Alleinerziehende und Kindesunterhalt / Unterhaltsvorschuss

Eine große Anzahl von Alleinerziehenden ist auf Dauer im System der Grundsicherung, weil ihnen der wichtige Existenzbaustein Unterhalt fehlt. Es gilt, den Rechtsanspruch auf Unterhalt konsequent zu sichern – im Interesse der Alleinerziehenden und im Interesse der Kommunen, die durch Unterhaltsvorschusszahlungen im Land Bremen besonders belastet sind.

### Kammer wirkt

Seit Jahren fordert die Arbeitnehmerkammer Bremen die Wiederbelebung eines landesfinanzierten Bremer Netzwerkes für Alleinerziehende mit neuem Gesicht. Spezialisten-Teams sollen sich an regelmäßigen runden Tischen zu den benannten Schwerpunktthemen zusammenfinden, austauschen, die konkret aufgeworfenen Fragen beantworten und Problemlösungen erarbeiten. Dabei stehen die Existenzfragen von Unterhalt, Wohnen und Gesundheit ganz oben auf der politischen Agenda.

Bei den Themen Beruf, Arbeit und Kinderbetreuung braucht es einen deutlichen Schub an wirklich passfähigen Angeboten. Alle bestehenden Strukturen und Förderleistungen sind transparent und ehrlich nach ihrer Erreichbarkeit und Wirksamkeit zu hinterfragen. Auf den Prüfstand gehören vor allem die Maßnahmen der Arbeitsförderung.

Die Befragung gibt Rückenwind – Landespolitik hat unmittelbar auf die Ergebnisse der Studie reagiert. Das Wollen von Veränderungen ist bekundet, jetzt beginnt das Tun. Der Senat beschloss auf seiner Sitzung am 28.11.2017 die Vorlage „Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm (BAP): Modellprojekt für Alleinerziehende Bremen-Nord und Osterholz-Tenever und Netzwerk für

Alleinerziehende“. Am 13.12.2017 folgte der entsprechende Beschluss der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen. Somit sind jetzt endlich die politischen Weichen gestellt auf lange Frist von vier Jahren über die laufende Legislatur hinaus, ressortübergreifend und finanziell gut ausgestattet mit 1,572 Millionen Euro ESF-Mitteln. Im Kern sieht das politische Programm für Alleinerziehende entsprechend den Empfehlungen der Arbeitnehmerkammer folgende drei Maßnahmen vor:

- ▶ *Netzwerk für Alleinerziehende* in der Stadt Bremen, um die ressortübergreifende Beachtung der Zielgruppe zu gewähren, bereits aktive Akteurinnen und Akteure zusammenzubringen und bestehende Angebote transparent zu gestalten. Hierbei sind als Schwerpunkte die Politikempfehlungen der Arbeitnehmerkammer übernommen worden: Unterhalt und Unterhaltsvorschuss, Wohnen, Gesundheit, Beruf und Arbeit, Kinderbetreuung.
- ▶ Förderung eines quartiersbezogenen *Modellprojektes für Alleinerziehende* in Bremen-Nord und in Osterholz-Tenever. Hierbei sollen mindestens 200 Alleinerziehende dabei unterstützt werden, aus dem SGB-II-Bezug in eine existenzsichernde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln.
- ▶ Einrichtung einer *ressortübergreifenden Arbeitsgruppe* unter Beteiligung des Magistrats Bremerhaven mit dem Ziel, insgesamt die Situation von Alleinerziehenden zu verbessern. Beteiligt sind unter der Federführung des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen die Ressorts: Kinder und Bildung; Umwelt, Bau und Verkehr; Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport; Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz.

Alleinerziehend zu sein, darf kein Makel in unserer Gesellschaft sein. Und diese Familienform ist definitiv auch keiner. Persönlichkeiten werden hier gefordert, aber auch gefördert, Leistungen erbracht. Jede Mutter, jeder Vater kann von heute auf morgen, kurzzeitig oder dauerhaft allein verantwortlich sein für das Kind, die Kinder. In einer pluralistischen, demokratischen und sozialen Gesellschaft geht es um die Anerkennung der normalen Lebens- und Familienform, die tagtäglich vor besonderen Herausforderungen steht. Mit gesellschaftlicher und politischer Unterstützung sind sie aber auch in Bremen durchaus zu bewältigen.

Dr. Magnus Brosig

# Gute Alterssicherung für Bremer Beschäftigte?

## In aller Kürze:

Der bewusst geschaffene „Sinkflug“ des gesetzlichen Rentenniveaus wird absehbar nicht wirksam durch private Vorsorge ausgeglichen werden können. Das offensichtliche Scheitern des bisher eingeschlagenen Reformpfades hat allerdings nicht zu einem grundsätzlichen politischen Umdenken geführt. Vielmehr ist die jüngste Großreform auf den weiteren Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge gerichtet – läuft dabei aber Gefahr, tatsächlich bewährte Absicherung zu schwächen.

Nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer bedarf es einer klaren Abkehr vom „Mehrsäulenmodell“, das den Beschäftigten bei hohen Kosten bestenfalls mittelmäßige Alterssicherung verschaffen kann. Notwendig ist eine Rückkehr zur lebensstandardsichernden gesetzlichen Rentenversicherung, die auch im demografischen Wandel langfristig finanzierbar ist. Ein solches Umsteuern ist im klaren Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land, wie die aktuelle Beschäftigtenbefragung „Koordinaten der Arbeit“ der Arbeitnehmerkammer zeigt. Sie haben das Vertrauen in das reformierte Alterssicherungssystem weitgehend verloren und sprechen sich klar für eine wieder leistungsfähige Rentenversicherung aus, wofür sie auch zusätzliche Beiträge zu zahlen bereit sind.

### Abkehr von der starken gesetzlichen Rente

➔ Zentrales Ziel der Alterssicherung in wohlhabenden Staaten ist die Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Ruhestand: Jedenfalls langjährig Beschäftigte sollen einen Großteil ihrer früheren Einkommen auch im Alter beziehen können und nicht etwa nur auf Grundrenten auf niedrigem Niveau bauen müssen. Seit Ende der 1950er-Jahre konnte die gesetzliche Rentenversicherung („GRV“) dies in Deutschland tatsächlich gewährleisten und gewissermaßen „nebenbei“ auch Altersarmut zuverlässig verhindern. Ergänzende private und

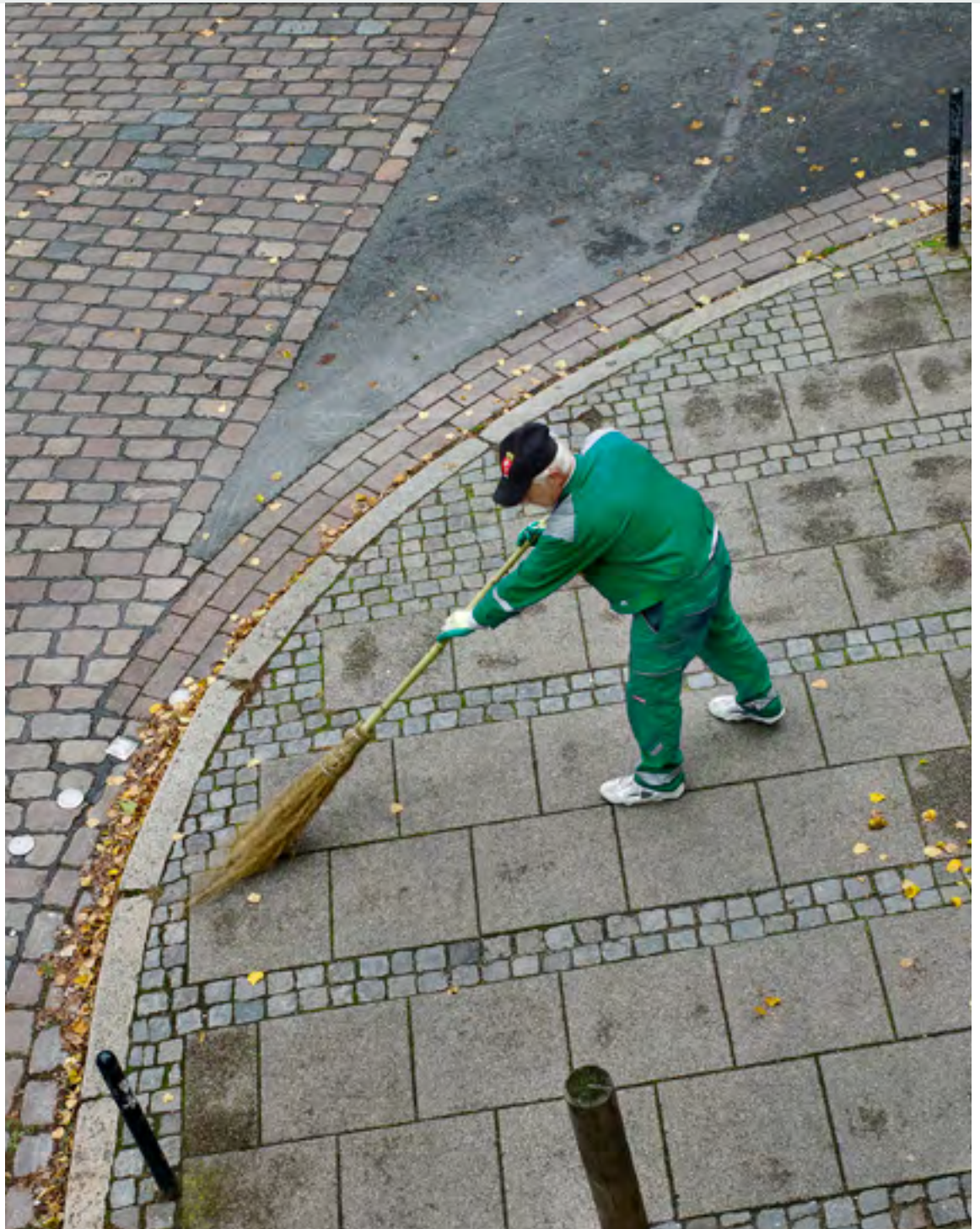
betriebliche Vorsorge waren zwar durchaus verbreitet, aber kein notwendiger Bestandteil einer auskömmlichen Alterssicherung.

