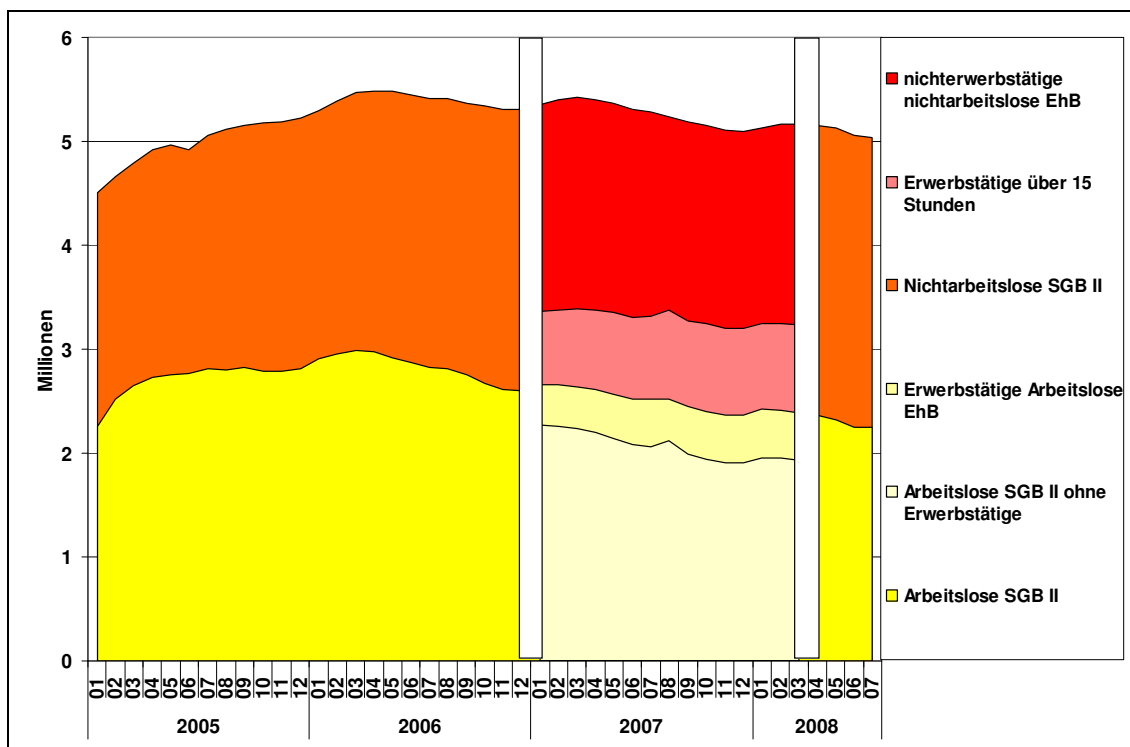


Aufstocken von Arbeitseinkommen durch Arbeitslosengeld II – eine verzwickte Geschichte

Von den Bezieherinnen und Beziehern des so genannten „Arbeitslosengeld II“ ist öffentlich meistens als den „Langzeitarbeitslosen“ die Rede. Die Mehrzahl von ihnen kann aber schon deshalb nicht im statistischen Sinne langzeitarbeitslos sein, weil sie gar nicht als Arbeitslose geführt werden. Es gibt viele Gründe, als Hartz-IV-Empfänger nicht arbeitslos zu sein: Die Jüngsten gehen noch zur Schule, die Ältesten haben die „58er-Regelung“ in Anspruch genommen; andere sind aktuell arbeitsunfähig erkrankt oder wegen Betreuung kleiner Kinder oder pflegebedürftiger Personen für den Arbeitsmarkt nicht verfügbar. Viele gelten aber auch deswegen nicht als arbeitslos, weil sie arbeiten und trotzdem auf Unterstützungsleistungen angewiesen sind. Das trifft für alle diejenigen zu, die mindestens 15 Stunden pro Woche arbeiten. Andere arbeiten weniger und werden deshalb trotzdem zu den Arbeitslosen gezählt. Die genaue Unterscheidung zwischen diesen Gruppen wird erst seit 2007 monatlich berichtet, und das immer nur mit drei Monaten Nachlauf – deshalb kann sie in Abbildung 1 nur für ein begrenztes Zeitfenster dargestellt werden.

