

BERICHT ZUR LAGE 2015



# Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen

[www.arbeitnehmerkammer.de](http://www.arbeitnehmerkammer.de)



Arbeitnehmerkammer  
Bremen

# Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen



Arbeitnehmerkammer  
Bremen

## Inhalt

### HERAUSGEBER



#### Arbeitnehmerkammer Bremen

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

#### REDAKTION

Elke Heyduck  
Peer Rosenthal  
Nathalie Sander

#### LEKTORAT

Martina Kedenburg

#### GRAFISCHE GESTALTUNG

Designbüro Möhlenkamp & Schuldt,  
Bremen

#### FOTOS

Kay Michalak

#### DRUCK

BerlinDruck GmbH + Co KG, Achim

Abgeschlossen im März 2015

#### VERFASSERINNEN / VERFASSER

Susanne Achenbach,  
*Referentin für Bildung und Ausbildung*  
René Böhme,  
*Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)*  
Carola Bury,  
*Referentin für Gesundheitspolitik*  
Steffen Gabriel,  
*Referent für Wirtschaftspolitik*  
Regine Geraedts,  
*Referentin für Arbeitsmarkt-  
und Beschäftigungspolitik*  
Kai-Ole Hausen,  
*Referent für Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik*  
Susanne Hermeling,  
*Referentin für Bildungspolitik*  
Jörg Muscheid,  
*Referent für Wirtschaftspolitik*  
Tobias Peters,  
*Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)*  
Barbara Reuhl,  
*Referentin für Arbeits- und Gesundheitsschutz*  
Dr. Marion Salot,  
*Referentin für regionale Wirtschaftspolitik*  
Dr. Esther Schröder,  
*Referentin für Gleichstellungs-  
und Geschlechterpolitik*  
Thomas Schwarzer,  
*Referent für kommunale Sozialpolitik*

1	4	Vorwort
	6	<b>Teil 1: Finanzen / Wirtschaft</b>
	7	Neuverhandlung des Länderfinanzausgleichs – nachhaltige Lösung noch nicht in Sicht
	10	Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremen
	18	<i>Exkurs: Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen in Bremen</i>
	20	Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven
	30	Ein Masterplan Dienstleistungen für Bremen
	40	Tarifflicht und Prekarisierung: zur Situation des Einzelhandels im Land Bremen
2	48	<b>Teil 2: Arbeit / Bildung / Arbeitsschutz</b>
	49	Fachkräfte gesucht: ›Ich bin Klempner von Beruf‹
	62	Weiter keine Entwarnung auf dem Ausbildungsmarkt
	70	Ignorieren gilt nicht – der demografische Wandel ist ein politisches Problem
	79	Frauen am Bremer Arbeitsmarkt. Im Fokus: Alleinerziehende
	88	Zehn Jahre nach der Arbeitsmarktreform – das Problem der Arbeitslosigkeit ist drängender denn je
	96	Für eine arbeitnehmerorientierte Weiterbildungspolitik
	102	Grundbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: vom blinden Fleck zum Hotspot?
	108	Unter erschwerten Bedingungen: die Arbeit in der Krankenpflege
3	114	<b>Teil 3: Infrastruktur / Gesundheit / Soziales</b>
	115	Infrastrukturen für Bremen – Grundlage unseres Gemeinwesens und wichtiger Standortfaktor
	122	Wohnen in Bremerhaven – günstig, aber mit hohem Modernisierungsstau
	128	Für eine gesunde Zukunft: soziale Daseinsvorsorge
	136	Mütter im Spagat – zwischen Arbeitsmarkt und Fürsorgearbeit
	142	Bremen braucht eine moderne und gerechte Familienpolitik
	148	Armuts-Aktivismus oder Investitionen in aufholende Entwicklungen?
	156	Kindertagesbetreuung in Bremen – auf dem Weg zur Armutsprävention?

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

im Mai wählen Sie – also die Bremerinnen und Bremer, die Bremerhavenerinnen und Bremerhavener – ein neues Parlament. Mit Ihrem Kreuz entscheiden Sie mit darüber, welche Schwerpunkte das Land in den kommenden Jahren setzt. Wie wird Bremen mit der anhaltenden Haushaltsnotlage umgehen? Wie schafft es das Land, attraktiv zu sein für junge Berufstätige, für Fachkräfte, für Studierende und Familien – und wie für Betriebe? Wie kann die Landesregierung dafür sorgen, dass die Menschen in dieser Region teilhaben können am sozialen und gesellschaftlichen Leben, sich einbringen und mitwirken – und zwar miteinander und nicht gegeneinander? Viele Entscheidungen werden nicht in den Städten und Ländern getroffen, sondern auf Bundesebene. Das heißt aber nicht, dass Bremen als kleinstes Bundesland keine Möglichkeiten hätte, wichtige Anstöße zu geben und im Schulterschluss mit anderen Ländern, den ein oder anderen Stein ins Rollen bringen kann – sei es beim Thema Rente, in der Arbeitsmarktpolitik oder Krankenhaus- und Pflegefinanzierung.

Unsere Aufgabe ist es, uns alle diese Themen anzusehen und den politisch Handelnden aufzuzeigen, wie die Situation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen ist. In welchem Zustand ist die bremische Wirtschaft, wie gestaltet sich der Arbeitsmarkt, wie sieht die Lebenswirklichkeit der Beschäftigten in Bremen und Bremerhaven aus? Und was muss Bremen tun, um künftig noch mehr Menschen in Arbeit zu bringen – und zwar in gute Arbeit? Mit diesen Kernfragen beschäftigen wir uns nicht nur alle vier Jahre zur Bürgerschaftswahl, aber in diesem Jahr ist es besonders wichtig, mit unserem Bericht zur Lage umfassend über die Situation unserer rund 360.000 Mitglieder zu informieren und für deren Interessen einzutreten. So liefert der diesjährige Lagebericht auf 160 Seiten und in drei Kapiteln zahlreiche Analysen und Einschätzungen, die einer neuen Landesregierung gern als Leitfaden für die Politik der kommenden Jahre dienen darf.

Am Schluss eines jeden Beitrags finden Sie im Bericht Schlussfolgerungen, Forderungen oder Handlungsoptionen. Wir haben an dieser Stelle einige wesentliche zusammengefasst:

#### **Spaltung des Arbeitsmarkts entgegenwirken – Masterplan Dienstleistungen auflegen**

In Bremen waren im vergangenen Jahr 306.414 Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Dabei ist der Bremer Arbeitsmarkt stark gespalten. Im industriellen Sektor finden wir überdurchschnittliche Löhne, in anderen Dienstleistungsbranchen liegen wir darunter. Den industriellen Kern Bremens zu sichern, ist daher eine wichtige Aufgabe der Wirtschaftspolitik. Der Beschäftigungszuwachs aber findet im Dienstleistungsbereich statt – und hier zählen wir eine Vielzahl prekärer und schlecht bezahlter Tätigkeiten. Im Rahmen eines ›Masterplans Dienstleistungen‹, der den Masterplan Industrie ergänzt, müssen Anforderungen an die Entwicklung der Dienstleistungsbranchen und politische Ziele benannt werden, um prekäre Arbeit im Land Bremen zurückzudrängen.

#### **Fachkräfte einbinden, fördern und wertschätzen**

Im Rahmen der Fachkräftestrategie des Landes plädieren wir dafür, die einzelnen Branchen genau unter die Lupe zu nehmen und erst dann eine entsprechende Förder- und Qualifizierungspolitik aufzulegen. Dass nicht jeder schwer zu deckende Personalbedarf gleichzusetzen ist mit einem Mangel an Fachkräften, zeigen die vielen offenen Stellen in der Lagerwirtschaft, bei den Wachdiensten, im Verkauf und in der Gastronomie. Gerade von diesen Bereichen wissen wir aber, dass die Arbeits-

bedingungen wenig attraktiv sind, die Bezahlung häufig schlecht ist. Fachkräftesicherung setzt aber immer auch Wertschätzung von Facharbeit voraus. Die Politik muss diese Wertschätzung stärker bei den Unternehmen einfordern.

#### **Werkverträge eindämmen**

Industrieunternehmen, aber auch Schiffbau und Einzelhandel, weichen zunehmend auf Werkverträge aus, um tarifliche Standards zu untergraben. Hier ist in erster Linie der Bund gefragt, der über Bundesratsinitiativen an die dringende Neuregelung dieser Bereiche gemahnt werden muss. Aber auch in den Ländern muss man sich intensiv mit den betroffenen Branchen beschäftigen, Gespräche führen, Kontrollen erhöhen und verbessern, Betroffene beraten und ihnen zu ihrem Recht verhelfen.

#### **Tarifflucht und Lohndumping stoppen**

Zum Beispiel Einzelhandel: Im Land Bremen ist der Einzelhandel nach dem Gastgewerbe die Branche mit dem niedrigsten Durchschnittslohn, das Einstiegsgehalt einer Verkäuferin liegt in tarifgebundenen Betrieben bei einer Vollzeitstelle bei gut 1.500 Euro brutto. Der Kostendruck hat in dieser Branche allerdings dazu geführt, dass die Tarifbindung sehr stark abgenommen hat. Wird jetzt keine klare Grenze gegen Tarifflucht und Lohndumping gezogen, entwickelt sich die zweitgrößte Frauenbranche endgültig zu einem reinen Niedriglohnsektor. Dass in Bremerhaven an einem neuen Einzelhandelsentwicklungskonzept gearbeitet wird, ist daher zu begrüßen. Die hier abgeleiteten Empfehlungen sollten verbindlichen Charakter haben.

#### **Soziale Berufe stärken**

Auf Arbeitsverhältnisse in der Pflege, der Erziehung oder den sozialen Diensten hat das Land Bremen durchaus direkten Einfluss – und sollte ihn im Sinne der Beschäftigten nutzen. Stattdessen haben diese in den vergangenen Jahren sogar Reallohneinbußen hinnehmen müssen. Für die Bremer Wirtschafts- und Arbeitspolitik dürfen jedoch nicht nur die überdurchschnittlichen Löhne in der Industrie Thema sein, auch die mangelnde finanzielle Wertschätzung der sozialen Berufe muss auf die Tagesordnung. Aus unserer Sicht sichern gerade gute Erzieherinnen und Erzieher und Pflegekräfte den attraktiven Lebens- und Arbeitsstandort Bremen und machen sich um das Gemeinwohl verdient.

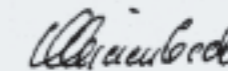
#### **Alleinerziehende fördern**

Die Arbeitnehmerkammer Bremen fordert eine politische Berufsbildungsoffensive für Alleinerziehende, die in Bremen überdurchschnittlich schlecht qualifiziert sind. Rückläufige Angebote von Qualifizierungen sind angesichts der bestehenden Probleme das falsche Signal, die Rückgabe von Fördergeldern seitens des Jobcenters geradezu fahrlässig. Anzudenken sind vielmehr auch für diese Zielgruppe flankierende finanzielle Hilfen, wie eine Aufwandsentschädigung bei Teilnahme an Weiterbildungskursen.

Auch wenn in Bremen einige Themen, die wir in unserem Lagebericht benennen, schon beachtet werden: Wir wollen die Politik daran erinnern und darin unterstützen, unser Gemeinwesen im Sinne guter Arbeit zu gestalten. Das Land Bremen muss sich bezüglich fairer und guter Arbeit weiter profilieren. Die Einführung des Landesmindestlohns war ein deutliches Signal, weitere müssen nun folgen.



**Peter Kruse**  
Präsident



**Ingo Schierenbeck**  
Hauptgeschäftsführer

## Neuverhandlung des Länderfinanzausgleichs – nachhaltige Lösung noch nicht in Sicht

TOBIAS PETERS, INSTITUT ARBEIT UND WIRTSCHAFT

Gegenwärtig stehen erneut politische Verhandlungen über die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern an. Bayern und Hessen hatten gegen das Finanzausgleichsgesetz, dem sie 2001 noch zugestimmt hatten, geklagt. Das Finanzausgleichsgesetz ist ohnehin bis zum Jahr 2020, wenn auch andere Finanzströme (beispielsweise der Solidarität II) auslaufen, befristet. Zudem entfaltet ab 2020 die Schuldenbremse ihre volle Wirkung: Die Länder sind dann zu strukturell ausgeglichenen Haushalten ohne neue Schulden verpflichtet.

Für einige Bundesländer – darunter die Freie Hansestadt Bremen – ist die Einhaltung des Verschuldungsverbots eine enorme Herausforderung, die das Gemeinwesen sogar überlasten kann. Vieles hängt daher von den Entwicklungen der föderalen Finanzbeziehungen ab: von der Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern, beispielsweise der zukünftigen Verwendung des Solidaritätszuschlags; vom Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, der jedes Bundesland in die Lage versetzen soll, seine Aufgaben erfüllen zu können; von Änderungen der Finanzierungsverantwortungen, wobei der Bund die Länder von obligatorischen Kosten entlasten könnte und in einigen Fällen auch muss; und vom Umgang mit den Schuldenlasten der öffentlichen Haushalte, die mancherorts die politische Handlungsfähigkeit stark einschränken und enorme strukturelle zukünftige Zinsrisiken bergen.

Vor diesem Hintergrund ist es umso bedauerlicher, dass die Bund-Länder-Verhandlungen festgefahren sind und gar in einer Sackgasse zu stecken scheinen. Im Gegensatz zu den Föderalismusreformen von 2006 und 2009 wurde diesmal auf eine Föderalismuskommission unter breiter Beteiligung verzichtet. Ein kleiner politischer Zirkel ohne formellen Rückgriff auf Sachverständige, insbesondere aus

der Wissenschaft wurde »eingerichtet«, verbunden mit der Hoffnung der Politik, dass gerade dadurch eher im Gegensatz zu großen Bundestaatskommissionen zeitnah Kompromisse und Lösungen zu finden seien. Entsprechend ambitioniert war der Zeitplan der Politik, der eine Verständigung über Reformeckpunkte bis zum Jahreswechsel vorsah.

Dem Zeitplan hinken die Verhandlungsführer mittlerweile hinterher, obwohl die Analyse der Situation und des Zustands der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen über Jahre erfolgt ist – alle Fakten liegen auf dem Tisch. Bislang war wenig Einvernehmen erkennbar, stattdessen eher Ablehnung gegenüber manchem Vorschlag zu vernehmen: So fehlt beispielsweise der Rückhalt für eine Fondslösung des Altschuldenproblems. Zwar besteht mittlerweile offenbar Einigkeit, dass Länder wie Bremen und das Saarland mit ihren Zinsverpflichtungen alleine überlastet sind. Die Bereitschaft, diesen Ländern durch einen Altschuldentilgungsfonds langfristig eine echte Entschuldungsperspektive aufzuzeigen, ist jedoch vorerst nicht gegeben. Mehr als Zinshilfen – unklar für welchen Zeitraum und in welcher Höhe – darf man wohl nicht erwarten. Eine nachhaltige Lösung wird so aber nicht erreicht.

Ein großer Anteil von Zinsausgaben und zukünftig zu erwartende steigende Zinssätze sind eine große Hypothek. Eine Antwort haben die Verhandlungsführer darauf noch nicht. Eine substanzielle Hilfe wäre ein Altschuldentilgungsfonds. Zur Finanzierung stand der Solidaritätszuschlag im Raum, wenn dessen politische Berechtigung mit dem Auslaufen der Solidaritätspaktmittel 2019 zunächst einmal entfällt. Der Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommen- und Körperschaftsteuertarif hatte die Kanzlerin zuletzt eine Absage erteilt. Zu groß waren die Bedenken,



Finanzen |  
Wirtschaft

die – ohnehin kaum ohne Weiteres mögliche<sup>1</sup> – Einbeziehung in den ordentlichen Tarif, die den Ländern und den Kommunen einen Teil des Aufkommens gesichert hätte,<sup>2</sup> könnte der Großen Koalition vom Wähler als Steuererhöhung ausgelegt werden. Könnte dann nicht eine Altschuldenlösung wieder eine interessante und machbare Alternative sein, das Volumen aus dem Solidaritätszuschlag (im Jahr 2020 voraussichtlich über 18 Milliarden Euro) sinnvoll einzusetzen?

So ist zu befürchten, dass die Reformergebnisse letztlich unbefriedigend bleiben werden. Viel mehr als kleinere Änderungen – sei es über die Steuerzuteilung, den Tarif des Länderfinanzausgleichs, über Zinshilfen oder Finanzierungsverantwortungen – sind momentan nicht zu erwarten. Eine weitere Chance wäre dann vertan, grundlegende Korrekturen am Gesamtsystem vorzunehmen und die föderalen Finanzbeziehungen auf stabilere Beine zu stellen.

### **Bund entlastet bei Sozialleistungen – und schafft andernorts Abhängigkeiten**

Entlastet hatte der Bund die Länder zuletzt bei einigen Sozialleistungskosten. Die Übernahme von Ausgaben für die Grundsicherung im Alter oder Kosten der Unterkunft verschaffte manchem Länderhaushalt ein bisschen Luft. Seit dem 01. Januar 2015 trägt der Bund auch die Kosten des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) in voller Höhe. Angedacht ist darüber hinaus, Länder und Kommunen durch ein Bundesteilhabegesetz um etwa fünf Milliarden Euro jährlich bei der Eingliederungshilfe zu entlasten. Das ist zu begrüßen. Denn überall dort, wo der Bund ohnehin eine einheitliche Gesetzgebung vorgibt, wird durch eine Kostenübernahme das Konnexitätsprinzip (›wer bestellt, bezahlt‹) verwirklicht. Die Verwaltungskonnexität, die in Artikel 104a GG festgeschrieben ist, erlaubt es hingegen dem Bund, kostspielige Maßnahmen zu beschließen, die später Länder und Kommunen

zu finanzieren haben.<sup>3</sup> Bestes Beispiel hierfür ist der gesetzliche Anspruch auf einen Kita-Platz und die U3-Kinderbetreuung. Zwar beteiligte der Bund sich an den entstandenen Ausbaukosten, die laufenden Ausgaben aber zahlen vor allem Städte und Gemeinden.

Eine (Mit-)Finanzierung von originären Landesaufgaben durch den Bund wird von den Ländern, die auf die Hilfen angewiesen sind, naturgemäß selten zurückgewiesen. Die damit einhergehenden problematischen Entwicklungen dürfen aber nicht übersehen werden. Denn die Bundesmittel schaffen Abhängigkeit. Und überall dort, wo der Bund Geld gibt, wird er früher oder später mitreden.

Diese Finanzierungsverflechtungen, die zur Verwischung von Zuständigkeiten führen, kennt die Bundesrepublik aus den 1960er-Jahren. Damals hingen die Länder mehr oder weniger an der ›Brust des Bundes‹, die dieser den Ländern gerne reichte – nicht ohne seine eigenen Kompetenzen auszubauen. Es entstand der geflügelte Begriff der ›goldenen Zügel‹ des Bundes, der über Zuweisungen und mit den finanziellen Zuwendungen verbundene Auflagen (mit-)bestimmte. Mit der großen Finanzreform 1969/70 wurden daher weitgehende ›Flurbereinigungen‹ vorgenommen und ein – mit der Föderalismusreform I 2006 verkürzter – Katalog von Gemeinschaftsaufgaben in Artikel 91b GG benannt.

Kritisch zu sehen ist deshalb beispielsweise die gegenwärtige Hochschulfinanzierung durch die Länder. Auf die Gelder im Rahmen von befristeten Sonderprogrammen wie Hochschulpakt und Exzellenzinitiative kann kaum ein Land verzichten. In vielen Ländern werden aus eigenen Mitteln die Universitäten, Hochschulen und sonstigen Wissenschaftseinrichtungen nicht auskömmlich finanziert, auch weil es einigen Ländern schlicht nicht mehr möglich ist. Die Sorge, nach Auslaufen der Bundesmittel nicht weiter berücksichtigt zu werden ist daher groß. So wird der Bund auch in den nächsten Verhandlungs- und Vergaberunden mit seinen wissenschaftspolitischen

Vorstellungen auf offene Ohren bei den Ländern stoßen. Ein föderaler Kerngedanke – Unabhängigkeit und Gestaltungsspielräume der Länder bei ihren originären Aufgaben – würde aber Schaden nehmen und die Länder noch abhängiger vom Bund machen. Dies kann insgesamt nicht der richtige Weg sein.

Die Finanzierung manch eines Programms steht ohne den Bund auf der Kippe. Das Engagement des Bundes ist deshalb wichtig. Besser wäre es aber, die Länder würden ertüchtigt und in die Lage versetzt, ihren Aufgaben eigenständig nachzukommen. Die bessere Alternative, als sich vom ›Goodwill‹ des Bundes (oder gar einzelner Personen) abhängig zu machen, ist eine bessere allgemeine Finanzausstattung der Länder beziehungsweise eine verbesserte fiskalische Leistungsfähigkeit der Länder, um in ihren Aufgabenbereichen Länderpolitik gestalten zu können. Eine solide finanzielle Basis aller Länder stärkt den Föderalismus und schafft so gleichwertige Lebensverhältnisse bei föderaler Vielfalt. Für die angemessene Finanzausstattung der Länder bietet das Grundgesetz ein Instrument: die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern. Ein höherer Länderanteil würde den Bundesländern Mittel an die Hand geben, ohne dass sie – anders als durch zweckbestimmte Bundesmittel – an Unabhängigkeit einbüßen. Und man könnte den Ländern wieder eigene finanzielle Spielräume verschaffen, indem ihre Haushalte von den Zinslasten befreit werden: durch einen Altschuldentilgungsfonds. So würde der Föderalismus in Deutschland jenseits von Lippenbekenntnissen und Sonntagsreden tatsächlich gestärkt und wir kämen gleichwertigen Lebensverhältnissen in Form von gleichwertigen Chancen der Politik für die Bürgerinnen und Bürger wieder etwas näher.

<sup>1</sup> Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer vom 02.12.2014 (BT-Drs. 18/3403).

<sup>2</sup> Den Ländern 42,5 Prozent bei der Einkommen- und 50 Prozent bei der Körperschaftsteuer, den Kommunen 15 Prozent bei der Einkommensteuer.

<sup>3</sup> Soweit es sich nicht um explizite Auftragsangelegenheiten oder Geldleistungsgesetze handelt.

## Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremen

JÖRG MUSCHEID



### In aller Kürze:

Die deutsche Wirtschaft hat die konjunkturelle Krise 2014 gut überstanden und verzeichnet aufgrund der guten Binnenkonjunktur das stärkste Wachstum in der Eurozone. Gleichwohl ist die Krise im Euroraum bislang nicht gelöst und mit der jüngsten Entscheidung der EZB zu zusätzlichen Anleihekäufen ist klar, dass diese Krise auch in diesem Jahr das beherrschende Thema sein wird. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung bestehen erhebliche Risiken auch für die Wirtschaft im Land Bremen, die 2014 ein unterdurchschnittliches Wachstum zu verzeichnen hatte. Der Beschäftigungsaufbau hat sich 2014 fortgesetzt, im Bundesländervergleich belegt Bremen jedoch einen der hinteren Plätze. Beschäftigungsgewinne werden nur im Dienstleistungssektor erzielt.

### 2015: Die Eurokrise als Dauerthema

Nur mit Mühe erzielte die deutsche Wirtschaft im dritten Quartal ein positives Ergebnis. Im zweiten Quartal war die Wirtschaft geschrumpft. Hätte sich diese Entwicklung auch im dritten Quartal fortgesetzt, wäre nach gängiger Definition die Wirtschaft in die Rezession geraten. Dieser Fall konnte vermieden werden, die positive Entwicklung zum Jahresabschluss brachte sogar das Ergebnis, dass Deutschland insgesamt das stärkste Wachstum in der Eurozone erzielen konnte.

Ein positives Ergebnis in der Tat. Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass die wirtschaftliche Lage sich in Europa immer mehr zuspitzt. Zur Erinnerung: Die Wirtschaft im Euroraum befindet sich seit Mitte 2012 in der Rezession, in nahezu allen südeuropäischen Ländern schrumpft das Bruttoinlandsprodukt schon erheblich länger. Allen politischen Anstrengungen zum Trotz haben sich weder 2013 noch 2014 die schwierigen Rahmenbedin-

gungen durchgreifend geändert. Während 2011 noch ganz im Zeichen der scheinbaren Erholung von der wohl schwersten Wirtschaftskrise und Finanzkrise der Nachkriegszeit stand, warf 2012 ein ›hausgemachtes‹ europäisches Problem immer deutlicher Schatten. Die von allen wichtigen EU-Mitgliedsländern praktizierte permanente Verletzung der Maastricht-Kriterien hinsichtlich der Begrenzung der Neuverschuldung und der Staatsschulden hat sich zu einem immensen europäischen Schuldenproblem entwickelt. Die exorbitante Verschuldung Griechenlands und die Unfähigkeit der eigenständigen Bewältigung der Situation ist dabei nur das augenfälligste Symptom einer aus den Fugen geratenen Finanzpolitik, die letztlich ganz Europa und das europäische Vorzeigeprojekt – die gemeinsame Währung – betrifft. Waren es Anfang des Jahres 2012 nur einige wenige Ökonomen, die in Antizipation der Auswirkungen dieser Krise eine harte Landung der Konjunktur und damit letztlich eine Rezession in naher Zukunft nicht ausschließen mochten, ist es mittlerweile amtlich: Aufgrund der schwachen Nachfrageentwicklung in Europa ist die Konjunktur labil und die Finanzierungsbedingungen vieler Staaten sind schwierig. Selbst Frankreich droht aktuell in den Sog der rezessiven Entwicklung zu geraten. Zudem lähmen die geopolitischen Krisen die wirtschaftliche Erholung in Europa.

Nach den Forschungsinstituten kappt jetzt auch die Kommission der Europäischen Union die Wachstumsprognosen. Hatte man ursprünglich mit 1,8 Prozent für 2014 und 2,0 Prozent für 2015 gerechnet, geht die EU-Kommission für Deutschland jetzt nur noch von 1,8 Prozent für 2014 und 1,1 Prozent im Jahr 2015 aus. Auch für die einzelnen Länder des Euroraums wurden die Erwartungen deutlich gesenkt: So wird sich Frankreich mit voraussichtlich 0,3 Prozent 2014 und 0,7 Prozent

2015 hart an der Grenze zur Rezession bewegen; Italien wird 2014 das dritte Rezessionsjahr in Folge mit -0,4 Prozent erleben; erst für 2015 wird ein leichtes Wachstum von 0,6 Prozent erwartet.

Die Ergebnisse für 2014 sind – von den strukturpolitischen Rahmenbedingungen her gesehen – ernüchternd. Nach Jahren der europäischen Staatsschuldenkrise und den milliardenschweren Rettungspaketen wurde allgemein erwartet, dass die politischen Maßnahmen greifen und sich in der Realwirtschaft niederschlagen – eine Erwartung, die sich als Wunschdenken erwies. In erster Linie wurde durch die Politik der vergangenen Jahre Zeit gewonnen; bei der konjunkturellen Entwicklung dagegen gab es ebenso wie beim Abbau struktureller Defizite in den südeuropäischen Ländern kaum Fortschritte. So wurde denn auch das positive Wachstumsergebnis in Deutschland 2014 in erster Linie von den Konsumausgaben der privaten Verbraucher getragen. Aufgrund der Tarifabschlüsse im vergangenen Jahr und der niedrigen Inflation war die Kaufkraft der Verbraucher insgesamt hoch (siehe dazu ausführlich Exkurs: Entwicklung der Arbeitnehmerinnen in Bremen). Der deutliche Rückgang des Ölpreises im zweiten Halbjahr 2014 hat diese Entwicklung noch verstärkt.

Mit den jüngsten Entscheidungen der EZB, ab März Anleihekäufe im Wert von monatlich 60 Milliarden Euro durchzuführen, setzt die EZB ihre Politik des ›Quantitative Easing‹ fort, in der Hoffnung, damit mittelbar die Kreditzinsen für Investoren zu senken und so die Konjunktur anzukurbeln und deflationäre Tendenzen zu bekämpfen. Diese Politik entspricht der bisherigen Linie der EZB – und in den Vereinigten Staaten hat die gleiche Strategie der Federal Reserve Bank mittlerweile erste Erfolge gezeigt. Gleichwohl ist diese Politik nicht unumstritten und birgt, wie alle Fachleute zugestehen, erhebliche Risiken. Unbestritten ist aber auf jeden Fall, dass damit letztlich die strukturellen Probleme nicht

gelöst sind, sondern nur mehr Zeit für die politischen Akteure erkaufte wird, strukturelle Reformen durchzuführen. Vor diesem Hintergrund ist alles in allem zu fürchten, dass auch 2015 ganz im Zeichen der Eurokrise stehen wird.

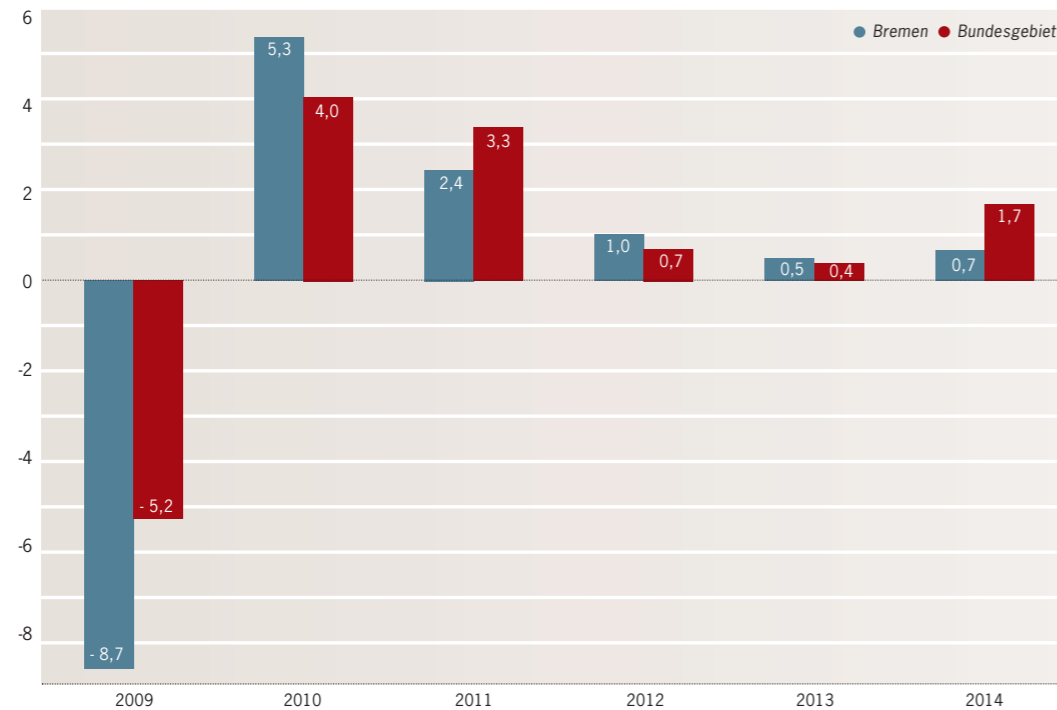
### Entwicklung im Land Bremen wie im Vorjahr unterdurchschnittlich

Nach einer eher schwachen Entwicklung im Jahr 2013 waren die Erwartungen für 2014 Anfang des Jahres noch hoch – auch in Bremen, wie die Betriebsrätebefragung 2014 der Arbeitnehmerkammer zeigt: Rund 80 Prozent bewerteten die derzeitige wirtschaftliche Lage ihres Betriebes als ›gut‹ oder ›befriedigend‹, nur 20 Prozent als ›eher schlecht‹ oder ›schlecht‹; Werte, die in der Gesamtschau deutlich besser als das Vorjahresergebnis waren. Die Bewertung der wirtschaftlichen Lage im Vergleich zum Vorjahreszeitraum durch die Betriebsräte fiel ähnlich aus: Nur 18 Prozent bewerteten die wirtschaftliche Lage als ›verschlechtert‹ beziehungsweise ›eher verschlechtert‹; 16 Prozent als ›verbessert‹. Diese Ergebnisse müssen als Spiegelbild der allgemein positiven Grundstimmung Anfang des Jahres gewertet werden.

Eine Stimmung, die sich im Rückblick bei den ›harten‹ Zahlen allerdings nicht widerspiegelt. So wuchs die Gesamtwirtschaft im ersten Halbjahr (die Länderergebnisse für das Gesamtjahr stehen noch aus) mit 0,7 Prozent nicht einmal halb so stark wie im Bundesgebiet, wo das Wirtschaftswachstum 1,7 Prozent betrug. Bei den Erwerbstätigenzahlen – hier liegen Ende Januar 2015 bereits die Ergebnisse für das Gesamtjahr 2014 vor – ist die Situation für Bremen allerdings besser: Bremen konnte 2014 ein Wachstum von 1,1 Prozent erzielen, im Bundesgebiet wurde ein Plus von 0,9 Prozent erzielt.

Bei einem anderen Aspekt zeigt die Betriebsrätebefragung der Arbeitnehmerkammer Bremen sehr genau die aktuelle Entwicklung auf:

Abb. 1: Wirtschaftswachstum im Land Bremen und im Bundesgebiet in Prozent



Veränderungsrate des BIP gegenüber dem Vorjahreszeitraum, preisbereinigt, 2014: 1. Halbjahr.

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Darstellung

Die Unternehmen versuchen mit aller Kraft, Kosten zu senken. Nichts zeigt dies deutlicher als die Entwicklung bei Leiharbeit und Werkverträgen, eine Entwicklung, die sich in der Wirtschaftsstatistik nicht widerspiegelt: In immer mehr Unternehmen ist Leiharbeit gang und gäbe. Mittlerweile geben rund 57 Prozent der Betriebsräte an, dass in ihrem Unternehmen Leiharbeiter eingesetzt werden; in jedem sechsten Betrieb sogar länger als ein Jahr. Im Ergebnis zeigt die hohe Zahl von Betrieben, die Leiharbeiter einsetzen, wie auch die gestiegene Einsatzdauer, dass Leiharbeit sich mittlerweile etabliert hat. Und eine zweite Entwicklung greift zunehmend Raum: der Einsatz von Werkverträgen. Branchen wie die Fleischindustrie stehen schon länger am Pranger. In

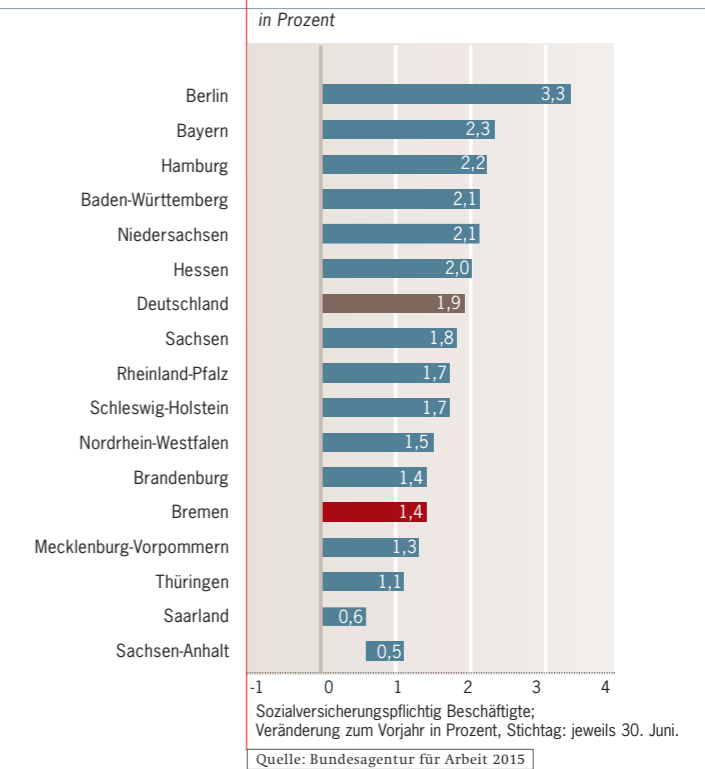
Form von ›Werkverträgen‹ mit ausländischen ›Subunternehmern‹ werden hier seit Jahren Personalkosten gesenkt, Tarifvereinbarungen und Kündigungsschutz umgangen. Die Nutzung von Werkverträgen ist zudem eine betriebliche Strategie, die durch die Entwicklungen bei der Leiharbeit und die aktuelle Rechtsprechung eine neue Dynamik bekommt. So gilt nach langem gewerkschaftlichen Kampf seit Anfang 2012 für die Leiharbeitsbranche ein gesetzlicher Mindestlohn, der aktuell bei 8,19 Euro im Westen liegt. Auch sind die Möglichkeiten der dauerhaften Beschäftigung von Leiharbeitern deutlich eingeschränkt worden, so dass Leiharbeit für viele Unternehmen zunehmend unattraktiv wird. Mit dem Entzug der Tariffähigkeit für die ›Christliche‹ Gewerkschaft

CGZP durch das Bundesarbeitsgericht im Jahr 2010 verlor die Leiharbeitsbranche außerdem den Tarifpartner, der bislang bereit war, ›günstige‹ Tarife abzuschließen. Alles in allem wird Leiharbeit damit deutlich unattraktiver; Werkverträge sind das ›Nachfolgemodell‹ der Umgehung bestehender Tarifverträge. Auch wenn unsere Betriebsrätebefragung ›typische‹ Branchen, die im Zusammenhang mit Werkverträgen genannt werden, wie zum Beispiel den Einzelhandel nicht erfasst, sind die Ergebnisse doch alarmierend, denn sie bestätigen den vermuteten Trend, dass Werkverträge neben der Leiharbeit als betriebswirtschaftliches Instrument der Unternehmen genutzt werden: In jedem dritten der befragten Unternehmen im Land Bremen kommen Werkvertragsunternehmen regelmäßig zum Einsatz. Schon dieses Ergebnis ist überraschend. Schwerwiegender aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen aber ist die Entwicklung: In nahezu jedem dritten Unternehmen, in dem Werkvertragsunternehmen eingesetzt werden, war eine Zunahme zu verzeichnen.

### Beschäftigung legt weiter zu – aber deutlich unter Bundesdurchschnitt

In der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit zeigt der Blick auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte) im Land Bremen zunächst einmal das positive Ergebnis, dass sich das Wachstum der Vorjahre auch 2014 fortgesetzt hat: Mit rund 5.100 neuen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen (Vollzeit- und Teilzeit zusammen) wuchs die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze auf mehr als 306.000. Gleichwohl ist die Entwicklung bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wie in den beiden Vorjahren auch 2014 mit einem Wachstum von 1,4 Prozent im Vergleich zur Bundesentwicklung (+1,9 Prozent) unterdurchschnittlich – wobei die bundesdurchschnittliche Entwicklung stets von der deutlich schwächeren Konjunktur in

Abb. 2: Beschäftigungsentwicklung nach Bundesländern 2014



den ›neuen‹ Bundesländern beeinflusst ist. Der Blick auf die einzelnen Bundesländer zeigt hier deutlicher die Differenzen beim Beschäftigungswachstum auf.

Im Vergleich mit den ›alten‹ Bundesländern liegt Bremen vor dem Saarland an zweitletzter Stelle, während die Spitzenreiter Berlin, Bayern, Hamburg, Baden-Württemberg und Niedersachsen ein deutlich stärkeres Wachstum bei der Beschäftigungsentwicklung gegenüber Bremen haben. Wie schon in den Vorjahren ist also auch 2014 eine alles in allem positive, aber im Vergleich zum Bund und den ›alten‹ Ländern unterdurchschnittliche Entwicklung der Arbeitsplatzzahlen zu konstatieren. Im Detail ist das vergangene Jahr im Wesentlichen von folgenden Entwicklungen geprägt:



■ **Der Strukturwandel setzt sich unvermindert fort:** Im Fokus der öffentlichen Betrachtung stehen vor allem die »großen« Unternehmen im Land Bremen: zum Beispiel Mercedes-Benz, Airbus, Atlas Elektronik, Mondelez. Mit ihrer Größe und ihrer starken Bedeutung in den jeweiligen Branchen sowie für Zulieferbetriebe und nachgelagerte Dienstleistungsbereiche sind diese Unternehmen ein stabiler Faktor für die Beschäftigungssituation im Land Bremen und es gab in den vergangenen Jahren hier eine Reihe von positiven Entwicklungen, zuletzt durch die Bildung des Kompetenzzentrums C-Klasse im Mercedes-Benz Werk Bremen. Zudem fließt ein erheblicher Teil der bremischen Mittel für die Wirtschaftsförderung in das verarbeitende Gewerbe, so insbesondere durch die Entwicklung des Technologiezentrums EcoMaT, das sich mit innovativen Materialien und Oberflächentechnologien für Industrieunternehmen befasst. Gleichwohl gab es gerade im vergangenen Jahr eine Reihe von Meldungen gerade von Unternehmen mit bekannten Namen, die schlecht für den Standort Bremen sind: So einigte man sich bei Anheuser-Busch InBev (Beck & Co.) nach harten Auseinandersetzungen Anfang des Jahres auf den Abbau von Arbeitsplätzen bis 2017. Beim Schokoladenhersteller Hachez wird ein Teil der Produktion nach Polen verlagert; Kellogg konzentriert Vertrieb und Marketing in Hamburg und verlagert die Arbeitsplätze dorthin. Mondelez schließlich beschloss Ende des Jahres 2014, sein Kaffeegeschäft mit einem niederländischen Unternehmen zusammenzulegen, hier wird dann ebenfalls eine Verwaltungsabteilung verlagert. Und als Hiobsbotschaft Anfang 2015 meldete der Bremerhavener Stahlbauer WeserWind Insolvenz an. Der Arbeitsplatzabbau in dem genannten Unternehmen soll zum Teil »sozialverträglich«, zum Teil nicht sofort vollzogen werden, doch alles in allem werden letztlich allein in diesem Unternehmen rund 450 Arbeitsplätze abgebaut. In Bremerhaven

geriet schon 2013 der Hoffnungsträger Offshore-Windenergiebranche aufgrund fehlender Anschlussaufträge in die Krise; eine Entwicklung, die sich auch 2014 zunächst fortsetzte. In der Beschäftigungsstatistik (mit Stand Juni 2014) hat sich diese Entwicklung nur zum Teil niedergeschlagen. Der Arbeitsplatzabbau in den stadtbremischen Unternehmen beleuchtet aber beispielhaft den generellen Trend in der Industrie: Fand schon im Vorjahr mit einem Rückgang von rund 700 Arbeitsplätzen (Juni 2013 gegenüber Juni 2012) ein deutlicher Arbeitsplatzabbau statt, setzte sich diese Entwicklung 2014 fort mit einem weiteren Abbau von 970 Arbeitsplätzen (Juni 2014 gegenüber Juni 2013), ein Minus von 1,8 Prozent. Alles in allem gibt es immer weniger »klassische« industrielle Arbeitsplätze. Dieser Trend gilt mittel- und langfristig auf Landes- und Bundesebene. Kleinräumig müssen aber auch die regionalen Besonderheiten gesehen werden. So hat sich in Bremerhaven der industrielle Sektor 2014 per saldo stabilisieren können, was angesichts der negativen Meldungen aus der Offshore-Windindustrie 2013 nicht zu erwarten gewesen war (dazu ausführlich im Kapitel »Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven«).

■ **Weiterhin Arbeitsplatzgewinne im Dienstleistungsbereich:** Ein anderes Bild zeigt sich im Dienstleistungsbereich, wo wie in den Vorjahren deutliche Arbeitsplatzgewinne erzielt werden konnten: Mit insgesamt rund 6.200 neuen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen (Juni 2014 gegenüber Juni 2013) konnte hier ein Plus von 2,7 Prozent erzielt werden. Anders als im Vorjahr, wo beispielsweise der Großhandel rund 1.100 Arbeitsplätze verlor, war 2014 in nahezu allen Dienstleistungsbranchen ein – zum Teil deutliches – Plus zu verzeichnen. So wurden sowohl bei den »freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen« wie auch im Bereich »Heime und Sozialwesen«

jeweils rund 1.400 Arbeitsplätze geschaffen und im »Handel« rund 500 Arbeitsplätze. In der Leiharbeit stieg die Beschäftigung um rund 400 Arbeitsplätze. Einen leichten Rückgang der Beschäftigung gab es lediglich bei den »Finanzen und Versicherungen« mit einem Minus von rund 200 Arbeitsplätzen.

■ **Dienstleistungen und verarbeitendes Gewerbe miteinander verflochten:** Die klassische sektorale Trennung in der Statistik wird den tatsächlichen Strukturen allerdings nur unzureichend gerecht. Der Bedeutungsverlust der Industrie ist im Zusammenhang mit dem Anstieg bei den unternehmensnahen Dienstleistungen zu sehen. Durch Outsourcing, das heißt die Ausgliederung von Tätigkeiten, die bislang innerhalb der Unternehmen durchgeführt worden sind, sowie durch den zunehmenden Einsatz von Leiharbeit und Werkverträgen wird ein Teil der Arbeitsplätze, die bislang im Bereich »verarbeitendes Gewerbe« erfasst worden sind, nun dem Dienstleistungssektor zugerechnet. Studien zufolge gehen mittlerweile bis zu rund 40 Prozent der unternehmensnahen Dienstleistungen als Vorleistungen an industrielle Unternehmen.

■ **Weitere Verbesserung im Jahresverlauf:** Die anziehende Konjunktur im dritten und vierten Quartal 2014 wird zwar nicht zu einer Trendwende beim Strukturwandel führen. Aber die Beschäftigungszahlen in der Industrie werden sich stabilisieren können. Das zumindest zeigen die Hochrechnungen der Bundesagentur für Arbeit für Oktober 2014 auf. Im Vergleich der prognostizierten Oktoberwerte mit dem Vorjahresmonat wird so insgesamt ein leichtes Plus von 0,1 Prozent erwartet. Das deutliche Wachstum im Dienstleistungsbereich wiederum wird sich nach dieser Prognose ebenso stabilisieren. Lediglich im Bereich »Energie- und Wasserversorgung, Entsorgungswirtschaft« zeigt der Vergleich der prognostizierten Oktoberwerte

mit dem Vorjahreswert einen Rückgang – eine Entwicklung, die auch zu den jüngsten Meldungen passt, wonach der EWE-Konzern als Eigentümer des bremischen Energieversorgers swb den Abbau von rund 500 Arbeitsplätzen bis Ende 2017 im gesamten Konzernverbund plant.

■ **Tourismus vor neuen Rekordzahlen:** Im Land Bremen wurde die magische Marke von einer Million Ankünfte bereits im November 2014 erreicht; ein Plus von 6,6 Prozent gegenüber dem Vorjahreswert. Nur 2011 und 2013 konnte insgesamt diese Marke erreicht werden. Stärker noch fiel mit einem Plus von 10,1 Prozent das Wachstum bei den Übernachtungen aus. Nachdem im Vorjahr sowohl bei den Ankünften wie auch bei den Übernachtungen Bremen wieder in die Wachstumspur zurückgefunden hat, konnte sich dieser Trend 2014 fortsetzen und beschleunigen. Aller Voraussicht nach wird Bremen im Gesamtjahr bei den Übernachtungen zum ersten Mal die Zwei-Millionen-Grenze erreichen. Die seit Jahren verfolgte Strategie, auf den Wachstumsmarkt »Städtetourismus« zu setzen, wird damit wieder einmal im Grundsatz bestätigt, denn der Tourismus als überregional angebotene »Dienstleistung« generiert Nachfrage im Land Bremen und bewirkt direkt und indirekt Arbeitsplatzeffekte. Im Unterschied zu 2013 gilt dies diesmal auch für Bremerhaven, wo ein Plus von 7,4 Prozent (Ankünfte) beziehungsweise acht Prozent (Übernachtungen) erzielt werden konnte.

### Trotz anziehender Konjunktur Anlass zur Sorge: Ausblick auf 2015

2015 wird ein Jahr mit vielen Fragezeichen werden, wobei die Risiken vor allem auf der europa- und finanzpolitischen Seite liegen. Abgesehen davon haben sich die bundesdeutsche Konjunktur und vor allem die Exportindustrie bislang als stabil erwiesen; und durch den voraussichtlich auch weiterhin niedrigen Ölpreis wird 2015 ein Beitrag der Energiepreise zum Wirtschaftswachstum von bis zu 0,5 Prozent erwartet. In diesem konjunkturellen Umfeld bewegt sich die bremische Wirtschaft; eine Reihe von regionalen Sonderentwicklungen sind aber zu beachten.

Die oben genannten Einsparprogramme namhafter Unternehmen im Land Bremen beleuchten plakativ den Erosionsprozess industrieller Arbeitsplätze; das durch die Beschäftigungsstatistik belegbare gesamte Ausmaß dieser Entwicklung ist aber erheblich größer und weder allein auf 2014 noch auf das Land Bremen beschränkt. Von daher wird sich der Trend zum Arbeitsplatzabbau im industriellen Sektor im Land Bremen auch in diesem Jahr fortsetzen – selbst wenn keine negativen Meldungen über den Stellenabbau in großen Unternehmen kommen sollten. Auf der anderen Seite ist im Dienstleistungsbereich ein weiterer deutlicher Anstieg der Arbeitsplatzzahlen zu erwarten, so dass per saldo die Gesamtbeschäftigung im Land Bremen 2015 wie in den Vorjahren ansteigen wird.

In Bremerhaven gibt es mehrere Sonderentwicklungen, die zum Teil erhebliche Risiken in sich bergen. Ein viel beachtetes positives Zeichen war der Baubeginn des Thünen-Instituts, der die Konzentration der Fischereiforschung in Bremerhaven markiert; bis zu 150 Arbeitsplätze können auf dem Areal entstehen. Auf dem Prüfstand dagegen ist der Karstadt-Standort. Nach dem Einstieg des Investors Benko stehen im Prinzip alle Filialen auf dem Prüfstand und für 2015 wird eine Entscheidung über Einschnitte in das Filialnetz erwartet.

Eine Schließung der Karstadt-Filiale in Bremerhaven wäre in der Tat ein verheerendes Signal für die Stadt, aber im Grunde auch für den Karstadt-Konzern. Denn von der Lage der Karstadt-Filiale in der attraktiv sanierten Mitte Bremerhavens her gesehen, hat der Standort ein absolut hohes Potenzial, wie kaum ein anderer Einzelhandelsstandort in vergleichbar großen Städten, um Kunden zurückzugewinnen beziehungsweise neue Käuferschichten zu erschließen.

Nach wie vor unklar sind auch die Perspektiven der Offshore-Windindustrie. Nachdem 2013 ein erheblicher Abbau von Arbeitsplätzen stattfand und zeitweise Skepsis hinsichtlich der politischen Rahmenbedingungen bestand, gab es in der zweiten Jahreshälfte 2014 zunächst Anzeichen der Stabilisierung der Situation, als der spanische Energiekonzern Iberdrola seinen bislang größten Auftrag im Bereich der erneuerbaren Energien mit einem Bestellwert von rund 620 Millionen Euro an AREVA vergeben hat. Die Insolvenz der Firma WeserWind Anfang 2015 dagegen ist wiederum ein herber Rückschlag für die Offshore-Windindustrie. Die Entwicklung in diesem Jahr wird wahrscheinlich der Prüfstein für die Perspektiven Bremerhavens in diesem Sektor sein. Und nur, wenn die Auftragsflaute in der Offshore-Windindustrie nachhaltig ein Ende haben wird, dürfte auch die Diskussion um die Sinnhaftigkeit des Offshore-Terminals 2015 ein Ende haben (zur Situation ausführlich: Kapitel ›Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven).



### Entwicklung in Bremen (Stadt) 2014 positiv

Die positive Entwicklung im Land Bremen wurde 2014 wie bereits im Vorjahr im Wesentlichen von der Zunahme der Beschäftigung in der Stadt Bremen getragen; rund 256.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze sind 2014 zu verzeichnen. Mit einem Plus von insgesamt rund 4.600 Arbeitsplätzen (+1,8 Prozent) hat sich die Zunahme gegenüber dem Vorjahr, wo lediglich ein Plus von 0,8 Prozent zu verzeichnen war, deutlich beschleunigt; das Wachstum ist fast doppelt so stark wie in Bremerhaven.<sup>1</sup>

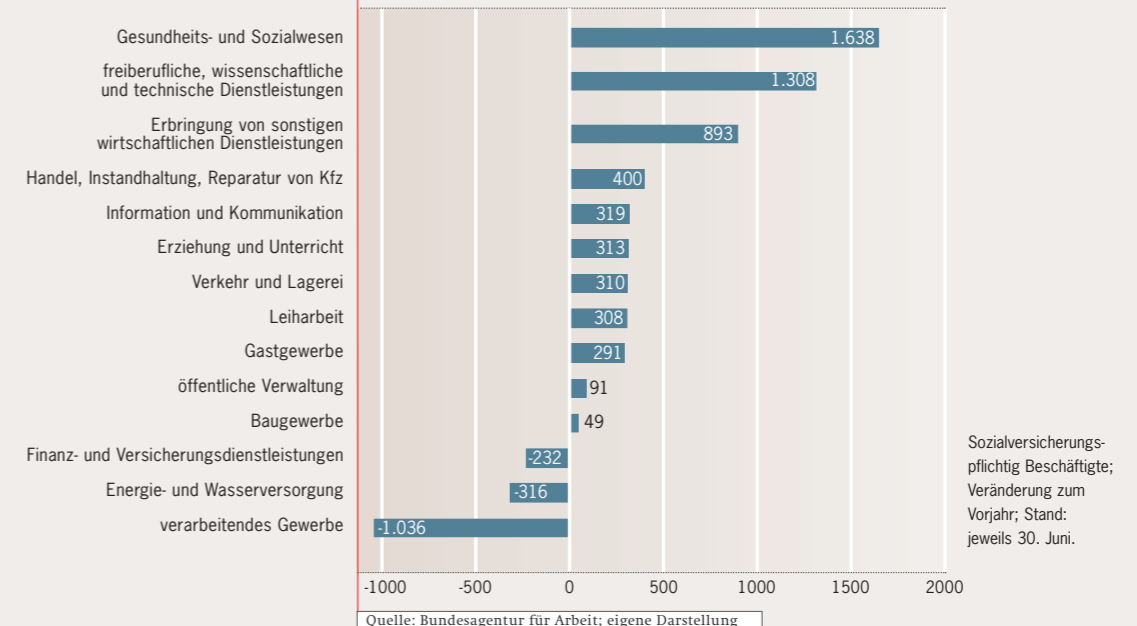
Wie in den Vorjahren gab es in der Industrie deutliche Arbeitsplatzverluste mit einem Minus von 2,2 Prozent. Auch im Bereich ›Energie- und Wasserversorgung, Energiewirtschaft‹ wurden Arbeitsplätze abgebaut, ein Minus von 7,2 Prozent war zu verzeichnen. Im Baugewerbe war die Entwicklung in der Stadt Bremen stabil beziehungsweise leicht positiv mit einem Plus von 0,5 Prozent. Neue Arbeitsplätze in größerem Ausmaß wurden im Dienstleistungssektor geschaffen. Mit Ausnahme der Finanzdienstleistungsbranche sind in allen anderen Dienstleistungsbranchen neue Arbeitsplätze entstanden, wie im Vorjahr vor allem bei den unternehmensnahen Dienstleistungen, die stark industrieabhängig sind. Per saldo sind im Dienstleistungssektor rund 5.900 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze bis Juni 2014 neu ent-

standen, ein Plus von 3,1 Prozent in der Stadt Bremen. Profitiert von der Beschäftigungsentwicklung haben vor allem die Frauen mit einem Plus von 2,4 Prozent (Männer: +1,3 Prozent). Nach Altersgruppen differenziert lag der stärkste Anstieg – wie im Vorjahr – bei der Altersgruppe ›50 bis 64 Jahre‹ mit einem Plus von 5,3 Prozent (absolut: +4.064 Arbeitsplätze). Obwohl in dieser Altersgruppe nur rund jeder dritte Beschäftigte zu finden ist, sind damit in dieser Altersgruppe rund 89 Prozent des gesamten Beschäftigungszuwachses zu verorten. In den Altersgruppen ›15 bis 24 Jahre‹ und ›25 bis 49 Jahre‹ konnte nur ein marginaler Zugewinn von 0,1 Prozent (absolut: +28 Arbeitsplätze) beziehungsweise 0,2 Prozent (absolut: +245 Arbeitsplätze) erzielt werden.

Die Zahl der geringfügigen Arbeitsplätze nahm 2014 per saldo erstaunlich stark um rund 2.600 (+4,4 Prozent) zu; im Vorjahr lag der Zuwachs nur bei rund 300 Arbeitsplätzen. Betrachtet man hier die Entwicklung nach Branchen differenziert, sind es – wie bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – die unternehmensnahen Dienstleistungen mit dem stärksten Zuwachs, gefolgt vom Gastgewerbe und dem Bereich ›Heime und Sozialwesen‹. In den übrigen Branchen waren nur leichte Schwankungen gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.

<sup>1</sup> Hier und im Folgenden: Stand Juni 2014 im Vergleich zum Vorjahresmonat.

Abb. 3: Beschäftigungsentwicklung in der Stadt Bremen nach Wirtschaftsabschnitten 2014





## Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen in Bremen

JÖRG MUSCHEID



### In aller Kürze:

Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen verdienten 2014 mehr als im Bundesdurchschnitt und auch nach Abzug der Inflation stiegen die Einkommen real. Es sind vor allem die Beschäftigten in der Industrie, die einen deutlichen Zugewinn verzeichnen konnten, das Plus im Dienstleistungsbereich dagegen fiel nur schwach aus. Und nach wie vor reicht bei vielen Erwerbstätigen der Verdienst nicht für den Lebensunterhalt aus: 19.600 Erwerbstätige im Land Bremen sind »Aufstocker« und beziehen ergänzend Leistungen nach dem SGB II.

Die bremischen Arbeitnehmer verdienten 2014 im Durchschnitt 4.112 Euro brutto. Männer verdienten im Schnitt 4.463 Euro; Frauen 3.268 Euro.

Damit liegen die Verdienste wie auch in den Vorjahren leicht über dem Bundesdurchschnitt, der allerdings stark von den geringen Einkommen in den neuen Bundesländern beeinflusst wird. Im Vergleich mit den »alten« Bundesländern ist das Einkommen der bremischen Arbeitnehmer durchschnittlich. Gegenüber dem Vorjahresquartal konnte damit ein Plus von 1,9 Prozent erzielt werden. Betrachtet man die mittelfristige Entwicklung seit 2010, wurde im Land Bremen beim Arbeitnehmereinkommen insgesamt ein Plus von 10,3 Prozent erzielt.

Der Gender Pay Gap hat sich in den vergangenen Jahren im Land Bremen vergrößert. Während im Bundesgebiet die Arbeitnehmerverdienste von Männern und Frauen seit 2010 gleich stark gestiegen sind, stiegen die Verdienste der Männer im Land Bremen um rund

zwölf Prozent; die Verdienste der Frauen dagegen nur um sieben Prozent.

Wie sieht die Entwicklung der Verdienste aus, wenn man die Inflation berücksichtigt? Zwischen 2000 und 2010 war die Lohnentwicklung schwach; nach Abzug der Preissteigerungen war bundesweit kein Plus bei den Löhnen zu verzeichnen. Die gute Konjunktorentwicklung 2014 hat sich auch bei den Löhnen bemerkbar gemacht: Der Trend hat sich umgekehrt, auch im Land Bremen. Die realen Löhne steigen seit 2010 jedes Jahr leicht an. Das heißt, selbst nach Abzug der Preissteigerungen haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nun tatsächlich wieder mehr Geld in der Tasche, die Kaufkraft ist gewachsen. Allerdings ist anzumerken, dass das Niveau der Kaufkraft insgesamt in der Region deutlich niedriger als in anderen Ballungsräumen liegt (vergleiche dazu den Beitrag »Tarifflucht und Prekarisierung: Zur Situation des Einzelhandels im Land Bremen«).

Der Blick auf die Branchen zeigt ein differenziertes Bild: Vor allem männliche Industriebeschäftigte haben dazugewonnen; Frauen in Dienstleistungsbranchen dagegen kaum. Verdienen die Bremerinnen und Bremer im Jahr 2014 im Durchschnitt 4.112 Euro brutto, so sind diese Verdienste im Einzelnen stark gespalten. An der Spitze liegen Wirtschaftszweige wie die Finanzdienstleistungen und das verarbeitende Gewerbe. Am anderen Ende der Skala liegen der Einzelhandel und das Gastgewerbe: So verdienen Beschäftigte in der Industrie einschließlich der Sonderzahlungen mit 5.175 Euro mehr als doppelt so gut wie Vollzeitbeschäftigte im Gastgewerbe (2.003 Euro).

Und während das produzierende Gewerbe seit 2010 Lohnsteigerungen von 18,5 Prozent erzielte, waren es im Dienstleistungsbereich im selben Zeitraum nur 7,7 Prozent. Bei einer Inflationsrate von 6,9 Prozent seit 2010 sind

### Entwicklung der Real- und Nominallohne im Land Bremen

Jahr	2010 = 100		2010 = 100		2010 = 100		Verbraucherpreisindex 2010 = 100
	Reallohnindex	Nominallohnindex	Reallohnindex	Nominallohnindex	Reallohnindex	Nominallohnindex	
	produzierendes Gewerbe	marktbestimmte Dienstleistungen	marktbestimmte Dienstleistungen	nicht marktbestimmte Dienstleistungen	marktbestimmte Dienstleistungen	nicht marktbestimmte Dienstleistungen	
2011	102,5	105,1	100,2	102,7	98,9	101,4	102,5
2012	103,3	108,0	102,7	107,4	101,7	106,4	104,6
2013	105,3	111,4	103,0	109,0	100,1	105,9	105,8
2014	106,8	114,2	104,6	111,8	99,6	106,5	106,9

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen

die realen Zugewinne im produzierenden Bereich beträchtlich, im Dienstleistungssektor dagegen eher bescheiden. Berücksichtigen muss man zudem, dass es auch im Dienstleistungssektor starke Unterschiede gibt: In den sogenannten »nicht marktbestimmten« Dienstleistungen, das heißt vor allem bei Gesundheits- und Sozialberufen, war die Lohnentwicklung seit 2010 am schwächsten, wie die Abbildung zeigt. Nominal gab es ein Plus von lediglich 6,5 Prozent seit 2010, unter Berücksichtigung der Inflation sank der Reallohn also in diesem Zeitraum um 0,4 Prozent.

Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld oder Prämien sind ein häufig eingepflanztes »Extra« von hoher Bedeutung für die Beschäftigten. Rein rechnerisch machen sie im Durchschnitt rund zehn Prozent des Bruttojahresverdienstes der Beschäftigten aus, in Bremen sind dies rund 3.912 Euro. Allerdings: Nicht alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können von diesen sogenannten Sonderzahlungen profitieren. Ob man aber in den Genuss von Sonderzahlungen kommt und wie hoch sie sind, hängt stark davon ab, wo man arbeitet. So wird beispielsweise Weihnachtsgeld in Deutschland zwar in 71 Prozent der Unternehmen mit Tarifvertrag, aber nur in 42 Prozent aller Unternehmen ohne Tarifvertrag gezahlt. Ein weiterer gravierender Unterschied betrifft die Branchen: Bre-

mische Beschäftigte im produzierenden Gewerbe bekommen rund doppelt so hohe Sonderzahlungen wie im Dienstleistungsbereich. Und während die Sonderzahlungen im produzierenden Gewerbe gegenüber 2010 um 17,9 Prozent zulegen konnten, sanken sie gar im Dienstleistungssektor um 5,6 Prozent. Das zeigt, dass die Verdienste in den gewerblichen, von Männern dominierten und häufig tariflich abgesicherten Berufen, deutlich besser sind als in der wachsenden Dienstleistungsbranche, in denen vor allem Frauen arbeiten – eine Entwicklung, die wesentlich zum Ansteigen des Gender Pay Gap beiträgt.

Last, but not least ist zu konstatieren, dass nach wie vor bei vielen Erwerbstätigen der Verdienst nicht für den Lebensunterhalt ausreicht: 19.600 Erwerbstätige im Land Bremen beziehen ergänzend Leistungen nach dem SGB II. Die Zahl der sogenannten »Aufstocker« nimmt im Land Bremen seit Jahren stetig zu; auch zwischen 2010 und 2014. In diesem Zeitraum nahm dagegen im Bundesgebiet die Zahl der Aufstocker leicht ab. Nicht nur Minijobber brauchen ergänzende Leistungen von der Arbeitsagentur. In der Tat sind rund die Hälfte der Aufstocker geringfügig beschäftigt, aber rund 40 Prozent sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt: Rund 5.600 Aufstocker in Teilzeit; 2.500 in Vollzeit.

# Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven

DR. MARION SALOT



## In aller Kürze:

Der Strukturwandel in Bremerhaven gerät langsam ins Stocken. Die drei Säulen des Arbeitsmarktaufschwungs haben an Dynamik verloren.

Der Hafenumschlag stagniert – vor allem angesichts des gedämpften Wirtschaftswachstums, die Offshore-Windenergieunternehmen müssen eine lange Pause bis zur nächsten Auftragswelle überbrücken und auch die touristischen Attraktionen verzeichnen Besucherrückgänge. Angesichts dieser Entwicklungen verlief der Arbeitsplatzzuwachs verhalten, die Arbeitslosigkeit ist gegenüber dem Vorjahr sogar leicht angestiegen. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit verharrt auf hohem Niveau. Positiv stellte sich 2014 die Situation im Schiffbau dar. Auch der Wissenschaftssektor ist weiter gewachsen. Mit dem Umzug des Thünen-Instituts wird er auch zukünftig gestärkt.

Für dieses Jahr ist die Ausgangslage in verschiedenen Branchen schwierig. Im Gesundheitsbereich muss angesichts des Verkaufs der DRK-Kliniken an AMEOS damit gerechnet werden, dass der Druck auf die Arbeitsverhältnisse zunimmt. Im Einzelhandel zeichneten sich bereits Ende 2014 Entlassungen ab. Vor allem bei Karstadt ist die Situation weiter kritisch. Für die Offshore-Windenergiebranche bleibt insbesondere vor dem Hintergrund der WeserWind-Insolvenz zu hoffen, dass die angestoßenen Investitionen in Windparkprojekte möglichst schnell in Bremerhaven produktionswirksam werden und hier für Beschäftigung sorgen.

## Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven – ein Überblick

Im vergangenen Jahr hat sich der Arbeitsplatzzuwachs in Bremerhaven auf niedrigem Niveau weiter fortgesetzt. Im Juni 2014 waren 50.241 Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt – und damit 518 mehr als noch im Vorjahr.<sup>1</sup> Das entspricht einem Zuwachs von einem Prozent. Ähnlich hoch war der Beschäftigungszuwachs auch zwischen 2012 und 2013 (+453 Arbeitsplätze). Während in den vergangenen Jahren die weiblichen Beschäftigten kaum von dem Arbeitsplatzzuwachs profitierten, entfielen die Arbeitsplatzgewinne zwischen 2013 und 2014 fast gleichermaßen auf Männer (+272) und Frauen (+246).

Bei dem überwiegenden Teil der neuen Stellen handelt es sich um Vollzeit-Arbeitsplätze (450 von 518 Stellen). Auch diese Entwicklung läuft dem in Gesamtdeutschland und Bremen zu beobachtenden Trend entgegen. Hier sind mehr Teilzeit- als Vollzeitstellen entstanden. Von den in Bremerhaven entstandenen Vollzeitstellen haben 302 Männer profitiert, aber nur 148 Frauen. Die Zahl der Teilzeitstellen war unter den Männern sogar rückläufig.

Der Zuwachs bei den geringfügig entlohnten Beschäftigten war mit 123 Stellen (oder 1,1 Prozent) – ähnlich wie in den vergangenen Jahren – verhalten. Neue Minijobs wurden

vorwiegend mit ausländischen Männern besetzt (112 von 123), die zum überwiegenden Teil ausschließlich geringfügig beschäftigt waren. Der größte Zuwachs an Minijobs war bei den Hotel- und Gaststättenberufen (+95) und den Innen-, und Ausbauberufen (+ 82) zu beobachten.

## Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Trotz des leichten Stellenzuwachses ist die Arbeitslosigkeit – wenn auch nur geringfügig – angestiegen. Im Durchschnitt waren im vergangenen Jahr 8.481 Menschen ohne Beschäftigung. Seit 2009 konnte demnach kein umfänglicher Rückgang der Arbeitslosenzahlen realisiert werden (siehe Abbildung 2).

Im Dezember 2014 lag die Arbeitslosenquote bei 13,9 Prozent. 2014 waren 3.633 Menschen langzeitarbeitslos – das sind nahezu genauso viele wie 2013 (3.643). Die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit ist also nach wie vor ein großes Problem in Bremerhaven.

## Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsabschnitten

Ein Blick auf die Branchen zeigt, dass es den größten Stellenzuwachs im Wirtschaftsabschnitt ›Handel, Instandhaltung und Reparatur

Abb. 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Bremerhaven

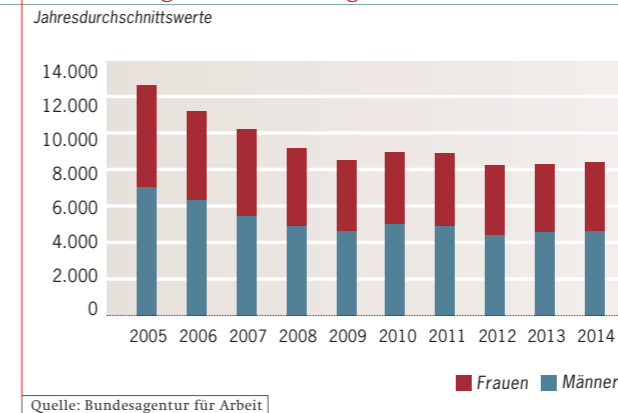
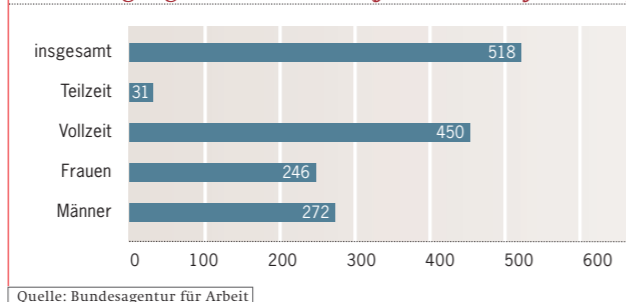


Abb. 1: Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Bremerhaven (Juni 2013 bis Juni 2014)<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Da die Agentur für Arbeit im August 2014 eine Revision der Daten zur Beschäftigungsstatistik vorgenommen hat, ist ein Vergleich der Beschäftigungszahlen über einen längeren Zeitraum nicht sinnvoll.

<sup>2</sup> Aufgrund der 2014 erfolgten Revision der Beschäftigungsstatistik werden auch Arbeitsverhältnisse, die sich weder den Vollzeit- noch den Teilzeitstellen zuordnen lassen, erfasst.



## Zur Situation bei Karstadt

Auch nach dem Einstieg des neuen Investors René Benko ist die Situation bei Karstadt weiterhin schwierig. Es wurden einschneidende Einsparungen von Sach- und Personalkosten angekündigt und für sechs Standorte die Schließung beschlossen. Aber auch die Filialen, die bisher von der Schließung verschont blieben, stehen weiterhin auf dem Prüfstand. Außerdem sollen 1.400 Stellen gestrichen werden und es stehen für alle 17.000 Karstadt-Beschäftigten massive finanzielle Einschnitte an: So wird eine Verlängerung der bestehenden Tarifpause über das Jahr 2015 hinweg gefordert, außerdem Einsparungen beim Weihnachtswahllohn und Urlaubsgeld. Auch eine Erhöhung der Wochenarbeitszeit von 37,5 auf 40 Stunden ist geplant.

Die Ausweitung von Teilzeitstellen und die Einführung flexiblerer Arbeitszeiten sollen zu weiteren Einsparungen beitragen, ebenso die Herabstufung von Verkaufsberatern zu Regaleinräumern. Für die betroffenen Beschäftigten hätte dies Lohn- einbußen bis zu 400 Euro im Monat zur Folge. Begründet wird dies damit, dass der Konzern nur nach massiven Kostensenkungen konkurrenzfähig

ist und die von ihm geplanten Maßnahmen am Markt üblich sind. Am Ende dieser Einsparungen wird Karstadt nach Aussagen des Betriebsrates eine völlig veränderte Beschäftigungsstruktur aufweisen. Die Zeiten, in denen hier noch vorwiegend existenzsichernde und im Vergleich zum Branchendurchschnitt gut bezahlte Arbeitsplätze bereitstehen, dürften dann vorbei sein.

Die Sanierungspläne machen auch vor den 100 Beschäftigten der Bremerhavener Karstadt-Filiale nicht halt. Am Standort sollen acht Vollzeitstellen auf der Führungsebene (Abteilungsleiter, Substitute, Verkaufsleiter) gestrichen werden. Auch kann hier eine Schließung des Standortes noch nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Angesichts der hohen Investitionen, die in die Havenwelten und die Aufwertung der Innenstadt geflossen sind, hätte ein Leerstand an dieser exponierten Stelle nicht nur für die Beschäftigten verheerende Folgen. Auch die geplante Aufwertung des Wohnstandortes und die Profilierung als Tourismusstandort würden hierdurch massiv erschwert.