Die Reformpolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte hat indes zu einer grundsätzlichen Veränderung der Lage geführt. Unter Verweis auf den demografischen Wandel, der lebensstandardsichernde Renten angeblich langfristig unfinanzierbar mache, wird die bewährte GRV sukzessive zurückgebaut. Nach einigen Jahren „aufschwungsbedingter Atempause“ mit stabilem, mitunter sogar wieder leicht steigendem Rentenniveau ist dessen erheblicher Rückgang ab Mitte der 2020er-Jahre schon jetzt absehbar. Zwar wird es auch in Zukunft nicht zu Rentenkürzungen kommen, doch bleiben die Renten langfristig klar hinter der Lohnentwicklung zurück. Der finanzielle „Absturz in die Rente“ wird dadurch für zukünftige Ruheständler immer drastischer ausfallen, und er setzt sich für alle Senioren im Rentenbezug weiter fort. Zum Ausgleich der bewusst geschaffenen „Rentenlücke“ wird private Vorsorge gezielt gefördert („Riester-Rente“), die aber nur von einer Minderheit genutzt wird und die an sie gerichteten Erwartungen aus strukturellen Gründen ohnehin kaum erfüllen kann.<sup>1</sup>

### Reform der betrieblichen Vorsorge

Anstelle einer ehrlichen Bestandsaufnahme des bislang weitgehend gescheiterten Systemumbaus ist nun allerdings die betriebliche Vorsorge („bAV“) in den Fokus der Reformbefürworter gerückt. Was aus ihrer Sicht nachvollziehbar ist – die bewusst diskreditierte GRV „darf“ schließlich keine Alternative sein –, ist doch mit Blick auf die Strukturen der bAV erstaunlich. Als traditionelles Instrument der

<sup>1</sup> Siehe Schäfer (2015).



Mitarbeiterbindung ist sie nämlich bis heute sehr ungleich verteilt und erreicht insbesondere „Arbeitsmarktgewinner“ mit guten Löhnen und stabilen Arbeitsverhältnissen. Betriebsrenten für ehemals in der Privatwirtschaft Beschäftigte stocken damit eher höhere gesetzliche Renten weiter auf, als dass sie die Alterseinkünfte von Gering- und Durchschnittsverdienern verbessern. Um echte Alterssicherung für alle Beschäftigten bieten zu können, müsste die betriebliche Vorsorge verpflichtend vorgenommen werden, in erheblichem Maße arbeitgeberfinanziert sein und dauerhaft zuverlässige Leistungen

zusichern. All dies sind bekanntlich klassische Kernmerkmale der gesetzlichen Rentenversicherung, deren erneute Stärkung damit der eigentlich angemessene Reformansatz wäre.

Als echter „Lückenbüsser“ für die dringend notwendige Stabilisierung und Anhebung des gesetzlichen Rentenniveaus wird ein Ausbau der betrieblichen Vorsorge schon deshalb nicht wirken können, weil er die rentennahen Jahrgänge und erst recht die bestehenden Rentner nicht erfasst. Auch die konkreten Inhalte des zum Jahr 2018 in Kraft



getretenen Betriebsrentenstärkungsgesetzes lassen allerdings kaum vermuten, dass es für die aktuell Beschäftigten langfristig zu einer wirklich flächendeckenden Zusatzvorsorge kommt. Im Gegenteil können sie womöglich zur Schwächung bewährter betrieblicher Absicherung und zur weiteren Erosion der Sozialversicherung führen, also verlässliche Alterssicherung insgesamt weiter untergraben.

Kernstück dieser breit angelegten Reform ist die „reine Beitragszusage“, mit der erstmals eine komplette Enthftung des Arbeitgebers im Rahmen von „Sozialpartnermodellen“ ermöglicht wird. Muss der Unternehmer bislang dauerhaft für die zugesagten Beiträge und Leistungen haften, so darf im neuen Modell ein Tarifvertrag die bloße Zahlung von Beiträgen erlauben. Das Risiko für die nun bloße „Zielrente“ (Garantien sind ausdrücklich verboten) liegt folglich beim Arbeitnehmer, dessen Betriebsrente aus „reiner Beitragszusage“ bei schlechter Kapitalentwicklung sogar während des Bezugs sinken kann. Zwar werden die bisherigen Grundsätze der betrieblichen Altersvorsorge durch die „reine Beitragszusage“ lediglich ergänzt und nicht ersetzt, doch gerät durch die Neuregelung auch bestehende „gute bAV“ unter Rechtfertigungsdruck und kann zur Verhandlungsmasse werden. Anstelle einer Ausweitung könnte es somit sogar zu einer Ausdünnung wirklicher Alterssicherung kommen.

Ebenfalls auf Grundlage eines Tarifvertrags ist nun auch „Entgeltumwandlung mit Opt-out“ möglich, also die automatische Nutzung von Teilen des Bruttolohns für vom Arbeitgeber durchgeführte (aber eben vom Arbeitnehmer finanzierte) Zusatzvorsorge. Zwar sind Widerspruchs- und Kündigungsoptionen für die betroffenen Beschäftigten gesetzlich vorgeschrieben, durch den Automatismus in neuen „Optionssystemen“ dürfte sich der Anteil der „Entgeltumwandler“ allerdings weiter erhöhen. Diese erwerben zwar Anspruch auf eine selbstfinanzierte Betriebsrente, schmälern aber gleichzeitig die eigenen gesetzlichen Rentenansprüche und schaden auch der GRV insgesamt, denn Rentenanpassungen fallen für alle niedriger aus. Entgeltumwandlung ist bisher auch deswegen problematisch, weil die Arbeitgeber nicht zur Weitergabe der auch von ihnen eingesparten Sozialversicherungsbeiträge verpflichtet sind und so letztlich mit der Vorsorge ihrer Beschäftigten Gewinn machen können. Dies wird nun allerdings in mehreren Schritten weitgehend geändert und spätestens ab dem Jahr 2022 müssen Arbeitgeber einen Großteil dieser Ersparnis an die zuständigen externen Vorsorgeeinrichtungen weiterreichen.

Drittens – und dieser Ansatz ist grundsätzlich positiv zu bewerten – schafft die Reform einen Förderbetrag für Geringverdiener, der als Anreiz für die Arbeitgeber wirken soll. Sorgen diese zukünftig für Beschäftigte mit höchstens 2.200 Euro Bruttomonatslohn zusätzlich vor, so werden sie für jährliche Zahlungen zwischen 240 und 480 Euro mit 30 Prozent des Betrags gefördert. Ob dieses auf Freiwilligkeit beruhende Konzept tatsächlich zu einer deutlichen Ausweitung der bAV in den unteren Einkommensgruppen führen kann, wird sich zeigen müssen – der Handlungsbedarf ist jedenfalls offensichtlich: Während bundesweit immerhin etwa die Hälfte aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft Ansprüche auf eine Betriebsrente erwirbt, ist es unter Geringverdienern nur etwa jeder fünfte.

Der vierte wesentliche Ansatz zur stärkeren Ausbreitung der Zusatzvorsorge ist die Schaffung eines Freibetrags in der „Grundsicherung im Alter“. So nachvollziehbar die Grundidee ist – bislang werden alle Alterseinkünfte voll auf diese Sozialhilfeleistung angerechnet, sodass sich Vorsorge für Geringverdiener absehbar kaum lohnt –, so problematisch ist auch hier die konkrete Ausgestaltung: 2018 werden bei bedürftigen Senioren 100 Euro aus Zusatzrenten (nicht aber aus Renten aufgrund gesetzlicher Pflichtvorsorge) überhaupt nicht mehr auf die Grundsicherung angerechnet, insgesamt bis zu 208 Euro nicht. Jedenfalls bis zur Einführung einer speziellen Mindestsicherung für langjährig Versicherte gilt nun also für Niedrigeinkommensbezieher der fatale Schluss, dass sich Beiträge für eine „Rieser-Rente“ stets bezahlt machen, Pflichtbeiträge für die gesetzliche Rente hingegen mit einiger Wahrscheinlichkeit auch weiterhin nicht.