Abbildung 1: Arbeitslose und Nichtarbeitslose im Bezug von Arbeitslosengeld II



Quelle: Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Vor der Einführung von „Hartz IV“ galt für die Arbeitslosenhilfe Beziehenden die gleiche Verdienstgrenze wie noch heute beim Arbeitslosengeld: Netto 165 Euro blieben

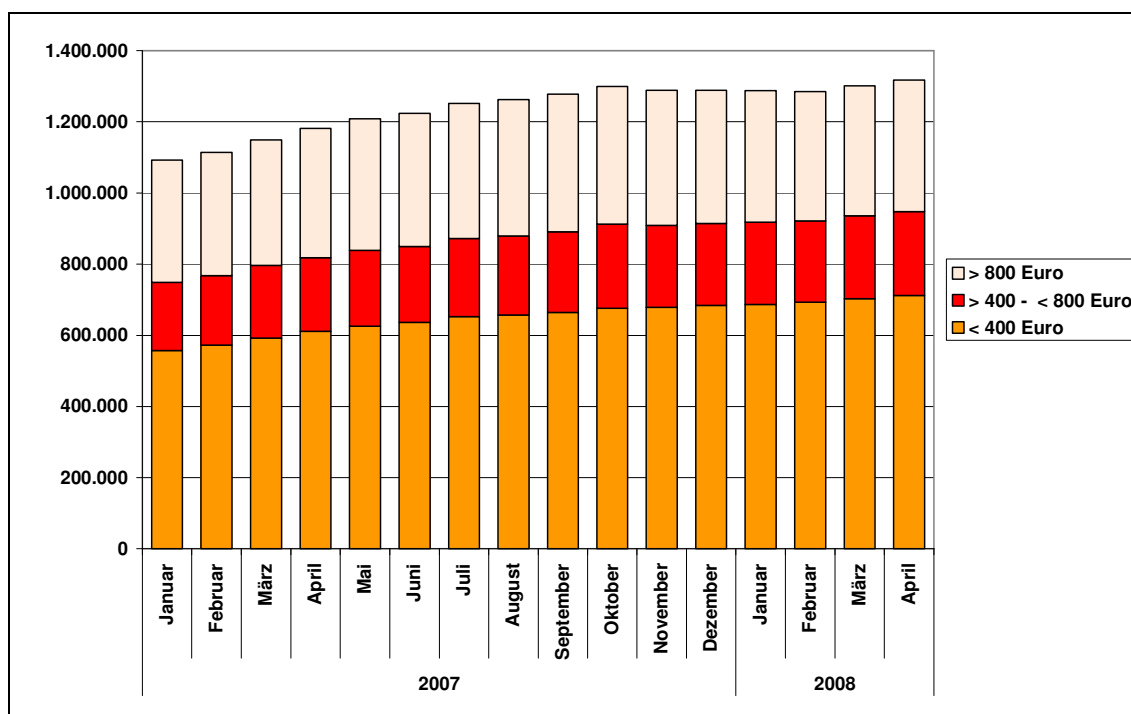
anrechnungsfrei, alles darüber wurde voll angerechnet. Die Leistungen der Sozialhilfe dagegen richteten sich – wie heute das Arbeitslosengeld II – nach der Bedürftigkeit der Familie und nicht nach einer festen Verdienst- oder Stundengrenze. Von den knapp 1,5 Mio. Bedarfsgemeinschaften, die Ende 2004 laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen erhielten, verfügten knapp 240.000 oder gut 16% über angerechnetes Erwerbseinkommen (Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, R 2.1, 2004).

Nach der „Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe konnten entsprechende Zahlen erstmals wieder für September 2005 ermittelt werden. Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit anrechenbarem Erwerbseinkommen war nun durch das Hinzu kommen der ehemaligen Bezieher von Arbeitslosenhilfe sowie durch andere Anrechnungsregeln und Erfassungspraktiken auf 22% gestiegen. Im „zusammengelegten“ System standen hinter diesem Anteil nun 844.000 Bedarfsgemeinschaften oder 906.000 Personen. Bezogen auf Personen betrug der Anteil mit anrechenbarem Erwerbseinkommen 18% (Hartmann 2006).