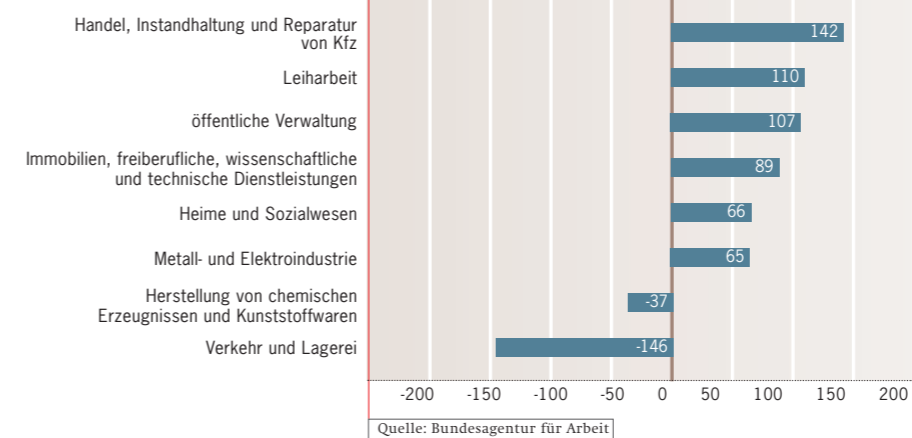
Angesichts der weiterhin unterdurchschnittlichen Kaufkraft<sup>3</sup> in der Seestadt ist eine bedarfsgerechte Entwicklung von Einzelhandelsflächen elementar, um einen ruinösen Wettbewerb zu vermeiden, unter dem sowohl das Einzelhandelsangebot als auch die Beschäftigten leiden würden. Dass hier gegenwärtig an einem Einzelhandelskonzept gearbeitet wird, ist deshalb ein wichtiges Signal. Die hier erarbeiteten Richtlinien sollten für die Ansiedlungspolitik verbindlichen Charakter haben.

Auf Platz zwei der Jobmotoren landete wieder die Leiharbeit. Hier stieg die Zahl der Stellen um 110 (oder 5,9 Prozent) auf 1.981. Obwohl infolge der Krise in der Offshore-Windenergieindustrie viele Leiharbeitsverhältnisse beendet wurden, ist diese Form der Beschäftigung damit weiterhin sehr präsent auf dem Bremerhavener Arbeitsmarkt. Der Anteil der Leiharbeiter an allen sozialversicherungs-

pflichtig Beschäftigten lag in Bremerhaven bei 3,9 Prozent und damit auf dem Niveau des Vorjahres. Dem Jobcenter und der Agentur für Arbeit in Bremerhaven zufolge kamen fast 40 Prozent der von ihnen ausgeschriebenen Stellen aus der Leiharbeit. Als Brücke in eine reguläre Beschäftigung dienten diese Arbeitsverhältnisse nach Aussage der Agentur nach wie vor selten: Nur ein Drittel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in die Leiharbeit vermittelt wurden, sind auch nach sechs Monaten noch hier beschäftigt gewesen. Der überwiegende Teil meldete sich damit nach kurzer Zeit wieder bei der Agentur.

Einer der größten Jobmotoren der vergangenen Jahre hatte 2014 Jobverluste zu verzeichnen: Im Bereich ›Verkehr und Lagerei‹ nahm die Beschäftigung um 146 Stellen ab. Hier ist zwar in der Untergruppe ›Lagerei‹ die Zahl der Arbeitsplätze um 130 angestiegen, im Fracht-

Abb. 3: Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsabschnitten (Juni 2013 bis Juni 2014)



umschlag war allerdings ein Arbeitsplatzrückgang zu beobachten (-250). Für den Containerumschlag wird auch für die kommenden Jahre nicht mit einem spürbaren Beschäftigungszuwachs gerechnet. Hier machen sich die Folgen der Schifffahrtskrise und der Überkapazitäten in den Häfen weiter bemerkbar. Fraglich ist zudem, wie sich die voranschreitende Konsolidierung der Reedereien (beispielsweise die zum 1. Januar 2015 erfolgte Zusammenlegung von MSC und Maersk zur 2M-Allianz<sup>4</sup>) auf die Häfen auswirken wird. Dies steht und fällt damit, welche Anlaufstellen die Allianz in welchem Umfang in ihren Fahrplan aufnehmen wird. Bremerhaven wird es sicherlich zugutekommen, dass sich sowohl Maersk als auch MSC hier über eine Terminalbeteiligung niedergelassen haben, da davon auszugehen ist, dass die Reedereien verstärkt an einer Auslastung ihrer eigenen Umschlagkapazitäten interessiert sind.

### Die Offshore-Windenergieindustrie: aktuelle Situation und Perspektiven

Neben dem Hafen war auch die Offshore-Windenergiebranche für den Strukturwandel in der Seestadt verantwortlich. In den Boomzeiten waren bis zu 4.000 Arbeitsplätze hier angesiedelt. Diese Branche geriet allerdings bereits 2013 in schwieriges Fahrwasser, unter ande-

rem wegen der Diskussionen rund um die Neuaufgabe des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG). Auch 2014 war die Lage durchwachsen.

Auf der Positiv-Liste stehen die Fortschritte beim Ausbau der Windparks. 2014 gingen allein 142 Meeresturbinen ans Netz. Das waren doppelt so viele wie 2013. Bis Ende des Jahres waren damit insgesamt 258 Windräder in Betrieb, die eine Stromleistung von 1.050 Megawatt erzielen. Das entspricht dem Dauerbetrieb eines Atomkraftwerks. Weitere 268 Anlagen (1.200 Megawatt) sind zwar gebaut, aber noch nicht angeschlossen. Ein wichtiger Impuls war auch die Verabschiedung des EEG im August. Hier wurde die Fortsetzung des Stauchungsmodells und der Anfangsvergütung von 18 Cent pro Kilowattstunde festgeschrieben. Dies sorgte bei Investoren für mehr Planungssicherheit und hat bereits Investitionen in Windparkprojekte nach sich gezogen.

Problematisch ist allerdings weiterhin die Situation in vielen Produktionsbetrieben. Hier hat sich der Arbeitsplatzabbau und der Einsatz von Kurzarbeit auch nach Inkrafttreten des EEG fortgesetzt. Dies hängt damit zusammen, dass sich die hierdurch ausgelösten Investitionen erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung in der Produktion bemerkbar machen.

Um die Zeit der Kurzarbeit für Qualifizierungsmaßnahmen nutzen zu können, wurden vom Bremer Senat im Rahmen des Beschäf-

<sup>4</sup> Um die großen Containerschiffe besser auslasten zu können, haben sich die Containerreedereien Maersk aus Dänemark und MSC aus der Schweiz auf eine Zusammenlegung ihrer Dienste auf den Asien-Nordamerika-Linien geeinigt. Da die beiden Reedereien auf diesen Routen einen Marktanteil von 28 Prozent erreichen und ihre Marktmacht so deutlich zunimmt, ist es für die Umschlagplätze besonders wichtig, von dieser Allianz angefahren zu werden. Vor allem Wilhelmshaven hat sich von dieser Zusammenlegung eine bessere Auslastung der Kapazitäten erhofft. Tatsächlich hat die Allianz auch zugesagt, den JadeWeserPort zweimal wöchentlich anzulaufen.

<sup>3</sup> In Bremerhaven wirkt sich unter anderem die weiterhin hohe Arbeitslosigkeit negativ auf die Kaufkraft aus. Pro Jahr und Kopf haben die Bremerhavenerinnen und Bremerhavener im Durchschnitt 17.900 Euro zur Verfügung. Dieser Wert liegt deutlich unter dem Durchschnitt von 21.220 Euro. Bremerhaven gehört damit zu den 25 kaufkraftschwächsten Kreisen in Deutschland.

tigungspolitischen Aktionsprogramms bis zu 500.000 Euro bereitgestellt. Mindestens 160 Beschäftigte der Offshore-Windenergiebranche haben an diesen Maßnahmen teilgenommen. Hier wurden unter anderem Kurse zum Gesundheits- und Arbeitsschutz durchgeführt. Bei den Bremerhavener Betrieben stellt sich die Situation aktuell unterschiedlich dar (siehe Kasten). Während AREVA beispielsweise Ende 2014 einen Großauftrag erhalten hat, musste WeserWind im Januar 2015 Insolvenz anmelden. Nach dem Krisenjahr sind zurzeit noch etwa 1.200 Beschäftigte in der Offshore-Windenergiebranche tätig, etwa 370 von ihnen arbeiten bei WeserWind und sind daher akut von Entlassungen bedroht. Das sind bereits jetzt 700 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weniger als noch Ende 2013.

Angesichts der Auftragsdelle, in der sich die Branche befindet, hat Prognos die im Jahre 2012 erstellte Potenzial- und Bedarfsanalyse für den Offshore-Terminal Bremerhaven unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Lage der Branche aktualisiert. Dies beinhaltet auch eine deutliche Anpassung der zu erwartenden Beschäftigungseffekte in der Offshore-Windenergieindustrie. So sollen nicht mehr bis zu 14.000, sondern nur noch etwa 7.000 Jobs bis 2040 entstehen. Auch wenn der Offshore-Terminal für die Entwicklung der Branche in Bremerhaven das zentrale Projekt darstellt, haben sich im vergangenen Jahr die Risiken, die mit einer Investition in dieser Größenordnung einhergehen, nicht verringert. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass sich Bremen der Schuldenbremse verschrieben hat.

### Krise in der Offshore-Windenergiebranche: zur Situation in den Bremerhavener Betrieben

Senvion ist im Bau von Turbinen aktiv und hat 200 Beschäftigte. Da das Unternehmen im On- und Offshore-Bereich tätig ist, ist die Situation hier zurzeit relativ stabil. Kritisch ist allerdings der konstant hohe Anteil an Leiharbeitern zu beurteilen. Er liegt weiterhin bei 50 Prozent und dient daher offensichtlich nicht allein der Abfederung von Auftragsspitzen.

Bei der Tochter von Senvion – PowerBlades – ist die Auftragslage schwieriger. 2013 hat das Unternehmen, das Rotorblätter fertigt, 400 Leiharbeitsverhältnisse beendet und aufgrund von Auftragslücken 250 Beschäftigte in Kurzarbeit geschickt. Gegenwärtig sind hier nach Angaben der IG Metall noch 220 Beschäftigte tätig.

Für einige Beschäftigte von WeserWind (Hersteller von Fundamenten, sogenannte Gründungsstrukturen, und Trafostationen) stand bereits zu Beginn des Jahres Kurzarbeit an. Im August wurde bekannt gegeben, dass sich das Unternehmen von 130 Mitarbeitern trennen wird. Im Januar 2015 hat WeserWind schließlich Insolvenz angemeldet, da der Mutterkonzern Georgsmarienhütte die weitere finanzielle Unterstützung abgelehnt hat. Hiervon sind 370 Beschäftigte betrof-

fen. Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird nun eine Transfergesellschaft gefordert.

Bereits Ende 2013 sorgten die von AREVA angekündigten Entlassungen für Diskussionen. Nachdem zunächst die Verträge der befristet Beschäftigten nicht verlängert wurden, sollte es auch Einschnitte bei den Stammbeschäftigten geben. Schließlich wurde aber auch hier das Instrument der Kurzarbeit gewählt, zumal die Verhandlungen über zwei Windparks, für die eine Beteiligung AREVAs wahrscheinlich war, kurz vor dem Abschluss standen. Das Unternehmen hat außerdem 2014 ein Joint Venture mit dem spanischen Unternehmen Gamesa gegründet. Im März dieses Jahres wurde dieses in das Gemeinschaftsunternehmen »Adwen« umgewandelt. Welche Auswirkungen dies auf den Standort in Bremerhaven haben wird, ist derzeit unklar. Ende 2014 wurde bekannt, dass der Ostsee-Windpark »Wikinger« realisiert werden kann. Hierdurch erhält AREVA den Auftrag zum Bau von 70 Turbinen. Dieser Auftrag wird allerdings erst im letzten Quartal 2015 für Beschäftigung in der Produktion sorgen.



### Mobile Beschäftigte<sup>5</sup>

Mobile Beschäftigte sind Staatsangehörige aus anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die sich vorübergehend in Deutschland aufhalten, um hier zu arbeiten. Allerdings müssen sie nicht zwangsläufig auch ihren Lebensmittelpunkt hierher verlagern. Bei mobilen Beschäftigten kann man zwischen vier verschiedenen Arbeitsverhältnissen unterscheiden:

- freizügige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
- entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (also Beschäftigte, die von einer Firma ihres Herkunftslandes nach Deutschland entsandt werden und für die dementsprechend arbeits- und sozialrechtlich die Gesetze ihres Herkunftslandes gelten),
- Saisonarbeitskräfte und
- (Schein-)Selbstständige.

Die letztgenannte Gruppe verzeichnet die größten Zuwächse. Die Niederlassungsfreiheit erlaubt es jedem Bürger der EU, in Deutschland ein Gewerbe anzumelden und hier seine Dienstleistungen anzubieten. Die Soloselbstständigkeit wird von den jeweiligen Auftraggebern häufig als gezielte Strategie zur Umgehung von arbeits-, ordnungs- und sozialrechtlichen Regelungen genutzt. Sie hat sich inzwischen als bevorzugte Einstellungsbedingung von Beschäftigten aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union etabliert.

Die besondere Problematik für die mobilen Beschäftigten ergibt sich dadurch, dass sie nur vorübergehend hier wohnen und ihr Lebensmittelpunkt perspektivisch im Herkunftsland bleibt. In der Regel sprechen sie wenig oder gar kein Deutsch und sind über die hier geltenden Rechte kaum informiert. Da sie sich nur für eine bestimmte Zeit hier niederlassen, sind sie eher bereit, auch suboptimale Rahmenbedingungen zu akzeptieren und sind daher besonders gefährdet, in prekäre Arbeitsverhältnisse zu rutschen oder Opfer von Lohnausbeutung oder sogar von Menschenhandel zu werden.

Als Vorbild hinsichtlich der Regelungen für Werkvertragsnehmer wird häufig das Modell der Papenburger Meyer Werft ins Feld geführt. Nachdem hier zwei mobile Beschäftigte bei einem Brand in ihrer Unterkunft ums Leben kamen, hat das Unternehmen mit der IG Metall einen Haustarifvertrag zu Werkverträgen abgeschlossen. Unter diesen Tarifvertrag fallen alle Menschen, die länger als einen Monat auf dem Gelände der Meyer Werft arbeiten. Er sieht vor, dass die Werft alle Werkvertragsunternehmen verpflichtet, bestimmte Mindeststandards einzuhalten, zum Beispiel hinsichtlich der nationalen Normen bei der Arbeitszeit, aber auch in Bezug auf die Unterbringung der Mitarbeiter. Außerdem ist die Zahlung des Mindestlohns Pflicht.

### Vollauslastung im Schiffbau

Der Schiffbau konnte 2014 eine Vollauslastung seiner Kapazitäten verbuchen. Gegenwärtig sind 1.200 Arbeitsplätze direkt im Schiffbau angesiedelt. Hinzu kommen etwa 200 Leiharbeiter und 800 Werkvertragsnehmer – unter ihnen auch sogenannte »mobile Beschäftigte« (siehe Kasten). In Bremerhaven wird hier vonseiten des Betriebsrates der Lloyd Werft zurzeit an einer Verbesserung der Situation sowohl für Leiharbeiter hinsichtlich der Löhne (also bezüglich der Zahlung von Branchenzuschlägen) als auch für die Werkvertragsnehmer (unter anderem zur Sicherstellung der Zahlung des Mindestlohns) gearbeitet.

Im vergangenen Jahr war die Anschaffung eines Großdocks Thema in Bremerhaven. Diese Investition soll sicherstellen, dass auch Kreuzfahrtschiffe und Frachter akquiriert werden können, die nicht in die vorhandenen Docks passen. Hierdurch würde sich das Geschäftspotenzial der Werft steigern lassen, weil ein neuer Kundenkreis erschlossen wird. Allerdings gehen die Kosten, die ein Großdock mit sich bringen würde, deutlich über den Kaufpreis hinaus, denn hierfür muss das Dock nicht nur angeschafft und transportiert werden. Auch das Ausbaggern der Dockgrube und die Verstärkung der Kajen verursachen Kosten von etwa 50 Millionen Euro, für die eine Finanzierung durch öffentliche Mittel zur Diskussion steht. Das Land Bremen stellt zunächst 500.000 Euro zur Verfügung, um eine Liegeplatz-Untersuchung durchführen zu lassen. Erst wenn die Ergebnisse vorliegen – hiermit wird Mitte 2015 gerechnet – soll das Thema Großdock wieder auf die Tagesordnung genommen werden.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu auch die Broschüre »Gleiche Arbeit, gleiche Rechte?« Mobile Beschäftigte in Deutschland und im Land Bremen. Hrsg.: DGB-Bezirk Niedersachsen-Bremen-Sachsen-Anhalt, Bremen/Hannover, Februar 2015.

### Privatisierung der Krankenhäuser

Ein weiteres wichtiges Thema war der Verkauf der drei zur Stiftung ›DRK-Krankenanstalten Wesermünde‹ gehörenden Kliniken (St. Joseph Hospital, Klinik am Bürgerpark und Seepark Klinik Debstedt) an AMEOS. Nachdem ein Klinikverbund unter Beteiligung der Stadt Bremerhaven und dem Landkreis Cuxhaven nicht zustande kam, hat die DRK-Stiftung nach einem privaten Investor für die Krankenhäuser gesucht. Von dieser Entscheidung waren fast 1.000 Beschäftigte in Bremerhaven und knapp 600 in Debstedt betroffen. Den Zuschlag erhielt AMEOS. Das Unternehmen hat Investitionen in dreistelliger Millionenhöhe in Aussicht gestellt und eine Bestandsgarantie für alle drei Kliniken ausgesprochen. Eine Beschäftigungsgarantie für die Belegschaft gibt es hingegen nur bis zum 31.12.2015. Der Verkauf der Kliniken an einen privaten Investor wurde nicht nur von den Beschäftigten und den Gewerkschaften kritisiert. Da AMEOS gewinnorientiert agiert, wird eine Verschärfung des Wettbewerbs – auch mit dem städtischen Krankenhaus Reinkenheide – nicht ausgeschlossen. So hat AMEOS beispielsweise in Osnabrück den Tarifvertrag gekündigt und Arbeitsplätze über Servicegesellschaften mit Leiharbeitsplätzen besetzt. Eine ähnliche Strategie ist auch in Bremerhaven nicht auszuschließen. Bisher ist bekannt geworden, dass die Wäscherei ausgegliedert werden soll. Außerdem werden auslaufende befristete Verträge von 160 Beschäftigten der drei AMEOS-Kliniken hinsichtlich ihrer Verlängerung überprüft.

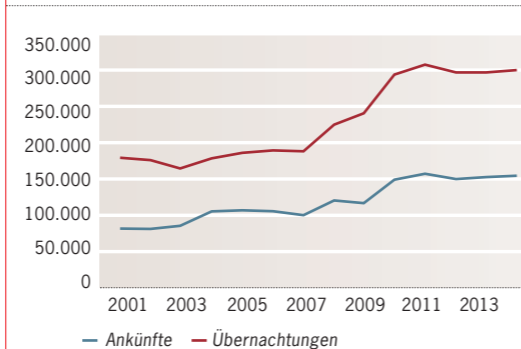
Eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in den Krankenhäusern hätte erhebliche Folgen für den Bremerhavener Arbeitsmarkt, insbesondere für die weiblichen Beschäftigten. Jede dritte sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frau ist im Gesundheitssektor tätig. Die Branche ist damit der größte Beschäftigungsbereich für Frauen in der Seestadt. Allerdings sind die Löhne hier auch unter den jetzigen Vorzeichen im unteren Bereich anzu-

siedeln, Teilzeitstellen sind eher die Regel als die Ausnahme und auch prekäre Arbeitsverhältnisse sind immer häufiger anzutreffen. Deshalb ist es aus Sicht der Beschäftigten zentral, dass die Umstrukturierung der Kliniken nicht zu einem Ausspielen der Krankenhäuser führt und so das Tarifgefüge und die Arbeitsbedingungen in dem gesamten Sektor noch weiter unter Druck geraten.

### Bremerhaven als Tourismus-Standort

Neben der Hafenwirtschaft und der Offshore-Windenergiebranche ist der Tourismus das dritte Standbein des Strukturwandels in Bremerhaven. Zwischen 2005 und 2009 erfolgten in kurzen Abständen die Eröffnungen des Auswandererhauses, des Sail City Hotels, des Mediterraneoos und des Klimahauses. Insgesamt sind 315,8 Millionen Euro in das Tourismusprojekt geflossen. Davon hat das Land 193 Millionen Euro getragen, die Stadt Bremerhaven immerhin knapp 123 Millionen Euro. Klimahaus und Havenplaza nahmen dabei mit 111,3 Millionen Euro den größten Posten ein. Diese Investitionen haben eine deutliche Zunahme der Ankunfts- und Übernachtungszahlen nach sich gezogen (siehe Abbildung 4). Inzwischen ist der Tourismus ein wichtiger Wirtschaftsfaktor in der Stadt. Der ›Erlebnis Bremerhaven GmbH‹<sup>6</sup> zufolge geben die

Abb. 4: Ankünfte und Übernachtungen in Bremerhaven



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

Touristen jedes Jahr etwa 100 Millionen Euro in der Seestadt aus.

Obwohl mit den Havenwelten zweifellos eine Attraktivitätssteigerung und eine Imageverbesserung der Seestadt einherging, hat sich die Zahl der Ankünfte und Übernachtungen seit 2011 eher verhalten entwickelt und war teilweise sogar rückläufig. Mit Ausnahme des Zoos am Meer, der von der Geburt des Eisbärenbabys Lale und dem Aquarium profitiert hat, hatten alle touristischen Attraktionen 2014 Rückgänge bei den Besucherzahlen zu vermelden. Dies wird zum einen mit dem sinkenden Neuigkeitswert von Klimahaus und Auswandererhaus in Zusammenhang gebracht und zum anderen mit dem gleichzeitigen Zurückfahren der begleitenden Marketing-Aktivitäten.

Um nach Ansatzpunkten zu suchen, wie der Tourismus-Standort Bremerhaven weiter gestärkt werden kann, wurde das drei Jahre zuvor erstellte ›Tourismus-Konzept Bremerhaven 2020‹ im vergangenen Jahr überarbeitet und fortgeschrieben. Zu den hier vorgeschlagenen Maßnahmen gehören unter anderem eine verbesserte Verbindung von Havenwelten und der Innenstadt und die Einführung einer TouristCard. Auch die Einrichtung eines Welcome-Centers wurde aufgeführt. Hier soll den Tagesgästen die Vielzahl der Attraktionen in Bremerhaven nähergebracht werden, um sie zu einem Wiederholungsbesuch zu bewegen. Da dieses Projekt mit Kosten in Höhe von 1,8 Millionen Euro veranschlagt wurde, hat die Politik dieser Investition zunächst eine Absage erteilt. Es soll sowohl nach alternativen Konzepten als auch nach anderen Finanzierungsquellen gesucht werden. Tatsächlich ist eine Steigerung der Besucherzahlen in Bremerhaven notwendig, um eine Kannibalisierung der touristischen Angebote zu vermeiden. Da die Anzahl der Hotelbetten bis 2016 von derzeit gut 2.000 auf 2.600 ansteigen wird, ist auch ein stetiges Plus an Übernachtungszahlen erforderlich, wenn die Auslastungsquote der Hotels, die derzeit bei 39 Prozent liegt, stabil

bleiben soll. Angesichts der knappen finanziellen Ressourcen ist es wichtig, die Profilierung als Tourismus-Standort nicht über einzelne Leuchtturmprojekte, sondern im Zusammenhang mit einer Attraktivierung der Innenstadt und der Aufwertung der Stadtteile anzugehen.

### Forschungsstandort Bremerhaven

Die 2014 erfolgte erneute Anerkennung des Deutschen Schiffahrtsmuseums (DSM) als nationales Forschungsmuseum und die damit zusammenhängende finanzielle Absicherung durch den Bund und die Länder ist nicht nur für die Museums-, sondern auch für die Forschungslandschaft in Bremerhaven eine gute Nachricht. Das DSM wird die Zahl seiner Wissenschaftler aufstocken, um seinem Forschungsauftrag besser gerecht werden zu können.

Erfreulich ist auch, dass nach einer mehr als zehn Jahre anhaltenden Diskussion der Umzug des Johann Heinrich von Thünen-Instituts für Fischereiökologie und Seefischerei nun in trockenen Tüchern ist. Mit dem Bau des Instituts wurde im vergangenen Jahr begonnen. Es bietet Platz für 120 Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen. Der bereits seit längerem zu beobachtende Zuwachs an hoch qualifizierten Beschäftigten und der Ausbau des Wissenschaftssektors wird sich hierdurch weiter fortsetzen. Im Bereich ›Forschung und Entwicklung‹ sind im vergangenen Jahr fast 100 neue Stellen entstanden. Insgesamt sind knapp 1.250 Stellen in diesem Bereich angesiedelt. Er ist damit mittlerweile hinsichtlich seiner Größe durchaus mit der Offshore-Windenergiebranche und der Schiffbauindustrie vergleichbar.

<sup>6</sup> Die ›Erlebnis Bremerhaven GmbH‹ entstand 2013 als Folge der Ausgründung der Abteilung Touristik, Marketing und Veranstaltungen aus der BIS zum Juli 2013.



### **Forderungen:**

■ Die Offshore-Windenergiebranche ist für eine erfolgreiche Fortsetzung des Strukturwandels weiterhin unverzichtbar. Vonseiten der Politik sollte diese Branche weiter unterstützt und gefördert werden. Angesichts der angespannten Auftragslage ist der Bau des Offshore-Terminals zweifellos ein wichtiges Signal für die Unternehmen. Eine Investition in dieser Größenordnung ist dennoch für die öffentliche Hand mit einem erheblichen Risiko behaftet – vor allem vor dem Hintergrund, dass sich Bremen der Schuldenbremse verschrieben hat.

■ Damit bei einer verbesserten Auftragslage in der Offshore-Windenergiebranche qualifiziertes Personal zur Verfügung steht, ist es wichtig, die Beschäftigten am Standort zu halten. Die Ansätze, Kurzarbeitsphasen für Qualifizierungen zu nutzen, sollten weiter verfolgt werden. Auch die Einrichtung einer Transfergesellschaft für die WeserWind-Beschäftigten ist zu unterstützen.

■ Der Einzelhandel ist neben dem Gesundheitssektor die zentrale Branche, in der Frauen beschäftigt sind. Eine unkoordinierte Ansiedlungspolitik verschärft den Wettbewerb und forciert hier Prekarisierungsprozesse. Dass in Bremerhaven an einem neuen Einzelhandelsentwicklungskonzept gearbeitet wird, ist daher zu begrüßen. Die hier abgeleiteten Empfehlungen sollten verbindlichen Charakter haben. In Ansiedlungsfragen, die von der Kommune entschieden werden können, sollte auch die Beschäftigungsstruktur der Einzelhändler eine Rolle spielen.



■ Neben der weiteren Profilierung Bremerhavens als Tourismusstandort sollten auch die Entwicklung der Innenstadt und die Aufwertung der Stadtteile vorangetrieben werden, um das Image und die Lebensqualität der Stadt als Ganzes zu verbessern.

■ Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Wissenschaftssektors sollte die Stadt nach Wegen suchen, wie die Einrichtungen noch stärker in der Stadt sichtbar werden und so zu einer Imageverbesserung beitragen können. Hierzu gehören auch Maßnahmen, die das Label ›Klimastadt Bremerhaven‹ weiter mit Leben füllen und den Bürgerinnen und Bürgern näherbringen.



## Ein Masterplan Dienstleistungen für Bremen

STEFFEN GABRIEL



### In aller Kürze:

Die Dienstleistungslandschaft im Land Bremen hat eine sehr dynamische Entwicklung hinter sich. In den verschiedensten Branchen gab es teils drastische Zuwächse in der Beschäftigung: Neben den besonders starken unternehmensnahen Dienstleistungen (plus 10.000 Beschäftigte) wächst vor allem das Gesundheits- und Sozialwesen auf über 40.000 Beschäftigte an. Aber natürlich sind auch die Bereiche Verkehr, Lagerei und Handel, bedingt durch die Häfen, traditionell stark vertreten: 73.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erwirtschaften hier fast ein Viertel der Wertschöpfung. Und insgesamt zeigt der Blick in die Zahlen die enorme Größe des Dienstleistungssektors: Knapp 80 Prozent der Beschäftigung und drei Viertel der Wertschöpfung sind im Dienstleistungsbereich zu verorten.

Andererseits hat sich auch die Art der Arbeitsverhältnisse über die Zeit gewandelt und das nicht nur zum Besseren. Minijobs, Teilzeit und auch Leiharbeit sind gerade in den Dienstleistungsbranchen übermäßig stark vertreten und machen mitunter mehr als die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse aus. Gleichzeitig ist die Lohnspreizung sehr hoch: Ein Teil der Beschäftigten ist gut bezahlt, viele Branchen zahlen jedoch Löhne weit unter dem Durchschnitt. Im Vergleich zeigt sich zudem, dass die Stundenlöhne der Teilzeitbeschäftigten meist geringer sind als bei den Vollzeitstellen.

Deshalb ist eine stärker dienstleistungsorientierte Politik nötig. Erstens zeigen die Arbeitsverhältnisse, dass hier einer sehr problematischen Entwicklung entgegen-gesteuert werden muss. Zweitens ist eine speziellere Förderung der Dienstleistungsbranchen notwendig. Es reicht nicht aus, die Dienstleistungspolitik nur als einen Teil der Industriepolitik zu sehen. Die Tätigkeiten und die nachfragenden Unternehmen sind dafür zu verschieden. Die Vielfalt der Branchen macht dabei wegen der unterschiedlichen Kunden, Bedarfe und Probleme eine sehr differenzierte Politik nötig. Angelehnt an den Masterplan Industrie sollte daher ein Masterplan Dienstleistungen entwickelt werden.

### Dienstleistungen in Bremen – Vielfalt und Dynamik

Die Dienstleistungslandschaft im Land Bremen hat eine sehr dynamische Entwicklung hinter sich und die Anteile an Beschäftigung und Wertschöpfung sind sehr hoch. Andererseits haben sich die Arbeitsverhältnisse über die Zeit gewandelt und das nicht nur zum Besseren. Je nach Branche sind Minijobs, Teilzeit und auch Leiharbeit übermäßig stark vertreten und machen mitunter mehr als die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse aus.

### Struktur und Bedeutung der Dienstleistungen im Land Bremen

Die aktuelle Bedeutung der Dienstleistungsbranchen für das Land Bremen stellt sich wie folgt dar: Vier von fünf Arbeitnehmern oder Arbeitnehmerinnen (79,8 Prozent) arbeiten im Dienstleistungsbereich und es wurden mit 18,6 Milliarden Euro fast drei Viertel (72,6 Prozent) der Bruttowertschöpfung im Land Bremen erbracht. Die Abbildungen 1 und 2 zeigen zudem den beachtlichen Anstieg in beiden Kennzahlen: 30.000 neu geschaffene Arbeitsplätze und ein Anstieg der Wertschöpfung um 25 Prozent seit dem Jahr 2003. Damit ist der Dienstleistungsbereich das Zugpferd der wirtschaftlichen Entwicklung im Land Bremen.

Abb. 1: Entwicklung der Wertschöpfung in den Dienstleistungsbereichen

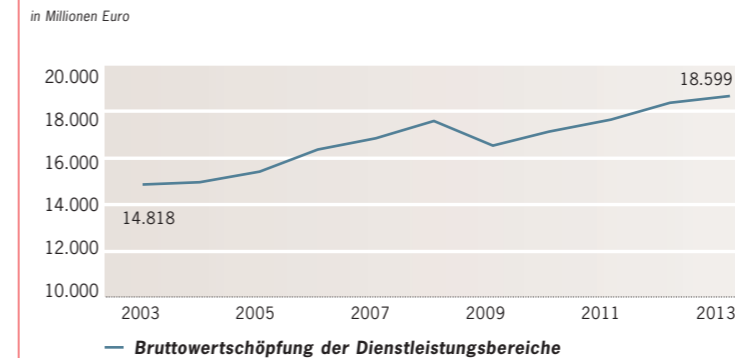
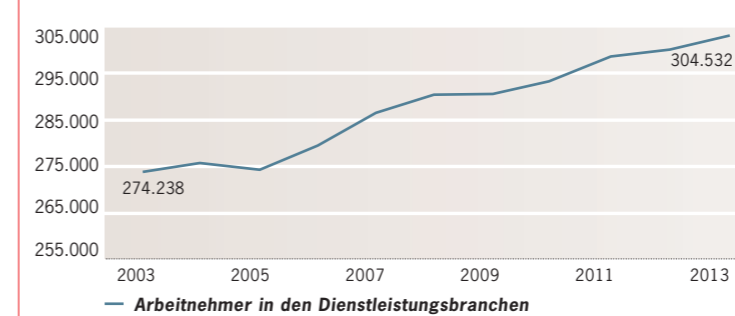


Abb. 2: Beschäftigungsentwicklung in den Dienstleistungsbranchen



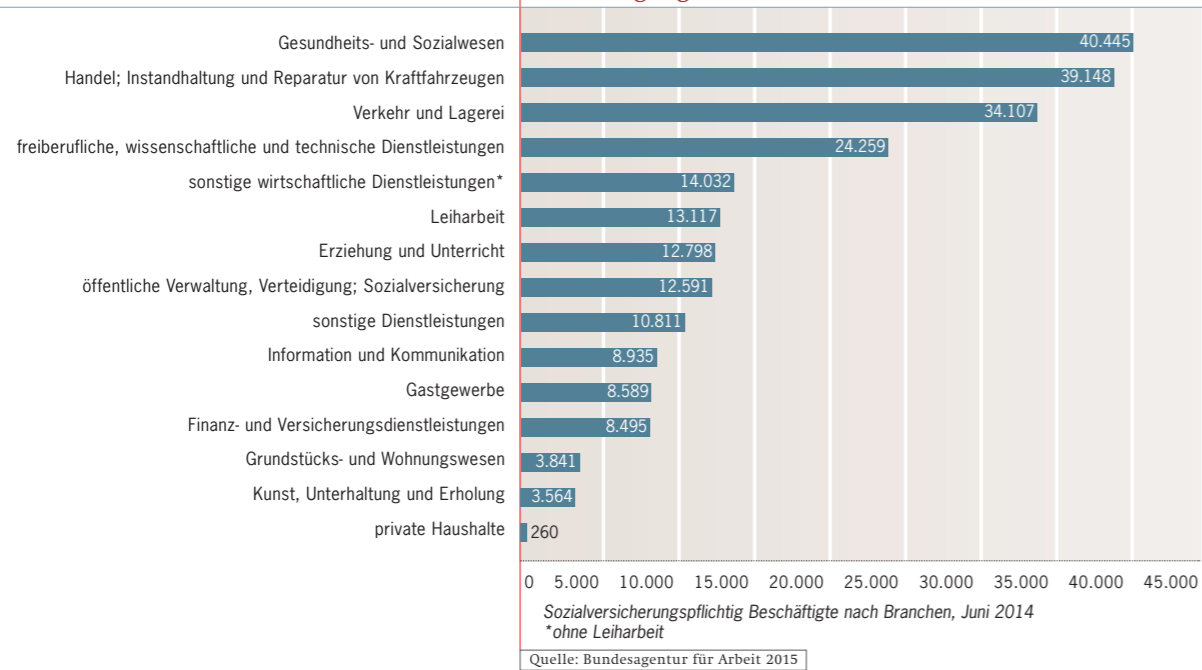
Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder

Aufgrund dieser Größe ist eine eingehende Betrachtung nötig, über 300.000 Beschäftigte lassen sich nicht unter einem Begriff zusammenfassen. Der genauere Blick zeigt die Vielfalt der Branchen. Neben der starken Logistik und dem Großhandel finden sich viele Dienstleister, die für Unternehmen arbeiten: Ingenieure, IT-Fachkräfte, Unternehmensberatungen, aber auch Gebäudereinigung, Sicherheitsdienste und vieles mehr. Für die Privatpersonen spielen natürlich der Einzelhandel, die Banken, der öffentliche Nahverkehr sowie die Unterhaltungsbranche oder das Gastgewerbe

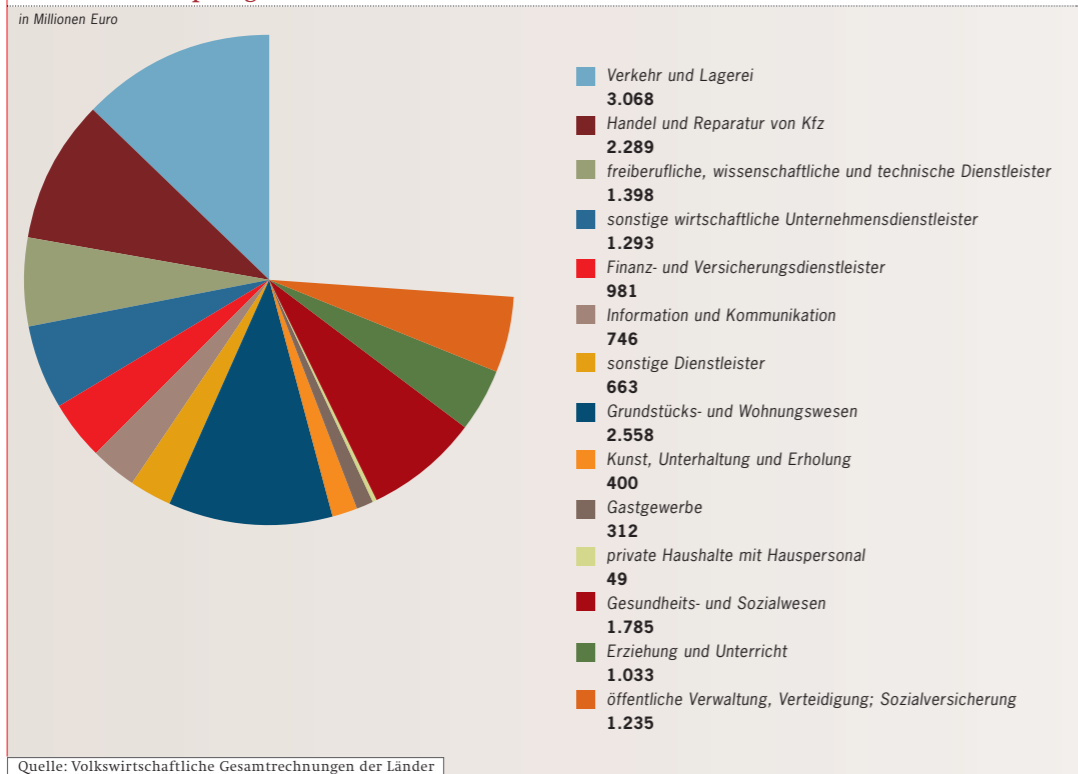
eine wichtige Rolle. Außerdem findet sich auch der öffentliche Sektor wieder: die Verwaltung, der Gesundheitsbereich, Schulen, Heime und Ähnliches.

Unter dem Begriff **Arbeitnehmer** werden hier alle beschäftigten Personen zusammengefasst, die in einem Arbeits- oder Dienstverhältnis stehen. Das umfasst vor allem Arbeiter, Angestellte und marginal Beschäftigte, aber auch Beamte. Das ist insofern sinnvoll, da im öffentlichen Dienst ein wesentlicher Teil der Beschäftigten verbeamtet ist. Nicht erfasst sind hingegen Selbstständige. Auf Branchenebene wird dann später nur noch zwischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Minijobs unterschieden, da die Beamten in den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit nicht erfasst sind.

**Abb. 3:**  
Beschäftigung nach Branchen im Land Bremen 2014



**Abb. 4:**  
Bruttowertschöpfung der einzelnen Branchen 2011



Die größte Dienstleistungsbranche ist das Gesundheits- und Sozialwesen mit über 40.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. In dieser Branche sind unter anderem die Krankenhäuser und Arztpraxen, aber auch die Pflege- und Altenheime sowie soziale Betreuung zusammengefasst.

Mit ebenfalls fast 40.000 Beschäftigten ist der Handel die zweitgrößte Branche, gut die Hälfte dieser Beschäftigten ist im Einzelhandel zu finden; die andere Hälfte im Großhandel und im Kfz-Handel. Und vor dem Hintergrund des Hafens beziehungsweise des großen Logistiksektors ist wenig überraschend auch der Bereich Verkehr und Lagerei mit 34.000 Beschäftigten unter den drei größten Branchen.

Die nächst größere Branche ist die der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen. Hinter diesem Begriff verbergen sich Ingenieurbüros, Rechts- und Steuerberatung, Unternehmensverwaltung, -führung und -beratung, aber auch die Bereiche Marketing, Forschung und Entwicklung.

Dieses Bild bestätigt sich, wenn man sich die Wertschöpfung der Branchen anschaut. Verkehr und Lagerei mit drei Milliarden Euro und der Handel mit knapp 2,3 Milliarden Euro machen gut ein Viertel der Wirtschaftsleistung Bremens aus. Und die wirtschaftsnahen Dienstleistungen, bestehend aus den Branchen der wissenschaftlichen, technischen und sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, haben gemeinsam eine Wertschöpfung von über zwei Milliarden Euro.

#### Starker Zuwachs, aber hoher Anteil an atypischen Arbeitsplätzen

Neben den bestehenden Arbeitsplätzen ist aber vor allem die Entwicklung der Branchen interessant. Vergleicht man das aktuelle Niveau mit dem Jahr 2008<sup>1</sup>, erkennt man den enormen Zuwachs: In nahezu allen Branchen ist sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

entstanden. Besonders hervor sticht der Bereich der Unternehmensdienstleister, die ein Plus von 8.031 und 2.096 Stellen in nur sechs Jahren verzeichnen. Damit ist hier mehr als die Hälfte der seit 2008 entstandenen Beschäftigung zu verorten. Die stärksten Zuwächse finden sich bei den Ingenieurbüros und der Unternehmensverwaltung beziehungsweise -beratung.

Gleichzeitig hat der Gesundheits- und Sozialbereich in nur sechs Jahren mehr als 4.000 Stellen aufgebaut. Damit wachsen zwei der größten Branchen weiter am stärksten und der Vorjahresvergleich zeigt, dass diese Entwicklung auch aktuell noch im Gange ist.

Die Entwicklung in der zweitgrößten Branche – dem Handel – hingegen ist gespalten: Während im Großhandel zunehmend Stellen abgebaut werden, steigt die Zahl der Beschäftigten im Einzelhandel an.

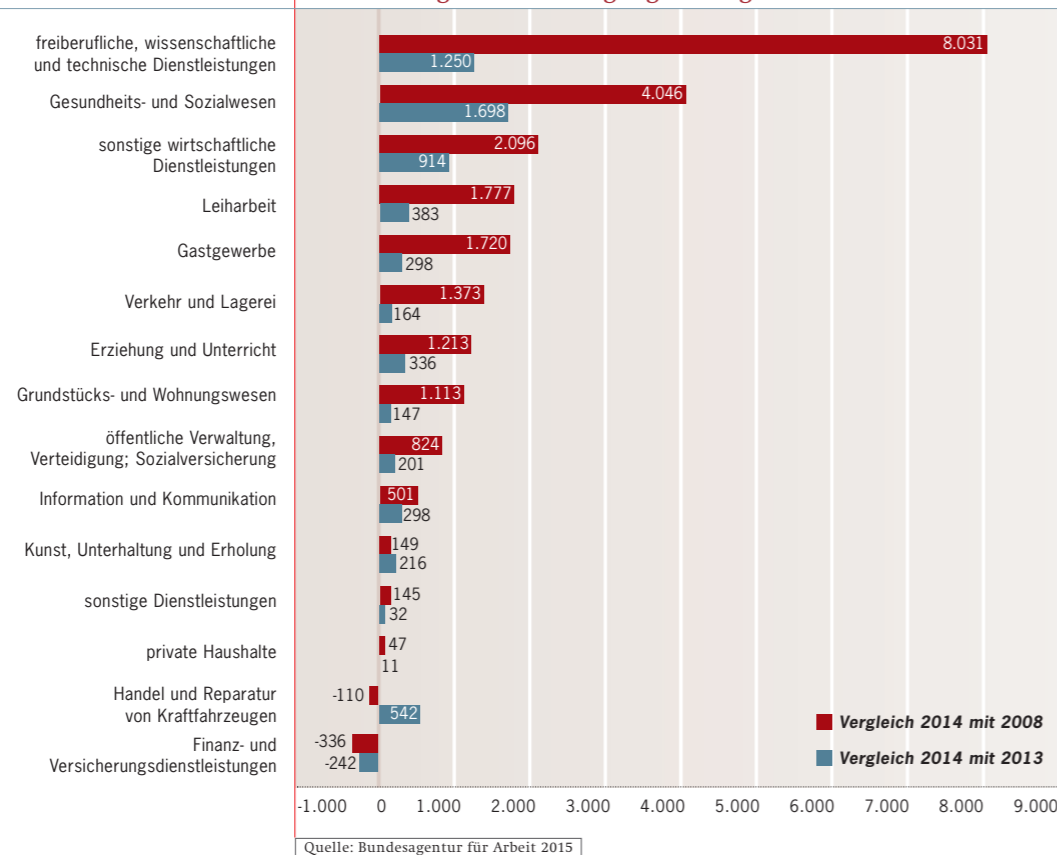
Leider ist auch der Trend zur Leiharbeit ungebrochen. Sie ist nicht nur die sechstgrößte Dienstleistungsbranche im Land Bremen, sondern es werden weiterhin immer mehr Menschen in diesen Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Und der Anteil an der Gesamtbeschäftigung ist im Vergleich zu Deutschland immer noch um 60 Prozent höher.

Neben der Leiharbeit gibt es weitere Probleme in der Arbeitswelt der Dienstleistungen. Die hohen Zuwachsraten zeichnen zunächst ein positives Bild. Dahinter verbergen sich aber auch negative Entwicklungen. In vielen Branchen hat der Anteil des Vollzeitverhältnisses abgenommen, häufig ist weniger als die Hälfte der Stellen noch durch Vollzeitkräfte abgedeckt. Und der Vergleich mit der Industrie zeigt: Es ist ein spezifisches Problem der Dienstleistungen. Im verarbeitenden Gewerbe liegt die Vollzeitquote bei 90 Prozent, die Teilzeit ist sehr gering und Minijobs so gut wie nicht vorhanden. Schaut man sich hingegen die Dienstleistungsbranchen an, so sind in allen die Teilzeit- und Minijobanteile höher.

Ganz besonders negativ sticht das Gastgewerbe heraus, in dem nur noch jede/jeder

<sup>1</sup> Die statistischen Ämter haben 2008 den Dienstleistungssektor neu geordnet und so eine differenziertere Betrachtung der Branchen ermöglicht. Durch die Umstellung der Statistik im Jahr 2008 ist keine längerfristige Betrachtung möglich. Mit den Daten seit 2008 hat man aber einen guten Vergleichszeitpunkt, da er vor der Wirtschaftskrise liegt.

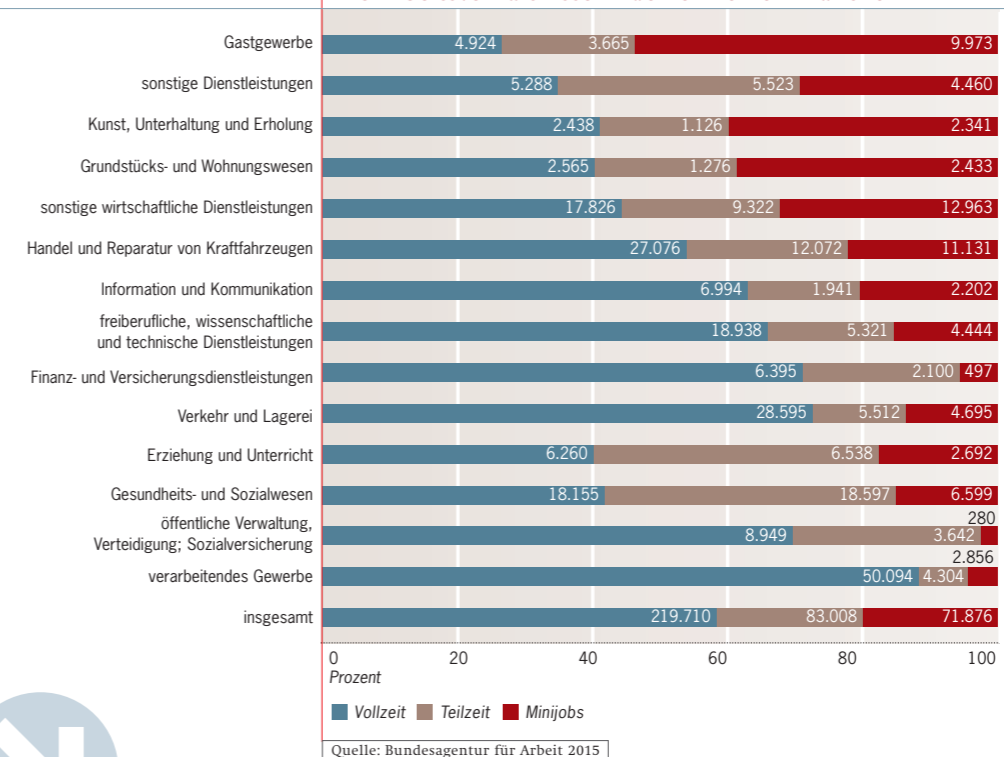
Abb. 5:  
Veränderung der Beschäftigung im Vergleich



Vierte überhaupt eine Vollzeitstelle hat. In fünf Branchen liegt die Vollzeitquote unter 50 Prozent, aber auch bei den anderen sind Arbeitsverhältnisse in Teilzeit und Minijob weit verbreitet. Im öffentlichen Sektor liegt ein durchwachsendes Bild vor: Der Anteil der Minijobs ist gering, die Teilzeitquote hingegen hoch. Viele Branchen haben also offensichtlich ein massives Problem, existenzsichernde Jobs bereitzustellen. Mit den sinkenden Arbeitsstunden sinkt auch das monatliche Entgelt. Verstärkt wird dies durch den Abstand der Entlohnung zwischen Vollzeit und Teilzeit, der je nach Branche bis zu 30 Prozent betragen kann. Wer in Teilzeit arbeitet, hat somit einen geringeren Stundenlohn und arbeitet eine geringere Stundenzahl im Monat. Damit liegt der Monatslohn deutlich unter dem einer Vollzeitstelle

und die Gefahr steigt, dass er nicht existenz- und rentensichernd ist. Die Struktur der Arbeitsverhältnisse hat damit nicht nur negative Auswirkungen auf die Beschäftigten, sondern belastet auch die Sozialversicherungssysteme.

Abb. 6:  
Die Arbeitsverhältnisse in den einzelnen Branchen



### Exkurs

#### Unterscheidung der Dienstleistungen

Es gibt zwei Kriterien, anhand derer meist unterschieden wird: Wer kauft die Dienstleistung und wer stellt die Dienstleistung bereit?

Der Käufer oder Konsument kann entweder eine Privatperson oder ein Unternehmen sein, man spricht hier von **personenbezogenen** oder **unternehmensbezogenen Dienstleistungen**. Nicht alle Branchen lassen sich eindeutig zuordnen. Es gibt zahlreiche Mischbranchen, deren Produkte sowohl von privaten als auch von Unternehmen nachgefragt werden. Typischerweise sind hier die Banken zu nennen, die erst auf Betriebsebene zwischen Geschäfts- und Privatkunden unterscheiden. Aber auch in der Logistik gibt es im Paket- und Briefbereich private Kunden und Unternehmenskunden, die komplexe, produktionsbegleitende Logistikleistungen nachfragen.

Bei den Anbietern gibt es ebenfalls zwei Möglichkeiten, entweder bietet ein Unternehmen oder der Staat die Dienstleistungen an. Daher

unterscheidet man zwischen **öffentlichen/ staatlichen** auf der einen Seite und **privaten Dienstleistungen** auf der anderen Seite. Häufig werden Dienstleistungen zwar von einem Unternehmen angeboten, aber der Staat reguliert den Preis und die Leistungen in weiten Teilen. Daher schlägt man diese Bereiche meistens auch den öffentlichen Dienstleistungen zu. Ein Beispiel ist das Gesundheitssystem: Der Staat legt die Behandlungskosten fest und steuert auch den Umfang der angebotenen Leistungen. Es gibt dann keinen freien Markt. Man spricht deshalb statt von staatlichen und privaten auch von marktbestimmten und nicht marktbestimmten Dienstleistungen.

Diese Sortierung ist nicht nur für den eigenen Überblick sinnvoll. Erstens unterscheiden sich personenbezogene Dienstleistungen in ihrer Art häufig sehr stark von unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Zweitens unterliegen sie unterschiedlichen Einflüssen, die die Branchen positiv oder negativ beeinflussen.

### **Dienstleistung ist nicht gleich Dienstleistung – die Bandbreite an Tätigkeiten**

Die oben genannten Branchen haben gezeigt, dass sich sehr viele unterschiedliche Produkte und Tätigkeiten im Dienstleistungssektor wiederfinden. Es macht daher Sinn, eine Unterteilung vorzunehmen. Daher werden erst die Dienstleistungen für Unternehmen und danach die an Privatpersonen gerichteten näher betrachtet (siehe Exkurs ›Unterscheidung der Dienstleistungen‹).

### **Die unternehmensbezogenen Dienstleistungen**

Der starke Anstieg der unternehmensbezogenen Dienstleistungen liegt vor allem an den Änderungen in den Produktionsprozessen anderer Branchen. Sie profitieren von einem Auslagerungsboom, der sowohl in der Industrie als auch im Dienstleistungsbereich selber zu finden ist.

Die Wertschöpfungsketten der Betriebe werden immer genauer analysiert. Wenn Dienstleistungen nicht zu den Kernkompetenzen eines Unternehmens gehören, werden sie zunehmend an Externe vergeben. Der Verkauf und Vertrieb von Produkten oder Versicherungen wurden bereits in der Vergangenheit häufig von anderen Unternehmen erbracht. Der Anteil der ausgelagerten Tätigkeiten hat jedoch weiter zugenommen und immer mehr Leistungen werden an Externe vergeben. Dies betrifft zunächst den typischen Service wie Kantinen, Sicherheitsdienste oder Gebäudereinigung; mittlerweile aber auch produktbegleitende Dienste wie die Logistik, die Wartung von Maschinen und sogar die Forschung und Entwicklung. Das Internet, normierte Softwareschnittstellen oder einheitliche Konstruktionsprogramme vereinfachen die Kommunikation und die Übermittlung komplexer Daten. Eine derart weitgehende Kooperation ist nur durch die neuen Technologien überhaupt möglich geworden.

Andererseits haben sich die Produkte selber gewandelt. Häufig werden Waren heute mit zahlreichen Zusatzdienstleistungen verkauft: das Auto mit einem Werkstattservice, das Smartphone mit einem App-Store oder das Elektronikgerät mit einem Versicherungs- und einem Finanzierungsangebot. Außerdem hat die Bedeutung von computergestützten Systemen zugenommen: IT-Dienstleister liefern Steuerungssoftware, Kommunikationssoftware, Sicherheitssoftware und Ähnliches. Damit steigt die Nachfrage nach Dienstleistungen, die in der Art vorher nicht erbracht wurden. Sie werden extern vergeben, wenn die Kompetenzen im Unternehmen schlicht nicht vorhanden sind oder in der notwendigen Zeit nicht aufgebaut werden können. Das könnte beispielsweise die Absicherung des Firmennetzwerks oder ausländische Steuergesetzgebung sein. Durch die Spezialisierung des Dienstleisters können so neue Märkte eröffnet oder Produkte überhaupt erst angeboten werden.

### **Wissensintensive Dienstleistungen in Bremen gut vertreten**

Die Tätigkeitsfelder der Dienstleister haben sich damit in den vergangenen Jahren weiter gewandelt. Von besonderer Bedeutung sind dabei die sogenannten wissensintensiven Branchen. Dazu zählen Unternehmens-, Rechts- und Steuerberatung, Verwaltung und Führung von Unternehmen, Ingenieurbüros, Forschung und Entwicklung, aber auch Werbung, Marktforschung sowie IT- und Informationsdienstleistungen und weitere wissenschaftliche und technische Tätigkeiten. Diese Branchen decken sich größtenteils mit den oben genannten freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen. Allerdings umfassen sie vor allem die Tätigkeiten, die einen hohen Anteil an Experten und Fachkräften benötigen und gleichzeitig eine beständige Weiterqualifikation der Beschäftigten notwendig macht. Sie gelten als bedeutsam für die Innovationsfähigkeit einer Region und ihrer Unternehmen und sind, wie oben beschrieben, ein wichtiger

Baustein hinsichtlich der Produktentwicklung und der Prozessoptimierung. In den wissensintensiven Dienstleistungen arbeiten in Bremen knapp zehn Prozent der Beschäftigten, ein Wert, der über dem bundesweiten Durchschnitt liegt und die Stärke Bremens in diesem Bereich unterstreicht. Das ist auch insofern bemerkenswert, da noch 2008 der Anteil in Deutschland und Bremen gleich hoch war. Die Beschäftigtenzahl im Land Bremen hat aber in nur sechs Jahren um 45 Prozent zugenommen. Bis auf die IT-Dienstleistungen sind alle anderen wissensintensiven Dienstleistungen stärker gewachsen als im bundesdeutschen Durchschnitt. Insbesondere der Bereich Forschung und Entwicklung ist mit einem Plus von fast 90 Prozent ein zentraler Wachstumstreiber, die Beschäftigtenzahlen haben sich hier verdoppelt. Gewinner sind dabei meist spezialisierte Unternehmen mit hoch qualifizierten Beschäftigten, der Anteil der Akademiker ist in diesen Branchen besonders hoch.

### **Industrie ist wichtiger, aber nicht einziger Nachfrager**

Die Dienstleistungen wachsen stetig, gleichzeitig geht der Anteil der Industrie zurück. Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Auslagerung von Dienstleistungen liegt die Vermutung nahe, dass lediglich eine Verschiebung zwischen den Branchen stattgefunden hat. Ist jeder neu entstandene Job in den Dienstleistungen auf die Industrie zurückzuführen?

Auf Landesebene sind solche Berechnungen nicht möglich, bundesweite Berechnungen<sup>2</sup> zeigen aber die Verflechtungen zwischen den Branchen. Sogenannte Input-Output-Tabellen erlauben die Unterscheidung der Dienstleistungen in Vorleistungen und konsumierte Produkte. So kann man auch erkennen, welcher Teil der Vorleistungen durch das verarbeitende Gewerbe eingekauft wurde. Die Ergebnisse der Studien schwanken, sie bewegen sich zwischen 20 und 40 Prozent von der Industrie nachgefragter unternehmensnaher Dienstleistungen. Im Schnitt kann man davon ausgehen, dass

gut ein Drittel der Leistungen durch die Industrie eingekauft wird.

Damit ist das verarbeitende Gewerbe ein wichtiger Nachfrager für unternehmensnahe Dienstleister. Im Umkehrschluss bedeutet das aber auch, dass gut zwei Drittel der Nachfrage aus dem Dienstleistungssektor selber kommen. Marketingkampagnen werden natürlich auch von Verkehrsbetrieben oder dem Einzelhandel nachgefragt, Netzwerke und Softwareprodukte werden mittlerweile in allen Branchen eingesetzt.

### **Spezialisierung als Vorteil, Lohndruck als Nachteil**

Ein Vorteil der Auslagerung ergibt sich zum Beispiel, wenn ein Dienstleister für mehrere Unternehmen arbeitet. Dann müssen die anderen Betriebe kein spezialisiertes Personal vorhalten, das sie nur kurze Zeit benötigen. Produktivitäts- und Skalengewinne können dann über die Bündelung der Aufgaben bei einem Dienstleister erreicht werden. Ein wesentliches Problem hingegen ist, dass die ausgelagerten Tätigkeiten nicht unter den Tarifvertrag der Auftraggeber fallen. Die Kosteneinsparungen der auslagernden Unternehmen sorgen so für einen starken Kostendruck aufseiten der Anbieter. Bei der entsprechenden Konkurrenz sind viele Dienstleister gezwungen, diese Konkurrenz vor allem über die Personalkosten mitzugehen. Die Probleme bei den Arbeitsverhältnissen und Löhnen sind damit auch durch die Industrie als Kunde verursacht.

### **Die personenbezogenen Dienstleistungen**

Unter den Begriff ›personenbezogen‹ fallen alle Dienstleistungen, die an oder mit einer Person vollzogen werden. Beispiele dafür sind alle Tätigkeiten, die etwas mit verkaufen, unterhalten, beraten, bedienen, betreuen, lehren oder pflegen zu tun haben. Dieser Bereich ist größer als man allgemein hin vermutet: Nahverkehr, Privatkunden im Banken- und Versicherungsbereich, Post- und Paketwesen,

<sup>2</sup> Vgl. auch Kuhn, A. (2010): Input-Output-Rechnung im Überblick; Ludwig et al. (2011): Dienstleistungsverbund stärkt Bedeutung der Industrie. In: Wirtschaftsdienst 2011 (9), S. 648–650. Edler / Eickelpasch (2013): Die Industrie – ein wichtiger Treiber der Nachfrage nach Dienstleistungen. In: DIW Wochenbericht Nr. 34 2013, S. 16 ff.

Gesundheitsversorgung, Pflegedienste, Einzelhandel, Kino- oder Restaurantbesuche, Konzerte und vieles mehr.

Dabei sind ganz unterschiedliche Entwicklungen von Vorteil für die personenbezogenen Dienstleistungen. So wandelt sich das Verhalten der Bevölkerung über die Zeit. Einerseits steigen die Konsumausgaben und andererseits nimmt die Erlebnisorientierung zu. Die Bedürfnisse der Menschen ändern sich dadurch und die Bandbreite der profitierenden Branchen ist groß: Konzerte, Städtetourismus, Gastronomie, Trendsportarten, Fitnessstudios und viele weitere. Auch eine Veränderung des Erwerbsverhaltens wirkt sich auf den Dienstleistungssektor aus: Haushaltsdienstleistungen wie Kochen, Kinderbetreuung oder Putzdienste werden häufig nicht mehr von den Haushalten selber erbracht. Außerdem hat der demografische Wandel einen deutlichen Effekt auf viele Servicedienstleistungen: Gesundheit und Pflege gewinnen dadurch enorm an Bedeutung. Je nach Branche profitieren die Unternehmen folglich unterschiedlich stark von den Trends. Ganz allgemein erhöhen aber die gestiegenen Konsumausgaben und die geänderten Bedürfnisse die Nachfrage.

#### **Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen besonders wichtig**

Ein besonderes Kennzeichen ist, dass fast immer der Kunde oder die Kundin direkt an der Dienstleistung beteiligt ist. Die Taxifahrt, die Beratung und der Kauf im Einzelhandel, der Restaurantbesuch, der Arztbesuch: Bei allen Produkten ist der Kunde bei der Erbringung der Dienstleistung anwesend und muss in irgendeiner Form mitwirken. Sie werden folglich meistens vor Ort erbracht und sind damit stärker ortsgebunden als unternehmensbezogene Dienstleistungen. Das Internet hebt einige dieser Einschränkungen auf. Beispielsweise im Einzelhandel, aber auch bei Bankgeschäften ist kein direkter Kundenkontakt mehr nötig. Der technologische Fortschritt hat auch hier Auswirkungen auf Angebot und Nachfra-

ge. Im Gegensatz dazu wird bei der Kinderbetreuung, den Pflegediensten oder bei therapeutischen Maßnahmen besonders deutlich, wie individuell die Tätigkeiten sind. Daher können personenbezogene Dienstleistungen meist nur schwer bis gar nicht standardisiert werden, ein hohes Maß an Interaktion ist nötig. Folglich wird der Kunde nicht nur mit einem Produkt konfrontiert, sondern steht auch in direktem Kontakt mit dem Mitarbeiter oder der Mitarbeiterin. Die positive Wahrnehmung des Produkts beziehungsweise des Unternehmens hängt unmittelbar an der Qualifikation, aber auch der Motivation der Mitarbeiter. Ein unfreundlicher Kontakt kann hier sehr weitreichende Folgen haben. Eine Investition in gute Arbeitsbedingungen hat folglich nicht nur positive Auswirkungen auf die Beschäftigten, sondern ist eigentlich zentral für den Unternehmenserfolg. Dennoch zeigen Umfragen, dass hier deutlicher Nachholbedarf in vielen Branchen besteht.

#### **Öffentliche Dienstleistungen unter Kostendruck**

Viele dieser Dienstleistungen decken wesentliche Grundbedürfnisse einer Gesellschaft ab: Gesundheitsversorgung, Schulen und Universitäten, Pflegeheime und soziale Dienste. Der Staat ist nicht ohne Grund ein zentraler Akteur in diesen nicht marktbestimmten Dienstleistungen, er soll den Zugang aller Menschen zu diesen wichtigen Bereichen sicherstellen. Gleichzeitig weisen die Branchen viele Defizite auf: Die Entlohnung ist zu gering, die Personaldecke sehr dünn und auch hier findet man eine Verschiebung der Arbeitsverhältnisse. In der Folge ist die Belastung der Beschäftigten sehr hoch.

Damit offenbart sich aber auch ein Dilemma der Landesregierung: einerseits das begrenzte finanzielle Budget und auf Bundesebene festgelegte Leistungen, andererseits die Verantwortung für die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigten und die »Kunden«.

#### **Fazit**

Die Zahlen zur Beschäftigung und Wertschöpfung zeigen die steigende Bedeutung der Dienstleistungen im Land Bremen. Die Zuwächse sowohl in der Beschäftigung als auch in der Wertschöpfung sind sehr hoch. Der große Bereich der Dienstleistungen setzt sich aus vielen verschiedenen Branchen zusammen. Deshalb ist eine einheitliche Entwicklung oder Bewertung nicht möglich. Während die unternehmensnahen Dienstleistungen stark wachsen, ist bei den Finanzdienstleistungen ein leichter Rückgang zu erkennen. Gleichzeitig sind hier die Löhne hoch und viele Vollzeitstellen zu finden, während sich in anderen Branchen die Art der Arbeitsverhältnisse über die Zeit zum Schlechten gewandelt hat und wesentlich geringere Löhne gezahlt werden. In der Erfolgsgeschichte der Dienstleistungen darf man daher nicht vergessen, dass sie mit einer starken Verschiebung in den Arbeitsverhältnissen einhergeht. Der Zuwachs an atypischer Beschäftigung ist hoch, verstärkt durch eine Spreizung im Lohngefüge. Zwischen den Finanzdienstleistungen und dem Gastgewerbe oder Pflegebereich liegen Welten. Insgesamt sind Minijobs, Teilzeit und auch Leiharbeit gerade in den Dienstleistungsbranchen übermäßig stark vertreten und machen mitunter mehr als die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse aus. Wenn 80 Prozent der Beschäftigten in den Dienstleistungsbranchen arbeiten, kann dieses Problem nicht länger ignoriert werden. Die reine Anzahl der prekären Arbeitsverhältnisse zeigt, dass hier einer sehr problematischen Entwicklung entgegengesteuert werden muss.

Momentan wird der Bedeutung und dem Wachstumspotenzial nicht ausreichend Rechnung getragen. Es reicht dabei nicht aus, die Dienstleistungspolitik nur als einen Teil der Industriepolitik zu sehen. Die Tätigkeiten und die nachfragenden Unternehmen sind dafür zu verschieden. Die Vielfalt der Branchen macht dabei wegen der unterschiedlichen Kunden,

Bedarfe und Probleme eine sehr differenzierte Politik nötig. Angelehnt an den Masterplan Industrie sollte daher ein Masterplan Dienstleistungen entwickelt werden.

Die kleinteiligere Struktur macht es schwieriger, eine Förderpolitik für eine Branche umzusetzen. In verschiedenen Branchen hat die Landespolitik direkten Zugriff auf die – teilweise – landeseigenen Betriebe, in anderen Branchen muss dies mit den Betrieben und Beschäftigten organisiert werden. Problematisch ist hier insbesondere die kleinteilige Struktur, im Gegensatz zur Industrie sind weniger Großbetriebe und mehr kleine Unternehmen vertreten. Angelehnt an die bereits begonnenen Branchendialoge sollte dies auch im Dienstleistungsbereich verstärkt geschehen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass durch entsprechende Vertreter die Interessen der Beschäftigten gewahrt werden. Wenn das Vollzeitverhältnis derart an den Rand gedrängt wird, muss die Politik im Sinne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingreifen.

## Tarifflicht und Prekarisierung: zur Situation des Einzelhandels im Land Bremen

DR. MARION SALOT



### In aller Kürze:

Im Land Bremen sind gut 28.000 Menschen im Einzelhandel tätig. 70 Prozent oder knapp 20.000 von ihnen sind weiblich. Der Einzelhandel ist damit nach dem Bereich ›Gesundheit und Soziales‹ die zweitgrößte Branche, in der die Frauen im Land Bremen eine Beschäftigung finden. Entwicklungen oder politische Entscheidungen, die sich negativ auf die Arbeitsbedingungen auswirken, betreffen dementsprechend mehr als jede zehnte sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frau. Durch den steigenden Wettbewerbsdruck haben sich die Einkommensmöglichkeiten und die Beschäftigungsperspektiven hier allerdings deutlich verschlechtert: Um Personalkosten zu sparen, wurden systematisch Vollzeitstellen abgebaut und durch nicht existenzsichernde Arbeitsplätze ersetzt. Diese Strategie hat dazu geführt, dass inzwischen nur noch jede vierte hier beschäftigte Frau von ihrem Einkommen leben kann. Sowohl die Veränderung des Konsumverhaltens als auch politische Entscheidungen, wie die Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes haben zu einer massiven Verschärfung des Wettbewerbs beigetragen und damit die Prekarisierung im Einzelhandel forciert.

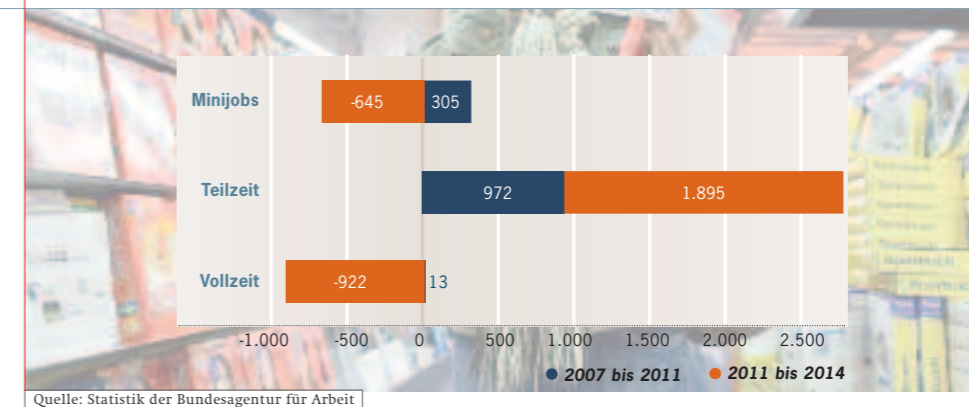
### Konsumverhalten und politische Entscheidungen verschärfen den Wettbewerb im Einzelhandel

Kaum eine andere Branche ist so stark von der Einkommensentwicklung abhängig wie der Einzelhandel. Vor allem in Bremerhaven, aber auch in Bremen wirkt sich die im Bundesvergleich unterdurchschnittliche Kaufkraft negativ auf das Nachfrageverhalten aus.<sup>1</sup> Der stationäre Einzelhandel leidet zudem unter dem Boom des Internet-Shoppings. Insgesamt liegt der Anteil des Online-Handels am Gesamtumsatz gegenwärtig zwar ›nur‹ bei etwa 11 Prozent, er variiert zwischen den verschiedenen Einzelhandelskategorien allerdings stark. Bei Textilien und Schuhen ist er mit knapp 20 Prozent am höchsten, ähnlich hoch ist er auch im Computer-Bereich sowie bei Büchern und Medien.<sup>2</sup>

Durch diese veränderten Rahmenbedingungen hat die Zahl der kleineren, inhabergeführten Geschäfte abgenommen. Gleichzeitig konnten große Ketten, allen voran Discounter, ihren Marktanteil infolge des Verdrängungswettbewerbs erheblich ausbauen. Mittlerweile ist der Konzentrationsprozess so weit fortgeschritten, dass ein Prozent der gesamten Unternehmen im deutschen Einzelhandel 63 Prozent des Gesamtumsatzes erwirtschaften. Auch der Löwenanteil der Beschäftigten verteilt sich auf wenige Großunternehmen: Fast 50 Prozent der im Einzelhandel tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer arbeiten in den 650 größten Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten.

Parallel zu diesem Konzentrationsprozess haben auch die Verkaufsflächen in Deutschland zugenommen. Dies hängt damit zusammen, dass der Einzelhandel immer stärker auf Angebotsformate setzt, die eine große Fläche benötigen. Fast die Hälfte des Flächenzuwachses ist allerdings auf die Zunahme der Ein-

Abb. 1: Beschäftigungsentwicklung im Bremer Einzelhandel



kaufszentren zurückzuführen. Auch in Bremen war in den vergangenen Jahren ein deutlicher Zuwachs an Verkaufsflächen zu beobachten: So wurde im Jahr 2008 nicht nur das Mediterraneo in Bremerhaven eröffnet, sondern auch die Waterfront, die immerhin eine Verkaufsfläche von 44.000 Quadratmetern aufweist. 2014 erfolgte außerdem die Neueröffnung des Weserparks, der um 12.500 Quadratmeter erweitert wurde. Auch für die Innenstadt wird gegenwärtig ein neues Einkaufszentrum geplant. Außerdem sollen auch auf dem Bahnhofsvorplatz zusätzliche Einzelhandelsflächen geschaffen werden.

Da ein Zuwachs an Verkaufsfläche nicht automatisch auch zu einem Zuwachs an Umsatz führt, birgt diese Entwicklung die Gefahr, dass die Flächenproduktivität, also der Umsatz pro Quadratmeter, tendenziell abnimmt. Hierdurch erhöht sich der Preisdruck auf die Unternehmen.

