

## Stellungnahme

# Arbeitnehmerorientierte Politik in und nach der Krise – Impulse für einen Bremen-Fonds

---

Die Corona-Pandemie sorgt nicht nur aktuell für eine harte Zäsur im Wirtschaftsleben, die Folgen werden auch großen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung nehmen. Inzwischen ist auch bekannt, dass und wie die Krise auf dem Arbeitsmarkt angekommen ist: Mehr als 750.000 Betriebe haben Ende April Kurzarbeit für bis zu 10,1 Millionen Beschäftigte angemeldet und im selben Monat ist die Arbeitslosigkeit entgegen dem normalen Trend der Frühjahrsbelebung angestiegen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie in dieser Krise soziale Sicherheit für Beschäftigte garantiert und die Finanzierung der Krisenlasten gerecht gestaltet werden kann. Daneben sind wirtschafts-, beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Impulse zu setzen, um den Angebots- und Nachfrageschock zu mindern, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen.

In diesem Zusammenhang spielen die beschlossenen Hilfsprogramme von Bund und Ländern eine wichtige Rolle. Jetzt muss es darum gehen, Akzente für eine nachhaltig positive Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung zu setzen. Dafür kommen dem von der Bundesregierung für Anfang Juni angekündigten Konjunkturprogramm und dem Bremen-Fonds große Bedeutung zu. Mit dem Bremen-Fonds sind wirtschaftspolitische Impulse auf Zukunftsbranchen zu konzentrieren und mit einer Qualifizierungsoffensive für Beschäftigte, Arbeitslose und junge Menschen ohne Ausbildung zu verknüpfen. Ziel muss es dabei sein, die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit, Fachkräftesicherung und gute Beschäftigungs- und Einkommenschancen von Arbeitnehmer\*innen zu sichern.

### Die Krise kommt auf dem Arbeitsmarkt an

Der Arbeitsmarkt ist durch die aktuelle Krise stark betroffen. Im März und April (Stand 26.04.2020) wurden von 751.000 Betrieben für bis zu 10,1 Millionen Beschäftigte Kurzarbeit angezeigt. Zum Vergleich: Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise gingen im gesamten Jahr 2009 Anzeigen für 3,3 Millionen Beschäftigte ein. Rund ein Fünftel der betroffenen Beschäftigten kommt aus den drei Branchen Einzelhandel, Gastronomie und Herstellung von Kraftfahrzeugen.

Ähnlich ist die Situation im Land Bremen. Hier wurde in den beiden genannten Monaten von knapp 5.900 Betrieben für mehr als 125.000 Arbeitnehmer\*innen Kurzarbeit angezeigt.

Diese Zahlen signalisieren aber auch, dass viele Betriebe davon ausgehen, ihre Tätigkeit bald wieder aufnehmen zu können und ihr Personal halten zu wollen. Kurzarbeit sichert momentan die Beschäftigungsverhältnisse und dämpft den Anstieg der Arbeitslosigkeit.

So ist die Arbeitslosigkeit bisher eher moderat angestiegen. Von März auf April ist sie bundesweit um 13 Prozent auf nun 2,6 Millionen Menschen, im Land Bremen um 10,5 Prozent auf nun 39.800 Menschen. Üblicherweise nimmt die Arbeitslosigkeit aber im Zuge der Frühjahrsbelebung ab. Die Arbeitslosenquote liegt im Land Bremen jetzt bei 11,0 Prozent. Besonders viel Personal hat die Leiharbeit entlassen. Danach folgen der Handel, Verkehr und Lagerei sowie das Gastgewerbe.

