



Arbeitnehmerkammer
Bremen

Studie

Aufstocker im Land Bremen

Entwicklung, Struktur, Branchenanalyse und Haushaltsbelastung

Peer Rosenthal
Jan Farke
Timo von den Berg

Bremen, Dezember 2010

1 Hilfebedürftig trotz Arbeit

Das mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 eingeführte Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) wendet sich nicht nur – wie die offizielle Namensgebung „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ vermuten lässt – an Hilfebedürftige ohne Erwerbsarbeit. Die Leistungsgewährung nach SGB II folgt vielmehr den Prinzipien eines bedarfsgeprüften Fürsorgesystems, das die soziale *Mindestsicherung* der Leistungsbezieher garantieren soll. Anspruchsgrundlage ist hier analog der alten Sozialhilfe nicht Beschäftigungslosigkeit, sondern Hilfebedürftigkeit.

Bei Hilfebedürftigkeit trotz Arbeit geht es um Personen, die trotz Erwerbstätigkeit Anspruch auf ergänzende Grundsicherungsleistungen nach SGB II geltend machen müssen, da das Arbeitseinkommen nicht ausreicht, um das gesetzlich definierte Niveau der Mindestsicherung zuzüglich der Erwerbstätigenfreibeträge zu erzielen. Aktuell sind neben dem Leistungsbezug 100 Euro anrechnungsfrei. Bei einem Nettoeinkommen zwischen mehr als 100 bis 800 Euro werden 80 Prozent angerechnet, bei über 800 bis 1.200 Euro (bzw. bis 1.500 Euro, wenn der Hilfebedürftige ein minderjähriges Kind hat) 90 Prozent.¹ Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die gleichzeitig ein Bruttoeinkommen aus abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit beziehen, werden in der Öffentlichkeit unter dem Begriff der sogenannten Aufstocker gefasst.²

Eine Kombination aus eigenem Erwerbseinkommen und Sozialleistungen, flankiert durch Hinzuverdienstmöglichkeiten, ist Bestandteil der Strategie aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Ziel ist es, vermeintliche Fehlanreize zur Annahme gering entlohnter Tätigkeiten zu reduzieren. Dieser Argumentation folgt zum Beispiel auch der Sachverständigenrat der Bundesregierung, der das Nebeneinander von Erwerbseinkommen und Leistungsbezug aus dem Blickwinkel der ökonomischen Anreiztheorie befürwortet und des Weiteren mit der Möglichkeit aufstockender Leistungen die Hoffnung verbindet, bestimmten Zielgruppen den Arbeitsmarkteinstieg nach längeren Phasen der Arbeitslosigkeit überhaupt zu ermöglichen.³ Darüber hinaus wird die Nähe zum Arbeitsmarkt positiv hervorgehoben, da darin ein erster Schritt zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit gesehen wird.⁴ Gegen diese Grundannahmen spricht, dass durch die Möglichkeit einer flächendeckenden Subventionierung von Arbeitseinkommen im Zusammenspiel mit verschärften Zumutbarkeits- und Sanktionsregeln im Arbeitslosenrecht sowie Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen das Lohnniveau insgesamt unter Druck gerät und der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten immer weiter steigt. Im Jahr 2008 arbeitete bereits jeder fünfte Beschäftigte zu Stundenlöhnen unterhalb der Niedriglohnschwelle, deutlich über zwei Millionen der abhängig Beschäftigten verdienten weniger als sechs Euro in der Stunde.⁵ Dies führt im Ergebnis dazu, dass Erwerbsarbeit zunehmend ihre Existenzsicherungsfunktion verliert und selbst durch eine Vollzeitbeschäftigung das gesetzlich definierte Existenzminimum eines Einpersonenhaushaltes nicht gesichert werden kann.⁶

¹ Vgl. Kerstin Bruckmeier/Tobias Graf/Helmut Rudolph (2007): Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit. IAB-Kurzbericht 22/2007, Nürnberg, S. 2.

² Aufstocker im eigentlichen Sinne der Statistik der Bundesagentur für Arbeit sind Bezieher von Arbeitslosengeld I, deren Versicherungsleistung aber nicht bedarfsdeckend ausfällt und daher mit SGB-II-Leistungen aufgestockt werden muss. Wir folgen hier aber der allgemein anerkannten Verwendung des Aufstocker-Begriffs und bezeichnen damit erwerbstätige Leistungsempfänger nach SGB II. Die beiden Begrifflichkeiten werden im Folgenden synonym verwendet.

³ Vgl. Sachverständigenrat (2006): Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Wiesbaden, S. 45 ff.

⁴ Vgl. Martin Dietz/Gerrit Müller/Mark Trappmann (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 2/2009, Nürnberg, S. 1.

⁵ Vgl. Thorsten Kalina/Claudia Weinkopf (2010): Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus. IAQ-Report 6/2010, Duisburg.

⁶ Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2006): Armut in Bremen. Schwerpunkt: Hilfebedürftig trotz Arbeit, Bremen.

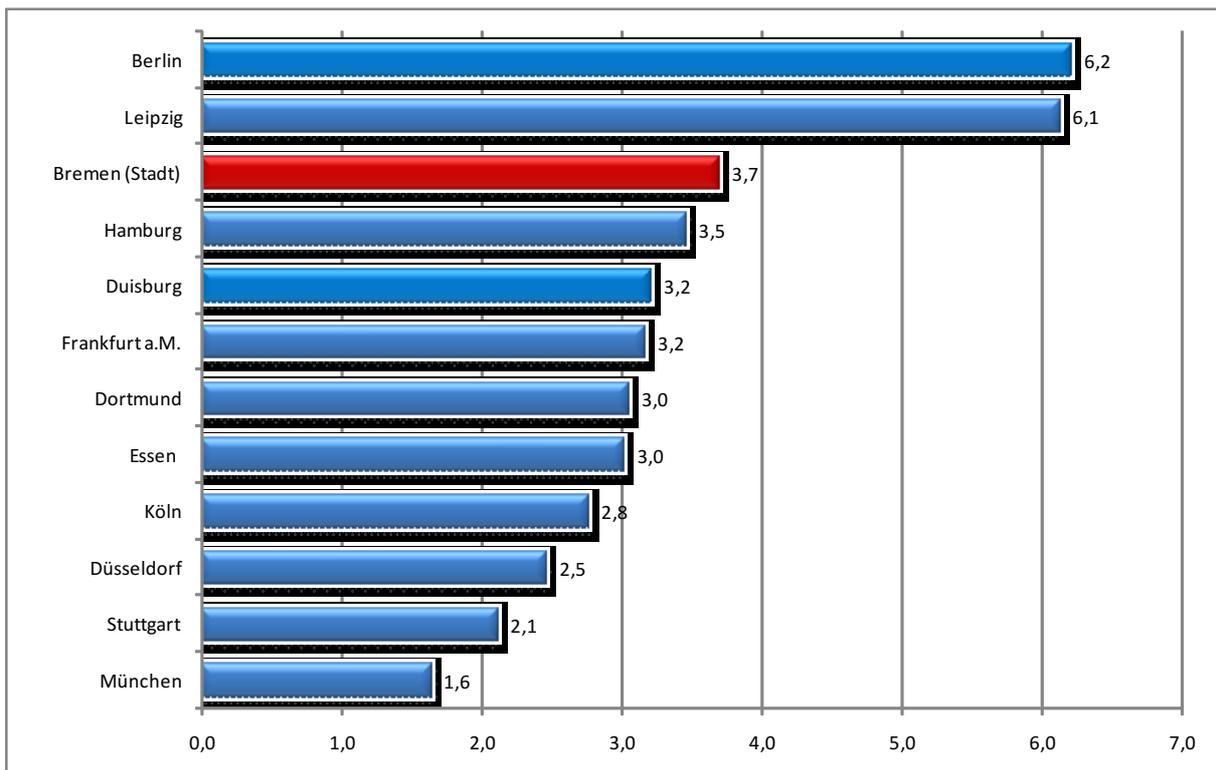
In den letzten Jahren ist eine stetig steigende Zahl von Aufstockern zu beobachten. Aktuell sind über 1,3 Millionen Erwerbstätige betroffen.⁷ Damit sind über 27 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erwerbstätig und auf aufstockende Leistungen angewiesen. Dies macht deutlich, dass Aufstocker im SGB II bei weitem kein Randphänomen sind, sondern über ein Viertel der Hilfebedürftigen stellen.

2 Aufstocker im Länder- und Städtevergleich

Zu Beginn steht im Zentrum der Analyse, wie sich die Aufstockerquoten für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und ausschließlich geringfügig Beschäftigte im Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven im Länder- beziehungsweise Städtevergleich darstellen (Wohnortprinzip).

Danach waren im Juni 2009 im Land Bremen vier Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf aufstockende Leistungen angewiesen. Höhere Aufstockerquoten sind nur in den ostdeutschen Ländern Sachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin zu verzeichnen. Der Bundesdurchschnitt liegt bei 2,5 Prozent (Abbildung A-1 im Anhang).

Abb. 1: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit gleichzeitigem SGB-II-Leistungsbezug in Bremen und Vergleichsstädten im Juni 2009

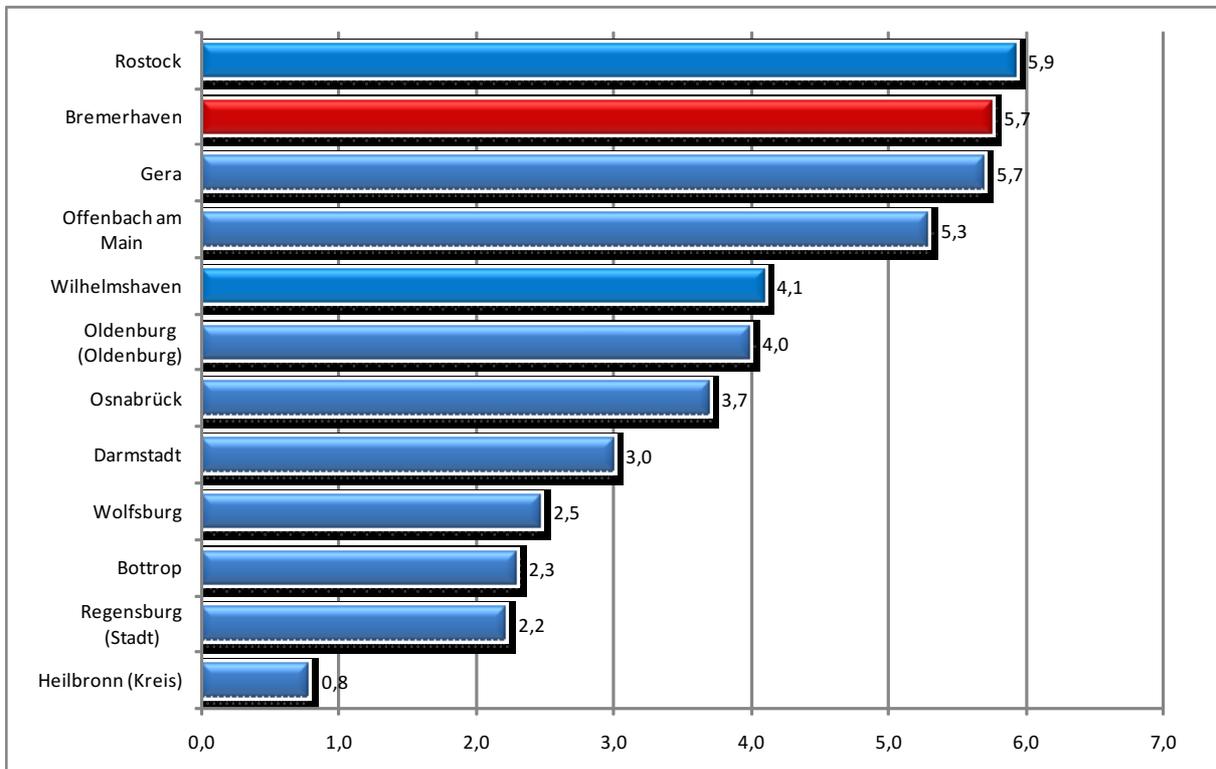


Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Bearbeitung.

⁷ Im Vergleich mit dem Zeitraum vor 2005 ist aufgrund der Datenlage ein starker Anstieg schwer zu belegen, allerdings aufgrund des Wachstums von prekärer Beschäftigung und Niedriglohnstätigkeiten sowie der Veränderungen im Tarif- und Lohngefüge zu vermuten (vgl. Markus Promberger (2010): Hartz IV im sechsten Jahr. In: APuZ 48/2010, S. 10f.).

In der Stadt Bremen waren 3,7 Prozent auf aufstockende Leistungen angewiesen, in der Stadt Bremerhaven 5,7 Prozent. Im Vergleich der Städte Bremen und Bremerhaven mit Städten entsprechender Größe weist Bremen hinter Berlin und Leipzig den drittgrößten Aufstockeranteil auf (Abbildung 1). Eine höhere Aufstockerquote als in Bremerhaven ist im Städtevergleich nur in Rostock zu erkennen (Abbildung 2).

Abb. 2: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit gleichzeitigem SGB-II-Leistungsbezug in Bremerhaven und Vergleichsstädten im Juni 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Bearbeitung.