Der Wettbewerb im Einzelhandel hat sich aber auch durch die Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes verschärft. Seit 2007 dürfen die Geschäfte im Land Bremen – wie in vielen anderen Bundesländern – an den sechs Werktagen 24 Stunden geöffnet haben (6 x 24-Regelung). Um attraktiv für die Kunden zu sein,

ergänzen die Einzelhändler den Preiswettbewerb um einen Wettbewerb hinsichtlich möglichst langer Öffnungszeiten. Ebenso wie ein Zuwachs an Verkaufsflächen, führt aber eine Erweiterung der Öffnungszeiten ebenfalls nicht automatisch zu höheren Umsätzen. Vielfach steigen hierdurch lediglich die Kosten.

Da der verschärfte Wettbewerb im Einzelhandel vor allem über den Preis ausgetragen wird, nimmt der Kostendruck in der Branche erheblich zu. Um dies aufzufangen, wurde massiv an der Personalkostenschraube gedreht – mit den entsprechenden Folgen für die Beschäftigten.

### Beschäftigungsentwicklung im Land Bremen

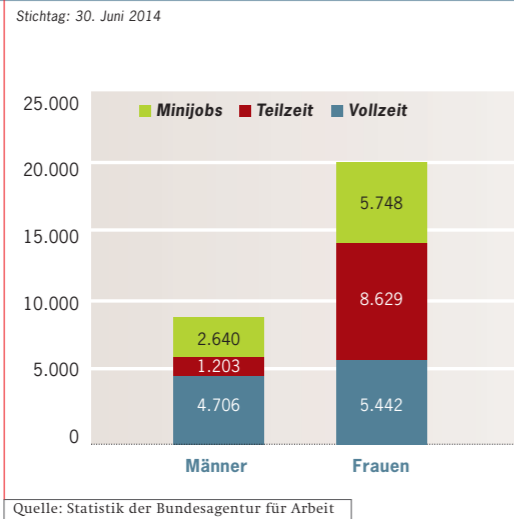
Eine wichtige Strategie war hierbei die Schaffung einer flexiblen, schlanken und kostengünstigen Personalstruktur. Dies erfolgte durch das Ersetzen von existenzsichernden Vollzeitstellen durch Teilzeit- und Minijobs. Auch in Bremen war eine solche Entwicklung zu beobachten.

Zwischen 2007 und 2014 sind im Land Bremen im Einzelhandel zwar 1.955 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsplät-

<sup>1</sup> In Bremerhaven beträgt das Pro-Kopf-Einkommen 84,3 Prozent des Bundesdurchschnitts, in Bremen 95,9 Prozent. Wird das Pro-Kopf-Einkommen in Relation zu den regionalen Preisen gesetzt, ergibt sich einer aktuellen Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln (IW) zufolge, dass Bremerhaven auf Platz 3 der kaufkraftärmsten Regionen in Deutschland liegt. Auch Bremen erreicht nur Platz 8. Bei dieser Untersuchung wurde die Pro-Kopf-Kaufkraft in Relation zu den regionalen Preisen gesetzt.

<sup>2</sup> Vgl. www.statista.com

**Abb. 2: Beschäftigungsstruktur im Bremer Einzelhandel**



sein. In vielen Bereichen wird mit einer so dünnen Personaldecke geplant, dass der Ausfall einer Vollzeitkraft kaum kompensiert werden kann. Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben dazu geführt, dass Bremen im Vergleich mit anderen Bundesländern inzwischen den niedrigsten Anteil an Vollzeitstellen im Einzelhandel aufweist. Hier sind mittlerweile ein Drittel der Einzelhandelsbeschäftigten Minijobber. Von den mehr als 28.000 Beschäftigten im Einzelhandel hat nur noch jede vierte Frau und jeder zweite Mann eine Vollzeitstelle (Abbildung 2).

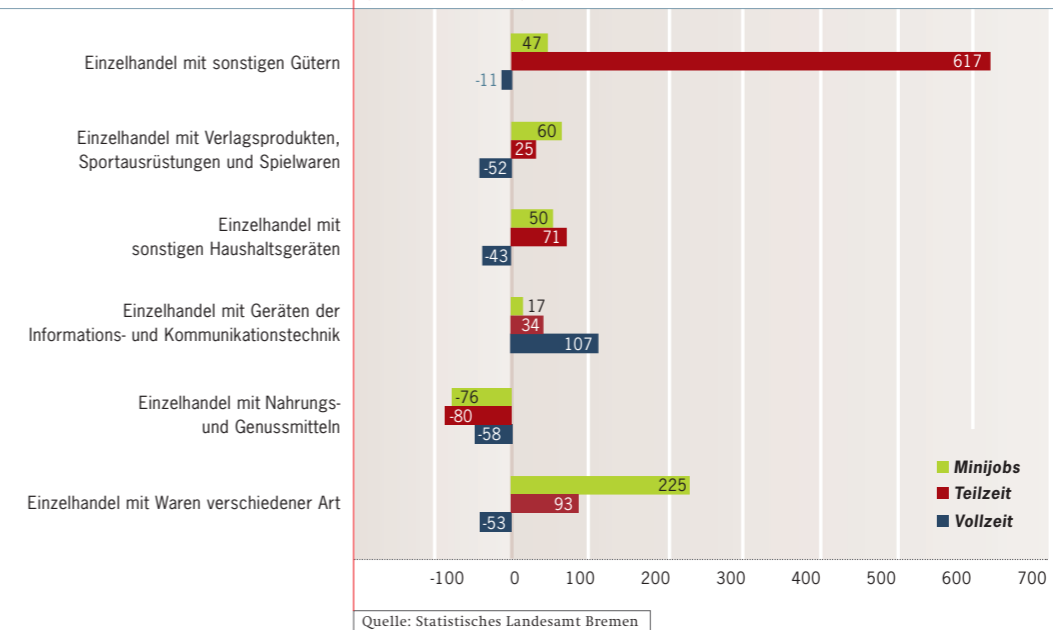
### Freigabe der Ladenöffnungszeiten präkarisiert Beschäftigung

Dass die fast vollständige Freigabe der Ladenöffnungszeiten im Jahr 2007 den Prekarisierungsprozess noch weiter befeuert hat, belegt ein Blick auf die Beschäftigungsentwicklung in den unterschiedlichen Einzelhandelsbereichen. In der Rubrik ›Einzelhandel mit sonstigen Gütern‹ wird der Handel mit Textilien, Schuhen, Schmuck und Ähnlichem erfasst. Der deutliche Zuwachs an Teilzeitstellen in diesem Bereich ist unter anderem auf die Eröffnung der Waterfront zurückzuführen. Von den verlängerten Ladenöffnungszeiten haben am stärksten Supermärkte, Discounter und SB-Warenhäuser Gebrauch gemacht. Sie werden in der Rubrik ›Einzelhandel mit Waren verschiedener Art‹ erfasst. Gerade diese Einzelhändler haben in ihrer Personalpolitik verstärkt Vollzeitstellen durch Mini- und Teilzeitjobs ersetzt. Im Einzelhandel mit Nahrungs- und Genussmitteln, also bei den kleinen Lebensmittelfachgeschäften, ist die Beschäftigung hingegen insgesamt abgebaut worden (siehe Abbildung 3). Dies kann mit der steigenden Marktmacht und Präsenz von Supermärkten und Discountern in Zusammenhang stehen.

ze entstanden. Das entspricht einem Zuwachs von 11 Prozent. Ein differenzierter Blick auf die Arbeitsplatzentwicklung nach Beschäftigungsformen trübt dieses Bild allerdings erheblich. Wie aus Abbildung 1 zu ersehen ist, hat sich der Beschäftigungszuwachs auf Teilzeitstellen beschränkt. Obwohl es in diesem Zeitraum nicht nur zu einer Ausweitung der Ladenöffnungszeiten gekommen ist, sondern gleichzeitig die Verkaufsflächen durch die Eröffnung der Waterfront und des Mediterraneo deutlich zugenommen haben, ist die Zahl der Vollzeitstellen seit 2007 rückläufig.

Der deutliche Zuwachs an Teilzeitstellen im Einzelhandel hängt damit zusammen, dass die Geschäftsführer daran interessiert sind, Beschäftigte mit einem geringen Stundenumfang einzusetzen, um möglichst flexibel zu

**Abb. 3: Beschäftigungsentwicklung im Bremer Einzelhandel (Bremen-Stadt), 2007 bis 2011<sup>3</sup>**



Im Einzelhandel haben aber nicht nur Teilzeitstellen an Bedeutung gewonnen. Es wurde auch vermehrt auf Leiharbeit und Werkverträge zurückgegriffen. In welchem Umfang dies erfolgt ist, ist statistisch nicht zu ermitteln. Interviews mit Betriebsräten und Gewerkschaftern lassen aber den Schluss zu, dass dies in vielen Betrieben mittlerweile gängige Praxis ist. In einigen Fällen hat der verstärkte Einsatz von Leiharbeitern oder Werkverträgen sogar zu einem Abbau der Stammbesetzung geführt, der eine Verkleinerung und Schwächung des Betriebsrates zur Folge hatte. Dies verdeutlicht, dass der Prekarisierungsprozess auch jenseits der messbaren Datenlage zu einer schleichenden Erosion der Arbeitsbedingungen beiträgt, denn je schwächer der Betriebsrat wird, desto schwieriger wird es, die Interessen der Belegschaft durchzusetzen.

<sup>3</sup> Aufgrund einer Umstellung in der Erfassung von Teilzeit und Vollzeitstellen ist ein Vergleich der Daten nach 2011 nicht sinnvoll.



## Grauzone Werkvertrag

Werkverträge werden häufig für das Verräumen von Waren, Lagerarbeiten, den Kassenbetrieb oder Inventuren vergeben. Weder die Einarbeitung noch die Zeiterfassung erfolgt über den Einsatzbetrieb beziehungsweise über den Auftraggeber. Häufig sind die Betriebsräte des Einsatzunternehmens weder über die Anzahl der Arbeitnehmer informiert, die im Rahmen des Werkvertrags eingesetzt werden, noch über die absolvierten Arbeitsstunden, die Eingruppierung oder das Einkommen. Die Werkvertragsbeschäftigten haben demzufolge keine Ansprechpartner in ihrem Einsatzbetrieb, ebenso wenig gilt für sie der für die Leiharbeit abgeschlossene Branchenmindestlohn.

Der zuständige Arbeitgeberverband Instore und Logistik Services (ILS)<sup>4</sup> stellt die Branche folgendermaßen dar:

›Es ist ein eigenständiges Dienstleistungsgewerbe mit rund 100.000 Beschäftigten entstanden, das mit hohen Qualitätsansprüchen der Kunden seine Aufgaben auch im Sinne der Verbraucher erfüllt. Die mehr als 100 Unternehmen der Instore Logistik Branche tragen durch ihre Leistung dazu bei, effektivere und effizientere Prozesse im Handel zu implementieren und eine verbraucherfreundliche Preisgestaltung zu ermöglichen.‹<sup>5</sup>

Die ›verbraucherfreundliche Preisgestaltung‹ wirkt sich auch auf die Bezahlung der

Wie stark sich der Druck auf die Löhne im Einzelhandel durch die verlängerten Öffnungszeiten erhöht hat, haben die Arbeitgeberverbände erst kürzlich belegt: Außer in Hamburg haben sie 2013 in ganz Deutschland alle Entgelt- und Manteltarifverträge gekündigt. Als Folge standen in der Verhandlungsrunde 2013 nahezu alle Aspekte des Arbeitslebens zur Diskussion, insbesondere aber die Zuschlagsregelung bei Überstunden, Spät-, Nacht- und Sonntagsarbeit. Auch wenn dieser von ver.di als

›Generalangriff auf die Arbeitsbedingungen‹

Beschäftigten aus. Genaue Aussagen über die Stundenlöhne der Werkvertragsnehmer sind zwar schwer zu treffen, eine Orientierung gibt allerdings der vom ILS und der Gewerkschaft DHV<sup>6</sup> abgeschlossene Tarifvertrag. Dieser sieht einen Stundenlohn von 6,63 in Westdeutschland und 6,12 Euro in Ostdeutschland vor. Zum Vergleich: Nach dem Tarifvertrag von ver.di würden Beschäftigte für diese Tätigkeiten einen Stundenlohn von 9,25 Euro beziehen. In einem Branchenbericht des ILS wird darauf hingewiesen, dass es sich bei 70 bis 80 Prozent der hier Beschäftigten aufgrund des hohen Flexibilitätsbedarfs und der kurzen Einsatzzeiten um Minijobber handelt. Eingesetzt werden diese Beschäftigten in vielen Einzelhandelsketten, wie REWE oder Real. Rossmann hat sogar bestätigt, dass sie in jeder zweiten Filiale auf Werkvertragsnehmer zurückgreifen.

Die Einführung des Mindestlohns wird sich gerade in dieser Branche bemerkbar machen. Gegenüber dem hier geltenden Tarifvertrag beinhaltet er eine Lohnerhöhung von 28 Prozent im Westen und 39 Prozent im Osten. Der Arbeitgeberverband rechnet mit ›einer drastischen Marktberreinigung‹, weil sich die hier angebotenen Dienstleistungen deutlich verteuern. Außerdem wird sich ›der Trend zu längeren Arbeitszeiten weg vom Minijob verstärken.‹<sup>7</sup>

gewerteter Antritt der Arbeitgeber abgewendet werden konnte, verdeutlicht dieser Schritt, dass viele Einzelhändler dem Kostendruck, der durch die Spätöffnungen entstanden ist, nicht gewachsen sind. Es ist davon auszugehen, dass weitere Versuche, die Personalkosten zu senken, folgen werden.

## Einkommensentwicklung

Diese Entwicklung ist vor allem deshalb problematisch, weil das Einkommensgefüge bereits jetzt weit unter dem Durchschnitt liegt. Im Land Bremen ist der Einzelhandel nach dem Gastgewerbe die Branche mit dem niedrigsten Durchschnittslohn. Das Einstiegsgehalt einer Verkäuferin liegt selbst in tarifgebundenen Betrieben bei einer Vollzeitstelle bei gut 1.500 Euro brutto. Der Kostendruck hat in dieser Branche allerdings dazu geführt, dass die Tarifbindung stark abgenommen hat: Alleine zwischen 2000 und 2011 ist der Anteil der Beschäftigten, die in dieser Branche in tarifgebundenen Unternehmen arbeiten, in Westdeutschland von 70 auf 54 Prozent und in Ostdeutschland von 43 auf 32 Prozent gesunken – und er wird sicherlich weiter fallen.<sup>8</sup>

Angesichts der Versuche der Arbeitgeber Beschäftigungsverhältnisse zu destabilisieren, wächst im Einzelhandel auch der Anteil der Niedriglohnempfänger. Eine Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der Linken zum Thema ›Lohndumping im Einzelhandel und die Verantwortung der Politik‹ vom 28.05.2013 zufolge, ist der Anteil der Niedriglohnempfänger im Einzelhandel seit 2001 unter den Frauen von 31 auf 36 Prozent im Jahr 2010 angestiegen. Unter den männlichen Beschäftigten war der Sprung sogar noch größer (von 18 auf 28 Prozent). Jeder dritte Beschäftigte verdient weniger als zehn Euro pro Stunde, mehr als jeder Fünfte sogar weniger als 8,50 Euro.<sup>9</sup> Hierbei sind die über Werkverträge Beschäftigten noch nicht enthalten. Die niedrigen Löhne im Einzelhandel haben auch Folgen für die Rente. Einer von ver.di in Auftrag gegebenen Befragung des Hamburger Einzelhandels zufolge gehen zwei Drittel der Beschäftigten davon aus, dass sie von ihrer Rente nicht werden leben können.

## Was ist zu tun?

Hinsichtlich der Beschäftigungsverhältnisse befindet sich der Einzelhandel gegenwärtig an einem Scheideweg. Wird jetzt keine klare Grenze gegen Tariffucht und Lohndumping gezogen, entwickelt sich die zweitgrößte Frauenbranche endgültig zu einem reinen Niedriglohnsektor ohne eine reelle Chance auf einen existenzsichernden Arbeitsplatz. An einigen Stellen ist die Bundesregierung gefragt, Korrekturen vorzunehmen, beispielsweise hinsichtlich der Minijobs, Leiharbeit und Werkverträge. Dass auf Bundesebene mit dem ›Tarifautonomiestärkungsgesetz‹ die Hürden für die Einführung der Allgemeinverbindlichkeiten von Tarifverträgen abgesenkt wurden, ist ausdrücklich zu begrüßen. Hier sollte jetzt geprüft werden, wie diese Regelungen auf den Einzelhandel angewendet werden können.

Aber auch die Landesregierung kann ihre Handlungsspielräume nutzen:

### Das Ladenschlussgesetz:

#### Es gibt Spielraum nach unten

Um den durch die Freigabe der Ladenöffnungszeiten erhöhten Wettbewerbsdruck zu bremsen, sollte die Politik eine erneute Einschränkung der Ladenschlusszeiten an Werktagen in Erwägung ziehen. Es gibt durchaus Bundesländer, die nicht den Weg der ›6 x 24-Regelung‹ beschritten haben. An ihnen könnte sich Bremen orientieren. Außer in Bayern gelten auch im Saarland noch moderate Öffnungszeiten. In beiden Bundesländern dürfen Verkaufsstellen an Werktagen von 6 bis 20 Uhr geöffnet sein. In Rheinland-Pfalz sind die Ladenöffnungszeiten werktags zumindest auf 6 bis 22 Uhr beschränkt.

<sup>8</sup> Vgl. El-Sharif, Yasmin: Staat zahlt jährlich 1,5 Milliarden Euro für Niedriglöhne im Handel; Spiegel-Online vom 4. Juni 2013: [www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/niedrigloehne-im-handel-kosten-den-staat-jaehrlich-1-5-milliarden-euro-a-903448.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/niedrigloehne-im-handel-kosten-den-staat-jaehrlich-1-5-milliarden-euro-a-903448.html)

<sup>9</sup> Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 17/13647 vom 28.05.2013: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 17/13408: Lohndumping im Einzelhandel und die Verantwortung der Politik.

<sup>4</sup> Der ILS ist ein 2010 gegründeter Arbeitgeberverband, der die Interessen von Unternehmen, die im Bereich Instore und Logistik, also in der Warenverräumung, im Regalservice, Lagerarbeiten, Promotion und anderem tätig sind, vertritt. Der Verband umfasst 23 Mitglieder mit rund 50.000 Beschäftigten. Sie repräsentieren damit etwa die Hälfte der Beschäftigten der gesamten Branche. Insgesamt sind hier etwa 120 Unternehmen tätig. Ziel des ILS ist es, tarifliche Mindeststandards zu vereinbaren, die Mitgliedsunternehmen der Branche als verlässliche und solide Arbeitgeber darzustellen und sie von den ›schwarzen Schafen‹ abzuheben.

<sup>5</sup> [www.ils-verband.de](http://www.ils-verband.de)

<sup>6</sup> Die DHV ist eine Mitgliedsgewerkschaft des Christlichen Gewerkschaftsbundes (CGB). Sie vertritt nach eigenen Angaben 80.000 Mitglieder aus kaufmännischen und verwaltenden Berufen.

<sup>7</sup> Vgl. [www.ils-verband.de](http://www.ils-verband.de)





### Quo vadis Innenstadt? Für eine bedarfsgerechte Ansiedlungspolitik

Die Entwicklung im Bremer Einzelhandel und die Attraktivität der Innenstadt sind zwei Themen, die eng miteinander verknüpft sind. Um die Bremer Innenstadt gegenüber dem Angebot in der Peripherie weiter aufzuwerten, soll auch hier ein neues Einkaufszentrum eröffnet werden. Dies würde allerdings nur den Wettlauf um Verkaufsflächen weiter anheizen. Stattdessen sollte gerade in der City darauf geachtet werden, das Einzelhandelsangebot vor allem in Nischenbereichen, in denen noch Bedarf besteht, auszuweiten und die Innenstadt stattdessen durch gastronomische oder kulturelle Angebote attraktiver zu gestalten.

Auch in Bremerhaven war in den vergangenen Jahren ein Zuwachs an Verkaufsflächen zu beobachten, vor allem bei den Discountern. Dabei ist es gerade in der Seestadt wichtig, ein Überangebot an Verkaufsflächen zu vermei-

den, da die Kaufkraft unter dem Durchschnitt liegt. Umgekehrt herrscht in einigen Bereichen aber auch eine Angebotslücke. Vor diesem Hintergrund wird es ausdrücklich begrüßt, dass hier gegenwärtig ein neues Einzelhandelsentwicklungskonzept erstellt wird (siehe auch Kapitel ›Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven‹ und Kasten zur Situation bei Karstadt).

### Qualifizierungsoffensive starten

Um die Konkurrenzfähigkeit des stationären Einzelhandels gegenüber dem Internetshopping zu stärken, ist die Beratungskompetenz der Beschäftigten ein wichtiger Faktor. Da die Entwicklungsperspektiven für den stationären Einzelhandel sich deutlich verbessern, sofern sie auch im Internet präsent sind, gibt es außerdem im Hinblick auf die ›Online-Kompetenz‹ Qualifizierungsbedarf. Umgekehrt laufen qualifizierte Beschäftigte weniger Gefahr, in ein prekäres Arbeitsverhältnis gedrängt zu



werden und es verbessern sich die Möglichkeiten für eine höhere Eingruppierung. Außerdem ist auch ein attraktives Angebot an stationärem Einzelhandel jenseits großer Ketten und standardisierter Waren sowohl für Stadtteile als auch für für Innenstadtentwicklung ein großes Pfund.

Trotz dieser Vorteile weist der Einzelhandel im Vergleich zur Gesamtwirtschaft eine unterdurchschnittliche Bereitschaft zur Weiterbildung auf. Deshalb sollte in Form einer ›konzertierten Aktion‹ und unter Einbeziehung von Beschäftigten, Einzelhändlern, der Politik und der Wirtschaftsförderung, Kammern und Weiterbildungsträgern eine ›Qualifizierungsoffensive Einzelhandel‹ gestartet werden. Hierbei sollte nach Wegen gesucht werden, wie gerade dem mittelständischen und kleinen Einzelhandel eine solche Weiterqualifizierung der Mitarbeiter ermöglicht werden kann.

### Qualitätssiegel für den Einzelhandel

Um die Arbeitsbedingungen im Einzelhandel grundsätzlich verbessern zu können, ist es notwendig, die Konsumentinnen und Konsumenten für dieses Thema zu sensibilisieren. ver.di in Hamburg hat beispielsweise im Rahmen der Kampagne ›Handeln ausgezeichnet‹ ein Qualitätssiegel für den Einzelhandel eingeführt. Hier werden Unternehmen dafür belohnt, dass sie ihre Beschäftigten nach Tarif bezahlen, ausbilden und organisiert sind. Sind diese Kriterien erfüllt, wird der entsprechende Betrieb in einem ›Einkaufsführer für faire Arbeit in Hamburg‹ aufgenommen, an dem sich der Kunde bei seinen Einkaufsgewohnheiten orientieren kann, ob er tarifgebundene Betriebe fördert oder den ›Wildwuchs‹. Auch andere Bundesländer sollten über so eine Auszeichnung nachdenken, denn auf diesem Weg rückt das Thema ›Arbeitsbedingungen im Einzelhandel‹ stärker in das Bewusstsein der Kundinnen und Kunden.

## Fachkräfte gesucht ›Ich bin Klempner von Beruf‹

DR. ESTHER SCHRÖDER



### In aller Kürze:

Fachkräftemangel – ein Wort in aller Munde macht die Runde. Im Bundesland Bremen dauert die Besetzung offener Stellen mit Fachkräften besonders lange. Vor allem in den Berufsgruppen Metallbearbeitung, Fahrzeug-, Luft-, Raumfahrt- und Schiffbautechnik, Energietechnik, Elektrotechnik, Klempnerei, Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik sowie Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst, Geburtshilfe suchen Bremer Betriebe und Einrichtungen händierend qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sehr lange Such- und Besetzungszeiten sowie mehr gemeldete Stellen als registrierte Arbeitssuchende sind für diese Berufsfelder seit Jahren kennzeichnend. Doch nicht jeder Mangel an Fachkräften ist auch einer und entpuppt sich bei genauerer Betrachtung vielmehr als Mangel an guten Arbeitsbedingungen und nicht gerechter Entlohnung. Der vorliegende Beitrag konkretisiert den Mangel, die Engpässe und Bedarfe an Fachpersonal in der bremischen Wirtschaft und benennt Handlungserfordernisse.

Mitte der Siebzigerjahre trällerte der Liedermacher Reinhard Mey ein dreifach Hoch auf das goldene Klempnerhandwerk. Wenn auch mit spitzer Zunge, besungen wurde eine sehr gefragte Facharbeit und krisenfeste Jobs: ›Denn auch in den größten Nöten gibt es immer was zu löten. Immer wieder gibt es Pannen an WCs und Badewannen. Immer werden Hähne tropfen, werden Waschbecken verstopfen. Immer gibt es was zu schweißen, abzubauen und einzureißen.‹

Wohl wahr. Der Bedarf an Klempner-, Sanitär- und Heizungsarbeiten ist groß. Heute wie eh und je. Warum aber klagt die Branche

über fehlende Fachkräfte? An Aufträgen mangelt es nicht. Mangelt es dem Beruf an Lukrativität? ›Linker Hand die Werkzeugtasche, Zwanz'gerschlüssel, Thermosflasche. Rechter Hand meine Rohrzange, so wird mir so schnell nicht bange: Ich bin Klempner von Beruf.‹

Ist das einst besungene Berufsbild und der mitschwingende Stolz der Fachkraft heute nicht mehr up to date? Im digitalen Zeitalter von Smartphone, Internet & Co. verspricht der saubere Click im Netzwerk beruflich mehr Ansehen, Erfolg und Einkommen, als der Griff zur schmutzigen Rohrzange im Handwerk. Ja, eine Erklärung. Aber längst keine hinreichende für zunehmende Personalnot. Und nicht nur hier.

### Wo fehlt es denn?

Die Bundesagentur für Arbeit weist in ihrer monatlichen ›Engpassanalyse‹ für jedes Bundesland Berufsgruppen aus, in denen Fachkräfte schwer zu finden sind. Stellenbesetzungsprobleme werden anhand der Vakanzzeit (Zeitraum zwischen dem gewünschten Besetzungstermin und der Abmeldung der Stelle) gemessen. Zudem wird der Stellenandrang (das Verhältnis von Arbeitssuchenden zu den gemeldeten Arbeitsstellen) betrachtet. Lange Besetzungszeiten, zahlreiche Jobangebote und wenige Arbeitslose mit adäquater Ausbildung im gesuchten Beruf kennzeichnen Personalengpässe. 15 Berufsgruppen sind es, die wegen überdurchschnittlicher Vakanzzeiten für das Land Bremen von 2011 bis 2014 durchgängig in der Engpassanalyse ausgewiesen sind:

Dieser Breite an nachgefragten Berufen und Qualifikationen fehlt bei den Arbeitssuchenden das Pendant, ob in Masse oder Klasse. Bei allen hier aufgeführten Berufsgruppen dauert die Suche nach Fachkräften sehr lange, kann der freie Arbeitsplatz erst zwei bis fünf Monate

# Arbeit | Bildung Arbeitsschutz



Abb. 1: Die 15 Berufsgruppen, bei denen die Bundesagentur für Arbeit in Bremen von einem Engpass an Fachkräften ausgeht:

Metallbearbeitung
Metallbau und Schweißtechnik
Maschinenbau- und Betriebstechnik
Fahrzeug-, Luft-, Raumfahrt- und Schiffbautechnik
Energietechnik
Elektrotechnik
Maler, Lackierer, Stuckateure, Bauwerksabdichtung, Holz- und Bautenschutz
Klempnerei, Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik
Lagerwirtschaft, Post und Zustellung, Güterumschlag
Fahrzeugführung im Straßenverkehr
Objekt-, Personen-, Brandschutz, Arbeitssicherheit
Verkauf (ohne Produktspezialisierung)
Gastronomie
Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst, Geburtshilfe
Werbung und Marketing

nach dem gewünschten Einstellungstermin besetzt werden. Offensichtlich passen die Qualifikationsprofile von Arbeitsuchenden und Beschäftigten auf der einen und die nachgefragten Anforderungsprofile der Wirtschaft auf der anderen Seite nicht zusammen. Der Markt an Möglichkeiten ist begrenzt. Doch nicht jeder ausgemachte Engpass ist auch einer und schon gar kein Mangel an qualifiziertem Personal. Nicht überall wo Fachkräftemangel draufsteht, steckt ein Mangel an Fachkräften darin. Die allgemeinen Schlagzeilen gehören ersetzt durch konkrete Aussagen zur Personalsituation in den jeweiligen Berufsfeldern.

In Bremen werden im Bundesvergleich überdurchschnittlich lange Vakanzzeiten erfasst. Im betrachteten Zeitraum von Oktober 2011 bis Juni 2014 und über alle Berufe hinweg, konnten offene Stellen erst 88 Tage später als geplant besetzt werden. Bundesweit betrug die vergleichbare Vakanzzeit 78 Tage. Somit konstatieren wir in Bremen seit Jahren gerade bei der Vermittlung von Fachkräften längere Such-, Auswahl- und Besetzungszeiten als anderswo. Und das, obwohl hier rein rechnerisch wesentlich mehr Arbeitsuchende mit fachlicher Qualifikation auf eine offene Stelle kommen. Ein wichtiger arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Fingerzeig, der

jedoch nicht in der Verallgemeinerung, sondern erst in der Konkretisierung und Orientierung auf einzelne Berufe Defizite und Anforderungen formulieren lässt.

Nur in der Zusammenschau der Anzahl von offenen Stellen, Arbeitsuchenden, Stellenandrang und Vakanzzeiten, bezogen auf jede einzelne Berufsgruppe, lassen sich erste Hinweise für die beschäftigungspolitische Einordnung von Mangel (überdurchschnittlich lange Vakanzzeiten, Stellenandrang unter 150), Engpass (überdurchschnittlich lange Vakanzzeiten, Stellenandrang unter 300) und Bedarf (durchschnittlich / unterdurchschnittlich lange Vakanzzeiten, sehr hoher Stellenandrang) finden. Auch wenn wir wissen, dass Betriebe nur etwa ein Drittel ihrer zu besetzenden Stellen der Bundesagentur für Arbeit melden, liefern die verfügbaren Daten der öffentlichen Arbeitsvermittlung dennoch wichtige Informationen über das Geschehen am Arbeitsmarkt und bilden Matchingprozesse ab. Anhand der vorgestellten Kennziffern nimmt die Arbeitnehmerkammer in Konkretisierung der Engpassanalyse für Bremen die folgende Einteilung der Berufsgruppen vor:

Abb. 2: Analyse für Bremen

<b>MANGEL</b>
Metallbearbeitung
Fahrzeug-, Luft-, Raumfahrt- und Schiffbautechnik
Energietechnik
Elektrotechnik
Klempnerei, Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik
Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst, Geburtshilfe
<b>ENGPASS</b>
Metallbau und Schweißtechnik
Maschinen- und Betriebstechnik
Werbung und Marketing
<b>BEDARF</b>
Maler, Lackierer, Stuckateure, Bauwerksabdichtung, Holz- und Bautenschutz
Lagerwirtschaft, Post und Zustellung, Güterumschlag
Fahrzeugführung im Straßenverkehr
Objekt-, Personen-, Brandschutz, Arbeitssicherheit
Verkauf (ohne Produktspezialisierung)
Gastronomie

Abb. 3: Mangel an Fachkräften

	Beschäftigte Dezember 2014 (Anteil 55 Jahre und älter)	durchschnittlicher Bestand Arbeitslose Januar 2012 bis Juni 2014	durchschnittlicher Bestand gemeldete Arbeitsstellen Januar 2012 bis Juni 2014
<b>MANGEL</b> <b>Berufsgattungen</b> <b>zugehörige Berufe</b>			
Fachkräfte in der spanenden Metallbearbeitung <b>Bohrer/in, Dreher/in, Erodierer/in Metallsäger/in und Zerspanungsmechaniker/in</b>	970 (21,6%)	42	86
Fachkräfte in der Kraftfahrzeugtechnik <b>Baumaschinenmechaniker/in, Kranmonteur/in, Metallbauer/in im Nutzfahrzeugbau</b>	2.236 (17,6%)	108	94
Fachkräfte in der Bauelektrik <b>Bauelektriker/in, Blitzschutzmonteur/in, Elektroniker/in für Energie- und Gebäudetechnik, Elektroniker/in für Gebäude- und Infrastruktursysteme</b>	1.965 (18,1%)	76	147
Fachkräfte in der elektrischen Betriebstechnik <b>Anlagenelektroniker/in, Betriebselektroniker/in, Elektroniker/in – Prüffeld, Maschinen- und Schiffselektriker/in</b>	649 (17,6%)	35	81
Experten in der Elektrotechnik <b>Elektroingenieur/in</b>	566 (15,2%)	19	32
Fachkräfte in der Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik <b>Anlagenmechaniker/in für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik</b>	1.155 (17,3%)	60	73
Fachkräfte in der Gesundheits- und Krankenpflege <b>Gesundheits- und Krankenpfleger/in, Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger/in</b>	7.127 (17,2%)	53	63

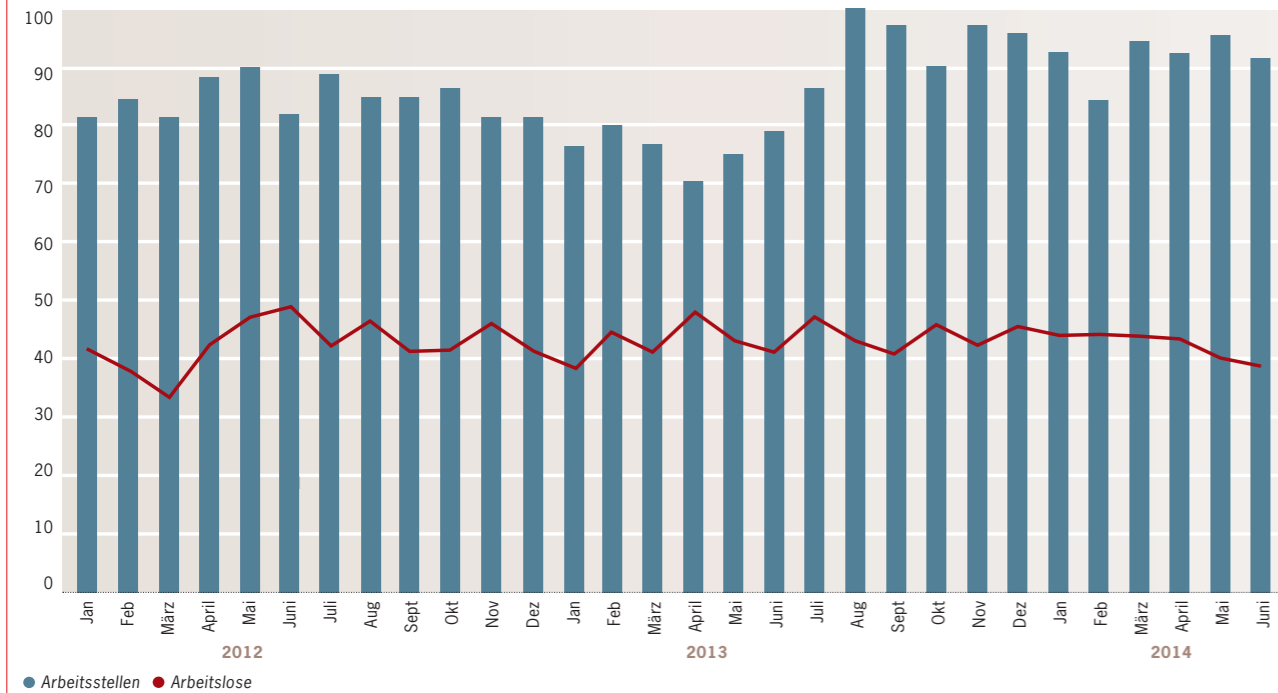
Quellen: Zahl der Beschäftigten: Arbeitsmarktmonitor der Bundesagentur für Arbeit, Dezember 2014.  
Zahl der Arbeitslosen und gemeldeten Arbeitsstellen: Daten der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Auswertungen der Sondererhebung, Januar 2012 – Juni 2014

### Woran fehlt es denn konkret?

Wenn es um beschäftigungspolitische Orientierungen geht und um die Ausrichtung einer Fachkräftestrategie des Landes, dann sind die Berufsgruppen nur sehr grobe Barometer für Mangel, Engpässe und Bedarfe an Personal; vor allem für Konzeptionen zur Förderung von beruflicher Weiterbildung sind die Informationen nicht hinreichend. Eine Berufsgruppe umfasst diverse Berufsuntergruppen und

Berufsgattungen. So gliedert sich beispielsweise die Berufsgruppe der Energietechnik in sieben Berufsuntergruppen und weitere 15 Berufsgattungen. Eine von der Arbeitnehmerkammer in Auftrag gegebene Sondererhebung zu den Berufsgruppen der hier interessierenden Berufsgruppen und eigene Auswertungen dieser Daten legen die Profile der in Bremen gesuchten Fachkräfte detaillierter offen.

Abb. 4: Fachkräfte in der spanenden Metallbearbeitung



Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen der Sondererhebung, Januar 2012 – Juni 2014; eigene Darstellung

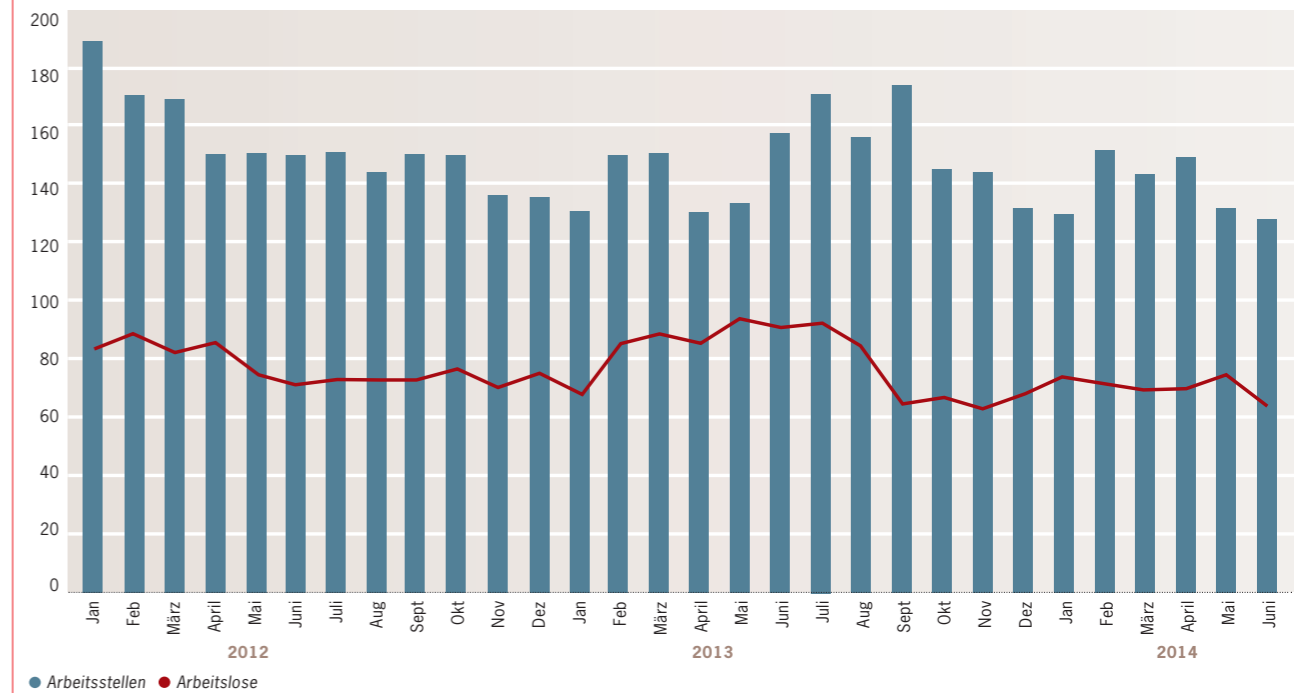
Bei den Mangelberufen liegt die Zahl der gemeldeten Arbeitsstellen dauerhaft über der der Arbeit suchenden Fachkräfte. Und es werden überdurchschnittlich lange Vakanzzeiten gemessen. Laufende Bedarfe an Fachkräften vor allem in der Metallbearbeitung und in der Energie- und Elektrotechnik lassen sich in Bremen nicht per se mit arbeitslosen Drehern/Dreherinnen, Zerspanungsmechanikern/-mechanikerinnen, Bauelektrikern/Bauelektrikerinnen, Elektroingenieuren/Elektroingenieurinnen decken.

Mitte des Jahres 2014 waren allein bei der Arbeitsagentur Bremen 90 offene Stellen für Fachleute in der spanenden Metallbearbeitung gemeldet. 40 Arbeitssuchende mit entsprechender Qualifikation und Berufsorientierung waren zeitgleich registriert. Im Durchschnitt

dauerte die Stellenbesetzung über 100 Tage länger als geplant. Auch in der Bauelektrik waren im Frühsommer 2014 doppelt so viele offene Stellen gemeldet als Arbeit suchende Bauelektriker/Bauelektrikerinnen oder Elektroniker/Elektronikerinnen. Und Arbeitsverträge konnten erst sechs Monate später als vorgesehen geschlossen werden.

Auch in der Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik und in der Gesundheits- und Krankenpflege werden Fachkräfte händierend gesucht. Apropos Klempnerhandwerk: Immer weniger gefunden werden Anlagenmechaniker/-mechanikerinnen in der Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik. Mehr als 1.100 Beschäftigte arbeiten in Bremen in diesem Beruf. Allein bei der Arbeitsagentur und den Jobcentern waren in den vergangenen beiden

Abb. 5: Fachkräfte in der Bauelektrik



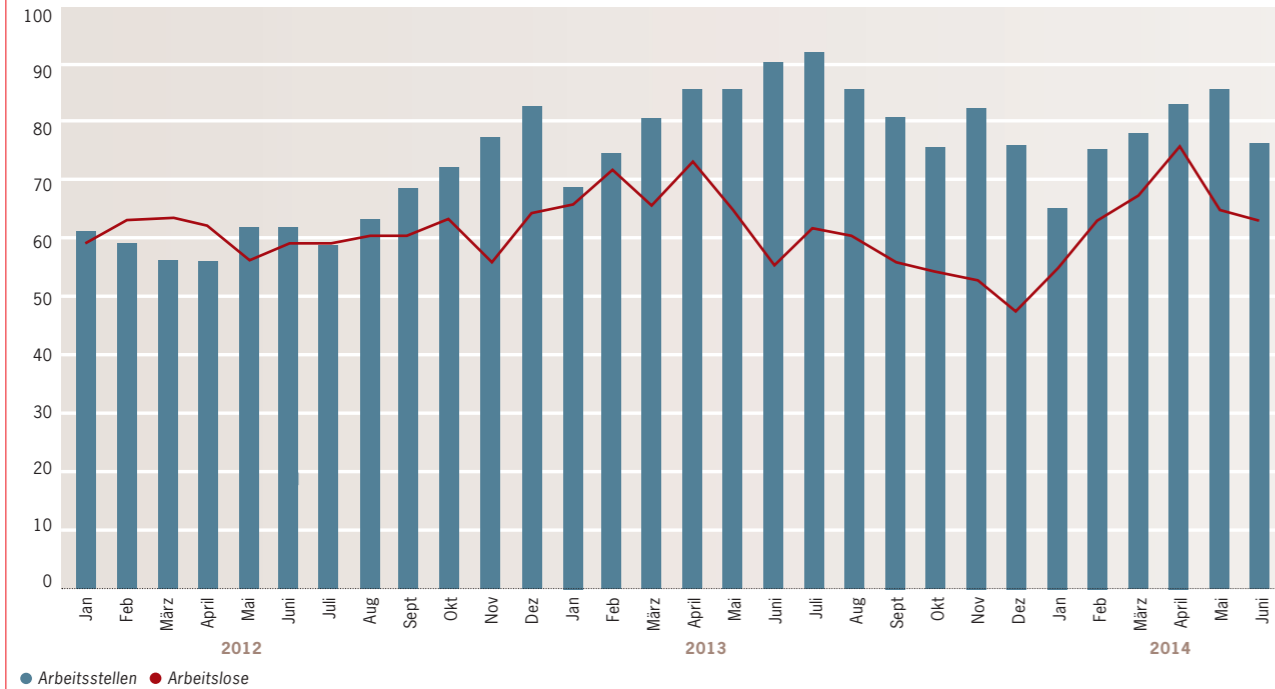
Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen der Sondererhebung, Januar 2012 – Juni 2014; eigene Darstellung

Jahren monatlich etwa 80 gemeldete Stellen unbesetzt. Bei Annahme einer Einschaltung öffentlicher Arbeitsvermittlung in die Personalsuche von 30 Prozent, ist für den lokalen Arbeitsmarkt hochgerechnet von laufenden 240 Jobangeboten auszugehen. Im ersten Halbjahr 2014 waren aber durchschnittlich nur 63 arbeitslose Fachkräfte in der Berufsgattung registriert.

Neben der unzureichenden Passfähigkeit von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt stellt sich gerade im Handwerks- und Dienstleistungsbereich immer mehr das Problem des fehlenden Nachwuchses. Heute schon sind 17 Prozent des beschäftigten Fachpersonals 55 Jahre und älter. Auch wenn die Geschäfte gut laufen, gehen sie nicht im Selbstlauf an die nächste Generation.

Betriebsübernahmen gestalten sich schwierig. Das Berufsbild des Klempners von gestern im Wandel zum/zur Anlagenmechaniker/Anlagenmechanikerin von heute erfordert anspruchsvolles Fachwissen. Versorgungssysteme und Anlagen sind technisch immer ausgefeilter, deren Planung, Installation, Wartung und Reparatur verlangen ein Know-how auf dem neuesten Stand. Der Beruf des/der Anlagenmechanikers/Anlagenmechanikerin ein anerkannter Ausbildungsberuf nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HwO). Die bundesweit geregelte dreieinhalbjährige Ausbildung wird in Industrie und Handwerk angeboten. Die Ausbildungsvergütung beträgt im ersten Ausbildungsjahr 500 bis 529 Euro, im vierten Ausbildungsjahr bis zu 680 Euro pro Monat. Der Einstiegslohn

Abb. 6: Fachkräfte in der Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik



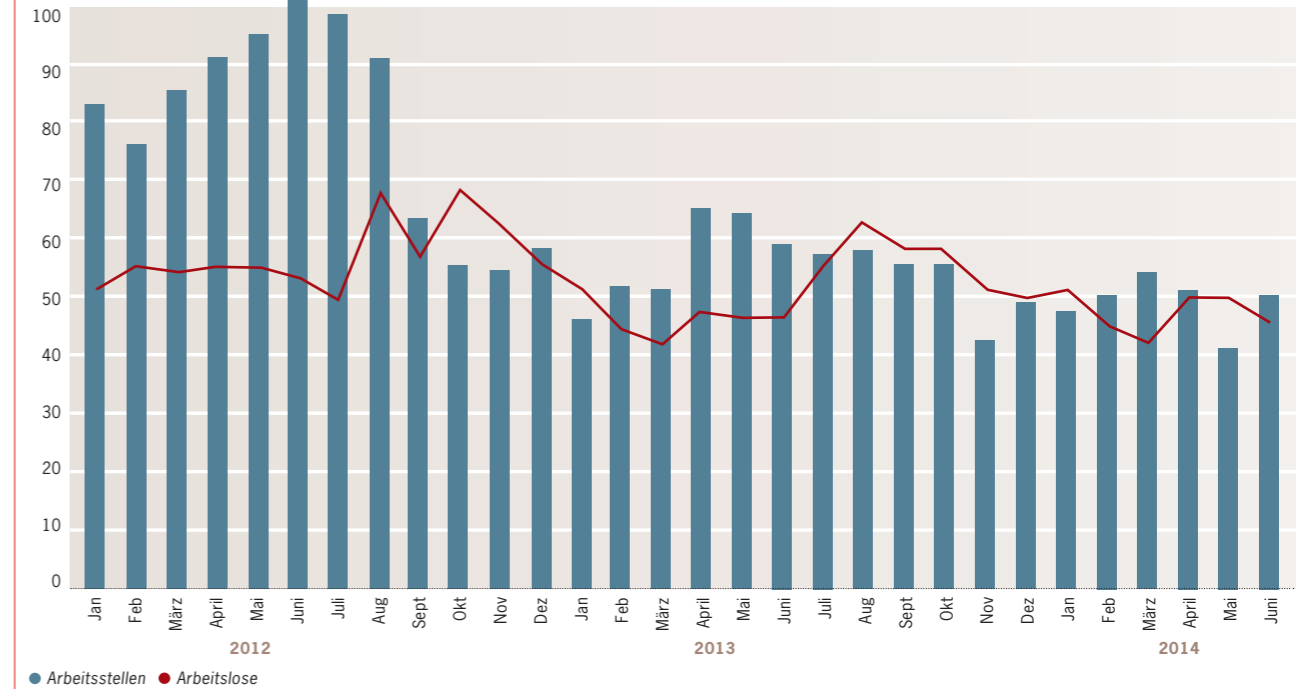
Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen der Sondererhebung, Januar 2012 – Juni 2014; eigene Darstellung

liegt bei 1.800 bis 2.000 Euro (brutto). Nicht im Verhältnis zur Bezahlung stehen eine Reihe von belastenden Arbeitsbedingungen: Arbeit im Stehen und unter Zwangshaltungen, Arbeit auf Baustellen, bei Kälte, Hitze, Feuchtigkeit, Staub, Arbeit unter Lärm und Unfallgefahren.

Des Klempners Blaumann ist der Krankenschwester Weißkittel. Naserümpfend wird die unentbehrliche und anspruchsvolle Betreuung und Versorgung kranker und pflegebedürftiger Menschen allzu oft in die Ecke der unattraktiven Berufe gerückt. Der Umgang mit Kranken und verletzten Menschen, schweres Heben und Tragen, Arbeit im Gehen und Stehen, Infektionsgefahr, gefühlsmäßig belastende Situationen und Tätigkeiten, das

Tragen von Schutzkleidung sowie Schichtarbeit führen nicht gerade zum Run auf diesen Ausbildungsberuf. Angehende Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger erhalten eine Ausbildungsvergütung von 930 Euro im ersten und 1.103 Euro im dritten Ausbildungsjahr. Mehr als der/die angehende Anlagenmechaniker/Anlagenmechanikerin erhält. Doch im Beruf liegt das Einstiegsgehalt auch hier bei nur 1.850 bis 2.000 Euro (brutto). Viel Dienst – wenig Verdienst! Das erklärt zu einem Großteil die Unterversorgung mit Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern. Mehr als 7.100 sind in Bremer Krankenhäusern, Facharztpraxen und Gesundheitszentren beschäftigt. Im ersten Halbjahr 2014 waren durchschnittlich lediglich 47 arbeitslose Fach-

Abb. 7: Fachkräfte in der Gesundheits- und Krankenpflege



Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen der Sondererhebung, Januar 2012 – Juni 2014; eigene Darstellung

kräfte in der Gesundheits- und Krankenpflege registriert, bei 48 offenen gemeldeten Stellen im monatlichen Bestand. Der rein rechnerische Ausgleich am Arbeitsmarkt ist keiner, da er bei Hochrechnung der vakanten Stellen für den gesamten Gesundheitsbereich einen erheblichen Personalbedarf kennzeichnet. Die Personallage ist umso angespannter, weil wir wissen, dass heute schon über die Hälfte der in Bremen beschäftigten Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger 45 Jahre und älter sind, 17 Prozent über 55 Jahre.

Gemessen an langen Vakanzzeiten, an Job-offerten in relevanter Zahl, aber einem deutlich entspannteren Stellenandrang, gibt es in Bremen weitere Engpässe und Bedarfe an Fachpersonal. Diese sind weniger einem Mangel

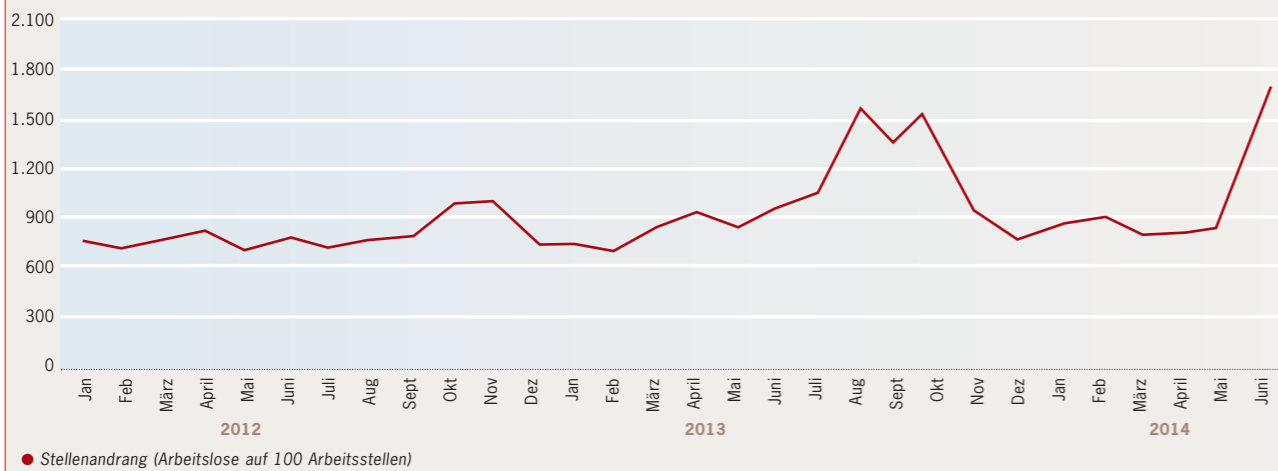
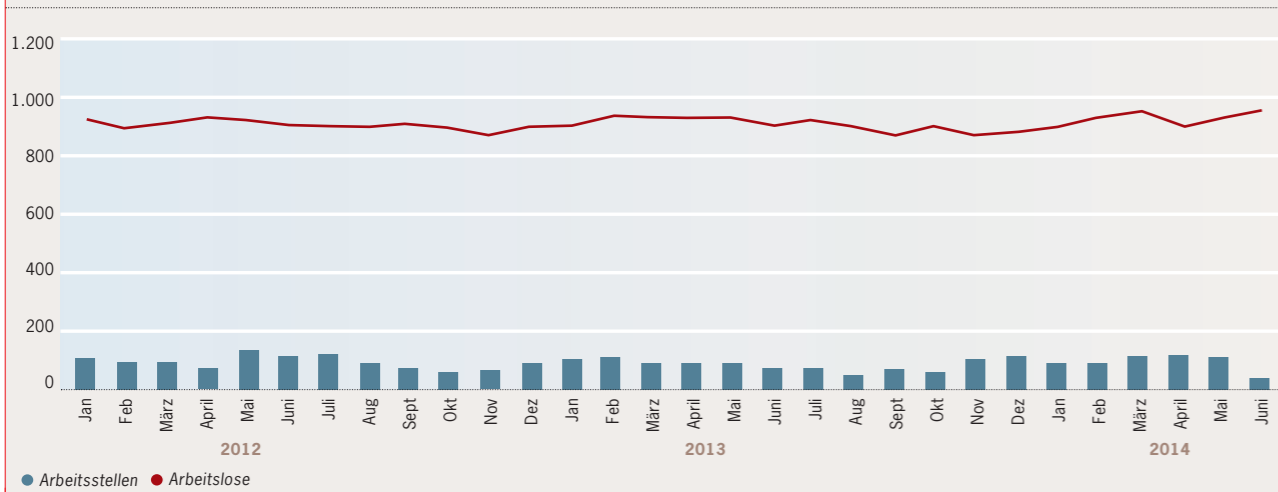
an Qualifikationen, umso mehr jedoch einem Mangel an guten Arbeitsbedingungen geschuldet.

Abb. 8: Engpässe und Bedarfe an Fachkräften

	Beschäftigte Dezember 2014 (Anteil 55 Jahre und älter)	durchschnitt- licher Bestand Arbeitslose Januar 2012 bis Juni 2014	durchschnittlicher Bestand gemeldete Arbeitsstellen Januar 2012 bis Juni 2014		Beschäftigte Dezember 2014 (Anteil 55 Jahre und älter)	durchschnitt- licher Bestand Arbeitslose Januar 2012 bis Juni 2014	durchschnittlicher Bestand gemeldete Arbeitsstellen Januar 2012 bis Juni 2014
<b>ENGPASS</b>				<b>BEDARF</b>			
<b>Berufsgattungen</b>				<b>Berufsgattungen</b>			
<b>zugehörige Berufe</b>				<b>zugehörige Berufe</b>			
Fachkräfte im Metallbau				Maschinen- und Anlagenführer/in	2.513	112	14
<b>Konstruktionsmechaniker/in, Metallbauer/in</b>	2.345	155	77	<b>Maschinen- und Anlagenführer/in, Heizer/in, Kesselwärter/in</b>	(16,1%)		
<b>und Schlosser/in</b>	(20,4%)			Fachkräfte in der Luft- und Raumfahrttechnik	616	12	25
Fachkräfte in der Schweiß- und Verbindungstechnik				<b>Fluggerätemechaniker/in, Leichtflugzeugbauer/in</b>	(15,1%)		
<b>Anlagenmechaniker/in (Schweißtechnik),</b>				Fachkräfte in der Schiffbautechnik			
<b>Brennschneider/in, Konstruktionsmechaniker/in</b>	955	160	86	<b>Bootsbauer/in, Schiffsmechaniker/in</b>	161	19	8
<b>(Schweißtechnik), Lötter/in und Schweißer/in</b>	(17,5%)			Aufsichtskräfte Fahrzeug-, Luft-, Raumfahrt-, Schiffbautechnik			
Fachkräfte in der Maschinenbau- und Betriebstechnik	2.736	147	118	<b>Kraftfahrzeugtechnikermeister/in, Karosserie- und Fahrzeugbauermeister/in,</b>			
<b>Feinwerkmechaniker/in, Industriemechaniker/in</b>	(20,7%)			<b>Landmaschinenmechanikermeister/in, Industriemeister/in – Flugzeugbau/</b>			
<b>Berufskraftfahrer/in</b>	4.741	284	133	<b>Luftfahrttechnik, Boots- und Schiffbauermeister/in, Zweiradmechanikermeister/in</b>	231	7	5
<b>im Bereich Güterverkehr/Lkw</b>	(25,3%)			Fachkräfte in der Informations- und Telekommunikationstechnik			
Fachkräfte im Dialogmarketing				<b>Elektroniker/in – Informations- und Telekommunikationstechnik, Informations-</b>			
<b>Fachkaufmann/-frau für Teleservice,</b>				<b>elektroniker/in, Elektroniker/in – Geräte und Systeme, Systemelektroniker/in,</b>	1.398	86	24
<b>Kaufmann/-frau für Dialogmarketing,</b>				<b>IT-System-Elektroniker/in, Servicetechniker/in – IT</b>	(18,0%)		
<b>Servicekraft für Dialogmarketing,</b>	1.283	185	85	Fachkräfte für Maler- und Lackiererarbeiten			
<b>Callcenter-Agent/in und E-Mail-Agent/in</b>	(8,7%)			<b>Bauten- und Objektbeschichter/in, Maler/in und Lackierer/in in den</b>			
				<b>Fachrichtungen Bauten- und Korrosionsschutz, Gestaltung und Instandhaltung,</b>	1.266	237	76
				<b>Kirchenmalerei und Denkmalpflege</b>	(14,4%)		
				Fachkräfte in der Lagerwirtschaft	3.570	419	80
				<b>Disponent/in – Lager, Fachlagerist/in, Fachkraft – Lagerlogistik, Kommissionierer/in</b>	(17,3%)		
				<b>Fahrzeugführer/in</b>	963	942	24
				<b>im Straßenverkehr</b>	(15,5%)		
				Fachkräfte im Objekt-, Werte- und Personenschutz			
				<b>Pförtner/in, Personenschützer/in, Fachkraft – Schutz und Sicherheit,</b>	1.628	905	105
				<b>Luftsicherheitsbeauftragte/r</b>	(26,8%)		
				Fachkräfte im Verkauf	7.013	993	77
				<b>Kaufmann/-frau – Einzelhandel, Verkäufer/in</b>	(15,9%)		
				Führungskräfte im Verkauf	786	46	14
				<b>Filialeiter/in, Verkaufsstellenleiter/in</b>	(10,9%)		
				Fachkräfte im Gastromieservice	2.783	650	85
				<b>Restaurantfachmann/-frau, Fachkraft – Gastgewerbe, Etagenkellner/in</b>	(6,8%)		
				Fachkräfte in der Systemgastronomie			
				<b>Assistent/in – Systemgastronomie, Fachmann/-frau – Systemgastronomie</b>	101	22	14
				Fachkräfte in Werbung und Marketing			
				<b>Kaufmann/-frau – Marketingkommunikation, Wirtschaftsassistent/in – Werbung,</b>			
				<b>Marketingfachkraft/-assistent/in, Kaufmann/-frau – Marketingkommunikation</b>	416	27	5

Quellen: Zahl der Beschäftigten: Arbeitsmarktmonitor der Bundesagentur für Arbeit, Dezember 2014.  
Zahl der Arbeitslosen und gemeldeten Arbeitsstellen: Daten der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Auswertungen der Sondererhebung,  
Januar 2012 – Juni 2014

Abb. 9: Gesucht: Fachkraft im Objekt-, Werte- und Personenschutz



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Januar 2012 – Juni 2014 Land Bremen, eigene Auswertungen

Nicht jedes Besetzungsproblem bedeutet per se einen Fachkräftemangel. In der Berufsgattung ›53112 Fachkräfte im Objekt-, Werte- und Personenschutz‹ kamen im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2014 rein rechnerisch 900 bis 1.000 Arbeit suchende Fachkräfte auf 100 Arbeitsstellen. Gleichwohl konnten die Arbeitsplätze erst fünf Monate nach dem geplanten Einstellungsster-

min neu besetzt werden. Das Gewerbe zählt in Bremen etwa 1.600 beschäftigte Fachkräfte, 27 Prozent von ihnen sind 55 Jahre und älter. Durchschnittlich waren monatlich 105 Offerten bei der Agentur für Arbeit beziehungsweise den Jobcentern im Bestand. Somit kann im Sicherungsgewerbe keine Rede von Mangel an Fachkräften sein, bestenfalls ist ein Bedarf an Personal auszumachen,

der sich aber offensichtlich nicht zeitnah oder auch gar nicht decken lässt. Warum passen diese Arbeit suchenden mit ihrem persönlichen Bewerberprofil nicht zu den Stellenprofilen? Eine oft gestellte Frage der Arbeitnehmerkammer, nicht nur bezogen auf dieses Berufsfeld. Häufig mangelt es an Passfähigkeit nicht wegen mangelnder formaler Qualifikation. Vielmehr liegen Ursachen hierfür in der Persönlichkeit der Arbeit suchenden und/oder fehlenden spezifischen Zusatzqualifikationen, aber auch aufseiten der Stellenangebote in überhöhten Anforderungen und/oder nicht annehmbaren Arbeitsbedingungen.

Auch die Bundesagentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven erklärt Vermittlungsschwierigkeiten im Bereich Objektschutz mit unattraktiven Arbeitszeiten, schlechtem Verdienst und hohen Fluktuationsraten. Außerdem stellten Unternehmen Personal nach ihren individuellen Kriterien ein, nicht jedes formal passende Profil führe zu einer Einstellung. Und auch nicht immer sei die Motivation der Bewerberinnen und Bewerber im Vermittlungsprozess optimal. Wenn jedoch beispielsweise im Wachsgewerbe ein gültiger Sicherheitsschein nach § 34a Gewerbeordnung Einstellungs Voraussetzung ist, dann ist öffentliche Arbeitsförderung gefragt. Eine zeitlich nahe Auffrischung im Rahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung ist zu gewährleisten, nicht nur im Falle einer verbindlichen Einstellungszusage.

### Was ist zu tun?

Ein Nebeneinander von Arbeitsangeboten für Fachpersonal und qualifizierten Arbeit suchenden können wir uns nicht leisten, schon gar nicht im Land Bremen. Mismatch bedeutet immer Verschwendung von Ressourcen auf beiden Seiten und ist angesichts von Personalengpässen und zu hoher Arbeitslosigkeit politisch nicht hinnehmbar. Obwohl also Arbeit suchende bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung in nachgefragten Berufen registriert sind und dieser ausdrücklich Zielberuf ist, passen Stellen- und Bewerberprofile offensichtlich häufig nur schwer oder gar nicht zusammen. Warum? Mögliche Erklärungen reichen von ineffizienter Arbeitsvermittlung, die auch passfähige Profile nicht zusammenbringt, über fehlende Qualifikationsbausteine oder mangelnde Flexibilität bei Arbeit suchenden, bis hin zu überhöhten Anforderungen der Arbeitgeber und schlechten Beschäftigungskonditionen.

Dass nicht jeder schwer zu deckende Personalbedarf gleichzusetzen ist mit einem Mangel an Fachkräften, zeigen die besonders hohen Stellenandränge in der Lagerwirtschaft, bei Fahrzeugführern/Fahrzeugführerinnen im Straßenverkehr, bei Fachkräften im Objekt-, Werte- und Personenschutz, im Verkauf und in der Gastronomie. Gerade von diesen Bereichen wissen wir um die wenig attraktiven Arbeitsbedingungen. Vor allem die hohen Anforderungen an Flexibilität und Einsatzbereitschaft bei viel zu geringer Entlohnung vereiteln den Zugang zu diesen Berufen. Jobs, die eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzen, müssen existenzsichernd sein und nicht nur für Single-Haushalte. Fachkräftesicherung setzt immer auch Wertschätzung von Facharbeit voraus. In einer funktionierenden Marktwirtschaft sollten diese Wertschätzung und der Konkurrenzkampf um beste Köpfe und Hände ihren Ausdruck in angemessenen Arbeitsentgelten finden. Gerade für arbeitslose Fachkräfte muss sich die Arbeitsaufnahme lohnen und aus der Abhängigkeit von Grundsicherung führen. Gesuchte Fachkräfte lassen sich auch unter Arbeitslosen rekrutieren; hier liegt eine Menge Potenzial brach. Die pauschale Stigmatisierung von Arbeitslosen als ›arbeitsmarktfern‹ ist weder begründet noch zielführend.



### Das ist zu tun:

- Öffentliche Arbeitsvermittlung ist als Dienstleistung weiter zu entwickeln und braucht mehr Transparenz. Bewerberprofile und Stellenprofile sind zu konkretisieren. Noch immer handelt es sich hierbei um eine Blackbox, in die wir mehr Licht bringen müssen, um Passfähigkeit feststellen und herstellen zu können. Gefördert sind Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Dienstleister am Arbeitsmarkt.
- Es geht um effiziente Vermittlungsdienstleistungen und gezielte Arbeitsförderung. Durch ein kompetentes auf die Person bezogenes Fallmanagement und Profiling ist festzustellen, welche Qualifikationen vorliegen und wo Potenziale bestehen. Ein Arbeitgeberservice braucht berufsbezogene Fachkenntnis, vor allem die Mitwirkung der Unternehmerinnen und Unternehmer. Erforderlich sind mittelfristige Personalbedarfsplanungen, deren Transparenz und ein frühzeitiges Anzeigen gesuchter Profile.



- Berufsabschlüsse sind für Arbeitssuchende das A und O und entscheiden maßgeblich über Chancen auf Einstieg beziehungsweise Wiedereinstieg in Arbeit. Gebraucht werden mehr abschlussbezogene Qualifizierungen und modulare Förderung beruflicher Weiterbildung für Arbeitslose durch Arbeitsagentur und Jobcenter. Es geht um individuell zugeschnittene Maßnahmen, die im Vorfeld eine exakte Bedarfsanalyse erfordern. Angebote von Weiterbildungsträgern sind konsequent auf diese Bedarfe auszurichten, zeitnah und finanzierbar einzurichten.

- Die Arbeitnehmerkammer fordert von der Landespolitik eine Kampagne für ›Gute Arbeit‹ in Bremen: gesellschaftliche Anerkennung und Aufwertung von Facharbeit! Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung! Existenzsichernde Löhne und Gehälter!

Wir brauchen für die hier bezeichneten Berufe mit Mangel, Engpässen und Bedarfen an Fachpersonal ein neues modernes Image, welches auf attraktiven Arbeitsbedingungen und fairen Arbeitsentgelten basiert.



## Weiter keine Entwarnung auf dem Ausbildungsmarkt

REGINE GERAEDTS



### In aller Kürze:

- Die allgemeinbildende Schule ist das Rückgrat des Bildungssystems. Im Land Bremen erzielt sie vergleichsweise geringe Bildungserträge. Die Zahl der Jugendlichen ohne Schulabschluss bleibt bedrückend hoch, darüber hinaus ist die Lücke zwischen den formalen Abschlüssen und den erwartbaren Kompetenzen groß. Es werden Qualitätsbildungsgänge gebraucht, die Jugendlichen nach der Schule und vor der Ausbildung eine allgemeinbildende Besser- und Höherqualifizierung ermöglichen.
- Die Versorgungsengpässe auf dem Bremer Ausbildungsmarkt bleiben dramatisch. Das betriebliche Ausbildungsangebot und die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge sind erneut gesunken. Allein bei der Agentur für Arbeit waren fast 860 Bewerberinnen und Bewerber registriert, die keinen Ausbildungsplatz gefunden hatten. Deutlich lassen sich Berufsgruppen erkennen, in denen besonders viele Jugendliche bis zum Schluss vergeblich suchten.
- Die Jugendberufsagentur, die demnächst ihre Arbeit aufnehmen wird, wird sich an guter Beratungsqualität, einer individuell passfähigen Angebotspalette und guten Matchingergebnissen messen lassen müssen. Das Fehlen von Ausbildungsplätzen kann sie nicht kompensieren.
- Um die Versorgungsprobleme ausbildungsinteressierter Jugendlicher nachhaltig zu mindern, bedarf es eines Ausbaus des Ausbildungsangebots. Dazu gehören auch gut gesteuerte außerbetriebliche Angebote. An erster Stelle muss aber ein Zuwachs an betrieblichen Ausbildungsplätzen stehen. Es werden Vorschläge entwickelt, wie das Ausbildungsengagement von Betrieben gesteigert werden kann.

### Mit der Schule fängt es an

7.600 Jugendliche haben im vergangenen Jahr im Land Bremen die Schule abgeschlossen. Wieder sind zu viele ohne Abschluss geblieben: Rund 450 verfehlten den Hauptschulabschluss (6 Prozent der Abgängerinnen und Abgänger) und blieben ohne die nahezu unverzichtbare Eintrittskarte zur Berufsausbildung. Gemessen an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung verharrt die Quote der Jugendlichen ohne Schulabschluss im Land Bremen mit 7,3 Prozent auf hohem Niveau.<sup>1</sup>

Doch auch, wer das Zertifikat ›Hauptschulabschluss‹ in Händen hält, kann sich nicht darauf verlassen, tatsächlich all das gelernt zu haben, was für den weiteren Weg ins Erwachsenenleben wichtig ist. Das zeigen die Vergleichsuntersuchungen des von den Ländern getragenen Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB). Seit 2009 überprüft das IQB im Auftrag der Kultusministerkonferenz, ob alle Bundesländer ihre Schülerinnen und Schüler am Ende der neunten Jahrgangsstufe in den wichtigsten Kernfächern zu dem Leistungsniveau geführt haben, das nach dem PISA-Schock bundeseinheitlich vereinbart worden ist.

Bei der ersten Erhebung verfehlten 14,2 Prozent der Bremer Jugendlichen die Lesekompetenz, die für das Erreichen des Hauptschulabschlusses vorausgesetzt wird. Im Vergleichstest für Mathematik scheiterten 27 Prozent an dieser Hürde. Weitere knapp 12 Prozent erreichten selbst die Minimalkompetenzen nicht. Insgesamt zeigten nahezu 39 Prozent der getesteten Neuntklässler in Mathematik Leistungen, die es zumindest fraglich erscheinen ließen, ob sie ein Jahr später dem bundeseinheitlichen Kompetenzniveau für den Hauptschulabschluss entsprechen würden.<sup>2</sup> Im Jahr darauf verließen ›lediglich‹ fünf Prozent die

Abb. 1: Mathematische Kompetenzen von Schülerinnen/Schülern im Land Bremen am Ende der Sekundarstufe I und Schulabgängerinnen/Schulabgängern nach Abschluss im Folgejahr

Kompetenzbereich Mathematik	KOMPETENZEN IM 9. JAHRGANG					
	Mindestanforderungen verfehlt	Kompetenzziele HSA verfehlt	Kompetenzziele HSA erreicht	Kompetenzziele MSA erreicht	Kompetenzziele MSA übererreicht	Optimalstandard erreicht
Test 2011	11,5 %	27,0 %	27,4 %	21,2 %	9,8 %	3,0 %
	SCHULABSCHLÜSSE IM FOLGEJAHR					
Schulabgänger/ -innen 2012	ohne Abschluss	Hauptschul- abschluss		MSA	Hochschulzugangsberechtigung	
	5,0 %	23,0 %		36,0 %	38,0 %	

HSA = Hauptschulabschluss, MSA = Mittlerer Bildungsabschluss, auch Realschulabschluss

Quellen: IQB Ländervergleich (2013) und Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung

Schule ohne einen Abschluss, 23 Prozent schafften den Hauptschul- und 36 Prozent den Realschulabschluss. In keinem anderen Bundesland klappt die Lücke zwischen den erwartbaren Kompetenzen und den formalen Bildungsabschlüssen weiter auseinander als in Bremen.<sup>3</sup>

Die IQB-Studien geben den drängenden Fragen nach der Qualität der Bildungsabschlüsse im Land Bremen neue Nahrung. Sie passen sich in die anekdotischen Erzählungen von Betrieben ein, die Schulabschlüsse und Zeugnisnoten bremischer Jugendlicher würden wenig darüber sagen, wie gut sie tatsächlich lesen, schreiben oder rechnen könnten. Bei Bewerberinnen und Bewerbern aus dem niedersächsischen Umland sei dies anders. Auch die Absolventinnen und Absolventen scheinen intuitiv richtig zu liegen, wenn sie nach dem Abschluss vielfach den Wunsch äußern, zunächst weiter zur Schule gehen zu wollen. Denn das IQB hat die vorliegenden Lernrückstände auch in Zeit umgerechnet: In Mathematik liegen die Bremer Neuntklässler gegenüber dem Bundesmittel um etwa ein Jahr zurück.<sup>4</sup> Ein weiteres Schuljahr könnte demnach durchaus helfen, die Kompetenzlücken zu schließen. Nach dem ersten Abschluss finden jedoch insbesondere Hauptschülerinnen und Hauptschüler im allgemeinbildenden Schulsystem in Bremen keine formalisierten Wege vor, sich

schulisch besser oder höher zu qualifizieren. Sie weichen folgerichtig auf das schulische Übergangssystem aus, das in einigen Bildungsgängen allgemeinbildende Abschlüsse ermöglicht.