Es ist zu erwarten, dass die Kurzarbeit nach den Lockerungen zwar hoch bleibt, aber rückläufig ist, während die Arbeitslosigkeit steigt. So rechnet die Bundesagentur für Arbeit mit jahresdurchschnittlich 2,2 Millionen Kurzarbeiter\*innen und 2,6 Millionen Arbeitslosen.<sup>1</sup> Verlässliche Prognosen über Entwicklungen nach der Krise – welche Transformationen sich aus ihr ergeben, welche Qualifikationsnachfragen am Arbeitsmarkt daraus resultieren beziehungsweise wie die Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik beides aktiv mitgestalten kann – sind aktuell kaum möglich. Ein paar Entwicklungen sind wahrscheinlich:

Die **Gastronomie** als in besonderem Maß von der Krise betroffene Branche bedient sich an unstrukturierten Arbeitsmärkten, in denen die Investitionen in berufliche Bildung ebenso wie die Bindung an den Betrieb gering sind. Es werden voraussichtlich schnell Arbeitsplätze verloren gehen, aber auch schnell wieder neue entstehen. Ob diese Zuwächse die Verluste kompensieren werden, ist offen. Es wird davon abhängen, wie viele Betriebe trotz reglementierter Gästezahlen wirtschaftlich arbeiten können und wie viele Betriebe die Krise nicht überstehen werden. Der zunehmende Kostendruck birgt die Gefahr, dass sich die Prekarisierung in der Branche zuspitzt. **Daher muss sichergestellt werden, dass wichtige Errungenschaften wie die Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags im Land Bremen weiter Bestand hat.**

Die Auswirkungen auf das **Hotel-, Kultur- und Veranstaltungsgewerbe** und den Tourismus insgesamt sind komplexer und lassen sich weniger gut einschätzen. Möglicherweise werden Arbeitsplätze auf Dauer verloren gehen und Konzentrationsprozesse stattfinden.

Auch im **Einzelhandel** werden es manche Betriebe nicht schaffen. Schon vor der Krise gab es eine starke Verschiebung zum Online-Handel, die sich jetzt noch verstärkt hat. Dadurch könnten auch hier dauerhaft Arbeitsplätze verloren gehen beziehungsweise berufliche Weiterbildung nötig werden. Im Gegenzug könnte im Transport-, Lager- und Logistikbereich neue Beschäftigung entstehen, die allerdings häufig von niedrigen Löhnen und problematischen Arbeitsbedingungen geprägt.

---

<sup>1</sup> Handelsblatt: Die Hohe Rücklage der Bundesagentur für Arbeit wird schon in diesem Jahr aufgezehrt sein, 25.05.2020

Wie sich die Situation in den stark vom Export abhängigen **Häfen** künftig entwickeln wird, hängt von der Erholung der Weltwirtschaft ab. Schon jetzt sind die Lieferketten an unterschiedlichen Orten der Welt zum Teil abgerissen. Zudem rechnet die Welthandelsorganisation wegen der Coronakrise mit einem Einbruch des Welthandels in diesem Jahr, der sich in den Häfen empfindlich bemerkbar machen würde.

Im **Produktionssektor** könnte es nach Abflauen der Krise zu einem Umdenken bei internationalen Lieferketten und Produktionsstandorten in anderen Ländern kommen. Wichtige Branchen wie die Automobilindustrie oder der Maschinen- und Anlagenbau werden ihre Strategien überdenken und um nachhaltige sowie ökologische und soziale Perspektiven erweitern müssen.

Auch gibt es staatlich ein hohes Interesse, Medizin- und Pharmazieprodukte wieder in Deutschland zu produzieren und die Gesundheitsinfrastruktur krisenfester aufzustellen. Es ist ungewiss, wie sich die Entwicklungen auf die Arbeitskräftenachfrage auswirken. **Gesundheits- und Sozialwirtschaft** werden voraussichtlich weiter einen hohen, weiter steigenden und ungedeckten Fachkräftebedarf aufweisen, ebenso die **Bauwirtschaft**, die bisher gut durch die Krise kommt und wenn, dann eher durch Fachkräftemangel ausgebremst wird.

