



Für ein lebenswertes Bremen

Schwerpunkt Daseinsvorsorge

Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen
und Arbeitnehmer im Land Bremen 2025

www.arbeitnehmerkammer.de



Arbeitnehmerkammer
Bremen

Für ein lebenswertes Bremen

Schwerpunkt Daseinsvorsorge

Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen
und Arbeitnehmer im Land Bremen 2025
Arbeitnehmerkammer Bremen

Für ein lebenswertes Bremen

- 6 **Beschäftigung, Einkommen, Ausbildung und Arbeitslosigkeit in Zahlen**
- 10 **Beschäftigungsentwicklung nach Branchen**
- 12 **Für ein lebenswertes Bremen**
– Schwerpunkt Daseinsvorsorge

POSITION DES PRÄSIDENTEN

Peter Kruse

- 14 **Wir brauchen eine starke Daseinsvorsorge**
- 16 **Zahl des Jahres**



IM GESPRÄCH MIT
PROF. DR. ALEXANDER KRITIKOS

Dr. Tim Voss

- 18 **„Kommunen besser ausstatten, damit sie investieren können“**



INTERVIEW MIT
DR. JENNIE AUFFENBERG

Dr. Jan Zier

- 24 **„Medizinischer Bedarf statt ökonomisches Kalkül“**

PFLEGE

Dr. Greta-Marleen Storath

- 28 **Warum uns die Pflege mehr wert sein muss**

PORTRAIT

Alexander-Martin Koch

- 32 **Für die Menschen, nicht für die Zahlen**

GESUNDHEIT UND PFLEGE

Dr. Magnus Brosig

- 36 **Gute Versorgung aus kranken Kassen?**

KINDERTAGESBETREUUNG

Dr. René Böhme

- 42 **Mehr Erzieher*innen braucht das Land!**

WOHNEN

Dr. Dominik Santner

- 48 **Wohnen darf nicht arm machen**

ERFAHRUNGEN AUS DER
BERATUNGSPRAXIS*Stephanie Richter*

- 54 **Wenn die Miete das Einkommen auffrisst**

FINANZPOLITIK

Kevin Rösch

- 56 **Kommunal финанzen im Keller**

62 **Themenwechsel**

– Was das Land Bremen noch bewegt



INDUSTRIEPOLITIK

Sebastian Möller

- 64 **Mit nachhaltiger Industriepolitik gute Arbeit sichern**

QUALIFIZIERUNG

Dr. Alexandra Krause

- 70 **Transformation ohne Fachkräfte?**

Dr. Janis Vossiek

- 77 **Teilqualifizierungen durch Garantien stärken**

GLEICHSTELLUNG

Dr. Aenne Dunker

- 78 **Männer in Arbeit, Frauen in Sorge**

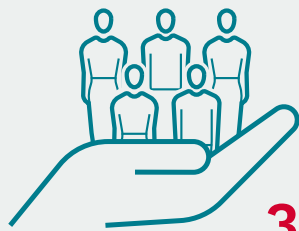
HAFENWIRTSCHAFT

Lennart Härtlein

- 84 **Bröckelnde Kafen, leere Kassen, neue Ideen**

- 92 **Impressum**

Beschäftigung in Zahlen

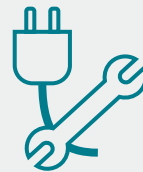


345.317

Menschen waren im Juni 2024 im Land Bremen sozialversichert beschäftigt. So viele wie noch nie.

437

Stellen sind im Vergleich zum Vorjahr dazugekommen. Allerdings wuchs die Zahl der Beschäftigten nur in Bremen-Stadt, in Bremerhaven stagnierte sie.



In Bremen-Stadt verzeichneten vor allem die Informatik- und Medienbranche Stellenzuwächse, in Bremerhaven die Metall- und Elektroindustrie.

44,3 %

betrug der Frauenanteil unter den Beschäftigten. Der Wert stagniert seit mehr als zehn Jahren und ist der geringste aller Bundesländer. Weniger als die Hälfte der Frauen im Land Bremen übt einen Vollzeitjob aus.

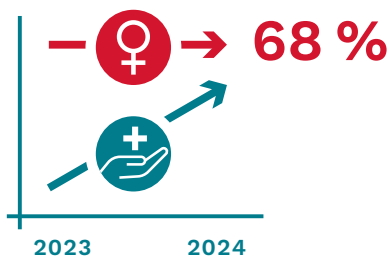


44.020

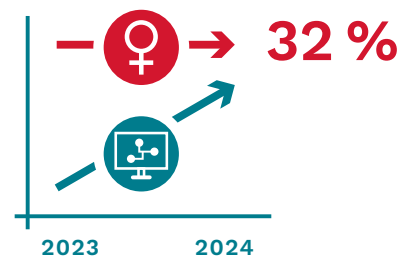
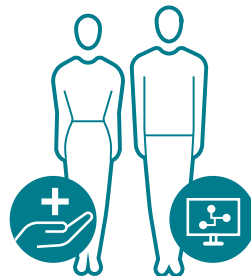
Beschäftigte im Land Bremen arbeiten in der Metall- und Elektroindustrie, der beschäftigungsstärksten Branche. Der Frauenanteil beträgt hier nur gut 15 %.

Frauen- und Männerdomänen: Beschäftigungswachstum bringt keine Veränderung

Sozialversichert Beschäftigte im Land Bremen, Stichtag jeweils 30. Juni



Im Sozialwesen gab es 2023 **16.940** und 2024 **17.410** sozialversichert Beschäftigte. Der Frauenanteil blieb genau gleich: **68 %**.



Im Bereich Information und Kommunikation gab es 2023 **13.957** und 2024 **14.744** sozialversichert Beschäftigte. Der Frauenanteil blieb genau gleich: **32 %**.

Einkommen in Zahlen



betrug der mittlere Bruttolohn bei Vollzeit im Land Bremen 2023. Im Bundesländervergleich bedeutete das Platz 6.



Der Unterschied in den Stundenlöhnen zwischen Männern und Frauen (Gender-Pay-Gap) lag 2024 bei 17 %.



Die neuesten Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialdaten für das Land Bremen gibt es bei der Arbeitnehmerkammer immer aktuell im Statistik-Portal: www.arbeitnehmerkammer.de/statistik



53 %

aller Beschäftigten fielen unter einen Tarifvertrag. Der Anteil tarifgebundener Unternehmen betrug nur 20%.

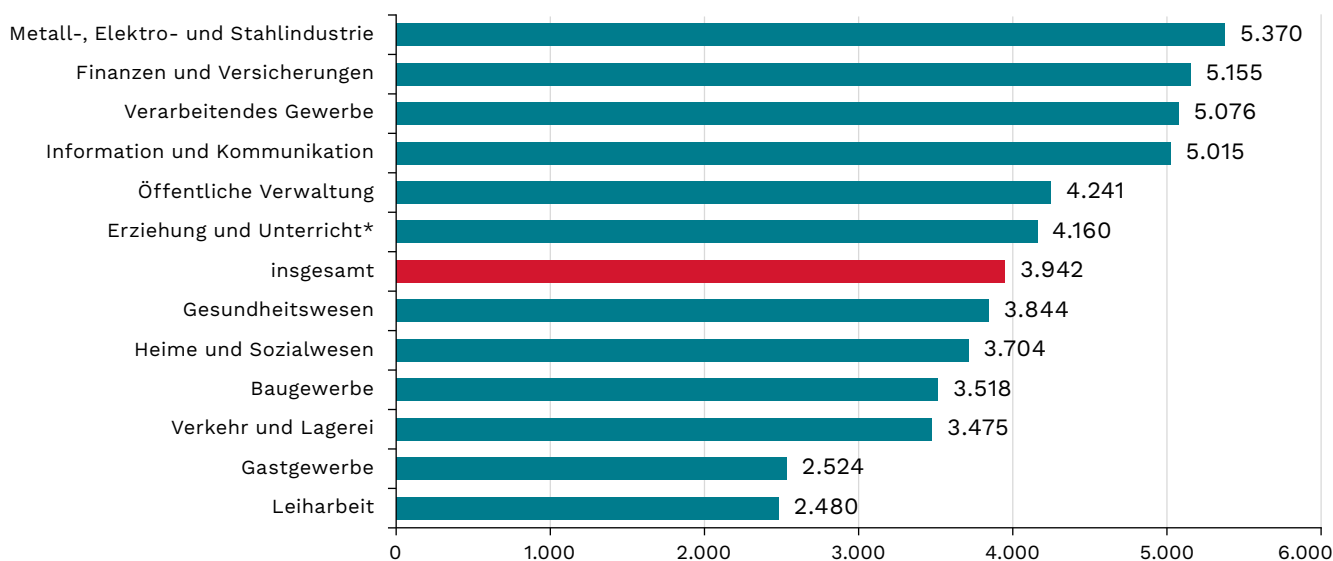
14,4 %

der vollzeitbeschäftigten Bremer*innen waren 2023 Niedriglohnempfänger (Vorjahr: 15,3%). Sie verdienten weniger als 2.530 € brutto pro Monat.



Große Verdienstunterschiede in verschiedenen Branchen im Land Bremen

Mittlere Bruttomonatsverdienste sozialversichert Beschäftigter inklusive Sonderzahlungen in 2023 in Euro



*Inklusive Verteidigung, Sozialversicherung, exterritoriale Organisationen und Körperschaften

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

© Arbeitnehmerkammer Bremen

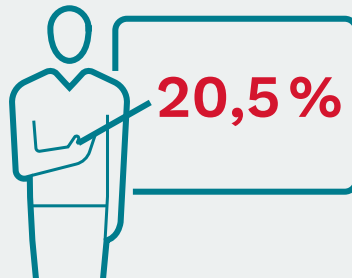
Ausbildung in Zahlen

5.517

neue Ausbildungs-
verträge wurden 2024 im Land Bremen
lediglich geschlossen – noch immer
weniger als vor der Pandemie.



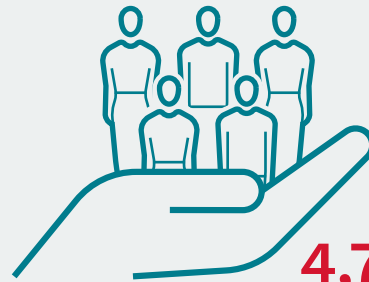
Nur noch



aller Betriebe im Land
Bremen bildeten junge
Menschen aus, 2009 waren
es noch fast 25%.

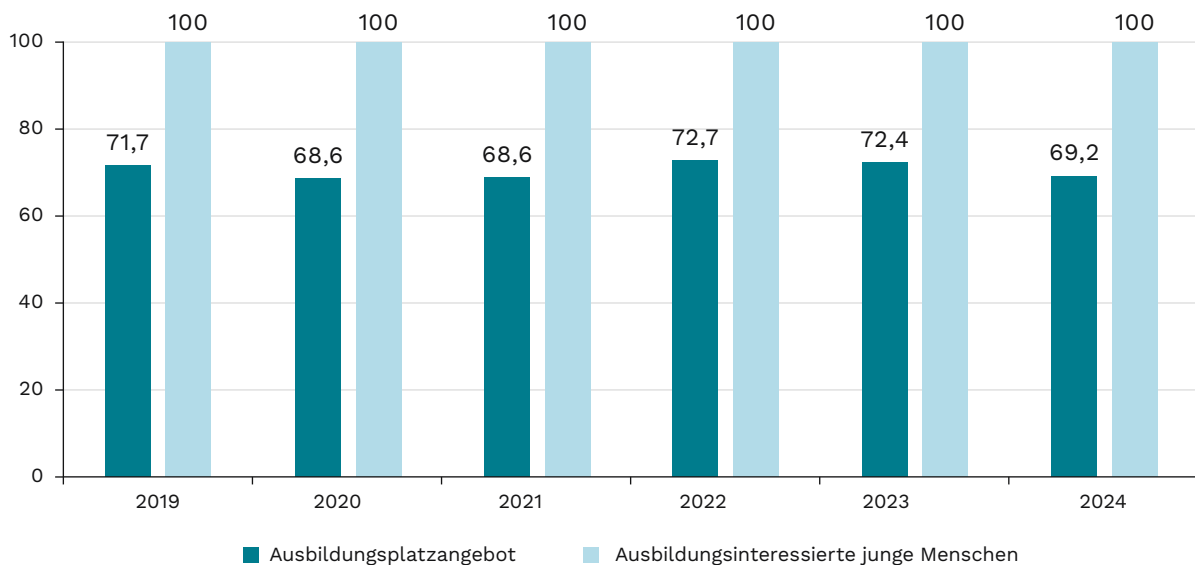


30,1% der 25- bis 34-Jährigen
haben im Land Bremen keinen Berufs-
abschluss, deutlich mehr als im Bundes-
vergleich (20,1%) und im Vorjahr (25,2%).



4,7% betrug der
Anteil der Auszubildenden an allen sozialversi-
chert Beschäftigten, 2019 lag er noch bei 5%.

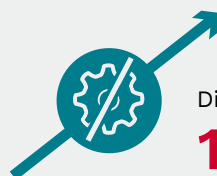
Trotz Fachkräftemangel ist das Angebot an Ausbildungsplätzen noch immer geringer als die Nachfrage
Relation von Ausbildungsplatzangebot und -nachfrage im Land Bremen



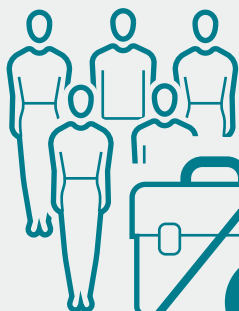
Arbeitslosigkeit in Zahlen

41.120

Menschen waren 2024 ohne Arbeit. Ein deutlicher Anstieg.



Die Arbeitslosenquote stieg 2024 auf **11,1%** – fast so hoch wie in der Corona-Pandemie.



2024 waren auch mehr Menschen langzeitarbeitslos – insgesamt

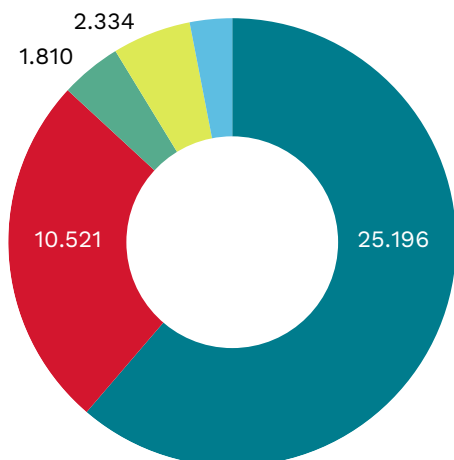
16.920



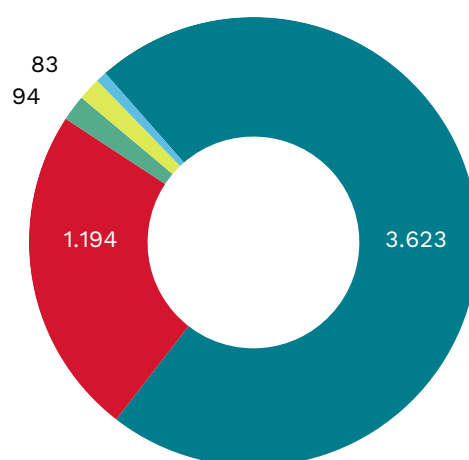
Menschen mit Berufsabschluss sind seltener arbeitslos: 2024 lag ihre Arbeitslosenquote bei **5%**

Dauer der Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveaus

Gut 60 % der arbeitslosen Menschen suchen Helferjobs



Nach vier Jahren Arbeitslosigkeit steigt ihr Anteil auf gut 70 %

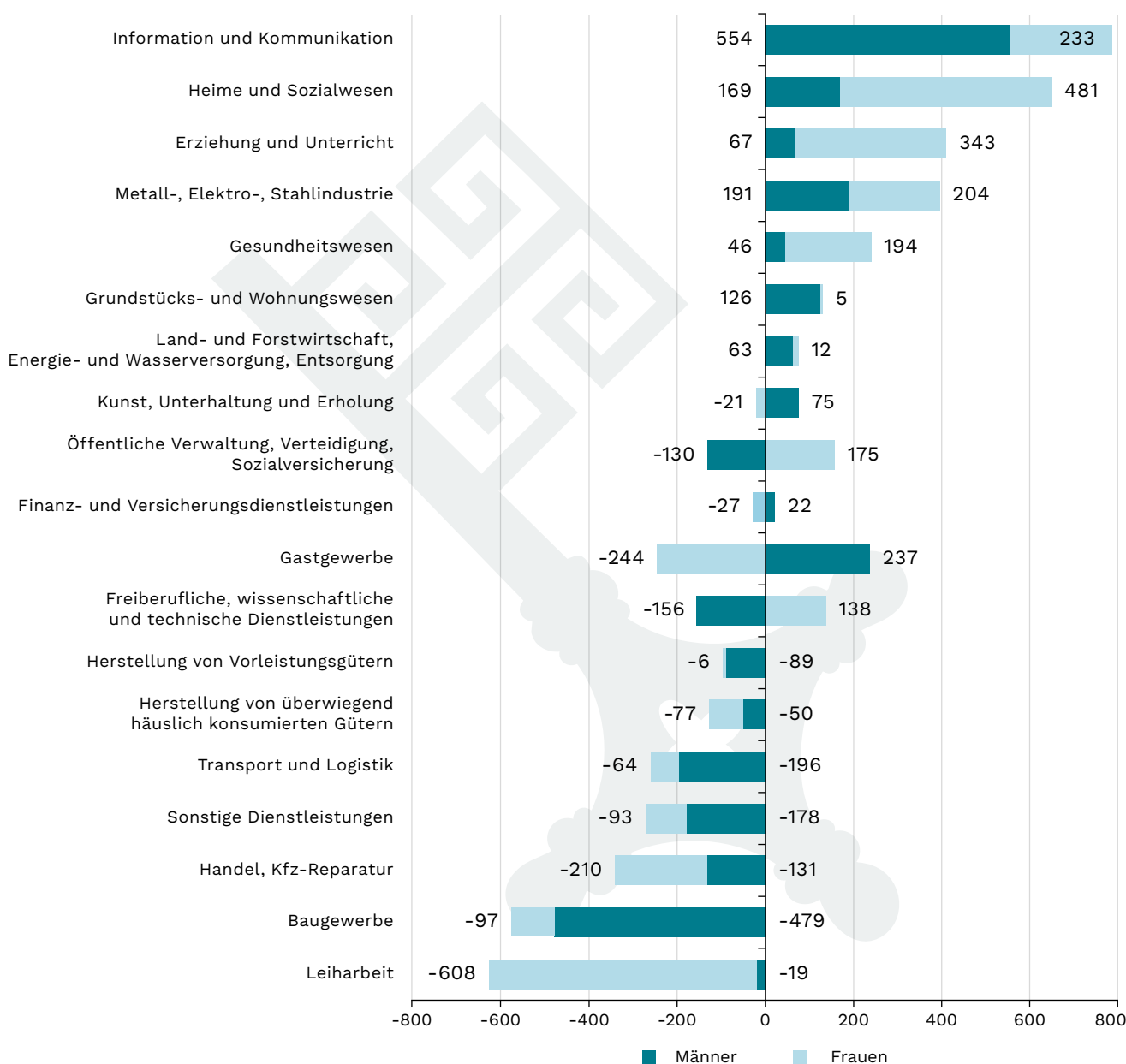


■ Helfer*in ■ Fachkraft ■ Spezialist*in ■ Expert*in ■ ohne Angabe

Beschäftigungsentwicklung nach Branchen

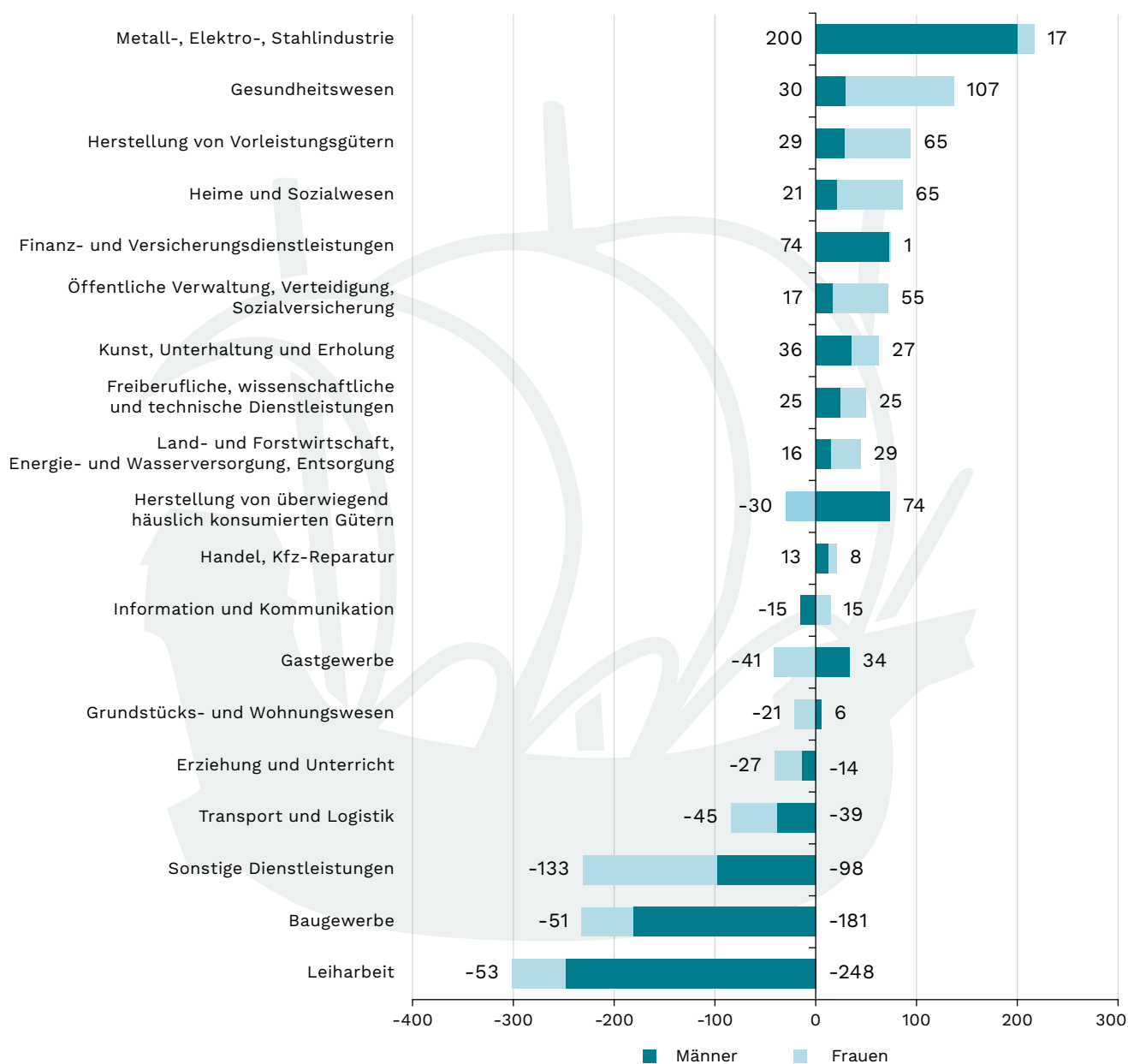
Bremen (Stadt): Jobwachstum in Information und Kommunikation, Stellenverluste für Frauen in der Leiharbeit und für Männer im Baugewerbe

Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Branchen in Bremen (Stadt) von 2023 zu 2024 (Stand jeweils 30. Juni)



Bremerhaven: Industrie und Gesundheitswesen verzeichnen Stellenzuwächse, Arbeitsplatzabbau bei Leiharbeit und Baugewerbe

Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Branchen in Bremerhaven von 2023 zu 2024 (Stichtag jeweils 30. Juni)



Für ein lebenswertes Bremen

Schwerpunkt Daseinsvorsorge





Wir brauchen eine starke Daseinsvorsorge



Fast 100.000 Beschäftigte arbeiten in Bremen in der öffentlichen Daseinsvorsorge. Das sind fast ein Drittel aller Arbeitnehmer*innen im Land Bremen. Sie betreuen unsere Kinder und pflegebedürftigen Angehörigen, fahren uns mit der Bahn zur Arbeit oder holen unseren Müll ab und arbeiten in Krankenhäusern oder bei der Polizei. Sie halten also unser System am Laufen – wie es zu Corona-Zeiten hieß und heute immer noch gilt. Aber so unterschiedlich die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in der Daseinsvorsorge oft auch sein mögen – sie alle haben mit den Folgen der klammen Kassen zu kämpfen. Marode Brücken und Straßen, der Investitionsstau bei der Bahn, die Unterfinanzierung in der Pflege und in der Bildung – dies sind nur einige Beispiele von vielen, an denen sich die Folgen der Sparpolitik vergangener Jahre ablesen lassen. In den vergangenen Monaten und Wochen hat sich zudem herausgestellt, dass sich auch in anderen Bereichen große Investitionsbedarfe abzeichnen.

Da haben wir erstens die schwierige Wirtschaftslage. Vor allem die Industrie ist hiervon betroffen, und insbesondere das Flaggschiff der deutschen Wirtschaft – die Automobilindustrie – droht Arbeitsplätze abzubauen. Das strahlt auch auf andere Industriezweige aus und verunsichert unsere Mitglieder. Die angedrohten Zölle der US-amerikanischen Regierung werden diese Unsicherheit noch weiter befeuern. Dann sind zweitens die außen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen komplizierter denn je und ziehen aller Voraussicht nach massive Investitionen in die Aufrüstung nach sich. Und schließlich darf drittens bei all den Herausforderungen auch die Klimakrise nicht vergessen werden, die derzeit viel zu wenig politische Aufmerksamkeit erhält. Es ist mittlerweile unstrittig, dass wir viel Geld in die Hand nehmen müssen, um diese Probleme zu lösen.

Das hat auch die Politik erkannt und Anfang März ein großes Finanzpaket geschnürt. So wurden für Rüstungsausgaben und Investitionen in die Infrastruktur finanzielle Spielräume geschaffen – für den Bund, aber auch für Länder und Kommunen. Hiervon muss auch die öffentliche Daseinsvorsorge profitieren, denn sie hat das Potenzial, zum Kitt unserer Gesellschaft zu werden. Das hat mehrere Gründe.

- ▶ Eine funktionierende Infrastruktur wie beispielsweise ein verlässlicher Personennahverkehr, bedarfsgerechte Kinderbetreuungsangebote und eine gute Gesundheitsversorgung sind wichtige Standortfaktoren. Und zwar sowohl für Unternehmen als auch für Fachkräfte, die diese Unternehmen dringend brauchen.
- ▶ Vor allem für Bürger*innen, die in schwierigen Verhältnissen leben, hat die Daseinsvorsorge eine sehr hohe Relevanz. Ein Beispiel hierfür ist die Kinderbetreuung in Stadtteilen mit besonderen Herausforderungen.
- ▶ Die Daseinsvorsorge ermöglicht uns ein menschenwürdiges Leben, Teilhabe und soziale Gerechtigkeit.

Eine funktionierende Daseinsvorsorge ist gerade in Krisenzeiten besonders wichtig: Dies bestätigt auch der aktuelle Deutschland-Monitor.¹ Hier wird deutlich, dass der von vielen Beschäftigten aktuell befürchtete Status- und Wohlfahrtsverlust durch den schlechten Zustand der Daseinsvorsorge noch befeuert wird. Es wurde ein klarer Zusammenhang zwischen der Bewertung der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Zufriedenheit mit der Demokratie hergestellt. Funktioniert die Daseinsvorsorge nicht, ist das für viele ein Symbol dafür, dass auch „die Politik“ nicht funktioniert. Fallen Züge aus oder steht kein Kita-Platz bereit, dann schwächt dies das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates. Das können wir uns nicht länger leisten.

Um die Daseinsvorsorge moderner und effizienter aufzustellen, wurde in der Vergangenheit nicht selten der Versuch unternommen, sie schlicht den Logiken des Marktes zu unterwerfen. Nur in wenigen Fällen hat dies zu einem bedarfsgerechteren und kostengünstigeren Verhältnis von Angebot und Nachfrage geführt.

Das zeigen auch die verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge, die wir in unserem Bericht in den Blick genommen haben. Klar ist auch: Es gibt keine „One-fits-all“-Lösung, mit der wir die großen Herausforderungen angehen können. Zu unterschiedlich sind die „Spielregeln“ und auch die Probleme, die angegangen werden müssen:

- In den Kitas brauchen wir vor allem eine Ausbildungsoffensive. Es fehlt schlicht an Erzieher*innen.

- Die Krankenhäuser müssen finanziell ganz anders aufgestellt werden. Hier brauchen wir eine Finanzierung, die sich am tatsächlichen Bedarf orientiert – also an dem jeweiligen medizinischen Fall.
- In der Pflege muss die Rolle der Kommunen gestärkt werden. Nicht nur, um eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen, sondern auch um profitmaximierende Geschäftspraktiken von privaten Anbietern zu verhindern.
- Beim Thema Wohnen geht es vor allem darum, kommunale Wohnungsunternehmen zu stärken und zur Schaffung von gefördertem Wohnraum aufzufordern.

Aber so verschieden die einzelnen Felder der öffentlichen Daseinsvorsorge auch aufgestellt sind, haben sie eines gemeinsam: Sie haben seit Jahren mit einer chronischen Unterfinanzierung zu kämpfen. Dies hatte massive Folgen für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Der Teufelskreis aus Personalmangel und hoher Arbeitsbelastung gefährdet etwa in der Pflege oder in den Kitas nicht nur die Qualität, sondern das Angebot insgesamt, weil Fachkräfte den Beruf verlassen und damit verloren gehen. Dieses Problem wird auch durch die in Aussicht gestellte Finanzspritze nicht zu lösen sein. Hier brauchen wir dauerhaft mehr Geld im System.

Uns ist klar, dass auch in anderen Bereichen Finanzlöcher zu stopfen sind. Aber gerade in schwierigen Zeiten kann eine funktionierende Daseinsvorsorge Verbindlichkeit im alltäglichen Leben schaffen und so auch die Einstellung der Bürger*innen zu Veränderungen und Transformationsprozessen positiv beeinflussen. Und hiervon müssen wir alle gerade mehr bewältigen, als es in der Vergangenheit der Fall war. Die Daseinsvorsorge darf hierbei nicht auf der Strecke bleiben. Ist sie gut aufgestellt, dann stärkt sie das Vertrauen in staatliche Handlungsfähigkeit und damit auch unsere Demokratie und unser solidarisches Miteinander.

¹ Vgl. Zentrum für Sozialforschung Halle (u.a.) (2025): Deutschland-Monitor '24: Gesellschaftliche und politische Einstellungen, Themenschwerpunkt: In welcher Gesellschaft wollen wir leben? Berlin, Halle, Jena, Mannheim.

Zahl des Jahres

100

Fast 100.000 Beschäftigte in der öffentlichen Daseinsvorsorge

Die öffentliche Daseinsvorsorge ist kein „Nice-to-have“, sondern im Grundgesetz verankert. Dem Sozialstaatsprinzip zufolge sind die Kommunen verpflichtet, ihren Bürger*innen alle Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, um ihnen die Grundversorgung zu gewährleisten. Welche Dienstleistungen in diesen Bereich fallen – dazu gibt es allerdings keine einhellige Meinung. Zum „harten Kern“ der Daseinsvorsorge zählen die Energie- und Wasserversorgung, die öffentliche Verwaltung, das Gesundheitswesen, Heime, das Sozialwesen, Schulen und Kitas. In diesen Bereichen zusammengekommen haben im Land Bremen 2024 90.200 sozialversichert Beschäftigte gearbeitet. Das sind übrigens fast 20.000 Beschäftigte mehr als noch vor zehn Jahren. Diese Zahl, die sich aus der Statistik einigermaßen einfach ableiten lässt, umfasst allerdings noch lange nicht alle Bereiche, die der öffentlichen Daseinsvorsorge zuzuordnen sind. Hinzu kommt beispielsweise der Bereich der Briefzustellung. Auch Betriebe wie die BSAG, Performa Nord, GEWOBA und BREBAU, Dataport oder die Bremer Bäder fehlen in dieser Statistik. Zählen wir diese hinzu, steigt die Zahl um weitere 8.200 Beschäftigte. Fast 100.000 Arbeitnehmer*innen sind demzufolge in der öffentlichen Daseinsvorsorge tätig. Das sind – über den Daumen – gut 28 Prozent aller sozialversichert Beschäftigten.