Das Angebot ist jedoch kleiner als möglich und überdies weniger erfolgreich. Während im Bundesdurchschnitt die allgemeinbildende Höherqualifizierungsquote im Übergangssystem bei 31 Prozent liegt und immerhin jede/jeder fünfte Jugendliche dort den mittleren Bildungsabschluss erreicht, erwerben im Land Bremen insgesamt nur 23 Prozent einen allgemeinbildenden Abschluss, darunter neun Prozent den mittleren Abschluss. Dieser Rückstand zeigt sich sehr deutlich auch beim Vergleich mit den anderen Stadtstaaten Hamburg und Berlin.

1 Vgl. Statistisches Bundesamt (2014).

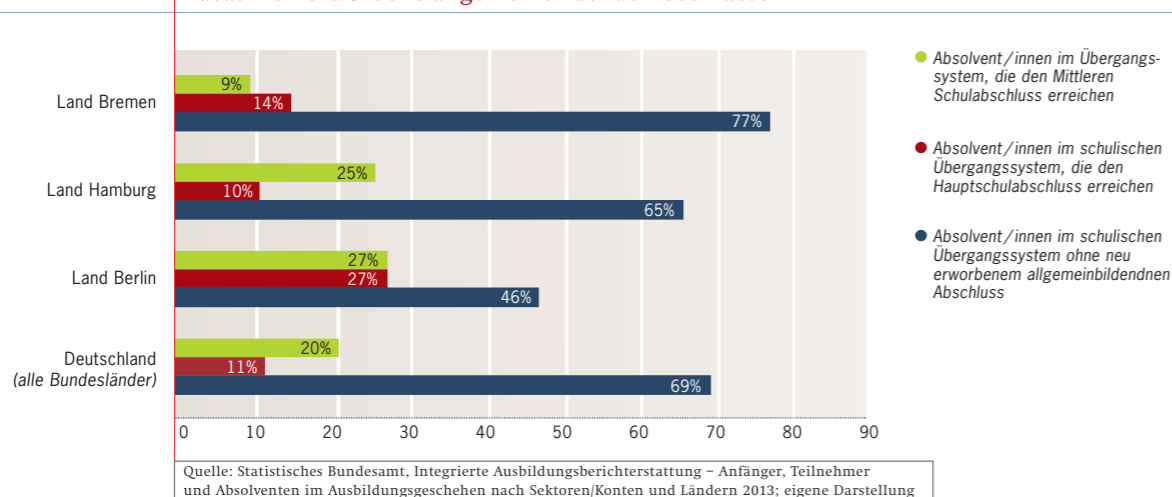
2 Vgl. Pant et al. (2013).

3 Vgl. Klemm (2014).

4 Pant et al. (2013),

S. 124 ff.

Abb. 2: Höherqualifizierung im Übergangsbereich – zusätzlich erworbene allgemeinbildende Abschlüsse



Die geringen Bildungserträge des allgemeinbildenden Schulsystems in Bremen sind besorgniserregend. Solange sich daran nichts geändert hat, werden übergangsweise umso dringender Qualitätsbildungsgänge gebraucht, die Jugendlichen nach dem ersten Schulabschluss und vor der Ausbildung eine allgemeinbildende Besser- und Höherqualifizierung ermöglichen.

#### Im Sinkflug: Zahl der Ausbildungsplätze erneut zurückgegangen

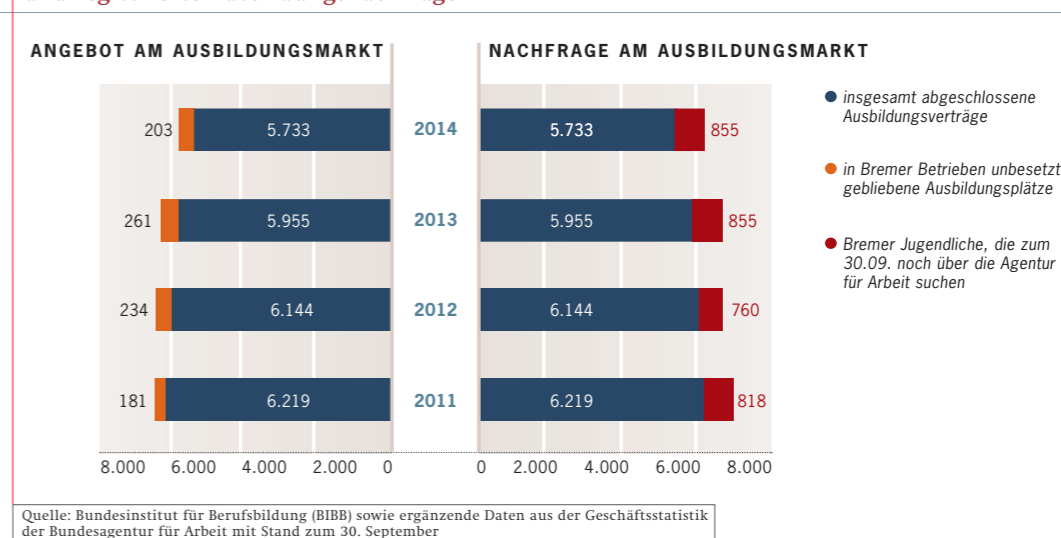
Am Ausbildungsmarkt setzte sich der Negativtrend der vergangenen Jahre fort: Das betriebliche Ausbildungsplatzangebot ist im Berichtsjahr 2014<sup>5</sup> erneut gesunken und auch die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge ging um 3,7 Prozent zurück. Nur noch 5.730 Neuverträge wurden abgeschlossen und damit 220 weniger als im Vorjahr. Dabei sind in die Bilanz bereits knapp 300 zusätzlich bereitgestellte außerbetriebliche Angebote eingerechnet, die überwiegend öffentlich finanziert werden.

Die potenzielle Ausbildungsnachfrage ist dagegen weiter groß. Von den Schulabgänger-

rinnen und Schulabgängern des Jahres 2014 bildeten die rund 4.700 Jugendlichen ohne Hochschulzugangsberechtigung das primäre Nachfragepotenzial. Hinzu kamen knapp 2.500 bei der Agentur für Arbeit registrierte junge Menschen, die in den Vorjahren bei der Lehrstellensuche erfolglos geblieben waren. In erheblichem Umfang gehören auch Jugendliche aus dem niedersächsischen Umland zu den Bewerberinnen und Bewerbern. 2014 schlossen 2.200 von ihnen einen Ausbildungsvertrag mit einem Bremer Betrieb. Die Einpendlerquote erreichte erneut beinahe 40 Prozent.

Für all diese jungen Menschen reicht das Ausbildungsplatzangebot nicht aus. Allein bei der Agentur für Arbeit waren im Berichtsjahr fast 860 Bewerberinnen und Bewerber registriert, die auch am 30. September noch nach einer Lehrstelle suchten. Darunter waren 670 Jugendliche, die schließlich eine Überbrückungsalternative für sich gefunden haben wie zum Beispiel erneuter Schulbesuch, berufsvorbereitende Maßnahmen, Praktika oder Jobben. Die übrigen 190 Bewerberinnen und Bewerber hatten keinerlei Alternative. Andere hatten ihre Suche zum 30. September

Abb. 3: Registriertes Ausbildungsangebot und registrierte Ausbildungsnachfrage



bereits aufgegeben und erscheinen deshalb nicht mehr in der Statistik. Eine Einschätzung der großen Zahl der Bewerberinnen und Bewerber, die am Markt erfolglos blieben, bietet ein Blick in das Übergangssystem. Im vergangenen Berichtsjahr mündeten hier insgesamt etwa 3.300 junge Menschen ein.

Die in der Abbildung 3 dargestellten Daten des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) und der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass der Bremer Ausbildungsmarkt den Jugendlichen den Zugang zum Berufsabschluss überdurchschnittlich schwer macht. Dabei geht die Modellberechnung der Relation von Angebot und Nachfrage durch das BIBB davon aus, dass die Städte Bremen und Bremerhaven hermetisch von ihrem Umland abgeriegelt sind: Die bedeutsame Pendlerquote wird nicht berücksichtigt. Selbst bei einer solchen Vorannahme kommen im Land Bremen auf zehn Bewerberinnen und Bewerber nur neun Ausbildungsplätze.

#### Wenn Angebot und Nachfrage nicht zusammenpassen – Benachteiligungen durch den Markt

Für die Betriebe im Land Bremen gibt es dagegen kaum Probleme, am Markt ausreichend viele interessierte und geeignete Jugendliche zu finden. Die Zahl der Lehrstellen, die am Ende nicht besetzt werden konnten, sank deutlich um 22 Prozent auf insgesamt 203 Plätze. Einzige Ausnahme ist der Berufsbereich rund um die Lagerwirtschaft: Von den 346 angebotenen Ausbildungsplätzen blieben 48 unbesetzt. Zugleich waren aber am 30. September noch 40 Jugendliche auf der Suche nach einer solchen Lehrstelle. Ausbildungsangebot und -nachfrage fanden aus unklaren Gründen nicht zueinander.

Aus der Perspektive der ausbildungsinteressierten Jugendlichen fehlten dagegen in vielen Bereichen Ausbildungsplätze. Besonders in den Berufsgruppen Verkauf, Tourismus und Sport, Arzt- und Praxishilfen sowie Büro- und Sekretariat suchten viele Jugendliche bis zum Schluss vergeblich.

<sup>5</sup> Gemeint ist im Weiteren, wenn nicht ausdrücklich anders dargestellt, das Berichtsjahr der offiziellen Ausbildungsmarktbilanzierung, das am 1. Oktober des Vorjahres beginnt und am 30. September endet.

Abb. 4: Passungsprobleme auf dem Bremer Ausbildungsmarkt

ausgewählte Berufsgruppen	gemeldete Bewerberinnen/ Bewerber nach erstem Wunschberuf	gemeldete Ausbildungsstellen	weniger/mehr Ausbildungsstellen als Bremer Bewerberinnen/ Bewerber	erfolgreiche Bewerberinnen/ Bewerber, die am 30.09. noch suchten	Ausbildungsstellen, die am 30.09. noch unbesetzt waren
insgesamt	4.566	4.941	375	855	203
Holzbe- und -verarbeitung	65	46	-19	11	*
Technische Mediengestaltung	32	14	-18	10	*
Metallbearbeitung	50	31	-19	14	-
Metallbau und Schweißtechnik	92	89	-3	13	-
Fahrzeug-, Luft-, Raumfahrt-, Schiffbautechnik	218	190	-28	35	3
Mechatronik und Automatisierungstechnik	78	118	40	11	*
Speisenzubereitung	60	105	45	12	8
Hochbau	60	33	-27	14	-
Aus-, Trockenbau, Iso., Zimmer-, Glas-, Roll.bau	37	29	-8	7	*
Lagerwirtschaft, Post. u. Zustelldienste, Güterumschlag	235	346	111	40	48
Kaufleute - Verkehr und Logistik	99	232	133	9	4
Handel	124	199	75	30	-
Verkauf (ohne Produktspezialisierung)	719	584	-135	134	11
Verkauf von Lebensmitteln	27	127	100	5	21
Tourismus und Sport	88	25	-63	20	-
Hotellerie	45	78	33	8	5
Büro und Sekretariat	395	290	-105	83	14
Verwaltung	83	72	-11	17	-
Arzt- und Praxishilfe	267	133	-134	59	6
Hauswirtschaft und Verbraucherberatung	36	28	-8	13	-
Veranstaltungs-, Kamera-, Tontechnik	52	9	-43	-	-

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung; eigene Berechnung und eigene Darstellung

Die Abbildung 4 bildet die Berufswünsche der statistisch registrierten Jugendlichen ab. Sie haben sich orientiert und eine Berufswahl getroffen, sich von der Agentur für Arbeit beraten lassen und sich schließlich beworben, ohne dass sie zum Zuge gekommen wären. Bei ihnen sprechen wir von ›Marktbenachteiligung‹, denn sie bleiben vor allem deshalb erfolglos, weil am regionalen Markt die Zahl der angebotenen Ausbildungsstellen einfach nicht ausreicht.

Die Konsequenzen aus der schon viele Jahre bestehenden Lücke zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt schlagen sich in den Zahlen zur Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen nieder. Die Probleme sind vielfach benannt. Die amtierende Landesregierung hat erste Antworten gefunden. Noch in diesem Jahr sollen eine Jugendberufsagentur die Übergänge zwischen Schule und Beruf verbessern und eine Ausbildungsgarantie dafür sorgen, dass mehr Jugendliche eine Berufsausbildung abschließen können.

#### Jugendberufsagentur – mehr als nur ein neues Schild an der Tür

Die Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven soll im Frühsommer ihre Arbeit aufnehmen. Fortan sollen die Institutionen intensiv miteinander kooperieren, die bisher getrennt voneinander und auf jeweils verschiedener gesetzlicher Grundlage operieren: das Bildungssystem, das Jugendhilfe- und Sozialhilfe-System, die Agentur für Arbeit und die Jobcenter. Dabei sehen sich die Akteure in der ›gemeinsamen Pflicht, die individuelle Selbstverantwortung junger Menschen zu fördern und verlässliche Beratungsdienstleistungen an den Übergängen in Ausbildung, Studium und Beruf oder bei individuell schwierigen Lebenslagen sicherzustellen‹<sup>6</sup>. Es gilt sie beim Wort zu nehmen.

An drei regionalen Standorten in Bremen-Mitte, Bremen-Nord und Bremerhaven sollen

junge Erwachsene unter 25 Jahren künftig Beratung, Förderung und Unterstützung aus einer Hand und unter einem Dach vorfinden. Im Land Bremen gehören allein etwa 7.000 junge Menschen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren zu der Gruppe, die noch keinen Berufsabschluss erreicht hat, sich aber auch nicht in Bildung oder Ausbildung befindet.<sup>7</sup> Hinzu kommen die frischen Schulabsolventinnen und Schulabsolventen, die Jugendlichen in Maßnahmen und im Übergangssystem und schließlich die Ungezählten, die in keiner Statistik auftauchen. Die Aufgabe ist groß.

In der Umsetzung wird es darauf ankommen, dass die Jugendberufsagentur glaubwürdig macht, dass es ihr wichtigstes Ziel ist, jeder/jedem Jugendlichen die bestmögliche Unterstützung zu gewähren. Dabei müssen junge Menschen als Gestaltungssubjekte respektiert werden, denen Entscheidungs- und Handlungsspielräume zustehen. In der Zielhierarchie müssen anerkannte Berufsabschlüsse auf Fachkraftniveau ganz oben stehen. Doch wenn Jugendliche vor der Ausbildung andere Schritte wollen oder brauchen, muss auch dafür ein passgenaues Angebotsportfolio bereitstehen. Dafür sollten zusätzliche, innovative Förderangebote entwickelt werden, die neue Antworten auf individuelle Problem- oder Bedarfsfragen finden. Finanziert werden könnten solche Innovationen aus einem Budget, in den jeder Rechtskreis einen Beitrag einzahlt. Die Jugendberufsagentur bleibt zudem auf ein externes Netzwerk angewiesen, das spezifische Angebote bereithält. Denn ›Hilfen aus einer Hand‹ heißt vor allem, fallbezogen die besten Möglichkeiten zusammenzuführen.

Klar ist aber auch: Die Jugendberufsagentur kann das Fehlen von Ausbildungsplätzen nicht kompensieren.

#### Ausbildung – garantiert?

In Bremen und ganz besonders in Bremerhaven werden mehr Möglichkeiten für ausbildungsinteressierte Jugendliche gebraucht, als

<sup>6</sup> Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft (2014), S. 35.  
<sup>7</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014).

der Markt hergibt. Deshalb hat der Senat angekündigt, dass es beginnend mit dem Ausbildungsjahr 2015/2016 eine Ausbildungs-garantie geben [wird], d.h. jeder Schulab-gängerin und jedem Schulangänger in Bremen und Bremerhaven soll ein Ausbildungsplatz angeboten werden<sup>8</sup>. Das ist ein großes poli-tisches Versprechen, an dem sich die Angebote der Ausbildungs-garantie messen lassen müssen.

Hinterlegt ist es im laufenden Haushalts-jahr mit arbeitsmarktpolitischen Landesmit-teln in Höhe von jährlich vier Millionen Euro. Wenn die Ausbildungs-garantie ein Erfolg werden soll, müssen sie auch in der kommen-den Legislaturperiode zur Verfügung stehen. Zusätzlich und mit eigenen Mitteln gefragt sind die Ressorts mit eigener Ausbildungs-verantwortung. In den Pflege- und Erziehungsberufen müssen die Ausbildungsplatzkapazitäten an Fachschulen erheblich ausgeweitet werden. Der Fachkräftebedarf ist in diesen Bereichen hoch und das Interesse von Jugendlichen glücklicherweise groß. Dabei dürfen zweijähri-ge (Assistenz-)Ausbildungen keinesfalls den Vorrang erhalten. Denn die Abschlüsse dieser – sicher kostengünstigeren – Bildungsgänge liegen unterhalb des Fachkräfteniveaus und

münden oft in prekäre Sackgassen. Schon heu-te ist der Anteil der landesrechtlich geregelten zweijährigen Bildungsgänge hoch, die zu assis-tierend-unterstützenden und nicht zu eigen-ständig-fachlichen Berufskompetenzen führen.

Nach dem Vorbild anderer Bundesländer soll nun auch in Bremen ein neues Angebot im Übergangssystem entwickelt werden, das jun-gen Menschen einen qualifizierten Berufsab-schluss garantiert, indem der Staat die Lücke der fehlenden Ausbildungsplätze auffüllt.

Die Arbeitnehmerkammer hat vielfach für einen solchen qualitativ neuen Angebotstypus im Übergangssystem plädiert. Dadurch soll den Jugendlichen, die durch die ungünstigen Bedingungen am Markt keinen Ausbildungs-platz gefunden haben, ein Weg ohne Warte-schleifen in betriebliche Ausbildung eröffnet werden. Hamburg hat mit dem Instrument der ›Berufsqualifizierung‹ bereits eine solche Neuerung für ›marktbenachteiligte‹ junge Menschen eingeführt. Die Berufsqualifizierung zielt darauf ab, in von Jugendlichen nachge-fragten anerkannten Ausbildungsberufen das erste Ausbildungsjahr übergangsweise schu-lisch zu organisieren. Dabei sollen die teilneh-menden Jugendlichen zum frühestmöglichen Zeitpunkt in einen Betrieb übergehen. Dort

können sie die begonnene Ausbildung nahtlos – also unter Anrechnung der bereits absolvier-ten Ausbildungsabschnitte – fortsetzen und zu Ende bringen. Nur wenn dieser Übergang nicht gelingt, werden sie öffentlich finanziert und von Trägern bis zur Prüfung geführt.

Die Hamburger Erfahrungen zeigen: Erfolg und Akzeptanz eines solchen Angebots fallen nicht vom Himmel, sondern hängen von Vor-aussetzungen ab. Dazu gehört, dass die neuen berufsqualifizierenden Bildungsgänge die Inhalte und Kompetenzen sowohl des berufs-schulischen Bildungs- als auch des praktischen Ausbildungsrahmenplans in einer Weise ver-mitteln, die auf die Akzeptanz von Betrieben trifft. Die Berufsqualifizierung wird in Ham-burg deshalb in Berufsschulen sehr betriebs-nah umgesetzt und die praktischen Ausbil-dungsphasen finden in kooperierenden Betrie-ben statt. Zu den Erfolgsbedingungen gehört außerdem, dass sich die Jugendlichen aus eigenem Antrieb um eine Berufsqualifizierung bewerben, wenn sie am Ausbildungsmarkt gescheitert sind. Das bedeutet auch, dass sie bereits eine stimmige Berufswahlentscheidung getroffen haben und die Bereitschaft zum Arbeiten und Lernen in Betrieb und Schule mitbringen.

Der Hamburger Erfolg gibt diesem neuen Ansatz bisher recht. Das sollte aber nicht über die Risiken hinwegtäuschen. Denn eine staat-liche Ausbildungs-garantie darf nicht dazu beitragen, dass Arbeitgeber sich aus ihrer Ver-antwortung für die Berufsbildung zurückzie-hen. Ganz pragmatisch bedarf es eines trans-parenten Kontrollsystems, das jährlich prüft, wie die Übergangsquote ist, ob betriebliche Lehrstellen verloren gehen oder ob die Rela-tion zwischen öffentlich geförderten und betrieblichen Ausbildungsangeboten in eine Schieflage gerät.

Politisch aber darf das Bemühen nicht nach-lassen, bei den Arbeitgebern alle Potenziale für Ausbildung zu heben. Werbekampagnen für eine bessere Ausbildungsbeteiligung der Wirtschaft dürften sich insbesondere in Beru-

fen mit hoher Ausbildungsplatznachfrage lohnen. Denn hier ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass neu gewonnene Betriebe auch ge-eignete Bewerberinnen und Bewerber finden. Damit der Zugang zu Ausbildung für sozial oder bildungsbenachteiligte Jugendliche besser gelingt, brauchen Betriebe unbürokratische Hilfe und Unterstützung sowie ausreichende Information über ihre Möglichkeiten. Schließ-lich muss die Diskussion um eine Ausbildungs-umlage wiederbelebt werden. Denn die Erwar-tungen, betriebliche Ausbildung auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen ausbauen zu können, sind enttäuscht worden. Stattdessen hat das Ausbildungsangebot bundesweit einen historischen Tiefstand erreicht und nehmen die Länder nun Steuergelder in die Hand, um die Versorgungsprobleme zu lindern.

#### Literatur

- Der Senator für Wirt-schaft, Arbeit und Häfen (Hrsg.) (2014): Struktur-konzept Land Bremen 2020. Wirtschaftlicher Erfolg und gesellschaft-liche Verantwortung für Bremen – Konzept für eine ressortübergreifen-de Strukturpolitik des Landes Bremen mit der Perspektive 2020, Bremen 2014.
- Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft (2014): Konzept einer Jugendberufsagentur im Land Bremen, vom 17. Juli 2014. Vorlage Nr. L 113/18 für die Sitzung der staatlichen Deputation für Bildung am 24.07.2014, wort-gleich auch für die Deputation für Wirt-schaft, Arbeit und Häfen sowie die Deputation für Soziales, Kinder und Jugend.
- Klemm, Klaus (2014): Bildungsgipfel-Bilanz 2014. Die Umsetzung der Ziele des Dresdner Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008; Expertise im Auftrag des DGB; Dezember 2014.
- Pant, Hans Anand et al. (Hrsg.) (2013): IQB-Ländervergleich 2012. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I, 2013.
- Statistisches Bundesamt (2014): Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2013/2014; Fachserie 11 Reihe 1, erschienen am 24.10.2014, korrigiert am 10.11.2014 (Tabelle 6.1).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Aus-gabe 2014 – Tabellen-band, September 2014.

<sup>8</sup> Der Senator für Wirt-schaft, Arbeit und Häfen (2014), S. 27.

Abb. 5: Schulische Ausbildungen

	2013	2014	Veränderung zum Vorjahr
<b>Senatorin für Bildung</b>			
Zweijährige Assistenzberufe	429	469	9%
■ darunter: Sozialpädagogische Assistenz	144	148	3%
■ darunter: Pflegehilfe	45	17	-62%
<b>Senatorin für Soziales</b>			
Altenpflege	86	107	24%
<b>Senator für Gesundheit</b>			
Kranken- und Kinderkrankenpflege	271	186	-31%
Rettungssassistent (dreijährig)	62	nicht gemeldet	
Generalist. Pflegehelfer/-innen (zweijährig)	0	23	100%

Quelle: Bremer Vereinbarung; Datenstand 21.1.2015

## Ignorieren gilt nicht – der demografische Wandel ist ein politisches Problem

REGINE GERAEDTS



### In aller Kürze:

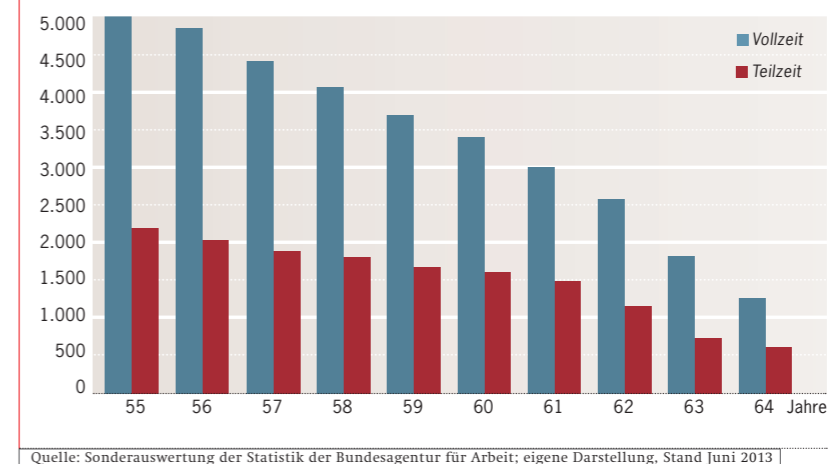
- Der demografische Wandel ist längst kein Zukunftsthema mehr. Wir sind bereits mittendrin. Auch im Land Bremen lässt die älter werdende Babyboomer-Generation die Gruppe der Älteren in der Arbeitswelt Jahr um Jahr größer werden.
- Weil nicht rechtzeitig für Fachkräftenachwuchs gesorgt worden ist – beispielsweise durch mehr Engagement bei der Berufsausbildung junger Menschen, Weiterbildung oder Nachqualifizierung –, hat die Politik mit Verlängerung der Lebensarbeitszeit bis 67 Jahre reagiert. Zugleich verändern sich die Arbeitsbedingungen: Die Arbeitswelt wird komplexer und die betrieblichen Anforderungen und Belastungen nehmen zu.
- Das Zusammenspiel und die Auswirkungen dieser beiden Entwicklungen sind bisher wenig beleuchtet. Allerdings scheint ›Arbeit bei schlechter Gesundheit‹ gerade bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern keine Seltenheit zu sein. Die Diskrepanz zwischen der durchschnittlichen und der gesunden Lebenserwartung ist groß.
- Am Beispiel der demografischen Entwicklung im Berufsfeld Krankenpflege vollzieht der Beitrag die Entwicklung für das Land Bremen nach. Dabei werden exemplarisch Handlungsfelder aufgezeigt, wenn die Folgen des Wandels und der Versäumnisse der Vergangenheit nicht auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abgewälzt werden sollen.
- Weder die Politik noch die Betriebe scheinen auf die Herausforderungen alternder Belegschaften vorbereitet. Altersgerechte Arbeitsplätze stehen nur selten zur Verfügung und ein präventiver Gesundheitsschutz für Ältere ist kaum entwickelt. Zugleich werden politisch erste Weichen für das Arbeiten nach 67 gestellt.

### Immer mehr Ältere in Bremer Betrieben

Über den demografischen Wandel wird seit vielen Jahren debattiert. Auch im Land Bremen lässt die älter werdende Babyboomer-Generation die Gruppe der Älteren in der Arbeitswelt Jahr um Jahr größer werden. An den Beschäftigungsquoten lässt sich ablesen, dass immer mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Betrieben in die Gruppe der ab 55-jährigen ›hineinaltern‹. Der Anteil der sozialversichert Beschäftigten an der Wohnbevölkerung liegt bei den 55- bis 59-jährigen bereits vier Prozentpunkte über der allgemeinen Beschäftigungsquote von 50 Prozent. Im Alter von 60 bis 64 Jahren geht immer noch etwa jede/jeder Dritte einer sozialversicherungspflichtigen Arbeit nach. Die wenigsten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bleiben allerdings bis zu ihrem 65. Lebensjahr im Arbeitsprozess. Wie im Bund, so geht auch im Land Bremen die Erwerbsintegration Älterer mit jedem Lebensjahr weiter zurück.

Die Ursachen für den Drop-out in den späten Berufs Jahren sind vielschichtig. Sie lassen sich wesentlich auf die Konstellation von den Beschäftigungschancen Älterer im Betrieb beziehungsweise am Arbeitsmarkt und dem Mix aus Belastungen und Ressourcen am Arbeitsplatz zurückführen. Gesundheit gilt dabei als ein entscheidender Faktor.

Abb. 1: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Älteren im Land Bremen



Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung, Stand Juni 2013

### Arbeit bei schlechter Gesundheit nimmt zu

Die Forschung zum gesunden Älterwerden in Arbeit steckt noch in den Kinderschuhen. Erste wissenschaftliche Studien weisen jedoch darauf hin, dass ›Arbeit bei schlechter Gesundheit‹ gerade bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern keine Seltenheit ist. So zeigt Hermann Burr, dass in Deutschland beinahe jede/jeder dritte Beschäftigte in der Altersgruppe von 55 bis 64 Jahren trotz schlechter Gesundheit erwerbstätig bleibt.<sup>1</sup>

Dessen ungeachtet ist die Lebensarbeitszeit verlängert worden – gern begründet mit der Drohung eines Fachkräftemangels und häufig legitimiert mit dem prognostizierten Zuwachs an Lebenserwartung. Die demografisch inspirierte Debatte um den Fachkräftemangel lässt jedoch außer Acht, welchen Beitrag Ausbil-

dung, abschlussorientierte Weiterbildung und Nachqualifizierung zur Fachkräftesicherung leisten könnten. Unberücksichtigt bleibt auch die Frage, dass derzeit in nicht unerheblichem Maß berufliche und akademische Qualifikationen ungenutzt bleiben, weil Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt werden.<sup>2</sup> Zudem belegen die Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten, dass ein nicht unerheblicher Teil gerne mehr Stunden arbeiten würde.<sup>3</sup>

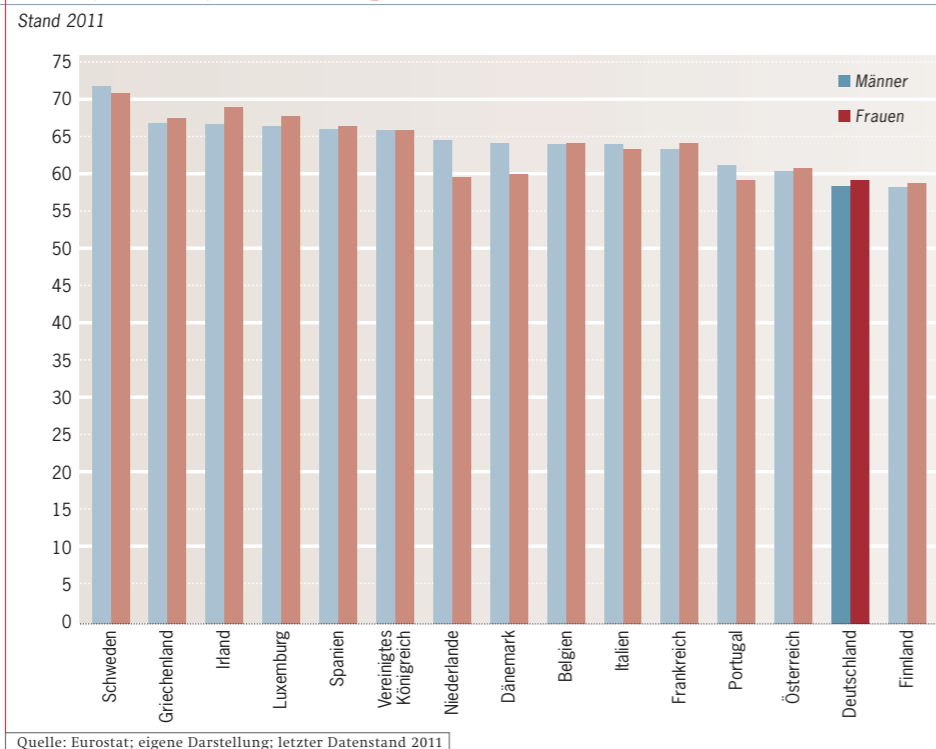
Bei der Legitimation des späteren Renteneintritts mit einer höheren Lebenserwartung wird gern übersehen, dass ein Gewinn an Lebensjahren nicht mit einem Gewinn an gesunden Jahren gleichzusetzen ist. Die Diskrepanz zwischen der durchschnittlichen und der gesunden Lebenserwartung ist groß. Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern schneidet Deutschland bemerkenswert

<sup>1</sup> Vgl. Burr et al. (2013).

<sup>2</sup> Vgl. Boll/Leppin (2013); DGB Bundesvorstand (2014).

<sup>3</sup> Vgl. IAB (2014).

**Abb. 2: Erwartung gesunder Lebensjahre bei Geburt nach Männern und Frauen im Vergleich ausgewählter europäischer Länder**

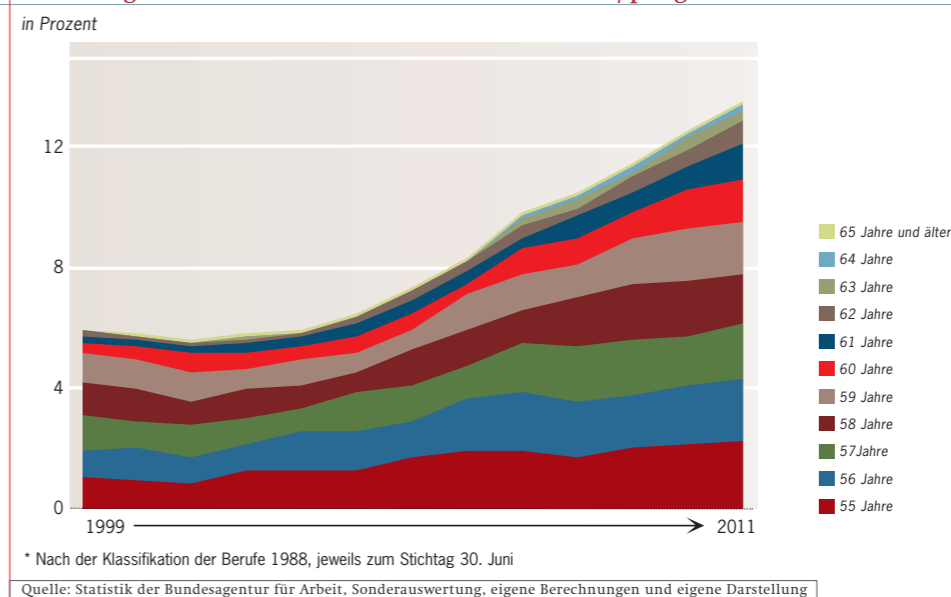


schlecht ab. Männer können demnach 57,4 gesunde Lebensjahre erwarten, Frauen 57,9 Jahre bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 78,6 beziehungsweise 83,3 Jahren.

Es kann inzwischen als gesichert gelten, dass »schlechte Arbeit« und »schlechte Gesundheit« zusammenhängen und dieser Konnex mit zunehmendem Alter an Bedeutung gewinnt. Denn ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer häufen in ihrer Biografie je nach Arbeitsbedingungen verschiedenste Belastungssituationen an, die mit den Jahren ihren Preis fordern. Mit der Verlängerung der Lebensarbeitszeit müssen deshalb zugleich branchen- und berufsspezifische Belastungsfaktoren in den Mittelpunkt gestellt werden. Zwar zeigen die Befunde der Arbeits- und Gesundheitswissenschaft, dass ein Teil der Arbeitnehmerin-

nen und Arbeitnehmer vom Trend besserer Gesundheit und längerer Lebenserwartung profitieren können. Dazu gehören insbesondere gut Qualifizierte, die in akademisch geprägten Berufswelten, in Leitungspositionen oder auch in der Verwaltung beschäftigt sind. Ein anderer Teil kann demnach jedoch kaum damit rechnen, gesund älter oder gar alt zu werden. Als berufliche Risikogruppen gelten Beschäftigte in einfachen Dienstleistungen, in von manuellen Tätigkeiten geprägten Berufsfeldern oder auch in Gesundheitsberufen.

**Abb. 3: Entwicklung der Altersjahrgänge ab 55 Jahre an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Berufsklasse Krankenschwestern/-pfleger**



### Das Beispiel Pflege – demografische Probleme sind hausgemacht

Belastungssituationen am Arbeitsplatz lassen sich am ehesten über den Beruf oder die berufliche Tätigkeit beschreiben. Um die Risiken zu verdeutlichen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch nicht aktiv gestaltete Altersstrukturen entstehen, hat die Arbeitnehmerkammer in ihrem jüngsten Bericht zur sozialen Lage exemplarisch für das Land Bremen die Altersentwicklung in einzelnen Berufen näher untersucht. Diese Methode hat sich insofern als ertragreich erwiesen, als sie jeweils Hinweise für spezifische Handlungsempfehlungen liefern kann.

In der Krankenpflege ist der Zuwachs an älteren Beschäftigten besonders ausgeprägt. Bei gleichbleibender Entwicklung wird schon

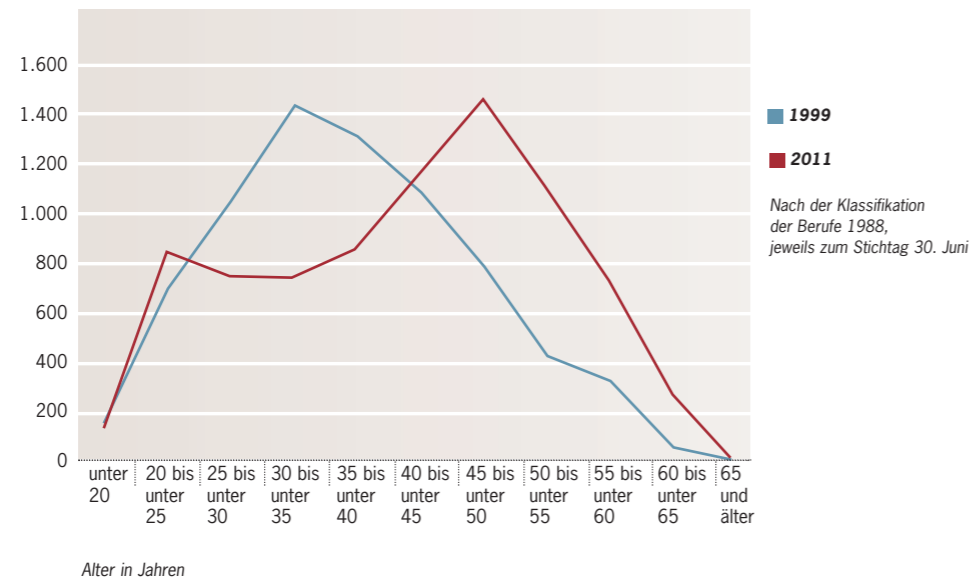
in gut fünf Jahren die größte Beschäftigten-gruppe zwischen 55 und 65 Jahre alt sein. Dabei arbeiten derzeit nach dem 62. Lebensjahr nur noch wenige in diesem zeitlich, physisch und psychisch hoch belastenden Beruf. Im DGB-Index Gute Arbeit halten es nur vier von zehn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Gesundheitsberufen für wahrscheinlich, dass sie in ihrer Tätigkeit bis zur Rente werden durchhalten können. Frauen im Krankenpflegeberuf tragen das höchste Risiko für eine Erwerbsminderung, wie Tatjana Mika vom Forschungsdatenzentrum der Deutsche Rentenversicherung nachweist. Dabei schnell das Risiko erst im Alter ab Mitte 50 deutlich in die Höhe.<sup>4</sup>

Als Krankenschwester/-pfleger<sup>5</sup> sind im Land Bremen beinahe drei Prozent der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmerinnen und

<sup>4</sup> Vgl. Mika (2013).

<sup>5</sup> Grundlage der folgenden Darstellung sind Daten aus einer Sonderauswertung der Statistik der Agentur für Arbeit. Dabei wurde die alte Berufsordnung (KldB 1988) genutzt, um die Entwicklungen über einen längeren Zeitraum auswerten zu können. Die Daten für die Berufsklasse 853 »Krankenschwestern, -pfleger« sind nach der amtlichen Umstellung auf das neue Klassifikationssystem bis zum Jahr 2011 verfügbar.

**Abb. 4: Demografische Entwicklung in Krankenpflegeberufen**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung, eigene Berechnungen und eigene Darstellung

Arbeitnehmer tätig. Im Jahr 2011 waren das 8.200 Menschen, davon waren 7.000 oder 85 Prozent Frauen. Die Teilzeitquote betrug 44 Prozent. Dabei ist der Beschäftigungszuwachs sehr dynamisch. Die Zahl der gesamten Beschäftigten stieg von 1999 bis 2011 mit leichten Schwankungen um 11 Prozent. Die Gruppe der Älteren wurde im selben Zeitraum um 150 Prozent größer. 2011 war sie bereits 1.040 Personen stark. Dabei nahmen die Jahrgänge bis einschließlich 60 Jahren am deutlichsten zu. Das spricht dafür, dass der Alterungseffekt insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer älter werden. Zugleich schreitet der Alterungsprozess sehr schnell voran. Die Abbildung 3 zeigt den sichtbaren Anstieg der Altersjahrgänge ab 55.

Betrachtet man nicht nur die Älteren, sondern die gesamte Altersentwicklung in den

Krankenpflegeberufen, dann findet sich das markante demografische Muster der geburtenstarken Jahrgänge auffällig deutlich wieder (Abbildung 4): Die Welle der Babyboomer wandert mit deren Älterwerden als stabile Gruppe weiter nach rechts. Ebenso bemerkenswert ist, dass danach kaum Junge nachwachsen. Die Krankenpflege im Land Bremen hat es offensichtlich verpasst, für ausreichenden Fachkräftenachwuchs zu sorgen. Die Ausbildungskapazitäten sind offenbar über einen längeren Zeitraum nicht darauf ausgelegt, den Nachwuchs auf angemessenem Niveau zu sichern. Das Tal im Kurvenverlauf für das Jahr 2011 lässt sich möglicherweise als Fluktuation aus dem Beruf nach dem Ausbildungsabschluss interpretieren.

Der demografische Befund in diesem Berufsfeld lässt auf die großen Entwicklungslinien der Gesundheitspolitik und die wenig weitsich-

tige betriebliche Personalpolitik vor Ort rückschließen. Beides hat unmittelbare Konsequenzen für die Beschäftigten. Eine Arbeitsteilung zwischen Jung und Alt ist kaum möglich, der Rückzug Älterer aus dem Schichtdienst wird immer schwieriger und die Gefahr des unfreiwilligen Berufsausstiegs aus gesundheitlichen Gründen steigt enorm. Es ist davon auszugehen, dass »Arbeiten bei schlechter Gesundheit« zu den betrieblichen Realitäten im Krankenhaus gehört.

Als dringliche Empfehlung ergibt sich daraus, dass Arbeitsumfeld und -organisation zügig auf die schnell älter werdenden Beschäftigten ausgerichtet werden müssen, die künftig ja sogar durchhalten sollen, bis sie 67 Jahre sind. Darüber hinaus müssen Entlastungsmöglichkeiten für die absehbar steigende Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geschaffen werden, die mit wachsenden Krankheitsrisiken weiterarbeiten müssen. Schließlich muss dringlich mehr ausgebildet und das junge Personal gehalten werden, damit die Arbeitsbelastungen gleichmäßiger auf junge und ältere Schultern verteilt werden können.

#### **— Mit 67 ist noch lange nicht Schluss?**

In den vergangenen Jahren gab es zahlreiche wissenschaftliche Studien, die zunehmende psychische Belastungen in der Arbeitswelt feststellten. Stress, Arbeitsverdichtung und hoher Druck gehören für viele Beschäftigte zum Alltag. Aber auch Monotonie, einseitige Belastungen und geringe eigene Gestaltungsmöglichkeiten gehören zu den Stressfaktoren. In der Theorie besteht weitgehend Einigkeit, dass Fragen der Arbeitsbedingungen und der Gesundheit angesichts der größer werdenden Gruppe der Älteren immer wichtiger werden. Doch in der Praxis sieht es anders aus. Altersgerechte Arbeitsplätze stehen nur selten zur Verfügung und ein präventiver Gesundheitsschutz für Ältere ist kaum entwickelt. Selbst die viel diskutierte »Anti-Stress-Verordnung«, die das Gesundheitsschutzniveau für Arbeit-

nehmerinnen und Arbeitnehmer erhöhen sollte, wird vorerst nicht kommen. Erst kurz vor Ablauf der Legislaturperiode 2017 will die Bundesregierung prüfen, ob hierfür »hinreichend konkrete Gestaltungsanforderungen« vorliegen.<sup>6</sup>

Stattdessen nimmt eine erneute politische Diskussion über die Regelaltersgrenze Fahrt auf. Denn die Große Koalition will mit einer »Flexi-Rente« das Weiterarbeiten nach der Rentaltersgrenze »attraktiver machen.«<sup>7</sup> Damit liegt sie auf der Linie der von der EU-Kommission verordneten Strategie des »aktiven Alterns«. Vor dem Hintergrund des Drohszenarios eines Fachkräftemangels soll nun das Arbeitskräftereservoir von Rentnerinnen und Rentnern für den Arbeitsmarkt aktiviert werden.<sup>8</sup>

Schon heute sind erwerbstätige Ruheständler eine zwar noch kleine, aber sehr schnell wachsende Gruppe. Im Land Bremen hat sich die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rentenalter seit 2001 verdoppelt und bereits die Marke der 10.000 erreicht.

Dabei scheint der Arbeitsmarkt für alte Beschäftigte gespalten: Er weist den höchsten Anteil an Akademikerinnen und Akademikern mit Promotion, zugleich aber auch den höchsten Anteil an Ungelernten ohne beruflichen Bildungsabschluss auf.<sup>9</sup> Auf der einen Seite stehen offenbar Hochqualifizierte, die bei guter Gesundheit die Option wählen, ihr Leben im Ruhestand durch eine interessante Tätigkeit aktiv zu gestalten. Auf der anderen Seite finden sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Alter einfachen manuellen Tätigkeiten nachgehen und dies an Arbeitsplätzen, die als besonders belastend und auch für jüngere als gesundheitsriskant gelten. Es liegt nahe, dass diese Entscheidung eher ökonomischer Enge geschuldet ist als der Lust an der Arbeit. Darauf weist auch eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hin, wonach die Wahrscheinlichkeit des Weiterarbeitens im Ruhestand umso größer ist, je niedriger die Rente aus-

6 Vgl. Deutscher Bundestag (2014b).

7 Vgl. Deutscher Bundestag (2014a).

8 Vgl. Europäische Kommission (2012).

9 Vgl. Erwerbstätigkeit und Rente (2014).



fällt.<sup>10</sup> Dabei kommen die Effekte von sinkendem Rentenniveau, unterbrochenen Erwerbsbiografien, prekärer Beschäftigung und Niedriglöhnen erst in der Zukunft in vollem Ausmaß auf uns zu.

Unterdessen bereitet eine Koalitionsarbeitsgruppe im Bundestag ein erstes Konzept für die ›Flexi-Rente‹ vor. Öffentlich werden dazu allerhand Vorschläge diskutiert, die vor allem Arbeitgebern mehr Flexibilität verschaffen sollen. Demnach sollen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rentenalter der Kündigungsschutz eingeschränkt werden, Befristungen unbegrenzt möglich sein und die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung abgeschafft werden. Wenn sich diese Positionen durchsetzen, würde die Weiterbeschäftigung von Rentnerinnen und Rentnern künftig besonders attraktiv: ›Billigere Alte‹,

die beliebig geheuert und gefeuert werden können, könnten ›teurere Junge‹ verdrängen. Und zugleich würden soziale Schutzrechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern unterminiert, die doch eigentlich als unteilbar zu gelten haben und die verlässlichen gesellschaftlichen Leitplanken für den Arbeitsmarkt darstellen.

Der demografische Wandel in der Arbeitswelt ist ein Faktum. Im Wortsinn heißt das aber auch, dass er etwas Menschgemachtes ist. Politik und Arbeitgeber müssen dringlich einen gestaltenden Umgang damit finden, der nicht weiter zulasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehen darf. Fragen nach der Stärkung von Schutzrechten, nach kollektiver Mitgestaltung, selbstbestimmter Entscheidung und schließlich nach der Erwartung gesunder Jahre müssen in den



Fokus rücken. In diesem Sinne könnte die Diskussion eine Akzentverschiebung hin zum ›guten Leben‹ vertragen – will heißen mehr Autonomie, Lebenszufriedenheit, Gesundheit und schließlich ›gute Arbeit‹ vom Anfang bis zum Ende eines Arbeitslebens.



## Literatur

Boll, Christina/Leppin, Julian (2013): *Unterwertige Beschäftigung von Akademikerinnen und Akademikern*. Hrsg.: Hamburgisches WeltWirtschafts Institut (HWWI) 2013, HWWI Policy Paper 75.

Burkert, Carola/Hochfellner, Daniela (2014): *Arbeiten im Ruhestand. Immer mehr Rentner sind mit dabei*. In: IAB-Forum 01/2014, S. 12–17.

Burr, H./Kersten, N./Kroll, L./Hasselhorn, H. M. (2013): *Selbstberichteter allgemeiner Gesundheitszustand nach Beruf und Alter in der Erwerbsbevölkerung*. In: Bundesgesundheitsblatt 2013/56, S. 349–358, online verfügbar unter: [www.baua.de/de/Publikationen/Fachbeitraege/artikel34.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.baua.de/de/Publikationen/Fachbeitraege/artikel34.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

Deutscher Bundestag (2014a): Drucksache 18/1507 vom 22.05.2014. *Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)*.

Deutscher Bundestag (2014b): Drucksache 18/2291 vom 06.08.2014. *Antwort der Bundesregierung. Psychische Belastungen in der Arbeitswelt*.

DGB Bundesvorstand (2014): *Unterwertige Beschäftigung – Beleuchtung eines am Arbeitsmarkt vernachlässigten Problems; Arbeitsmarkt aktuell Nr. 02/Januar 2014*.

Erwerbstätigkeit und Rente (2014): *Internetdokument des Instituts Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen; online verfügbar unter: [www.erwerbstaetigkeit-rente.de/download/IG\\_Bildungsabschluss.pdf](http://www.erwerbstaetigkeit-rente.de/download/IG_Bildungsabschluss.pdf)*

Europäische Kommission (2012): *Der EU-Beitrag für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen; Luxemburg 2012; online verfügbar unter: [www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=6920&type=2&furtherPubs=yes](http://www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=6920&type=2&furtherPubs=yes)*

IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2014): *Arbeitszeitwünsche von Frauen und Männern 2012, 3. Februar 2014*.

Mika, Tatjana (2013): *Risiken für eine Erwerbsminderung bei unterschiedlichen Berufsgruppen*. In: Bundesgesundheitsblatt 2013/56, S. 391–398, online publiziert am 28. Februar 2013; [www.forschung.deutsche-rentenversicherung.de/FdzPortalWeb/getResource.do?key=risiken\\_fuer\\_eine\\_erwerbsminderung.pdf](http://www.forschung.deutsche-rentenversicherung.de/FdzPortalWeb/getResource.do?key=risiken_fuer_eine_erwerbsminderung.pdf)

## Frauen am Bremer Arbeitsmarkt

### Im Fokus: Alleinerziehende

DR. ESTHER SCHRÖDER

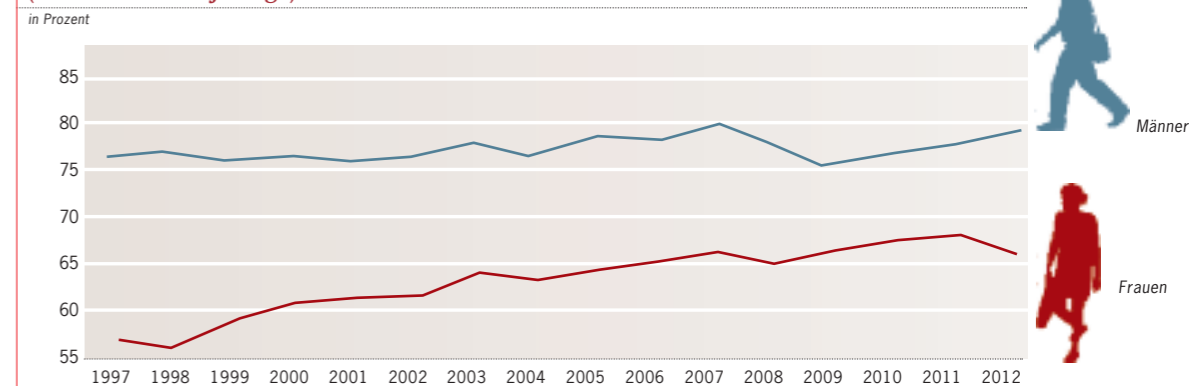


#### In aller Kürze:

■ **Allein und doppelt belastet.** So fühlt es sich an, das Alleinerziehen. Klischee und auch ein Stück weit Lebenswirklichkeit. Alleinerziehende sind sehr heterogen, schon längst nicht mehr randständig, sondern etablierte Familienform und vor allem am Arbeitsmarkt eine besondere Zielgruppe. Sie verdienen auch und erst recht in Bremen die volle Aufmerksamkeit der Politik. Alleinerziehende sind zu über 90 Prozent weiblich, in der Erwerbsarbeit präsenter als Mütter in Paarfamilien, in der Arbeitslosigkeit jedoch mit erheblichen Problemen konfrontiert. Sie unterliegen einem besonders hohen Armutsrisiko. In Bremen ist mehr als die Hälfte dieser Haushalte auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Besonders brisant: Zwei Drittel aller arbeitslosen Alleinerziehenden verfügen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Das wachsende Problembewusstsein löst notwendiges aber noch nicht hinreichendes politisches Handeln aus.

›Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.◀ Nein, keine bloße Goodwill-Erklärung der Politik, sondern Verfassungsauftrag. Im Grundgesetz (Artikel 3 Absatz 2) verankert ist er erkämpftes Gleichstellungsrecht, ein geforderter Maßstab jeden politischen Handelns. Doch das, was da in so klarer Sprache schwarz auf weiß geschrieben steht, wird nicht per se zur Alltagserfahrung. Papier ist geduldig. Frauen aber sind es immer weniger, wenn es um ihre Rechte geht. Vor allem am Arbeitsmarkt, wo Chancen auf Beschäftigungsverhältnisse über Lebensverhältnisse entscheiden. Gleichberechtigte Zugänge zur Erwerbsarbeit sind auch in Bremen und insbesondere hier noch immer nicht gelebte Realität, Lebensverläufe von Bremerinnen längst keine Lebensfairläufe.

Abb. 1: Erwerbsquoten Frauen und Männer (15- bis unter 65-Jährige)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Analyse des Arbeitsmarktes für Frauen und Männer, Land Bremen 2013

Gemessen an der Erwerbsquote, dem Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) im erwerbsfähigen Alter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, ist die Erwerbsneigung der Bremerinnen in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Frauen holen auch in Bremen beruflich auf. Doch mit 67,2 Prozent lag ihre Erwerbsquote im Jahr 2012 um mehr als zehn Punkte unter der der Männer mit 78,4 Prozent. Die auf den ersten Blick erfreuliche Zunahme des weiblichen Arbeitsvolumens ist auf den zweiten Blick jedoch eine eher unerfreuliche. Denn die Unterschiede zwischen den Geschlechtern sind nach wie vor frappierend, die Rollen klar verteilt: sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung typisch männlich, Teilzeitbeschäftigung und Minijobs typisch weiblich.

Zum Stichtag 30. Juni 2013 lag die (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigungsquote der Frauen bei 46 Prozent, die der Männer bei 52 Prozent. Ende des Jahres 2013 arbeiteten in Bremen 88 Prozent der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Männer in Vollzeit, dagegen nur 52 Prozent der Frauen. Vice versa waren 47 Prozent der Frauen und nicht einmal elf Prozent der Männer Teilzeitbeschäftigte. Auch Minijobs sind mehrheitlich in Frauenhand. Ende 2013 waren 30.197 Bremerinnen und 19.824 Bremer ausschließlich in geringfügig entlohnten Arbeitsverhältnissen tätig.

Wenn Frauen arbeitslos werden, sind sie es im Durchschnitt länger als Männer. Beim Abgang aus der Arbeitslosigkeit führt der Weg für Frauen wesentlich häufiger in die Nichterwerbstätigkeit (45,1 Prozent) als in die Erwerbstätigkeit (26,3 Prozent). Dieser Rückzug ist zum einen Folge mangelnder beziehungsweise nicht annehmbarer Jobangebote, zum anderen häufig der Unvereinbarkeit von Familie und Beruf geschuldet. Das Problem potenziert sich für Frauen, die Familie, Haushalt und Kinder allein schultern. 21 Prozent der arbeitslosen Frauen in Bremen sind alleinerziehend.

### Alleinerziehende

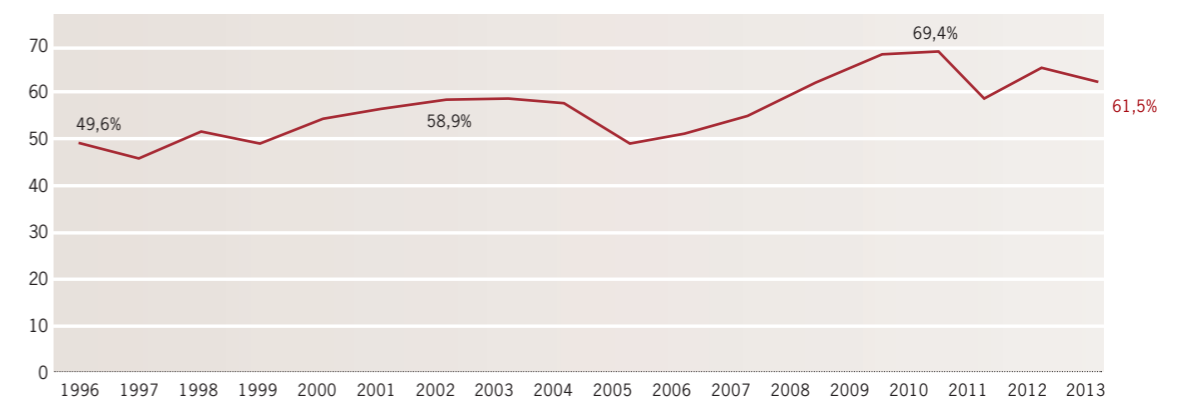
Bremen gilt als Hochburg der Alleinerziehenden, so wie Großstädte im Allgemeinen. Ihre Zahl steigt kontinuierlich und erreichte im Jahr 2013 mit 28.000 Haushalten, darunter 18.000 mit Kindern unter 18 Jahren, einen neuen Höchststand. Über 90 Prozent sind Frauen. Ihr Anteil an den Familien mit minderjährigen Kindern beträgt in Bremen nahezu 30 Prozent, bundesweit 20 Prozent. Einelternfamilien sind nicht nur aufgrund dieser Quantitäten, sondern vor allem wegen ihrer großen Heterogenität mit Potenzialen und Problemlagen eine politisch zu beachtende Zielgruppe. Alleinerziehende haben eine höhere Erwerbsneigung als Frauen generell und Mütter in Paarfamilien. Sie sind stark beschäftigt. Gleichwohl haben Alleinerziehende ein besonders hohes Armutsrisiko. Arbeitslosigkeit wiegt bei ihnen schwerer. Ja, was denn nun? Was stimmt denn jetzt? Beides.

### Erwerbstätigkeit

›Mit steigender Tendenz sind Alleinerziehende erwerbstätig. Ihre Erwerbstätigenquote beträgt 65,3 Prozent, im Bundesvergleich eine der niedrigsten Quoten.‹ So lautet der Befund im Bremer Armuts- und Reichtumsbericht, bezogen auf das Jahr 2012. Die Erwerbstätigenquote für Frauen insgesamt lag da bei 63,3 Prozent. Somit sind Alleinerziehende präsent am Arbeitsmarkt, aktiver als Mütter in Paarfamilien.

Anhand der aktuellen Daten für 2013 müssen wir jedoch für Bremen konstatieren, dass die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden auf 61,5 Prozent gesunken ist. Die niedrigste Erwerbstätigenquote aller Bundesländer. Die Bundesquote lag bei 71 Prozent.

Abb. 2: Entwicklung der Erwerbstätigenquote Alleinerziehender Land Bremen



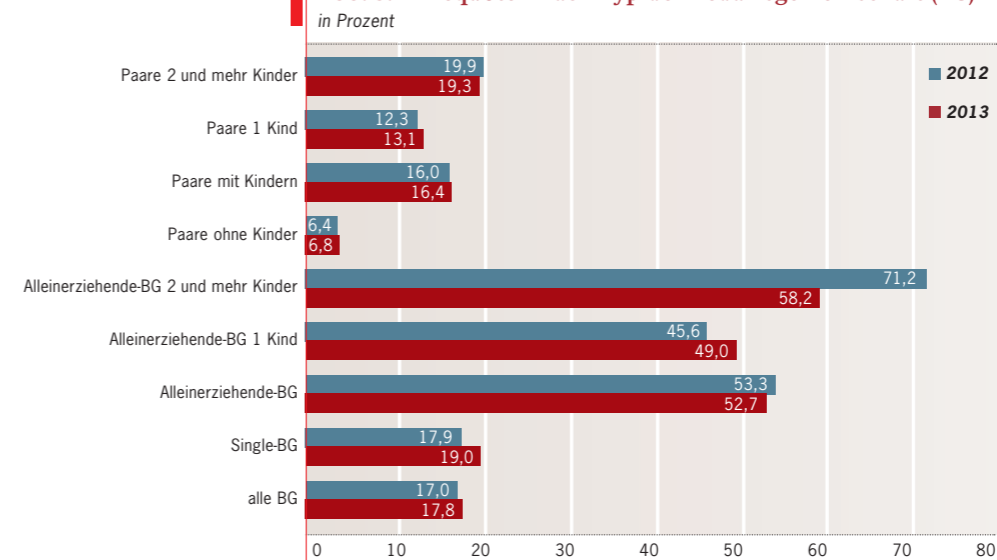
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende Land Bremen, eigene Darstellung

### Hilfebedürftigkeit

›Alleinerziehende sowie kinderreiche Familien mit drei oder mehr Kindern haben ein besonders hohes Armutsrisiko.‹ Welch trauriger Befund, ebenfalls festgehalten im aktuellen Armuts- und Reichtumsbericht Bremens. In der, der Reichtum jeder Gemeinschaft, als Armutsrisiko? Offensichtlich.

Mehr als die Hälfte aller Haushalte mit Alleinerziehenden war 2013 in Bremen auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Ohne Hilfe vom Staat war die Existenzsicherung in diesen Familien bei Arbeitslosigkeit oder geringfügiger Beschäftigung nicht zu gewährleisten. Bundesweit erhielten 38,9 Prozent der Haushalte mit Alleinerziehenden Leistungen aus der Grundsicherung, 13,8 Prozentpunkte

Abb. 3: Hilfequoten nach Typ der Bedarfsgemeinschaft (BG)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende Land Bremen, eigene Darstellung

Abb. 4: Struktur arbeitsloser Alleinerziehender Land Bremen 2013

	absolut	Anteile (in Prozent)
arbeitslose Alleinerziehende insgesamt	3.838	100,0
<b>Frauen</b>	3.537	<b>92,1</b>
Männer	302	7,9
Jüngere unter 25 Jahren	102	2,7
<b>25- bis unter 50-Jährige</b>	3.270	<b>85,2</b>
Ältere ab 50 Jahren	466	12,1
Deutsche	2.984	77,8
Ausländer	849	22,1
kein Schulabschluss	598	15,6
<b>Hauptschulabschluss</b>	1.704	<b>44,4</b>
Mittlere Reife	837	21,8
Abitur/Fach-/Hochschulreife	395	10,3
<b>ohne abgeschlossene Berufsausbildung</b>	2.502	<b>65,2</b>
betriebliche/schulische Ausbildung	1.159	30,2
akademische Ausbildung	119	3,1
Arbeitszeitwunsch: Vollzeit	481	12,5
<b>Arbeitszeitwunsch: Teilzeit</b>	2.341	<b>61,0</b>
unter 12 Monate arbeitslos	1.805	47,0
12 bis unter 24 Monate arbeitslos	825	21,5
24 Monate und mehr arbeitslos	1.208	31,5

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende Land Bremen

weniger als in Bremen. Für Alleinerziehende mit zwei und mehr Kindern lag die Hilfequote hier sogar bei über 58 Prozent, bundesweit bei 47,5 Prozent. Paare mit Kindern sind weitaus weniger armutsgefährdet. 16,4 Prozent von ihnen waren hilfebedürftig. 2013 wurden in Bremen 9.477 Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften (18,8 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften) mit 25.091 leistungsberechtigten Menschen (27,1 Prozent aller Leistungsberechtigten) gezählt. 12.094 Menschen waren erwerbsfähig, 12.997 nicht erwerbsfähig.

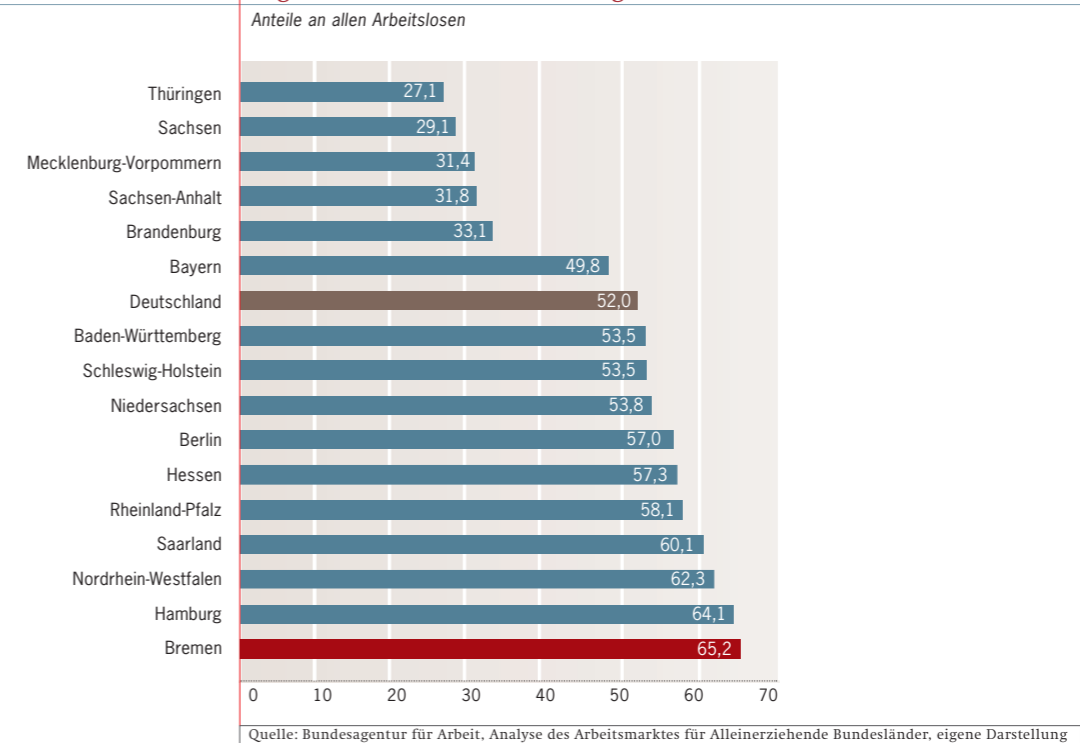
Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht weist für Bremen eine erhebliche sozialräumliche Streuung der Hilfebedürftigkeit von Alleinerziehenden aus. So liegt die Hilfequote in den Ortsteilen Bürgerpark, Borgfeld und Oberneuland bei drei bis acht Prozent. In Tenever, Ohlenhof und Sodenmatt dagegen sind

bis zu 80 Prozent(!) aller Alleinerziehenden abhängig von staatlicher Grundsicherung. Hier wird Spaltung offenkundig.

### Arbeitslosigkeit

2013 waren in Bremen 3.838 arbeitslose Alleinerziehende gemeldet, 195 weniger als im Vorjahr. Im Vergleich zur Situation bundesweit sind Alleinerziehende ohne Job in Bremen weniger schulisch und beruflich gebildet und länger arbeitslos gemeldet. Zudem sind sie hinsichtlich einer gewünschten Arbeitsaufnahme wesentlich stärker orientiert auf Teilzeitjobs. 61 Prozent der Bremer arbeitslosen Alleinerziehenden äußern diesen Wunsch, bundesweit sind es dagegen nur 33 Prozent. Warum? Favorisieren Frauen in Bremen auf der Suche nach Beschäftigung generell die verkürzte Arbeits-

Abb. 5: Arbeitslose Alleinerziehende ohne abgeschlossene Berufsausbildung 2013



zeit? Nein. Lediglich 37 Prozent aller arbeitslosen Frauen geben diesen Wunsch an. Somit ist der Druck der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Alleinerziehende in Bremen immens. Offensichtlich ist die Erwartung, eine bezahlte Vollzeitstelle mit der »zweiten Schicht« zu Hause unter einen Hut zu bringen, gerade bei Einelternfamilien nicht sehr hoch oder gar ausgeschlossen. Gleichzeitig stehen diese (zumeist) Frauen unter dem Druck, mit dem Einkommen der Alleinverdienenden die Existenz der Familie sichern zu müssen.

65,2 Prozent aller arbeitslosen Alleinerziehenden verfügen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Seit Jahren nimmt Bremen mit dieser traurigen Bilanz den Spitzenplatz aller Bundesländer ein. Ein Wert, der aufhorchen lässt und verantwortliche Politik aufrütteln muss. Es geht um Versäumnisse, die

dringend einer Korrektur bedürfen, weil Beschäftigungschancen zuallererst aus Bildungschancen erwachsen. Arbeitslosigkeit in Verbindung mit Berufslosigkeit ist in Bremen ein seit Jahren bekanntes Problem. Doch ist es für Alleinerziehende eines mit noch größerer Brisanz. Versäumte Berufsausschlüsse in jungen Jahren können später nicht einfach mal so nachgeholt werden, erst recht nicht bei alleiniger Verantwortung für das Kind beziehungsweise die Kinder. Es fehlt an Kraft und Zeit. Und an entsprechenden Angeboten, wie Berufsausbildung in Teilzeit.

## Arbeitsförderung

Das Jobcenter Bremen weist im Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm 2015 wie auch schon 2014 zehn »geschäftspolitische Handlungsfelder« aus, darunter das »Handlungsfeld 4: Beschäftigungschancen bei Alleinerziehenden erhöhen«. Mitte des Jahres 2014 waren im Jobcenter Bremen 7.268 erwerbsfähige leistungsberechtigte Alleinerziehende registriert, darunter: 2.858 Arbeitslose, 1.353 in Elternzeit (Nichtaktivierung gemäß § 10 SGB II), 1.987 Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen und 1.070 Erwerbstätige. Von den arbeitslos Gemeldeten waren 68,6 Prozent ohne Berufsausbildung, von denen in Elternzeit sogar 72,9 Prozent. Das sind allein in der Stadt Bremen nahezu 3.000 Menschen. Eine Zielgruppe, auf die das Jobcenter ihrem Programm nach alle Bemühungen richten will, »um sie frühzeitig zu aktivieren und zu qualifizieren, damit mittelfristig eine nachhaltige Integration auf dem Arbeitsmarkt erfolgen kann«. Gemäß § 10 Absatz 1 Nr. 3 SGB II sind auch Alleinerziehende von der Aufnahme einer zumutbaren Arbeit ausgenommen, wenn diese im Haushalt Kinder von unter drei Jahren zu betreuen haben oder für ältere Kinder nicht über einen adäquaten Betreuungsplatz verfügen.

Das Jobcenter Bremen schätzt ein, dass ein Großteil der Alleinerziehenden diesen rechtlichen Rahmen voll ausschöpft und darum erhebliche Anstrengungen notwendig sind, sie in der Erziehungs- und Betreuungszeit zu erreichen. Doch genau diese frühzeitige Orientierung in Richtung Ausbildung und Arbeit beziehungsweise Wiedereingliederung in Arbeit ist unbedingt erforderlich angesichts der Situation dieser Zielgruppe. Oft lassen sich dringliche Kinderbetreuungsbedarfe nicht erfüllen, insbesondere nicht die Betreuung in Rand- und Ferienzeiten.

Und selbst wenn die Kinder in Obhut sind, mangelt es in Bremen an geeigneten Ausbildungs- und Umschulungsangeboten in Teilzeit.

Genau aber diese Flexibilität bräuchten Alleinerziehende, um das Vorhaben einer Berufsausbildung mit Kind(ern) doch noch in Angriff nehmen zu können. Und hier geht es um Motivation auf beiden Seiten. Alleinerziehende dürfen die Kraftanstrengung auch in späteren Jahren schon ihrer Kinder wegen nicht scheuen. Und Betriebe sind aufgerufen, ihre Vorurteile abzubauen und sich zu öffnen. Denn gerade hier, bei der Schaffung betrieblicher Teilzeitausbildungsplätze stecken wir auch in Bremen noch nicht einmal in den Kinderschuhen.