### Frauen von der Krise besonders betroffen

Frauen sind von den Folgen der Coronakrise besonders betroffen. Sie sind nicht nur häufiger in Branchen tätig, die Kurzarbeit angemeldet haben und in denen die Arbeitslosenzahlen steigen (wie beispielsweise im Gastgewerbe, Tourismus, Kultur und Unterhaltung sowie in Teilen des Einzelhandels), sondern auch häufiger in Minijobs beschäftigt, in denen mangels Sozialversicherungspflicht kein Kurzarbeitergeld bezahlt wird. Gleichzeitig sind überwiegend Frauen in den sogenannten systemrelevanten Berufen tätig – in der Regel aber zu schlechteren Bedingungen.<sup>2</sup> Zudem tragen Frauen die Hauptlast der zusätzlichen Sorgearbeit, weil Kinderbetreuungsmöglichkeiten wegfallen. Im Ergebnis sind Frauen im Schnitt häufiger von einer Arbeitszeitreduktion betroffen und in Kurzarbeit häufiger von der Arbeit freigestellt als Männer.<sup>3</sup> Die ohnehin schon bestehenden sozialen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern verschärfen sich daher. Bei der Konzipierung von Konjunktur- und Arbeitsmarktprogrammen muss deshalb darauf geachtet werden, dass auch Frauen davon profitieren.

**Da es im Land Bremen aufgrund einer männerdominierten Wirtschaftsstruktur bereits vor der Krise für Frauen schwierig war, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, bietet es sich an, einen Schwerpunkt in Branchen zu setzen, in denen Frauen schwerpunktmäßig tätig sind, um Beschäftigung zu sichern und Aufstiege zu ermöglichen. Zudem sollte bei der Förderung von Betrieben neben Aspekten der**

<sup>2</sup> Dr. Salot, Marion: Systemrelevante Berufe im Land Bremen, KammerReport, Arbeitnehmerkammer, 2020

<sup>3</sup> Kohlrausch, Bettina/Zucco, Aline: Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt: Weniger Erwerbseinkommen und mehr Sorgearbeit, WSI-Policy-Brief 5/2020

**guten Arbeit auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie – zum Beispiel in Form familienfreundlicher Arbeitszeitmodelle – eine Rolle spielen.**

### **Wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit und Qualifizierungsoffensive im Land Bremen**

In den Bundesländern wird es für die Zeit nach der Krise Programme geben, die der lokalen Wirtschaft und den Arbeitnehmer\*innen wieder auf die Beine helfen sollen. Zeiträume von drei bis fünf Jahren sind dafür angedacht. Im Land Bremen wird dafür ein Bremen-Fonds im Umfang von 1,2 Milliarden Euro zur Verfügung stehen. Der Bremen-Fonds kann aus Sicht der Arbeitnehmerkammer mit gezielten struktur- und arbeitsmarktpolitischen Impulsen sowie Ausbildungsprogrammen zur nachhaltigen Krisenbewältigung beitragen. Dies kann gelingen, wenn zukunftsgerichtete Branchen, Projekte und Querschnittsthemen unterstützt werden und damit ein Beitrag zur Modernisierung der Wirtschaftsstruktur geleistet wird. Mindestens genauso wichtig ist es, wirtschaftspolitische Impulse von Anfang an mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programmen zu verknüpfen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund notwendig, dass die Bundesagentur für Arbeit damit rechnet, dass ihre Rücklagen Ende des Jahres aufgebraucht sein werden.<sup>4</sup> Infolgedessen werden sich die Spielräume für die Förderung von Beschäftigten und Arbeitslosen durch die BA verkleinern.

Politisch verabredet werden müssen Branchen und Themen, in denen das Land Potenziale für gute Arbeit und gelingenden Strukturwandel sieht. In Frage kommen aus Sicht der Arbeitnehmerkammer die Bereiche