Richtet man den Blick auf die stark an Bedeutung gewinnende ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung (Minijobs), ist für das Land Bremen mit 20,1 Prozent der höchste Anteil von Minijobbern mit ergänzendem Arbeitslosengeld-II-Bezug (Alg-II-Bezug) unter den westdeutschen Ländern zu verzeichnen. Der Bundesdurchschnitt liegt bei 12,5 Prozent. Im Städtevergleich ist in der Stadt Bremen mit einem Anteil von 19,3 Prozent hinter Berlin und Leipzig (jeweils über 30 Prozent) der drittgrößte Aufstockeranteil zu verzeichnen. In Bremerhaven stocken 23,6 Prozent der Minijobber auf – das ist nach 32,5 Prozent in Gera und 27,8 Prozent in Rostock der höchste Wert.⁸ Dieser Länder- und Städtevergleich verdeutlicht die relativ hohe Betroffenheit im Land Bremen und damit einen hohen Problemdruck.

⁸ Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2010): Statistisches Jahrbuch 2010. Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialstatistik, Bremen, S. 71 f.

3 Eine Analyse der Aufstocker im Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven

Vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Aufstockerzahlen hat die Arbeitnehmerkammer Bremen den Statistiksर्वice der Bundesagentur für Arbeit mit einer Sonderauswertung beauftragt, um mehr über die Aufstocker im Land Bremen zu erfahren: Wie hat sich die Anzahl der Aufstocker entwickelt? Welche Personengruppen sind besonders betroffen? Sind sie geringfügig, in Teilzeit oder in Vollzeit beziehungsweise selbstständig tätig? Welche Einkommen erzielen die Aufstocker? In welchen Branchen arbeiten die Aufstocker und wo ist ihr Anteil an den Gesamtbeschäftigten einer Branche besonders hoch? Wie viel bringen der Bund und die Kommunen monatlich für Aufstockerleistungen auf? Die Analyse bezieht sich auf den Zeitraum März 2007 bis März 2009 beziehungsweise März 2010, wenn entsprechende Daten schon vorliegen. Die Daten folgen dabei dem Wohnort- und nicht dem Arbeitsortprinzip.

3.1 Entwicklung, Personenmerkmale, Art der Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit

Wie in Abbildung 3 zu sehen, hat sich die Zahl der erwerbstätigen Alg-II-Bezieher im Land Bremen zwischen März 2007 und März 2010 von 14.920 auf über 18.000 erhöht, obgleich die Gesamtzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II von 72.833 auf 69.911 zurückgegangen ist. Von den Aufstockern sind 9.759 weiblich. Frauen stellen damit 54 Prozent der Aufstocker im Land.

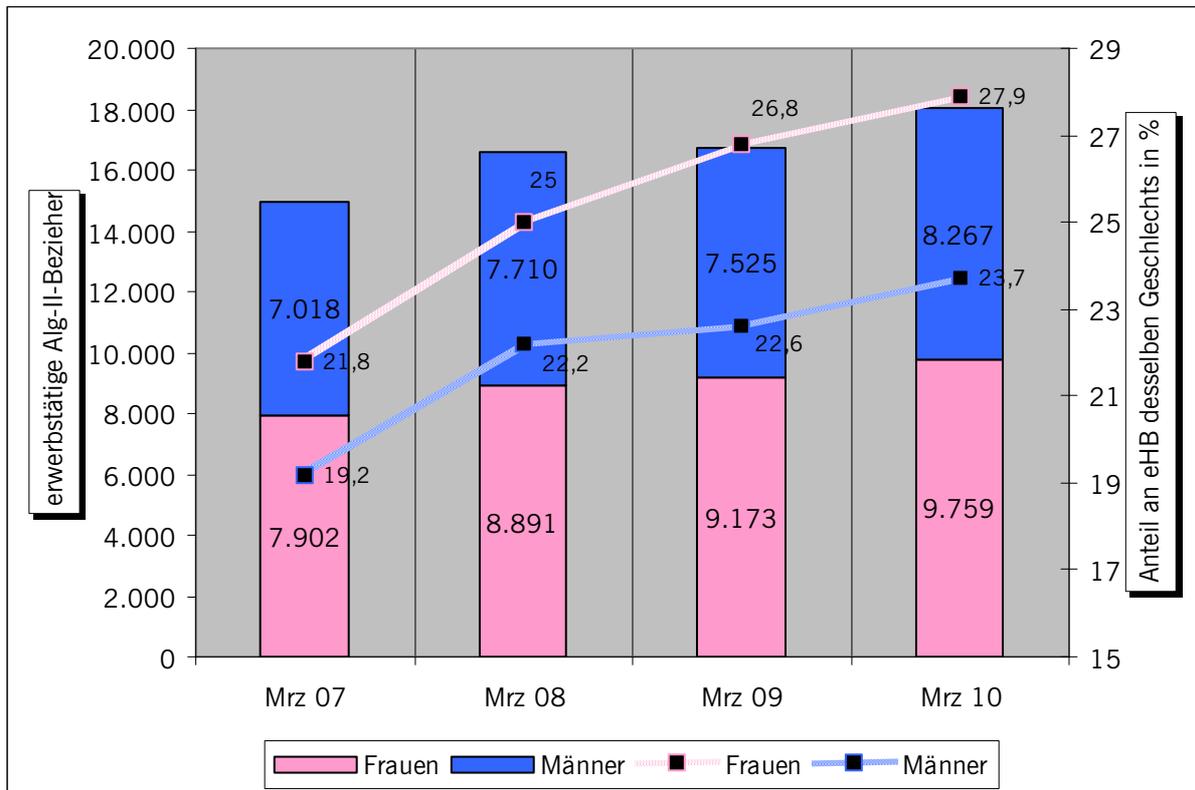
Im März 2010 waren 26 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Land Bremen erwerbstätig, 2003 lag ihr Anteil noch bei 21 Prozent. Gemessen an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen desselben Geschlechts stocken Frauen mit einem Anteil von 28 Prozent häufiger auf. Bei den Männern ist es aber auch noch knapp jeder Fünfte (Abbildung 3). In der Stadt Bremen waren im März 2010 26 Prozent und in Bremerhaven 24 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erwerbstätig.

Differenziert nach Altersgruppen sind die 25- bis unter 50-jährigen Hilfebedürftigen besonders häufig Aufstocker (30 Prozent), während von den 15- bis unter 25-jährigen Leistungsbeziehern lediglich 15 Prozent erwerbstätig sind.

Über 90 Prozent der Aufstocker sind abhängig erwerbstätig, allerdings steigt die Zahl der selbstständig erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher rasant an und hat sich in den letzten drei Jahren auf 1.693 nahezu verdoppelt. Diese Entwicklung verläuft parallel zum Bundestrend. Inwieweit dies mit Förderungen der Selbstständigkeit aus Arbeitslosigkeit in Zusammenhang steht und ob auf diesem Wege prekäre „Kümmerexistenzen“ gefördert werden, ist eine drängende Frage an die Arbeitsmarktforschung.⁹

⁹ Vgl. Frank Oschmiansky (2010): Aktive Arbeitsförderinstrumente seit Einführung des SGB III: Rückblick und Ausblick. In: Sozialer Fortschritt 1/2010, S. 19.

Abb. 3: Entwicklung der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher nach Geschlecht im Land Bremen und Anteil der erwerbstätigen Hilfebedürftigen an allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen 2007 bis 2010

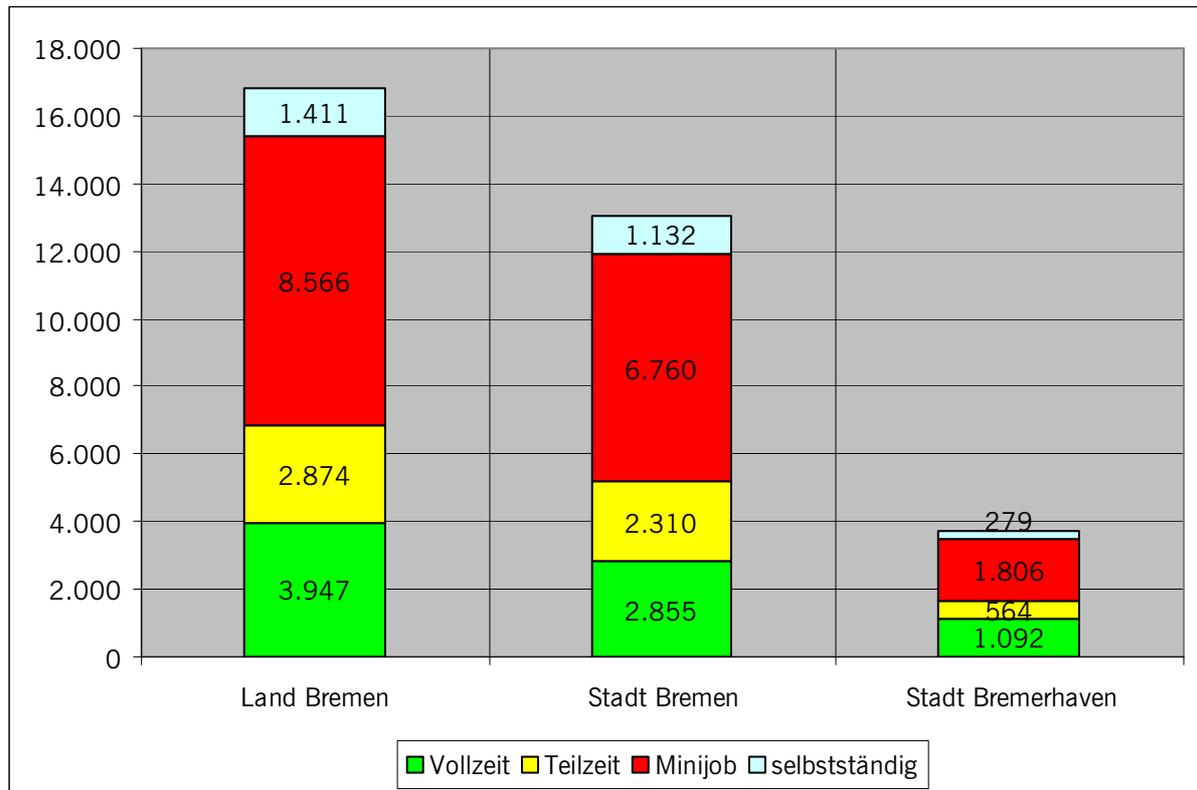


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

Blickt man nur auf die abhängig erwerbstätigen Aufstocker und differenziert nach Art der Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit (Daten liegen bis März 2009 vor), wird deutlich, dass 3.947 Aufstocker im Land Bremen in sozialversicherungspflichtiger Vollzeit beschäftigt sind (23,5 Prozent), 2.874 in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit (17,1 Prozent) und 8.566 in Minijobs (51 Prozent) (Abbildung 4).

Unter den männlichen abhängig erwerbstätigen SGB-II-Empfängern ist die Vollzeitquote höher als bei den Frauen. Dahingegen sind mehr Frauen als Männer mit aufstockenden Leistungen in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit und Minijobs beschäftigt. In der Stadt Bremerhaven liegt der Anteil der Vollzeitbeschäftigten mit 31,5 Prozent (Tabelle 1) deutlich höher als in der Stadt Bremen, wohingegen Teilzeit (16 Prozent) und Minijobs (52 Prozent) in der Seestadt eine geringere Rolle als im Landesdurchschnitt spielen. Der hohe Vollzeitanteil in Bremerhaven ist ein Indiz für geringe Entlohnungsstrukturen auf dem regionalen Arbeitsmarkt.