---

„Gute öffentliche Alterssicherung ist keineswegs objektiv ausgeschlossen, sondern kann mit gezielten politischen Entscheidungen gewährleistet werden.“

### Folgen der Reformpolitik

Die auf Kostenbegrenzung für die Arbeitgeber ausgerichtete Politik der „Alterssicherung aus mehreren Säulen“ bewirkt dreierlei: Sie zieht erstens eine erheblich steigende finanzielle Belastung der Beschäftigten nach sich, die für insgesamt hohe Beiträge für Rentenversicherung und Zusatzvorsorge bestenfalls mittelmäßige Alterseinkünfte erwarten dürfen (bei einer Rückkehr zur starken GRV hingegen auch langfristig höhere Leistungen zu geringeren Kosten).<sup>2</sup>

Zweitens führt der allmähliche Abbau zuverlässiger Pflichtvorsorge in Verbindung mit der Zunahme prekärer Erwerbsverläufe zu einer Erosion der Lebensstandardsicherung und sogar zu verbreiteter Altersarmut. Dies zeigen nicht nur die messbaren Entwicklungen der vergangenen Jahre, sondern auch Daten zu bislang erworbenen Alterssicherungsansprüchen. Allerdings ist das Zahlenmaterial zu erwartbaren Alterseinkommen sehr lückenhaft, bezieht sich häufig nur auf einzelne Vorsorgezweige und lässt bestenfalls für die Bundesebene detaillierte Rückschlüsse zu, nicht aber für Länder oder gar einzelne Kommunen. Wie genau Alterseinkünfte im Land Bremen heute und in Zukunft strukturiert sind, kann mit den verfügbaren Datenquellen jedenfalls nicht ausreichend festgestellt

werden. Eine umfassende Flankierung der neuen Alterssicherungspolitik mit dauerhafter systematischer Datenerhebung und -auswertung auch in tiefer regionaler Gliederung ist längst überfällig. Dies gilt insbesondere dann, wenn private und betriebliche Vorsorge langfristig tatsächlich als starke „Säulen“ neben der geschwächten GRV stehen sollen.

Drittens sind auch mit Blick auf die Systemakzeptanz unter den Beschäftigten deutliche Folgen der bisherigen Reformdiskussion und -politik erkennbar. Die Ergebnisse der 2017 im Auftrag der Arbeitnehmerkammer durchgeführten „Beschäftigtenbefragung“ weisen auf einen verbreiteten „Alterssicherungsfatalismus“ hin, der offenbar auf die langjährige Diskreditierung der umlagefinanzierten Sozialversicherung, vielfach problematische Beschäftigungssituationen und das weitgehende Scheitern der geförderten Zusatzvorsorge zurückzuführen ist. Erhebliche Teile der Bremer Beschäftigten haben unverkennbar den (häufig berechtigten) Eindruck, dass sie vom einseitig reformierten Alterssicherungssystem nur noch wenig erwarten können und bestätigen damit die politischen Forderungen der Arbeitnehmerkammer. Wesentliche Ergebnisse des Befragungsschwerpunkts zur Alterssicherung werden im Folgenden vorgestellt.

### Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung

Nur rund 40 Prozent der Bremer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehen davon aus, den bisherigen Lebensstandard auch im Ruhestand aufrechterhalten zu können. Das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des gesamten Sicherungssystems ist offenbar fundamental geschwächt – eine Mehrheit traut ihm nicht (mehr) zu, sein traditionelles Kernziel auch im Zusammenspiel aller Alterseinkünfte zu erreichen. Besonders ausgeprägt ist die Skepsis unter Menschen, die eben nicht in stabiler, unbefristeter Vollzeitbeschäftigung tätig sind und mit Blick auf eine dauerhafte Erwerbskarriere gegebenenfalls noch weiteren Herausforderungen gegenüberstehen, wie die folgende Übersicht deutlich macht. Die noch vergleichsweise hohen Erwartungswerte für Teilzeitbeschäftigte und Menschen mit geringem Monatseinkommen dürften dabei auf Befragte zurückzuführen sein, die als „Zuverdiener“ eine weitergehende Absicherung über ihren Haushalt erfahren.

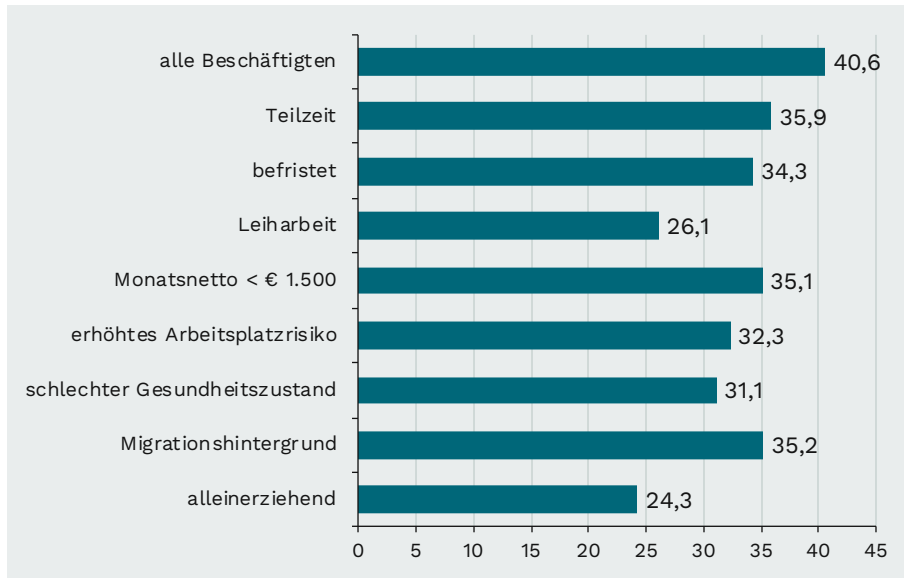
---

<sup>2</sup> Siehe Schäfer (2015).



**Abbildung 1:****Erwartung, den Lebensstandard auch im Alter aufrechterhalten zu können**

Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung 2017 (und eigene Berechnungen), in Prozent



Quelle: Arbeitnehmerkammer Bremen

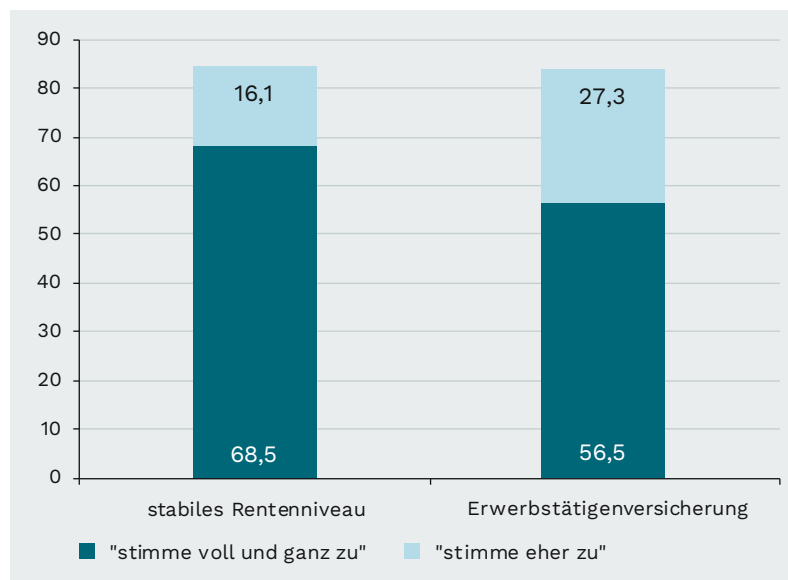
Spiegelbildlich dazu ist die Befürchtung, im Alter auf familiäre oder staatliche Unterstützung angewiesen zu sein, in den aufgeführten Gruppen ganz besonders stark verbreitet: Äußert dies unter allen Befragten bereits ein Drittel, so gehen sogar knapp 60 Prozent der Alleinerziehenden, der Leiharbeiter und der Beschäftigten mit hohem Arbeitsplatzrisiko von Bedürftigkeit im Alter aus. Gleichzeitig würden sie nach den Befragungsergebnissen besonders häufig „gerne“ bis zur Regelaltersgrenze oder darüber hinaus arbeiten. Dieser „Wunsch“ ist mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die wirtschaftliche Notwendigkeit zurückzuführen, die durch Rentenreformen und zumindest zeitweilig atypische Beschäftigung aufgerissenen Rentenlücken zumindest in Teilen auszugleichen.