.000

Die mit Abstand meisten Arbeitnehmer*innen sind übrigens im Gesundheitswesen und im Bereich „Heime und Sozialwesen“ tätig. Hier arbeiten jeweils rund 25.000 Beschäftigte. Die öffentliche Daseinsvorsorge ist also eine tragende – und wachsende! – Säule des Arbeitsmarktes im Land Bremen.

Aber nicht nur für die Menschen, die in der öffentlichen Daseinsvorsorge beschäftigt sind, sind diese Dienstleistungen von enormer Bedeutung. Sie sorgen für ein menschenwürdiges Leben und damit für das gemeinschaftliche Wohlergehen. Sie sind außerdem wichtig, um für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen. Hierfür müssen sie aber auch bedarfsgerecht, in guter Qualität, zu angemessenen Preisen und in akzeptabler Erreichbarkeit zur Verfügung stehen. Und dies ist leider nicht immer der Fall. Wie stark Angebot und Nachfrage auseinanderdriften, wird anhand der fehlenden Kita-Plätze deutlich. Und bei der hohen Eigenbeteiligung in der stationären Altenpflege kann für viele sicherlich nicht mehr von angemessenen Preisen gesprochen werden. Der Grund liegt wie so oft auf der Hand – es sind die knappen Kassen. Nicht selten wird deshalb der Versuch unternommen, privates Kapital zu gewinnen. Durch die Privatisierung der Daseinsvorsorge sollen diese Dienstleistungen unbürokratischer, effizienter und günstiger

angeboten werden. Das funktioniert mal besser und oft schlechter – wie am Beispiel der Krankenhäuser deutlich wird. Aber auch im Wohnungsbau zeigt sich immer wieder, wie wichtig Gewoba und Co. sind, um steigende Mieten zumindest begrenzen zu können.

Die gesamte Daseinsvorsorge hat mit ihren vielfältigen Bereichen ganz klar eine weitreichende politische Dimension. Die Fragen, ob es ausreichend Ärzt*innen vor Ort gibt, wie die Versorgung mit Schulen ist und ob es gerade in Stadtteilen mit hohem öffentlichen Förderbedarf genug Kita-Plätze gibt, haben einen großen Einfluss darauf, welche Haltung die Bürger*innen zum Staat und zur Politik haben und wie sehr sie ihnen vertrauen. Jeder Euro, der hier investiert wird, trägt nicht nur dazu bei, dass die Menschen ihren Alltag besser bewältigen können oder in Krisenzeiten eine Stütze erhalten – er ist auch ein wichtiger Beitrag für den Erhalt der Demokratie.

„Kommunen besser ausstatten, damit sie investieren können“

Dr. Tim Voss im Gespräch mit Prof. Dr. Alexander Kritikos

➔ **Wenn Brücken marode sind, Kita-Plätze fehlen und Anträge beim Amt monatelang liegenbleiben, wird deutlich: Ohne einen gut funktionierenden Staat, ohne gute Daseinsvorsorge wird das Zusammenleben schwer. Was ist schief gelaufen in den vergangenen Jahren und welche Auswirkungen hat das auf die lokale Infrastruktur und unsere Gesellschaft? Darüber spricht Tim Voss, Leiter der Abteilung Politikberatung der Arbeitnehmerkammer Bremen, mit Professor Alexander Kritikos vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin.**

Voss: Warum benötigen wir eine gute Daseinsvorsorge? Sie ist sicherlich nicht umsonst im Verfassungsrecht verankert.

Kritikos: Volkswirtschaftlich betrachtet geht es darum, öffentliche Güter bereitzustellen, die der Markt nicht ausreichend anbietet. Und es gibt gleich mehrere Ebenen, die von guter Daseinsvorsorge profitieren: Für Unternehmen ist die Verfügbarkeit lokaler Infrastruktur zwingend nötig, damit sie produzieren können und attraktiv genug sind für Beschäftigte. Wir sprechen hier von Krankenhäusern, Schulen, Polizeistationen oder Bürgerämtern. Und Bürger*innen möchten nur dort leben, wo sie ausreichend öffentliche Angebote haben. Und dann haben wir noch die Kommunen: Für sie ist Daseinsvorsorge ein zentrales Element, um Standortpolitik zu betreiben.

Das heißt, Kommunen haben etwas davon, wenn sie in die Daseinsvorsorge investieren.

Ja, wenn die lokale Infrastruktur gut ist, können Kommunen damit werben. Und sie können

über die Infrastruktur in den Wettbewerb um Unternehmen eintreten. Sie haben also einen konkreten Anreiz, weil sie wissen, dass sie über die Ansiedlung von Unternehmen wiederum Einnahmen generieren können. Was die Situation der Kommunen betrifft, gibt es große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland.

Warum ist die Situation in Ost und West hierzulande so unterschiedlich?

Nach der Wende sind viele Menschen aus dem Osten in den Westen abgewandert. Das hatte zur Folge, dass viele Politiker*innen zu dem Schluss kamen: „Weil die Bevölkerung weniger wird, benötigen wir nicht mehr so viel lokale Infrastruktur.“ Es wurde gezielt Infrastruktur geschlossen. Für die Aussicht auf Gesundheitsversorgung oder Sicherheit waren plötzlich Distanzen von einhundert Kilometern zu überbrücken. Das macht einen Standort äußerst unattraktiv. Wenn Menschen und Unternehmen abwandern und dann Infrastruktur abgebaut wird, ist das Kapitulation. Dann gehen



aufgrund des Abbaus der Infrastruktur wiederum Menschen weg und der Standort wird letztlich im wahrsten Sinne des Wortes „stillgelegt“. Genau das haben wir in den ländlichen Räumen Ostdeutschlands teilweise gesehen.

Dadurch wächst nicht das Vertrauen in Politik, oder?

Nein, im Gegenteil. Wir haben gerade in vielen ländlichen Regionen beobachtet, dass sich die Abwanderung fortgesetzt hat – mit der Folge, dass heute der Altersdurchschnitt in manchen Kommunen um zehn Jahre höher ist als in Westdeutschland. Das ist ein Demografieproblem, aus dem wiederum ein Demokratieproblem geworden ist: Die Unzufriedenheit wurde lange kommuniziert, nach dem Motto: „Ihr zerstört gerade unsere Lebensgrundlage, wenn ihr unsere lokale Infrastruktur und Daseinsvorsorge abbaut.“ Nur wahrgenommen

wurde das nicht, die Politik hat darauf nicht reagiert. Die AfD macht nun Angebote, die genau auf diese Lücke zielen. Die Menschen, die dortgeblieben sind, wählen auch deshalb die AfD, weil sie für sich wie auch für ihre Region eine schlechte Perspektive sehen.

Warum wurde aus diesen Fehlern nicht gelernt und öffentliche Daseinsvorsorge höher priorisiert? Sowohl im Land Bremen als auch bundesweit sind wir in einer Situation, in der der Werteverfall unserer Infrastruktur die öffentlichen Investitionen nun seit mehr als zwei Dekaden übersteigt.

Gute Frage. Die Qualität der Infrastruktur ist deutlich zurückgegangen. Die Ausgaben für Investitionen sind konstant geblieben, obwohl staatliche Einnahmen gewachsen sind. Es ist eine politische Entscheidung gewesen, dass Infrastruktur in den



„Wenn Menschen und Unternehmen abwandern und dann Infrastruktur abgebaut wird, ist das Kapitulation.“

Kommunen, die ohnehin „ausdünnen“, nicht erhalten wird. Dafür bekommen wir nun die Quittung. Wir haben derzeit einen errechneten Bedarf an öffentlichen Investitionen von 600 Milliarden Euro – eine unglaubliche Summe. Die Politik hat nun erstaunlich schnell reagiert und Mittel in Höhe von 500 Milliarden Euro über ein sogenanntes Sondervermögen in Aussicht gestellt, damit auch in den Aufbau der maroden Infrastruktur investiert werden kann. Es bleibt zu hoffen, dass dabei auch regionale Unterschiede berücksichtigt werden.

Wie wichtig sind staatliche Sicherheitsversprechen? Aktuell finden große Veränderungen statt – müssen diese Veränderungen nicht viel stärker flankiert und der Staat als funktionierend wahrgenommen werden?

Definitiv. Daseinsvorsorge bekommt dann eine andere Bedeutung, wenn an anderer Stelle neue Unsicherheiten entstehen. Gerade in den Regionen, in denen Infrastruktur abgebaut wurde, beobachten wir die größten Widerstände gegenüber Transformationsprozessen oder Geflüchteten. Daseinsvorsorge übernimmt dort eine wichtige Funktion, wo es darum geht, Verbindlichkeit im alltäglichen Leben herzustellen.

Mal aus Ihrer Perspektive als Ökonom: Sie haben soeben begründet, warum sich diese Investitionen lohnen. Kann der Staat dennoch ein noch effizienterer Akteur werden und könnten öffentliche Investitionen anders kanalisiert werden?

Ein wesentliches Qualitätsmerkmal ist, wie gut die Verwaltung ist, die Regulierungen und Gesetze vor Ort umsetzt. Ein plakatives Beispiel: Fachkräfteeinwanderung zieht einen enormen bürokratischen Aufwand nach sich. Der Prozess ist eigentlich deutschlandweit sehr klar definiert. Eine gute Bürokratie bewältigt diesen Prozess in zwei Monaten, eine schlechte Bürokratie benötigt zwei Jahre. Das ist eine große Spannweite an Qualität. Daher sollte in den Regionen, in denen diese Qualität niedrig

ist, die Erhöhung der Verwaltungsqualität zum festen Bestandteil von Wirtschaftspolitik gemacht werden.

Wie lässt sich bessere Qualität herstellen?

Es gibt mehrere Stellschrauben. Das Erste ist, gute Prozesse aufzusetzen. Das Zweite ist eine gute Ausbildung und eine gute Weiterbildung von Verwaltungsfachkräften, damit diese einen guten Service bieten können. Und das Dritte, was in Deutschland leider zu kontrovers diskutiert wird, ist Ermessensspielraum und Verantwortung auf der lokalen Ebene. Bei vielen stellen sich die Nackenhaare auf, wenn sie hören, dass sie der Fachebene Verantwortung übertragen sollen. Das ist absurd, denn genau damit löst man den wichtigsten Engpass in der Verwaltung in Deutschland auf. In Finnland gibt es zum Beispiel eine hervorragende Verwaltungsqualität. Warum? Weil die Fachebene gut ausgebildet ist und Verantwortung übernehmen darf und kann. Und das wiederum ist für viele genug Motivation, um gute Arbeit zu leisten. Das ist für die Sicherstellung guter Daseinsvorsorge ein ganz wesentliches Element. Neben guten Prozessen, Ausbildung und Verantwortung kommen die Digitalisierung und die Nutzung von künstlicher Intelligenz als weitere Elemente und Beschleuniger hinzu.

Was die digitale Infrastruktur betrifft, sind wir wieder im Verantwortungsbereich der Kommunen. Diese sind jedoch finanziell besonders schlecht aufgestellt, da sie von den öffentlichen Einnahmen zu wenig abbekommen.

Das ist ein Dilemma. Es gibt viele Kommunen, die sehr hoch verschuldet sind. Es müsste darüber nachgedacht werden, einen Cut zu machen und Schulden zu übernehmen. Wir müssen uns Gedanken darüber machen, wie Kommunen so ausgestattet werden, dass sie diese Investitionen tätigen können. Und ich muss als Kommune einen Anreiz haben, öffentliche Daseinsvorsorge in guter Qualität herzustellen. Das hieße, dass die Kommunen zu

einem größeren Teil als bisher an den von ihnen vor Ort generierten Einnahmen partizipieren müssen. In Deutschland gibt es zwar die Gewerbesteuer, die in diese Richtung geht. Das ist aber bei Weitem nicht genug. Der Anteil, der steuerlich auf Basis von Unternehmensansiedlungen in die Kommunen fließt, muss erhöht werden.

Stattdessen drehen die Kommunen an kleinen Schraubchen, wie die Erhöhung der Tourismuspauschale, das Parken im öffentlichen Raum oder die Gebühren für das Schwimmbad. Unter dem Strich hat man dann viele Leute verärgert – und der monetäre Mehrwert ist ein sehr überschaubarer. Ein Tropfen auf den heißen Stein quasi.

So ist es. Deswegen braucht es dringend höhere Anreize über die bestehende Gewerbesteuer hinaus, die zu einer Verbesserung der Steuereinnahmen führen.

Können Sie per se Bereiche der Daseinsvorsorge identifizieren, in denen dem Markt Grenzen gesetzt sind? Mittlerweile gibt es Bemühungen, das Rad der Privatisierung ein wenig zurückzudrehen und Daseinsvorsorge wieder in öffentliche Hand zu überführen. In Bremen wurden zum Beispiel die Recyclinghöfe vor einiger Zeit rekommunalisiert, es gibt zudem aktuell Bemühungen im Abwasserbereich.

Man kann das im Bereich Wasser insgesamt beobachten: Privatisierung war keine gute Entscheidung. Daher geht man zurück und rekommunalisiert. Ganz allgemein gilt: Wenn es um die Herstellung öffentlicher Güter geht, sind diese mitunter in privater Hand nicht gut aufgehoben. Dann ist die Frage, was öffentliche Güter sind – wo sie anfangen und aufhören. Da geht es um Güter, die entweder gar nicht oder nicht in ausreichendem Umfang vom Markt zugestellt werden. Man denke an Krankenhäuser. Wir benötigen eine gute Bedarfskalkulation, und wenn wir sehen, dass der Markt diesen Bedarf nicht absichert, muss die öffentliche Hand reingehen und die Lücke schließen.

Aber um die Lücke zu schließen, braucht der Bund und brauchen die Länder Geld. Als Arbeitnehmerkammer plädieren wir für eine Reform der Schuldenbremse und die Einführung der sogenannten Goldenen Regel, um die Kreditaufnahme des Bundes für Investitionen zu ermöglichen. Wie ist Ihre Meinung dazu?

Ich kann nur sagen, dass die derzeitige Schuldenbremse überdacht werden muss. Das ist inzwischen unstrittig. Nachdem es in der vergangenen Legislaturperiode aus wahltaktischen Gründen versäumt wurde, beginnen die Parteien nun plötzlich zu überlegen, die Finanzierungsfragen schnell zu lösen, bevor die dafür nötige Zweidrittelmehrheit in Bundestag verloren geht. Das hat zwar ein bisschen Geschmäcke, aber es muss perspektivisch mehr Geld für Investitionen da sein. Gleichzeitig müssen wir uns ansehen, wie wir die Staatsausgaben künftig gestalten. Der Bund könnte zum Beispiel festlegen, einen bestimmten prozentualen Anteil aus zusätzlichen Einnahmen immer in öffentliche Investitionen fließen zu lassen – das wäre ein wichtiger Schritt.

Vielen Dank für Ihre Zeit und für das Gespräch.

„Wenn es um die Herstellung öffentlicher Güter geht, sind diese mitunter in privater Hand nicht gut aufgehoben.“



Zur Person

Prof. Dr. Alexander Kritikos (oben im Bild) ist Mitglied im Vorstand und Forschungsdirektor Entrepreneurship am DIW Berlin sowie Professor für Industrie- und Institutionenökonomie an der Universität Potsdam. Er ist Experte für Entrepreneurship Research und Innovation, empirische Industrie- und Institutionenökonomie sowie Verhaltensökonomie. Alexander Kritikos promovierte an der Humboldt-Universität zu Berlin und habilitierte an der Europa-Universität Viadrina in Volkswirtschaftslehre.

Dr. Tim Voss ist Leiter der Abteilung Politikberatung der Arbeitnehmerkammer Bremen. Zuvor war er für die arbeitnehmer*innenorientierte Beratungseinrichtung PCG - Project Consult GmbH, die Kooperationsstelle Hochschulen-Gewerkschaften an der Hochschule Bremen sowie den Deutschen Gewerkschaftsbund Bremen-Elbe-Weser tätig. Er studierte Wirtschaftsgeografie und promovierte an der Ruhr-Universität Bochum.

„Medizinischer Bedarf statt ökonomisches Kalkül“

Dr. Jan Zier im Interview mit Dr. Jennie Auffenberg

➔ **Die Logik des Marktes entfaltet in den Krankenhäusern eine fatale Wirkung. Dabei wäre eine bedarfsgerechte und effiziente Versorgung möglich, erklärt die Referentin für Gesundheits- und Pflegepolitik Dr. Jennie Auffenberg – wenn man die Fallpauschalen ganz aufgibt.**

Gesundheit ist der wichtigste Teil der Daseinsvorsorge, oder?

Auffenberg: Ja, das kann man gar nicht hoch genug schätzen. Das gilt auch und gerade für Beschäftigte! Früher oder später werden wir alle mal krank oder auch pflegebedürftig sein. Insbesondere Frauen, die noch immer den Großteil der unbezahlten Pflegearbeit leisten, werden durch die Versorgung von Angehörigen in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen entlastet: So können sie überhaupt einem Job nachgehen.

Zugleich sind Krankenhäuser seit Langem dem Markt ausgesetzt – mit dem Ziel, effektiv zu werden. Welche Folgen hat das?

Die Einrichtungen sind oftmals gezwungen, nach wirtschaftlichen Kriterien zu entscheiden – und nicht danach, was Patient*innen tatsächlich brauchen. Sie werden dem Bedarf nicht gerecht, während zugleich die Kranken- und Pflegekassenbeiträge steigen. Die Beschäftigten sind dauerhaft am Limit, werden krank, reduzieren ihre Arbeitszeit oder verlassen den Beruf gleich ganz. Überdurchschnittlich leiden auch hier Frauen. Durch schlechte Arbeitsbedingungen sind Fachkräfte zu einer äußerst knappen Ressource geworden.

Bundesweit gibt es viele private Kliniken, aber gerade in Bremen haben wir noch kommunale Krankenhäuser. Sind wir besser dran?

Es ist wichtig, dass es hier noch kommunale Versorger gibt! Aber solange die Finanzierung der Kliniken ist, wie sie ist, gerät so ein Vollversorger

eben doch an seine Grenzen. Die marktwirtschaftliche Logik ist systemimmanent. Die privaten Kliniken picken sich oftmals die Rosinen raus, die Vollversorger müssen auch die seltenen, aufwändigen und weniger lukrativen Fälle behandeln.

Wie kann man das Problem lösen?

Schlicht gesagt: durch die vollständige Abschaffung der Fallpauschalen. Sie haben unser Gesundheitssystem weder effizienter gemacht noch besser im Sinne guter Versorgung. Im Gegenteil: Deutschland hat mit die teuerste Versorgung bei gleichzeitig mittelmäßiger Qualität. Wir müssen im Krankenhaus das bezahlen, was der Fall erfordert – brauchen also eine dem tatsächlichen Bedarf entsprechende Finanzierung. Davon sind wir trotz einiger Reformen, die teilweise in die richtige Richtung gehen, weit entfernt. Das Gewinnstreben privater Klinikbetreiber verschärft das Problem noch – dabei sind Kassenbeiträge allein für die Kosten der Behandlung gedacht! Zugleich haben die Länder jahrelang zu wenig in ihre Krankenhäuser investiert, die noch dazu unter steigenden Kosten etwa für Energie leiden. Das Ergebnis: 61 Prozent der Kliniken haben 2023 Defizite gemacht. Frühere Einsparversuche durch Personalabbau und Outsourcing von Reinigungs- und Küchenpersonal haben zu Qualitätsverlusten geführt – und wurden vielfach zurückgenommen (➔ siehe Seite 32).

„Selbst medizinisch erfassen die Fallpauschalen die Bedarfe nicht adäquat.“

Die Fallpauschalen sollten die Kosten senken und dafür sorgen, dass nur die effizientesten Kliniken bleiben. War das falsch?

Selbst medizinisch erfassen die Fallpauschalen die Bedarfe nicht adäquat, trotz beträchtlichem bürokratischem Aufwand. Stattdessen setzen sie wirtschaftliche Anreize, sodass etwa viel mehr Knie, Hüften und Herzen operiert werden als nötig, weil sich das lohnt und pro Fall bezahlt wird – der sogenannte Mengenanreiz. Die Geburtshilfe dagegen rechnet sich weniger. Hier beobachten wir eine besorgniserregende Unterversorgung, die immer wieder durch gesonderte Zahlungen ausgeglichen werden muss. Durch diese Effekte sind die Kosten sogar stärker gestiegen als zuvor!

Aber war die frühere, bedarfsgerechte Finanzierung der Kliniken nicht viel zu teuer?

Nein, das ist ein Gerücht, das sich bis heute hartnäckig hält. Die Ausgaben pro Patient*in waren damals niedriger und sind langsamer gestiegen als heute!

Die Politik hat das Problem erkannt: Erste Bereiche sind heute von den Fallpauschalen ausgenommen. Ist das ein Fortschritt?

Allerdings! Seit 2020 werden die Personalkosten für Pflegekräfte nicht mehr über die Fallpauschalen abgerechnet. Stattdessen werden die tatsächlichen Kosten erstattet, seit 2022 auch für Hebammen. Nach diesem Prinzip wurden früher alle operativen Krankenhauskosten abgerechnet: Gewinne mussten am Jahresende zurückgezahlt werden, Defizite durch wirtschaftlich nachvollziehbare und nachgewiesene höhere Kosten wurden ausgeglichen.





Was bedeutet das für die Beschäftigten in den Kliniken?

Die Personalkosten machen rund 60 Prozent der operativen Kosten der Krankenhäuser aus. Wenn sie kostendeckend vergütet würden, könnte an ihnen nicht mehr gespart, könnten mit ihnen keine Gewinne mehr erwirtschaftet werden. Eine kostendeckende und bedarfsgerechte Finanzierung wäre vermutlich auch effektiver, gerade in Kombination

mit einer verbindlichen Personalbemessung für alle Berufsgruppen, die festlegt, wie viel Personal mit welcher Qualifikation nötig ist. Mit einer guten Personalbemessung ließe sich auch die Zufriedenheit der Beschäftigten und die Personalausstattung verbessern. Und das ist der Dreh- und Angelpunkt für eine qualitativ hochwertige und verlässliche Versorgung der Patient*innen.



Warum verzichtet die Politik nicht komplett auf Fallpauschalen?

Es gibt wohl die große Sorge, dass Krankenhäuser dann nicht mehr wirtschaftlich arbeiten und die Kosten explodieren. Dafür finden sich allerdings statistisch keine Hinweise in der Vergangenheit. Selbst die Verweildauern in den Krankenhäusern sind bereits kontinuierlich gesunken, ehe es die Fallpauschalen gab. Warum sollten Kliniken unnötige Leistungen erbringen, wenn sie damit keine Gewinne machen können? Im Gegensatz dazu reizt das aktuelle Finanzierungssystem sehr wohl zu medizinisch nicht indizierter Über- und Fehlversorgung an. Der Medizinische Dienst der Krankenkassen prüft die Krankenhäuser schon heute sehr genau. Das wäre auch bei einer kostendeckenden Finanzierung möglich.

Inzwischen gibt es „Vorhaltepauschalen“. Was verbirgt sich dahinter?

Leider nicht das, wonach es klingt. Es wäre sehr sinnvoll, die tatsächlichen Kosten, die entstehen, weil eine medizinische Leistung immer vorgehalten wird, zu refinanzieren – so wie bei den Personalkosten für Pflegekräfte und Hebammen. Die Vorhaltepauschalen tun genau dies aber nicht, denn Sie sind immer noch: Pauschalen! Sie sind zudem weiterhin und auf komplizierte Weise an die Fallpauschalen, die Fallzahlen und -schweren gekoppelt. Das schafft nur neue Anreize zur Erlösmaximierung. Dieses ökonomische Kalkül hat mit dem medizinischen Bedarf rein gar nichts zu tun.

Gesundheit darf nicht zur Rechenaufgabe verkommen. Die Vorhaltepauschalen werden politisch als ein Schritt der „Entökonomisierung“ dargestellt, in der Praxis wird sich die Erlössituation der Krankenhäuser nicht verbessern, mehr Geld kommt auch nicht ins System. Und fraglich bleibt, warum das Misstrauen immer noch so groß ist und man nicht einfach zu einer von Kassen kontrollierten, wirtschaftlichen bedarfs- und kostendeckenden Vergütung kommt.

Wie würde die effiziente Finanzierung von Kliniken in einer idealen Welt aussehen?

Sie würde alle tatsächlichen Kosten der Krankenhäuser vollständig und bedarfsgerecht refinanzieren – natürlich unter der Maßgabe der Wirtschaftlichkeit! Das betrifft jene Kosten, die entstehen, weil bestimmte medizinische Angebote unabhängig von der Nachfrage immer abgerufen werden können, aber auch alle Personalkosten. Da sollte gelten, was heute schon für Pflegekräfte und Hebammen gilt. Mit dem neuen „Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz“ haben die Länder nun sehr viel zielgenauere Planungsmöglichkeiten. Die müssen sie nutzen! Wir brauchen eine gute Personalbemessung für alle Berufsgruppen sowie gute Konzepte für die Arbeitsorganisation – und Vertrauen in das Berufsethos der Beschäftigten. Wenn wir das schaffen, ist eine bessere, adäquate und effizientere Versorgung möglich. Davon bin ich überzeugt!

„Gesundheit darf nicht zur Rechenaufgabe verkommen.“

Warum uns die Pflege mehr wert sein muss

Für eine gute und gemeinwohlorientierte Versorgung im Alter

Dr. Greta-Marleen Storath

➔ **Die Pflege ist am Limit: Einrichtungen stehen unter enormem Kostendruck, Beschäftigte sind überlastet, Pflegebedürftige bleiben unversorgt. Das ist auch eine Folge der Ökonomisierung der Pflege. Um eine bedarfsgerechte Versorgung in der Zukunft zu sichern, braucht es neue Strategien.**

Pflege als
elementarer und
sensibler Bereich
der Daseinsvor-
sorge

Mit großer Wahrscheinlichkeit werden wir alle früher oder später mit dem Thema Pflege konfrontiert – direkt oder indirekt. Die Relevanz und Notwendigkeit eines guten und flächendeckenden Pflegesystems sollten also unumstritten sein. Menschen in ihren verletzlichsten Zuständen werden hier versorgt. Gerade für Frauen, die den überwiegenden Anteil der unbezahlten Sorgearbeit übernehmen, sind professionelle Pflegeangebote eine wichtige Entlastung. Erst durch eine gut ausgebauten Pflegeinfrastruktur können sie überhaupt einer existenzsichernden Arbeit nachgehen (➔ siehe Seite 24).

Gleichwohl wurde die Langzeitpflege in den vergangenen Jahrzehnten einem zunehmenden Ökonomisierungs- und Kostendruck unterworfen. Mit weitreichenden Konsequenzen – die dem Gedanken der Daseinsvorsorge widersprechen: Die Pflege orientiert sich an Marktlogiken und nicht an Bedarfskriterien. Der Wettbewerb zwischen Anbietern öffnet den Pflegemarkt für profitmaximierende Private-Equity-Gesellschaften. Beschäftigte stehen unter enormem Zeitdruck und arbeiten am Limit.

Auch hier leiden insbesondere Frauen – acht von zehn Beschäftigten in den Bremer Pflegeeinrichtungen sind weiblich. Der zunehmende Wettbewerb endet in einer Abwärtsspirale: Je höher die Belastung, desto weniger Personal steht zur Verfügung – was wiederum die Belastung erhöht und die Versorgung verschlechtert. Allein zwischen 2021 und 2023 ist die Zahl der Pflegebedürftigen im Land Bremen um knapp 5.600 Menschen auf mehr als 47.600 gestiegen. Gleichzeitig versorgen ambulante und stationäre Einrichtungen etwa 750 Menschen weniger als noch 2021. Das zeigt: Die Pflege ist schon heute nicht mehr gesichert und die Versorgungslücken werden weiter steigen.¹

Wo stehen wir? Wettbewerb, Effizienz und Kostendruck

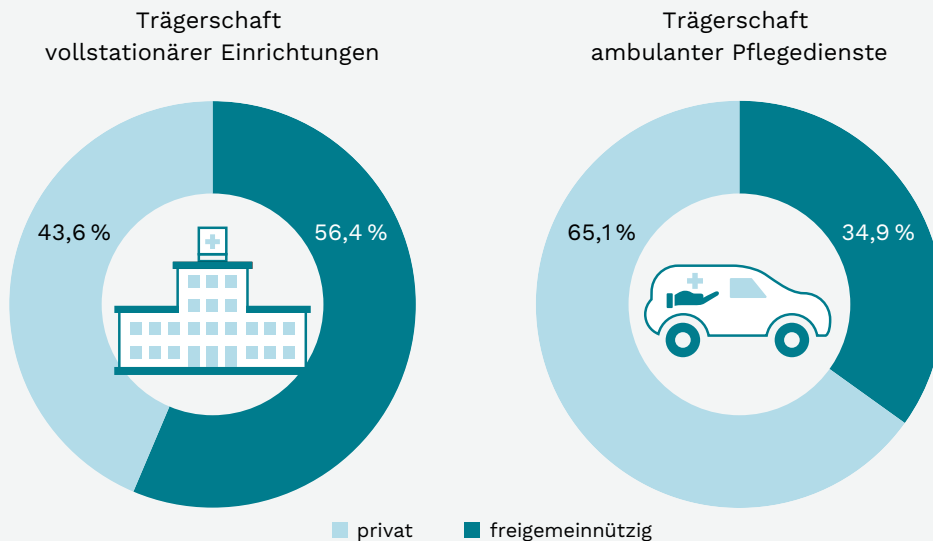
Seit 1995 die Pflegeversicherung eingeführt wurde, haben freigemeinnützige und private Träger Vorrang vor kommunalen Trägern.² Die Idee: Wettbewerb und Konkurrenz zwischen den Anbietern sichern eine flächendeckende, effiziente und qualitativ hochwertige Pflege. In der Realität wird dieser Wettbewerb häufig allein von den Kosten bestimmt. Das wirkt sich negativ auf die Personalausstattung, Entlohnung und Arbeitsbelastung aus. In den letzten 30 Jahren ist der Anteil privater

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2022, 2025).

² § 11 SGB XI.

Konkurrenz oder Bereicherung?

Trägerstruktur vollstationärer und ambulanter Pflegeanbieter im Land Bremen, 2023



Quelle: Statistisches Bundesamt, Pflegestatistik, Länderergebnisse 2023
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Anbieter enorm gestiegen. Im Land Bremen werden knapp die Hälfte der vollstationären und zwei Drittel der ambulanten Pflege von gewerblichen Anbietern getragen. Während im stationären Bereich neben den Freigemeinnützigen fast nur überregionale gewerbliche Unternehmen aktiv sind, dominieren im ambulanten Bereich kleinere private Dienste. Kommunale Akteure gibt es keine.