Wohl eher in Babysocken: So lag die Zahl der neu abgeschlossenen Teilzeitausbildungsverträge im Jahr 2011 bei 36 und ihr Anteil an allen abgeschlossenen Ausbildungsverträgen in Bremen bei 0,6 Prozent. 2013 wurden nach Auskunft des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) bundesweit 1.638 Ausbildungsverträge in Teilzeit neu abgeschlossen. Dies entspricht einem Anteil von 0,3 Prozent an allen neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen. Damit durchliefen in 2013 insgesamt 4.167 Jugendliche eine Ausbildung in Teilzeit. Der Frauenanteil lag bei 93,6 Prozent. Im Vergleich zum Bundesschnitt liegen die Aufkommen an Teilzeitausbildung prozentual relativ am höchsten in Schleswig-Holstein, im Saarland und in Bremen. Doch auch hier blieben die Anteile der Teilzeitausbildungen an den Neuabschlüssen in 2013 unter einem Prozent.

Versuche, Ausbildung in Teilzeit bekannter und ein Stück weit mehr Wirklichkeit werden zu lassen, gestalten sich schwierig. So wurden im Rahmen der »Ausbildungswoche 2014« seitens des Jobcenters rund 200 Unternehmen in Bremen gezielt auf die Schaffung von solchen Angeboten angesprochen. Im Ergebnis jedoch ließ sich nicht eine einzige Teilzeitausbildungsstelle akquirieren. Eine Baustelle, auf der es ausbildungs- und beschäftigungspolitisch noch viel zu tun gibt.



## Exkurs

### Berufsausbildung mit Kind? Teilzeitausbildung!

Berufsausbildung und Familie sind miteinander vereinbar. In Deutschland werden seit den 1990er-Jahren Projekte zur Berufsausbildung in Teilzeit entwickelt und erprobt. Mit der Reform des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) am 1. April 2005 wurde mit § 8 die Teilzeitberufsausbildung auf eine rechtliche Grundlage gestellt. Danach ist eine Verkürzung der täglichen oder wöchentlichen Ausbildungszeit möglich, wenn seitens der/des Auszubildenden ein »berechtigtes Interesse« vorliegt. Dieses ist gegeben bei Betreuung eines eigenen Kindes oder eines pflegebedürftigen Angehörigen beziehungsweise bei Vorliegen vergleichbar schwerwiegender Gründe. Junge Mütter und Väter können gemeinsam mit dem Ausbildungsbetrieb bei der zuständigen Kammer einen entsprechenden Antrag auf Verkürzung der Ausbildungszeit stellen. Die Stundenzahl einer Teilzeitausbildung liegt zwischen 20 und 30 Wochenstunden.

■ **Variante 1:** Teilzeitausbildung ohne Verlängerung der Ausbildungszeit (Dauer). Die Arbeitszeit einschließlich des Berufsschulunterrichts beträgt mindestens 25 Wochenstunden.

■ **Variante 2:** Teilzeitausbildung mit Verlängerung der Ausbildungszeit um maximal ein Jahr. Die Arbeitszeit einschließlich des Berufsschulunterrichts beträgt mindestens 20 Wochenstunden.

Auf der Internetseite der Programmstelle »JOBSTARTER« des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wird für Teilzeitausbildung geworben mit Vorteilen für Betriebe, Auszubildende und Gesellschaft.

Danach ließen sich engagierte Fachkräfte gewinnen, die durch ihre familiäre Verantwortung über Lebenserfahrung, Verantwortungsbewusstsein und Organisationsgeschick verfügen. Zudem könne Teilzeit flexibel in Betriebsabläufe integriert werden und ermögliche kleinen und mittleren Betrieben den Einstieg in die Ausbildung, wenn die zeitlichen und finanziellen Kapazitäten für eine Vollzeitberufsausbildung fehlen. Auch kann eine Auszubildende, die während der Ausbildung ein Kind bekommen hat, ihre Ausbildung in Teilzeit erfolgreich abschließen. Zudem sind Teilzeit ausbildende Betriebe familienfreundlich und damit attraktive Arbeitgeber. Und die Erfahrung zeige, dass Auszubildende in Teilzeit sogar meist bessere Abschlussnoten haben als Auszubildende in Vollzeit. Die Pluspunkte für Auszubildende liegen auf der Hand: bessere Vereinbarkeit von Ausbildung und Familie beziehungsweise Pflege, Erwerb eines qualifizierten Berufsabschlusses und damit die Grundlage für eine eigenständige berufliche Existenz und das Erlangen einer Unabhängigkeit von staatlichen Unterstützungsleistungen. Insgesamt profitieren alle von Ausbildung in Teilzeit. Denn sie hilft auch bei der Verringerung von Jugendarbeitslosigkeit, unterstützt das Nachholen versäumter Berufsabschlüsse und holt damit Jugendliche aus dem Leistungsbezug und schafft berufliche Perspektiven.



Bei ihren Bemühungen um Arbeitsaufnahme fanden Alleinerziehende in Bremen Unterstützung vor allem durch finanzielle Hilfen aus dem Vermittlungsbudget, in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. Allein die Zugänge zu diesen drei Instrumenten beliefen sich im Jahr 2013 auf mehr als 2.600. Dabei partizipierten Alleinerziehende in Bremen häufiger als bundesweit von Fortbildungen und Umschulungen. Ihr Anteil an allen Maßnahmeeintritten lag mit 14 Prozent um drei Prozentpunkte über dem Bundeswert. Mit knapp 600 Eintritten in Weiterbildungsmaßnahmen wurden 2013 im Vergleich zum Vorjahr über 100 mehr gezählt. Dieser Aufwuchs fand jedoch keine Fortsetzung im Folgejahr. Von Januar bis Oktober 2014 gab es in der Stadt Bremen 333 Eintritte von Alleinerziehenden in Maßnahmen beruflicher Weiterbildung, 64 weniger als im Vorjahreszeitraum. Auch in der Stadt Bremerhaven entwickelten sich die Qualifizierungsangebote rückläufig. Bis Ende September 2014 wurden 54 Eintritte von Alleinerziehenden in berufliche Weiterbildungsmaßnahmen gezählt, davon 48 Frauen und 6 Männer. Hier halbierten sich die Zugänge sogar im Vergleich zu den ersten drei Quartalen 2013. Keine gute Entwicklung angesichts der massiven Defizite an beruflicher Bildung bei arbeitslosen Alleinerziehenden. In Relation hierzu blieben die Eintritte in Arbeitsgelegenheiten auf hohem Niveau. In Bremerhaven wurden 2014 bis Ende September 108 Beschäftigungen dieser Art von Alleinerziehenden aufgenommen, 15 Prozent weniger als im Vorjahreszeitraum. Arbeitsgelegenheiten in doppelt so hoher Zahl wie berufliche Weiterbildungsmaßnahmen: eine aus Sicht des enormen Nachholbedarfes an Berufsabschlüssen nicht zielführende Gewichtung.

Mehr als anderswo partizipieren arbeitslose Alleinerziehende im Land Bremen an der Förderung einer außerbetrieblichen Berufsausbildung, am Einstiegsgeld bei Aufnahme einer

sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und an der Freien Förderung. Seltener dagegen profitieren Alleinerziehende von kommunalen Eingliederungsleistungen für die Betreuung von Kindern und Pflege von Angehörigen, für Schuldner- und Suchtberatung oder psychologische Betreuung. Nur in zwölf Prozent der Fälle einer Inanspruchnahme gingen die Leistungen in Bremen an Alleinerziehende; bundesweit waren es mehr als 21 Prozent.

### Was ist zu tun?

Familienstand: alleinerziehend. Hier sind juristische, beschäftigungs-, sozial- und gesundheitspolitische Aspekte in den Blick zu nehmen. Elementar für Einelternfamilien ist eine gute Organisation und Bewältigung des Alltags. Die persönliche Lebenssituation der vornehmlich alleinerziehenden Mütter muss hierzu auf unterstützende gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen treffen. Das Spektrum an Bedarfen ist vielfältig: Sorge-recht, Steuerrecht, Unterhalt, Berufstätigkeit, Kinderbetreuung, Hilfebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit, Ausbildung und Arbeitssuche. Dabei richten sich die Erwartungen an politisches Handeln auf Landesebene vor allem auf den Ausbau von flexiblen Kinderbetreuungsangeboten in geeigneter Quantität und Qualität und angesichts des dramatisch hohen Anteils von arbeitslosen Alleinerziehenden ohne abgeschlossene Berufsausbildung auf die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen fordert eine politische Berufsbildungsoffensive für Alleinerziehende. Rückläufige Angebote von Qualifizierungsmaßnahmen sind angesichts der bestehenden Problemlage das falsche Signal, die Rückgabe von Fördergeldern seitens des Jobcenters geradezu fahrlässig. Anzudenken sind vielmehr auch für diese Zielgruppe flankierende finanzielle Hilfen, wie eine Aufwandsentschädigung bei Teilnahme an Weiterbildungskursen. Wir brauchen insbesondere für arbeitslose Alleinerziehende deutlich mehr

Abb. 6: Beteiligung von Alleinerziehenden an ausgewählten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Zugang Jahressumme 2013)

Fördermaßnahme	Bremen		Deutschland	
	absolut	Anteile an allen Maßnahmeeintritten (in %)	Anteile an allen Maßnahmeeintritten (in %)	
Vermittlungsbudget	1.073	8,2	8,1	
Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	943	8,6	9,3	
außerbetriebliche Berufsausbildung	29	11,7	5,8	
Förderung der beruflichen Weiterbildung	598	14,1	11,0	
Eingliederungszuschuss	53	9,9	8,0	
Einstiegsgeld bei abhängiger sv-pflichtiger Erwerbstätigkeit	40	24,2	14,8	
Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen	18	11,5	12,2	
Arbeitsgelegenheiten	507	9,7	9,5	
Freie Förderung SGB II	27	30,0	15,6	
kommunale Eingliederungsleistungen	223	12,1	21,3	

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende Bremen, Deutschland

Ausbildung und Umschulung in Teilzeit. Und hier fangen wir in Bremen zwar klein aber nicht bei null an. Das Bremer und Bremerhavener Aktionsnetzwerk für Alleinerziehende (BAfA) hat im Schulterchluss aller Beteiligten dieses Thema zu einem Schwerpunkt erhoben und mit den Broschüren ›Wege zum Berufsabschluss für Alleinerziehende‹ und ›Betriebliche Teilzeitausbildung – Potenziale nutzen‹ für Aufklärung gesorgt und neue Wege aufgezeigt. Hier gilt es anzuschließen, den Kurs wieder aufzunehmen und die vorgezeichneten Wege auch zu gehen.

Gefordert sind in einer Landesoffensive Wirtschaft, Arbeitsverwaltung und Politik. Aber auch die Alleinerziehenden selbst. Beruflich neu zu starten, ist eine Hürde, bedarf mit Kindern einer hohen Motivation und Kraftanstrengung, die aber gerade für die Kinder unbedingt aufzubringen sind. Hierzu braucht es Beratungs- und Unterstützungsangebote, Wegweiser und den Abbau von Vorurteilen, die mit der Lebenswirklichkeit von Alleinerziehenden nichts zu tun haben. Jahr für Jahr höchste

Armutsrisiken und Bildungsdefizite zu konstatieren, kommt einem politischen Armutszeugnis gleich. Anknüpfend an die Aktivitäten des EU-geförderten Netzwerkes BAfA ist die Neuauflage eines landesfinanzierten Bremer Aktionsbündnisses für Alleinerziehende angezeigt.

## Zehn Jahre nach der Arbeitsmarktreform – das Problem der Arbeitslosigkeit ist drängender denn je

REGINE GERAEDTS



### In aller Kürze:

- Der Beitrag zeichnet nach, wie sich im Land Bremen die Arbeitslosigkeit in den vergangenen zehn Jahren entwickelt hat. Dabei ist die letzte der Hartz-Reformen der zeitliche Bezugspunkt der Betrachtungen.
- Beschäftigungsentwicklung und Arbeitslosigkeit haben sich im Land Bremen voneinander entkoppelt. Während auf der einen Seite mehr Arbeitsplätze entstehen, bleiben Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung auf unverändert hohem Niveau, und der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit steigt unaufhörlich.
- Langzeitarbeitslose sind die Verlierer dieser Entwicklung. Die Chancen, aus dem Hartz-IV-Bezug heraus einen Arbeitsplatz zu finden, sind selbst dann äußerst gering, wenn die Konjunktur positiv ist. Das Projekt ›Joboffensive‹, das mit Investitionen in den Verwaltungsapparat der Jobcenter mehr Übergänge in Arbeit erreichen wollte, hat daran nichts verändert. Zudem wurden die Investitionen in Arbeitsförderung drastisch reduziert.
- Die Unterhaltshilfebedürftigkeit im Land Bremen hat seit der Einführung von Hartz IV nicht nennenswert abgenommen. Im Jahr 2014 brauchten mehr als 93.000 Frauen, Männer, Jugendliche und Kinder Unterstützung zum Lebensunterhalt aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende, davon ein großer Anteil seit vielen Jahren.
- Für langzeitige Hilfebedürftige in schwierigen Lebenslagen scheint es unter den Regelinstrumenten im SGB II kaum passende Förderangebote zu geben. Der Beitrag plädiert dafür, die Potenziale der kleinräumigen Vernetzung in Bremen und Bremerhaven zu nutzen, um in einem offenen und dialogischen Prozess kommunale Spielräume auszuloten und die starren Fördermöglichkeiten kreativ auszugestalten.

Vor zehn Jahren trat im Januar 2005 jenes Sozialgesetzbuch in Kraft, das als vierter und letzter Baustein der Hartz-Reformen bekannt geworden ist. Die Befürworter dieser einschneidenden Sozial- und Arbeitsmarktveränderungen nahmen das Jubiläum zum Anlass, eine positive Bilanz zu ziehen: Das Fördern und Fordern wirke, die Arbeitslosenzahlen seien drastisch zurückgegangen und das heute gefeierte ›deutsche Beschäftigungswunder‹ sei wesentlich auf die Arbeitsmarktreformen zurückzuführen. Die Gegner sind ebenso fest positioniert: Die Reformen hätten an den Chancen für Langzeitarbeitslose wenig geändert, stattdessen aber prekäre Existenzen geschaffen und im großen Stil einen Niedriglohnsektor befördert. In diesem Beitrag wird nachverfolgt, wie sich im Land Bremen die Arbeitslosigkeit in den vergangenen zehn Jahren entwickelt hat. Dabei ist die letzte der Hartz-Reformen der zeitliche Bezugspunkt, ohne dabei in die mehr als zehn Jahre währende Grundsatzdiskussion eingreifen zu wollen. Am Ende werden Vorschläge vorgestellt, wie den regionalen Arbeitsmarktproblemen begegnet werden könnte.

### Arbeitslose werden von guter Konjunktur nicht mehr mitgenommen

Mit dem Jahr 2005 wurde die Arbeitslosenhilfe ebenso abgeschafft wie die Sozialhilfe für Erwerbsfähige. An ihre Stelle trat die ›Grundsicherung für Arbeitsuchende‹, umgangssprachlich Hartz IV genannt. Im Land Bremen schnellten die Arbeitslosenzahlen sprichwörtlich über Nacht von 42.000 in 2004 auf 53.000 in 2005 in die Höhe. Danach gingen sie bis 2008 um mehr als 30 Prozent auf weniger als 36.800 zurück. Parallel dazu stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in ähnlichem Umfang. Nach einer überraschend kurzen Schwächephase infolge der 2008 begin-

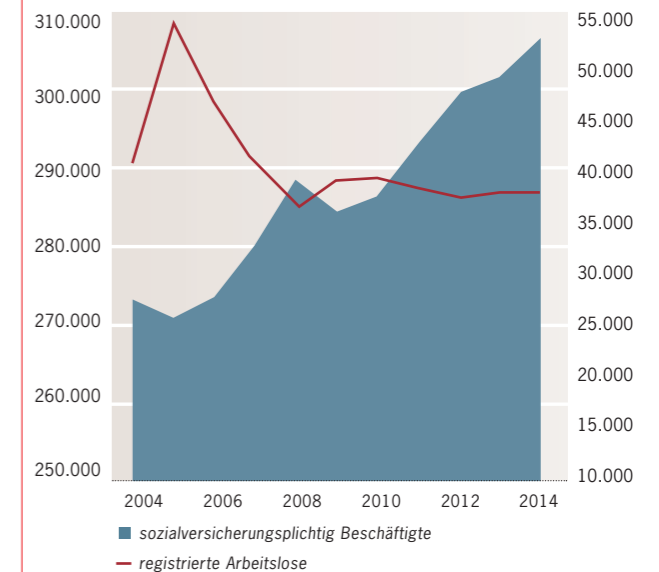
nenden Weltwirtschaftskrise setzte sich der beeindruckende Aufwärtstrend am Arbeitsmarkt weiter fort.<sup>1</sup> Ein paralleler Rückgang der Arbeitslosenzahlen ist jedoch seither nicht mehr zu verzeichnen. Mit dem Aufschwung nach 2010 haben sich im Land Bremen die positive Beschäftigungsentwicklung und die Arbeitslosigkeit schließlich völlig voneinander entkoppelt. Arbeitslose werden offenbar nicht mehr mitgenommen, wenn die Konjunktur anspringt und Arbeitsplätze entstehen. Im Jahr 2014 lagen die Zahlen mit durchschnittlich 37.000 registrierten Arbeitslosen sogar leicht über dem Krisenjahr 2008.

Dabei ist zu bedenken, dass die Arbeitslosenstatistik das tatsächliche Ausmaß der Arbeitslosigkeit nicht vollständig abbildet. Zur verdeckten Arbeitslosigkeit zählen beispielsweise Arbeitslose, die kurzzeitig krankgeschrieben sind, Ältere über 58 Jahre, die innerhalb eines Jahres vom Jobcenter kein Stellenangebot mehr erhalten haben, aber auch Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Je mehr Arbeitslose in Maßnahmen gebunden sind, desto kleiner erscheint die statistische Arbeitslosigkeit. Die Gruppen, die nach den Vorgaben des Gesetzgebers die Arbeitslosenstatistik günstiger aussehen lassen, werden seit 2008 von der Bundesagentur für Arbeit als ›Unterbeschäftigte‹ registriert. 2009 wurden erstmals Zahlen dazu berichtet. Im Jahr 2014 summierten sich die 37.000 offiziell registrierten Arbeitslosen mit den verdeckten Arbeitslosen aus der Unterbeschäftigungsstatistik auf 49.000 Menschen.

### Der Arbeitslosenversicherung bleibt nur die Nebenrolle

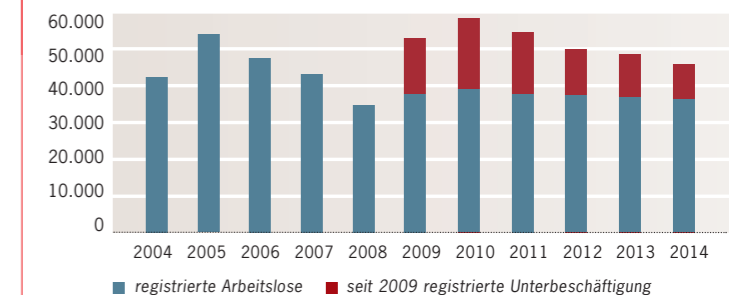
Mit den Hartz-Reformen wurde das soziale Sicherungssystem für Arbeitslose in zwei Rechtskreise aufgespalten: in das klassische System der Arbeitslosenversicherung nach dem Dritten Sozialgesetzbuch (SGB III) und in das neue Fürsorgesystem ›Hartz IV‹ nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II), in dem

Abb. 1: Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsentwicklung im Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung

Abb. 2: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Land Bremen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktstatistik (Jahresdurchschnittszahlen); eigene Darstellung

1 Zur Bewertung des Beschäftigungswachstums in Deutschland nach 2005 gibt es in der Arbeitsmarktforschung ähnlich gegensätzliche Positionen wie zu den Arbeitsmarktreformen. Die einen sehen einen unmittelbaren und mehr

oder weniger engen Zusammenhang zwischen beidem (vgl. bspw. Klinger, Sabine/Rothe, Thomas/Weber, Enzo: Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen. IAB-Kurzbericht, 11/2013), die ande-

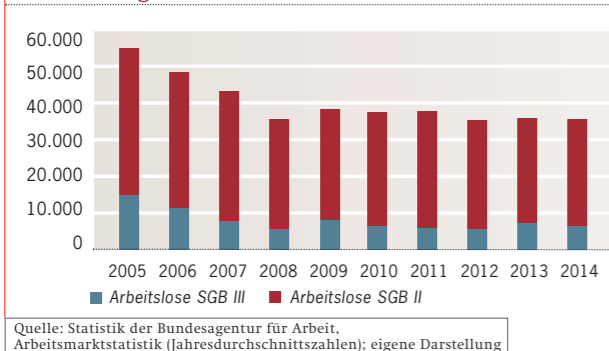
ren gehen von vielfältigen Einflussfaktoren aus (vgl. bspw. Knuth, Matthias: Arbeitsmarktentwicklung und Hartz I-IV: Gesundung des Arbeitsmarktes durch die Hartz-Reformen? In: Soziale Sicherheit 12/2014, S. 435-441.

Arbeitsuche und Bedürftigkeit nun fest aneinander gebunden sind.

Seit dem Jahr 2005 wird der weit überwiegende Teil der Arbeitslosigkeit im Hartz-IV-System von den Jobcentern verwaltet. Die Arbeitslosenversicherung spielt dagegen nur noch eine untergeordnete Rolle. Sie begrenzt sich auf den besser gestellten, anteilig aber immer kleiner werdenden Kreis der Arbeitslosen, der ausreichende Vorbeschäftigungszeiten aufweist, durch den Eintritt von Arbeitslosigkeit nicht an die Grenzen der Bedürftigkeit gerät und schließlich schnell genug wieder einen Arbeitsplatz findet. Im Land Bremen waren 2014 jahresdurchschnittlich 7.100 Arbeitslose bei der Agentur für Arbeit registriert und 30.000 bei den Jobcentern. Demnach erhält inzwischen nicht einmal jeder fünfte der offiziell Arbeitslosen noch Leistungen aus dem Versicherungssystem, mehr als 80 Prozent sind auf das Fürsorgesystem angewiesen.

Dabei beziehen sich die Unterschiede zwischen Versicherungs- und Fürsorgesystem nicht nur auf die materielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit – das Arbeitslosengeld orientiert sich als Lohnersatzleistung am vorherigen Lebensstandard, die auch Arbeitslosengeld II genannte Grundsicherung am Existenzminimum –, sondern auch auf den Zugang zu arbeitsmarktpolitischer Förderung und die Chancen auf eine nachhaltige Rückkehr in gesicherte Beschäftigung.

**Abb. 3:** Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen



### Ein ›atmender Arbeitsmarkt?‹

Das relative Gleichbleiben der Arbeitslosenzahlen täuscht leicht darüber hinweg, dass Arbeitslosigkeit kein fest gefügter Block ist. Selbst wenn die statistischen Bestände gleich bleiben, kann das ein Ergebnis etwa von Prozessen im Hintergrund sein, bei denen viele Menschen neu arbeitslos werden und zugleich viele andere eine Beschäftigung finden, aber niemand lange arbeitslos bleibt. Einen solchen ›atmenden Arbeitsmarkt‹ wollten die Hartz-Reformen schließlich erreichen.

Die beständigen Bewegungen in der Arbeitslosigkeit lassen sich mithilfe von Zugangs- und Abgangsdaten nachvollziehen. Über einen längeren Zeitraum hinweg zeigen diese sogenannten Flowgrößen bei den Arbeitslosen im Versicherungssystem ein durchaus dynamisches Bild. Die Zugänge aus und die Abgänge in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt sind an die konjunkturellen Entwicklungen angepasst. Im Krisenjahr 2008 steigen im Land Bremen die Zugänge in Arbeitslosigkeit deutlich an, im Folgejahr gelangen monatsdurchschnittlich nur wenige Arbeitsaufnahmen. In der konjunkturell guten Phase ab 2010 steigen die Übergänge in Beschäftigung jedoch wieder deutlich an. Man könnte sagen, das Versicherungssystem ›atmet‹ im Rhythmus mit Konjunktur und Beschäftigungssystem. Zuletzt fand monatsdurchschnittlich knapp jede/jeder Achte einen neuen Arbeitsplatz. Ganz anders dagegen das Fürsorgesystem. Hier gibt es wenig Bewegung und trotz guter Konjunktur und intensivierten Vermittlungsbemühungen durch das Projekt ›Joboffensive‹ in beiden Jobcentern bleibt der Anteil der monatsdurchschnittlichen Abgänge in den ersten Arbeitsmarkt am Arbeitslosenbestand seit 2007 beständig unter drei Prozent. Die direkten Zugänge aus Beschäftigung in das Fürsorgesystem – Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die beispielsweise nach kurzen Beschäftigungszeiten arbeitslos beziehungsweise erneut arbeitslos werden (sogenannte Drehtüreffekte),

erwerben keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung – liegen auf etwa ähnlichem Niveau. Die Abbildung 4 legt nahe, dass im Hartz-IV-System schon seit Langem der Atemstillstand eingetreten ist.

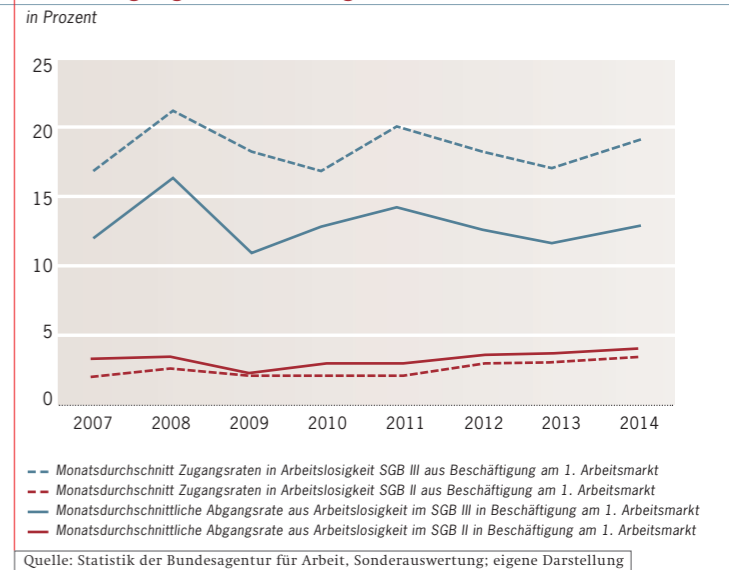
In einer solch festgefahrenen Marktsituation sollte klassisch die Arbeitsförderpolitik intervenieren, um die Bewegung zwischen wachsender Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wieder in Gang zu bringen. Stattdessen sind die Mittel für Arbeitsförderung vom Bund seit 2010 um 40 Prozent gekürzt und zudem die Zugänge zu qualifizierenden Angeboten durch restriktive Veränderungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente erschwert worden. In der Folge gingen die jahresdurchschnittlichen Förderfälle von 2009 bis 2013 um 45 Prozent zurück. Darüber hinaus zehren die Verwaltungskosten die Arbeitsfördermittel immer mehr auf. In Bremen kommt hinzu, dass das hiesige Jobcenter Bremen das vom Bund zur Verfügung gestellte Geld bedauerlicherweise in Millionenhöhe wiederholt nicht ausgeschöpft hat. Dadurch wurden die Fördermöglichkeiten für Arbeitslose ohne Not noch weiter verengt.

### Langzeitarbeitslosigkeit – kein Ende in Sicht

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist ununterbrochen gestiegen. Im Land Bremen sind 44 Prozent der Arbeitslosen 12 Monate oder länger arbeitslos gemeldet, das ist weit mehr als im Bundesdurchschnitt. Beinahe alle Langzeitarbeitslosen (95 Prozent) sind auf Hartz-IV-Leistungen angewiesen.

Dabei ist bei lang andauernder Arbeitslosigkeit die Wahrscheinlichkeit besonders gering, einen Arbeitsplatz zu finden. Darauf weist eine Sonderveröffentlichung der Bundesagentur für Arbeit hin. Demnach gelang es 2014 bundesweit pro Monat nur durchschnittlich 1,5 Prozent der Langzeitarbeitslosen, zurück in Beschäftigung zu kommen. Über die Jahre haben sich die Chancen sogar noch verschlechtert.<sup>2</sup>

**Abb. 4:** Zugangs- und Abgangsraten aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen



An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es ähnlich wie bei der statistischen Definition der Arbeitslosigkeit auch bei der Langzeitarbeitslosigkeit Tücken gibt, die den Informationsgehalt begrenzen. Denn die Zählung der Arbeitslosendauer endet automatisch, sobald sie durch die Teilnahme an einer Maßnahme oder eine Krankheit unterbrochen wird, und beginnt dann wieder von vorn. Sehr viel aussagekräftiger ist stattdessen die Dauer des Leistungsbezugs im Hartz-IV-System. Von den zuletzt rund 30.000 Arbeitslosen im SGB II zählte etwa die Hälfte offiziell zu den Langzeitarbeitslosen, aber mehr als zwei Drittel gehörten zu den Langzeitleistungsbeziehenden. So wird die Gruppe bezeichnet, die innerhalb der vergangenen zwei Jahre mindestens 21 Monate beim Jobcenter gemeldet waren.

### Nur die Spitze des Eisbergs – Bedürftigkeit übersteigt Arbeitslosigkeit deutlich

Bisher hat sich dieser Beitrag auf die Arbeitslosigkeit konzentriert. Dabei wird oft übersehen, dass die bei den Jobcentern registrierten

<sup>2</sup> Vgl. Methodenbericht der Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Stock-Flow-Analyse der Langzeitarbeitslosigkeit, Nürnberg 2015.

Arbeitslosen längst nicht die größte Gruppe im Hartz-IV-System darstellen. Insgesamt erhielten im Land Bremen im Jahr 2014 rund 67.000 Erwerbsfähige Unterhaltsleistungen, also mehr als doppelt so viele als registrierte Arbeitslose. Neben den bereits erwähnten verdeckten Arbeitslosen gehören zu den ›nicht-arbeitslosen Leistungsberechtigten‹ Menschen, die vorübergehend aus anerkannten Gründen keine Arbeitsstelle suchen müssen, beispielsweise weil sie Kinder erziehen oder Angehörige pflegen. Auch wer einer bezahlten Arbeit von 15 Stunden pro Woche oder mehr nachgeht, gilt nicht als arbeitslos. Zuletzt traf dies auf etwa zwei Drittel der 20.000 erwerbstätigen Hartz-IV-Empfängerinnen und -Empfänger zu. Etwa jede/jeder Achte davon ging einer Vollzeittätigkeit nach.

Auf Haushalte bezogen brauchten im Land Bremen im Jahr 2014 mehr als 93.000 Frauen, Männer, Jugendliche und Kinder Unterstützung zum Lebensunterhalt aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Ein Vergleich mit

dem Jahr 2005 zeigt, dass die Hilfebedürftigkeit im Land Bremen seit der Einführung von Hartz IV nicht nennenswert abgenommen hat, sondern ein gleichbleibend hohes Niveau hält. Dabei lässt sich insbesondere in den ersten beiden Reformjahren der paradox erscheinende Trend von einerseits rasch sinkenden Arbeitslosenzahlen bei andererseits einer steigenden Zahl von Leistungsbeziehenden ausmachen. Dies lässt sich am ehesten mit statistischen Effekten erklären, die in dieser Phase wohl wesentlich durch Maßnahmeteilnahmen ausgelöst wurden. Denn sie sorgen für ein Durchtauschen des statistischen Status zwischen arbeitslosem und nichtarbeitslosem Arbeitsuchenden. Ein nachhaltiger Ausstieg aus dem Leistungsbezug gelingt weit seltener, als die statistische Entwicklung von Arbeitslosigkeit vermuten lässt.

Heute ist in beiden Kommunen des Landes Bremen jede oder jeder zweite erwerbsfähige Leistungsbeziehende seit vier Jahren und länger ununterbrochen auf Unterstützung zum Lebensunterhalt angewiesen. Dabei wissen wir aus verschiedenen Untersuchungen, dass Armut, soziale und gesundheitliche Deprivation bei Hartz-IV-Empfängerinnen und -Empfängern deutlich stärker ausgeprägt sind als bei anderen Bevölkerungsgruppen und dass die Risiken mit längeren Bezugsdauern steigen.<sup>3</sup>

Physische oder psychische gesundheitliche Einschränkungen erschweren bei manchen Personenkreisen den Zugang zum Arbeitsmarkt. Denn Deutschland hat – anders als viele andere europäische Länder – auch Menschen in die Grundsicherung für Arbeitsuchende aufgenommen, die aus gesundheitlichen Gründen kaum mehr als drei Stunden am Tag arbeiten können. Häufig stehen auch Schulden oder psychosoziale Probleme einer Arbeitsaufnahme im Weg. Ein im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums erstellter Forschungsbericht geht von 25 Prozent erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit Schuldenproblemen, zehn Prozent mit Suchtproblemen und 20 Prozent mit Bedarf an psychosozialer Unterstützung

aus, wobei einzelne Menschen mehrfach betroffen sein dürften.<sup>4</sup> Mit diesem Wissen waren von Anfang an ursprünglich aus der Sozialhilfe kommende stabilisierende Maßnahmen und sozialintegrative Angebote der Kommunen in das neue Fürsorgesystem integriert worden. Mit ganzheitlicher Perspektive sollten die kommunalen Leistungen individuell mit der Arbeitsförderung verzahnt werden. Dabei sollten Arbeitsverwaltung und Kommunen zusammenwirken und ihre Leistungen ›aus einer Hand‹ ausgestalten. Bis heute wird dies völlig unzureichend umgesetzt. Weder existiert ein Konzept, wie psychosoziale Unterstützung, Schulden- oder Suchtberatung, aber auch Kinderbetreuung systematisch in das Zielsystem des SGB II einbezogen werden können, noch gibt es Antworten auf die Schnittstellenprobleme.

Am Ende dürfte auch das lokal verfügbare Budget über die Wirksamkeit kommunaler sozialintegrativer Angebote entscheiden. Die in der Förderstatistik berichteten Förderfälle für das Land Bremen lösen angesichts von konstant mehr als 90.000 Leistungsbeziehenden Irritationen aus.

**Abb. 6:**  
Zugang in ›Kommunale  
Eingliederungsleistungen‹  
nach § 16a SGB II

Jahressumme	
Jahr	Förderfälle
2008	2.110
2009	2.516
2010	2.525
2011	1.956
2012	2.034
2013	1.845
2014	noch nicht berichtet

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Förderstatistik

### Kreativ sein, Neues wagen

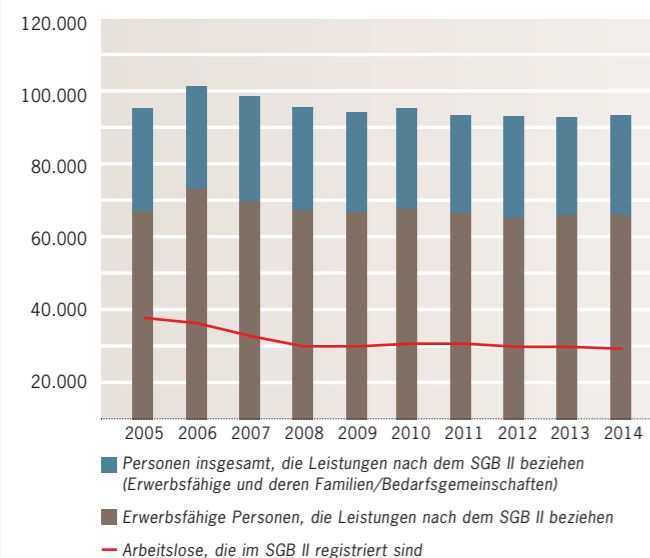
Zehn Jahre nach Hartz IV machen die Befunde im Land Bremen deutlich, dass die Reform an ihre Grenzen stößt. In der Alltagsrealität haben das Fordern und eine schnelle, auch nur kurzfristige Vermittlung in Arbeit den Vorrang erhalten vor einer auf stabile Integration ausgerichteten Förderung. Dabei haben vielfache Berichte über unpassende Beratungsvorschläge, Zumutungen und Sanktionen der Jobcenter das Bild eines ungerechten und repressiven Systems verfestigt. Zudem setzt das auf möglichst viele Arbeitsaufnahmen fokussierte Ziel- und Steuerungssystem implizit Anreize, all jene zu vernachlässigen, bei denen eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt langwierig oder gar unwahrscheinlich ist.

Langzeitarbeitslose und seit langer Zeit Unterhaltsbedürftige sind die Verlierer. Das zeigt sich im Übrigen nicht nur im Land Bremen und in seinen beiden Kommunen, sondern auch bundesweit.

Mit Spannung war deshalb dem Paket gegen Langzeitarbeitslosigkeit des Bundesministeriums für Arbeit entgegengesehen worden. Das Ende 2014 vorgestellte Fünf-Punkte-Programm bleibt jedoch deutlich hinter den Erwartungen zurück. Zusätzliche Aktivierungszentren in den Jobcentern, Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber und öffentlich geförderte Beschäftigung in Unternehmen (als Nachfolge des

<sup>3</sup> Vgl. Eggs, J. et al.: Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. IAB-Kurzbericht, 23/2014.

**Abb. 5: Erwerbsfähige und deren Familien/Bedarfsgemeinschaften, die Hartz-IV-Leistungen beziehen**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherungsstatistik

<sup>4</sup> Vgl. Kaltenborn/Kaps: Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II, Bericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin 2012, S. 86 ff.





Programms ›Bürgerarbeit‹) sind keine neuen oder vielversprechenden Ansätze. Und Gespräche – wenn auch zu zentralen Themen wie zu Gesundheit mit Kranken- sowie Rentenversicherungsträgern und zur Weiterentwicklung der Instrumente mit den Ländern – schieben wichtige Reformbedarfe auf die lange Bank, für die es doch längst konkrete Vorschläge gibt. Dazu gehört der vielfach vorgeschlagene öffentlich geförderte ›soziale Arbeitsmarkt‹ für Langzeitleistungsbeziehende. Ein guter Teil der Finanzierung könnte erbracht werden, wenn gesetzlich das Umwandeln der passiven Unterhaltsleistungen in Entgelte für sozialversicherte Beschäftigung ermöglicht würde.

#### **Was heißt das für das Land Bremen?**

Angesichts des hohen Anteils von Arbeitslosen ohne Berufsabschluss bleibt die wiederholt vorgetragene Forderung richtig, eine noch höhere Priorität der Arbeitsförderung auf abschlussbezogene Aus- und Weiterbildung und Nachqualifizierung zu legen. Denn die klassische Berufsqualifizierung ist seit dem Arbeitsförderungsgesetz die beste Strategie, um Arbeitsmarktchancen nachhaltig zu verbessern.

Doch eine Lösung für alle ist sie nicht. Für Menschen in schwierigen Lebenslagen scheint es unter den Regelinstrumenten im SGB II jedoch kaum passende Förderangebote zu geben. Dennoch zeigen immer wieder einzelne Jobcenter und Kommunen, dass mehr geht. Sie nutzen ihre Spielräume und gestalten die starren Regelinstrumente kreativ.



Auch Bremen und Bremerhaven mit ihren kleinräumigen Vernetzungsstrukturen hätten das Potenzial, im vorgegebenen Gesetzesrahmen Neues zu wagen. Ob die mit zusätzlichen europäischen Mitteln finanzierten Förderzentren der Jobcenter schon der Weisheit letzter Schluss sind, wäre eine zu prüfende Frage. ›Werkstattgespräche gegen Langzeitarbeitslosigkeit‹ böten eine Chance, dem Problem und seinen sozialen Folgen in unseren beiden Kommunen ehrlich auf den Grund zu gehen. Willkommen wären alle, die einen Vorschlag haben oder einen Beitrag leisten wollen. Den Versuch wäre es wert.

## Für eine arbeitnehmerorientierte Weiterbildungspolitik

SUSANNE HERMELING



### In aller Kürze:

- Von betrieblicher Weiterbildung profitieren vor allem gut qualifizierte Vollerwerbstätige in Großbetrieben. Kleine Betriebe brauchen für ihre Personalentwicklung Beratung und Unterstützung von außen. Ebenso wie Beschäftigte, die längerfristige Weiterbildungen ohne einen Anspruch auf bildungsfreundliche Arbeitszeitregelungen und Stipendien kaum umsetzen können.
- In der arbeitsmarktpolitischen Weiterbildung sind Erwerbslose und gering qualifizierte Beschäftigte seit 2011 mit etwa 800 Umschulungen jährlich gefördert worden. Dies entspricht nicht annähernd dem hohen Bedarf im Land Bremen. Auf der Strecke bleiben insbesondere Langzeitarbeitslose. Mit ESF-Mitteln kann vor allem eine sinnvolle flankierende Förderung umgesetzt werden. Darüber hinaus ist vom Land ein politischer Einsatz auf Bundesebene gefordert, für eine Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Förderung an Beruflichkeit.
- Im Bereich der allgemeinen, politischen, kulturellen und beruflichen Erwachsenenbildung nach dem Bremischen Weiterbildungsgesetz ist in den vergangenen zehn Jahren drastisch gekürzt worden. Diese Kürzungen sind für das Jahr 2015 teilweise zurückgenommen worden. Wichtig ist nun, das Angebot und die Arbeit der 13 anerkannten Einrichtungen zu stabilisieren. Auf dieser Grundlage hat das Land Gestaltungsmöglichkeiten für eine Weiterbildung im Sinne gesellschaftlicher Teilhabe und politischer Bildungsprozesse.

### In der betrieblichen Weiterbildung – Beschäftigte zeitlich und finanziell entlasten

Nach dem IAB-Betriebspanel Bremen hat die Hälfte der befragten bremischen Betriebe im ersten Halbjahr 2013 Weiterbildungen im Betrieb durchgeführt oder Kosten von externen Seminaren ganz oder teilweise übernommen

beziehungsweise Beschäftigte freigestellt. Der Anteil weiterbildungsaktiver Betriebe wächst. Daten des IAB-Betriebspanels deuten darauf hin, dass ein höherer Aufwand für die Einarbeitung und Weiterbildung neu eingestellter Fachkräfte eine der möglichen Ursachen ist.

Gleichzeitig gibt es insgesamt einen Trend zu immer kürzeren Weiterbildungen. Nach dem Adult Education Survey dauern etwa 60 Prozent der betrieblichen Aktivitäten unter zehn Stunden. Außerdem belegen alle Studien zum Thema die hohe Selektivität in der betrieblichen Weiterbildung. Gut qualifizierte und unbefristet angestellte Vollerwerbstätige haben die besten Chancen, von Weiterbildung zu profitieren. Wesentlich schlechtere Chancen haben Beschäftigte in Anlernertätigkeiten, atypisch Beschäftigte wie Leiharbeiter, Teilzeitbeschäftigte und über 50-jährige Beschäftigte.

Außerdem gibt es Branchenunterschiede. Von den im IAB-Betriebspanel befragten Betrieben waren 84 Prozent des Gesundheits- und Sozialwesens, aber nur 26 Prozent des Baugewerbes weiterbildungsaktiv. Und auch die Betriebsgröße spielt eine Rolle. Denn kleinen Betrieben fehlen die finanziellen und personellen Ressourcen für eine strategische Personalentwicklung. Laut IAB-Betriebspanel werden in Bremen in rund 75 Prozent der aktiven Großbetriebe Beschäftigte während der Arbeitszeit weitergebildet, aber nur in 60 Prozent der weiterbildungsaktiven Kleinbetriebe. Hier wird deutlich, in welchem Umfang, insbesondere in kleinen Betrieben, Beschäftigte auch außerhalb ihrer Arbeitszeit betrieblich wichtige Kenntnisse erwerben. Dass das organisierte Lernen auch nach der Ausbildung in den Betrieben eine zunehmend wichtige Rolle spielt, fällt also als Belastung auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zurück. Die vielen kurzen Aktivitäten sind zudem ein Spiegel der steigenden Leistungsverdichtung in den Betrieben.

Für längerfristige Weiterbildungen und für Aufstiegsfortbildungen fehlen den meisten Berufstätigen die Zeit und das Geld. Das zeigt auch die bisher größte Beschäftigtenumfrage in Deutschland, an der sich über eine halbe Million Beschäftigte im Organisationsbereich der IG Metall beteiligten. Ein zu hoher Arbeitsdruck und fehlende Mittel für eine Reduzierung von Arbeitszeit, insbesondere bei atypisch Beschäftigten, Alleinerziehenden und Alleinverdienern mit Kindern, sind die am häufigsten genannten Gründe für eine Weiterbildungsabstinenz. Stipendien für die berufliche Weiterentwicklung gibt es kaum und wer Meister-BAföG beantragt, nimmt Schulden in Kauf. Bisher hat es sich als schwierig erwiesen, die Arbeitgeber stärker in die Verantwortung zu nehmen. Aus den tariflichen Vereinbarungen, wie dem Qualifizierungstarifvertrag der IG Metall, sind in der Regel keine Ansprüche abzuleiten. Die Forderung der IG Metall, in der 2015er-Tarifrunde einen Anspruch für alle Beschäftigten auf Bildungsteilzeit durchzusetzen, stieß bei Arbeitgebern auf großen Widerstand.

In diesem Zusammenhang werden auch gesetzliche Regelungen und betriebliche Bildungszeitkonten diskutiert, die individuelle berufliche Weiterbildung erleichtern können. Gerade größere Unternehmen sollten zeitlich flexibler werden und den demografischen Wandel in den Belegschaften bewusst auch mit Weiterbildung gestalten. Außerdem planen die meisten Betriebe nach kurzfristigen Bedarfen und vernachlässigen die Förderung von sozialen und Problemlösungskompetenzen, die jedoch in vielen Arbeitsabläufen gebraucht werden. Wenn Beschäftigte in Unternehmen mehr Verantwortung übernehmen sollen, müssen sie mehr Freiraum für eigene Bildungsentscheidungen bekommen. Dies gilt zum Beispiel für den Bildungsurlaub, in dessen Angebot viele von den beruflich wichtigen Schlüsselkompetenzen vermittelt werden. Die öffentliche Hand ist gefordert, die Finanzierung von Weiterbildung in Form von Stipen-

dien oder bezuschussten Bildungsangeboten für Beschäftigte auszuweiten. Das Programm WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen – eine Weiterbildungsinitiative der Bundesagentur für Arbeit) wird bisher nur wenig genutzt, was womöglich mit mangelnden Beratungsangeboten gerade für kleinere Betriebe zusammenhängt. Die beim Unternehmensservice Bremen angesiedelte Weiterbildungsberatung für kleine Unternehmen ist daher erst ein Anfang für eine notwendige institutionalisierte Beratungsstruktur. Auch die Qualifizierungsberatung der Agentur für Arbeit, die 2014 ihre Arbeit aufgenommen hat, sollte ausgewertet werden, um den Bedarf sowie Möglichkeiten des Zugangs zu Betrieben besser einschätzen zu können. Für erwerbstätige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist insbesondere das Angebot der Weiterbildungsberatung mit Ausgabe des Bremer Weiterbildungsschecks interessant. Dieses bis 2018 aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierte Angebot sollte verstetigt werden.

### Arbeitsmarktpolitische Weiterbildung auf Qualität und Beruflichkeit ausrichten

Die bremischen Jobcenter und die Agentur für Arbeit investierten zwischen 2011 und 2014 über 25 Millionen Euro jährlich in die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW). Das Jobcenter Bremen wendet inzwischen 40 Prozent seiner Förderausgaben für Weiterbildung auf und liegt damit im Bundesvergleich vorn. Das klingt erst einmal nach viel Geld für Weiterbildung, die von der Umschulung bis hin zum Europäischen Computerführerschein reicht. Trotzdem ist der Bedarf, insbesondere an abschlussbezogener Weiterbildung, nicht annähernd gedeckt. Von jährlich etwa 800 Eintritten in Umschulungen im Land Bremen – einschließlich der WeGebAU-Förderung für gering qualifizierte Beschäftigte – profitiert nämlich nur ein winziger Bruchteil der potenziell Bedürftigen. Diese gehen weit über die

in der Arbeitslosenstatistik geführten 22.000 Menschen ohne Berufsabschluss hinaus. Tatsächlich ist von mehr als doppelt so vielen Arbeitslosengeld-I- oder Arbeitslosengeld-II-Beziehenden auszugehen, die aufgrund eines fehlenden Berufsabschlusses auf dem Arbeitsmarkt kaum Fuß fassen können. Hohe Arbeitsmarktrisiken tragen zudem ungezählte beruflich Qualifizierte, die aufgrund einer Erkrankung oder einer langen Familienpause nicht in ihren ursprünglich erlernten Beruf zurückkehren können. Hinzu kommen diejenigen der rund 30.000 Beschäftigten ohne Berufsabschluss, die im Niedriglohnsektor und in atypischen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. Sie alle sind Zielgruppen für Umschulungen oder Nachqualifizierungen. Die reale Förderung ist in Anbetracht des enormen Bedarfs nur der berühmte Tropfen auf dem heißen Stein!

Das unausweichliche ›creaming‹ bei der Vergabe von Bildungsgutscheinen geht häufig zulasten von Langzeitarbeitslosen. Die Selektion bei der Förderung unterliegt vielfältigen Mechanismen von der Selbstselektion bis hin zu den Tests des Berufspsychologischen Service der Bundesagentur für Arbeit, die vor Umschulungen inzwischen routinemäßig durchgeführt werden.

Arbeitsmarkt- und sozialpolitisch gut begründet ist also die Entscheidung des Landes Bremen, einen Schwerpunkt der ESF-Förderung in den nächsten Jahren auf die abschlussbezogene Weiterbildung von erwerbslosen und beschäftigten An- und Ungelernten zu setzen. Die Zielsetzung, anerkannte Berufsabschlüsse zu fördern, muss daher auch in der Förderpraxis konsequent umgesetzt werden. Die ESF-Mittel stellen eine Ergänzung dar, mit der etwa FbW-Maßnahmen kofinanziert oder flankierende Strukturen unterstützt werden. So ist in der nächsten Förderperiode eine Mehraufwandsentschädigung zur Entlastung von Umschülern vorgesehen, die auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Dieses Instrument sollte baldmöglichst genutzt werden, da auf

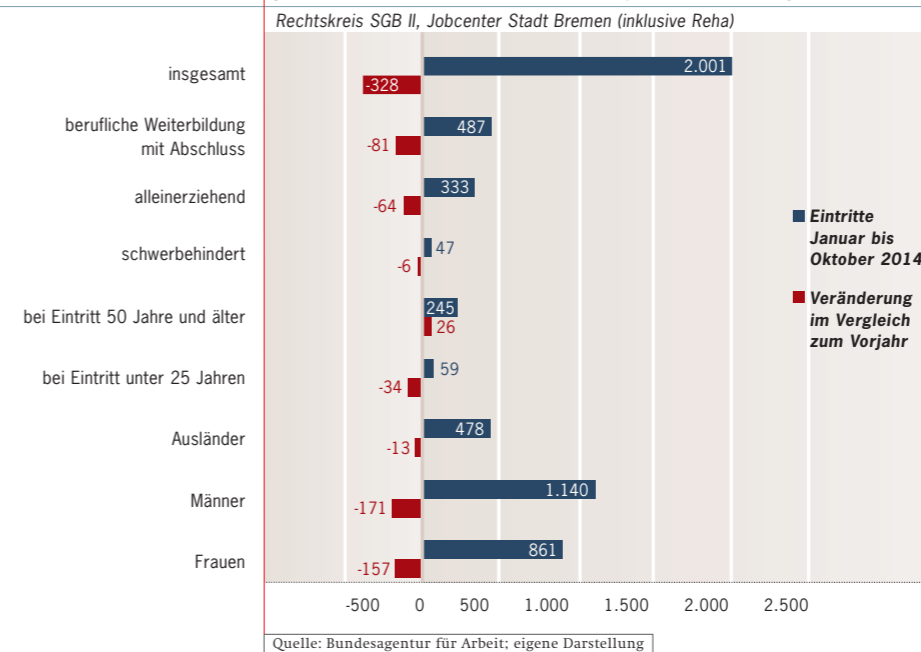
Bundesebene noch keine entsprechenden Regelungen getroffen wurden. Der Bremer Weiterbildungsscheck kann für die Unterstützung von Geringverdienern verwendet werden, die sich auf eine Externenprüfung vorbereiten. Zudem können individueller zu gestaltende Formen der Nachqualifizierung für Angelernte mit einschlägiger Berufserfahrung erprobt werden. Bereits bewährte Beratungsstellen zu den Themen Weiterbildung, Nachqualifizierung und Anerkennung von Auslandsqualifikationen werden miteinander vernetzt. Möglichkeiten der Verstetigung dieser wichtigen Beratungsstrukturen sollten in der nächsten Förderperiode gefunden werden.

Über die sinnvollen regionalen Schwerpunktsetzungen hinaus, steht jedoch eine politische Auseinandersetzung mit einer grundlegenden Reform des arbeitsmarktpolitischen Fördersystems an. Nach wie vor besteht ein Widerspruch zwischen der im Sozialgesetzbuch III formulierten ›Notwendigkeit der Weiterbildung‹ für Menschen ohne oder mit veraltetem Berufsabschluss und dem ebenfalls gesetzlich verankerten Primat der schnellen Vermittlung. Letzteres jedoch bestimmt die Förderpraxis.

Wissenschaftlich begründet wird die zurückhaltende Förderung der abschlussbezogenen Weiterbildung mit dem sogenannten ›Einschließungseffekt‹ bei längeren Umschulungen. Weitgehend unberücksichtigt bleiben die langfristigen, positiven Effekte auf Einkommen und Beschäftigungsverhältnisse, die durch neuere Studien belegt sind.<sup>1</sup> Neben den sozialpolitischen sind auch arbeitsmarktpolitische Faktoren für eine breite Förderung von Beruflichkeit bedeutsam. So bestreitet niemand mehr die steigende Nachfrage nach Fachkräften mit anerkannten Berufsabschlüssen und die zunehmenden Qualifikationsanforderungen selbst bei einfachen Tätigkeiten.

Obwohl diese Erkenntnisse im politischen Diskurs angekommen sind, lässt die Umsetzung einer breiten Qualifizierungsoffensive auf sich warten. Die Zahlen der Eintritte in

Abb. 1: Eintritte in Maßnahmen beruflicher Weiterbildung Januar bis Oktober 2014 im Vergleich zum Vorjahr



berufliche Weiterbildung mit Abschluss sind noch immer schwankend und nicht etwa, wie anhand des politischen Diskurses zu erwarten wäre, kontinuierlich ansteigend. Das ist auch in Bremen zu beobachten. Im vergangenen Jahr war nur das Jobcenter Bremerhaven noch im Ausbau der abschlussbezogenen Förderung begriffen (von rund 120 auf rund 160 Eintritte im vergangenen Jahr). In der eigentlich weiterbildungsfreudigeren Stadt Bremen, wo nach den Mittelkürzungen im Jahr 2011 die Förderung von Weiterbildung langsam wieder aufgebaut wurde, waren dagegen im vergangenen Jahr in beiden Rechtskreisen die Eintritte in Umschulungen und in sonstige Weiterbildung gesunken. Am Geld kann es nicht gelegen haben, da das Jobcenter Bremen im vergangenen Jahr Millionen an Fördermitteln ungenutzt ließ und auch die Bundesagentur für Arbeit zum wiederholten Male milliardenschwere Überschüsse erwirtschaftete. Dies ruft zu einer politischen Lösung für eine Stabilisierung von Mitteln für Weiterbildung auf. Weiterhin erfordert eine an Beruflichkeit orientierte Förderpolitik, dass auch der quali-

fikationsadäquaten Vermittlung von arbeitslosen Fachkräften eine stärkere Bedeutung zukommt. Denn Vermittlung in unterwertige Beschäftigung führt oft zu Dequalifizierung. Um dem entgegenzuwirken, gilt es regionale Spielräume so weit als möglich auszuschöpfen. Langfristig jedoch steht eine Reform der bundesgesetzlichen Regelungen zum Vermittlungsvorrang an, denn Ansprüche an gute Arbeit lassen sich nur durch eine breit angelegte Förderung von Beruflichkeit realisieren. Das aktuell bestimmende Primat schneller Vermittlung fördert dagegen die Verfügbarkeit von Leistungsbeziehern für jegliche Art von Beschäftigung.

Ein Grundproblem im Bereich der geförderten Weiterbildung ist die fehlende Planungssicherheit für die Bildungsanbieter. Ursachen sind der schwankende Mitteleinsatz und die Konkurrenz um knappe Bildungsgutscheine bei seit 2012 gedeckelten Durchschnittskostenätzen. So wurde von 2010 auf 2011 die Zahl der Eintritte in Bremen nahezu halbiert. Mittelschwankungen dieser Größenordnung, wie sie auch schon Mitte der 2000er-Jahre

<sup>1</sup> Vgl. Deeke, Axel/Baas, Meike: Berufliche Statusmobilität von Arbeitslosen nach beruflicher Weiterbildung; IAB-Discussion Paper 11/2012.

Abb. 2: Zwei Drittel der Eintritte in Umschulungen der Jahre 2011 bis 2014 (Januar bis Oktober), SGB II und SGB III

Stadt Bremen	KIdB*	Eintritte Jan–Okt (Ø 90 Prozent der Jahressumme)	Stadt Bremerhaven	KIdB*	Eintritte Jan–Okt (Ø 85 Prozent der Jahressumme)
<b>Beruf</b>			<b>Beruf</b>		
Kinderbetreuung, -erziehung	83112	230	Lagerwirtschaft	51312	114
Lagerwirtschaft	51312	214	Kinderbetreuung, -erziehung	83112	61
Büro-, Sekretariatskräfte (o.S.)**	71402	214	Haus- und Familienpflege	83142	50
Altenpflege (o.S.)** – Fachkraft	82102	179	Köche/Köchinnen (o.S.)**	29302	43
Verkauf (ohne Produktspezial.)	62102	165	Altenpflege (o.S.)** – Fachkraft	82102	32
Speditions-, Logistikkaufleute	51622	156	Verkauf Lebensmittel (o.S.)**	62302	18
Verwaltende Berufe im			Verkauf (ohne Produktspezial.)	62102	15
Sozial-, Gesundheitswesen	73222	118	Friseurgewerbe	82312	12
Kaufleute Groß-, Außenhandel	61212	108	Heilerziehungspflege	83132	12
Informatik (o.S.)**	43102	106	Elektrische Betriebstechnik	26252	10
Friseurgewerbe	82312	80	Speditions-, Logistikkaufleute	51622	10
Steuerberatung	72302	70			

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung; eigene Berechnung, eigene Darstellung

\*Klassifikation der Berufe 2010 \*\*ohne Spezialisierung

vorkamen, gefährden Bildungsinfrastrukturen: Qualifiziertes und erfahrenes Personal wird entlassen, Werkstätten schließen, Netzwerke veröden. Weiterbildungsanbieter halten sich am ehesten in den Bereichen, die über Jahre kontinuierlich gefördert werden – in Bremen sind dies Umschulungen in den Berufen Sozialassistent, Altenpflegefachkraft oder Lagerlogistik sowie Verkaufs- und kaufmännische Berufe. Letztere haben außerdem den Vorteil, verhältnismäßig leichter umsetzbar zu sein als etwa Umschulungen in gewerblich-technische Berufe. Die schwierigen Rahmenbedingungen müssen von den arbeitsmarktpolitischen Akteuren reflektiert werden. Was sind zum Beispiel die Ursachen dafür, dass sich über zwei Drittel der Umschulungsplätze auf die in Abbildung 2 angegebenen Berufe konzentrieren. Da Agentur und Jobcenter bemüht sind, ihre Förderung auf die Nachfrage am Arbeitsmarkt auszurichten, lassen sich so die Schwerpunkte in den wachsenden Bereichen Kinderbetreuung und Altenpflege erklären. Warum aber die nachgefragten Metall- und Maschinenbauberufe sowie Elektroberufe nicht zu den Förderschwerpunkten gehörten, bleibt erklärungsbedürftig.

Neben dem Instrument des Bildungsgutscheins werden Kurzqualifizierungen durch das Regionale Einkaufszentrum von Agentur und Jobcenter zentral in Auftrag gegeben. Die

se sind seit 2012 dem Instrument Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zugeordnet und die Vergabe erfolgt vornehmlich preisgebunden. Der Unterbietungswettbewerb in diesem Bereich geht mit Qualitätsverfall und prekärer Beschäftigung von pädagogischem Personal einher. Inzwischen laufen Initiativen von Verbänden und Gewerkschaften zur Etablierung von Qualitätskriterien bei Weiterbildungsdienstleistungen nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen VOL/A. Konkrete Vorschläge für die Umsetzung der neuen EU-Vergaberichtlinie EU RL 2014/24 in deutsches Recht sind bereits vorgelegt worden. Auch die bremische Politik sollte sich auf Bundesebene für eine Reform einsetzen.

### Nach dem Bremischen Weiterbildungsgesetz (BremWBG) anerkannte Weiterbildung

#### Gestaltungsmöglichkeiten für gesellschaftliche Teilhabe und politische Bildungsprozesse

Das letzte Fleckchen Weiterbildung, das nicht gänzlich der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit gewidmet ist, wird vornehmlich von den 13 nach dem BremWBG anerkannten Einrichtungen umgesetzt. Als Bildungsurlaube können zudem Veranstaltungen von anderen Anbietern innerhalb und außerhalb Bremens

anerkannt werden. Das Angebot an politischer, allgemeiner, kultureller und beruflicher Erwachsenenbildung ist ideell an große Ziele für die Beteiligung gesellschaftlich benachteiligter Gruppen und für politisch-emanzipatorische Bildungsprozesse geknüpft. In jedem Jahr verzeichnet dieser Bereich der Weiterbildung über 50.000 Teilnahmefälle. Trotz der großen Ziele und der regen Beteiligung von Bremer Bürgerinnen und Bürgern sind innerhalb der vergangenen zehn Jahre Mittel drastisch gekürzt worden. Mit der Entscheidung, die Landesmittel im Jahr 2015 von 1,4 auf 1,7 Millionen Euro aufzustocken, ist dieser Weg erst einmal gestoppt. Der Landesausschuss für Weiterbildung Bremen geht jedoch zu Recht von einer Mindestausstattung von zwei Millionen Euro aus, um das Segment erneut zu stabilisieren. Aus diesem Topf werden neben Kursen auch Personalkosten von großen und kleinen Einrichtungen, wie VHS, wisoak, Arbeit und Leben und evangelisches Bildungswerk bezuschusst. Dass diese Mittel stabil bleiben, ist für die Einrichtungen überlebenswichtig. Nur mit fest angestelltem Personal können Programme geplant und umgesetzt und zusätzliche Drittmittel eingeworben werden.

Die Programmförderung für einzelne Veranstaltungen ist immer weiter geschrumpft, so dass die Einrichtungen inzwischen alle Möglichkeiten ausgereizt haben, fehlende Landesmittel mit höheren Teilnahmegebühren und Drittmitteln zu kompensieren. Denn – um es deutlich zu sagen – in einem Bereich, in dem gesellschaftlich benachteiligte Gruppen angesprochen und politische Bildung besonders gefördert werden soll, ist kein Geld zu verdienen. Es ist ein Bereich, der von öffentlichen Mitteln abhängig ist.

Das Land Bremen hat in den vergangenen Jahren den Spagat versucht, trotz Mittelkürzungen eine höhere Weiterbildungsbeteiligung zu erzielen. Dies sollte durch eine niedrige Bezuschussung möglichst vieler Kurse im allgemeinbildenden Bereich erreicht werden. Diese quantitativ orientierte Politik ist gescheitert

und sollte nun einer qualitativ orientierten Politik weichen, wie sie von den einzelnen Bürgerschaftsfraktionen als Antwort auf die Wahlprüfsteine des Landesausschusses für Weiterbildung auch formuliert wurde. Alle Fraktionen sind sich darin einig, dass marginalisierte Gruppen unserer Stadtgesellschaft besonders durch die Erwachsenenbildung angesprochen werden sollten und haben das hohe öffentliche Interesse an politischer, allgemeiner und kultureller Weiterbildung betont. Hieran können konkrete Überlegungen anknüpfen, wie etwa Flüchtlinge und Langzeitarbeitslose besser durch Erwachsenenbildung erreicht werden können oder wie das Image des Bildungsurteils in bremischen Betrieben verbessert werden kann, damit zum Beispiel mehr Beschäftigte in Schichtarbeit, die sonst kaum Möglichkeiten zur Teilnahme an Weiterbildung haben, oder auch atypisch Beschäftigte, von der Bildungsfreistellung profitieren können.

### Ein Weiterbildungspakt für Bremen

Der Landesausschuss für Weiterbildung lädt verschiedene Akteure ein, einen Weiterbildungspakt für das Land Bremen zu gestalten. Angesprochen sind unter anderem Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Kammern und Bildungsträger, Arbeitsverwaltung und mit Weiterbildung befasste Ressorts. Eine Herausforderung wird darin bestehen, Strategien zu entwickeln, von der alle Segmente von der betrieblichen bis zur politischen Weiterbildung berührt werden. Denn hinsichtlich der Finanzierung, der Zielgruppen und der Verantwortlichkeiten ist die Weiterbildung ein vollkommen heterogenes Feld. Doch institutionelle Grenzen können dann herabgesetzt werden, wenn Einigkeit über einen konstruktiven Umgang mit strukturellen Entwicklungen in der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt besteht. Die guten Beiträge, die Weiterbildung für Individuen und Strukturen leisten kann, sind es Wert, sich auf einen engagierten Diskussions- und Arbeitsprozess einzulassen.

## Grundbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: vom blinden Fleck zum Hotspot?

SUSANNE ACHENBACH



### In aller Kürze:

Wie 2011 bekannt wurde: Etwa 61.000 Menschen im Land Bremen gelten als von funktionalem Analphabetismus betroffen. Schulische Bildung konnte ihnen nicht vermitteln, einfache schriftsprachliche Anforderungen zu erfüllen. Damit stehen sie dauerhaft beruflich und gesellschaftlich im Abseits. Gut jede/jeder Zweite ist nach eigener Angabe erwerbstätig, zumeist in wenig oder unqualifizierten Hilfstätigkeiten. Alphabetisierungskurse – wirksam im Einzelfall – sind hinsichtlich des bildungs- und gesellschaftlichen Problems allenfalls ein Tropfen auf den heißen Stein. Nur 0,26 Prozent nehmen an institutionellen Alphabetisierungskursen teil. Nicht nur hinsichtlich der Bekämpfung von funktionalem Analphabetismus haben wir im Vergleich mit anderen Industrienationen Nachholbedarf von gut 20 Jahren, es fehlt auch in der Erwachsenenbildung eine tragfähige Grundbildungsstruktur: ein blinder Fleck. Dafür ist nun ein neuer Hotspot identifiziert: die Unternehmen und Betriebe. Im eigenen Interesse sollen sie zur Sicherung des Arbeitskräftebedarfs Angebote zur Alphabetisierung und Grundbildung im Betrieb machen. Dabei sollen auch die Betriebsräte eine wichtige Rolle spielen.

2012 wurde die Vereinbarung über eine gemeinsame nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener in Deutschland 2012–2016<sup>1</sup> geschlossen.

Denn: 7,5 Millionen (14,5 Prozent) deutschsprachige Menschen im erwerbsfähigen Alter in Deutschland (und etwa 60.700 Menschen im Land Bremen) werden nach der sogenannten leo – Level-One Studie als »funktionale Analphabeten« eingestuft: Sie können Schrift nicht funktional einsetzen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit sind sie von Ausschluss betroffen oder bedroht, da ihre Schriftsprachkompetenz berufliche und gesellschaftliche Minimalanforderungen unterschreitet. Konkret bedeutet das: Diese Menschen scheitern bereits am Lesen simpler Texte, wie zum Beispiel an einer einfachen schriftlichen Arbeitsanweisung.

Die Digitalisierung von Schrift hat die Schriftsprachanforderungen in den vergangenen Jahren insgesamt stark erhöht. Zudem sind diese vom jeweiligen Kontext abhängig, in dem sich ein Mensch bewegt.<sup>2</sup> Neben fehlenden beziehungsweise stark eingeschränkten beruflichen und gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten ist die persönliche Situation belastet durch das Scheitern an einer scheinbar kinderleichten Fertigkeit, durch Scham und Angst vor Entdeckung und durch langjährige Misserfolgserlebnisse.

Die politische Befassung mit Analphabetismus und mangelnder Grundbildung ist vor dem Hintergrund von Veränderungen »wie demographischer Wandel, Strukturwandel, Globalisierung und technologische Entwicklung«<sup>3</sup> zu sehen; ausschlaggebend dürften jedoch zu erwartende Schwierigkeiten bei der Deckung des Arbeits- und Fachkräftebedarfs sein.

Potenziale am unteren Ende der Qualifikationspirale – bisher kaum im Fokus der Unter-

nehmen – werden nun politisch für eine konkurrenzfähige Wirtschaft, aber auch für eine »wissensbasierte und demokratische Gesellschaft«<sup>4</sup> ins Blickfeld gerückt.

Elemente der Strategie: eine Öffentlichkeitskampagne, flankierende Maßnahmen des Bildungssystems, die Nutzung bestehender sowie arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die Stärkung von Netzwerken, neue Maßnahmen, jährliche Treffen der Unterzeichner sowie die Erweiterung des Bündnisses mit neuen Partnern.

### Der angefügte KMK-Beschluss<sup>5</sup> legt acht Maßnahmen der Länder fest:

1. Öffentlichkeitsarbeit zur Bekämpfung des funktionalen Analphabetismus gemeinsam mit dem Bund und weiteren Paktpartnern unter Einbeziehung der Medien (Rundfunk, Fernsehen, Verlage, internetbasierte neue soziale Netzwerke).
2. Fortführung oder Neueinrichtung eigener Förderbereiche für das Thema Grundbildung in den Ländern für die ESF-Förderperiode 2014–2020.
3. Benennung von Koordinationsstellen beziehungsweise Ansprechpartnern für das Thema Grundbildung in den Ländern (zur Förderung des länderinternen und länderübergreifenden Austauschs sowie der Kooperation mit Bund, Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen).
4. Prüfung vorhandener regionaler Netzwerke (Sensibilisierung von Schlüsselpersonen und Netzwerkpartnern für Fragen der Grundbildung und Alphabetisierung, Etablierung einer langfristigen Angebots- und Beteiligungsstruktur mit Blick auf Alphabetisierung und Grundbildung).
5. Prüfung der Öffnung von Länderprogrammen (Bildungsgutscheine, Bildungsschecks) auf Bundesebene: »Bildungsprämie« auch für Grundbildungsangebote.
6. Vernetzung und Austausch von good-practice-Beispielen, kontinuierlicher Ausbau

von Maßnahmen zur Reduzierung des funktionalen Analphabetismus und für die Grundbildung.

7. Prüfung der Aufnahme der Themen Alphabetisierung und Grundbildung in die jeweiligen Curricula der Lehramtsstudiengänge.
8. Regelmäßige Berichte über die ergriffenen Maßnahmen.

Allerdings unter einem gravierenden Vorbehalt: »Sie [die Länder] betonen, dass es für eine spürbare Reduktion des funktionalen Analphabetismus enormer finanzieller Anstrengungen bedarf, die die tatsächlichen Möglichkeiten der Landeshaushalte nicht nur angesichts der Schuldenbremse bei weitem übersteigen.«<sup>6</sup>

### Wie wird in Bremen gehandelt?

Trotz dieses für Bremen besonders schwerwiegenden Vorbehalts: Die Landesregierung hat sich einer lange überfälligen nationalen Strategie mit umfangreichen Herausforderungen angeschlossen und will diesen politikfeldübergreifend begegnen: »Das Gesamtergebnis soll dazu führen, im Sinne der Betroffenen das Maximum zu leisten«<sup>7</sup> – so die ambitionierte Zielsetzung.

2013 beschloss die Bremische Bürgerschaft das »Bremer Konzept für Alphabetisierung und Grundbildung«, 2014 setzte sich eine AG des »Bremer Bündnisses für Alphabetisierung und Grundbildung« die Sensibilisierung der Unternehmen und Betriebe zum Ziel und plante eine Imagekampagne zum Thema. Resultate sind ein »Jährlicher Bericht zur Umsetzung des Bremer Konzeptes für Alphabetisierung und Grundbildung«<sup>8</sup> sowie eine Handreichung<sup>9</sup>.

### Handreichung zur »Alphabetisierung am Arbeitsplatz«: Information – Identifikation ... und was kommt dann?

Ende des Berichtsjahres gab die Senatorin für Bildung und Wissenschaft die Broschüre »Alphabetisierung am Arbeitsplatz – Informa-

4 Vgl. BMBF (2012), S. 1.

5 Vgl. BMBF (2012), S. 15, Anlage: Beitrag der Länder für eine gemeinsame nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener in Deutschland.

6 Ebenda, S. 15.

7 Bremer Konzept für Alphabetisierung und Grundbildung (2012), S. 2.

8 Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft (2014).

9 Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft: Handreichung »Alphabetisierung am Arbeitsplatz«.

1 BMBF (2012).

2 Vgl. Nickel (2014), S. 26.

3 BMBF (2012), S. 1.

tionen für Führungskräfte, Kolleginnen und Kollegen, Personen mit Lese- und Schreibproblemen erkennen – ansprechen – fördern« heraus.