Abb. 4: Erwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Bezieher nach Art der Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit im Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven im März 2009



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

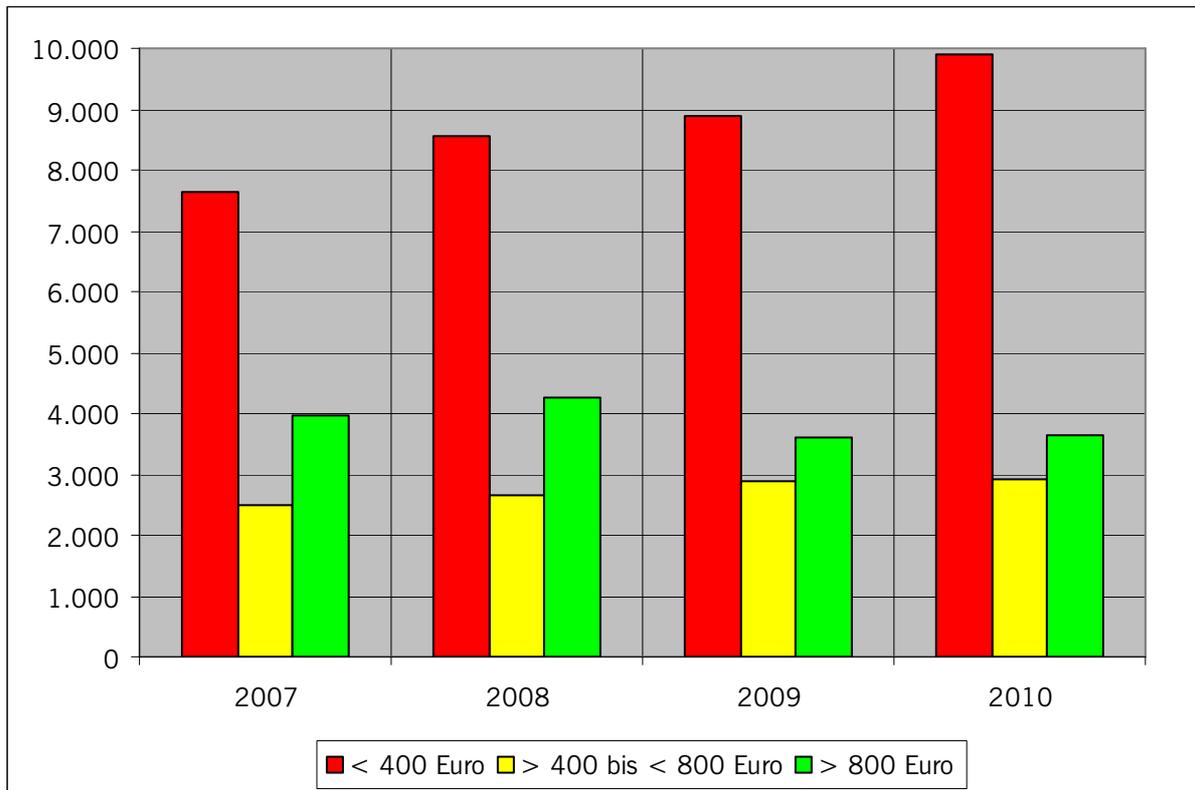
Tabelle 1: Anteil der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug an allen abhängig erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Beziehern insgesamt und nach Geschlecht (März 2009)

	Land Bremen	Stadt Bremen	Stadt Bremerhaven
Insgesamt	23,7	23,9	31,5
Männer	32,2	29,8	40,5
Frauen	20,6	19,4	24,9

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

Differenziert man nach der Höhe des Bruttoeinkommens der abhängig erwerbstätigen Alg-II-Empfänger wird deutlich, dass im März 2010 60 Prozent 400 Euro oder weniger, 18 Prozent zwischen 400 und 800 Euro und 22 Prozent mehr als 800 Euro verdienten. Dabei ist der Anteil derjenigen mit einem monatlichen Bruttoeinkommen unter 400 Euro seit 2007 gestiegen, während der Anteil der Aufstocker mit einem Einkommen über 800 Euro zurückgegangen ist. Der Anteil der Personengruppe mit einem Einkommen in der Gleitzone zwischen 400 und 800 Euro ist über die Jahre nahezu konstant. Betrachtet man die absolute Entwicklung, ist ein Anstieg der Aufstocker in den beiden unteren Einkommensgruppen zu erkennen, während die Zahl der Personen mit einem Einkommen über 800 Euro seit 2008 rückläufig ist (Abbildung 5). Differenziert nach Geschlecht fallen folgende Punkte ins Auge: Männer verdienen zu einem höheren Anteil als Frauen weniger als 400 Euro, während Frauen in den beiden höheren Einkommensgruppen anteilig stärker vertreten sind.

Abb. 5: Erwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Bezieher nach der Höhe des Bruttoeinkommens aus abhängiger Erwerbstätigkeit im Land Bremen 2007 bis 2010 (jeweils März)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

3.2 Aufstocker nach Branchen

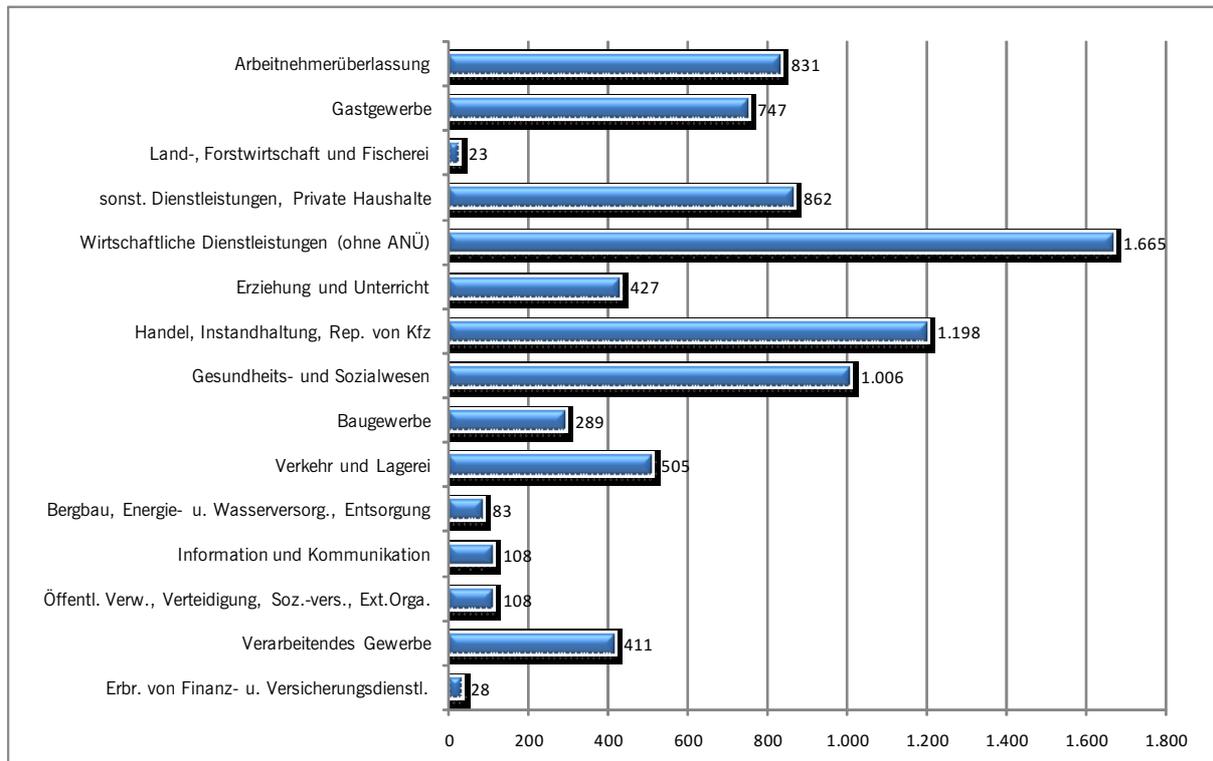
Im Folgenden wird untersucht, in welchen Wirtschaftszweigen¹⁰ absolut und anteilig die meisten Aufstocker beschäftigt sind. Eine Einteilung der Wirtschaftsklassifikation mit Beispielbranchen ist Tabelle A-1 im Anhang zu entnehmen. Die Betrachtung nach Wirtschaftszweigen wird nach sozialversicherungspflichtig und in Minijobs Beschäftigten differenziert.

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Im Land Bremen waren im März 2009 von den 8.292 sozialversicherungspflichtig beschäftigten Aufstockern die meisten im Bereich der wirtschaftlichen Dienstleistungen (1.665), im Handel/ Instandhaltung/Reparatur (1.198), im Gesundheits- und Sozialwesen (1.006), im Bereich sonstiger Dienstleistungen/Privathaushalte (862), in der Arbeitnehmerüberlassung beziehungsweise Leiharbeit (831), im Gastgewerbe (747) und im Bereich Erziehung/Unterricht (427) tätig (Abbildung 6).

¹⁰ Definition des Statistischen Bundesamtes von 2008.

Abb. 6: Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher im Land Bremen nach Wirtschaftszweigen im März 2009

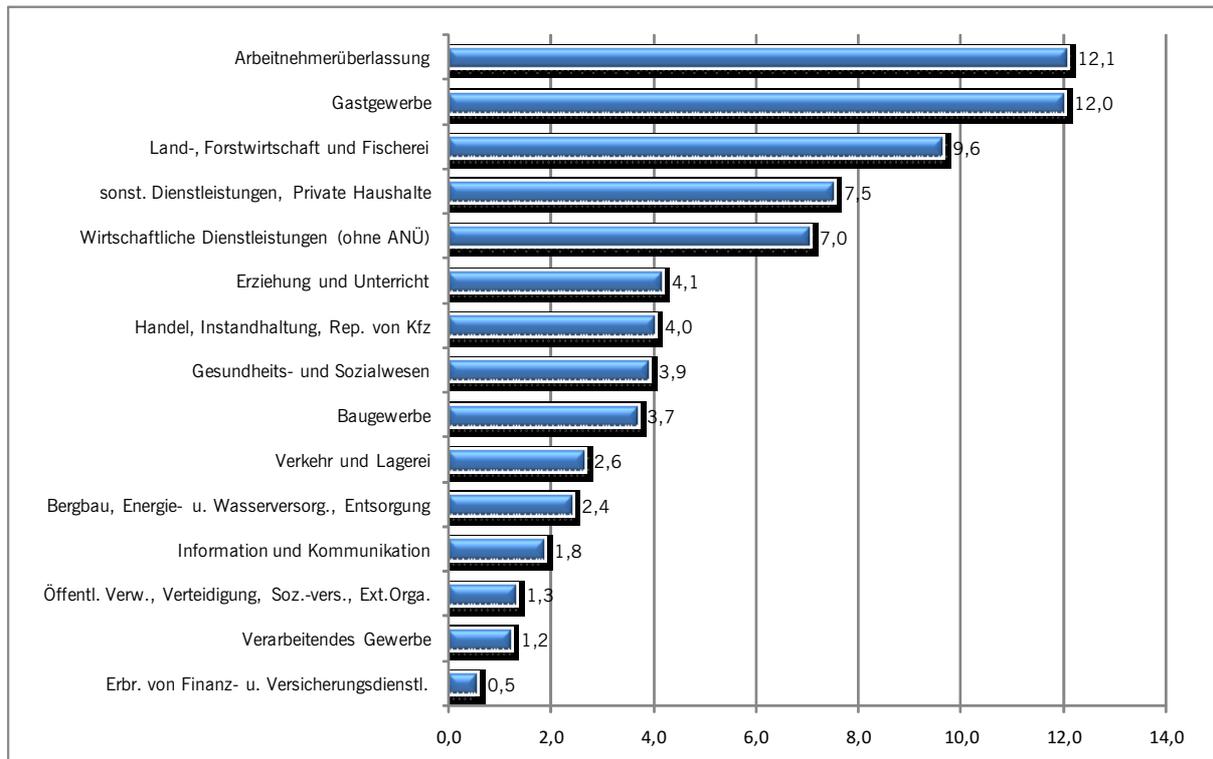


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

Neben der Anzahl ist vor allem von Interesse, in welchen Branchen der Anteil der Aufstocker an allen Beschäftigten des entsprechenden Wirtschaftszweiges besonders hoch ist. Insgesamt liegt der Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Aufstocker an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei knapp über vier Prozent. Abbildung 7 ist zu entnehmen, dass die höchsten Anteile auf die Leiharbeit und das Gastgewerbe mit 12 Prozent entfallen, gefolgt von Land-, Forstwirtschaft und Fischerei mit knapp 10 Prozent¹¹ sowie den sonstigen Dienstleistungen/Privathaushalten und den wirtschaftlichen Dienstleistungen mit über sieben Prozent. Geringe Aufstockeranteile gibt es bei der Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (0,5 Prozent) sowie im verarbeitenden Gewerbe (1,2 Prozent). Zwischen 2007 und 2009 ist der Aufstockeranteil unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 4,6 auf 4,2 Prozent leicht zurückgegangen. Auffällig ist vor allem der deutliche Rückgang bei der Leiharbeit. Hier ist der Aufstockeranteil von 17 Prozent auf 12 Prozent gesunken. Dies deutet darauf hin, dass im Zuge der Wirtschaftskrise vor allem einfache und damit gering entlohnte Tätigkeiten vom Beschäftigungsabbau in der Leiharbeit überproportional betroffen waren.

¹¹ Hier arbeiten insgesamt aber nur 240 Personen, von denen 23 aufstocken müssen.

Abb. 7: Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitslosengeld-II-Bezieher an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Land Bremen nach Wirtschaftszweigen im März 2009



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

Auffällig ist, dass im Land Bremen im Vergleich zum Bund zwar ähnliche Wirtschaftszweige durch einen hohen Aufstocker-Anteil gekennzeichnet sind, allerdings sind die Anteile im Land Bremen deutlich stärker ausgeprägt. Durchschnittlich sind im Land Bremen fast doppelt so viel sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (4,2 Prozent) wie im Bundesdurchschnitt (2,4 Prozent) auf aufstockende Leistungen angewiesen.

In der Stadt Bremen waren im März 2009 3,8 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf aufstockende Leistungen angewiesen, in der Stadt Bremerhaven über 6 Prozent. Absolut betrachtet entfällt in der Stadt Bremen die größte Gruppe der Aufstocker auf den Bereich der wirtschaftlichen Dienstleistungen (1.346), gefolgt von Handel/Instandhaltung/Reparatur von Kfz (922), Gesundheits- und Sozialwesen (760), Leiharbeit (631) und Gastgewerbe (620). In Bremerhaven sind ebenfalls die wirtschaftlichen Dienstleistungen (319) und Handel/Instandhaltung/ Reparatur von Kfz (276) führend. Hier folgen dann allerdings sonstige Dienstleistungen/Private Haushalte (265) und das Gesundheits- und Sozialwesen (246).