Unter den privaten Anbietern in der Pflege gibt es große Unterschiede – die Spanne reicht von Kleinstfirmen über mittelständische Familienunternehmen bis hin zu großen, internationalen Pflegeketten und Private-Equity-Gesellschaften. Insbesondere Letztere nutzen den Pflegesektor als Anlagemarkt, um mit spekulativen und intransparenten Geschäftspraktiken möglichst hohe Gewinne zu erwirtschaften. Sie zweckentfremden damit Kas senbeiträge, die nur für die Kosten der Behandlung gedacht sind. Die Trägerschaft hat Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und Versorgung: So betreffen Beschwerden über Qualitäts- und Beschäftigungsmängel (etwa in der Personalausstattung) überwiegend große, private Pflegeanbieter. Diese haben eine höhere Personalfuktuation, setzen häufiger auf Leiharbeit und weisen niedrigere betriebliche und gewerkschaftliche Organisationsgrade

„In der Realität wird dieser Wettbewerb häufig allein von den Kosten bestimmt. Das wirkt sich negativ auf die Personalausstattung, Entlohnung und Arbeitsbelastung aus.“

auf. Es waren große, gewinnorientierte Unternehmen, die in den vergangenen Jahren Insolvenzen anmelden mussten.³

Zusätzlicher Kostendruck entsteht durch die Vergütung und Organisation von Leistungen: Pflegeanbieter und Pflegekassen führen Verhandlungen darüber, wie Leistungen und Personal refinanziert werden. Die Anbieter stehen dabei unter einem enormen Kostendruck: Alles, was nicht „wirtschaftlich“ ist, wird gekürzt. Steigende Kosten – beispielsweise im Zuge der inzwischen gesetzlich geforderten Tarifbezahlung – werden wiederum auf die Pflegebedürftigen abgewälzt (➔ siehe Seite 36). Im ambulanten Bereich werden alle pflegerischen

Kosten- und Effizienzdruck enorm

3 Vgl. Baunack/Gilsbach (2023).

„Pflegetozesse werden nicht mehr durch das professionelle Wissen und die berufsethischen Ansprüche von Pflegenden gestaltet, sondern sind vor allem von Zeit- und Kostendruck bestimmt.“

Tätigkeiten in Leistungskomplexen definiert und mit genauen Zeitangaben und Preisen hinterlegt. Diese Standardisierung der Pflegetozesse soll zu einer höheren Effizienz führen: Jeder ermittelte Bedarf wird gleich adressiert, jede ausgeübte Tätigkeit kostet gleich viel Zeit, jede Leistung wird gleich vergütet. Dadurch werden Pflegetozesse nicht mehr durch das professionelle Wissen und die berufsethischen Ansprüche von Pflegenden gestaltet, sondern sind vor allem von Zeit- und Kostendruck bestimmt. Dies führt zu hohen Belastungen und Unzufriedenheit der Beschäftigten und beeinflusst die Qualität der Versorgung.⁴

4 Vgl. Becke/Bleses (2016).



Wege aus der Krise: auskömmliche Finanzierung und kommunale Steuerung

Finanzielle und personelle Ressourcen in der Pflege sind knapp.⁵ Daher sind Effizienz und Wirtschaftlichkeit geboten – jedoch nur bis zu einem gewissen Grad. Pflege als einer der sensibelsten und elementarsten Bereiche unserer Daseinsvorsorge muss sich vorrangig an sozialen, gemeinwohlorientierten und bedarfsgerechten Kriterien orientieren. Wie das möglich ist und welche Rolle das Land Bremen übernehmen kann, wird im Folgenden illustriert:

- Das Wichtigste ist eine auskömmliche Finanzierung der Pflege. Das aktuelle System ist unterfinanziert und bedarf einer grundlegenden Reform. Nur durch eine solidarische und vollständige Finanzierung der Pflege kann eine bedarfsgerechte Versorgung sichergestellt werden (➔ siehe Seite 36).
- Die Rolle der Kommunen in der Pflegeplanung und -erbringung muss gestärkt werden. Nicht nur, um eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen, sondern auch um profitmaximierende Geschäftspraktiken von privaten Anbietern – insbesondere Private-Equity-Gesellschaften – zu verhindern. Denkbar wäre hier eine gezielte Förderung von gemeinnützigen Trägern oder sogar eine bundesrechtliche Begrenzung auf gemeinwohlorientierte und kommunale Träger, wie sie in der Jugendhilfe (SGB VIII) existiert. In jedem Fall muss die Transparenz von Eigentümerstrukturen, Profiten und Geldflüssen bei den Pflegeanbietern erhöht werden – unabhängig von der Trägerschaft. Auch ein kommunales Vorkaufsrecht beim Verkauf von Pflegeimmobilien wäre denkbar.⁶ Dass der Ausbau kommunaler Trägerschaft möglich ist, zeigt aktuell die Stadt Hamburg. Sie will veräußerte Pflegeeinrichtungen mit insgesamt 2.400 Plätzen zurückkaufen. Dies ist ein klares Signal, die öffentliche Verantwortung im Bereich der Daseinsvorsorge zu stärken.

- Gesetzliche Regelungen auf Bundes- und Landesebene sichern die Beschäftigungs- und Versorgungsqualität und begrenzen den Kostendruck. Eine zentrale Stellschraube dafür ist der bedarfsgerechte Einsatz von qualifizierten Pflegepersonen. Im stationären Bereich ist die Personalbemessung bereits auf dem Weg. Die Umsetzung muss nun zügig und umfassend erfolgen. Auch in der ambulanten Pflege braucht es eine bessere Personalausstattung, die dem tatsächlichen Bedarf gerecht wird und nicht durch Effizienzgedanken gesteuert wird. Wenn sich Pflegearbeit an den Menschen und ihren Bedarfen orientiert, wenn Pflegekräfte gemäß ihren berufsethischen Ansprüchen arbeiten können, wenn sich Anerkennung in guten Arbeitsbedingungen und Löhnen widerspiegelt – kurz: wenn gute Pflege und gute Arbeit möglich sind, gibt es auch ausreichend Personal, das diesen Beruf gern ausübt.

Personalbemessung
sichert Arbeits-
und Versorgungs-
qualität

Literatur

- Auffenberg, Jennie et al. (2022):** „Ich pflege wieder, wenn ...“ – Potenzialanalyse zur Berufsrückkehr und Arbeitszeitaufstockung von Pflegefachkräften, Hrsg. Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Baunack, Sebastian/Gilsbach, Anna (2023):** Gemeinwohlorientierung in der Altenpflege. Regulierungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers zur Verbesserung der Qualität in Pflegeeinrichtungen im Land Bremen. Hrsg. Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Becke, Guido/Bleses, Peter (2016):** Pflegepolitik ohne Arbeitspolitik? Entwicklungen im Feld der Altenpflege. In: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 57, S. 105–126.
- Statistisches Bundesamt (2022, 2025):** Pflegestatistik – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung, Länderergebnisse 2021, 2023.

⁵ Wobei auch diese erhöht werden können, vgl. Auffenberg et al. (2022).

⁶ Vgl. Baunack/Gilsbach (2023).



Für die Menschen, nicht für die Zahlen

Alexander-Martin Koch

Als Betriebsratsvorsitzender kämpft Andreas Steinke für faire Arbeitsbedingungen und Wertschätzung im Krankenhaus. Sein Einsatz zeigt: Eine gerechte Gesundheitsversorgung basiert auf Zusammenhalt, beharrlichem Dialog und der Sichtbarkeit jener, die hinter den Kulissen arbeiten.

„Ohne uns läuft kein Krankenhausbetrieb.“ Diese Aussage von Andreas Steinke bringt es auf den Punkt. Der 61-jährige Bremer ist Betriebsratsvorsitzender der Gesundheit Nord Dienstleistungen GmbH (GND), einer Tochtergesellschaft des Klinikverbunds Gesundheit Nord (GeNo). Mit mehr als 550 Beschäftigten übernimmt sie in den kommunalen Krankenhäusern wichtige Aufgaben jenseits der Medizin: Reinigung, Transport, Inhouse-Logistik, Empfangs- und Sicherheitsdienste. Dass diese Dienstleistungen ausgegliedert wurden, ist in vielen Bereichen der zumeist öffentlich finanzierten Daseinsvorsorge durchaus üblich. Das Geld ist knapp und die Idee, einzelne Aufgaben schlechter zu bezahlen und damit Geld zu sparen, liegt nahe. Am Ende zahlt sich eine solche Strategie allerdings nicht aus, weil die Qualität zu sehr leidet.

Die Arbeit der GND gewährleistet, dass die kommunalen Krankenhäuser reibungslos arbeiten. Doch während die medizinischen Leistungen im Rampenlicht stehen, bleibt die Arbeit der GND oft im Hintergrund. „Es geht nicht nur um saubere Böden und Betten oder darum, ob Medikamente von A nach B kommen. Es geht um Menschen, die diese Leistungen täglich erbringen und dafür Respekt und faire Bedingungen verdienen“, sagt Steinke. Wie in vielen Bereichen des Gesundheitssystems wird auch hier oft prekär gearbeitet: Hoher Zeitdruck, ein Mangel an Wertschätzung und niedrige Löhne prägen den Alltag vieler Beschäftigter.

Andreas Steinke kennt den Alltag in den Krankenhäusern aus eigener Erfahrung. Nach einer Ausbildung zum Verwaltungsbeamten holte er sein Abitur nach und wurde Vorarbeiter im Sicherheitsdienst der GND. Er kennt alle vier kommunalen Kliniken Bremens. Diese Erfahrungen prägen seinen Blick auf die Arbeitswelt: „Ich habe selbst erlebt, wie schwer die Bedingungen manchmal sind und wie wenig Anerkennung man dafür bekommt.“

Unter anderem um das zu ändern, ließ er sich 2014 für die Wahl zum Betriebsrat aufstellen. „Ich wollte etwas verändern, damit die Menschen nicht mehr allein mit ihren Problemen dastehen“, sagt er. In dem elfköpfigen Gremium vertritt er – mit Unterstützung der Gewerkschaft ver.di – die Interessen der rund 550 Kolleg*innen und hilft, den Betrieb durch tarifpolitische und strukturell schwierige Fahrwasser zu navigieren.

Im Betriebsratsalltag sind Steinke und sein Team vor allem eine helfende Hand für die Mitarbeitenden. Er erzählt von Kolleg*innen, die Probleme mit ihren Gehaltsabrechnungen haben und von Fällen, in denen unklare Arbeitsanweisungen zu Konflikten führen. „Manchmal geht es um ganz praktische Dinge, wie die Frage, wer für bestimmte Aufgaben zuständig ist.“

Das ist Teamarbeit – nur zusammen sind wir erfolgreich.

Wertschätzung fängt beim Lohn an

Angesichts der Personalnot in den Krankenhäusern hat Steinke sogar Verständnis dafür, dass Vorgesetzte manchmal selbst Kranke fragen, ob sie nicht doch noch einspringen können. „Aber unsere Aufgabe ist es, sicherzustellen, dass die Rechte der Kolleg*innen gewahrt bleiben und dass sie nicht durch andere Erkrankte ersetzt werden“, sagt Steinke. Dabei kann er nicht nur auf seinen Gewerkschaftssekretär und die übrigen Betriebsrät*innen, sondern auch auf anwaltliche Unterstützung und die Expertise der Arbeitnehmerkammer bauen.

Steinke ist einer, der den Teamgeist in den Kliniken stärken will. „Eine starke Gemeinschaft ist die Basis“, sagt er. Er erzählt von einem Krankenhaus, in dem die Reinigungskräfte ein gemeinsames Frühstück organisiert haben, um den Austausch zu fördern. „Es geht nicht nur darum, Probleme zu lösen, sondern auch darum, Zeiten für ein Miteinander zu schaffen.“ Darüber hinaus versteht sich der Betriebsrat als erste Anlaufstelle für alle, die

Unterstützung brauchen – sei es bei der Gehaltsabrechnung oder in schwierigen persönlichen Situationen.

Vor allem die Gehälter sind für den Betriebsratsvorsitzenden inakzeptabel. Sie liegen zehn Prozent unter denen der übrigen GeNo-Beschäftigten – obwohl alle für denselben Konzern arbeiten. Noch deutlich größer sind die Unterschiede bei den Jahressonderzahlungen und der betrieblichen Altersvorsorge. Der Grund: die frühere Ausgliederung der nicht-medizinischen Dienstleistungen aus dem GeNo-Klinikverbund in die heutige Tochtergesellschaft. Denn für die GND gilt – anders als für die direkt bei der GeNo angestellten Mitarbeitenden – nicht der Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD). Die Angleichung an die Tariflöhne der GeNo ist daher ein zentrales Ziel des Betriebsrates. „Die Arbeit unserer Leute ist essenziell. Ohne sie würde kein Operationssaal funktionieren, kein Patient ein sauberes Bett haben“, sagt Steinke.

Es war ein Signal:
„Eure Arbeit ist
genauso viel wert.“

2024 feierte er seinen bisher größten Erfolg – mit dem Abschluss eines neuen Haustarifvertrags. Auch wenn die Differenz zu den übrigen GeNo-Beschäftigten noch immer groß ist, steigen die Gehälter beim GND in diesem Jahr doch erstmals in gleicher Weise und in Abhängigkeit zum Tarifabschluss des TVöD. „Das war ein harter Kampf, der Jahre gedauert hat“, erinnert er sich. „Ich hoffe, dass wir in fünf Jahren fast am TVöD dran sind und in zehn Jahren sicher auf TVöD-Niveau.“ Fair wäre das gegenüber den Beschäftigten allemal, zumal unterschiedliche Tariflöhne den Fachkräftemangel für dieselbe Arbeit im und für den öffentlichen Dienst nicht bekämpfen.

Ein entscheidender Wendepunkt für Steinke war die Steigerung des gewerkschaftlichen Organisationsgrades in der GND. Bei einem anberaumten Streik standen die Beschäftigten zusammen und kämpften für ihre Rechte. „Der Streik war nicht einfach, aber er hat der Geschäftsführung und Politik in Bremen gezeigt, dass wir es ernst meinen“, sagt Steinke und hebt dabei die herausragende Unterstützung seines Betriebsratskollegen Selahattin Kesen hervor. Trotz solcher Erfolge bleibt viel zu tun. Steinkes größter Wunsch: „Jeder, der bei der GND arbeitet, soll stolz auf seinen Job sein. Wir wollen gemeinsam eine Kultur schaffen, in der Respekt und Wertschätzung an erster Stelle stehen. Nur durch Zusammenhalt und beharrliches Engagement lässt sich echte Veränderung erreichen.“

GND als Paradebeispiel für die Bedeutung der Daseinsvorsorge

Für ihn ist die GND zugleich ein Paradebeispiel für die Bedeutung der Daseinsvorsorge. „Wir stellen sicher, dass Krankenhäuser reibungslos funktionieren – das ist eine Aufgabe, die nicht ausgelagert werden sollte“, betont er. Die Gespräche mit der Politik seien teils ernüchternd, doch der Betriebsratsvorsitzende bleibt optimistisch: „Gespräche sind wichtig, auch wenn die Resultate oft auf sich warten lassen.“

Kraft für all diese Aufgaben schöpft Andreas Steinke aus seinem familiären Umfeld. „Die Ruhe zu Hause ist für mich ein wichtiger Ausgleich“, sagt er. Als leidenschaftlicher Skatspieler und langjähriger Vorsitzender und Kassenwart seines Vereins in Bremen-Findorff übernimmt er auch dort Verantwortung. „Ich mag es, wenn Dinge gut organisiert sind, und ich freue mich, wenn ich einen Beitrag dazu leisten kann.“

„Wir wollen gemeinsam eine Kultur schaffen, in der Respekt und Wertschätzung an erster Stelle stehen.“





Gute Versorgung aus kranken Kassen?

Gesundheit und Pflege
angemessen finanzieren!

Dr. Magnus Brosig

➔ Während unser Gesundheitssystem mit viel Geld nur mittelmäßige Ergebnisse erzielt und effizienter werden muss, ist die Langzeitpflege chronisch unterfinanziert. Insgesamt muss dabei das Solidarprinzip gestärkt werden – langfristig durch Bürgerversicherungen.

Gesundheit und Pflege sind für alle Menschen und deshalb auch für den Sozialstaat von grundsätzlicher Bedeutung. Die Reformbedarfe in beiden Bereichen sind immens, auch wenn es bei näherem Hinsehen erhebliche Unterschiede gibt. So ist das deutsche Gesundheitssystem nach wie vor darauf ausgerichtet, bei Bedarf angemessene „Vollkasko“-Leistungen zu erbringen. Etwaige Zuzahlungen sind recht niedrig, und die Gefahr, dass einen die Kosten im medizinischen Ernstfall persönlich überfordern, ist eher gering. Auch wenn das nicht für alle Aspekte gilt: Insgesamt ist für die Vorsorge und Behandlung von Patient*innen im Grunde genug Geld und Personal vorhanden. Allerdings wird es offenbar nicht besonders effizient eingesetzt. Das deutet schon die im europäischen Vergleich nur noch durchschnittliche Lebenserwartung an. Schließlich sind unsere Gesundheitsausgaben anteilig an der Wirtschaftsleistung die höchsten in der gesamten Union, müssten also eigentlich zu besonders guten Ergebnissen führen.

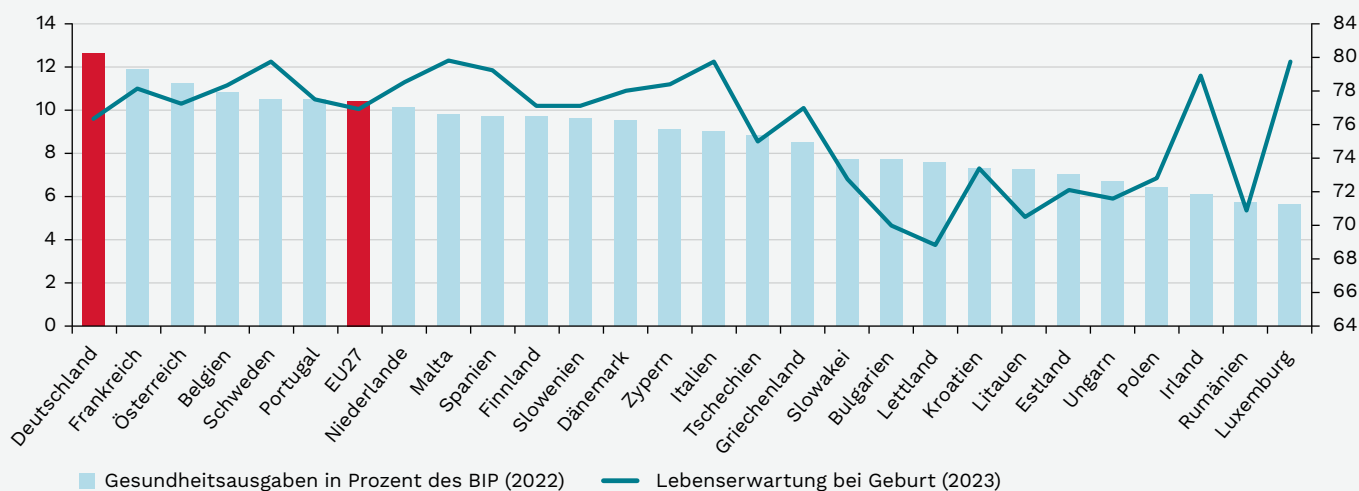
Pflege: Zu wenig Geld im System – viel zu hohe Eigenanteile

In der Langzeitpflege ist die Lage eine ganz andere: Von einer „Vollkasko-Versicherung“ für die reinen Pflegekosten kann hier längst keine Rede mehr sein, obwohl dies bei der Einführung der Pflegeversicherung so geplant war und für kurze Zeit tatsächlich auch erreicht wurde. Stattdessen hat die völlig unzureichende Anpassung der Versicherungsleistungen dazu geführt, dass sie die Kosten längst nicht mehr decken und zu bloßen Zuschüssen verkommen sind. Durch eine endlich verbesserte Bezahlung der Pflegekräfte sind die Kosten gerade in den letzten Jahren stark gestiegen. Pflegebedürftige und gegebenenfalls auch ihre Angehörigen müssen die entstehenden Finanzierungslücken mit eigenem Geld schließen, wobei bei einer Versorgung im Heim noch Ausgaben für die Unterkunft und Verpflegung und die „Investitionskosten“ hinzukommen. Da Bremen sich bei der staatlichen

Das Angebot an professioneller, aber erschwinglicher Pflege ist unzureichend

Ein schlechtes Geschäft: Deutschland gibt am meisten aus, erreicht aber nicht besonders viel

Gesundheitsausgaben und Lebenserwartung im europäischen Vergleich



Quelle: OECD 2024: Health at a Glance: Europe 2024

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Förderung der Pflegeinfrastruktur sehr zurückhält, fällt dieser Kostenblock im Land ausgesprochen hoch aus. Die durchschnittlichen Eigenanteile, die hier für die Pflege im Heim gezahlt werden müssen, sind mittlerweile die bundesweit höchsten. Weil sie für Betroffene oft nicht mehr tragbar sind, steigt auch wieder der Anteil derer, die auf staatliche „Hilfe zur Pflege“ angewiesen sind. Im Land Bremen trifft dies inzwischen fast die Hälfte aller Heimbewohnenden! „Pflegefall gleich Sozialfall“ wird also immer mehr zur bitteren Realität – übrigens auch für die bremischen Städte, die für diese Sozialhilfekosten aufkommen müssen. Hinzu kommt eine nach wie vor zu dünne Personaldecke für das Ziel, genügend gute, von qualifizierten Kräften erbrachte Pflege im häuslichen Umfeld oder in Heimen anbieten zu können. In der Konsequenz ist das Angebot an professioneller, aber erschwinglicher Pflege unzureichend, sodass Angehörige häufiger als gewünscht die Pflege übernehmen müssen. Ein unterentwickeltes Pflegesystem wird damit wieder zur strukturellen Beschäftigungshürde – gerade für Frauen.

Gesundheit und Pflege sind also verschieden aufgestellt – doch eines haben beide Systeme gemeinsam: Sie fußen auf einer zu eng bemessenen Finanzierungsgrundlage. Tatsache ist: Jede*r kann krank oder pflegebedürftig werden. Entsprechend muss in einem idealen System stets die gesamte Wohnbevölkerung in vergleichbarem Maß solidarisch beteiligt werden. Bei der Finanzierung ist deshalb die volle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgesicherten zu berücksichtigen. Offensichtlich ist dies aktuell nicht der Fall: Anders als alle anderen europäischen Staaten hat Deutschland für Gesundheit und Pflege jeweils duale Systeme mit gesetzlichen und privaten Versicherungen. Dabei sind die Bemessungsgrenzen in den gesetzlichen Zweigen überschaubar – höhere Einkommen werden also nicht entsprechend verbeitragt. Außerdem sind die Bundeszuschüsse bei der Krankenversicherung unzureichend, an die Pflegeversicherung werden sie aktuell gar nicht gezahlt. Gleichzeitig

übernehmen diese Versicherungen Aufgaben im gesamtgesellschaftlichen Interesse, ohne dass dafür adäquate öffentliche Mittel fließen. Beispielsweise müsste der Bund allein für die medizinische Versorgung von Bürgergeld-Empfänger*innen und für die Rentenbeiträge für pflegende Angehörige etwa 15 Milliarden Euro pro Jahr (mehr) zuschießen.

Versicherung mit Schlagseite: deutlicher Korrekturbedarf

Damit hat das System eine deutliche Schlagseite zulasten der arbeitenden Einkommensmitte: Zum einen erhalten Gering- und Nichtverdienende einen Beitragsrabatt oder werden vom Staat für einen zu geringen Beitrag aus Steuermitteln versichert. Zum anderen – und das wiegt deutlich schwerer – zahlen Gutverdienende lediglich gedeckelte Versicherungsbeiträge, sofern sie als Privatversicherte nicht ohnehin „außen vor“ sind. Außerdem müssen sie sich wegen der geringen Bundeszuschüsse auch mit ihren Steuern nur wenig an den Kosten beteiligen. Da sie überdies durchschnittlich gesünder und seltener pflegebedürftig sind, können ihnen die Privatversicherungen auch noch relativ günstige Prämien anbieten. Diese Ungleichbehandlung ist nicht zu rechtfertigen. Langfristig führt deshalb kein Weg an der größtmöglichen, wirklich gerechten Solidargemeinschaft vorbei: Wir benötigen Bürgerversicherungen für Krankheit und Pflege, die alle in Deutschland lebenden Menschen mit einer Beitragspflicht auf ihr volles Einkommen einbeziehen.

Diese Erkenntnis ist keineswegs neu, sondern ebenso alt wie der politische Konflikt um dieses sozialpolitische Modell. Eine baldige Reform ist also unrealistisch, stattdessen wird ein langer Weg mit vielen kleineren Schritten zu gehen sein. Dazu gehören zunächst angemessene und verlässlich steigende Bundeszuschüsse zur Finanzierung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben. So könnten die Kassenbeiträge auch längerfristig um etwa einen Prozentpunkt niedriger ausfallen. Zweitens sollten die bestehenden privaten Versicherungen allmählich an die Systematiken der gesetzlichen Kassen angepasst und somit unter das gemeinsame Dach einer Bürgerversicherung geschoben werden. Risikobezogene Prämien würden durch einkommensbezogene und nicht länger durch Bemessungsgrenzen gedeckelte Beiträge ersetzt. Außerdem würde der finanzielle Risikostrukturausgleich zwischen den Kassen auch die Privatversicherer einbeziehen. So könnten Vor- und Nachteile aufgrund der

Für fairen
sozialen Schutz:
Versicherung
mit allen für alle

„Ein unterentwickeltes Pflegesystem wird wieder zur strukturellen Beschäftigungshürde – gerade für Frauen.“

jeweiligen Verteilungen von eher gesunden (und damit günstigen) und eher kranken (und damit teuren) Versicherten fair kompensiert werden. Jedenfalls für die Pflegeversicherung hat das Bundesverfassungsgericht schon 2001 eine entsprechende Vorgabe formuliert, die von der Politik bislang ignoriert wurde. Außerdem müssten die in den privaten Versicherungen gebildeten Rückstellungen in das Rücklagensystem der gesetzlichen Kassen integriert werden, und auch deren Vergütungssystem müsste übernommen werden. So wären deutliche Einsparungen möglich – schließlich zahlen die privaten Krankenversicherungen den niedergelassenen Ärzten bislang deutlich höhere Honorare, ohne dass dies sachlich begründet wäre. Und sie sorgen so für das viel zitierte „Zweiklassensystem“, das von vielen gesetzlich Versicherten scharf kritisiert wird.

In der Konsequenz müssten starke Schultern mehr zahlen und damit endlich einen angemessenen Solidarausgleich mit unteren und mittleren Einkommen leisten. Grundsätzlich würde dies wichtige Verbesserungen ermöglichen, wobei natürlich auch Mischformen denkbar sind: Einerseits könnten die allgemeinen Beitragssätze gesenkt werden, ohne dass das gesamte Beitragsaufkommen dadurch schrumpft. Bis in die obere Mittelschicht hinein würden Menschen somit finanziell entlastet, während das Leistungsniveau bei ansonsten gleichen Rahmenbedingungen gleichbleiben könnte. Andererseits könnten die Beitragssätze auch unverändert bleiben. Weil dann mehr Geld zur Verfügung stünde, wären bessere Leistungen möglich. Dabei muss allerdings bedacht werden, dass der weitere demografische Wandel und der medizinische Fortschritt voraussichtlich zu weiteren Kostensteigerungen für Gesundheit und Pflege führen werden. Fairere Versicherungsstrukturen könnten dann zumindest dazu dienen, diese Mehrkosten gerechter zu verteilen.

Nicht überall wäre mehr Geld sinnvoll

Nicht nur bei den Einnahmen, auch bei den Ausgaben sind dringend Reformen nötig – wobei es hier ebenfalls erhebliche Unterschiede gibt. Bei der Langzeitpflege gilt: Unabhängig vom demografischen Wandel brauchen wir mehr Geld im System und langfristig eine Vollversicherung für die reinen Pflegekosten. Ein „Sockel-Spitze-Tausch“ – bei dem Pflegebedürftige nur einen monatlichen Fixbetrag

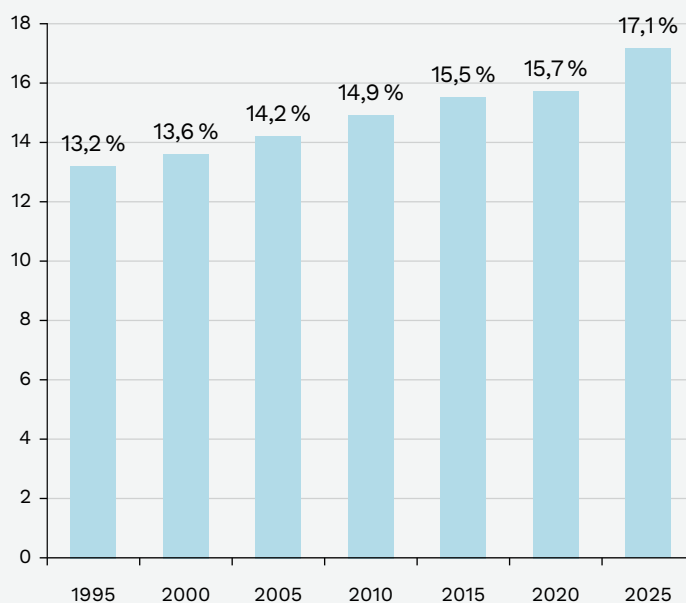
bezahlen und die Versicherung den Rest – wäre ein erster Schritt dorthin. Darauf folgen müsste die zeitliche Begrenzung dieser Eigenanteile für die Betroffenen. Die möglichen Gesamtkosten im Pflegefall wären somit für die Pflegebedürftigen und deren Angehörige endlich wieder kalkulierbar – so wäre eine echte Vorsorge möglich.

Gleichzeitig muss das Gesundheitssystem im Interesse der Versicherten effizienter werden – allein mit mehr Geld ist es da eben nicht getan. Obwohl die Krankenkassen von der Politik wiederholt zu einem unverantwortlich starken Abbau ihrer Rücklagen gezwungen wurden, steigen ihre Beitragssätze rasch und zuletzt immer schneller in Richtung 20-Prozent-Marke, weil die Gesundheitsausgaben sprichwörtlich „aus dem Ruder laufen“. Hier – und kaum bei den diesbezüglich oft genannten Verwaltungskosten der Kassen – liegt das wesentliche Sparpotenzial. Für das Ziel eines allseits akzeptierten und nachhaltigen Solidarsystems kann Deutschland von vielen europäischen Nachbarn lernen: Leistungen sind so zu erbringen, dass sie gute Ergebnisse bei vertretbaren und gerecht verteilten Kosten bringen (➔ siehe Seite 28).

Bessere Leistungen
bei gleichen
Beiträgen möglich

Kassenbeiträge: Ein steter Anstieg, zuletzt stark beschleunigt

Durchschnittlicher Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales
© Arbeitnehmerkammer Bremen



Insgesamt besitzt Deutschland trotz aller Defizite – etwa bei der Ärzteversorgung in ärmeren Stadtteilen und ländlichen Regionen – zwar noch ein breit aufgestelltes und gut zugängliches Gesundheitssystem. Es ermöglicht dabei aber einigen Leistungserbringenden einen volkswirtschaftlich inakzeptabel hohen Umsatz und Gewinn. Sie können gemeinschaftlich aufgebraachte Mittel über Gebühr abschöpfen, was zulasten von Versicherten und in diesen Bereichen Beschäftigten geht. Beispielhaft dafür lässt sich die nach wie vor sehr hohe Zahl von Krankenhausbetten nennen, die in betriebswirtschaftlicher Logik mit möglichst vielen pauschal abgerechneten Behandlungen gefüllt werden „wollen“. Entsprechend gibt es in Deutschland nach wie vor vergleichsweise viele Operationen, was die durchaus hohe Zahl an Pflegekräften durch unnötige Belastungen für diese konterkariert. Insgesamt ist der strukturell teurere stationäre Sektor so finanziell bedeutender als der ambulante Bereich – im EU-Schnitt ist es hingegen umgekehrt. Auch die Arzneimittelausgaben hierzulande übertreffen den europäischen Durchschnitt deutlich, nämlich um über ein Drittel. Dies liegt etwa an zunächst ungedeckelten Preisen für neue Medikamente und auch daran, dass Verschreibungen durch Ärzt*innen bislang nicht systematisch koordiniert werden.

Bei allem notwendigen Kostenbewusstsein muss klar qualitätsorientiert und nicht zulasten von Patient*innen und Beschäftigten gearbeitet werden. Die Leitfrage ist eben nicht: „Wie können irgendwelche Leistungen möglichst billig angeboten werden?“ Sie lautet vielmehr: „Wie kann unbedingt gute und zugewandte Versorgung und hohe Arbeitsqualität möglichst effizient gewährleistet werden?“ Dazu müssen beispielsweise Sektorengrenzen zwischen Krankenhaus und Arztpraxis und Fehlanreize zur Überversorgung gerade im Krankenhausbereich

„Bei der Langzeitpflege gilt: Unabhängig vom demografischen Wandel brauchen wir mehr Geld im System und langfristig eine Vollversicherung für die reinen Pflegekosten.“

weiter abgebaut werden, um die ambulante Versorgung zu stärken. Außerdem sollte die bisher eher schlecht vergütete und hochbelastete Allgemeinmedizin aufgewertet und die ambulante fachärztliche Behandlung besser koordiniert werden. Dies gilt wie beschrieben auch für die Verordnung von Medikamenten.

Die Problemlagen in der Gesundheit und der Pflege sind komplex und nicht einfach zu lösen. Oft, aber längst nicht immer, würde mehr Geld helfen – vielfach hapert es an der Effizienz. Klar ist, dass die Pflege dramatisch unterfinanziert ist und vorhandene Mittel im Gesundheitsbereich besser verteilt werden müssen. Und für beide Bereiche gilt: Weil Krankheit und Gebrechlichkeit alle treffen kann, müssen auch alle gemeinsam und mit all ihren Möglichkeiten zur Absicherung beitragen. Für eine umfassende Absicherung brauchen wir deshalb langfristig Bürgervollversicherungen mit allen und für alle. Auf dem Weg dorthin muss aus dem bisherigen Nebeneinander von gesetzlichen und privaten Versicherungen ein finanziell faires Miteinander entstehen.

Ambulanten Bereich stärken und besser koordinieren

Literatur

IGES Institut (2025): Beitragsentwicklung in der Sozialversicherung. Update der szenarienbasierten Projektion bis zum Jahr 2035 im Auftrag der DAK-Gesundheit, Berlin.