Angesichts des häufig durchaus begründeten Fatalismus – einem Mindestlohnbezieher gelingt es im bestehenden System auch in jahrzehntelanger Vollzeitätigkeit nicht, eine Rente über dem Grundversicherungsniveau zu erarbeiten – kann auch die recht verbreitete Forderung nach einer primär mindestsichernden GRV kaum erstaunen. Tatsächlich formuliert zwar die Mehrheit der Bremer Beschäftigten nach wie vor die Erwartung, dass die gesetzliche Rente den Lebensstandard auch im Alter sichern soll, doch finden die alternativen Leistungsziele „Armutsvermeidung“ und „allgemeine

Grundrente“ gerade unter den Problemgruppen des Arbeitsmarktes viele Befürworter. Ein Stuserhalt erscheint ihnen angesichts lückenhafter Versicherungsverläufe und problembehafteter Zusatzvorsorge offenbar entweder illusorisch oder ohnehin nicht erstrebenswert, weil der bisherige „Lebensstandard“ eben kaum als erhaltenswert betrachtet wird. Dass der häufige Wunsch nach schlichter gesetzlicher Basissicherung ganz überwiegend „aus der Not geboren“ ist und keinesfalls einer tieferen Einsicht in die angebliche Alternativlosigkeit eines „Mehrsäulensystems“ entspringt, zeigen im Übrigen auch die Ergebnisse zum Systemvertrauen: Nur noch etwa die Hälfte der Beschäftigten bringt der geschwächten GRV grundsätzlich Vertrauen entgegen, bei der privaten „Riester-Rente“ ist es allerdings sogar nur ein Viertel. Dies heißt: Gesetzliche Mindest- oder Grundrenten werden keinesfalls von allen verlangt, weil diese vermeintlich von umfangreichen Zusatzrenten ergänzt werden, sondern sie werden von jenen als „Rettungsanker“ betrachtet, die sich vom reformierten Alterssicherungssystem kaum noch etwas versprechen.

**Abbildung 2:****Zustimmung zu wesentlichen Strukturreformen in der gesetzlichen Rentenversicherung**

Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung 2017, in Prozent



Quelle: Arbeitnehmerkammer Bremen

**Was tun? Zurück zur starken Rentenversicherung!**

Welche Schlüsse sind nun aus der arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Entwicklung und den teils ernüchternden Befragungsergebnissen zu ziehen? Ist es möglicherweise geboten, das Alterssicherungssystem insgesamt und bereits auf Ebene der GRV auf bloße Armutsvermeidung „umzupolen“, wie verschiedentlich angedeutet oder gar ausdrücklich gefordert wird? Nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer ist dies gerade nicht der Fall! Denn dies hieße, sozialpolitische „Notnägeln“ mit tatsächlichen Idealvorstellungen zu verwechseln und nur im Nachhinein für Problemlagen zu entschädigen, statt sie grundsätzlich anzugehen. Anzeigt ist aber eben keine Politik der bloßen Armutsvermeidung, die kritische Entwicklungen letztlich hinnimmt und die Alterssicherung von Menschen in guter Beschäftigung sogar noch weiter schwächt, sodass schließlich „zuverlässig niedrige“ Renten für alle resultieren.<sup>3</sup> Erforderlich ist stattdessen eine Arbeitsmarktpolitik, die sich für allgemein gute, angemessen entlohnte und stabile Beschäftigung

stärkt und von verbesserter Vereinbarkeit von Beruf und Familie begleitet wird. Auf entsprechend gute Arbeit kann und muss schließlich eine leistungsorientierte Alterssicherungspolitik aufbauen, die eine wieder starke, lebensstandardsichernde GRV in den Mittelpunkt stellt. Dies ist auch nach den Ergebnissen der Beschäftigtenbefragung weiterhin das erklärte Ideal derer, die in guten Arbeitsverhältnissen einer sicheren, angemessen entlohnten Tätigkeit nachgehen können. Ziel muss es sein, diesem Kreis auch zukünftig statuserhaltende gesetzliche Renten zusichern zu können. Gleichzeitig gilt es, gute Beschäftigung insgesamt wieder auszuweiten und gleichzeitig Problemgruppen des Arbeitsmarktes wirksame Alterssicherung zu bieten, ohne die grundsätzlich lebensstandardsichernde GRV zu konterkarieren.

Die Arbeitnehmerkammer fordert dafür insbesondere die Stabilisierung und perspektivische Anhebung des Rentenniveaus sowie den Ausbau zur Erwerbstätigenversicherung. Ergänzend muss die Armutsvermeidung wirksam und systemkompatibel ausgestaltet sein, etwa über eine Fortführung der Rente nach Mindestentgeltpunkten und einen überschaubaren Grundsicherungsfreibetrag auch für gesetzliche Renten. Schließlich sind weitere Verbesserungen für Erwerbsminderungsrentner und soziale Altersübergänge notwendig, sodass auskömmliche

<sup>3</sup> Siehe Brosig (2017b).

Renten tatsächlich auch erreichbar sind.<sup>4</sup> Eine solche Stärkung bewährter Instrumente entspricht im Übrigen den Vorstellungen der Bremer Beschäftigten: Ihre Auffassungen zur gesetzlichen Alterssicherung sind nämlich nicht nur von Enttäuschung über zurückliegende Politik geprägt, sondern auch vom klaren Wunsch nach einem erneuten Umsteuern: Über 80 Prozent der Befragten sprachen sich gegen eine weitere Absenkung des Renten-niveaus aus und etwa die Hälfte würde dafür auch ausdrücklich höhere Beiträge in Kauf nehmen.

Besonders hoch ist dieser Anteil im Übrigen unter jüngeren Beschäftigten. Von einem „Generationenkonflikt“ zwischen Jung und Alt kann also offensichtlich keine Rede sein: Jüngere wollen gute Renten aus einer starken GRV und sind mehrheitlich auch bereit, dafür entsprechende Beiträge zu entrichten. Auch der Ausbau der Rentenversicherung zur Erwerbstätigenversicherung – mindestens unter Einschluss der Selbstständigen – stößt bei der übergroßen Mehrheit auf Zustimmung. Ein so reformiertes System wäre langfristig finanzierbar und leistungsfähig<sup>5</sup> und ist durchaus realisierbar, wie das Beispiel Österreich mit weitem Versichertenkreis, hohem Rentenniveau, angemessener Mindestsicherung und dennoch moderaten Beiträgen zeigt. Gute öffentliche Alterssicherung ist keineswegs objektiv ausgeschlossen, sondern kann mit gezielten politischen Entscheidungen gewährleistet werden.

## Literatur

---

- Brosig, Magnus (2017a):** Alterssicherung – Für eine starke gesetzliche Rente, KammerPosition Nr. 1/2017, März 2017.
- Brosig, Magnus (2017b):** Mindestsicherung im Alter: Gute Absicht, böse Folgen, Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen, August 2017.
- Ehrentraut, Oliver / Moog, Stefan (2017):** Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung. Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge, HBS-Study Nr. 345, Düsseldorf.
- Schäfer, Ingo (2015):** Die Illusion von der Lebensstandardsicherung. Eine Analyse der Leistungsfähigkeit des „Drei-Säulen-Modells“, Schriftenreihe der Arbeitnehmerkammer Bremen 1/2015, Bremen.

---

4 Siehe Brosig (2017a).

5 Siehe etwa Ehrentraut / Moog (2017).

Dr. Magnus Brosig

# Exkurs: Niveaugarantie und „Grundrente“: ein großer Wurf für die Alterssicherung?

---

➔ Durch Rentenreformen der vergangenen Jahrzehnte und die gestiegene Bedeutung atypischer Beschäftigung sind die zentralen Alterssicherungsziele „Statuserhalt“ und „Armutsvermeidung“ erheblich gefährdet und werden – gerade auch im Land Bremen – für immer größere Teile der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht mehr zu erreichen sein. Mit einer zeitweiligen Garantie des Rentenniveaus, einer neuen „Rentenkommission“ und einer zusätzlichen „Grundrente“ sieht der Koalitionsvertrag von Unionsparteien und SPD nun drei Ansätze vor, die häufig als grundsätzliche Lösung für diese Probleme präsentiert und aufgefasst werden. Sie sollen hier einer ersten kritischen Bewertung unterzogen werden.

Als nach einem lückenlosen Erwerbsleben weitgehend statuserhaltendes gesetzliches Rentenniveau gilt gemeinhin ein Wert von rund 53 Prozent, wobei die weiter steigende Rentenbesteuerung noch unberücksichtigt bleibt. Konnte dieser Wert jahrzehntelang erreicht oder übertroffen werden, so befindet sich das Rentenniveau seit etwa 15 Jahren im fast permanenten und absehbar weiter anhaltenden Sinkflug. Diese Entwicklung ist keineswegs notwendige Folge sozialer oder wirtschaftlicher Entwicklungen, sondern politisch gewollt, um den demografisch bedingten Anstieg der Beitragssätze langfristig in engen Grenzen zu halten. Eine strikte Deckelung der Beiträge ist allerdings gerade nicht im Sinne der zuallererst an auskömmlichen Alters-einkünften interessierten Versicherten. Im Übrigen fiele der unausweichliche Beitragsanstieg auch deutlich geringer aus, wenn statt Leistungseinschränkungen der überfällige Ausbau zur Erwerbs-tätigenversicherung vorgenommen und Hürden

für die Beschäftigung von Frauen weiter abgebaut würden.

Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD ist nun vereinbart, das gesetzliche Rentenniveau „auf dem heutigen Niveau von 48 Prozent“ (aktuell tatsächlich 48,2 Prozent) bis zum Jahr 2025 bei einem Beitragssatz von maximal 20 Prozent abzusichern. Dafür soll die auf einen tendenziellen „Sinkflug“ programmierte Anpassungsformel zeitweilig modifiziert und zur Schließung etwaiger Finanzierungslücken Steuermittel eingesetzt werden. Für den Zeitraum ab 2025 ist geplant, dass eine noch zu schaffende Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ Empfehlungen für eine langfristige Systemstabilisierung mit einer „doppelten Haltelinie“ für Beiträge und Niveau vortragt. Schließlich will die kommende Koalition auch den Gesamtbeitragssatz zur Sozialversicherung im vorgeblichen „Interesse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern bei unter 40 Prozent stabilisieren“.