- ▶ IKT: Die Branche verzeichnet kontinuierlich ein starkes Beschäftigungswachstum und gilt als Treiber für Innovation und digitalen Strukturwandel. In Bremen ist die Anzahl der IT-Beschäftigten allerdings im Großstädtevergleich unterdurchschnittlich. Durch die Krise ist ein Digitalisierungsschub entstanden, den es vor allem mit Blick auf den Fachkräftebedarf aufzugreifen gilt.
- ▶ pharmazeutische Industrie und Medizintechnik: In der Krise sind – das haben die letzten Wochen deutlich gemacht – internationale Lieferketten eine Achillesferse des produzierenden Sektors. Meldungen aus der Zeit der Corona-Pandemie zu möglichen Rückverlagerungen betreffen dabei insbesondere die Herstellung medizinischer Produkte, Medikamente und ihrer Wirkstoffe. Angesichts verwundbarer Lieferketten fordert nicht nur die deutsche Politik, die Produktion von Wirkstoffen und Medikamenten zumindest teilweise wieder zurück nach Deutschland oder Europa zu holen. Auch werden der Telemedizin große Wachstumschancen zugerechnet. Bremen – bislang ohne ausgeprägten produzierenden Bereich in der Gesundheitswirtschaft – könnte von diesen Trends profitieren und so seinen industriellen Schwerpunkt diversifizieren, anknüpfend etwa an die hier ansässige Forschung zu digitaler Medizin.
- ▶ Gesundheits- und Sozialwirtschaft: Allein im Land Bremen ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Gesundheits- und Sozialwirtschaft

<sup>4</sup> Handelsblatt: Die hohe Rücklage der Bundesagentur für Arbeit wird schon in diesem Jahr aufgezehrt sein, 25.05.2020

in den vergangenen zehn Jahren um 25 Prozent auf 41.200 gestiegen. Damit ist die Sozialwirtschaft deutlich beschäftigungsintensiver als zum Beispiel das Bau- oder Gastgewerbe und hinsichtlich der Zahl der Beschäftigten annähernd so groß wie die Metall-, Elektro- und Stahlindustrie zusammen. Die personennahen Dienstleistungen bleiben zugleich ein Wachstumsmarkt. Die Krise hat deutlich gemacht, dass es eine besondere Herausforderung ist, in diesen Bereichen Fachpersonal zu gewinnen und zu halten – was nicht zuletzt an niedrigen Verdiensten und bedingt durch dünne Personaldecken problematischen Arbeitsbedingungen liegt. Die Berufe müssen attraktiver werden, zugleich müssen Fachkräfte geworben und aus- oder weitergebildet werden.

- ▶ **Neue Mobilität:** In den Leitmärkten für Klimaschutztechnologien und – dienstleistungen nimmt die klimafreundliche Mobilität einen Spitzenplatz ein, was die Beschäftigungseffekte betrifft. Der überwiegende Teil geht auf klimafreundliche Mobilitäts- und Logistikdienstleistungen zurück. Das Land Bremen als Standort von Hafenwirtschaft, Logistik und Autoindustrie kann im Rahmen eines Mobilitätsclusters hier Impulse setzen und zukunftsfähige Beschäftigung auslösen aber auch im Rahmen von Qualifizierungsprogrammen die Fachkräfteversorgung sicherstellen.
- ▶ **postfossile Energiewirtschaft:** Die 2011 beschlossene Energiewende markiert den Beginn des postfossilen Zeitalters in Deutschland. In Bremen sind allein vom Kohleausstieg 300 Mitarbeiter\*innen bei Stromerzeugern unmittelbar betroffen. Darüber hinaus bietet die postfossile Energiewirtschaft aber auch viele Beschäftigungsperspektiven: Der Ausbau der Windenergie, die Erzeugung grünen Wasserstoffs und dessen Speicherung in großen, industriefähigen Mengen sind Herausforderungen, denen sich das Land Bremen durch politische Initiativen (Ausbauziele der Offshore-Windenergie vergrößern), durch Forschungsförderung (in Sachen Wasserstoff) und Infrastrukturmaßnahmen (Energiespeicher) widmen muss. Auch hier gibt es künftig Fachkräftebedarfe, die mit vorausschauenden Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung flankiert werden müssen.

**Ein arbeitsmarktpolitisches Programm könnte also darin bestehen, Beschäftigten wie Arbeitslosen die abschlussorientierte Qualifizierung in diese Zukunftsbereiche hinein mithilfe eines Qualifizierungsgeldes für Beschäftigte und Arbeitslose zu erleichtern.** Das Programm würde damit Mobilität von Arbeitnehmer\*innen über Branchen hinweg fördern und ihre Aufstiegsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt verbessern. Ein solches Modell könnte vorbildlich auch für die Förderung von Weiterbildung im Strukturwandel für den Bund sein.