Im Oktober 2005 wurden die Anrechnungsregelungen geändert mit dem Ziel, mehr Anreize für die Arbeitsaufnahme zu bieten. Die Anpassung der Software nahm längere Zeit in Anspruch. Erst ab Januar 2007 stehen Zeitreihen zur Verfügung. Im Vordergrund steht jetzt nicht mehr die Anrechenbarkeit von Einkommen (die gesetzlichen Änderungen unterliegen kann), sondern ob überhaupt Erwerbseinkommen erzielt wird – und auf welche Art und in welchem Umfang. Die Anteile der erwerbsfähigen Leistungsbezieher mit Erwerbseinkommen sind seitdem von 20,4% (Januar 2007) auf 25,6% (1,3 Mio. Betroffene im April 2008) gestiegen (Abbildung 2). Bezogen auf Bedarfsgemeinschaften betrug der Anteil mit Erwerbseinkommen im Januar 2007 26%; der Anteil mit *anrechenbarem* Erwerbseinkommen 23,5%. Das ist der mit 16% Ende 2004 (Sozialhilfe) und mit 22% September 2005 vergleichbare Wert. Bei allen Problemen der Vergleichbarkeit mit der alten Sozialhilfestatistik und der Momentaufnahme der BA vom September 2005 ist die Steigerungstendenz unbezweifelbar.

Die Notwendigkeit, Erwerbseinkommen durch Sozialleistungen aufzustocken, kann im Prinzip auf drei Ursachen beruhen: (1) Es wird nur wenige Stunden pro Woche gearbeitet, (2) die gearbeiteten Stunden werden schlecht bezahlt (3) die Bedarfsgemeinschaft ist so groß, dass selbst bei vollzeitiger Erwerbstätigkeit ein einziger Verdienst nicht ausreicht. In der Praxis fallen oft zwei oder alle drei dieser Gründe zusammen. Wenn in einer Familie zunächst zwei Erwachsene durch Arbeit ein ausreichendes Einkommen erwirtschaften, dann aber einer der Partner seine Arbeit verliert, ohne (ausreichende) Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben zu haben, dann wird die gesamte Bedarfsgemeinschaft bedürftig. Damit wird der noch erwerbstätige Partner zum Erwerbstätigen im aufstockenden Leistungsbezug, ohne dass sich an dessen Erwerbseinkommen etwas geändert hat. Zu berücksichtigen ist auch, dass es sich bei den „aufstockenden“ Leistungsbeziehern um Auszubildende handeln kann, die mit ihren nicht oder nur geringfügig erwerbstätigen Eltern in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Selbst wenn für sie allein die Auszubildendenvergütung gerade noch existenzsichernd wäre, werden sie im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft zu bedürftigen Erwerbstätigen.

Abbildung 2: Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern nach Höhe des Bruttoverdienstes



Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik, Serie „Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern“

Ganz überwiegend (90%) ist in den „aufstockenden“ Bedarfsgemeinschaften nur eine Person erwerbstätig – selbst in der Einkommensklasse ab 1.200 Euro Brutto gilt das noch für 75% der Bedarfsgemeinschaften. Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen betrug im Januar 2007 bei Singles 15%, bei Alleinerziehenden 25%, bei Paaren ohne Kinder 40% und bei Paaren mit Kindern 48%. Je größer die Bedarfsgemeinschaft, desto höher ist im Durchschnitt das aufzustockende Einkommen. Der Anteil von Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen von 800 Euro und mehr betrug bei Singles 2,5%, bei Paaren mit Kindern dagegen 25% (Hartmann, Bergdolt 2007). Offensichtlich könnte ein Teil der fast 700.000 Paare mit Kindern aus dem Leistungsbezug nach dem SGB II herauskommen, wenn sie für ihre Kinder eine höhere Unterstützung außerhalb des SGB II erhalten würden. Andererseits würde man auch gerne wissen, aus welchen Gründen bei Paaren mit und ohne Kinder überwiegend nur ein Partner erwerbstätig ist – und ob man diese Gründe überwinden könnte. Darüber sagt die Statistik nichts.

Die erwerbstätigen Leistungsbezieher verdienen zu mehr als der Hälfte weniger als 400 Euro im Monat (siehe Abbildung 2). Von denen wiederum sind nur etwa 60% arbeitslos – die anderen 40% arbeiten also 15 Stunden und mehr pro Woche, um weniger als 400 Euro pro Monat zu verdienen. Sie verdienen also weniger als 6,15 Euro pro Stunde Brutto. Damit könnte man auch bei Vollzeit keine Familie ernähren. Schlechte Bezahlung dürfte also für einen erheblichen Teil der Betroffenen der Grund für den Aufstockungsbedarf sein. Lässt man die ausschließlich geringfügig Beschäftigten und die wenigen Selbständigen beiseite, so arbeiten die *sozialversicherungspflichtig* Beschäftigten

mit aufstockendem Leistungsbezug zu 70,5% in Vollzeit (Nicht-Leistungsbezieher: 82,8%). Auch dieses deutet darauf hin, dass der Verfall der Lohnstrukturen im unteren Entgeltbereich ein wesentlicher Grund für die Bedürftigkeit von Familien und Paaren ist.