Die genannten Vorgaben geben allerdings gerade keinen Anlass zur Vermutung, dass der Lebensstandard im Alter langfristig wieder durch eine starke gesetzliche Rentenversicherung aufrechterhalten werden kann und das offensichtliche Scheitern des Mehrsäulenmodells auch politisch eingestanden wird. Dies beginnt mit dem wenig ambitionierten Versprechen, das Rentenniveau lediglich bis 2025 auf mindestens 48 Prozent festzuschreiben – nur bis zu dem Jahr also, in dem es nach aktuellen Berechnungen auch nach dem bestehenden Automatismus überhaupt erst wieder leicht unter diesen Wert sinken wird. Jedenfalls für die prognostizierte

Arbeitsmarktentwicklung ist die „Rentengarantie“ also eine Zusage ohne wirklichen Wert, denn dieser ergäbe sich nur bei einer merklichen wirtschaftlichen Eintrübung. Gleichzeitig wird der besonders garantiebedürftige Zeitraum ab Mitte der 2020er-Jahre einer Kommission überantwortet, der der Koalitionsvertrag ein äußerst enges finanzielles Korsett mit gedeckelten Sozialversicherungsbeiträgen, einem Ausschluss von Steuererhöhungen und anhaltend „schwarzer Null“ angelegt hat. Der Handlungsbedarf ist eigentlich offensichtlich: Das gesetzliche Rentenniveau wird nach jüngsten Prognosen bis zum Jahr 2031 ganz erheblich auf nur noch 44,6 Prozent und bis 2045 womöglich auf unter 42 Prozent (und damit weit unterhalb jeglicher Lebensstandardsicherung) absinken. Nach den Vorgaben des Koalitionsvertrages soll die Maßzahl aber ausdrücklich nicht über den dafür notwendigen Beitragsanstieg oder umfassende zusätzliche Mittel aus dem Bundeshaushalt auf einem erträglichen Niveau gehalten oder gar wieder angehoben werden. Auch massive Umschichtungen im bestehenden Budget des Bundes oder eine nochmalige Anhebung der Regelaltersgrenze erscheinen weder realistisch noch erstrebenswert, sodass der Weg zur langfristig guten Rente grundsätzlich versperrt wird. Angesichts dieser strukturellen Fesseln kann die kurzfristige und nur oberflächliche Garantie nicht einmal einen Einstieg in den Ausstieg aus der Niveauabsenkung darstellen, der bei einer bloßen Steuerfinanzierung im Übrigen auch nur begrenzt wünschenswert wäre: Würde nämlich ein angemessenes Rentenniveau nur durch immer höhere Bundeszuschüsse gesichert, nicht aber durch die Ausweitung des Versichertenkreises und eine

---

„Die Vorgaben der neuen Koalition geben gerade keinen Anlass zur Vermutung, dass der Lebensstandard im Alter langfristig wieder durch eine starke gesetzliche Rentenversicherung aufrechterhalten werden kann.“

überschaubare Anhebung der Beiträge, so geriete die grundsätzliche Beitragsfinanzierung der gesetzlichen Rente ins Hintertreffen und mit ihr sogar das Lohnersatzprinzip – ganz unabhängig vom Sicherungsniveau – unter Rechtfertigungsdruck.

Wenn nun aber langfristig nicht von einem angemessenen gesetzlichen Rentenniveau auszugehen ist, so kann doch möglicherweise die ebenfalls im Koalitionsvertrag vorgesehene „Grundrente“ in die sozialpolitische Bresche springen und wenigstens das sehr bescheidene Ziel „Armutsvermeidung“ erreichen? Geplant ist, dass nachgewiesenermaßen bedürftige Grundsicherungsbezieher mit 35 Jahren an Beitragszeiten (wohl einschließlich Arbeitslosengeldbezug), Kinderziehungs- und Pflegezeiten eine Aufstockung in Höhe von zehn Prozent des für sie ermittelten Bruttobedarfs erhalten, derzeit also von durchschnittlich gut 800 auf etwa 900 Euro pro Monat. Die Abwicklung und womöglich auch Kostenübernahme soll durch die für Fürsorge eigentlich nicht zuständige Rentenversicherung in Zusammenarbeit mit den Grundsicherungsämtern erfolgen, was zusätzliche Bürokratie erfordert und Beiträge der Versicherten im Grunde systemfremd verwendet. Die bedürftigkeitsgeprüfte „Grundsicherung plus“ ist damit eben keine an alle Senioren bedingungslos gezahlte „Grundrente“ im eigentlichen Wortsinne, die für ein idealerweise langfristig lebensstandardsicherndes Rentensystem aber auch keineswegs angemessen wäre. Zentrales Alterssicherungsziel in einem wohlhabenden Land wie Deutschland ist schließlich ebendieser Stuserhalt durch ein hohes Rentenniveau (aus dem sich strukturelle Armutsvermeidung „nebenbei“ ergibt), nicht unbedingte Armutsvermeidung durch die Rentenversicherung selbst. Dass die gesetzliche Rente aufgrund gezielter Einschnitte immer weniger zu einem strukturellen Schutz vor Armut fähig ist, darf keineswegs dazu führen, sie komplett auf eine bloße Grundrente „umzupolen“ und Lebensstandardsicherung vollends aufzugeben. Die jetzt geplante Fürsorgerleistung kann



Altersarmut nicht einmal in jedem Einzelfall zuverlässig vermeiden, erhöht dafür aber die Schwelle, die langjährig Versicherte mit eigenen Beiträgen übertreffen müssen, um jene vollauf lohnenswert zu machen. Beitragsabhängige Rente und weniger (oder gar nicht) voraussetzungsvolle Mindestsicherung bewegen sich damit weiter aufeinander zu, und insofern könnte die sogenannte Grundrente die Akzeptanz der verpflichtend beitragsfinanzierten GRV zusätzlich gefährden.

Insgesamt ist festzustellen: Einen echten Mehrwert – und nur in geringer Höhe – bietet das Reformpaket aus Niveaugarantie und „Grundrente“ lediglich für Bezieher der letztgenannten Leistung, während das für die breite Mehrheit der Beschäftigten zentrale Ziel der Lebensstandardsicherung aus starker gesetzlicher Rente absehbar weiter untergraben wird. Auch das ebenfalls vorgesehene Optionsmodell für bisher nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige ist mit der bloßen Versicherungspflicht (gegebenenfalls über eine private „Basisrente“) kein konsequenter Schritt zu besserer Alterssicherung in der Breite, sondern kann den Weg zu einer echten gesetzlichen Erwerbstätigenversicherung dauerhaft verschließen.

Vermeintliche sozialpolitische Verbesserungen verkehren sich damit potenziell in ihr Gegenteil und „stabilisieren“ oder beschleunigen sogar noch die Talfahrt hin zu einer bloßen Mindestsicherung aus Steuermitteln, die wohl kaum flächendeckend mit kapitalgedeckter Vorsorge aufgestockt werden kann. Am konkreten Beispiel wird deutlich: In der Rentenpolitik bedarf es eben nicht kontraproduktiver „Trostpflaster“ und inkonsequenter halber Schritte, sondern einer fundamentalen Abkehr vom umfassend gescheiterten „Mehrsäulenmodell“.<sup>1</sup>

---

1 Vgl. „Gute Alterssicherung für Bremer Beschäftigte?“ in diesem Bericht.

Dr. Magnus Brosig

# Von Kostenbegrenzung zu Qualitätssicherung!

## Umfassender Reformbedarf in der Langzeitpflege

### In aller Kürze:

Das seit einigen Jahrzehnten zentrale sozialpolitische Reformziel Kosten- und Beitragssatzbegrenzung macht auch vor der Pflegeversicherung nicht halt, es ist im Gegenteil sogar ein Wesensmerkmal dieses jüngsten Sozialversicherungszweigs. Das vor rund zwanzig Jahren bewusst geschaffene Teilleistungsmodell mit noch immer häufig schwammigen Qualitätskriterien führt zwangsläufig zu einem scharfen Kostenwettbewerb, der auf dem Rücken der Pflegenden und Pflegebedürftigen ausgetragen wird. Die in den vergangenen Jahren verabschiedeten „Pflegestärkungsgesetze“ waren mit ihren teils merklichen Leistungsausweitungen und Beitragssatzanhebungen zwar durchaus Schritte in die richtige Richtung – erforderlich ist aber ein noch größerer Wurf, der die Grundkonzeption ändert. Ein mutiges Umsteuern im Sinne guter Pflege ist überfällig, zumal der Pflegebedarf gerade im Land Bremen demografisch bedingt noch erheblich zunehmen wird. Zentrale Reformnotwendigkeiten sind dabei insbesondere Schritte in Richtung Vollkaskoversicherung, die Aufstellung strikter Qualitätsmaßstäbe und ihre wirksame Durchsetzung.