Hohe Aufstockeranteile entfallen in den beiden Städten auf die Leiharbeit und das Gastgewerbe. In Bremerhaven entfällt der höchste Aufstockeranteil mit über 17 Prozent allerdings auf den Bereich Erziehung und Unterricht. Und auch Beschäftigte im Bereich sonstiger Dienstleistungen/Privathaushalte sind mit über 14 Prozent deutlich stärker betroffen als in der Stadt Bremen (6,2 Prozent). Im Vergleich zu den Aufstockeranteilen in der Stadt Bremen ist der Aufstockeranteil in den einzelnen Wirtschaftszweigen in Bremerhaven deutlich höher. In Gesamtdeutschland liegen die Prozentanteile der negativen Spitzenreiter zwischen fünf und zehn Prozent, im Land Bremen sind sie fast doppelt so hoch. Der Anteil der Aufstocker ist für Deutschland, das Land Bremen und die beiden Städte Bremen und Bremerhaven der Tabelle A-3 im Anhang dieses Berichts zu entnehmen.

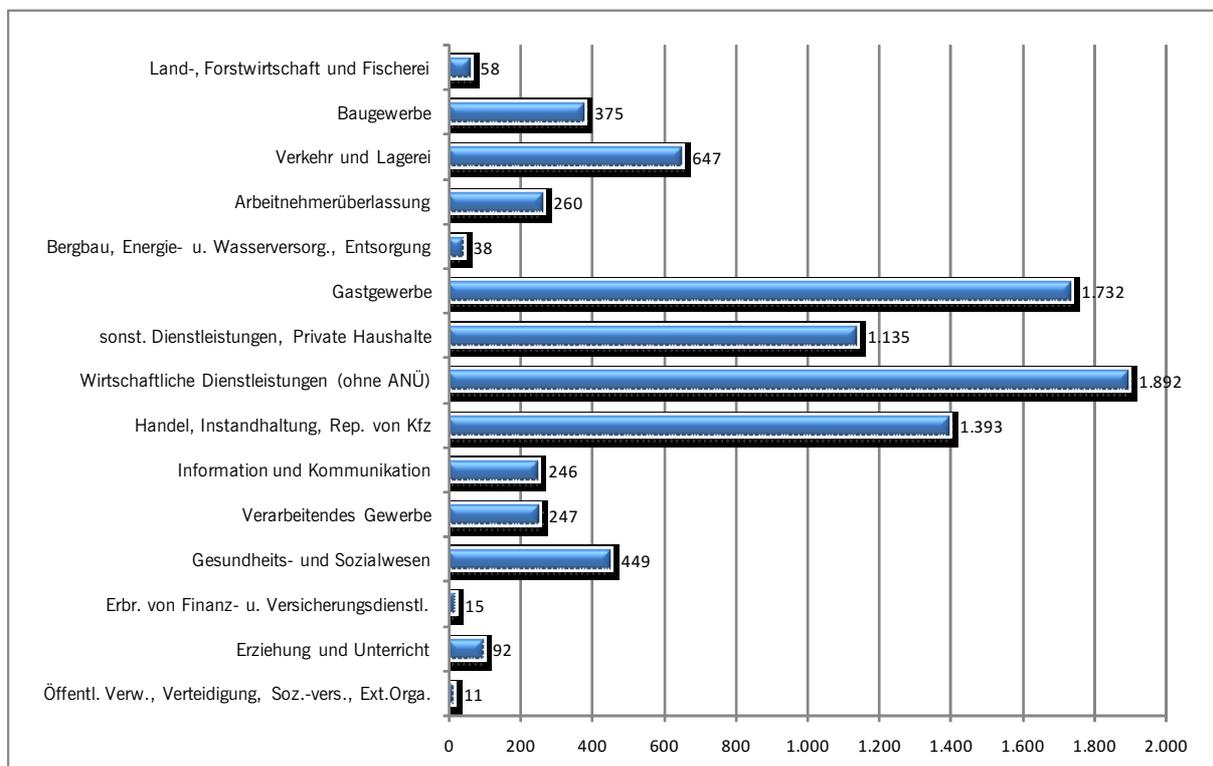
Geringfügig Beschäftigte / Minijobber

Landesweit mussten im März 2009 rund 4 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufstockende Sozialleistungen beziehen. Richtet man den Blick auf die geringfügig Beschäftigten wird deutlich, dass die sogenannten „Aufstocker“ kein Randphänomen auf dem Arbeitsmarkt darstellen: Rund 23 Prozent der Minijobber im Land Bremen sind aufgrund zu niedriger (Haushalts-)Einkommen auf staatliche Unterstützung angewiesen.

Im Land Bremen waren im März 2009 8.591 Minijobber auf ergänzende Arbeitslosengeld-II-Leistungen angewiesen. Ihre Zahl blieb im Vergleich zum März 2007 (8.849) nahezu konstant. Die meisten dieser Aufstocker sind im Bereich wirtschaftliche Dienstleistungen (1.892), dem Gastgewerbe (1.732), dem Bereich Handel/Instandhaltung/Reparatur von Kfz (1.393) und den sonstigen Dienstleistungen/Private Haushalte (1.135) tätig. Die Ergebnisse sind der Abbildung 8 zu entnehmen.

Auch bei den geringfügig beschäftigten Aufstockern ist von Interesse, in welchen Branchen ihr Anteil, gemessen an allen geringfügig Beschäftigten in den einzelnen Branchen, besonders hoch ist (Abbildung 9). Der höchste Anteil entfällt auf die Land-, Forstwirtschaft/Fischerei (46 Prozent), wobei hier die Gesamtbeschäftigtenzahl mit knapp 130 wieder sehr gering ausfällt. Es folgt das Baugewerbe mit einem Anteil von 38,5 Prozent sowie Verkehr/Lagerei, das Gastgewerbe und die Leiharbeit, wo jeweils ein knappes Drittel der geringfügig Beschäftigten aufstockende Leistungen in Anspruch nehmen muss. Die geringsten Aufstockeranteile verzeichnen die öffentliche Verwaltung und der Bereich Erziehung/Unterricht. Im Zeitverlauf hat sich der Aufstockeranteil über alle Branchen hinweg kaum verändert und lag 2003 nur 0,8 Prozentpunkte über dem für den März 2009 ausgewiesenen Wert. Deutlich gesunken ist der Aufstockeranteil im verarbeitenden Gewerbe, in allen anderen Wirtschaftszweigen fallen die Veränderungen nur äußerst gering aus.

Abb. 8: Anzahl der ausschließlich geringfügig beschäftigten Arbeitslosengeld-II-Bezieher im Land Bremen nach Wirtschaftszweigen im März 2009

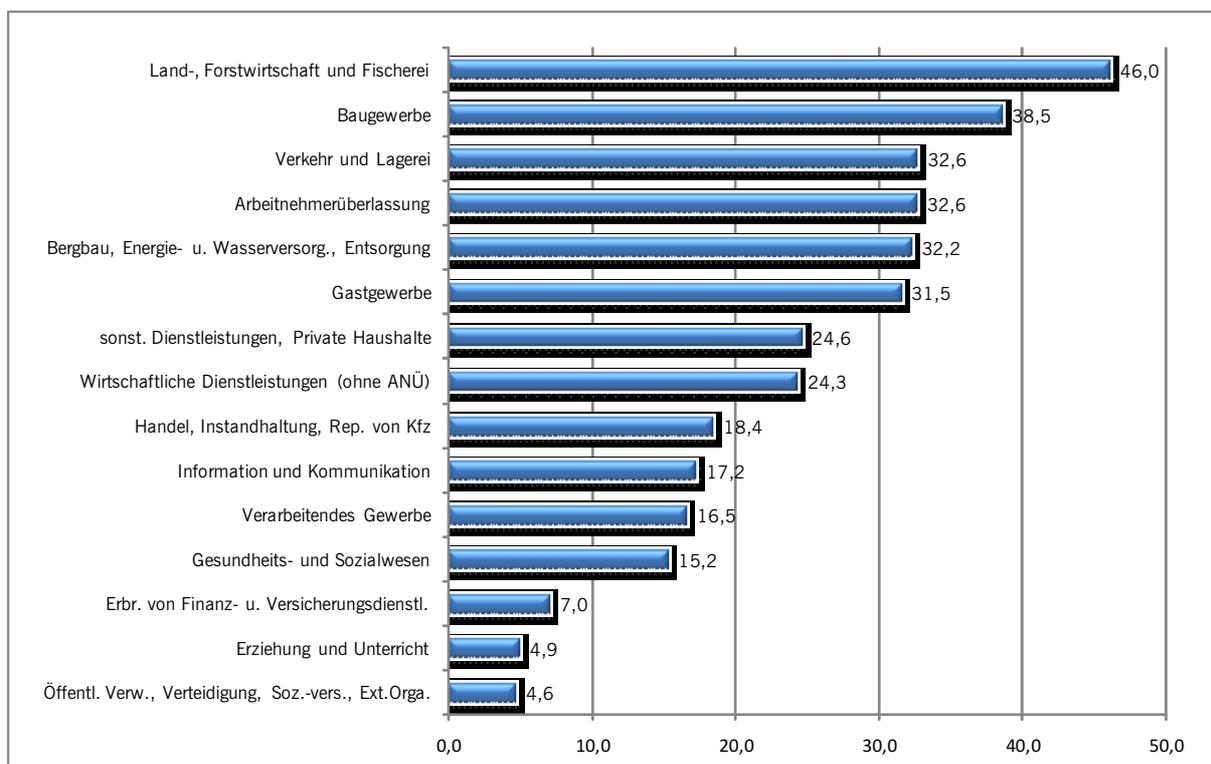


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt fällt der Aufstockeranteil unter den Minijobbern im Land Bremen deutlich höher aus: Im Bund beträgt er im März 2009 14,3 Prozent – also neun Prozenpunkte weniger als in Bremen. Bundesweit weisen die Wirtschaftszweige Gastgewerbe, Verkehr/Lagerei, Leiharbeit und Baugewerbe die höchsten Aufstockeranteile auf.

Im Vergleich der beiden Städte Bremen und Bremerhaven wird analog der sozialversicherungspflichtigen Aufstocker deutlich, dass der Aufstockeranteil in Bremerhaven mit 27,8 Prozent im Vergleich zu 21,8 Prozent in Bremen deutlich höher liegt. Im Bereich Bergbau/Energie- und Wasserversorgung/Entsorgung, Land-, Forstwirtschaft/ Fischerei, Leiharbeit und im Baugewerbe werden in Bremerhaven Anteile von deutlich über 40 Prozent erreicht. Und auch im Gastgewerbe stockt mehr als jeder dritte Minijobber auf. Dem Tabellenanhang (Tabelle A-5) sind die Anteile der geringfügig beschäftigten Aufstocker an allen geringfügig Beschäftigten für Deutschland, das Land Bremen und die Städte Bremen und Bremerhaven nach Wirtschaftszweigen und im Zeitverlauf detailliert zu entnehmen.

Abb. 9: Anteil der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten mit gleichzeitigem Arbeitslosengeld-II-Bezug an allen ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Land Bremen nach Wirtschaftszweigen im März 2009



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

4 Ausgaben für aufstockende SGB-II-Leistungen im Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven

Seit der Einführung des SGB II im Jahr 2005 sind bundesweit über 50 Milliarden Euro für die Aufstockung von Niedrigeinkommen ausgegeben worden. Die Ausgaben für die Aufstocker steigen kontinuierlich an: Während 2005 acht Milliarden zu Buche standen, waren es 2009 bereits elf Milliarden Euro. Damit wird jeder dritte Euro im SGB II für die Aufstockung von Niedrigeinkommen verwendet.¹²

Die Mittel für aufstockende Leistungen müssen vom Bund, aber auch von den Kommunen aufgebracht werden. Die Ausgaben nach SGB II sind folgendermaßen geregelt: Der Bund ist für die Leistungen zum Lebensunterhalt und die Arbeitsförderung zuständig. Die Kommunen müssen die Kosten der Unterkunft (KdU) und die sozialintegrativen Leistungen tragen. Dabei beteiligt sich der Bund mit einer variablen Quote an den kommunalen Kosten für Wohnen und Heizen.¹³ Diese variable Quote hat sich, wie Abbildung 10 zeigt, im Bundesdurchschnitt in den letzten Jahren nachteilig für die Kommunen entwickelt. Sie ist von 31,8 Prozent im Jahr 2007 auf 23,6 Prozent im aktuellen Jahr gesunken und soll im nächsten Jahr wieder leicht auf durchschnittlich 25,1 Prozent ansteigen. Auf lange Sicht bedeutet dies eine seit 2007 gestiegene finanzielle Belastung der Kommunen.