**Zudem sollte ein Modellprojekt zur Förderung von An- und Ungelernten in zwei Branchen aufgelegt werden, um den Beschäftigten das Nachholen eines Berufsabschlusses zu ermöglichen und Aufstiege innerhalb der Branche zu unterstützen.** Damit kann auf die Externenprüfung vorbereitet oder modular nachqualifiziert werden. Die Beschäftigten würden für die Weiterbildungszeiten bei Lohnfortzahlung freigestellt und

bei Bedarf durch ein Landesqualifizierungsgeld als Lohnersatzleistung gefördert. Arbeitslose könnten in der Zwischenzeit auf die Hilfskräfte-Arbeitsplätze rotieren und während der Weiterbildungszeit die Vertretung übernehmen. Dabei sollte mindestens eine der ausgewählten Branchen von einem hohen Anteil weiblicher Beschäftigte gekennzeichnet sein. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer könnten Beschäftigte in der stationären Langzeitpflege Zielgruppe des Modellprojekts sein.

Das seit 2019 geltende Qualifizierungschancengesetz kann im Rahmen eines solchen Landesprogramms als Förderinstrument genutzt werden. Im Land Bremen, wo die Zahl der Menschen ohne Berufsabschluss auch in Beschäftigung hoch ist, könnte beispielhaft gezeigt werden, wie die wachsende Fachkräftenachfrage gedeckt und zugleich Aufstiege ermöglicht werden könnten.

Bundesweite Aufmerksamkeit hat das Land Bremen bereits mit dem Landesprogramm für einen Qualifizierungsbonus erreicht, der einen ersten Einstieg in das von der Arbeitnehmerkammer vorgeschlagene Qualifizierungsgeld für Arbeitslose darstellt. Den "Qualifizierungsbonus" von 150 Euro pro Monat kann zusätzlich zu den lebensunterhaltssichernden Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) erhalten, wer an einer Umschulung zum nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses teilnimmt. **Dieses Programm muss unbedingt durch die Krise gerettet und im Anschluss verstetigt werden.**

Auf den durch die Krise unter Umständen ausgelösten Digitalisierungsschub sollten sich insbesondere die Beschäftigten, die jetzt in Kurzarbeit sind, durch Weiterbildung vorbereiten können. Denn auch die Corona-Kurzarbeit lässt sich mit Qualifizierung verbinden. Betriebsräte sollten hierüber von der Agentur für Arbeit beraten werden und mit dem Arbeitgeber gemeinsam Qualifizierungspläne entwickeln. Sie sind auch für die Zeit nach der Kurzarbeit sinnvoll, denn sie könnten mit dem Qualifizierungschancengesetz fortgeführt werden.

Als Bestandteil einer arbeitnehmerorientierten Wirtschaftsförderung hat die Arbeitnehmerkammer einen Vorschlag für ein **Landesprogramm zur Förderung von Innovation und Beschäftigung im digitalen und demografischen Wandel** (Programm „PID“) entwickelt, der nun den durch Corona ausgelösten Digitalisierungsschub positiv verstärken kann: So sollen mitbestimmte Betriebe darin unterstützt werden, für das Unternehmen einen Digitalisierungs- und Personalentwicklungsstrategie aufzustellen mit dem Ziel, Unternehmen sozialpartnerschaftlich in die digitale Zeit zu führen, Beschäftigung zu sichern und Qualifizierungspläne aufzustellen.<sup>5</sup>

Insgesamt sollte für unternehmensfördernde Programme gelten, dass sie soweit irgend möglich an gute Arbeit als Kriterium gebunden wird. Gute Arbeit ist tarifvertraglich geregelt, betrieblich mitbestimmt, gerecht entlohnt, stabil und auf Dauer angelegt, sozial abgesichert und ermöglicht die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Die Förderung von

<sup>5</sup> Weise, Axel: Programm-vorschlag: Landesprogramm zur Förderung von Innovation und Beschäftigung im digitalen und demografischen Wandel – Programm „PID“, Arbeitnehmerkammer 2018



Unternehmen mit öffentlichen Mitteln sollte grundsätzlich an diese Voraussetzungen gebunden werden.