OECD (2023): State of Health in the EU. Deutschland Länderprofil Gesundheit 2023, Brüssel.

Reiners, Hartmut (2023): Mit Reformen raus aus den Miesen, <https://archiv.gg-digital.de/2023/07/mit-reformen-raus-aus-den-miesen/index.html>.

Rothgang, Heinz/Domhoff, Dominik (2021): Beitragssatzeffekte und Verteilungswirkungen der Einführung einer Solidarischen Gesundheits- und Pflegeversicherung, Bremen.

Rothgang, Heinz (2023): Zur Notwendigkeit einer Finanz- und Strukturreform der Pflegeversicherung, in: Bundesgesundheitsblatt, Bd. 66, Nr. 5, S. 498–507.

Mehr Erzieher*innen braucht das Land!

Eine Aufwertung der Erziehungsberufe ist dringend notwendig

Dr. René Böhme

➔ **Die Kindertagesbetreuung ist zentraler Bestandteil sozialer Infrastruktur. Doch dieser Teil der Daseinsvorsorge gerät durch Personalmangel ins Wanken. Wir beleuchten die Hintergründe der Fachkräftelücke und zeigen Konsequenzen auf.**

430.000 fehlende Plätze bundesweit

Die Funktionen von Kitas in Deutschland haben sich in den vergangenen zwanzig Jahren deutlich erweitert: Ging es anfangs vor allem um die Betreuung der Kinder, damit die Eltern erwerbstätig sein können, so gehören heute frühkindliche Bildung, Armutsprävention, Integration sowie sozialräumliche und familienbezogene Arbeit zum selbstverständlichen Aufgabenkatalog. Vor diesem Hintergrund und in Verbindung mit der Einführung gesetzlicher Rechtsansprüche hat die Kindertagesbetreuung in Deutschland und im Land Bremen seit Mitte der 1990er-Jahre einen starken Ausbau erlebt, der Umfang der Betreuung hat sich dabei ebenso erhöht. Gleichzeitig ist die Anzahl der in Deutschland in der Kindertagesbetreuung tätigen Personen von 1990 bis 2022 von 360.000 auf über 880.000 Menschen angestiegen – im Land Bremen beträgt der personelle Anstieg allein zwischen 2012 und 2022 etwa 48 Prozent.¹ Das personelle Rückgrat der Kindertagesbetreuung bilden dabei ausgebildete Erzieher*innen.

Doch diese Erfolgsgeschichte ist in Gefahr! Denn trotz verschiedener Anstrengungen zur Aufwertung der Erziehungsberufe hat sich der Fachkräftemangel in den vergangenen Jahren deutlich intensiviert. Die Rede ist im Jahr 2023 von etwa 430.000 fehlenden Betreuungsplätzen und einer Fachkräftelücke von etwa 21.000 Personen bundesweit.² Die Belastung und Unzufriedenheit vieler Beschäftigter in der Elementarbildung wächst.³ Bremen gilt als Bundesland mit einer besonders großen Betreuungslücke einerseits und erheblichen Anforderungen in Bezug auf Armutsprävention und Geschlechtergerechtigkeit am Arbeitsmarkt andererseits. Insofern braucht es hier besondere Anstrengungen zur Schließung der Fachkräftelücke in der Kindertagesbetreuung. Gelingt dies nicht, ist mit einer Intensivierung der Einschränkungen in der Arbeit der Kitas zu rechnen. Die Folgen für die Familien sind eine Zunahme von Belastungen durch die Notwendigkeit, Urlaub zu nehmen, Überstunden abzubauen oder zeitweilig die Arbeitszeit zu reduzieren. Es besteht die Gefahr, dass dadurch die seit Jahrzehnten gestiegene Müttererwerbstätigkeit wieder zurückgeht und sich branchenübergreifend der Fachkräftemangel verstärkt. Ferner sind bremische Armutspräventionsansätze auf eine verlässliche und bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung angewiesen.

1 Autorengruppe Fachkräftebarometer (2023).

2 Bertelsmann-Stiftung (2023); KOFA (2023).

3 Lagemann (2024).

Vielfältige Gründe für den Fachkräftemangel

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, sich intensiver mit den Ursachen des Fachkräftemangels (in Bremen) auseinanderzusetzen. Dieser hat erstens mit der deutlich gestiegenen Anzahl an Kindern zu tun. Die Zahl unter 6-Jähriger im Land Bremen ist zwischen 2013 und 2023 um circa 26 Prozent angestiegen, in einzelnen Stadtteilen wie Blumenthal (+ 58 Prozent), Walle (+ 55 Prozent) und Vegesack (+ 54 Prozent) fällt der Anstieg deutlich überdurchschnittlich aus. Zweitens wurden in Bremen in den vergangenen zehn Jahren zu wenige Fachkräfte ausgebildet. Deutschlandweit betrachtet ist die Zahl der Schüler*innen im ersten Jahr der Erzieher*innenausbildung von 2012 bis 2022 zwar um 40 Prozent angestiegen, im Land Bremen beträgt der Zuwachs aber nur 26 Prozent.⁴ Drittens resultiert der Fachkräftemangel auch aus einer hohen Abwanderung aus dem Beruf. Dies beginnt bereits in der Ausbildung, wo bundesweite Daten auf eine wachsende Quote von Ausbildungsabbrüchen insbesondere im Bildungsbereich und in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit hinweisen.⁵ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat ferner für Bremen die Beschäftigungsdauern in den Berufen der Kinderbetreuung und -erziehung analysiert.⁶ Sie kommen zum Ergebnis, dass nach den ersten zwölf Monaten nach Beschäftigungsbeginn nur noch circa 55 Prozent der Erzieher*innen im ursprünglichen Arbeitsverhältnis beschäftigt sind. Nach insgesamt zehn Jahren trifft das auf nur noch knapp 18 Prozent der Erzieher*innen der Untersuchungspopulation zu. Männer sowie jüngere Personen zeichnen sich durch eine besonders hohe berufliche Mobilität aus. Eine zweite Analyse des IAB fokussierte die Erwerbsverläufe von Erzieher*innen. Hierbei zeigten sich folgende Ergebnisse:

- Nur elf Prozent sind durchgehend als Erzieher*in beschäftigt.
- Etwa 42 Prozent der Erzieher*innen kehren nach einer (im Mittel zweieinhalbjährigen) Unterbrechung wieder in den Beruf zurück, allerdings oft mit reduzierter Arbeitszeit. Die



Unterbrechung ist vermutlich vielfach elternzeitbedingt, kann aber auch andere Ursachen haben (Qualifizierung, längere Krankheit).

- Mehr als jede*r Fünfte wechselt dauerhaft den Beruf und arbeitet nicht mehr als Erzieher*in.
- Fast jede*r Zehnte zieht sich im Anschluss an die Erzieher*innentätigkeit ganz aus dem Erwerbsleben zurück.
- Knapp 17 Prozent der Erzieher*innen wechseln in ein anderes Bundesland und arbeiten dort sozialversicherungspflichtig (überwiegend als Erzieher*in) weiter.
- Bei knapp einem Prozent wird ein Übergang in Rente vermutet.

Eine dritte Berechnung ermittelte den Anteil derjenigen, die trotz möglicher Unterbrechungen beziehungsweise Arbeitgeberwechsel als Erzieher*in im Land Bremen bleiben. Hierbei wurde eine Quote von 57 Prozent nach einem Jahr und 36 Prozent nach zehn Jahren berechnet.

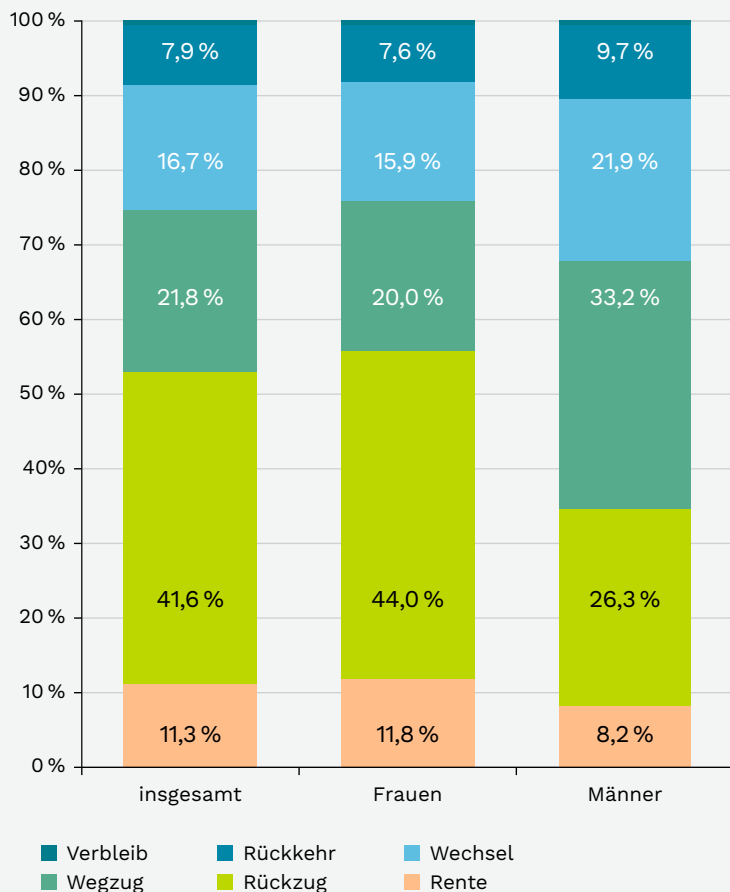
4 Autorengruppe Fachkräftebarometer (2023).

5 Ostermann (2025).

6 Wrobel/Harten/Berisha (2024).

Hohe Dynamik in den Erziehungsberufen

Weiterer Erwerbsverlauf bis Ende 2020 nach Beginn der ersten Beschäftigung als Erzieher*in nach Geschlecht und Erwerbsstatus



Quelle: eigene Darstellung nach Daten von Wrobel/Harten/Berisha (2024)
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Verbleibstudie Erziehungsberufe ermittelt Motive beruflicher Entscheidungen

Personallücke droht sich zu verschärfen

Im Rahmen einer sogenannten Verbleibstudie Erziehungsberufe im Land Bremen wurde den Fragen nachgegangen, wie zufrieden angehende Erzieher*innen mit der Ausbildung in Bremen sind, warum sie sich für eine Teilzeittätigkeit entscheiden und aus welchen Gründen sie das Arbeitsfeld beziehungsweise den Beruf oder Bremen als Arbeitsort verlassen. Die bisher noch unveröffentlichten Ergebnisse stellen eine passgenaue Ergänzung der IAB-Analysen dar, da sie die individuellen Motive für berufliche Entscheidungen fokussieren.

Die Ergebnisse der Onlineumfrage (n = 1.150 Personen) zeigen dabei, dass die Zufriedenheit mit der Ausbildung zwar (mit Ausnahme des Einkommens) überwiegend gut ausfällt, sich gleichzeitig aber immer mehr Personen in der Weiterbildung auf andere Arbeitsfelder jenseits von Kitas orientieren oder bereits wissen, dass sie nach der Ausbildung nicht im Land Bremen arbeiten beziehungsweise noch weiterstudieren wollen. Diese zunehmende Abwendung der Auszubildenden vom Bremer Kita-bereich ließ sich auch in den qualitativen Interviews deutlich aufzeigen. In der Folge gelingt es nur selten, neue Fachkräfte längerfristig in der Elementarbildung zu halten.

Ein weiterer Befund ist die starke Verbreitung von Teilzeitarbeit in vielen Kitas. So gaben 58 Prozent der Befragten an, in Teilzeit beschäftigt zu sein. Im Mittel wurden 30 bis 32 Stunden als Erwerbsumfang genannt. Die Gründe dafür liegen oftmals in den hohen Arbeitsbelastungen und eigenen Einschränkungen bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Verbindung mit finanziellen Abwägungen. In den qualitativen Interviews wurde auch dieser Aspekt deutlich bestätigt. Vielfach wurde angegeben, dass eine Vollzeittätigkeit aufgrund der starken Anforderungen (Lautstärke, Stress und so weiter) unter dem derzeitigen Personalschlüssel gesundheitlich schlichtweg nicht vorstellbar sei, und das auch unter Berufsanfänger*innen. Wenn gleich sich einige Befragte eine Ausweitung ihres Erwerbsumfangs unter der Voraussetzung besserer Arbeitsbedingungen vorstellen können, so bleibt das Gesamtpotenzial doch eher gering.

Der dritte zentrale Befund ist, dass sich viele Befragte einen Tätigkeitswechsel in den kommenden Jahren vorstellen können, was die Personallücke in den Kitas verschärfen würde. So gibt etwa jede*r Dritte an, dass ein Jobwechsel in den nächsten Jahren eher wahrscheinlich ist. Je schlechter dabei die Arbeitsbedingungen in der Kita bewertet werden, desto unwahrscheinlicher ist es, dass jemand bleibt und desto wahrscheinlicher wird die Möglichkeit eines Bundeslandwechsels eingeschätzt. Oftmals werden dabei die Rahmenbedingungen der Betreuung (geringerer Anteil an Förderkindern, zusätzliche heilpädagogische

Fachkräfte und reduzierte Gruppengröße bei integrativen Kindergartengruppen) als Motiv für einen Wechsel nach Niedersachsen benannt.

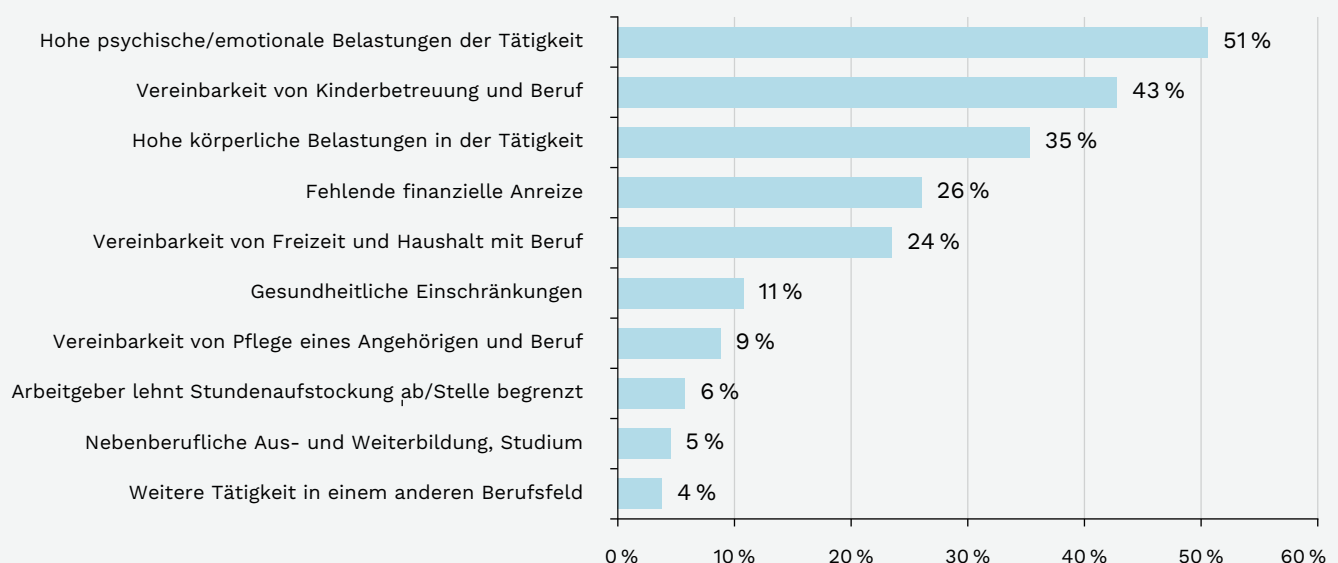
Diejenigen, die Bremen bereits als Arbeitsort verlassen haben, tun das oft aufgrund der bereits genannten Rahmenbedingungen der Betreuung sowie wohnstandortbezogener Aspekte und arbeiten an anderer Stelle als Erzieher*in. Unter denjenigen, die das Arbeitsfeld Kita verlassen haben, deuten sich drei zentrale Motive an: Das erste Motiv ist die Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen und der daraus resultierenden Schwierigkeit, individuell mit Kindern und Familien zu arbeiten. Viele haben das Gefühl, es gehe nur noch um die reine Betreuung und sie würden den Kindern und Familien nicht mehr gerecht. Sie finden in anderen Arbeitsfeldern (Schule, Jugendhilfe, Beratungseinrichtungen) oft bessere Rahmenbedingungen und schließen deshalb eine Rückkehr weitgehend aus.

Das zweite dominierende Motiv stellt das Arbeitsklima dar. Ob während der Praktika in der Ausbeziehungsweise Weiterbildung, im Anerkennungsjahr oder nach dem Berufseinstieg – in nahezu allen Phasen schilderten die befragten Berufswechsler*innen belastende Konflikte in einzelnen Gruppen und Teams. Oftmals sei es um unterschiedliche pädagogische Auffassungen und die Abwehr von neuen Ideen durch berufserfahrene Erzieher*innen gegangen. Im Vergleich dazu spielten Konflikte mit Eltern eine deutlich ungeordnete Rolle für berufliche Entscheidungen. Das dritte wichtige Motiv hat eher weniger mit den Rahmenbedingungen der Arbeit zu tun. Hierbei geht es darum, dass Befragte sich individuell weiterentwickeln wollen. Dafür werden Weiterbildungen oder ein Studium absolviert. Teilweise bleiben Befragte dabei dem Kitabereich erhalten, dann aber auf Ebene der Einrichtungsleitung oder sozialpädagogischen Koordinierungskräfte.

Berufswechsler*innen schildern belastende Konflikte

Bei den Gründen für Teilzeitarbeit dominieren Belastungs- und Vereinbarkeitsaspekte

Gründe für Teilzeitarbeit von Erzieher*innen



Quelle: eigene Darstellung nach Daten der Verbleibstudie Erziehungsberufe Bremen, n = 400, Mehrfachnennung möglich

© Arbeitnehmerkammer Bremen



Die Quadratur des Kreises überwinden – nur wie?

Die Studie macht die Notwendigkeit deutlich, dem Fachkräftemangel in den Erziehungsberufen proaktiv entgegenzutreten. Hierfür erscheint eine Strategie notwendig, die eine Aufwertung der Erziehungsberufe und ihrer Ausbildung mit einer vorübergehenden – aber mit berufsbegleitender Qualifizierung – verbundenen Öffnung der Kitas für bisher nicht einschlägig qualifiziertes Personal verbindet. Im Detail seien folgende Empfehlungen formuliert:

► Ausbildung attraktiver machen

Die Ausbildungswege für Erzieher*innen sind heute zwar erstrebenswerter als noch vor zehn Jahren. Doch das genügt nicht. Die Konkurrenz um die besten Köpfe ist groß. Und vor diesem Hintergrund sind Dauer und Vergütung der Ausbildung noch nicht attraktiv genug. Gerade Personen, die während der Ausbildung nicht mehr bei ihren Eltern leben und Menschen, die einen Berufswechsel vollziehen, kommen mit der bestehenden Vergütung an ihre Grenzen und müssen zum Teil noch eine Nebentätigkeit ausüben, was sie zusätzlich belastet. Vor diesem

„Viele haben das Gefühl, es gehe nur noch um die reine Betreuung.“

Hintergrund ist die deutliche Kürzung der Aufstiegsfortbildungsprämie für Erzieher*innen nach erfolgreichem Abschluss der Weiterbildung von 4.000 auf perspektivisch 1.300 Euro in Bremen zum 01.03.2025 absolut kontraproduktiv und setzt ein falsches Signal.

► Neue Wege in den Beruf ermöglichen

In Anbetracht der aktuellen Mangelsituation und des Rückgangs der Auszubildendenzahlen braucht es jetzt auch andere Möglichkeiten des Berufseinstiegs. Gemeint ist damit zum einen die einfachere Zulassung anderer pädagogisch verwandter Berufsgruppen wie zum Beispiel Logo- und Motopäd*innen sowie Ergo-, Physio- und Kunsttherapeut*innen für den Gruppendienst. Zum anderen geht es um die Stärkung berufsbegleitender Formate. Menschen ohne Berufsabschluss und Berufswechsler*innen benötigen attraktive Rahmenbedingungen dafür, eine Berufstätigkeit in einer Kita und die parallele Ausbildung miteinander zu vereinbaren. Dies kann darüber gelingen, dass die Zeit in der schulischen Weiterbildung als Arbeitszeit vergütet wird.

► Erziehungsberufe aufwerten

Ohne eine substanzielle bundesweite finanzielle Aufwertung der Erziehungsberufe kann der Turnaround kaum gelingen. Viele Fachkräfte zeigen sich unzufrieden mit dem gesellschaftlichen Stellenwert ihres Berufs. In Anbetracht des Aufgabenzuwachses sehen sich viele als Teil des Bildungssystems – fühlen sich aber weder in der alltäglichen Arbeit noch in der Vergütung auf Augenhöhe mit beispielsweise Grundschullehrkräften. Ferner wird argumentiert, dass das Gehalt mit Blick auf die Arbeitsbelastung nicht angemessen sei.

► Arbeitsbedingungen und Teamarbeit verbessern

In Anbetracht der aktuellen Negativspirale braucht es dringend ein positives Signal an die Fachkräfte, dass der Kitabereich wieder ein attraktiveres Arbeitsfeld wird. Möglichkeiten bestünden darin, punktuell Gruppen mit vielen Förderkindern zu verkleinern, die Vorbereitungszeit für die Beschäftigten zu erhöhen oder die Teams konsequent multiprofessioneller (durch Psycholog*innen, Sonderpädagog*innen) aufzustellen. In Anbetracht der vielen kitainternen Konflikte müssen Leitungen stärker für das Thema Konfliktmanagement sensibilisiert werden. Zudem braucht es mehr Zeit und Raum für Mentoring und die Arbeit im Team.

Literatur

Autorengruppe Fachkräftebarometer (Hrsg.) (2023):

Fachkräftebarometer Frühe Bildung. DJI/TU-Dortmund.

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) (2023): Länder-

monitor Frühkindliche Bildung. URL: <https://www.laendermonitor.de>, letzter Zugriff: 22.01.2025.

KOFA, Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (Hrsg.)

(2023): Ländersteckbrief Deutschland. URL: <https://www.kofa.de/media/Publikationen/Laendersteckbriefe/Deutschland.pdf>, letzter Zugriff: 22.01.2025.

Lagemann, Marina (2024): Regelmäßige Überlastung durch personelle Unterbesetzung. Hohes Risiko, dass KiTa-Beschäftigte das Berufsfeld verlassen! Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Ostermann, Kerstin (2025): Ausbildungsabbrüche im regionalen Vergleich: Die Schere geht immer weiter auseinander. URL: <https://www.iab-forum.de/ausbildungsabbrueche-im-regionalen-vergleich-die-schere-geht-immer-weiter-auseinander>, letzter Zugriff: 22.01.2025

Wrobel, Martin; Harten, Uwe; Berisha, Amelie (2024): Beschäftigungssituation in den Berufen der Kinderbetreuung und -erziehung in Bremen. Hannover.

Wohnen darf nicht arm machen



Wie durch Neubau und Wohnraumförderung das Wohnen bezahlbar werden kann

Dr. Dominik Santner

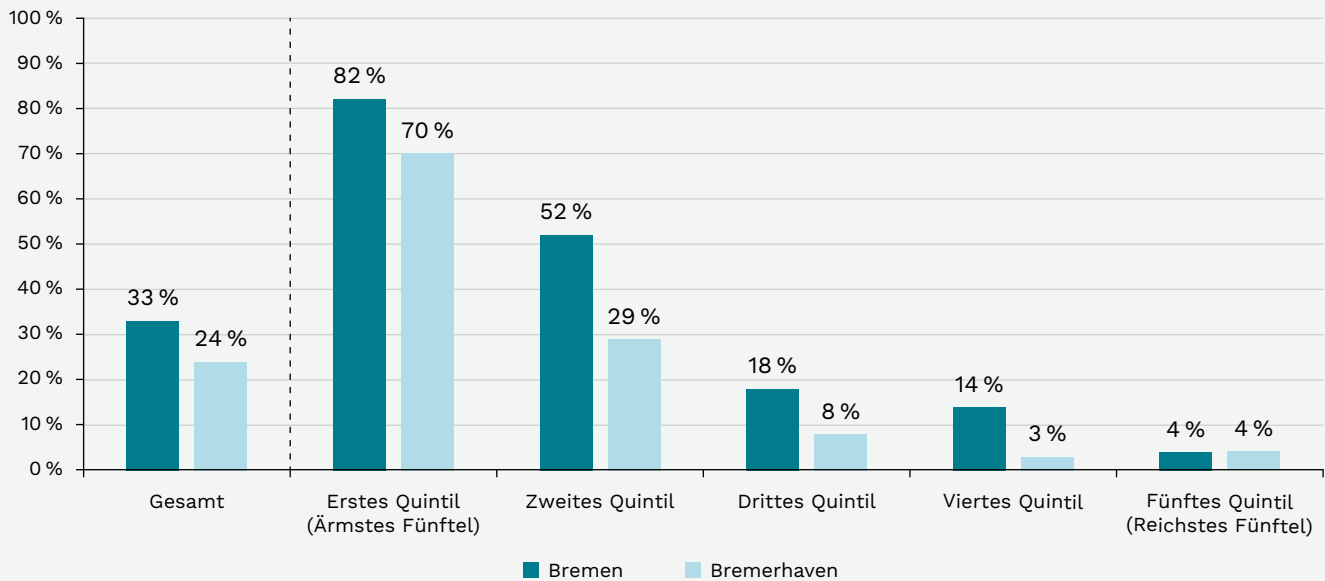
➔ **Wohnen ist für viele Menschen zu teuer. Hier ist die öffentliche Hand gefragt: Geförderter Neubau durch kommunale Unternehmen kann Abhilfe schaffen. Dazu braucht es aber politischen Willen und ein strategisches Vorgehen.**

Wohnen ist ein Menschenrecht. Die privaten vier Wände sind Ausgangsort eines gesunden und würdevollen Lebens. Wohnungspolitik ist somit ein elementarer Teil der Daseinsvorsorge.

Aber: Wohnen wird immer teurer. Sich mit bezahlbarem Wohnraum angemessen zu versorgen, für die Miete und alle Nebenkosten aufzukommen wird für viele Menschen immer schwieriger. Wenn diese Kosten zu hoch sind und einen zu großen Anteil an den regelmäßigen Aufwendungen ausmachen, ist das Wohnen nicht mehr leistbar. Als „leistbar“ gilt, wenn maximal 30 Prozent des Nettohaushaltseinkommens für die Kaltmiete (klassische Definition) oder 40 Prozent für die Warmmiete (EU-Definition) aufgewendet werden.

Vor allem arme Haushalte zahlen zu viel fürs Wohnen

Anteil zur Miete wohnender Haushalte mit Warmmiete über 40 Prozent vom Haushaltseinkommen (netto)



Quelle: Arbeitnehmerkammer Bremen, Mieter- und Eigentümerbefragung 2024 (Mietbelastungen)/Statistisches Landesamt Bremen, Sonderauswertung Mikrozensus (Quintilsgrenzen), eigene Berechnung

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Viele Bremer*innen zahlen zu viel

Tatsächlich liegen die Belastungen in vielen Haushalten oberhalb dieser Grenzwerte. Aktuelle Zahlen der Arbeitnehmerkammer zeigen:¹ Die warmen Wohnkosten sind in der Stadt Bremen bei einem Drittel und in Bremerhaven bei einem Viertel der Haushalte zu hoch.² Besonders betroffen sind Menschen mit geringem Einkommen. So sind im ärmsten Fünftel der Haushalte acht von zehn (Bremen) beziehungsweise sieben von zehn Haushalten (Bremerhaven) zu hoch belastet. In Bremen liegen die Kosten zudem auch bei mehr Haushalten mit mittleren Einkommen oberhalb der Belastungsgrenze – eine Folge des deutlich höheren Mietenniveaus in der Hansestadt. Einer aktuellen Studie zufolge geben 56 Prozent der Arbeitnehmenden in Bremen an, dass die Bezahlbarkeit von Wohnraum bei jobbedingten Umzügen eine wichtige Rolle spielt.³

Wohnkosten und Einkommen stehen also viel zu oft in einem Missverhältnis. Die Entwicklung der Mieten hat sich im vergangenen Jahrzehnt von der Einkommensentwicklung abgekoppelt. Insbesondere Neuvertragsmieten sind in den Städten sehr hoch. Eine aktuelle Auswertung der Empirica AG im Auftrag der Arbeitnehmerkammer⁴ zeigt, dass im ersten Halbjahr 2024 die mittlere Angebotsmiete (kalt)⁵ in der Stadt Bremen bei 10,59 Euro lag. In Bremerhaven war sie mit 7,05 Euro deutlich niedriger.

Geringverdienende sind durch Wohnkosten stark belastet

Gleichzeitig fehlt es an Wohnraum. Neubau ist also dringend notwendig. Aber: In den letzten Jahren wurde kaum gebaut. Seit 2022 ist das Bauen durch hohe Zinsen, Bau- und Energiekosten sowie die Zurückhaltung der Banken bei der Vergabe von Krediten wirtschaftlich kaum noch rentabel. Das gilt insbesondere für das freifinanzierte Segment, also jene Wohnungen, die ohne öffentliche Förderung errichtet werden. Die Zahl der Baugenehmigungen hat sich in Bremen und deutschlandweit 2023 gegenüber 2021 halbiert. 2024 konnte

1 Santner (2025).

2 Bei den kalten Wohnkosten liegen in Bremen 28 Prozent und in Bremerhaven 17 Prozent der Haushalte oberhalb der Leistbarkeitsgrenze von 30 Prozent des Haushaltseinkommens.

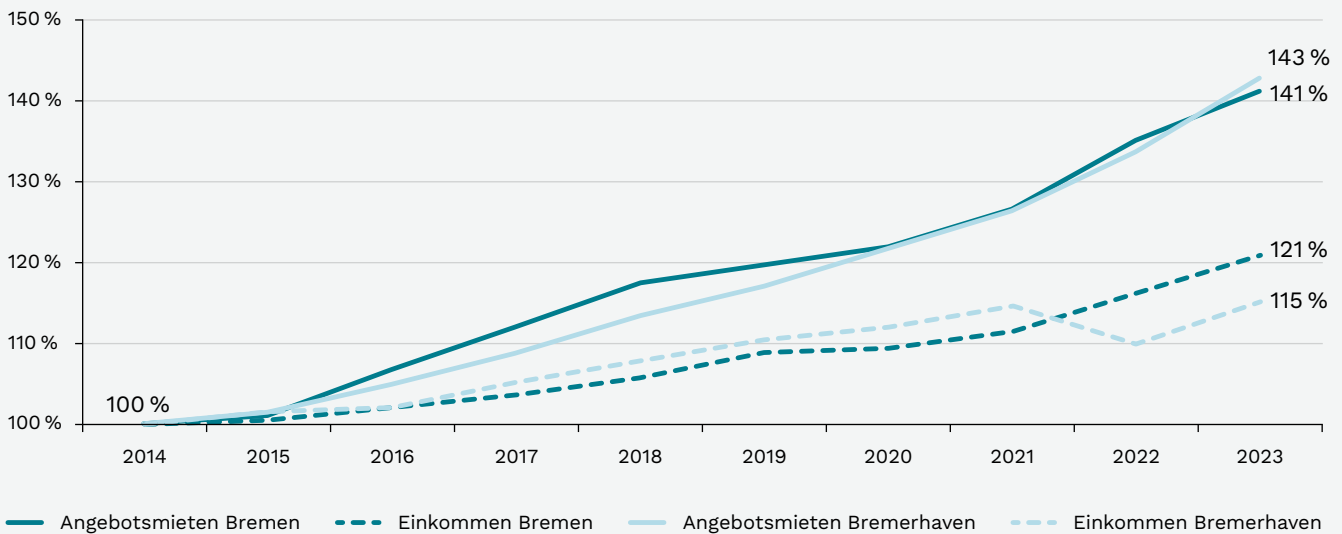
3 Freudig (2024).

4 Ebel/Paffrath (2024).

5 Die Kaltmiete pro Quadratmeter, die im Mittel in Wohnungsanzeigen verlangt wird.

Die Entwicklung der Mieten hat sich von den Einkommen abgekoppelt

Entwicklung der mittleren Einkommen (sozialversichert Beschäftigte am Arbeitsort) und der Angebotsmieten in Prozent (2014 = 100 Prozent)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Einkommen); Ebel/Paffrath 2024 (Angebotsmieten); eigene Berechnung

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Bremen als einziges Bundesland diesen Trend umkehren und die Zahl der Baugenehmigungen deutlich steigern. Ob dies eine nachhaltige Trendumkehr bedeutet, wird sich erst noch zeigen. Denn das Bauen ist weiterhin teuer. Bisher steht der starken Nachfrage immer noch ein verknapptes Angebot gegenüber.