Der in den Jahren 2005 und 2006 noch einheitliche Bundeszuschuss wird ab 2007 für die Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg gesondert berechnet und liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt und dem Wert für die restlichen 14 Länder (inklusive Bremen).¹⁴ Für das Land Bremen ist damit die Beteiligung des Bundes von 31,2 Prozent im Jahr 2007 auf 23 Prozent im aktuellen Jahr zurückgegangen und wird im nächsten Jahr voraussichtlich leicht auf 24,5 Prozent steigen.¹⁵

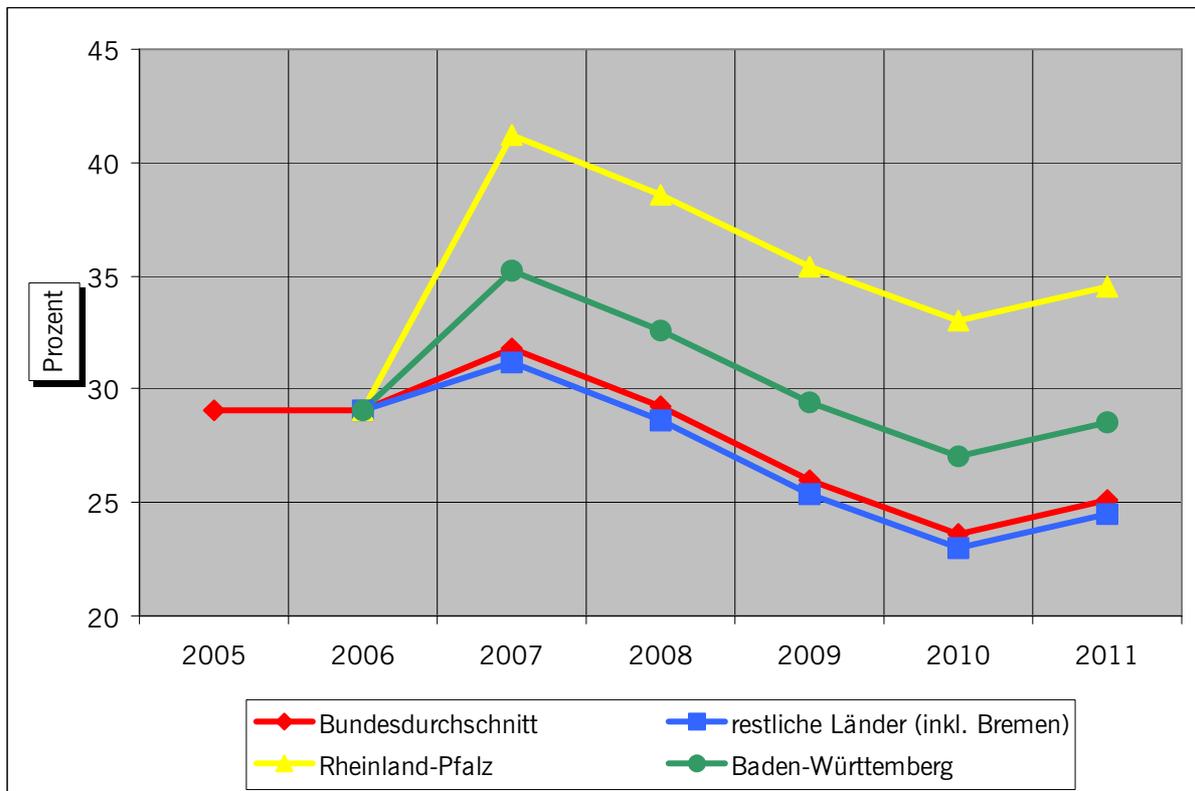
¹² Vgl. Markus Sievers (2010): Niedriglöhne kosten 50 Milliarden, in: Frankfurter Rundschau vom 11. August 2010; vgl. auch Bundestagsdrucksache 17/2748: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 09. August 2010 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, S. 34 ff.

¹³ Vgl. Wilhelm Adamy (2010): Steigende Belastungen der Kommunen durch Hartz IV. Städte und Kreise müssen für immer mehr Niedriglohnbezieher aufkommen. In: Soziale Sicherheit 8/2010, S. 245.

¹⁴ Dies wird damit begründet, dass sich aus einer bundeseinheitlichen Beteiligung „insbesondere für die jeweilige Gesamtheit der Kommunen in den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz horizontale Verwerfungen ergeben“ und dass diese Länder im Ergebnis „an der bundesweiten Entlastung von 2,5 Mrd. Euro nicht angemessen partizipieren“ würden (vgl. Bundestagsdrucksache 16/3572: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des Finanzausgleichsgesetzes, S. 6).

¹⁵ Vgl. Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (2010): Kurzmitteilung vom 22.11.2010.

Abb. 10: Beteiligungsquote des Bundes an den kommunalen SGB-II-Leistungen für Unterkunft und Heizung im Bundesdurchschnitt, für Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und die restlichen Länder (inkl. Bremen) 2005 bis 2011



Quelle: Wilhelm Adamy (2010): Steigende Belastungen der Kommunen durch Hartz IV. Städte und Kreise müssen für immer mehr Niedriglohnbezieher aufkommen. In: Soziale Sicherheit 8/2010, S. 246; Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (2010): Kurzmitteilung vom 22. November 2010.

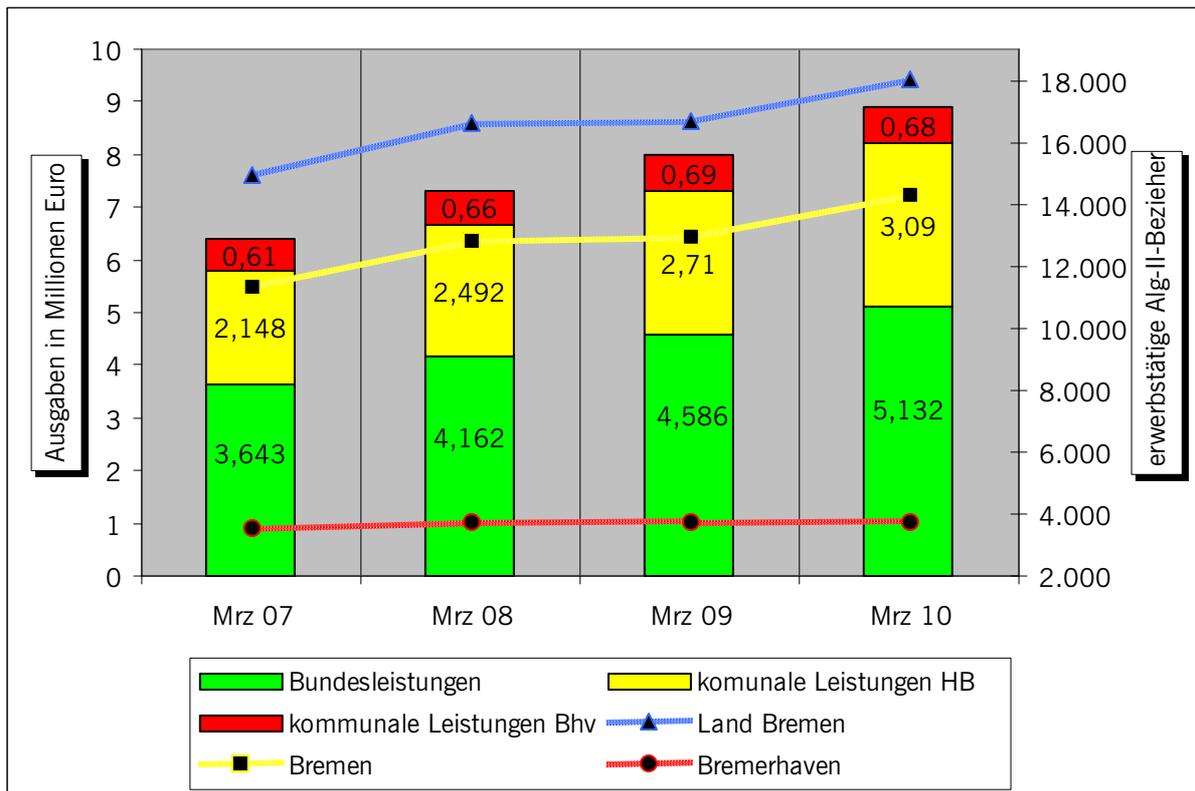
Bei den Regelungen zur Einkommensanrechnung zeigt sich des Weiteren eine strukturelle Benachteiligung der Kommunen. Aktuell wird nämlich das Einkommen von erwerbstätigen Hilfebedürftigen zuerst auf die vom Bund finanzierten Leistungen zum Lebensunterhalt angerechnet. Das heißt, erst wenn die Hilfe zum Lebensunterhalt vollständig durch eigenes Einkommen des Hilfebedürftigen gedeckt wird, erfolgt eine Verrechnung mit den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Anders gesagt: Vom anrechenbaren Einkommen der Aufstocker profitiert zuerst der Bund und zuletzt die Kommune. Im Folgenden wird analysiert, wie sich die Verteilung der Ausgaben für Aufstocker im Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven auf die unterschiedlichen Haushaltsträger Bund und Kommunen verteilen.

Wie Abbildung 11 zeigt, sind die Ausgaben für erwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Beziehende im Land Bremen vom März 2007 bis März 2010 von monatlich 6,4 Millionen Euro auf 8,9 Millionen Euro gestiegen. Dies entspricht einem Zuwachs von 39 Prozent, obgleich im selben Zeitraum die Zahl der erwerbstätigen Hilfebedürftigen nur um 17 Prozent auf rund 18.000 zugenommen hat. Im März 2010 entfallen rund 3,8 Millionen Euro der Gesamtausgaben auf die Kommunen und 5,1 Millionen Euro auf den Bund. Damit erhöhten sich die kommunalen Leistungen von 2007 bis 2010 um eine Million Euro.

In der Stadt Bremen stieg die Zahl der Aufstocker von 11.353 im März 2007 auf 14.319 im März 2010 an. Die Ausgaben stiegen von 4,9 Millionen im März 2007 auf 7,2 Millionen Euro im März 2010 und damit um 47 Prozent. Im März 2010 ergab sich eine Belastung bei den kommunalen Leistungen von 3,09 Millionen Euro.

In der Stadt Bremerhaven war im März 2008 mit 3.758 Aufstockern der höchste Wert zu verzeichnen. Bis März 2010 ist die Zahl der Aufstocker auf knapp über 3.700 leicht zurück gegangen. Die Ausgaben für diesen Personenkreis stiegen von knapp 1,5 Millionen Euro im März 2007 auf über 3,7 Millionen Euro an. Von diesen 3,7 Millionen Euro entfielen im März 2010 678.000 Euro auf die Kommune und 1,032 Millionen Euro auf den Bund. Damit stiegen die kommunalen Leistungen im Vergleich zum März 2007 um 11 Prozent.

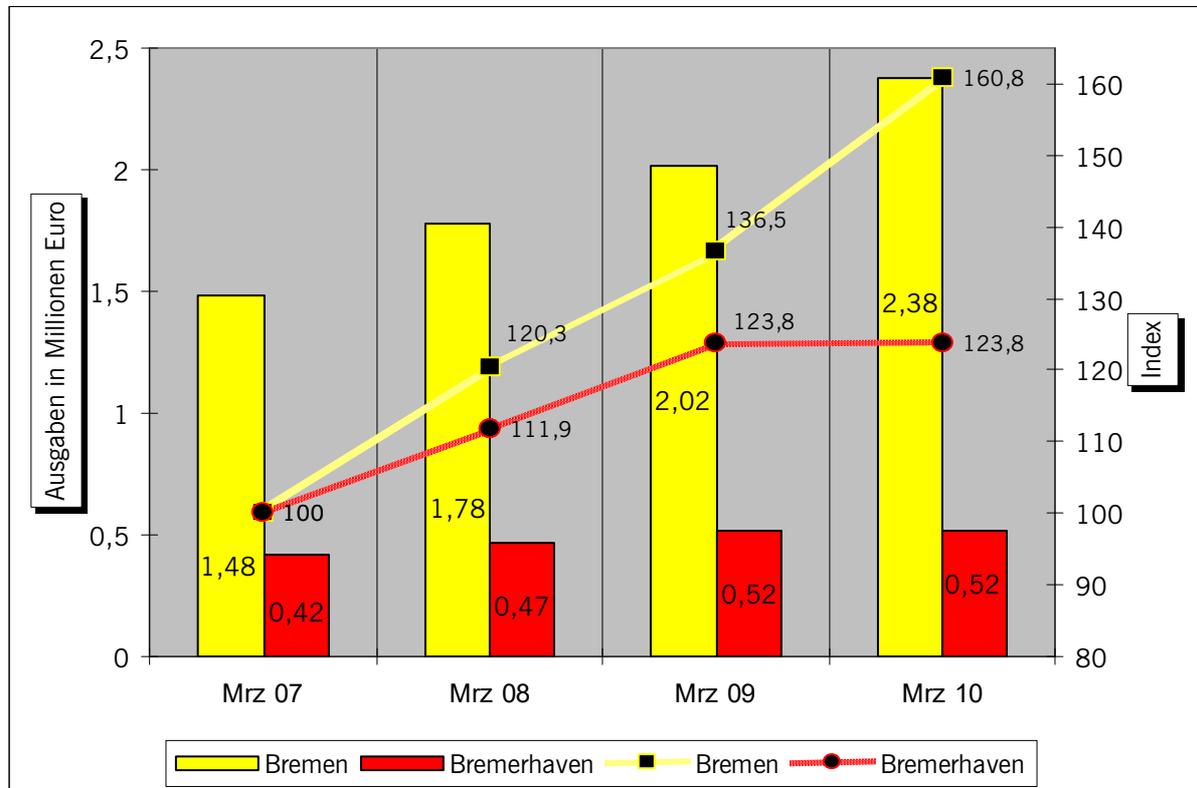
Abb. 11: Höhe der SGB-II-Leistungen für erwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Bezieher im Land Bremen nach Kostenträgern und Anzahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher im Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven 2007-2010



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

Bei den aufgezeigten Kosten handelt es sich bei den kommunalen Leistungen um die ‚Bruttoausgaben‘, von denen der Bundeszuschuss für Unterkunft und Heizung abgezogen werden muss, um die kommunale ‚Nettobelastung‘ berechnen zu können. Die Ergebnisse sind in Abbildung 12 dargestellt. Danach ergibt sich für die Stadt Bremen im März 2010 eine Belastung von 2,38 Millionen Euro. Dies sind 0,9 Millionen Euro mehr als im März 2007 – ein Plus von 60,8 Prozent.