Betrachtet man allerdings die Verteilung der Verdienste im Detail, so fällt auf, dass allein 20,5% der „Aufstocker“ in der Verdienstkategorie von 100 bis unter 200 Euro liegen. Das gilt für 30,5% der aufstockenden Singles, für etwa 20% der Alleinerziehenden, aber für weniger als 15% der Paare mit Kindern. In die Bandbreite von 100 bis unter 200 Euro fällt einerseits der aktuelle Freibetrag von 100 Euro, ab dem die teilweise Anrechnung der darüber hinausgehenden Verdienste beginnt, andererseits die früher in der Arbeitslosenhilfe relevante Grenze von 165 Euro, jenseits derer die volle Anrechnung greift. Selbst bei einem Stundenlohn von nur 4 Euro würde man weniger als 10 Stunden pro Woche arbeiten, um z. B. 150 Euro monatlich zu verdienen. Wer überhaupt arbeiten kann und Arbeit findet, dürfte in der Regel die Möglichkeit haben, auch mehr als 10 Stunden pro Woche zu arbeiten. Insofern scheint das Erwerbsverhalten eines Teils der „Aufstocker“ und insbesondere der Singles von den tatsächlichen oder vermeintlichen Anrechnungsregeln bestimmt zu sein.

Für die Mehrheit der Betroffenen dagegen scheinen die Befunde zum Bild einer Arbeitslandschaft zu passen, die sich zum Negativen verändert: Die Löhne im unteren Bereich der Verdienstskala sinken, und diese Tendenz wird dadurch beschleunigt, dass die Bezieher von Arbeitslosengeld II jeden Job annehmen müssen und ggf. weitere Leistungen erhalten – das Wachstum des Niedriglohnsektors wird durch „Hartz IV“ vorangetrieben und subventioniert. Um zu überprüfen, ob dieses Horrorbild der Realität entspricht, würde man gerne mehr über die konkreten Lebensverläufe wissen, die in den aufstockenden Leistungsbezug führen. Was war zuerst, der Leistungsbezug oder der schlecht bezahlte Job? Werden Leistungsbezieher durch die Aktivierungsbemühungen der Jobcenter in Niedriglohnbeschäftigung hineingedrängt, oder werden bereits Beschäftigte zu Leistungsbeziehern – sei es, dass sie erst jetzt von der Möglichkeit der Antragstellung erfahren oder ihre Scham überwinden, oder sei es dass ihnen der Lohn gekürzt wurde, dass der Partner seine Arbeit verlor oder dass ein weiteres Kind geboren wurde?

Die amtliche Statistik sagt uns hierzu leider nichts. Neuere Arbeiten des IAB (Bruckmeier et al. 2007 und 2008) stellen heraus, dass der Zustand des Aufstockens – wie überhaupt der Bezug von Arbeitslosengeld II – für einen erheblichen Teil der Betroffenen nur wenige Monate dauert. Die zwischen 1,1 und 1,3 Mio. „Aufstocker“ in Abbildung 2 sind also keineswegs Monat für Monat dieselben Personen. Einerseits sind im Verlaufe eines Jahres viel mehr Personen von aufstockendem Leistungsbezug betroffen, als die monatlichen Bestandsgrößen zeigen, nämlich schon im Jahre 2005 2,14 Mio. Andererseits endet der aufstockende Leistungsbezug bei Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung in 43% der Fälle bereits nach einem Monat, ist also nicht durch Niedriglohn zu erklären, sondern durch die leistungsrechtlichen Abläufe: Am Anfang des Monats mit Arbeitsaufnahme besteht noch Unterstützungsbedarf, weil das verdiente Geld erst am Ende des Monats zur Verfügung steht. Unabhängig von der Arbeitszeit gilt das für

20% der Fälle, bei denen der Zustand des Aufstockens bereits nach einem Monat endet. Das erfolgt zur Hälfte der Fälle durch Beendigung der Erwerbstätigkeit und in der anderen Hälfte durch Beendigung des Leistungsbezugs. Teilweise ist der aufstockende Leistungsbezug also eine Überbrückung bei Arbeitsaufnahme, teilweise ist dagegen die Arbeitsaufnahme selbst nur eine vorübergehende – sei es, dass die angestrebte Integration scheitert, sei es, dass es sich von vornherein nur um einen Gelegenheitsjob handelte. Für den kurzzeitig fluktuierenden Teil der Aufstocker wird man die Leistung nicht als indirekte Subvention von Niedriglohn-Jobs betrachten können.