Die Sensibilisierung und Information von Betrieben und Unternehmen – einschließlich ihrer Betriebsräte – ist der sinnfällige erste Schritt einer neuen Herangehensweise an die Förderung von Alphabetisierung und Grundbildung in der Arbeitswelt. Nicht von ungefähr gehört dies zu einem der drei Handlungsfelder im Programm »Arbeitsplatzorientierte Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener«, vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) bundesweit mit 20 Millionen Euro ausgestattet. Flankiert wird es durch eine ebenfalls bundesfinanzierte Öffentlichkeitskampagne.

Die Broschüre informiert über das Ausmaß der Betroffenheit in Bremen und auch darüber, dass 57 Prozent der Betroffenen erwerbstätig sind. Sie schildert die Chancen, die sich für den Einzelnen ergeben – etwa durch das Nachholen von Berufsabschlüssen, durch Aufstieg und Beförderung und berichtet von »positive(n) Effekte(n) für die Unternehmen und Betriebe«.

So weit, so wünschenswert: Statt gering qualifizierte Arbeitskräfte entweder erst gar nicht einzustellen oder prekär zu beschäftigen, bietet der Betrieb zukünftig Qualifikation, Chancen und Perspektiven. Die bisherige Realität sieht jedoch anders aus: Einträgliche Arbeit und stabile Erwerbsbiografien sind für diesen Personenkreis kaum anzunehmen, er findet sich vor allem im Niedriglohnsektor beziehungsweise in Hilfstätigkeiten<sup>10</sup> wieder – mit »geringe[n] Chancen auf eine fachliche Ausbildung oder auf einen kognitiv herausfordernden und anregenden Arbeitsplatz«<sup>11</sup>.

### Wie sollen wir uns Analphabeten und Analphabetinnen im Betrieb vorstellen?

Die Broschüre zeichnet entlang bekannter Erkenntnisse ein positives Bild: hohe Konzentrationsfähigkeit, gute Gedächtnisleistung und große Kreativität (erworben durch den Analphabetismus und sein Verheimlichen) als Potenziale für den Job. Andererseits die Risiken: Verzögerungen und Fehler in der Leistung, krankheitsbedingte Abwesenheiten durch Unfälle, höhere Sicherheitsrisiken, psychische Belastungen, vermehrte Krankheittage.

Betriebe sollen davon profitieren, wenn sie von Analphabetismus Betroffene unterstützen: positive Auswirkung auf die Bindung zum Betrieb, Engagement, Weiterbildungswillen, Zuverlässigkeit und vertrauensvolles Betriebsklima. Ein vielversprechender Schritt in Richtung Humanisierung der Arbeitswelt? Zu erklären, was funktionaler Analphabetismus ist, dem schlechten Image von Alphabetisierung und unberechtigten Vorurteilen gegenüber Betroffenen entgegenwirken – Enttabuisierung – alles richtige Ansätze.

Doch was heißt das konkret? Hier setzen leider die Bedenken ein: Menschen mit Lese- und Schreibproblemen sollen »identifiziert« werden. Auch in bester Absicht ist es aktuell in einem betrieblichen Zusammenhang kaum möglich, Menschen auf solch (massive) Defizite anzusprechen, ohne sie zumindest zu beschämen und zu ängstigen.<sup>12</sup> Allein der Tatsache geschuldet, dass es sich bei einem Beschäftigungsverhältnis niemals um eine Angelegenheit der Augenhöhe, sondern strukturell um ein hierarchisches und auch konkurrenzbestimmtes Abhängigkeitsverhältnis handelt, wirkt eine systematisch geplante und angeleitete Enttarnung besonders bedrohlich. Schließlich geht es um nicht weniger als die eigene Existenzsicherung.

Noch ist die Arbeitswelt weit davon entfernt, dass von funktionalem Analphabetismus Betroffene sowie Menschen mit Grundbil-

dungsbedarf so stabil in Betriebe und Unternehmen integriert sind, um in den Genuss von »Förderung« im Betrieb zu kommen – von einigen »Leuchtturmprojekten« abgesehen, die es erfreulicherweise durchaus gibt. Einige in Deutschland, viele in anderen Ländern. Selbst in Betrieben, die »guten Willens« sind, Alphabetisierung und Grundbildung voranzubringen, müsste dies mit betrieblichen Taten verbunden sein – und wären es zunächst nur Fragen an den Betrieb selbst:

- Wie sieht eigentlich die Schriftkultur bei Ihnen aus?
- Wie ausgeprägt ist sie?
- Wie installieren Sie eine positive und verständliche Schriftkultur in Ihrem Betrieb?
- Wie vereinfachen Sie schriftsprachliche Vorgänge in ihrem Unternehmen?
- Ist Mehrsprachigkeit ein Thema in der Belegschaft – wenn ja, auch in der Schriftkultur?
- Und, um auf den Titel der Broschüre zurückzukommen, die naheliegende Frage: Wie schaffen Sie in Ihrem Betrieb »Angebote zur Alphabetisierung am Arbeitsplatz«?
- Denn – wie sonst ginge es für die Betroffenen weiter?

Leider gibt die Broschüre hier keinen einzigen Anhaltspunkt.

Mit den Verweisen auf kostenlose externe Kurse wird der Ball dem betroffenen Menschen zugespült, das Unternehmen scheidet als Akteur aus.

Die Handreichung endet, wo der eigentliche Informationsbedarf für Betriebe und Unternehmen einschließlich der Betriebsräte einsetzt – und Lösungen wären für die Betroffenen ein echter Fortschritt.



### Was können Betriebsräte für die Grundbildung von Kolleginnen und Kollegen tun?

Betriebsräte sind als Multiplikatoren in Betrieben und Unternehmen und in der Rolle als Lernmentorinnen und -berater vorgesehen.

Vorbild ist das in England erprobte Konzept der »Union Learning Representatives«. Einzelne Mitglieder, aber auch geeignete andere Betriebsangehörige sollen bei Bedarf entsprechende Schulungen erhalten, die das Bildungswerk des DGB mit dem Projekt MENTO anbietet.

Die bisherigen Erfahrungen des Projektes sind ermutigend, sie berichten von Engagement und Veränderungswillen der Betriebe – und tatsächlich Empathie für die Betroffenen. Das Projekt arbeitet an Kompetenzen der Kommunikation und Information, greift aber auch auftretende Problematiken aus den Betrieben auf – so zum Beispiel die Erarbeitung einer Betriebsvereinbarung, die von Analphabetismus Betroffene nach einem »Outing« vor Entlassungen schützen soll.

Bisher wurden in diesem (regional gegliederten) Programm 150 Mentorinnen / Mentoren sowie 40 Lernberaterinnen / Lernberater geschult, die »Vertrauensperson, Ratgeberin / Ratgeber und solidarische Unterstützerin / Unterstützer und Wegbegleiterin / Wegbegleiter« sein sollen. Die gleiche Anzahl soll 2015 erreicht werden.

Bremen ist aktuell nicht in die Angebotsstruktur des Projektes eingeschlossen, was sich aber spätestens 2016 mit der Ausweitung auf alle Bundesländer ändern soll.

Alphabetisierung und Grundbildung ist als Thema für Betriebsräte ein weitgehend unberührtes Terrain und es wird sich zeigen, ob sie es (von einigen Pilotprojekten abgesehen) besetzen wollen und können. Vorbehalte – vor allem, wenn es um das systematische Identifizieren mit ungewissen Konsequenzen geht, sind nicht von der Hand zu weisen.

Es wäre sehr wünschenswert, wenn Ressourcen und Know-how in diesen wichtigen Bereich fließen.

<sup>10</sup> Vgl. Buddeberg / Riekman / Grotlischen (2012).

<sup>11</sup> Nickel (2014), S. 31.

<sup>12</sup> Nicht ohne Grund weist das Papier zur nationalen Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener auf den (prinzipiell zu gewährenden) Schutz der Persönlichkeitsrechte und die Vertraulichkeit hin; vgl. BMBF u. a. (2012), S. 11.

Tatsächlich ergeben sich für Betriebe und Unternehmen verschiedene Handlungsoptionen: die (unterstützte) Vermittlung in Kurse, die Kooperation mit Bildungsträgern und die eigene betriebliche Durchführung von Alphabetisierungs- und Grundbildungsangeboten.<sup>13</sup> Zu verweisen wäre auch auf die Informationen verschiedener Leuchtturmprojekte.<sup>14</sup>

Das Recht auf Bildung und den Bedarf in den Blick zu nehmen, öffentliche und betriebliche Aufmerksamkeit zu schaffen, sind notwendige erste Schritte, die Bremen angesichts drückender Schuldenlast nur schwerfällig nehmen kann: Von den notwendigen Verbesserungen sind wir weit entfernt. Dabei ist Grundbildung, insbesondere der Erwerb verwertbarer Schriftsprachkompetenz, nicht mit einem einzelnen Kurs oder Bildungsurlaub erledigt. Massive Bildungsdefizite brauchen Zeit und Ressourcen.

25 Millionen Euro an Bundesmitteln für eine auf mehrere Jahre angelegte Informations- und Initiativkampagne sind ein Anfang. Pro Kopf sind das jedoch nicht einmal 3,34 Euro für jeden der 7,5 Millionen Betroffenen. Für eine sehr lange ausgeblendete Aufgabe – Alphabetisierung und Grundbildung für Menschen mit massiven Bildungs- und Teilhabedefiziten – wären jedoch enorme Mittel erforderlich, von Bund und Ländern bereitzustellen. Davon ist nicht auszugehen.

Realistische Hoffnungen für eine Expansion bestehender Angebote in Bremen richten sich auf ESF-Mittel sowie auf Bundesmittel für Deutsch als Fremdsprache-Alphabetisierung aus Mitteln des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Ob es möglich ist, Kostenbeteiligungen über Bildungsgutscheine zu realisieren und ob die Finanzierungszusagen des Jobcenters im einzelnen ›Enttarnungsfall‹ auch greifen – schließlich muss auch in deren Zuständigkeitsbereich mit bis zu 26.000 Menschen im erwerbsfähigen Alter gerechnet werden –, bleibt abzuwarten.

Zu bewirken ist auf diesem (für uns neuen) Terrain viel: für die Unternehmen ein Gewinn,

für die Humanisierung der Arbeitswelt ein großer Schritt und für die Gesellschaft Verwirklichung von Demokratie und Teilhabe – von der Vermeidung von Folgekosten ganz zu schweigen.

### Ausblick

■ ›Das Finanzkonzept folgt einer einheitlichen Logik: Die Finanzierung der Grundbildung und damit auch der Alphabetisierung obliegt demjenigen Akteur, in dessen Interesse die Weiterbildung des fraglichen Klienten ist.‹<sup>15</sup>

Mit diesen Worten umschreibt das Land Bremen in der Berichterstattung an den Bund seine Finanzierungsidee: Die Arbeitgeber sollen im eigenen Interesse Geld in die Hand nehmen, um Alphabetisierung zu fördern, die Jobcenter, um Vermittlungsvoraussetzungen zu verbessern. Das Land beziehungsweise die Kommunen sehen sich nicht in der Pflicht. Das kann man auch anders sehen (und machen):<sup>16</sup> 61.000 von funktionalem Analphabetismus betroffene Menschen sind nicht vom Himmel gefallen, sondern weitgehend aus unseren Schulen gekommen. Die schwerwiegenden Defizite sind nicht zuletzt durch staatliche Versäumnisse hinsichtlich der Allgemeinbildung (siehe IGLU, PISA, IQB-Studie) in der Arbeitswelt (beziehungsweise im Hilfesystem) angekommen (siehe dazu auch den Beitrag ›Weiter keine Entwarnung auf dem Ausbildungsmarkt‹). Mehr als ein Drittel ›Risiko­schüler‹, deren Übergang in den Beruf fraglich ist aufgrund geringer Leistungen, macht die Herausforderung auf viele Jahre hinaus nicht geringer.

Niedrigschwellige, kostenlose oder kostengünstige Alphabetisierung und Grundbildung, auch in den Betrieben, ist machbar. Insgesamt braucht es verlässliche Finanzierungsquellen, eine kluge Planung, eingebettet in eine Kultur lebenslangen Lernens und der Literalität: elementare Erwachsenenbildung, die eng verknüpft ist mit der Entwicklung des Fachkräftebedarfs und der Personalentwicklung. Diesen Prozess werden wir gerne begleiten.

### Literatur

Berichterstattung der Länder (2012): Berichterstattung der Länder über die im Rahmen der Nationalen Strategie zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener in Deutschland 2012 – 2016 ergriffenen Maßnahmen.

BMBF u. a. (2012): Bundesministerium für Bildung und Forschung u. a.: Vereinbarung über eine gemeinsame nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener in Deutschland 2012 – 2016. [www.bmbf.de/pubRD/NEU\\_strategiepapier\\_nationale\\_alphabetisierung.pdf](http://www.bmbf.de/pubRD/NEU_strategiepapier_nationale_alphabetisierung.pdf)

BMBF (2015): Angebote für Betriebe. Servicebüro ›Lesen & Schreiben – Mein Schlüssel zur Welt‹. Ein Service des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. [www.mein-schlüssel-zur-welt.de/de/535.php](http://www.mein-schlüssel-zur-welt.de/de/535.php)

Bremer Konzept für Alphabetisierung und Grundbildung (2012). [www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/Bremer%20Konzept%20f%20FCr%20Alphabetisierung%20und%20Grundbildung.pdf](http://www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/Bremer%20Konzept%20f%20FCr%20Alphabetisierung%20und%20Grundbildung.pdf)

Buddeberg, Klaus/Riekmann, Wibke/Grotlüschen, Anke (2012): Integration funktionaler Analphabetinnen und Analphabeten in das Beschäftigungssystem. Ergebnisse aus der leo. – Level-One Studie. [www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/6852](http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/6852)

Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft (2014): Vorlage Nr. L 129/18 für die Sitzung der staatlichen Deputation für Bildung am 05.12.2014 vom 28.11.2014. Jährlicher Bericht zur Umsetzung des Bremer Konzeptes für Alphabetisierung und Grundbildung. Bremer Konzept für Alphabetisierung und Grundbildung. [www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/Bremer%20Konzept%20f%20FCr%20Alphabetisierung%20und%20Grundbildung.pdf](http://www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/Bremer%20Konzept%20f%20FCr%20Alphabetisierung%20und%20Grundbildung.pdf)

Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft: Handreichung ›Alphabetisierung am Arbeitsplatz‹. [www.bildung.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen117.c.101787.de](http://www.bildung.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen117.c.101787.de)

Nickel, Sven (2014): Funktionaler Analphabetismus – Hintergründe eines aktuellen gesellschaftlichen Phänomens. In: APuZ 9-11/2014, S. 26–32. [www.fb12.uni-bremen.de/fileadmin/BiBB\\_BWP\\_2/2012/Werke/nickel\\_apuz.pdf](http://www.fb12.uni-bremen.de/fileadmin/BiBB_BWP_2/2012/Werke/nickel_apuz.pdf)

Schulte-Braucks, Philipp (2013): Von Schweden lernen. Weiterbildung gering Qualifizierter im Rahmen der kommunalen Erwachsenenbildung; WZB Discussion Paper SP I 2013-502, April 2013. [www.bibliothek.wzb.eu/pdf/2013/i13-502.pdf](http://www.bibliothek.wzb.eu/pdf/2013/i13-502.pdf)

13 Vgl. BMBF (2015).

14 Zum Beispiel Verbünde ›AlBi‹, ›GIWA‹, ›GRAWiRA‹ und ›MEMO‹. Vgl. die AlBi-Handreichung ›Alphabetisierung und Grundbildung vor Ort stärken: StarterKit für die Weiterbildung‹ (Hg. Markus Höffer-Mehlmer), 2011, die GRAWiRA-Publikation ›Betriebliche Weiterbildung für Geringqualifizierte: Ein Akquise-Leitfaden für Personalentwickler‹ (Ellen Abraham), WBV, 2010 sowie die alphabund – Praxisbroschüre ›Zur Nachahmung empfohlen: Grundbildung am Arbeitsplatz‹.

15 Berichterstattung der Länder (2012), S. 8.

16 Als eines von unzähligen Beispielen in Europa vgl. Schulte-Braucks (2013).

## Unter erschwerten Bedingungen: die Arbeit in der Krankenpflege

BARBARA REUHL



### In aller Kürze:

Es gibt gute Gründe, in der Krankenpflege zu arbeiten: weil die Tätigkeit vielseitig, abwechslungsreich und sinnhaft ist, bei einer guten Arbeitsmarktsituation. Doch die Krankenpflege gilt als Beruf mit begrenzter Tätigkeitsdauer und ist für viele nicht (mehr) wirklich attraktiv. Viele Beschäftigte gehen vorzeitig aus dem Beruf heraus, Nachwuchs fehlt. Die gesundheitlich belastenden Arbeitsbedingungen sind ein wesentlicher Grund dafür.

Die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz stellte 2014 für den Gesundheits- und Sozialbereich zahlreiche arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren fest.<sup>1</sup> Sowohl körperliche als auch psychische Belastungen kommen im überdurchschnittlichen Maß vor: Pflegekräfte müssen dreimal häufiger schwer heben und tragen und in Zwangshaltungen arbeiten als andere Erwerbstätige.<sup>2</sup> Emotionale Belastung durch den Umgang mit Krankheit, Leid und Tod schließlich ist Teil der Tätigkeit.

Die Alterung der Gesellschaft, der Anstieg chronischer Erkrankungen, neue Technologien in Diagnostik, Therapie und Verwaltung, Globalisierung und Deregulierung erzeugen ständigen Wandel der Anforderungen, Arbeitsverdichtung und eine Zunahme von Belastungen im Gesundheitswesen: Vor allem die Pflegeberufe weisen überdurchschnittlich hohe krankheitsbedingte Fehlzeiten auf.

Deshalb muss der Arbeitsschutz in der Pflege verbessert werden, in Kliniken müssen neue Konzepte und intensivere Aktivitäten für den Arbeitsschutz entwickelt und umgesetzt werden. Es sind zugleich auch die Träger und die Akteure der Sozialpolitik und des Arbeitsmarkts gefordert, für bessere Rahmenbedingungen und damit auch für bessere Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte zu sorgen.

Privatisierung und Spezialisierung von Kliniken, die Einführung von Fallpauschalen sowie interne Umstrukturierungen wie die Auslagerung und Zentralisierung von Funktionsbereichen verändern die Arbeitsbedingungen von Gesundheits- und Krankenpflegekräften einschneidend. Infolge der Alterung der Gesellschaft, durch Fortschritte in der Medizin und gesundheitspolitische Veränderungen nimmt die Zahl dementer Patientinnen und Patienten und psychisch kranker Menschen zu, die aufgrund einer körperlichen Erkrankung ins Krankenhaus kommen. Ärztliche Tätigkeiten wie das Setzen von Spritzen und Venenzugängen, Chemotherapie und Wundversorgung werden an sie delegiert und erzeugen neue Gesundheitsrisiken. Dokumentation und andere Verwaltungsaufgaben nehmen zu. Das erhöht den Arbeitsdruck und die Verantwortung, ohne dass es sich auf dem Gehaltszettel auszahlt. Bestehende Belastungen des Pflegepersonals werden verschärft, neue, komplexe Belastungsgefüge entstehen. In den meisten Fällen geht dies zulasten der pflegerischen Aufgaben und verbessert die Versorgung der Patientinnen und Patienten nicht.<sup>3</sup>

Psychische Belastung durch Zeitdruck, Hektik und Arbeitsüberlastung ist der häufigste Belastungsfaktor für eine von fünf Arbeitskräften im Gesundheitsbereich. Jede vierte Pflegekraft muss häufig verschiedene Arbeiten gleichzeitig betreuen, Unterbrechungen bei der Arbeit sind gang und gäbe. Doch das macht die Arbeit nicht effektiver, sondern kostet Zeit und Kraft. An die Grenzen der Leistungsfähigkeit muss eine von drei Arbeitskräften häufig gehen.

Fast die Hälfte der Pflegenden arbeitet Schicht, was den Erholungswert der Freizeit und die Sozialkontakte beeinträchtigt.

Pausen als notwendige Erholzeiten während der Arbeit fallen für 50 Prozent regelmäßig aus, weil zu viel Arbeit anliegt – das lässt den Erholungsbedarf steigen.

Mit Überstunden und Einspringen aus dem Frei werden Arbeitsspitzen und Personalmangel kompensiert, die oft nur schwer mit Freizeit ausgeglichen werden können. Freie Zeit ist nicht planbar, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschwert. Hochgerechnet fielen für alle Krankenpflegekräfte in Kliniken innerhalb eines halben Jahres so viele Überstunden an, wie es rund 15.000 zusätzlichen Vollzeitkräften entsprach.<sup>4</sup>

Wer dauerhaft unter Zeitdruck arbeitet, kann keine »gute Arbeit« abliefern: Es fehlt Zeit, um auf die Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten einzugehen und das Risiko für Pflegefehler steigt. Wenn die Zeit drängt, werden Hilfsmittel, Hygiene- und Arbeitsschutzmaßnahmen seltener angewendet.

Umstrukturierungen können die Arbeit erschweren: Mangels Kommunikation und bei unklaren Zuständigkeiten kommt es zum Entscheidungsstau, werden Arbeiten doppelt oder nicht erledigt und Qualitätsmängel in Kauf genommen. Bei Patientinnen, Patienten und in der Öffentlichkeit kommen nicht der Personalmangel und Arbeitsdruck, sondern deren Folgen an, spätestens beim nächsten Hygieneskandal.

»Viele Pflegenden belastet die hohe Arbeitsdichte auch deshalb, weil die sowieso knapp bemessenen Zeiträume für soziale Zuwendung – [ein Kernbestandteil] ganzheitlicher Pflege – weiter reduziert werden ...«<sup>5</sup> Pflegekräfte verfügen in der Regel über eine ausgesprochen hohe Motivation. An dieser muss angeknüpft werden, um die Beschäftigten nicht scheitern zu lassen an der Diskrepanz zwischen erwarteter sinnvoller und guter Arbeit und den realen Bedingungen.



### Berufskrankheiten (BK) im Gesundheitswesen

Die meisten Berufskrankheiten von Frauen entstehen im Gesundheitswesen. Neben berufsbedingten Infektionen sind insbesondere Hautallergien oder -ekzeme (BK Nr. 5101) von Bedeutung. Von Erkrankungen der Lendenwirbelsäule durch langjähriges schweres Heben und Tragen (BK Nr. 2108) sind Frauen in Pflegeberufen, vor allem Krankenpflegehelferkräfte, überdurchschnittlich betroffen. Anerkannt werden Haut- und Wirbelsäulen-Berufskrankheiten allerdings nur unter der Bedingung, dass die verursachende Tätigkeit aufgegeben wurde. Dann laufen die Betroffenen Gefahr, Arbeit und Einkommen zu verlieren, ohne dass die Chancen auf Anerkennung und Entschädigung der Berufskrankheit und auf dem Arbeitsmarkt absehbar sind. Vor Anerkennung einer Berufskrankheit der Haut steht zudem eine meist jahrelange Behandlung beim Hautarzt, welche die Beschwerden lindern, die Erkrankung aber nicht heilen kann.

### Für die Bewältigung von Belastungen unerlässlich: Ressourcen

Nicht die Belastungen allein, sondern auch ihre Bewältigung sind entscheidend für den Erhalt der Gesundheit: die Sinnhaftigkeit des Tuns, die Bedingungen beeinflussen zu können, Handlungsspielraum bei der Erfüllung der Aufgaben, Wertschätzung und soziale Unterstützung.

Wie der aktuelle Bericht zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zeigt, können fast zwei Drittel der Beschäftigten in der Pflege ihre Arbeit selbst planen und einteilen, gut ein Drittel hat häufig Einfluss auf die Arbeitsmenge. Es kann jedoch seltener als in anderen Berufen über die Pausen entschieden werden. Neun von zehn Pflegekräften empfinden ihre Arbeit als sinnhaft und wichtig, gegenüber zwei Drittel der übrigen Erwerbstätigen. Die Zusammenarbeit im Team ist wesentlich, um

<sup>1</sup> Vgl. European Agency for Safety and Health at Work (2014), S. 5 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014).

<sup>3</sup> Vgl. Bräutigam et al. (2014).

<sup>4</sup> Vgl. Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung 2009.

<sup>5</sup> Deutscher Bundestag (2014), S. 135.



die Betroffenen bei der Stange zu halten; hier liegen Pflegekräfte mit 80 Prozent ebenfalls über dem Durchschnitt. Hilfe und Unterstützung von Vorgesetzten wird ihnen mit 55 Prozent jedoch seltener zuteil als den übrigen Befragten.

Die verfügbaren Ressourcen genügen angesichts der Arbeitsbedingungen jedoch nicht, um gesund und motiviert bei der Arbeit zu bleiben, so dass nur die Hälfte der in der Pflege Tätigen bis zum Rentenalter in der Pflege arbeiten möchte.<sup>6</sup> Ältere steigen so früh wie möglich aus oder reduzieren die Arbeitszeit, wenn sie es sich leisten können. Eine von fünf Pflegekräften denkt mehrmals im Monat daran, den Beruf zu wechseln, das trifft besonders auf Jüngere zu. Das Risiko einer Frühverrentung aufgrund von Erwerbsminderung ist überdurchschnittlich hoch.<sup>7</sup>

#### Handlungsbedarf: hoch und dringend

Ältere oder kranke Menschen zu pflegen, ihnen und ihren Angehörigen in schwierigen Situationen und auch im Sterbeprozess qualifiziert beizustehen, ist Motiv für die Berufswahl. Doch viele der Beschäftigten fühlen ihr

hohes Engagement und ihre Arbeit nicht wertgeschätzt. Fehlende Aufstiegsmöglichkeiten und die im Verhältnis zu anderen qualifizierten Berufen geringe Entlohnung sowie Arbeitsverhältnisse, aus denen der Lebensunterhalt nicht finanziert werden kann und die Aussicht auf eine magere Rente sind weitere Gründe für die sinkende Attraktivität der Pflege. Eine große Zahl von Auszubildenden gehen dem Pflegeberuf verloren, weil sie die Ausbildung vorzeitig abbrechen. Und der potenzielle Nachwuchs stimmt ebenfalls mit den Füßen ab, denn immer weniger Schulabgängerinnen und Schulabgänger lassen sich trotz verschiedener Imagekampagnen für die Arbeit in der Pflege interessieren. Jetzt schon besteht ein hoher Bedarf an Fachkräften, der absehbar noch zunehmen wird. In der Folge altern die Belegschaften in den Kliniken: In gut fünf Jahren werden in der Krankenpflege die 55- bis 65-Jährigen die größte Beschäftigtengruppe stellen.<sup>8</sup>

Die Zusammenhänge zwischen Belastungen, gesundheitlichem Verschleiß und dem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Pflegeberuf sind weitestgehend bekannt. Neben der Verbesserung der Entlohnung und der Möglichkeiten

der beruflichen Entwicklung sind bessere Arbeitsbedingungen, die Senkung der Belastungen und die Stärkung der Ressourcen wesentlich dafür, den Pflegeberuf dauerhaft attraktiver zu machen und die Beschäftigten bis zur Rente in Arbeit zu halten. Eine gute Qualität der gesundheitlichen Versorgung im Krankenhausbereich kann nur mit guten Arbeitsbedingungen der Beschäftigten erreicht werden.

#### Die Qualität des Arbeitsschutzes verbessern

##### ... auf Ebene der Betriebe

In den meisten Kliniken werden die Arbeitsschutzvorgaben formal erfüllt. Zeitmangel und Hektik oder schlicht Einsparmaßnahmen können jedoch Gründe sein, den Arbeitsschutz zu vernachlässigen. Oder der Arbeitsschutz greift nicht, weil Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen zwischen Verwaltung, ärztlicher und pflegerischer Leitung unklar sind oder wenn Ausgliederungen und Umstrukturierung eine Umsetzung erschweren. Arbeitsschutz ist zugleich ein wichtiges Instrument der Personalpflege, denn gesunde und sichere Arbeitsbedingungen vermitteln Wertschätzung. Das erfordert Kompetenzen für den Gesundheitsschutz bei den Führungskräften. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen Belastungen artikulieren können und über den Gesundheitsschutz Bescheid wissen. Das erfordert organisierte und strukturierte Kommunikation auf und zwischen allen Hierarchieebenen.

Als ›Basis‹ müssen flächendeckend Hebehilfen, Schutzkleidung, Hygienefortbildung und andere auf körperliche und stoffliche Belastungen ausgerichtete Schutzmaßnahmen angesehen werden. Sie würden schon einen Großteil der Belastung senken. Durch Einhaltung von Vorschriften, mit verlässlichen Dienstplänen, Pausen und Ruhezeiten, psychischer Belastung vorzubeugen oder ihre Bewältigung zu fördern, wäre ein überfälliger nächster Schritt.

Die Europäische Unternehmensumfrage über neue und aufkommende Risiken (European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks, ESENER)<sup>10</sup> ergab, dass die vorgeschriebenen Arbeitsschutzstrukturen in größeren Betrieben häufiger anzutreffen sind. Unterrepräsentiert ist allerdings die innerbetriebliche Kommunikation zu Arbeitsschutzfragen. Es werden eher auf körperliche Belastung ausgerichtete Schutzmaßnahmen ergriffen. Bezogen auf psychische Belastung gibt es noch zu wenig Aktivitäten in den Unternehmen.

Doch dies genügt nicht. Beispielsweise müssen regelmäßige Weiterbildung und Supervision auch für Pflegekräfte ein regulärer Bestandteil der beruflichen Tätigkeit werden, wie es in anderen Bereichen selbstverständlich ist. Ob und wie der Arbeitsschutz im Alltag umgesetzt wird, beurteilen Leitungen und Beschäftigte in der Pflege allerdings unterschiedlich.<sup>9</sup>

Klinikträger müssen ihrer Verantwortung für die Schaffung gesundheitsgerechter und sicherer Arbeitsbedingungen Rechnung tragen. Mehr und gut qualifiziertes Personal sowie regelmäßig durchgeführte Weiterbildung auf allen Hierarchieebenen zählen dazu. Betriebliche Umstrukturierungen brauchen Transparenz und die Einbeziehung der Belange der Beschäftigten, um Überforderung und Umverteilung von Aufgaben zulasten der Pflege zu vermeiden.

#### ... durch die Aufsichtsorganisationen: Kontrolle ›light‹ ?

Zu verstehen, wo Gesundheitsschutz erforderlich ist und welche Maßnahmen angezeigt sind und diese in die betriebliche Routine einzubeziehen, braucht eine erfolgreiche Kommunikation und eine ›Übersetzungsleistung‹ der Experten. Das ist unter anderem Aufgabe

6 Vgl. Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung (2010).

7 Vgl. Initiative Gesundheit und Arbeit (2011).

8 Vgl. Geraedts (2014), S. 20 ff.



### Personalmangel – Ursache und Wirkung von Belastung zugleich

Es mag verblüffen, doch durch Personaleinsparung verändert sich die Summe der Arbeitsstunden insgesamt letztlich nicht, wie Untersuchungen zeigen. Personalabbau führt – zeitlich versetzt – zum Anstieg von krankheitsbedingten Fehlzeiten. Das macht Mehrarbeit, Aushilfen oder Leiharbeit erforderlich. Umgekehrt kommt es zu einem entsprechenden Effekt, denn wenn ausreichend Personal vorhanden ist, sinken – wiederum zeitlich versetzt – Belastungen, Überstunden und Fehlzeiten. Der Einsatz von kurzfristigen Aushilfen sorgt für zusätzliche Belastungen und Verantwortungsdruck, denn das Stamm-

personal muss die betriebsfremden Beschäftigten einweisen und beaufsichtigen. Wer als Springer oder in Leiharbeit in wechselnden Abteilungen eingesetzt wird, weiß über Abläufe, Gefahren und Schutzmöglichkeiten nicht Bescheid, was das Unfallrisiko erhöht. Um den Personalausfall gering zu halten und weil sie eine hohe Arbeitsmotivation haben, gehen vier von zehn Pflegekräften sogar krank zur Arbeit, wie eine Auswertung des DGB-Index Gute Arbeit ergab. Das Pflegepersonal liegt damit deutlich über dem Durchschnittswert aller Befragten von 17 Prozent.

9 Vgl. Benedix/Medjedovic (2014), S. 58 f.

10 Vgl. ESENER (2010).

der staatlichen Gewerbeaufsicht und der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung. Sie haben den Arbeitsschutz im Betrieb zu überwachen und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren und Berufskrankheiten zu verhüten. Entbürokratisierung und Deregulierung dürfen nicht zu einem »Arbeitsschutz light« führen. Im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) fragt die Aufsicht die betriebliche Arbeitsschutzorganisation anhand einer Checkliste ab und legt die Betonung mehr auf die Beratung der Unternehmen. Papier ist bekanntlich geduldig; Abfrage ohne Kontrolle kann ein schiefes Bild des Arbeitsschutzniveaus erzeugen.

Auch die Arbeitsschutzaufsicht erlebt Umstrukturierungen und Personalabbau und muss gleichzeitig neue Aufgaben wahrnehmen. Es steigt der Druck, angesichts zunehmender Veränderungen und neuer Belastungsszenarien in den Betrieben Wege zu finden, wie die Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten sicherzustellen sind.

### Forderungen

Die personellen Kapazitäten der Aufsichtsorganisationen sind zu stärken, damit sie ihre gesetzlichen Aufträge erfüllen können. Bremen ist gefordert, bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie der Tendenz der weiteren Liberalisierung des Arbeitsschutzes entgegenzuwirken. Die gemeinsam mit anderen Bundesländern gestartete Bundesratsinitiative für eine Rechtsverordnung zum Schutz der Beschäftigten vor psychischer Belastung weiter zu verfolgen wäre ein wirksamer Schritt.

Die Arbeitgeber im Gesundheitswesen müssen ihrer Verantwortung für gesundheitsgerechte und sichere Arbeitsbedingungen in stärkerem Maß nachkommen. Dazu zählen die Bereitstellung der erforderlichen personellen und Sachressourcen, Qualifizierung, Transparenz und die Einbeziehung von Gesundheit und Sicherheit bei der Entwicklung zukünftiger Versorgungsstrukturen.

Es muss dafür gesorgt werden, dass Krankenhäuser besser finanziell ausgestattet werden, um eine ausreichende Personalstärke sowie die erforderlichen baulichen und technischen Rahmenbedingungen zu sichern.

Dabei ist auch dem Wandel des Krankheitspektrums und anderer Veränderungen im Gesundheitsbereich Rechnung zu tragen, indem für das Land Bremen erhoben wird, ob und in welchem Maß zunehmend verwirrte, psychisch kranke oder unruhige Patientinnen und Patienten in Kliniken aufgrund somatischer Erkrankungen versorgt werden. Das Ergebnis muss in die Personalbemessung und den Pflegesatz einfließen, Ressourcen für entsprechende Qualifizierung des Personals sind zu schaffen.

### Literatur

- Benedix, Ulf/Medjedovic, Irena (2014): Gute Arbeit und Strukturwandel in der Pflege. Gestaltungsoptionen aus Sicht der Beschäftigten; Hrsg.: Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität/Arbeitnehmerkammer Bremen, 2014.
- Bräutigam, Christopher et al. (2014): Arbeitsreport Krankenhaus. Eine Online-Befragung von Beschäftigten deutscher Krankenhäuser; Düsseldorf 2014. Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapier 306.
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014) (Hrsg.): Arbeit in der Pflege – Arbeit am Limit? Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche; September 2014 (BIBB/BAuA-2012, Factsheet 10). Quelle: www.baua.de; Suchwort »Pflege«; Zugriff: 26.01.2015.
- Deutscher Bundestag (2014): Drucksache 18/3474 vom 04.12.2014. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und über das Unfall- und Berufskrankheitengeschehen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2013.
- Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung (2010): Pflege-Thermometer 2009, Köln 2010.
- European Agency for Safety and Health at Work (2014) (Hrsg.): Current and emerging issues in the healthcare sector, including home and community care. European Risk Observatory, Executive Summary, Luxemburg 2014.
- ESENER (2010) Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz: Europäische Unternehmensumfrage über neue und aufkommende Risiken; Fundstelle: [https://osha.europa.eu/de/publications/reports/de\\_esener1-summary.pdf/view](https://osha.europa.eu/de/publications/reports/de_esener1-summary.pdf/view) Zugriff 27.01.2015.
- Geraedts, Regine (2014): Der Wert der Jahre – Arbeiten vor und nach dem Übergang in die Rente. In: Bericht zur sozialen Lage 2014, Der Wert der Jahre. Zur Situation älterer Beschäftigter und zu den Übergängen in Rente, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Bremen 2014, S. 20 ff.
- Initiative Gesundheit und Arbeit (2011) (iga) (Hrsg.): »Mein nächster Beruf« – Personalentwicklung für Berufe mit begrenzter Tätigkeitsdauer; 2. akt. und erg. Auflage, Mai 2011 (iga-Report 17, Teil 1).

## 3

## Infrastrukturen für Bremen – Grundlage unseres Gemeinwesens und wichtiger Standortfaktor

KAI-OLE HAUSEN



### In aller Kürze:

Die Attraktivität eines Wohn- und Arbeitsstandorts hängt für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ganz wesentlich von einer funktionierenden und modernen Infrastruktur ab. Für den Logistik- und Industriestandort Bremen ist dies natürlich auch eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur als Grundlage. Hochwertige Arbeitsplätze benötigen aber mehr! Denn qualifizierte Arbeitnehmer setzen gut ausgestattete Schulen und Hochschulen voraus, an denen sie entsprechend den Anforderungen der Arbeitswelt ausgebildet wurden und dadurch nachhaltige Beschäftigungsperspektiven, ein hohes Lohnniveau und gute Arbeitsbedingungen erhalten. Ebenso muss ein zuverlässiges und leistungsfähiges Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs den gestiegenen Ansprüchen in Bezug auf Flexibilität bei den Arbeitszeiten und der räumlichen Trennung von Wohnen, Arbeiten, Freizeit oder Bildung entsprechen. Zugleich zählen Angebote der Kinderbetreuung, Sportstätten und Schwimmbäder oder Bibliotheken und Volkshochschulen zu unverzichtbaren Infrastruktureinrichtungen, um als attraktiver Standort für Arbeitskräfte zu fungieren. Aber auch schlicht, damit Arbeitnehmer und ihre Familien den Anforderungen modernen Lebens gerecht werden können. Um hier Chancengleichheit und Partizipationsmöglichkeiten zu wahren, muss die infrastrukturelle Ausstattung in den Kommunen und Ländern auf annähernd gleichem Niveau gehalten beziehungsweise dorthin gebracht werden.

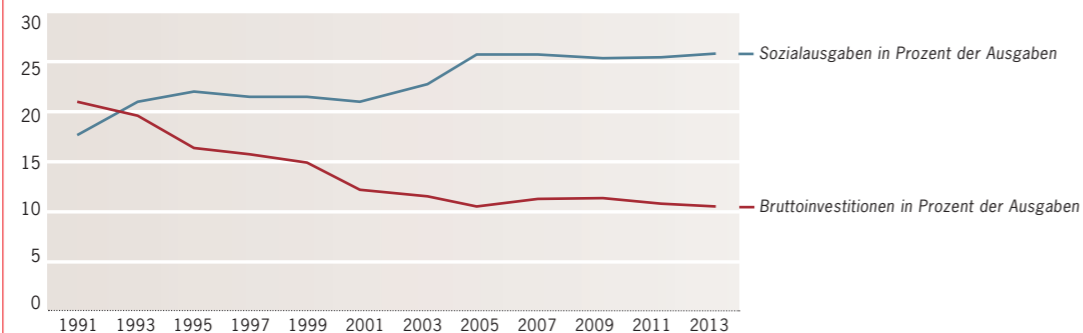
Die gebaute und langlebige Infrastruktur einer Kommune bildet die unmittelbare materielle Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren des Gemeinwesens. Dabei ist eines der Leitprinzipien der Raumordnung – gemäß Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz (GG) – die Herstellung der ‚Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘. Angesichts der großen Unterschiede in der Bundesrepublik wurde in den vergangenen Jahren der wohlfahrtsstaatlich geprägte Gleichwertigkeitsanspruch faktisch infrage gestellt. Denn gerade in finanzschwächeren Regionen werden zusätzliche Einnahmen häufig genutzt, um Haushaltsdefizite abzusenken. Andernorts dienen steigende Einnahmen hingegen – trotz eines bereits überdurchschnittlichen Infrastrukturniveaus – zur Ausweitung der Investitionstätigkeit. Vielen Kommunen – auch Bremen und Bremerhaven – fehlen einfach die notwendigen finanziellen Mittel, um neben anderen unverzichtbaren Aufgaben auch noch eine leistungsfähige Infrastruktur sichern zu können.

### Anhaltender Substanzverzehr der Infrastruktur

Dabei leidet die gesamte Infrastruktur in der Bundesrepublik bereits seit längerem an einer chronischen Unterfinanzierung, weil nicht ausreichend investiert wurde. Wie in einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung untersucht,<sup>1</sup> gleichen die Investitionen schon seit mehr als zehn Jahren den Substanzverzehr beziehungsweise den Verlust an Substanz nicht mehr aus. Hinzu kommen aber auch gestiegene gesetzliche Anforderungen, die eine Verbesserung der Infrastruktur und neue Investitionen nötig machen (zum Beispiel der Kita-Ausbau, Anforderungen an die Gebäudetechnik etc.). Die 2002 durchgeführte Steuerreform und die damit verbundene deutliche Reduzierung der

# Infrastruktur | Gesundheit | Soziales

**Abb.: Entwicklung von Sozialleistungen und Bruttoinvestitionen der Kommunen**



Quelle: Destatis, Berechnungen des IMK

Staatseinnahmequote führte zur jetzt feststellbaren Unterfinanzierung. Verstärkend wirkte zudem die folgende Konjunkturschwäche, der damit verbundene öffentliche Sparkurs sowie eine immer stärkere Belastung der Kommunen durch Sozialausgaben. Dabei tragen vor allem Kommunen in strukturschwachen Regionen immense Kosten, die durch Bundesgesetzgebung verursacht, dort aber nicht gegenfinanziert werden (siehe Beitrag ›Neuverhandlungen des Länderfinanzausgleichs – nachhaltige Lösung noch nicht in Sicht‹). Inzwischen sind die Sozialleistungen, die sich 1993 bei den Kommunen noch unter den Bruttoinvestitionen befanden, mehr als doppelt so hoch.

Zwischen der Finanzkraft der Länder und Kommunen und ihrer Investitionstätigkeit besteht dabei offensichtlich ein Zusammenhang. So zeigt sich bei einer Analyse der Sachinvestitionen, dass die finanzstarken Länder in der Tendenz pro Einwohner mehr als doppelt so viel investieren als das finanzschwache Bremen. Dadurch nehmen die Unterschiede hinsichtlich der Infrastrukturausstattung zwischen den Bundesländern dauerhaft zu und verfestigen sich.

Vor allem die Verkehrsinfrastruktur ist an vielen Stellen notleidend. Bei den Kommunalstraßen wird der Sanierungsbedarf inzwischen mit zehn Milliarden Euro bewertet, bei den Bundes- und Landesstraßen sowie den Bundesautobahnen mit jeweils sechs Milliarden Euro. Beim schienengebundenen ÖPNV liegt er derzeit bei rund 3,7 Milliarden Euro.<sup>2</sup>

### Zustand der Verkehrsinfrastruktur in Bremen

In Bremen müssen rund 1.400 Kilometer Straßen, Radwege und Plätze instand gehalten werden. Dabei stellte jüngst der Rechnungshof Bremen in seinem Bericht 2014 fest: ›Für die Sanierung der stadtbremischen Straßen werden in den nächsten zehn Jahren etwa 240 Mio. Euro benötigt.‹<sup>3</sup> In den Haushaltsansätzen sind allerdings lediglich 12 Millionen Euro jährlich vorgesehen, die für die laufende Verkehrssicherung, Winterschäden und Sanierungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Zusätzlich werden investive Mittel für einzelne Neubau- und Sanierungsprojekte bereitgestellt. Dabei wurden die Mittelansätze in der laufenden Legislaturperiode bereits gegenüber den Vorjahren erhöht, erlauben jedoch keinesfalls eine Vollsanierung im Sinne des Ausgleichs aller Wertverluste. Durch die unterlassene Pflege der Verkehrswege hat sich der Sanierungsstau kumuliert und der Investitionsbedarf für die bremischen Straßen hat sich seit 2003 von rund 30 Millionen Euro auf derzeit rund 120 Millionen Euro vervierfacht.<sup>4</sup>

Über den baulichen Zustand von Brücken in Bremen kann derzeit nur spekuliert werden. Der ADAC-Brückenreport 2014 hat die bremischen Brücken nicht untersucht. Seit 2010 werden im Jahr 2,2 Millionen Euro für die betriebliche Unterhaltung von Brückenbauwerken zur Verfügung gestellt und sind damit gegenüber

den Vorjahren reduziert worden. Bedingt durch das erhöhte Verkehrsaufkommen, besonders den Schwerlastverkehr, ist es notwendig geworden, alle Brücken auf den Hauptverkehrsachsen statisch nachzurechnen. Gegenwärtig stehen aber 19 Brücken unter sorgsamster Beobachtung und befinden sich in der Instandsetzungsplanung. Vor dem Hintergrund der Dringlichkeit ist es zu begrüßen, dass im Haushalt 2012 erstmalig ein kontinuierliches Brückensanierungsprogramm aufgelegt wurde, dass mit zwei Millionen Euro jährlich ausgestattet ist.

Als richtungweisende Entscheidung ist im Zusammenhang mit der ÖPNV-Infrastruktur die Neuanschaffung von 77 Niederflurfahrzeugen bei der Bremer Straßenbahn zu bewerten. So wird auf Weiterentwicklung und Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Personennahverkehrs gesetzt und das im Zusammenhang mit einem Investitionsvolumen von zunächst rund 200 Millionen Euro. Dazu wurden unterschiedliche Modelle durchgerechnet – mal mit Schwerpunkt auf die weitere Instandsetzung ohne Ersatzbeschaffung in großem Umfang, dann aber auch mit der Perspektive der Neuanschaffung, um langfristig nicht regelmäßig in Reparaturen investieren zu müssen. Beispielgebend ist dabei die jetzt gefundene Finanzierung: So sollen Kredite zum Kauf der neuen Bahnen aufgenommen und in einer gemeinschaftlichen Anstrengung bedient werden. Insgesamt wird dabei zunächst mit Kosten von rund 18 Millionen Euro kalkuliert. Ein Drittel würde die Bremer Straßenbahn AG aus ihrem Etat beisteuern. Ein weiteres Drittel kommt aus dem Verkehrsressort und weitere sechs Millionen Euro soll der Senat mit einer ›solidarischen Umlage‹ seiner Ressorts zur Verfügung stellen.<sup>5</sup> Ob die jetzt vorgeschlagene Mischfinanzierung zur Anwendung kommt und der Haushaltsrahmen dafür ausreicht, wird sich zeigen. Zudem gehen neuere Berechnungen bei Ersatzbeschaffungen von einem doppelt so hohen Investitionsbedarf aus (400 Millionen Euro).<sup>6</sup> Speziell vor dem Hintergrund

des hohen Berufs-Auspendleranteils in den Umlandgemeinden und den geplanten Verlängerungen des Straßenbahnnetzes in das niedersächsische Umland, muss diese Investition aber als Teil einer strategischen, regionalen Verkehrsentwicklungsplanung verstanden werden – in Ergänzung zum aktuellen Verkehrsentwicklungsplan. Durch eine qualitative Aufwertung des ÖPNV-Angebots kann der Nutzeranteil nachhaltig erhöht werden, die zudem wirkungsvolle Umweltentlastungen erzielen.

### Zustand der öffentlichen Gebäude in Bremen

Wie der Jahresbericht des Rechnungshofes Bremen 2014 beanstandet, reichten die Mittel für notwendige Investitionen in den Gebäudebestand in der Vergangenheit auch hier nicht aus: ›Ein zu geringes Budget für den Erhalt des bremischen Immobilien- und Infrastrukturvermögens sowie das Fehlen einer Planung mit Prioritätensetzung haben zu einem hohen Sanierungsstau geführt.‹<sup>7</sup> Dieser ist lange bekannt: Bereits in einem Gutachten aus dem Jahre 2001 wurde von einem jährlichen Finanzbedarf zur Erhaltung der öffentlichen Gebäude (nur Bauunterhaltung, ohne Sanierung) in der Stadtgemeinde Bremen von etwa 40 Millionen Euro pro Jahr ausgegangen.<sup>8</sup> Hinzu kommt nach heutigem Stand ein hoher zweistelliger Millionenbetrag für die Bremer Bäder und rund 160 Millionen Euro für die Gebäude der Hochschulen. Weitere indirekte Belastungen ergeben sich daraus, dass mit den Mitteln des Bauunterhalts inzwischen vielfach ›funktionelle Umbauten‹ finanziert werden. Darunter versteht man unter anderem Baumaßnahmen zur Erfüllung der Energieeinsparverordnung oder zur Sanierung von Schadstoffbelastungen, die inzwischen ein Volumen von rund 20 Prozent der aufgewendeten Mittel für Bauunterhalt beanspruchen. Nicht ausgeführte Maßnahmen zum Bauunterhalt führen zudem zu Folgeschäden, die Kostensteigerungen nach sich ziehen.

<sup>2</sup> Vgl. Kiepe (2014), Folie 15.

<sup>3</sup> Vgl. Bremische Bürgerschaft (2014a), S. 71.

<sup>4</sup> Vgl. Bremische Bürgerschaft (2014b), S. 11.

<sup>5</sup> Vgl. Gerling (2014b), S. 7.

<sup>6</sup> Vgl. Gerling (2015), S. 1.

<sup>7</sup> Bremische Bürgerschaft (2014a), S. 71.

<sup>8</sup> Vgl. Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen (2008), S. 208.



In den Antworten einer parlamentarischen Anfrage<sup>9</sup> erhält man Hinweise auf den anhaltenden Substanzverzehr. Berücksichtigt werden dabei das Sondervermögen Immobilien und Technik (ohne Hochschulen, Krankenhäuser oder Justizvollzugsanstalt). In den Jahren von 2002 bis 2014 wurden für den Bauunterhalt rund 268,8 Millionen Euro aufgewendet. Dies liegt deutlich unter dem vom Rechnungshof ermittelten Bedarf von 480 Millionen Euro. Ergänzend sind auch regelmäßige Sanierungsarbeiten an Gebäuden notwendig, die über eine reine Instandhaltung hinausgehen. Da über den baulichen Modernisierungsbedarf bremischer Immobilien keine gutachterliche Stellungnahme vorliegt, wurde hilfsweise auf die Summe der Abschreibungen für Abnutzungen (AfA) als Anhaltspunkt zurückgegriffen. Demnach wird der jährlich neu hinzukommende Sanierungsbedarf mit aktuell rund 33 Millionen Euro pro Jahr angegeben – faktisch wurden aber nur 25,7 Millionen Euro inves-

tiert. Bekannt sind weiterhin ›offensichtliche Schäden‹, die durch regelmäßige Begehungen ermittelt wurden und insgesamt 180 Millionen Euro betragen. Dabei sind verdeckte Schäden, die erst durch eine nähere Untersuchung festgestellt werden können, noch nicht einmal berücksichtigt. Gleichwohl erhöhen die nicht ausgeführten Sanierungen die dann notwendigen Folgeinvestitionen, weil zum Beispiel ein nicht rechtzeitig saniertes Dach zu teuren Tragwerksschäden führen kann. Es ist eine Frage der Zeit, bis es an öffentlichen Gebäuden zu Nutzungseinschränkungen kommen wird. Mahnende Beispiele sind die bereits heute gesperrten Turnhallen der Schulen ›Hermannsburg‹ und ›Rechtenflether Straße‹.

Exemplarisch für die Situation der öffentlichen Gebäude ist das Unibad: Es ist das einzige Hallenbad in Bremen und Umgebung, das über 50-Meter-Bahnen verfügt und gilt als komplett marode – unter anderem deshalb, weil in den vergangenen Jahrzehnten kaum in die Moder-



nisierung investiert worden ist. Nach dem jetzt vorliegenden Bäderkonzept soll das Unibad daher geschlossen und stattdessen am Freibad Horn eine Schwimmhalle mit zehn 50-Meter-Bahnen gebaut werden. Realisiert werden kann das allerdings nur auf Kosten der vorhandenen Wasserfläche des Freibads, die verkleinert werden muss. Weiterhin sind die Sanierung und der Ausbau des Westbads in Walle geplant. Obwohl auf jeglichen ›Schnickschnack‹<sup>10</sup> verzichtet werde, belaufen sich die vorläufigen Gesamtkosten dieser Planung auf rund 32 Millionen Euro.<sup>11</sup> Eine stark nachgefragte Infrastruktur wurde über Jahre vernachlässigt, um am Ende eine für Nutzer und den bremischen Haushalt aufwendige Alternative als Lösung zu präsentieren.

### Annahmen für die städtische Entwicklung Bremens

Für eine angemessene Infrastrukturausstattung und deren Planung ist die Bevölkerungsentwicklung – neben dem Beschäftigungswachstum – die wesentliche Bezugsgröße. Bremens Bevölkerungszahl ist dabei seit 2008 leicht gestiegen (+1.187 Einwohner beziehungsweise 0,2 Prozent), obwohl die Bevölkerungszahlen durch die Zensus-Ergebnisse 2011 nach unten korrigiert werden mussten. Sie betrug Ende 2013 548.547 Einwohner.<sup>12</sup>

Der insgesamt positive Bevölkerungssaldo lässt sich dabei vor allem auf zwei Ursachen zurückführen: Zum einen wird er durch Auslandswanderungen verursacht, zum anderen durch Binnen-Fernwanderungsgewinne. Dabei waren die Altersgruppen der 18- bis 30-Jährigen besonders stark vertreten, was vor allem auf temporäre Bildungswanderung (Hochschulen, Ausbildung) schließen lässt. Aktuell ist davon auszugehen, dass sich das Bevölkerungs-

<sup>10</sup> Gerling (2014a), S. 7.

<sup>11</sup> Inzwischen ist dem Landesrechnungshof eine Eingabe zugeleitet worden, die den veranschlagten Mittelbedarf (mindestens 18 Millionen Euro) für die Sanierung des Unibades für zu hoch hält. Eine Nutzergruppe ist der Auffassung, eine Modernisierung ist für 11 Millionen Euro möglich, wenn nicht das Niveau eines Neubaus zugrunde gelegt werden würde.

<sup>12</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Bremen.

<sup>9</sup> Vgl. Bremische Bürgerschaft (2014b).

wachstum durch die Zunahme internationaler Fernwanderungen noch verstärkt.<sup>13</sup> Auffällig ist bei einer genaueren Analyse der Bevölkerungsgruppen nach Altersgruppen, dass in der Gruppe der 30- bis 65-Jährigen, die sich zum Teil in der Familiengründungsphase befinden und im Berufsleben stehen, immer noch mehr in die Region ziehen als zurück in die Stadt. Nach wie vor ist in dieser Altersgruppe der Trend zur Suburbanisierung ungebrochen. Im Jahr 2013 gab es einen negativen Saldo zwischen Zu- und Fortzügen aus dem Bremer Umland von 909 Personen – wenn auch der Gesamtsaldo in dieser Altersgruppe leicht positiv war (+76).

#### Handlungsempfehlungen:

Die zentrale Herausforderung besteht darin, wie die Renaissance der Stadt als Wohn-, Kultur-, Handels- und Arbeitsort gelingen kann. Bremen muss eine nachhaltige Strategie entwickeln, wie die nun schon mehrere Jahrzehnte andauernde Abwanderung – gerade von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – in die Stadtregion reduziert werden kann. Es gilt, diese Gruppe dauerhaft an die Stadt zu binden und die verstärkte Nachfrage nach gut ausgebauter städtischer Infrastruktur zu nutzen. Dazu muss die begonnene Wohnungsbauoffensive des Landes zielgruppenspezifisch weiterentwickelt und Flächen in integrierten Lagen, die bislang von der Bebauung ausgenommen waren, aktiviert werden. Die öffentliche Diskussion um die Osterholzer Feldmark weist dabei in die richtige Richtung. Eventuell können auch erfolgreiche Programme der Vergangenheit, wie ›Bremer bauen in Bremen‹ entsprechende Akzente setzen.

Besondere Aufmerksamkeit muss Bremen dabei auf die in der Vergangenheit so erfolgreich umgesetzten Programme ›Stadumbau West‹ und ›Soziale Stadt‹ (aktuelle Förderansätze: 105 Millionen Euro beziehungsweise 150 Millionen Euro) legen und die entsprechende Kofinanzierung sicherstellen. Denn sie leisten einen wichtigen Beitrag, um notwendige Investitionen in die Infrastruktur zu ermöglichen und die entsprechenden Fördergebiete auch sozial und ökonomisch zu stabilisieren. Zudem sind aufgrund der meist kleinteiligen Aufträge die regionalen Beschäftigungswirkungen hoch.

Es ist an der Zeit, eine ehrliche Bestandsaufnahme der Schäden an öffentlichen Gebäuden und Straßen vorzunehmen. Dies muss kontinuierlich geschehen, um die Entwicklung des Immobilien- und Infrastrukturvermögens richtig einzuschätzen und den damit einhergehenden Finanzbedarf zu ermitteln. Darüber hinaus bedarf es einer zielgerichteten und langfristigen Investitions- und Sanierungsplanung. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten dürfte dann der Abbau des neuen Vorhabens in der Regel vorzuziehen sein. Das Anfang 2015 verabschiedete Gebäudesanierungsprogramm mit einem Gesamtvolumen von 27,37 Millionen Euro kann dabei nur als eine erste Initiative verstanden werden, der weitere folgen müssen.

Auch wenn sie in der öffentlichen Diskussion immer wieder als Finanzierungsalternative der Infrastruktur genannt werden, so haben sich die Modelle der ›Öffentlichen Privaten Partnerschaft‹ (ÖPP/PPP) in der Vergangenheit jedoch mehrheitlich als nicht tragfähig erwiesen.<sup>14</sup> Im Herbst 2014 konstituierte sich dennoch die sogenannte Gabriel-Kommission, die prüft, ob künftig stärker privates Kapital – vor allem von Versicherungskonzernen – für die Finanzierung der Infrastruktur genutzt werden kann. Dies haben allerdings Renditeerwartungen, die am Ende vom Steuerzahler bedient werden müssen. PPPs bergen zudem die Gefahr von Schattenhaushalten,

mit denen Länder und Kommunen die Schuldenbremse umgehen könnten. Der bestehende Zielkonflikt aus Gemeinwohlorientierung der Politik und Gewinnmaximierung von Unternehmen lässt sich aus Sicht der Arbeitnehmerkammer nicht auflösen und führt zu insgesamt höheren Risiken.

#### Handlungserfordernisse im Bund:

Zur Finanzierung des bestehenden Sanierungsstaus muss über die Einrichtung sogenannter Infrastruktur-Erhaltungsfonds verhandelt werden. Die notwendigen Mittel könnten aus zweckgebundenen Abgaben (zum Beispiel Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Straßen, Mineralölsteuer) stammen. Die Regionalisierungsmittel im regionalen Schienenpersonennahverkehr müssen bedarfsangemessen dynamisiert werden (mindestens 2,5 Prozent). Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) muss über 2019 fortgeführt werden. Bedingt durch die langen Planungsvorläufe sollte darüber im Jahr 2015 entschieden werden.

#### Literatur

Bremische Bürgerschaft (2014a): Landtag, Drucksache 18/1388, veröffentlicht am 30. April 2014. Jahresbericht 2014, Freie Hansestadt Bremen – Land, Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen.

Bremische Bürgerschaft (2014b): Landtag, Drucksache 18/1574 (zu Drs. 18/1513) vom 07.10.14. Mitteilung des Senats. Sanierungsstatus in öffentlichen Gebäuden und Infrastruktur.

Gerling, Wigbert (2014a): Horner Bad bekommt Schwimmhalle. In: Weser-Kurier vom 17.12.2014, S. 7.

Gerling, Wigbert (2014b): Kraftakt zum Kauf 77 neuer Straßenbahnen. In: Weser-Kurier vom 22.12.2014, S. 7.

Gerling, Wigbert (2015): Neue Straßenbahnen für 400 Millionen Euro. In: Weser-Kurier vom 27.02.2015, S. 1.

Handelsblatt (2014): Privater Autobahnbau lohnt sich nicht. In: Handelsblatt vom 12.06.2014 [www.handelsblatt.com/politik/deutschland/rechnungsruefer-privater-autobahnbau-lohnt-sich-nicht/10030782.html](http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/rechnungsruefer-privater-autobahnbau-lohnt-sich-nicht/10030782.html) vom 12.06.2014

Kiepe, Folkert (2014): ›Der ÖPNV als tragende Säule der kommunalen Verkehrsinfrastruktur – Rechtsrahmen, Finanzbedarf und neue Finanzierungsmodelle‹; Vortrag im Rahmen der Jahrestagung ›Zukunft der Infrastrukturen!‹ der Arbeitnehmerkammer Bremen am 19.11.2014.

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen (2008): Jahresbericht 2008 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2006.

Rietzler, Katja (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur. IMK Report 94, Juni 2014.

<sup>13</sup> Im Jahr 2014 wurden in der Stadt Bremen circa 1.600 Flüchtlinge aufgenommen. Prognosen gehen davon aus, dass sich deren Anzahl im Jahr 2015 auf circa 2.000 erhöht.

<sup>14</sup> ›So sei die ÖPP-Variante etwa beim Ausbau der A 1 von Bremen nach Buchholz nicht wie vom Bundesverkehrsministerium um rund 40 Prozent günstiger gewesen, sondern fast 28 Prozent teurer.‹ Handelsblatt (2014).

## Wohnen in Bremerhaven – günstig aber mit hohem Modernisierungstau

KAI-OLE HAUSEN

### Mieterbefragung in Bremerhaven

Nachdem die Arbeitnehmerkammer im Jahr 2013 die Mieterinnen und Mieter der Stadt Bremen zu ihrer finanziellen Belastung durch Wohnkosten und ihrer Wohnzufriedenheit befragt hat, standen 2014 die Bremerhavenerinnen und Bremerhavener im Zentrum: In der Zeit von Mitte Mai bis Ende Juni 2014 wurden rund 7.500 Haushalte in den Ortsteilen Leherheide, Bürgerpark, Goethestraße, Grünhöfe, Klushof, Jedutenberg angeschrieben. Es wurde nach der Größe, der Personenzahl, dem Jahr des Einzugs, der Miethöhe und Belastungsquote sowie der Wohnzufriedenheit gefragt. Insgesamt liegen für die Auswertung 751 verwertbare Rückläufe vor.

Zunächst einige Strukturdaten: Insgesamt verfügt die Stadt Bremerhaven laut Gebäude- und Wohnungszählung über 64.210 Wohneinheiten. Von den Wohnungen wird weit mehr als die Hälfte vermietet (64,2 Prozent), 28,8 Prozent werden vom Eigentümer selbst genutzt. Bremen etwa hat im Vergleich dazu, aber auch mit anderen Großstädten, die höchste Eigentumsquote, nämlich 39 Prozent. Bremerhaven hat trotz einer rückläufigen Zahl an Mietwohnungen in den vergangenen 30 Jahren einen Angebotsüberhang, der durch eine hohe Wohnungsleerstandsquote bestätigt wird: In der Stadt Bremen beträgt diese nur drei Prozent, in Bremerhaven hingegen 6,4 Prozent.<sup>1</sup> Als optimaler Wert werden in der Regel vier Prozent angenommen: Zu viel Leerstand kann abschreckend wirken für potenzielle Investoren; Vermieter haben Schwierigkeiten, die für eine sachgerechte Bewirtschaftung ihres Wohneigentums notwendigen Erträge zu erzielen.

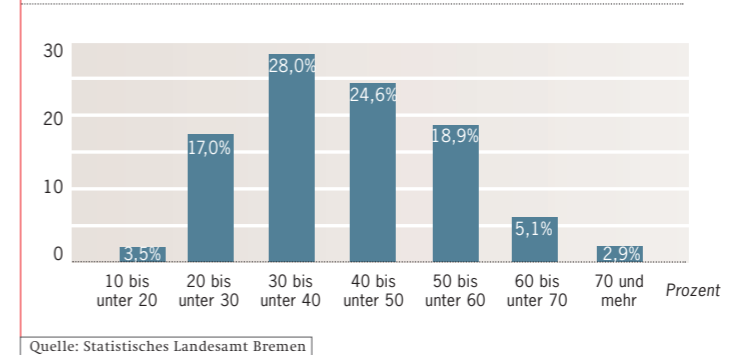
Hinzu kommt, dass die Mieten in Bremerhaven in den vergangenen Jahren kaum gestiegen sind. Auch ist die sogenannte Preiskurve sehr flach, das heißt, es gibt nur eine geringe Differenzierung des Angebots. Hier liegen 80 Prozent der angebotenen Mietwohnungen zwischen 3,80 Euro je Quadratmeter und 5,70 Euro je Quadratmeter. Seit Mitte der 2000er-Jahre sind die Preise in Bremerhaven lediglich um 20 bis 30 Cent je Quadratmeter für Wohnungen im Bestand gestiegen. Diese geringen Erträge wirken sich ebenfalls negativ auf das Investitionsverhalten potenzieller Bauherren und Vermieter aus.

Die Entwicklung der Warmmiete nach Wohndauer spiegelt diesen Trend wider: Wer in Bremerhaven erst kurz in seiner Wohnung lebt, zahlt nicht wesentlich mehr pro Quadratmeter als langjährige Mieter.

### Belastung der Miethaushalte trotz ›kleiner‹ Mieten hoch

Im Durchschnitt wendet ein Haushalt in Bremerhaven rund 40 Prozent des ihm zur Verfügung stehenden Nettoeinkommens für die Warmmiete auf. Immerhin geben 25 Prozent zwischen 50 bis 70 Prozent des Haushaltseinkommens für das Wohnen aus. Diese Werte sind insofern überraschend, da sie sich trotz wesentlich höherer Durchschnittsmieten, nicht wesentlich von denen in der Stadt Bremen unterscheiden – ein Indiz für die wesentlich geringeren durchschnittlichen Haushaltseinkommen.

Abb.: Anteil der Aufwendung für die Warmmiete am Nettoeinkommen des Wohnhaushaltes



Dabei wenden junge Erwachsene (18 bis 30 Jahre), Senioren und Alleinerziehende durchschnittlich 44 Prozent ihres Haushaltseinkommens für das Wohnen auf und sind damit die am stärksten belastete Gruppe. Bei den Paaren mit Kindern beliefen sich die Mittelwerte der Anteile für Miete am Einkommen zwischen 33 und 36 Prozent. Alleinerziehende tragen die höchsten relativen Mietbelastungen, bei gleichzeitig unterdurchschnittlichen Wohnungsgrößen. Sie stehen dabei auf dem Mietwohnungsmarkt in direkter Konkurrenz zu Paaren ohne Kinder. Die Anteile der Warmmiete am Nettohaushaltseinkommen waren mit 42 Prozent in Grünhöfe am höchsten. Goethestraße, Klushof und Leherheide-West trafen mit 39 Prozent den Mittelwert. Armutsgefährdete Haushalte wenden im Durchschnitt 50 Prozent ihres Haushaltseinkommens für das Wohnen auf, hingegen Arbeitnehmerhaushalte in der Regel 35 Prozent.

Bei der subjektiven Wahrnehmung der Wohnsituation ist die weitaus größte Zahl der befragten Haushalte zufrieden mit ihrer Wohnsituation (59 Prozent). Dabei spielt die Bindung

zum Ortsteil offenbar eine wichtige Rolle (48,9 Prozent wohnen gerne in ihrem Ortsteil). Auffällig ist dagegen, dass trotz der allgemein als positiv empfundenen ›Wohnsituation‹ das ›Wohnumfeld‹ vergleichsweise wenig zum Wohlfühlen beiträgt (41,2 Prozent) und nur für ein Viertel der Haushalte (!) das Wohnumfeld die Erwartungen erfüllt (25,7 Prozent). Konkret umziehen möchten 22,5 Prozent der Haushalte. Von diesen suchen 43,1 Prozent eine andere Mietwohnung, 33,9 Prozent eine preiswertere Wohnung, 33,5 Prozent suchen dafür bereits länger. Auch der Gruppe der Umzugswilligen (22,5 Prozent der Haushalte) ist eine gewisse Bindung an den eigenen Ortsteil (29,3 Prozent wohnen gern im Ortsteil) gemeinsam. Die, gegenüber der Gesamtheit aller Haushalte, häufigen Nennungen des Unwohlseins im Wohnumfeld (45,5 Prozent), eines unzureichenden Zustands der Wohnung (38,3 Prozent), eines verschlechterten Wohnumfeldes (37,7 Prozent), eines unsicheren Stadtteils (25,1 Prozent), geben doch deutliche Hinweise auf den Grund des Umzugswunsches: Das Umfeld stimmt nicht (mehr).

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Bremen: Pressemitteilung vom 31. Mai 2013: Neue Einwohnerzahlen für das Land Bremen – Ergebnisse des Zensus 2011.

### Mietmarkt steuern durch Wohngeld und kommunale Gesellschaften

Die Situation auf dem Bremerhavener Mietwohnungsmarkt bewegt sich in einem schwierigen Spannungsfeld: Zum einen liegt das durchschnittliche Mietniveau in der Stadtgemeinde bei lediglich 4,50 Euro je Quadratmeter und ist damit deutlich niedriger als in der Stadt Bremen (6,23 Euro je Quadratmeter). Allerdings sind die Miethaushalte im Verhältnis zu ihrem Einkommen ähnlich hoch belastet wie diejenigen in Bremen. Das führt zu einem Mieter-Vermieter-Dilemma, denn die Mehrzahl der Haushalte ist nicht in der Lage, eine höhere Miete aufzubringen, ohne sich finanziell zu überfordern. Andererseits können Vermieter ihre Aufwendungen in den Wohnungsbestand nicht angemessen refinanzieren, so dass notwendige Modernisierungen oftmals unterbleiben. Damit kommt es zu einer sich selbstverstärkenden Entwicklung aus zunehmender Unattraktivität, mangelnder Investitionsbereitschaft, hohen Fluktuationsraten und Leerständen.

Die Schwierigkeit liegt dabei darin, dass die Wirtschaftlichkeit streng genommen nicht davon abhängt, wie aufwendig ein Gebäude saniert wurde, sondern welche Wohnkostenbelastung die Mieterhaushalte in der Lage oder bereit sind zu tragen. Da Belastungen der Haushaltseinkommen mit mehr als 35 Prozent allein für die Wohnkosten (Warmmiete) als problematisch anzusehen sind, in Bremerhaven aber viele Haushalte schon jetzt über dieser Quote liegen und Arbeitnehmerhaushalte mit 35 Prozent genau »auf dem Punkt« liegen, ist hier nicht mehr viel Luft nach oben. Die Situation birgt also ein sozialpolitisches Problem.

Ein wirksames Instrument stellt in diesem Zusammenhang das Wohngeld dar: Es erfüllt seinen Zweck, existierende Nachbarschaften sozial zu stabilisieren und hat hinsichtlich seiner Zielorientierung auf Haushalte, die durch unterdurchschnittliche Verdienste gekenn-

zeichnet sind, hohe Effektivität. Ein deutlicher Hinweis für die Notwendigkeit einer fortlaufenden Anhebung der Miethöchstgrenzen ist die Reform des Wohngeldgesetzes 2009, nach dessen Einführung die Zahl der Wohngeldempfänger naturgemäß deutlich gestiegen ist. In Bremerhaven hat sich die Zahl der Anspruchsberechtigten seit 2010 mehr als verdoppelt (114 Prozent). Wegen der Streichung der Heizkostenpauschale gab es dann in 2011 wieder einen Rückgang von 13 Prozent.<sup>2</sup> Weitere Reformen sind notwendig, um die Funktionsfähigkeit des Wohngeldes zu erhalten. Die Miethöchstbeträge müssen regelmäßig an die Inflation und die Mietpreisentwicklungen angepasst werden. Zusätzlich muss die Wiedereinführung der Heizkostenpauschale vorbereitet werden, da die Heizkosten ein zentraler Bestandteil der Aufwendungen fürs Wohnen sind. Hierzu sollte das Land Bremen entsprechende bundesgesetzliche Initiativen vorbereiten und unterstützen.

Daneben müssen bei der Fortschreibung des Wohnraumförderungsgesetzes 2012/2013 die Besonderheiten Bremerhavens angemessen berücksichtigt werden. Es zeigt sich bei der Auswertung des laufenden Programms, dass die ursprünglichen Zielzahlen, 140 Wohneinheiten des sozialen Wohnungsbaus in Bremerhaven zu fördern, nicht erreicht wurden. Stattdessen wurden 60 Wohnungen angemeldet, davon aber 32 für Modernisierungsmaßnahmen im Bestand. Auch dies erlaubt das Wohnraumförderungsprogramm. Die geringe Inanspruchnahme hängt vor allem mit den – für Bremerhaven! – hohen Mieten zusammen, die der geförderte Wohnraum dennoch kostet. Die Neubauwohnungen sollen 6,50 pro Quadratmeter kosten. Was für Bremen im Neubausegment ein moderater Preis ist, ist für die Bremerhavenerinnen und Bremerhavener zu viel. Zudem hat Bremerhaven aus den genannten Gründen einen hohen Sanierungs- und Modernisierungsstau im Bestand, der zunächst abgearbeitet werden sollte. Neubau hingegen fehlt in Bremerhaven eher im hochpreisigen Seg-

ment – dieser Bedarf keiner Förderung. Insofern müssen in dem Folgeprogramm Möglichkeiten gefunden werden, besonders Modernisierungen der Bestandswohnungen in Bremerhaven zu unterstützen, um sie anschließend zu einem verkraftbaren Preis zu vermieten. Das ist auch deshalb notwendig, weil es einen steigenden Anteil von Haushalten mit älteren Menschen gibt und damit eine wachsende Nachfrage nach kleinen, seniorengerechten Wohnungen. Weiterhin sollte verstärkt die Möglichkeit der Nutzung von mittelbaren Belegungsbindungen nach dem Wohnraumförderungsgesetz eingeräumt werden. Demnach erfolgt die Förderung eines Wohnungsneubaus oder einer Modernisierung ohne direkte Belegungsbindung. Stattdessen garantiert die Wohnungsbaugesellschaft der Stadt ein Belegungsrecht in einer Bestandswohnung, die die entsprechenden Anforderungen erfüllt. Im Wohnraumförderungsprogramm 2014/15 sollte zudem die besondere Förderungsfähigkeit von Studierendenwohnungen berücksichtigt werden – ein Teilsegment des Mietwohnungsmarktes, in dem sich die Stadt engagieren muss. Schon heute kann Bremerhaven bei dieser Zielgruppe mit günstigen Mieten werben. Denn man kann in Bremerhaven – dank der niedrigen Lebenshaltungs- und vor allem Wohnkosten – noch vom BAföG leben. Dabei bieten gerade junge, kreative Bevölkerungsteile für die Stadt große Chancen, weil sie Impulse setzen und vielfach Pioniere in der städtischen Entwicklung sind.