Abb. 12: Höhe der kommunalen SGB-II-Leistungen für erwerbstätige Alg-II-Bezieher in Bremen und Bremerhaven nach Abzug des Bundeszuschusses für Unterkunft und Heizung 2007 bis 2010 (jeweils März)



Quelle: eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

In der Stadt Bremerhaven ergibt sich eine Nettobelastung für den Kommunalhaushalt von über einer halben Millionen Euro im März 2010. Auch hier ist ein deutlicher Kostenanstieg im Vergleichszeitraum um 23,8 Prozent zu verzeichnen, wenngleich der Anstieg geringer als in der Stadt Bremen ausfällt.

Hochgerechnet auf das Jahr 2010 ergibt sich eine Belastung in der Stadt Bremen von 28,6 Millionen Euro und in der Stadt Bremerhaven von 6,2 Millionen Euro. Damit subventionieren die Kommunen des Landes mit knapp 35 Millionen Euro im Jahr nicht existenzsichernde Erwerbstätigkeit über aufstockende Leistungen nach dem SGB II.

Zusammenfassend zeigt sich anhand der hier präsentierten Daten eine zunehmende Belastung der Kommunen durch die kontinuierlich steigenden Aufstockerzahlen, da sie die Finanzierungsverantwortung für die Kosten der Unterkunft im SGB II tragen müssen und erwirtschaftetes Einkommen der Hilfebedürftigen zuerst mit den Bundesleitungen der Hilfen zum Lebensunterhalt verrechnet wird.¹⁶

Die kommunale Belastung durch steigende Aufstockerzahlen wird durch die gesunkene Beteiligung des Bundes an den SGB-II-Leistungen für Unterkunft und Heizung weiter verschärft. Durch die im Rahmen des ‚Sparpakets‘ der Bundesregierung beschlossenen Kürzungen in der Arbeitsförderung für SGB-II-Bezieher droht zudem die Gefahr, dass Hilfebedürftigkeit noch seltener überwunden werden kann und infolgedessen die kommunalen Ausgaben im SGB II

¹⁶ In der Stadt Bremen betrug der Anteil der Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft für Aufstocker mit einem monatlichen Einkommen *über 400 Euro* im März 2009 bereits 17 Prozent der Gesamtausgaben für die Kosten der Unterkunft. Vgl. Wilhelm Adamy (2010): Steigende Belastungen der Kommunen durch Hartz IV. Städte und Kreise müssen für immer mehr Niedriglohnbezieher aufkommen. In: Soziale Sicherheit 8/2010, S. 250.

weiter steigen werden. Hier saniert der Bund kurzfristig seinen Etat zulasten der Kommunen und der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen.¹⁷

5 Warum müssen Erwerbstätige aufstocken und warum bleiben sie so lange bedürftig?

Für den Bezug aufstockender Sozialleistungen lassen sich verschiedene Ursachen anführen. Entgegen immer wieder geäußerten und auch politisch missbrauchten Unterstellungen zählen eine geringe Erwerbsneigung beziehungsweise fehlende Arbeitsmotivation und ein Einrichten im Hilfebezug nicht dazu. So zeigen empirische Studien, dass erwerbsfähige SGB-II-Bezieher eine hohe Arbeitsmotivation aufweisen, geringe Ansprüche an die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit stellen und damit den SGB-II-Bezug nicht als „Ruhekissen“ begreifen.¹⁸ So bleiben folgende Möglichkeiten für den ergänzenden Leistungsbezug:

1. Die wöchentliche Arbeitszeit ist zu gering.
2. Die geleistete Arbeitszeit wird zu gering entlohnt (niedrige Stundenlöhne).
3. Der Bedarf in Mehrpersonenhaushalten ist so groß, dass selbst bei Vollzeiterwerbstätigkeit die Bedürftigkeit nicht überwunden wird.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat die Erwerbsumstände der Aufstocker in Deutschland näher untersucht. Danach arbeitet über die Hälfte der abhängig Beschäftigten mit aufstockendem SGB-II-Bezug weniger als 15 Stunden die Woche und nur ein Viertel 35 oder mehr Stunden. Bei den Alleinstehenden, den sogenannten Single-Bedarfsgemeinschaften, arbeiten sogar knapp zwei Drittel weniger als 15 Stunden und nur gut 12 Prozent mehr als 35 Stunden wöchentlich. Von daher könnte man – wie es die Autoren der Studie auch tun – auf die Idee kommen, dass die SGB-II-Abhängigkeit im zu geringen Arbeitsvolumen begründet liegt.¹⁹

Allerdings wird mit Blick auf die Stundenlöhne deutlich, dass knapp 60 Prozent der Aufstocker im Westen und 77 Prozent im Osten Löhne unterhalb von 7,50 Euro in der Stunde erzielen. Bei den Singles sind es sogar knapp 70 Prozent im Westen und über 80 Prozent im Osten (Abbildung 13).

Daher könnte die Mehrheit der Aufstocker selbst bei unterstellter Vollzeitbeschäftigung den SGB-II-Bezug nicht überwinden, da dafür bei einer 35-Stunden-Woche ein Stundenlohn von im Schnitt 8,15 Euro nötig wäre, um Single-Bedarfsgemeinschaften aus der Hilfebedürftigkeit zu lösen – in Westdeutschland liegt der dafür nötige Stundenlohn sogar bei 8,31 Euro.²⁰

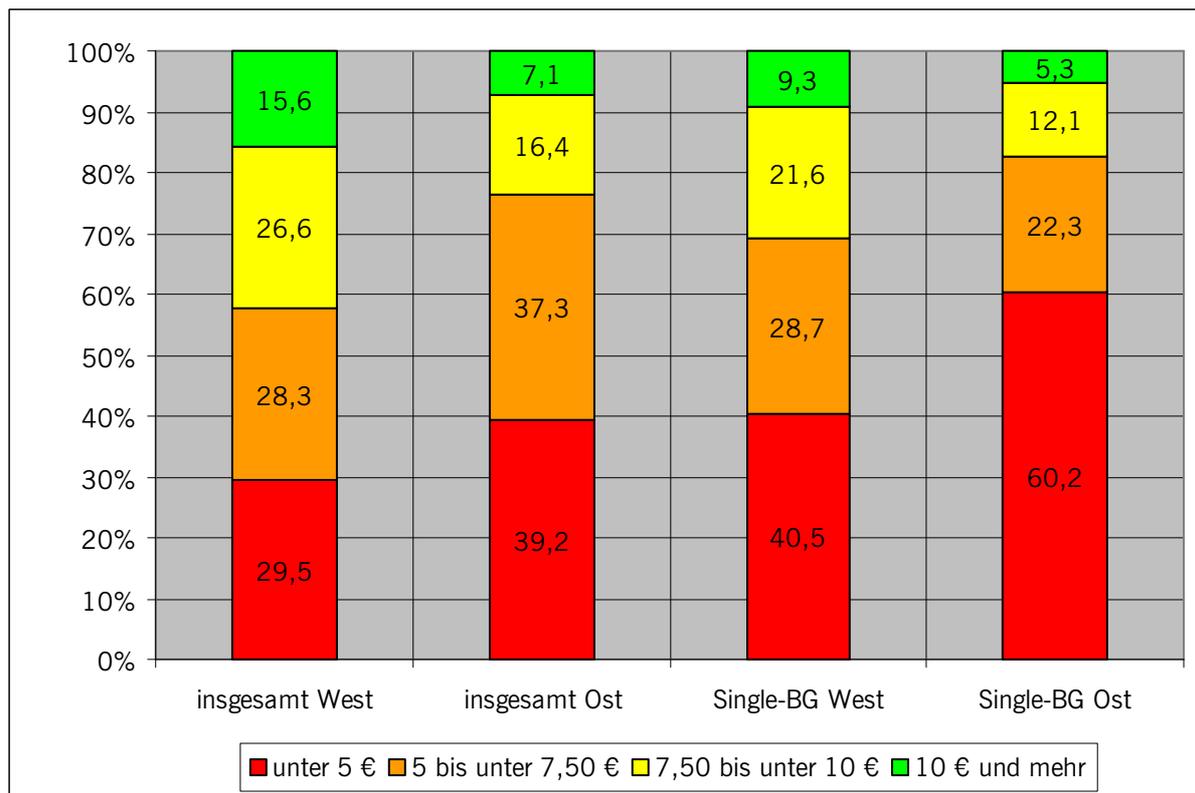
¹⁷ Zum ‚Sparpaket‘ vgl. Anja Link (2010): Das „Sparpaket“ der Bundesregierung. Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen.

¹⁸ Vgl. Karl Brenke (2010): Fünf Jahre Hartz IV. Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral. In: DIW-Wochenbericht 6/2010, S. 2-13. Andreas Hirsland/Philipp Ramos Lobato (2010): Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen. IAB-Forschungsbericht 3/2010, Nürnberg. Jonas Beste/Arnd Bethmann/Mark Trappmann (2010): Alg-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekissen. IAB-Kurzbericht 15/2010, Nürnberg.

¹⁹ Vgl. Martin Dietz/Gerrit Müller/Mark Trappmann (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 2/2009, Nürnberg.

²⁰ Johannes Steffen (2009): Bedarfsdeckende Bruttoentgelte. Erforderliche Bruttoentgelthöhen zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach SGB II. Bremen, August 2009, S. 10.

Abb. 13: Bruttostundenlöhne von erwerbstätigen SGB-II-Beziehern in West- und Ostdeutschland



Quelle: Martin Dietz/Gerrit Müller/Mark Trappmann (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 2/2009, Nürnberg, S. 3; eigene Darstellung.

Wenn also die Beendigung der Hilfebedürftigkeit trotz Arbeit das politische Ziel sein soll, muss vor allem das Problem strukturell zu geringer Stundenlöhne gelöst werden. Flankierend ist dann über eine Strategie der Arbeitszeitausweitung zu diskutieren, die oftmals an fehlenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten, gesundheitlichen oder qualifikatorischen Einschränkungen,²¹ aber auch im Fehlen entsprechender Arbeitsplätze begründet liegt, wenn in immer mehr Bereichen sozialversicherungspflichtige Normalarbeit durch Minijobs oder andere Formen prekärer Beschäftigung mit niedrigen Entlohnungen verdrängt werden.²²

Darüber hinaus ist von hoher Bedeutung, inwieweit der Bezug von aufstockenden Leistungen im individuellen Erwerbsverlauf eine temporäre Erscheinung oder aber Hilfebedürftigkeit trotz Erwerbstätigkeit verfestigt ist. So verweist eine bundesweite Auswertung der Bundesagentur für Arbeit darauf, dass der Anteil der Langzeitbezieher mit mehr als drei Jahren ununterbrochenem Leistungsbezug bei erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Beziehern mit einem Anteil von 45 Prozent geringer ausfällt als bei nicht erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Beziehern mit 51 Prozent. Dieser Unterschied besteht aber allein bei Aufstockern mit einem Erwerbseinkommen über 400 Euro im Monat. Liegt das monatliche Einkommen unterhalb dieser Grenze, ist kein Einfluss auf eine schnellere Überwindung der Hilfebedürftigkeit zu erkennen.²³ Zusammenfassend gibt es in allen Beschäftigungsarten einen relativ hohen Anteil an Aufstockern. Aktuelle Forschungsergebnisse

²¹ Martin Dietz/ Gerrit Müller/ Mark Trappmann (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 2/2009, Nürnberg.