Wenn die Politik in und nach der Krise mit einer Qualifizierungsoffensive flankiert werden soll, müssen die besonderen Herausforderungen der Anbieter von Weiterbildung durch die Corona-Pandemie in den Blick genommen werden. Dies muss bei der Finanzierung der laufenden und zukünftigen Weiterbildungsangebote durch die verschiedenen Geldgeber berücksichtigt werden, damit das breite und vielfältige Angebot in der Weiterbildungsinfrastruktur erhalten bleibt. **Das Land sollte die Mittelzuweisung für die Erwachsenenbildung erhöhen, damit innovative Angebote durch die Träger entwickelt werden können.**

#### Schutzschirm für Ausbildung

Die Coronakrise schlägt auch auf den Ausbildungsmarkt durch. Dies gefährdet bestehende Ausbildungsverhältnisse, zudem droht ein Rückgang der neu abzuschließenden Ausbildungsverträge. Deshalb sollten soweit möglich beim Öffentlichen Dienst, bei den landeseigenen Mehrheitsgesellschaften und nicht zuletzt bei den landesrechtlichen schulischen Ausbildungen die Ausbildungskapazitäten ausgeweitet werden.

**Zudem schlägt die Arbeiterkammer zusammen mit dem DGB einen Zukunftsfonds für Ausbildung für das Land Bremen vor.** Mit dem Landesprogramm Ausbildungsgarantie verfügt das Land mit der Berufsqualifizierung und der landeseigenen Außerbetrieblichen Ausbildung bereits über zwei Instrumente, die einen vorübergehenden Ersatz für zu wenige Ausbildungsplätze schaffen können. Für den Zukunftsfonds lassen sie sich ausbauen, um die vermutlich noch größer werdende Lücke zwischen Ausbildungsangebot und Bewerber\*innen zu verkleinern. Dabei sollten gezielt Angebote in zukunftssträchtigen Ausbildungsberufen geschaffen werden, die zugleich den Strukturwandel in und nach der Krise unterstützen können.

Darüber hinaus sollten Unternehmen, die Auszubildende aus Insolvenzbetrieben übernehmen, in Ergänzung zur Förderung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen im Rahmen des Landesprogramms Ausbildungsgarantie zunächst befristet bis zum 31.12.2020 mit einer einmaligen **Übernahmeprämie** unterstützt werden, so lange eine Bundesregelung noch aussteht. Auch die gezielte **Förderung von Verbundausbildungen** kann dabei helfen, Ausbildungsplätze und Ausbildungskapazitäten bei den Unternehmen abzusichern. Die Landesregierung kann solche Ausbildungsverbünde durch spezielle Programme unterstützen, beispielsweise durch einen Zuschuss pro Verbundausbildungsplatz, wenn Betriebe wegen der Coronakrise nicht mehr alleine ausbilden können.

Für die künftige Entwicklung am Bremer Ausbildungsmarkt wird es aber entscheidend sein, wie Anreize für mehr betriebliche Ausbildungsplätze entwickelt werden können. Daher muss das Vorhaben, über einen Fonds die Ausbildungskosten solidarisch zwischen den Betrieben zu verteilen und damit einen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des dualen Systems zu leisten, auf der Tagesordnung bleiben.

## Stellungnahme

Arbeitnehmerorientierte Politik in und nach der Krise  
– Impulse für einen Bremen Fonds

Mai 2020

### **Elke Heyduck**

Arbeitnehmerkammer Bremen  
Geschäftsführerin  
[heyduck@arbeitnehmerkammer.de](mailto:heyduck@arbeitnehmerkammer.de)

### **Peer Rosenthal**

Arbeitnehmerkammer Bremen  
Referent der Geschäftsführung  
[rosenthal@arbeitnehmerkammer.de](mailto:rosenthal@arbeitnehmerkammer.de)