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer ist es außerdem notwendig, die Bestände des Mietwohnungsmarktes gezielt zu reduzieren und den begonnenen Weg, nicht mehr marktgängige Objekte vom Markt zu nehmen, fortzusetzen. Gleichzeitig müssen Maßnahmen ergriffen werden, um das Wohnumfeld aufzuwerten, indem zum Beispiel in größerem Umfang als bisher WiN-Gebiete ausgewiesen werden. Erfolgreiche Programme der Städtebauförderung, wie Stadtumbau West oder Soziale Stadt müssen fortgesetzt und wo nötig kofinanziert werden.

Bremerhaven hat einen enorm hohen Pendleranteil bei den Arbeitnehmern (48 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten). Um diese Gruppe in die Stadt zurückzuholen, weist das jetzt vorgestellte Programm zur Aktivierung von privaten Grundstücken in die richtige Richtung.<sup>3</sup> Auch eine gezielte Modernisierungsförderung kann dazu beitragen, die vorhandenen Bestände an moderne Wohnbedürfnisse anzupassen. Gleichzeitig gilt es, die regulierenden und investiven Funktionen der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft zu stärken.

### Kommunale Wohnungsbaugesellschaften als entscheidender strategischer Baustein

Eine besondere Bedeutung in der Stadtentwicklung kommt dabei in der Zukunft den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften zu – sie sind entscheidende Partner der Städte bei der angemessenen Wohnraumversorgung »breiter Schichten der Bevölkerung«. Derzeit sind in Bremerhaven vor allem die GEWOBA und die Stäwog Träger von Neubau- und Modernisierungsmaßnahmen im öffentlich geförderten Wohnungsbau. Ferner unterstützen sie die Stadt bei ihren Bemühungen um die Stabilisierung von Wohnquartieren durch Maßnahmen im Wohnumfeld, dem Ausbau der Mieterbeteiligungen und weiteren sozialen Leistungen. Dabei übernehmen sie als Teil der kommunalen Infrastruktur Aufgaben, die über den einzelbetrieblichen Zweck hinausgehen und zusätzlich eine »Stadttrendite«<sup>4</sup> erwirtschaften. Denn neben der betriebswirtschaftlichen Dividende gibt es auch eine soziale Rendite, die sich aus präventiver Gemeinwesenarbeit ergibt.

Zudem haben sie das Know-how, Städtebauförderungsmittel zu binden und damit zielgerichtet städtebauliche, funktionale oder soziale Missstände zu reduzieren. Ergänzend tragen die erheblichen Investitionen in den Wohnungsbestand dazu bei, dass die Wohnun-

<sup>2</sup> Vgl. Hausen, Kai-Ole: Der Wohnungsbau in Bremen. In: Bericht zur sozialen Lage 2013 »Wohnen in Bremen und Bremerhaven«; Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen, S. 39.

<sup>3</sup> Vgl. Miener, Frank: Eigentümer sollen teilen. Bremerhaven sucht nach neuen Flächen für Hausbauer. In: Weser-Kurier vom 26.01.2015, S. 9.

<sup>4</sup> Vgl. Kofner, Stefan: MCIH in Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 59. Jg. (2006), Heft 12, S. 659–665.





gen im Besitz der kommunalen Gesellschaften regelmäßig an zeitgemäße Wohnbedürfnisse angepasst werden und in der Regel technisch einwandfrei sind. Zusätzlich haben die umfangreichen Modernisierungsaufwendungen erhebliche regionalwirtschaftliche Effekte, die dem mittelständisch geprägten Baugewerbe zugutekommen. Ebenso findet bei der Auftragsvergabe die Einhaltung tariflicher Standards oder die Zahlung des Mindestlohns Beachtung. Weiterhin sind sie wichtige Partner bei der Integration bisher getrennter Infrastrukturbereiche, wie Energie (zum Beispiel durch die Errichtung von Blockheizkraftwerken zur Quartiersversorgung), ÖPNV (Kooperation mit der BSAG in Bezug Carsharing und Elektromobilität<sup>5</sup>) oder der Kinderbetreuung und bei Seniorenangeboten. Hier liegen auch in der Zukunft noch erhebliche Potenziale,

die es im Sinne einer bewohnergerechten Stadt zu nutzen gilt.

Auch wenn die Veräußerung dieser kommunalen Gesellschaften zum Zweck der – kurzfristigen – Haushaltskonsolidierung derzeit kein Thema ist – es gibt hier andere wichtige Aspekte. Im Zuge der Sparpolitik und der Notwendigkeit, Einnahmen zu generieren, geht es nicht nur um den viel zitierten Verkauf des ‚Tafelsilbers‘. Es geht sehr häufig und oft unbeachtet von der Öffentlichkeit um Grund und Boden. Den kurzfristigen positiven haushalterischen Effekten stehen dabei aber langfristig nicht unerhebliche stadtentwicklungspolitische Risiken gegenüber: Denn je weniger die Stadt selbst über Grundstücke verfügt, desto geringer wird künftig ihr Gewicht bei den Planungs- und Entwicklungsentscheidungen auf ihrem Gebiet sein. Die Verfügung über



Boden – als Ergebnis einer kommunalen Bodenpolitik – und die Beeinflussung der sozialräumlichen Struktur – als Ergebnis der Steuerung des Wohnungsbaus – sind aber zentrale Elemente sozialstaatlicher Politik und Voraussetzung für eine integrierte Infrastrukturplanung.

<sup>5</sup> Vgl. BSAG/GEWOBA: Pressemitteilung vom 29.04.2013 ‚Elektroautos teilen in der Vahr. Vahr vernünftig: BSAG und GEWOBA bringen elektromobiles Carsharing in die Bremer Vahr.‘

## Für eine gesunde Zukunft: soziale Daseinsvorsorge

CAROLA BURY



### In aller Kürze:

Der öffentliche Gesundheitsdienst, Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen sind Teil der sozialen Daseinsvorsorge. Angesichts unterfinanzierter Haushaltskassen vollzieht sich auch hier – wie in den Bereichen der Energie oder des Verkehrs – ein tief greifender Wandel. Staat und Kommunen ziehen sich aus den operativen Aufgaben zurück auf die Planung: Liberalisierung, Privatisierung, Outsourcing, Kommerzialisierung sind die Folge. Der Beitrag beschreibt am Beispiel der Krankenhäuser und des öffentlichen Gesundheitsdienstes die daraus resultierenden Folgen und neuen Risiken für die Arbeitsbedingungen von Beschäftigten und für die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger.

### Soziale Daseinsvorsorge

Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen, Beteiligungen an Stadtwerken – in den vergangenen Jahren wird in Bremen und bundesweit diskutiert, ob, wie und wieweit Güter und Leistungen der Grundversorgung wieder in staatliche oder kommunale Zuständigkeit übernommen werden sollen. Meist handelt es sich um Güter und Leistungen für die Allgemeinheit, wie Verkehrswesen, Gas- und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Bildungs- und Kultureinrichtungen.<sup>1</sup> Neben der Grundversorgung und Bereitstellung materieller Infrastruktur zählen zur Daseinsvorsorge aber auch soziale Einrichtungen und Güter, darunter der öffentliche Gesundheitsdienst, Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen. Offen ist dabei die Frage, wie die Daseinsvorsorge erbracht und gestaltet wird: ob gewinnorientiert oder nicht gewinnorientiert, im Wettbewerb, in Form kommunaler

Eigenbetriebe oder unter öffentlicher Beteiligung.

In den Leistungen zur Daseinsvorsorge ist der Staat, sind die Länder und Kommunen für Bürgerinnen und Bürger unmittelbar erfahrbar. Sie stiften – jenseits der Frage der Erbringung von Dienstleistungen – gesellschaftliche Identität und staatliche Legitimation.

Auch in den Bereichen der sozialen Daseinsvorsorge, zu der die ambulante und stationäre Behandlung, die Pflege behinderter oder älterer Menschen, die Überwachung öffentlicher Gesundheit gehören, gibt es in Deutschland und Bremen Entwicklungen hin zu Liberalisierung, Privatisierung, Outsourcing, Kommerzialisierung und dem Rückzug staatlicher Einrichtungen auf Steuerung und Planungshoheit. Vorangetrieben werden diese Entwicklungen durch die Ökonomisierung des Gesundheitswesens, die Verschuldung der Kommunen und der öffentlichen Hand wie auch durch gesellschaftlich neu verhandelte Fragen nach Subsidiarität und der Ausgestaltung des Sozialstaates.

In den Schlüsselbereichen der gesundheitlichen und sozialen Daseinsvorsorge gab und gibt es schon immer privatwirtschaftliche und öffentlich-rechtliche Leistungserbringung. So war der Bereich ärztlicher ambulanter Versorgung immer privatwirtschaftlich organisiert und die Finanzierung Teil der Krankenkassen, oft maßgeblich mitbestimmt durch die Selbstverwaltung. Staatliche Lenkung und Aufsicht drehten sich zumeist um die Frage ausreichender Versorgung. Doch nicht nur über Privatisierungen, auch wo Kommunen oder Länder selbst als Betreiber von Einrichtungen auftreten, haben sie diese unter dem Diktat der öffentlichen Haushalte »ausbluten« lassen oder aus ihrem Zuständigkeitsbereich gestrichen.

Der öffentliche Sektor setzte Maßstäbe nicht nur in Sachen Versorgung, sondern auch arbeits- und sozialrechtliche Eckpunkte in

Abb. 1:

Investitionen der öffentlichen Hand in die Krankenhäuser

Investitionsmittel in Euro	1993	2003	Veränderung 1993–2003	2013	Veränderung 1993–2013
Land Bremen gesamt	34.670.000	33.580.000	-3,1 Prozent	28.660.000	-17,3 Prozent

Quelle: Verband der Ersatzkassen e. V. (vdek), Landesvertretung Bremen, 4.2.2015

unserer Arbeitsgesellschaft: in Bezug auf die Ausgestaltung eines Normalarbeitsverhältnisses, durch verlässliche Erwerbslaufbahnen und Beschäftigungsstandards.

Aus der besonderen Beschäftigungssituation folgte auch ein Selbstverständnis, das sich als »Gemeinwohl stiftend« versteht und auf sozialen Ausgleich gerichtet ist. Damit wirkte es auf die berufliche Identität der Beschäftigten sowie die Bewertung ihres sozialen Status. Das schließt nicht nur die materielle Absicherung in Form von Gehältern ein, sondern auch die »Wertschätzung« als Teil einer öffentlichen und notwendigen »Infrastruktur«.

### Zum Beispiel: Krankenhäuser

Das Gesundheitsstrukturgesetz von 1993 hat das Gesundheitswesen radikal verändert durch die Einführung einer marktwirtschaftlichen und gewinnorientierten Finanzierung statt des Selbstkostendeckungsprinzips. Sinnbildlich stehen dafür die Diagnosis Related Groups (DRG). Die »diagnosebezogenen Fallgruppen« bezeichnen ein Klassifikationssystem für ein pauschaliertes Abrechnungsverfahren.<sup>2</sup> Sie dienen nicht der Kostenerfassung und entsprechen auch nicht den tatsächlichen betriebswirtschaftlichen Kosten der Behandlung.

Besonders deutlich werden die Veränderungen im Bereich der Krankenhäuser.

Im Bereich der stationären ärztlichen Versorgung durch Krankenhäuser gab und gibt es neben kommunalen auch freigemeinnützige Krankenhäuser, die durch Wohlfahrtsverbände oder Kirchen geprägt sind und sich in ähnlicher Weise, wie kommunale Unternehmen am Gemeinwohl orientierten, weniger an Gewinnen. Dabei war die Krankenhausfinanzierung immer dual ausgerichtet: Der Teil der Kosten für medizinische Leistungen, Unterkunft und

Verpflegung wird entweder durch die gesetzliche oder private Krankenversicherung oder Selbstzahlung finanziert, der Teil der Investitionskosten, also Instandhaltung, Modernisierungen oder Baumaßnahmen, durch Fördermittel der Bundesländer. Doch angesichts unterfinanzierter Landes- und Kommunalhaushalte kommen die Länder schon lange nicht mehr ihren Finanzierungsverpflichtungen nach. Kommunale und freigemeinnützige Kliniken mussten auf die Veränderung der Rahmenbedingungen reagieren, zumal auch sie zunehmend in Konkurrenz zu neuen privaten Anbietern stehen, die zudem noch Rendite erwirtschaften müssen.

Noch ist fast jedes dritte Krankenhaus in Deutschland in öffentlicher Hand, aber die Kommunen suchen Wege, wie sie die Aufgaben aus ihrer Zuständigkeit verweisen und ihre Risiken reduzieren können. In den Bereichen der Gesundheitsversorgung aber unterliegt die Daseinsvorsorge anderen Rahmenbedingungen als in Fragen von Bildung oder Energie, etwa bei der Finanzierung durch soziale Sicherungssysteme. Zugleich sind alle Entscheidungen über alle Ebenen hinweg miteinander verknüpft: Bund-Land-Kommune-Krankenversicherung.<sup>3</sup>

Schätzungsweise 250 Kliniken drohte nach dem Rating Report 2014 in Deutschland die Insolvenz.<sup>4</sup> Bundesweit schreibt mittlerweile jedes vierte aller Krankenhäuser rote Zahlen und ist absehbar von Insolvenz bedroht. Privatisierung und Verkauf sind die Folgen. In keinem Land in Europa wurden in den vergangenen Jahren so viele und so große und in den Kommunen zentral bedeutsame Krankenhäuser verkauft beziehungsweise privatisiert wie in Deutschland (siehe auch Beitrag »Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremerhaven; Privatisierung der Krankenhäuser«).

wesens verwendet. Meist wurden sie krankenhausbegleitend zur Verteilung staatlicher oder versicherungsbezogener Budgets verwendet. In Deutschland wurde das 2003 eingeführte System zu einem »Fallpauschalensystem« umgestaltet. Die Leistungsträger melden den Kostenträgern die festgestellten DRGs, mit Haupt- und Nebenklassen der Diagnosen und verwenden dies als Abrechnungsgrundlage. Die Bemessung der Pauschalen erfolgt dann auf der Grundlage des verfügbaren Gesamtbudgets, dem die im Vorjahr ermittelten durchschnittlichen betrieblichen Aufwendungen zugrunde gelegt werden. DRGs dienen nicht der Kostenerfassung und entsprechen auch nicht den tatsächlichen betriebswirtschaftlichen Kosten der Behandlung.

<sup>3</sup> Daher wird dem Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) und der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Krankenhausreform besondere Verantwortung zukommen, die bis Ende 2015 ein Eckpunktepapier vorlegen wollen: für die Krankenhausplanung, in Qualitätsfragen und zu den Fragen der Finanzierung.

<sup>4</sup> Vgl. Augurzyk u.a. (2014).

<sup>1</sup> Der EG-Vertrag spricht von »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« (Art. 86 Abs. 2 EGV: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft). Auch die bremischen Gesetze, die senatorischen Behörden oder auch das Grundgesetz meiden den Begriff der »Daseinsvorsorge« als unbestimmten Rechtsbegriff. Dennoch ist eindeutig, was – auch in Bremen – zur Daseinsvorsorge gezählt wird. Ausführlich beschrieben und mit dem Begriff »Daseinsvorsorge« benannt, wird dies im Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG), im Bremer Umweltinformationsgesetz (BremUIG) und Nahverkehrsgesetz (BremÖPNVG). Hier sind die Informations-Rechte für diejenigen geregelt, für deren Dasein gesorgt wird.

<sup>2</sup> Mittels der DRGs werden »Krankheitsfälle« (Patienten) anhand von medizinischen Daten, Fallgruppen aufgrund ihrer methodischen Ähnlichkeit zugeordnet. DRGs werden seit Mitte der 1980er-Jahre in verschiedenen Ländern zur Steuerung der Finanzierung des Gesundheits-

### Folgen der Sparpolitik

Die Personalkosten machen mit etwa zwei Dritteln die größten Ausgabenposten in allen Typen von Krankenhäusern aus. Entsprechend wurde überall Personal abgebaut. Viele Bereiche wurden und werden ausgegliedert, wie Reinigung, Service, Wäscherei, Labor, Wach- und Schließdienst und teilweise technisches Personal. Um »effektivere« Arbeitsabläufe zu erreichen, wird die Arbeit beschleunigt und verdichtet und in einzelne Tätigkeiten zerlegt, die dann auch durch weniger qualifiziertes Personal billiger erbracht werden können. Qualifikationen wandeln sich und werden immer weiter ausdifferenziert und hierarchisiert, sowohl in Bezug auf die kaufmännischen, ärztlichen und pflegerischen Tätigkeiten wie auch innerhalb der Pflege.

Zudem kommt es zu einer fortschreitenden Veränderung der beruflichen Praxis, bei der weniger der »Dienst an den Patienten«, sondern die bürokratischen Erfordernisse, die Dokumentation im Vordergrund stehen und größeren zeitlichen Raum einnehmen. Dabei dient die Dokumentation unter den Prämissen der Ökonomisierung vor allem als Abrechnungsgrundlage und dem Schutz vor Regress. Dadurch entstehen zunehmende Konflikte zwischen den ökonomischen Erfordernissen, der berufsethischen Orientierung am Gemeinwohl und den berufsspezifischen ethischen Rollenverständnissen der Akteure im Gesundheitswesen – vor allem in den ärztlichen und pflegerischen Berufen. Auswirkungen auf die Versorgung hatte auch die Umgestaltung des Leistungsangebotes. Dabei ist dies vorrangig nicht auf den medizinisch-technischen Fortschritt und eine Erweiterung der Behandlungsmöglichkeiten zurückzuführen. Dagegen gehören der Abbau der Bettenkapazität und die Reduktion der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer zu den weiteren Maßnahmen. Das Land Bremen hatte 2013 neben Mecklenburg-Vorpommern mit 7,1 Tagen die niedrigste Verweildauer. Eine Entlastung der öffentlichen

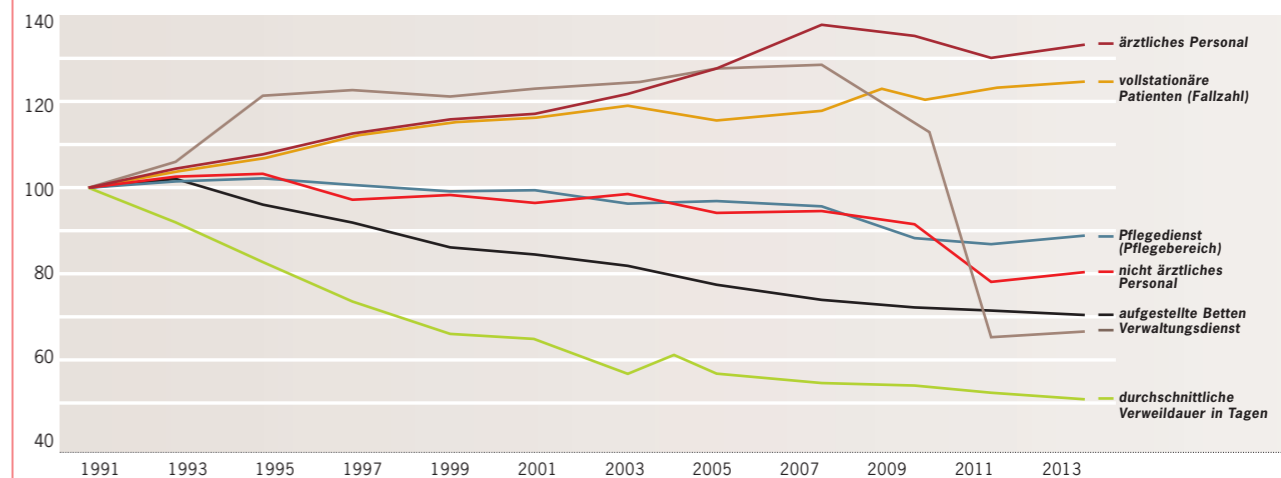
Kassen wurde zudem durch eine Verlagerung der Behandlungen in den ambulanten Bereich erreicht, da etwaige Behandlungskosten dann ausschließlich den Trägern zufallen und die bestehende reduzierte Infrastruktur ausgelastet bleibt. Dabei sind – vor allem in der Anfangszeit – durchaus erhebliche Versorgungslücken aufgetreten, die bis heute entsprechende Anpassungen erfordern.

Die betriebswirtschaftliche Ausrichtung blieb nicht ohne Folgen für die Arbeitsbedingungen, insbesondere in der Pflege und den ausgegliederten Bereichen. In diesen eigenständigen Unternehmen wurden oft keine neuen Mitarbeitervertretungen oder Betriebsräte gegründet, entfiel häufig auf Dauer der Schutz durch Mitbestimmung. Die Reduktion der Personalkosten wurde bislang insbesondere durch Ausdünnung in der personellen Ausstattung der Pflegestationen erreicht.

Betriebsräte und Mitarbeitervertretungen berichten von verschiedenen Arbeitgeberstrategien: Mal ist der Stellenplan zu niedrig angesetzt, offene Stellen werden nicht ausgeschrieben oder erst nach Monaten besetzt, in vielen Fällen wird lediglich atypische Beschäftigung ausgeschrieben.<sup>5</sup> Die Arbeitsbedingungen werden immer schwieriger. Zumindest in den kommunalen und freigemeinnützigen Krankenhäusern konnten ein Abbau der Rechte der Beschäftigten und Notlagentarifverträge bislang überwiegend abgewehrt werden.

Allein in den bremischen Kliniken schieben Ärztinnen und Ärzte und Pflegekräfte eine erhebliche Anzahl von Überstunden vor sich her.<sup>6</sup> Bundesweit nehmen die Aufwendungen zu, die für Leiharbeit oder Werkverträge aufgebracht werden müssen, um Personalengpässe aufzufangen und Leistungseinschränkungen zu verhindern. Bundesweit und auch in Bremen konnte weder in der Altenpflege noch in der Krankenpflege Anschluss an die Tarifsteigerungen und ein angemessenes Lohnniveau in Vergleich zu anderen Branchen gehalten werden, wie Untersuchungen zeigen.<sup>7</sup>

Abb. 2: Ausgewählte Eckdaten Krankenhäuser, Entwicklung seit 1991



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen: Statistisches Jahrbuch 2014, Bremen, 2014

Insofern ist der »Fachkräftemangel« in der Regel vor allem ein Mangel an (eingestelltem) Personal. Da verwundert es, dass im bremischen Krankenhausrahmenplan seit mehr als einem Jahrzehnt die Zahl an Ausbildungsplätzen nicht erhöht wurde. Damit werden auch in den nächsten Jahren, wenn die derzeit große Beschäftigtengruppe der älteren Arbeitnehmerinnen aus dem Erwerbsleben ausscheidet, absehbar nicht ausreichend Fachkräfte zur Verfügung stehen. Dies betrifft derzeit sowohl den Bereich der Altenpflege wie auch den der Krankenpflege.

Für den Bereich der Altenpflege haben Prof. Rothgang und Dr. Müller für Bremen berechnet, dass bis 2025 die Ausbildungsplätze in der Altenpflege auf rund 330 bis 400 pro Jahr steigen müssten, um die dann bestehende Versorgungslücke zu schließen. Ob Altenpflege- oder Krankenpflegeausbildungen, es müssen in beiden Bereichen schnellstens Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt werden.<sup>8</sup> Die zukünftigen Fachkräfte werden aber nur in der Pflege bleiben, wenn Arbeitsbedingungen und Gehälter bald verbessert werden.

### Den öffentlichen Gesundheitsdienst reformieren und Handlungskompetenz zurückgewinnen

Rudolf Virchow, Berliner Arzt, Leiter der Berliner Charité und Sozialpolitiker hatte schon vor fast 150 Jahren erkannt: Armut, Hunger und soziale Lebensverhältnisse begünstigen ebenso wie unreines Trinkwasser den Ausbruch von Seuchen wie Cholera und Typhus. Hohe Summen wurden im 19. Jahrhundert in allen Städten aufgewendet, um durch den Bau von Kanalisation und Trinkwasserversorgung die Gesundheitssituation der Bevölkerung zu verbessern. Aber auch Beratung, Schuluntersuchungen und Kontrollen wurden etabliert. Neben dem Bau von Krankenhäusern war für ihn die Erhebung von Gesundheitsdaten vorrangig, um frühzeitig Zusammenhänge zu erkennen und die Institutionalisierung der Stadthygiene in Berlin. In einem Bericht von 1873 über die Häufung von Todesfällen schrieb er: »Bei jedem dieser Fälle handelt es sich um vermeidliche Verhältnisse, also um Aufgaben der öffentlichen Gesundheitspflege.«

Hygiene, die Überwachung von Wasser, Boden und Luft und die Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten

5 Vgl. Bury (2014).

6 Vgl. Benedix/Medjedovic (2014), S. 46 f.

7 Siehe dazu Dingeldey (2014). Aktuell ebenso die Ergebnisse von Bogai u. a. (2015).

8 Vgl. Rothgang/Müller (2015).

gehören zu den wesentlichen Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Zudem ist der öffentliche Gesundheitsdienst zuständig für die Aufsicht über Einrichtungen des Gesundheitswesens, die Überwachung von Gemeinschaftseinrichtungen, wie Sport- und Freizeitstätten, Bäder, den Umgang mit Lebensmitteln, Arzneien und Giften, für gesundheitliche Aufklärung und Gesundheitserziehung, für amtliche Bescheinigungen, Zeugnisse und Gutachten und die Sammlung und Auswertung von Daten, die für die Gesundheit der Bevölkerung bedeutsam sind. Krankenhauskeime, Ebola, EHEC-Infektionen, Vogelgrippe sind nur wenige Stichworte aus den vergangenen Jahren, die zeigen, dass seuchenartige Krankheiten keine Erscheinungen aus vergangenen Jahrhunderten sind.

Die überwiegende Anzahl bürgernaher Leistungen im öffentlichen Gesundheitsdienst wird in den rund 400 kommunalen Gesundheitsämtern in Deutschland erbracht. Angesichts Haushaltsnotlagen wurden in den vergangenen Jahren – auch in Bremen – Zuständigkeiten immer weiter abgebaut. Und immer öfter und rigider unterscheiden Kommunen zwischen gesetzlich vorgeschriebenen und »freiwilligen« Leistungen. Konkret bedeutet dies zum Beispiel: Infektionsschutz muss, Familienhebammen müssen nicht. Eine entsprechende Entwicklung zeigte sich auch in Bremen, das die in den 1970er-Jahren eingestellten Familienhebammen wieder abbaute – bis zum »Fall Kevin«. Inzwischen wurde die Zahl der Mitarbeiterinnen wieder leicht aufgestockt.

Dabei macht auch das Ergebnis des Untersuchungsausschusses zu den Krankenhauskeimen deutlich – was Virchow auch schon wusste –, dass es nicht allein darum geht, den einzelnen »keimtragenden Mitarbeiter« zu finden. Es geht um den Weg der Übertragung und die Risiken, die strukturell im System sind, die dann zum Beispiel durch hygienische Voruntersuchungen oder Maßnahmen unterbunden werden müssen. Dabei wurde auch deutlich, dass die gravierenden hygienischen Mängel auf

vielen Ebenen des Klinikums aus den personellen Einsparungen resultierten. Personal- und Raumausrüstung auf den Stationen, Hygienefachpersonal und eine hohe Qualität der Reinigung sind Grundlage für die zu fordernden hohen Standards.

Hier lediglich auf mehr Selbstverpflichtungen, Richtlinien, Kontrollen, Begehungen und neue Meldepflichten zu setzen, reicht nicht aus, wenn die Politik die notwendige personelle Grundausstattung zugleich nicht gewährt. Die strukturelle Unterbesetzung, das Outsourcen vieler nicht patientenbezogener Dienste und das verloren gegangene Vertrauen der Bevölkerung ist das eigentliche Ergebnis des Untersuchungsausschusses.

Verallgemeinernd über diesen Fall hinaus heißt das im Fall von Hygienemanagement: Arbeitsabläufe, Verantwortlichkeiten, Dokumentation und Informationswege müssen überprüft werden – im Interesse einer funktionierenden Infrastruktur zum Wohl der Gemeinschaft.

Begehungen und Kontrollen sind weiterhin notwendig, auch wenn ähnliche Vorkommnisse nie vollständig auszuschließen sind. Der öffentliche Gesundheitsdienst muss in seiner Ausstattung, Finanzierung und den Aufgaben neu überdacht werden und benötigt eine personelle Ausstattung, mit der Handlungskompetenzen zurückgewonnen werden. Die Aufgaben und Zuständigkeiten des öffentlichen Gesundheitsdienstes und der Gesundheitsämter in Bezug auf die Risikolagen ist eine Daueraufgabe, die auf die Zukunft eines Gemeinwesens zielt und allgemeine, nicht individuell begründete, Risiken für Bürgerinnen und Bürger in den Blick nimmt.

Dabei muss neben den Pflichtaufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes (wie Infektionsschutz, Seuchenhygiene und amtsärztliche Untersuchungen von Beamten und Sozialhilfeempfängern nach SGB XII) vor allem die sozialmedizinische und präventive Kompetenz gestärkt werden. Zudem können durch eine Gesundheitsberichterstattung Risikolagen und

Entwicklungstrends im sozialmedizinischen Bereich identifiziert werden. Auf Grundlage dieser Datenbasis sind dann Strategien für regionale Gesundheits- und Sozialpolitik, die notwendige Versorgungsplanung, notwendige Gesundheitsförderung und Prävention zu entwickeln.

Hier weiterhin Personaleinsparquoten zu fordern erscheint angesichts der Notwendigkeit von nötiger Überwachung und Beratung der Bevölkerung kurzsichtig. Hier muss politisch entschieden werden, ob nicht angesichts der aktuellen sozialen Fragen und Risiken sogar weitere Felder neu in die soziale Daseinsvorsorge aufgenommen werden müssten. Dazu gehören die Versorgung von älteren Menschen oder die Versorgung von Flüchtlingen, aber auch Folgen von Armut und sozial bedingte Ursachen von Krankheiten. Insofern müsste die Beratung für Bürgerinnen und Bürger sogar eher ausgebaut werden – auch im Sinne des sozialen Zusammenhalts.

### Auswirkungen auf Personal und Versorgung

Unter dem Druck eines ökonomisierten Gesundheitswesens, der reduzierten kommunalen Finanzierungen und privatwirtschaftlicher Konkurrenz wurden auch in den kommunalen und freigemeinnützigen Bereichen vor allem die kostenintensiven Bereiche in den Blick genommen: Personal wurde in erheblichem Umfang abgebaut. Allein in Bremen wurden in den Kliniken des Landes Bremen zwischen 1994 und 2013 1.787 Personalstellen im nicht ärztlichen Bereich abgebaut, das entspricht rund 16,7 Prozent.<sup>9</sup>

Vor allem in der Pflege wird der Punkt der »Wertschätzung« und der (symbolische) Wandel des Arbeitsfeldes thematisiert. Mit den Umstrukturierungen waren einschneidende Verschiebungen der ethischen Leitlinien und verantwortlichen Hierarchien verbunden. In der subjektiven Wahrnehmung der pflegerischen Arbeit werden die pflegerische beruf-

liche Identität und das Selbstverständnis der Pflegekräfte abgewertet, der Dienst am Patienten nicht gewürdigt. Die Vorgaben der kaufmännischen Geschäftsführung, die Gewinnerzielung, Kostendeckung, Personalabbau und Rationalisierung sollen handlungsleitend sein. Im Gegensatz dazu erscheinen der pflegerische Dienst und die Beziehungsarbeit an Patientinnen und Patienten.

Dies betraf und betrifft sowohl pflegerische Hilfskräfte wie examiniertes Personal. Fachkräfte wurden und sollen zukünftig teilweise durch Hilfskräfte ersetzt werden, Hilfskräfte durch un- oder angelerntes Personal, meist verbunden durch Ausgliederung von Servicebereichen, was häufig gleich mehrere Spareffekte durch Reduzierung von Personal und Qualifikation und Veränderung der Tarifstruktur mit sich brachte. Erhöhte Arbeitsbelastung, bei gleichzeitiger Verschlechterung der Arbeits- und Lohnbedingungen sind die Folge.

Die neue Frage im 21. Jahrhundert unter dem Diktat der betrieblichen Wirtschaftlichkeit ist: Wie kann unter den schwierigen Grenzziehungen des europäischen Wettbewerbsrechts, zwischen kommunaler Selbstverwaltung und Landes- und Bundeszuständigkeit zukünftige Daseinsvorsorge aussehen? Auch die Frage der Finanzierung angesichts leerer kommunaler Kassen muss gelöst werden, zumal die soziale Daseinsvorsorge sich in weiten Teilen nicht unmittelbar »rechnet« und dauerhaft defizitär bleiben wird.

Dabei sind auch die staatlichen/kommunalen Interessenlagen oft problematisch, zumal von Regelungen Konsequenzen ausgehen, die sich unmittelbar wieder auf die regelgebenden Instanzen auswirken. Als Beispiel kann die Frage der Praxisanleitung dienen: In der Krankenpflegeausbildung ist sie seit 2004 vorgeschrieben und wird über die Kassen dann entsprechend mitfinanziert. In einigen Bundesländern gelten bereits Verordnungen auch im Bereich der Altenpflege. Die Einführung einer – von allen Seiten als notwendig erachteten – verbindlichen Regelung durch Verordnung für

<sup>9</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Bremen (2014).



die Altenpflege würde den Sozialetat des Landes Bremen so belasten, dass sie als nicht umsetzbar gilt. Nicht die Verordnung ist das Problem – die Kommune müsste, ebenso wie alle Pflegebedürftigen über den Eigenanteil die Finanzierung über die Kosten für die Grundversicherung aufbringen. Daher gilt lediglich eine Empfehlung, keine Verbindlichkeit. So wird die Frage der Praxisanleitung weiter auf dem Rücken der anleitenden Pflegekräfte ausgetragen werden.

Auch der Gewährleistungsstaat mit privatisierten Leistungserbringern muss Versorgungssicherheit und Qualitätsstandards sicherstellen. Mängel in der Daseinsvorsorge werden langfristig auf die Politik zurückfallen. Ob im 19. oder 21. Jahrhundert – die Versorgung mit sauberem Wasser, Hygienestandards, Pflege von Alten und Krankenhausbehandlung sind Teil einer »sozialen Bedürftigkeit«, die alle angeht. Dies gilt insbesondere in einer Gesellschaft, in der Armut weit verbreitet ist und soziale Spaltung droht. Hier wird es Aufgabe

bleiben, festzusetzen, welche Versorgungsangebote vorzuhalten sind, auch wenn sie nach kaufmännischen Gesichtspunkten nicht (mehr) wirtschaftlich sind und nie werden können.

Die grundlegenden Fragen einer gesicherten Versorgung in der Fläche und für bestimmte Zielgruppen sowie einer angemessenen Qualität und angemessenen Finanzierung verlangen entsprechende politische Entscheidungen.

### Forderungen

#### **Krankenhäuser:**

- Der Abbau einer auf Gesundheit bezogenen Infrastruktur durch die Kommunen muss gestoppt werden. Dafür sind Kernbereiche zu definieren und auf Basis einer umfassenden Gesundheitsberichterstattung weiter zu entwickeln, dazu gehört auch die Erfüllung der Investitionspflicht in Bezug auf Krankenhäuser.
- Bremen muss sich im Rahmen einer Bundesratsinitiative für eine ausreichende Personalausstattung mit qualifizierten Kräften und



die Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch eine ausreichende finanzielle Ausstattung in den Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen und sozialen Dienste einsetzen.

- Die Zahl der Ausbildungsplätze in der Krankenpflege muss im Krankenhausrahmenplan erhöht werden, um dem aktuellen und zukünftigen Fachkräftemangel zu begegnen. In der Altenpflege ist die Zahl der Ausbildungsplätze entsprechend den vorliegenden Gutachten sicherzustellen.
- Ziel muss die Verbesserung der Ausbildungsstandards sein. Berufsabschlüsse müssen sich an bundesweiten Anerkennungen orientieren und dürfen nicht zur Dequalifikation von Berufsbildern führen, nur weil man auf dem Niveau der Hilfskräfte landesrechtliche Regelungen durchsetzen kann.

#### **Öffentlicher Gesundheitsdienst:**

- Kommunale Gesundheitsförderung, Beratungen für Bürgerinnen und Bürger, Selbsthilfeförderung und Präventionsangebote sind ent-

sprechend aktueller Erfordernisse anzupassen und auszubauen.

- Der öffentliche Gesundheitsdienst muss Handlungskompetenz zurückgewinnen, (neue) Risikolagen ermitteln und Interventionsmöglichkeiten haben. Eine ausreichende und qualifizierte Ausstattung mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern muss sichergestellt werden.

#### **Literatur**

- |   |   |   |
|---|---|---|
| <p>Augurzky, Boris u. a. (2014): Krankenhaus Rating Report 2014: Mangelware Kapital: Wege aus der Investitionsfalle, Juni 2014.</p> <p>Bendix, Ulf/Medjedovic, Irena (2014): Gute Arbeit und Strukturwandel in der Pflege. Hrsg.: Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW); Universität/Arbeiterkammer, Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, Ausgabe 6, Februar 2014.</p> | <p>Bogai, Dieter u. a. (2015): Viel Varianz. Was man in den Pflegeberufen in Deutschland verdient, IAB, 27. Januar 2015.</p> <p>Bury, Carola (2014): Care-Arbeit im Wandel. In: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, S. 67–75.</p> <p>Dingeldey, Irene (2014): Verdienste in der Pflege. In: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, S. 76–78.</p> | <p>Rothgang, Heinz/Müller, Rolf (2015): Gutachten zum Ausgleichsverfahren in der Altenpflegeausbildung. Vortrag Landespflegeausschuss, Bremen 16.1.2015.</p> <p>Statistisches Landesamt Bremen (2014): Statistisches Jahrbuch 2014, Dezember 2014. Ausgewählte Eckdaten der Krankenhäuser 1990 bis 2013 nach Städten, S. 216.</p> |
|---|---|---|

# Mütter im Spagat – zwischen Arbeitsmarkt und Fürsorgearbeit

## Auswirkungen auf die gesundheitliche Situation von Müttern

CAROLA BURY



### In aller Kürze:

Angesichts eines drohenden Fachkräftemangels gilt es, auch Frauen mit Kindern für Beschäftigung zu gewinnen. Doch die Arbeitsbedingungen von Frauen und insbesondere Müttern haben sich in den vergangenen Jahren nicht zum Besseren verändert: Mütter arbeiten zunehmend in atypischen Arbeitsverhältnissen, dies gilt vor allem für Frauen, die in traditionellen (ehelichen) Familienarrangements leben. Die Erwerbsbiografien von Müttern passen nicht zu den Erfordernissen der sozialen Sicherungssysteme und dem neuen Familien- und Sozialrecht. Prekäre Arbeitsverhältnisse und Entgrenzung von Arbeit sind zudem Ursache für die zunehmenden gesundheitlichen Belastungen von Müttern.

### Müttergesundheit heute

Der Faktor ›Geschlecht‹ war und ist eine wichtige Dimension sowohl in Bezug auf die sozial ungleichen Chancen und Lebenslagen wie auch in Bezug auf Gesundheit und Krankheit. Dies gilt nicht nur, wenn es um die Einkommenssituation und Beteiligung am Arbeitsmarkt geht, sondern auch in Bezug auf Fürsorge und Familienarbeit, solange es nicht zu einer Neuverteilung zwischen den Familienmitgliedern, den Partnern oder Geschlechtern kommt. Alle Faktoren können einzeln oder im Zusammenspiel die gesundheitliche Situation von Frauen beeinflussen.

Wirklich harte empirische Daten über eine Veränderung der Müttergesundheit sind bislang nicht erhoben worden, es lassen sich aber Trends und Teilergebnisse aus verschiedenen Studien der vergangenen Jahre herleiten. Diese untersuchten die gesundheitliche Situation von Frauen, die eine Mutter-Kind-Kur beantragt haben. Sie orientieren sich allesamt an einem ›mütterspezifischen Leitsyndrom‹, schlossen neben Erschöpfung und Multimorbidität (meist in frühen Befundstadien) auch

belastende Kontextfaktoren und Einschränkungen der Aktivitäten und Teilhabe ein. Danach wurde bei Müttern, die eine Mutter-Kind-Kur beantragt haben, eine wesentlich höhere psychische Gesamtbelastung im Vergleich zu Frauen im jungen bis mittleren Lebensalter ohne Kinder festgestellt.<sup>1</sup> An der Spitze der Faktoren liegen dabei ›Zeitdruck‹, ›Dasein für die Familie‹, ›Erziehungsprobleme‹, ›Partnerschafts- und finanzielle Probleme‹ und ›Fragen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie‹. Sie alle haben Auswirkungen auf den Stress, dem Mütter ausgesetzt sind und damit auf ihre Erholungsphasen und Möglichkeiten zur Regeneration. Mütter nennen unter anderem folgende Stichworte, befragt nach eingeschränkten Teilhabemöglichkeiten: ›Freizeitbeschäftigung nachgehen‹, ›auf die eigene Gesundheit achten‹ oder ›auf die Kinder eingehen.‹<sup>2</sup>

Auch wenn Studien zur Wirksamkeit von stationären Mutter-Kind-Maßnahmen nur ein Ausschnitt und damit nur bedingt repräsentativ sind, so können sie doch als Belege für die hohe gesundheitliche Belastung von Müttern (teils natürlich auch Vätern) gelten. Denn sie sind die einzige therapeutische Maßnahme, die sich direkt an Mütter und Väter in Erziehungsverantwortung richten. Zugangsvoraussetzung für diese Maßnahmen ist, dass mindestens ein Teil der Symptomatik im Zusammenhang mit der Mutter-/Vaterrolle und der gesundheitlichen Beeinträchtigung stehen muss. Damit wird aber auch der Zusammenhang der Lebenssituation mit somatischen und psychischen Erkrankungen, wie Befindlichkeitsstörungen, besonders deutlich.

Gesundheit und Wohlbefinden schließen immer biologische und biografische Dispositionen mit ein, dabei sind geschlechtsspezifische und strukturelle Unterschiede bestimmende

Faktoren. Will man die gesundheitliche Lage von Frauen und Müttern verstehen, müssen Veränderungen in der Arbeitswelt, der Wandel der Partner- und Familienstrukturen, wie auch Neuregelungen von Gesundheits- und Sozialgesetzen ins Auge gefasst werden.

### Weibliche Erwerbstätigkeit und die Veränderung der Arbeitswelt

Junge Frauen unterscheiden sich in der Orientierung auf Beruf und Arbeitswelt kaum noch von jungen Männern. Im Verlauf von zwei Generationen hat sich die Erwerbsbeteiligung zwischen den Geschlechtern und innerhalb der Erwerbsbiografien von Frauen erheblich verändert. Doch die Qualität der Arbeit, die Arbeits- und Karrierebedingungen für Frauen und Männer sind weiterhin ungleich verteilt. Sie entwickeln sich vor allem unterschiedlich, sobald die Phase der Familiengründung eintritt.

Besonders beeindruckend ist die Veränderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen im Lebensverlauf seit den 1960er-Jahren im Nachkriegsdeutschland West. Nach dem Haupt- oder Realschulabschluss waren bis zum Alter von 25 Jahren rund drei Viertel der jungen Frauen erwerbstätig, in der Phase der Familiengründung sank dieser Anteil auf rund 45 Prozent. Dagegen zeigen die Erwerbsbiografien für die Jahre 1991 oder 2011 für die unter 20-Jährigen einen sehr viel späteren Einstieg in den Beruf, bei dann – auch in der Phase der Familiengründung – wesentlich höheren Erwerbstätigkeitsquoten.

In den vergangenen Jahren hat sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen nach der Familiengründung mit 70 bis 80 Prozent immer stärker den Erwerbstätigenquoten von Männern angeglichen. Dabei schränken Familiengründung und Kinder das Erwerbsverhalten der Frauen in der Regel ein. Die Mehrzahl der Mütter reduziert ihre Arbeitszeit in der Familienphase. Erst ab Mitte 40 nähern sich Erwerbstätigenquoten von Frauen mit und ohne Kinder wieder an.<sup>3</sup>

Stark verändert hat sich allerdings der Umfang der Arbeit. Während der gesamten Erziehungsphase und keineswegs lediglich in der Zeit, in der die Kinder im Grundschulalter sind, arbeiten die Mütter überwiegend in Teilzeit.

### Besonderheiten atypischer<sup>4</sup> und prekärer Beschäftigung bei Müttern

Bei Müttern wirken allgemeine arbeitsmarktpolitische Entwicklungen und frauenspezifische Rollenerwartungen zusammen. Früher galt Teilzeit als eine der ganz wenigen Möglichkeiten, Beruf und Familie zu vereinbaren, Anschluss an die Erwerbsarbeit zu halten und Beruflichkeit zu leben. Immer mehr allerdings zeigt sich Teilzeit heute als nachteilige und prekäre Erwerbsform – vor allem bei geringer Stundenzahl und/oder geringfügiger Beschäftigung. ›Einmal Teilzeit – immer Teilzeit‹ ist für viele Frauen Realität, denn in der Elternzeit bis zum dritten Lebensjahr des Kindes besteht zwar ein Recht auf Teilzeit und auch ein Rückkehrrecht danach auf das vorherige Beschäftigungsverhältnis, also zum Beispiel in Vollzeit. Eine Reduzierung nach dem dritten

3 Vgl. Keller/Haustein (2012), S. 1080.

4 Atypische Beschäftigung umfasst Formen von Arbeit, die üblicherweise vom sogenannten ›Normalarbeitsverhältnis‹ abweichen, das heißt vom unbefristeten, in der Regel Vollzeit umfassenden und tariflich geregelten Arbeitsverhältnis.

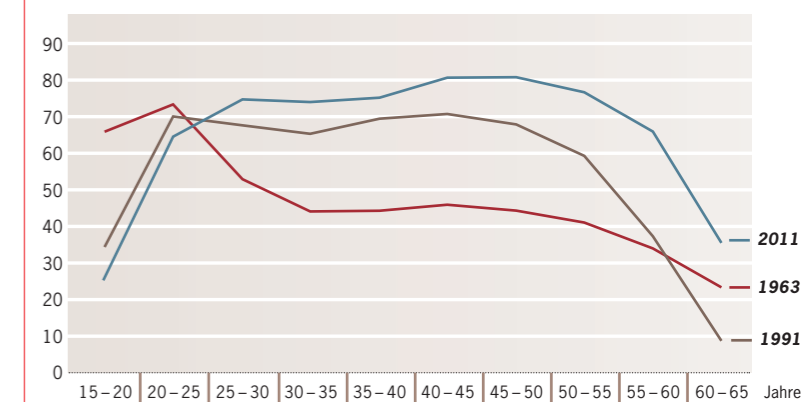
1 Otto (2013), S. 92.

Frederike Otto vom Forschungsverbund Familiengesundheit an der Medizinischen Hochschule Hannover hat 2013 mit ihren Untersuchungen nachgewiesen, dass nach der Intervention durch Mutter-Kind-Kuren ›signifikante und klinisch bedeutsame Verbesserungen‹ eintreten, ebenso ›große Effekte‹ hinsichtlich der Zahl der Erkrankungen, Befindlichkeitsstörungen, Einschränkungen der Aktivitäten und Partizipation und der psychischen Gesamtbelastung.

2 Otto (2013), S. 91 f.

**Abb. 1: Frauenerwerbstätigenquoten in den alten Bundesländern 1963, 1991 und 2011**

in Prozent der Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe



Quelle: Sozialpolitik-aktuell.de; Statistisches Bundesamt, Mikrozensus verschiedene Jahrgänge; eigene Darstellung

Lebensjahr steht aber nicht mehr unter dem Schutz der Elternzeit. Sie kann nur nach dem Teilzeitgesetz in Anspruch genommen werden. Allerdings sieht das Teilzeitgesetz lediglich einen Anspruch auf Teilzeit vor, nicht aber ein späteres Recht auf Wieder-Aufstockung der Arbeit. So werden vor allem Mütter, die während einer längeren Familienphase Teilzeit gearbeitet haben, auf Dauer leicht von voller Erwerbstätigkeit ausgeschlossen.

Viele Stellen werden zudem nur noch als Teilzeitbeschäftigungen ausgeschrieben. Prekäre Arbeitsverhältnisse in Form ›verordneter‹ Teilzeit, befristeter oder geringfügiger Arbeit sind in einigen Frauen-Beschäftigungsbereichen inzwischen das ›weibliche Normalarbeitsverhältnis‹. Branchen wie der Einzelhandel oder das Gaststättengewerbe haben Vollzeit- oder vollzeitnahe Stellen abgebaut und in Minijobs umgewandelt. Nach wie vor ist der weit überwiegende Teil der Minijobs in Frauenhand (in Bremen rund 60 Prozent). Häufig wird außerdem in typischen Frauenberufen – in der Pflege, im Friseurhandwerk – untertariflich entlohnt. Von den rund 8,4 Millionen Beschäftigten im Niedriglohnbereich sind etwa 63 Prozent weiblich.<sup>5</sup> Oft fehlen soziale und arbeitsrechtliche Absicherungen, werden

betriebliche Leistungen, wie Urlaubs- oder Krankengeld verweigert und Partizipation an Weiterbildung erschwert. Und die vom Gesetzgeber steuerlich begünstigten geringfügigen Beschäftigungen begründen keinen eigenständigen und vergleichbaren Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen, wie der Arbeitslosen-, der Kranken- und der Rentenversicherung.

Unterschiedliche Erwerbsbeteiligung und Erwerbsstrukturen sind auch abhängig von der Familienform, in der erwerbstätige Mütter leben. So arbeiteten Ehefrauen 2011 mit 26 Prozent am seltensten in Vollzeit. Mütter, die in nicht ehelicher Partnerschaft lebten, arbeiten mit 44 Prozent, alleinerziehende Mütter mit 43 Prozent in Vollzeit. Dabei wird die Zahl der Paare, die in einer traditionell orientierten Rollenteilung leben, kleiner.

Die Ergebnisse des Mikrozensus aus 2011 belegen, dass mehr als die Hälfte der Mütter in atypischen Beschäftigungsformen arbeitet (53 Prozent), im Gegensatz dazu sind es lediglich neun Prozent bei Vätern. Deutliche Unterschiede zeigen sich in Bezug auf prekäre Arbeit nach den Lebensformen: Alleinerziehende arbeiten zu 41,3 Prozent, Mütter in nicht ehelicher Partnerschaft zu 36,8 Prozent, Mütter in ehelicher Partnerschaft sogar zu 58,3 Prozent in atypischer Beschäftigung.<sup>6</sup>

2010 befasste sich die Frankfurter Karrierestudie mit der Benachteiligung von Müttern am Arbeitsmarkt. Danach gaben 72 Prozent der befragten Mütter an, dass als Reaktion auf die Schwangerschaft Karriereschritte ausgesetzt oder gestrichen wurden. Lediglich 42 Prozent gaben an, dass anstehende Gehaltserhöhungen wie geplant umgesetzt wurden. Probleme hatten Mütter auch bei der Rückkehr nach einer familiären Unterbrechung. 30 Prozent gaben dabei an, dass ihr Arbeitsplatz dauerhaft durch eine andere Person besetzt oder weggefallen war. Zwar kehrten hier 68 Prozent nach Mutterschutz und Elternzeit in das Unternehmen zurück, doch 26 Prozent sind nicht mehr auf ihren alten Arbeitsplatz zurückgekehrt.<sup>7</sup>

### Die Entgrenzung der Arbeit trifft vor allem Mütter

Nicht allein atypische Beschäftigungsformen, sondern vor allem auch ›entgrenzte Arbeit‹ und ›beliebige Verfügbarkeit‹ über die Tages- und Wochenzeit wird bei Frauen und insbesondere bei Müttern zunehmend zur Normalität. Dabei sind Kinderbetreuung oder auch Pflege auf Planbarkeit und zeitliche Verlässlichkeit angewiesen. In der Erwerbstätigen-Studie von 2008 gab ›ca. jede zweite (Frau) an, feste vorgegebene Arbeitszeiten zu haben, bei den Männern sind es 55,2 Prozent.<sup>8</sup> Was die Arbeit im Schichtdienst betrifft, gaben 26,3 Prozent der Männer und 26,5 Prozent der Frauen an, gelegentlich oder regelmäßig in Schichtarbeit tätig zu sein. Bei der Betrachtung einzelner Berufsgruppen zeigt sich, dass der verhältnismäßig hohe Anteil von Schichtdiensttätigkeiten durch veränderte Servicezeiten im Einzelhandel mit verursacht ist. Im Bereich Groß- und Einzelhandel beträgt der Anteil von Schichtdienstleistenden nach Angaben der Beschäftigten rund 50 Prozent. Es ist davon auszugehen, dass die versetzten Arbeitszeiten des Verkaufspersonals zur subjektiven Einordnung in die Kategorie ›Schichtarbeit‹ führen. Zugleich stellt der Bericht fest: ›Die Frauen, die in diesen Arbeitszeitformen arbeiten, empfinden jedoch bestehende Abweichungen prozentual häufiger als belastend. Eine Ausnahme bildet hier die Schichtarbeit.<sup>9</sup> Dies verwundert nicht. Im Gegensatz zu den sogenannten KAPOVAZ-Tätigkeiten (das steht für kapazitätsorientierte-variable-Arbeits-Zeiten) sind Schichtdienste verlässlich planbar. Angesichts der Veränderungen in den typischen Frauenberufen kann davon ausgegangen werden, dass die zeitliche Verlässlichkeit und Zeitautonomie in vielen weiblichen Beschäftigungsverhältnissen abnimmt. Nach den Erhebungen von 2006 arbeiten in Rufbereitschaft oder Bereitschaftsdiensten mehr Frauen mit Kindern als Frauen ohne Kinder, ebenso an Samstagen und an Sonn- und Feiertagen. Zwischen 23.00 Uhr und

5.00 Uhr arbeiten sogar mehr Frauen mit Kindern als Frauen ohne Kinder.<sup>10</sup>

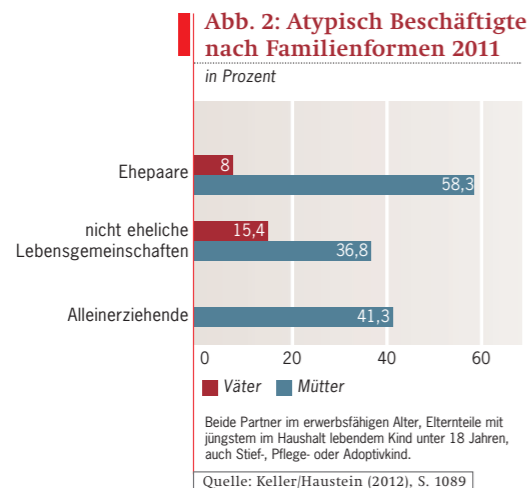
Atypische und variable Arbeitszeiten haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Schon vor der Ausweitung der Öffnungszeiten im Handel stieg die Zahl der Erwerbstätigen, die an Wochenenden, in Schicht oder nachts arbeiteten stetig an. Waren es 1991 erst 42 Prozent der Erwerbstätigen, so stieg der Anteil bis 2000 auf 50 Prozent an. Zudem stellte die Studie fest: ›Die traditionelle Halbtags-tätigkeit am Vormittag wird dabei immer häufiger abgelöst durch über die Wochentage ungleichmäßig verteilte Arbeit zu unterschiedlichen Tageszeiten.‹<sup>11</sup>

Die von der Politik oft als Beleg für ausreichende Kinderbetreuung angeführten Kita-Betreuungsangebote am Vormittag stimmen danach nicht mit den Realitäten der Müttererwerbstätigkeit überein. Lediglich ein Drittel, sowohl der geringfügigen als auch der klassisch in Teilzeit beschäftigten erwerbstätigen Mütter, arbeitet ausschließlich vormittags. Weder Teilzeit, noch geringe Stundenzahlen beeinflussen die Lage der Arbeitszeiten und die Wahrscheinlichkeit, in atypischen Zeiten zu arbeiten. Ein Großteil der Mütter arbeitet zu Zeiten, in denen in der Regel keine Betreuung angeboten wird: ›Über die Hälfte (53,8 Prozent) arbeitet ›teilweise/häufig/immer‹ am späten Nachmittag (zwischen 16.30 Uhr und 19.00 Uhr), noch rund ein Drittel arbeitet am Abend (zwischen 19.00 Uhr und 22.00 Uhr), ein Sechstel nachts und ein gutes Viertel (28 Prozent) am frühen Morgen (vor 7.30 Uhr). Weit verbreitet ist auch die Wochenendarbeit bei Müttern. Danach gaben mehr als die Hälfte (51 Prozent) an ›immer/häufig/teilweise‹ am Samstag zu arbeiten, am Sonntag immerhin noch 26,3 Prozent. Die Ergebnisse machen deutlich, welchen Status Mütter am Arbeitsmarkt haben: Sie weichen in die atypischen Zeiten aus, mangels besserer Beschäftigungsbedingungen und mangels ausreichender und adäquater Betreuungsangebote. Sie arbeiten dann, wenn die Väter oder Netzwerke die Betreuung sicherstellen

5 Vgl. Kalina/Weinkopf (2014).

6 Vgl. Keller/Haustein (2012), S. 1088 f.

7 Vgl. Ziegler/Graml (2011), S. 16 f.



8 Beermann/Brenscheidt/Siefer (2008), S. 2.

9 Beermann/Brenscheidt/Siefer (2008), S. 3.

10 Vgl. Beermann/Brenscheidt/Siefer (2008), S. 2 f.

11 Stöbe-Blossey (2004), S. 1.

und haben weniger Chancen auf geregelte Beschäftigungsbedingungen. Wollen oder müssen Mütter arbeiten, insbesondere in ehelichen Familien, so müssen sie sich den Anforderungen des Arbeitsmarktes unterwerfen und arrangieren sich mit atypischen Beschäftigungen. In Partnerschaft lebende und Alleinerziehende müssen dagegen sehr viel mehr darauf achten, atypische und prekäre Arbeitsverhältnisse zu vermeiden.

Der Wunsch nach Arbeitszeitautonomie oder einem Wechsel ist für viele Frauen nicht möglich. Zugleich belegt auch diese Studie, dass sowohl Mütter in geringfügiger Beschäftigung als auch in Teilzeit mit wenigen Stunden eine Aufstockung der Arbeitszeit wünschen.

Angesichts des Ergebnisses, dass bei den klassisch teilzeitbeschäftigten Müttern 86,2 Prozent mit ihrer aktuellen Arbeitszeit unzufrieden sind, kann geschlossen werden, dass den meisten Müttern keine andere Wahl bleibt. Dabei kann es nicht darum gehen, Arbeitszeiten immer weiter zu entgrenzen und dafür Betreuungsangebote aufzubauen, die sowohl die Mütter wie Väter und vor allem Kinder jeglichen Wünschen und Bedingungen des Arbeitsmarktes unterwerfen. Welche Energie und organisatorische Leistung es erfordert und welche psychischen Belastungen diese Art der Erwerbstätigkeit und die Familienarbeit mit sich bringen, vor allem »bei den von Woche zu Woche sehr unterschiedlichen« Arbeitszeiten, ist offenkundig.

### Mütter zwischen Arbeitsmarktbeteiligung und Fürsorgearbeit

In den 1970er- und 1980er-Jahren thematisierten Studien zur Müttergesundheit die gesundheitlichen Risiken durch die mangelnde Anerkennung der unbezahlt geleisteten Haus- und Erziehungsarbeit und die diffusen Rollenzuweisungen. Auch neuere Studien belegen für die Gruppe der nicht erwerbstätigen Frauen, dass »die subjektive Wahrnehmung einer geringen Anerkennung der Haus- und Familienarbeit

gesundheitsabträgliche Konsequenzen insbesondere für die psychische Gesundheit der Mütter hat«<sup>12</sup>. Dabei haben sich in den vergangenen Jahrzehnten die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Männern und Frauen grundsätzlich verändert, auch die Arbeitsmarktsituation von Frauen mit Kindern. Auch wenn die sozioökonomische Situation und auch die Lebenslagen von Frauen erheblich differieren, so kommen auch Sperlich et al. in ihrer Studie zum Ergebnis:

»Die Befunde verdeutlichen, dass die Lebensphase der Familiengründung und Kindererziehung für spezifische Frauengruppen mit erhöhten Gesundheitsrisiken verbunden sind. Sie verweisen auf die Relevanz einer lebensphasensensiblen Analyse gesundheitlicher Ungleichheit unter Einbeziehung lebenslaufspezifischer Stressoren.«<sup>13</sup> Schlechtere Arbeitsbedingungen, schlechtere Chancen am Arbeitsmarkt für Frauen mit Kindern und eine Missachtung der von ihnen geleisteten Fürsorgearbeit – analog den oben genannten Studien sind gesundheitliche Belastungen vorprogrammiert.

### Müttergesundheit ist Voraussetzung für Teilnahme am Arbeitsmarkt und Familiengesundheit

Arbeitsmarkt- und Erwerbsstrukturen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten für Männer und Frauen verändert, soziale und lebensbiografische Fragestellungen folgen dabei nicht unbedingt Arbeitsmarktvorgaben. In eine besonders belastende Situation können Frauen mit Kindern geraten, wenn die vorhandenen Familien- und Partnermodelle, Erwerbsarbeit und Rahmenbedingungen plötzlich nicht (mehr) funktionieren und zudem Schutzmechanismen und Arbeitnehmerschutzrechte, zum Beispiel nach einem Wechsel im Erwerbsstatus, nicht mehr wirken. Zugleich haben sich geschlechtliche Arbeits- und Aufgabenverteilung zwischen Frauen und Männern in der Grundstruktur erhalten, vor allem in ehelichen beziehungsweise traditionellen Familienarrangements.

Es sind die ständigen Doppelbotschaften in unserer Gesellschaft, die Mütter in ihrer Rolle und ihren Entscheidungen verunsichern. Unterhaltsrecht, Arbeitslosigkeit und Zugang zu Arbeitsmarktinstrumentarien, Rentenansprüche und Hinterbliebenenversorgung, Karrieremöglichkeiten und Gleichheit im Beruf setzen eine Erwerbsbiografie voraus, die sich nicht von der von Männern unterscheiden dürfte und die prinzipiell eine eigenständige Existenzsicherung von Frauen voraussetzen, die sich aber für die meisten Mütter nicht realisieren lässt. Eine neue Qualität ist die Entgrenzung weiblicher Erwerbsarbeit, insbesondere der von Müttern. Familie und Kinder brauchen verlässliche Arbeits- und Finanzierungs- und Zeitstrukturen. Denn im Gegensatz zu der viel gepriesenen Idee der »Vereinbarkeit« von Familie und Arbeit, also der Möglichkeit, beide Teile zu verbinden, fordert die neue prekäre Arbeit von Müttern eine immense zeitliche Verfügbarkeit.

### Handlungsempfehlungen

- Ein Frauengesundheitsbericht sollte die Lebenslagen und Beschäftigungssituation und den Zusammenhang mit der Gesundheit von Frauen untersuchen. Augenmerk muss insbesondere der Belastung von Alleinerziehenden und von Müttern in atypischer Beschäftigung gelten.
- Im Rahmen eines solchen Berichts muss auch die arbeitsrechtliche Situation in typischen Frauenbeschäftigungsbereichen wie der Pflege, der Kindererziehung oder im Einzelhandel in den Blick genommen werden.
- Auf dieser Grundlage können weitere Maßnahmen auf Landesebene entwickelt werden, um durch Angebote bei der Ausbildung (Teilzeitausbildung), der Betreuungsinfrastruktur (Kinder und Pflege von Angehörigen) und durch Prävention und Überwachung die Arbeitsbedingungen zu verbessern.
- Das Land Bremen muss auch auf der Bundesebene Initiativen vorantreiben, die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern besser schützen und Nachteile bei lebenslaufbedingten Veränderungen der Erwerbstätigkeit verhindern.

### Literatur

Beermann, B./Brenscheidt, F./Siefer, A. (2008): Unterschiede in den Arbeitsbedingungen und -belastungen von Frauen und Männern. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, [www.baua.de](http://www.baua.de).

Keller, M./Haustein, T. (2012): Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ergebnisse des Mikrozensus 2011. Statistisches Bundesamt, *Wirtschaft und Statistik*, Dezember 2012.

Kalina, Thorsten/Claudia Weinkopf (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte. IAQ-Report 2/2014.

Otto, F. (2013). Effekte stationärer Vorsorge- und Rehabilitationsmaßnahmen für Mütter und Kinder – Eine kontrollierte Vergleichsstudie. *Rehabilitation*. Online-Publikation: 6.6.2012, S. 86–95.

Sozialpolitik-aktuell.de, & Frauenerwerbsquoten in den Alten Bundesländern 1963, 1. u. (2013). [sozialpolitik-aktuell.de](http://sozialpolitik-aktuell.de).

Sperlich, S./Arnhold-Kerri, S./Geyer, S. (2011): Soziale Lebenssituation und Gesundheit von Müttern in Deutschland. Ergebnisse einer Bevölkerungsstudie. *Bundesgesundheitsblatt*, 6/2011, S. 735–744.

Stöbe-Blossey, S. (2004): *Arbeitszeit und Kinderbetreuung: Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in NRW*. IAT-Report 2004-01.

Ziegler, Y./Graml, R. (2011): Die Illusion von der Vereinbarkeit von Familie und Karriere. Erkenntnisse aus der Frankfurter Karriereperspektiven berufstätiger Mütter. GIP – Gleichstellung in der Praxis, S. 15–21.

12 Sperlich/Arnhold-Kerri/Geyer (2011), S. 735.

13 Sperlich/Arnhold-Kerri/Geyer (2011), S. 737.



## Bremen braucht eine moderne und gerechte Familienpolitik

THOMAS SCHWARZER



### In aller Kürze:

In der Familienpolitik ist der Bund vorrangig für die Geldleistungen zuständig, mit denen Familien finanziell unterstützt werden: Kindergeld, Elterngeld, Betreuungsgeld, Sozialgeld/Grundsicherung. Das Land Bremen und seine beiden Kommunen Bremen und Bremerhaven müssen hingegen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern, indem sie den Ausbau der Krippen- und Kitaplätze forcieren ebenso wie das ganztägige Lernen in den Schulen. In beiden Großstädten, mit ihrer weitverbreiteten Armut, verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit und besonders vielen Alleinerziehenden, muss die städtische Familienpolitik enger mit der regionalen Beschäftigungsförderung und dem Thema ›gute Arbeit‹ verknüpft werden. Denn 65 Prozent der Mütter in Bremerhaven und 40 Prozent der Mütter in Bremen starten in eine Kinderbeziehungsweise Familienphase ohne eine eigenständige Existenzsicherung durch Arbeitseinkommen.

Mehr Kitaplätze! Auf diese Forderung können sich eigentlich alle einigen. In der ZEIT bezeichnete Heinrich Wefing vor Kurzem die Forderung nach mehr Kitaplätzen als ›Heiligen Gral‹ der deutschen Familienpolitik. Wenn wir erst mehr Kitaplätze haben, oder womöglich sogar genug, wird Deutschland zum Familienparadies. Alle Kinder zwischen einem und sechs Jahren können betreut werden, Väter und Mütter können mehr arbeiten, Familie, Beruf und Liebe lassen sich vereinbaren, der Stress verschwindet, das Chaos lichtet sich, die Gleichberechtigung schreitet voran und das ganze Land wird lebenswerter und gerechter.<sup>1</sup>

Trotz der leichten Ironie in diesem Zitat aus der ZEIT, ist der weitere Ausbau der Krippen- und Kitaplätze auch in Bremen und Bremerhaven eine ganz zentrale Grundlage für eine moderne Familienpolitik. So hat der Bremer Senat den weiteren Ausbau der Krippen- und Kitaplätze gerade zu einem der zentralen Zukunftsprojekte erklärt. Mitte Januar

dieses Jahres kam die Sozialsenatorin einer seit Jahren erhobenen politischen Forderung nach und stellte detailliert geplante Ausbauschritte bis zum Kindergartenjahr 2019/20 vor: 30 neu zu bauende Kindertagesstätten, 400 zusätzliche Stellen für Fachkräfte, weitere 650 Krippenplätze für die Jüngsten unter drei Jahren sowie 1.500 zusätzliche Plätze für Kindergartenkinder zwischen drei und sechs Jahren. Der dafür erforderliche Finanzbedarf steigt von aktuell 150 auf 170 Millionen Euro bis ins Jahr 2019. Für ein Haushaltsnotlageland wie Bremen eine beeindruckende Zukunftsinvestition! Gleichwohl fordert die Arbeitnehmerkammer Bremen eine systematische Einbettung des weiteren Ausbaus der Krippen- und Kitaplätze in eine moderne und gerechte Familienpolitik. Wie könnte und müsste eine solche Familienpolitik aussehen?

### Wandel der Familienformen und der Arbeitswelt erfordert modernere Familienpolitik

Viele Familien stehen heute vor der schwieriger gewordenen Aufgabe, die häufig stark individualisierten Lebens- und Arbeitsweisen der Mütter und Väter zu koordinieren (Vereinbarkeit von Beruf und Familie). Denn in den vergangenen 15 Jahren haben sich sowohl die Familienformen wie auch die Arbeitswelt erheblich verändert. Insgesamt ist die Zahl der Familien mit Kindern unter 18 Jahren seit 1996 von 9,5 Millionen auf acht Millionen in Deutschland zurückgegangen (2012). Die Ehe ist zwar weiterhin die mit großem Abstand meistgelebte Familienform, zu der im Jahr 1996 noch rund 81 Prozent aller Familien mit Kindern unter 18 Jahren gehörten.

Abb. 1: Familien mit Kindern unter 18 Jahren in Deutschland 1996 und 2013

	1996	2013
	9.429.000 100 Prozent	8.064.000 100 Prozent
<b>Ehepaare</b>		
	7.673.000 81 Prozent	5.639.000 70 Prozent
<b>Alleinerziehende</b>		
	1.304.000 14 Prozent	1.615.000 20 Prozent
<b>Lebensgemeinschaften</b>		
	452.000 5 Prozent	810.000 10 Prozent

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014b)

Doch schon im Jahr 2012 waren es lediglich 70 Prozent aller Familien. Dementsprechend stieg im selben Zeitraum der Anteil der ›Alleinerziehenden‹ von 14 auf 20 Prozent und der Lebensgemeinschaften von fünf auf zehn Prozent (vgl. Abb. 1). Durch diese Entwicklungen wachsen heutzutage weniger Kinder in einer sogenannten Normalfamilie auf. Ein Teil von ihnen erlebt aufgrund von Nichtverheiratung, Trennung beziehungsweise Scheidung oder durch eine erneute Heirat mehr Übergänge und mehrere verschiedene Familienformen wie zum Beispiel Patchworkfamilien.

Ein weiterer massiver Wandel innerhalb der Familien ergibt sich durch den starken Rückgang des traditionellen Ernährermodells. In den westdeutschen Bundesländern leben noch 28 Prozent der Paare mit Kindern das klassische Modell mit einem männlichen Familienernährer und einer Mutter zu Hause. In den neuen Bundesländern sind es 12 Prozent der Familien.<sup>2</sup> Trotz der damit verbundenen erhöhten Erwerbstätigkeit der Frauen, hat sich deren Arbeitszeitvolumen in den vergangenen Jahren jedoch vermindert. 1991 waren 57 Prozent der Frauen in Deutschland durchschnittlich 32 Stunden erwerbstätig. Im Jahr 2012 waren zwar fast 68 Prozent der Frauen erwerbstätig, im Schnitt jedoch lediglich 26,5 Stunden pro Woche.<sup>3</sup> Mit dieser Entwicklung ist insbesondere

re die massive Ausbreitung der Teilzeitarbeit von Frauen verbunden sowie prekäre Beschäftigungsformen wie Minijobs, Leiharbeit und befristete Arbeitsverhältnisse. Von allen Müttern mit Kindern unter 18 Jahren arbeiten in den westdeutschen Bundesländern 59 Prozent und in den ostdeutschen Bundesländern 28 Prozent in solchen atypischen Beschäftigungsverhältnissen.<sup>4</sup>

### Die (Nicht-)Vereinbarkeit von Beruf und Familie – gestresste Familien

Mit der Ausweitung der befristeten, geringfügig entlohnten und in Teilzeit erbrachten Arbeit, haben sich die Anforderungen an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deutlich erhöht. Zeitliche Flexibilität und räumliche Mobilität nehmen ebenso zu wie die weitere Arbeitsverdichtung. Immer häufiger finden Arbeitsbelange Eingang in den Privatbereich, so dass Arbeits- und Zeitdruck, Überforderung und Stress zunehmen. Mittlerweile fällt es jeder/jedem dritten Arbeitnehmerin/Arbeitnehmer schwer, nach der Arbeit abzuschalten.<sup>5</sup> Diese verdichteten und häufig entgrenzten Erwerbsbedingungen machen es gerade Müttern und Vätern schwer, ihr gemeinsames Familienleben mit Kindern zu koordinieren. Gelingt Müttern und Vätern die Grenzziehung zwischen Arbeit und Familienleben nicht, verringert sich nicht allein die gemeinsame Zeit. Es wird auch schwieriger, die erforderliche ›Ruhe‹ zu finden, um sich aufmerksam dem Partner und den Kindern zuwenden zu können.