Angebotsmieten im Neubausegment in Bremen mit 12,64 Euro besonders hoch liegen. Und sogar in Bremerhaven beträgt der Wert im Mittel inzwischen 11,18 Euro. So ist kein bezahlbarer Wohnraum zu schaffen. An dieser Stelle muss daher mit dem gängigen Missverständnis aufgeräumt werden, dass die Angebotsausweitung durch Neubau quasi automatisch zu einer Senkung des allgemeinen Mietenniveaus führt – gemäß der klassischen volkswirtschaftlichen Logik von Angebot und Nachfrage. Wäre dies der Fall, dann wären die Jahre bis 2022 keine Zeit stark steigender Wohnkosten gewesen. Auch Zahlen der Arbeiterkammer Wien belegen diesen Mechanismus:⁶ Das Wohnen in Österreich ist in den vergangenen Jahren immer teurer geworden, obwohl – anders als in Deutschland – selbst seit 2022 Rekordbauleistungen erzielt wurden. Nicht geförderter, freifinanzierter Neubau schafft Wohnraum vor allem im gehobenen Preissegment und führt daher zu einem Anstieg des allgemeinen Mietenniveaus. Der vermeintlich preisdämpfende und entlastende Effekt eines höheren Angebots wird so ad absurdum geführt.

„Der geförderte Wohnungsbau ist das entscheidende Instrument zur Lösung der Krise.“

Freifinanzierter
Neubau führt
meist zu steigen-
den Mieten

Aber selbst wenn mehr gebaut würde: Durch Neubau entstehen – zumindest im freifinanzierten Segment – kaum Wohnungen mit günstigen Mieten. Denn die hohen Zinsen und steigenden Herstellungspreise treiben die Kosten – und somit die Mieten – in die Höhe. Zahlen der genannten Auswertung der Empirica AG zeigen, dass die

6 Ritt/Tockner (2024).

Es braucht mehr geförderten Wohnungsbau

Und doch: Der Neubau ist das entscheidende Instrument zur Lösung des Problems. Allerdings nicht im freifinanzierten Segment, sondern in Form von staatlich gefördertem, sozialem Wohnungsbau. Durch ihn kann das Angebot auf dem Wohnungsmarkt erweitert werden, bei gleichzeitig leistbaren Mieten. Das aktuelle bremische Wohnraumförderungsprogramm von 2024 schreibt für das klassische geförderte Segment – also jene Wohnungen, für die ein Wohnberechtigungsschein benötigt wird – 6,80 Euro Kaltmiete pro Quadratmeter vor. Verglichen mit den oben genannten 12,64 Euro im gesamten Neubausegment ist geförderter Wohnraum für die Mietenden also nur etwa halb so teuer.

Um als Staat bedürftige Schichten mit günstigem Wohnraum zu versorgen, sollten insbesondere kommunale Wohnungsunternehmen gestärkt und zur Schaffung geförderten Wohnraums angehalten werden. Mit Gewoba, Brebau und Stäwog finden sich im Land Bremen gleich drei (teil)kommunale Unternehmen der Wohnungswirtschaft. Sie leisten auch dann einen Beitrag für leistbaren Wohnraum, wenn die Belegungsbindungen geförderter Wohnungen auslaufen. Nach eigenen Angaben in den jeweiligen Geschäftsberichten lag 2023 die durchschnittliche Kaltmiete bei der Gewoba im Bestand pro Quadratmeter bei 6,64 Euro. Bei der Brebau lag sie bei 6,95 Euro. Bei der Bremerhavener Stäwog lag der Wert sogar nur bei 5,32 Euro. Gleichzeitig garantieren die Kommunalen gute bauliche Wohnverhältnisse und sind in der Pflege quartiersbezogener Infrastrukturen aktiv. Der Staat hat mit ihnen zudem bessere Möglichkeiten, wohnungspolitische Ziele direkt zu adressieren.



Dabei sollten neben allgemein bedürftigen Schichten auch bestimmte Gruppen gezielt in den Blick genommen werden. Insbesondere die etwa 16.000 Auszubildenden im Land Bremen müssen wohnungspolitisch berücksichtigt werden. Die Ausbildungsvergütung reicht in der Regel nicht aus, um eine eigene Wohnung im Rahmen der Leistbarkeitsgrenzen zu beziehen. Da junge Menschen häufig in Singlehaushalten leben, konkurrieren sie auf dem Wohnungsmarkt um ein Wohnungssegment, von dem das Bauressort bereits 2020 in seiner Wohnraumbedarfsprognose⁷ feststellte, dass das Angebot der Nachfrage nicht genügt. Zwar gibt es im Rahmen des aktuellen Wohnraumförderungsprogramms den Baustein „Junges Wohnen“, der – neben Wohnraum für Studierende – auch den Bau von Auszubildendenwohnheimen unterstützen soll. Bisher hat die Wohnungswirtschaft den Bau geförderter Auszubildendenwohnheime aber kaum verfolgt.

Kommunale Unternehmen schaffen langfristig leistbaren Wohnraum

⁷ Heyn et al. (2020).



Was nun zu tun ist

► Ein gemeinsames Bekenntnis für den geförderten Wohnungsbau

Das Ziel leistbarer Mieten muss politisch zentral verankert werden. Die Senatskommission Wohnungsbau ist ein Schritt in die richtige Richtung. Wichtig ist, dass die zentrale Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus in diesem Gremium erkannt und dieses entscheidende Instrument gestärkt und abgesichert wird. Das bedeutet einerseits, dass neben Politik und Verwaltung auch die Geschäftsführungsebenen der kommunalen Wohnungswirtschaft sich klar für geförderten Neubau einsetzen und diesen aktiv vorantreiben müssen. Andererseits muss die Ausfinanzierung des Förderinstruments gesichert und ausgebaut werden: Eine Beschneidung der Wohnraumförderung aufgrund des allgemeinen Sparzwangs der öffentlichen Hand gilt es zu verhindern.

► Baukosten senken und Bürokratie abbauen

Überbordende Bürokratie und zu viele Vorschriften machen das Bauen teuer und langsam. Die weitere Digitalisierung der Antrags- und Genehmigungsprozesse sowie die kritische

Betrachtung und Vereinfachung sämtlicher Bauvorschriften sind dringend notwendig. Sinnvolle Entwicklungen zur Energieeffizienz sollten dabei erhalten bleiben. Ein möglicher Leitfaden kann der „Regelstandard Erleichtertes Bauen“ der ARGE Schleswig-Holstein sein.⁸ Außerdem sollten die finanziellen und personellen Mittel der kommunalen Wohnungswirtschaft effizient eingesetzt werden. Enorme Kostensteigerungen bei Bauprojekten, wie zuletzt im Fall des Umbaus des Bundeswehrhochhauses, müssen in Zukunft im Vorfeld vermieden werden.

► Flächen und Ressourcen erschließen und sichern

Bisher sind nur wenige Flächen verfügbar, die eine langfristige Planung größerer Neubauprojekte im geförderten Segment erlauben. Langfristige Strategien zur Sicherung geeigneter Flächen müssen entwickelt werden. Die Bevorratung durch Kauf ähnlich dem sogenannten Ulmer Modell wäre ein möglicher Ansatz.

8 Walberg et al. (2024).

Hierdurch können auch stadtentwicklungspolitische und soziale Ziele verfolgt werden, indem geeignete Flächen bevorzugt in Stadtteilen mit guten Sozialindikatoren erschlossen werden, die entsprechende Neubauprojekte sozioökonomisch gut verkraften können. Aktuell ist mit der angestrebten Absichtserklärung zum Wohnpark Oberneuland zwischen der Stadtgemeinde und der Projektgesellschaft Oberneuland GmbH & Co. KG ein vielversprechender Prozess angestoßen worden, der Modellcharakter haben könnte. Um mehr günstigen Wohnraum für Auszubildende zu schaffen, müssen zudem Arbeitgeber*innen und kommunale Wohnungsunternehmen zusammengebracht werden.

► **Mietenentwicklung begrenzen**

Mit der Kappungsgrenze für Bestandsmieten und der Mietpreisbremse für Neuvertragsmieten existieren zwei wichtige Werkzeuge, mit denen die Preisentwicklung in angespannten Wohnungsmärkten wie dem in Bremen reguliert werden kann. Zudem besteht seit 2024 in Bremen mit dem qualifizierten Mietspiegel erstmals eine praktikable Grundlage zur Bestimmung einklagbarer Grenzwerte für Mieterhöhungen. Erfahrungen der vergangenen Jahre

haben aber gezeigt, dass es insbesondere an der Durchsetzung der Instrumente hapert.⁹ So bleibt eine Missachtung durch Vermietende oft folgenlos. Hier muss im Sinne der Mietenden nachgebessert werden. Zudem sollte geprüft werden, inwiefern Ausnahmeregelungen bezüglich Index- und Staffelmieten sowie möblierter Wohnungen abgeschafft werden können. Der Stichtag, ab dem Wohnungen als Neubau gelten (01.10.2014) und entsprechend von der Mietpreisbremse ausgenommen sind, muss zudem dringend angepasst werden.

► **Wohngeld stärken**

Um Haushalte mit besonders niedrigen Einkommen zu stützen, muss das Instrument des Wohngelds gestärkt werden. Mit der Wohngeld-Plus-Reform Anfang 2023 wurden in Bremen berechnete Haushalte durch die zuständige Behörde mit einer Kampagne verstärkt informiert. Auch zukünftig sollte geprüft werden, ob eine entsprechende Kampagne neu aufgesetzt und verstetigt werden kann. Allerdings dürfen Instrumente wie das Wohngeld nicht als Ersatz für ein Engagement im sozialen Wohnungsbau verstanden werden. Beide Instrumente müssen sich ergänzen.

Literatur

Ebel, T.; Paffrath, T. (2024): Mietmarkterhebung für Bremen und Bremerhaven. Immobilienpreisdatenauswertungen – Fortführung für die Jahre 2018 – 1. HJ. 2024. Unveröffentlichte Studie der Empirica AG im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen.

Freudig, C. (2024): Wohnungsnot und die Folgen für den Arbeitsmarkt. Umfrage unter Arbeitnehmern in 12 deutschen Großstädten. PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC). <https://www.pwc.de/de/mittelstand/pwc-studie-wohnungsnot-und-die-folgen-fuer-den-arbeitsmarkt.pdf>.

Heyn, T.; Weiden, L.; Schmandt, M.; Nostadt, M. (2020): Wohnraumbedarfsprognose im Rahmen des Stadtentwicklungsplans Wohnen (STEP) der Stadt Bremen. Endbericht. Studie der Empirica AG im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen vertreten durch die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau.

Michelsen, C. (2024): Wohnungsmarktregulierung. Transparenz, Fairness, Sicherheit. FES impuls. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Ritt, T.; Tockner, L. (2024): Wohnen muss wieder leistbar sein! Arbeiterkammer Wien. <https://www.awblog.at/Allgemein/Wohnen-muss-wieder-leistbar-sein>.

Santner, D. (Veröffentlichung für 2025 geplant): Ergebnisse der Mieter- und Eigentümerbefragung 2024. Arbeitnehmerkammer Bremen.

Walberg, D.; Halstenberg, M.; Hansen, C. & Wientzek, D. (2024): Regelstandard Erleichtertes Bauen – Der Förderstandard der Sozialen Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein. Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V.

9 Michelsen (2024).



Stephanie Richter

Wenn die Miete das Einkommen auffrisst

Laut jüngsten Erhebungen wohnen knapp zwei Drittel der Menschen im Land Bremen zur Miete.¹ In keinem anderen Bundesland sind die Mietkosten im Verhältnis zum Einkommen – die sogenannte Mietbelastungsquote – höher (30,8 Prozent).² Zum Vergleich: Deutschlandweit müssen Haushalte nur durchschnittlich 27,8 Prozent ihres Einkommens für die Miete ausgeben. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass das Mietrecht mit knapp 3.200 Beratungen im Jahr 2024 einen Schwerpunkt in der öffentlichen Rechtsberatung bildet, die von der Arbeitnehmerkammer im Auftrag des Landes Bremen angeboten wird. Häufig kommen Menschen mit existenziellen Ängsten in die Beratung, weil sie eine geforderte Nachzahlung für Heiz- und Betriebskosten nicht zahlen können oder die Rechtmäßigkeit einer Mieterhöhung anzweifeln. Die Angst ist groß, eine Kündigung des Mietverhältnisses zu erhalten und die Wohnung zu verlieren. Ratsuchende berichten zudem über gesundheitliche Probleme aufgrund von Mängeln wie etwa Feuchtigkeitsproblemen und Schimmelbildung.

Trotz dieser gravierenden Ängste und Sorgen zeigt die Beratungspraxis: Viele Mieter*innen scheuen aufgrund des Mangels an bezahlbarem alternativem Wohnraum rechtliche Auseinandersetzungen mit ihren Vermieter*innen und fühlen sich machtlos. Aus Angst vor Repressalien oder sogar dem Verlust der Wohnung nehmen sie mitunter schwerwiegende Beeinträchtigungen hin, um ihr Mietverhältnis nicht zu gefährden. Hier setzt die öffentliche Rechtsberatung an. Mieter*innen werden über ihre Rechte aufgeklärt, sie werden ermutigt, für

diese einzutreten, und ihnen wird geholfen, ihre Ansprüche außergerichtlich durchzusetzen. Jedoch stößt die Unterstützung der öffentlichen Rechtsberatung an ihre Grenzen, wenn Vermieter*innen ihren mietrechtlichen Verpflichtungen trotz Aufforderung und Darlegung der Konsequenzen nicht nachkommen. In diesen Fällen bleibt zur Durchsetzung der Rechte nur der Klageweg, der jedoch häufig mit langen Verfahren und einem nicht unerheblichen Kostenrisiko verbunden ist. Sowohl dies als auch die Angst, dass sich das Mietverhältnis weiter verschlechtert, hält viele von der gerichtlichen Durchsetzung ihrer Ansprüche ab.

Der Umzug in eine andere Wohnung stellt häufig keine Alternative dar, da diese auch bei ähnlicher Größe, Lage und Ausstattung regelmäßig mit einem höheren Mietpreis verbunden ist. Ebenso führen die angespannte Wohnungsmarktsituation, temporär doppelt zu zahlende Mieten, Umzugskosten sowie der drohende Verlust des sozialen Umfelds dazu, dass Menschen die Beeinträchtigungen hinnehmen. Insbesondere finanziell schlechter Gestellte, Alleinerziehende und Personen mit Migrationshintergrund sind bei der Wohnungssuche von steigenden Mieten betroffen. In der Rechtsberatung der Arbeitnehmerkammer berichten Ratsuchende in diesem Zusammenhang davon, dass ihre prekäre Situation unter anderem zur Durchsetzung überhöhter Mieten ausgenutzt worden sei oder es Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe gegeben habe. Dies spiegelt auch die Auswertung des Zusatzprogramms des Mikrozensus zum Wohnen in Deutschland aus dem Jahr 2022 wider,

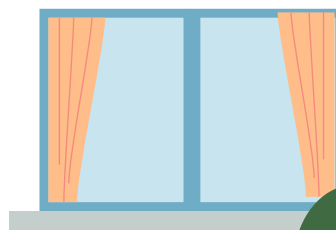
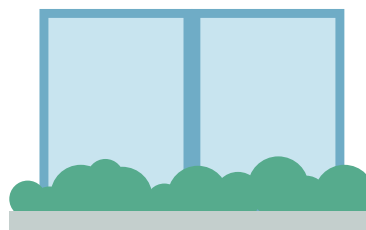
1 Pressemitteilung Statistisches Landesamt Bremen vom 25. Juni 2024.

2 Mikrozensus-Zusatzprogramm Wohnen (2022) – Endergebnisse Tabelle 4.

wonach die Mietbelastungsquote bei Haushalten, in denen alle Haushaltsmitglieder einen Migrationshintergrund aufwiesen, in städtischen Bereichen 2,5 Prozent über dem Bundesdurchschnitt lag.³

Bezahlbarer Wohnraum bildet eine zentrale Säule des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die zunehmende Verknappung günstiger Wohnmöglichkeiten bringt vor allem einkommensschwache Haushalte in eine prekäre Lage – sowohl bei der Suche nach einer passenden Wohnung als auch beim Erhalt bestehender Mietverhältnisse und der Durchsetzung von Mieterrechten. Laut einer Umfrage von PwC Deutschland zum Thema „Wohnungsnot – und die Folgen für den Arbeitsmarkt“ aus dem Jahr 2024 herrscht Unzufriedenheit in Bremen insbesondere in Bezug auf die Mietpreise, die Anzahl an freien Mietwohnungen und den Zustand der angebotenen Wohnungen. 42 Prozent der Befragten können sich vorstellen, einen Job in einer anderen Stadt anzunehmen, wenn dort die Mieten günstiger sind.

Bezahlbarer Wohnraum muss als essenzielle Grundlage einer verlässlichen Daseinsvorsorge dringend geschaffen und erhalten werden, um Ungleichgewichte zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen aufgrund mangelnder Alternativen zu reduzieren, das soziale Ungleichgewicht auszugleichen und damit auch einem Abwandern von Arbeitnehmenden und einem damit ebenfalls verbundenen Fachkräftemangel im Land Bremen entgegenzuwirken.



3 Mikrozensus-Zusatzprogramm Wohnen (2022) – Endergebnisse, Tabelle 6.

Kommunalfinanzen im Keller

Klamme Kassen gefährden die öffentliche Infrastruktur

Kevin Rösch

➔ **Um die Daseinsvorsorge zu sichern und Investitionen zu ermöglichen, müssen sich die öffentlichen Finanzen grundlegend wandeln. Punktuelle Finanzhilfen reichen nicht aus.**

Bei Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sind in erster Linie die Kommunen gefragt. 2023 stellten sie rund 56 Prozent aller öffentlichen Sachinvestitionen. Das betrifft den Kauf von unbeweglichen wie beweglichen Sachen – etwa Feuerwehrautos oder IT-Ausrüstung –, vor allem aber Bauinvestitionen in Straßen, Brücken und Schienen, Schulen, Kitas und Schwimmbäder oder die Kanalisation. Hier lag der kommunale Anteil bei sogar rund 62 Prozent. Geht es Kommunen finanziell so schlecht, dass sie nicht genug Geld für ihre Infrastruktur haben, leidet die Daseinsvorsorge unmittelbar. Insbesondere in strukturschwachen Regionen kann das dazu führen, dass das Verfassungsgebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weiter ausgehöhlt und die Schieflage zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen zementiert wird.

Den Kommunen geht es finanziell immer schlechter

Aktuell steigen die kommunalen Ausgaben deutlich stärker als die Einnahmen. Das Finanzierungsdefizit hat sich im Vergleich zum Vorjahreszeitraum von rund elf auf fast 26 Milliarden Euro mehr als verdoppelt. Allerdings zahlen die Kommunen auch fast ein Viertel aller gesamtstaatlichen Ausgaben, obwohl sie nur etwa 15 Prozent der gesamten Steuereinnahmen bekommen. Diese Lücke wird durch Zahlungen von Bund und Ländern zwar verkleinert

– unter dem Strich steht aber ein Defizit. Die gestiegenen Ausgaben der vergangenen Jahre sind maßgeblich auf Bundesgesetze zurückzuführen, die von den Ländern und Kommunen umgesetzt werden müssen. Das betrifft etwa die Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren, die Kosten der Unterkunft, die Hilfe zur Pflege, die Eingliederungshilfe oder das Wohngeld. Dabei wird das Konnexitätsprinzip¹ aber oft unzureichend beachtet: Für gesamtgesellschaftlich relevante Aufgaben gibt der Bund den Ländern und Kommunen in vielen Fällen nicht genug Geld.

Dieser Trend ist auch in Bremen zu spüren: Konjunkturbedingt sinken die Steuereinnahmen, zugleich wurden zuvor über Notlagenkredite finanzierte Maßnahmen nun in den Kernhaushalt überführt. Dazu gehört die Finanzierung der BSAG-Stabilisierung, die mit rund 24 Millionen Euro im Landeshaushalt und etwa 62 Millionen Euro im Stadthaushalt zu Buche schlägt. Deshalb hat der Senat entschieden, an einigen Stellen zu sparen: Im öffentlichen Dienst wird teilweise Personal reduziert und Sozial- und Baustandards werden abgesenkt. Im Ergebnis ist der Landeshaushalt mit knapp sechs Milliarden Euro sechs Prozent kleiner, der stadtbremische Haushalt mit vier Milliarden Euro sogar fast neun Prozent kleiner als 2024.²

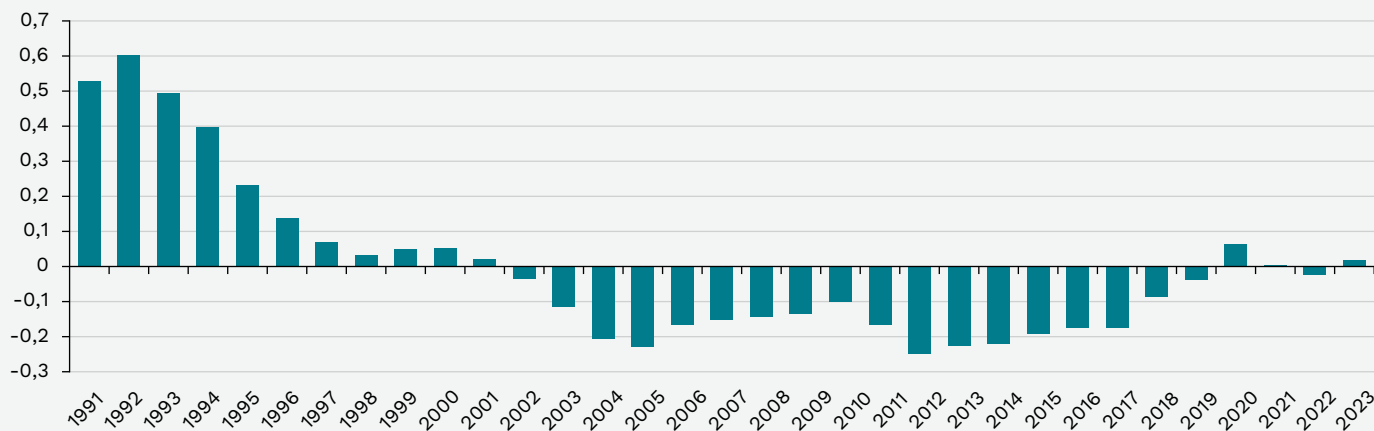
¹ Dieses besagt, dass vom Bund beschlossene und übertragene Aufgaben von entsprechenden Finanzmitteln begleitet sein müssen.

² Gemessen an den bereinigten Ausgaben. Für Bremerhaven liegt noch kein Haushalt für 2025 vor.



Deutschland lebt von der Substanz – vor allem in den Kommunen

Öffentliche Nettoinvestitionen der Kommunen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Die Kommunen
leben in den
vergangenen
25 Jahren von der
Substanz

Geringe Investitionstätigkeit

In Deutschland wird zu wenig investiert. Vor allem in den Kommunen sind die öffentlichen Nettoinvestitionen (Neuinvestitionen abzüglich Wertverzehr) seit 25 Jahren fast durchgehend negativ: Deutschland lebt von der kommunalen Substanz.

Auch in Bremen lagen zwischen 2014 und 2023 die durchschnittlichen Investitionen in allen betrachteten Arten³ unter jenen der anderen Stadtstaaten sowie der anderen Bundesländer einschließlich ihrer Kommunen. Insbesondere bei den Bauinvestitionen wird dies deutlich: Die anderen Stadtstaaten investierten durchschnittlich rund 60 Prozent mehr pro Kopf, während die anderen Bundesländer samt ihrer Kommunen durchschnittlich sogar knapp mehr als das Doppelte pro Kopf investierten.⁴

³ Die Gesamtinvestitionen umfassen Sachinvestitionen sowie Finanzierungshilfen (wie den Erwerb von Beteiligungen, Darlehen und Investitionszuschüsse). Sachinvestitionen umfassen den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen sowie Bauinvestitionen.

⁴ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der „Vierteljährlichen Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts“ des Statistischen Bundesamts. Investitionen beziehen sich auf Kern- und Extrahaushalte (wie Sondervermögen und Eigenbetriebe) der Länder und ihrer Kommunen sowie der Stadtstaaten in Abgrenzung zum Stadtstaat Bremen von 2014 bis 2023.

Große Investitionslücken

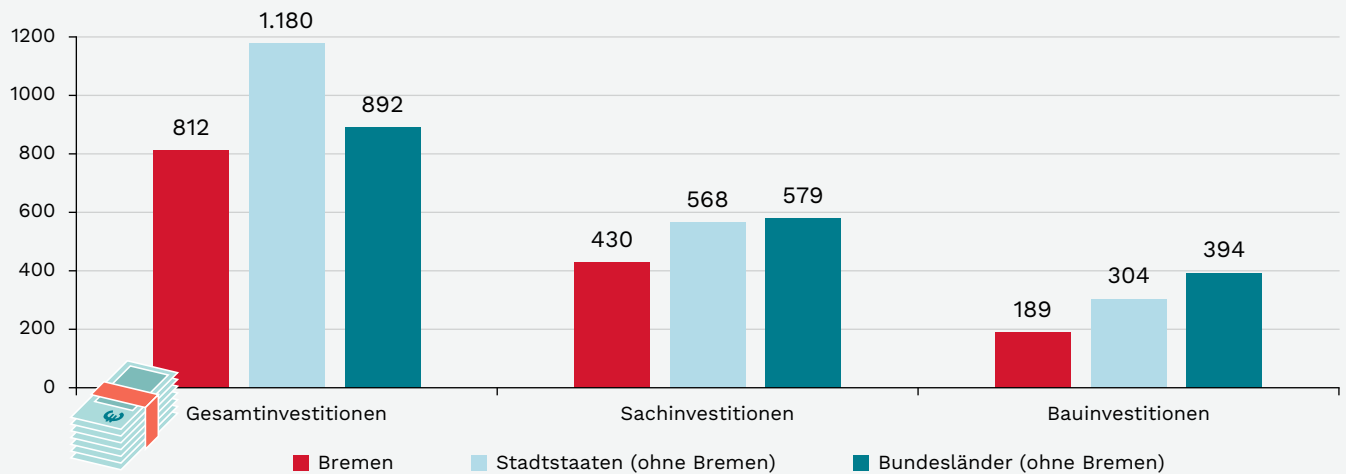
Aus unterdurchschnittlichen Investitionen Bremens zwischen 2014 und 2023 resultieren enorme Investitionslücken, verglichen mit dem bundesweiten Durchschnitt sowie jenem der Stadtstaaten. Um den Anschluss zu halten, hätte Bremen jeweils rund 1,1 Milliarden Euro mehr für Sachinvestitionen ausgeben müssen. Betrachtet man nur die Baumaßnahmen, hätte Bremen im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten ebenfalls 1,1 Milliarden Euro mehr investieren müssen – gegenüber den anderen Bundesländern samt ihren Kommunen sogar 1,7 Milliarden Euro. Wichtig ist, dass es sich hierbei um zurückhaltende Schätzungen handelt, da Deutschland insgesamt im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich investiert.⁵ Außerdem werden hier nur öffentliche Investitionsbedarfe betrachtet – jene privater Unternehmen, die diese deutlich übersteigen, dürfen nicht übersehen werden.

Hinzu kommen „Zukunftsinvestitionen“ angesichts des Klimawandels. Im Fokus stehen die Sanierung öffentlicher Gebäude und der ÖPNV-Ausbau, der leider nur schleppend in Gang kommt, insbesondere was die Anbindung der Gewerbegebiete betrifft. Die Maßnahmen betreffen auch die Dekarbonisierung der Industrie (Schwerpunkte sind hier das Stahlwerk und die Wasserstoffinfrastruktur) und den Ausbau der erneuerbaren Energien sowie

⁵ Vgl. DIW (2025).

Bremen investiert im Vergleich zu wenig

Investitionsarten pro Kopf in Euro, Durchschnittswerte von 2014–2023, Länder inklusive Kommunen und Stadtstaaten



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

© Arbeitnehmerkammer Bremen

der Fernwärme. Die für dieses Thema zuständige Enquetekommission bezifferte diesen Investitionsbedarf auf einmalig sechs bis sieben Milliarden Euro plus 200 bis 380 Millionen Euro Betriebskosten pro Jahr – gemessen in Preisen von 2021, vor dem großen Preisschock. Bei diesen Dimensionen wird deutlich, dass solche Summen nicht aus dem regulären Haushalt finanziert werden können – zumal ein überwiegender Teil der Ausgaben im Haushalt gebunden ist. Auch wenn manche Investitionen bereits angestoßen wurden und sich in der Umsetzung befinden (wie die Installation von Photovoltaikanlagen auf öffentlichen Gebäuden), ist vieles noch abzuarbeiten.

Mögliche Finanzierungswege

Die Steuern, die von Ländern und Kommunen eigenständig festgelegt werden können, sind die Grunderwerbsteuer sowie die Gewerbe- und Grundsteuern. Erstere wird bereits erhöht und soll dem Landeshaushalt bis zu zehn Millionen Euro einbringen. Um die nötige Zweidrittelmehrheit für das Sondervermögen zum Umbau des Stahlwerks zu erhalten, vereinbarte der Senat mit der CDU, dass der Gewerbesteuerhebesatz bis zum Ende der Legislaturperiode unverändert bleibt. So bleibt die Grundsteuer, die erst vor Kurzem einer großen bundesweiten Reform unterlag – was eine erneute Reform in absehbarer Zeit unwahrscheinlich macht. An dieser Stelle scheint das Potenzial ausgeschöpft zu sein.

Bei Steuern und Gebühren, die kleinere Einnahmen bringen, ist bereits einiges in Bewegung – und das nicht ohne politischen Gegenwind. So wird etwa die Tourismusabgabe erhöht, die Gebühren für Schulsessen sowie die Kita-Verpflegungspauschale sollen steigen, ebenso die Parkgebühren und Ticketpreise im Nahverkehr. Auch die Spielbankabgabe soll erhöht werden, die Einführung einer Steuer auf Einwegverpackungen wird diskutiert. Sofern bezifferbar, sollen diese Maßnahmen knapp zehn Millionen Euro einbringen – ein Tropfen auf den heißen Stein.

Im Rahmen der geltenden Schuldenregeln könnte Bremen (oder auch der Bund) unter bestimmten Umständen – wie bereits mit den neu gegründeten Schulbau- und Stadtentwicklungsgesellschaften geschehen – Landes- und Kommunalgesellschaften mit Eigenkapital (oder Darlehen zu günstigen Konditionen) ausstatten. Ein solcher Vorgang würde als „finanzielle Transaktion“ nicht unter die Schuldenbremse fallen. Denkbar wäre dies vor allem für den ÖPNV, die Gebäudesanierung oder die städtischen Versorgungsbetriebe.

Die Landes- und Kommunaleinnahmen müssen steigen. Dies gilt insbesondere für die Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie die Vermögensteuer. Erstere sorgt für das zweitgrößte Steueraufkommen im Bremer Landeshaushalt (2023 rund 80 Millionen Euro). Die Schließung der Schlupflöcher für Riesenerbschaften und eine angemessene Behandlung von Betriebsvermögen könnten bis zu

Positiver Nebeneffekt: Mehr Steuergerechtigkeit

60 Millionen Euro zusätzlich einbringen.⁶ Außerdem könnte die seit 1997 ausgesetzte Vermögensteuer zeitgemäß reaktiviert werden. Dies würde dem Landeshaushalt bis zu 270 Millionen Euro an zusätzlichen Einnahmen bringen. Auf kommunaler Ebene könnte über eine Modernisierung der Gewerbesteuer hin zu einer Gemeindegewerbesteuer etwas Entlastung geschaffen werden. Diese würde alle selbstständigen Tätigkeiten berücksichtigen und könnte zusätzlich über eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu Mehreinnahmen für die bremischen Stadtgemeinden von bis zu 75 Millionen Euro führen.

Der Bund muss stärker unterstützen, beginnend mit einer Altschuldenlösung

Mit fast 70 Prozent des Steueraufkommens im Stadtstaat spielen die Gemeinschaftssteuern eine wichtige Rolle. Dies gilt insbesondere für die Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Bremen nicht selbst festlegen kann. Im Vergleich zur stark konjunkturabhängigen Gewerbesteuer

(etwa die Hälfte des kommunalen Steueraufkommens) macht das weniger konjunkturanfällige Aufkommen aus der Umsatzsteuer eine Erhöhung des kommunalen Anteils zulasten des Bundes attraktiv. Auch eine Erhöhung des Kommunalanteils an den beiden anderen Steuerarten wäre denkbar. So könnten die städtischen Haushalte etwas stabilisiert werden.