Jedoch beträgt der „harte Kern“, der auch nach 12 Monaten noch im aufstockenden Leistungsbezug war, in den Jahren 2005 und 2006 – aktuellere Analysen liegen nicht vor – jeweils etwa 33% – etwa 36% bei Minijobs, etwa 34% bei Teilzeit generell, und 24% bei Vollzeit. Im Dezember 2006 waren das rund 78.000 vollzeitlich Erwerbstätige, die seit mindestens 12 Monaten auf ergänzende Leistungen angewiesen waren (Bruckmeier et al. 2008). Angesichts der allgemeinen Steigerungstendenz bei den „Aufstokern“ wird sich diese Zahl aktuell an 100.000 angenähert haben.

Die Situation der erwerbstätigen Aufstocker ist also außerordentlich differenziert – sowohl hinsichtlich ihrer persönlichen Umstände als auch hinsichtlich der Art der ausgeübten Tätigkeit und ihrer Dauerhaftigkeit. Sinkende Lohnangebote im unteren Bereich der Lohnskala und Instabilität der damit verbundenen Arbeitsplätze tragen zum Wachstum der „Aufstocker“ bei, sind aber nicht die einzige Ursache. Schon vor „Hartz IV“ war das Problem relevant, wird aber erst seit „Hartz IV“ öffentlich wahrgenommen. Wenn bei Paaren mit Kindern keiner der Partner arbeitslos ist, stellt sich die Frage, ob ihre Notlage, wenn sie dauerhaft und nicht nur einer Übergangssituation geschuldet ist, in einer Grundsicherung „für Arbeitsuchende“ richtig aufgehoben ist. Umgekehrt wäre bei Singles, die nur wenige Stunden pro Woche arbeiten, näher nachzuforschen, warum ihre Arbeitsuche nicht erfolgreicher ist.

Einfache Dienstleistungstätigkeiten oder Helfertätigkeiten in der Produktion ernähren heute selbst bei Vollzeit bestenfalls einen Erwachsenen, aber keine Partner oder Kinder. Diese Entwicklung gerät in Widerspruch zu dem in Deutschland institutionell und kulturell noch immer mächtigen „Alleinernährermodell“. Man muss sich entscheiden, ob man konsequent allen Erwachsenen Erwerbstätigkeit ermöglicht und dafür die (ggf. auch kostenlose) Kinderbetreuung ausbaut und flächendeckend zur Ganztagschule übergeht, oder ob man stärker Kinder direkt bezuschusst, oder ob man schließlich das vorübergehende Zuhausebleiben eines Partners zwecks Kinderbetreuung – im Unterschied zum derzeitigen Elterngeld – auch dann höher und existenzsichernd bezuschusst, wenn dieser Partner vorher nicht erwerbstätig war. Der aufstockende Leistungsbezug von Erwerbstätigen ist insofern teilweise ein Spiegelbild ungeklärter Fragen in der Familien- und Bildungspolitik.

Literaturverzeichnis

- Bruckmeier, Kerstin; Graf, Tobias; Rudolph, Helmut (2007): Aufstocker - bedürftig trotz Arbeit. Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II. (IAB-Kurzbericht, 22). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2007/kb2207.pdf>, zuletzt geprüft am 24.03.2008.
- Bruckmeier, Kerstin; Graf, Tobias; Rudolph, Helmut (2008): Working poor: Arm oder bedürftig? Eine Analyse zur Erwerbstätigkeit in der SGB-II-Grundsicherung mit Verwaltungsdaten. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. (IAB Discussion Paper, 34). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/discussionpapers/2008/dp3408.pdf>, zuletzt geprüft am 25.08.2008.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik, Serie „Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern“, Ausgabe April 2008.
- Hartmann, Michael (2006): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit. Bundesagentur für Arbeit, Statistik. Nürnberg. Online verfügbar unter <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/SGBII-Ber-Eink7.pdf>.
- Hartmann, Michael; Bergdolt, Robert (2007): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit. Bundesagentur für Arbeit, Statistik. Nürnberg. Online verfügbar unter http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/report_grusi_anrechenbareek_aus_et_2007.pdf.