### Struktur des Pflegesystems

➔ Das Risiko dauerhafter Pflegebedürftigkeit – nicht des kurzfristigen Pflegebedarfs im Krankheitsfall – ist in Deutschland erst seit rund zwei Jahrzehnten durch eine allgemeine soziale oder private Versicherung abgesichert. Zuvor wurden etwaige Pflegeleistungen ohne staatliche Unterstützung vom privaten Umfeld erbracht, mussten vollständig selbst finanziert werden oder wurden bei Bedürftigkeit von der kommunalen Fürsorge getragen. Auch um die zunehmende Belastung der Kommunen durch die wachsende Zahl der Leistungsempfänger zu mildern, bietet die neu geschaffene Pflegeversicherung seit Mitte der 1990er-Jahre Unterstützung

bei häuslicher und stationärer Pflege und bezieht die gesetzlich und privat Krankenversicherten verpflichtend ein.

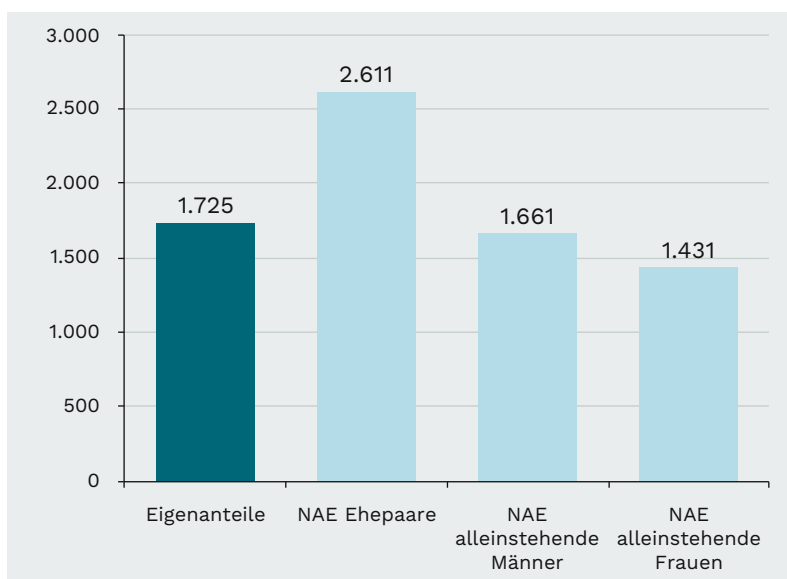
Die Versicherungsleistungen sind dabei keinesfalls neutral und umfassend ausgestaltet: Zum einen ist der generelle Vorrang häuslicher Pflege vor stationären Angeboten gesetzlich festgeschrieben (schließt Letztere aber selbstverständlich nicht aus), zum anderen gilt anders als in der Krankenversicherung das Teilleistungsprinzip: Leistungen sind nicht am unbedingten Bedarf ausgerichtet, sondern zur gezielten Kostenbegrenzung gedeckelt („Budgetierung“). Dabei werden Dienst-, Sach- und Geldleistungen für Pflegebedarfe erbracht, grundsätzlich aber keine Kosten für Unterkunft, Verpflegung und sonstige Lebenshaltung übernommen. Jahrelang wurden die für „Pflegegeld“ (also „Zuschüsse“ für nicht erwerbsmäßige Pflege durch in der Regel nahestehende Personen), „Pflegesachleistung“, „Kombinationsleistung“, „teilstationäre Pflege“, „Kurzzeitpflege“ und „vollstationäre Pflege“ je nach „Pflegestufe“ und nun „Pflegegrad“ festgelegten Zahlbeträge überhaupt nicht angepasst. Sie verloren folglich an Kaufkraft, mittlerweile ist aber immerhin eine regelmäßige Anpassung der Leistungen unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Preisentwicklung vorgesehen.

Die durch das Teilleistungsmodell und die Konzentration auf Pflegeleistungen strukturell entstehende Finanzierungslücke für das „Gesamtpaket Pflege“ ist von den Pflegebedürftigen mit eigenem Einkommen (zum Beispiel Renten) und gegebenenfalls vorhandenem Vermögen zu schließen. Dieser Betrag, der sich bei vollstationär gepflegten Menschen aus dem sogenannten „einrichtungseinheitlichen Eigenanteil“, den Kosten für Unterkunft und Verpflegung und den „Investitionskosten“ für die jeweilige Einrichtung zusammensetzt, lag im Mai



**Abbildung 1:**  
**Eigenanteile bei vollstationärer Pflege im Vergleich zu Nettoalterseinkommen („NAE“)**

Durchschnittswerte in Euro. Eigenanteile für Bremen und 2017, NAE für alte Länder und 2015



Quelle: BARMER-Pflegereport 2017: 31; Alterssicherungsbericht 2016: 88

2017 in Bremen durchschnittlich bei insgesamt 1.725 Euro und damit leicht über dem Bundeschnitt.<sup>1</sup> Derartige Summen können in vielen Fällen – zumal in Zeiten eines bewusst sinkenden Rentenniveaus und oft problematischer Erwerbsverläufe – erkennbar nicht vollständig aus eigenen (Alters-) Einkommen gezahlt werden, wie Daten aus dem aktuellen Alterssicherungsbericht zumindest für die alten Länder (detaillierte Zahlen für Bremen liegen nicht vor) verdeutlichen (vgl. *Abbildung 1*):

Ist der Lückenschluss mit eigenen Mitteln nicht möglich, so kommen Sozialhilfeleistungen wie die „Hilfe zur Pflege“ in Betracht, bei der der zuständige Träger eventuell auch auf nahe Angehörige zurückgreift.

1 Vgl. Rothgang/Müller/Runte/Unger (2017), S. 30 f.

## Problemlagen

Aus der besonderen Struktur des deutschen Pflegesystems ergeben sich ganz erhebliche Schwierigkeiten für Pflegebedürftige und Beschäftigte. Die Kernproblematik besteht dabei in der generellen Orientierung an Kostenbegrenzung – Deutschland weist im Vergleich der hoch entwickelten Staaten sehr niedrige öffentliche Ausgaben für Langzeitpflege auf<sup>2</sup> – statt an der Qualität der Pflege. Letztlich wurde durch politische Rahmensetzung ein „Pflegetmarkt“ mit ausgeprägtem Kostenwettbewerb und einem Bedeutungsgewinn privater, häufig nicht tarifgebundener Anbieter geschaffen, in dem „gute Pflegeleistungen“ und „gute Pflegearbeit“ keine absolute Priorität besitzen und in der Folge nicht in jedem Fall gewährleistet sind.

Dieses finanzierungsbedingte Defizit wird durch lückenhafte Vorgaben zur Qualitätssicherung noch verstärkt: Zwar soll grundsätzlich nach dem „allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer Erkenntnisse“ gepflegt werden, allerdings wird dieses rechtliche Erfordernis bislang nicht hinreichend konkretisiert und gleichzeitig von vielfältigen Wirtschaftlichkeitsgeboten konterkariert. Bislang liegt beispielsweise kein bundesweit verbindlicher, wissenschaftlich fundierter Fachkräfteschlüssel in Pflegeheimen vor. Im Land Bremen existiert immerhin eine einschlägige Verordnung und im vergangenen Jahr wurden Forscher des Bremer SOCIUM mit der mittlerweile bis 2020 gesetzlich vorgesehenen Entwicklung geeigneter einheitlicher Kriterien beauftragt. Wie die Personalbemessung ist auch die ebenso erforderliche Mindestquote für Pflegekräfte mit Fachausbildung bis dato nicht deutschlandweit

geregelt und vor Ort – in Bremen ist sie derzeit auf 50 Prozent festgelegt – darüber hinaus regelmäßigen Forderungen nach Aufweichung oder Abschaffung ausgesetzt. Und schließlich werden zur Qualitätssicherung notwendige Überprüfungen nur mit großem zeitlichem Abstand und häufig nicht unangemeldet vorgenommen. Insgesamt ist festzustellen: Detaillierte, bundesweit gültige, nicht durch allgemeine Wirtschaftlichkeitsvorschriften aufgeweichte und auch praktisch durchgesetzte Vorschriften zur Gewährleistung guter Leistungserbringung durch Fachkräfte in guten Arbeitsverhältnissen liegen bislang bestenfalls bruchstückhaft vor. Gute Pflege bleibt zu häufig eher hehres Ziel als tatsächlich gelebte Praxis für Pflegebedürftige und Pflegekräfte.

Die kritischen Rahmenbedingungen haben konkrete Problemlagen zur Folge. Dies gilt zunächst für den finanziellen Lückenschluss, den Pflegebedürftige und ihre Familien infolge des Teilleistungsprinzips leisten müssen. Angesichts der hohen, in vielen Fällen nicht aus eigenen Alterseinkünften und Vermögen zu deckenden Selbstbeteiligung ist zusätzlicher Fürsorgebedarf unter Pflegebedürftigen besonders weitverbreitet: Im Land Bremen bezog zum Jahresende 2016 von den schätzungsweise rund 6.000 Menschen in vollstationärer Pflege fast die Hälfte<sup>3</sup> die Sozialhilfeleistung „Hilfe zur Pflege“ (im gesamten Bundesgebiet liegt der Anteil bei etwa einem Drittel<sup>4</sup>), während die bereits sehr hohe allgemeine Fürsorgequote in Bremen und Bremerhaven „lediglich“ bei 18 Prozent lag.<sup>5</sup> Die Notwendigkeit einer wieder wirksam lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente zeigt sich auch an dieser Stelle sehr deutlich: Sie würde sicherlich bei Weitem nicht jede konkrete „Pflegetücke“ schließen können, reduziert die verbreitete Gefahr der doppelten Bedürftigkeit (nämlich hinsichtlich Pflege und Sozialhilfe) im Alter aber strukturell.