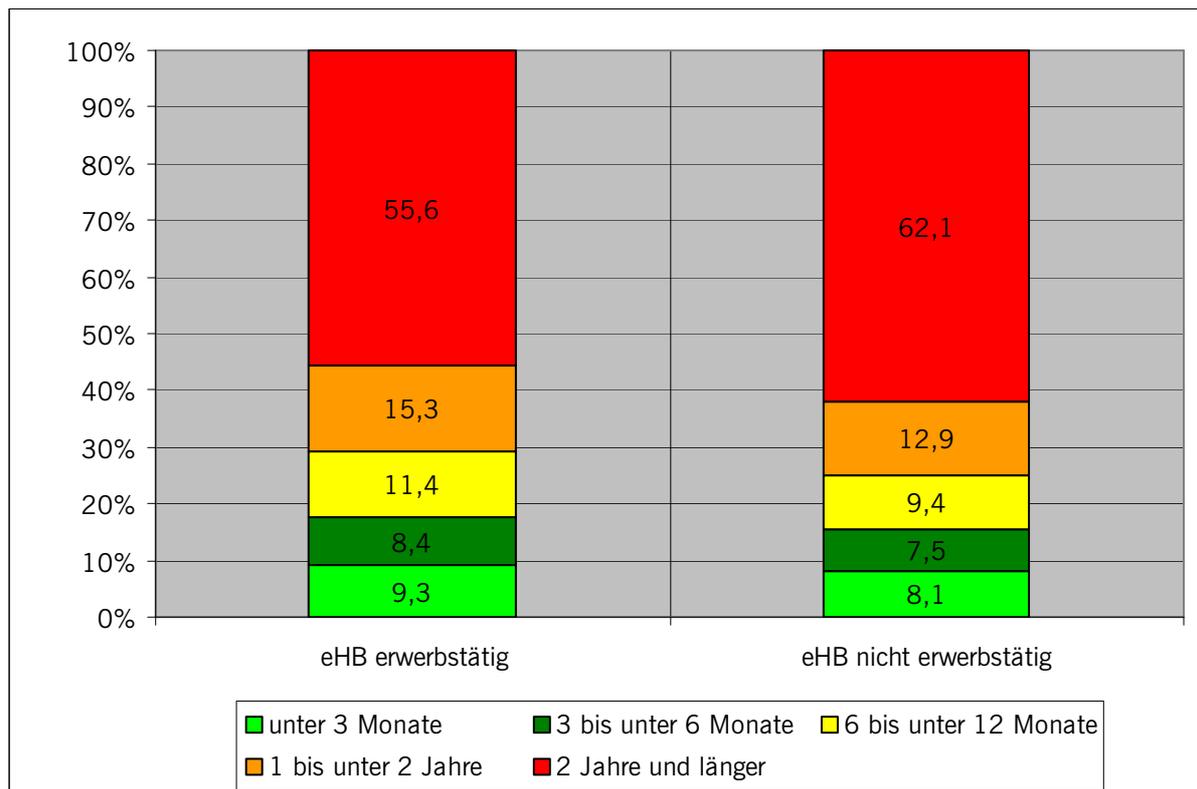
²² Zur Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Minijobs steht exemplarisch die Entwicklung im Einzelhandel: vgl. Alexandra Wagner (2010): Atypische Beschäftigung. Eine wissenschaftliche Bilanzierung. Abschlussbericht für die Hans-Böckler-Stiftung, S. 54f. Zur bremischen Situation vgl. Marion Salot (2009): Minijobs im Einzelhandel. Zur Beschäftigungssituation in Bremen und Bremerhaven. Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer, Bremen.

²³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2010): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Erwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Bezieher: Begriff, Messung, Struktur und Entwicklung. Bericht der Statistik der BA, Nürnberg.

beschreiben einen kritischen Trend, nachdem der Anteil von Phasen mit lang anhaltendem, ergänzenden Leistungsbezug zugenommen hat.²⁴

Blickt man auf die Verweildauern erwerbsfähiger Hilfebedürftiger im SGB II nach Erwerbsstatus im Land Bremen, ergibt sich insgesamt aber auch bei den Aufstockern eine hohe Verfestigung des Leistungsbezugs. In Abbildung 14 sind die Verweildauern erwerbstätiger Hilfebedürftiger (Aufstocker) und nicht erwerbstätiger Hilfebedürftiger abgetragen.

Abb. 14: Verweildauern erwerbsfähiger Hilfebedürftiger im SGB II im Land Bremen nach Erwerbsstatus im Dezember 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2010): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Verweildauern von Hilfebedürftigen. Bericht der Statistik, Nürnberg; eigene Darstellung.

Danach sind 71 Prozent der Aufstocker ein Jahr und länger im Leistungsbezug, von den nicht erwerbstätigen 75 Prozent. Dies zeigt, dass der Bezug von aufstockenden Leistungen im Schnitt kaum zu einer schnelleren Überwindung der Hilfebedürftigkeit beiträgt – im Gegenteil: Auch erwerbstätige Hilfebedürftige weisen einen verfestigten Leistungsbezug auf.

Dies unterstreicht die problematische Entwicklung, dass niedrig entlohnte Tätigkeiten und atypische Beschäftigungsverhältnisse wie Minijobs und Leiharbeit kaum als Brücke in besser bezahlte beziehungsweise Normalarbeitsverhältnisse fungieren.²⁵ Vielmehr entsteht durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die massive Ausweitung von Niedriglöhnen ein

²⁴ Vgl. Kerstin Bruckmeier/Tobias Graf/Helmut Rudolph (2010): Working poor: Arm oder bedürftig? Umfang und Dauer von Erwerbstätigkeit bei Leistungsbezug in der SGB-II-Grundsicherung. In: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 3/2010, S. 220.

²⁵ Zur gesunkenen Aufstiegsmobilität aus dem Niedriglohnsektor vgl. Thorsten Kalina (2008): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – Sprungbrett oder Sackgasse? In: Arbeit – Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik 1/2008. Für einen Überblick zu den Ergebnissen der Wirkungsforschung über atypische Beschäftigung vgl. Alexandra Wagner (2010): Atypische Beschäftigung. Eine wissenschaftliche Bilanzierung. Abschlussbericht für die Hans-Böckler-Stiftung.

Beschäftigungssegment, das durch hohe Beschäftigungsunsicherheit, dauerhaft geringe Einkommenschancen und einem ständigen Austausch zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit mit parallelem Leistungsbezug oder nur kurzzeitigem Verlassen des SGB II gekennzeichnet ist. Bundesweit sind 40 Prozent der Personen, die den Leistungsbezug nach SGB II verlassen, innerhalb der nächsten zwölf Monate wieder bedürftig.²⁶ Bildlich gesprochen ist ein Kreislauf zwischen prekärer Beschäftigung und Hartz IV beziehungsweise deren Kombination entstanden, auf den immer mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verwiesen werden.²⁷

6 Schlussfolgerungen und politischer Handlungsbedarf

Mit den Arbeitsmarktreformen ab 2002 wurde die Sicherungsfunktion der Arbeitsmarktpolitik reduziert, die Zumutbarkeitsbestimmungen verschärft und flankierend die Arbeitsmarktflexibilisierung über Minijobs und Leiharbeit vorangetrieben. Im Ergebnis ist ein Beschäftigungssegment entstanden, das Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in zunehmenden Maße zwingt, ihre Arbeitseinkommen aufstocken zu müssen. Diese Trendentwicklung hält bis heute an. Dabei ist die Lage in Bremen und besonders in Bremerhaven besonders problematisch: Die Aufstockeranteile sowohl bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als auch bei den Minijobbern liegen teilweise deutlich über dem Bundesschnitt. Besonders ausgeprägt ist dieses Phänomen der Aufstockung von nicht bedarfsdeckenden Einkommen unter den *sozialversicherungspflichtig Beschäftigten* in den Branchen Leiharbeit und Gastgewerbe.

Diese anwachsende flächendeckende Subventionierung von Löhnen führt dazu, dass inzwischen jeder dritte Euro zur Sicherung des Lebensunterhaltes im SGB II für aufstockende Leistungen verausgabt wird – in einem *zielgruppenunspezifischen* Kombilohnmodell. Dies schlägt sich auch massiv auf die kommunalen Haushalte nieder, da die Kommunen finanziell für die Kosten der Unterkunft verantwortlich zeichnen, der variable Bundeszuschuss seit 2007 deutlich abgesenkt und erwirtschaftetes Einkommen der Leistungsbezieher zuvorderst mit den Bundesleistungen zum Lebensunterhalt verrechnet wird. In Bremen und Bremerhaven mussten die Kommunen im März 2010 2,4 Millionen beziehungsweise 520.000 Euro an Leistungen für Aufstocker aufbringen. Auf das aktuelle Jahr hochgerechnet ergibt sich daraus eine Belastung der Kommunalhaushalte im Land Bremen von knapp 35 Millionen Euro.

Zudem dient diese Subventionierung von Löhnen nur in wenigen Fällen als Brücke in auskömmliche Beschäftigung – der Leistungsbezug ist auch bei den Aufstockern stark verfestigt, obwohl die Motivation zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit groß ist.

Daraus ergeben sich aus unserer Sicht folgende politische Handlungsnotwendigkeiten, die auf verschiedenen Ebenen ansetzen müssen:

Gesetzlicher Mindestlohn: Aufstocker sind im aktuellen Umfang auf Leistungen angewiesen, weil die erzielten Löhne extrem niedrig sind: In Westdeutschland verdienen 30 Prozent der Aufstocker weniger als fünf Euro in der Stunde, 60 Prozent weniger als 7,50 Euro. Hier kann nur die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes Abhilfe schaffen, der mindestens so hoch bemessen sein muss, dass ein Alleinstehender bei Vollzeitwerbstätigkeit unabhängig von Hartz IV leben kann. Dies wäre bei einem Stundenlohn von 8,50 Euro gegeben.

²⁶ Vgl. Tobias Graf/Helmut Rudolph (2009): Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. IAB-Kurzbericht 5/2009, Nürnberg, S. 7.

²⁷ Vgl. Irene Dingeldey (2010): Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2010, S. 18.

Neuregulierung der Leiharbeit: Das Prinzip gleiches Geld für gleiche Arbeit („equal pay“) muss in der Leiharbeit endlich durchgesetzt werden. Für verleihsfreie Zeiten muss ein gesetzlicher Branchenmindestlohn gelten. Zudem muss Leiharbeit auf ihre originäre Funktion der Deckung von Auftragsspitzen zurückgeführt und die Verdrängung von Normalarbeit verhindert werden. Elementare Arbeitnehmerrechte hinsichtlich korrekter Lohnabrechnungen, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und so fort müssen durch eine erhöhte Kontrolldichte der Leiharbeitsfirmen sichergestellt werden.

Neuregulierung von Minijobs: Beschäftigte in Minijobs stocken häufig auf, weil das maximal zu erzielende Einkommen von 400 Euro den Bedarf nicht deckt. Durch diese Aufstockung werden Minijobs das zweite Mal staatlich subventioniert – von Sozialabgaben sind sie arbeitnehmerseitig ja ohnehin schon befreit. Zudem drohen Minijobs in bestimmten Branchen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu verdrängen. Daher sollte die Geringfügigkeitsgrenze von 400 Euro deutlich abgesenkt und die wöchentliche Höchst Arbeitszeit von 15 Stunden wieder eingeführt werden.

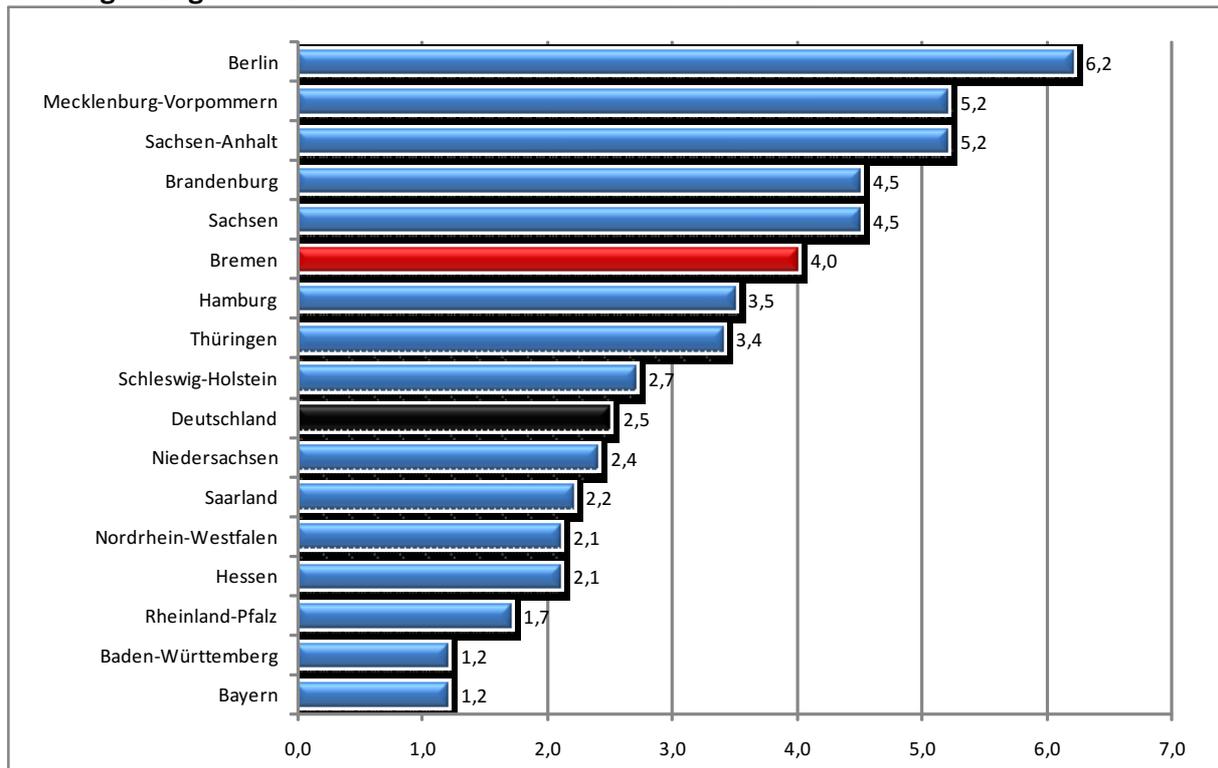
Entlastung der Kommunen: Die Kommunen müssen finanziell entlastet werden, indem erstens die Anrechnung von Erwerbseinkommen beiden Leistungsträgern zugutekommt. Zweitens ist der variable Bundeszuschuss zu den kommunalen Leistungen für Wohnen und Heizen deutlich zu erhöhen.