Altschulden ade?

Erfreulicherweise stieß die Bundesregierung Anfang 2025 eine Grundgesetzänderung an, die es dem Bund ermöglichen soll, die Hälfte der kommunalen Altschulden einmalig zu übernehmen, sofern die zuständigen Länder ihre Kommunen zuvor entschuldet haben. Diese Voraussetzung ist in Bremen erfüllt. Durch eine solche Altschuldenlösung hätte der Stadtstaat mehr finanziellen Spielraum. Nun kommt es darauf an, dass dieses Vorhaben die notwendige Zweidrittelmehrheit im Bundestag und -rat findet. Zugleich muss sichergestellt werden, dass finanzschwache Kommunen künftig nicht erneut gezwungen sind, Kredite aufzunehmen.⁷

⁶ Eigene Berechnungen auf der Grundlage von DGB (2021).



Neue Finanzierungsinstrumente notwendig

Zur konsequenten Stärkung der Finanzen der Länder und Kommunen muss der Bund bei Gesetzen, die dort zu höheren Ausgaben führen, das Konnexitätsprinzip strikt einhalten: „Wer bestellt, bezahlt!“ Um die kommunale Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge permanent zu sichern, muss zudem die bislang fehlende Konnexität auch zwischen Bund und Kommunen etabliert werden. Punktuelle Bundeszuschüsse, wie bei den Kosten der Unterkunft, reichen nicht für eine verlässliche Finanzierung gesamtstaatlicher Aufgaben aus. Ebenso verbietet es sich, dass der Bund neue in bestehende kommunale Aufgaben integriert und so die Konnexität teilweise umgeht, so wie bei der Zuordnung der Ganztagsbetreuung in Schulen zur Jugendhilfe.⁸

Als stärkste Schulter im föderalen System muss der Bund seiner Verantwortung gerecht werden, auch mit Blick auf die notwendigen Zukunftsinvestitionen. Schließlich ist die Klimaneutralität ein gesamtstaatliches Ziel, das nicht von Bundesländern oder Kommunen erreicht werden kann. Daher ist es erfreulich, dass nun ein Sondervermögen für Investitionen in Infrastruktur und Klimaneutralität

von 500 Milliarden Euro über die nächsten zwölf Jahre aufgelegt wurde. Zu begrüßen ist auch, dass hiervon 100 Milliarden Euro für die Länder (und damit auch die Kommunen) vorgesehen sind und die Länder künftig eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erhalten. Zusammengenommen erhält das Land Bremen schätzungsweise rund 220 Millionen Euro mehr finanziellen Spielraum pro Jahr. Allerdings bleibt das Volumen des Sondervermögens hinter dem breit anerkannten Investitionsbedarf zurück⁹ und der Länderanteil entspricht nicht den realen Anteilen der Länder und Kommunen an den gesamtstaatlichen Bauinvestitionen (rund 80 Prozent). Wichtig bleibt daher, dass die Schuldenbremse grundlegend reformiert wird, damit alle Investitionen direkt über Kredite finanziert werden können.¹⁰ Nur so können Planbarkeit und eine angemessene Finanzierung der Infrastruktur auf allen föderalen Ebenen gewährleistet werden. Dazu muss die vorgesehene Expertenkommission, die einen Reformvorschlag erarbeiten soll, schnellstmöglich eingesetzt werden. Denn eines ist klar: Die Finanzausstattung der Länder und besonders der Kommunen muss deutlich verbessert werden, damit sie ihre laufenden Aufgaben und die Zukunftsinvestitionen solide finanzieren können.

Reform der Schuldenbremse nicht aus den Augen verlieren

7 Die bremischen Stadtgemeinden sind in diesem Zusammenhang ein Sonderfall: Als Kommunen eines Stadtstaates fallen sie ohnehin unter die Schuldenbremse des Landes Bremen und dürfen sich daher im Normalfall nicht verschulden.

8 Vgl. Bauer (2025).

9 Vgl. IMK/IW Köln (2024).

10 Vgl. Hickel (2024) und Weber (2024).

Literatur

Bauer, Patricia (2025): „Daseinsvorsorge am Finanzlimit“, AK-Konkret 1/25.

DGB (2021): „Steuerpolitisches Gesamtkonzept: Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes“.

DIW (2025): „Öffentliche Investitionen sind notwendig, selbsttragend und kurbeln die Wirtschaft an“, DIW aktuell Nr. 107.

IMK/IW Köln (2024): Herausforderungen für die Schuldenbremse – Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, IMK Policy Brief Nr. 168.

Hickel, Rudolf (2024): „Schuldenbremse oder »goldene Regel«? Verantwortungsvolle Finanzpolitik für die sozial-ökologische Zeitenwende“, Hamburg.

Weber, Oliver (2024): „Der gefesselte Staat. Über das demokratietheoretische Verhängnis der Schuldenbremse“. Leviathan, 52. Jahrgang, 4/2024, S. 555–582.

Themenwechsel

Was das Land Bremen
noch bewegt





Mit nachhaltiger Industriepolitik gute Arbeit sichern

Sozial-ökologische Transformation statt Deindustrialisierung

Sebastian Möller

➔ **Damit Bremen ein starkes Industrieland bleibt, braucht es eine aktive und ambitionierte Industriepolitik, die verlässliche Rahmenbedingungen schafft, die Chancen der Dekarbonisierung und der Kreislaufwirtschaft nutzt und konsequent auf Qualifizierung der Beschäftigten setzt.**

Die Verunsicherung unter den Industriebeschäftigten hat im letzten Jahr deutlich zugenommen. Die schlechten Nachrichten aus der Automobilindustrie, der Stellenabbau unter anderem bei thyssenkrupp Automation Engineering in Farge, die Unklarheit über die Umstellung der Bremer Hütte auf grünen Stahl, die Auftragslücke beim A400M bei Airbus sowie die schlechten Konjunkturprognosen führen bei vielen Menschen zu großen Sorgen um ihre Arbeitsplätze.

Industriestandort unter Druck

In der Tat steckt die Industrie in einer tiefen Krise, die nicht nur konjunkturelle, sondern auch strukturelle Gründe hat. Längst ist von einer Erosion des „deutschen Geschäftsmodells“ die Rede, das auf technologischen Vorsprüngen vor allem im Maschinenbau und einer hohen Exportorientierung beruhte. Das wirtschaftliche und geopolitische Umfeld hat sich in den letzten Jahren enorm geändert. Neben den Auswirkungen der Pandemie und dem Energiepreisschock nach dem russischen Angriff auf die Ukraine sind besonders

die zunehmende Konkurrenz auf dem chinesischen Markt und die Androhung neuer Zölle durch Donald Trump zu nennen.¹ Die deutsche Volkswirtschaft ist durch ihre außergewöhnlich hohe Exportabhängigkeit wenig resilient gegenüber internationalen Krisen.² Bremen hat dabei sogar die höchste Exportquote aller Bundesländer. Das Schicksal der hiesigen Industriearbeitsplätze hängt also besonders stark von der Entwicklung der Weltwirtschaft ab. Unter den Bundesländern hat Bremen den höchsten Anteil der USA an den Gesamtexporten und ist daher besonders verwundbar gegenüber steigenden Zöllen.³

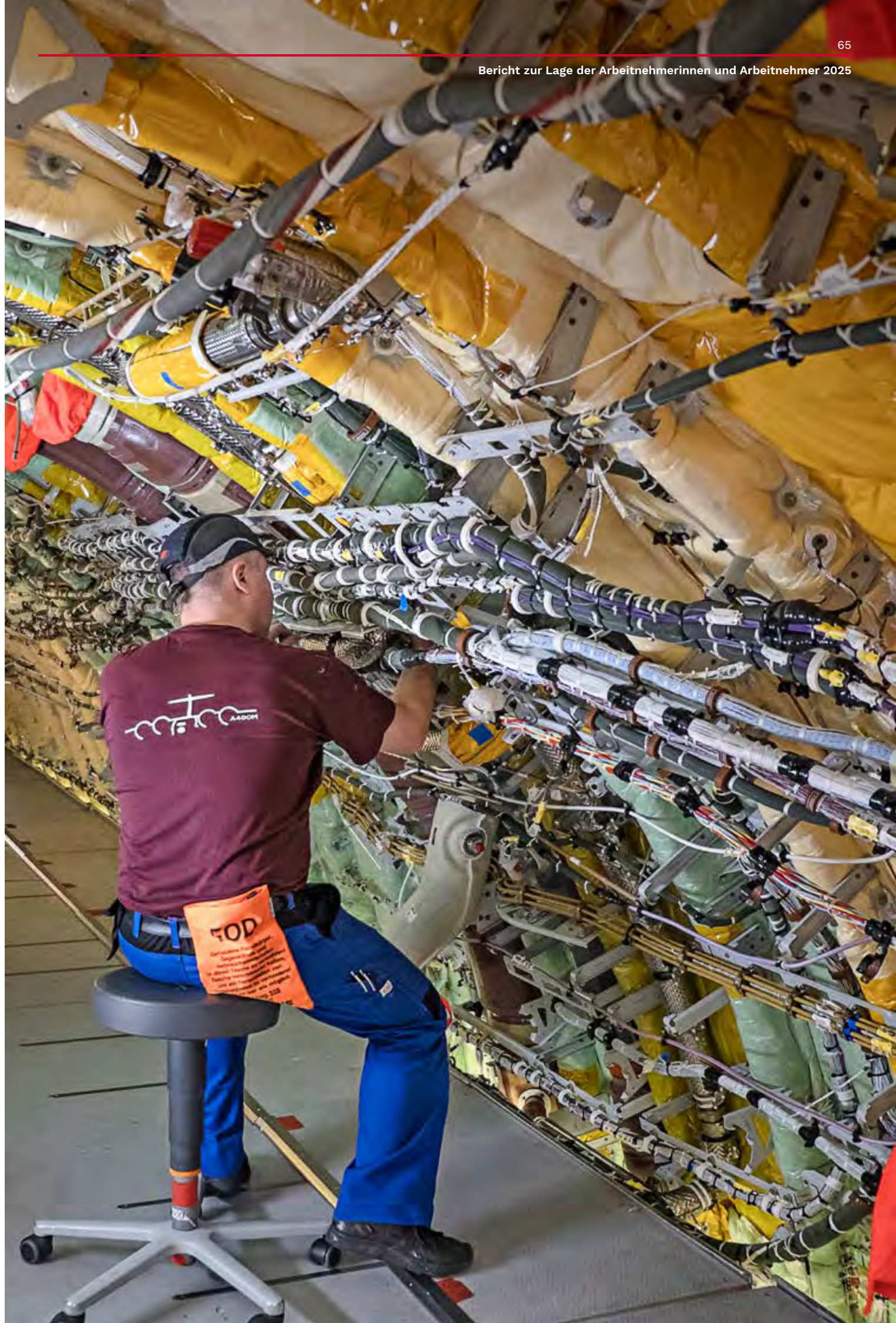
Neben dem Export fällt auch die Binnennachfrage als Wachstumsmotor aus. Insbesondere die starke Investitionszurückhaltung der Unternehmen und der öffentlichen Hand schwächt die Auftragslage in der Industrie. Vor diesem Hintergrund ist es

1 IMK (2025).

2 Nölke (2021).

3 Jung (2025).

Starke Exportabhängigkeit wird zum Problem



„Nicht der Klimaschutz gefährdet also Industriearbeitsplätze, sondern die ungebrochene Dominanz fossiler Geschäftsmodelle und der schwindende politische Rückhalt für die Transformation.“

wenig überraschend, dass mittlerweile auch Negativeffekte am Arbeitsmarkt zu verzeichnen sind. Die Krise der deutschen Industrie⁴ ist auch deshalb so bedrohlich, weil sie viele Branchen gleichzeitig und sowohl Großbetriebe als auch den industriellen Mittelstand erfasst. Sie wird verstärkt durch die zum Teil disruptiven Folgen von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz.

Hinzu kommen die Herausforderungen der Dekarbonisierung für die Stahl- und Autoindustrie. Angesichts der notwendigerweise ambitionierten Klimaziele und des steigenden CO₂-Preises können Industriearbeitsplätze nur dann erhalten werden, wenn die Elektrifizierung von Produktionsprozessen und Antrieben konsequent und zügig vorangetrieben wird. Anderenfalls droht der Verlust von Arbeitsplätzen und Wertschöpfungstiefe. Nicht der Klimaschutz gefährdet also Industriearbeitsplätze, sondern die ungebrochene Dominanz fossiler Geschäftsmodelle⁵ und der schwindende politische Rückhalt für die Transformation. Bei der Herstellung von grünem Stahl und E-Autos fallen zwar viele bisherige Arbeitsschritte weg, zugleich kommen aber andere und neue Aufgaben hinzu. Die sozial-ökologische Transformation verändert zwar die Bestandsindustrien, führt aber keinesfalls zu einer Deindustrialisierung. Schließlich braucht die Transformation eine starke Industrie im Energie-, Mobilitäts- und Grundstoffsektor. Dafür müssen Arbeitsplätze und Kompetenzen dringend erhalten werden.

Wichtige Arbeitsplätze für Bremen

Industriebeschäftigte arbeiten häufiger in tarifgebundenen und mitbestimmten Betrieben und setzen damit Maßstäbe für andere Branchen. Gerade in der metallverarbeitenden Industrie ist zudem der gewerkschaftliche Organisationsgrad und damit die Gestaltungsmacht für gute Arbeitsbedingungen besonders hoch. In der Industrie werden überdurchschnittliche Löhne gezahlt, ein großer Anteil der Wertschöpfung erwirtschaftet und Innovationen vorangetrieben. Sie bietet Vollzeitarbeitsplätze für die ganze Breite der Qualifikationsniveaus, auch für un- und angelernte Arbeitskräfte. Die hohe Kaufkraft der Industriebeschäftigten stärkt wiederum Dienstleistungsarbeitsplätze vor Ort. Langjährige Industriearbeiter*innen sind zu Recht stolz auf ihre Arbeit, die Produkte, die sie herstellen und ihre Fähigkeiten. Oft identifizieren sie sich stark mit ihrem Beruf und ihrem Betrieb.

Gleichzeitig gibt es auch Kehrseiten der guten Industriearbeit. Gerade in Großbetrieben kommt es seit Jahren zur Auslagerung zahlreicher Tätigkeiten, oft zu schlechteren Arbeitsbedingungen und unter Umgehung von Tarifverträgen. Dadurch werden Belegschaften gespalten und Mitbestimmung geschwächt. Immer noch profitieren überdurchschnittlich viele Männer von den höheren Industrielöhnen, weil der Frauenanteil in Produktion und Leitungspositionen nur langsam steigt. Frauendominierte Dienstleistungsberufe, die die industrielle Wertschöpfung in vielen Fällen überhaupt erst ermöglichen, sind hingegen oft unterdurchschnittlich vergütet. Außerdem wurde die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportindustrien in der Vergangenheit oft durch Lohnzurückhaltung erreicht.⁶ Insgesamt stößt die sektorale Trennung an Grenzen, etwa bei den vielen industrienahen

Dekarbonisierung
als Chance und
Herausforderung

4 Im Grunde handelt es sich um eine Krise des deutschen Industriestandortes, da deutsche Industriekonzerne oft einen hohen Anteil ihrer Wertschöpfung im Ausland erwirtschaften. Aus Sicht der Beschäftigten kommt es aber auf die Arbeitsplätze vor Ort an, also auf die Standortentscheidungen deutscher und ausländischer Unternehmen.

5 Vgl. dazu Brand/Brunnengräber (2025).

6 Nölke (2021).

Dienstleistungen. Gerade bei wissensintensiven Dienstleistungen (zum Beispiel in der Produkt- und Softwareentwicklung oder der Datenverarbeitung) liegt noch großes Entwicklungspotenzial, da sich diese im Land Bremen bisher schlechter als im Bundesdurchschnitt entwickelt haben.

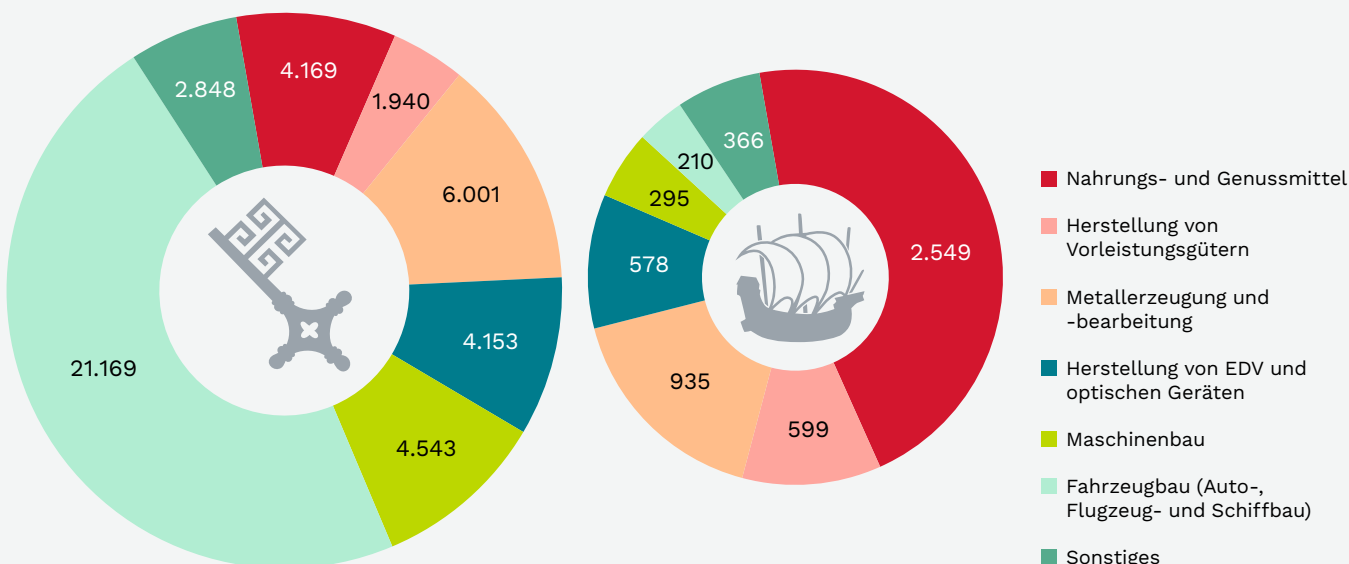
Industriearbeit ist überall rückläufig

Der Anteil der Industriebeschäftigten ist im Land Bremen, wie fast überall in Deutschland, seit Jahren rückläufig. Seit 2021 liegt die absolute Zahl der Erwerbstätigen im verarbeitenden Gewerbe bei etwa 56.000. Anfang der 1990er-Jahre waren es noch über 85.000. Gleichzeitig stieg aber die Gesamtzahl der Beschäftigten deutlich, sodass der Anteil der Industriebeschäftigten noch stärker rückläufig ist. Bremen ist aber weiterhin ein starker und breit aufgestellter Industriestandort, sowohl im Bundesländervergleich als auch im Vergleich

mit ähnlich großen Städten. Ein Blick auf die Verteilung der Beschäftigten auf die verschiedenen Industriebranchen zeigt die große Bedeutung des Fahrzeugbaus innerhalb der bremischen Industrie. Im Autobau ist der Standort weniger stark vom Verbrenner abhängig und besser ausgelastet als andernorts, aber auch bei hiesigen Zulieferbetrieben macht sich die Krise der deutschen Autoindustrie bemerkbar. In der Luft- und Raumfahrtindustrie hat Bremen eine große Bandbreite an Produkten und Kompetenzen zu bieten, die allerdings angesichts knapper Raumfahrtbudgets, neuer Konkurrenz und einer schwierigen Auftragslage unter Druck gerät. In Bremerhaven ist die Nahrungs- und Genussmittelindustrie die wichtigste Branche innerhalb des verarbeitenden Gewerbes. Dass die Industriebeschäftigten im Land Bremen motiviert sind und eine hohe Veränderungsbereitschaft haben, zeigt auch die Beschäftigtenbefragung bei Arcelor-Mittal Bremen.⁷

In Bremen dominiert der Fahrzeugbau, in Bremerhaven die Nahrungsmittelindustrie

Sozialversichert Industriebeschäftigte in Bremen und Bremerhaven nach Branchen, Stichtag 30.06.2023
(Datenstand: Mai 2024)



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

7 Die Befragung wurde von der IG Metall und Arcelor-Mittal initiiert, von der Arbeiterkammer gefördert und vom Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) durchgeführt.

Renaissance der Industriepolitik

Für die Sicherung dieser Arbeitsplätze ist eine aktive Industriepolitik wichtig. Industriepolitik versucht gezielt zu beeinflussen, was, wo und wie produziert wird. In den letzten Jahren ist weltweit eine Renaissance industriepolitischer Maßnahmen zu verzeichnen, die lange verpönt waren.⁸ Mittlerweile ist weniger das Ob, sondern „nur noch“ das Wie umstritten. Aus Sicht der Beschäftigten ist das einerseits eine gute Nachricht, da demokratische Eingriffe in das Marktgeschehen und der Schutz hiesiger Industrien in Politik und Wissenschaft konsensfähiger werden. Andererseits erhöht die erfolgreiche Industriepolitik Chinas („Made in China 2025“-Strategie) und der USA (Inflation Reduction Act) wiederum auch den Druck auf europäische Arbeitsplätze.

Industriepolitik wird vor allem in Berlin und Brüssel gemacht

Industriepolitik ist vor allem eine nationale und europäische Aufgabe. In Berlin und Brüssel wird über ihren rechtlichen und finanziellen Rahmen entschieden. Mit dem Clean Industrial Deal und dem neuen Wettbewerbsfähigkeits-Kompass der Europäischen Kommission wurden in der EU Weichen für eine klimaneutrale Industrie, den Erhalt beziehungsweise Aufbau strategisch wichtiger Produktionskapazitäten sowie eine stärkere industriepolitische Koordinierung gestellt. Der europäische Gewerkschaftsverband IndustriAll fordert die neue Kommission aber zu einer aktiveren Industriepolitik auf, die den Erhalt guter Arbeit ins Zentrum rückt. Darum muss es auch beim strategischen Dialog der Kommission mit der europäischen Autoindustrie gehen. Auch die Handelspolitik wird in Brüssel entschieden. Den Bundesländern bleibt bei den Zöllen daher nur die „Zuschauerrolle“.⁹ Mit dem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus CBAM können Arbeitsplätze in der europäischen Stahlindustrie geschützt und die Verlagerung von Emissionen ins Ausland (Carbon Leakage) verhindert werden. Wirksame Investitionsanreize und gute Rahmenbedingungen können zudem die Abwanderung grüner Zukunftstechnologien aus Europa vermeiden (Green Leakage).

Auf Bundesebene wird über die Ausrichtung der Förderpolitik, Investitionsanreize und den Ausbau der Infrastruktur entschieden. Durch das Ampel-Aus und die vorgezogene Bundestagswahl ist wertvolle Zeit für wirtschafts- und industriepolitisches Handeln verloren gegangen. Die politische Unsicherheit schwächt und verzögert private und öffentliche Investitionen, die für die Sicherung von Industriearbeitsplätzen dringend gebraucht werden. Für die bremischen Industriearbeitsplätze sind dabei Maßnahmen zur Senkung der Strompreise, die Förderung der E-Mobilität und die Erhöhung des nationalen Raumfahrtbudgets besonders wichtig. Auch über staatliche Unternehmen kann Einfluss ausgeübt werden. Im Fall von Airbus sollte die neue Bundesregierung diesen stärker im Sinne der deutschen Standorte nutzen. Auch Luft- und Raumfahrtspolitik ist Industriepolitik und sollte als solche strategisch gestärkt werden, etwa durch eine Aufwertung der Rolle der Luft- und Raumfahrtkoordinatorin innerhalb der Bundesregierung.

Das Land Bremen und seine beiden Kommunen sind für Flächen- und Standortpolitik sowie Wirtschaftsförderung zuständig. In den letzten Jahren ist es trotz schwieriger finanzieller Rahmenbedingungen gelungen, einen breiten landespolitischen Konsens für die Unterstützung der Umstellung der Bremer Hütte auf grünen Stahl zu erreichen und entsprechende Landesmittel zur Verfügung zu stellen. Insgesamt hat die Landespolitik aber eher begrenzte Einflussmöglichkeiten, da zentrale Entscheidungen entweder im Bund und in der EU oder aber in den Zentralen der für die hiesige Wirtschaftsstruktur so wichtigen Großbetriebe getroffen werden.

Deshalb spielt auch die sozialpartnerschaftliche Industriepolitik eine wichtige Rolle. Starke Betriebsräte und Gewerkschaften tragen zum Erhalt und zur erfolgreichen Transformation der Industrie bei. Die Expertise der Beschäftigten sollte daher noch stärker in die betriebliche und politische Entscheidungsfindung einfließen. Gerade für Bremen ist die industrielle Mitbestimmung ein echter Standortvorteil. Durch den engagierten Einsatz der IG Metall und der Beschäftigten konnten in den letzten Jahren viele Arbeitsplätze erhalten werden, zum Beispiel in der Flügelausrüstung bei Airbus.

⁸ Dullien (2024).

⁹ Jung (2025).

Eckpfeiler einer nachhaltigen Industriepolitik

► Industriellen Kern durch ökologische Modernisierung schützen

Der Kern der bremischen Industrie kann nur durch eine konsequente Dekarbonisierung und ambitionierte Modernisierung erhalten werden. Dafür müssen die Weichen auf allen politischen und betrieblichen Ebenen gestellt werden. Es braucht klare Bekenntnisse zu Elektromobilität und zum grünen Stahl, ein weiterhin hohes Tempo beim Ausbau der Strom- und Wasserstoffnetze sowie der erneuerbaren Energien, wettbewerbsfähigere Energiekosten, verlässliche Rahmenbedingungen, diversifizierte Geschäftsmodelle und eine Investitionsoffensive, um die Zukunftsfähigkeit der deutschen und bremischen Industrie zu sichern.

► Zukunftsbranchen gezielt fördern

Neben dem Schutz der Bestandsindustrien gilt es neue Beschäftigungspotenziale der sozial-ökologischen Transformation zu erschließen. In der Wasserstoffwirtschaft, beim klimaneutralen Fliegen und bei den Antrieben für Nutzfahrzeuge und Lokomotiven wird hier an innovativen Lösungen gearbeitet. Noch weitgehend unerschlossene Chancen liegen in der Kreislaufwirtschaft, etwa beim Recycling von Schiffen, alten Offshore-Windanlagen und Batterien. Falls es gelänge, erneut Offshore-Produktionskapazitäten in der Seestadt anzusiedeln, könnten neue regionale Materialkreisläufe entstehen. Auch der in Bremerhaven geplante Konverterbau kann viele zukunftsfähige Arbeitsplätze schaffen. Für eine erfolgreiche Ansiedlung braucht es weiterhin eine starke landespolitische Unterstützung.

► Weiterbildung in den Betrieben stärken

Die Transformation des Industriestandortes gelingt nur mit qualifizierten Fachkräften. Daher müssen die Weiterbildung und die betriebsnahe Grundbildung gestärkt werden. Für die Autoindustrie hat der Bremer Weiterbildungsverbund Fahrzeugindustrie (WBV) einen hilfreichen Leitfaden zur Stärkung der betrieblichen Weiterbildungskultur und das Instrument der Qualifizierungsbedarfsanalyse entwickelt. Diese Ergebnisse müssen von den Betrieben noch stärker genutzt werden. Insgesamt sollte Industriepolitik stärker „so gestaltet werden, dass die entstehenden Arbeitsplätze zu den freierwerdenden Arbeitskräften passen“.¹⁰ Bei drohender Arbeitslosigkeit sind Umstiege auf Fachkraftniveau zu ermöglichen. Auch die Aufstiege un- und angelernter Arbeitskräfte zur Fachkraft müssen stärker forciert werden.

► Forschungsinfrastruktur am Standort weiter ausbauen

Für die Stärkung des Industriestandortes spielt neben der Fachkräftesicherung durch gezielte Weiterbildungen, gute (Berufs-)Bildungspolitik und Projekte wie den Klimacampus auch der weitere Ausbau der öffentlichen Forschungsinfrastruktur eine zentrale Rolle. Schon heute gibt es im Land Bremen eine leistungsfähige und innovative Forschungs- und Testinfrastruktur für Zukunftsbranchen (zum Beispiel das ttz und der neue Food Hub First in Bremerhaven sowie Fraunhofer IFAM und ECO-MAT in Bremen). Durch den weiteren Ausbau dieser Stärke können bestehende Arbeitsplätze vor Ort erhalten werden und neue entstehen – insbesondere bei den wissensintensiven Dienstleistungen.

¹⁰ Bertram et al. (2024), S. 5.

Literatur

Bertram, L.; Schiefeling, M.; Kiecker, S.; Hafele, J.

(2024): Industriepolitik neu denken. Warum gute Arbeitsplätze im Zentrum stehen sollten. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

Brand, U.; Brunnengräber, A. (2025): Kein Klimaschutz ohne soziale Kämpfe. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2025, S. 41–44.

Dullien, S. (2024): European Industrial Policy in the 2020s: Rationale, Challenges and Limitations. In: Intereconomics 59(5), S. 249–253.

IMK (2025): Modell Deutschland neu justieren – Nachfrage und Innovationen stärken. Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2025. IMK Report Nr. 194.

Jung, M. (2025): Welche Branchen und Bundesländer besonders unter einem Handelskrieg mit den USA leiden würden. In: Makronom, 06.02.2025.

Nölke, A. (2021): Exportismus. Die deutsche Droge. Eine Entzugsstrategie für gesundes Wachstum. Frankfurt am Main: Westend.

Transformation ohne Fachkräfte?

Die Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik
verhindern Qualifizierungen



„Eine intensive Arbeitsmarktpolitik kann die Risiken der Transformation verringern.“

Dr. Alexandra Krause

➔ **Vom ersten Berufsabschluss bis zum beruflichen Umstieg: Beschäftigte müssen sich für die digitale und ökologische Transformation weiterbilden. Die Zeit drängt, Schlüsselprojekte dürfen nicht der Sparpolitik zum Opfer fallen.**

Der Arbeitsmarkt verändert sich gerade grundlegend. Deutschlandweit arbeiten inzwischen zwei von drei Beschäftigten intensiv mit digitaler Technik.¹ Und bereits heute ist der Arbeitsalltag jedes und jeder fünften Beschäftigten stark durch Maßnahmen für den Klimaschutz geprägt.²

Der Digitalisierungsgrad mag in einigen Berufsfeldern besonders hoch sein, etwa in der Fertigungstechnik oder der Logistik. Die digitale Transformation hat aber schon alle Berufsfelder erreicht. Durch den ökologischen Umbau der Wirtschaft haben sich die Anforderungen an berufliche Kompetenzen etwa in der Gebäude- und Heizungstechnik oder in den Berufen der Energieversorgung stark verändert. Perspektivisch werden beide Megatrends zu einem Wandel der Nachfrage in bestimmten Berufsfeldern führen. Die Transformation braucht eine intensive sozialpartnerschaftliche und arbeitsmarktpolitische Gestaltung, um Arbeitsmarktrisiken zu verringern und Beschäftigten neue Arbeitsmarktchancen zu eröffnen. Die Bündelung dieser Bemühungen in einer Qualifizierungsoffensive ist ohne eine starke Arbeitsmarktpolitik auf Bundes- und Landesebene nicht umsetzbar.

Dabei gibt es drei Kernaufgaben, die im Folgenden näher erläutert werden:

- ▶ Die Arbeitsplätze in der Region sichern: Beschäftigte müssen frühzeitig betrieblich weitergebildet werden.
- ▶ Den Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit verhindern: Beschäftigte, die als Helfer*innen arbeiten, müssen bis zum Berufsabschluss nachqualifiziert werden.
- ▶ Die Fachkräfte in der Region halten: Bei drohendem Arbeitsplatzverlust muss ein beruflicher Umstieg ermöglicht werden.

Frühzeitige Weiterbildung sichert Jobs in den Transformationsbranchen

Im Land Bremen arbeiten 45.550 sozialversicherte Beschäftigte in Verkehrs- und Logistikberufen, weitere 44.390 in der Fertigungstechnik. Sie sind direkt von der digitalen und ökologischen Transformation betroffen. Ihre Zukunft im Betrieb hängt davon ab, dass sie rechtzeitig die erforderlichen neuen Kompetenzen erwerben. Das gilt auch für die 41.280 Beschäftigten in der stark digitalisierten Unternehmensführung und -organisation. Allein diese drei Berufsgruppen machen zusammen 38 Prozent der sozialversicherten Arbeitnehmer*innen im Land Bremen aus.