Der den Leistungsempfängern und ihren Angehörigen systemisch aufgenötigte Sparzwang führt in Kombination mit dem allgemeinen Kostensenkungsziel zu einem ausgeprägten Wettbewerb über Kosten statt über Qualität. Er verstärkt zum

<sup>3</sup> Quelle: Eigene überschlägige Berechnung auf Grundlage von Daten des Statistischen Landesamtes Bremen (2015) und des Statistischen Bundesamtes (2016).

<sup>4</sup> Vgl. Rothgang/Müller/Runte/Unger (2017), S. 158.

<sup>5</sup> Vgl. Amtliche Sozialberichterstattung, Tabelle B 1.1.

<sup>2</sup> Vgl. <http://www.oecd.org/els/health-systems/long-term-care.htm>.

einen die ohnehin gesetzlich gewünschte Tendenz zu häuslicher Pflege durch nicht erwerbsmäßig Pflegenden, die für pflegende Angehörige die Gefahr eines dauerhaften Arbeitsmarktausschlusses oder zumindest erheblich unterdurchschnittlicher Einkommen birgt<sup>6</sup> und andererseits häufig auch von oft illegal beschäftigten 24-Stunden-Kräften aus mittel- und osteuropäischen Ländern übernommen wird – wiederum mit der Gefahr individueller Ausbeutung und weiterer Schwächung dortiger sozialer Strukturen und Sicherungssysteme.

Zum anderen befördert er eine strikte Kostensenkungsorientierung bei einem Großteil der professionellen Anbieter, um so nicht nur möglichst „wirtschaftliche“ Leistungen mit den Pflegekassen abrechnen, sondern auch niedrige individuelle Finanzierungslücken für die Pflegebedürftigen anbieten zu können. In diesem Sinne „folgerichtige“ Ansätze sind der Rückgriff auf einen möglichst niedrigen Anteil qualifizierter Fachkräfte und eine für gute Pflege tendenziell unzureichende Personalausstattung, aus der sich praktisch zwangsläufig eine hohe Arbeitsbelastung ergibt. Vollzeit-tätigkeit ist bei der Versorgung dauerhaft Pflegebedürftiger so kaum (mehr) möglich und insbesondere gilt dies für Pflegekräfte in rentennahen Jahrgängen. Hinzu kommt, dass Arbeitgeber aus Flexibilitätserwägungen Teilzeitbeschäftigung bevorzugen, sodass Vollzeitbeschäftigung in der ambulanten und stationären Pflege kaum verbreitet sind: Ende 2015 lag die Teilzeitquote unter Beschäftigten in der Pflege in Bremen bei rund 76 Prozent, unter Frauen sogar bei fast 80 Prozent.<sup>7</sup> Die insgesamt schwierige Beschäftigungssituation von Pflegekräften zeigt sich schließlich auch bei der Bezahlung: Zusätzlich zum allgemeinen Kostendruck „begünstigen“ ein geringer Organisationsgrad und die nur schwache Tarifbindung ein generell

niedriges Lohnniveau,<sup>8</sup> gerade auch im direkten Vergleich zur Krankenpflege. Diese Grundproblematik wird durch den seit 2010 beziehungsweise 2015 geltenden „Pflegemindestlohn“ bestenfalls minimal abgeschwächt und sein niedriges Niveau würde selbst bei einer hier unrealistischen dauerhaften Vollzeit-tätigkeit nicht einmal die Erreichung einer grundsicherungs-festen gesetzlichen Rente garantieren. Immerhin dürfen seit dem jüngsten „Pflegestärkungsgesetz III“ Tariflöhne – sofern vorhanden – ausdrücklich nicht mehr von den Pflegekassen als unwirtschaftlich abgelehnt werden und seit 2017 gilt in Bremen ein „Tarifvertrag Pflege“. Dies ist allerdings nur ein erster Schritt hin zu angemessener Entlohnung, da er die privaten Anbieter bislang nicht erfasst und noch keine Allgemeinverbindlichkeit erreicht wurde.

Angesichts der in vielen Aspekten kritischen Arbeits- und Beschäftigungssituation muss insgesamt konstatiert werden: Angehörigenpflege stellt mit Blick auf den dadurch oft erheblich eingeschränkten weiteren Erwerbsverlauf häufig eine „biografische Falle“ dar und professionelle Pflege präsentiert sich aktuellen und potenziellen Beschäftigten vielfach als eher unattraktiver Tätigkeitsbereich. Tatsächlich ist der Fachkräftemangel gerade im Land Bremen besonders stark ausgeprägt<sup>9</sup> und die geringe Anziehungskraft des Pflegeberufs zeigt sich auch sehr konkret in den Ergebnissen der von der Arbeitnehmerkammer 2017 durchgeführten Beschäftigtenbefragung:

So beklagt etwa ein Drittel der befragten Beschäftigten in Pflege- und Altenheimen eine hohe Belastung durch körperliche Arbeit und fast die Hälfte der befragten Pflegenden berichtet von hoher oder gar sehr hoher Belastung durch Stress und Arbeitsdruck. Ebenfalls fast 50 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in dieser Branche sind mit der gesellschaftlichen Anerkennung ihres Berufs unzufrieden und zuletzt deutet auch die unterdurchschnittliche Betriebszugehörigkeit auf die besonderen Herausforderungen des Pflegeberufs hin: Hier sind Beschäftigte im Durchschnitt nur 7,9 Jahre auf ihrer derzeitigen Arbeitsstelle tätig, unter allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Bremen sind es hingegen immerhin 9,1 Jahre.

---

„Es besteht erheblicher Handlungsbedarf, um den Bedürfnissen der Pflegenden, der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen umfassend gerecht werden zu können.“

6 Vgl. Suhr/Naumann (2016), S. 225 f.

7 Quelle: Statistisches Landesamt Bremen.

8 Vgl. Heyduck (2017), S. 68 f.

9 Vgl. Heyduck (2017), S. 64 f.



## Forderungen für gute Pflege und gute Arbeit in der Pflege

Die skizzierten Problematiken zeigen einen erheblichen Handlungsbedarf auf, um den Bedürfnissen der Pflegenden, der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen umfassend gerecht werden zu können. Dabei darf keineswegs nur an Symptomen angesetzt werden; vielmehr müssen die fehlerhaften Grundstrukturen in den Blick genommen und nachhaltig korrigiert werden. Zentrale Ziele eines solchen „großen Wurfs“ in der Pflegepolitik müssen sein:

- ▶ Gewährleistung hoher Pflegequalität;
- ▶ Attraktivitätssteigerung von Pflegeberufen;
- ▶ Zuständigkeit geeigneter und langfristig befähigter Akteure: Träger, Anbieter, Pflegekräfte;
- ▶ Vereinbarkeit und gerechte Geschlechterverteilung von Sorgearbeit und Beruf in Pflegephase und weiterem Lebensverlauf.

Damit wäre eine sozial und finanziell nachhaltige, menschenwürdige und für qualifizierte Kräfte attraktive Altenpflege auch im Kontext zunehmenden Bedarfs an professioneller Pflege möglich. Dieser dürfte in Großstädten wie Bremen und Bremerhaven langfristig besonders groß sein, da das Unterstützungspotenzial durch das familiäre Umfeld in urbanen Räumen tendenziell in besonders hohem Maße zurückgeht.

Zur Umsteuerung in Richtung Qualitätsorientierung bedarf es anstelle des bisherigen „Flickwerks“ zunächst klarer, allgemeiner, wissenschaftlich fundierter und effektiver durchgesetzter Maßstäbe für gute Pflege. Diese müssen die zu erbringenden Leistungen definieren, Arbeitsbedingungen auf einem hohen Niveau garantieren und nicht zuletzt angemessene Personalqualifikationen und -bedarfe festschreiben. Keinesfalls darf es zu einer Absenkung bisheriger Standards zum kurzfristigen finanziellen und personellen „Lückenschluss“ kommen – schließlich sind keine bloßen Symptombehandlungen,

sondern grundsätzliche Problemlösungen erforderlich. In diesem Sinne ist auch unbedingt sicherzustellen, dass die anstehende Generalisierung der Pflegeausbildung nicht zum Absinken der bislang vermittelten spezifischen Kompetenzniveaus für unterschiedliche Pflegebereiche führt. Ergänzend zu wirksamen Kriterien für gute Langzeitpflege muss auch die Arbeitsplatzattraktivität unter anderem durch angemessene Löhne und eine hohe Tarifbindung gewährleistet sein, die gegebenenfalls über Allgemeinverbindlichkeitserklärungen zu erreichen ist.