Datenanhang

Tabelle A-1: Wirtschaftsklassifikation 2008

	Wirtschaftsabschnitte	Untergruppen	Beispielbranchen		
A	Land-, Forstwirtschaft und Fischerei				
B, D, E	Bergbau, Energie- u. Wasserversorg., Entsorgungswirtschaft	B Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	<i>Kohlenbergbau</i> <i>Gewinnung von Erdöl und Erdgas</i> <i>Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau</i>		
		D Energieversorgung	<i>Energieversorgung</i> <i>Gasversorgung</i>		
		E Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	<i>Wasserversorgung</i> <i>Abwasserentsorgung</i>		
C	Verarbeitendes Gewerbe		<i>Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln</i> <i>Tabakverarbeitung</i> <i>Herstellung von Textilien</i> <i>Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus</i> <i>Herstellung von chemischen Erzeugnissen</i> <i>Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen</i> <i>Metallerzeugung und -bearbeitung</i> <i>Maschinenbau</i> <i>Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen</i>		
		F Baugewerbe			
		G Handel, Instandhaltung, Rep. von Kfz	<i>Handel mit Kraftfahrzeugen; Instandhaltung und Großhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)</i> <i>Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)</i>		
		H Verkehr und Lagerei			
		I Gastgewerbe			
		J Information und Kommunikation			
		K Erbr. von Finanz- u. Versicherungsdienstl.			
		L, M, N	Wirtschaftliche Dienstleistungen	L Grundstücks- und Wohnungswesen	<i>Kauf und Verkauf von eigenen Grundstücken, Gebäuden und Wohnungen</i> <i>Vermittlung und Verwaltung von Grundstücken, Gebäuden und Wohnungen für Dritte</i>
M Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	<i>Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung</i> <i>Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung</i> <i>Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung</i> <i>Werbung und Marktforschung</i>				
N Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	<i>Vermietung von beweglichen Sachen</i> <i>Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften</i> <i>Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen</i>				
Arbeitnehmerüberlassung					
O, U	Öffentl. Verw., Verteidigung, Soz.-vers., Ext.Orga.	O Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	<i>Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung</i> <i>Rechtspflege</i> <i>Feuerwehren</i>		
		U Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	<i>Exterritoriale Organisationen und Körperschaften</i>		
P	Erziehung und Unterricht		<i>Kindergärten und Vorschulen</i> <i>Grundschulen</i> <i>Weiterführende Schulen</i> <i>Berufliche Erwachsenenbildung</i>		
		Q Gesundheits- und Sozialwesen			
		R, S, T	sonst. Dienstleistungen, Private Haushalte	R Kunst, Unterhaltung und Erholung	<i>Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten</i> <i>Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten</i> <i>Spiel-, Wett- und Lotteriewesen</i> <i>Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung</i>
				S Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	<i>Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen</i> <i>Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern</i> <i>Wäscherei und chemische Reinigung</i> <i>Frisörsalons</i>
T Private Haushalte mit Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt	<i>Private Haushalte mit Hauspersonal</i> <i>Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt</i>				

Abb. A-1: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit gleichzeitigem SGB-II-Leistungsbezug nach Bundesländern am 30.6.2009 in Prozent



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

Tabelle A-2: Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Alg-II-Bezieher in Deutschland, im Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven nach Wirtschaftsabschnitten 2007 bis 2009 (jeweils März)

	Deutschland			Land Bremen			Stadt Bremen			Bremerhaven		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
<i>Insgesamt</i>	738.717	730.152	659.776	8.808	9.026	8.292	6.721	7.022	6.303	2.087	2.004	1.989
Land-, Forstwirt, Fischerei	9.459	8.697	7.567	25	15	23	17	9	16	8	6	7
Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung	6.638	5.850	4.604	99	101	83	67	79	63	32	22	20
Verarbeitendes Gewerbe	70.281	63.012	48.070	559	532	411	392	352	286	167	180	125
Baugewerbe	39.736	35.639	32.357	335	356	289	231	259	214	104	97	75
Handel, Instandhaltung, Rep. von Kfz	112.194	110.251	102.993	1.278	1.304	1.198	978	1.004	922	300	300	276
Verkehr und Lagerei	47.525	47.882	41.343	833	818	505	680	657	436	153	161	69
Gastgewerbe	60.048	63.634	64.104	710	746	747	602	625	620	108	121	127
Information und Kommunikation	10.739	11.210	9.114	99	101	108	77	70	79	22	31	29
Erbringung von Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen	3.721	3.362	3.112	31	34	28	24	25	20	7	9	8
Arbeitnehmerüberlassung	76.404	77.818	45.871	1.103	1.168	831	858	914	631	245	254	200
Wirtschaftliche Dienstleistungen	112.354	116.759	113.381	1.541	1.574	1.665	1.263	1.306	1.346	278	268	319
Öffentl. Verwaltung, Verteidigung, Soz.-vers., Ext. Org.	18.088	15.724	15.105	143	149	108	96	110	79	47	39	29
Erziehung/ Unterricht	37.756	36.663	36.692	362	351	427	210	246	234	152	105	193
Gesundheits- und Sozialwesen	81.163	79.815	80.382	950	949	1.006	694	711	760	256	238	246
Sonst. Dienstleist., priv Haush.	52.367	53.499	54.864	740	827	862	532	654	597	208	173	265

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle A-3: Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Alg-II-Bezieher an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland, im Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven nach Wirtschaftsabschnitten 2007 bis 2009 (jeweils März) in Prozent

	Deutschland			Land Bremen			Stadt Bremen			Bremerhaven		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
<i>Insgesamt</i>	2,8	2,7	2,4	4,6	4,6	4,2	4,2	4,2	3,8	6,8	6,3	6,1
Land-, Forstwirt, Fischerei	4,9	4,4	3,8	11,4	6,5	9,6	11,4	5,5	9,5	11,4	9,1	10,0
Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung	1,2	1,1	0,8	3,0	3,0	2,4	2,5	2,9	2,2	5,1	3,5	3,1
Verarbeitendes Gewerbe	1,1	1,0	0,8	1,6	1,5	1,2	1,4	1,2	1,0	3,2	3,3	2,2
Baugewerbe	2,6	2,4	2,2	4,2	4,4	3,7	3,7	4,1	3,4	6,2	5,6	4,6
Handel, Instandhaltung, Rep. von Kfz	2,9	2,8	2,6	4,4	4,4	4,0	4,0	4,0	3,7	6,7	6,5	5,8
Verkehr und Lagerei	3,6	3,5	3,0	4,4	4,2	2,6	4,5	4,2	2,8	4,2	4,1	1,8
Gastgewerbe	8,1	8,3	8,2	12,1	12,5	12,0	11,8	12,2	11,5	13,9	14,4	14,8
Information und Kommunikation	1,3	1,3	1,1	1,7	1,7	1,8	1,5	1,3	1,5	4,6	6,1	5,8
Erbringung von Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen	0,4	0,3	0,3	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	1,2	1,5	1,3
Arbeitnehmerüberlassung	13,1	11,9	9,0	17,3	15,5	12,1	16,4	14,7	11,3	21,2	19,7	15,0
Wirtschaftliche Dienstleistungen	4,3	4,3	4,0	7,0	6,9	7,0	6,7	6,6	6,6	9,0	8,6	9,5
Öffentl. Verwaltung, Verteidigung, Soz.-vers., Ext. Org.	1,1	0,9	0,9	1,7	1,8	1,3	1,5	1,7	1,3	2,2	1,8	1,4
Erziehung/ Unterricht	3,8	3,6	3,5	3,9	3,6	4,1	2,5	2,8	2,5	15,8	11,4	17,2
Gesundheits- und Sozialwesen	2,6	2,5	2,4	3,8	3,7	3,9	3,3	3,3	3,5	6,3	5,8	5,7
Sonst. Dienstleist., priv Haush.	5,2	5,2	5,2	6,8	7,4	7,5	5,8	6,8	6,2	12,0	10,9	14,4

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle A-4: Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten Alg-II-Bezieher in Deutschland, Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven nach Wirtschaftsabschnitten 2007 bis 2009 (jeweils März)

	Deutschland			Land Bremen			Stadt Bremen			Bremerhaven		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
<i>Insgesamt</i>	644.69 2	637.79 0	619.57 3	8.849	8.685	8.591	6.958	6.776	6.833	1.891	1.909	1.758
Land-, Forstwirt, Fischerei	7.018	7.129	6.501	51	63	58	36	48	39	15	15	19
Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung	2.913	2.853	2.566	37	39	38	26	28	23	11	11	15
Verarbeitendes Gewerbe	34.637	32.677	28.657	480	340	247	337	203	160	143	137	87
Baugewerbe	32.524	29.873	28.175	379	340	375	269	237	281	110	103	94
Handel, Instandhaltung, Rep. von Kfz	114.14 7	113.87 9	109.73 9	1.338	1.351	1.393	1.025	994	1.062	313	357	331
Verkehr und Lagerei	56.382	53.991	51.589	727	695	647	600	577	545	127	118	102
Gastgewerbe	105.30 5	104.16 7	108.63 5	1.666	1.618	1.732	1.299	1.259	1.379	167	359	353
Information und Kommunikation	19.347	19.884	16.296	313	324	246	280	301	230	33	23	16
Erbringung von Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen	2.600	2.445	2.377	21	14	15	16	9	9	5	5	6
Arbeitnehmerüberlassung	7.791	7.926	9.211	230	217	260	158	150	206	72	67	54
Wirtschaftliche Dienstleistungen	147.57 8	144.54 4	140.31 4	2.000	1.960	1.892	1.604	1.540	1.484	396	420	408
Öffentl. Verwaltung, Verteidigung, Soz.-vers., Ext. Org.	4.736	5.026	4.672	10	16	11	1	6	5	9	10	6
Erziehung/ Unterricht	7.407	7.685	7.300	93	87	92	78	70	82	15	17	10
Gesundheits- und Sozialwesen	40.211	41.496	39.819	477	491	449	373	390	359	104	101	90
Sonst. Dienstleist., priv Haush.	61.815	63.882	63.520	1.023	1.125	1.135	854	961	968	169	164	167

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle A-5: Anteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten Alg-II-Bezieher an allen ausschließlich geringfügig Beschäftigten in Deutschland, im Land Bremen und den Städten Bremen und Bremerhaven nach Wirtschaftsabschnitten 2007 bis 2009 (jeweils März) in Prozent

	Deutschland			Land Bremen			Stadt Bremen			Bremerhaven		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
<i>Insgesamt</i>	15,0	14,7	14,3	23,6	23,2	22,8	22,4	21,8	21,8	29,8	30,1	27,8
Land-, Forstwirt, Fischerei	11,8	12,1	11,0	38,3	42,9	46,0	35,6	46,2	44,8	46,9	34,9	48,7
Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung	15,6	15,1	13,7	33,0	33,9	32,2	28,0	30,8	25,6	57,9	45,8	53,6
Verarbeitendes Gewerbe	8,6	8,1	7,9	25,2	20,9	16,5	22,7	16,8	14,1	34,4	32,6	24,2
Baugewerbe	20,7	19,7	18,8	38,2	36,8	38,5	35,2	33,7	37,1	48,0	46,8	43,5
Handel, Instandhaltung, Rep. von Kfz	12,4	12,3	11,9	18,4	18,4	18,4	17,3	16,7	17,3	22,9	25,8	23,1
Verkehr und Lagerei	22,1	21,1	20,2	32,9	32,1	32,6	32,0	31,1	32,5	37,8	38,6	33,2
Gastgewerbe	23,6	23,3	22,6	32,9	31,3	31,5	31,7	30,1	30,7	38,2	36,6	35,1
Information und Kommunikation	13,7	13,8	12,3	20,2	20,5	17,2	19,4	20,5	17,1	31,4	19,7	18,2
Erbringung von Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen	6,0	5,8	5,7	9,3	6,6	7,0	8,5	5,2	5,3	13,9	12,5	13,0
Arbeitnehmerüberlassung	20,2	20,4	21,0	31,1	30,1	32,6	26,4	26,4	30,2	51,4	44,1	46,2
Wirtschaftliche Dienstleistungen	18,2	18,0	17,6	25,1	25,4	24,3	24,3	24,0	23,1	29,4	31,9	29,8
Öffentl. Verwaltung, Verteidigung, Soz.-vers., Ext. Org.	8,2	8,5	7,8	4,0	6,4	4,6	0,6	3,2	2,7	12,5	15,6	11,3
Erziehung/ Unterricht	5,9	5,7	5,1	5,7	4,9	4,9	5,1	4,2	4,6	16,0	17,5	8,9
Gesundheits- und Sozialwesen	9,9	10,0	9,5	15,7	16,2	15,2	15,0	15,6	14,7	19,1	18,6	17,6
Sonst. Dienstleist., priv Haush.	14,7	14,9	14,5	23,6	24,5	24,6	23,0	24,4	24,3	26,7	25,6	26,3

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.