¹ DGB-Index Gute Arbeit (2022).

² DGB-Index Gute Arbeit (2023).

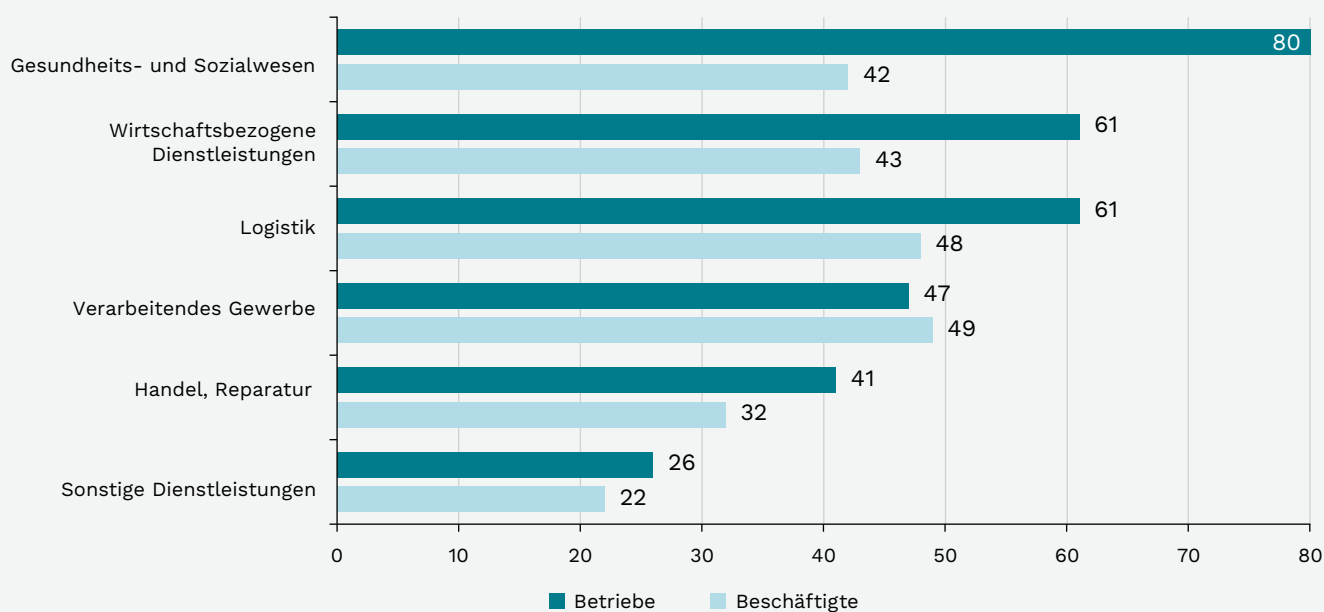
Nur 52 Prozent
der bremischen
Betriebe inves-
tieren in Weiter-
bildung

Einerseits sind Beschäftigte in der Transformation auf allen Qualifikationsniveaus mit schneller wechselnden und allgemein steigenden Kompetenzanforderungen konfrontiert.³ Andererseits nutzen im Land Bremen nur 52 Prozent der Betriebe in Weiterbildung. Landesweit haben auf diese Weise immerhin 44 Prozent aller Beschäftigten Zugang zu betrieblichen Weiterbildungsangeboten. Selbst in der Logistik und im verarbeitenden Gewerbe nimmt nur knapp die Hälfte der Beschäftigten an betrieblichen Weiterbildungen teil.



Auch in den Transformationsbranchen müssen die Betriebe mehr Beschäftigte weiterbilden

Anteil der Betriebe und Beschäftigten mit Weiterbildung nach Branchen, Land Bremen, 2023



Quelle: IAB Betriebspanel für Bremen 2023, eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Die Teilhabechancen von Beschäftigten an betrieblicher Weiterbildung variieren außerdem nach Betriebsgrößen, Qualifikationsniveaus und Berufen. Fast doppelt so häufig wie der Durchschnitt aller Beschäftigten profitieren die stark von der Transformation betroffenen Fachkräfte der Logistik und des verarbeitenden Gewerbes von betrieblicher Weiterbildung.⁴ Im Nachteil sind Beschäftigte in Kleinbetrieben und Arbeitnehmer*innen in an- und ungelernten Tätigkeiten, weil Kleinbetriebe seltener in Weiterbildung und Betriebe generell am wenigsten in die Kompetenzen ihrer un- und angelernten Beschäftigten investieren.

Um ihre Weiterbildungsaktivitäten zu intensivieren, brauchen Betriebe:

- einen kompakten Überblick über den Wandel der Kompetenzanforderungen in ihrer Branche.
- schnellen Zugang zu branchenspezifischer Qualifizierungsberatung.
- Informationen über die Fördermöglichkeiten für die betriebliche Qualifizierung und Weiterbildung.

Unabhängig vom Erfolg dieser betriebsinternen Weiterbildungsstrategien sind Arbeitsplatzverluste unvermeidlich: Zum einen werden beschäftigungsstarke Wirtschaftsbereiche dauerhaft Personal abbauen, zum Beispiel der Automobilbau. Zum anderen setzt die Digitalisierung in allen Branchen Automatisierungspotenziale frei. Für Fachkräfte, die arbeitslos werden, ergeben sich daraus andere Arbeitsmarktrisiken als für Beschäftigte, die ihren Arbeitsplatz in der Einfacharbeit verlieren.

Beschäftigte nachqualifizieren – Arbeitslosigkeitsrisiken senken

Im Land Bremen sind branchenübergreifend 58.640 sozialversicherte Beschäftigte un- oder angelernt tätig. Das ist etwa jede*r sechste sozialversicherte Beschäftigte. Hinzu kommen viele arbeitslose Menschen, die eine Helfertätigkeit suchen: Im Jahresdurchschnitt 2024 waren das über 25.000 Personen.

Helfer*innen haben ein hohes Risiko, arbeitslos zu bleiben, wenn sie im Zuge des Strukturwandels arbeitslos werden. Gerade weil das Land Bremen schon eine hohe Arbeitslosigkeit hat, sind sie Fachkräften gegenüber bei der Jobsuche im Nachteil. Besonders riskant ist die Lage für etwa ein Drittel der sozialversicherten Helfer*innen, die keinen Berufsabschluss haben, und für Beschäftigte, deren ausländische Abschlüsse bisher nicht anerkannt sind.

In der Transformation müssen Betriebe neue berufliche Kompetenzen aufbauen. Zugleich reißt der Renteneintritt der gut qualifizierten Babyboomer empfindliche Lücken in die Belegschaften. Die gezielte Nachqualifizierung von Beschäftigten aus der Einfacharbeit hat einen doppelten Nutzen. Sie deckt betriebliche Bedarfe und reduziert individuelle Risiken. In der Logistik etwa arbeiten viele Helfer*innen im Lagerbereich – zugleich gibt es einen spürbaren Engpass an Fachkräften für Lagerlogistik. Nachqualifizierung bedeutet: Beschäftigte, die durch un- oder angelernte Tätigkeiten bereits Berufserfahrung gesammelt haben, holen in diesem Berufsfeld einen qualifizierten Abschluss nach. Im Idealfall haben sie schon zertifizierte Weiterbildungen absolviert, die sie dafür nutzen können.

Nachqualifizierungen sind anspruchsvoll. Viele Helfer*innen haben wenig oder lange zurückliegende Lernerfahrung, für viele ist Deutsch die Zweit- oder Drittsprache. Sie müssen auf Einkommen

Helfer*innen
haben ein hohes
Risiko, arbeitslos
zu bleiben

4 IAB-Betriebspanel Bremen (2023).

verzicht, wenn die Qualifizierung nicht berufsbegleitend absolviert werden kann. Den Aufwand dafür müssen sie über einen längeren Zeitraum mit der Arbeit und ihrem Privatleben vereinbaren. Die Betriebe müssen für angemessene Freistellungen und auch Förderungen sorgen. Für die häufigere Nutzung von Nachqualifizierungen fehlen:

- ▶ Teilzeitformate und modularisierte Angebote, die im Sinne der Teilnehmenden mit bestimmten Garantien verbunden sein müssen (siehe Infobox auf Seite 77). Dazu gehören Beratungsangebote für Beschäftigte, die sie bei Bedarf bis zum Berufsabschluss begleiten.
- ▶ Angebote, die integriertes Fach- und Sprachlernen für Beschäftigte mit Deutsch als Zweit- oder Drittsprache ermöglichen.
- ▶ zusätzliche Unterstützungsangebote für Beschäftigte mit wenig Lernerfahrung.

Bremerhavener Fachkräfte betroffen.⁵ Erfahrungsgemäß schöpfen Betriebe dieses Potenzial nicht annähernd aus. Das Ausmaß der transformationsbedingten Arbeitslosigkeit von Fachkräften lässt sich zurzeit also noch nicht abschätzen.

Die beruflichen Kompetenzanforderungen verändern sich in der Transformation schneller und grundlegender als früher. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich auch erfahrene Fachkräfte aus Berufsfeldern, die weiter nachgefragt sind, häufiger weiterbilden müssen, um den Arbeitsplatz erfolgreich wechseln zu können. Wenn ihr Beruf in Zukunft weniger nachgefragt ist, brauchen Fachkräfte nach einem Arbeitsplatzverlust spezifische Unterstützung, damit sie nach einem Berufswechsel in der Region bleiben. Engpässe gibt es schon jetzt in Berufen, welche die Digitalisierung in den Betrieben erst ermöglichen. Dazu zählen etwa die Mechatronik und Automatisierungstechnik. Im Gebäudesektor tragen unter anderem Fachkräfte aus den Ausbauberufen und der Klimatechnik zur Umsetzung der Klimaschutzziele bei – ebenfalls Engpassberufe.

„Das Ausmaß der transformationsbedingten Arbeitslosigkeit von Fachkräften lässt sich noch nicht abschätzen.“

Fachkräfte durch berufliche Umstiege in der Region halten

Wenn einige Branchen dauerhaft Personal abbauen, verlieren auch erfahrene Fachkräfte ihren Arbeitsplatz. Hinzu kommt, dass Fachkräfte durch die Digitalisierung und Automatisierung in moderatem, aber steigendem Umfang ersetzbar werden. 2022 waren 51 Prozent der Bremer und 44 Prozent der

Für einen sektoren- oder berufsübergreifenden Arbeitsplatzwechsel benötigen auch erfahrene Arbeitnehmer*innen in der Regel mindestens eine Anpassungsqualifizierung, um ihr Fachwissen zu aktualisieren oder noch fehlende Kompetenzen für neue Tätigkeiten zu ergänzen. Der neue Betrieb kann die Fördermöglichkeiten der Beschäftigtenqualifizierung⁶ zur Unterstützung nutzen. Beschäftigte wiederum benötigen gerade dann, wenn sie die Branche oder den Beruf wechseln, zusätzliche arbeitgeberunabhängige Unterstützungsangebote.⁷

⁵ Harten/Jahn (2024).

⁶ §§ 81, 82 und 82a SGB III.

⁷ Arbeitswelt-Bericht (2023).



Dazu zählen:

- Verlässliche Beratungsangebote, die Beschäftigte frühzeitig bei der Neuorientierung und Entscheidungsfindung unterstützen und über die Beratung hinausgehen, wie sie von der „Berufsberatung im Erwerbsleben“ der Arbeitsagentur bereits angeboten wird. Viele Ratsuchende brauchen eine engere Begleitung, um den Weg zu allen Stellen zu finden, an die sie sich wenden müssen, und um alle nötigen Informationen richtig einschätzen zu können.
- Coaching während der Weiterbildung und beim Einstieg in ein neues Arbeitsverhältnis.

Die Sparpolitik entzieht der Qualifizierungsoffensive ihre Grundlage

Die für die Transformation erforderliche Qualifizierungsoffensive gelingt nur, wenn der Zugang der Arbeitnehmer*innen zu Qualifizierungs- und Weiterbildungsangeboten grundsätzlich gestärkt wird. Auf Bundesebene gilt es vor allem, die zuletzt beschlossenen gravierenden Kürzungen zu korrigieren und ein Recht auf Weiterbildung einzuführen.

- Das Recht auf Weiterbildung muss gestärkt werden, damit Beschäftigte unabhängig vom Arbeitgeber die Weiterbildungen absolvieren können, die sie in der Transformation brauchen. Dafür muss eine Bildungs(teil)zeit mit einem Bildungszeitgeld geschaffen werden, das während einer Weiterbildung den Lebensunterhalt sowie Weiterbildungskosten fördert.



- ▶ Ausländische Beschäftigte brauchen ein gefördertes Sprachkursangebot auf allen Sprachniveaus für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Der Zugang zu beruflicher Bildung und Weiterbildung sollte mindestens über den Ausbau berufsbegleitender Sprachförderung und schnellere Anerkennungsverfahren für im Ausland erworbene Berufsabschlüsse gewährleistet werden. Die Kürzungen bei den Sprachkursen im Rahmen der Integrationskursverordnung müssen zurückgenommen werden.
- ▶ Einige Leerstellen in der Qualifizierungsoffensive des Bundes werden durch die Arbeitsmarktpolitik des Landes geschlossen. Diese Bausteine sind unverzichtbar. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer senden sowohl die jüngst beschlossene Streichung bei der Aufstiegsfortbildungsprämie als auch Verzögerungen bei der Umsetzung wichtiger arbeitsmarktpolitischer Koalitionsvorhaben ein fatales Signal an die Beschäftigten. Die Kürzung des Bonus für Beschäftigte in nicht-akademischen Berufen (Aufstiegsfortbildungsprämie) von bisher 4.000 auf zukünftig nur noch 1.300 Euro darf nicht der Auftakt zu weiteren Sparmaßnahmen werden. Beschäftigte brauchen bei Förderungen ein hohes Maß an Verlässlichkeit.
- ▶ Der Bremer Qualifizierungsbonus muss verstetigt werden. Er unterstützt Helfer*innen, die ihren Berufsabschluss nachholen wollen, mit monatlich 200 Euro. Diese Beschäftigtengruppe nimmt am seltensten an Weiterbildungen teil. Für sie ist der Qualifizierungsbonus eine wichtige Anerkennung ihrer Weiterbildungsleistung.
- ▶ Solange es noch kein Recht auf Weiterbildung gibt, fehlt Beschäftigten in un- oder angelernten Tätigkeiten, die zur Fachkraft aufsteigen wollen, aber keinen Anspruch auf Aufstiegs-BAföG haben, finanzielle Unterstützung. Sie sind auf ein Landesprogramm „Aufstieg zur Fachkraft“ angewiesen. Es wurde 2023 im Koalitionsvertrag beschlossen und muss dringend umgesetzt werden.
- ▶ Beschäftigte, die sich in der Transformation um ihre berufliche Zukunft sorgen, brauchen eine verlässliche Anlaufstelle, die sie beim Arbeitsplatzwechsel, gegebenenfalls in eine neue Branche oder einen neuen Beruf, beraten und begleiten kann. Das schließt die Begleitung in der Weiterbildung und während des Neuanfangs mit ein. Eine solche Anlaufstelle wurde 2023 mit dem Projekt der „Transitionsgesellschaft“ bereits im Koalitionsvertrag verankert. Das von der Arbeitnehmerkammer vorgeschlagene Pilotprojekt für den Einzelhandel könnte ein erster Schritt sein. Jetzt muss die Landespolitik ihn auch gehen.

Literatur

Arbeitswelt-Bericht (2023): Transformation in bewegten Zeiten. Nachhaltige Arbeit als wichtigste Ressource. Berlin: Rat der Arbeitswelt.

DGB Index Gute Arbeit (2022): Digitale Transformation – Veränderungen der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten. Berlin: Institut DGB-Index Gute Arbeit.

DGB-Index Gute Arbeit (2023): Klimaschutz und Arbeit. Berlin: Institut DGB-Index Gute Arbeit.

Harten, U.; Jahn, D. (2024): Darstellung des Substituierbarkeitspotenzials gemessen als Einsatzmöglichkeiten digitaler Technologien, differenziert nach Anforderungsniveaus und Berufssegmenten, für Niedersachsen, Bundesland Bremen und die Kreise. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

IAB-Betriebspanel Bremen (2024): Ergebnisse der Befragung 2023, Freie Hansestadt Bremen: Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration.

Dr. Janis Vossiek

Teilqualifizierungen durch Garantien stärken

Für An- und Ungelernte, die sich berufsbegleitend qualifizieren möchten, können Teilqualifizierungen ein Weg zu einem Abschluss sein. Dieser wird durch die erfolgreiche Teilnahme an aufeinander aufbauenden Modulen sowie eine Externenprüfung erreicht. Es ist prinzipiell möglich, nur einzelne Module zu absolvieren. Allerdings verbessert erst ein Berufsabschluss maßgeblich die Chancen für eine dauerhafte Integration in stabile, gut bezahlte und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Damit Abschlüsse erreicht und damit berufliche Perspektiven erweitert werden, sind vier Garantien nötig:

- Der Arbeitgeber muss sicherstellen, dass die Teilnehmenden für alle Qualifizierungsmodule freigestellt werden, die für einen Berufsabschluss notwendig sind (Teilnahmegarantie).
- Für Angebote im Bereich der Teilqualifizierung muss bei unabhängigen Stellen eine verbindliche Weiterbildungsberatung etabliert werden, die Teilnehmende bei der Weiterbildung bis hin zum Berufsabschluss unterstützt (Begleitgarantie).

► Es muss sichergestellt sein, dass die Arbeitsagentur oder das Jobcenter alle Teilqualifizierungen, die zum Erreichen eines vollwertigen Berufsabschlusses notwendig sind, auch tatsächlich fördert. Gleiches gilt für die Externenprüfung (Fördergarantie).

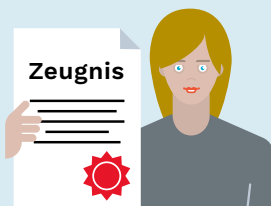
► Alle Module, die aufeinander aufbauend benötigt werden, um einen vollwertigen Berufsabschluss zu erlangen, müssen tatsächlich auch vor Ort (oder niedrighschwellig) zugänglich sein und von zertifizierten Bildungsträgern angeboten werden (Angebotsgarantie).

Parallel zu den Teilqualifizierungen müssen Verfahren (Validierung, Kompetenzfeststellung) ausgebaut werden, mit denen solche berufliche Fähigkeiten sichtbar gemacht werden können, die im Rahmen einer Beschäftigung und nicht durch eine formelle Ausbildung erworben wurden.

Teilqualifizierungen bestehen aus vier bis sieben modularisierten Teilen eines Berufs



Wurden alle Teilqualifizierungen eines Berufs abgeschlossen, kann die Externenprüfung absolviert werden



Es gibt bisher **127 Teilqualifizierungen** aus 27 Berufen



Männer in Arbeit, Frauen in Sorge

Perspektiven für die Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt im Land Bremen

Dr. Aenne Dunker

➔ **Bevor eine gleichberechtigte Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen gegeben ist, drohen im Land Bremen bereits Rückschritte. In der Transformation wird die Industrie fokussiert, die Krise der Daseinsvorsorge gerät aus dem Blick. Den Preis zahlen Frauen.**



So alt die Leier ist, so aktuell ist sie noch im Jahr 2025: Frauen und Männer arbeiten auf sehr unterschiedliche Art und Weise. Arbeit meint dabei nicht nur Erwerbs-, sondern ebenso unbezahlte Sorge- oder auch Care-Arbeit. Als Care-Arbeit gelten Erziehungs-, Pflege-, Haushalts-, Versorgungs- und Betreuungstätigkeiten – Aufgaben, die über lange Zeit quasi exklusiv von Frauen übernommen wurden, denn es herrschte eine klare Arbeitsteilung: Während der Mann das Geld nach Hause bringt, sorgt die Frau dafür, dass der Tisch gedeckt, das Haus sauber, die Kinder um- und ältere Angehörige versorgt sind. Diese geschlechtsspezifischen Zuständigkeiten haben sich mittlerweile aufgeweicht – am deutlichsten wird dies daran, dass die Erwerbstätigkeit von Frauen inzwischen eine Selbstverständlichkeit ist. Für Männer hingegen gilt, dass sie zunehmend Care-Arbeit leisten. Beide Geschlechter übernehmen Verantwortung für zusätzliche Aufgaben und sind gefordert, Care- und Erwerbsarbeit in Einklang zu bringen.

Dabei stellt es sich als problematisch heraus, dass die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen nicht dazu geführt hat, dass das Stundenvolumen von Vollzeittätigkeiten reduziert wurde und Care- und Erwerbsarbeit gerecht zwischen den Geschlechtern aufgeteilt werden konnten. Zwar wurde die institutionelle Übernahme von Pflege-, Erziehungs- und Betreuungsaufgaben ausgebaut – die Nachfrage übersteigt das Angebot jedoch deutlich und Betreuungsumfänge, die eine Vollzeitbeschäftigung ermöglichen, sind die Ausnahme. Für andere Aufgaben, wie die Haushaltsführung, existieren entsprechende Strukturen gar nicht erst.

Eine Vollzeittätigkeit und Care-Arbeit in Einklang zu bringen, scheint unter diesen Voraussetzungen häufig unmöglich – insbesondere, wenn Verantwortung für Angehörige übernommen wird.

Bremer Muster, allgemeine Erklärungen

Dies geht zulasten der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen, wie Statistiken regelmäßig zeigen. In Bremen sind solche Geschlechterunterschiede häufig besonders ausgeprägt: Die Frauenerwerbstätigenquote ist hier 2023 mit gut 67 Prozent bundesweit die geringste. Und sie stagniert – während sie im Bundesmittel kontinuierlich steigt.¹

Wenn sie berufstätig sind, sind Frauen dies in Bremen typischerweise in kleinen Beschäftigungsverhältnissen: Während für Männer eine sozialversicherte Vollzeitbeschäftigung die Norm ist, arbeiten von 100 berufstätigen Frauen etwa 13 ausschließlich in einem Minijob – sie verdienen somit maximal 556 Euro im Monat und sind sozial kaum abgesichert. Von den 87 sozialversichert beschäftigten Frauen sind mit 45 mehr als die Hälfte in Teilzeit

tätig. Dabei zeigt die von der Arbeitnehmerkammer durchgeführte Beschäftigtenbefragung, dass geringe Arbeitszeitumfänge nicht in jedem Fall gewünscht sind: 14,4 Prozent der befragten Frauen würden gern mehr arbeiten.

Dass es häufig Frauen sind, die nur im reduzierten Umfang einer Erwerbstätigkeit nachgehen und einen Großteil der unbezahlten Arbeit leisten, kann auch durch traditionelle Rollenbilder, die noch immer weit verbreitet sind, erklärt werden: Männer sorgen für ihre Familie, indem sie beruflich erfolgreich sind und das Auskommen sichern. Frauen hingegen wird eine natürliche Eignung für Care-Aufgaben zugeschrieben.²

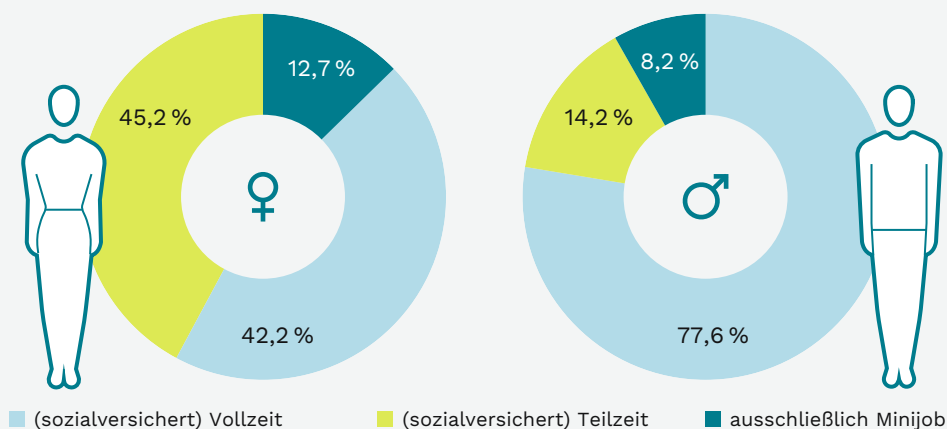
Vorstellungen davon, wie Frauen und Männer sind oder zu sein haben, beeinflussen dabei nicht nur individuelle Entscheidungen, sondern auch die Erwartungen, die an sie gerichtet werden. Das macht es ihnen schwer, untypische Positionen einzunehmen – Frauen beispielsweise eine Erwerbstätigkeit in Vollzeit, Führung oder im produzierenden Gewerbe, Männern die Rolle als Hausmann, Zuverdiener oder einen Pflegeberuf. So ist im produzierenden Gewerbe, dem bedeutendsten Bremer

1 Statistisches Bundesamt (2024).

2 Gärtner (2024), S. 3 f.

Weniger als die Hälfte der Frauen im Land Bremen ist in Vollzeit beschäftigt

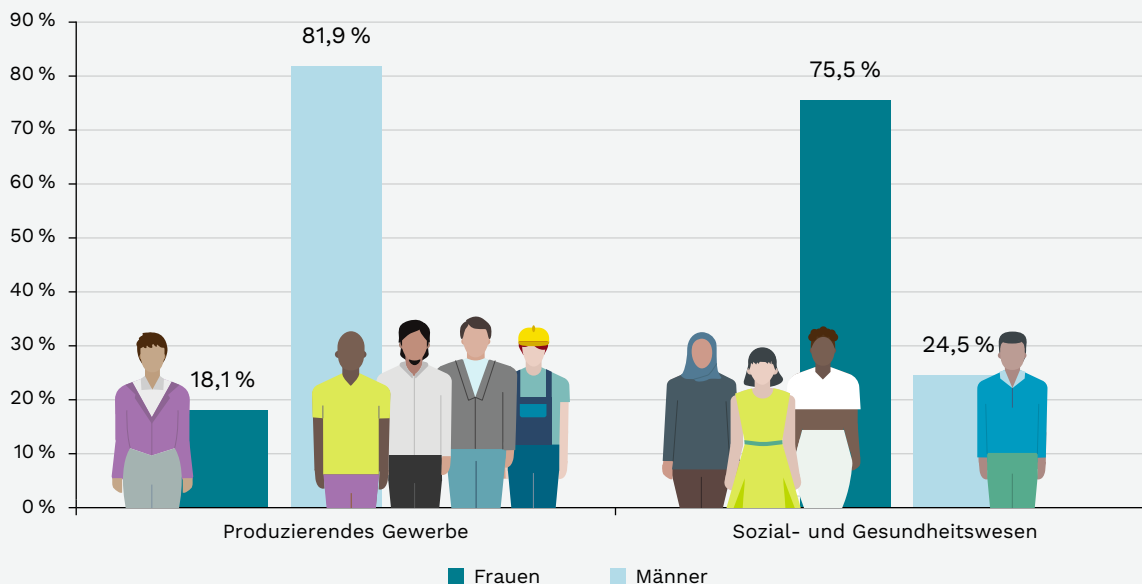
Anteile Frauen/Männer, die in Vollzeit, Teilzeit oder nur geringfügig beschäftigt sind (Juni 2024)





Auch im Beruf: Männer machen, Frauen sorgen

Geschlechterverhältnisse in den größten Segmenten des Arbeitsmarktes im Land Bremen (Juni 2024)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Arbeitsmarktsegment, nur jede*r fünfte Beschäftigte weiblich. Im Gesundheits- und Sozialwesen, dem zweitgrößten Segment, sind hingegen drei von vier Beschäftigten Frauen. Von guten Arbeitsbedingungen in der Industrie profitieren somit Männer; geringe Verdienste, eine niedrige Tarifbindung und belastende Arbeitsbedingungen in den Care-Berufen betreffen Frauen.

In heterosexuellen Paarbeziehungen wirken zudem weitere Aspekte dahingehend, dass es meist die Frauen sind, die nicht oder nur reduziert erwerbstätig sind: Da typisch *männliche* Berufe häufig mit vergleichsweise hohen und *weibliche* mit vergleichsweise niedrigen Verdiensten einhergehen, sind die Lohneinbußen geringer, wenn die Frau ihre Arbeitszeit reduziert. Dies gilt besonders in industriell geprägten Regionen, in denen viele Männer von hohen Verdiensten im produzierenden Gewerbe profitieren. Und das Ehegatt*innensplitting sorgt dafür, dass Verdienstunterschiede zwischen Ehepartner*innen steuerlich bevorteilt werden. Dieser Vorteil ist besonders groß, wenn sich das Einkommen der Partner*innen stark unterscheidet.

Gleichstellung: Akut bedroht

Der Weg zu einer gleichberechtigten Verteilung von Care-Arbeit, die Männern und Frauen eine gleichberechtigte Erwerbsbeteiligung ermöglicht, ist also noch weit. Und Erfolge, die in jüngerer Vergangenheit errungen wurden, sind momentan so bedroht wie schon lange nicht mehr.

Denn die Krise der Daseinsvorsorge betrifft in erster Linie Frauen: Der Fachkräftemangel in den Pflege-, Gesundheits- und Erziehungsberufen wird durch den demografischen Wandel noch zunehmen. Während immer mehr Menschen auf Fürsorge angewiesen sind, gehen immer mehr beruflich Sorgende in Rente. Die Kluft zwischen Angebot und Bedarf nimmt zu. Care-Aufgaben müssen vermehrt privat geleistet werden – durch Frauen. Übernehmen sie diese selbst, haben sie weniger Zeit für Erwerbsarbeit. Beschäftigen sie hingegen andere Frauen, um Aufgaben zu übernehmen, die die öffentliche Daseinsvorsorge nicht (mehr) leisten kann, wird ihre Erwerbstätigkeit auf deren Kosten ermöglicht: Denn die Nannys, Haushaltshilfen oder Pflegekräfte kommen oft aus dem Ausland und leiden unter schlechten Arbeitsbedingungen. So sind

Die Krise der Daseinsvorsorge trifft Frauen besonders

Transformation
birgt Potenziale
für Gleichstellung
– und Risiken

etwa ausländische Pflegekräfte, die bei ihren Patient*innen leben, besonders von unzureichender Bezahlung, intransparenten Arbeitszeiten oder ausbleibenden Sozialversicherungsleistungen – oder auch: Arbeitsausbeutung – betroffen.³

Während die Daseinsvorsorge in der Krise ist, bedingt zeitgleich die sozial-ökologische Transformation einen massiven Wandel des Arbeitsmarktes: Die Digitalisierung verändert die Art und Weise, wie gearbeitet wird, die Automatisierung macht Arbeitsprozesse überflüssig, dem demografischen Wandel ist zuzuschreiben, dass der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter sinkt und die Dekarbonisierung verändert industrielle Strukturen. Damit einher geht ein Potenzial für Gleichstellung: Neue Berufsfelder können so gestaltet werden, dass bisher männliche oder weibliche Bereiche für alle Geschlechter offen und attraktiv sind. Die hohe Relevanz, die Care-Berufe durch die Alterung der Gesellschaft erlangen, kann dazu genutzt werden, diese aufzuwerten.

So wie sie aktuell gestaltet wird, stellt die Transformation jedoch ein Risiko für Gleichstellung dar: Denn fokussiert werden Prozesse der Dekarbonisierung – insbesondere in industriell geprägten Regionen wie Bremen. Der klimaneutrale Umbau der Wirtschaft ist hier von besonderer Bedeutung, um Arbeitsplätze zu erhalten. Da die Potenziale für Gleichstellung dabei nicht im Ansatz genutzt werden, trifft dies Arbeitsplätze, die auch in Zukunft vornehmlich Männer innehaben werden. Die Daseinsvorsorge hingegen gerät aus dem politischen Blick und schon heute unzureichende Strukturen werden dadurch vermeintlich gestärkt, dass Standards abgesenkt werden. Weiblich dominierte Branchen erfahren eine weitere Abwertung.

So gilt, dass auf der Bühne die Dekarbonisierung thematisiert wird, während backstage die Frauen die Folgen einer Daseinsvorsorge in der Krise tragen. Geschlechter- und damit auch Machtverhältnisse werden bestätigt, statt sich zu wandeln.

Gleichstellung als Ziel: Die Landesstrategie Gendergerechtigkeit und Entgeltgleichheit

Eine gleichberechtigte Arbeitsmarktteilhabe kann als Grundlage der Gleichstellung gesehen werden, denn sie macht Frauen unabhängig. Um sie auch unter schwierigen Rahmenbedingungen zu fördern, befindet sich seit 2023 die Bremer Landesstrategie Gendergerechtigkeit und Entgeltgleichheit im Erwerbsleben in der Umsetzung, an deren Entwicklung die Arbeitnehmerkammer entscheidend beteiligt war. Die Strategie umfasst insgesamt 28 Maßnahmen, die Handlungsfelder wie Kinderbetreuung oder Arbeitszeitmodelle und -kulturen adressieren.