Der Umbau des bestehenden Pflegemarktes hin zu – idealerweise – ausschließlich guten Pflegeleistungen und Arbeitsbedingungen erhöht zwangsläufig den insgesamt notwendigen Kostenaufwand und birgt damit die Gefahr einer tendenziellen Überforderung von Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen, die nicht mehr auf günstigere Angebote ausweichen können. Flankierend zur Erhöhung der Qualitätsvorgaben und ihrer tatsächlichen Durchsetzung bedarf es deshalb einer Reduktion der Finanzierungslast für beide Personengruppen. Dies kann zielgenau durch die Stärkung des Kernmechanismus Pflegeversicherung erreicht werden, also durch eine Entwicklung in Richtung Vollkaskoschutz mit entsprechender Reduktion der verbleibenden Eigenanteile einerseits und höheren Beiträgen der Versicherten und Arbeitgeber oder gezielten Bundeszuschüssen andererseits. Die Finanzierungsbasis der sozialen Versicherung ließe sich in diesem Zuge über einen Ausbau zur echten Bürgerversicherung mit einheitlicher Beitragserhebung verbreitern und stabilisieren und so wäre auch die überfällige regelmäßige Anpassung ihrer Leistungen auf eine solidere Grundlage gestellt. Eine wesentliche Erleichterung für die Pflegebedürftigen würde darüber hinaus eine tatsächlich ausreichende Finanzierung der medizinischen Behandlungspflege bewirken, die derzeit bei stationärer Pflege ein erhebliches Kostenrisiko darstellt.<sup>10</sup> Alternativ zur eigentlich längst notwendigen Stärkung der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung müsste zumindest eine großzügigere Ausgestaltung der Fürsorgesysteme vorgenommen werden, also etwa eine Abschaffung oder Abschwächung des Rückgriffs auf Angehörige – hier kann die „Grundsicherung im Alter“ als Vorbild dienen – oder höhere Vermögensfreibeträge für die Pflegebedürftigen selbst.

<sup>10</sup> Vgl. Jacobs/Greß (2017), S. 212 f.

Drittens muss qualitätsorientierte Pflegepolitik auf eine Aufgaben- und Kostenverteilung ausgerichtet sein, die wesentliche Akteure auch langfristig nicht überfordert und „starke Schultern“ angemessen in die Pflicht nimmt. In diesem Sinne und zur Gewährleistung einheitlicher Standards sollten etwa die Fürsorgekosten für auch finanziell bedürftige Pflegebedürftige schrittweise vom Bund übernommen werden, wie dies bereits bei der Grundversicherung im Alter geschieht. Dass Bedarfslagen strukturell ungleich verteilt sind – in Bremen sind die Pro-Kopf-Ausgaben für die „Hilfe zur Pflege“ beispielsweise deutlich überdurchschnittlich, da hier ein erheblich höherer Anteil der Pflegebedürftigen auf diese überwiegend vom Land finanzierte Sozialhilfeleistung angewiesen ist –, darf sich nicht negativ auf die Haushalte von Ländern und Kommunen auswirken, sondern ist eine gesamtgesellschaftlich zu tragende Last.

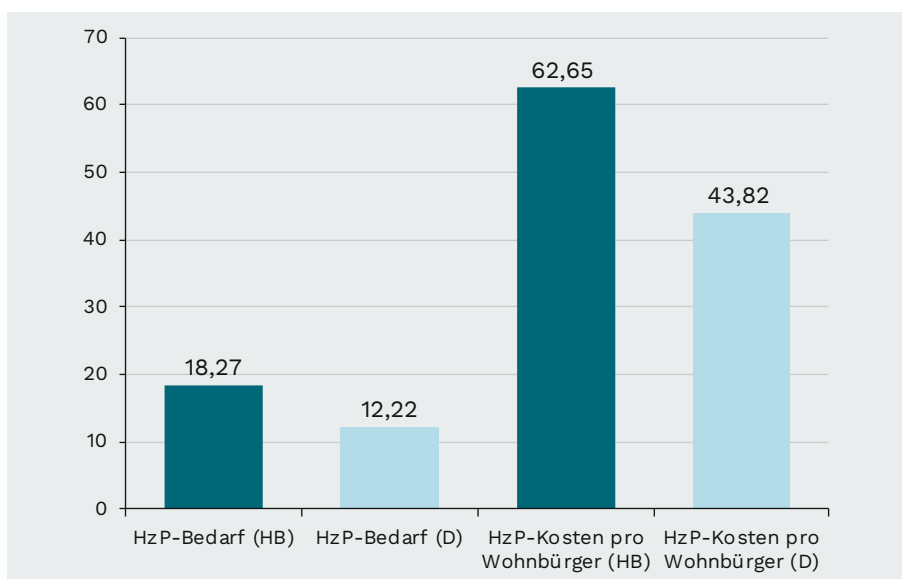
Städte und Gemeinden müssen daneben nicht nur auf finanzieller, sondern auch auf administrativer Ebene handlungsfähig bleiben und sollten deshalb auch zukünftig nicht als Platzhalter für die Schaffung notwendiger Pflegeinfrastrukturen einspringen müssen. Schließlich legt auch das Ziel eines fairen Lastenausgleichs den raschen Umbau der sozialen und privaten Pflegeversicherung zur sozialen Bürgerpflegeversicherung nahe, da sie die bisherigen einseitigen morbiditätsbedingten Belastungen – gesetzliche Pflegekassen schultern hohe Kosten bei relativ geringen Einnahmen, bei privaten Versicherungen ist es hingegen umgekehrt<sup>11</sup> – strukturell ausgleichen würde. Mindestens müsste ersatzweise ein umfassender Lastenausgleich zwischen den beiden Sicherungssystemen vorgenommen werden, um die private Pflegeversicherung endlich zu höheren und damit gesamtgesellschaftlich angemessenen Beiträgen anzuhalten.

Viertens erfordert gute Pflege in einem umfassend verstandenen Sinne die tatsächliche Vereinbarkeit von häuslicher Pflege Tätigkeit und eigentlichem Beruf. Notwendig ist dafür eine breite Angebotspalette mit einem Ausbau professioneller Pflege gerade in ambulanten und teilstationären Angeboten, um nicht erwerbsmäßige Pflegepersonen nicht zur Entscheidung zwischen familiärer Pflege und Heimunterbringung zu zwingen und insgesamt auch bei Übernahme von Pflegeverantwortung stabile Erwerbsverläufe zu ermöglichen.

### Abbildung 2:

#### Hilfe zur Pflege („HzP“) im Land Bremen und in Deutschland (2015)

Anteil der Pflegebedürftigen mit HzP-Bedarf (Prozent) und HzP-Kosten pro Wohnbürger (Euro)



Quelle: Statistisches Bundesamt

11 Vgl. Gerlinger (2017), S. 12.

# Literatur

---

**Rothgang, Heinz / Müller, Rolf / Runte, Rebecca / Unger, Rainer (2017):** Pflege-Report 2017. Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse.

**Gerlinger, Thomas (2017):** Abschluss der Pflegereform: Ist die Pflegeversicherung zukunftsfest? Leistungsverbesserungen bei fortbestehenden Strukturdefiziten. ifo Schnelldienst 5/2017, S. 12–16.

**Heyduck, Elke (2017):** Der Respekt kommt nicht an. Teilleistung, niedrige Verdienste und schlechte Arbeitsbedingungen in der Pflege. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2017, S. 64–71.

**Jacobs, Klaus / Greß, Stefan (2017):** Schnittstellenprobleme bei der gesundheitlichen Versorgung von Pflegebedürftigen. In: Jacobs, Klaus u.a. (Hrsg.): Pflege-Report 2017. Schwerpunkt: Die Versorgung der Pflegebedürftigen, S. 205–215.

**Suhr, Ralf / Naumann, Dörte (2016):** Vereinbarkeit von Beruf und Pflege – Rahmenbedingungen und Bedarfslagen. In: Jacobs, Klaus u.a. (Hrsg.): Pflege-Report 2016. Schwerpunkt: Die Pflegenden im Fokus, S. 217–228.







## 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 325.375 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und 69.487 Minijobber. Auch Arbeitslose, die zuletzt ihren Arbeitsplatz im Land Bremen hatten, sind Mitglieder der Arbeitnehmerkammer.
- ▶ Neben einer umfassenden Rechtsberatung bietet die Arbeitnehmerkammer ihren Mitgliedern zahlreiche Informationen zu den Themen Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Kultur.
- ▶ Darüber hinaus berät sie Betriebs- und Personalräte sowie die Politik und öffentliche Verwaltung im Land Bremen.
- ▶ Die berufliche Weiterbildung übernimmt die Wirtschafts- und Sozialakademie (wisoak).
- ▶ Zusätzlichen Service und Vergünstigungen gibt es mit der Kammer-Card, die jedes Mitglied auf Wunsch kostenlos erhält.



**Arbeitnehmerkammer**  
Bremen

Bürgerstraße 1  
28195 Bremen  
Telefon 0421.3 63 01-0  
Telefax 0421.3 63 01-89  
[info@arbeitnehmerkammer.de](mailto:info@arbeitnehmerkammer.de)  
[www.arbeitnehmerkammer.de](http://www.arbeitnehmerkammer.de)