Um Familie dennoch leben zu können, reduzieren insbesondere viele Mütter nach der Familiengründung ihre Erwerbstätigkeit oder geben sie (zeitlich begrenzt) auf. Das zeigt sich unter anderem an der Teilzeitquote von Müttern mit Kleinkindern: Sie stieg zwischen 1996 und 2011 in den westdeutschen Bundesländern von 57 auf 76 Prozent und in den ostdeutschen Bundesländern von 32 auf 50 Prozent.<sup>6</sup> Für die Väter ist hingegen eine auffällige Kluft

<sup>1</sup> Vgl. Wefing (2015).

<sup>2</sup> Vgl. Tölke (2012), S. 207.

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2013), S. 121.

<sup>4</sup> Vgl. Keller/Haustein (2012), S. 1089.

<sup>5</sup> Vgl. DGB-Index Gute Arbeit (2012), S. 16.

<sup>6</sup> Vgl. Keller/Haustein (2012).

zwischen Wunsch und Wirklichkeit charakteristisch. Viele Väter wünschen sich zwar mehr Zeit für die Kinder und ihre Familie. Faktisch erhöhen viele jedoch ihren Arbeitsumfang und arbeiten sogar mehr als Männer ohne Kinder. Geht es allein um die Wünsche der heutigen Eltern, wollen sie weder die traditionelle Arbeitsteilung, bei der die Väter als Ernährer mehr arbeiten und die Mütter ihre Erwerbsarbeit aufgeben. Aber auch eine Vollzeitarbeit von beiden Eltern strebt lediglich eine Minderheit von rund 20 Prozent an. Vielmehr wünschen sich Mütter und Väter etwa zu 40 Prozent das Modell ›Vater Vollzeit – Mutter Teilzeit‹ und weitere 40 Prozent eine angenäherte, reduzierte Arbeitszeit von beiden Eltern.<sup>7</sup>

Die Gestaltung der Familienphase und der Erwerbstätigkeit folgt jedoch keineswegs den Regeln eines Wunschkonzerts, sondern trifft auf die harten Realitäten verinnerlichter Rollenmuster und oft starrer Arbeitsplatzanforderungen. Außerdem können diese Modelle zum Beispiel von der inzwischen erheblich größer gewordenen Gruppe der Alleinerziehenden nicht praktiziert werden. Erwerbstätige Mütter ohne Partner im Haushalt sind mit ihrem vergleichsweise hohen Erwerbsumfang sowie der alleinigen Zuständigkeit für die Haus- und Familienarbeit insgesamt am stärksten belastet (vgl. dazu den Beitrag ›Frauen am Bremer Arbeitsmarkt. Im Fokus: Alleinerziehende‹).

### Die besondere Situation der Familien in Großstädten wie Bremen und Bremerhaven

Die gesamtdeutsche, familienpolitische Debatte, wie sie auf den vorherigen Seiten ausgeführt wurde, spiegelt für Großstädte wie Bremen und Bremerhaven bestenfalls einen Teil der Alltagsrealität von Familien wider. Gerade in den deutschen Großstädten ist die zugrundeliegende Orientierung an normalen Mittelschichtfamilien für noch weniger Familien charakteristisch, als es die gesamtdeutschen Zahlen zeigen (vgl. Abb. 2).

**Abb. 2: Familien mit Kindern unter 18 Jahren im Land Bremen 1996 und 2013**

	1996	2013
	71.000 100 Prozent	61.000 100 Prozent
<b>Ehepaare</b>		
	52.000 73 Prozent	37.000 60 Prozent
<b>Alleinerziehende</b>		
	16.000 23 Prozent	18.000 30 Prozent
<b>Lebensgemeinschaften</b>		
	3.000 4 Prozent	6.000 10 Prozent

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014b)

Auch im Land Bremen zeigt sich zwischen 1996 und 2013 ein deutlicher Rückgang der Zahl der Familien mit Kindern unter 18 Jahren. Damit verbunden reduzierte sich der Anteil der verheirateten Ehepaare mit Kindern von 72 auf nunmehr 60 Prozent. Dementsprechend wachsen in Bremen und Bremerhaven mittlerweile 30 Prozent der Kinder unter 18 Jahren in einem Haushalt mit einer alleinerziehenden Mutter auf (bei ca. 1.000 alleinerziehenden Vätern) und zehn Prozent der Kinder in einer nicht ehelichen Lebensgemeinschaft.

Charakteristisch für Großstädte wie Bremen und Bremerhaven ist nicht allein ein besonders hoher Anteil von Alleinerziehenden. Ausgeprägt ist gerade in diesen beiden Städten die Kluft zwischen materiell relativ gesicherten oder wohlhabenden Familien und durch Armut gefährdeten Familien beziehungsweise Familienhaushalten von Geringverdienern. Jedes dritte Kind in Bremen und Bremerhaven wächst in einer Familie auf, die von Einkommensarmut betroffen ist. Familien sind dabei weit überdurchschnittlich häufig durch Armut gefährdet: Insbesondere gilt das für 56 Prozent der Haushalte von Alleinerziehenden und für 45 Prozent der Haushalte mit drei und mehr Kindern. Auch die in Großstädten größere Gruppe der Menschen mit einer Migrationsgeschichte, die in Bremen 27 Prozent umfasst, ist weit häufiger durch Armut gefährdet (in Bre-

men 43 Prozent), darunter ebenfalls viele Familien. Und selbst viele Familien, deren Haushaltseinkommen über der Quote der Armutsgefährdung liegt, befinden sich aufgrund des besonders großen Niedriglohnssektors in Bremen und Bremerhaven in prekären finanziellen Situationen.

Anders als ein großer Teil der Männer sind in Bremen und Bremerhaven gerade Frauen weit überdurchschnittlich häufig in Branchen mit einer niedrigen Bezahlung und einem hohen Anteil von Teilzeit und Minijobs beschäftigt. Das ist auch einer der Gründe für die große ›Kluft‹ bei den Verdiensten zwischen Männern und Frauen, die mit 26,8 Prozent im Jahr 2014 besonders hoch ist und sich in den vergangenen Jahren weiter vergrößert hat. Die weitverbreitete Kinderarmut ist insofern auch eine Folge der strukturell besonders geringen Löhne in vielen typisch weiblichen Erwerbsbereichen. Das ist jedoch lediglich ein Teil der Erklärung. In Bremen lagen im Jahr 2012 auch die Erwerbsquoten der Männer mit 78,4 Prozent und der Frauen mit 67,2 Prozent unter dem Bundesschnitt (Männer 82,3 und Frauen 71,7 Prozent). Es gibt jedoch vor allem viele Mütter, die auch in der nachfolgenden Generation in Bremen und Bremerhaven über keine eigenständige Existenzsicherung durch Arbeitseinkommen verfügen (vgl. Abb. 3).

### Die Erwerbsquoten der werdenden Mütter und Väter

Abbildung 3 zeigt Zahlen der gesamtdeutschen Statistik zum sogenannten Elterngeld für das Jahr 2012. Durch diese Zahlen sind neuerdings Großstädtevergleiche möglich, die nicht allein die Erwerbsbeteiligung der Frauen abbilden, sondern der werdenden Väter und Mütter. Es handelt sich genauer gesagt, um ihre Erwerbsbeteiligung im Jahr vor der Geburt eines Kindes, auf deren Grundlage die Höhe des Elterngeldes berechnet wird.

Der erste, gravierende Befund aus Bremer Sicht ist die mit Abstand niedrigste Erwerbs-

**Abb. 3: Elterngeldbezug 2012**

in Prozent

Großstädte im Strukturwandel	Anteil der Väter, die Väter-Monate beantragen	Erwerbsquote der Väter vor der Geburt	Erwerbsquote der Mütter vor der Geburt	SGB-II-Quote der unter 15-Jährigen Juni 2014
Bremerhaven	11,6	81,8	34,9	37,9
Gelsenkirchen	10,5	77,8	42,9	37,2
Wilhelmshafen	13,5	78,4	53,3	32,6
Dortmund	18,8	85,4	54,2	30,5
Bremen	24,1	87,7	60,1	29,9
Hannover	28,9	87,6	64,4	21,4
Hamburg	32,4	90,6	70,0	21,0
München	38,6	91,9	73,0	12,2
Dresden	46,2	92,7	78,4	17,7
Potsdam	43,1	89,2	78,6	17,0
Jena	50,3	90,5	78,8	15,4

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014a); BIAJ (2014)

quote der Mütter vor der Geburt in der Seestadt Bremerhaven (35 Prozent). In Bremerhaven starten zwei Drittel der Frauen in eine Kinderphase, ohne vorher einer Erwerbstätigkeit nachgegangen zu sein. Faktisch leben sie entweder in einer traditionellen Versorgungsehe beziehungsweise Versorgungspartnerschaft, in der die Männer das Geld verdienen. Oder sie sind auf Grundsicherungsleistungen des Staates angewiesen. Ein Blick auf vergleichbare Großstädte wie Gelsenkirchen zeigt, das dort immerhin 43 Prozent der werdenden Mütter erwerbstätig waren und in Wilhelmshafen 53 Prozent.

Ein zweiter Befund sind die nicht stark abweichenden Erwerbsquoten der werdenden Väter. Sie schwanken lediglich zwischen knapp unter 80 Prozent in Gelsenkirchen und knapp über 90 Prozent in München und Dresden. Dagegen liegen Welten zwischen den Erwerbsquoten der werdenden Mütter in Bremerhaven (35 Prozent) und Gelsenkirchen (43 Prozent) und jenen in München (73 Prozent) oder Jena (79 Prozent). In der Stadt Bremen starten immerhin auch 40 Prozent der werdenden Mütter in eine Kinderphase, ohne selbst einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

<sup>7</sup> Vgl. Forsa (2013), S. 16.

Aufgrund dieser Befunde müssen grundsätzlich mindestens zwei verschiedene Ausgangssituationen der Familien unterschieden werden:

■ Rund 40 Prozent der werdenden Mütter in der Stadt Bremen und 65 Prozent in Bremerhaven starten ohne eine eigenständige Existenzsicherung durch Arbeitseinkommen in eine Kinder- und Familienphase. Das heißt, sie sind entweder von ihrem Ehemann beziehungsweise Lebenspartner ökonomisch abhängig oder von staatlichen Sozialleistungen (Grundsicherung, Kindergeld, Elterngeld, Kinderzuschlag, Wohngeld usw.). Realistisch betrachtet muss bei einer Scheidungsrate von ungefähr 35 Prozent aller Ehen von einer quasi vorprogrammierten Familien- und Kinderarmut für diesen Anteil der Mütter ausgegangen werden.

Positiv betrachtet bieten die bereits bestehenden und zukünftigen Fachkräfteengpässe gerade auch für viele Mütter die Chance, sich eine eigenständige Erwerbstätigkeit aufzubauen. Soll in Bremen und Bremerhaven ein solcher Weg verstärkt beschritten werden, kann das nicht allein mit Familienpolitik erreicht werden. Erforderlich sind neben familienpolitischen Maßnahmen (passgenaue Kinderbetreuungszeiten) vor allem auch bildungs- und ausbildungspolitische Maßnahmen. Hier geht es vor allem um das Nachholen von Schul- und Berufsabschlüssen sowie von begleiteten Berufseinmündungen, Teilleistungs- und Sprachkursen. Neben solchen integrierten Qualifizierungsprogrammen müssen junge Frauen bereits in der letzten Phase ihrer Schulzeit bei ihrer Berufsorientierung stärker unterstützt und gefördert werden.

■ Rund 60 Prozent der werdenden Mütter in der Stadt Bremen und 35 Prozent in Bremerhaven beginnen eine Kinder- und Familienphase aus einer eigenständigen Erwerbstätigkeit heraus. Durch die oben dargestellte, an normalen Mittelschichtfamilien ausgerichtete Familienpolitik, sind sie zu vielerlei Aus Handlungsprozessen aufgefordert. Mit ihrem

Ehe- oder Lebenspartner müssen sie aushandeln, wie sie sich die Elternzeit aufteilen. Dabei sind die meisten Frauen aufgrund der besonders großen Lohnungleichheit von 26,8 Prozent in Bremen und Bremerhaven in einer strukturell benachteiligten Position. Im Sinne einer gerechten Arbeitsteilung zwischen Müttern und Vätern in der Familie und bei der Erwerbsarbeit müsste die Arbeitszeit desjenigen Elternteils reduziert werden (überwiegend der Vater), der in relativ weniger Arbeitszeit mehr Geld verdienen kann. Gleichzeitig müsste die Arbeitszeit desjenigen Elternteils erhöht werden (meistens die Mutter), die sehr viel mehr Arbeitszeit aufwenden müsste und trotzdem kaum den Einkommensverlust des Partners ausgleichen könnte. Lediglich Mütter mit einem relativ hohen zu erwartenden Einkommen können solch einen Weg realistischerweise gehen. Für die vielen werdenden Mütter in unsicheren, befristeten Teilzeitstellen, vor allem, wenn es sich um einen Minijob oder eine niedrig entlohnte Arbeit handelt, ist dieser Weg kaum möglich. Aber auch aus der Perspektive der meisten werdenden Väter gibt es rational eigentlich kaum wirkliche Anreize. Warum sollen Väter ihre ökonomisch honorierte und mit gesellschaftlicher Anerkennung verbundene Erwerbsarbeit reduzieren, um öffentlich unsichtbare, nicht honorierte und gesellschaftlich wenig anerkannte Kinder- und Familienarbeit im Privaten zu leisten? Eine Art von immer wiederkehrenden Arbeiten, von denen sich viele Frauen durch jahrhundertelange Kämpfe der Emanzipation unbedingt befreien wollen? Dementsprechend konzentriert sich das familiäre Engagement der werdenden Väter in Bremerhaven auch auf lediglich knapp 12 Prozent der Väter, welche die beiden zusätzlichen Vätermomente nutzen. In der Stadt Bremen sind es immerhin 24 Prozent.

### Forderungen an die Politik

- Bremen benötigt für die Zukunft ein Konzept für eine moderne und gerechte Familienpolitik. Es sind die Familien, die in besonderem Maße zum (generationenübergreifenden) Zusammenhalt beitragen und gleichzeitig vor erheblichen Herausforderungen stehen. Ein Familienmonitoring wäre ein erster Schritt hin zur erforderlichen Basis für ein Zukunftskonzept.
- In Städten wie Bremen und Bremerhaven wachsen im Jahr 2013 insgesamt 60 Prozent der Kinder unter 18 Jahren in einer klassischen Ehe auf, 30 Prozent mit einer alleinerziehenden Mutter und rund zehn Prozent in einer Lebensgemeinschaft. Auf diesen Rückgang der klassischen Familie muss in Großstädten wie Bremen und Bremerhaven reagiert werden. Denn hier ist die Kluft zwischen wohlhabenden und relativ gesicherten Familien sowie den durch Armut gefährdeten Familien und den Geringverdiener-Haushalten besonders groß. Dadurch startet fast die Hälfte der werdenden Mütter in beiden Städten ohne eine eigenständige Existenzsicherung durch Arbeitseinkommen in eine Kinder- und Familienphase. Sie sind angesichts ihres hohen Risikos, mit ihren Kindern in Armut zu geraten, von der auf die Mittelschichten zugeschnittenen Familienpolitik nicht hinreichend abgesichert (Kindergeld, Elterngeld usw.).
- Eine existenzsichernde ›gute Arbeit‹ ist eine zentrale Vorbedingung für ein förderliches Familienleben. Hier sind die Tarifpartner (Gewerkschaften und Unternehmensverbände) gefordert, angesichts der bereits großen Flexibilität – gerade von Müttern – auch entsprechend flexible Arbeitszeitmodelle, eine existenzsichernde Entlohnung und Weiterqualifizierungsmöglichkeiten anzubieten (zum Beispiel Bildungsteilzeit).
- Für die durch Armut gefährdeten Kinder und Familien kann eine ›soziale Vererbung‹ von Armut vermieden werden, wenn auch sie

vom Ausbau der frühkindlichen Betreuungs- und Bildungsangebote in Krippen und Kindergärten profitieren. Das ist zwar aktuell erstmals ein Ziel des weiteren Ausbaus der Betreuungsplätze, aber noch kein erreichter Zustand. Die frühkindliche Lern- und Sprachförderung in Krippen und Kitas muss deshalb ein Schwerpunkt gerade für die durch Armut gefährdeten Kinder sein.

- Verbunden werden muss dieser weitere Ausbau von Betreuungsplätzen auch zur Armutsprävention mit einer Bildungs- und Qualifizierungsoffensive für junge Frauen und Mütter mit (kleinen) Kindern. Sie müssen befähigt werden, sich Schritt für Schritt eine eigenständige Existenzsicherung durch Arbeitseinkommen aufbauen zu können. Dazu müssen ihre Bildungs- und Qualifizierungsmodulare mit ihrer konkreten Familien- und Betreuungssituation zusammengedacht und vereinbar gemacht werden. Bremen und Bremerhaven benötigen dazu ein modernes und gerechtes Konzept zur Familienpolitik, in dem Bildungs-, Ausbildungs- und Familienbelange aufeinander bezogen werden können.

### Literatur:

- Bertram, Hans/Deuffhard, Carolin (2014): Die überforderte Generation. Arbeit und Familie in der Wissensgesellschaft.
- BIAJ (2014) Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe: BIAJ-Materialien; Kinder in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften: unter 3, unter 7, unter 15 Jahre – Kreisvergleich Juni 2014 vom 31. Oktober 2014.
- DGB-Index Gute Arbeit (2012): Arbeitshetze, Arbeitsintensivierung, Entgrenzung. Ergebnisse der Repräsentativumfrage 2011.
- Forsa (2013): Wenn Eltern die Wahl haben. Eine repräsentative forsa-Studie im Auftrag von ELTERN, 9. April 2013.
- Juczyk, Karin/Klinkhardt, Josefine (2014): Vater, Mutter, Kind? Acht Trends in Familien, die Politik heute kennen sollte.
- Keller, Matthias/Haustein, Thomas (2012): Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ergebnisse des Mikrozensus 2011. In *Wirtschaft und Statistik* 12/2012, S. 1079–1099.
- Lutz, Ronald (2012): Erschöpfte Familien. Statistisches Bundesamt (2013): Mikrozensus, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland, 2012. Fachserie 1 Reihe 4.1.1, erschienen am 13.09.2013.
- Statistisches Bundesamt (2014a), Elterngeld für Geburten 2012 nach Kreisen, erschienen am 14. Oktober 2014.
- Statistisches Bundesamt (2014b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien, Ergebnisse des Mikrozensus, 2013, Fachserie 1 Reihe 3, erschienen am 20. Oktober 2014.
- Statistisches Landesamt Bremen (2013), Infosystem, Mikrozensus, Familien nach Familientyp, Bremen.
- Tölke, Angelika (2012): Erwerbsarrangements. Wie Paare und Familien ihrer Erwerbstätigkeit arrangieren. In: Rauschenbach, Thomas/Bien, Walter (Hrsg.): Aufwachsen in Deutschland. Der neue DJI-Survey, S. 201–214.
- Wefing, Heinrich (2015): Die Windefrage. In: DIE ZEIT 06/2015 vom 22. Februar 2015.

## Armut-Aktivismus oder Investitionen in aufholende Entwicklungen?

THOMAS SCHWARZER



### In aller Kürze:

In der Stadt Bremen wurde im vergangenen Jahr endlich intensiv und mit vielen unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Gruppen über Armut und über Maßnahmen zur Vorbeugung von Armut debattiert. Im Jahr 2015, nach der Bürgerschaftswahl, muss der dann neue Senat die vorliegenden Ansätze und Konzepte zügig umsetzen. Dazu schildert dieser Beitrag die aktuellen Fakten zur Situation der von Armut besonders gefährdeten Personengruppen und Quartiere in Bremen und Bremerhaven. Außerdem wird die große Vielfalt der unterschiedlichen Aspekte und Erfahrungen mit dem Thema Armut erörtert, welche die Armutsdebatten in der Stadt Bremen geprägt haben. Am Ende werden erste Weichenstellungen und vorbeugende Maßnahmen gegen Kinder- und Familienarmut diskutiert und die zentralen Forderungen der Arbeitnehmerkammer benannt.

Die stetig steigende Armut in Bremen und Bremerhaven stand im Jahr 2014 immer wieder auf der politischen Tagesordnung. Das wird zumindest bis zur Bürgerschaftswahl am 10. Mai so bleiben. Denn endlich hat die Stadtpolitik in Bremen auf die sich weiter ausbreitende Armut der vergangenen Jahre reagiert. Im November 2013 hatte ein breites Bündnis zur 1. Bremer Armutskonferenz eingeladen: Wohlfahrtsverbände, Kirchen, der DGB, der Kinderschutzbund, die Arbeitnehmerkammer, der Bremer Rat für Integration sowie Einrichtungen in vielen Bremer Ortsteilen, einschließlich des Quartiersmanagements. Ihrer Einladung folgten eine beeindruckende Zahl von Teilnehmenden und ein breites Medienecho. Daraufhin reagierte auch der Bremer Senat. Seit dem Frühsommer 2014 tagt bereits zum vierten Mal das »Bündnis für sozialen Zusammenhalt« im Rathaus, zu dem der Bürgermeister und die Sozialsenatorin einladen. Mit Armutsursachen und möglichst wirksamen Schritten zur Reduzierung von Armut beschäftigt sich außerdem

ein neu eingerichteter Ausschuss der Bremer Bürgerschaft. Doch um was geht es, wenn in der Stadt derzeit über Armut geredet wird?

### Die Fakten sind eindeutig und nicht wirklich strittig

Trotz Wirtschaftswachstum und rückläufiger Arbeitslosigkeit ist die Gefahr, in Armut zu geraten in ganz Deutschland von 14 Prozent im Jahr 2006 auf 15,5 Prozent im Jahr 2013 gestiegen. An diesem Teil der Bevölkerung geht die leicht positive Gesamtentwicklung jedenfalls vorbei. Im Bundesland Bremen war im Jahr 2006 jede/jeder Fünfte durch Armut gefährdet, im Jahr 2013 schon jede/jeder Vierte. Das ist im Vergleich der 16 Bundesländer der höchste Wert. Ganz ähnlich entwickelte sich die Armutsgefährdung in der Stadt Bremen. Hier waren im Jahr 2006 noch 18,3 Prozent durch Armut gefährdet, im Jahr 2013 bereits 23 Prozent. Das entspricht bei rund 546.000 Einwohnern insgesamt 125.580 Bremerinnen und Bremern (2013). Lediglich in Duisburg, Dortmund und Leipzig ist der Anteil der durch Armut Gefährdeten im Vergleich mit den 15 größten deutschen Städten noch höher. In der Seestadt Bremerhaven ist im Jahr 2013 mittlerweile jede/jeder Dritte durch Armut gefährdet. Trotz dieser im Bundesländer- und Städtevergleich negativen Entwicklungen werden die Zahlen zur Armutsgefährdung immer wieder als Erbsenzählerei kritisiert. Dieses Argument kann nicht wirklich überzeugen. Es geht immerhin um fast 10.500 Menschen, die im Land Bremen allein zwischen 2012 und 2013 zusätzlich durch Armut gefährdet sind. Sie alle müssen mit 892 Euro im Monat oder weniger auskommen (Einpersonenhaushalt), bei einer Familie mit zwei Kindern sind es 1.873 Euro (netto).

### Wovon wird geredet, wenn in Bremen über Armut geredet wird?

Egal, ob es sich um das »Bündnis für sozialen Zusammenhalt« im Bremer Rathaus handelt oder um eine Sitzung des »Ausschusses zur Bekämpfung und Prävention von Armut und sozialer Spaltung«, auffällig ist die große Vielfalt von jeweils ganz unterschiedlichen Aspekten und Erfahrungen mit dem Thema Armut: Die zu Anhörungen eingeladenen Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen stützen sich vor allem auf Studien und Zahlen zur Entwicklung der Armut; einzelne Vertreterinnen und Vertreter von Wohlfahrtsverbänden berichten über Armut von Flüchtlingen, die nicht einmal über die lebensnotwendigen Grundsicherungsleistungen verfügen; andere haben Erfahrungen mit den Bremer Tafeln, wo sich viele Arme mit Lebensmitteln versorgen müssen und zum Teil keine Hoffnung mehr auf eine Verbesserung ihrer Lage haben. Erzieherinnen und Erzieher und Grundschullehrerinnen und -lehrer berichten von nicht wenigen Kindern, die hungrig in ihre Einrichtungen kommen und sich erst nach einer Mahlzeit aufs Spielen und Lernen konzentrieren können. Vertreterinnen und Vertreter der Gewerkschaften sprechen von Niedriglöhnen, dem neuen Mindestlohn und Beschäftigten, die trotz Erwerbsarbeit arm sind und aufstockende Sozialleistungen vom Jobcenter benötigen. Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker verweisen auf arme Familien, deren Kinder in staatliche Obhut genommen werden müssen, um ihr Kindeswohl zu sichern. Andere Politikerinnen und Politiker erläutern, dass es beim Thema Armut nicht allein um Geld geht (Einkommensarmut), sondern vor allem um Möglichkeiten zur Teilhabe an der Bremer Stadtgesellschaft (Bildung, Kultur, Sport, Mobilität, Arbeit). Wieder andere fordern konkrete Programme, durch die Wege aus der Armut heraus eröffnet werden. Wenn in Bremen also von Armut geredet wird, wird meistens über ganz unterschiedliche Armutsgruppen und

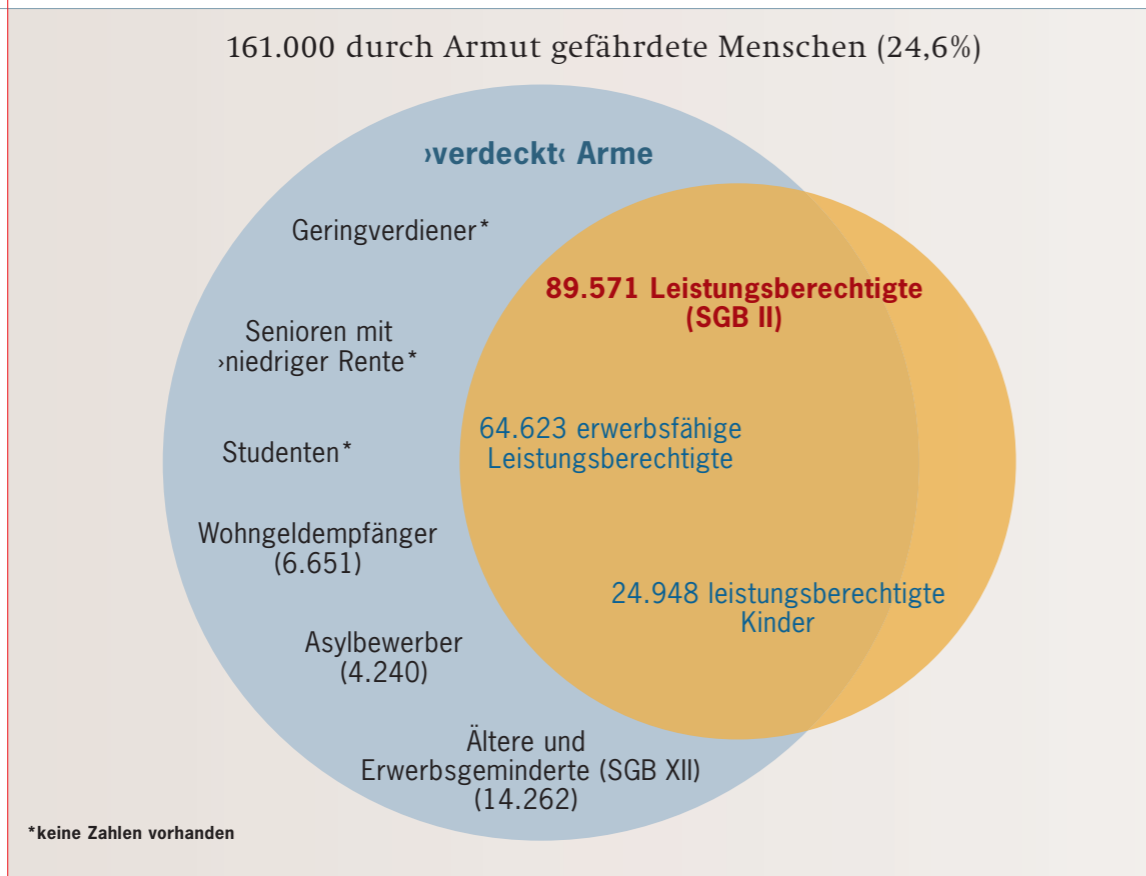
Armutssituationen geredet – oft auch aneinander vorbei!

Sollen bestimmte Gruppen in ihren jeweiligen Lebenssituationen unterstützt werden, müssen diese Hilfen beziehungsweise Maßnahmen vor allem passgenau sein. Sie können und müssen außerdem an verschiedenen Orten erfolgen: im Wohnumfeld (Nachbarschaft, Treffpunkte, Kitas, Schulen, Vereine usw.), in zentralen Einrichtungen (Jobcenter, Beratungsstellen), durch die lokale Politik (Ortsämter, Beiräte), durch die Stadtregierung (politische Schwerpunkte, Konzepte, Finanzen) sowie durch die Bundespolitik (Höhe der Regelsätze, des Wohngeldes, des Mindestlohns, der Renten, der Steuereinnahmen sowie deren Verteilung). Sollen möglichst vorbeugende Maßnahmen gegen Armut (Armutsprävention) oder zur Reduzierung von Armut ergriffen werden, muss die Stadtpolitik erst mal entscheiden, welche Armutsgruppen vorrangig gefördert beziehungsweise unterstützt werden sollen? Das ist jedoch leichter gesagt als getan. Außerdem stellt sich die Frage, über welche Armutsgruppen überhaupt Informationen vorliegen, um sie gegenüber anderen Gruppen unterscheiden zu können. Deshalb wird nachfolgend ein Überblick über die von Armut betroffenen Gruppen im Land Bremen gegeben. Danach wird thematisiert, durch welche Maßnahmen, Konzepte oder Programme Erfolg versprechend Armutsprävention und die Reduzierung von Armut erreicht werden könnte.

### Mehr Menschen sind armutsgefährdet, als staatliche Leistungen beziehen

Rein rechnerisch waren im Jahr 2013 im Land Bremen rund 161.000 Menschen durch Armut gefährdet (24,6 Prozent). Wenn eine alleinstehende Person (Einpersonenhaushalt) über weniger als 892 Euro im Monat verfügt, gilt sie offiziell als armutsgefährdet. Doch nicht alle Menschen, die beispielsweise eine niedrige Rente erhalten, zu den Geringverdienern gehören oder als Studenten über wenig Geld

Abb. 1:  
Armutsgefährdete Menschen im Land Bremen 2013



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2014; Statistisches Landesamt Bremen 2014

verfügen, beantragen staatliche Leistungen. Die Gründe dafür sind ganz unterschiedlich: zum Beispiel aus Unwissenheit, aus Scham oder weil lediglich geringe Leistungen beziehungsweise eine kurze Leistungsdauer erwartet werden. Manche dieser »verdeckt« Armen leben auch mit einem (Ehe-)Partner zusammen, der über ein hinreichendes Einkommen verfügt und wieder andere wollen sich nicht den Reglementierungen durch die Jobcenter aussetzen. Würden auch die verdeckt Armen Sozialleistungen beantragen, wäre der Kreis der Leistungsberechtigten um 30 bis 40 Prozent größer. Darum ist, nicht allein in Bremen, die Anzahl der Menschen, die durch Armut gefährdet sind (Einkommensarmut), deutlich höher, als diejenigen, die Anspruch auf Grundversicherungen nach dem Zweiten Sozialgesetz-

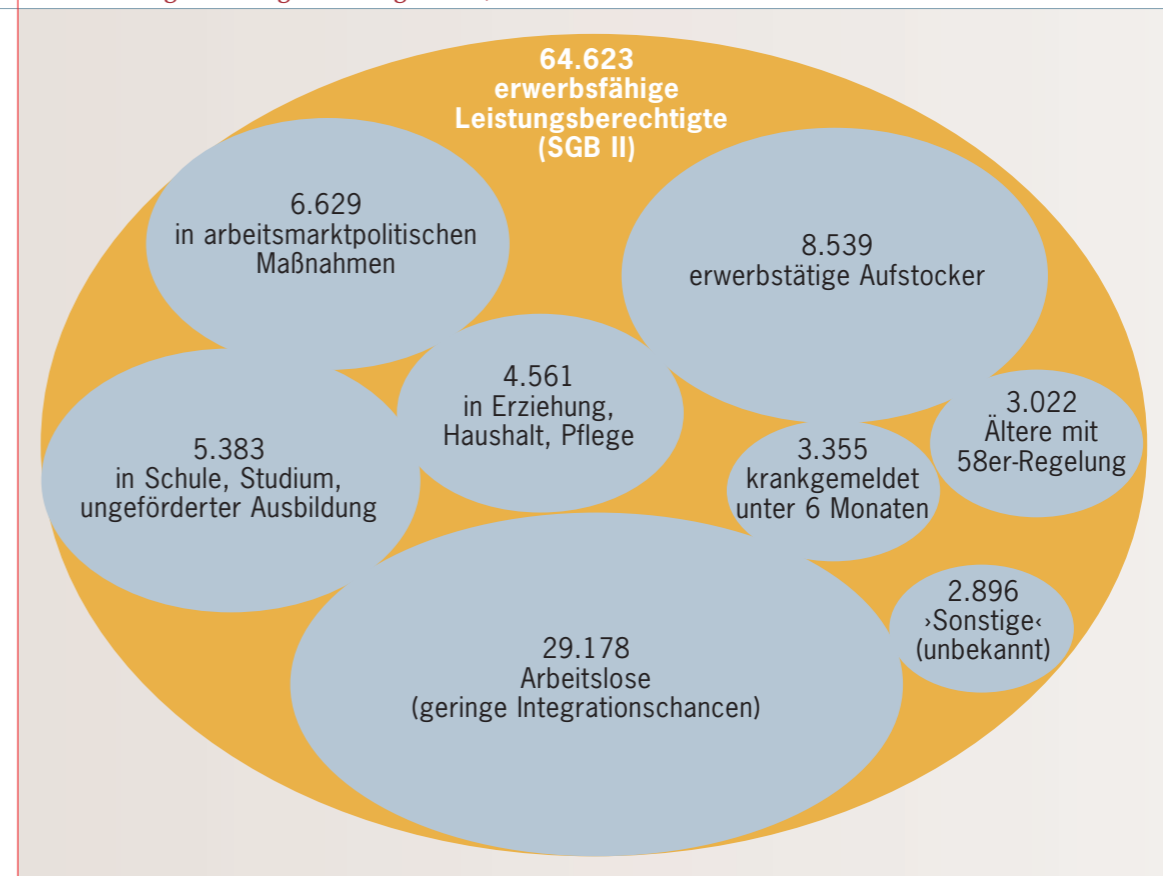
buch (SGB II) haben (89.571 Leistungsberechtigte), vergleiche Abbildung 1.

#### Wer erhält im Land Bremen Grundsicherungsleistungen?

In der Öffentlichkeit und in der Politik ist das Augenmerk vor allem darauf gerichtet, wie viele Menschen tatsächlich Grundsicherungsleistungen beziehen und welche Kosten dadurch entstehen. Im Land Bremen waren das im Jahr 2013 insgesamt fast 90.000 Menschen, genauer gesagt, 24.948 Kinder unter 15 Jahren und 64.623 erwerbsfähige Leistungsberechtigte zwischen 15 und 65 Jahre.

Abbildung 2 zeigt eine genauere Untergliederung der fast 65.000 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (15 bis 65 Jahre) im Land

Abb. 2:  
Erwerbsfähige Leistungsberechtigte 2013, Land Bremen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2014

Bremen. Durch diese Unterscheidung der verschiedenen Gruppen relativieren sich einige der in den Medien, in Teilen der Politik und der Gesellschaft verbreiteten Vorurteile gegenüber Arbeitslosen beziehungsweise Hartz-IV-Empfängern. Etwas mehr als die Hälfte der erwerbsfähigen Leistungsbezieher sind keineswegs »passive« Arbeitslose. Tatsächlich sind sie im Rahmen rechtlicher Regelungen tätig: als erwerbstätige Aufstockerinnen und Aufstocker (rund 8.500 Menschen), die aufgrund von Niedriglöhnen noch aufstockende Sozialleistungen vom Amt benötigen; als Teilnehmende an Fördermaßnahmen der Jobcenter (rund 6.600 Menschen); als Lernende in Schule, Ausbildung oder Studium (rund 5.400 Menschen) und als Betreuende von Kindern, Kranken und Älteren (4.600 Menschen). Außerdem gibt es eine Grup-

pe von älteren Leistungsbeziehern (rund 3.000 Menschen), die frühzeitig in den Ruhestand gegangen sind (sogenannte 58er-Regelungen) sowie mehr als 3.300 krankgemeldete Menschen (weniger als 6 Monate).

Darüber hinaus gibt es die insgesamt große Gruppe von mehr als 29.000 arbeitslosen Menschen. Für einen erheblichen Teil von ihnen beurteilt das Jobcenter eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt als eher unwahrscheinlich – hält diesen Anspruch jedoch aufrecht. Die zentrale Frage für diese Gruppe lautet, ob ein Teil von ihnen eher kurzzeitig im Leistungsbezug verbleibt oder längere Phasen vorherrschen. Denn je länger der Bezug von Sozialleistungen andauert, desto eher verstärken sich finanzielle Engpässe zu einem absinkenden Lebensstandard und dem Beginn einer

Abwärtsspirale. Im Land Bremen waren im Jahr 2013 von den fast 65.000 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mehr als die Hälfte bereits vier Jahre und länger im Leistungsbezug (34.526 Menschen beziehungsweise 53 Prozent). Für diese Gruppe muss von verfestigter Armut gesprochen werden (vgl. auch den Beitrag ›Zehn Jahre danach – das Problem der Arbeitslosigkeit ist drängender denn je‹).

Die Möglichkeit, sich aus verfestigter Armut herauszuarbeiten, ist aus zwei Gründen besonders schwierig und langwierig: Rund 60 Prozent von ihnen besitzen keine abgeschlossene Berufsausbildung und ein erheblicher Teil von ihnen findet aufgrund von Versorgungspflichten von Kindern im Haushalt besonders schwer einen Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt. Doch gerade für die (vielen) Kinder in diesen Haushalten, haben längere Phasen verfestigter Armut häufig gravierende Folgen für ihre weiteren Lebensweg. Deshalb stand sowohl bei der 1. Bremer Armutskonferenz als auch beim ersten Treffen des Bündnisses für sozialen Zusammenhalt das Thema Familien- und Kinderarmut ganz oben auf der politischen Tagesordnung.

### **Vorbeugende Maßnahmen gegen Kinder- und Familienarmut (Armutsprävention)**

In Bremen und Bremerhaven ist von den Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren mehr als jedes dritte Kind durch Armut gefährdet. Ihr Anteil stieg seit 2007 im Land Bremen von 26 auf aktuell 35,9 Prozent (2013). Kinder sind von Einkommensarmut betroffen, weil ihre Eltern arm beziehungsweise ohne Erwerbseinkommen sind. Trotz dieser über ihre Eltern vermittelten Armut sind die meisten direkt den Folgen von Einkommensarmut ausgesetzt. In ihren wichtigsten Entwicklungsphasen, wenn die Weichen für den späteren Lebensweg gestellt werden, ist für fast 36 Prozent aller Kinder und Jugendlichen im Land Bremen Armut eine Alltagsrealität.

Insgesamt wiederum etwas geringer ist die Zahl der Kinder, die von staatlicher Grundsicherung nach dem SGB II leben. In der Stadt Bremen sind das insgesamt 19.800 Kinder unter 15 Jahren, in Bremerhaven insgesamt 5.400 Kinder in diesem Alter. Im Vergleich zum Juni 2013 ist das ein leichter Anstieg der Kinderarmut von 30,9 auf 31,3 Prozent im Juni 2014. Politischer Handlungsbedarf besteht vor allem, weil zum Beispiel von allen 7- bis 15-jährigen Schulkindern, deren Familien von staatlicher Grundsicherung in der Stadt Bremen leben, bereits über die Hälfte sich seit zwei Jahren und länger im Leistungsbezug befinden und mehr als jedes vierte Kind bereits vier Jahre und länger. In Bremerhaven ist die Situation der verfestigten Kinderarmut noch ausgeprägter. Von allen 7- bis 15-jährigen Schulkindern im Grundsicherungsbezug befinden sich über 70 Prozent seit zwei Jahren und länger im Leistungsbezug und 60 Prozent bereits seit vier Jahren und länger. Eine derartig verfestigte Kinderarmut finden wir in Bremen und Bremerhaven jedoch nicht über das gesamte Stadtgebiet gleichmäßig verteilt, sondern konzentriert in spezifischen Ortsteilen.

Der Anteil der Kinder unter 15 Jahren, die von staatlicher Grundsicherung leben (Sozialgeld), reichte in Bremerhaven im März 2014 von 5,1 Prozent im Ortsteil Speckenbüttel bis zu über 50 Prozent in Ortsteilen wie Klushof, Geestendorf, Leherheide-West und Grünhöfe. Der höchste Wert von 66 Prozent kennzeichnet den Ortsteil Goethestraße. Ganz ähnlich groß ist die soziale Spaltung zwischen den wohlhabenden und den durch Armut geprägten Ortsteilen in der Stadt Bremen. Der Anteil der Kinder unter 15 Jahren reicht vom Ortsteil Borgfeld mit 1,3 Prozent bis hin zu Tenever, der Neuen Vahr Nord, Grohn, Sodenmatt und Kattenturm mit rund 50 Prozent bis zum Spitzenwert von 58 Prozent im Ortsteil Gröpelingen.

Eine mittelfristige Reduzierung der besonders ausgeprägten räumlichen Polarisierung

der Kinderarmut ist lediglich durch eine schrittweise Konzentration knapper öffentlicher Mittel möglich. Sie dürfen nicht verstreut über das gesamte Stadtgebiet verwendet werden, sondern gezielt in den Ortsteilen und Quartieren mit einer besonders konzentrierten Familien- und Kinderarmut. Hierbei handelt es sich nicht um eine politische Bevorteilung von einigen wenigen Ortsteilen gegenüber anderen. In Bremen sind – zum Glück – auch die oben genannten und besonders durch Armut herausgeforderten Ortsteile noch relativ sozial gemischt. Investitionen für eine aufholende Entwicklung kommen diesen besonders kinderreichen Quartieren insgesamt zugute, einschließlich der dort auch wohnenden und arbeitenden (unteren) Mittelschicht. Das ist vor allem dann der Fall, wenn dort in die frühkindliche Tagesbetreuung in Krippen- und Kindertagesstätten sowie in ein daran anschließendes ganztätiges Lernen in den Grundschulen investiert wird. Durch eine möglichst frühe Lern- und Sprachförderung kann Armut nachweislich vorgebeugt und aufholende Entwicklungen unterstützt werden (Armutsprävention).

Dazu ist die bisherige Strategie des Bremer Senats, auf den Ausbau der Zahl der Krippenplätze, der Kita-Plätze und der ganztägigen Schulbildung zu setzen, zwar weiterhin erforderlich, aber nicht hinreichend. Zum einen werden mögliche Erfolge, durch diese vorbeugenden Strategien (Armutsprävention), erst in fünf bis zehn Jahren feststellbare Auswirkungen zeigen. Zum anderen kann eine drohende ›Vererbung‹ von Armut in die nachfolgende Generation nur durchbrochen werden, wenn die neu entstehenden Krippen- und Kitaplätze sowie neue Ganztagsgrundschulen auch Kindern zugutekommen, deren Familien mit geringen Einkommen leben müssen oder durch Armut gefährdet sind. Das ist bisher jedoch noch lange nicht durchgehend der Fall (vgl. auch den Beitrag ›Kindertagesbetreuung in Bremen. Auf dem Weg zur Armutsprävention‹).

### **Ist der Bund oder Bremen zuständig?**

Die Debatte um mögliche Konzepte und Maßnahmen ist bisher im Bürgerschaftsausschuss und bei den Bündnis-Treffen im Bremer Rathaus vor allem durch zwei polarisierte Positionen gekennzeichnet. Der rot-grüne Senat setzt vor allem auf die Verbesserung von mehr Teilhabemöglichkeiten für Kinder und Jugendliche, durch den Ausbau von frühkindlicher Förderung und (Sprach-)Bildung in Krippen, Kitas, (Grund-)Schulen sowie bei Freizeitangeboten (Bremen-Pass, Bildungs- und Teilhabepaket). Die Hauptverantwortung für eine verbesserte materielle Existenzsicherung wird hingegen in erster Linie in der Verantwortung der Bundesregierung gesehen. Sie müsste die zu niedrigen Hartz-IV-Sätze für die Kinder um mindestens 15 Prozent erhöhen. Eine Erhöhung der Regelsätze für Kinder hat auch das Bundesverfassungsgericht gefordert, um nicht allein das Existenzminimum der Kinder sicherstellen zu können, sondern ihre umfassende Teilhabe an allen relevanten gesellschaftlichen Bereichen. Darüber hinaus setzt der Bremer Senat zukünftig auf eine sogenannte ›Kindergrundsicherung‹ des Bundes, die alle notwendigen Kosten der Kindererziehung in voller Höhe abdecken soll. Doch das ist Zukunftsmusik oder besser gesagt, ein alter Hut. Denn familienpolitische Forderungen sind zwar in Wahlkampfzeiten bei den Parteien sehr beliebt. Die schon seit fast zehn Jahren geforderte Kindergrundsicherung ist jedoch immer, wenn es in den Koalitionsverhandlungen ernst wurde, in der Versenkung verschwunden, egal ob in Berlin eine Große oder eine Kleine Koalition regiert.

Kaum diskutiert wird bisher eine andere vorbeugende Strategie gegen Kinder- und Familienarmut. Sie zielt auf Haushalte mit Kindern, in denen beide Eltern oder eine Alleinerziehende bereits seit längerer Zeit von staatlicher Grundsicherung leben. Diese Familien sind nicht allein durch ihre zu geringen finanziellen Möglichkeiten unter Druck. Häufig leidet mit der Zeit zusätzlich auch die Vorbildfunk-



tion der Eltern für ihre Kinder durch verfestigte, dauerhafte Armut. Kinder erleben ihre Eltern im Alltag beschäftigungslos und bei länger anhaltender Arbeitslosigkeit zum Teil auch resigniert. Einige Eltern ziehen sich aufgrund mangelnder Teilhabemöglichkeiten zurück und geraten in soziale Isolation. Diesen Familien müssen auch im Interesse der Kinder bevorzugt sozial- und arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen beziehungsweise Qualifikationsmöglichkeiten eröffnet werden, bis hin zu sinnvollen Beschäftigungsgelegenheiten durch die regionalen Jobcenter. Bei Alleinerziehenden sollte eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitstelle das Ziel sein. Eine solche kombinierte Strategie, die sowohl die Eltern (durch die Jobcenter) als auch die Kinder gezielt unterstützt und mit einbezieht (durch die Kinder- und Jugendhilfe), wird aktuell in Bremerhaven entwickelt und soll in Form eines Modellprojekts 2015 starten (Bremerhavener Modell).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Seestadt Bremerhaven: Vorlage Nr. III-A 13/2014 für die Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Soziales, Seniorinnen und Senioren, Migrantinnen und Migranten und Menschen mit Behinderung vom 11.09.2014: Entwicklung und Durchführung des Vorhabens ›Bremerhavener Modell‹.

### Forderungen an die Politik

- Das neue ›Bündnis für sozialen Zusammenhalt‹ im Bremer Rathaus muss auch nach der Bürgerschaftswahl am 10. Mai weitergeführt werden. Diese koordinierte Plattform für öffentliche Debatten und Ansätze zur Vorbeugung von Armut ist hilfreich und auch zukünftig erforderlich. Zur weiteren Professionalisierung und Verstärkung der komplexen, ressortübergreifenden Umsetzung ist zwischen den Bündnissitzungen eine koordinierende und kontinuierliche Arbeitsebene erforderlich.
- Den bisherigen intensiven und erforderlichen Debatten über Armut und Armutsprävention in der Stadt müssen nach der Bürgerschaftswahl Taten folgen. Mit dem Konzept zum weiteren Ausbau der Krippen und Kitas – gezielt auch in den durch Armut herausgeforderten Stadtteilen – sowie den Ansätzen einer intensiveren Sprachförderung, sind erste Weichenstellungen erfolgt. Diese Konzepte



und Planungen müssen nach der Wahl zügig und mit den erforderlichen Mitteln für eine aufholende Entwicklung umgesetzt werden.

- Dabei muss berücksichtigt werden, dass diese dringend erforderlichen Zukunftsinvestitionen in Bremen immer konkurrieren mit ebenfalls notwendigen Anforderungen zur Absicherung der Grundversorgung. Ein aktuelles Beispiel dafür ist die Verwendung der sogenannten BAföG-Millionen im Bildungsbereich. Eine größere Millionensumme ist erforderlich, um bisherige Lücken zu stopfen (Vertretungsstunden). Dagegen bleibt für die Intensivierung der Sprachförderung am Ende eine (zu) kleine zusätzliche Summe übrig.
- Hier muss der neue Bremer Senat nachlegen.
- Regionale Ansätze einer integrierten Strategie gegen Kinder- und Familienarmut, wie derzeit in Bremerhaven vorgesehen, sind ein erster Schritt in die richtige Richtung. Sie bleiben jedoch viel zu begrenzt, angesichts der Vielzahl von betroffenen Kindern und Familien in Bremen und Bremerhaven.

- Das gilt auch für viele der durchaus vorhandenen Modellprojekte zur Vorbeugung von Kinder- und Familienarmut in Bremen und Bremerhaven. Sie müssen angesichts weitverbreiteter Langzeitarbeitslosigkeit und verfestigter Armut einer viel größeren Zahl von Familien zugutekommen. Dazu müssen im Land Bremen selbst mehr Finanzmittel für aufholende Entwicklungen durch Familien- und Beschäftigungsförderung investiert werden. Das allein wird aber nicht hinreichend sein.
- Es bedarf auch einer breiten Initiative der nord-, west- und ostdeutschen Ministerpräsidenten und der Oberbürgermeister der dortigen Großstädte, um in Berlin im Ministerium für Arbeit und Soziales sowie im Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Gehör zu finden. Sie müssen gemeinsam qualifizierungs-, beschäftigungs- und familienpolitische Förderinstrumente über die Jobcenter zur Reduzierung der Kinder- und Familienarmut auf den Weg bringen.

## Kindertagesbetreuung in Bremen – auf dem Weg zur Armutsprävention?

RENÉ BÖHME

### Wachsende soziale Herausforderungen und die Bedeutung der Kindertagesbetreuung

Die soziale Spaltung in Deutschland verschärft sich, insbesondere in den deutschen Großstädten. Dort konzentrieren und verschärfen sich Armutsphänomene in einigen Teilräumen, was den gesellschaftlichen Zusammenhalt durch ein Auseinanderdriften der einzelnen Quartiere gefährdet. Vor allem Familien mit mehreren Kindern sowie Alleinerziehende sind häufig von Armut und den Folgewirkungen, zum Beispiel in den Lebensbereichen Bildung, Gesundheit und Teilhabe betroffen. Im Mittel der fünfzehn größten deutschen Städte erlebt fast jedes vierte Kind schwierige ökonomische Lebenslagen. Ungefähr 30 Prozent der Heranwachsenden zeigt dort im Vorschulalter Auffälligkeiten in der Sprachentwicklung. Die kommunale Sozialpolitik steht vor der Herausforderung, diese Entwicklungen zu kompensieren beziehungsweise abzumildern und so zu mehr Chancengerechtigkeit beizutragen. Die Angebote öffentlicher sozialer Dienstleistungen müssen hierfür bedarfsgerecht, qualitativ hochwertig und miteinander verzahnt sein.

Wie zahlreiche Studien belegen, kommt der Kindertagesbetreuung dabei eine Schlüssel-funktion zu. Das gilt insbesondere für den Erwerb von Sprachkompetenzen und den Zeitpunkt der Einschulung, die Schullaufbahn und den Bildungsabschluss sowie das Sozialverhalten und die Integration. Jeweils zeigen sich positive Effekte bei frühzeitig und mit guter Qualität außerfamiliär betreuten Mädchen und Jungen. Vor allem für Kinder nicht deutscher Muttersprache ist es wichtig, mit dem Zweitspracherwerb möglichst früh zu beginnen. Auch besteht in den Einrichtungen zumeist ein Frühstücks-, Mittagessen- und

Vesperangebot. Gerade für Kinder aus Armut-familien ist das zu Hause keine Selbstverständlichkeit. Die Kindertagesstätten haben zudem die Möglichkeit, durch eine intensive Elternkooperation in eine Erziehungs- und Bildungspartnerschaft einzutreten und so gezielt Kontakte zur Familienbildung und -beratung zu vermitteln. Nicht zuletzt bietet die Betreuung eine Chance für die Eltern, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren oder an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen, so dass zukünftig durch ein höheres Haushaltseinkommen die Armutsgrenze überschritten werden kann. Investitionen in den Elementarbereich senken somit auch mittel- bis langfristig die Sozialausgaben und führen zu höheren Steuereinnahmen.

### Kindertagesbetreuung als Instrument der Armutsprävention: Voraussetzungen

Damit Kindertagesbetreuung aber langfristig armutspräventiv wirken kann, bedarf es einiger Voraussetzungen. Eine erste Bedingung stellt ein bedarfsgerechtes und wohnortnahes Angebot an Betreuungsplätzen dar. Mit Blick auf die soziale Spaltung der Großstädte heißt das, dass insbesondere in den Quartieren mit hohen Armutskenziffern eine sehr gute Versorgung gewährleistet werden muss. Zudem braucht es aufgrund der besonderen sozialen Herausforderungen eine konzeptgebundene Steuerung von zusätzlichen Honorar-, Sach- und Personalmitteln für Einrichtungen in benachteiligten Sozialräumen, welche ein spezifisches Qualitätskonzept (zum Beispiel Modell der Familienzentren) umsetzen. Sprachförderung und Elternkooperation müssen dabei Schwerpunkte bilden. Kinder mit Migrationshintergrund und/oder aus Armut-lebenslagen sind in den Kindertagesstätten vielfach unterrepräsentiert. Es sind daher

Anstrengungen notwendig, die Angebote der Tagesbetreuung milieuspezifisch zu bewerben. Des Weiteren dürfen die Familien keine Benachteiligungen beim Betreuungsumfang erfahren.

### Zur bisherigen Umsetzung in Bremen

Die Stadt Bremen hat hinsichtlich dieser Gestaltungskriterien der Armutsprävention in der Vergangenheit eher ungünstige Voraussetzungen geschaffen. Mit dem nun Anfang 2015 beschlossenen Konzept für den sozialräumlichen Ausbau und die Weiterentwicklung der frühkindlichen Förderung und Bildung bis zum Kindergartenjahr 2019/2020 sollen jedoch einige Rahmenbedingungen grundlegende Veränderungen erfahren. Nachfolgend seien daher wesentliche Entwicklungsschritte der Kindertagesbetreuung in Bremen nachvollzogen und bilanziert:

In die Zeit der Großen Koalition (1995–2007) fiel die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung ab dem vollendeten dritten Lebensjahr. Der in dieser Phase eingeleitete Betreuungsplatzausbau ging jedoch mit Fehlentwicklungen in Hinblick auf die Teilhabe von Kindern aus benachteiligten Lebenslagen an der frühkindlichen Bildung einher. So wurden Einrichtungen des kommunalen Trägers geschlossen, Ganztagsplätze massiv reduziert und Kinder, deren Eltern nicht berufstätig waren, in den Ferien von der Betreuung (und damit auch von der Sprachförderung) ausgeschlossen. Unter der ideologischen Maßgabe, dass Kinder unter drei Jahren zur Mutter gehörten, verweigerte es das Sozialressort bis Mitte der 2000er-Jahre, zusätzlich zu den mit Rechtsanspruch hinterlegten Betreuungsplätzen für Drei- bis Sechsjährige, auch Angebote für unter Dreijährige zu schaffen. Damit waren Familien, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie anstrebten, vielfach auf das Engagement in Elternvereinen angewiesen. Diese gründeten sich primär in sozial privilegierten Quartieren und boten aufgrund

der Orientierung an Erwerbstätigkeit vor allem Ganztagsbetreuung an. Kommunale Krippenplätze existierten bis 2007 kaum. Diese Strategie führte letztendlich dazu, dass es in Bremen – mit Ausnahme der kirchlichen Träger – bisher vergleichsweise wenige Einrichtungen gibt, die sowohl Betreuungsplätze für unter Dreijährige als auch für Drei- bis Sechsjährige anbieten.

Eine veränderte Sachlage ergab sich erst durch die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses zum Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige aus dem Jahr 2009. Die Planung war dabei an der im sogenannten ›Krippengipfel‹ von 2007 zwischen Bund, Ländern und Kommunen als Empfehlung formulierten durchschnittlichen Versorgungsquote von 35 Prozent der Null- bis Dreijährigen orientiert. Der Ausbau sollte zudem vorrangig in solchen Stadtteilen erfolgen, in denen die Versorgungsquote besonders weit unter 35 Prozent lag. Ende 2011 lag ein Konzeptentwurf für das Jahr 2013 vor, der im Februar 2012 mit einem Senatsbeschluss verabschiedet und im Haushalt abgesichert wurde. Dieser sah vor, dass Bremen bis zum August 2013 Betreuungskapazitäten für 40 Prozent der unter Dreijährigen gewährleisten. Mit Ausnahme von Borgfeld (61 Prozent) schwankten die geplanten Versorgungsquoten in den Stadtteilen zwischen 35 und 45 Prozent. Im Jahr 2012 erhielt zunächst ›Forsa‹, im Anschluss das ›Deutsche Jugendinstitut‹ den Auftrag, eine weitergehende Bedarfserhebung durchzuführen, um einzuschätzen, ob die gesetzte Zielquote für Kinder unter drei Jahren den tatsächlichen Betreuungswünschen in der Stadt Bremen entsprechen würde.

Die Ergebnisse dieser Bedarfsermittlungsverfahren sollten die Grundlage für die Fortschreibung der gesamtstädtischen Jugendhilfeplanung darstellen. Es begann in Bremen eine heftige politische Auseinandersetzung um die Zahl der noch benötigten Betreuungsplätze. Im Oktober 2012 beschloss die Sozialdeputation letztendlich die Schaffung weiterer rund 350 Betreuungsangebote für Kinder unter



Abb.:  
Betreuungsquoten im Großstadtvergleich 2014<sup>1</sup>

in Prozent

	Unter 3-Jährige am 01.03.2014		3- bis 6-Jährige am 01.03.2014	
	Betreuungsquote	Anteil Ganztags	Betreuungsquote	Anteil Ganztags
Dresden	51,9	89,0	Dresden	98,3
Leipzig	46,4	88,4	Leipzig	93,1
Berlin	46,0	67,0	Köln	93,9
Hamburg	43,0	50,7	Düsseldorf	93,9
Frankfurt	34,9	79,9	Frankfurt	90,7
Stuttgart	34,2	80,4	Berlin	94,2
München	32,5	57,0	Nürnberg	90,4
Düsseldorf	30,7	72,6	München	88,9
Hannover	29,8	66,1	Stuttgart	95,7
Bremen	28,2	55,3	Hamburg	90,2
Köln	26,9	68,0	Essen	91,5
Nürnberg	26,5	48,7	Hannover	93,5
Dortmund	25,1	60,6	Dortmund	90,1
Essen	23,9	56,9	Bremen	91,8
Duisburg	15,3	41,2	Duisburg	87,5

Quelle: Ämter für Statistik des Bundes und der Länder 2015: Kindertagesbetreuung regional 2014

<sup>1</sup> Es gibt erhebliche Differenzen zwischen den Betreuungsquoten der unter 3-Jährigen nach Bundesstatistik (28,2 Prozent) und den lokalen Versorgungsquoten nach Bremer Statistik (44 Prozent). Hintergrund ist zum einen, dass die Bundesstatistik betreute Kinder und nicht Plätze ins Verhältnis zu allen Kindern der jeweiligen Altersgruppe setzt. Zum anderen werden nach amtlicher Statistik keine Spielkreise mit weniger als 20 Stunden Betreuungszeit pro Woche gezählt. Auch Plätze für unter 3-Jährige im System der 3- bis 6-Jährigen, die im Rahmen einer Quartalsregelung vorgehalten werden, berücksichtigt die Bundesstatistik nicht, da Krippenkinder in dieser Verfahrensweise bereits als Kindergartenkinder gelten. Ausnahmen stellen altersgemischte Ansätze dar.

drei Jahren. Auf Basis einer hochgradig sozial selektiven Elternumfrage von Forsa wurde festgehalten, dass in Stadtteilen mit eher überdurchschnittlicher Sozialstruktur eine höhere Nachfrage zu erwarten sei als das bisher geplante Angebot. Zusätzliche Plätze wären also vorrangig hier einzurichten, um die Rechtsansprüche der Eltern in diesen Stadtteilen zu erfüllen. Das Ziel einer gleichmäßigen Versorgung der Sozialräume wurde damit aufgegeben, obwohl die Vorlage festhält, dass die Nachfrage in benachteiligten Quartieren steige, sofern Angebote vorhanden seien. Eine Umstellung der Nachfrage- zu einer Angebotssteuerung war jedoch politisch zunächst nicht gewollt. Stattdessen richtete das Sozialressort prioritär in denjenigen Stadtteilen Plätze ein, in denen Eltern durch ihr Anmeldeverhalten eine Nachfrage anzeigten. Mit den dieser Systematik folgenden Ausbauanstrengungen gelang es zwar, ein im Vergleich westdeutscher Großstädte mittleres Ausbauniveau bei den unter Dreijährigen zu erreichen (vgl. Abb.). Ein solches Verfahren bildet jedoch vor allem die Bedarfe von durchsetzungsstarken, mobilen und erwerbstätigen Eltern ab. Eine ausge-

prägte soziale Schieflage und eine verstärkte Segregation in den Einrichtungen sind die Folge. Herkunftsbezogene Unterschiede der Kinder in Hinblick auf ihre Bildungs- und Teilhabechancen verschärfen sich dadurch zusätzlich. So lagen die Versorgungsquoten für unter Dreijährige Ende 2013 in sozial benachteiligten Stadtteilen wie Vahr, Gröpelingen, Osterholz und Huchting mit durchschnittlich 36 Prozent unterhalb des städtischen Mittels von 44 Prozent und deutlich geringer als in sozial privilegierten Stadtteilen wie Oberneuland, Horn-Lehe, Borgfeld, Östliche Vorstadt und Schwachhausen (50 Prozent). Dieser Befund galt in ähnlicher Weise auch für die Drei- bis Sechsjährigen. Des Weiteren ließen sich erhebliche Unterschiede im Anteil der Ganztagsplätze zwischen den Stadtteilen feststellen. In Stadtteilen mit hohen Armutskennziffern besuchten dabei weniger Kinder eine Kindertageseinrichtung für mehr als sieben Zeitstunden, als im städtischen Mittel beziehungsweise im Durchschnitt der besser situierten Stadtteile. Hintergrund ist das System der sogenannten ›geprüften Bedarfe‹. Familien erhalten die Betreuungszeiten demnach anhand vorab festgelegter Kriterien, wobei Ganztagsbetreuung zumeist in Vollzeit erwerbstätigen Familien vorbehalten bleibt. Das zeigt sich auch in dem im Großstadtvergleich auffällig niedrigen Anteil an Ganztagsbetreuung vor allem im Kindergartenbereich in Bremen (vgl. Abbildung).

Ein weiteres Problem bestand darin, dass die Planung auf Stadtteilebene die Wohnortnähe von Einrichtungen in sozial benachteiligten Ortsteilen und Quartieren nicht hinreichend berücksichtigt. Eltern aus Armutslebenslagen wählen häufig nur diejenigen Kindertagesstätten in ihrem direkten Wohnumfeld und haben nicht die Mobilitätsvoraussetzungen, mehrere Kindertagesstätten im Stadtteil problemlos zu erreichen.

Gab es in der Vergangenheit in Bremen noch Werbemaßnahmen, um Eltern für den Kindergartenbesuch ihres Nachwuchses zu

gewinnen, so fehlte es in der Zeit des Krippenausbaus an einem Konzept, um Familien aus Armutslebenslagen und/oder mit Migrationshintergrund von den Vorteilen der frühkindlichen Bildung zu überzeugen. Lokal durchaus erfolgreiche Ansätze wie zum Beispiel im Stadtteil Vahr wurden nicht flächendeckend umgesetzt.

Bremen hat bis 2014 – im Gegensatz zu fast allen vergleichbaren deutschen Großstädten – kein spezifisches Konzept, das eine Weiterentwicklung von Kindertagesstätten in Armutsquartieren hin zu Familienzentren vorsieht. Personalverstärkungen in sogenannten ›Indexeinrichtungen‹ tragen dem höheren Aufwand für die Betreuung Rechnung. Der Ansatz wird jedoch von Trägern und Einrichtungen immer wieder in seiner Handhabung problematisiert. Zudem ist damit kein Leitbild verbunden. Es fehlt an einer inhaltlichen und finanziellen Grundlage für gesonderte Maßnahmen der Elternkooperation und Elternbildung sowie die Vernetzung der Tageseinrichtungen mit Beratungsstellen und weiteren Angeboten zur frühkindlichen Förderung. Ferner ist die Sprachförderung in Bremen bislang unzureichend ausgestaltet und bedarf einer besseren sozialräumlichen Steuerung.

Akteure aus den Stadtteilen mit hohen Armutskennziffern berichten seit längerer Zeit über die schwierige Ausgangslage der Kindertagesbetreuung in ihren Quartieren. So gebe es zahlreiche unversorgte Kinder. Wartelisten seien an der Tagesordnung. Eltern könnten aufgrund des Platzmangels nicht auf Angebote zum Beispiel für jüngere Geschwister hingewiesen werden. Es fehle auch an Kapazitäten, um eine unterjährige Aufnahme zu ermöglichen. Das komplizierte und wenig flexible Zulassungsverfahren schließe zudem Eltern mit geringen Deutsch- und Verwaltungskennnissen aus. Des Weiteren sei der bauliche Zustand einiger Einrichtungen katastrophal. Vor allem bestehe ein Mangel an geeigneten Differenzierungsräumen, da die Kindertageseinrichtungen übermäßig ausgelastet seien

und neue Gruppen in der Vergangenheit verstärkt an bestehenden Standorten eingerichtet wurden. Ferner stelle die Konzentration von Kindern mit Beeinträchtigungen und Kindern aus sozial benachteiligten Lebenslagen in denselben Einrichtungen das Personal vor Ort vor riesige Herausforderungen.

### Aktuelle Planungen bis zum Jahr 2020

Die bisherigen Ausführungen haben wesentliche Defizite der Armutsprävention in der Kindertagesbetreuung in Bremen aufgezeigt. Diese wurden auch durch die 1. Bremer Armutskonferenz im November 2013 thematisiert und fanden so Eingang in das ›Bündnis für sozialen Zusammenhalt‹, das Bürgermeister Jens Böhrnsen und Sozialsenatorin Anja Stahmann im Frühjahr 2014 initiierten.

Im Januar 2015 beschloss der Bremer Senat – wie von der Bremischen Bürgerschaft gefordert – ein Konzept mit dem Titel ›Sozialräumlicher Ausbau und Weiterentwicklung der frühkindlichen Förderung und Bildung in der Stadtgemeinde Bremen bis zum Kindergartenjahr 2019/2020‹. Darin wird unter Berücksichtigung der Elternumfrage des Deutschen Jugendinstituts sowie von Neubaugebieten, Frauenerwerbstätigkeit, Altersentwicklung und Flüchtlingszahlen vorgeschlagen, das Angebotsniveau in der Kindertagesbetreuung bis zum Jahr 2020 so zu erweitern, dass in allen Stadtteilen annähernd gleiche Versorgungsstrukturen zu finden sind. Als Zielwerte des Ausbaus gelten eine Versorgungsquote von 50 Prozent für Null- bis unter Dreijährige beziehungsweise 98,1 Prozent für Drei- bis unter Sechsjährige. Ausbaukriterien stellen zukünftig die Wohnortnähe der Betreuung sowie Kinderarmut und der Anteil an Kindern mit Sprachförderbedarf dar. Stadtteilberichte haben die Aufgabe, Auskunft über die lokale Versorgungslage zu geben, so dass unter anderem Armutsquartiere besser berücksichtigt werden können. Vorgesehen ist weiterhin, die jeweiligen Ausbauplanungen regelmäßig und

auf Basis erneuter Elternbefragungen und Bevölkerungsanalysen zu aktualisieren. Gleichzeitig beabsichtigt das Sozialressort, die Durchgängigkeit bis zum Jahr 2020 deutlich zu verbessern, so dass zukünftig alle Einrichtungen Betreuungsplätze für Null- bis Sechsjährige vorhalten. Mit auf die jeweiligen Sozialräume abgestimmten Werbekonzepten soll es gelingen, noch mehr Familien von den Vorteilen der frühkindlichen Bildung zu überzeugen. Des Weiteren ist ein Leitbildprozess zur Entwicklung von Kinder- und Familienzentren für das Jahr 2015 in Aussicht gestellt. Ferner wird geplant, die Aktivitäten der Sprachförderung, mit Fokus auf diejenigen Einrichtungen mit zahlreichen Sprachförderkindern, deutlich zu intensivieren.

### **Fazit und weiterer Handlungsbedarf**

Bremen weist bis heute ungünstige Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Armutsprävention in der Kindertagesbetreuung auf. Die sozialen Herausforderungen sind zugleich enorm. Mit den Anfang 2015 verabschiedeten neuen konzeptionellen Grundlagen der Jugendhilfeplanung sind allerdings Verbesserungen für die Armutsprävention zu erwarten. Es braucht nun konkrete Bauplanungen, welche absehbar für spürbare Verbesserungen in den benachteiligten Quartieren sorgen. Modulbauten könnten übergangsweise lokale Bedarfe befriedigen. Auch müssen passende Werbe- und Sprachförderkonzepte entwickelt und umgesetzt werden. Zudem ist es ratsam, beim Leitbildprozess der Kinder- und Familienzentren eine sozialräumliche Priorisierung vorzunehmen, da die Anforderungen an Elternkooperation in den Quartieren sehr verschieden sind. Familienzentren brauchen letztendlich eine bessere Ausstattung mit Sach- und Personalmitteln als Regeleinrichtungen. Insbesondere der kommunale Eigenbetrieb, der überdurchschnittlich viele Kinder aus Armutslebenslagen betreut, benötigt mehr Unterstützung und Aufmerksamkeit.

Eine Herausforderung bleiben die Betreuungszeiten, die mittlerweile fast durchgängig mindestens sechs Zeitstunden betragen. Im Vergleich mit anderen Großstädten ist jedoch der Anteil an Ganztagsbetreuung in Bremen weiterhin sehr gering. Des Weiteren stellen die vergleichsweise hohen Elterngebühren gerade in Kombination mit dem Betreuungsgeld sicherlich noch eine zu überwindende Hürde für die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung dar. Ferner muss das Anmelde- und Zulassungsverfahren einfacher und flexibler werden. Eine unterjährige Aufnahme (zum Beispiel von Flüchtlingskindern oder anderen in das Quartier Zugezogenen) sowie eine Veränderung des Betreuungsumfangs sollten zum Beispiel deutlich einfacher möglich sein als bisher.

### **Zum Weiterlesen:**

Prigge, Rolf; Böhme, René (2014): *Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg: Lokale Regelungsstrukturen zwischen Armutsprävention und Vereinbarkeit von Familie und Beruf*, Bremen: Kellner Verlag.

Böhme, René (2015): *Kindertagesbetreuung als Armutsprävention*. In: *KiTa Aktuell ND* 2/2015.

## Eine Kammer für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen

- Die Arbeitnehmerkammer Bremen vertritt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Interessen der Beschäftigten.
- Mitglieder der Arbeitnehmerkammer sind – so bestimmt es das ›Gesetz über die Arbeitnehmerkammer im Lande Bremen‹ – alle im Bundesland Bremen abhängig Beschäftigten (mit Ausnahme der Beamten). Zurzeit sind dies rund 306.400 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und knapp 71.900 Minijobber. Auch Arbeitslose, die zuletzt ihren Arbeitsplatz im Land Bremen hatten, sind Mitglieder der Arbeitnehmerkammer.
- Neben einer umfassenden Rechtsberatung bietet die Arbeitnehmerkammer ihren Mitgliedern zahlreiche Informationen zu den Themen Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Kultur.
- Darüber hinaus berät sie Betriebs- und Personalräte sowie die Politik und öffentliche Verwaltung im Land Bremen.
- Die berufliche Weiterbildung übernimmt die Wirtschafts- und Sozialakademie (wisoak).
- Zusätzlichen Service und Vergünstigungen gibt es mit der KammerCard, die jedes Mitglied auf Wunsch kostenlos erhält.

[www.arbeitnehmerkammer.de](http://www.arbeitnehmerkammer.de)



Arbeitnehmerkammer  
Bremen