So sollte der Ausbau der Plätze in der praxisorientierten Ausbildung zum/zur Erzieher*in (PiA) dem Fachkräftemangel im KiTa-Bereich entgegenwirken und einen Ausbau der Betreuung ermöglichen. Hierdurch wird die Vereinbarkeit von Care- und Erwerbsarbeit erleichtert, wovon primär Frauen profitieren. Andererseits sollte der meist von Frauen ausgeübte Beruf eine Aufwertung erfahren, indem die Ausbildung nicht mehr schulisch, sondern sozialversichert beschäftigt erfolgt. Die im Rahmen der Maßnahme anvisierten 150 sind jedoch mit aktuell 75 PiA-Ausbildungsplätzen noch lange nicht erreicht; wie ein weiterer Aufwuchs finanziert werden soll, ist offen.

Nicht umgesetzt werden kann die sogenannte Mini-job-Maßnahme, die darauf abzielen sollte, geringfügige Beschäftigungen von Frauen in sozialversicherte umzuwandeln. So sollte Frauen eine existenzsichernde, sozial abgesicherte Beschäftigung ermöglicht werden. Als zentrales Instrument war ein Umwandlungsbonus vorgesehen, um Arbeitgebenden einen Anreiz zu bieten, geringfügige Beschäftigungen ab- und sozialversicherte aufzubauen. Die hierfür vorgesehenen Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds stehen jedoch nicht zur Verfügung.

Besser läuft es in Bezug auf die Pflege: Hier befindet sich das von der Arbeitnehmerkammer initiierte Modellprojekt *Ich pflege wieder, weil ...* in der Umsetzung. Es zielt darauf ab, Berufsausstieger*innen zur Rückkehr und Teilzeitkräfte zur Aufstockung zu bewegen, indem die Arbeitsbedingungen verbessert werden. Zwar ermöglicht das Projekt primär eine existenzsichernde Beschäftigung zu guten Bedingungen, hat jedoch auch das Potenzial, dass die Attraktivität des Berufsfeldes Pflege steigt

3 Der Paritätische (2023), S. 2 f.

und dem Fachkraftmangel entgegengewirkt wird. Dadurch wird das Risiko, dass Pflege privat organisiert werden muss, minimiert.

Gleichstellung auf dem Bremer Arbeitsmarkt – jetzt!

Dass die gleichberechtigte Arbeitsmarktbeteiligung auch politisch von hoher Relevanz ist, zeigt sich daran, dass die Umsetzung der Landesstrategie seit 2024 durch eine Senatskommission begleitet wird.

- Damit die Landesstrategie nicht scheitert, ist es unverzichtbar, dass zeitnah verbindliche Vereinbarungen zur Umsetzung und Finanzierung aller Maßnahmen getroffen werden.
- Maßnahmen, die nicht finanziert werden können, müssen klar benannt werden. Dass sie entworfen wurden, zeigt die Relevanz der Themen, auf die sie abzielen. Die Politik ist gefordert, die entwickelten Ansätze in anderen Kontexten aufzugreifen und umzusetzen.

Darüber hinaus muss die Politik dafür Sorge tragen, die Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt in jedem politischen Handeln mitzudenken. Dies ist in der aktuellen Lage wichtiger denn je. Denn die Frage, wie Transformationsprozesse gestaltet werden, beeinflusst die Beschäftigungs- und Wirtschaftsstruktur auf lange Sicht.

- Um das Potenzial der Transformation für die Gleichstellung zu nutzen, darf es keine einseitige Fokussierung auf Dekarbonisierung geben.

Wie Folgen der Digitalisierung sich auf männliche und weibliche Berufe auswirken, muss dabei ebenso in den Blick genommen werden wie die Auswirkungen des demografischen Wandels, insbesondere auf die Daseinsvorsorge.

- Es braucht jedoch mehr als nur Bewusstsein: Hohe öffentliche Summen fließen in die Transformation. Um sicherzustellen, dass diese allen Bürger*innen zugutekommen, muss eine gleichstellungsorientierte Steuerung der Mittelflüsse realisiert werden. Ein solches Gender-Budgeting untersucht, von welchen Investitionen Frauen und Männer unterschiedlich profitieren. Das Ergebnis der Analyse muss dabei nicht in jedem Fall eine Umverteilung von Mitteln sein – denkbar ist auch, dass in Bereichen, in denen ein Geschlecht besonders stark profitiert, zur Kompensation gleichstellungsfördernde Maßnahmen umgesetzt werden.

Dabei gilt, dass nicht nur Frauen profitieren, wenn die Politik der Gleichstellung eine besondere Relevanz beimisst: Knapp 85 Prozent der Männer erachten eine Arbeitsteilung, durch die Erwerbs- und Care-Arbeit zwischen Partner*innen gleich verteilt sind, als wünschenswert.⁴ Damit das theoretische Ideal zur gelebten Praxis werden kann, müssen die Rahmenbedingungen entsprechend gestaltet werden. Dazu gehört auch, dass neue tarifliche Arbeitszeitmodelle wie eine 35-Stunden-Woche erwogen werden.

4 WSI (2024), S. 3.

Literatur

Der Paritätische (2023): Positionspapier Beschäftigungssituation von Live-in-Kräften in Deutschland. https://www.paritaet-hamburg.de/fileadmin/news_import/2d136e1d05/fileadmin/user_upload/2023-09-29_Positionspapier-Live-In-Kraefte-final.pdf, Zugriff am 11.12.2024.

Gärtner, Marc (2024): Care-Arbeit, Gleichstellung und der Blick auf Männer. <https://www.bundesstiftung-gleichstellung.de/static/0f54485d57fe74ae6a-6b71aa1ad65b5/Care-und-Maennlichkeit-Langfassung.pdf>, Zugriff am 09.12.2024.

Statistisches Bundesamt (2024): Erwerbstätigenquote in Prozent nach Geschlecht und Bundesländern. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.statistikportal.de%2F-sites%2Fdefault%2Ffiles%2F2024-04%2Fd5_0.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK, Zugriff am 09.12.2024.

WSI (2024): Auch erwerbstätige Mütter übernehmen meist Großteil der Kinderbetreuung – Kluft bei der Sorgearbeit ist groß. https://www.boeckler.de/pdf/pm_wsi_2024_02_26.pdf, Zugriff am 07.01.2025.



Bröckelnde Kajen, leere Kassen, neue Ideen

Die bremischen Häfen zwischen Sanierungsstau und neuer Flächennutzung

Lennart Härtlein

➔ Die Häfen sind eine tragende Säule der bremischen Wirtschaft. Doch die Hafeninfrastruktur muss dringend modernisiert werden. Das kostet viel Geld – Geld, das das Land Bremen nicht hat. Hier ist der Bund in der Pflicht. Gleichzeitig sollte nach Wegen gesucht werden, die Flächenproduktivität zu erhöhen.

Wirtschaftliche Bedeutung der bremischen Häfen

Die Häfen haben eine enorme Bedeutung für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt im Land Bremen

Die Häfen haben eine enorme Bedeutung für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt im Land Bremen, aber auch darüber hinaus. 2024 wurden in den bremischen Häfen knapp 62 Millionen Tonnen Güter umgeschlagen, fast 83 Prozent davon in Bremerhaven.¹ Bremerhaven ist damit gemessen am Güterumschlag nach Hamburg mit großem Abstand der zweitgrößte deutsche Seehafen. Als exportorientiertes und ressourcenarmes Land ist Deutschland auf einen funktionierenden Außenhandel angewiesen. Über 60 Prozent des deutschen Außenhandels mit Drittländern wird über den Seeweg abgewickelt.²

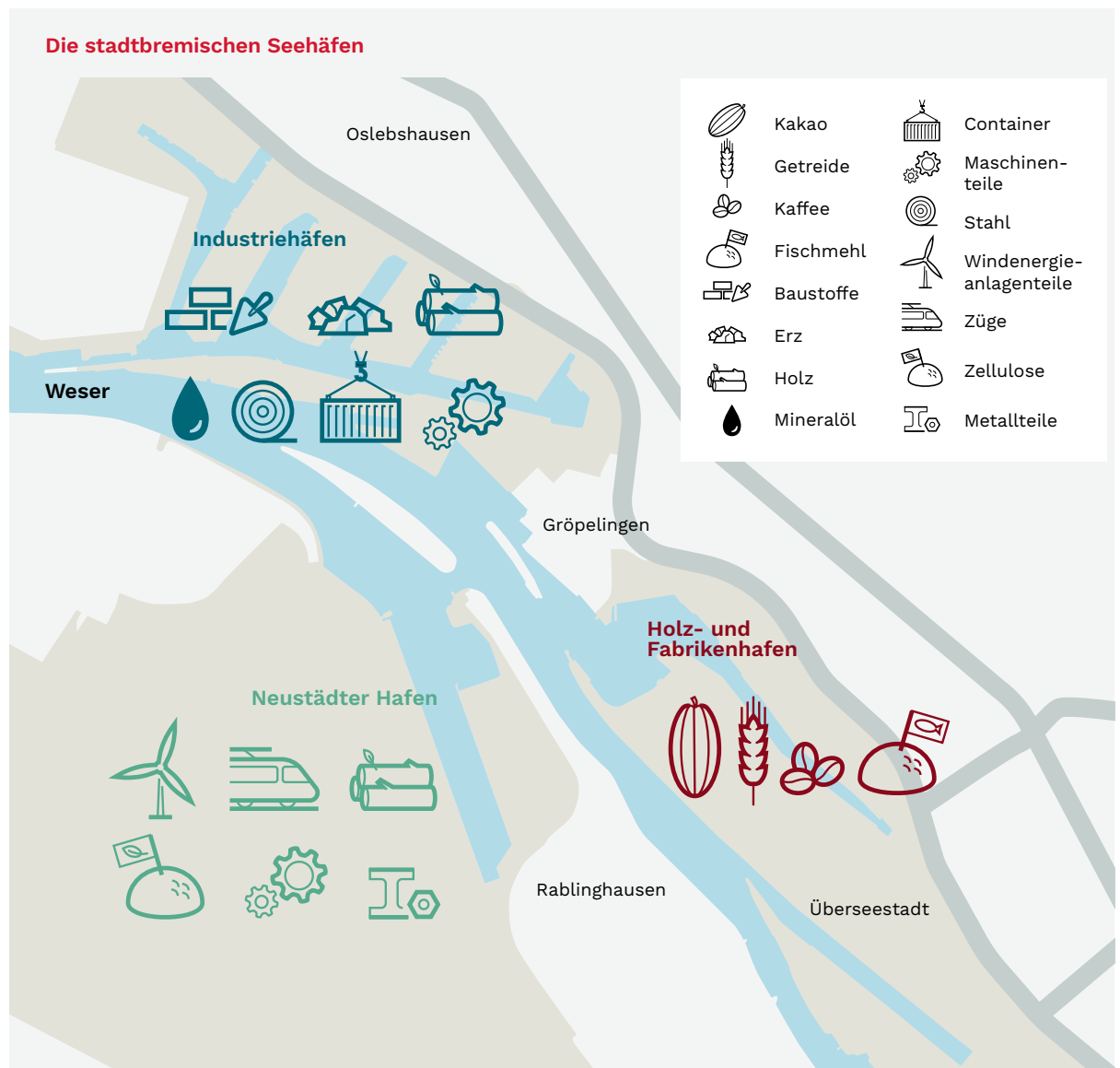
Somit leisten die bremischen Häfen einen essenziellen Beitrag zur Versorgungssicherheit Deutschlands.

Doch der Umschlag in Bremen und Bremerhaven ist bereits seit einigen Jahren rückläufig. Während der Hamburger Hafen einen ähnlichen Trend zu verzeichnen hatte, gelang es den Wettbewerbshäfen in Antwerpen und Rotterdam, ihren Umschlag und damit auch ihre Marktanteile in der sogenannten Nordrange³ zu steigern.

² Destatis (2025).

³ Mit dem Begriff Nordrange sind die europäischen Häfen an der Nordsee gemeint. Dies umfasst in der Regel Antwerpen, Rotterdam, Bremen und Hamburg, teilweise auch kleinere Häfen wie Le Havre, Amsterdam und Wilhelmshaven.

¹ Die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation/bremenports (2025).



Quelle: eigene Darstellung
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Im Zuge der Energiewende steigt die Bedeutung der Seehäfen noch einmal. Zum einen ist der Ausbau der Offshore-Windenergie ohne Häfen nicht zu bewerkstelligen. Und auch die Komponenten für Onshore-Windenergieanlagen kommen vielfach über den Seeweg nach Deutschland. Offshore-Komponenten wurden in der Vergangenheit bereits mehrfach von Bremerhaven aus in die Nordsee-Windparks verschifft. Und Onshore-Komponenten werden regelmäßig im Neustädter Hafen umgeschlagen.

Zum anderen spielen die Häfen eine immer größere Rolle bei der Versorgung des Landes mit Energieträgern. Da der Pipeline-Import von Gas aus Russland im Zuge der russischen Invasion in die Ukraine weggebrochen ist, importiert Deutschland mittlerweile verflüssigtes Erdgas⁴ per Schiffs-transport. Perspektivisch sollen auf diesem Wege

4 LNG („liquefied natural gas“).

klimaneutrale Wasserstoffderivate⁵ importiert werden, da Deutschland seinen zukünftigen Wasserstoffbedarf aller Voraussicht nach nicht allein durch Eigenproduktion wird decken können. Auch in Bremerhaven ist dies angedacht.

Knapp 39.000 Arbeitsplätze in Bremen und Bremerhaven haben einen Bezug zu den Häfen, direkt in den bremischen Häfen arbeiten fast 14.500 Menschen, der größte Teil davon in Bremerhaven.⁶ Sie tragen 1,3 Milliarden Euro jährlich zur Wertschöpfung im Zwei-Städte-Land bei.⁷ Und auch Unternehmen außerhalb Bremens nutzen die Häfen der Hansestadt für den Im- und Export von Gütern.

Durch die sinkenden Umschlagzahlen sowie damit zusammenhängende Automatisierungsvorhaben der Unternehmen stehen die Arbeitsplätze jedoch unter Druck. Das Unternehmen Eurogate, das die Containerterminals in Bremerhaven betreibt (eines allein und zwei als Joint Ventures mit den Reedereien Maersk und MSC) hat daher angekündigt, den Containerumschlag weitgehend automatisieren zu wollen, um im Wettbewerb mit Rotterdam und Antwerpen aufholen zu können. Dadurch könnte sich die Produktivität an der Stromkaje verdoppeln – so die Hoffnung des Unternehmens. Für denselben Umschlag würde dann also rein rechnerisch nur noch die Hälfte des Personals benötigt. Mit großer Wahrscheinlichkeit werden also Arbeitsplätze im Containerumschlag abgebaut werden.

Darüber hinaus bleibt abzuwarten, wie sich die Handelspolitik der neuen US-Regierung auf die Häfen auswirkt. Eine allgemeine Einschränkung des Welthandels hätte für Häfen logischerweise negative Folgen. Denkbar ist jedoch auch, dass sich Handelsströme lediglich verlagern. Würde die US-Regierung beispielsweise die Importe aus China durch Zölle einschränken, könnten chinesische Firmen versuchen, ihre Waren verstärkt nach Europa zu exportieren. Dies hätte für die betreffenden Branchen in Europa eine verschärfte Konkurrenz zur Folge, die europäischen Häfen würden hingegen erst einmal von den zunehmenden Einfuhren aus China profitieren.

Hohe öffentliche Investitionsbedarfe

Ein großer Teil der bremischen Hafenanlagen ist in die Jahre gekommen und daher dringend sanierungsbedürftig.⁸ Dieser Umstand wurde der Öffentlichkeit mit der Havarie der Drehbrücke an der Nordschleuse oder dem Einsturz der Nordmole eindrücklich vor Augen geführt. Zahlreiche weitere Bauwerke werden von der Hafenverwaltung bremenports als nicht mehr verkehrssicher eingestuft und ihre Nutzung musste eingeschränkt werden. Glücklicherweise betrifft dies (noch) nicht die wirtschaftlich besonders bedeutsamen Bereiche, allerdings ist etwa der Zustand der Kagen des Neustädter Hafens besorgniserregend.

Im 2022 beschlossenen Hafenentwicklungskonzept des Bremer Senats wurde die Hafeninfrastruktur dementsprechend als eines der zentralen Handlungsfelder identifiziert.⁹

Was die Kagen betrifft, ist vor allem die Ertüchtigung der Stromkaje zu nennen. Im Zuge der Automatisierungspläne von Eurogate sollen dort neue Containerbrücken aufgestellt werden, die in der Lage sind, auch die derzeit größten Schiffe mit einer Breite von über 60 Metern abzufertigen. Die dafür benötigten Brücken sind deutlich größer und

Ein großer Teil der bremischen Hafenanlagen ist in die Jahre gekommen

⁵ Wasserstoffderivate sind Moleküle mit Wasserstoffatomen, die besser transportierbar als reiner Wasserstoff und später wieder in Wasserstoff umwandelbar sind. Beispiele sind Ammoniak oder Methanol.

⁶ Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (2021a; 2021b), Zahl beinhaltet den Betrieb der Terminals, hafenbezogene Dienstleistungen wie Lotsen und Schleppdienste, Werften, den Gesamthafenbetrieb sowie logistische Tätigkeiten in den bremischen Häfen (Stand 2019).

⁷ Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (2021), Zahl beinhaltet Initial-, Erstrunden-, Wertschöpfungsketten- und induzierte Effekte.

⁸ Senat der Freien Hansestadt Bremen (2022).

⁹ Die Senatorin für Wissenschaft und Häfen (2022).

Wichtigste Investitionsvorhaben in den bremischen Häfen

Vorhaben	(voraussichtliche) Kosten
Stromkaje (Containerterminal 1 bis 3a)	Mind. 800.000.000 €
Westkaje Kaiserhafen 3	60.000.000 €
Kaje Kalihafen	6.000.000 €
Drehbrücke	155.000.000 €
Gleisanlagen Speckenbüttel	56.000.000 €
Landstromanschlüsse	150.000.000 €
Energy Port	Mind. 600.000.000 €
Nordmole	35.000.000 €
	1.862.000.000 €

Quelle: eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

schwerer als die bisherigen. Die älteren Teile der Stromkaje sind nicht darauf ausgelegt, solche Lasten zu tragen. Deshalb soll die Kaje in den entsprechenden Abschnitten ertüchtigt werden. Die Kosten werden aktuell auf mindestens 800 Millionen Euro geschätzt.

Ein weiteres Großprojekt ist die Errichtung eines neuen Hafens im Blexer Bogen für die Herstellung und den Umschlag von Offshore-Komponenten. Dieses Vorhaben mit dem Namen ‚Energy Port‘ befindet sich zwar noch in einem recht frühen Planungsstadium, die Kosten werden jedoch schon jetzt auf mindestens 600 Millionen Euro taxiert.

Die Sanierung der Kaje im Kalihafen ist mit Kosten von ‚nur‘ sechs Millionen Euro zwar ein eher kleines Bauvorhaben. Bemerkenswert ist hier allerdings, dass sich das Land Bremen die Kosten mit dem ansässigen Unternehmen teilt – ein Modell, das auch für andere Investitionsvorhaben Schule machen sollte.

Die Liste ließe sich noch deutlich ausweiten, doch schon die hier aufgezählten, größeren Projekte umfassen Kosten von fast zwei Milliarden Euro, von denen lediglich knapp 160 Millionen Euro sicher finanziert sind. Auch wenn die Investitionskosten für ein Vorhaben jeweils über mehrere Jahre verteilt anfallen, zeigt diese Rechnung, dass Bremen vor einer enormen Herausforderung steht. Klar ist, dass gerade die größeren Vorhaben nur mit Unterstützung des Bundes realisiert werden können. Seit 2005 beteiligt sich der Bund an den Kosten für die Seehäfen mit einer pauschalen jährlichen Zahlung von 38,4 Millionen Euro an die fünf norddeutschen Länder. Bremen erhält von dieser Summe 10,7 Millionen Euro – ein Tropfen auf den heißen Stein. In den zehn Jahren zwischen 2012 und 2021 hat Bremen knapp 554 Millionen Euro in die Häfen investiert, also durchschnittlich 55,4 Millionen Euro pro Jahr.¹⁰

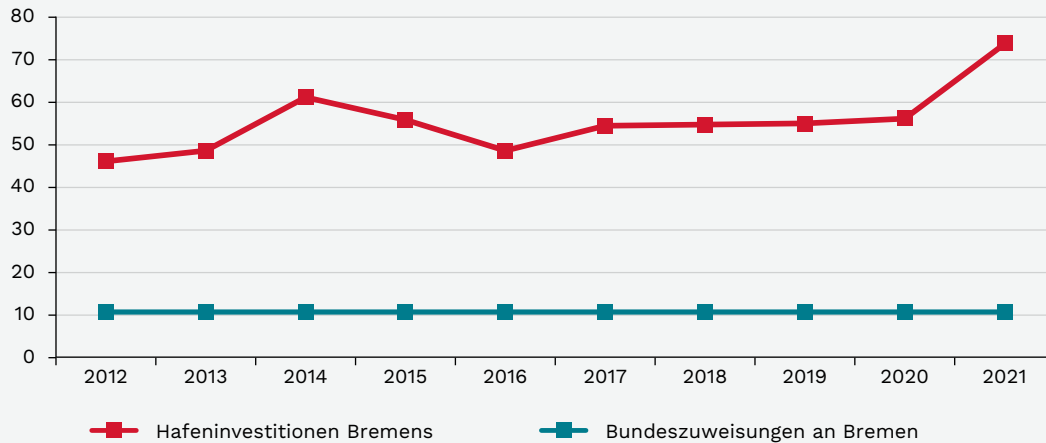
„Klar ist, dass gerade die größeren Vorhaben nur mit Unterstützung des Bundes realisiert werden können.“

10 Senat der Freien Hansestadt Bremen (2022).

Bremen steht vor einer großen finanziellen Herausforderung

Hafeninvestitionen Bremens und Bundeszuweisungen an Bremen von 2012 bis 2021

Angaben in Millionen Euro



Quelle: Senat der Freien Hansestadt Bremen (2022)

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Zwar hat der Bund 2024 eine Nationale Hafenstrategie veröffentlicht und sich darin zur gemeinsamen Verantwortung für die Häfen bekannt.¹¹ Konkrete Finanzierungszusagen blieb man allerdings schuldig. Es wurde lediglich eine entsprechende Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet – bislang ohne Ergebnis. Häfen liegen laut Grundgesetz in der Zuständigkeit der Bundesländer. Dennoch gäbe es verschiedene verfassungskonforme Wege, wie der Bund die Länder dabei finanziell stärker unterstützen könnte.¹² Ein entsprechender Antrag der norddeutschen Bundesländer wurde auf Initiative Bremens Ende letzten Jahres im Bundesrat gestellt.¹³ Im Januar empfahl der Finanzausschuss des Bundesrates die Zustimmung zum Antrag – ein ermutigendes Signal, das die Bundesregierung zum Umdenken bewegen sollte. Kürzlich haben sich Bundestag und Bundesrat zudem auf die Einrichtung eines 500 Milliarden Euro umfassenden Sondervermögens für Infrastrukturinvestitionen geeinigt, von dem 100 Milliarden Euro den Bundesländern zur Verfügung gestellt werden. Die Häfen

müssen dabei angemessen berücksichtigt werden – allerdings nicht aus dem Länderanteil, sondern aus den Bundesmitteln des Sondervermögens. Schließlich sind die Häfen eine nationale Verantwortung und nicht allein Sache der Länder. Trotzdem wird der Senat Vorhaben priorisieren müssen, wobei Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzpotenziale die wesentlichen Kriterien darstellen sollten.

Begrenzte Flächen – effiziente Nutzungen?

Die Hafenflächen im Land Bremen betragen 3.103 Hektar.¹⁴ Zum Vergleich: Bürgerpark und Stadtwald umfassen zusammen knapp 203 Hektar. In Bezug auf diese enormen Flächen arbeiten dort vergleichsweise wenige Menschen – eine typische Problematik bei wirtschaftlichen Tätigkeiten, die die Lagerung von Gütern beinhalten, wie etwa auch bei Logistik und Handel. Dennoch ist die Frage berechtigt, ob beispielsweise die hauptsächlich ebenerdige Lagerung von über 70.000 Autos auf dem Terminal der BLG (und teilweise auch an anderen Orten Bremerhavens wie dem ehemaligen Flugplatz Luneort) vor dem Hintergrund begrenzter

Hafenumschlag ist flächenintensiv

¹¹ Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2024).

¹² Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2024); möglich wären Finanzhilfen nach Artikel 104b GG, eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Häfen“ nach Artikel 91a GG oder die Nutzung der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW).

¹³ Bundesrat (2024).

¹⁴ Die Senatorin für Wirtschaft Häfen und Transformation/bremenports (2024); darunter 532 Hektar Wasserflächen.



Quelle: eigene Darstellung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Flächen eine effiziente Nutzungsform darstellt. So ist es denn auch ein erklärtes Ziel des Senats, „neue, effiziente und intelligente Lösungen zur Flächenoptimierung“ zu finden.¹⁶ Dieses Ziel ist zu begrüßen und sollte über entsprechende Klauseln in den Erbpachtverträgen verfolgt werden. Zudem ist der Senat gefordert, seinen Einfluss bei der BLG zu nutzen, um das Unternehmen dazu zu bewegen, Autos möglichst vertikal in Hochgaragen zu lagern.

Beim geplanten Energy Port sollte oberste Maxime der Firmenansiedelungen eine möglichst hohe Dichte an Arbeitsplätzen sein. Eingriffe in die Natur müssen selbstverständlich auf ein notwendiges Minimum begrenzt und angemessen kompensiert werden. Der Umschlag von Wasserstoffderivaten ist vor diesem Hintergrund kritisch zu sehen, da hierdurch nur eine sehr geringe Anzahl an Arbeitsplätzen entstehen würde und gleichzeitig erhebliche Sicherheitsabstände eingehalten werden müssten. Zudem existiert mit den LNG-Terminals in Norddeutschland bereits eine ausreichende Gasinfrastruktur, die auch für Wasserstoffderivate genutzt werden könnte.

Darüber hinaus ist bereits jetzt absehbar, dass der Flächenbedarf einiger Hafenbetriebe durch Automatisierung sinken wird. Die Containerterminals haben zusammen eine Kapazität von neun Millionen Standardcontainern (TEU), haben zuletzt aber nicht einmal fünf Millionen TEU umgeschlagen. Nach Umsetzung der geplanten Automatisierungsmaßnahmen betrüge die Kapazität sogar 13 Millionen TEU. Dass diese Kapazität in Zukunft ausgelastet sein wird, erscheint doch mehr als fraglich. Dementsprechend ist es wichtig, schon jetzt nach alternativen Nutzungsmöglichkeiten der Flächen zu suchen. Die Produktion, der Umschlag und das Recycling von Offshore-Windkraftanlagenkomponenten könnte solch eine Alternative darstellen.¹⁷ Die diesbezüglichen Bemühungen von BLG und Eurogate („Eco Power Port“) stellen einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar, dessen Verstärkung durch den Senat nachdrücklich unterstützt werden sollte.

¹⁶ Die Senatorin für Wissenschaft und Häfen (2022).

¹⁷ Siehe auch Arbeitnehmerkammer (2024).

Handlungsempfehlungen

Investieren und Vorhaben priorisieren

Es ist richtig, dass der Senat in die Hafeninfrastruktur investiert, um dieses für den bremischen Arbeitsmarkt so wichtige Segment zu sichern. Dabei sollten Vorhaben nach Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzpotenzialen priorisiert werden. Projekte ohne substanziellen wirtschaftlichen Nutzen sind zurückzustellen.

Bund in die Pflicht nehmen

Ohne eine stärkere finanzielle Unterstützung durch den Bund wird Bremen nicht in der Lage sein, die großen Investitionsvorhaben in den Häfen zu realisieren. Die Bundesregierung hat eine Mitverantwortung für die volkswirtschaftlich, versorgungs- und energiepolitisch unverzichtbaren Seehäfen und muss die Finanzhilfen an die Länder mindestens verzehnfachen. Der Senat setzt sich richtigerweise zusammen mit den anderen Hafenländern hartnäckig für eine Erhöhung des Bundesmittels ein. Die Bemühungen scheinen langsam Früchte zu tragen, die neue Bundesregierung muss genauso in die Pflicht genommen werden wie die vorherige. Auch im Infrastruktursondervermögen müssen die Häfen Berücksichtigung finden – allerdings beim Bundesanteil.

Unternehmen in die Pflicht nehmen

Von den Investitionen in die Hafeninfrastruktur profitieren in erster Linie Unternehmen wie die BLG und Eurogate. Diese befinden sich zudem teilweise im Besitz der Stadt. Von daher ist der Senat gefordert, seinen Einfluss dort stärker im Sinne von Guter Arbeit, einer möglichst hohen Flächenproduktivität und ökologischer Nachhaltigkeit geltend zu machen. Die betreffenden Unternehmen sollten an den Infrastrukturkosten beteiligt werden, insbesondere bei Vorhaben, die keine Sanierungen im eigentlichen Sinne darstellen, sondern Ertüchtigungen oder Erweiterungen (wie bei der Stromkaje).

Flächenvergaben sollten stets nur in Erbpacht erfolgen und an die oben genannten Bedingungen geknüpft werden. Sobald absehbar wird, dass Flächen nicht mehr benötigt oder nicht mehr effizient genutzt werden, sollte nach alternativen Nutzungsformen gesucht werden. Die Erschließung neuer Flächen muss die Ausnahme bleiben.

Literatur

Arbeitnehmerkammer Bremen (2024): Neue Chancen für die Seestadt. Wie Bremerhaven die Energiewende für sich nutzen kann.

Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (2021a): Beschäftigungseffekte der bremischen Häfen für das Jahr 2019/2020.

Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (2021b): Die Maritime Wirtschaft in Bremen. Beschäftigung und Wertschöpfung 2019.

Die Senatorin für Wirtschaft Häfen und Transformation /bremenports (2025): Monatsbericht der Bremischen Häfen vom Dezember 2024.

Die Senatorin für Wissenschaft und Häfen (2022): Hafenentwicklungskonzept 2035.

Senat der Freien Hansestadt Bremen (2022): Umgang mit dem Sanierungstau in den bremischen Häfen. Mitteilung des Senats vom 29. November 2022. Drucksache 20/1693.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2024): Zur Frage der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Bundesmitteln zur Ertüchtigung der Hafeninfrastruktur.

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
Peer Rosenthal
Dr. Marion Salot
Nathalie Sander
Dr. Tim Voss
Dr. Jan Zier
alle Arbeitnehmerkammer Bremen

Lektorat

Johannes Reinke
Arbeitnehmerkammer Bremen

Gestaltung

GfG / Gruppe für Gestaltung GmbH, Bremen

Fotografie

Jonas Ginter
Michael Jungblut
Kay Michalak
Nikolai Wolff / St. Joseph Stift Bremen

Druck

Wilhelm Wellmann GmbH, Bremen

Stand: April 2025

Der Bericht zur Lage 2025

Der Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen erscheint jährlich. Zentraler Bestandteil der regelmäßigen Berichterstattung sind nicht nur Daten und Fakten zu Beschäftigung, Ausbildung und Arbeitslosigkeit – auch einzelne Branchen und Arbeitsbedingungen verschiedener Berufsgruppen stehen immer wieder im Fokus. Nachdem im vergangenen Jahr prekäre Arbeitsbedingungen im Mittelpunkt standen, liegt der Schwerpunkt des Berichts 2025 auf der öffentlichen Daseinsvorsorge. Diese ist kein „Nice-to-have“, sondern im Grundgesetz verankert und gerade in Krisenzeiten besonders wichtig.

Allein im Land Bremen arbeiten rund 100.000 Menschen in der Daseinsvorsorge – sie fahren uns mit der Bahn zur Arbeit, holen unseren Müll ab, arbeiten in Krankenhäusern oder bei der Polizei. Die klammen Kassen der Kommunen und Länder haben dazu geführt, dass Brücken, Straßen und Schulen marode sind und das Vertrauen vieler Menschen in einen funktionierenden Staat schwindet. Was muss sich ändern, um die öffentliche Daseinsvorsorge zu stärken? Wir lassen Expert*innen und Betriebsräte zu Wort kommen.



Arbeitnehmerkammer
Bremen

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